



Report

Verkehrspolitik - die Verfassung weist den Weg

Author(s):

Lendi, Martin

Publication Date:

2004

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004696365> →

Rights / License:

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

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

Verkehrspolitik – die Verfassung weist den Weg

Martin Lendi¹

Ein Blick in die Zeitungen und ins Fernsehen verrät: Turbulenzen belasten die Verkehrspolitik. Sachfragen vermischen sich mit persönlichem Engagement. Lässt sich Verkehrspolitik nach Massstäben der Vernunft diskutieren oder ist sie im Übermass Emotionen ausgesetzt?

Konkret dürfte die Frage beschäftigen, wie es um die 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? Vertan wurde auf alle Fälle die Chance, Strasse und Schiene einander näher zu bringen, verbunden mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der Netze beider Verkehrsträger zu erhalten und nötigenfalls zu erhöhen. Der zentrale Satz aus dem vorgeschlagenen Verfassungstext, 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

Aktuelle Probleme

Kennzeichen der gegenwärtigen verkehrspolitischen Situation ist die Vielfalt der Probleme. In Umrissen seien sie angedeutet. Sie sind für jedermann offenkundig:

Staus und Engpässe auf den Strassen tun sich auf – nicht nur am Gubrist. Der Flughafen Zürich samt den An- Abflugwegen ist in aller Leute Mund. Die sich türmenden Kosten der NEAT zerstören Illusionen. Lassen sich, so wird gefragt, die damit verbundenen Bauten und Anlagen überhaupt noch realisieren? Was werden uns die voll ausgebauten Transitachsen (Tunnels samt Zufahrten) samt den Entflechtungen in den S-Bahn-Räumen von Basel/Bern/Zürich dereinst kosten? Auch die sprichwörtliche Zuverlässigkeit der Schweizerischen Bundesbahnen muss sich seit geraumer Zeit Fragezeichen gefallen lassen. Am Postschalter ist der Kunde zur Nummer geworden – das eigentliche Postgeschäft verlagert sich vom Briefkasten in die E-Mails. Und wie steht es um die Finanzierung der Swiss? Lassen sich weitere Bundesbeiträge/-beteiligungen mit dem Hinweis auf den Luftverkehr als öffentlichen Verkehr rechtfertigen? Welche Anforderungen stellt die „Stadt Schweiz“ mit ihren rund 7,4 Mio Einwohnern an den Verkehr? Lässt er sich bis in die Agglomerationen hinein von Seiten des Bundes beeinflussen oder gar steuern? Wie wäre es

¹ Prof. Dr. iur. Dr. h.c., (em.) o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich, Küsnacht.

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 sicherer und leistungsfähige Autobahnen“ vom 3. Oktober 2003, a.a.O.

mit dem Wundermittel „road pricing“? Wie soll sich dieses zu andern Verkehrsabgaben verhalten? Ist die Privatisierung von Swisscom, Post und SBB weiter voranzutreiben? Wie lassen sich die zugunsten der Strasse zweckgebundenen finanziellen Mittel von weit über 3 Milliarden mobilisieren und verfassungskonform einsetzen? Wie verhält sich die schweizerische Verkehrspolitik zur europäischen auf weite Sicht und umgekehrt? Welche Bedeutung kommt der Verkehrswirtschaft im Rahmen der Dienstleistungen gemäss den Anliegen der WTO zu? Was dient, wenn der Blick auf die grösseren Zusammenhänge geworfen wird, dem (ins Stocken geratenen und noch nicht auf Vollkurs befindlichen) wirtschaftlichen Wachstum zu?

Die alles sind Fragen an die Verkehrspolitik. Und es sind noch deren viele mehr, unter anderem jene nach der Sicherheitsphilosophie für Verkehrsanlagen und der polizeilichen Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, dann aber auch nach der elementaren Grundsatzfrage, die nach einer auf Dauer tragbaren Mobilität sucht. Die Antworten fallen nicht so leicht, wie gemeinhin angenommen wird, 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 können zwar Erfolge erzielt werden, aber kaum spektakuläre.

Alles in allem ist die Traktandenliste der Verkehrspolitik nach oben und nach unten offen, sogar übervoll, 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 fragen, ob die Verkehrspolitik exklusiv als Verkehrspolitik verstanden werden darf. Und drittens ist die Verantwortung für die Verkehrspolitik zu erfassen.

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.

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.

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 Zusammenhang zwischen Raum-Zeit-Verkehr 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 Siedlungsentwicklung nimmt daran Mass, markant sichtbar am Rande der Agglomerationen, so sie verkehrlich gut erschlossen sind.

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 die 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 die Integration in das Gesamtgeschehen. Die gesellschaftliche Entwicklung lässt sie nicht ausser Acht. Die grösste Fehlerquelle der Politik ist ihre Neigung, staatliche Lösungen zu begünstigen. Darüber 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.

2.- Wer immer sich mit Problemen der Verkehrspolitik befasst, der weiss, dass die Probleme nicht einseitig in den Planungen, Projekten und Finanzierungsvarianten zu suchen sind, so lebhaft sie diskutiert werden. Der Verkehr erregt vielmehr Aufmerksamkeit, weil sich an ihm gesellschaftliche Fragen entzünden, die sich anderweitig kaum einbringen lassen – von der Sicherheit der Velofahrer auf dem Schulweg bis zum Vorwurf, Autofahrer würden Mobilität mit der Freiheit verwechseln. Die Gesellschaft reagiert gleichsam die emotionale Unzufriedenheit mit diesen oder jenen Entwicklungen am Verkehr ab. Er macht eben manche gesellschaftliche und ökologische Schattenseiten genau so sichtbar macht wie er wirtschaftliche Notwendigkeiten ausdrückt. Der Verkehr bezeugt gleichsam 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 anzugehen, und dies alles vor dem Hintergrund des gegebenen Lebensraumes. 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. Sie kann ihn nicht meistern. Einmal

mehr wird sichtbar: Der Staat (und damit die Politik) kann nicht alles, er darf nicht alles und er muss nicht alles. Seine Aufgabe beschränkt sich im Kern darauf, die Grundlagen des Verkehrsgeschehens zu ordnen und dabei das Gemeinwohl, die Wohlfahrt und das Wohlergehen nachhaltig im Auge zu behalten.

Geschichte

Die Verkehrspolitik reicht weit zurück.⁶ Uns interessiert hier die jüngere Geschichte.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nahm die Verkehrspolitik in einer ersten Phase mit dem Eisenbahnwesen 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 und die eher regionalen „Privatbahnen“ im Umfeld der Kantone.⁷ Die zweite Phase hob mit der Motorisierung an, doch wurde sie durch den 1. Weltkrieg, die Weltwirtschaftskrise und den 2. globalen Krieg gebremst. Aus Versorgungsgründen wurde auf Zeit mit Vollmachtenrecht eine Verkehrsteilung Schiene/Strasse erlassen, die aber nach dem 2. Weltkrieg beseitigt und nicht durch eine neue Autotransportordnung ersetzt wurde.⁸ Auch dies mit Wirkungen bis heute.⁹ Die dritte Phase spiegelt sich im Autobahnbau, der um 1960 lanciert wurde¹⁰, was die Eisenbahnen sukzessive veranlasste, sich Gehör zu verschaffen. In den folgenden siebziger Jahren wurde eine Gesamtverkehrskonzeption unter Einschluss der Luft- und der Schifffahrt entworfen, wobei die Politik bald einmal vor dem eigenen Mut zurückschreckte.¹¹ Die neunziger Jahre brachten – als vierte Phase hervorzuheben – das Bemühen, neben den Autobahnen das Schienennetz auszubauen, 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 zu wagen.¹²

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).

⁷ Verfassungsrechtlicher Ausdruck dieser Phase sind die Art. 26 aBV (Eisenbahnen), Art. 36 aBV (Post- und Telegrafwesen) 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).

Wichtige Elemente der Verkehrsgeschichte entwickelten sich über alle Phasen zu Konstanten. Die Zäsur durch das Vollmachtenregime im 2. Weltkrieg darf ausgeklammert werden. Es hat sogar zu einer klaren Positionsnahme in der Nachkriegszeit beigetragen.¹³ *Kernaussagen bilden und bildeten Wettbewerb und freie Wahl der Verkehrsmittel*. Strasse und Schiene, Privater und öffentlicher Verkehr wurden in keiner Phase gegeneinander ausgespielt, auch dort, wo aufgrund der geltenden Regelung auf Koordination zu achten ist – sogar im Bereich des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze.¹⁴

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.¹⁵ Auch nach der Ablehnung bleibt die Verkehrspolitik virulent und spannend. Orientierungslos wurde sie darüber nicht. Im Gegenteil: Zielsetzungen sind ihr – ob dies überrascht? – so oder so gegeben.

*Massgebend für die Ausrichtung der Verkehrspolitik ist nämlich die geltende Bundesverfassung.*¹⁶ Sie enthält die bleibend verbindlichen Grundsätze. Diese sind breiter und präziser, vor allem umfassender als der Öffentlichkeit bewusst ist. 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 nicht aus und bezieht die Informationsübermittlung ein, sie regelt dabei die Kompetenzen des Bundes sowie indirekt der Kantone, und sie schlägt – nicht unwichtig – die Brücke zur

¹³ Ablehnung einer Vorlage zur Verkehrskoordination (Gegenvorschläge) im Jahre 1946.

¹⁴ Als Ausnahme könnte die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene (Art. 84 BV erachtet werden. Sie 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.

¹⁵ 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 beigelegte Verkehrsaspekt für sich allein eher fragwürdig war, denn Verkehrspolitik zu den Agglomerationen ohne den Hintergrund einer allgemeinen Agglomerationspolitik bleibt aus der Sache heraus und erst rechtlich ein Torso.

¹⁶ 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: Thüer 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.

Wirtschaftsverfassung¹⁷ sowie zur demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung.¹⁸ Die Verlagerungspolitik betrifft demgegenüber, dies muss hervorgehoben werden, lediglich den Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze, wenn auch mit Reflexwirkungen auf den Schwerverkehr im ganzen Land.¹⁹

Mit der Volksabstimmung über den neuen Finanzausgleich, die auf den Herbst dieses Jahres in Aussicht genommen ist, wird allerdings versucht, erneut 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.²⁰ Der Fehler der Überdehnung wird – im Bereich des Verkehrs (!) – nicht mehr gemacht, wie dies im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative der Fall war. Die vom Bundesrat eingebrachte zusätzliche Idee, gleichzeitig die Möglichkeit der Einführung des „road-Pricing“ zu schaffen, wurde nämlich vom Parlament (mit guten Gründen) nicht weiter verfolgt.²¹ 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 wecken, wobei aber zu beachten ist, dass es gemäss klarem Wortlaut um Massnahmen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr geht.²² Die Interpretation wird bedrängt und gefordert sein.

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.²³ Auch zahlenbewehrte verkehrsplanerische Analysen wären spannend.²⁴ *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 werden²⁵, aber

¹⁷ Art. 94 ff. BV

¹⁸ Art. 136 ff. BV

¹⁹ Art. 84 BV, insbesondere Abs. 2 leg. cit.

²⁰ 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 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.

²¹ 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.

²² Art. 86 Abs. 3 BV, wo ausdrücklich formuliert ist: „im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr“.

²³ 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.

²⁴ Beispielsweise wäre es zweckmässig, Modelle der Leistungsangebote und Modelle der Nachfragen samt ihren tatsächlichen, trendorientierten resp. szenarischen Aussagen, einander gegenüberzustellen.

²⁵ Art. 192 Abs. 1 BV

nicht ohne rechtliche und politische Anforderungen. Verkehrspolitik ohne Rechtsbezug taugt nicht.

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 es direkt, sei es indirekt.²⁶ Zentral ist die Brücke zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsverfassung, zumal die Verkehrswirtschaft einen gewichtigen Teil der Volkswirtschaft ausmacht.

Das Wegleitende steht – für nicht mit dem Recht Vertraute überraschend²⁷ – zwischen den Zeilen des Verfassungstextes. Die einzelnen Bestimmungen 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.²⁸ Zusammenfassende Gesichtspunkte kamen darüber zu kurz. Beim Unausgesprochenen handelt es sich 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. In diesem Sinne verzichtet die Verfassung bewusst auf eine hoheitliche 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 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 zu relativieren.²⁹ Eine Vorlage zum Thema der Verkehrscoordination – sie hatte für limitierte

²⁶ 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 Benützung 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.

²⁷ 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/Közl/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 499 ff.

²⁸ Mit Übertragungseffekten in die sanft erneuerte Verfassung von 1999 (BV).

²⁹ 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.

Ausnahmefälle Eingriffsmöglichkeiten in die Verkehrsteilung vorgesehen – wurde letztmals im Jahre 1988 abgelehnt.³⁰ Der Staat hat also nicht das Recht, die Verkehrsträger gegeneinander auszuspielen. Den Verkehrsteilnehmer gewährleistet die Verfassung die gemeinverträgliche, gebührenfreie Benutzung der öffentlichen Strassen und, wenn auch indirekt, den Zutritt zum öffentlichen Verkehr.³¹

Zu den Verkehrsunternehmungen finden sich – leider – in der neuen Verfassung keine Aussagen. Sie akzeptiert die Möglichkeit der Privatisierung der SBB, der Post und der Swisscom, wie sie den Bundesgesetzgeber aber auch ermächtigt, das Gegenteil vorzukehren.³² Die umfassenden Bundesgesetzgebungskompetenzen lassen eben alle vertretbaren Modelle zu – von der Privatisierung resp. der Unterstellung unter die Wirtschaftsfreiheit über das Konzessionssystem bis zum Staatsmonopol.³³ Dies präjudiziert die Stellung der grossen, landesweit tätigen Verkehrsunternehmungen, die als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (Swisscom/SBB) oder als selbständige Anstalt (Post) konzipiert sind.³⁴ 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.³⁵

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.³⁶ Ein Rechtsanspruch der Verkehrsteilnehmer, der Grundeigentümer oder Gemeinden/Regionen auf gleichwertige 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.³⁷ Die persönliche Freiheit, die um ihrer menschenrechtlichen Substanz willen eng zu verstehen ist, bietet dazu nicht Hand. Hingegen hält sie den Gesetzgeber an, freiheitliche Lösungen zu treffen. Dies weist im Verbund mit der neuen Vorgabe der Nachhaltigkeit in Richtung einer auf Dauer tragbaren Mobilität.³⁸

³⁰ Vgl. dazu den in Fn. 27 zit. Artikel von Martin Lendi zum Recht der koordinierten Verkehrspolitik.

³¹ Art. 82 Abs. 3 BV sowie Art. 87 BV, der in wichtigen Teilen vom öffentlichen Verkehr handelt, ohne dies zu sagen.

³² 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).

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ BG über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993

³⁶ 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).

³⁷ 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.

³⁸ 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.

Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zählen auch die Bestimmungen über die Raumplanung, den Umweltschutz und den sparsamen Energieverbrauch.³⁹ Besonders wichtig ist die Raumordnung, weil der anfallende Verkehr vom Siedlungsgeschehen sowie vom Verhalten der Menschen im Raum her bestimmt wird. Auf der andern Seite trägt er seinerseits – als öffentlicher und privater – durch Anlagen 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 bestimmen, ist 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.⁴⁰ Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Anflugrouten aus Norden auf den Flughafen Zürich in der deutsch-schweizerischen Raumordnungskommission zu diskutieren gewesen wären und zwar im Kontext der Immissionsbelastungen aus dem Verkehrsgeschehen in seiner Gesamtheit, also auch des Strassenverkehrs und des Transitverkehrs im besonderen. Lebensraum und Umweltbelastungen dürfen nicht zergliedert werden. Sie bilden letztlich eine Einheit, was auch auf die Rechtsordnung zutrifft. Ganzheitliche Betrachtungsweise ist 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.⁴¹ Gleichzeitig sind die völkerrechtlichen Abkommen und Vorgaben zur Freiheit des Durchgangsverkehrs zu beachten.⁴² Als Binnenland ist die Schweiz aus ihrer 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. Einseitige nationale Massnahmen sind zu vermeiden. Unter dem Titel des Luftverkehrs werden solche mit Vorhaltungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland schweizerischerseits begründet abgelehnt. Es wäre deshalb nicht falsch gewesen, die Strassentunnelfrage am Gotthard durch eine Teil-Änderung von Art. 84 Abs. 3 BV zu deblockieren, um den potenziellen Vorwurf, die Schweiz ergreife ihrerseits einseitige Massnahmen, aufzufangen. Dieses Anliegen harret der Erfüllung.

³⁹ Vgl. dazu die Art. 74 (Umweltschutz), 75 (Raumplanung) und 89 BV (Energiepolitik).

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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 (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!).

Kernfragen

Vor diesem Hintergrund sind nun die sachlichen Kernaspekte der Verkehrspolitik anzusprechen. So bedeutsam für Zürich die Sperrung des Limmatquais, so gewichtig die punktuelle – aber häufig im Raum vorzusehende – Einführung der 30km/h Zonen sein mag, die grossen Grundfragen des Verkehrsaufkommens werden dadurch nicht berührt. Sie haben wenig mit der Entstehung, den bevorzugten Verkehrsarten und der Verteilung des Verkehrs zu tun. Es bedarf 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 zwingend Erforderliche, das dann allerdings auch 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
- 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 nicht wirkungsvoll operiert werden kann. Das Fechten mit Schlagworten hilft evidenterweise nicht weiter.

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.⁴³
- 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.⁴⁴
- 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.
- 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 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 ist⁴⁵. 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 erwägen⁴⁶ Allerdings ist Sorgfalt

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Die verfassungsrechtliche Grundlage für Verhandlungen mit internationalen Organisationen besteht (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 lit. f. BV (Übest.))

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 Verkehrspolitik nicht aus der Welt geschaffen werden. Sie entstehen lokal, spielen regional, entwickeln sich europa- und weltweit. Bedacht sein muss: Die Menschen können nicht zu einem hoheitlich verordneten „Verkehrs-Glück“ gezwungen werden. Eingriffe als Gebote, Verbote und Sanktionen sind deshalb auf das sachlich Zwingende, das Wahrnehmbare und gleichzeitig Nachvollziehbare zu reduzieren, dann aber auch integral durchzusetzen. Die Folgerung, das Schwergewicht der Massnahmen müsse auf einem bedachten und dosierten Bündel von hoheitlichen und marktwirtschaftlichen Massnahmen sowie sozialen Einsichten bestehen, darf gezogen 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.

Eigenheiten

Eine zusammenfassende Definition der schweizerischen Verkehrspolitik ist nicht möglich, in Umrissen ist sie aber ansprechbar. Sie zeigt einen *Mix* an, *der in den Eckwerten a) der Wettbewerbsordnung, b) der Rechte der Verkehrsteilnehmer⁴⁷, c) der öffentlichen Interessen an leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen, d) kompetenter Verkehrsunternehmungen des öffentlichen und privaten Verkehrs, e) ökologischer Voraussetzungen und f) 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.*

⁴⁷ 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).

In diesem Kontext hat der schweizerische Staat traditionellerweise stets die *Infrastrukturseiten stärker betont* als die betrieblichen. Er hat gleichsam von der 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 etwas mit der Topographie des Landes zu tun hat, kann weiterverfolgt werden, und zwar mit der Begründung, dass das öffentliche Interesse primär bei der Infrastruktur liegt und der Wettbewerb die Verkehrsleistungen betrifft, übrigens mit Konsequenzen unter anderem für die grossräumigen Eisenbahnlinien, aber auch die Luftfahrt. Bei den Bahnen gilt es, die Infrastruktur vom Betrieb zu trennen⁴⁸, und 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 Leistungsangebot für die Standortqualität zählt.⁴⁹

Neben allem ändern 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. Und das ist nun einmal der Konnex von Recht und Demokratie. 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.

Für die Bundesebene illustriert gilt: Ein „road pricing“ ist ohne Verfassungsänderung und darum ohne demokratisches Votum nicht zu haben. Einseitige Akzentsetzungen zugunsten der Strasse oder der Schiene würden ihrerseits Novellierungen erfordern. Auch die Verwendung durch die Verfassung zweckgebundener Mittel zugunsten einer andern Aufgabe ruft zwingend nach einer Teiländerung der Verfassung – wird sie nicht gewagt, dann hat sie zu unterbleiben. Flüssige Mittel aus öffentlichen Abgaben (vorübergehend ?) zweckfremd einzusetzen, wie dies mit erhobenen Strassenabgaben geschieht, wirft gewichtige Rechtsfragen auf.⁵⁰ Auch ist der Verzehr von NEAT-Reserven durch Projektänderungen gemessen an üblichen Rechtsvorstellungen eher fragwürdig.⁵¹ Unschwer vorauszusehen ist, dass die Finanzierung

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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-referendumspflichtige 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

der NEAT auf neue, sogar verfassungsrechtliche Grundlagen gestellt werden muss.⁵² Die Bahnen werden vorhersehbar nicht in der Lage sein, die ihnen verbleibenden Kosten von 25% der Gesamtaufwendungen⁵³ zu tragen.

Das Auflaufen am Recht verhilft, und dies ist entscheidend, die Grundlinien der Verkehrspolitik, konkrete Vorhaben wie auch Finanzierungswege unter Kontrolle zu behalten, dann aber auch zum Eingehen auf die Bürgerinnen und Bürger resp. deren positive Anliegen und negative Bedenken. Demokratie, der Gesetzgebung nahe, 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.

Davon ist in den täglichen Debatten 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 Lösungen im Bereich der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Probleme – 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 objektive Grundlagen. Und so lässt sich formulieren:

Gute Politik geht vom Recht aus und auf das Recht zu. Dies gilt auch für die Verkehrspolitik. Das Verfassungsrecht gibt ihr Struktur und Ziele vor.

Küsnacht/Zürich, 24. März 2004

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.

⁵² 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 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.

⁵³ ohne die Kosten der Lärmbekämpfung.