

Kurt Moll

Das Gebot der Wirksamkeit im Alpenschutz

Evaluation in der Verlagerungspolitik

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

Die Fakultät hat diese Arbeit am 25. Februar 2016 auf Antrag der beiden
Gutachter, Prof. Dr. Pierre Tschannen und Prof. Dr. Markus Müller als
Dissertation angenommen.

Bern, Februar 2016

(Arbeitsabschluss 23. Dezember 2015)

Mein herzlicher Dank gebührt
den beiden Gutachtern sowie
meiner Kollegin Sylvia Schüpbach
und allen voran Frau Barbara Zehnder

Originaldokument gespeichert auf dem Webserver der Universitätsbibliothek Bern



Dieses Werk ist unter einem
Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5
Schweiz Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/> oder schicken Sie einen Brief an
Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Urheberrechtlicher Hinweis

Dieses Dokument steht unter einer Lizenz der Creative Commons
Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/>

Sie dürfen:



dieses Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen

Zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).



Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/legalcode.de>

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
1. Der alpenquerende Güterverkehr (AQGV)	4
Teil I: Verkehrsrechtliche Grundordnung der Schweiz.....	15
2. Die Verkehrsverfassung der Schweiz	17
3. Rechtsgrundlagen des Verkehrs	36
4. Fehlendes Zielsystem im Verkehr	54
Teil II: Die Regulierung im Alpenschutz	63
5. Die Alpen-Initiative	64
6. Die nationale Umsetzung des Alpenschutzes	79
7. Die internationale Verankerung des Alpenschutzes	109
Teil III: Das Gebot der Wirksamkeit staatlichen Handelns	120
8. Artikel 170 der Bundesverfassung	121
9. Die Gesetzesevaluation.....	144
Teil IV: Evaluation im Alpenschutz.....	155
10. Die Evaluationsklausel im Güterverkehrsverlagerungsgesetz.....	157
11. Stand der Umsetzung des Alpenschutzes.....	165
12. Gesetzesevaluation im Alpenschutz	173
13. Wirksame Regulierung im Alpenschutz	190
Schlussfolgerungen	201
14. Zusammenfassung.....	202
15. Forderungen aus dem Gebot der Wirksamkeit.....	205

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Glossar	XIII
Einleitung.....	1
1. Der alpenquerende Güterverkehr (AQGV).....	4
1.1. Geschichte des alpenquerenden Verkehrs	4
1.2. Entwicklung der alpenquerenden Güterverkehrsströme	5
1.2.1. Die alpenquerende Verkehrsentwicklung seit 1980.....	8
1.2.2. Verkehrsprognosen	10
1.3. Die negativen Auswirkungen des Transitverkehrs	12
Teil I: Verkehrsrechtliche Grundordnung der Schweiz	15
2. Die Verkehrsverfassung der Schweiz	17
2.1. Die ersten hundert Jahre der Bundesverfassung von 1874.....	17
2.2. Die Entwicklung seit den 1980er Jahren	19
2.3. Die geltende Bundesverfassung	21
2.3.1. Die nominale "Verkehrsverfassung"	22
2.3.2. Die funktionale "Verkehrsverfassung"	27
2.3.3. Übrige Berührungspunkte der Verfassung zum Verkehr.....	31
2.3.4. Abgrenzungen.....	33
2.4. Würdigung	34
3. Rechtsgrundlagen des Verkehrs	36
3.1. Internationales Recht	37
3.1.1. Verkehrsträgerübergreifende Abkommen	37
3.1.2. Luftverkehr	38
3.1.3. Strassenverkehr	39
3.1.4. Schienenverkehr	40
3.1.5. Schifffahrt.....	41
3.2. Verkehrsträgerübergreifende nationale Regulierung.....	42
3.2.1. Personenbeförderung	42
3.2.2. Güterverkehr	43
3.2.3. Mineralölsteuer	44
3.2.4. Langsamverkehr	44
3.2.5. Funktionale Verkehrsgesetze	45
3.2.6. Das Koordinationsgesetz	45
3.2.7. Sachplan Verkehr	46
3.3. Verkehrsträgerspezifische nationale Regulierung	47
3.3.1. Luftfahrt	47
3.3.2. Schifffahrt.....	48
3.3.3. Landverkehr	49
3.3.4. Seilbahnen	52

4.	Fehlendes Zielsystem im Verkehr	54
4.1.	Bisherige Ansätze zu einem ganzheitlichen Verkehrskonzept.....	54
4.2.	Bestehendes Zielsystem im Verkehrsrecht?.....	56
4.3.	Exkurs: Keine Gesamtphilosophie im Bereich Sicherheit	57
4.3.1.	Problemstellung.....	57
4.3.2.	Bisherige Ansätze einer Harmonisierung.....	58
4.3.3.	Status Quo.....	59
4.4.	Mögliche Ziele im Verkehr.....	59
4.5.	Würdigung.....	61

Teil II: Die Regulierung im Alpenschutz63

5.	Die Alpen-Initiative.....	64
5.1.	Entstehung	64
5.2.	Die Volksabstimmung im Jahre 1994	65
5.3.	Der Alpenschutz in der Bundesverfassung.....	66
5.3.1.	Artikel 84 BV	66
a)	Schutz des Alpengebiets vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs (Art. 84 Abs. 1 BV)	68
b)	Verlagerungsauftrag und Bundesratskompetenz (Art. 84 Abs. 2 BV).....	70
c)	Transitstrassen-Kapazität (Art. 84 Abs. 3 BV).....	73
5.3.2.	Die Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 1 BV	77
5.3.3.	Würdigung	77
6.	Die nationale Umsetzung des Alpenschutzes	79
6.1.	Ausführungsgesetze des Alpenschutzartikels	80
6.1.1.	Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet	80
a)	Inhalt.....	80
b)	Würdigung	82
6.1.2.	Güterverkehrsverlagerungsgesetz	83
a)	Inhalt.....	83
b)	Würdigung	88
6.2.	Das Verlagerungsinstrumentarium.....	89
6.2.1.	LSVA	90
a)	Beschreibung.....	90
b)	Gesetzliche Grundlagen.....	92
6.2.2.	Erneuerung der Bahninfrastruktur (NEAT).....	93
a)	Beschreibung.....	93
b)	Gesetzliche Grundlagen.....	93
6.2.3.	Bahnreform.....	94
a)	Beschreibung.....	94
b)	Gesetzliche Grundlagen.....	95
6.3.	Die flankierenden Massnahmen	96
6.3.1.	Betriebsabteilungen im alpenquerenden KV.....	97
6.3.2.	Investitionshilfen für Umschlagsanlagen im KV.....	99
6.3.3.	Pauschale Rückerstattung der LSVA im KV-Vor- und Nachlauf	100
6.3.4.	Intensivierte Schwerverkehrskontrollen	101
6.4.	Verkehrspolitische Rahmenbedingungen und übrige Einflüsse	101
6.4.1.	Sonntags- und Nachtfahrverbot.....	101
6.4.2.	Zulassung als Strassentransportunternehmen	102

6.4.3.	Tropfenzählersystem, „Phase Rot“ und S-Verkehr.....	102
6.4.4.	Förderung des nicht alpenquerenden Schienengüterverkehrs	104
6.4.5.	Trassenpreise	104
6.4.6.	Schienenkapazitäten	105
6.4.7.	Die wirtschaftliche Entwicklung	106
6.4.8.	Ausländische Strassenverkehrsregime.....	106
7.	Die internationale Verankerung des Alpenschutzes	109
7.1.	Das Landverkehrsabkommen.....	109
7.1.1.	Allgemeines	109
7.1.2.	Diskriminierungsverbot	111
7.1.3.	Verbot einseitiger mengenmässiger Beschränkungen.....	112
7.1.4.	Freie Wahl des Verkehrsträgers	112
7.1.5.	Würdigung.....	114
7.2.	"Zürich Prozess"	115
7.3.	EU-Korridor-Projekt	116
7.4.	Alpenkonvention	117
7.4.1.	Was ist die Alpenkonvention?	117
7.4.2.	Verhältnis zum Alpenschutz.....	118
7.4.3.	Würdigung.....	118

Teil III: Das Gebot der Wirksamkeit staatlichen Handelns 120

8.	Artikel 170 der Bundesverfassung.....	121
8.1.	Entstehung.....	121
8.2.	Inhalt.....	122
8.2.1.	Auftrag der Bundesversammlung.....	122
8.2.2.	Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlichen Handelns	126
8.2.3.	Begriffliches	127
a)	Evaluationen	128
b)	Wirtschaftlichkeitsprüfungen	130
c)	Monitoring.....	131
d)	Controlling	132
8.3.	Umsetzung	132
8.3.1.	Allgemeine gesetzliche Grundlagen	132
a)	Das Parlamentsgesetz	133
b)	Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz	134
c)	Das Subventionsgesetz.....	136
8.3.2.	Parlamentarische Tätigkeiten im Rahmen der Wirksamkeitsüberprüfung	136
a)	Eidgenössische Finanzkontrolle.....	137
b)	Parlamentarische Verwaltungskontrolle	137
c)	Evaluationsaufträge der Kommissionen der Bundesversammlung.	138
d)	Erlasse mit Evaluationsklauseln	140
8.3.3.	Problematiken von Wirksamkeitsüberprüfungen	141
8.4.	Würdigung	143
9.	Die Gesetzesevaluation	144
9.1.	Beschreibung.....	146
9.2.	Prospektive und retrospektive Gesetzesevaluation	146
9.2.1.	Prospektive Gesetzesevaluation	147

9.2.2. Retrospektive Gesetzesevaluation	147
9.3. Zentrale Aspekte der Gesetzesevaluation	148
9.3.1. Wirkungsmodell	148
9.3.2. Perspektive	149
9.3.3. Kostenbetrachtungen	149
9.3.4. Weitere Aspekte	150
9.4. Spezialfall: Experimentelle Gesetzgebung	150
9.5. Würdigung.....	151

Teil IV: Evaluation im Alpenschutz.....155

10. Die Evaluationsklausel im Güterverkehrsverlagerungsgesetz.....	157
10.1. Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung	158
10.1.1. Monitoring Flankierende Massnahmen (MFM)	158
10.1.2. Die Verlagerungsberichte	159
10.1.3. Punktueller Evaluationen und Forschungsarbeiten	159
10.1.4. Prospektive Gesetzesbewertungen	160
10.2. Exkurs: Experimentelle Gesetzgebungsphase im Alpenschutz.....	161
10.3. Würdigung.....	163
11. Stand der Umsetzung des Alpenschutzes.....	165
11.1. Fakten und Zahlen aus den Verlagerungsberichten 2002-2015	165
11.1.1. Die einzelnen Verlagerungsberichte	165
a) Der Verlagerungsbericht 2002	165
b) Der Verlagerungsbericht 2004.....	166
c) Die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage.....	166
d) Der Verlagerungsbericht 2009.....	167
e) Der Verlagerungsbericht 2011	168
f) Der Verlagerungsbericht 2013.....	168
g) Der Verlagerungsbericht 2015	169
11.1.2. Zusammenfassung	170
11.2. Würdigung.....	171
12. Gesetzesbewertung im Alpenschutz	173
12.1. Ausführungsgesetzgebung von Artikel 84 BV.....	173
12.2. Gesetzgebungsprojekte mit Relevanz im Alpenschutz	176
12.2.1. 4-Meter-Korridor.....	176
12.2.2. FABI	177
12.2.3. Schienengüterverkehr in der Fläche	180
12.2.4. Der Ausbau der alpenquerenden Strasseninfrastruktur	181
Exkurs: Verhältnis zu Art. 84 BV	184
12.3. Würdigung.....	189
13. Wirksame Regulierung im Alpenschutz	190
13.1. Anforderungen an einen wirksamen Alpenschutz.....	190
13.1.1. Verbindliche Ziele	190
13.1.2. Effektive Massnahmen und Massnahmenkombinationen.....	191
13.1.3. Akzeptanz	192
13.2. Effektive Regulierungsgestaltung.....	192
13.2.1. Alternative Massnahmen.....	193
a) Die Suche nach dem "heiligen Gral" im Alpenschutz	193
b) Die Alpentransitbörse.....	193

c) Würdigung.....	195
13.2.2. Alternative Ziele.....	196
13.2.3. Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlage	198
13.2.4. Würdigung.....	199
Schlussfolgerungen	201
14. Zusammenfassung	202
15. Forderungen aus dem Gebot der Wirksamkeit	205
Quellen- und Grundlagenverzeichnis.....	207

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arten von Güterfahrzeugen.....	6
Abbildung 2: Die Alpenübergänge.....	7
Abbildung 3: Alpenquerender Güterverkehr 1980-2013 im sog. inneren Alpenbogen	8
Abbildung 4: Entwicklung alpenquerender Fahrten schwerer Güterfahrzeuge nach Immatrikulation 1981-2014	9
Abbildung 5: Identifizierte Zielbereiche für ein Zielsystem im Güterverkehr	60
Abbildung 6: Verlagerungskonzeption	90
Abbildung 7: Marktanteile im alpenquerenden Güterverkehr in %.....	95
Abbildung 8: Bundesmittel für Verlagerungsmassnahmen seit dem Inkrafttreten des Zahlungsrahmens 2011 (in Mio. CHF)	97
Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl alpenquerender Sendungen 2002-2014 ...	98
Abbildung 10: Tropfenzählersystem.....	103
Abbildung 11: Strassenbenützungsgebühren auf typischen Relationen im alpenquerenden Güterverkehr über französische, schweizerische und österreichische Alpenübergänge.....	107
Abbildung 12: Gegenstände der Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns	124
Abbildung 13: Zusammenarbeit zwischen Parlament, Exekutive und Eidg. Finanzkontrolle	140
Abbildung 14: Begriffsverständnis Regulierungsfolgenabschätzung	145
Abbildung 15: Verkehrliche Auswirkungen im alpenquerenden Güterverkehr	162
Abbildung 16: Status-quo und mögliche Optionen zur Weiterentwicklung des Alpenschutzes	170
Abbildung 17: Auswirkungen der NEAT und des 4-Meter-Korridors auf den Verkehr	177
Abbildung 18: Nutzen des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) für den Güterverkehr	179

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
aBV	(alte) Bundesverfassung vom 29. Mai 1874
AJP	Aktuelle juristische Praxis, St. Gallen
a.M.	anderer Meinung
AQGV	Alpenquerender Güterverkehr
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASB	Bundesamt für Strassenbau
ATB	Alpentransitbörse
ATF	Arrêt du Tribunal Fédéral
AS	Amtliche Sammlung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt (vormals BUWAL)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGFV	Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs vom 4. November 2009 (BGFV; SR 740.12)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

BGLE	Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE; SR 742.144)
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1)
BRB	Bundesratsbeschluss
BSG	Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1979 (BSG; SR 747.201)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
CBT	Ceneri-Basistunnel
CIM	Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer du 7 février 1970 (SR 0.742.403.2)
CIV	Convention internationale concernant le transport des voyageurs par chemin de fer du 7 février 1970 (SR 0.742.403.1)
COTIF	Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 (SR 0.742.403.1)
DTV	Durchschnittlicher Tagesverkehr
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711)
et al.	'et alii' bzw. 'et aliae' – übersetzt: "und andere"
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Bezeichnung des Verkehrsdepartements 1979-1997)
FABI	Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr") vom 20. Juni 2013, BBl 2013 4721
FiG	Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (Filmgesetz, FiG; SR 443.1)
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998, BBl 1998 1421

FiV	Filmverordnung vom 3. Juli 2002 (FiV; SR 443.11)
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0)
FLAG	Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget
Fn.	Fussnote
GBT	Gotthard-Basistunnel
gl.M.	gleicher Meinung
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GVK	Dienst für Gesamtverkehrsfragen
GVVG	Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1)
IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirksamkeitsprüfungen"
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrtsorganisation)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
KV	Kombinierter Verkehr
LBT	Lötschberg-Basistunnel
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748)
LV	Langsamverkehr
MFM	Monitoring Flankierende Massnahmen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.2)
NAWI	Neue Analytische Regelungswissenschaft
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale

N	Note
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NPM	New Public Management
NR	Nationalrat
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OTIF	Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115)
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1)
PPP	Public-Private-Partnership
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RID	Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (COTIF Anhang C)
RLG	Bundesgesetz über Rohrleitungen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe vom 4. Oktober 1963 (Rohrleitungsgesetz, RLG; SR 746.1)
RoLa	Rollende Landstrasse ("Huckepackverkehr"; begleiteter kombinierter Verkehr)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SGG	Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung
SR	Ständerat

SSA	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt
STVG	Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG; SR 725.14)
SVAG	Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81)
SVAV	Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811)
SZK	Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie
TrG	Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950 (Trolleybus-Gesetz, TrG; SR 744.21)
u.a.m.	und andere mehr
UKV	Unbegleiteter kombinierter Verkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (vormals EVED)
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VOBU	Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins

Glossar

Alpen-Initiative	Volksinitiative "zum Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr"
Alpentransitbörse	System handelbarer Zertifikate für den alpenquerenden Strassengüterverkehr
Alpenquerender Verkehr	(->) Verkehr, der den Alpenhauptkamm via Alpenübergang durchquert
Begleiteter kombinierter Verkehr	(->) Kombiniertes Verkehr, bei dem Fahrzeuge auf verschiedenen Verkehrsträgern transportiert werden und die Lenker der Fahrzeuge ebenfalls die gesamte Transportkette absolvieren
Evaluation	Prozess der Beurteilung des Wertes, der Qualität oder der Berechtigung eines Evaluationsobjektes
Externe Kosten	Kosten, die nicht vom Verursacher getragen werden, sondern der Allgemeinheit oder Dritten aufgebürdet werden
Kombinierter Verkehr	Transportkette von Gütern in (->) Wechselbehältern oder Fahrzeugen, die verschiedene Verkehrsträger beanspruchen
Landverkehrsabkommen	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)
Langsamverkehr	Fortbewegung zu Fuss, auf Rädern oder Rollen, angetrieben durch menschliche Muskelkraft ¹
New Public Management	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
Modal Split	Aufteilung eines spezifischen Verkehrsaufkommens auf verschiedene Verkehrsträger
Öffentlicher Verkehr	Angebote im Personenverkehr, die jeder Person zugänglich sind

¹ Definition des Bundesamts für Strassen (ASTRA)
(www.astra.admin.ch/themen/langsamverkehr; abgerufen am 20. Mai 2014)

Regulierung	Gesamtheit generell-abstrakter Vorschriften, unabhängig von der Stufe ihrer Verankerung (Verfassung, Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsverordnung)
Service public	Politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen ²
Transitverkehr	Transporte durch Länder, die weder Ausgangs- noch Bestimmungsland sind
Trasse	Örtlich und zeitlich bestimmter Fahrweg auf einer Eisenbahninfrastruktur (vgl. Art. 9a Abs. 4 EBG)
Unbegleiteter kombinierter Verkehr (UKV)	(->) Kombiniertes Verkehr, bei dem die Wechselbehälter "umgeschlagen" und mittels verschiedener Fahrzeuge transportiert werden
Verwaltungsverordnung	Generell-abstrakte Anweisung einer Behörde an die Anwender gesetzlicher Normen, die hauptsächlich zum Zweck hat, eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Praxis zu gewährleisten ³
Verkehr	Örtliche Verschiebung von Personen oder Gütern
Verkehrsträger	Gesamtheit aller Infrastruktureinrichtungen, auf denen spezifische Verkehrsmittel (z.B. Strassenfahrzeuge) bewegt werden
Wechselbehälter	Behälter, der mit Frachtgut beladen und von verschiedenen Verkehrsmitteln transportiert wird

² Definition gemäss Bundesrat, Bericht "Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)" vom 23. Juni 2004, BBl 2004 4569

³ Diese Definition ist angelehnt an MÄGLI PETER, Zugänglichkeit der Verwaltungsverordnungen (Weisungen) des Bundes, LeGes 2013/1.

"Ein Ziel ohne Plan ist nur ein Wunsch"

(Antoine de Saint-Exupéry, 1900-1944)

Einleitung

- 1 Die Schweiz ist ein Transitland. Eine der wichtigsten Nord-Süd-Strassenverbindungen Europas führt über die Gotthardroute quer durch das Land: von Basel über Luzern und Aldorf durch den Gotthardstrassentunnel nach Lugano und Chiasso. Die alpenquerenden Schweizer Strassen über den San Bernardino, den Simplon und den grossen Sankt Bernhard reichen nicht an die Bedeutung der Gotthardroute heran.
- 2 Anlässlich der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels im Jahre 1980 versprach der damalige Bundesrat Hans Hürlimann⁴, der Tunnel sei kein Korridor für den Schwerkverkehr. Er präzisierte gar: "In der baulichen Gestaltung ist diese Strasse unter dem Berg nicht für den Transport von Gütern angelegt"⁵. Bereits in den ersten fünf Jahren fuhren im Schnitt jährlich über eine Viertelmillion schwere Strassengüterfahrzeuge durch den Tunnel. In den letzten fünf Jahren waren es durchschnittlich jeweils über 800'000⁶. Gesamthaft überqueren heute etwas mehr als eine Million schwere Strassengüterfahrzeuge die Schweizer Alpen, gut die Hälfte davon im Transit durch die Schweiz⁷. Die Verkehrsentwicklung hielt sich nicht an die politischen Vorgaben.
- 3 Die Schiene trägt heute mit einem Anteil von beinahe 70% noch immer den wesentlich grösseren Teil des alpenquerenden Güterverkehrs als die Strasse. Der Transitanteil liegt bei über 87%⁸, d.h. nur ein sehr geringer Teil des alpenquerenden Schienengüterverkehrs entfällt auf Import-, Export- und Binnenverkehre. Auf der Lötschbergachse ist seit 2007 die Infrastruktur der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) in Betrieb, die fahrplanmässige Inbetriebnahme des neuen Gotthard-Basistunnels ist auf Dezember 2016 vorgesehen.
- 4 Es bestehen unterschiedliche Szenarien und Meinungen darüber, wie sich der alpenquerende Güterverkehr künftig entwickeln wird. Einigkeit herrscht insofern, als ein Wachstum als sicher gilt⁹. Die schweizerische Verlagerungspolitik, die diese Entwicklung im alpenquerenden Strassengüterverkehr aufhalten bzw. umkehren will, hat seit Beginn ihrer Umsetzung ab dem Jahr 2001 die gesetzlichen Ziele trotz des Einsatzes erheblicher Fördermittel zugunsten der Schiene nicht erreicht. Diskus-

⁴ Hans Hürlimann (1918-1994) war CVP-Politiker aus dem Kanton Zug und von 1973-1982 Mitglied des Bundesrats.

⁵ Siehe z.B. Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Sendung mySchool vom 18. November 2013; abgerufen am 14. Juli 2014 auf <http://www.srf.ch/player/tv/srfmyschool/video/zeitreise-der-gotthard-strassentunnel-2731?id=41d2537e-5da3-4555-9fa0-306a9bdfed22>.

⁶ Dieser Verkehr wird vorwiegend tagsüber an Werktagen abgewickelt; Sonntags (und nachts) gilt grundsätzlich ein Fahrverbot für den schweren Strassengüterverkehr (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.4.1, S. 101).

⁷ Vgl. Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2015, S. 16.

⁸ Verlagerungsbericht 2015, S. 21

⁹ Vgl. die detaillierten Verkehrsprognosen in Abschnitt 1.2.2, S. 10 ff.

sionen über denkbare Richtungswechsel in der Verkehrsverlagerung mehren sich. Der Bau einer zweiten Gotthardstrassentunnelröhre steht trotz fragwürdiger Verfassungsmässigkeit auf der Abstimmungsagenda 2016.

Es hat verschiedene Gründe, weshalb die Verlagerungsziele nicht erreicht wurden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben dem Parlament obliegen und wie diese in der Vergangenheit wahrgenommen wurden. Wo bestehen Lücken und wo sind Versäumnisse zu bemängeln? Wie könnte die Regulierung im Alpenschutz insgesamt wirksamer ausgestaltet werden? 5

Das Gebot der Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns fand im Rahmen der jüngsten Totalrevision Eingang in die schweizerische Bundesverfassung¹⁰. Das Parlament ist heute gestützt auf Artikel 170 BV verpflichtet, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirkungen hin zu überprüfen oder überprüfen zu lassen. Vorliegend werden Inhalt und Grenzen dieser Verpflichtung der Bundesversammlung im Bereich des Alpenschutzes untersucht. 6

Es wird aber keine Evaluation der Verlagerungspolitik gemacht; die Wirksamkeitsüberprüfung selbst, d.h. die Evaluation im Bereich des Alpenschutzes und die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse werden untersucht. Dabei wird auch dem Verhältnis zwischen Politik und Recht besondere Beachtung geschenkt. 7

¹⁰ BV, SR 101

1. Der alpenquerende Güterverkehr (AQGV)

1.1. Geschichte des alpenquerenden Verkehrs

- 8 Die Alpenübergänge durch die Schweiz gewannen seit dem Mittelalter mit dem vermehrten Aufkommen des Handels stetig an Bedeutung. Zunächst folgten die Routen noch stark der Topographie, wanden sich durch Dörfer und Gemeinden. Mit der Zeit – und bis heute – wurden auf den transalpinen Wegen unzählige Bauwerke errichtet, die es möglich machten, immer direkter zu reisen und Waren zu transportieren. Heute ist die alpenquerende Infrastruktur mit ihren vielen Brücken und Tunnel weitgehend vom Gelände emanzipiert.
- 9 Transalpiner Warentransport bedeutete ursprünglich stark zerstückelte Transportketten mit zahlreichen Etappen. Sogenannte "Säumer" wickelten gegen ein Entgelt den Transport einer Fracht durch ihr Gemeindegebiet ab. Sie mussten sich dafür aber auch am Unterhalt der Infrastruktur ihrer Gemeinde beteiligen. Auf diese Weise konnten die Anliegergemeinden an der Wertschöpfung der Warentransporte direkt teilhaben. Angesichts zunehmender Verkehrsströme zwischen den grossen Handelszentren nördlich und südlich der Alpen wurde die Forderung der Kaufleute nach "ungebrochenen", schnelleren Transportmöglichkeiten immer stärker. Die Säumer waren in ihren Gemeinden nämlich meist auch Bauern: Wenn landwirtschaftliche Arbeiten erledigt werden mussten, hatten Transportbedürfnisse keinen Vorrang¹¹.
- 10 Sogenannte "Strack- oder Direktfuhren" ermöglichten dank ungebrochener Transportketten schnellere Transportzeiten. Die Güter wurden nicht mehr von Gemeindegäuer an Gemeindegäuer bzw. von "Sust"¹² zu Sust weitergegeben, sondern durch auswärtige "Stracksäumer" transportiert. Das ging zwar schneller; da die Gemeinden bei diesen Transporten aber nicht mehr direkt von den Transporten profitieren konnten, wurden Abgaben für die Benutzung der Strassen erhoben. Im Gotthardgebiet bezeichnete man solche Abgaben als "Fürleite"¹³.

¹¹ Vgl. dazu AERNI KLAUS/BETSCHART ANDRES, 2000 Jahre Transit: von der Rodfuhr zur NEAT, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit.

¹² Als Susten wurde im Mittelalter die Lagerhäuser für die Transitgüter bezeichnet (vgl. dazu GLAUSER FRITZ, Die Transit-Infrastrukturen im Hohen Mittelalter, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit, S. 13).

¹³ Vgl. AERNI/BETSCHART, Transit, S. 6. Etymologisch lässt sich Fürleite von 'furleytum' ableiten, was soviel bedeutet wie "weiter führen" bzw. "vorwärts leiten" (GLAUSER FRITZ, Die Transit-Infrastrukturen im Hohen Mittelalter, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit, S. 15).

Während die Hauptachse über die Schweizer Alpen zunächst über das Wallis führte, gewann die Gotthardroute mit der Überwindung der Schöllenschlucht vor etwa 800 Jahren aufgrund ihrer kurzen Wegstrecke durch die Alpen an Bedeutung. Bis ins Spätmittelalter blieben aufgrund des mit dem Saumsystem verbundenen Anliegnutzens zahlreiche Routen für den Transitverkehr bestehen. 11

In der Neuzeit folgten dem Bau neuer Fahrstrassen zu Beginn des 19. Jahrhunderts zwei Eisenbahnlinien auf der Gotthard- (1882) und auf der Bern-Lötschberg-Simplon-Achse (1913)¹⁴. Im Anschluss daran verlagerte sich der alpenquerende Warentransport fast vollständig auf die Schiene und wurde überhaupt erst in wesentlich grösseren Dimensionen möglich. Seine Qualität als eigentliche Transitachse stellte der Gotthard insbesondere im zweiten Weltkrieg unter Beweis, als die Achsenmächte Deutschland und Italien einen Grossteil der kriegsbedingten Güterströme auf der Schiene durch die Schweiz leiteten¹⁵. 12

Erst der Ausbau von Autobahnen durch die Alpen, der 1980 in der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels mündete, machte die Strasse gegenüber der Schiene wieder konkurrenzfähig¹⁶. Der Bau der NEAT mit neuen Eisenbahntunnel am Lötschberg und am Gotthard soll die zwischenzeitliche Abwanderung der transalpinen Güter auf die Strasse wieder ausgleichen¹⁷. 13

1.2. Entwicklung der alpenquerenden Güterverkehrsströme

In den vergangenen 50 Jahren hat der Strassenverkehr in der Schweiz ein enormes Wachstum erlebt. Das gesamte Nationalstrassennetz wurde in dieser Zeitspanne auf mehr als das Sechzehnfache ausgebaut und umfasst heute mehr als 1800km¹⁸, während sich der Umfang des Schweizer Schienennetzes in derselben Zeit praktisch nicht veränderte¹⁹. Die Anzahl Personenwagen, die auf schweizerischen Strassen 14

¹⁴ Über die Hintergründe des Prozesses der Routenwahl vgl. anschaulich: FREY THOMAS, Träume und Realitäten - Schweizer Alpenbahnprojekte 1840 bis 1914, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit.

¹⁵ Vgl. MAISSEN THOMAS, Die Geschichte der Schweiz, 5. Auflage (Hier und Jetzt), 2015, S. 267.

¹⁶ Zur Verkehrsmengenentwicklung in der jüngeren Vergangenheit vgl. Abschnitt 1.2.

¹⁷ Die NEAT ist eines der Hauptinstrumente der Schweizer Verlagerungspolitik (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.2.2, S. 93 sowie INFRAS, Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Verlagerungsziels im Güterverkehr, 2012).

¹⁸ Vgl. Bundesamt für Strassen (ASTRA), Strassen und Verkehr – Zahlen und Fakten, 2013, S. 30 sowie HIDBER CARL/BISCHOFBERGER NIKOLAUS, Verkehrsangebot Schweiz 1960-1992, Schriftenreihe des IVT Nr. 93, 2. Auflage, 1993, S. 67.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Mobilität und Verkehr 2013, S. 24 sowie Hidber/Bischofberger, Verkehrsangebot, S. 67.

verkehren, wuchs seit den 1960er Jahren von einer halben Million auf weit über vier Millionen im Jahr 2012²⁰. Die Transportleistung im Strassengüterverkehr nahm in diesem Zeitraum in der gesamten Schweiz um knapp 600% zu. Aussagen zur Aufteilung der Strassentransporte zwischen leichten und schweren Strassengüterfahrzeugen sind erst seit den 1990er Jahren möglich²¹. Zwar sind die meisten Strassengüterfahrzeuge, die auf Schweizer Strassen verkehren, Lieferwagen. Die Transportleistung der schweren Strassengüterfahrzeuge beträgt aber mehr als 90%, was an den vergleichsweise grossen Ladegewichten liegt²².



Abbildung 1: Arten von Güterfahrzeugen²³

- 15 Obwohl sich der transalpine Warenverkehr im Spätmittelalter und in der Frühzeit immer stärker entwickelt hatte, waren die damals transportierten Mengen im Vergleich zu heute geradezu unbedeutend²⁴. Bei der Betrachtung des alpenquerenden Verkehrsaufkommens wird der Fokus auf die Zeit seit Eröffnung des Gotthardstrassentunnels im Jahr 1980 gelegt. Seit diesem Zeitpunkt werden offizielle Erhebungen

²⁰ Vgl. BFS, Mobilität, S. 30 sowie HIDBER/BISCHOFBERGER, Verkehrsangebot, S. 67.

²¹ Die Transportleistung im Strassengüterverkehr misst man in Tonnenkilometern (vgl. zur Entwicklung seit 1960: HIDBER/BISCHOFBERGER, Verkehrsangebot, S. 68 f., sowie Bundesamt für Statistik (BFS), Mobilität und Verkehr 2013, S. 58 ff.).

²² Vgl. BFS, Mobilität, S. 34 und 59.

²³ Quelle: BFS, Mobilität, S. 34.

²⁴ Vgl. FURTER RETO, Transitverkehr in den Alpen: einige Mengenangaben, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpen transit, der auf S. 18 ausführt: "Was im 14. Jahrhundert jährlich über die Alpen gesäumt wurde, hätte heute in einigen Dutzend Lastwagen Platz".

zum AQGV gemacht²⁵. Der transalpine Personenverkehr in der Schweiz wurde im Jahr 1991 erstmals durch den damaligen Dienst für Gesamtverkehrsfragen²⁶ (GVF) erfasst²⁷.

Der Alpenbogen erstreckt sich von Ventimiglia bis Wien und umfasst insgesamt 14 Übergänge, die für den Güterverkehr bedeutend sind. Der innere Alpenbogen reicht vom Mt. Cenis/Fréjus bis zum Brenner.

16

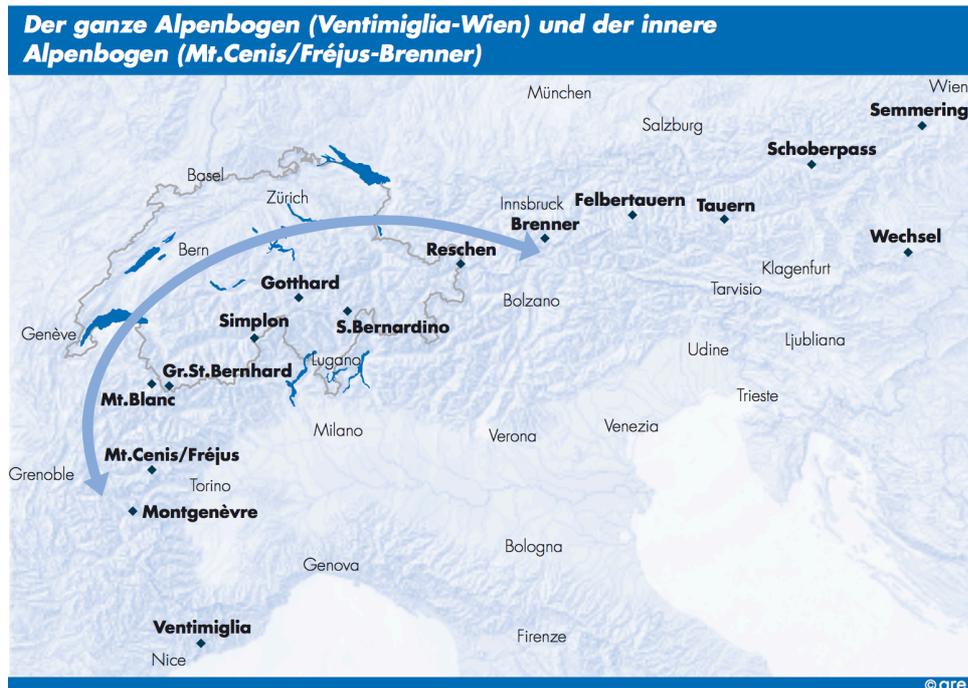


Abbildung 2: Die Alpenübergänge²⁸

²⁵ Die Qualität der Datengrundlage ist entscheidend für konkrete Aussagen zum Verkehrsaufkommen. Leider wurden Verkehrsdaten erst spät systematisch und flächendeckend erfasst und die Erhebungsmethoden unterlagen auch in jüngster Zeit wieder Anpassungen (vgl. dazu Verlagerungsbericht 2015, S. 11).

²⁶ Der GVF gehörte dem Verkehrsdepartement (bis 1997 als "EVED", seither als "UVEK" bezeichnet) an und unterstand direkt dem Generalsekretariat. Die durch den GVF wahrgenommenen Aufgaben wurden an das Amt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Statistik (BFS) und im Zuge der Umsetzung der flankierenden Massnahmen seit 2001 teilweise auch an das Bundesamt für Verkehr (BAV) übertragen.

²⁷ Vgl. TSCHOPP MARTIN, Transitverkehr in der Schweiz – Kommentierte Bibliographie, 2002, S. 6. Im Rahmen dieser Erhebung wurde festgestellt, dass das Verhältnis zwischen Strasse und Schiene im transalpinen Personenverkehr etwa $\frac{3}{4}$ zu $\frac{1}{4}$ zugunsten der Strasse (motorisierter Individualverkehr) beträgt. Dieses Verhältnis verschob sich seither nochmals zugunsten der Strasse, auf der 2007 etwa 85% der alpenquerenden Reisenden unterwegs waren (vgl. dazu Bundesamt für Statistik (BFS), Alpen- und grenzquerender Personenverkehr 2007 (A+GQPV), 2009, S. 29).

²⁸ Quelle: ARE, Wege, S. 9.

- 17 Der sogenannte "innere Alpenbogen" mit den Übergängen in der Schweiz und in unmittelbarer Nähe meistert rund 60% des gesamten europäischen Güterverkehrs über die Alpen²⁹.

1.2.1. Die alpenquerende Verkehrsentwicklung seit 1980

- 18 Im Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Gotthardstrassentunnels hatte die Schiene im alpenquerenden Güterverkehr durch die Schweiz einen Marktanteil von 93%. Nur gerade 7% der transalpinen Transporte durch die Schweiz wurden auf der Strasse abgewickelt³⁰. Seither sank der Anteil der Schiene beträchtlich, auch wenn er in jüngster Zeit wieder zulegen konnte³¹.
- 19 Im internationalen Vergleich ist der schweizerische Schienenanteil im AQQV auch heute noch deutlich am grössten. In Frankreich verlor die Schiene in den letzten 30 Jahren auf tiefem Niveau ebenfalls Anteile, heute werden dort gerade noch 15% der Güter auf der Schiene transportiert. Auch in Österreich ist der Schienenanteil im AQQV nicht einmal halb so gross wie in der Schweiz, die immerhin über zwei Drittel der alpenquerenden Güter auf der Schiene transportiert.

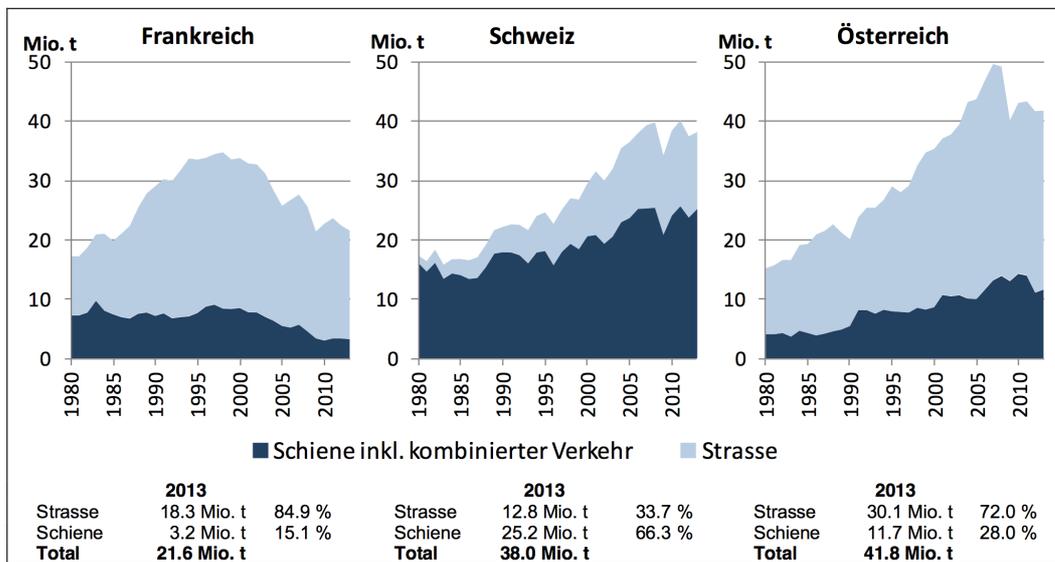


Abbildung 3: Alpenquerender Güterverkehr 1980-2013 im sog. inneren Alpenbogen³²

²⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Wege durch die Alpen – Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene, 2001, S. 9.

³⁰ Vgl. ARE, Wege, S. 6.

³¹ Im 2014 betrug der Schienenanteil im AQQV 67.7% (Verlagerungsbericht 2015, S. 24).

³² Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 25.

Damit im Güterverkehr ein solcher "Modal Split" (vgl. obenstehende Grafik), d.h. die Aufteilung des Güterverkehrsaufkommens auf verschiedene Verkehrsträger überhaupt bestimmt werden kann, sind die Tonnagen der transportierten Güter mittels komplexer Modelle zu eruierten³³.

20

Neben der Entwicklung der transportierten Mengen interessiert aber auch die Anzahl der absolvierten Fahrten auf den schweizerischen Strassen. Diese Anzahl steht nicht in einem starren Verhältnis zur transportierten Gütermenge; so hat die durchschnittliche Beladung schwerer Strassengüterfahrzeuge seit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) um knapp zwei Drittel zugenommen³⁴. Seit Eröffnung des Gotthardstrassentunnels hat sich die Zahl schwerer Güterfahrzeuge, die insgesamt über die Schweizer Alpen fahren, in etwa vervierfacht. Insgesamt sind mehr als doppelt so viele ausländische wie schweizerische Fahrzeuge unterwegs; etwa eine halbe Million Fahrten werden im Transit durch die Schweiz³⁵ durchgeführt.

21

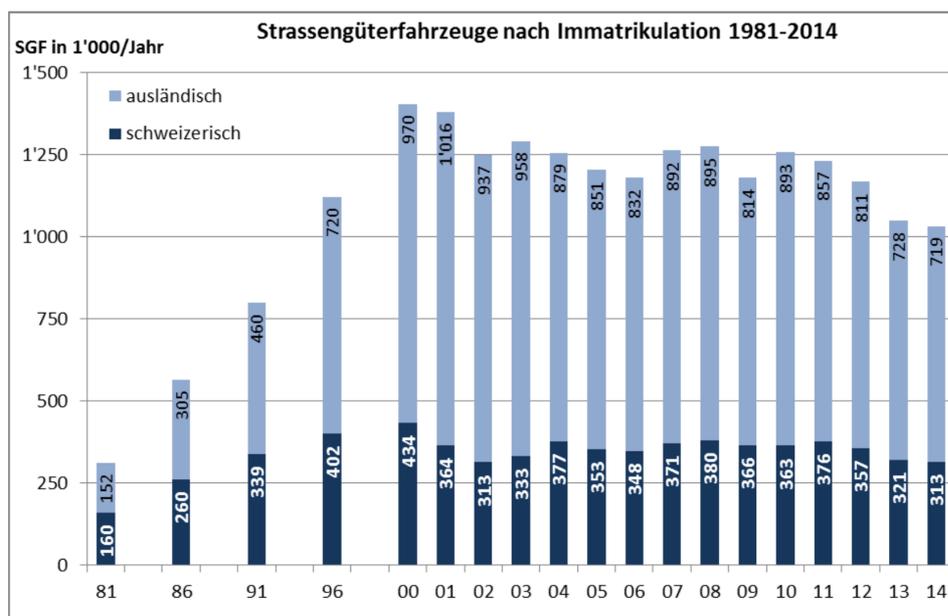


Abbildung 4: Entwicklung alpenquerender Fahrten schwerer Güterfahrzeuge nach Immatrikulation 1981-2014³⁶

³³ So müssen bei der Schiene die Gewichte des Rollmaterials und generell die Gewichte der Transportbehälter abgezogen werden, damit ein direkter Vergleich zu den auf der Strasse transportierten Gütertonnagen möglich wird.

³⁴ Vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 60 f.

³⁵ Verlagerungsbericht 2015, S. 16.

³⁶ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 14.

1.2.2. Verkehrsprognosen

- 22 In der bisherigen Entwicklung des Verkehrs gibt es hauptsächlich eine wesentliche Konstante: Verkehr ist immer quantitativ gewachsen. Die Mobilität von Personen und Gütern ist heute weltweit so hoch wie nie zuvor. Jeder Bau einer neuen Verkehrsinfrastruktur bildete die Basis für weiteres Verkehrswachstum. "Wer Strassen sät, wird Verkehr ernten"³⁷, dieses bekannte Sprichwort lässt sich auf alle Verkehrsträger ausdehnen. Es gibt in der Geschichte des Verkehrs kein Beispiel dafür, dass eine neue Infrastruktur zu weniger Verkehr geführt hätte. Selbstverständlich tragen beispielsweise Umfahrungsstrassen unter anderem dazu bei, Ortschaften vom Durchgangsverkehr (und seinen Emissionen) zu entlasten. Da neue, bessere Infrastrukturen jedoch bequemere und schnellere Transporte ermöglichen, verbessern sich dadurch aber auch immer die Rahmenbedingungen für die Verkehrsteilnehmer. Ohne flankierende Massnahmen führt dies im Ergebnis zu einem weiteren Wachstum des Verkehrs³⁸.
- 23 Das Verkehrswachstum ging in der Vergangenheit Hand in Hand mit dem wirtschaftlichen Wachstum. Die Forderung nach einer Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch bzw. Umweltbelastung stammt aus neuerer Zeit³⁹. Während die Schweiz in anderen Netzwerkindustrien wie beispielsweise dem Energiesektor Beschränkungsprogramme bzw. die Beeinflussung der Nachfrage auf die politische Agenda genommen hat⁴⁰, sind entsprechende Ansätze im Verkehr ausserhalb der durch das Schweizer Stimmvolk angenommenen Alpenschutzinitiative⁴¹ bisher nicht vorhanden. Die Mobilität als Ganzes, verstanden als Möglichkeit der räumlichen Bewegung von Personen und Gütern auf verschiedenen Verkehrsträgern, soll in der Schweiz nicht grundsätzlich eingeschränkt werden. Zweckmässige Ansätze zu einer Steuerung der Mobilitätsnachfrage müssten notwendigerweise ein verkehrsträgerübergreifendes Bepreisungssystem umfassen. In der Legislaturplanung 2011-2015 des Bundesrats figuriert ein Konzeptbericht "Mobility Pricing" unter den sogenannten "weiteren Geschäften"⁴². Der Bundesrat ist

³⁷ Dieses Zitat stammt vom Daniel Goeudevert, einem französischen Schriftsteller, Automobilindustriemanager und Berater (geb. 31. Januar 1942).

³⁸ Verkehrswachstum kann aus volkswirtschaftlicher Sicht natürlich auch erwünscht sein.

³⁹ Vgl. dazu z.B. INFRAS/IRE (Istituto di ricerca economica), Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006, Forschungsauftrag SVI 2001/524 auf Antrag der Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure, S. 32 ff.

⁴⁰ Vgl. z.B. die Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative "Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)" vom 4. September 2013, BBl 2013 7561.

⁴¹ Vgl. dazu im Detail die Ausführungen in Kapitel 5, S. 64 ff.

⁴² Botschaft über die Legislaturplanung 2011-2015 vom 25. Januar 2012, BBl 2012 481, S. 618; der Bundesrat hat einen entsprechenden Berichtsentwurf von Mai bis Mitte

der Ansicht, dass sich längerfristig gestützt auf einen solchen Konzeptbericht weisen müsse, wie die Schweiz leistungsfähige öffentliche Infrastrukturen bewahre. Allerdings müssten konkrete Ausbauvorhaben – verknüpft mit Finanzierungslösungen – schon vorher in die Wege geleitet werden⁴³.

In der EU sind – wenn auch nicht rechtlich verbindlich – verschiedene Ziele der Verkehrs- bzw. Emissionsvermeidung und der Verlagerung des Verkehrs auf energieeffizientere Verkehrsträger im Verkehrsweissbuch 2011⁴⁴ formuliert. 24

Prognosen sind immer zukunftsgerichtet und daher naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet. Aus diesem Grund gibt es bei Vorhersagen immer unterschiedliche Meinungen und methodische Ansätze. Dies ist auch im alpenquerenden Güterverkehr so. Gerade in neuerer Zeit wurden aber im Bereich der Verkehrsprognosen grosse Fortschritte erzielt und mittels Einbezugs eines "Bottom-Up-Ansatzes"⁴⁵ können mittlerweile belastbarere Ergebnisse erarbeitet werden. Basierend auf der Synthese der bestehenden Güterverkehrsprognosen ist davon auszugehen, dass im Zeitraum bis 2030 eine Zunahme der gesamten über die Alpen transportierten Güter-Tonnagen – auf Schiene und Strasse – von 40-45% zu verzeichnen sein wird⁴⁶. Haupttreiber für diese Entwicklung wird der italienische Aussenhandel sein, insbesondere die Nahrungsmittelindustrie und die Transporte von Kunststoffwaren. Lediglich etwa 10% der alpenquerenden Gütertransporte weisen keinen Bezug zum italienischen Aussenhandel auf⁴⁷. 25

September 2015 in eine Anhörung gegeben, damit nach Auswertung der Ergebnisse eine "breite gesellschaftliche und politische Diskussion geführt werden kann" (<http://www.astra.admin.ch/themen/00901/index.html?lang=de>; abgerufen am 13. Dezember 2015).

⁴³ Botschaft Legislaturplanung 2011-2015, S. 602; Als Beispiel einer solchen Finanzierungslösung kann die FABI-Vorlage dienen (vgl. die Botschaft zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1577).

⁴⁴ Europäische Kommission, Weissbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, 2011. Vgl. dazu auch Rz. 155, S. 56 f.

⁴⁵ Die gesamtmodalen Nachfrageerwartungen aus volkswirtschaftlicher Sicht (Top-Down) werden dabei mit den Entwicklungsperspektiven einzelner Branchen, Warengruppen und Regionen (Bottom-Up) ergänzt.

⁴⁶ Vgl. INFRAS, Schienengüterverkehr im alpenquerenden Verkehr – Analysen und Entwicklungen, 2013, S. 3. Demgegenüber ist zu erwarten, dass der gesamte Güterverkehr in der Schweiz – gemessen an den transportierten Tonnagen – in der gleichen Zeitspanne um etwa 25% zunehmen wird (vgl. dazu INFRAS/BAKBASEL/IVT, Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030, 2012, S. 102).

⁴⁷ So INFRAS, Schienengüterverkehr, S. 12; vgl. auch Verlagerungsbericht 2015, S. 33f.

- 26 Mit der erwarteten Transportmenge ist jedoch noch nichts gesagt zur Verteilung der Transporte auf die einzelnen Verkehrsträger. Es ist – unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien – davon auszugehen, dass die Schiene aufgrund quantifizierbarer Infrastruktureffekte⁴⁸ im Zeitraum bis 2030 mit einem Wachstum von 50-60% insgesamt stärker an der Gesamtzunahme des alpenquerenden Güterverkehrs partizipieren wird als die Strasse⁴⁹. Aber auch der Strassengüterverkehr wird im alpenquerenden Bereich weiter wachsen. Die durchschnittliche Beladung der schweren Strassengüterfahrzeuge wird zeigen, auf wie viele alpenquerende Fahrten sich ein solches Wachstum dereinst verteilt, wenn es ungebremst zugelassen wird.

1.3. Die negativen Auswirkungen des Transitverkehrs

- 27 Negative Aspekte des Verkehrs traten in den zurückliegenden Jahrzehnten immer stärker zutage. Überlastungen der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen, Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz zu Spitzenzeiten, Überschreitungen umweltrechtlicher Grenzwerte, überfüllte Züge im Fern- und Regionalverkehr; das alles gehört heute zur Tagesordnung. Vorliegend soll im Zusammenhang mit negativen Auswirkungen des Verkehrs jedoch auf den alpenquerenden Bereich fokussiert werden.
- 28 Der Transitverkehr wurde erst im Zuge der rasanten strassenseitigen Entwicklung von einer Mehrheit der Bevölkerung als Problem wahrgenommen. Das ungezügelte Wachstum des Strassenverkehrs, das lange Zeit als Wohlfahrtssignal betrachtet wurde, wandelte sich für einen Teil der Bevölkerung nach der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels zunehmend zu einer ökologischen Bedrohung.
- 29 Welche Probleme bringt das starke Wachstum des Transitverkehrs mit sich? Da sind einerseits die verkehrlichen Effekte wie z.B. eine sehr hohe Kapazitätsauslastung auf Strasse und Schiene und das damit einhergehende gesteigerte Sicherheitsrisiko. Im Zentrum der Diskussionen stehen aber vor allem die erheblichen Emissionen, die der transitierende (Güter-)Verkehr erzeugt und die – insbesondere im sensitiven Alpengebiet – zunehmend als belastend wahrgenommen werden.
- 30 Im Transitverkehr setzt sich die alte – im Mittelalter eingeleitete – Entwicklung der Abnahme des Nutzens der Anliegergemeinden fort. Die Definition der "Anliegergebiete" ist angesichts der aktuellen Verkehrsverhältnisse weiter zu fassen. Diese Gebiete machen heute wohl einen Grossteil der Schweiz aus. Zwar generiert der Schwerverkehr zweifellos auch heute einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Davon

⁴⁸ Solche Infrastruktureffekte stellen insbesondere die Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels sowie der Ausbau der Gotthardachse zu einem 4-m-Korridor dar.

⁴⁹ Vgl. INFRAS, Schienengüterverkehr, S. 3.

zu unterscheiden ist aber ein allfälliger externer Nutzen des Schwerverkehrs, verstanden als Leistungen für die Allgemeinheit. Solche Leistungen sind in der Regel durch das Entgelt für den Transport gedeckt. Sie werden vom Transportgewerbe selbst beansprucht und damit internalisiert. Daher stellen solche Leistungen für die allgemeine Bevölkerung gemäss bundesgerichtlicher Einschätzung keinen Nutzen dar⁵⁰. Dieser Einschätzung ist beizupflichten. Ist ein geldwerter externer Nutzen einer Dienstleistung vorhanden, wird sie jeder Dienstleister, der sich ökonomisch verhält, einpreisen. Das gilt auch für das Transportgewerbe.

Die Bundeskasse profitiert auch heute aufgrund der Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) vom Transitverkehr durch die Schweiz; diese Abgabe hat die Deckung der Kosten des Verkehrs zum Gegenstand. Als zeitgenössische Fortsetzung der mittelalterlichen "Fürleite" soll sie der Allgemeinheit verursachte Kosten, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt werden, ausgleichen⁵¹. Im Gegensatz zum Mittelalter, als nur die Strassenunterhaltskosten, die von den Gemeinden getragen werden mussten, an die Benutzer überwältigt werden sollten, bezweckt die LSVA über die langfristige Deckung der Infrastrukturkosten hinaus die Abgeltung der *externen Kosten* des Verkehrs.

Extern sind Kosten des Verkehrs, die nicht bei den sie verursachenden Verkehrsteilnehmenden, sondern bei Dritten bzw. der Allgemeinheit anfallen⁵². Die externen Kosten des Schwerverkehrs betreffen Unfälle⁵³, Lärm⁵⁴, Gesundheit⁵⁵, Gebäudeschäden durch Luftverschmutzung, Klima, Natur und Landschaft⁵⁶, Ernteauffälle, Waldschäden, Bodenschäden, Zusatzkosten in städtischen Räumen⁵⁷, vor- und nachgelagerte Prozesse⁵⁸ sowie Staukosten⁵⁹.

⁵⁰ Vgl. dazu BGE 136 II 337 E. 6.5 S. 357.

⁵¹ Vgl. Artikel 85 Absatz 1 BV sowie Artikel 7 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG; SR 641.81).

⁵² Vgl. zum Ganzen Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Externe Kosten 2005-2009 – Berechnung der externen Kosten des Strassen- und Schienenverkehrs in der Schweiz, 2012.

⁵³ Dazu zählen diejenigen unfallbedingten Kosten, die nicht von den Unfallverursachern bzw. deren Versicherungen bezahlt werden (ARE, Externe Kosten, S. 7).

⁵⁴ Diese bestehen aus Mietzinsausfällen und lärmbedingten Gesundheitskosten (ARE, Externe Kosten, S. 8).

⁵⁵ Gemeint sind luftverschmutzungsbedingte Gesundheitskosten; sie setzen sich aus medizinischen Behandlungskosten, dem Produktionsausfall, den Wiederbesetzungskosten sowie immateriellen Kosten zusammen (ARE, Externe Kosten, S. 8).

⁵⁶ Von Bedeutung in diesem Zusammenhang sind vor allem Habitatverluste und Habitatfragmentierungen (ARE, Externe Kosten, S. 10).

⁵⁷ Diese Zusatzkosten berechnen sich anhand der Wartezeit für die Strassenüberquerung von Fussgängern und Fahrradfahrern sowie von Infrastrukturkosten für die Trennung von

- 33 Insgesamt verursacht der Strassengüterverkehr in der Schweiz mehr als zehnmal höhere externe Kosten als der Schienengüterverkehr. Gestützt auf die aktuellsten Berechnungen und die einschlägige Rechtsprechung ist allerdings davon auszugehen, dass die LSVA die externen Kosten des Schwerverkehrs heute praktisch vollständig deckt⁶⁰.
- 34 Die Tragung der externen Kosten im Rahmen der LSVA bedeutet zwar eine Umsetzung des Verursacherprinzips beim Schwerverkehr. Es führt aber nicht dazu, dass die negativen Auswirkungen durch den Schwerverkehr wegfallen. Im alpenquerenden Strassengüterverkehr beschränkt sich der Gesetzgeber nicht auf das Ziel der Deckung der externen Kosten; er schreibt konkrete Ziele für das absolute Verkehrsaufkommen vor⁶¹.

MIV und Langsamverkehr (ARE, Externe Kosten, S. 13). Derartige Kosten sind im alpenquerenden Bereich nicht zu erwarten.

⁵⁸ Kosten aus vor- und nachgelagerten Prozessen entstehen im Zusammenhang mit "der Bereitstellung der Antriebsenergie für Fahrzeuge, beim Bau und der Entsorgung der Fahrzeuge sowie beim Bau der Verkehrsinfrastrukturen" (ARE, Externe Kosten, S. 13).

⁵⁹ Gemäss der jüngsten Rechtsprechung ist es zulässig, einen Teil der Staukosten direkt dem Schwerverkehr anzulasten und daher bei der Bemessung der LSVA mit zu berücksichtigen (Urteil (des Bundesgerichts) 2C_1162/2012 vom 8. August 2013).

⁶⁰ Vgl. die detaillierten Berechnungen in BGE 136 II 337 E. 3.3 S. 343. Trotzdem soll die nun geplante Erhöhung (bzw. Abklassierung) aufgrund einer bestehenden Unterdeckung zulässig sein (Verlagerungsbericht 2015, S. 114 mit Hinweisen auf Bundesamt für Statistik, Statistik der Kosten und der Finanzierung des Verkehrs, 2015 und INFRAS, Neuberechnungen der Stauzeitkosten, 2012).

⁶¹ Vgl. Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1) sowie die ausführlichen Erörterungen über die nationale Umsetzung des Alpenschutzes in Kapitel 6, S. 79 ff.

Teil I: Verkehrsrechtliche Grundordnung der Schweiz

- 35 Bevor die spezifischen Grundlagen im Bereich des Alpenschutzes im Detail betrachtet werden⁶², soll in diesem Kapitel zunächst ein Überblick über die wesentlichen regulatorischen Grundlagen in allen Verkehrsbereichen gegeben werden: Im Anschluss an die Betrachtung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen werden die wichtigsten internationalen Rechtsgrundlagen behandelt. Die übersichtsmässige Aufarbeitung der nationalen verkehrsträgerspezifischen und verkehrsträgerübergreifenden Normen schliesst in einer Analyse und Würdigung des Zielsystems im Verkehr.
- 36 Verkehr wurde in der Schweiz in der Vergangenheit vorwiegend reaktiv reguliert. Wenn Probleme bzw. Normierungsnotwendigkeiten auftauchten, wurde der Verfassungs- oder Gesetzgeber aktiv. Im Allgemeinen bevorzugte er im Verkehrsbereich Kompetenzregelungen. Wenn er denn überhaupt inhaltlich kreativ wurde, entwickelte er lieber Lösungen für konkrete, bestehende Bedürfnisse und Herausforderungen als dass er zukunftsgerichtete Ziele festlegen und auf diese Weise gestaltend wirken wollte.
- 37 Volksinitiativen verfolgten im Bereich der Verkehrsverfassung in der Vergangenheit zwar häufig verkehrspolitische Anliegen, wurden aber zum absolut überwiegenden Teil in den Volksabstimmungen verworfen⁶³.
- 38 Konzeptionelle Gestaltungen auf Verfassungsebene verfolgte die Schweizer Politik – mit einer Ausnahme⁶⁴ – nur im Zusammenhang mit grossen Verkehrsinfrastrukturprojekten und deren Finanzierung⁶⁵, wobei die effektiven Auswirkungen von Grossprojekten im Vorfeld nicht immer realistisch beurteilt wurden, wie das Beispiel des Gotthardstrassentunnels anschaulich zeigt. Die Politik hat nicht mit der späteren Verkehrsentwicklung am Gotthard gerechnet⁶⁶.

⁶² Vgl. dazu die Kapitel 5, 6 und 7, S. 64 ff.

⁶³ Vgl. die Übersicht über bedeutende Volksinitiativen im Verkehrsbereich bei: GRIFFEL ALAIN, Verkehrsverfassungsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008, Rz. 77.

⁶⁴ Zur gescheiterten Teilrevision der Bundesverfassung an der Volkabstimmung über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik vgl. hinten Rz. 149, S. 54 f.

⁶⁵ Vgl. z.B. den Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11), den Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998, BBl 1998 1421 sowie den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr") vom 20. Juni 2013, BBl 2013 4721.

⁶⁶ Vgl. Rz. 2, S. 2; bezeichnenderweise findet sich in der Botschaft über die Ergänzung des Nationalstrassennetzes durch einen Strassentunnel unter dem Gotthard vom 22. Dezember 1964, BBl 1964 II 1568 kein einziger Hinweis auf den Strassengüterverkehr; schliesslich

2. Die Verkehrsverfassung der Schweiz

2.1. Die ersten hundert Jahre der Bundesverfassung von 1874

Die verfassungsmässige Normierung des Verkehrs wurde einerseits durch seine technische Entwicklung, andererseits durch seine Funktionalität bestimmt. Im Zuge der industriellen Revolution gelang der Eisenbahn zunächst in England, später auf dem europäischen Kontinent der Durchbruch. Die Eisenbahn revolutionierte erst den Güterverkehr. Die Bündelungsmöglichkeiten der Schiene machten es erstmals möglich, auf dem Landweg sehr grosse Gütermengen auf einmal zu transportieren. Rasch entwickelte sich im Anschluss auch der öffentliche Verkehr durch die neuen Transportmöglichkeiten der Schiene, die bis zum zweiten Weltkrieg der wichtigste Landverkehrsträger war.

39

In der Schweiz war das Aufkommen der Eisenbahn für die Entwicklung des Binnenmarkts und für die Anbindung an die Nachbarländer bedeutend. Die föderalistische Struktur machte die überregionale Planung und Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte aber schwerfällig; die Schweiz war in Sachen Eisenbahn daher im europäischen Vergleich mit Verspätung unterwegs. Die erste hiesige Eisenbahnstrecke war die "Spanisch-Brötli-Bahn" zwischen Zürich und Baden. Sie wurde erst 1847 eingeweiht, als im benachbarten Deutschland bereits ein Schienennetz mit einer Länge von 6000 Kilometern in Betrieb war. Zunächst waren die Eisenbahnen in der Schweiz noch in der Verantwortung der Kantone und bildeten von Beginn an Gegenstand von Staatsverträgen. Die Bundesverfassung von 1874 erklärte die Gesetzgebung betreffend Bau und Betrieb von Eisenbahnen schliesslich zur Bundessache⁶⁷. Die fünf grossen Eisenbahngesellschaften der Schweiz wurden Anfang des 20. Jahrhunderts in den Schweizerischen Bundesbahnen SBB als Staatsbahn zusammengefasst⁶⁸.

40

Auch die Strassen wurden im 19. Jahrhundert stark ausgebaut. Der motorisierte Verkehr trat neben die Kutschen und begann langsam, sie vom Strassenbild zu verdrängen. Die Oberaufsicht über wichtige Strassen hatte sich der Bund bereits in der

41

war es die Entwicklung im Anschluss an die Eröffnung des Tunnels, die zur Lancierung und Annahme der Alpenschutzinitiative geführt hat (vgl. dazu im Detail Kapitel 5, S. 64 ff.).

⁶⁷ Vgl. Art. 26 der Bundesverfassung von 1874 (aBV).

⁶⁸ Vgl. dazu MAISSEN, Geschichte, S. 235. In einer Volksabstimmung vom 20. Februar 1898 wurde die entsprechende Gesetzesgrundlage gutgeheissen.

ersten Bundesverfassung von 1848 gesichert⁶⁹. Hintergrund hierfür war ebenfalls bereits die Verwirklichung eines Schweizer Binnenmarkts⁷⁰.

- 42 Vor dem Aufkommen der Eisenbahn war die Schifffahrt das wichtigste Massentransportmittel gewesen. Sie war durch die Schiene etwas in den Hintergrund gedrängt worden, bis ihre Vorzüge gegen Ende des 19. Jahrhunderts wieder entdeckt wurden. Der Bund erachtete es 1919 als sinnvoll, die Gesetzgebung über die Schifffahrt zur Bundessache zu erklären. Eine Entwicklung der Binnenschifffahrt und die Anbindung der Schweiz an die Meere waren dabei die wesentlichen Triebfedern; der Eisenbahn sollte mit der Schifffahrt eine Alternative für den Transport schwerer Güter an die Seite gestellt werden⁷¹. Allerdings machte der Bund während langer Zeit keinen Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz⁷².
- 43 Die Zuständigkeit im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung wurde dem Bund wie die Gesetzgebungskompetenz in der Luftfahrt zwei Jahre später übertragen.
- 44 Nachdem das Thema bereits vor 1874 – im Zusammenhang mit der Überwindung von kantonalen Weg- und Brückengeldern – zentral gewesen war⁷³, fand der Grundsatz der Gebührenfreiheit der Benutzung öffentlicher Strassen im Jahre 1958 (wieder) Eingang in die Bundesverfassung⁷⁴. Gleichzeitig wurde der Bund damit beauftragt, ein Nationalstrassennetz zu errichten und seine Benützung sicherzustellen. Bau und Unterhalt dieses Netzes oblagen den Kantonen, wobei die Kosten von Bund und Kantonen gemeinsam zu tragen waren⁷⁵. Der Bund sicherte die Finanzierung dieser Aufgabe durch die gleichzeitige verfassungsmässige Verankerung eines Treibstoffzolls, dessen Ertrag zu drei Fünfteln zugunsten des Strassenverkehrs verwendet werden musste. Für Fehlbeträge im Zusammenhang mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe durften noch ein Zuschlag auf dem Zoll erhoben oder allgemeine Bundesmittel eingesetzt werden⁷⁶.

⁶⁹ Art. 35 und 90 der Bundesverfassung vom 12. September 1848

⁷⁰ Vgl. MAISSEN, Geschichte, S. 203.

⁷¹ Vgl. zum Ganzen anschaulich die Botschaft betreffend Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über die Schifffahrt) vom 20. Oktober 1917, BBl 1917 IV 296.

⁷² Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3, S. 36 ff.

⁷³ Vgl. dazu die Art. 24, 27 und 31 BV 1848.

⁷⁴ Vgl. Art. 37 Abs. 2 aBV.

⁷⁵ Vgl. Art. 36^{bis} aBV; die Bestimmung wurde eingeführt als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative (vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes vom 22. Oktober 1957, BBl 1957 II 817).

⁷⁶ Vgl. Art. 36^{ter} Abs. 2 aBV.

Ende der 1970er Jahre wurde dem Bund schliesslich noch die Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich Fuss- und Wanderwege eingeräumt⁷⁷. 45

Bis vor gut 30 Jahren bestand die verfassungsrechtliche Normierung im Verkehrsbereich damit vorwiegend aus der Zuweisung von Kompetenzen und Aufgaben. Inhaltlich stellte die "Verkehrsverfassung" dem Gesetzgeber dabei praktisch keine konkreten Vorgaben bereit, an denen er sich hätte orientieren können oder müssen. 46

2.2. Die Entwicklung seit den 1980er Jahren

In den 1980er Jahren begann der Verfassungsgeber, auch verkehrspolitische Inhalte anzustreben. Nicht immer war dieses Streben von Erfolg gekrönt. Im Rahmen verschiedener Volksabstimmungen wurden Änderungen der Verkehrsverfassung⁷⁸ in dieser Zeit auch abgelehnt; das betraf Änderungen, die auf Volksinitiativen beruhten, aber auch solche, die vom Parlament beschlossen worden waren wie beispielsweise die Vorlage über der Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik⁷⁹. 47

Die Umgestaltung des Treibstoffzolls unter inhaltlicher Ausdehnung seiner Zweckbindung und gleichzeitiger umfangmässiger Reduktion auf 50% des Reinertrags wurde wie die Einführung einer (befristeten) pauschalen Schwerverkehrsabgabe im Jahr 1983 in der Verfassung verankert. 48

Ein Jahr später wurde die Nationalstrassenabgabe (Vignette) als Ausnahme vom Grundsatz der Gebührenfreiheit der Benutzung öffentlicher Strassen in die Verfassung aufgenommen. 49

Im Jahr 1986 wurde die Volksinitiative zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) vom Stimmvolk noch verworfen, ebenso wie zwei Jahre später die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik. Die Ablehnung einer koordinierten Verkehrspolitik durch den Souverän stellte den ersten und 50

⁷⁷ Wiederum als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative (vgl. dazu die Botschaft über die Volksinitiative "zur Förderung der Fuss- und Wanderwege" vom 16. Februar 1977, BBl 1977 I 1067).

⁷⁸ Die eigentliche nominale Verkehrsverfassung umfasst die Artikel 81 bis 88 der Bundesverfassung. Daneben enthält die Bundesverfassung auch eine Reihe von Bestimmungen, denen funktional eine Bedeutung im Verkehrsbereich zukommen kann wie z.B. die Vorschriften über die Nachhaltigkeit, den Umweltschutz und die Raumplanung (Art. 73-75 BV).

⁷⁹ Vgl. Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung) vom 20. Dezember 1982, BBl 1983 941.

(bisher) letzten Versuch der Einführung von Ansätzen einer Gesamtverkehrskonzeption auf Verfassungsstufe dar⁸⁰.

- 51 1994 schaffte es die LSVA dann im zweiten Anlauf; eine entsprechende Grundlage fand Eingang in die Verfassung⁸¹.
- 52 Im gleichen Jahr wurde die Volksinitiative "zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" von Volk und Ständen entgegen den Empfehlungen des Bundesrats und des Parlaments angenommen. Durch diesen Volksentscheid wurde der heutige Artikel 84 "Alpenquerender Transitverkehr" in der Bundesverfassung verankert; dies sollte die schweizerische Verkehrspolitik der folgenden Jahrzehnte prägen⁸².
- 53 Der Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs "FinöV"⁸³ wurde 1998 von Volk und Ständen angenommen. Damit wurde eine verkehrsrechtliche Übergangsbestimmung in die Bundesverfassung eingefügt⁸⁴. Sie enthält die Finanzierungsordnung von vier Eisenbahngrossprojekten: der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT), der BAHN2000, des Anschlusses der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie der Verbesserung des Lärmschutzes. Diese Projekte müssen von Verfassungen wegen in Form von Bundesgesetzen beschlossen werden⁸⁵. Ein knappes Jahrzehnt später erliess der Gesetzgeber im Rahmen einer Gesamtschau FinöV⁸⁶ das Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur⁸⁷.

⁸⁰ Zu den Grundzügen dieser konzeptionellen Bemühungen vgl. die Botschaft koordinierte Verkehrspolitik sowie die Ausführungen in Abschnitt 4.1, S. 54 ff.

⁸¹ Art. 36^{quater} aBV.

⁸² Vgl. dazu die umfassenden Ausführungen in Kapitel 5, S. 64 ff.

⁸³ Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998, BBl 1998 1421

⁸⁴ Art. 196 Ziff. 3 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)

⁸⁵ Art. 196 Ziff. 3 Abs. 4 BV (der frühere Art. 24 Abs. 4 aBV sah noch die – in der Zwischenzeit "verschwundene" – Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüssen vor. Die gesetzlichen Erlasse in diesem Zusammenhang sind das Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986 (SR 742.100), das Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Gesetz, AtraG; SR 742.104), das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE; SR 742.144) sowie das Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz vom 18. März 2005 (HGV-Anschluss-Gesetz, HGVAnG; SR 742.140.3).

⁸⁶ Vgl. dazu die Botschaft zur Gesamtschau FinöV vom 17. Oktober 2007, BBl 2007 7683.

⁸⁷ Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 20. März 2009 (ZEBG; SR 742.140.2)

Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurden auf Verfassungsstufe dann die Zuständigkeit im Nationalstrassenbereich sowie die Verwendung des Reinertrags aus den Verbrauchssteuern auf den Treibstoffen⁸⁸ angepasst. 54

Die Verwendung des zweckgebundenen Anteils der Verbrauchssteuern für Flugtreibstoffe bleibt seit dem Jahr 2009 verfassungsmässig den Bereichen des Luftverkehrs vorbehalten⁸⁹. 55

Im Zusammenhang mit der Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) hiessen Volk und Stände im Februar 2014 die jüngste Verfassungsänderung im Verkehrsbereich gut⁹⁰. Sie tritt auf den 1. Januar 2016 in Kraft und führt zur Ablösung des FinöV-Fonds. Neben den Grundsätzen der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur finden in diesem Zusammenhang erstmals Gedanken zur Grundversorgung im Verkehr und zur Kostentragung durch die Grundversorgungsnutzer Eingang in die Verfassung. 56

2.3. Die geltende Bundesverfassung

Die Bundesverfassung enthält unterschiedliche Bestimmungen, die unmittelbar oder mittelbar im Zusammenhang mit verkehrlichen Themen stehen. Viele Verfassungsnormen finden direkt oder indirekt Anwendung auf verkehrliche Sachverhalte. Welche Verfassungsnormen zum Verkehrsrecht zu zählen sind, ist nicht einfach zu bestimmen. 57

Aufgrund der enormen thematischen Bandbreite, über die sich verkehrliche Sachverhalte erstrecken, können die Verfassungsbestimmungen, denen in diesen Zusammenhängen eine Bedeutung zukommen kann, nicht generell definiert werden; das Verkehrsrecht besteht nicht allein aus Normen, die ausschliesslich auf verkehrliche Sachverhalte Anwendung finden. Am Beispiel der Planung, Realisierung und Inbetriebnahme eines grossen Verkehrsinfrastrukturprojekts wie der NEAT lässt sich gut nachvollziehen, dass nicht nur die in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung geregelte Finanzierung des Baus der NEAT von Bedeutung ist. Raum- 58

⁸⁸ Art. 83 Abs. 2 und 3 sowie Art. 86 Abs. 3 BV; vgl. dazu die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBl 2002 2291.

⁸⁹ Art. 86 Abs. 3^{bis} BV; vgl. dazu die Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung) vom 29. August 2007, BBl 2007 6373.

⁹⁰ Vgl. dazu die Botschaft zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1577 sowie die neuen Verfassungsbestimmungen von Art. 81a und 87a BV.

planerische und umweltrechtliche Aspekte können ebenso im Vordergrund stehen wie rechtliche Aspekte im Rahmen der Eigentumsгарantie oder anderer verfassungsmässiger Rechte.

- 59 Klar ein- bzw. abgrenzen lässt sich hingegen die so genannte "nominale" Verkehrsverfassung. Dazu sind diejenigen Normen zu zählen, die ausdrücklich Verkehrsthemen zum Inhalt haben oder die systematisch dem Verkehr zugeordnet sind.
- 60 Die Verfassungsbestimmungen, denen eine "funktionale" Bedeutung im Zusammenhang mit verkehrlichen Sachverhalten zukommen kann, können hingegen nicht abschliessend bezeichnet werden. Immerhin lassen sich einige Normen erkennen, denen aufgrund ihrer Querschnittsfunktionalität regelmässig auch für verkehrliche Themen Bedeutung zukommt, dazu zählen vorab Bestimmungen betreffend Umwelt und Raumplanung⁹¹.
- 61 Daneben gibt es Verfassungsnormen, denen zwar auch im Verkehr eine Bedeutung zukommen kann, deren Normierungsgegenstand aber deutlich ausserhalb verkehrlicher Kernthemen liegt.

2.3.1. Die nominale "Verkehrsverfassung"

- 62 Zur nominalen Verkehrsverfassung zählen die Artikel 81-88 BV im 5. Abschnitt "Öffentliche Werke und Verkehr" sowie die entsprechenden Übergangsbestimmungen zu den Artikeln 84, 85 und 87⁹² BV.
- 63 Der Bund kann im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes gestützt auf *Artikel 81 BV* öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen. Aufgrund der umfassenden Kompetenzen des Bundes im Verkehrsbereich hat diese Ermächtigungsbestimmung heute nur noch eine Auffangfunktion⁹³. Jedenfalls muss der Gesetzgeber in einem konkreten Anwendungsfall von Artikel 81 BV zusätzlich einen referendumsfähigen Erlass beschliessen, da die Bestimmung keinerlei Konturen aufweist, anhand derer die mit einem öffentlichen Werk verbundenen komplexen Rechtsfolgen (vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung) direkt bestimmt werden könnten⁹⁴.

⁹¹ So insbesondere Art. 73-75 BV; vgl. dazu Abschnitt 2.3.2, S 27 ff.

⁹² Vgl. Art. 196 Ziff. 1 - 3 BV.

⁹³ Vgl. dazu BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, Art. 81 N 1.

⁹⁴ A.M. LENDI/VOGEL, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER J. RAINER/VALLENDER A. KLAUS (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014, Art. 81, N 21. Wie hier BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 81 N 6, AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit Commentaire de la Constitution fédérale

Der neue *Artikel 81a BV* tritt anfangs 2016 in Kraft. Erstmals findet damit im Verkehrsbereich die Forderung nach einer ausreichenden Grundversorgung Eingang in die Verfassung und spiegelt die bereits bestehende Realität, die sich aus den gesetzlichen Grundlagen ergibt⁹⁵. Gemäss *Absatz 1* sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Damit wird auch verfassungsrechtlich klar gemacht, was bereits seit langem gilt: Die Finanzierung von Angeboten im öffentlichen Verkehr ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die aktuelle Aufgabenteilung, wonach der Bund nationale Verkehrsangebote, Bund und Kantone gemeinsam den Regionalverkehr und die Kantone den Ortsverkehr finanzieren, wird durch die neue Verfassungsbestimmung nicht in Frage gestellt. Diesem Grundsatz kommt programmatischer Charakter zu; aufgrund der nicht definierten Begriffe des "öffentlichen Verkehrs" und insbesondere des "ausreichenden Angebots" obliegt die Konkretisierung der Verfassungsbestimmung dem Gesetzgeber⁹⁶. Das ursprüngliche Anliegen der Initianten der Volksinitiative für den öffentlichen Verkehr, auch die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene in allgemeiner Weise im neuen Verfassungsartikel festzuschreiben⁹⁷, wurde vom Bundesrat in seinem Gegenvorschlag zunächst gestrichen. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte fand es immerhin insofern wieder Eingang in die Verfassung, als im Zusammenhang mit der Verpflichtung von Bund und Kantonen, für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr zu sorgen, die Belange des Schienengüterverkehrs nun "angemessen zu berücksichtigen" sind⁹⁸.

64

de la Suisse, 2003, Rz. 10 f. sowie KERN, in: WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung - Basler Kommentar, 2015, Art. 81 N 7 und 14.

⁹⁵ Vgl. z.B. die Ausführungen in Rz. 119, S. 42.

⁹⁶ Gl.M. im Grundsatz KERN, in: Basler Kommentar, Art. 81a N 9. Die Aussage von Kern, dass die Vereinbarung des Angebotsumfanges mit den Leistungserbringern üblicherweise in den einzelnen Konzessionen und Bewilligungen erfolge, ist allerdings nicht zutreffend. Der wichtigste Teil der Bestellungen von Verkehrsdienstleistungen in der Schweiz innerhalb des regionalen Personenverkehrs erfolgt gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1) innerhalb eines zweijährigen Bestellverfahrens (vgl. dazu Art. 31b PBG sowie die Ausführungen in Abschnitt 3.2.1, S. 42).

⁹⁷ Vgl. den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr", BBl 2012 1755.

⁹⁸ Diesem Grundsatz kommt vor allem im Bereich der Infrastrukturnutzung (Trassenplanung und Netzmanagement) Bedeutung zu; so auch KERN, in: Basler Kommentar, Art. 81a N 12. Nicht zuzustimmen ist KERN, soweit er davon ausgeht, dass aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung mit dem Angebot im öV der Güterverkehr auch als Teil des öV betrachtet würde. Dies lässt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Kontext ableiten. Im Gegenteil: Wenn im Zusammenhang mit der Sorge eines ausreichenden Angebots im öV ("dabei") die Belange des Güterverkehrs zu berücksichtigen sind, bringt das zum Ausdruck dass dieser gerade nicht als Teil des öV betrachtet wird. Und das ist auch korrekt. Der Güterverkehr ist schon deshalb nicht Teil des öV, weil in diesem Bereich keine Transportpflicht (und auch

Artikel 81a Absatz 2 BV etabliert das ökonomische Prinzip der Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft im öffentlichen Verkehr, indem er die Kostentragung durch die Nutzerinnen und Nutzer regelt. Das bedeutet, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs via Preis soweit an den Kosten beteiligen sollen, als dies keine negativen Effekte auf die gewünschte Entwicklung (des Umsteigens auf den öV) zur Folge hat. Im Sinne einer Obergrenze soll der Kunde gerade soviel bezahlen, dass er weiterhin den öffentlichen Verkehr benutzt⁹⁹.

- 65 Die Gesetzgebung über den Strassenverkehr ist gestützt auf *Artikel 82 Absatz 1 BV* Sache des Bundes. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Kompetenz, sondern um eine Verpflichtung des Bundes zum Erlass der entsprechenden Strassenverkehrsgesetzgebung. *Absatz 2* verschafft dem Bund die Befugnis, sämtliche Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung jederzeit zu kontrollieren, und stellt klar, dass Durchgangsstrassen einzig vom Bund bezeichnet werden dürfen. Der Grundsatz der Gebührenfreiheit der Benützung öffentlicher Strassen, der in *Artikel 82 Absatz 3 BV* verankert ist, erfährt in der Bundesverfassung selbst zwei Einschränkungen¹⁰⁰.

keine Tarifpflicht) für die Transportunternehmen besteht; mit anderen Worten sind Güterverkehrsunternehmen grundsätzlich frei, mit wem sie welche Verträge abschliessen (Ausnahme bilden Transporte im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation; vgl. dazu Rz. 122, S. 43).

⁹⁹ So ausdrücklich die Botschaft FABI, S. 1676. Diese Bestimmung nicht richtig verstanden zu haben scheint KERN, in: Basler Kommentar, Art. 81a N 14 f., der als ihr Hauptziel die Nachfragedämpfung nach Transportdienstleistungen im öffentlichen Verkehr versteht und dabei auf die Botschaft verweist. Die Botschaft spricht zwar tatsächlich vom Verhindern eines ungebremsten Anstiegs der Nachfrage aufgrund eines zu günstigen Preises. Weil eine ungebremste Nachfrage aber zu höheren (und nicht tragbaren) Folgekosten zuungunsten des öV-Systems führen würde, soll der Preis so angesetzt werden, dass das definierte Angebot bestmöglich (und zum höchstmöglichen Preis) genutzt wird. Das Ziel der Bestimmung ist aber explizit das "Umsteigen auf den öV", mithin eine Nachfragesteigerung in diesem Segment. Der Preis soll im Sinne einer Obergrenze (und nicht Untergrenze, wie KERN meint) so angesetzt werden, dass der Kunde dem öV gerade noch erhalten bleibt. Vgl. zutreffend: UHLMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 81a N 23, auch wenn seine Aussage, es erscheine "zweifelhaft", dass der Gesetzgeber generell zu einem Prinzip voller Kostentragung übergehen dürfte, die heutigen Verhältnisse der Verkehrsfinanzierung nicht realistisch berücksichtigt: Eine volle Kostentragung würde eine vollständige Neuordnung des gesamten öffentlichen Verkehrs bedingen.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 86 Abs. 2 BV für die Erhebung der Nationalstrassenabgabe. Im Zusammenhang mit der Erhebung der LVA gemäss Art. 85 BV räumt die Verfassung dem Gesetzgeber einen grossen Spielraum ein (vgl. dazu Rz. 68, S. 25). Dieser wird im Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG; SR 641.81) ausgenutzt. Art. 2 SVAG hält fest, dass die Abgabe für die Benützung der öffentlichen Strassen erhoben wird, weshalb sie – unabhängig von ihrer rechtlichen Qualifikation (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.2.1, S. 90 ff.) – ebenfalls als Ausnahme zum Grundsatz der Gebührenfreiheit der Benützung öffentlicher Strassen zu betrachten ist (im Ergebnis gleich: LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 85 N 20 f.).

Das Parlament hat zudem im bisher einzigen bewilligten Ausnahmefall die Gebührenpflicht des Tunnels am Grossen St. Bernhard beschlossen^{101,102}.

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind ausschliessliche Aufgaben des Bundes, der zudem die Errichtung und die Benützbarkeit eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen hat. Dies bestimmt *Artikel 83 BV*. Freilich erfährt dieser Grundsatz durch die Übergangsbestimmung *Artikel 197 Ziffer 3 BV* eine bedeutende Einschränkung, indem die Kantone für die Erstellung des bisher beschlossenen Nationalstrassennetzes¹⁰³ zuständig bleiben und auch die entsprechende Kostentragung (wie unter früherem Recht) gemeinsam durch Bund und Kantone erfolgt.

66

Artikel 84 BV hat den Alpenschutz zum Thema¹⁰⁴. Danach hat der Bund das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und dessen Belastungen auf ein nicht schädliches Mass zu begrenzen. Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze soll gemäss *Absatz 2* auf der Schiene erfolgen. Dem Bundesrat wird eine verfassungsmässige Verordnungskompetenz eingeräumt, um die dafür notwendigen Massnahmen zu treffen¹⁰⁵. *Absatz 3* schreibt zudem vor, dass die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet nicht erhöht werden darf. Davon ausgenommen sind Umfahungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten. Als Übergangsbestimmung legt *Artikel 196 Ziffer 1 BV* fest, dass die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein muss. Dies wäre im Jahre 2004 der Fall gewesen¹⁰⁶.

67

Die Verfassungsgrundlage zur Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist in *Artikel 85 BV* verankert. Gekoppelt wurde diese Grundlage mit dem Verursacherprinzip: Die Abgabe darf nur insoweit erhoben werden, als der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch Leistungen

68

¹⁰¹ Vgl. dazu das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und den Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard vom 23. Mai 1958 (SR 0.725.151).

¹⁰² Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass eine Einführung eines "Road Pricing" (auch versuchsweise) nicht auf dem Wege einer parlamentarischen Ausnahmegewilligung gemäss Art. 82 Abs. 3 BV abgestützt werden kann, sondern eine Verfassungsänderung dafür notwendig wäre (vgl. Bundesrat, Bericht zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz in Erfüllung des Postulats 04.3619 KVF Nationalrat vom 16.11.2004, 2007).

¹⁰³ Vgl. dazu den Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11).

¹⁰⁴ Die umfassende Behandlung dieses Themenbereichs findet sich in den Kapiteln 5-7, S. 64 ff.

¹⁰⁵ Vgl. dazu auch Abschnitt 5.3.1.b), S. 70 ff.

¹⁰⁶ Zum aktuellen Stand der Zielerreichung vgl. die Ausführungen in Kapitel 10, S. 157 ff.

oder Abgaben gedeckt sind¹⁰⁷. Der erhebliche Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wurde im SVAG ausgenutzt¹⁰⁸. Der Reinertrag der Abgabe soll gemäss Absatz 2 zur Deckung von Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwendet werden. Auch die Kantone sollen am Ertrag beteiligt werden (Absatz 3). Die Übergangsbestimmung in Artikel 196 Ziffer 2 BV galt bis zum Inkrafttreten des SVAG.

- 69 Die Grundlage zur Erhebung der Mineralölsteuer (und eines allfälligen Zuschlags) findet sich in *Artikel 86 BV*. Diese Bestimmung regelt in den *Absätzen 3 und 3^{bis}* detailliert deren Zweckbindung. *Absatz 2* bildet zudem die Grundlage zur Erhebung der Nationalstrassenabgabe (Vignette).
- 70 *Artikel 87 BV* begründet eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Bereichen des Eisenbahnverkehrs, der Seilbahnen, der Schifffahrt sowie der Luft- und Raumfahrt¹⁰⁹. Soweit diese Kompetenz nicht ausgeschöpft wird, konkurriert sie mit kantonalen Gesetzgebungskompetenzen¹¹⁰. Inhaltliche Vorgaben gibt es in diesem Zusammenhang seitens der Verfassung keine. Allerdings enthält die "Übergangsbestimmung" zu Artikel 87 BV die Grundzüge der Finanzierung der vier Eisenbahngrossprojekte Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), BAHN 2000, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie Verbesserung des Lärmschutzes¹¹¹.
- 71 *Artikel 87a BV* umfasst die Grundzüge der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur und tritt als Hauptbestandteil von FABI ebenfalls auf den 1. Januar 2016 in Kraft. Neu obliegt dem Bund die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur, die bis anhin von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert worden war. *Absatz 2* bestimmt auch gleich, wo der Bund diese enormen finanziellen Mittel hernehmen

¹⁰⁷ Vgl. dazu Rz. 33, S. 14 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

¹⁰⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.2.1, S. 90 ff.

¹⁰⁹ Ein Teil der Lehre interpretiert in Art. 87 BV zudem noch – wenig überzeugend – den regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr hinein (so noch LENDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 87, N 39; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 87 N 4 wie auch KERN, in: Basler Kommentar, Art. 87 N 10, der von einer doppelten verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage ausgeht). Diese Auffassung lässt sich indessen weder vom Wortlaut noch von der Entstehungsgeschichte oder vom Sinn und Zweck der Bestimmung herleiten. Richtigerweise gründet das Personenbeförderungsregal auch heute noch in Art. 92 BV (vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 74, S. 28). Mindestens LENDI hat seine Meinung in der Zwischenzeit geändert; vgl. LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 87 N 31).

¹¹⁰ Gl. M. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 87 N 2; a.M. AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 87, N 2, offen gelassen von KERN, in: Basler Kommentar, Art. 87 N 9. Der Bund hat allerdings bis heute weite Bereiche bereits abschliessend gesetzlich geregelt (vgl. dazu Kapitel 3, S. 36 ff.).

¹¹¹ Vgl. dazu Rz. 53, S. 20.

soll. Es wird zu diesem Zweck ein Bahninfrastrukturfonds (BIF) geschaffen, der den FinöV-Fonds ablöst und der aus verschiedenen Finanzquellen¹¹² gespeisen wird. Im Gegensatz zum FinöV-Fonds ist der BIF nicht mehr befristet und soll damit der Komplexität und der Verlässlichkeit der Finanzierung von Ausbau, Unterhalt und Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur gerecht werden. Die Kantone sollen sich gemäss Absatz 3 angemessen beteiligen, wobei Art und Höhe dieser Beiträge durch die Verfassung offen gelassen werden. Schliesslich sollen auch ergänzende Finanzierungen durch Dritte z.B. im Rahmen von so genannten Public-Private-Partnerships (PPP)¹¹³ möglich sein (Absatz 4).¹¹⁴

Dem Bund kommt im Bereich der Fuss- und Wanderwege gestützt auf Artikel 88 BV eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zu. Er kann – muss aber nicht – Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung von Fussweg- und Wanderwegnetzen unterstützen und koordinieren (Absatz 2). Hingegen muss der Bund gemäss Absatz 3 aufgehobene Wege ersetzen¹¹⁵. Interessant in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass in diesem Bereich inhaltlich mehr gesagt wird als zu den wesentlich bedeutenderen Verkehrsträgern Eisenbahn, Seilbahnen, Schiff- und Luftfahrt zusammen. Immerhin wird das Inkrafttreten der FABI-Bestimmungen ebenfalls einige inhaltliche Leitlinien bereitstellen.

72

2.3.2. Die funktionale "Verkehrsverfassung"

Neben die Verfassungsbestimmungen, die explizit Aspekte des Verkehrs behandeln, tritt eine Reihe von Bestimmungen, die zwar nicht in erster Linie auf verkehrliche Themen ausgerichtet sind, denen aber eine wichtige funktionale Bedeutung für den Verkehr zukommt. Die Bandbreite solcher Bestimmungen ist gross, eine Abgrenzung zu den übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung, denen eine geringe Bedeutung im Zusammenhang mit verkehrlichen Themen beizumessen ist, erscheint nicht immer einfach. Zur funktionalen Verkehrsverfassung im engeren Sinne werden vorliegend die Bestimmungen über das Personenbeförderungsregal, die Nachhaltigkeit, den Umweltschutz und die Raumplanung sowie Aspekte der Eigentums-garantie gezählt.

73

¹¹² Es sind dies gemäss Art. 87a Abs. 2 BV zwei Drittel der LSVA-Erträge, der Ertrag aus der MWST-Erhöhung von 0.1%, 2% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer natürlicher Personen sowie Mittel des allgemeinen Bundeshaushalts im Betrag von CHF 2'300 Mio.

¹¹³ Bis heute gibt es keine bedeutenden Verkehrsprojekte in der Schweiz, die auf diese Art und Weise finanziert worden sind.

¹¹⁴ Vgl. zum Ganzen KERN, in: Basler Kommentar, Art. 87a.

¹¹⁵ Eine Ersatzpflicht für die Kantone enthält auf Gesetzesstufe das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704) (vgl. Art. 7 FWG).

74 Auf den ersten Blick weist *Artikel 92 BV* keinen direkten Bezug zum Verkehr auf. Er bestimmt das Post- und Fernmeldewesen zur Sache des Bundes und verpflichtet den Bund in *Absatz 2* zur einer Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Das Recht, regelmässig und gewerbsmässig Personen zu befördern, war aber seit jeher als so genanntes Personenbeförderungsregal (auch Personenbeförderungsmonopol genannt) Teil des Postwesens und aus diesem Grund dem Bund vorbehalten. Daran hat auch das Verschwinden der Postkutschen nichts geändert; der Bund ermächtigt (und verpflichtet) Dritte mittels Konzessionen, Personenbeförderungsdienstleistungen anzubieten¹¹⁶. Vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung war unbestritten, dass das Personenbeförderungsmonopol (ausschliesslich) auf Artikel 36 aBV basierte¹¹⁷. Die neue Bundesverfassung beabsichtigte nicht, an der bestehenden Ordnung in diesem Bereich etwas zu ändern^{118,119}. Trotzdem möchte ein Teil der Lehre (und insbesondere auch der Gesetzgeber) eine stillschweigende Verschiebung der Grundlage des Personenbeförderungsmonopols vom Postartikel (Art. 92 BV) in den Verkehrsträgerartikel (Art. 87 BV) festgestellt haben. Dafür lassen sich indessen keine überzeugenden Gründe finden¹²⁰. Es ist

¹¹⁶ Zu einigen grundsätzlichen Aspekten dieser Konzessionen vgl. POLEDNA THOMAS, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, 1994, N 94, 230 und 400.

¹¹⁷ Vgl. zum Beispiel die Ausführungen im Rahmen der Botschaft aBV Schifffahrt, S. 316.

¹¹⁸ Vgl. die Ausführungen in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 271; an dieser Stelle wird ausgeführt, dass in das Postwesen auch die Personenbeförderung eingeschlossen sei, "soweit sie regelmässig und gewerbsmässig betrieben wird und nicht unter die Verfassungsbestimmungen über Schifffahrt, Eisenbahnverkehr oder Luftfahrt fällt." Die Präzisierung ergibt keinen einschränkenden Sinn, da beispielsweise bei der Einführung der Verfassungsbestimmung betreffend die Schifffahrt explizit davon ausgegangen worden war, dass das Personenbeförderungsregal (im Zusammenhang mit der Schifffahrt) dem Postwesen zuzuordnen sei (vgl. die Hinweise in Fn. 117).

¹¹⁹ G.L.M. LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 87 N 4.

¹²⁰ BIAGGINI führt dazu aus, dass sich das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1979 (BSG; SR 747.201) alleine auf Art. 24^{ter} aBV stütze und man daraus wohl folgern müsse, dass das Personenbeförderungsregal in Art. 87 BV mitinbegriffen sei (vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 87 N 4). Dieser Argumentation folgend stellt sich die Frage, weshalb die jüngsten Änderungen im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), im Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748) oder insbesondere das totalrevidierte Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) diesem Umstand dann nicht durch Anpassung des Ingresses Rechnung tragen, zumal die beibehaltene Abstützung auf Art. 92 BV in diesen Zusammenhängen einzig das Personenbeförderungsmonopol zum Inhalt haben kann. LENDI, der die Aufzählung der Verkehrsträger in Art. 87 BV nicht als abschliessend betrachtet, führte zur verfassungsmässigen Grundlage der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung (wenig überzeugend) aus, dass sich diese den weiteren Verkehrsträgern (von Art. 87 BV) zuordnen liesse, soweit sie nicht, wie bis anhin, dem Postwesen (Art. 92) zugeordnet bliebe (vgl. noch LENDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 87 N 39). LENDI schien in diesem Zusammenhang dem Unterschied zwischen Verkehr und Verkehrsträger zunächst keine Beachtung zu schenken (vgl. auch

vielmehr davon auszugehen, dass das Personenbeförderungsregal auch unter der neuen Bundesverfassung dem Postwesen zuzuordnen ist¹²¹. Es mag überzeugende Argumente dafür geben, dass angesichts internationaler Realitäten im Verkehr die Aufrechterhaltung des Personenbeförderungsmonopols des Bundes nicht mehr zeitgemäss ist¹²². Ohne explizite Normierungsänderung lässt sich aber ein solcher Paradigmenwechsel rechtlich nicht bewerkstelligen.

Dem in *Artikel 73 BV* verankerten Nachhaltigkeitsprinzip kommt vor allem programmatischer Charakter zu; er gilt als zentraler Grundsatz im Umweltrecht und im Raumplanungsrecht und zielt darauf ab, ein Gleichgewicht zwischen ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Verträglichkeit herzustellen.¹²³ 75

Der Umweltschutz und die Raumplanung sind in den *Artikeln 74 und 75 BV* verankert. Als klassische Querschnittsbereiche weisen sie für zahlreiche Aspekte des Verkehrs eine grosse funktionale Bedeutung auf. Die Kostenwahrheits- und Verursacherprinzipien des Artikels 74 BV werden im Bereich der Mineralölsteuer sowie der Nationalstrassenabgabe zwar ansatzweise im nominalen Verkehrsrecht konkretisiert, eine lenkende Wirkung ist allerdings nur schwer zu erkennen. Externe Kosten des Verkehrs sind bis heute ausschliesslich bei der Bepreisung des Schwerverkehrs berücksichtigt. Diesen unterstellt – wie gesehen – *Artikel 85 BV* dem Verursacherprinzip. 76

Die generelle Verpflichtung des Bundes in *Artikel 74 Absatz 1 BV* zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen ist für die meisten Verkehrsarten von Bedeutung. Für den Bereich des Alpenschutzes enthält *Artikel 84 BV* eine Konkretisierung, die allerdings nicht über den normativen Gehalt von Artikel 74 BV hinausgeht¹²⁴. Ausserhalb des Alpenschutzes gibt es aber keine verfassungsmässigen Aussagen zu den Grenzen tolerierbarer Umweltbelastungen durch den Verkehr. Insbesondere fehlen verfassungsmässige Konturen für ein (ökologisches) Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern vollständig. 77

LENDI, a.a.O., N 19); anders dann LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 87 N 31.

¹²¹ So auch HÄNNI PETER/STÖCKLI ANDREAS, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, Rz. 81.

¹²² Vgl. dazu für den Bereich der Binnenschifffahrt: MÜLLER WALTER, Ein unpassender Anachronismus – Das Personenbeförderungsregal in der Binnenschifffahrt, in: Neue Zürcher Zeitung, 14. März 2001.

¹²³ Vgl. zum Ganzen GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Art. 73.

¹²⁴ Vgl. dazu Rz. 182, S. 68.

- 78 Verkehrsinfrastrukturprojekte benötigen oft viel Raum. Dies gilt im Besonderen für die Infrastruktur der Landverkehrsträger Schiene und Strasse, etwas weniger ausgeprägt auch für die Luftfahrt und die Schifffahrt. Die Raumplanung liegt gemäss *Artikel 75 BV* in der Verantwortung der Kantone; der Bund muss die Grundsätze festlegen und die Bestrebungen der Kantone fördern und koordinieren. Neben dieser Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes statuiert die Verfassung aber auch die übergeordneten Ziele der Raumplanung: Eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes. Den Charakter der Raumplanung als Querschnittsaufgabe betont *Absatz 3*, der Bund und Kantone ausdrücklich dazu verpflichtet, die Erfordernisse der Raumplanung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen.
- 79 *Artikel 78 BV* schreibt dem Bund vor, bei der Erfüllung seiner Aufgaben, zu denen auch zahlreiche Verkehrsprojekte zählen, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu respektieren und Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen (*Absatz 2*). Ein Auftrag des Bundes zu Biotop- und Artenschutz wird in *Absatz 4* formuliert.
- 80 Die Eigentumsгарantie, die in *Artikel 26 BV* verankert ist, wird vorliegend deshalb zum engeren funktionalen Verkehrsrecht gezählt, weil mögliche Einschränkungen im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturprojekten in der Vorgängerbestimmung von *Artikel 81 BV* ausdrücklich aufgeführt waren. Das Recht des Bundes, im Zusammenhang mit der Errichtung öffentlicher Werke gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen¹²⁵, wurde im Rahmen der jüngsten Totalrevision der Bundesverfassung weggelassen¹²⁶. Sämtliche Elemente der verfassungsmässigen Eigentumsгарantie können in Bereichen des Verkehrs wichtig sein¹²⁷. Die *Bestandesгарantie* und die *Besitzstandsгарantie* stellen sicher, dass die vermögenswerten Rechte eines Eigentümers nicht durch Verkehrsinteressen angetastet werden. Sollte dies ausnahmsweise im überwiegenden öffentlichen Interesse trotzdem einmal der Fall sein, verleiht ihm die *Wertгарantie* einen subjektiven Anspruch auf volle Entschädigung. Die *Institutsgарantie* schliesslich stellt sicher, dass

¹²⁵ Vgl. Art. 23 Abs. 2 aBV.

¹²⁶ Als Begründung führt die Botschaft BV auf S. 259 aus, dass das Recht auf Enteignung gegen volle Entschädigung dem Bund schon aufgrund der jeweiligen Sachkompetenz zukomme. Obwohl diese Aspekte wie auch das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage zweifellos durch die Art. 26 und 36 BV abgedeckt sind, moniert AUBERT, dass dies für die entsprechende Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 23 Abs. 2 aBV nicht gelte, müsse sich doch das Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) auf die jeweilige Sachkompetenznorm der Bundesverfassung und nicht auf die Eigentumsгарantie abstützen (vgl. AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 81 N 1).

¹²⁷ Vgl. zu diesen Elementen im Detail WALDMANN, in: Basler Kommentar, Art. 26 N 33 ff.

das Eigentum als fundamentale Einrichtung der schweizerischen Rechtsordnung erhalten bleibt.

Grundsätzlich könnten sämtliche Normen (aller Stufen), die auf verkehrliche Sachverhalte Anwendung finden können, in einem breiten Verständnis eines funktionalen Verkehrsrechts aufgehen. Der ohnehin beschränkte praktische Nutzen einer theoretischen Aufteilung zwischen nominalem und funktionalem Verkehrsrecht würde aber dadurch noch mehr in Frage gestellt. Die übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung, die bisweilen ebenfalls Auswirkungen auf Aspekte des Verkehrs aufweisen, werden aus diesem Grund nicht mehr zum funktionalen Verkehrsrecht im engeren Sinne gezählt.

81

2.3.3. Übrige Berührungspunkte der Verfassung zum Verkehr

Die Grundsätze der schweizerischen Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung, wie sie in den *Artikeln 27 sowie 94 ff. BV* beschrieben sind¹²⁸, können auch im Verkehr von Bedeutung sein. Daraus aber ein Prinzip der Konkurrenz der Verkehrsträger und als Spiegelbild davon eine freie Wahl der Verkehrsmittel abzuleiten, wie dies bisweilen vertreten wurde¹²⁹, lässt sich mit einem zeitgemässen Verkehrsverständnis nicht in Einklang bringen: Diese Vorstellung trägt dem Umstand zu wenig Beachtung, dass die fast ausnahmslos durch den Staat finanzierten Verkehrsinfrastrukturen im – verkehrsträgerübergreifenden – Verkehrsnetz keine "Wettbewerbsteilnehmer" sind und daher nicht im Wirkungskreis der wirtschaftlichen Freiheitsrechte der Bundesverfassung liegen. Im gesamten Verkehrssystem sind es immer übergeordnete, meist unterschiedliche öffentliche Interessen, die untereinander und gegenüber spezifischen Partikularinteressen abzuwägen sind. Ein Vorrang einer wettbewerblichen Grundordnung zwischen den Verkehrsträgern lässt sich im Bereich des Service Public der Infrastrukturen nicht rechtfertigen, schon gar nicht gestützt auf die Bundesverfassung^{130, 131}. Der konkrete Umfang des Service Public in einem Be-

82

¹²⁸ Zu den verschiedenen Aspekten der Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht, institutionelle Garantie eines freien Wettbewerbs sowie der bundesstaatlichen Funktion der Sicherstellung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes vgl. HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012, § 23.

¹²⁹ So noch LENDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 87 N 15-17. LENDI führt wenig überzeugend aus, dass eine Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern als Ausfluss der wettbewerbsorientierten Grundsätze der Wirtschaftsordnung bestehe und verweist auf Art. 94 ff. BV. Zu Umfang und Grenzen des Grundsatzes der freien Wahl der Verkehrsmittel vgl. Abschnitt 7.1.4, S. 112 ff.

¹³⁰ Vgl. dazu insbesondere Bundesrat, Bericht "Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)" vom 23. Juni 2004, BBl 2004 4569. "Nicht Gegenstand der Grundversorgungspolitik sind Fragen der Arbeitsmarktpolitik, der Regionalpolitik und des Finanzausgleichs und der Wirtschaftspolitik (Industrie-, Wachstums bzw. Wettbewerbspolitik), wenn gleich die Grundausrüstung mit Infrastrukturdienstleistungen selbstredend Voraussetzung für andere

reich bestimmt sich nach den sektorspezifischen Gesetzen¹³²; dies gilt umso mehr, als der Nationalrat in der Herbstsession 2015 zum zweiten Mal Nichteintreten auf die Vorlage zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung beschloss und das Anliegen damit bodigte¹³³.

- 83 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Energiepolitik der Schweiz sind in den *Artikeln 89 f. BV* enthalten. Verkehr und Energie sind eng miteinander verknüpft; jeder Transport von Personen oder Gütern benötigt Energie. Entscheide in der Energiepolitik können sich daher unmittelbar auf die Entwicklung des (Gesamt-)Verkehrs auswirken und insbesondere auch das Verhältnis zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern – und damit letztlich den Modal Split, also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger – beeinflussen.
- 84 *Grundrechte*¹³⁴ und *verfassungsmässige Rechte* können in verkehrlichen Sachverhalten auf verschiedene Weise tangiert werden. Regelmässig stehen in solchen Konstellationen Umfang und Gehalt des betroffenen Grundrechts im Vordergrund und nicht der verkehrliche Aspekt. Grundrechte und andere verfassungsmässige Rechte entfalten ihre Wirkungen in verschiedenen Rechts- und Lebensbereichen,

Politikbereiche bildet¹³¹ (Bundesrat, Grundversorgung, S. 4581). Zwar sollen wettbewerbliche Elemente helfen, die Effizienz der Grundversorgung zu steigern (vgl. z.B. Bundesrat, Grundversorgung, S. 4629); dieser Ansatz hat aber nichts mit Wettbewerbspolitik zu tun, sondern mit der Vorgabe, dass der Staat seine Aufgaben möglichst effizient und effektiv zu erfüllen hat (vgl. dazu ausführlich Kapitel 8, S. 121 ff.).

¹³¹ Nicht zutreffend ist daher die Behauptung, der Staat dürfe den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Wettbewerb nicht über gesetzliche Präferenzregelungen zugunsten des einen oder anderen Verkehrsträgers verdrängen (so aber LENDI/UHLMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 87 N 20; zutreffend KERN, in: Basler Kommentar, Art. 87 N 8). Die Auffassung von LENDI/UHLMANN würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, dem Gesetzgeber aufgrund von einzelnen, stärker gewichteten Verfassungselementen (Wirtschaftsfreiheit gegenüber Umweltschutz oder Raumplanung) umfassende Interessenabwägungen zu untersagen.

¹³² Vgl. dazu Bundesrat, Grundversorgung, S. 4570 f.

¹³³ Vgl. Nationalrat, Debatte zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung zur Grundversorgung vom 8. September 2015, AB 2015 N 1350 S. 1354; vor allem der Mehrwert einer allgemeinen Verfassungsbestimmung zum Service Public war anlässlich der parlamentarischen Debatte umstritten. Dieser Kritik ist insofern zuzustimmen, als nach dem Eintreten des Ständerats auf die Variante A gemäss der Botschaft zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vom 8. Mai 2013, BBl 2013 3407 nur eine Verfassungsbestimmung zur Diskussion stand, nach der sich Bund und Kantone für eine ausreichende, allen zugängliche Grundversorgung einzusetzen gehabt hätten (vgl. Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung – Variante A, BBl 2013 3435).

¹³⁴ Dazu können diejenigen verfassungsmässigen oder staatsvertraglichen Rechte gezählt werden, die den Einzelnen gegenüber dem Staat im Bereich elementarer Erscheinungen des menschlichen Lebens schützen (vgl. dazu statt Vieler: TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, 2011, § 7).

weshalb sie – auch wenn es um einen konkreten Anwendungsfall im Verkehr geht – in der Regel nicht zum funktionalen Verkehrsrecht zu zählen sind¹³⁵.

Gibt es in der Schweiz ein *Grundrecht auf Mobilität*? Diese Frage wurde in der jüngeren Vergangenheit einige Male gestellt und immer verneint¹³⁶. Einige Aspekte einer umfassend verstandenen Mobilität liegen durchaus im Schutzbereich anderer Rechte. So umfasst die Wirtschaftsfreiheit die grundlegende Möglichkeit, Waren auszutauschen und zu transportieren. Das grundsätzliche Recht auf Bewegungsfreiheit gemäss *Artikel 10 Absatz 2 BV* zielt auf einen Schutzbereich ausserhalb des Verkehrs¹³⁷. Es könnte allenfalls im Zusammenhang mit staatlichen Massnahmen, die sich gegen Personen oder Personengruppen richten und deren Bewegungsfreiheit an grundsätzlich frei erreichbaren Orte einschränken, angerufen werden¹³⁸. Ein mobilitätsbezogenes Leistungsrecht, verstanden als individueller Anspruch gegenüber dem Staat auf ein spezifisches Angebot an Verkehrsinfrastrukturen oder Verkehrsdienstleistungen, gibt es nicht¹³⁹.

85

2.3.4. Abgrenzungen

Artikel 91 Absatz 2 BV gesteht dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Rohrleitungen zu. Rohrleitungen dienen dem Transport flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe und weisen daher funktional den Charakter von Verkehrsanlagen auf. Parallelen sind allerdings eher zum Transport von Energie als zum "übrigen" Verkehr gegeben, weshalb Rohrleitungen in der neuen Bundesverfassung dem Abschnitt Energie und Kommunikation zugewiesen wurden¹⁴⁰.

86

Die *Kommunikation* umfasst den Austausch von Daten und stellt daher so genannten *immateriellen Verkehr* dar. Die rasche Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien hat in jüngster Zeit herkömmliche Formen wie Tele-

87

¹³⁵ Ausnahmen bilden die Eigentumsgarantie (vgl. Rz. 80, S. 30) sowie das Recht auf Gebührenfreiheit der Benützung öffentlicher Strassen gemäss Art. 82 Abs. 3 BV, der zum nominalen Verkehrsrecht zu zählen ist (vgl. dazu Rz. 65, S. 24). Abzulehnen ist hingegen die Annahme eines ungeschriebenen Rechts auf Verkehrsfreiheit (so aber LENDI/ UHLMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 87 N 23).

¹³⁶ Vgl. z.B. bereits LENDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 97 N 14 oder ausführlich SOLLBERGER KASPAR, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz – Unter besonderer Berücksichtigung des bilateralen Landverkehrsabkommens, 2003, S. 24 ff.

¹³⁷ Nämlich als "liberté d'aller et venir" (BGE 90 I 29).

¹³⁸ Vgl. dazu KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2007, S. 136 ff.

¹³⁹ Gl.M. SOLLBERGER, Landverkehrsrecht, S. 25.

¹⁴⁰ Vgl. Botschaft BV, S. 270.

grafen-, Telefon- und Telefaxverkehr weitgehend verdrängt. Das Kommunikationsrecht ist vollständig vom Verkehrsrecht gelöst.

- 88 Der *Langsamverkehr*, der insbesondere in jüngerer Zeit immer mehr an Bedeutung gewinnt und neben dem Fussgänger-, Fahrradverkehr auch andere Fortbewegung mittels bzw. auf Räder oder Rollen umfasst, wird in der Bundesverfassung – abgesehen von den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Strassenverkehr¹⁴¹ und im Bereich Fuss- und Wanderwege¹⁴² – nicht abgedeckt. Immerhin soll er sich nach dem Willen des Bundes neben dem motorisierten Individualverkehr (MIV) und dem öffentlichen Verkehr (ÖV) zu einem gleichberechtigten dritten Pfeiler des Personenverkehrs entwickeln¹⁴³.

2.4. Würdigung

- 89 Die schweizerische Bundesverfassung stellt dem Gesetzgeber in den meisten Bereichen des Verkehrs – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Leitlinien bereit, nach denen sich die Verkehrspolitik ausrichten könnte. Es werden auf Verfassungsebene hauptsächlich Kompetenzen zugewiesen, aber keine inhaltlichen Grundsatzentscheide für die Entwicklung des Verkehrs getroffen und – abgesehen vom Alpenschutz und der neuen Bestimmung betreffend Finanzierung der Bahninfrastruktur (FABI) – keine Ziele im und für den Verkehr formuliert¹⁴⁴.
- 90 Bestehende Strukturelemente der Verkehrsverfassung wie der Alpenschutz, die Gebührenfreiheit der Benützung öffentlicher Strassen, das Verursacherprinzip im Schwerverkehr oder Aspekte der Finanzierungsordnung im Verkehr stehen nicht in einem Gesamtkonzept und weisen nicht die Qualität einer kohärenten Grundordnung auf¹⁴⁵.
- 91 Die funktionalen Verkehrsbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes und der Raumplanung umfassen Ansätze, nach denen die Gesetzgebung im Verkehr ausgerichtet werden könnte¹⁴⁶. Aufgrund des vielschichtigen Interessenspektrums in ver-

¹⁴¹ Art. 84 BV; vgl. dazu Rz. 65, S. 24 f.

¹⁴² Art. 88 BV; vgl. dazu Rz. 72, S. 27.

¹⁴³ So kommuniziert dies das Bundesamt für Strassen ASTRA (vgl.: www.astra.admin.ch/themen/langsamverkehr; abgerufen am 20. Mai 2014).

¹⁴⁴ Zum fehlenden Zielsystem im Verkehr vgl. ausführlich Kapitel 4, S. 54 ff.

¹⁴⁵ Vgl. dazu ausführlich GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, §§ 6 und 7.

¹⁴⁶ Gl.M. GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, Rz. 87.

kehrlichen Fragestellungen verbleibt dem Gesetzgeber faktisch dennoch ein sehr grosser Ermessensspielraum¹⁴⁷.

Das Fehlen übergeordneter harmonisierter Zielsetzungen hat zur Folge, dass Verkehrspolitik meist politisches Aktualitätsgeschäft und nicht – was angesichts der bestehenden Herausforderungen durchaus notwendig wäre – langfristige Strategieentwicklung und Umsetzung bedeutet. 92

Vor dem historischen Hintergrund ist der Status Quo der "Verkehrsverfassung" verständlich, überzeugen kann diese Situation aber nicht. Die direkte Demokratie hat letztlich dazu geführt, dass zwar keine Ansätze eines Gesamtverkehrskonzepts in die Bundesverfassung aufgenommen wurden, auf der anderen Seite dennoch konkrete Ziele im Bereich des Alpenschutzes Eingang in die Verfassung und damit in die Verkehrspolitik gefunden haben. 93

Es wäre an der Zeit, dass der Verfassungsgeber grundsätzliche Gedanken anstellt über die weitere Entwicklung im Verkehr, das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern sowie die übergeordneten Ziele im Gesamtverkehr und in den verschiedenen Verkehrsbereichen. Bis dies Realität ist, kann jedenfalls nicht von einer materiellen verfassungsrechtlichen Grundordnung im Verkehr gesprochen werden. 94

¹⁴⁷ Ganz abgesehen von Art. 190 BV, der das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden verpflichtet, Bundesgesetze und Völkerrecht anzuwenden (auch wenn sie der Verfassung widersprechen).

3. Rechtsgrundlagen des Verkehrs

- 95 Die Normgebung im Verkehr ist im Laufe ihrer Entwicklung international immer vernetzter geworden. Technische und Sicherheitsstandards werden grenzübergreifend beschlossen, Marktzugangs- und Durchfahrtsregelungen werden regelmässig markt- und staatenübergreifend getroffen, grosse Verkehrsinfrastrukturprojekte tangieren sehr oft mehr als ein Land.
- 96 Obwohl die direkten Auswirkungen des Verkehrs meist auf lokaler oder regionaler Ebene wahrgenommen werden, stellen die nationalen Gesetzesgrundlagen in vielen Verkehrsbereichen den Vollzug international vereinbarter Grundsätze dar. Am häufigsten ist dies im *Luftverkehr*, der am internationalsten ausgerichtet ist. Die *Schifffahrt* bewältigt via Rhein einen wesentlichen Teil des schweizerischen Aussenhandels¹⁴⁸ und ist auch aufgrund ihrer multinationalen Grenzgewässer sowie ihrer Hochseeflotte¹⁴⁹ ebenfalls seit langer Zeit Gegenstand internationaler Abkommen. Daneben existiert für die Schifffahrt auch eine Binnengesetzgebung mit wenigen Berührungspunkten zum Ausland. Der *Landverkehr* hört zwar nicht an den Schweizer Landesgrenzen auf, die nationale Gesetzgebungsautonomie ist in diesem Bereich aber immer noch gross¹⁵⁰, auch wenn sich ebenfalls eine internationale Abstimmung der nationalen Gesetzgebung erkennen lässt¹⁵¹. Am meisten Spielraum im Verkehr kommt der nationalen Gesetzgebung im Bereich der *Seilbahnen* zu.
- 97 Im Folgenden wird ein grober Überblick über die zentralen internationalen Abkommen im Verkehr gegeben. Anschliessend werden die verkehrsträgerübergreifenden Grundlagen in der Schweiz betrachtet. Schliesslich wird kurz auf die Grundzüge der verkehrsträgerspezifischen nationalen Erlasse eingegangen. Ausgeklammert bleiben sämtliche Aspekte der *Raumfahrt*.

¹⁴⁸ Gut 8% aller schweizerischen Importe und Exporte erfolgen über den Rhein; vgl. BFS, *Mobilität*, S. 64.

¹⁴⁹ Aktuell sind 47 Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge auf den Weltmeeren unterwegs; vgl. Schweizerisches Seeschiffahrtsamt SSA, *Seeschiffe unter Schweizer Flagge* (Bestand 27.10.2015).

¹⁵⁰ Vgl. zum Ganzen ausführlich SOLLBERGER KASPAR/EPINEY ASTRID, *Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens*, 2001.

¹⁵¹ Vgl. zu den jüngsten Etappen der Bahnreform die Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 2415 sowie die Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 20. Oktober 2010, BBl 2011 911.

3.1. Internationales Recht

Aufgrund der starken Entwicklung der verschiedenen Verkehrsbereiche und der im Zuge der zunehmenden Mobilität von Personen und Gütern ebenfalls zunehmenden grenzüberschreitenden Sachverhalte stellt das internationale Recht im Verkehr heute – neben der Verfassung – zahlreiche grundlegende Elemente bereit. 98

Die Sammlung internationaler Abkommen im Verkehr ist immens¹⁵². Neben bilateralen Abkommen der schweizerischen Eidgenossenschaft, denen im Alltag nur geringe Bedeutung zukommt, bestimmen einige multinationale Abkommen einen wesentlichen Teil der Schweizer Verkehrspolitik. 99

Auch das internationale Verkehrsrecht hat sich – wie das nationale – mehrheitlich bereichsspezifisch nach den jeweiligen Bedürfnissen entwickelt und weist dementsprechend wenig koordinative oder gar konzeptionelle Ansätze auf¹⁵³. 100

3.1.1. Verkehrsträgerübergreifende Abkommen

Eines der bedeutendsten internationalen Abkommen für die Schweiz im Verkehrsbereich ist das *Landverkehrsabkommen*¹⁵⁴ mit der EU. Es enthält die wesentlichen Elemente der schweizerischen Verlagerungspolitik und sichert diese damit international ab. Die Koordination der Verkehrspolitik im Alpenraum dient unter anderem der Umsetzung des Alpenschutzes¹⁵⁵. Marktzugangsregeln sowie die Harmonisierung von technischen Vorschriften im Strassen- und Schienenverkehr in der Schweiz und der EU sind weitere Themen des Landverkehrsabkommens. 101

¹⁵² Die Systematische Rechtssammlung (SR) führt im Abschnitt Verkehr weit über 300 internationale Rechtsakte auf.

¹⁵³ Vgl. dazu KAUFMANN CHRISTINE, Internationales Verkehrsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008, die vom internationalen Verkehrsrecht als fragmentiertem Normengefüge spricht (Rz. 96).

¹⁵⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)

¹⁵⁵ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 7, S. 109 ff.

- 102 Kein eigentliches Verkehrsabkommen bildet das *Allgemeine Zoll und Handelsabkommen GATT*¹⁵⁶. Durch die Verankerung der grundsätzlichen Transitfreiheit von Gütern¹⁵⁷ und des Prinzips der Nichtdiskriminierung ist das Abkommen aber auch für den Verkehr von grundlegender Bedeutung.
- 103 Im *Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs*¹⁵⁸ wurde verkehrsträgerübergreifend die Freiheit der Durchfuhr von Personen und Gütern vereinbart.

3.1.2. Luftverkehr

- 104 Das *Luftverkehrsabkommen*¹⁵⁹ zwischen der Schweiz und der EU stellt das aviatische Gegenstück zum Landverkehrsabkommen und auch Teil der "Bilateralen I"¹⁶⁰ dar. Es sichert der Schweizer Luftfahrt den Zugang zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt und stellt Schweizer Bürger mit Bürgern von EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des möglichen Besitzes an Luftfahrtunternehmen gleich.¹⁶¹
- 105 Das so genannte *Chicagoer Übereinkommen*¹⁶² enthält die wesentlichen Normen des internationalen Luftrechts¹⁶³ und bildet Grundlage für die Internationale Zivilluftfahrt Organisation (ICAO).¹⁶⁴

¹⁵⁶ Vgl. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947 (SR 0.632.21) i.V.m. dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994 (SR 0.632.20), Anhang 1A.1.

¹⁵⁷ Vgl. dazu Art. V GATT.

¹⁵⁸ Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs vom 20. April 1921 (SR 0.740.4) sowie das zugehörige Statut vom 14. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (SR 0.740.41).

¹⁵⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68)

¹⁶⁰ Vgl. dazu die Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128.

¹⁶¹ Vgl. zum Ganzen DETTLING-OTT REGULA/HALDIMANN URS, Luftverkehrsrecht – Betrieb der Luftfahrt, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008, S. 412 ff.

¹⁶² Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0)

¹⁶³ Diese Vorschriften betreffen beispielsweise die Benützung des Luftraums und die Mindestanforderungen an Luftfahrzeuge, Infrastruktur und Personal.

¹⁶⁴ Vgl. zum Ganzen DETTLING-OTT/HALDIMANN, Luftverkehrsrecht, S. 403 ff.

Das *Montreal Übereinkommen*¹⁶⁵ regelt Fragen des internationalen Lufttransportrechts (insbesondere Haftungsfragen). Es wurde im Jahr 1999 im Rahmen einer Konferenz der ICAO abgeschlossen und fasst verschiedene frühere Regelungen zusammen.¹⁶⁶ 106

Seit 2006 arbeitet die Schweiz in der *Europäischen Agentur für Flugsicherheit* (EASA) mit. Ihr kommt dabei zwar lediglich ein Beobachterstatus zu, trotzdem wird auf diese Weise die Einflussnahme der Schweiz auf wichtige europäische Entwicklungen möglich.

3.1.3. Strassenverkehr

Im *Wiener Strassenverkehrsübereinkommen*¹⁶⁷ werden internationale Grundlagen für einheitliche Standards vereinbart. Sie betreffen einerseits Verkehrsregeln, andererseits Zulassungsbedingungen für Fahrzeuge und Fahrzeugführer. 107

Das *Übereinkommen über das auf Strassenverkehrsunfälle anzuwendende Recht*¹⁶⁸ befasst sich demgegenüber mit haftungsrechtlichen Aspekten bzw. mit zwischenstaatlichen Kollisionsregeln¹⁶⁹.

Das *Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Strassengüterverkehr (CMR)*¹⁷⁰ enthält neben Bestimmungen zum Beförderungsvertrag insbesondere Haftungsregeln für den internationalen Strassengüterverkehr. 108

Der internationale Gefahrguttransport auf der Strasse ist durch das *Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (ADR)*¹⁷¹ geregelt. 109

Der internationale Personenverkehr auf der Strasse ist Gegenstand des *Übereinkommens über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen (ASOR)*¹⁷². 110

¹⁶⁵ Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr vom 28. Mai 1999 (SR 0.748.411)

¹⁶⁶ Vgl. zum Ganzen DETTLING-OTT/HALDIMANN, Luftverkehrsrecht, S. 432 ff.

¹⁶⁷ Übereinkommen über den Strassenverkehr vom 8. November 1968 (SR 0.741.10)

¹⁶⁸ Übereinkommen über das auf Strassenverkehrsunfälle anzuwendende Recht vom 4. Mai 1971 (SR 0.741.31)

¹⁶⁹ Kollisionsregeln bestimmen, welches Recht zur Beurteilung eines Sachverhalts zur Anwendung gelangt.

¹⁷⁰ Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Strassengüterverkehr vom 19. Mai 1956 (CMR; SR 0.741.611)

¹⁷¹ Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse vom 30. September 1957 (ADR; SR 0.741.621)

3.1.4. Schienenverkehr

- 111 Das Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr wurde als Vorläufer der heutigen *zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF)*¹⁷³ bereits vor Ende des 19. Jahrhunderts durch die Schweiz mitbegründet. Ihre geografische Lage machte die Schweiz im europäischen Eisenbahnverkehr seit jeher zu einer wichtigen Drehscheibe. Die OTIF hat heute noch ihren Sitz in Bern, ihre Grundlage ist das *Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)*¹⁷⁴.
- 112 Die Regelungen über die Beförderungsverträge im internationalen Personen- und Güterverkehr auf der Schiene (*CIV und CIM*) sind – wie die Vorschriften betreffend Gefahrguttransporte auf der Schiene (*RID*) – in den Anhängen des COTIF enthalten.
- 113 Die Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (*Eurofima*) hat ihren Sitz ebenfalls in der Schweiz¹⁷⁵ und ist als schweizerische Aktiengesellschaft organisiert. Sie soll ihren Aktionären, die aus früheren Staatsbahnen bestehen, die günstige Beschaffung von Eisenbahnmaterial ermöglichen. Da sich diese Regelung im Zuge der Bahnliberalisierung zunehmend aus wettbewerbsrechtlicher Optik als problematisch erwies, wurde gesetzlich ein nationales Pendant dazu geschaffen, indem konzessionierten Transportunternehmen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Staatsgarantie eingeräumt wurde¹⁷⁶.

¹⁷² Übereinkommen über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen vom 26. Mai 1982 (ASOR; SR 0.741.618)

¹⁷³ OTIF entspricht der französischsprachigen Abkürzung und steht für "Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires".

¹⁷⁴ Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 (COTIF; SR 0.741.403.1)

¹⁷⁵ Die Eurofima Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial hat ihren statutarischen Sitz in Basel.

¹⁷⁶ Vgl. Art. 31 PBG; das Bestellerinteresse ist allerdings in diesem Fall Voraussetzung. Das bedeutet, dass eine Garantie nur dann abgegeben wird, wenn die Beschaffung des fraglichen Materials im Interesse von Bund und Kantonen liegt und ihnen die Aufgabe der Abgeltung im regionalen Personenverkehr zukommt. Gleichzeitig ist die Konsequenz daraus, dass im Fernverkehr keine Garantie durch den Bund abgegeben werden kann, da in diesem Bereich keine Bestellungen erfolgen. Hier besteht also nach wie vor ein gewisses Ungleichgewicht zugunsten der (ehemaligen) Staatsbahnen, die Aktionäre der Eurofima sind.

3.1.5. Schifffahrt

Der Rhein stellt eine wichtige europäische Binnenverkehrsachse dar, auf der schon sehr früh¹⁷⁷ Beschränkungen wie Durchfuhrzölle und Ähnliches abgeschafft und der Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt eingeführt wurden. Die *revidierte Rheinschiffahrtsakte (Mannheimer Akte)*¹⁷⁸ bildet die Grundlage für die Rheinschiffahrt von Basel bis ins offene Meer. 114

Betreffend die Schifffahrt auf den Grenzgewässern Bodensee, Genfersee, Langen- und Luganersee hat die Schweiz verschiedene Übereinkommen¹⁷⁹ mit hauptsächlich kollisionsrechtlichen Bestimmungen abgeschlossen. 115

Das *Seerechtsübereinkommen*, das von der Schweiz unterzeichnet, aber bisher noch nicht ratifiziert wurde, stellt die wichtigste internationale Grundlage im Bereich der Hochseeschifffahrt dar¹⁸⁰. 116

Die Schweiz ist zudem seit 1955 Mitglied der *Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO)*. 117

¹⁷⁷ Dies war bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Fall (vgl. dazu VOGEL ROBERT/HARTMANN STEPHAN/SCHIB WERNER, Schifffahrtsrecht, in: MÜLLER, Verkehrsrecht, S. 473 ff.).

¹⁷⁸ Revidierte Rheinschiffahrts-Akte vom 17. Oktober 1868 zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preussen (SR 0.747.224.101)

¹⁷⁹ Nämlich das Übereinkommen über die Schifffahrt auf dem Bodensee vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.223.11), den Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Schifffahrt auf dem Untersee und dem Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.224.31), den Vertrag über die Rheinschiffahrt auf dem Alten Rhein vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.224.41), das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der französischen Republik betreffend die Schifffahrt auf dem Genfersee vom 7. Dezember 1976 (SR 0.747.221.1) sowie das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee vom 2. Dezember 1992 (SR 0.747.225.1). Zum Inhalt dieser Abkommen siehe VOGEL/HARTMANN/SCHIB, Schifffahrtsrecht, S. 467 ff.

¹⁸⁰ Unterzeichnet und ratifiziert hat die Schweiz allerdings inhaltliche "Vorläufer" des Seerechtsübereinkommens (Internationales Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.11), Internationales Übereinkommen über die Hohe See vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.12) sowie Internationales Übereinkommen über den Festlandsockel vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.13)).

3.2. Verkehrsträgerübergreifende nationale Regulierung

3.2.1. Personenbeförderung

- 118 Die Personenbeförderung auf dem Land und auf dem Wasser wird im *Personenbeförderungsgesetz*¹⁸¹ geregelt. Als Ausfluss des Personenbeförderungsregals¹⁸² erteilt der Bund Konzessionen oder Bewilligungen, damit Dritte das Recht erhalten, Reisende mit regelmässigen und gewerbsmässigen Fahrten zu befördern. Dieses Recht ist aber mit verschiedenen Pflichten (z.B. Transportpflicht, Fahrplanpflicht, Betriebspflicht und Tarifpflicht)¹⁸³ verbunden.
- 119 Das Personenbeförderungsgesetz enthält ausserdem Bestimmungen zum Personentransportvertrag und dem Transport von Gepäck. Seit Inkrafttreten des zweiten Schrittes der Bahnreform 2¹⁸⁴ befinden sich zudem die zentralen Vorschriften zur Bestellung von Verkehrsangeboten (korrekterweise) im Personenbeförderungsgesetz¹⁸⁵. Regionale Angebote des öffentlichen Verkehrs werden von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt. Ortsverkehrsangebote und Angebote ohne Erschliessungsfunktion obliegen ausschliesslich den Kantonen. Für Angebote von nationaler Bedeutung ist allein der Bund zuständig.
- 120 Die Rechnungslegung von konzessionierten Unternehmen muss gewissen Grundanforderungen genügen¹⁸⁶. Schliesslich enthält das Personenbeförderungsgesetz auch Bestimmungen zur vertraglichen und zur ausservertraglichen Haftung, zur Aufsicht über die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr sowie Strafbestimmungen.

¹⁸¹ Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1); im Geltungsbereich des Gesetzes liegen auch die Seilbahnen, die Aufzüge sowie andere spurgeführte Transportmittel (Art. 1 Abs. 2 PBG). Personenbeförderungsaspekte des Luftverkehrs hingegen sind im Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748) geregelt (vgl. Rz. 131, S. 47).

¹⁸² Vgl. dazu Rz. 74, S. 28 f.

¹⁸³ Art. 12-15 PBG

¹⁸⁴ Bis dahin waren sie im Eisenbahngesetz (vgl. dazu Rz. 141, S. 51) enthalten.

¹⁸⁵ Art. 28 ff. PBG

¹⁸⁶ Art. 35-39 PBG

3.2.2. Güterverkehr

Im Gegensatz zum öffentlichen Personenverkehr ist der Güterverkehr grundsätzlich liberalisiert, d.h. der Markt ist – in den gesetzlichen Schranken – offen¹⁸⁷. Unter gewissen Voraussetzungen¹⁸⁸ steht der Markteintritt jeder Unternehmung oder Privatperson offen. 121

Das *Gütertransportgesetz*¹⁸⁹ wurde gerade revidiert¹⁹⁰. Während es bisher wenige allgemeine Bestimmungen enthielt sowie den Wagenverwendungs- und den Beförderungsvertrag behandelte¹⁹¹, wird es neu die Ziele und Leitlinien des *nicht alpenquerenden Güterverkehrs* festlegen. Güterverkehrsunternehmen im Geltungsbereich des Gütertransportgesetzes unterstehen mit Ausnahme von Transporten im Rahmen einer nationalen Sicherheitskooperation keiner Transportpflicht¹⁹². 122

Das *Güterverkehrsverlagerungsgesetz*¹⁹³ setzt den Alpenschutzartikel der Bundesverfassung¹⁹⁴ auf Gesetzesstufe um. Es konkretisiert die Verlagerungsziele und sieht die Möglichkeit von Fördermassnahmen vor, um diese Ziele zu erreichen.¹⁹⁵ 123

¹⁸⁷ Freilich wird auch im Personenverkehr vermehrt versucht, Wettbewerbselemente einzuführen (vgl. z.B. Art. 32 ff. PBG zu möglichen Ausschreibungen).

¹⁸⁸ Diese Voraussetzungen variieren verkehrsträgerspezifisch. Für den Strassenverkehr sind vor allem die Bestimmungen im Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen vom 20. März 2009 (STUG; SR 744.10) massgebend (vgl. Rz. 138, S. 49 f.). Das EBG enthält die grundlegenden Voraussetzungen für den Schienengüterverkehrsmarkt (vgl. Rz. 141, S. 51). Der Eintritt in den Binnenschiffahrtmarkt ist im Bundesgesetz über die Binnenschiffahrt vom 3. Oktober 1979 (BSG; SR 747.201) geregelt. Die Anforderungen für den Eintritt in den Luftverkehr sind (auf nationaler Ebene) im Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748) geregelt.

¹⁸⁹ Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn und Schifffahrtsunternehmen vom 19. Dezember 2008 (Gütertransportgesetz, GüTG; SR 742.41)

¹⁹⁰ Vgl. dazu die Botschaft zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes vom 30. April 2014, BBl 2014 3827. Auf Initiative des Parlaments (Motion 10.3881, "Zukunft des Schienenverkehrs in der Fläche") erhielt der Bundesrat den Auftrag, eine Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche erarbeiten. Die Referendumsfrist des am 25. September 2015 beschlossenen Gesetzes endet am 14. Januar 2016 (vgl. dazu auch Abschnitt 12.2.3, S. 180 f.).

¹⁹¹ In diesem Zusammenhang verweist das GüTG allerdings direkt auf die Anhänge des COTIF (vgl. Art. 20 f. Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen vom 25. September 2015 (Gütertransportgesetz, GüTG) – Ablauf der Referendumsfrist: 14. Januar 2016, BBl 2015 7279).

¹⁹² Vgl. Art. 6 GüTG sowie Art. 6 GüTG, totalrevidiert.

¹⁹³ Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1)

¹⁹⁴ Art. 84 BV (vgl. Rz. 67, S. 25)

3.2.3. Mineralölsteuer

- ¹²⁴ Das *Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe*¹⁹⁶ ist in doppelter Hinsicht verkehrsträgerübergreifend. Einerseits wird die Mineralölsteuer im Strassen- und im Luftverkehr erhoben. Andererseits werden die Erträge sogar noch breiter verwendet, indem neben Strassen- und Luftverkehr auch Schienen- und Langsamverkehr gefördert werden. Das Gesetz bildet auch Grundlage für die Fördermassnahmen des Bundes im Bereich des kombinierten Verkehrs¹⁹⁷ und damit der bedeutendsten flankierenden Massnahme zur Erreichung der schweizerischen Verlagerungsziele. Das *Infrastrukturfondsgesetz*¹⁹⁸ greift ebenfalls auf die Erträge der Mineralölsteuer zurück und beabsichtigt, mittels eines rechtlich selbstständigen Fonds verschiedene – mitunter auch verkehrsträgerübergreifende – Infrastrukturprojekte zu verwirklichen.

3.2.4. Langsamverkehr

- ¹²⁵ Unter dem so genannten Langsamverkehr versteht man die Fortbewegung zu Fuss bzw. auf Rädern oder Rollen, die durch menschliche Muskelkraft angetrieben werden¹⁹⁹. Auf Gesetzesstufe finden sich Referenzen zum Langsamverkehr im *Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe*²⁰⁰, im *Infrastrukturfondsgesetz* sowie im *Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege*²⁰¹. Langsamverkehr (LV) soll neben dem öffentlichen Verkehr (ÖV) und dem motorisierten Individualverkehr (MIV) insbesondere in Städten und Agglomerationen als dritter Pfeiler des Personenverkehrs sein volles Potential entfalten.

¹⁹⁵ Vgl. dazu die detaillierten Ausführungen in Kapitel 6, S. 79 ff.

¹⁹⁶ Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.2)

¹⁹⁷ Vgl. Art. 21 f. MinVG.

¹⁹⁸ Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen vom 6. Oktober 2006 (Infrastrukturfondsgesetz, IFG; SR 725.13)

¹⁹⁹ So die Definition des Bundesamts für Strassen (ASTRA) (www.astra.admin.ch/themen/langsamverkehr; abgerufen am 20. Mai 2014); vgl. auch Rz. 88, S. 34.

²⁰⁰ Vgl. Rz. 124.

²⁰¹ Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704)

3.2.5. Funktionale Verkehrsgesetze

Was auf Verfassungsebene gilt, setzt sich auf Gesetzesstufe selbstverständlich fort: Sowohl das *Raumplanungsgesetz*²⁰² wie auch das *Umweltschutzgesetz*²⁰³ und die zugehörige Ausführungs- und Vollzugsordnung nehmen verkehrsträgerspezifische wie auch -übergreifende und bisweilen auch verkehrsträgerkoordinierende²⁰⁴ Aufgaben wahr. Wichtige raumplanerische Instrumente wie kantonale Richtpläne oder Sachpläne beispielsweise haben raumwirksame Verkehrsvorhaben zu berücksichtigen²⁰⁵. 126

Das *Behindertengleichstellungsgesetz*²⁰⁶ sorgt auch im Verkehr²⁰⁷ dafür, dass Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, verhindert oder beseitigt werden können. 127

3.2.6. Das Koordinationsgesetz

Das *Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren*²⁰⁸ ist anfangs 2000 in Kraft getreten und findet sich nicht als eigenständiges Gesetz in der systematischen Rechtssammlung. Dies aus dem einfachen Grund, weil es ausschliesslich aus Anpassungen geltender Bundesgesetze bestand. Für die verschiedenen Verkehrsträger wurde auf diese Weise das so genannte *Konzentrationsmodell mit Anhörungsverfahren*²⁰⁹ eingeführt²¹⁰. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen baurechtlicher Verfahren betreffend Verkehrsprojekte in der Zuständigkeit des Bundes eine einzige Leitbehörde die verschiedenen Meinungen der Fachbe- 128

²⁰² Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

²⁰³ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

²⁰⁴ Indem das RPG beispielweise die Instrumente bereitstellt, um verschiedene Verkehrsträger (besser) auf einander abzustimmen (vgl. dazu die Ausführungen zum Sachplan Verkehr in Rz. 129, S. 46).

²⁰⁵ Zum Sachplan Verkehr vgl. Abschnitt 3.2.7, S. 46.

²⁰⁶ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)

²⁰⁷ Vgl. insbesondere Art. 3 Bst. b BehiG.

²⁰⁸ Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999 (AS 1999 3071)

²⁰⁹ Vgl. dazu die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591.

²¹⁰ Vgl. Art. 18 ff. EBG, Art. 16 ff. NSG, Art. 8 BSG, Art. 37 ff. LFG und Art. 11 TrG; das Plangenehmigungsverfahren betreffend Rohrleitungsanlagen regeln Art. 21 ff. RLG.

hörden sowie der Kantone einholt und in einem einzigen Entscheid darüber befindet.

3.2.7. Sachplan Verkehr

- ¹²⁹ Der *Sachplan Verkehr* ist ein Instrument der Raumplanung²¹¹. Er enthält einerseits einen programmatischen, verkehrsträgerübergreifenden Teil²¹², andererseits für die Verkehrsträger Schiene, Strasse und Luft je einen verkehrsträgerspezifischen Teil. Der Teil Infrastruktur Schiene des Sachplans (SIS) wird vom Bundesrat laufend ergänzt. Wie auch der Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL)²¹³ soll er bestimmungsgemäss Gegenstand ständiger Weiterentwicklung sein. Der Teil Infrastruktur Strasse ist bisher noch nicht vom Bundesrat verabschiedet worden. Sachpläne sind behördenverbindlich²¹⁴; ihr Fehlen verhindert indessen nicht, dass vollständige Interessenabwägungen im Rahmen konkreter Projekte vorgenommen werden können²¹⁵, auch wenn eine Sachplanpflicht besteht²¹⁶. Aufgrund dieser Ausgangslage wird der Sachplan bisweilen nicht genügend als planerisches Instrument, sondern als "Geschichtsschreibung" wahrgenommen; Entscheide, die an anderen Orten fallen, werden manchmal im Sachplan nachgetragen.
- ¹³⁰ Im revidierten Gütertransportgesetz ist vorgesehen, ein Konzept (nach Art. 13 RPG) für den Gütertransport auf der Schiene zu erarbeiten²¹⁷. Darin sollen die Grundlagen festgelegt werden für die Entwicklung der Rangierbahnhöfe, Freiverlade, KV-Umschlagsanlagen, Anschlussgleise sowie weiterer für den Gütertransport bedeutender Einrichtungen.

²¹¹ Art. 13 RPG

²¹² Der Teil Programm des Sachplans Verkehr wurde vom Bundesrat am 26. April 2006 verabschiedet.

²¹³ Der Konzeptteil des SIL wurde vom Bundesrat bereits im Oktober 2000 verabschiedet, die Erarbeitung des Objektteils ist derzeit noch im Gange.

²¹⁴ Vgl. Art. 22. Abs. 1 RPV; diese Verbindlichkeit bedeutet, dass Sachpläne durch die Verwaltung berücksichtigt werden müssen, nicht aber durch den Gesetzgeber (vgl. dazu das Beispiel der Erarbeitung von FABI in: VLP-ASPAN, Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument, in: Raum & Umwelt, März 2/2014, S. 8 f.).

²¹⁵ Vgl. BGE 137 II 58 E. 3.3.3.

²¹⁶ Art. 18 Abs. 5 EBG sieht vor, dass Plangenehmigungen für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan voraussetzen. Solange ein entsprechender Sachplan nicht vorliegt, können Plangenehmigungen für sachplanpflichtige Vorhaben jedoch nicht verweigert werden (gl.M. RUCH ALEXANDER, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VI, Umwelt – Boden – Raum, 2010, Rz. 1220).

²¹⁷ Vgl. Art. 3 GüTG, totalrevidiert.

3.3. Verkehrsträgerspezifische nationale Regulierung

3.3.1. Luftfahrt

Das *Luftfahrtgesetz*²¹⁸ regelt die Grundsätze des Luftverkehrs und dessen Infrastruktur. Wie kein anderer Verkehrsbereich ist der Luftverkehr in hohem Masse international ausgerichtet. Den internationalen Vereinbarungen kommt daher in diesem Bereich eine herausragende Bedeutung zu²¹⁹. 131

Das Luftfahrtgesetz enthält Bestimmungen über die Benützung des Luftraums, wobei – untypisch für die schweizerische Gesetzgebung – direkt auf internationales Recht, nämlich das Chicagoer Übereinkommen²²⁰ verwiesen wird²²¹. Es regelt Zuständigkeit und Verfahren von Unfalluntersuchungen²²² und erklärt den gewerbmässigen Luftverkehr als bewilligungs- bzw. konzessionspflichtig²²³. Es bestimmt die Anforderungen betreffend Bau und Betrieb von Flughäfen²²⁴ (Betriebskonzession und -bewilligung, Plangenehmigungsverfahren) sowie die Grundsätze des Flugsicherungsdienstes. Es enthält auch Vorschriften über Luftfahrzeuge²²⁵ und das Luftfahrtpersonal²²⁶. Neben haftpflicht- und transportrechtlichen Themen²²⁷, die ebenfalls über weite Strecken Inhalt internationaler Übereinkommen bilden²²⁸, finden sich auch Strafbestimmungen im Luftfahrtgesetz²²⁹. 132

²¹⁸ Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748)

²¹⁹ Vgl. dazu auch Abschnitt 3.1.2, S. 38 f. Bereits in Art. 1 LFG wird klargestellt, dass die für die Schweiz verbindlichen staatlichen Abkommen ebenfalls massgebend sind für die Benützung des Luftraums, was allerdings angesichts des in Art. 190 BV statuierten Grundsatzes der Massgeblichkeit des Völkerrechts ohnehin eine Selbstverständlichkeit ist.

²²⁰ Vgl. Rz. 105, S. 38.

²²¹ Vgl. Art. 11a LFG; für ein weiteres Beispiel eines direkten Verweis auf internationales Recht im Verkehrsbereich vgl. Fn. 191, S. 43.

²²² Art. 24 ff. LFG

²²³ Vgl. Art. 27 ff. LFG. Diese Bestimmungen umfassen auch die Personenbeförderung, die für die übrigen Verkehrsträger im PBG geregelt ist. Aus diesem Grund stützt sich das LFG (neben Art. 87 BV) auch auf Art. 92 BV ab.

²²⁴ Art. 36 ff. LFG

²²⁵ Art. 51-59 LFG

²²⁶ Art. 60-63 LFG

²²⁷ Vgl. Art. 64 ff. LFG. Auch eine Versicherungspflicht wird in diesen Bereichen statuiert (Art. 70 ff. LFG).

²²⁸ Dies wird in Art. 75 LFG nochmals explizit erwähnt.

²²⁹ Art. 88-91^{bis} LFG

3.3.2. Schifffahrt

- 133 Das *Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt*²³⁰ befasst sich mit der Schifffahrt auf schweizerischen und auf Grenzgewässern. Als Grundsatz erklärt es die Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern für frei²³¹; die Hoheit über die Gewässer steht den Kantonen zu²³². Die Bewilligungsverfahren betreffend Bau und Betrieb von Hafenanlagen werden dem gleichen Regime unterstellt wie diejenige von Eisenbahnanlagen²³³. Vorschriften zu Schiffen sowie Schiffsführer und Besatzung schliessen sich Verkehrsregeln an. Auch im Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt finden sich zudem Bestimmungen zu Haftung und Versicherung sowie Strafbestimmungen.
- 134 Die Schifffahrt auf den Weltmeeren, die unter der Schweizer Flagge stattfindet, ist Gegenstand des *Seeschifffahrtsgesetzes*^{234,235}. In diesem äusserst umfangreichen Erlass²³⁶ werden zunächst Behördenorganisation und Gerichtsbarkeit geregelt, da auf Schiffen unter Schweizer Flagge auf hoher See ausschliesslich schweizerisches Bundesrecht gilt²³⁷. Vorschriften über die Seeschiffe folgen Bestimmungen über den Betrieb der Seeschifffahrt, die den Reeder und die gesamte Besatzung umfassen²³⁸. Verschiedene Verträge wie der Heuervertrag, die Schiffsmiete, der Chartervertrag und der Seefrachtvertrag (inkl. der Regelung des Konnossements²³⁹) sind ebenfalls Gegenstand des Seeschifffahrtsgesetzes und werden relativ ausführlich behandelt. Wie in den übrigen verkehrsspezifischen Erlassen finden sich auch im Seeschifffahrtsgesetz verschiedene Strafbestimmungen²⁴⁰.

²³⁰ Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1979 (BSG; SR 747.201)

²³¹ Art. 2 BSG

²³² Art. 3 Abs.1 BSG

²³³ Vgl. Art. 8 BSG; das Plangenehmigungsverfahren für Hafen-, Umschlags, und Ladeanlagen richtet sich nach dem Eisenbahngesetz (vgl. dazu Rz. 141, S. 51).

²³⁴ Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge vom 23. September 1953 (Seeschifffahrtsgesetz, SSG; SR 747.30)

²³⁵ Vgl. zum Ganzen VOGEL/HARTMANN/SCHIB, Schifffahrtsrecht, Rz. 81 ff.

²³⁶ Das Seeschifffahrtsgesetz umfasst 167 Artikel.

²³⁷ Art. 4 Seeschifffahrtsgesetz; Dreh- und Angelpunkt für juristische Verfahren ist Basel, wo auch das Schweizerische Seeschifffahrtsamt und das Schweizerische Seeschiffsregisteramt ihre Sitze haben (Art. 9 und 10 Seeschifffahrtsgesetz).

²³⁸ Art. 45 ff. Seeschifffahrtsgesetz

²³⁹ Vgl. Art. 112 Seeschifffahrtsgesetz; das Konnossement ist ein Wertpapier, das die verschifftete Ware repräsentiert und damit den Handel mit dieser Ware während des Schiffs- transports erleichtert.

²⁴⁰ Art. 128 ff. Seeschifffahrtsgesetz

3.3.3. Landverkehr

Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung sind Gegenstand des *Bundesgesetzes über die Nationalstrassen*²⁴¹. Geregelt werden Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sowie die Aufsicht in diesem Bereich. 135

Das *Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet*²⁴² ist ein Ausführungserlass zum Alpenschutzartikel der Bundesverfassung²⁴³ und besteht lediglich aus fünf Artikeln. Das Gesetz untersagt – verfassungskonform – die Erhöhung der Transitstrassenkapazität und führt aus, was darunter zu verstehen ist²⁴⁴. 136

Das *Strassenverkehrsgesetz*²⁴⁵ beschäftigt sich vorab mit dem Verkehr auf der Strasseninfrastruktur. Es enthält Bestimmungen zu den Fahrzeugen und den Fahrzeugführern und natürlich auch zu den Regeln, die auf den Strassen gelten. Erwähnenswert sind die Vorschriften zum Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen²⁴⁶. Haftpflicht und Versicherungsfragen haben im Strassenverkehr aufgrund der zahlreichen individuellen Verkehrsteilnehmer eine sehr grosse Bedeutung²⁴⁷. Zudem wird das Bundesamt für Strassen (ASTRA) gesetzlich verpflichtet, Informationssysteme zu den Strassenverkehrsunfällen und den Strassenverkehrskontrollen zu führen²⁴⁸. Die zahlreichen Strafbestimmungen im Strassenverkehrsgesetz²⁴⁹ bilden den wohl bekanntesten Bereich des gesamten Verkehrsrechts. 137

Das *Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen*²⁵⁰ schreibt jedem schweizerischen Strassentransportunternehmen im Personen- oder Güterverkehr vor, über eine Zulassungsbewilligung des Bundesamts für Verkehr (BAV) zu 138

²⁴¹ Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11)

²⁴² Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG; SR 725.14)

²⁴³ Vgl. dazu Rz. 67, S. 25 sowie ausführlich Kapitel 5, S. 64 ff.

²⁴⁴ Zur Bedeutung bzw. Auslegung dieses Gesetzes im Zusammenhang mit der 2. Gotthardstrassentunnelröhre vgl. die Ausführungen in Abschnitt 12.2.4, S. 181 ff.

²⁴⁵ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

²⁴⁶ Art. 57c f. SVG

²⁴⁷ Art. 58 ff. SVG

²⁴⁸ Art. 89i ff. SVG

²⁴⁹ Art. 90-103 SVG

²⁵⁰ Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen vom 20. März 2009 (STUG; SR 744.10)

verfügen. Die Voraussetzungen zum Erhalt einer solchen Bewilligung sind mit den entsprechenden Regeln der Europäischen Union²⁵¹ abgestimmt²⁵².

- 139 Das *Schwerverkehrsabgabegesetz*²⁵³ legt die Zahlungspflicht und die Bemessungsgrundlage der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) fest²⁵⁴. Die Modalitäten der Erhebung der LSVA und die Verwendung der Erträge sind ebenfalls gesetzlich festgelegt. Die LSVA ist ein Hauptinstrument der Schweizer Verlagerungspolitik²⁵⁵.
- 140 Das *Trolleybus-Gesetz*²⁵⁶ regelt Bau und Betrieb der "Zwitter-Fahrzeuge", die weder richtig dem Strassenverkehr noch dem Schienenverkehr zugeordnet werden können. Anders als sämtliche übrigen Strassenfahrzeuge zeichnen sich Trolleybusse dadurch aus, dass sie die für ihre Fortbewegung benötigte Energie aus festen Fahrleitungen beziehen; anders als Eisenbahnen sind Trolleybusse aber nicht spurgeführt²⁵⁷, sondern verkehren auf "normalen" öffentlichen Strassen.

²⁵¹ Richtlinie 96/26/EG des Rates vom 29. April 1996 über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr sowie über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für die Beförderung von Gütern und die Beförderung von Personen im Straßenverkehr und über Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer

²⁵² Dies ist in Anhang I zum Landverkehrsabkommen so vorgesehen. Vgl. dazu auch die Ausführungen in Rz. 286, S. 102.

²⁵³ Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81)

²⁵⁴ Die effektive Höhe der Abgabe wird zwar national durch den Bundesrat festgelegt mittels Anpassung der Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811). Der bundesrätlichen Anpassungen liegen aber entsprechende Beschlüsse des gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zugrunde (vgl. zum jüngsten Erhöhungsschritt der LSVA: Beschluss Nr. 1/2007 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/ Schweiz über die ab dem 1. Januar 2008 in der Schweiz geltende Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge vom 22. Juni 2007 (SR 0.740.723)).

²⁵⁵ Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 6.2.1, S. 90 ff.

²⁵⁶ Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950 (Trolleybus-Gesetz, TrG; SR 744.21)

²⁵⁷ Art. 1 Abs. 3 EBG

Das *Eisenbahngesetz*²⁵⁸ regelt die Voraussetzungen des Betriebs von Eisenbahninfrastrukturen²⁵⁹ und von Eisenbahnverkehrsunternehmen²⁶⁰. Im Zuge der bisherigen Schritte der Bahnreform wurde zwar der Betrieb des Netzes regulatorisch vom Verkehr auf dem Netz gelöst. Mittels Netzzuganges ist es Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich, die Infrastruktur anderer Unternehmen zu benützen²⁶¹. Nach wie vor sind aber so genannte "integrierte Eisenbahnunternehmen"²⁶² hierzulande zulässig, allerdings muss der Bereich Infrastruktur organisatorisch von den übrigen Bereichen getrennt sein²⁶³. Die Diskussionen um die Entflechtung der Infrastruktur vom Verkehr sind aber längst nicht abgeschlossen. Das Eisenbahngesetz enthält zudem Vorschriften über die Aufsicht sowie Planung, Bau und Betrieb von Eisenbahnanlagen und Fahrzeugen²⁶⁴, wobei auch der Interoperabilität mit dem europäischen Eisenbahnsystem ein ganzer Abschnitt gewidmet ist²⁶⁵. Die Grundsätze der Haftung aus dem Betrieb einer Eisenbahn sind im Eisenbahngesetz ebenso zu finden wie Bestimmungen betreffend sicherheitsrelevante Tätigkeiten im Eisenbahnbereich und Strafbestimmungen. Von zentraler Bedeutung im Zusammenhang mit der kostenintensiven Eisenbahn sind natürlich auch die Regelungen betreffend die Finanzierung²⁶⁶.

141

Im Zusammenhang mit Eisenbahninfrastrukturprojekten existieren zahlreiche gesetzliche Erlasse, die entweder einzelne Vorhaben oder gesamte Ausbauschritte zum Inhalt haben²⁶⁷.

142

²⁵⁸ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)

²⁵⁹ Art. 5 ff. EBG

²⁶⁰ Art. 8c ff. EBG

²⁶¹ Vgl. hierzu Art. 8d EBG.

²⁶² Unter einem integrierten Eisenbahnunternehmen versteht man ein Unternehmen, das sowohl eine Eisenbahninfrastruktur wie auch Eisenbahnverkehr betreibt.

²⁶³ Art. 62 ff. EBG

²⁶⁴ Art. 17 ff. EBG

²⁶⁵ Art. 23a-23l EBG

²⁶⁶ Art. 49 ff. EBG

²⁶⁷ Vgl. das Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986 (SR 742.100), das Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Gesetz, AtraG; SR 742.104), das Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 20. März 2009 (ZEBG; SR 742.140.2), das Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz vom 18. März 2005 (HGV-Anschluss-Gesetz, HGVAnG; SR 742.140.3) und das kürzlich in Kraft getretene Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT vom 13. Dezember 2013 (4-Meter-Korridor-Gesetz; SR 742.140.4).

- 143 Gesetzlich separat geregelt werden so genannte private Anschlussgleise, die es Dritten ermöglichen, an das Eisenbahnschienennetz angebunden zu werden und dadurch erleichterten Zugang zu Schienengüterverkehrsdienstleistungen zu erhalten. Das *Bundesgesetz über die Anschlussgleise*²⁶⁸ wurde im Zuge der Totalrevision des Gütertransportgesetzes aufgehoben bzw. in das Gütertransportgesetz integriert²⁶⁹.
- 144 Das *Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen*²⁷⁰ sieht – in Ergänzung zum Umweltschutzgesetz²⁷¹ – Massnahmen zur Lärmsanierung der Eisenbahnen vor. Als prioritär erklärt das Gesetz Massnahmen an Schienenfahrzeugen und an der Fahrbahn²⁷².
- 145 Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sind eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Eigentum des Bundes. Das *Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen*²⁷³ bildet die entsprechende gesetzliche Grundlage. Es legt die rechtliche Organisation (inkl. Organe und Verantwortlichkeit) der SBB fest und sieht als Steuerungsinstrumente des Bundes die strategische Zielsetzung sowie den Abschluss einer Leistungsvereinbarung für jeweils vier Jahre vor²⁷⁴.

3.3.4. Seilbahnen

- 146 Das *Seilbahngesetz*²⁷⁵ ist einer der jüngsten verkehrsträgerspezifischen Erlasse. Es regelt sämtliche Aspekte rund um den Bau und den Betrieb von Seilbahnen, sofern diese auch der Personenbeförderung dienen^{276,277}. Vor Erlass des Seilbahngesetzes waren Standseilbahnen dem Eisenbahngesetz unterstellt und die übrige Kompetenz des Bundes zur Regulierung der Seilbahnen basierte auf dem Personenbeförde-

²⁶⁸ Bundesgesetz über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990 (SR 742.141.5)

²⁶⁹ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4377, S. 3933 ff. sowie Art. 12 ff. GüTG, totalrevidiert.

²⁷⁰ Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE; SR 742.144)

²⁷¹ USG; vgl. Rz. 126, S. 45.

²⁷² Art. 2 BGLE

²⁷³ Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31)

²⁷⁴ Art. 7a und 8 SBBG

²⁷⁵ Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006 (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01)

²⁷⁶ Art. 1 Abs. 1 SebG

²⁷⁷ Vgl. zum Ganzen HEPP MARCEL/STÜCKELBERGER UELI, Seilbahnrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008.

rungsregel²⁷⁸. Erst Artikel 87 der Bundesverfassung schuf eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Seilbahnen, worauf sich das Seilbahngesetz stützt.

²⁷⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 74, S. 28 f.

4. Fehlendes Zielsystem im Verkehr

- 147 Was sich bereits auf Verfassungsstufe abzeichnet²⁷⁹, setzt sich auf Gesetzesstufe fort. Es sind im gesamten schweizerischen Regulativ des Verkehrs nur vereinzelte und durchwegs unzusammenhängende Ziele formuliert. Von einem kohärenten Zielsystem im Verkehr kann leider keine Rede sein. Verkehrsträgerübergreifend und -koordinierend fehlen meist jegliche verbindlichen Parameter, einmal abgesehen von den Zielen des Alpenschutzes, die aus einer von Exekutive und Legislative abgelehnten und vom Stimmvolk gutgeheissenen Volksinitiative stammen.
- 148 Solange kein abgestimmtes Zielsystems existiert, ist es sehr schwierig wenn nicht sogar unmöglich, die Wirksamkeit der Gesetzgebung im Verkehrsbereich zu überprüfen. Die Identifikation prioritär beabsichtigter Wirkungen einer Gesetzgebung ist unverzichtbare Voraussetzung für ihre Evaluation²⁸⁰, d.h. für eine Überprüfung einer Gesetzgebung auf ihre Zielerreichung hin. Die wissenschaftliche Überprüfung einer Wirksamkeit setzt in der Regel zum Voraus definierte Wirkungen voraus²⁸¹.

4.1. Bisherige Ansätze zu einem ganzheitlichen Verkehrskonzept

- 149 Die schweizerische Politik hat bisher erst einen Anlauf genommen, eine Gesamtkonzeption im Verkehr zu entwickeln. Im Jahre 1972 setzte der Bundesrat eine Expertenkommission mit 62 Vertretern ein mit dem Auftrag, "den politischen Behörden verschiedene Varianten gangbarer Wege aufzuzeigen, auf denen das System des privaten und öffentlichen Verkehrs derart der ständigen Entwicklung angepasst werden kann, dass im Sinne einer ausgewogenen Synthese folgende Ziele erreicht

²⁷⁹ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.4, S. 34 f.

²⁸⁰ Immerhin war es beispielsweise möglich, die Förderung von Anschlussgleisen ohne irgendwelche Anhaltspunkte verbindlicher Ziele auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Die der Evaluation letztlich zugrunde gelegten "Oberziele" wurden allesamt aus dem sachlichen und politischen Zusammenhang abgeleitet, hätten indessen mit guten Gründen auch durch andere Ziele ersetzt werden können (vgl. dazu planconsult/Rapp Trans, Bericht über die Evaluation der Förderung von Anschlussgleisen, 2005, S. VIII). Die im Bericht als wichtigstes Ziel gewichtete "dauerhafte Verlagerungswirkung" mag vor dem Hintergrund der schweizerischen Verlagerungspolitik zum Zeitpunkt der Durchführung der Evaluation durchaus Sinn ergeben haben; bei Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise im Jahr 1988 war aber die Alpen-Initiative und damit eine beabsichtigte Verlagerung noch kein Thema der Verkehrspolitik und überhaupt nicht im Verkehrsregulativ verankert.

²⁸¹ Werden Wirkungen zwar nicht in der beabsichtigten Art und Weise, jedoch in einem anderen (unbeabsichtigten) Zusammenhang beobachtet, handelt es sich um Zufallsfunde (vgl. als bekanntes jüngeres Beispiel die zufällige Entdeckung der positiven Wirkung eines Stoffes zur Behandlung erektiler Dysfunktion im Rahmen der Entwicklung eines Mittels gegen Bluthochdruck und Angina Pectoris).

werden: Dienst an der allgemeinen Wohlfahrt des Landes und den daraus abgeleiteten nationalen Aufgaben, Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse mit möglichst kleinem zeitlichem und finanziellem Aufwand, freie Wahl von Wohn- und Arbeitsplatz sowie der Verkehrsmittel, unverfälschter Wettbewerb, Abstimmung des Verkehrs auf die Raumplanung.¹²⁸²

Die Expertenkommission lieferte dem Bundesrat nach sechs Jahren ihren Schlussbericht für eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) mit 40 thesenartigen Empfehlungen²⁸³ ab. Grundlage der Gesamtverkehrskonzeption bildete ein "mehrstufiges Zielsystem"¹²⁸⁴, mit dessen Hilfe die unterschiedlichen Varianten bewertet wurden. 150

Gut viereinhalb Jahre später präsentierte der Bundesrat mit der Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik²⁸⁵ eine Vorlage, die auf der GVK-CH basierte, aber die verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht vollständig anpassen, sondern lediglich mittels zweier Bestimmungen ergänzen wollte. In der Vernehmlassung hatte sich bereits gezeigt, dass vor allem die Aufteilung der Kompetenzen und Lasten zwischen Bund und Kantonen sowie die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs umstritten waren. Die neue verfassungsrechtliche Ordnung wurde 1987 von der Bundesversammlung verabschiedet. Der Bund sollte dadurch die Kompetenz erhalten, eine gesamtheitliche Verkehrspolitik festzulegen und die Verkehrsbereiche aufeinander abzustimmen²⁸⁶. 151

Am 12. Juni 1988 wurde die Vorlage an der Urne klar verworfen²⁸⁷. Hauptsächlichste Gründe hierfür bildeten Befürchtungen vor finanziellen Mehrbelastungen von Automobilisten, die durch die Gegenkampagne offenbar erfolgreich ins Feld geführt worden waren²⁸⁸. Die gescheiterte Gesamtkonzeption für eine koordinierte Ver- 152

²⁸² Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung) vom 20. Dezember 1982, BBl 1983 941, S. 954 f.

²⁸³ Vgl. Botschaft koordinierte Verkehrspolitik, S. 958 ff.

²⁸⁴ Dieses Zielsystem umfasste die drei Hauptzielbereiche Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse, wirtschaftlicher Einsatz der Mittel sowie Berücksichtigung der direkten und indirekten Auswirkungen (vgl. Botschaft koordinierte Verkehrspolitik, S. 958).

²⁸⁵ BBl 1983 941

²⁸⁶ Vgl. dazu LINDER WOLF/BOLLIGER CHRISTIAN/RIELLE YVAN (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007, 2010, S. 455 f.

²⁸⁷ Bei einer Stimmbeteiligung von nur 41.9% lehnten 54.5% der Stimmberechtigten sowie eine Mehrheit der Kantone die Vorlagen ab (LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 455).

²⁸⁸ Vgl. dazu Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. Juni 1988, Zürich 1989.

kehrspolitik war der bislang letzte Versuch, den Verkehrsbereich nach einem ganzheitlichen Konzept auszurichten.

4.2. Bestehendes Zielsystem im Verkehrsrecht?

- 153 Welche Ziele sind im geltenden Schweizer Regulativ zum Verkehr vorhanden? Mit dieser Frage – beschränkt auf den Bereich des Güterverkehrs – hat sich kürzlich ein breit angelegtes Forschungsprojekt²⁸⁹ beschäftigt. Im Rahmen eines Teilprojekts wurde für die Erarbeitung der Grundlagen für ein Zielsystem ein umfassendes Screening des Schweizer Regulativs auf Zielnormen im Güterverkehr durchgeführt²⁹⁰. Dabei wurde festgestellt, dass die Bundesgesetze nur vereinzelt Zielelemente mit Relevanz für den Güterverkehr enthalten. Bedeutendstes und bekanntestes Ziel der Schweizer Verkehrspolitik ist das Verlagerungsziel. Ihm sind andere Ziele bzw. Projekte wie z.B. Bau und Inbetriebnahme der NEAT untergeordnet²⁹¹.
- 154 Das Fazit lässt sich ohne Weiteres auf das Gesamtverkehrssystem ausdehnen und wie folgt zusammenfassen: "Aus einer Gesamtbetrachtung heraus fehlt ein mittelfristig verbindliches Zielsystem"²⁹². Das bedeutet nicht, dass einzelnen Zielen im Verkehrsbereich heute nicht durchaus eine grosse Bedeutung zukommt²⁹³. Es fehlt jedoch an einem kohärenten Gesamtsystem, das es erlauben würde, unterschiedliche Ziele in einen Gesamtrahmen zu stellen und damit eine umfassende und verkehrsträgerübergreifende Interessenabwägung und eine Priorisierung vorzunehmen.
- 155 Auf europäischer Ebene formuliert das *Weissbuch zur Verkehrspolitik von 2011*²⁹⁴ eine Zukunftsvision anhand von zehn ambitionierten (teilweise verkehrsträgerübergreifenden) Zielen "für ein wettbewerbsorientiertes und ressourcenschonendes Verkehrssystem: Orientierungswerte zur Erreichung des Ziels einer Verringerung der

²⁸⁹ Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz

²⁹⁰ Vgl. Ecoplan/Moll Kurt, Zielsystem im Güterverkehr, 2013, Forschungsauftrag SVI 2009/010 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI), Teil I: Normative Zielelemente im Güterverkehr (IST), S. 25 ff.

²⁹¹ Vgl. zum Ganzen ausführlich Kapitel 6, S. 79 ff.

²⁹² Ecoplan/Moll, Zielsystem, S. 36; diese Erkenntnis ist nicht neu, lag sie doch bereits der GVK-CH zugrunde, weshalb ein eigenes Zielsystem entworfen wurde, um verschiedene Varianten bewerten zu können (vgl. Rz. 150, S. 55).

²⁹³ Vgl. zum Verlagerungsziel umfassend die Kapitel 5-7, S. 64 ff.

²⁹⁴ Europäische Kommission, Weissbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, 2011

Treibhausgasemissionen um 60 %²⁹⁵. Als Strategie, um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Europäische Kommission – in sehr allgemeiner Art und Weise – verschiedene "Schlüsselmaßnahmen"²⁹⁶ vor. Die Unverbindlichkeit des europäischen Verkehrsweissbuchs macht es allerdings unmöglich, in diesem Zusammenhang von einem normativen Zielsystem zu sprechen.

4.3. Exkurs: Keine Gesamtphilosophie im Bereich Sicherheit

4.3.1. Problemstellung

Das geltende Recht beschäftigt sich mit der technischen Sicherheit auf sehr unterschiedliche Art und Weise. Sicherheit ist in vielen Bereichen ein zentrales Thema, nicht nur im Verkehr. Zum einen scheint das heutige Sicherheitsempfinden stärker entwickelt zu sein als noch vor wenigen Jahrzehnten, d.h. im Falle eines sich verwirklichenden Sicherheitsrisikos ist die politische Akzeptanz äusserst gering. Zum anderen ist vor dem Hintergrund zusätzlicher Sicherheit beinahe jede Investition politisch mehrheitsfähig, unabhängig von ihrem tatsächlichen Grenznutzen²⁹⁷.

156

Im schweizerischen Regulativ gibt es keine einheitliche Sicherheitsphilosophie und damit zusammenhängend keine einheitlichen Sicherheitsinstrumente, die verkehrsträger- (oder sogar bereichs-)übergreifend Geltung beanspruchen können. Im Zug der Angleichung an die europäische Entwicklung im Bereich der Verkehrssicherheit werden durch die Schweiz jedoch Instrumente adaptiert, die international einheitlich angewendet werden²⁹⁸.

157

²⁹⁵ Vgl. Verkehrsweissbuch 2011, S. 10 f.

²⁹⁶ So wird beispielsweise – wenig konkret – ein einheitlicher europäischer Verkehrsraum mittels (weiterer) Marktöffnung gefordert und ganz allgemein eine Gefahrenabwehr im Verkehr: "Die Gefahrenabwehr im Verkehr hat für die EU hohe Priorität. Der umfassende Ansatz der EU, die Gefahrenabwehr im Luft- und Seeverkehr durch politische Maßnahmen, Rechtsvorschriften und Überwachung zu regeln, sollte durch die Zusammenarbeit mit wichtigen internationalen Partnern weiter konsolidiert und gestärkt werden. Bei der Fluggastsicherheit müssen die Kontrollmethoden verbessert werden, um einen hohen Sicherheitsstandard mit minimalen Unannehmlichkeiten zu gewährleisten. Ein Frachtsicherheitskonzept, das auf einer Risikobewertung beruht, sollte für Sendungen mit Ursprung außerhalb der EU in Erwägung gezogen werden. Es muss auch ein europäisches Konzept für die Gefahrenabwehr im Landverkehr in denjenigen Bereichen gefunden werden, in denen EU-Maßnahmen einen Zusatznutzen haben" (Verkehrsweissbuch 2011, Rz. 38).

²⁹⁷ Anders ist es nicht zu erklären, dass Grenznutzen und Grenzkosten von Sicherheitsmaßnahmen im politischen Prozess praktisch nie thematisiert werden und damit verbundene Investitionen nicht nach einer einheitlichen Methodik geprüft werden, was offensichtlich zu Ineffizienzen führen muss.

²⁹⁸ Im Eisenbahngesetz sind seit Inkrafttreten des zweiten Schrittes der Bahnreform 2 die EU-Instrumente der Sicherheitsbescheinigung und der Sicherheitsgenehmigung eingeführt

- 158 Welche Sicherheit in welchem Bereich anzustreben ist, darüber schweigen sich die einschlägigen Bundesgesetze meist aus. Im Wissen, dass es eine absolute Sicherheit (nach dem heutigen Stand der Kenntnisse und der Technik) nicht geben kann, wird die Quantifizierung tolerierbarer Sicherheitsrisiken vermieden.

4.3.2. Bisherige Ansätze einer Harmonisierung

- 159 Das UVEK hat bereits Ende der 1990er Jahre begonnen, die Sicherheitsaufsicht in seinem Bereich systematisch zu analysieren mit dem Ziel, sie soweit möglich schrittweise zu reorganisieren²⁹⁹. Die Forderung eines risikobasierten Rechts³⁰⁰ ist in diese Arbeiten eingeflossen.
- 160 Am Ende dieses mehrjährigen Analyseprozesses war nicht mehr allzu viel übrig geblieben, das reorganisiert und vereinheitlicht werden sollte. Der Bundesrat legte dem Parlament die Botschaft zu einem Sicherheitskontrollgesetz vor und wollte damit gerade noch eine "Standardisierung der Prüfung und Kontrolle der Sicherheit"³⁰¹ einführen. Die ansatzweise Übernahme des so genannten "New and Global Approach"³⁰² in den Bereichen des UVEK, der – vereinfacht – darin besteht, die grundlegenden Anforderungen verbindlich festzulegen und die Verantwortung für die Prüfung der Erfüllung dieser Anforderungen vermehrt zu "privatisieren" bzw. an Dritte ausserhalb der Verwaltung zu übertragen, war in der bundesrätlichen Vorlage nicht mehr erkennbar.
- 161 Der Nationalrat trat am 9. September 2009 als Zweitrat wie bereits der Ständerat vor ihm nicht auf die Vorlage ein. Beide Nichteintretensentscheide fielen etwa mit einer Zweidrittelmehrheit. Als Gründe wurden im Wesentlichen die höheren Kosten (der neuen gegenüber den bewährten Verfahren) bei nicht sichtbarem, höherem Nutzen aufgeführt³⁰³. Damit hat sich das Geschäft – bis auf Weiteres – aus der politischen Agenda verabschiedet.

worden (vgl. Art. 5, sowie 8a - 8f EBG). Die Schweiz setzt mit den jüngsten gesetzlichen Anpassungen die europäischen Regelungen in den Bereichen Interoperabilität und Sicherheit um (vgl. die Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 20. Oktober 2010, BBl 2011 911, S. 912).

²⁹⁹ Vgl. Botschaft zum Sicherheitskontrollgesetz und zur Änderung von Bundesgesetzen, die das Sicherheitsgesetz für anwendbar erklären, vom 9. Juni 2006, BBl 2006 5925, S. 5933.

³⁰⁰ Vgl. dazu umfassend SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000.

³⁰¹ Botschaft Sicherheitskontrollgesetz, S. 5926.

³⁰² Vgl. dazu European Commission, The 'Blue Guide' on the implementation of EU product rules, 2014, S. 7 ff.

³⁰³ Vgl. dazu Amtliches Bulletin, Herbstsession 2009, Nationalrat, 8. September 2009.

4.3.3. Status Quo

Das aktuelle Sicherheitsregime im Schweizer Verkehrsregulativ ist uneinheitlich und je nach Verkehrsträger mehr oder weniger international abgestimmt. Im Bereich des Luftverkehrs sind die internationalen Sicherheitsstandards durch die Schweiz vorbehaltlos zu akzeptieren. Im Landverkehr werden Elemente der europäischen Sicherheitsphilosophie durch gezielte Anpassungen in den einschlägigen Bundesgesetzen eingeführt. Daneben gibt es Sicherheitsbereiche, die von der Schweiz autonom geregelt werden. 162

Sicherheitsmassnahmen werden in der Schweiz keiner verkehrsträgerübergreifenden Kosten-Nutzen-Analyse unterstellt. Dies führt dazu, dass Bundesmittel im Bereich der Sicherheit bisweilen ineffizient eingesetzt werden bzw. ein eingesetzter Franken unter Umständen in einem anderen Bereich einen grösseren Sicherheitsnutzen generieren könnte als im Bereich, in dem er tatsächlich ausgegeben wird. 163

4.4. Mögliche Ziele im Verkehr

Die Bandbreite möglicher Zielsetzungen im Verkehr ist gross. Im Bereich der Sicherheit sind konkrete Ziele sicherlich denkbar und sinnvoll. Daneben existieren verkehrliche Erschliessungs- und damit verbunden Modal-Split-Ziele, Infrastrukturziele, Grundversorgungsziele und selbstverständlich regelmässig auch Kostenziele. Auch Umweltziele sind Gegenstand der verkehrspolitischen Realität. Aufgrund der engen Verknüpfung von Verkehr und Wirtschaft ergeben sich auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen; Verkehr soll grundsätzlich funktionieren. 164

Die Schwierigkeit bzw. Herausforderung besteht nicht darin, einzelne (verbindliche) Ziele im Verkehr zu definieren. Die heute ungelöste Herkulesaufgabe besteht darin, verschiedene Ziele im Verkehr in einen Zusammenhang, in ein Gesamtkonzept zu stellen, zu priorisieren. Heute werden bei jeder verkehrspolitischen Vorlage ähnliche und sich wiederholende Grundsatzdiskussionen geführt und nie schlüssig beantwortet. Die Politik ist zwar selbstverständlich immer frei, neue Beurteilungen und Weichenstellungen vorzunehmen. Es wäre aber sicher von Vorteil, wenn es im Verkehr einen roten Faden in Form eines kohärenten, verkehrsträgerübergreifenden Zielsystems gäbe, nicht zuletzt im Hinblick auf die Überprüfung der Wirksamkeit von Gesetzen und Massnahmen³⁰⁴. 165

³⁰⁴ Vgl. dazu die Kapitel 8 und 9, S. 121 ff.

- 166 Mit der Frage, welche Ziele im Güterverkehr sinnvollerweise festgelegt werden sollten, hat sich ebenfalls das Forschungsprojekt des ASTRA³⁰⁵ vertieft auseinandergesetzt. Aufbauend auf den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft wurden vier Zielbereiche je Dimension definiert:

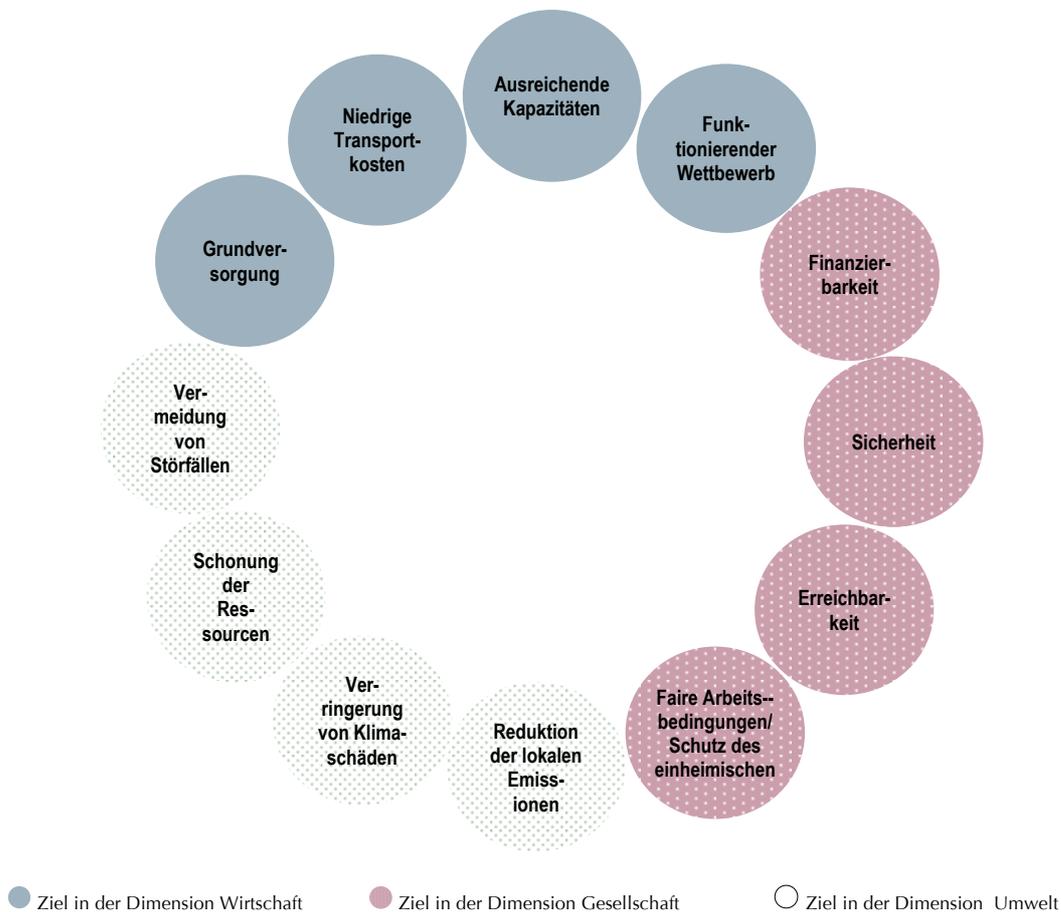


Abbildung 5: Identifizierte Zielbereiche für ein Zielsystem im Güterverkehr³⁰⁶

- 167 Im Wissen darum, dass die Gewichtung und die Festlegung konkreter Ziele ausschliesslich durch die Politik vorgenommen werden können, wurden im Rahmen des Forschungsprojekts beispielhaft drei mögliche, konkrete Ausgestaltungen des Zielsystems entworfen³⁰⁷. Dieser entwickelte Denkansatz ist ohne Weiteres auf den

³⁰⁵ Vgl. Rz. 153, S. 56.

³⁰⁶ Quelle: Ecoplan/Moll, Zielsystem, S. 67

³⁰⁷ Dies war nötig, um im Rahmen einer Synthese die in den verschiedenen Teilprojekten erarbeiteten Massnahmen zu bewerten und "sinnvolle" Massnahmebündel zu identifizieren (vgl. Ecoplan/Moll Kurt, Effizienzsteigerungspotenziale in der Transportwirtschaft durch integrierte Bewirtschaftungsinstrumente aus Sicht der Infrastrukturbetreiber – Synthese der Teilprojekte B3, C, D, E und F des Forschungspakets Güterverkehr anhand eines Zielsystems für den Güterverkehr, 2013, Forschungsauftrag SVI 2009/010 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI), S. 35 ff.

gesamten Verkehrsbereich anwendbar. Letztlich kann aber ein gültiges und verlässliches Zielsystem im Verkehr selbstverständlich nur durch die Politik definiert werden.

4.5. Würdigung

Die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik stehen, soweit sie überhaupt explizit festgelegt sind, nicht in einem nachvollziehbaren und transparenten Gesamtzusammenhang. Was bereits anlässlich der Erarbeitung der gescheiterten Gesamtverkehrskonzeption vor mehr als 30 Jahren erkannt wurde, gilt – wenn auch angesichts zwischenzeitlich erzielter Verbesserungen in eingeschränktem Mass – nach wie vor. Die einzelnen Verkehrsträger bekämpfen einander im politischen Alltag und Verteilungskampf mehr, als dass sie sich ergänzen³⁰⁸. 168

Das Fehlen eines kohärenten Zielsystems im Verkehr auf Verfassungs- und Gesetzesstufe hat zur Folge, dass die Verlässlichkeit grundsätzlicher Weichenstellungen im Verkehr immer wieder in Frage gestellt wird. Jede verkehrspolitische Vorlage folgt den Tagesaktualitäten und unterliegt den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen; eine übergeordnete Verkehrsverfassung, die Grundsatzfragen legislaturübergreifend beantwortet, existiert nur in rudimentären Ansätzen. 169

Aus diesen Gründen können im Gesamtsystem Verkehr nicht immer die effizientesten Lösungen umgesetzt werden. Das Fehlen der Festlegung beabsichtigter Wirkungen und Wirkungszusammenhänge im Verkehr erschwert auch eine Überprüfung der Wirksamkeit von Gesetzen und Massnahmen. 170

³⁰⁸ "Die einzelnen Verkehrsträger entwickelten sich, den Veränderungen der Technik folgend, weitgehend unabhängig voneinander, oftmals aber in harten gegenseitigen Konkurrenzkämpfen, welche das Prestigedenken förderten und die gemeinsame Ausrichtung auf das übergeordnete Interesse des Landes erschwerten. So ist es nicht verwunderlich, dass heute jeder Verkehrsträger seine eigene Verfassungsnorm, seine eigene Gesetzgebung, seine eigene Infrastrukturplanung und seine besondere Finanzierungsart besitzt ... Die Kommission GVK begriff übrigens ihre Empfehlungen nicht als eine Art Dogma, sondern als kohärente Grundlage für eine auf die Gesamtinteressen des Landes ausgerichtete Politik, die das Verkehrssystem als Einheit behandelt und seine Leistungsfähigkeit nicht durch eine rein sektoriell gesteuerte Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger, sondern durch deren bestmögliche Koordination verstärkt" (Botschaft Koordinierte Verkehrspolitik, S. 943 und 963).

Teil II: Die Regulierung im Alpenschutz

5. Die Alpen-Initiative

5.1. Entstehung

- ¹⁷¹ Am 25. Februar 1989 wurde der Verein "Alpen-Initiative" gegründet. Gemäss Artikel 2 seiner Statuten³⁰⁹ bezweckt der Verein, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und als Lebensraum zu erhalten. Wenige Monate nach seiner Gründung lancierte der Verein in der Schöllenschlucht³¹⁰ die Volksinitiative "zum Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr" (kurz: Alpen-Initiative)³¹¹. Ein Jahr genügte, um 107'570 gültige Unterschriften zu sammeln³¹²; die Initiative wurde am 11. Mai 1990 eingereicht.
- ¹⁷² Das Ziel der Initiative widerspiegelte den Zweck des Vereins. Die Bundesverfassung sollte mit zwei zusätzlichen Bestimmungen ergänzt werden. In einem neuen Artikel sollte der Bund verpflichtet werden, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und dessen Belastungen auf ein nicht schädliches Mass zu begrenzen. Zu diesem Zweck müsste der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgen. Dem Bundesrat würde zudem die Kompetenz eingeräumt, die dafür notwendigen Massnahmen zu treffen. Schliesslich sollte die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet nicht erhöht werden dürfen.³¹³ Mittels einer Übergangsbestimmung wollte die Initiative zudem sicherstellen, dass der Zeithorizont der Zielerreichung nicht im Rahmen der Umsetzung, sondern ebenfalls bereits auf Verfassungsstufe festgelegt wurde: Zehn Jahre nach Annahme der Initiative müsste die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene abgeschlossen sein³¹⁴.
- ¹⁷³ Obwohl das Initiativbegehren gegen mehrere völkerrechtliche Verträge versties, wurde sie als gültig betrachtet³¹⁵. Als einziger nichtkündbarer Vertrag stand der Initiative das Güterverkehrsabkommen³¹⁶ entgegen.

³⁰⁹ Vgl. Alpen-Initiative, Statuten des Vereins "zum Schutz des Alpengebiets von dem Transitverkehr" vom 25. Februar 1989 (Stand 4. Mai 2013).

³¹⁰ Vgl. dazu Rz. 11, S. 5.

³¹¹ Vgl. dazu Bundeskanzlei, Ergebnis der Vorprüfung der Eidgenössischen Volksinitiative "zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" vom 25. April 1989, BBl 1989 I 1486.

³¹² Vgl. BBl 1990 II 1219.

³¹³ Vgl. Art. 84 BV sowie Rz. 67, S. 25.

³¹⁴ Vgl. Art. 196 Ziff. 1 BV.

³¹⁵ Vgl. zu diesem Thema BAUMANN ROBERT, Völkerrechtliche Schranken der Verfassungsrevision, in: ZBl 108/2007, S. 181 ff.

Der Einreichung der Initiative folgte ein intensiver Abstimmungskampf³¹⁷ mit klaren Fronten. Die Anhänger der Alpen-Initiative kämpften gegen den Bundesrat³¹⁸ und die Mehrheiten der Bundesversammlung, der Regierungsparteien³¹⁹ sowie der wichtigen Verbände³²⁰. 174

5.2. Die Volksabstimmung im Jahre 1994

Am 20. Februar 1994 wurden verschiedene Weichen in der Schweizer Verkehrspolitik gestellt. Die bereits zehn Jahre früher eingeführte Autobahnvignette und die (pauschale) Schwerverkehrsabgabe wurden durch das Volk überaus deutlich bestätigt³²¹. Gleichzeitig wurden aber auch die verfassungsmässige Grundlage für die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und damit die Umsetzung des Verursacherprinzips im Schwerverkehr von Volk und Ständen erstaunlich deutlich angenommen. 175

Die grosse Überraschung des fraglichen Abstimmungswochenendes bildete allerdings die Annahme der Alpen-Initiative. Die Vorlage wurde zwar weniger deutlich als die übrigen Verkehrsvorlagen, aber doch mit einer Zustimmung von immerhin 51.9% der Stimmberechtigten und mit Ausnahme des Aargaus sämtlicher deutschschweizer Kantone sowie des Tessins angenommen³²². Ein verkehrspolitischer "Röstigraben" klappte in ziemlicher Deutlichkeit. Die grösste Zustimmung erhielt die Initiative – wenig überraschend – von den Kantonen an der Gotthardachse³²³. Als 176

³¹⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene vom 2. Mai 1992 (AS 1993 1198)

³¹⁷ Vgl. dazu Alpen-Initiative, Bausteine zu einem Argumentationskatalog, 12 Fragen – 12 Antworten, 1989 sowie Alpen-Initiative, Dokumentation, 1993/1994.

³¹⁸ Zum Versuch des Bundesrats, im Abstimmungsbüchlein eine Zustimmungsbereitschaft zur Ablehnung der Initiative zu schaffen, vgl. den amüsanten Beitrag von MARGREITER RALF, Persuasion in den Abstimmungserläuterungen zur Alpen-Initiative: Das hohe Ross des Bundesrats?, LeGes 2001/1.

³¹⁹ Von den damaligen Regierungsparteien fasste einzig die Sozialdemokratische Partei der Schweiz die JA-Parole, die anderen lehnten die Alpen-Initiative ab.

³²⁰ Einzig der schweizerische Gewerkschaftsbund beschloss die nationale JA-Parole, der schweizerische Arbeitgeberverband, Economiesuisse, der schweizerische Gewerbeverband, der schweizerische Bauernverband, Travail.Suisse sowie die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände empfahlen die Initiative zur Ablehnung.

³²¹ Vgl. zu den Vorlagen dieses Abstimmungswochenendes LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 517 ff.

³²² Vgl. LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 519.

³²³ Am deutlichsten wurde die Initiative im Kanton Uri mit einem JA-Stimmenanteil von 87.6% angenommen (vgl. LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 520).

häufigstes JA-Motiv wurde der Umweltschutz genannt, die NEIN-Stimmen waren offenbar mehrheitlich europapolitisch motiviert.

- 177 Das Plebiszit der Schweiz löste in Europa angesichts des grundlegenden Interesses der EU (damals: EG) an einem möglichst ungehinderten Nord-Süd-Verkehr heftige Irritationen aus. Im Anschluss an den Entscheid analysierte die EU seine Bedeutung für die Aufnahme der Verhandlungen betreffend die bilateralen Verträge mit der Schweiz und verordnete sich eine diesbezügliche Denkpause³²⁴.
- 178 Dieses Verhalten löste wiederum in der Schweizer Politik einige Verunsicherung und Ängste vor Retorsionsmassnahmen aus. Während der Bundesrat im Rahmen der Abstimmung argumentiert hatte, das bestehende Güterverkehrsabkommen müsse im Falle der Annahme der Initiative gekündigt werden, versicherte er nach Annahme der Initiative, es werde bis zu seinem Ablauf eingehalten. Der Bundesrat ortete die Notwendigkeit einer umfassenden Informations- und Erklärungsarbeit auf politischem wie technischem Gebiet, "um im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen ein Klima des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit zwischen den beiden Seiten wiederherzustellen"³²⁵. Erst nachdem die Schweiz erklärt hatte, wie sie den Alpenschutz umsetzen wollte, wurde auf EU-Seite das Verhandlungsmandat für das Landverkehrsabkommen verabschiedet³²⁶.

5.3. Der Alpenschutz in der Bundesverfassung

5.3.1. Artikel 84 BV

- 179 Der ursprüngliche Art. 36^{sexies} der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 und heutige Artikel 84 der Bundesverfassung mit der Bezeichnung "Alpenquerender Transitverkehr" umfasst die drei folgenden Absätze:

¹ Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist.

² Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen. Ausnahmen sind nur zu-

³²⁴ Vgl. die Antwort des Bundesrats auf die Dringliche Interpellation "Konsequenzen der Annahme der Alpeninitiative" vom 1. März 1994 (94.3066), Freisinnig-demokratisch Fraktion, Curia Vista – Geschäftsdatenbank.

³²⁵ Dringliche Interpellation Alpeninitiative, Ziff. 7 der Antwort des Bundesrats.

³²⁶ Vgl. dazu WEBER ROLF H./FRIEDLI MAX/KASER MICHELLE, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in: THÜRER DANIEL et al. (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, 2007, Rz. 18, S. 412.

lässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

Diese drei Absätze sowie die zugehörige Übergangsbestimmung³²⁷ wurden 1994 durch Volk und Stände angenommen³²⁸ und sind damit zu geltendem Verfassungsrecht geworden. Es stellt sich zunächst die Frage, was der normative Gehalt der Verfassungsbestimmung ist. Nach Beantwortung dieser Frage werden die nationale und die internationale Umsetzung der Norm analysiert³²⁹. 180

Angesichts des relativ klar erscheinenden Wortlauts des Alpenschutzartikels sollte der Normgehalt des Artikels vermeintlich ziemlich einfach bestimmbar sein. "Die Auslegung von Initiativtexten erfolgt nach den Grundsätzen, die das Bundesgericht für die Beurteilung kantonaler Volksinitiativen entwickelt hat. Die Initiative ist folglich nach den anerkannten Auslegungsmethoden zu interpretieren. Auszugehen ist in erster Linie vom Wortlaut der Initiative. Der subjektive Wille der Initiantinnen und Initianten ist nicht ausschlaggebend; immerhin dürfen deren Meinungsäußerungen mitberücksichtigt werden"³³⁰. Dennoch gehen die rechtlichen Auslegungen des Alpenschutzartikels ungewohnt weit auseinander. Der Bundesrat hatte im Vorfeld der Volksabstimmung – wohl mangels realistischer Abschätzung des Ausgangs – nicht viel Aufwand auf die Beantwortung von Auslegungsfragen verwendet³³¹. Das heutige Verständnis des verfassungsrechtlichen Alpenschutzes reicht von flexiblen Zielen bis zu verbindlichen Vorgaben. Klar wird dabei nur eines: Der Alpenschutz bereitet Mühe, der Politik, dem Recht und nicht zuletzt auch den für die Umsetzung Verantwortlichen. 181

³²⁷ Art. 196 Ziff. 1 BV; vgl. dazu Abschnitt 5.3.2, S. 77.

³²⁸ Art. 84 Abs. 2 BV erhielt im Rahmen der Einbettung in die aktuelle Bundesverfassung eine textliche Anpassung; der Verweis in Art. 36 sexies Abs. 2 aBV auf den Verordnungsweg wurde gestrichen. Art. 182 BV bestimmt generell, dass der Bundesrat rechtssetzende Bestimmungen auf dem Verordnungsweg erlässt, sofern er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Zudem wurde Art. 84 Abs. 3 BV redaktionell angepasst.

³²⁹ Vgl. dazu die Kapitel 6 und 7, S. 79 ff.

³³⁰ Botschaft zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 291 S. 299

³³¹ Vgl. dazu die Botschaft über die Volksinitiative "zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" vom 12. Februar 1992, BBl 1992 II 877, S. 899.

a) *Schutz des Alpengebiets vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs (Art. 84 Abs. 1 BV)*

- 182 Das Schutzobjekt "Alpengebiet" ist in der Bundesverfassung nicht definiert. Der Bundesrat ist im Vorfeld der Abstimmung davon ausgegangen, dass die Definition allenfalls im Rahmen der Umsetzung nachzuholen sein werde³³². Das Schutzgebiet der Initiative stellt gegenüber dem Schutzgebiet des allgemeinen Umweltschutzes, das sich über das ganze Hoheitsgebiet der Schweiz erstreckt, eine Schnittmenge dar. Der Schutzauftrag fällt gegenüber dem allgemeinen Umweltschutzrecht – bei wörtlicher Auslegung – geringer aus, weil der allgemeine Umweltschutzartikel der Bundesverfassung³³³ bereits "lästige" Einwirkungen vermeiden will, der Alpenschutz indessen lediglich "schädliche"³³⁴. Angesichts dieser Ausgangslage erscheint es nicht notwendig, das zu schützende Alpengebiet exakt zu umreissen, da der allgemeine Schutzauftrag von *Artikel 84 Absatz 1 BV* nicht über denjenigen von Artikel 74 BV hinausgeht³³⁵. Es ist deshalb – für einmal – in Übereinstimmung mit den Zielen der Initiative der "lex generalis" der Vorrang gegenüber der "lex specialis" einzuräumen³³⁶.
- 183 Der Begriff "Transitverkehr" sollte im Alpenschutzartikel gleich verstanden werden wie im allgemeinen Sprachgebrauch, nämlich als Verkehr mit Quell- und Zieldestination im Ausland³³⁷. Diesem Aspekt wurde bei der Abfassung der Initiative zwar

³³² Vgl. Botschaft Alpenschutz, S. 899. Die Initianten waren offenbar davon ausgegangen, dass es sich beim "Alpengebiet" um einen geografisch klar abgegrenzten Raum handle, was so im rechtlichen Sinne nicht zutrifft (vgl. dazu Alpen-Initiative, Bausteine, Ziff. 2). Eine gewisse "Konkretisierung" wurde für den Bereich der Transitstrassen-Kapazität im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG; SR 725.14) in enumerativer Weise vorgenommen (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 6.1, S. 80 ff.).

³³³ Art. 74 BV; vgl. Rz. 76 f., S. 29.

³³⁴ Vgl. dazu auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 2.

³³⁵ AUBERT will einen verfassungsrechtlichen "Mehrwert" von Art. 84 Abs. 1 BV gegenüber den Bestimmungen von Art. 75 und Art. 78 Abs 2 BV erkennen (vgl. AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Rz. 8 zu Art. 84 BV). Worin dieser Mehrwert besteht bzw. was er bringen soll, bleibt unklar.

³³⁶ Gleich: BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 2.

³³⁷ Grundsätzlich gleicher Meinung: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 84 N 7. AUBERT will allerdings diese enge Definition angesichts der durch den Alpenschutz verfolgten Ziele auf den gesamten alpenquerenden Verkehr ausdehnen. Dies ergibt zwar inhaltlich Sinn, sollte aber auf anderem Weg als einer teleologischen Auslegung gegen den Wortlaut bewerkstelligt werden; die Ausführungsgesetzgebung schliesst den nicht transitierenden Güterverkehr mit ein und stützt sich auf Art. 84 BV und Art. 74 BV ab. Zum gleichen Ergebnis gelangt auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 7, wenngleich er seine Forderung aus dem zu engen Verlagerungsauftrag und nicht aus einer engen Transitverkehrsdefinition ableitet (vgl. dazu auch Fn. 348, S. 71).

nicht genügend sprachliche Sorgfalt beigemessen, es erscheint indessen nicht legitim, ausserhalb des Wortlauts der Bestimmung sowie entgegen dem deutlich erkennbaren historischen Willen der Initianten³³⁸ eine anderslautende, weitere Bedeutung im Sinne des gesamten alpenquerenden Verkehrs zu ermitteln³³⁹.

Transitverkehr im Alpenschutzartikel kann *eng* verstanden werden als Verkehr, der *die Schweiz durchquert* oder er kann *weit* verstanden werden als Verkehr, der *die Alpen quert*, also auch die alpenquerenden Binnen- und Import-/Exportverkehre umfasst. Vermeintliche Widersprüche bleiben bei jeder Interpretation bestehen: Wird als Transitverkehr nur der Verkehr *durch* die Schweiz betrachtet (enges Verständnis), enthält Absatz 2 auf den ersten Blick einen Pleonasmus, spricht er doch vom "alpenquerenden *Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze*"³⁴⁰. Eine vollständige Stimmigkeit lässt sich aber auch im Rahmen der weiten Interpretation (Transitverkehr als sämtlicher alpenquerender Verkehr) nicht erreichen, zumal ja von "*alpenquerendem Gütertransitverkehr*" gesprochen wird und demzufolge auch dieses Verständnis eine Redundanz aufweist. Hinzu käme bei einem weiten Verständnis eine zusätzliche Doppelspurigkeit in Absatz 3. Dort wird nämlich von "Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet" gesprochen, was nur Sinn ergibt, wenn es auch Transitstrassen ausserhalb des Alpengebietes gibt. Es ist daher davon auszugehen, dass dem verfassungsrechtlichen Alpenschutz der enge, klassische Transitverkehrsbegriff zugrunde liegt. Selbstverständlich darf jedoch der Bund seine Verlagerungsanstrengungen im Rahmen des Alpenschutzes vor dem Hintergrund einer angestrebten Nichtdiskriminierung auch auf nicht transitierende, alpenquerende Verkehre³⁴¹ ausdehnen. Die Auslegung fördert lediglich zutage, dass die Ini-

184

³³⁸ Vgl. dazu Alpen-Initiative, Liste inkl. erläuternden Texts, 1989, S. 2.

³³⁹ So allerdings die Botschaft BV, S. 263, die sich insofern unterscheidet von früheren und überzeugenderen Ausführungen in der Botschaft Alpenschutz, S. 899 ff. sowie in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) vom 4. Mai 1994, BBl 1994 II 1295, S. 1305. Der Bundesrat argumentiert in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung sozusagen in "umgekehrter verfassungskonformer Auslegung" mit der angeblichen Völkerrechtskompatibilität eines solchen angepassten Verständnisses. Dem Parlament ist indessen auch im Falle einer völkerrechtswidrigen Bedeutung des Alpenschutzartikels unbenommen, die gesetzliche Umsetzung völkerrechtskonform zu gestalten und den übrigen alpenquerenden Verkehr neben dem Transit einzubeziehen (vgl. dazu Rz. 184, S. 69 f.). Auf dem Wege der Auslegung erscheint eine solche Ausweitung des Fokus von Art. 84 BV auf den gesamten alpenquerenden Verkehr als nicht überzeugend.

³⁴⁰ Dieser Pleonasmus lässt sich indessen im Rahmen der Interpretation von Absatz 2 auflösen (vgl. dazu Rz. 187, S. 70 f.).

³⁴¹ Dazu sind demnach schweizerische Binnenverkehre sowie Importe und Exporte zu zählen.

tiative nicht auf schweizerische Binnen- sowie Import- und Exportverkehre abzielte³⁴².

185 Vor diesem Hintergrund scheint auch die später angefügte (deutschsprachige) Artikelüberschrift "Alpenquerender Transitverkehr" korrekt.

186 Klar ist hingegen, dass der Transitverkehr gemäss *Absatz 1* sowohl den Personen- als auch den Güterverkehr, und zwar auf der Strasse und auf der Schiene umfasst.

b) Verlagerungsauftrag und Bundesratskompetenz (Art. 84 Abs. 2 BV)

187 Die oberflächliche Redundanz aufgrund eines engen Verständnisses des Transitverkehrsbegriffs³⁴³ lässt sich beseitigen, indem *Absatz 2*, der von zu verlagerndem "alpenquerendem Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze" spricht, in seiner Konzeption als Massnahme und nicht als Definition verstanden wird³⁴⁴. Zum Schutz des Alpengebietes hat der alpenquerende Gütertransitverkehr auf der Schiene zu erfolgen, und zwar von Grenze zu Grenze. Die Fokussierung auf *alpenquerenden* Gütertransitverkehr ergibt Sinn, weil Ost-West-Transitverkehr nicht vom Verlagerungsauftrag umfasst wird. Die Präzisierung "von Grenze zu Grenze" muss nicht redundant zum Begriff Transitverkehr sein, sondern kann auf den Schienentransport bezogen werden: Es sind nämlich auch so genannte "Kurz-RoLa"³⁴⁵ durch die Alpen möglich, d.h. begleitete kombinierte Verkehrsverbindungen, bei denen die Strassenfahrzeuge selbst auf Züge verladen werden und bei denen sich Start- und Zielpunkte innerhalb der Schweiz befinden³⁴⁶. Hier kann aber der Wortlaut der Alpen-Initiative dahingehend gedeutet werden, dass auch solcher

³⁴² Das muss nicht unbedingt absurd sein, wie dies AUBERT ausführt (vgl. AUBERT/MAHON, *Petit Commentaire*, Art. 84 N 7). Auch die Initianten kann ein schweizerischer Pragmatismus geleitet haben, ist es doch einerseits technisch und ökonomisch anspruchsvoller, kurz-distanzige Verkehre auf der Schiene abzuwickeln und ist die Schweiz andererseits auf eine funktionierende Güterversorgung angewiesen.

³⁴³ Diese Redundanz haben offensichtlich auch die Initianten nicht erkannt. Sie erläutern dazu wenig konzis: "Unter "alpenquerendem Transitverkehr" verstehen wir den internationalen Verkehr von Personen und Gütern durch die Alpentunnels oder über die Alpenpässe. Der Zusatz "von Grenze zu Grenze" macht deutlich, dass es sich um den Verkehr handelt, der unser Land durchquert" (Alpen-Initiative, Bausteine, Ziff. 2).

³⁴⁴ Der Satz enthält in diesem Fall keine Tautologie mehr, sondern ist lediglich sprachlich "holprig", was im Sinne einer bestmöglichen Variante sprachlichen Widersprüchen jederzeit vorzuziehen ist. Nach dem hier vertretenen inhaltlichen Verständnis müsste er stilistisch korrekt lauten: *Der alpenquerende Gütertransitverkehr erfolgt von Grenze zu Grenze auf der Schiene.*

³⁴⁵ RoLa ist die Kurzbezeichnung für "Rollende Landstrasse", auch bekannt als "Huckepackverkehr", technisch bezeichnet als begleiteter kombinierter Verkehr, der mittels flankierender Massnahmen finanziell gefördert wird (vgl. dazu die Abschnitte 6.3.1 ff., S. 97 ff.).

³⁴⁶ Zu sämtlichen flankierenden Massnahmen vgl. Abschnitt 6.3, S. 96 ff.

"Huckepackverkehr" von Grenze zu Grenze abgewickelt werden soll (also z.B. nicht zwischen dem Kanton Uri und dem Kanton Tessin)³⁴⁷. Dieses Verständnis ergibt auch aus Sicht der von einem allfälligen Binnenverlad betroffenen Kantone durchaus Sinn und ermöglicht eine einheitliche Auslegung des Transitverkehrsbegriffs in Artikel 84 BV, die ohne Widersprüche und Redundanzen auskommt³⁴⁸.

Handelt es sich beim Verlagerungsauftrag bzw. bei der apodiktischen Aussage, dass der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgt, um eine Gebots- oder eine Zielnorm? Auslegungstechnisch spricht vieles für eine Gebotsnorm³⁴⁹, pragmatischer dürfte es sein, von einer Zielnorm auszugehen³⁵⁰. Artikel 84 Absatz 2 BV verlangt nicht zwingend eine Verkehrsverlagerung, wie dies allgemein angenommen wird. Klar ist einzig, dass derjenige Gütertransitverkehr, der alpenquerend abgewickelt wird, nach dem Willen der Initianten auf die Schiene gehört. Ob es sich dabei um von der Strasse verlagerten Verkehr oder um originären Schienengüterverkehr handelt, ist unerheblich. Ebenso unerheblich ist gemäss dem Wortlaut der Bestimmung, ob der nicht mehr auf der Strasse abgewickelte Verkehr auf die Schiene verlagert, verschwunden oder ins Ausland abgewandert ist, auch wenn letztere Variante selbstverständlich weder von der Schweiz absichtlich verfolgt noch von Europa akzeptiert würde.

188

Die ursprüngliche Völkerrechtswidrigkeit von Artikel 84 Absatz 2 BV erscheint bei ihrem Verständnis als Gebotsnorm als offensichtlich; allerdings nicht aufgrund eines vermeintlich bestehenden Grundsatzes der freien Wahl des Verkehrsträgers³⁵¹,

189

³⁴⁷ In den französisch- und italienischsprachigen Versionen besteht im Übrigen kein sprachliches Problem von Art. 84 Abs. 2 BV ("Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail"; "Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia").

³⁴⁸ A.M. ohne überzeugende Begründungen BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 5. Er zählt den gesamten alpenquerenden Verkehr zum Transitverkehr und will sich dabei auf den Wortlaut stützen. Zuzustimmen ist BIAGGINI hingegen bei seiner Forderung, den Verlagerungsauftrag betreffend nicht transitierenden Verkehrs auf andere Verfassungsgrundlagen abzustützen (z.B. auf Art. 74 BV; vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 7).

³⁴⁹ Diese Meinung vertreten auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 6 sowie AUBERT, der allerdings in den Plebisziten über die Umsetzung des Verlagerungsauftrags im Rahmen der bilateralen Verträge eine demokratische Zustimmung zur angeblich verfassungswidrigen Gesetzgebung erblickt (vgl. AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 84 N 11).

³⁵⁰ So LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 84 N 5 f. LENDI/VOGEL stützen ihre Auffassung auf die Völkerrechtswidrigkeit des konditionalen Rechtssatzes, wobei dies wenig überzeugend mit dem rechtlich nicht fassbaren und nicht justiziablen Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers gemäss dem später in Kraft getretenen Landverkehrsabkommen begründet wird (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.1.4, S. 112 ff.).

³⁵¹ So LENDI/VOGEL, vgl. Fn. 350. Der spätere Abschluss des Landverkehrsabkommens führt lediglich dazu, dass seine unmittelbar anwendbaren Inhalte, wozu die nicht normative, freie Wahl des Verkehrsträgers (vgl. dazu Abschnitt 7.1.4, S. 112 ff.) ohnehin nicht zählt,

sondern aufgrund der vereinbarten Rechte und Pflichten im Rahmen des bei Annahme der Initiative geltenden Güterverkehrsabkommen³⁵². Wie öfters in jüngster Zeit stellt sich auch hier die Frage nach dem Verhältnis zwischen neuem Bundesverfassungsrecht und widersprechendem Völkerrecht. Initiativen werden nur dann als ungültig erklärt, wenn sie zwingendem Völkerrecht widersprechen³⁵³. Zwingende Völkerrechtsnormen³⁵⁴ standen (und stehen) dem Anliegen nicht entgegen. Die Bestimmungen des Transitabkommens liessen sich aber mit einem rigoros umgesetzten Alpenschutz nicht vereinbaren. Wie sind solche Widersprüche zu lösen? "Die Praxis der Bundesversammlung zielt darauf ab, Volksinitiativen völkerrechtskonform umzusetzen und dabei den Willen der Initiantinnen und Initianten möglichst weitgehend zu berücksichtigen. Entgegenstehende Verträge müssten soweit möglich neu ausgehandelt oder gekündigt werden", so die Meinung des Bundesrats³⁵⁵. Tatsächlich wurde das Transitabkommen durch das Landverkehrsabkommen abgelöst und die Inhalte des Alpenschutzes sind – in wohl politisch realisierbarem Ausmass – eingeflossen³⁵⁶. Die Frage, ob dies aus verfassungsrechtlicher Hinsicht als genügend betrachtet werden kann, ist unter Berücksichtigung des gewählten Vorgehens zur Festlegung des gesetzlichen Verlagerungsziels zu bejahen³⁵⁷.

- 190 Der Bundesrat erhält die Kompetenz, mittels verfassungsunmittelbaren Verordnungen die notwendigen Massnahmen zu treffen. Er hat davon allerdings noch keinen Gebrauch gemacht, sondern die Umsetzung des Alpenschutzes in einem ersten

aufgrund von Art. 190 BV gegenüber Artikel 84 BV für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden als massgebend zu betrachten sind.

³⁵² Vgl. dazu Rz. 176 und 178, S. 65 f.

³⁵³ Vgl. Bundesrat, Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010, BBl 2010 2263, S. 2265.

³⁵⁴ Solche wären beispielsweise die Verbote von Völkermord, Folter oder Sklaverei.

³⁵⁵ Bericht Völkerrecht/Landesrecht, S. 2265; die Frage der Bedeutung von Art. 190 BV im Konfliktfall zwischen Völkerrecht und jüngerem Verfassungsrecht ist in der Lehre bisher wenig diskutiert und umstritten (vgl. dazu auch die Hinweise in BGE 139 I 16 S. 29 E. 5.2.1). In der Praxis sind solche Fragestellungen selten, weil zu Verfassungsbestimmungen, die nicht zwingendes Völkerrecht verletzen, in aller Regel Ausführungsgesetze erlassen werden. Eine (in Kauf genommene) Völkerrechtswidrigkeit auf Umsetzungs- bzw. Gesetzesstufe hat aufgrund der Schubert-Praxis des Bundesgerichts zur Folge, dass das nationale Recht dem Völkerrecht vorgeht (vgl. dazu BGE 99 Ib 39).

³⁵⁶ Vgl. dazu Abschnitt 7.1, S 109 ff.. Allerdings sollte die Frage der europäisch akzeptierten Grenzen des Alpenschutzes im Laufe der Zeit wieder neu beurteilt werden.

³⁵⁷ Vgl. zum Ganzen Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff. AUBERT jedenfalls erblickt in der Annahme des Landverkehrsabkommens als Teil der bilateralen Verträge durch das Stimmvolk (und die nicht relevante Mehrheit der Kantone) eine gewisse demokratische Legitimation (AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 84 N 11).

Schritt im Rahmen der Botschaft zu den sektoriellen Abkommen³⁵⁸ mit dem befristeten Verkehrsverlagerungsgesetz³⁵⁹ vorgeschlagen. Da die Kompetenz des Bundesrats in Artikel 84 Absatz 2 BV zudem auch einen verbindlichen Auftrag darstellt und die Verlagerungsanstrengungen tatsächlich ihren gesetzlichen Zielen hinterherhinken³⁶⁰, wäre der Bundesrat in diesem Zusammenhang wohl in der Pflicht, zusätzliche Massnahmen zu beschliessen, sofern solche realisierbar wären³⁶¹.

Der Verlagerungs- bzw. "Strassengüterverkehrsvermeidungsauftrag" lässt auch Ausnahmen zu, soweit sie unumgänglich³⁶² sind. Allerdings müssen sie in einem formellen Gesetz beschlossen werden. 191

c) *Transitstrassen-Kapazität (Art. 84 Abs. 3 BV)*

Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf gemäss *Artikel 84 Absatz 3 BV* nicht erhöht werden. Diese Vorschrift betrifft wie bereits Absatz 1 den Personen- und den Güterverkehr. Ausgenommen sollen nur Umfahrungsstrassen sein, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten. Die "Präzisierung" im Nebensatz erscheint sprachlich überflüssig, da sie wohl Definitionskriterium jeder Umfahrungsstrasse bildet. 192

³⁵⁸ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, S. 6305 ff.

³⁵⁹ Das befristete Verkehrsverlagerungsgesetz (AS 2000 2864) wurde per 1. Januar 2010 durch das Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1) "abgelöst" (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff.).

³⁶⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 10, S. 157 ff.

³⁶¹ Tatsächlich hat der Verein Alpen-Initiative denn auch im Jahr 2007 bei der Bundesversammlung eine Aufsichtsbeschwerde gegen den Bundesrat eingereicht; das Parlament wurde damit aufgefordert, den Bundesrat an seine entsprechenden verfassungsmässigen Pflichten zu mahnen. Auf die Beschwerde wurde nicht eingetreten, weil die KVF-S am 4. Juli 2007 Eintreten auf die Güterverkehrsvorlage beschloss und in der Praxis keine Aufsichtseingaben behandelt werden, die einen Gegenstand eines aktuellen Gesetzgebungsprozesses betreffen (vgl. zum Ganzen Geschäftsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, Jahresbericht 2007, BBl 2008 5061, S. 5097 f.).

³⁶² BIAGGINI denkt in diesem Zusammenhang beispielhaft an den Transport verderblicher Güter (BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 6). Man könnte die durch den Gesetzgeber zu konkretisierende "Unumgänglichkeit" allerdings auch bedeutend weiter verstehen und das mit der EU im Rahmen des Landverkehrsabkommens ausgehandelte Verlagerungspaket mit dem damit verbundenen "Reststrassenverkehr" durch die Alpen unter Abwägung aller Konsequenzen und übriger Interessen als "unumgänglich" betrachten, da keine realistischen, volkswirtschaftlich verkraftbaren Alternativen dazu bestanden (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.1, S. 109 ff.). Die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft scheint auf jeden Fall ein wesentlich höher zu gewichtigendes öffentliches Interesse als der alpenquerende Transport verderblicher Güter.

- 193 Nachdem basierend auf der Auslegung der Absätze 1 und 2 klar ist, was unter Transit zu verstehen ist, fügt Absatz 3 den Begriff *Kapazität* als Kernstück hinzu. Kapazität lässt sich vom lateinischen "capacitas" ableiten und bedeutet so viel wie "Fassungsvermögen". Es geht mithin um eine theoretische Grösse und nicht um den tatsächlich abgewickelten Verkehr auf der alpenquerenden Strasseninfrastruktur.
- 194 Wiederum sind zwei verschiedene Verständnisse des Begriffs (und Schutzobjekts) "Transitstrassen-Kapazität" möglich. Entweder man versteht darunter das effektive Fassungsvermögen der alpenquerenden Strasseninfrastruktur, das dem Transitverkehr aufgrund des jeweils geltenden Verkehrsregimes³⁶³ zur Verfügung steht. Dieses Verständnis vertritt neu der Bundesrat: "Der Begriff „Transitstrassen-Kapazität“ im Sinne von Artikel 84 BV beziehungsweise des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet³⁶⁴ ist gleichbedeutend mit der maximalen Leistungsfähigkeit der bestehenden Transitstrassen. Unter der Leistungsfähigkeit einer Verkehrsanlage wird Folgendes verstanden: Grösstmögliche Verkehrsstärke, von der erwartet werden kann, dass sie einen Abschnitt dieser Anlage während eines gegebenen Zeitintervalles, *bei gegebenen Strassen-, Verkehrs- und Betriebsbedingungen*³⁶⁵, durchfahren kann"³⁶⁶. Oder aber der Kapazitätsbegriff von Artikel 84 Absatz 3 BV wird verstanden als rein physisches Fassungsvermögen der alpenquerenden Strasseninfrastruktur, unabhängig von der aktuellen rechtlichen Ausgestaltung. Allenfalls lassen sich die beiden Interpretationen auch miteinander verbinden.
- 195 Der Bundesrat hat seit der Annahme der Alpen-Initiative eine Kehrtwende vollzogen. Während er bis ins Jahr 2013 unmissverständlich die Meinung vertrat, dass das Verbot der Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität jede entsprechende bauliche Massnahme umfasst, hat er seine Haltung zu diesem Thema³⁶⁷ mit Vorlage der Botschaft zur Änderung des STVG diametral geändert. Nun soll der Bau neuer Transitstrassen nicht mehr verfassungswidrig sein, wenn im Anschluss an den Bau

³⁶³ Darunter sind sämtliche Verkehrsvorschriften zu zählen wie Geschwindigkeitslimiten, Fahrverbote, Spurführungen und sicherheitsbedingte Massnahmen wie z.B. das Tropfenzählersystem (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.4.3, S. 102 f.).

³⁶⁴ STVG, SR 725.14

³⁶⁵ *Kursive Hervorhebungen* durch den Autor.

³⁶⁶ Bundesrat, Sanierung des Gotthard-Strassentunnels, Bericht in Erfüllung des Postulats 09.3000, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 12. Januar 2009, S. 66.

³⁶⁷ Vgl. dazu auch Fn. 364 sowie die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel) vom 13. September 2013, BBl 2013 7315.

gesetzlich sichergestellt wird, dass sich die betriebliche Kapazität nicht (gleichzeitig) erhöht³⁶⁸.

Auch in diesem Bereich sind die von den Initianten gemachten Erläuterungen unmissverständlich. Eines der deklarierten Hauptziele der Initiative war die Verhinderung des Ausbaus des Gotthardstrassentunnels. Auf dem Unterschriftenbogen der Initiative³⁶⁹ ist festgehalten:

196

"Konkret richtet sich die Initiative:

- gegen den Bau der zweiten Tunnelröhre am Gotthard
- gegen eine vierspurige Autobahn im Oberwallis
- gegen einen Ausbau der San-Bernardino-Route auf vier Spuren
- gegen die Einrichtung eines 40-Tonnen-Korridors durch die Romandie

Kurz: Die Initiative wehrt sich gegen die Erhöhung der Transitstrassenkapazitäten im Alpenraum und damit für die Erhaltung der Lebensqualität in unseren Tälern."

Die herrschende Meinung geht davon aus, dass die Erstellung neuer Strasseninfrastruktur im Alpengebiet, die dem Transit dient, wie beispielsweise die geplante zweite Gotthardstrassentunnel-Röhre "per se" verfassungswidrig ist, weil damit ein (theoretisch) höheres Verkehrsfassungsvermögen geschaffen wird³⁷⁰. Dieser Ansicht

197

³⁶⁸ Wörtlich führt der Bundesrat im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau des Gotthardstrassentunnels aus, dass die Anzahl Fahrspuren durch den Gotthard im Vergleich zur heutigen Situation insgesamt gleich bleibe (vgl. Botschaft STVG 2013, S. 7335). Da die geplante Infrastruktur am Gotthard auch vierspurig befahren werden könnte, entspricht die gesetzliche Beschränkung auf einen zweispurigen Betrieb (so der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet, BBl 2013 7343) einem streckenbezogenen Verkehrsregime, das ausnahmsweise bundesrechtlich festgelegt wird. Ganz anders argumentierte der Bundesrat in der ursprünglichen Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) vom 4. Mai 1994, BBl 1994 II 1295. Die Gründe für die Interpretationsänderung durch den Bundesrat sind politischer und nicht rechtlicher Natur und überzeugen angesichts der ungeänderten Verfassungslage nicht.

³⁶⁹ Vgl. Alpen-Initiative, Liste inkl. erläuternden Texts, 1989, Rückseite. Diese Ausführungen flossen auch in die bundesrätliche Botschaft ein (vgl. Botschaft Alpenschutz, S. 882) – *kursive Hervorhebung* durch den Verfasser.

³⁷⁰ Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 10, EPINEY, in: Basler Kommentar, Art. 84 N 18 sowie GRIFFEL ALAIN, Nicht ohne Verfassungsrevision – Gastkommentar zum Gotthard, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. März 2014 und KERN MARKUS, Zwischen Alpenschutz und freiem Verkehr: Rechtliche Erwägungen zur zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard, in: AJP 2012, S. 1285. A.M. ursprünglich LENDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, zu Art. 84 N 19. LENDI betrachtete eine Errichtung einer zweiten Röhre für den Strassentunnel am Gotthard aus baulichen, betrieblichen und aus Sicherheitsgründen als rechtlich zulässig, sofern keine Erhöhung der Transitzkapazität damit verbunden sei. Damit stand LENDI alleine da. Neu (allerdings mit unzutreffender Begründung) ebenfalls ablehnend LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 84 N 22 (zur völkerrechtlichen Kompatibilität einer lediglich zweispurigen Verkehrsführung vgl. Rz. 549, S. 187 f.).

ist uneingeschränkt zuzustimmen, weil keine rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten bestehen, das baulich realisierte höhere Fassungsvermögen der Transitstrassen im Alpengebiet durch flankierende Massnahmen (wie z.B. der gesetzlichen Beschränkung auf einen zweispurigen Betrieb) dauerhaft einzuschränken³⁷¹.

- 198 Bleibt schliesslich noch die Frage, wie eine Erhöhung der Transitstrassenkapazität, die sich einzig aufgrund eines geänderten Verkehrsregimes, d.h. ohne bauliche Massnahme ergäbe, zu beurteilen wäre. Auch hier erscheint der im Rahmen der Auslegung zu berücksichtigende historische Wille klar und überschneidet sich sogar mit der neuen bundesrätlichen Haltung: Jede Anpassung der Rechtslage, die jetzt oder später zu einer höheren effektiven Kapazität führt (z.B. Befahrung von vier Spuren durch den Gotthardstrassentunnel) ist demnach als verfassungswidrig zu qualifizieren. Bereits die Initiative selbst nannte die Einrichtung eines 40-Tonnen Korridors in der Romandie und damit auch eine Änderung des Verkehrsregimes als Beispiel einer unzulässigen Erhöhung der Transitstrassenkapazitäten³⁷².
- 199 *Fazit:* Jede Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität, sei sie ausschliesslich baulich und damit zunächst theoretisch, sei sie durch eine Anpassung des Verkehrsregimes bedingt und damit praktisch, erweist sich als verfassungswidrig.
- 200 Selbstverständlich ist es jederzeit möglich, die Verfassung in den dafür vorgesehenen Verfahren anzupassen. Die Durchsetzbarkeit ist allerdings eine politische und keine rechtliche Frage. Flankierende Bundesgesetze, die verfassungswidrig erstellte Verkehrsinfrastrukturen regulieren und damit verfassungsmässig "machen" sollen, können jedenfalls bereits aufgrund ihrer Massgeblichkeit und damit einhergehender normativer Dominanz gegenüber der Verfassung nicht als geeignete Steuerungsinstrumente betrachtet werden³⁷³.

³⁷¹ Gegenteilige Ansichten wie z.B. INDERKUM HANSHEIRI, Zweite Röhre ist zulässig – Gastkommentar zum Gotthard, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. März 2014, stützen sich rechtlich unter Anrufung des Methodenpluralismus ausschliesslich auf das Argument einer (angeblich anzupassenden) zeitgemässen Auslegung, übersehen dabei jedoch, dass sich die Verhältnisse heute und im Zeitpunkt der Annahme der Initiative einerseits nicht wesentlich geändert haben und andererseits eine geltungszeitliche Verfassungsauslegung ohnehin nicht zulässig ist, wenn eine historische Entscheidung des Verfassungsgebers vorliegt (vgl. dazu auch Rz. 579, S. 197 mit Hinweisen). Eine entsprechende Anpassung der Auslegung lässt sich nur politisch rechtfertigen. Die Schutzziele der Initiative erscheinen heute angesichts der zwischenzeitlichen Entwicklungen im Gegenteil noch akzentuierter; sie stehen nach wie vor im Fokus des Alpenschutzes (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 5.1, S. 64 ff.).

³⁷² Vgl. Alpen-Initiative, Liste, Rückseite sowie Botschaft Alpenschutz, S. 882. Daran ändert nichts, dass im Zuge der Umsetzung der Initiative die generelle Gewichtslimite tatsächlich schweizweit schrittweise auf 40 Tonnen erhöht wurde (vgl. dazu Rz. 246, S. 90).

³⁷³ Vgl. Art. 190 BV sowie zur Verfassungswidrigkeit der Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG; SR 725.14) ausführlich: Abschnitt 12.2.4, S. 181 ff. Gesetze können jederzeit abgeändert werden im dafür vor-

5.3.2. Die Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 1 BV

Ziffer 1 der Übergangsbestimmung von Artikel 196 zu Artikel 84 BV bestimmt Folgendes: 201

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein.

Die Frist der Initiative zu ihrer Umsetzung lief im Februar 2004 ab, noch bevor der Bundesrat dem Parlament den zweiten Verlagerungsbericht unterbreitete. Der Verein Alpen-Initiative hat gegen den Bundesrat deswegen im Jahr 2007 bei der Bundesversammlung eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht³⁷⁴. Die Fristen für die Erreichung der angepassten Verlagerungsziele gemäss Güterverkehrsverlagerungsgesetz wurden bereits verpasst oder sind noch am Laufen³⁷⁵. 202

5.3.3. Würdigung

Die Regelung des Alpenschutzes in der Bundesverfassung ist ein seltenes Beispiel für ein konkretes verkehrspolitisches Ziel im schweizerischen Regulativ. Der Verlagerungsauftrag von Artikel 84 BV ist aber aufgrund seines apodiktischen Verbots von transitierendem Strassengüterverkehr völkerrechtlich nicht wörtlich durchsetzbar. Die Schweiz müsste die Grenzen für den Nord-Süd-Transitgüterverkehr auf den Strassen schliessen; eine solche Umsetzung der Verlagerung war auch nach der Annahme der Alpen-Initiative nie ein Thema gewesen. 203

Im Anschluss an die Annahme der Initiative im Jahr 1994 wurde intensiv nach einer innen- und aussenpolitisch akzeptablen Lösung für die Umsetzung der Ziele des Alpenschutzes gesucht. Die nationale und internationale Verankerung der Schweizer Verlagerungspolitik weisen den pragmatischen Charakter der politischen Machbarkeit auf und entsprechen einem Kompromiss. Aufgrund des gewählten Verrechnungsmodells zur Festlegung des Verlagerungsziels erweist sie sich als verfassungskonform, obwohl sie den Rahmen des Wortlauts des Alpenschutzartikels verlässt³⁷⁶. 204

gesehenen Verfahren, das weniger hohe Hürden aufweist als das Verfassungsrevisionsverfahren gem. Art. 192 ff. BV. Sie sind für das Bundesgericht auch im Verhältnis zu anderslautenden Verfassungsbestimmungen massgebend.

³⁷⁴ Alpen-Initiative, Aufsichtsbeschwerde gegen den Schweizerischen Bundesrat an die Bundesversammlung vom 21. Juni 2007 (vgl. dazu <http://www.alpeninitiative.ch>; abgerufen am 7. August 2014 sowie Fn. 361, S. 73).

³⁷⁵ Vgl. dazu im Detail Kapitel 10, S. 157 ff.

³⁷⁶ Vgl. dazu insbesondere auch Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff.

- 205 Das verfassungsrechtliche Verbot zur Erhöhung der Transitstrassenkapazität wurde bisher respektiert, obgleich sich die Konkretisierung auf Gesetzesstufe nicht vollständig mit dem ursprünglichen Willen der Initianten deckte³⁷⁷. Es erscheint aber als zu einfach und rechtlich nicht zulässig, 20 Jahre nach Annahme der Alpeinitiative ihr Grundanliegen in Frage zu stellen. Der Schutz der Alpen vor dem Transitverkehr war vor 20 Jahren das Ziel und wird es – bis zu einer Verfassungsrevision – bleiben.

³⁷⁷ Vgl. dazu Abschnitt 6.1, S. 80 ff.

6. Die nationale Umsetzung des Alpenschutzes

Die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Alpenschutzauftrags weist zwei hauptsächliche Stossrichtungen auf; die eine erscheint vergleichsweise einfach fass- und regulierbar, die andere stellt sich äusserst komplex dar. Das Verbot der Schaffung zusätzlicher Kapazitäten für den Strassentransitverkehr im Alpengebiet bildet den vermeintlich einfachen Teil. Die Festlegung der konkreten Verlagerungsziele des alpenquerenden Strassengüterverkehrs und der Verankerung, Koordination und Überprüfung der Instrumente und Massnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele als notwendig erachtet werden, spannt auf der anderen Seite einen weiten und komplexen Bogen um viele wesentliche Elemente der heutigen schweizerischen Verkehrspolitik³⁷⁸. 206

Selbstverständlich hängen die beiden Stossrichtungen des Alpenschutzes, das Kapazitätserhöhungsverbot und der Verlagerungsauftrag, funktional zusammen. Dennoch bedingen sich die beiden Anliegen nicht gegenseitig; es ist durchaus denkbar, die gesetzlich festgelegten Verlagerungsziele zu erreichen und die alpenquerende Strassenkapazität trotzdem zu erhöhen und umgekehrt. 207

Die nationale gesetzliche Regulierung im Alpenschutz ist in starkem Masse abhängig von ihrer internationalen Verankerung. Die europäischen Partnerstaaten der Schweiz müssen als Hauptinteressenten eines möglichst ungehinderten Transitverkehrs von der Notwendigkeit konkreter Verlagerungsziele, -instrumente und -massnahmen überzeugt werden. Es bringt nichts, auf nationaler Ebene klare Ziele und Massnahmen zu definieren, wenn diese international auf geringe Akzeptanz stossen. Die Schweiz kann sich hier – wie in vielen anderen Bereichen – keinen Alleingang leisten. Jede konkrete Lösung muss international abgestützt sein. Im Übrigen sind wesentliche Teile der Verkehrspolitik wie auch der Umweltpolitik keine nationalen oder gar regionalen Angelegenheiten. 208

Zunächst werden die beiden Ausführungserlasse des Alpenschutzes betrachtet. Anschliessend werden die gesetzlichen Grundlagen des gesamten Verlagerungsinstrumentariums einschliesslich der flankierenden Massnahmen behandelt. 209

³⁷⁸ Verkehrspolitik wird hier – wie im allgemeinen Sprachgebrauch – untechnisch verwendet und meint die Gesamtheit der gesetzlichen Normen, die heute den Verkehr in seinen verschiedenen Bereichen und Ausgestaltungen rechtlich verbindlich prägen. Demgegenüber kann Verkehrspolitik auch verstanden werden als dem Recht vorgelagerter Meinungsbildungsprozess zur Festlegung der rechtlichen Weichenstellungen (vgl. dazu auch GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, Rz. 11).

6.1. Ausführungsgesetze des Alpenschutzartikels

6.1.1. Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet³⁷⁹

a) *Inhalt*

- 210 Das STVG ist das erste Ausführungsgesetz, das zur Umsetzung der Alpen-Initiative³⁸⁰ erlassen wurde. Weniger als drei Monate nach Annahme der Initiative präsentierte der Bundesrat bereits die entsprechende Botschaft³⁸¹. Der Grund hierfür lag in der von den Kantonen verlangten raschen Rechtssicherheit im Zusammenhang mit geplanten bzw. künftigen Strasseninfrastrukturprojekten; das damalige Bundesamt für Strassenbau (ASB)³⁸² hatte bereits am Mittwoch nach der Abstimmung einen Planungs- und Projektierungsstopp für fast sämtliche National- und Hauptstrassen in einem von der Alpenkonvention³⁸³ übernommenen Perimeter erlassen.
- 211 Im ursprünglichen Gesetzesentwurf war noch beabsichtigt, diejenigen Haupt- und Nationalstrassen im Alpengebiet, die als nicht auszubauende Transitstrassen zu gelten hätten, anhand eines minimalen Transitverkehrsanteils generell-abstrakt festzulegen. Dies war auch die Begründung dafür, dass der von den Initianten mitgemeinte Ausbau der N 9 im Wallis zwischen Sierre und Brig aufgrund seines zu geringen Transitverkehrsanteils nicht als Transitstrasse im Sinne des Alpenschutzes gelten könne³⁸⁴.
- 212 Das Parlament hat schliesslich doch eine enumerative Methode gewählt und die Streckenabschnitte, auf denen keine Kapazitätserhöhung zulässig ist, in *Artikel 2* STVG abschliessend bezeichnet. Die N 9 hat es allerdings auch unter Anwendung dieser Methode nicht in die Auswahl geschafft, wodurch das Gesetz den erklärten Zielen der Initianten zuwiderläuft, ohne dass dafür eine sachliche Rechtfertigung ersichtlich wäre³⁸⁵. Aufgrund der sich aus Artikel 190 BV ergebenden Massgeblichkeit des STVG gegenüber Artikel 84 Absatz 3 BV bestanden gegenüber dem politi-

³⁷⁹ STVG, SR 725.14

³⁸⁰ Bzw. zur Umsetzung von Art. 84 Abs. 3 BV

³⁸¹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) vom 4. Mai 1994, BBl 1994 II 1295

³⁸² Das ASB ging im 1998 gegründeten Bundesamt für Strassen ASTRA, der Schweizer Fachbehörde für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr, auf.

³⁸³ Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 7. November 1991 (SR 0.700.1); vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.4, S. 117 ff.

³⁸⁴ Vgl. Botschaft STVG 1994, S. 1306.

³⁸⁵ Vgl. dazu auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 10 sowie AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 84 N 12.

schen Entscheid des Gesetzgebers aber keinerlei rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung des entsprechenden Anliegens der Initiative.

Die folgenden Strassen gelten gemäss *Artikel 2* STVG als Transitstrassen im Sinne des Alpenschutzes: 213

- San Bernardinoroute: die Strecke Thusis–Bellinzona Nord;
- Gotthardroute: die Strecke Amsteg–Göschenen–Airolo–Bellinzona Nord;
- Simplonroute: die Strecke Brig–Gondo/Zwischbergen (Landesgrenze);
- Grosse St. Bernhardroute: die Strecke Sembrancher–Nordportal des Tunnels.

Artikel 3 STVG bestimmt, dass die Verkehrskapazität der Strassen nach *Artikel 2* STVG nicht erhöht werden darf. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich wörtlich einem Teil der vorgeschlagenen Lösung des Bundesrats³⁸⁶. Gemäss *Artikel 3 Absatz 2* STVG gelten als Erhöhung der Verkehrskapazität einerseits der Neubau von Strassen, die bestehende Strassen funktional entlasten oder ergänzen (Bst. a), andererseits die Erweiterung bestehender Strassen mit zusätzlichen Spuren (Bst. b)³⁸⁷. Der Umbau bestehender Strassen, der in erster Linie der Substanzerhaltung und der Verkehrssicherheit dient, gilt gemäss *Absatz 3* nicht als Erhöhung der Verkehrskapazität. 214

Artikel 4 STVG wiederholt die verfassungsrechtliche Ausnahme der Umfahrungsstrassen und präzisiert in *Absatz 2*, dass Strassen, die mehrere Ortschaften umfahren, nur dann vom Ausbauverbot ausgenommen sind, wenn die Ortschaften ein zusammenhängendes Siedlungsgebiet bilden oder wenn andere Gründe der Raumplanung oder des Umweltschutzes die entsprechende Linienführung verlangen. 215

Das Gesetz trat am 1. Januar 1995 in Kraft und wurde seither nie geändert. 216

³⁸⁶ Der im Entwurf vorgesehene Buchstabe d, wonach Veränderungen der Linienführung, die der Beschleunigung des Verkehrsflusses dienen, ebenfalls als unzulässige Kapazitätserhöhung gelten sollten (vgl. Botschaft STVG 1994, S. 1314), wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte gestrichen.

³⁸⁷ Zur Frage, unter welche Kategorie eigentlich der geplante Bau einer zweiten Gotthardstrassentunnel-Röhre unter ebenfalls geplanter Beibehaltung der aktuellen Anzahl Fahrspuren gehört bzw. ob eine Anpassung des STVG in diesem Zusammenhang aus rechtlicher Sicht überhaupt notwendig ist, vgl. Abschnitt 12.2.4, S. 181 ff.

b) Würdigung

- 217 Der Erlass des STVG ist ein Beispiel für die politische Unabhängigkeit der Bundesversammlung gegenüber dem Verfassungsgeber und für die praktische Tragweite des Artikels 190 der Bundesverfassung. Obwohl allen Beteiligten und nicht zuletzt dem Stimmvolk unmissverständlich klar war, dass die Alpen-Initiative unter anderem die Autobahn N 9 im Wallis bzw. deren Ausbau zwischen Brig und Sierre verhindern wollte und der Bundesrat mit diesem Argument auch den Abstimmungskampf bestritt, wurde ein entsprechendes Ausbauverbot nicht in das Ausführungsgesetz aufgenommen³⁸⁸.
- 218 Der Bundesrat bemühte sich im Rahmen des Lösungsvorschlags im Gesetzesentwurf um Nachvollziehbarkeit. Er hielt dafür, dass der Entscheid für eine generell-abstrakte Regelung – entgegen seinen Ausführungen im Abstimmungskampf – zwingend zum Ergebnis führe, dass die Nationalstrasse zwischen Brig und Sierre nicht Transitstrasse im Sinne des Alpenschutzartikels sein könne. Im Falle einer Senkung einer entsprechenden Limite des Transitverkehrsanteiles unter 5%³⁸⁹ für eine Qualifikation als Transitstrasse wäre nämlich fast die gesamte Strasseninfrastruktur im Alpengebiet vom Ausbauverbot betroffen, d.h. es hätte überhaupt nur Transitstrassen im Sinne des Alpenschutzes gegeben³⁹⁰.
- 219 Das Parlament seinerseits verliess den Weg der generell-abstrakten Regelung und nahm die N 9 trotzdem nicht in das Gesetz auf. Zwar wurde als Hauptgrund hierfür während der Debatte hauptsächlich die fehlende "Transitstrassenqualität" dieses Abschnittes genannt, wie dies der Bundesrat im Rahmen seiner generell-abstrakten Lösung vorgeschlagen hatte. Die während der parlamentarischen Behandlung abgegebenen zahlreichen Voten, die im Falle eines Ausschlusses der N 9 zwischen Brig und Sierre aus dem Geltungsbereich des Alpenschutzes von einer Verfassungswidrigkeit ausgingen, vermochten sich dennoch nicht durchzusetzen. Angesichts von Artikel 190 BV³⁹¹ war diese verfassungsrechtliche Frage anschliessend rein theoretischer Natur, mit der sich das Bundesgericht nie auseinandersetzen musste.

³⁸⁸ Sehr interessant in diesem Zusammenhang: Nationalrat, Debatte zum Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 7. Juni 1994, Amtliches Bulletin 1994 II 893.

³⁸⁹ Dies entspricht dem Transitverkehrsanteil der N9 (vgl. Botschaft STVG 1994, S. 1307).

³⁹⁰ Unmittelbar nach der Volksabstimmung wurde der Bundesrat freilich auch von einer Motion Bloetzer – Ausführungsgesetzgebung Alpeninitiative (867/94.3053) vom 28. Februar 1994 dazu eingeladen, "den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 36^{sexies} der Bundesverfassung zu unterbreiten, welche die offenen Begriffe definiert und insbesondere feststellt, dass die N 9 zwischen Siders und Brig keine Transitstrasse im Sinne von Absatz 3 Artikel 36^{sexies} der Bundesverfassung darstellt".

³⁹¹ Im Zeitpunkt der Behandlung des Geschäfts: Art. 113 Abs. 3 aBV.

6.1.2. Güterverkehrsverlagerungsgesetz

a) *Inhalt*

Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz³⁹² hat per 1. Januar 2010 das befristete Verkehrsverlagerungsgesetz³⁹³ abgelöst. Es enthält – wie schon sein Vorgänger – die Ziele im Alpenschutz, die Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen sowie einige Grundsätze betreffend Evaluation des Verlagerungsprozesses. Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz konkretisiert damit die Umsetzung des Verlagerungsauftrags von Artikel 84 Absatz 2 BV. 220

Das Verkehrsverlagerungsgesetz enthielt zudem noch Bestimmungen über das Kontingentsregime der Bewilligungen von 40-Tonnen-, Leer- sowie Leichtfahrten während der Zeit der schrittweisen Anhebung der Gewichtslimite. Die Kontingente wurden in der Übergangsphase parallel zur schrittweisen Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe erteilt. Es bildete Teil des Pakets der bilateralen Abkommen³⁹⁴ und wurde in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 angenommen³⁹⁵. Das Gesetz war bis 31. Dezember 2010 befristet und enthielt den Auftrag an den Bundesrat, der Bundesversammlung spätestens im Jahre 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 BV zu unterbreiten³⁹⁶. 221

Mit einem Jahr Rückstand auf die "Marschtabelle" unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft für das Güterverkehrsverlagerungsgesetz³⁹⁷. Dabei wurde einiges vom Verkehrsverlagerungsgesetz übernommen, einiges angepasst und wenig neues konzipiert. Die beiden Gesetze sind in ihrem Verhältnis zueinander als kontinuierliche Entwicklung zu verstehen. Die seit Inkrafttreten des Verkehrsverlagerungsgesetzes umgesetzte Verlagerungsarbeit sollte auch nach Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes weitergeführt werden; das Hauptziel wurde – 222

³⁹² Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1)

³⁹³ Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene vom 8. Oktober 1999 (Verkehrsverlagerungsgesetz; AS 2000 2864)

³⁹⁴ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128 S. 6292 ff.

³⁹⁵ Und zwar mit einem komfortablen JA-Stimmen-Anteil von 67.2% (vgl. dazu LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 589 ff.).

³⁹⁶ Vgl. Art. 7 Verkehrsverlagerungsgesetz.

³⁹⁷ Vgl. Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4377.

wie es eigentlich bereits für das Verkehrsverlagerungsgesetz vorgesehen gewesen wäre³⁹⁸ – auf zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels verschoben.

- 223 *Artikel 1 GVVG* umschreibt den Zweck des Gesetzes. Zum Schutz des Alpengebietes soll der alpenquerende Güterschwerverkehr auf nachhaltige Weise von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Dabei soll zwischen den Verkehrsträgern des alpenquerenden Güterverkehrs gemäss *Absatz 2* ein ökologisch ausgewogenes und den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechendes Verhältnis bestehen.
- 224 Der Geltungsbereich gemäss *Artikel 2 GVVG* umfasst sämtliche Verkehrsträger, soweit sie einen Einfluss auf den alpenquerenden Güterschwerverkehr haben. Während der Luftfahrt kein Einfluss auf den alpenquerenden Güterverkehr im Sinne des Alpenschutzes zukommt, ist das "Wasser" oder besser gesagt die Rheinschiffahrt neben Schiene und Strasse ebenfalls in alpenquerende Transportketten eingebunden³⁹⁹.
- 225 *Artikel 3 GVVG* legt das Verlagerungsziel fest. Nach *Absatz 1* gilt für den alpenquerenden Güterschwerverkehr auf den Transitstrassen im Alpengebiet das Ziel von höchstens 650'000 Fahrten pro Jahr. Bemerkenswert ist, dass dieses Ziel zwar als "Verlagerungsziel" bezeichnet wird, aber eigentlich ein ausschliessliches *Strassenziel* darstellt. Sofern die Anzahl von 650'000 alpenquerenden Fahrten im Güterschwerverkehr auf der Strasse nicht überschritten wird, ist das Ziel erreicht; und zwar unabhängig davon, ob ein Teil des Verkehrs auf die Schiene verlagert wurde – was natürlich angestrebt wird – oder ob sich dieser Verkehr auf andere Achsen verlagert hat oder sogar einfach vermieden werden konnte⁴⁰⁰.
- 226 Die Ursprünge für diese Berechnung des Verlagerungsziels liegen im so genannten "Verrechnungsmodell"⁴⁰¹, das den Transitanteil des alpenquerenden Strassengüterverkehrs im Jahre 1994 (d.h. im Zeitpunkt der Annahme der Alpen-Initiative)⁴⁰² als

³⁹⁸ Vgl. Botschaft Sektorielle Abkommen, S. 6305. Das Parlament hatte diese Frist dann im Rahmen der parlamentarischen Debatte gegen vorne verschoben auf zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, ungeachtet des Umstands, dass die für den Schienengüterverkehr bedeutendere Gotthardachse zu diesem Zeitpunkt noch nicht in der Basistunnelvariante mit ihren Produktivitätssteigerungen zur Verfügung stehen würde.

³⁹⁹ Vgl. dazu Ecoplan/Moll Kurt/NEA, Rheinschiffahrt und Schweizer Verlagerungspolitik, 2010, S. 44: 63% des transitierenden alpenquerenden Verkehrs stammen aus dem Rheineinzugsgebiet. Allerdings benutzen nur gerade 2% des transitierenden alpenquerenden Verkehrs die Binnenschiffahrt als Zulauf (S. 46 des Berichts).

⁴⁰⁰ Verkehrsvermeidungsstrategien im Güterverkehr zielen darauf ab, entweder durch Optimierungen der Transport- bzw. Produktionsketten oder durch höhere Fahrzeugauslastung Verkehre überflüssig zu machen.

⁴⁰¹ Vgl. dazu Integrationsbüro EDA/EVD, Sektion Information, Schweiz / Europäische Union – Bilaterale sektorielle Verhandlungen, Fact Sheets Spezialausgabe II, 1997.

⁴⁰² Dieser wurde auf rund 500'000 Fahrzeuge beziffert (Integrationsbüro, Fact Sheets, S. 22).

Minimalziel für den von der Strasse auf die Schiene zu verlagernden alpenquerenden Güterverkehr betrachtete. Bei der Zielgrössendefinition wurden dann alle Transporte (Binnen-, Import-, Export- und Transitverkehre) gleichbehandelt; das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerender Fahrten pro Jahr entspricht dem erwarteten Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999⁴⁰³, gilt aber für alle Verkehrsarten (einschliesslich Transitverkehr). Auf diese Weise respektiert das Verlagerungsziel diskriminierungsfrei sowohl den Alpenschutz wie auch die wesentlichen Interessen der europäischen Partnerstaaten der Schweiz⁴⁰⁴. Im Zuge der Ablösung des Verkehrsverlagerungsgesetzes durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz wurde diese Zielgrösse unverändert übernommen⁴⁰⁵.

Das Hauptverlagerungsziel soll gemäss *Artikel 3 Absatz 2 GVVG* spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erreicht werden⁴⁰⁶. *Absatz 3* schreibt zudem vor, dass das Ziel dauerhaft ist und nur in einzelnen Jahren mit besonders starker Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung überschritten werden darf. Diese Ausnahmeklausel betreffend starker Wirtschaftsjahre ergibt auf dem gegenwärtigen Stand der Massnahmen und Kenntnisse keinen Sinn: Mit den aktuell umgesetzten Massnahmen lässt sich das Ziel ohnehin nicht erreichen, im Falle einer Umsetzung der einzigen zielerreichenden Massnahme einer Alpen transitbörse (ATB) ist sie hingegen unnötig⁴⁰⁷. Es sei denn, der Regulator selbst wolle in wirtschaftsstarken Jahren eine erhöhte Anzahl alpenquerender Fahrten zulassen.

227

Artikel 3 Absatz 4 GVVG sieht ein Zwischenziel von höchstens 1 Million jährlicher Fahrten ab dem Jahr 2011 vor. Diese Zahl bildet seit diesem Referenzzeitpunkt die Höchstgrenze für die erlaubten alpenquerenden Fahrten⁴⁰⁸.

228

⁴⁰³ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, S. 6291.

⁴⁰⁴ Vgl. Integrationsbüro, Fact Sheets, S. 21.

⁴⁰⁵ Vgl. Botschaft Güterverkehrsvorlage, S. 4435 ff. und 4486; zum verfassungsrechtlichen Spielraum betreffend Verlagerungsziel vgl. auch KERN MARKUS/EPINEY ASTRID, Vorgaben des "Alpenschutzartikels" der Bundesverfassung (Art. 84 BV) im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterschwerverkehr, 2015 wie auch die Ausführungen in Abschnitt 13.2.2, S. 196 ff.

⁴⁰⁶ In zeitlicher Hinsicht steht die Verfassungswidrigkeit der gewählten Lösung ausser Frage, sollten doch die Ziele der Alpenschutzinitiative zehn Jahre nach deren Annahme erreicht sein (vgl. dazu Abschnitt 5.3.2, S. 77).

⁴⁰⁷ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 10, S. 157 ff.

⁴⁰⁸ Diese Höchstgrenze wurde bisher in jedem einzelnen Jahr seit Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes überschritten (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 10, S. 157 ff.).

- 229 *Artikel 4 GVVG* befasst sich mit der Evaluation und der Steuerung des Verlagerungsprozesses. *Absatz 1* verpflichtet den Bundesrat generell zur regelmässigen Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes. Er soll rechtzeitig alle Massnahmen treffen "in seiner Zuständigkeit"⁴⁰⁹, die für die Erfüllung des Zwecks und die Erreichung des Verlagerungsziels erforderlich sind.
- 230 Wie bereits unter dem Regime des Verkehrsverlagerungsgesetzes⁴¹⁰ hat der Bundesrat dem Parlament gemäss *Artikel 4 Absatz 2 GVVG* alle zwei Jahre einen Verlagerungsbericht zu unterbreiten und Vorschläge zu machen bzw. Anträge zu Zwischenzielen und Massnahmen zu beantragen. *Absatz 3* präzisiert, dass Massnahmen verhältnismässig, längerfristig marktkonform und nicht-diskriminierend sein müssen. Während die Kriterien der Verhältnismässigkeit und der Nicht-Diskriminierung unproblematisch erscheinen, ist die längerfristige Marktkonformität ein interessantes gesetzliches Novum. Angesichts des Umstands, dass die finanzielle Förderung des Schienengüterverkehrs heute den bedeutendsten Teil der flankierenden Massnahmen darstellt⁴¹¹ und jede Subvention schon im Grundsatz marktverzerrend ist⁴¹², stellt sich die Frage, wodurch diese Massnahmen bzw. ihre Wirkung langfristig substituiert werden könnten.
- 231 Gemäss *Artikel 5 GVVG* kann der Bundesrat die Gesamttransitabgabe für alpenquerende Fahrten schwerer Güterverkehrsfahrzeuge bei Vorliegen bestimmter Kriterien befristet erhöhen. Eine solche Erhöhung ist als einseitige Schutz- bzw. Korrektivmassnahme in Artikel 46 des Landverkehrsabkommens vorgesehen.
- 232 *Artikel 6 GVVG* skizziert eine neue Massnahme im Alpenschutz und ermächtigt den Bundesrat zum Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge, und zwar unter der Verpflichtung, der Bundesversammlung für die Umsetzung eine Botschaft mit einem Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Bei dieser – von der Wirkung her zweifellos erfolgsversprechendsten – Massnahme handelt es sich um die sogenannte "Alpentransitbörse" (ATB). Im Rahmen einer solchen Börse sollen Rechte für alpenquerende Fahrten schwerer Güterverkehrsfahrzeuge (Durchfahrtsrechte) auf nicht-

⁴⁰⁹ Angesichts der selbstständigen Verordnungskompetenz des Bundesrats bzw. des entsprechenden Auftrags gestützt auf Art. 84 Abs. 2 BV (vgl. Rz. 190, S. 72 f.) kommt dieser gesetzlichen Bestimmung im Verhältnis zur Bundesverfassung keine zusätzliche – immerhin aber auch keine einschränkende – Bedeutung zu. Die Zuständigkeit des Bundesrats gemäss Art. 4 Abs. 1 GVVG ist umfassend zu verstehen und nicht nur als gesetzlich delegierte Ausführungskompetenz gemäss Art. 9 GVVG.

⁴¹⁰ Vgl. Art. 3 Verkehrsverlagerungsgesetz.

⁴¹¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.3, S. 96 ff.

⁴¹² Eine "Marktverzerrung" bzw. -beeinflussung bildet regelmässig den eigentlichen Zweck einer Subvention. Würde ein Markt in der jeweils gewünschten Ausgestaltung und Wirkungsweise funktionieren, wären Subventionen schliesslich nicht nötig.

diskriminierende Weise und nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen versteigert werden (*Absatz 3*). Die vom Bundesrat auszuhandelnden Verträge und Übereinkommen müssen gemäss *Absatz 2* geeignet sein, den Zweck und das Verlagerungsziel zu erreichen. Eine Lockerung des Sonntags- und Nachtfahrverbots sollen dabei ebenso ausgeklammert bleiben wie eine Erhöhung des zulässigen Gewichts der Motorfahrzeuge⁴¹³.

Das Konzept der Alpentransitbörse ist im Grundsatz bestechend einfach⁴¹⁴: Der Bundesrat legt eine Anzahl Durchfahrtsrechte pro Jahr fest. Nur wer über ein Durchfahrtsrecht verfügt, darf im Güterschwerverkehr auf der Strasse die Alpen queren. Ausnahmen im Interesse des regionalen alpenquerenden Güterschwerverkehrs soll ebenfalls der Bundesrat festlegen.⁴¹⁵ 233

Bei der Alpentransitbörse handelt es sich um die einzige Massnahme, die im Falle ihrer Umsetzung unter dem Strich finanzielle Mittel einbringt und nicht verschlingt. Aus diesem Grund regelt *Artikel 7 GVVG* die Verwendung des Reinertrags und stellt sicher, dass dieser für Massnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels verwendet wird. 234

Artikel 8 GVVG bildet die Grundlage der Förderungsmassnahmen des Bundes zur Erreichung des Verlagerungsziels. Das Schwergewicht wird dabei auf die Förderung des unbegleiteten kombinierten Verkehrs über grosse Distanzen gelegt. Die Massnahmen dürfen keine diskriminierenden Auswirkungen auf schweizerische und ausländische Transportunternehmen im Güterverkehr haben⁴¹⁶. Gemäss *Abatz 2* soll die Höhe der durchschnittlichen Abgeltungen jährlich abnehmen. Der begleitete kombinierte Verkehr, die so genannte "Rollende Landstrasse", darf gemäss dem Gesetzgeber nur ergänzend zum unbegleiteten kombinierten Verkehr gefördert werden (*Absatz 3*). 235

⁴¹³ Durch diese Vorgaben, die im bundesrätlichen Entwurf nicht vorgesehen waren (vgl. den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, BBl 2007 4513) soll offensichtlich das Verhandlungsmandat des Bundesrats eingeschränkt werden, was zum heutigen Zeitpunkt als wenig sinnvoll, um nicht zu sagen kontraproduktiv erscheint.

⁴¹⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 4-6 GVVG.

⁴¹⁵ Vgl. zum Ganzen aus rechtlicher und technisch-betrieblicher Sicht die Ausführungen in Abschnitt 13.2.1.b), S. 193 f.

⁴¹⁶ Mit diesem Grundsatz soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Nationalität der Unternehmen, die Fördermittel beanspruchen, kein Kriterium für die Vergabe bildet. Selbstverständlich können aber Transportunternehmungen, die keine förderungswürdigen Verkehrsdienstleistungen anbieten (z.B. reine Strassentransportunternehmen) keine Fördermittel beanspruchen.

b) Würdigung

- 236 Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz übernimmt alle wesentlichen Inhalte seines Vorgängererlasses, des Verkehrsverlagerungsgesetzes; allerdings unter Verlängerung des Zeithorizonts, in dem das Verlagerungsziel zu erreichen ist. Wie ursprünglich eigentlich vorgesehen, soll die Zahl von maximal 650'000 alpenquerenden Schwerverkehrsfahrten spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des neuen Gottard-Basistunnels (GBT) erreicht werden. Von der verfassungsrechtlichen Vorgabe der "Verlagerung" des gesamten alpenquerenden Transitverkehrs⁴¹⁷ bleibt der Gesetzgeber – aus nachvollziehbaren Gründen – weit entfernt.
- 237 Auch wenn einige Autoren diese gesetzliche Umsetzung aus verfassungsrechtlicher Optik als nicht befriedigend erachten⁴¹⁸, erscheint die internationale Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik in diesem Bereich als legitime Rechtfertigung für ein Abweichen vom Wortlaut des Alpenschutzartikels der Bundesverfassung, zumal die zu verhindernden alpenquerenden Transitfahrten rechnerisch durch das Verlagerungsziel vollständig berücksichtigt werden.
- 238 In jüngster Zeit werden vermehrt politische Stimmen laut, die fordern, das Verlagerungsziel solle angesichts seiner Unerreichbarkeit politisch gänzlich fallen gelassen werden. Solchen Forderungen ist entgegenzuhalten, dass die eingeschlagene Art der Umsetzung der Verlagerungspolitik der Schweiz aus Gründen des politischen Pragmatismus das nicht vollständige Erreichen ihrer Ziele von Beginn weg als wesentlichen Faktor eingeplant hat.
- 239 Vor dem Hintergrund einer sachlichen Suche nach zielführenden neuen Massnahmen erscheint es nicht nachvollziehbar, dass das gesetzliche Verhandlungsmandat des Bundesrats zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Alpentransitbörse eingeschränkt wurde durch die unflexiblen Vorgaben des heutigen Sonntags- und Nachtfahrverbots und der geltenden Gewichtslimiten im Schwerverkehr⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Art. 84 Abs. 2 BV

⁴¹⁸ BIAGGINI führt in diesem Zusammenhang aus, dass sich die "inhaltlich recht präzise bestimmte (Verlagerungs-)Vorgabe – auf wundersame, verfassungsrechtlich schwer nachvollziehbare Weise – in ein eher dehnbare (Verlagerungs-)Ziel verwandelt" habe (BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 84 N 9).

⁴¹⁹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 13.2.1.b), S. 193 f.

6.2. Das Verlagerungsinstrumentarium

Die Massnahmen, mit denen die Verlagerungsziele erreicht werden sollen, werden klassischerweise in *Instrumente* und *flankierende Massnahmen* unterteilt. Diese Terminologie ist zwar keineswegs zwingend, soll aber auch hier verwendet werden. 240

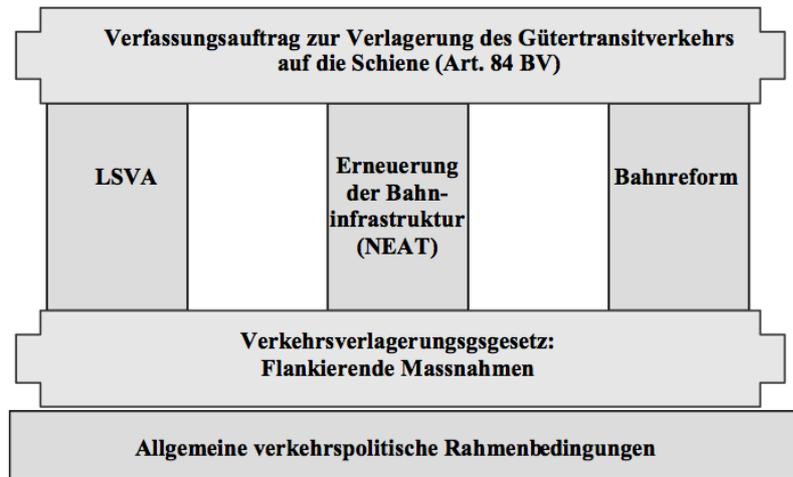
Zu den so genannten Verlagerungsinstrumenten werden die Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA, die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die Erstellung der NEAT mit ihren beiden Basistunnel am Lötschberg und am Gotthard sowie dem Ceneri-Basistunnel) sowie die Bahnreform mit der Öffnung des Schienengüterverkehrs gezählt. 241

Flankierend dazu werden Betriebsabgeltungen für den kombinierten Verkehr ausgerichtet sowie Investitionen in Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr finanziell gefördert. Im Strassenvor- und -nachlauf, d.h. auf der Strassenstrecke vom und zum Umschlagsterminal im kombinierten Verkehr werden pauschale LSVA-Rückerstattungen ausgerichtet. Der "Schaffung gleich langer Spiesse" der beiden Verkehrsträger Schiene und Strasse dienen zudem noch intensivierete Schwerverkehrskontrollen auf der Strasse. Dadurch fallen die "Compliance-Kosten"⁴²⁰ des Strassengüterverkehrs vergleichsweise höher aus und ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile für den Strassengüterverkehr können minimiert werden. 242

Zu den allgemeinen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen im direkten Zusammenhang mit dem Alpenschutz sind das Sonntags- und Nachtfahrverbot zu zählen, ebenso die Regelung der Zugangsbedingungen zum gewerbsmässigen Strassengüterverkehr und die Bestimmungen betreffend Verkehrsmanagement und Verkehrslenkung. Die betriebliche Förderung des konventionellen Güterverkehrs hat wie auch die Förderung von Anschlussgleisen in der Regel lediglich untergeordnete Auswirkungen im alpenquerenden Bereich im Zusammenhang mit Binnen-, Import- und Exportverkehren. 243

Grafisch lässt sich die Verlagerungskonzeption wie folgt abbilden: 244

⁴²⁰ Darunter sind die Kosten zu verstehen, die dem Strassengüterverkehr dadurch entstehen, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen kompromisslos eingehalten werden.

Abbildung 6: Verlagerungskonzeption⁴²¹

245 Im Folgenden werden sämtliche Bestandteile der Verlagerungskonzeption kurz vorgestellt und in den Gesamtzusammenhang gestellt.

6.2.1. LSVA

a) Beschreibung

246 Die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) erfolgte ab dem Jahr 2001 etappenweise und parallel zur schrittweisen Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr von 28 Tonnen auf 40 Tonnen. Während die schweizerische Gewichtslimite von 28 Tonnen vor der Ausarbeitung der aktuellen Regelung unantastbar schien, war die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe – insbesondere in der Europäischen Union – lange Zeit nicht mehrheitsfähig. Erst eine nüchtern-sachliche Kompromissbereitschaft beider Seiten ermöglichte es, die Interessen der Schweiz und ihrer europäischen Partnerstaaten in diesem wichtigen Bereich der Verkehrspolitik abzugleichen.

247 Heute wird die LSVA in vollem Umfang erhoben. Gegen den jüngsten Erhöhungsschritt per 1. Januar 2008 wurden Beschwerden erhoben. Dabei wurde vorgebracht, die vorgesehene Erhöhung verletze das verfassungsmässige Prinzip von Artikel 85 Absatz 1 BV. Danach darf nämlich der Bund die LSVA lediglich erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Das Bundesgericht hat die erhobenen Einwände nicht geteilt und die Beschwerden abgewiesen⁴²².

⁴²¹ Quelle: Botschaft Güterverkehrsvorlage, S. 4410.

⁴²² Vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 33 f., S. 14 sowie BGE 136 II 337 und das Urteil (des Bundesgerichts) 2C_1162/2012 vom 8. August 2013.

Die LSVA ist abhängig vom Gesamtgewicht und der Emissionsstufe der Fahrzeuge sowie den gesamthaft gefahrenen Kilometern in der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. 248

Über die rechtliche Qualifikation der LSVA gehen die Meinungen auseinander. Von Verfassungs- und Gesetzgeber wurde sie offenkundig als Kausalabgabe (in Form einer Strassenbenutzungsabgabe⁴²³) konzipiert. Im Zusammenhang mit der Internalisierung externer Kosten im Verkehr und angesichts des bewussten Setzens ökologischer Anreize erscheint ein solches Verständnis indessen als zu eng. Die LSVA weist durchaus Charakteristiken einer Lenkungsabgabe auf.⁴²⁴ 249

Die LSVA ist nicht nur ein Instrument zur Umsetzung des Verursacherprinzips und der Kostenwahrheit, sie ist unter anderem auch unverzichtbar für die Realisierung bzw. Finanzierung der NEAT⁴²⁵. Zwei Drittel der LSVA-Erträge flossen in den befristeten FinöV-Fonds, mit dem die Eisenbahngrossprojekte finanziert wurden⁴²⁶. Der FinöV-Fonds wird nach Annahme der FABI-Vorlage im Februar 2014 per Anfang 2016 durch den Bahninfrastrukturfonds (BIF) abgelöst werden; die entsprechende LSVA-Ertragsverwendung bleibt auf diese Weise unbefristet bestehen. 250

Die LSVA wird flächendeckend erhoben; im Hinblick auf das alpenquerende Verlagerungsziel soll die LSVA die durch die Erhöhung der Gewichtslimite von 28 auf 40 Tonnen erhöhte Produktivität der Strasse teilweise abschöpfen⁴²⁷. Sie soll sicherstellen, dass im Bereich des schweren Strassengüterverkehrs einerseits keine geringeren Produktionskosten durch die Erhöhung der Gewichtslimite entstehen, andererseits die durchschnittliche Auslastung der Fahrzeuge aufgrund der Bemessung der LSVA nach dem zugelassenen Gesamtgewicht der Fahrzeuge gesteigert wird⁴²⁸. 251

⁴²³ Vgl. dazu die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996, BBl 1996 521, die von Benutzungsgebühren spricht (S. 544).

⁴²⁴ So mit ausführlicher und überzeugender Begründung: BEUSCH MICHAEL, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999, S. 261 ff.; a.M. VALLENDER/HETTICH in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 85 N 18 ff.

⁴²⁵ Vgl. Rz. 256, S. 93.

⁴²⁶ Vgl. den Bundesbeschluss FinöV.

⁴²⁷ Vgl. dazu auch VALLENDER/HETTICH, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 85 N 13 sowie Art. 1 Abs. 2 SVAG.

⁴²⁸ Unabhängig davon, wieviel und wie schwere Fracht ein schweres Güterverkehrsfahrzeug geladen hat, die Höhe der geschuldeten LSVA wird davon nicht tangiert. Dies führt – durchaus gewollt – zum ökonomischen Druck, die Fahrzeuge mehr zu beladen und möglichst keine Leerfahrten durchzuführen.

b) Gesetzliche Grundlagen

- 252 Gestützt auf die Verfassungsgrundlage in Artikel 85 BV⁴²⁹ wurde das Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG)⁴³⁰ erlassen. Gleichzeitig mit der zugehörigen Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV)⁴³¹ trat es am 1. Januar 2001 in Kraft.
- 253 Das SVAG regelt im Wesentlichen die Abgabepflicht sowie die Bemessungsgrundlage der LSVA. Im Grundsatz wird die Abgabe auf allen im In- und Ausland immatrikulierten schweren Motorfahrzeugen und Anhängern für den Güter- oder den Personentransport erhoben (*Artikel 3 SVAG*), wobei der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann und für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr⁴³² Anspruch auf eine pauschale Rückerstattung besteht (*Artikel 4 SVAG*). Die Grundzüge der Abgabebemessung werden in den *Artikeln 6-9 SVAG* festgelegt. Die Eckpunkte der Abgabebemessung, die im Rahmen des Vollzugs ebenfalls durch den Bundesrat im Detail zu regeln sind, finden sich in den *Artikeln 10-18 SVAG*. Schliesslich fehlen auch Strafbestimmungen nicht.
- 254 Die SVAV definiert sämtliche Abgabeobjekte⁴³³ und sieht in *Artikel 3* auch eine Vielzahl von Ausnahmen vor, darunter den gesamten Transport im konzessionierten öffentlichen Personenverkehr auf der Strasse. Die Regelung der pauschalen Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs ist in den *Artikeln 8-10 SVAV* verankert. Das äusserst differenzierte Regime der Abgabesätze für die verschiedenen Emissionskategorien findet sich in *Artikel 14* in Verbindung mit *Anhang 1 SVAV*.

⁴²⁹ Vgl. Rz. 68, S. 25 f.

⁴³⁰ Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81)

⁴³¹ Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811)

⁴³² Vgl. dazu Abschnitt 6.3.3, S. 100.

⁴³³ Gemäss Art. 2 SVAV gehören schwere Personenwagen, Gesellschaftswagen, Lastwagen, Motorkarren, Traktoren, Sattelschlepper und Sattelmotorfahrzeuge, Gelenkbusse, Wohnmotorwagen und Fahrzeuge mit aufgebautem Nutzraum, Sachtransportanhänger, Personentransportanhänger, Wohnanhänger, Sportgeräteeanhänger sowie Anhänger mit Aufbau als Nutzraum dazu. Die Definitionen dieser Abgabeobjekte finden sich ihrerseits in der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41).

6.2.2. Erneuerung der Bahninfrastruktur (NEAT)

a) *Beschreibung*

Zu der für die Verlagerung relevanten Modernisierung der Bahninfrastruktur zählen die zwei neuen Basistunnel durch den Lötschberg (LBT) und den Gotthard (GBT) sowie der Ceneri-Basistunnel (CBT). Während der LBT im Jahr 2007 vom ersten Güterzug befahren wurde, ist die voraussichtliche Inbetriebnahme des GBT im Jahr 2016 vorgesehen. Der CBT soll 2019 dem Verkehr übergeben werden.⁴³⁴ 255

Die mit der Modernisierung der alpenquerenden Bahninfrastruktur verbundene Kapazitäts- und Produktivitätssteigerung des Schienengüterverkehrs soll den Verlagerungsprozess fördern. Die Produktivitätseffekte resultieren insbesondere aus neuen Traktionskonzepten⁴³⁵, Umlaufplanungen des Rollmaterials sowie Einsparungen im Energiebereich. Insgesamt sollen dabei Betriebs- und Personaleinsparungen von bis zu 30% möglich werden. Umgelegt auf eine durchschnittliche alpenquerende Schienengüterverkehrsrelation reduzieren sich deren Gesamtkosten dadurch allerdings um höchstens 10%.⁴³⁶ 256

b) *Gesetzliche Grundlagen*

Rechtliche Grundlage für die Realisierung der NEAT bildet der FinöV-Beschluss, der in Form einer verfassungsrechtlichen Übergangsbestimmung⁴³⁷ zu Artikel 87 BV in der Volksabstimmung vom 29. November 1998 von Volk und Ständen gutgeheissen worden war⁴³⁸. Festgelegt werden darin einerseits der Finanzierungsmechanismus, andererseits die wesentlichen Parameter der zu realisierenden Eisenbahngrossprojekte. 257

Für jedes Eisenbahngrossprojekt – so auch für die Realisierung der NEAT – existiert zudem ein entsprechendes Bundesgesetz⁴³⁹. Interessanterweise kommt dem Kern des Alpenschutzes im Rahmen der grundsätzlichen Bestimmungen des Alpentransit-Gesetzes⁴⁴⁰ ein stärkeres Gewicht zu als im spezifischen Güterverkehrsverlage- 258

⁴³⁴ Vgl. zum Ganzen Verlagerungsbericht 2015, S. 56 ff.

⁴³⁵ Unter der "Traktion" wird die eigentliche Zugbeförderungsleistung verstanden (lat.: tractare – u.a. schleppen, herumziehen). Als Traktionäre werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen bezeichnet.

⁴³⁶ Vgl. dazu Verlagerungsbericht 2015, S. 109.

⁴³⁷ Art. 196 Ziff. 3 BV

⁴³⁸ Vgl. dazu auch Rz. 53, S. 20.

⁴³⁹ So will es Art. 196 Ziff. 3 Abs. 4 BV.

⁴⁴⁰ Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Gesetz, AtrAG; SR 742.104)

rungsgesetz. *Artikel 2 AtraG* schreibt programmatisch vor, es sei durch geeignete flankierende Massnahmen anzustreben, dass sich der alpenquerende Gütertransport grundsätzlich auf der Schiene abwickle. Im AtraG sind zudem das eigentliche NEAT-Konzept ebenso wie die Details der Projektierung und der Finanzierung geregelt.

- 259 Einen zentralen Stellenwert nehmen im Projekt der NEAT die Koordination, die Kontrolle und die Berichterstattung ein⁴⁴¹. Neben dem Instrument einer jährlichen Berichterstattung des Bundesrats an die eidgenössischen Räte übt eine ständige parlamentarische Delegation die Oberaufsicht über die NEAT aus⁴⁴².

6.2.3. Bahnreform

a) *Beschreibung*

- 260 Die Bahnreform dient im Zusammenhang mit dem Alpenschutz vor allem einem Hauptzweck: der Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarktes und dadurch der Verbesserung der intermodalen Wettbewerbsbedingungen der Schiene. Die Schiene soll gegenüber der Strasse insgesamt kompetitiver werden.
- 261 In einem ersten Schritt der Bahnreform wurde der eigentliche Netzzugang – also das Recht, das Netz einer Eisenbahninfrastrukturbetreiberin zu befahren – etabliert und (in eingeschränktem Umfang) auch international garantiert⁴⁴³. Ausgeschlossen bleibt auf der Schiene (wie auch auf der Strasse) weiterhin die so genannte "kleine Kabotage"⁴⁴⁴, d.h. der Binnenverkehr durch ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen.
- 262 Im Rahmen des jüngsten Entwicklungsschritts der Bahnreform 2.2 übernahm das Parlament 2012 im Hinblick auf eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs die europäischen Interoperabilitäts-⁴⁴⁵ und die Sicherheitsrichtlinien⁴⁴⁶. Die

⁴⁴¹ Vgl. dazu Art. 19 ff. AtraG.

⁴⁴² Art. 20 Abs. 3 AtraG

⁴⁴³ Gestützt auf Art. 8d Abs. 3 EBG i.V.m. Art. 24 des Landverkehrsabkommens sind der grenzüberschreitende kombinierte Verkehr sowie – im konventionellen Verkehr – Transitfahrten internationaler Gruppierungen zugelassen.

⁴⁴⁴ In der EU-Terminologie wird unter grosser Kabotage der Transport zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten durch den Frachtführer eines Drittlandes und unter kleiner Kabotage der Transport innerhalb eines EU-Staates durch einen ausländischen Frachtführer verstanden.

⁴⁴⁵ Richtlinie 2008/57/EG des europäischen Parlaments und des Rats vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft

⁴⁴⁶ Richtlinie 2004/49/EG des europäischen Parlaments und des Rats vom 29. April 2004 über die Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und

Umsetzung dieser Richtlinien soll auf ein vereinheitlichtes europäisches Bahnsystem hinwirken. Vor dem Hintergrund des diskriminierungsfreien Netzzugangs hat der Bundesrat 2014 die Stossrichtung zur Organisation der Bahninfrastruktur festgelegt; die entsprechende Vorlage befand sich bis Ende November 2015 in der Vernehmlassung⁴⁴⁷.

Die Öffnung des Schienengüterverkehrsmarktes hat in den letzten Jahren Dynamik in den verlagerungsrelevanten alpenquerenden Bereich gebracht, wie die Entwicklung und die aktuelle Verteilung der Marktanteile zeigt:

263

Marktanteile in % an Netto-netto- Tonnen	2013			2014			1. Semester 2015		
	Gotthard	Simplon	Total	Gotthard	Simplon	Total	Gotthard	Simplon	Total
SBB Cargo International	42.2 %	8.0 %	28.5 %	43.3%	8.3%	29.2%	40.2%	18.6%	31.5%
SBB Cargo	17.6 %	7.5 %	13.6 %	36.6%	17.4%	28.9%	35.2%	15.7%	27.4%
BLS Cargo	25.6 %	60.1 %	39.5 %	7.5%	49.7%	24.4%	9.8%	43.5%	23.4%
Crossrail	5.5 %	24.3 %	13.1 %	6.6%	24.7%	13.9%	7.2%	22.3%	13.3%
Transalpin	3.3 %	0.0 %	2.0 %	3.2%	0.0%	1.9%	3.0%	0.0%	1.8%
DB Schenker CH	2.4 %	0.0 %	1.4 %	2.1%	0.0%	1.2%	3.7%	0.0%	2.2%
Railcare	0.7 %	0.0 %	0.4 %	0.7%	0.0%	0.4%	0.8%	0.0%	0.5%
TX Logistik	2.7 %	0.0 %	1.6 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Abbildung 7: Marktanteile im alpenquerenden Güterverkehr in %⁴⁴⁸
(Anteile in Netto-netto-Tonnen, Werte auf eine Nachkommastelle gerundet)

b) Gesetzliche Grundlagen

Die regulatorischen Grundlagen zur Umsetzung der Marktöffnung der Schiene finden sich auf nationaler Ebene im Eisenbahngesetz und der Netzzugangsverordnung⁴⁴⁹ und – aufgrund des Verweises auf die gegenseitigen Anerkennungen im Rahmen internationaler Vereinbarungen gemäss Artikel 8d Absatz 3 EBG – auch im

264

der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung ("Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit")

⁴⁴⁷ Vgl. dazu z.B. Verlagerungsbericht 2015, S. 62.

⁴⁴⁸ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 63.

⁴⁴⁹ Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV; SR 742.122)

Landverkehrsabkommen und im europäischen Recht⁴⁵⁰, wo die aktuellen Grenzen der Marktöffnung umschrieben sind⁴⁵¹.

6.3. Die flankierenden Massnahmen

- 265 Die so genannten flankierenden Massnahmen zur Schweizer Verlagerungspolitik bestehen aus unterschiedlichen Förder- und Kontrolltatbeständen, die letztlich alle darauf abzielen, die intermodalen Wettbewerbsbedingungen der Schiene zu verbessern, d.h. die Produktion auf der Schiene gegenüber der Strasse günstiger und wettbewerbsfähiger zu gestalten.
- 266 Die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen sind recht verstreut. Massgebend sind auf nationaler Ebene das MinVG, das GVVG, das SVG sowie das Bundesgesetz über die Anschlussgleise⁴⁵² und die zugehörigen Verordnungen. Eine selbstständige Verordnung des Bundesrats gestützt auf Artikel 84 Absatz 2 BV wurde bisher nicht erlassen⁴⁵³.
- 267 Neben den eigens zur Förderung der Verlagerung umgesetzten Massnahmen existieren freilich auch andere verkehrspolitische Rahmenbedingungen, die einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Verlagerungspolitik aufweisen, die aber nicht zum Zwecke ihrer Förderung beschlossen wurden⁴⁵⁴.
- 268 Jährlich werden für die Verlagerungsmassnahmen aktuell weit über CHF 200 Mio. verwendet. Der Löwenanteil der eingesetzten Subventionen fliesst in die Abgeltung

⁴⁵⁰ Art. 24 i.V.m. Anhang 1 Abschnitt 4 des Landverkehrsabkommens erklärt insbesondere die Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft als massgebend; vgl. zur internationalen Verankerung des Alpenschutzes Kapitel 7, S. 109 ff.

⁴⁵¹ Gemäss Art. 24 i.V.m. Anhang 1 Abschnitt 4 Landverkehrsabkommen bestimmt sich Art und Umfang der Zugangs- und Transitrechte im Eisenbahnverkehr in der Schweiz anhand der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, der Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen sowie der Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten.

⁴⁵² Die Aufhebung des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise wurde im Rahmen der Totalrevision des Gütertransportgesetzes, in das alle wesentlichen Vorschriften im Bereich der Anschlussgleise überführt wurden, im September 2015 beschlossen (vgl. dazu das Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen vom 25. September 2015 (Gütertransportgesetz, GüTG) – Ablauf der Referendumsfrist: 14. Januar 2016, BBl 2015 7279).

⁴⁵³ Vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 190, S. 72 f.

⁴⁵⁴ Vgl. dazu Abschnitt 6.4, S. 101 ff.

des alpenquerenden kombinierten Verkehrs. Der Verlagerungsbericht des Bundes aus dem Jahr 2015 enthält dazu die folgende tabellarische Zusammenstellung:

Massnahme	Kredit	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014)	VA 2015
Abgeltung alpenquerender kombinierter Verkehr: UKV und Rola	A2310.0214	203.2 ³⁰	157.2	165.1	163.4	158.2
Investitionsbeiträge Terminalanlagen	A4300.0141	7.0	4.7	1.5	5.6	37.0
Polizeiliche Kontrollen des Schwerverkehrs³¹	A6210.0141	24.1	24.1	26.0	24.3	31.7

Abbildung 8: Bundesmittel für Verlagerungsmassnahmen seit dem Inkrafttreten des Zahlungsrahmens 2011 (in Mio. CHF) ⁴⁵⁵

Im Folgenden werden die einzelnen Massnahmen kurz vorgestellt.

6.3.1. Betriebsabteilungen im alpenquerenden KV

Der Bund bezahlt Subventionen an Angebote im kombinierten Verkehr. Während in den Anfangsjahren des Fördertatbestands die ungedeckten Kosten eines konkreten Verkehrsangebots eines Operators im KV bezahlt wurden, stellte der Bund das Förderregime auf die Auszahlung relationenspezifischer Beträge um. Damit werden unabhängig von den konkreten Produktionskosten relationenspezifisch einheitliche Beträge ausbezahlt, es sei denn, die geplante Kostenrechnung ergäbe dadurch einen prognostizierten Gewinn eines Operators. 269

Der unbegleitete kombinierte Verkehr (UKV), bei dem so genannte Wechselbehälter⁴⁵⁶ mittels verschiedenen Transportmitteln auf unterschiedlichen Verkehrsträgern disloziert werden, gilt als eigentlicher Hoffnungsträger der Verlagerungsanstrengungen der Schweiz. Die Unternehmen, die Angebote im UKV anbieten, werden als Operateure bezeichnet; sie tragen das wirtschaftliche Risiko ihrer Angebote. Eisenbahnverkehrsunternehmen agieren bisweilen zwar selbst auch als Operateure, häufig kaufen andere Operateure aber lediglich die Traktionsleistungen bei ihnen ein, d.h. sie verpflichten sie vertraglich, die vorgesehenen Züge zu fahren. 270

Der alpenquerende kombinierte Verkehr hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt: 271

⁴⁵⁵ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 65.

⁴⁵⁶ Diese werden auch als Wechselbrücken, Wechselpritschen oder Wechselladebehälter bezeichnet. Es handelt sich dabei um Ladungsträger, die sich vom Transportmittel trennen und dadurch auf verschiedenen Verkehrsmitteln und auf unterschiedlichen Verkehrsträgern transportieren lassen.

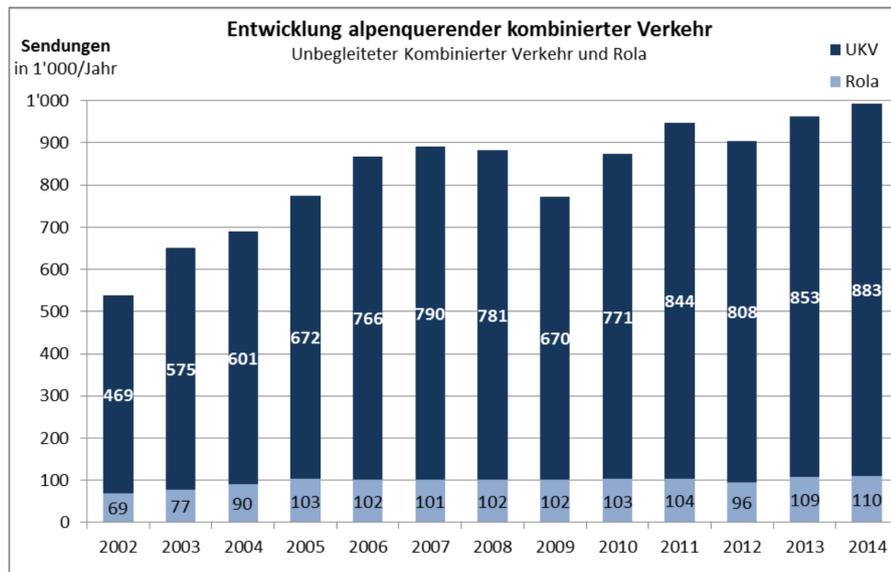


Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl alpenquerender Sendungen 2002-2014⁴⁵⁷

- 272 Der begleitete kombinierte Verkehr (auch "RoLa"⁴⁵⁸ oder "Huckepackverkehr" genannt), bei dem ganze Strassengüterfahrzeuge einschliesslich ihren Lenkern auf der Schiene transportiert werden, ist zwar regelmässig medienwirksam präsent. Seine tatsächliche Bedeutung und insbesondere seine Effizienz hinken der öffentlichen Wahrnehmung indessen stark hinterher. Nur wenig mehr als 10% des gesamten alpenquerenden kombinierten Verkehrs wurde im Jahr 2014 auf diese Weise durch die Alpen transportiert, während die Subvention für diese Sendungen im Schnitt mehr als doppelt so hoch angesetzt werden musste als im UKV⁴⁵⁹.
- 273 Aus subventionsrechtlicher Perspektive ist die in Verwaltung und Politik eingebürgerte Bezeichnung "Betriebsabgeltung" in diesem Zusammenhang grundsätzlich unzutreffend, weil Abgeltungen gemäss Artikel 3 des Subventionsgesetzes⁴⁶⁰ Leistungen darstellen zum Ausgleich finanzieller Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind. Zweifelsfrei handelt es sich bei der Abwicklung von kombinierten Verkehrsangeboten nicht um derartige Aufgaben. Subventionsrechtlich sind die "KV-Abgeltungen" vielmehr Finanzhilfen, da sie geldwerte Vorteile darstellen, die Empfängern ausserhalb der

⁴⁵⁷ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 67.

⁴⁵⁸ Der Begriff RoLa ist die Abkürzung für die bildhafte Bezeichnung der "Rollenden Landstrasse".

⁴⁵⁹ Vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 68.

⁴⁶⁰ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1)

Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer selbst gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten⁴⁶¹.

Neben den alpenquerenden KV-Relationen, die vom Bund finanziell gefördert werden, gibt es auch nicht alpenquerende Verkehre, die unterstützt werden. Der Zusammenhang dieser Förderung mit der Verlagerungspolitik ist weniger offensichtlich, auch wenn alpenquerende Verkehre im Import und Export Schnittstellen zum nationalen Einzelwagenladungsverkehr aufweisen können. Eine Schnittstellen-Argumentation ist indessen trotzdem nicht überzeugend. So verlangte denn auch die Motion "Zukunft des Schienengüterverkehrs in der Fläche" der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Ständerats vom 14. Oktober 2010 die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption für den nicht alpenquerenden Güterverkehr⁴⁶². 274

Bei den Bundesgeldern, die für die Betriebssubventionen im KV eingesetzt werden, handelt es sich um Mineralölsteuermittel. Die gesetzlichen Grundlagen für die Ausrichtung dieser Subventionen finden sich in Artikel 21 f. MinVG, in Artikel 8 GVVG, Artikel 4 GüTG⁴⁶³ sowie in den Artikeln 12 ff. der Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs⁴⁶⁴. 275

6.3.2. Investitionshilfen für Umschlagsanlagen im KV

Der kombinierte Verkehr profitiert nicht nur von Betriebssubventionen, auch Investitionen (wie z.B. die Erstellung von KV-Umschlagsanlagen) können durch den Bund finanziell gefördert werden, sofern sie im Zusammenhang mit der Verwirklichung verkehrspolitischer Ziele des Bundes stehen bzw. diese unterstützen⁴⁶⁵. Die Beiträge können bis zu 80% der Kosten abdecken und je nach Förderklasse des Projekts aus A-Fonds-perdu-Beiträgen (zwischen 50%-100%) und Darlehen bestehen⁴⁶⁶. 276

⁴⁶¹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 SuG.

⁴⁶² Die aufgrund dieser Motion an die Hand genommenen Totalrevision des Gütertransportgesetzes wurde im September 2015 durch die Bundesversammlung beschlossen (vgl. dazu insbesondere die Ausführungen in Abschnitt 12.2.3, S. 180 f.).

⁴⁶³ Ab 2016: Art. 9 GüTG, totalrevidiert.

⁴⁶⁴ Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs vom 4. November 2009 (BGFV; SR 740.12)

⁴⁶⁵ Vgl. dazu Bundesamt für Verkehr, Leitfaden für Gesuche um Investitionsbeiträge an den kombinierten Verkehr (Version 2.0) vom März 2014.

⁴⁶⁶ BAV, Leitfaden Ziffern 5.2.1. und 5.3.2.

- 277 Die Schweiz hat in der Vergangenheit im In- und Ausland wichtige Umschlagsplattformen finanziell unterstützt⁴⁶⁷, um die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung des kombinierten Verkehrs zu schaffen. Geeignete Infrastrukturen für den Umschlag im kombinierten Verkehr sind erforderlich für ein bedürfnisorientiertes Angebot im internationalen kombinierten Verkehr.
- 278 Die gesetzlichen Grundlagen für die Förderung von KV-Umschlagsanlagen und anderen Investitionen im KV sind ebenfalls im MinVG⁴⁶⁸, GüTG⁴⁶⁹, GVVG⁴⁷⁰ und der BGFV⁴⁷¹ enthalten. Der durch die Bundesversammlung – entgegen den Vorschlägen des Bundesrats – neu eingeführte Subventionierungstatbestand der Förderung der Erneuerung von KV-Umschlagsanlagen⁴⁷² (analog der bisherigen Regelung im Bereich der Anschlussgleise) bedeutet faktisch eine Betriebssubvention für KV-Umschlagsanlagen. Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen müssten die Mittel für die Erneuerung mittels Abschreibungen über den Lebenszyklus der Anlage erwirtschaftet und der Erfolgsrechnung belastet werden; wird nun die Erneuerung einer Anlage erneut gefördert, ermöglicht dies eine günstigere Produktion als sie betriebswirtschaftlich möglich wäre, weil die Abschreibungen nicht erwirtschaftet werden müssen.

6.3.3. Pauschale Rückerstattung der LSVA im KV-Vor- und Nachlauf

- 279 Wer in der Schweiz im so genannten Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs Strassengüterverkehrsdienstleistungen erbringt, kommt in den Genuss von pauschalen Rückerstattungen der LSVA. Das bedeutet, dass je nach Grösse des Ladebehälters oder Sattelanhängers ein Betrag zwischen CHF 24 und 37 zurückerstattet wird, wenn ein Umschlag auf oder von Bahn oder Schiff stattfindet.
- 280 Die gesetzlichen Grundlagen für die pauschale LSVA-Rückerstattung sind in Artikel 4 Absatz 3 SVAG sowie in den Artikeln 8 ff. SVAV enthalten.

⁴⁶⁷ So wurde beispielsweise die Umschlagsplattform in Gallarate (Norditalien) mit Bundesgeldern von über CHF 60 Mio. unterstützt (vgl. Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2009, S. 48).

⁴⁶⁸ Art. 21 MinVG

⁴⁶⁹ Art. 4 Abs. 3 GüTG

⁴⁷⁰ Art. 8 Abs. 1 GVVG

⁴⁷¹ Art. 3 ff. BGFV

⁴⁷² Vgl. Art. 8 des totalrevidierten Gütertransportgesetzes (Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen vom 25. September 2015 (Gütertransportgesetz, GüTG) – Ablauf der Referendumsfrist: 14. Januar 2016, BBl 2015 7279).

6.3.4. Intensivierte Schwerverkehrskontrollen

Die Intensivierung von Schwerverkehrskontrollen wird erst auf den zweiten Blick als flankierende Verlagerungsmassnahme verständlich. Ziel vermehrter Schwerverkehrskontrollen ist es, die "Compliance" des Strassengüterverkehrs zu fördern und dadurch zu verhindern, dass aufgrund mangelhaften Gesetzesvollzugs ungerechtfertigte Kosten- und damit intermodale Wettbewerbsvorteile zugunsten der Strasse entstehen. So führt beispielsweise die Nichteinhaltung der Arbeits- und Ruhezeiten, von technischen Anforderungen sowie von Beladungsgrenzen zu ungerechtfertigten Vorteilen, die das aus Perspektive der Schiene ohnehin ungünstige Produktionskostenverhältnis weiter zu ihren Lasten verschlechtern. Daneben steigert sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften im Strassengüterverkehr selbstverständlich auch die Sicherheit.

281

Grundlagen für die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen bilden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den für den Vollzug im Strassenverkehr verantwortlichen Kantonen⁴⁷³.

282

6.4. Verkehrspolitische Rahmenbedingungen und übrige Einflüsse

Neben den flankierenden Massnahmen, die eigens zum Zweck der Unterstützung der Schweizer Verlagerungsanstrengungen umgesetzt werden, bestehen verschiedene gesetzliche Rahmenbedingungen, die unterschiedliche Hintergründe aufweisen und von Bedeutung für die Verkehrsentwicklung und damit für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene sind.

283

6.4.1. Sonntags- und Nachtfahrverbot

In der Schweiz dürfen schwere Motorwagen zur Güterbeförderung werktags zwischen 22:00 Uhr und 05:00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen nicht fahren. Das Verbot zielt in erster Linie auf die Lärmemissionen des Strassengüterverkehrs ab, hat aber unbestrittenermassen auch eine bedeutende kapazitätsbeschränkende Wirkung für den Strassengüterverkehr.

284

Artikel 2 Absatz 2 SVG bildet die gesetzliche Grundlage für das Sonntags- und Nachtfahrverbot. Im Zuge der Schaffung des Verkehrsverlagerungsgesetzes war die Regelung von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe gehoben worden.

285

⁴⁷³ Vgl. dazu Verlagerungsbericht 2015, S. 78.

6.4.2. Zulassung als Strassentransportunternehmen

- 286 Jedes Strassentransportunternehmen in der Schweiz benötigt eine Zulassungsbe-
willigung. Diese wird erteilt, wenn die erforderlichen Zulassungskriterien, nament-
lich die Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die fachliche Eigi-
gung nachgewiesen werden können⁴⁷⁴. Die entsprechenden Gesetzesvorschriften,
die ursprünglich im Personenbeförderungsgesetz⁴⁷⁵ angesiedelt waren, wurden im
Zuge der Bahnreform 2 in das (neue) Bundesgesetz über die Zulassung als Strassen-
transportunternehmen⁴⁷⁶ verschoben⁴⁷⁷.

6.4.3. Tropfenzählersystem, „Phase Rot“ und S-Verkehr

- 287 Das so genannte „Tropfenzählersystem“ oder auch "Dosiersystem" ist im Anschluss
an den tragischen Unfall im Gotthardstrassentunnel im Jahre 2001 eingeführt wor-
den. Bei einer Frontalkollision zwischen zwei Lastwagen brach am Morgen des
24. Oktober 2001 Feuer aus, beim Unglück starben insgesamt 11 Menschen. Der
Tunnel blieb anschliessend während zwei Monaten nicht befahrbar. Das Tropfen-
zählersystem soll sicherstellen, dass zwischen LKW ein minimaler Sicherheitsab-
stand von 150m eingehalten wird. Zu diesem Zweck wird an beiden Tunnelporta-
len eine Signalanlage gesteuert (so genannte „Dosierstellen“), der Transitschwerver-
kehr wird aber bereits in grösseren vorgelagerten Abstellplätzen angehalten. Insge-
samt lässt das Tropfenzählersystem eine Kapazität von 3'000-3'500 schwerer
Güterfahrzeuge pro Tag zu, was gegenüber der Situation vor dem Unfall eine kapa-
zitative Beschränkung darstellt. Die Regelung stützt sich heute in allgemeiner
Weise auf strassenverkehrsrechtliche Grundlagen ab⁴⁷⁸.
- 288 „Phase Rot“ bedeutet, dass die alpenquerenden Strassenverbindungen über die
Gotthard- und die San Bernardino-Achse für den schweren Strassengüterverkehr ge-
sperrt werden, weil die Abstellplätze voll sind bzw. keine entsprechende Strassen-
kapazität zur Verfügung steht. Phase Rot musste in den letzten Jahren immer weni-
ger häufig angewendet werden und ausschliesslich in Nord-Richtung⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ Vgl. Art. 4-7 STUG sowie auch Rz. 138, S. 49 f.

⁴⁷⁵ PBG, SR 745.1

⁴⁷⁶ STUG; SR 744.10

⁴⁷⁷ Vgl. dazu Botschaft Bahnreform 2, S. 2502 f.

⁴⁷⁸ Insbesondere auf Art. 34 Abs. 4 SVG sowie Art. 104 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21), der das Bundesamt für Strassen als zuständig er-
klärt für das Anbringen von Signalen und Markierungen auf Nationalstrassen.

⁴⁷⁹ Vgl. dazu Bundesamt für Strassen (ASTRA), Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der
Nationalstrassen, Jahresbericht 2013, S. 29 f. sowie Verlagerungsbericht 2015, S. 19.

Die S-Verkehr-Regelung sorgt dafür, dass der alpenquerende Binnenstrassengüterverkehr⁴⁸⁰ privilegiert behandelt wird. Schwere Motorwagen, die mit dem erforderlichen "S"⁴⁸¹ gekennzeichnet sind, dürfen an den Dosierstellen auf den Abstellflächen – nicht aber unmittelbar vor dem Tunnelportal – vorbeifahren.

289

Schematische Darstellung der "Dosierung" des Schwerververkehrs am Gotthard:

290

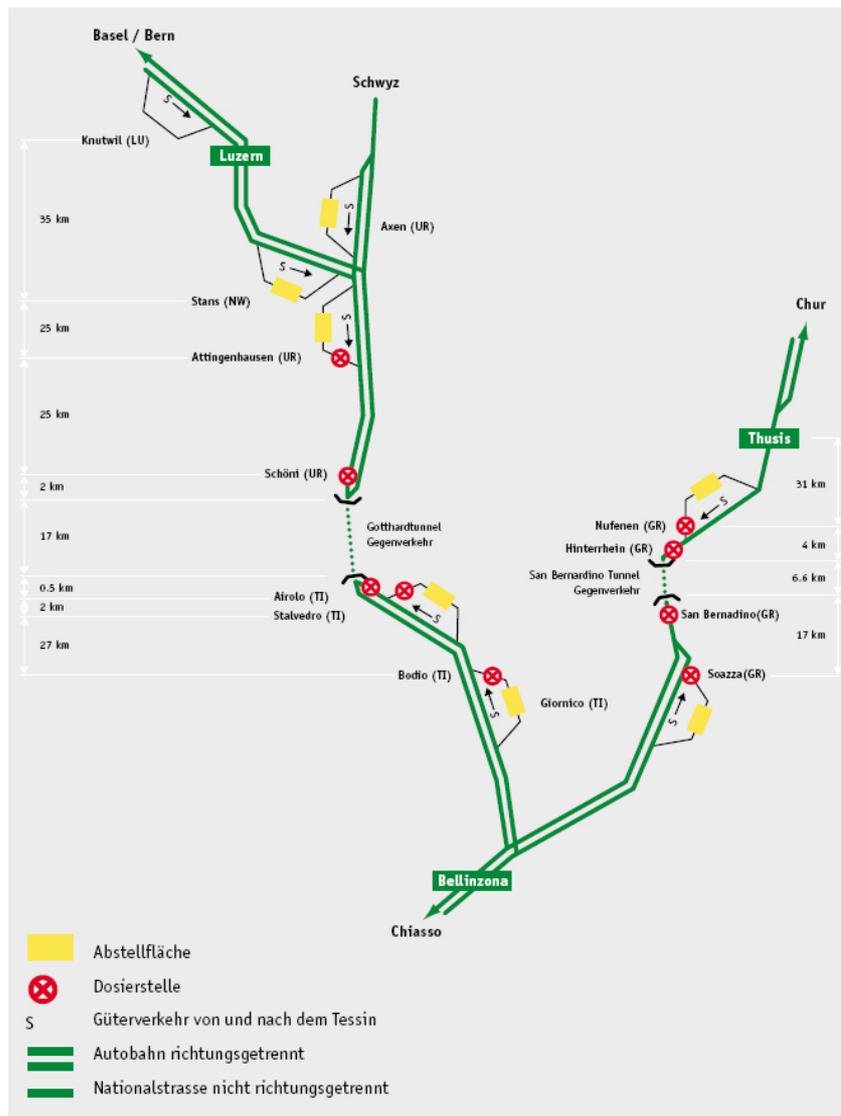


Abbildung 10: Tropfenzählersystem⁴⁸²

⁴⁸⁰ Für die Voraussetzungen vgl. Art. 1 der Verordnung über den S-Verkehr vom 20. September 2002 (VSV; SR 741.631).

⁴⁸¹ Vgl. den Anhang 4 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41).

⁴⁸² Quelle: www.astra.admin.ch; abgerufen am 13. Dezember 2015

6.4.4. Förderung des nicht alpenquerenden Schienengüterverkehrs

- 291 Der nicht alpenquerende Schienengüterverkehr wird heute ebenfalls finanziell durch den Bund unterstützt. So erhält insbesondere der Einzelwagenladungsverkehr, der als mehrheitlich konventioneller Schienengüterverkehr in einem nationalen Verteilnetz gebündelt, rangiert und abgewickelt wird, Finanzhilfen. Auch die Erstellung und die Erneuerung von Anschlussgleisen werden vom Bund finanziell gefördert: sie wirken sich vor allem im Binnenverkehr aus⁴⁸³, trotzdem sind damit auch Auswirkungen auf den alpenquerenden Verkehr verbunden.
- 292 Es fällt gestützt auf die bisherige Rechtslage schwer, konkrete Ziele der Förderung des "Schienengüterverkehrs in der Fläche" auszumachen. Während sich sämtliche Massnahmen im AQGV grundsätzlich an der verfassungsrechtlich und gesetzlich geforderten Limitierung des schweren Strassengüterverkehrs zu orientieren haben, fehlten für den übrigen Bereich bisher sowohl Ziele wie auch gesetzliche Aufträge.
- 293 Aufgrund einer ständerätlichen Motion wurde für den Schienengüterverkehr in der Fläche eine Gesamtkonzeption erarbeitet und das Gütertransportgesetz wurde totalrevidiert.⁴⁸⁴

6.4.5. Trassenpreise

- 294 Die Trassenpreise im Schienengüterverkehr⁴⁸⁵ sind immer wieder Gesprächsthema und werden kontrovers diskutiert. Die jüngste Anpassung für den Schienengüterverkehr trat anfangs 2013 in Kraft und führte insgesamt zu leicht höheren Trassenpreisen⁴⁸⁶, wobei eine stärkere Differenzierung der Preise nach Lärmemissionen, Tageszeit und Trassenqualität erfolgt.
- 295 Von den Gesamtproduktionskosten eines transitierenden Güterzugs machen die Trassenpreise (auf der gesamten Strecke) insgesamt weniger als einen Drittel aus⁴⁸⁷, sind damit aber trotzdem ein wesentlicher Produktionsfaktor. Der Trassenpreis in der Schweiz macht maximal etwa 10% der Produktionskosten eines internationalen Güterzuges aus. Die nächste Anpassung der Trassenpreise wird auf 2017 in Kraft

⁴⁸³ Vgl. dazu Verlagerungsbericht 2009, S. 88.

⁴⁸⁴ Vgl. dazu Rz. 274, S. 99 sowie die Ausführungen in Abschnitt 12.2.3, S. 180 f.

⁴⁸⁵ Darunter wird das Entgelt für die Benützung einer Eisenbahninfrastruktur verstanden (vgl. Art. 9b Abs. 1 EBG).

⁴⁸⁶ Der Bundesrat ging von jährlichen Mehreinnahmen im Schienengüterverkehr von ca. CHF 20 Mio. aus (vgl. Verlagerungsbericht 2013, S. 79).

⁴⁸⁷ Verlagerungsbericht 2015, S. 117, Fn. 62 (als Vergleichsbasis dient ein KV-Zug von Deutschland nach Italien).

treten⁴⁸⁸; befristete Preisnachlässe für den alpenquerenden Schienengüterverkehr wurden zudem im Zuge der Verabschiedung des Verlagerungsberichts 2015 kommuniziert⁴⁸⁹.

6.4.6. Schienenkapazitäten

Aktuell stehen pro Tag durchschnittlich insgesamt 290 Trassen für den alpenquerenden Schienengüterverkehr zur Verfügung⁴⁹⁰. Die Auslastung beträgt dabei ungefähr zwei Drittel, d.h. es stehen noch viele ungenutzte Trassen zur Verfügung. 296

Kurzfristige Einschränkungen der Infrastrukturverfügbarkeit wie beispielsweise bei einem Felssturz oder anderen Naturereignissen können massive Auswirkungen auf den Güterverkehr zur Folge haben. 297

Als wichtiges Instrument zur Trassensicherung für den Güterverkehr sollten sich die im totalrevidierten Gütertransportgesetz vorgesehenen Instrumente des langfristigen Netznutzungskonzepts sowie der Netznutzungsplanung erweisen.⁴⁹¹ 298

Die langfristige Entwicklung der Schieneninfrastruktur in der Schweiz wie auch im relevanten Ausland ist von zentraler Bedeutung für die Perspektiven des alpenquerenden Schienengüterverkehrs. Die Zufahrtsstrecken zur NEAT sollen im Rahmen der "Zukünftigen Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB)" für insgesamt CHF 700 Mio. ausgebaut werden. FABI bzw. das zugehörige strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) sehen auch verschiedene Massnahmen für den Schienengüterverkehr vor⁴⁹². Im Mai 2013 wurde dem Parlament zudem eine Botschaft zu einem 4-Meter-Korridor auf der Nord-Süd-Achse unterbreitet⁴⁹³, das entsprechende Gesetz wurde vom Parlament Ende 2013 verabschiedet und trat auf den 1. Juni 2014 in Kraft⁴⁹⁴. Die Finanzierung der in Italien notwendigen Profilanpassungen war vor dem Hintergrund der Anbindung des Schweizer Schienennetzes 299

⁴⁸⁸ Botschaft FABI, S. 1596 f.

⁴⁸⁹ Verlagerungsbericht 2015, S. 118 f.

⁴⁹⁰ Davon 110 auf der Lötschbergachse und 280 auf der Gotthardachse (vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 86).

⁴⁹¹ Vgl. dazu die Botschaft Totalrevision GüTG, S. 3890 ff., die Ausführungen in Abschnitt 12.2.3, S. 180 f. sowie den am 25. September 2016 beschlossenen neuen Art. 9b GüTG, totalrevidiert (Ablauf der Referendumsfrist: 14. Januar 2016; BBl 2015 7279).

⁴⁹² Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 12.2.2, S. 177 ff.

⁴⁹³ Botschaft zu Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard vom 22. Mai 2013, BBl 2013 3823

⁴⁹⁴ Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen in Abschnitt 12.2.1, S. 176 f.

ebenfalls Gegenstand dieses Gesetzes⁴⁹⁵, während die grundsätzliche Koordination zwischen der Schweiz und Italien in einem entsprechenden Staatsvertrag geregelt ist⁴⁹⁶.

- 300 Als Absichtserklärung betreffend den zukünftigen Ausbau haben die Schweiz und Italien im Jahr 2012 zudem ein Memorandum of Understanding (MoU) unterzeichnet und darin gemeinsame Infrastrukturprojekte bis 2020 bezeichnet.⁴⁹⁷

6.4.7. Die wirtschaftliche Entwicklung

- 301 Die konjunkturellen Rahmenbedingungen sind für die Nachfrage nach alpenquerenden Gütertransportdienstleistungen von grosser Bedeutung. Vor allem der italienische Aussenhandel erweist sich in diesem Zusammenhang als zentraler Treiber.⁴⁹⁸

- 302 Allerdings wirken sich konjunkturelle Schwankungen auf die Entwicklung beider Landverkehrsträger Strasse und Schiene aus. Geraten die Preise für alpenquerende Güterverkehrsdienstleistungen unter Druck, bedeutet dies daher nicht automatisch, dass die quantitativen Ziele im alpenquerenden Strassengüterverkehr einfacher zu erreichen wären.

6.4.8. Ausländische Strassenverkehrsregime

- 303 Ein grosser Teil des alpenquerenden Transitverkehrs legt lange Strecken im Ausland zurück, bevor bzw. nachdem die rund 300 km durch die Schweiz absolviert werden. Die LSVA belastet den transitierenden Strassengüterverkehr ausschliesslich auf der schweizerischen Strecke und stellt aufgrund der verhältnismässig geringen Distanz ihrer Erhebung einen untergeordneten Kostenfaktor für den gesamten Strassentransport dar, obwohl ihre Höhe im Vergleich die Strassenabgaben der benachbarten Länder übersteigt.

⁴⁹⁵ Vgl. Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT vom 13. Dezember 2013 (4-Meter-Korridor-Gesetz; SR 742.140.4) (insbesondere Art. 3).

⁴⁹⁶ Vgl. die Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Ministerium für Verkehr und Schifffahrt der Republik Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) an das italienische Hochleistungsnetz (HLN) vom 2. November 1999 (SR 0.742.140.345.43).

⁴⁹⁷ Vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 91.

⁴⁹⁸ Vgl. dazu die allgemeinen Ausführungen in Rz. 23 ff., S. 10 ff. sowie ausführlich und spezifisch: Verlagerungsbericht 2015, S. 33 ff.

Im internationalen Vergleich präsentieren sich die Strassenbenützungsgebühren auf den Nord-Süd-Transitrouten wie folgt: 304

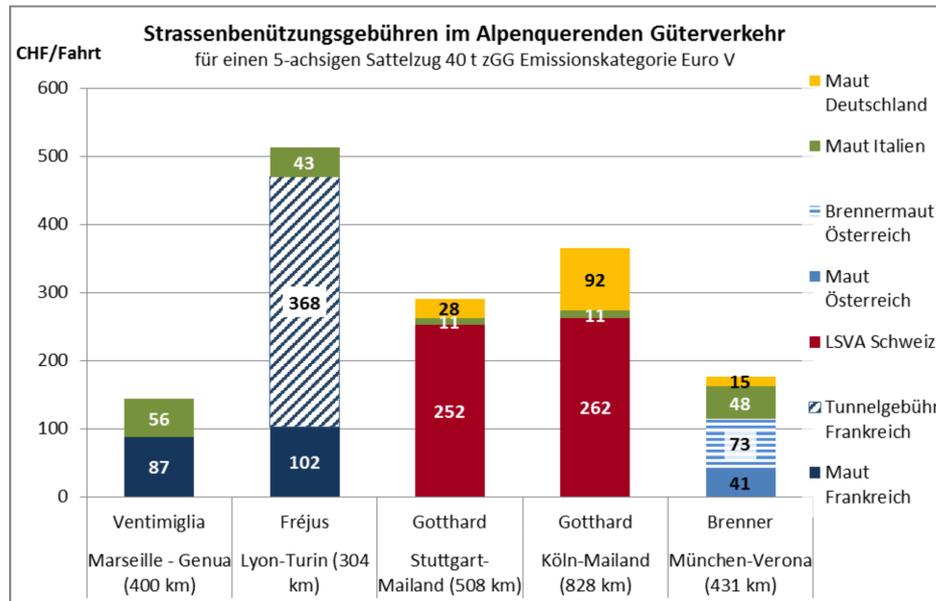


Abbildung 11: Strassenbenützungsgebühren auf typischen Relationen im alpenquerenden Güterverkehr über französische, schweizerische und österreichische Alpenübergänge⁴⁹⁹

Die fiskalische Belastung des schweizerischen Transitverkehrs im Ausland⁵⁰⁰, insbesondere des schweren Strassengüterverkehrs, kann für die Kosten- und damit Wettbewerbsverhältnisse von Strasse und Schiene nicht nur mitentscheidend, sondern sogar von grösserer Bedeutung sein als diejenigen Rahmenbedingungen, die im direkten Einflussbereich der Schweiz liegen. 305

Die Europäische Union hat mit der Revision der Eurovignetten-Richtlinie⁵⁰¹ die Grundlage geschaffen für eine partielle Internalisierung einiger externen Kosten des Strassenverkehrs. Noch kein Mitgliedstaat hat davon bisher Gebrauch gemacht, einzelne prüfen aber offenbar eine Erhebung von Internalisierungsgebühren⁵⁰². 306

⁴⁹⁹ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 106.

⁵⁰⁰ Für eine entsprechende Übersicht vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 99 ff.

⁵⁰¹ Richtlinie 2011/76/EU des europäischen Parlaments und des Rats vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge

⁵⁰² Vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 100.

- 307 Der Europäische Gerichtshof erklärte vor einigen Jahren ein sektorales Fahrverbot für den Schwerverkehr, das aus ökologischen Gründen auf der Brennerstrecke in Österreich verhängt worden war, für nicht rechtmässig⁵⁰³. Der Druck zur Umsetzung fiskalischer Lösungen bzw. Massnahmen dürfte sich daher künftig weiter erhöhen.

⁵⁰³ Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, unterstützt durch Italienische Republik und Königreich der Niederlande, gegen Republik Österreich.

7. Die internationale Verankerung des Alpenschutzes

7.1. Das Landverkehrsabkommen

7.1.1. Allgemeines

Die bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften, die unter anderem im Landverkehrsabkommen⁵⁰⁴ ihren Abschluss fanden, ermöglichten einen Ausweg aus der verkehrspolitischen Sackgasse, die sich im Zusammenhang mit der Annahme der Alpen-Initiative ergeben hatte⁵⁰⁵. Selbstverständlich hätten die europäischen Staaten niemals akzeptiert, dass der gesamte Transitverkehr durch die Schweiz – wie vom Alpenschutzartikel verlangt⁵⁰⁶ – auf die Schiene "gezwungen" würde. Der freie Warenverkehr stand im Rahmen der Verhandlungen denn auch immer im Zentrum des Interesses der Europäischen Gemeinschaften, während es der Schweiz verfassungsauftragsgemäss um eine Reduktion des alpenquerenden Verkehrs gehen musste.⁵⁰⁷ 308

Das mit Europa ausgehandelte Landverkehrsabkommen enthält die Eckpunkte der schweizerischen Verlagerungspolitik und sichert sie damit europapolitisch ab. Die schrittweise Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr von 28 auf 40 Tonnen stellte eine Angleichung an die europäischen Standards dar. Gleichzeitig wurden die Einführung und die etappenweise Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe im Landverkehrsabkommen verankert und die mögliche Höchstbelastung eines Strassentransittransports durch die Schweiz fixiert⁵⁰⁸. Die Schweiz verpflichtet sich zudem im Rahmen des Landverkehrsabkommen, ver- 309

⁵⁰⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)

⁵⁰⁵ Zu den verschiedenen Verhandlungsphasen bei der Aushandlung des Landverkehrsabkommens vgl. AMBÜHL MICHAEL, Zur Konzeption der koordinierten Verkehrspolitik, in: FELDER DANIEL/KADDOUS CHRISTINE (Hrsg.), Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen), 2001.

⁵⁰⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 5.3, S. 66 ff.

⁵⁰⁷ Vgl. zum Ganzen WEBER ROLF H./FRIEDLI MAX/KASER MICHELLE, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in: THÜRER DANIEL et al. (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, 2007.

⁵⁰⁸ Für die alpenquerende Strecke, die im Landverkehrsabkommen der Einfachheit halber auf 300km festgelegt wird, darf gemäss Art. 40 Abs. 4 Landverkehrsabkommen eine Gebühr von maximal CHF 325 erhoben werden (im gewichteten Durchschnitt).

schiedene europäische Regelungen zu übernehmen bzw. diese ins schweizerische Recht zu integrieren⁵⁰⁹.

- 310 Neben den Grundsätzen der Marktöffnung auf Strasse und Schiene formuliert das Landverkehrsabkommen die Möglichkeiten und Grenzen der Massnahmen, die zur Erreichung der Ziele der Schweizer Verlagerungspolitik umgesetzt werden dürfen. Die Schweiz darf in diesem Rahmen alle Anstrengungen unternehmen, um ihre verkehrspolitischen Ziele zu erreichen, z.B. die flankierenden Massnahmen⁵¹⁰ umsetzen; dabei muss sie allerdings gewisse Grundprinzipien einhalten. Im Vordergrund stehen dabei das Verbot der Diskriminierung und das Verbot einseitiger mengenmässiger Beschränkung auf der Strasse⁵¹¹. Dem Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers, der ebenfalls im Landverkehrsabkommen enthalten ist, kommt demgegenüber keine eigenständige rechtliche Bedeutung zu⁵¹².
- 311 Das Landverkehrsabkommen bedurfte zu seiner Geltung in der Schweiz keiner Umsetzung in nationales Recht; es wurde mit der Ratifikation bzw. seinem Inkrafttreten zu geltendem schweizerischem Recht⁵¹³. Wo Regelungen des Landverkehrsabkommens hinreichend bestimmt und klar sind, kommt ihnen "self-executing"-Charakter zu. Sie bedürfen in diesem Fall keiner Konkretisierung durch den schweizerischen Gesetzgeber, sondern sind direkt anwendbar. Das Landverkehrsabkommen sowie darauf gestütztes, nachvollzogenes Binnenrecht sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unter Berücksichtigung der europäischen Rechtsprechung auszulegen⁵¹⁴.

⁵⁰⁹ Die Anhänge des Landverkehrsabkommens enthalten diejenigen europäischen Richtlinien und Verordnungen, die von der Schweiz mittels äquivalenten nationalen Bestimmungen umzusetzen sind.

⁵¹⁰ Vgl. dazu Abschnitt 6.3, S. 96 ff.

⁵¹¹ Vgl. dazu die Ausführungen in den nachfolgenden Abschnitten 7.1.2 und 7.1.3, S. 111 f. Andere Grundprinzipien sind das Territorialitätsprinzip, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der dem Verkehr angelasteten Kosten, der Grundsatz der Transparenz, der Grundsatz der Vergleichbarkeit der Benutzungsbedingungen zwischen alpenquerenden Strecken sowie die Grundsätze der Vermeidung von Verzerrungen des Verkehrsflusses im Alpenraum und der Gegenseitigkeit (Art. 32 Landverkehrsabkommen).

⁵¹² Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 7.1.4, S. 112 ff.

⁵¹³ Das so genannte "monistische" System der Schweiz wird zwar immer wieder in Frage gestellt, ein Systemwechsel zeichnet sich aber nicht ab (vgl. in diesem Zusammenhang z.B. den Bericht Völkerrecht/Landesrecht, S. 2320 f.).

⁵¹⁴ Vgl. KELLERHALS ANDREAS/ZÄCH ROGER, Grundlagen / Gesamtüberblick, in: THÜRER DANIEL et al. (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, 2007, S. 14, Rz. 37 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie detailliert: SOLLBERGER KASPAR, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz – Unter besonderer Berücksichtigung des bilateralen Landverkehrsabkommens, 2003, S. 336 ff.

Das Landverkehrsabkommen sieht im Übrigen – wie die anderen bilateralen Verträge – eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Vertragsparteien zur gegenseitigen Konsultation und zum Austausch zweckdienlicher Informationen im Rahmen eines "Gemischten Ausschusses" vor. Diesem gemischten Landverkehrsausschuss kommen zudem auch konkrete Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug des Landverkehrsabkommens zu.⁵¹⁵ 312

7.1.2. Diskriminierungsverbot

Das Verbot einer Diskriminierung ist im Landverkehrsabkommen an zwei Stellen verankert⁵¹⁶. Es untersagt sowohl eine formelle⁵¹⁷ wie auch eine materielle⁵¹⁸ Ungleichbehandlung von Personen, Unternehmen oder Sachverhalten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Schweiz bzw. zu einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. 313

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist unter Anwendung der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu bestimmen und direkt anwendbar; Rechtfertigungsgründe für ein Abweichen bzw. eine Verletzung des Diskriminierungsverbots sind allerdings möglich⁵¹⁹. 314

Im Zusammenhang mit der Schweizer Verlagerungspolitik kommt dem Diskriminierungsverbot sowohl bei den strassenseitigen Massnahmen wie auch bei den schienseitigen Fördermassnahmen Bedeutung zu. Die Schweiz darf Unterschiede nur dort vorsehen, wo sie sachlich gerechtfertigt sind⁵²⁰. Das Verbot stellt daher ein zentrales Element des Landverkehrsabkommens dar. 315

⁵¹⁵ Vgl. insbesondere Art. 51 Landverkehrsabkommen.

⁵¹⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 3 sowie Art. 32 Landverkehrsabkommen; daneben wird der Grundsatz der Nichtdiskriminierung noch an einigen anderen Stellen und in konkreten Zusammenhängen erwähnt (so in Art. 15 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1 und 2, Art. 27 Abs. 1 und 4, Art. 28 Abs. 5, Art. 38 sowie Art. 52 Landverkehrsabkommen).

⁵¹⁷ Eine formelle Diskriminierung liegt vor, wenn für eine unterschiedliche Behandlung direkt auf ein "untersagtes" Kriterium abgestellt wird.

⁵¹⁸ Eine materielle Diskriminierung stellt zwar nicht auf ein verbotenes Kriterium ab, wirkt sich aber für die unterworfenen Rechtssubjekte in vergleichbarer Weise aus.

⁵¹⁹ Vgl. dazu SOLLBERGER KASPAR/EPINEY ASTRID, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, 2001, S. 22 mit Hinweisen.

⁵²⁰ So stellt beispielsweise das S-Verkehrssystem zweifellos eine (materielle) Ungleichbehandlung dar: Strassentransportunternehmen aus ausländischen Staaten sind schlechter gestellt, weil ihnen die Erlangung des "S-Status" und damit eine mögliche Umgehung der Wartezeiten im alpenquerenden Tropfenzählersystem mangels zulässiger Binnentransporte in der Schweiz versagt bleiben; m.a.W. ausländische Strassenverkehrsunternehmen dürfen keine Strassenbinnengütertransporte ausführen (vgl. Art. 14 Landverkehrsabkommen), was aber unter anderem zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Privilegien des S-Verkehrs darstellt (vgl. dazu Rz. 289, S. 103).

7.1.3. Verbot einseitiger mengenmässiger Beschränkungen

- 316 Der Grundsatz der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen ist in Artikel 32 Landverkehrsabkommen enthalten. Der Europäische Gerichtshof versteht unter einseitigen mengenmässigen Beschränkungen "sämtliche Massnahmen, die sich, je nach Falllage, als eine gänzliche oder teilweise Untersagung der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr darstellen"⁵²¹.
- 317 Während in der EU allerdings Massnahmen gleicher Wirkung wie einseitige Beschränkungen vom Beschränkungsverbot umfasst sind, soll dies im Rahmen des Landverkehrsabkommens nicht gelten⁵²². Angesichts der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den sektoralen Fahrverboten in Österreich, die als Massnahmen gleicher Wirkung wie einseitige Beschränkungen qualifiziert wurden⁵²³, ist daher wohl davon auszugehen, dass der Schweiz in dieser Beziehung rechtlich ein grösserer Handlungsspielraum zur Verfügung steht als den Mitgliedstaaten der EU. Jedenfalls gilt das Verbot einseitiger mengenmässiger Beschränkungen nicht ausnahmslos, sondern lässt gewisse Rechtfertigungsgründe zu⁵²⁴.

7.1.4. Freie Wahl des Verkehrsträgers

- 318 In jüngster Zeit – und bezeichnenderweise ausschliesslich im Rahmen politischer Anliegen und Debatten – wird der im Landverkehrsabkommen formulierte Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers⁵²⁵ bemüht; sei es, dass daraus konkrete Anliegen abgeleitet werden, sei es, dass er als Hindernis für geplante staatliche Massnahmen, die mit dem Grundsatz vermeintlich nicht vereinbar sind, ins Feld geführt wird. Unterschieden wird im Rahmen solcher Debatten oft nicht einmal zwischen den komplementären Begriffen Verkehrsträger und Verkehrsmittel. Bisweilen wird

⁵²¹ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 12. Juli 1974, Rs. 2/73, Riseria Luigi Geddo gegen Ente Nazionale Risi, S. 879, Rz. 7.

⁵²² So SOLLBERGER/EPINEY, Gestaltungsspielräume, S. 23.

⁵²³ Vgl. EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Rz. 117.

⁵²⁴ Vgl. SOLLBERGER/EPINEY, Gestaltungsspielräume, S. 23 f. und auch EPINEY ASTRID, Zur Vereinbarkeit der Einführung einer Alpentransitbörse mit den Vorgaben des EU-Rechts, Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 15, 2013, wo die Einführung einer Alpentransitbörse gemäss EU-Recht unter Rechtfertigungsaspekten als zulässig erachtet wird (S. 10 ff.) und unter Landverkehrsabkommensaspekten bereits aufgrund ihrer Qualifikation als Massnahme gleicher Wirkung wie mengenmässige Beschränkung grundsätzlich möglich wäre. Eine Rechtfertigung wäre auch gemäss Landverkehrsabkommen denkbar; hingegen müssten das im Landverkehrsabkommen vereinbarte Gebührenregime sowie das Kontingentierungsverbot angepasst werden (S. 50). Vgl. zum Ganzen auch Rz. 570 ff., S. 193 f.

⁵²⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 32 Landverkehrsabkommen.

von einer freien Wahl der Verkehrsmittel gesprochen⁵²⁶, die als solche weder in einem nationalen noch in einem europäischen Rechtserlass festgehalten ist. Gemeint ist immer dasselbe: Der Benutzer des Verkehrssystems soll wählen dürfen, auf welchem Verkehrsträger er sein Transportbedürfnis befriedigen will.

Eine "freie Wahl des Verkehrsträgers" ist im Recht der Europäischen Union nicht explizit verankert. Eine allgemeine, rechtlich verbindliche Geltung eines solchen Grundsatzes müsste sich demnach aus anderen unionsrechtlichen Grundsätzen ergeben⁵²⁷. 319

Auch im Landverkehrsabkommen entbehrt der formulierte Grundsatz jeder inhaltlichen Bestimmtheit. Es stellt sich daher die Frage, was aus rechtlicher Sicht denn überhaupt verbindlicher Mindestgehalt des Grundsatzes bilden könnte. Die banale Feststellung, dass jeder Verkehrsteilnehmer wählen kann, welchen Verkehrsträger er benutzt, sofern dieser infrastrukturseitig tatsächlich vorhanden ist und ihm auch zur Benutzung offen steht, entbehrt offensichtlich eines rechtlichen Normgehalts. Der Grundsatz kann aber – wohl ebenso unbestritten – nicht herangezogen werden, um die Erstellung einer nicht vorhandenen Infrastruktur rechtlich durchzusetzen. Bleibt noch die Frage der Zulässigkeit einer irgendwie gearteten Einschränkung der Benutzung vorhandener Infrastrukturen bzw. die Verkehrslenkung innerhalb des Gesamtverkehrssystems. Massnahmen, die den Verkehr einschränken (wie z.B. Geschwindigkeitslimiten) oder lenken (wie z.B. Fahrverbote für den Schwerverkehr auf spezifischen Strecken), müssen dem Prinzip der Verhältnismässigkeit genügen. Das reicht aber auch. Dem Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers kommt deshalb gegenüber dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit keine weitergehende Bedeutung zu.⁵²⁸ 320

⁵²⁶ Vgl. z.B. Motion "Verankerung des wesensgerechten Güterverkehrs in der Verfassung" (13.3579) von NR Giezendanner vom 21. Juni 2013.

⁵²⁷ Vgl. dazu EPINEY, *Alpentransitbörse*, S. 41 ff.; sie prüft in diesem Zusammenhang die unionsrechtlichen Grundsätze der "marktwirtschaftlichen Ausrichtung des Vertrages", der "Dienstleistungsfreiheit" sowie die "tatsächliche Verwirklichung der Grundfreiheiten" und verneint im Ergebnis, dass sich ein rechtlich verbindlicher Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels [!] aus dem Unionsrecht ableiten lässt.

⁵²⁸ So auch EPINEY, *Alpentransitbörse*, S. 44. A.M. noch LENDI, in: *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Art. 87 N 16 f., der eine freie Wahl der Verkehrsmittel verfassungsrechtlich als Spiegelbild einer Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern verstand, die ihrerseits Ausfluss aus der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung sein sollte (vgl. dazu auch Rz. 82, S. 31 f. sowie Fn. 129, S. 31). LENDI verkannte die regulatorischen Zusammenhänge; gesetzgeberische oder gesetzessvollziehende Einflussnahmen auf die Entwicklung des einen oder anderen Verkehrsträgers sind selbstverständlich aus verfassungsrechtlicher Optik zulässig, sofern sie im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen und Delegationsgrundsätze erfolgen und sich als verhältnismässig erweisen. Neu und differenzierter LENDI/VOGEL, in: *St. Galler Kommentar*, 3. Auflage, Art. 87 N 13 ff.

- 321 Die freie Wahl des Verkehrsträgers stellt zwar eine politische Leitlinie dar. Sie soll die Vertragspartner im Grundsatz verpflichten, bei Einflussnahmen in Sachverhalten, die dem Landverkehrsabkommen unterstehen, das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu wahren.⁵²⁹ Einen darüber hinausgehenden rechtlich relevanten Gehalt weist sie nicht auf⁵³⁰.

7.1.5. Würdigung

- 322 Das Landverkehrsabkommen stellt einerseits das Fundament der Abstimmung der schweizerischen und europäischen Verkehrsangelegenheiten dar. Europa akzeptiert die Stossrichtung und Instrumente der Schweizer Verlagerungspolitik und die Schweiz passt ihre Gesetzgebung teilweise an die europäischen Standards an. Zudem wird der Marktzugang harmonisiert und – mit Ausnahme des nationalen Binnenverkehrs – grundsätzlich liberalisiert⁵³¹. Damit gliedert sich die Schweiz aus Sicht der EU binnenmarktkompatibel in Europa ein, vermochte aber gleichzeitig, die in Europa geführte Diskussion um eine „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik mit zu beeinflussen⁵³².
- 323 Der verkehrspolitische Handlungsspielraum der Schweiz wird durch das Landverkehrsabkommen punktuell aber auch stark eingeschränkt⁵³³. Obwohl nach Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens aus heutiger Sicht klar ist⁵³⁴, dass die schweizerischen Verlagerungsziele mit den vorhandenen Massnahmen nicht zu erreichen sein werden⁵³⁵, stehen der Umsetzung zusätzlicher – insbesondere zielerreichender

⁵²⁹ Bezeichnenderweise wird auch im europäischen Entscheid zum sektoralen Fahrverbot in Österreich ausschliesslich das Prinzip der Verhältnismässigkeit als verletzt betrachtet, während keinerlei Ausführungen zum Grundsatz einer vermeintlichen "freien Wahl des Verkehrsträgers" gemacht werden (vgl. EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/ Österreich)).

⁵³⁰ So bereits Ecoplan/Rapp Trans/Moll Kurt, *Alpentransitbörse: Untersuchung der Praxistauglichkeit*, 2007, Forschungsauftrag ASTRA 2006/012 auf Antrag des Bundesamts für Strassen (ASTRA), S 212 ff. Korrekt deutet den Umfang einer „freien Wahl des Verkehrsmittels“ ebenfalls bereits AMBÜHL, *Verkehrspolitik*, S. 517.

⁵³¹ Vgl. zum Ganzen auch SOLLBERGER, *Landverkehrsrecht*, S. 177 ff.

⁵³² Vgl. dazu auch AMBÜHL, *Verkehrspolitik*, S. 518 ff.

⁵³³ Zu den vorhandenen Spielräumen der Schweiz vgl. eine Zusammenfassung bei SOLLBERGER/EPINEY, *Gestaltungsspielräume*, S. 66 ff.

⁵³⁴ Während in den ersten Verlagerungsberichten des Bundesrats noch der zeitliche Zielerreichungshorizont als ungenügend erachtet worden war, räumt auch der jüngste Verlagerungsbericht ein, dass das Verlagerungsziel mit den vorhandenen Instrumenten und den (neu) angepassten Massnahmen nicht zu erreichen ist (vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 6).

⁵³⁵ Daran ändert auch nichts, dass die politischen Diskussionen im Zusammenhang mit der Verkehrsverlagerung regelmässig vom Umstand auszugehen scheinen, dass die bisherige Nichterreichung der Verlagerungsziele entweder ein Grund für zusätzliche Anstrengungen oder aber für eine Aufgabe der Verlagerungspolitik in der heutigen Form darstellt.

– Massnahmen⁵³⁶ aus rechtlicher Sicht⁵³⁷ nun die Grenzen des Landverkehrsabkommens im Weg.

Das im Zusammenhang mit der politischen Diskussion rund um die Masseneinwanderungsinitiative vorgebrachte Argument, wonach ein Wegfall des Landverkehrsabkommens⁵³⁸ den schweizerischen Weg zu einer strikten Umsetzung des Verlagerungsauftrags ebenen könne⁵³⁹, erweist sich – abgesehen davon, dass diese Argumentation wohl nicht ernst gemeint ist – nicht als stichhaltig. Die Schweiz ist keine verkehrspolitische Insel; das geltende Landverkehrsabkommen ist als machbare Ausgestaltung einer europakompatiblen Umsetzung des Alpenschutzes zu betrachten. Mögliche Konsequenzen eines verkehrspolitischen Alleinganges der Schweiz bzw. einer Abschottung gegenüber ihren Nachbarstaaten wären demgegenüber nicht überblickbar.

324

7.2. "Zürich Prozess"

Im unmittelbaren Anschluss an den tragischen Unfall im Gotthardstrassentunnel im Jahre 2001 initiierte der damalige schweizerische Verkehrsminister Leuenberger die so genannte "Erklärung von Zürich"⁵⁴⁰. Dabei handelte es sich ursprünglich um eine Erklärung der Verkehrsminister von Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich und der Schweiz, wonach einerseits die Strassenverkehrssicherheit verbessert werden soll, aber auch die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf weniger umweltbelastende Verkehrsarten unterstützt werden soll.

325

⁵³⁶ Wie z.B. die Einführung einer Alpentransitbörse (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 13.2.1.b), S. 193 f.).

⁵³⁷ Freilich ist die rechtliche Perspektive in diesem Zusammenhang sekundär: Wo ein (gemeinsamer) politischer Wille vorhanden ist, ein bestehendes Problem zu lösen, wird immer auch ein Weg zur rechtlichen Umsetzung gefunden.

⁵³⁸ Ein solcher Wegfall könnte aufgrund der "Guillotine-Klausel", die im Falle der Kündigung eines bilateralen Abkommens zwingend auch den Wegfall der anderen Abkommen nach sich zieht (vgl. Art. 58 Landverkehrsabkommen oder auch Art. 25 Freizügigkeitsabkommen (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)), auch das Ende des Landverkehrsabkommens bedeuten.

⁵³⁹ So z.B. Alt-Bundesrat Christoph Blocher, der das Landverkehrsabkommen als Hindernis für die Verlagerung betrachtete (vgl. Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Roger Schawinski im Gespräch mit Christoph Blocher (Sendung vom 3. November 2014); abgerufen am 20. Januar 2015 auf <http://www.srf.ch/sendungen/schawinski/roger-schawinski-im-gespraech-mit-christoph-blocher-2>).

⁵⁴⁰ Gemeinsame Erklärung über die Verbesserung der Strassenverkehrssicherheit insbesondere in Tunnel im Alpengebiet (30. November 2011); vgl. zum Ganzen: www.zuerich-prozess.org.

- 326 Bis heute sind Slowenien und das Fürstentum Liechtenstein dazugestossen. Unter der Bezeichnung "Zürich Prozess" tagt diese multinationale Kooperation sämtlicher Alpenländer durchschnittlich alle zwei Jahre. Der jeweilige Verkehrskommissar der Europäischen Union nimmt seitens der Europäischen Kommission teil.
- 327 Als bedeutendstes Ergebnis dieser Kooperation sind die Arbeiten zum Thema Strassentunnel der Arbeitsgruppe "Sicherheit in Alpentunnels"⁵⁴¹ zu betrachten. Zudem wurden im Zürich Prozess auch das neue Instrument der Alpentransitbörse vertieft untersucht und die Förderung der Intermodalität in den Alpen ländervergleichend analysiert⁵⁴².

7.3. EU-Korridor-Projekt

- 328 Auf Initiative der Schweiz und der Niederlande⁵⁴³ wurde ebenfalls im Jahr 2001 eine internationale Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, um sich der Probleme im Nord-Süd-Schienenkorridor durch die Schweiz anzunehmen. Das ursprünglich bilaterale Projekt wurde rasch zu einem multinationalen, indem Deutschland und Italien dazustiesen⁵⁴⁴.
- 329 Die multinationalen Anstrengungen im Rahmen dieses Projekts gingen inzwischen gar im EU-Korridor-Projekt "Rhine-Alpine"⁵⁴⁵ auf. Im Zuge der Umsetzung der EU-Verordnung Nr. 913/2010 wurden die Arbeiten im Korridor institutionalisiert. Die Schweiz arbeitet "de facto" nach wie vor mit; die Voraussetzungen zur Übernahme der entsprechenden Verordnung in das Landverkehrsabkommen im Zusammenhang mit der Trassensicherung werden mit Inkrafttreten des totalrevidierten Gütertransportgesetzes vorhanden sein⁵⁴⁶.

⁵⁴¹ Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind eingeflossen in die Richtlinie 2004/54/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz.

⁵⁴² Vgl. dazu den Bericht "Förderung der Intermodalität in den Alpen" (Download auf der Homepage des Zürich Prozesses: www.zuerich-prozess.org).

⁵⁴³ Bundespräsident Leuenberger und die niederländische Verkehrsministerin Netelenbos unterzeichneten am 14. Mai 2001 ein entsprechendes "Memorandum of Understanding" (vgl. dazu: Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom 27. März 2002, S. 36).

⁵⁴⁴ Im Jahr 2003 wurde das grundlegende "Memorandum of Understanding" nochmals durch die vier Verkehrsminister von Italien, Deutschland, der Niederlande und der Schweiz bekräftigt und ausgeweitet (vgl. dazu: Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004, S. 81).

⁵⁴⁵ Vgl. dazu <http://www.corridor-rhine-alpine.eu>.

⁵⁴⁶ Vgl. Verlagerungsbericht 2015, S. 96 sowie die Ausführungen zum Gütertransportgesetz in Abschnitt 12.2.3, S. 180 f.

7.4. Alpenkonvention

7.4.1. Was ist die Alpenkonvention?

Die Alpenkonvention⁵⁴⁷ ist ein Staatsvertrag zwischen allen Ländern des Alpenraums⁵⁴⁸. Sie bezweckt den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Alpengebiets und besteht aus einer allgemeinen Rahmenkonvention sowie verschiedenen bereichsspezifischen Durchführungsprotokollen, die konkrete Massnahmen umfassen. 330

Die Rahmenkonvention verpflichtet die Vertragspartner grundsätzlich, eine "ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen" sicherzustellen⁵⁴⁹. Der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten im Bereich der Forschung und systematischen Beobachtung wie auch in rechtlichen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Belangen wird ein hoher Stellenwert eingeräumt⁵⁵⁰. Die so genannte Alpenkonferenz als eigentliches Organ der Alpenkonvention findet in der Regel alle zwei Jahre statt⁵⁵¹. 331

Durchführungsprotokolle gibt es heute zu den Sachbereichen Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Tourismus, Bodenschutz, Energie, Verkehr sowie Beilegung von Streitigkeiten. Alle Protokolle sind von einer Mehrheit der Vertragsstaaten ratifiziert worden. 332

Die Schweiz hat die Rahmenkonvention, nicht aber die Durchführungsprotokolle ratifiziert⁵⁵². Nach jahrelanger parlamentarischer Beratung hat sich der Nationalrat schliesslich im Jahr 2010 gegen deren Ratifizierung entschieden. Dies, obwohl die Schweiz die Protokolle "de facto" bereits umsetzt und die meisten Forderungen aus den Protokollen bereits in die nationale Gesetzgebung eingeflossen sind⁵⁵³. 333

⁵⁴⁷ Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 7. November 1991 (SR 0.700.1)

⁵⁴⁸ Es sind dies Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Slowenien und die Schweiz.

⁵⁴⁹ Art. 2 Abs. 1 Alpenkonvention

⁵⁵⁰ Vgl. dazu Art. 3 f. Alpenkonvention.

⁵⁵¹ Art. 5 Alpenkonvention

⁵⁵² Vgl. dazu die Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 2922.

⁵⁵³ Vgl. dazu Amt für Raumentwicklung auf: <http://www.are.admin.ch/alpenkonvention/>.

7.4.2. Verhältnis zum Alpenschutz

- 334 Die Schweiz kann mit guten Gründen in vielen Bereichen, insbesondere im alpenquerenden Verkehr als Vorbild für die multinationalen Anstrengungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz im Alpengebiet betrachtet werden. Das Protokoll im Bereich Verkehr⁵⁵⁴ beispielsweise liest sich über weite Strecken wie eine Zusammenstellung der Eckpfeiler der schweizerischen Verlagerungspolitik, wie sie in der Bundesverfassung, im Landverkehrsabkommen und in den Ausführungserlassen verankert sind.
- 335 Vor diesem Hintergrund scheint der parlamentarische Entscheid gegen die Ratifikation schwer verständlich. Offenbar ging es der ablehnenden bürgerlichen Mehrheit vor allem um die Verhinderung eines möglichen Souveränitätsverlustes und einer angeblichen Ungleichbehandlung verschiedener Regionen in der Schweiz⁵⁵⁵.

7.4.3. Würdigung

- 336 Auch wenn die Nicht-Ratifikation der Protokolle der Alpenkonvention – im Bereich Verkehr – keine wesentlichen inhaltlichen Auswirkungen für die Schweiz mit sich bringt, handelt es sich aussenpolitisch um ein schwer zu deutendes Signal. Die Schweiz, "Verkehrsmusterknabe" im Alpengebiet, ist mit ihrer Verlagerungspolitik international vorgeprescht; nun ist sie im Bereich des weniger weit gehenden Protokolls Verkehr der Alpenkonvention wieder zurückgekrebt. Hat sie Angst vor ihrem eigenen europapolitischen Mut bekommen? Oder haben sich schlicht die Mehrheitsverhältnisse derart verschoben, dass der Alpenschutz zum Zeitpunkt der Ratifikationsfrage bereits innen- wie aussenpolitisch an Bedeutung verloren hatte⁵⁵⁶?
- 337 Die Schweiz hat in der Vergangenheit im Bereich des Alpenschutzes Fokus und Standfestigkeit im Diskurs mit der EU bewiesen. Angesichts des Plebiszits zum Alpenschutz hatte sie keine andere Wahl und sie konnte verschiedene Forderungen auch durchsetzen⁵⁵⁷. In jüngerer Zeit mehren sich indessen die Zeichen, dass der Volkswille von 1994 politisch nicht mehr als Leitlinie betrachtet werden kann bzw.

⁵⁵⁴ Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr, BBl 2002 3081

⁵⁵⁵ Vgl. z.B. Votum Wasserfallen, AB 2010 Nationalrat, S. 1575.

⁵⁵⁶ Schliesslich stand die Bundesversammlung und der Bundesrat auch nicht hinter der ursprünglichen Alpenschutzinitiative (vgl. Rz. 174, S. 65).

⁵⁵⁷ Zu den Gründen, warum die "kleine" Schweiz überhaupt in der Lage war, ihre Interessen gegenüber ihrem Verhandlungspartner durchzusetzen vgl. die interessanten Ausführungen bei AMBÜHL, Verkehrspolitik, S. 518 ff.

soll; der Entscheid gegen die Ratifikation des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention kann als erstes deutliches Zeichen in diese Richtung verstanden werden⁵⁵⁸.

Die parlamentarische Debatte und der Entscheid zum Bau einer zweiten Gotthardstrassentunnelröhre scheinen in die gleiche Richtung zu gehen. Schliesslich unterstreicht auch die jüngst vom Bundesrat lancierte Diskussion um die „Weiterentwicklung“ des Alpenschutzes diese Deutung.⁵⁵⁹

338

⁵⁵⁸ Vgl. auch die Ausführungen im Verlagerungsbericht 2015, S. 129.

⁵⁵⁹ Vgl. dazu Verlagerungsbericht 2015, S. 124 ff. sowie auch die Ausführungen in Abschnitt 13.2.2, S. 196 ff.

Teil III: Das Gebot der Wirksamkeit staatlichen Handelns

8. Artikel 170 der Bundesverfassung

"Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden". Vermeintlich einfach und klar präsentiert sich der Wortlaut von Artikel 170 der Bundesverfassung. In diesem Kapitel soll geklärt werden, wie es zur Aufnahme dieser Bestimmung im Rahmen der jüngsten Verfassungsrevision kam. Was ist ihr Zweck und wie ist ihre aktuelle Bedeutung? In diesem Zusammenhang interessieren insbesondere auch die wichtigsten konkreten Anwendungsbeispiele des verfassungsmässigen Evaluationsauftrags.

339

8.1. Entstehung

Artikel 170 BV ist neu; die früheren Verfassungen der Schweiz kannten keine Vorgängerbestimmung. Neu sind nicht Wirksamkeitsüberprüfungen staatlicher Massnahmen, es gab sie schon früher, neu ist ihre Verankerung in der Verfassung. Die Bestimmung entspricht einem Kompromiss. Mit ausführlicher und überzeugender Begründung schlug die von den staatspolitischen Kommissionen eingesetzte Expertengruppe die Schaffung einer eigenständigen Institution vor, die sich der "unabhängigen Evaluation staatlicher Massnahmen" annehmen sollte⁵⁶⁰. Der Expertenbericht ortete zwar sowohl eine technische wie auch eine politische Dimension der Evaluation, da sie von "einer ganzheitlichen Erfassung der Ziele und der für ihre Erreichung eingesetzten Ressourcen ausgeht, was nicht mehr eine Expertenfrage, sondern eine Frage des politischen Entscheides ist"⁵⁶¹. Allerdings hielt die Expertengruppe dafür, dass kein staatliches Organ in der Lage sei, eine Evaluation alleine durchzuführen und dass insbesondere das Parlament die dafür erforderliche Kontinuität nicht gewährleisten könne. Da auch der Gesetzgeber selbst zu evaluieren sei, käme nur eine unabhängige Evaluationsstelle ohne Entscheidkompetenz für diese Aufgabe in Frage.

340

Die parlamentarischen Kommissionen selbst teilten zwar die Einschätzung der Expertenkommission betreffend Bedeutung der Evaluation und ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung als dauernder Aufgabe, wollten aber die Idee der Schaffung einer unabhängigen Institution nicht aufnehmen. Sie strichen mit einer inhaltlich wenig überzeugenden Begründung das vorgeschlagene Kriterium der Unabhän-

341

⁵⁶⁰ Vgl. den Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II 428, S. 477 ff.

⁵⁶¹ Expertenbericht Kompetenzverteilung, S. 478.

gigkeit und schlugen die Wirksamkeitsüberprüfung als Aufgabe der Bundesversammlung vor⁵⁶².

- 342 Der Bundesrat äusserte sich gegenüber dem Vorschlag der Kommissionen kritisch. Zwar komme der "methodischen, auf wissenschaftlichen Kriterien ausgerichteten Überprüfung der Gesetzgebung und des staatlichen Handelns"⁵⁶³ grosse Bedeutung zu, eine explizite Verankerung in der Verfassung hielt der Bundesrat aber nicht für notwendig. Der Vorschlag der Kommissionen fand aber schliesslich Eingang in die geltende Bundesverfassung⁵⁶⁴.

8.2. Inhalt

- 343 Artikel 170 BV weist zwei Grundelemente auf. Im Vordergrund steht der Auftrag an die Bundesversammlung zur Gewährleistung der Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns⁵⁶⁵. Dieser Überprüfungsauftrag bringt aber auch das verfassungsmässige Gebot der Wirksamkeit staatlichen Handelns an sich zum Ausdruck: Nur wenn staatliches Handeln dem Gebot der Wirksamkeit unterliegt, ergibt ein Auftrag zur Überprüfung der Wirksamkeit auch Sinn.

8.2.1. Auftrag der Bundesversammlung

- 344 Leistungs- und Wirkungsmessung im Rahmen der (wirkungsorientierten) Verwaltungsführung, Evaluationspolitiken einzelner Bundesämter, eidgenössische Finanz- und parlamentarische Verwaltungskontrolle stellen nur einige Wege zur Wirksamkeitsbeurteilung staatlicher Massnahmen dar, die allesamt bereits vor der verfassungsmässigen Verpflichtung der Bundesversammlung durch Artikel 170 BV beschritten worden waren⁵⁶⁶. Warum wurde die Pflicht zur Wirksamkeitsprüfung im

⁵⁶² Vgl. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 245, S. 284 ff. Dazu wird ausgeführt: "Wenn Evaluationen jedoch von einem selbständigen Organ ausgeführt werden, unabhängig von einem konkreten Auftrag der Behörden, dann besteht die Gefahr, dass die Resultate nicht zur Kenntnis genommen werden und die Evaluation wirkungslos bleibt" (S. 285).

⁵⁶³ Stellungnahme des Bundesrats vom 9. Juni 1997 zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform – Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 1484, S. 1498.

⁵⁶⁴ Vgl. zur Entstehungsgeschichte im Übrigen AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 170 sowie LIENHARD/LOCHER, in: Basler Kommentar, Art. 170 N 1 ff.

⁵⁶⁵ Vgl. dazu z.B. BUSSMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 170 N 10 f.

⁵⁶⁶ Vgl. dazu auch Art. 5 RVOG, der allerdings sehr allgemein verfasst ist.

Rahmen der jüngsten Revision trotzdem in der Verfassung verankert und was umfasst diese Verpflichtung der Bundesversammlung?

Einerseits ist das Aufkommen von Wirksamkeitsüberprüfungen in der jüngsten Vergangenheit zweifellos Zeichen eines immer komplexer werdenden Politik- und Verwaltungsapparats, der sein Handeln nicht mehr nur an rechtsstaatlichen Prinzipien messen lassen muss, sondern angesichts knapper Ressourcen auch mit möglichst wenig eingesetzten Mitteln einen möglichst grossen Effekt erzielen soll. Die verfassungsmässige Verankerung der Pflicht zur Wirksamkeitsüberprüfung stellt daher in gewissem Masse eine Anpassung an die Wirklichkeit des modernen Leistungsstaates dar und widerspiegelt eine verstärkte Wirkungsorientierung staatlichen Handelns.

345

Auf der anderen Seite bedeutet die Pflicht der Bundesversammlung zur Gewährleistung der Wirksamkeitsüberprüfung eine über den früheren "Status Quo" hinausgehende gestalterische Aufgabe. Die Terminologie von Artikel 170 BV, wonach die Bundesversammlung für diese Überprüfung "sorgt", bringt dies zum Ausdruck. Die Bundesversammlung kann selbst über das Programm von Wirksamkeitsüberprüfungen entscheiden. Sie braucht diese Aufgabe aber nicht selbst zu erfüllen; sie kann eine Evaluationsinstanz schaffen⁵⁶⁷ und die Evaluation von Bundesmassnahmen gesetzlich regeln. Sie kann auch im Einzelfall eine Wirksamkeitsüberprüfung anordnen. Sofern sich aus einer konkreten Evaluation Massnahmen ableiten lassen, dürfen diese von der Bundesversammlung nur umgesetzt werden, sofern sich die Umsetzung auf eine andere Verfassungskompetenz stützen lässt⁵⁶⁸.

346

Die Wirksamkeitsüberprüfung nach Artikel 170 BV kann zwar nicht vollkommen abgegrenzt werden von der Oberaufsicht der Bundesversammlung gemäss Artikel 169 BV, da auch Evaluationen Instrumente der Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte sowie andere Träger von Aufgaben des Bundes darstellen⁵⁶⁹. Der Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung, für den das Parlament verantwortlich ist, wird durch Artikel 170 BV allerdings ausgeweitet auf das gesamte staatliche Handeln und umfasst insbesondere auch die Ge-

347

⁵⁶⁷ Eine solche würde wohl freilich der Bundesversammlung unterstellt werden, hat diese es doch im Zuge der Verfassungsrevision abgelehnt, eine unabhängige Evaluationsinstanz zu schaffen (vgl. dazu Rz. 341, S. 121).

⁵⁶⁸ Vgl. dazu MASTRONARDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 170 N 8 sowie auch BUSSMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 170 N 27.

⁵⁶⁹ Vgl. MASTRONARDI/SCHINDLER/LOUIS, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 169 N 38 f.

setzung und andere Bundesbeschlüsse, die nicht Gegenstand der Oberaufsicht nach Artikel 169 BV bilden⁵⁷⁰.

- 348 Zum staatlichen Handeln gehören sämtliche Stufen des "Policy-Cycles", d.h. der Politikgenerierung und -umsetzung⁵⁷¹: Ausgehend vom politischen Konzept, über einen geeigneten Vollzug (*Input*) mit einer möglichst effizienten Dienstleistungserbringung (*Output*), die bei den Politikadressaten zu der gewünschten Wirkung führen (*Outcome*) und langfristig einen Beitrag zur Erfüllung der strategischen Ziele leisten (*Impact*), können sämtliche Stufen (oder auch alle zusammen) Gegenstand einer Wirksamkeitsüberprüfung gemäss Artikel 170 BV bilden. Schematisch und vereinfacht lässt sich dies wie folgt darstellen:

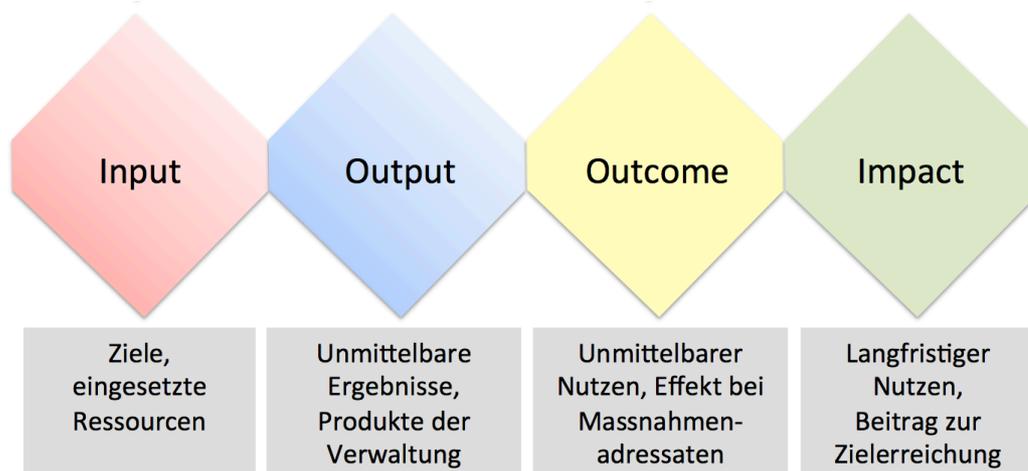


Abbildung 12: Gegenstände der Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns⁵⁷²

- 349 Letztlich steht immer die Wirksamkeit staatlichen Handelns auf dem Prüfstein. "Wirksamkeit ist das Urteil über die Zielkonformität von Wirkungen. Die Evaluation kann sich somit nicht mit der Feststellung bestimmter Wirkungen begnügen, sondern muss diese in eine Relation zu den verfolgten Zielen setzen"⁵⁷³.

⁵⁷⁰ Vgl. statt vieler: TSCHANNEN, Staatsrecht, §33, Rz. 17.

⁵⁷¹ Vgl. BUSSMANN WERNER/KLÖTI ULRICH/KNOEPFEL PETER, Einführung in die Politikevaluation, 1997, S. 69 ff.

⁵⁷² Der Bereich des Inputs wird bisweilen weiter unterteilt (z.B. in ein vorangehendes *Politik-konzept* mit den Zielen und die *Vollzugsstrukturen* mit den eingesetzten Ressourcen; vgl. BALTHASAR ANDREAS, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, LeGes 2000/1, S. 16 oder noch detaillierter bei BUSSMANN et al., Politikevaluation, S. 70).

⁵⁷³ MASTRONARDI, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 170 N 4. Auch BUSSMANN unterscheidet explizit zwischen der Wirksamkeit im engeren (wie hier verstandenen) Sinn, und der in Art. 170 BV gemeinten Wirksamkeit im weiteren Sinn, zu der neben der *Wirksamkeit* im engeren Sinn auch noch die *Effektivität* (wird eine Norm wirklich umgesetzt und

Da die Bundesverfassung dem Parlament die Aufgabe einer umfassenden Wirksamkeitskontrolle überträgt und diese über den Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht hinausgeht, muss vor allem die Koordination zwischen allen relevanten Instrumenten durch die Bundesversammlung wahrgenommen bzw. sichergestellt werden. Der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) oblag die Koordination der Evaluationsaktivitäten der parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der parlamentarischen Kommissionen sowie die Abstimmung mit den Programmen der Exekutive⁵⁷⁴; die entsprechende gesetzliche Grundlage wurde aber im Zuge der Parlamentsrechtsrevision 2008 ersatzlos gestrichen, weil sich die KPA offenbar als zu schwerfällig erwiesen hatte⁵⁷⁵. 350

Heute sind im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung ausserhalb der Oberaufsicht der Bundesversammlung, d.h. im Bereich der Gesetzgebung, die Kommissionen zuständig. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle als eigentliches Evaluationsorgan der Bundesversammlung⁵⁷⁶ soll ihre Aktivitäten mit den übrigen Kontrollorganen des Bundes koordinieren⁵⁷⁷. Als weiteres Koordinationsinstrument kann die systematische Erhebung der Wirksamkeitsüberprüfungen durch die Bundeskanzlei betrachtet werden. Sie wird jeweils im Geschäftsbericht des Bundesrats aufgeführt und geht ursprünglich auf eine Initiative der KPA zurück⁵⁷⁸. Im Übrigen stellt jedoch heute keine Stelle eine umfassende Koordination sämtlicher Wirksamkeitsüberprüfungen im Bund sicher, obwohl gerade diese Funktion als zentrales Anliegen von Artikel 170 BV zu verstehen ist. 351

Evaluieren wurden staatliche Massnahmen schon seit langem; innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Dafür muss nicht "gesorgt" werden. Wenn der "Sorge", die der Bundesversammlung übertragen wurde, überhaupt eine normative Bedeutung zukommen soll, dann wohl im Bereich der Organisation und der Koordination. Gerade dort ist die Bundesversammlung aber praktisch inaktiv und begnügt sich mit der verordnungsmässigen Verpflichtung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle 352

befolgt), die *Effizienz* (Wirtschaftlichkeit) und auch die *Zweckmässigkeit* gezählt werden (vgl. BUSSMAN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 170 N 13).

⁵⁷⁴ Vgl. dazu den aufgehobenen Art. 54 ParlG (AS 2003 3543) sowie den Bericht der Staatspolitischen Kommissionen des Nationalrats vom 1. März 2001, Parlamentarische Initiative – Parlamentsgesetz (PG), BBl 2001 3467, S. 3557.

⁵⁷⁵ Vgl. GRAF, in: GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung – Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, 2014, Art. 54, Rz. 4.

⁵⁷⁶ Vgl. dazu auch Abschnitt 8.3.2.b), S. 137 f.

⁵⁷⁷ Vgl. Art. 10 Abs. 5 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

⁵⁷⁸ Vgl. dazu Bundesrat, Geschäftsbericht 2013 – Band I, S. 157.

zur Koordination ihrer Aktivitäten. Die faktische Federführung im Wirksamkeitsüberprüfungsbereich liegt heute eindeutig beim Bundesrat. Dies ist inhaltlich zwar nicht zu beanstanden, wohl aber die Zurückhaltung der Bundesversammlung, die Grundsätze der Organisation und Koordination selbst zu regeln. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint dieser Umstand als unbefriedigend. Artikel 170 BV räumt der Bundesversammlung nicht nur eine Kompetenz ein, im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfungen tätig zu sein, er überträgt ihr in diesem Zusammenhang eine Gewährleistungsfunktion. Diese Verpflichtung umfasst mehr als die Durchführung einzelner Wirksamkeitsüberprüfungen, wie sie heute von den verschiedenen parlamentarischen Organen veranlasst werden⁵⁷⁹.

8.2.2. Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlichen Handelns

- 353 Staatliches Handeln muss zielgerichtet sein. Die verfolgten Ziele sollten auch tatsächlich erreichbar sein; sie sollten mit anderen Worten *rational* sein⁵⁸⁰. Das versteht sich im heutigen Zeitalter der zunehmenden Wirkungsorientierung eigentlich von selbst⁵⁸¹. Trotzdem ist das generelle Prinzip der Effektivität staatlichen Handelns auf Verfassungsebene ausschliesslich in Artikel 170 BV im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag an die Bundesversammlung angesprochen.
- 354 Effizienz und Wirtschaftlichkeit sind Elemente, die im Zusammenhang mit der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen nicht weggedacht werden können⁵⁸². Nur zielgerichtetes Handeln, das einen optimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen sicherstellt, letztlich aber auch "vernünftige" und erreichbare Ziele verfolgt, kann im Sinne von Artikel 170 BV wirksam sein. Und gerade hier liegt ein wesentlicher Aspekt der Wirksamkeitsüberprüfung des Parlaments. Auch die gesetzgeberischen Ziele müssen auf ihre Wirksamkeit beurteilt werden: Sinn oder Unsinn von Gesetzen können ebenso verantwortlich sein für eine fehlende Zielkonformität umgesetzter Massnahmen wie die Art und Weise der Massnahmenumsetzung.

⁵⁷⁹ Vgl. zum Ganzen auch die Ausführungen in Abschnitt 8.3.1, S. 132 ff. Daran ändert auch nichts, dass die primäre Verantwortung für die Wirksamkeitsüberprüfung bei der Exekutive liegt, wie dies z.B. BUSSMANN analysiert (vgl. BUSSMANN WERNER, *Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie*, in: SCHÄFFER HEINZ (Hrsg.), *Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgeabschätzung (II) – Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland (Staatspraxis und Wirtschaft)*, 2007, S. 10).

⁵⁸⁰ MASTONARDI spricht in diesem Zusammenhang von einer "wirkungsorientierten Rationalität" (vgl. MASTONARDI PHILLIPE, *Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns*, LeGes 1996/1, S. 25 f.).

⁵⁸¹ Vgl. zur Frage der Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, MASTONARDI, a.a.O.

⁵⁸² Vgl. bereits MASTONARDI, in: *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Art. 170 N 19.

Können gesetzgeberische Ziele, die nicht zu erreichen sind, trotzdem den normativen Anspruch erheben, mehr zu sein als bloße Leitlinien für politische Streitgespräche oder Visionen; anders gesagt, können sie trotzdem wirksames staatliches Handeln nach sich ziehen? Dabei stellt sich die Frage, ob bereits Teilschritte oder Zwischenerfolge als wirksam im Sinne von Art. 170 BV zu betrachten sind, wenn beispielsweise feststeht, dass eine vollständige Zielkonformität in einem bestimmten Bereich nie wird erreicht werden können und dementsprechend eigentlich die regulatorische Zielebene anzupassen wäre. Zwar ist staatliches Handeln praktisch nie monoteletisch, also auf ein einziges Ziel hin ausgerichtet. Fast immer stehen unterschiedliche Ziele im (politischen) Raum, wenn einander nicht bisweilen sogar im Weg. Staatliches Handeln muss aber mindestens einen Schritt in Richtung pluralistisch verstandener Zielkonformität nachweisen, andernfalls lässt es sich nicht rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass jeder Schritt Richtung Ziel bereits Wirksamkeit bedeutet, unabhängig davon, ob das Ziel als solches überhaupt zu erreichen ist. 355

Ohne Interessenabwägung und Zielgewichtung wird regelmässig wenig ausgesagt werden können über die Wirksamkeit staatlichen Handelns in einem bestimmten Bereich. Diese Erkenntnis ist zwar nicht neu, liegt aber Artikel 170 BV implizit zugrunde. 356

8.2.3. Begriffliches

Evaluationen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Controlling, Monitoring; diese Begriffe stehen für eine moderne Verwaltungs- und Politiklandschaft und den Anspruch, anhand möglichst breiter Kenntnisse sämtlicher Daten, Grundlagen und Wirkungszusammenhänge schwierige Vorhaben zielgerecht steuern zu können. 357

Obwohl sich sowohl Verwaltungs- wie Evaluationswissenschaft um ein klares Verständnis der verschiedenen Instrumente bemühen und (mehr oder weniger) genaue Abgrenzungen vorzunehmen versuchen⁵⁸³, bereiten Grenzziehungen in der Praxis Mühe und sind nicht durchwegs nachvollziehbar. Bisweilen scheint es auch nicht nötig, einen fest definierten Begriff für ein Prüf- und Steuerungsinstrument zu verwenden, weil der Zweck im Vordergrund steht und nicht die Bezeichnung bzw. die dogmatische Einordnung. 358

Vorliegend soll dennoch auf einfache – und zugegebenermassen auch vereinfachende – Art und Weise beschrieben werden, was mit den verschiedenen Prüf- und Steuerungsinstrumenten erreicht werden soll, wie sie voneinander abgegrenzt werden können und wie sie einander ergänzen. 359

⁵⁸³ Vgl. dazu auch Rz. 362, S. 128.

a) *Evaluationen*

- 360 Sprachlich stellt der Begriff Evaluation eine romanische Neuentwicklung dar, ausgehend vom lateinischen Verb "valere", was soviel bedeutet wie "stark sein, wert sein". Das Wort ist ursprünglich in der französischen Sprache entstanden; "évaluation" (Schätzung, Berechnung) wurde dann zur Zeit der Aufklärung in die deutsche Sprache überführt, wo es zunächst aufgrund seines vermeintlich lateinischen Ursprungs zu "Evalvation" mutierte. Erst vor etwa 30 bis 40 Jahren tauchte der Begriff Evaluation dann erneut im deutschen Sprachraum auf, diesmal allerdings übernommen aus dem Englischen, das ihn seinerseits aus dem Französischen entlehnt hatte und ihm die Bedeutung von Auswertung, Beurteilung, Einschätzung zumass⁵⁸⁴. Heute können Evaluation und Evaluierung synonym verwendet und generell als Instrumente zur sach- und fachgerechten Bewertung verstanden werden. Als Bewertungsobjekte kommen dabei Personen, Institutionen, Prozesse, Massnahmen, aber auch ganze Regulierungsbereiche in Frage.
- 361 Der Begriff Evaluation wird als solcher nicht verwendet in der Bundesverfassung. Aufgrund der Entstehungsgeschichte von Artikel 170 BV bestehen indessen keine Zweifel, dass mit der "Überprüfung der Wirksamkeit" die Methodik und das Vorgehen der Evaluationswissenschaft gemeint sind⁵⁸⁵.
- 362 Die einschlägige Terminologie ist selbst in der Evaluationswissenschaft nicht einheitlich. Eine Evaluation wird bisweilen als "*nachträgliche*, wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen"⁵⁸⁶ abgegrenzt von so genannten Ex-ante-Analysen, die einer *vorgängigen* Abschätzung mutmasslicher Wirkungen einer geplanten Massnahme dienen. Ex-ante-Analysen werden auch als prospektive Evaluationen bezeichnet⁵⁸⁷.
- 363 Eine Evaluation soll die kausalen Wirkungszusammenhänge in einem bestimmten Sachbereich umfassend aufarbeiten. Die Glieder der vollständigen Wirkungskette des staatlichen Handelns sind die gesetzlichen Grundlagen mit den formulierten Zielen und die eingesetzten Ressourcen (*Input*), die Organisation der Verwaltung

⁵⁸⁴ Vgl. zum Ganzen mit weiteren Hinweisen: STIFTER EVA PATRICIA, Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung an Universitäten – Evaluierung universitärer Leistungen aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, 2002, S. 43 ff.

⁵⁸⁵ Dies etwa auch in möglicher Abgrenzung zur Leistungs- und Wirkungsmessung im Rahmen "wirkungsorientierter Verwaltungsführung" (NPM-Modelle) (vgl. dazu RIEDER STEFAN, Evaluation und (New) Public Management – Parallelen und Synergien, LeGes 2014/1).

⁵⁸⁶ BALTHASAR ANDREAS, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, LeGes 2005/1, S. 71 (*kursive Hervorhebung* durch den Verfasser).

⁵⁸⁷ Vgl. z.B. BUSSMANN WERNER, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes 2009/2 oder ausführlich: BUSSMANN et al., Politikevaluation, S. 7 ff.

und ihre Ergebnisse und Produkte (*Output*), der unmittelbare Nutzen beim Adressaten einer Massnahme (*Outcome*) sowie der längerfristige gesellschaftliche Nutzen bzw. der Beitrag zur Zielerreichung (*Impact*)⁵⁸⁸.

Die konkret interessierenden Evaluationsfragen sind durch die jeweiligen Auftraggeber möglichst exakt zu formulieren, damit gemeinsam mit den Evaluatoren auch das "Evaluationsdesign"⁵⁸⁹ darauf abgestimmt werden kann und möglichst konkrete Aussagen gemacht werden können. 364

Es existieren verschiedene Standards, die im Rahmen von Evaluationstätigkeiten zu beachten sind: Sie betreffen den Entscheid über die Durchführung einer Evaluation, die Definition des Evaluationsproblems, die Planung der Evaluation, die Informationserhebung und -auswertung, Berichterstattung und Budgetierung, den Abschluss des Evaluationsvertrages, das Evaluationsmanagement sowie die personellen Ressourcen einer Evaluation⁵⁹⁰. Diese allgemein entwickelten Standards sollen auch im Rahmen von Wirksamkeitsüberprüfungen staatlichen Handelns der Qualitätssicherung dienen⁵⁹¹. 365

Im Ergebnis geht es bei der Evaluation staatlicher Massnahmen um die wissenschaftliche Bewertung ihrer Effektivität und Effizienz und damit um Aussagen über den Nutzen politischen Handelns. "Sie können helfen, Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen. Sie können aber auch Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzeigen und Lernprozesse auslösen. Oder sie verbessern durch generelle Erkenntnisse über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen die Voraussetzungen für den Erfolg staatlichen Handelns. Zentrales Element von Evaluationen sind geeignete Beurteilungskriterien wie Zweckmässigkeit, Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit"⁵⁹². 366

Ein *summativer* Evaluationsansatz soll einen wissenschaftlichen Vergleich der gewünschten Wirkungen mit den tatsächlichen Wirkungen einer Massnahme ermöglichen und zielt auf die Legitimation der Massnahme. Ein *formative* Evaluation be- 367

⁵⁸⁸ Vgl. dazu Rz. 348, S. 124.

⁵⁸⁹ Das Evaluationsdesign (oder auch Evaluationskonzept) legt den Evaluationsgegenstand und darauf aufbauend das Wirkungsmodell fest. Zudem wird bestimmt, nach welchen methodischen Ansätzen vorgegangen wird und welche Kriterien und Indikatoren als massgebend zugrunde gelegt werden.

⁵⁹⁰ Vgl. dazu im Detail: WIDMER THOMAS/LANDERT CHARLES/BACHMANN NICOLE, Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) vom 5. Dezember 2000.

⁵⁹¹ Vgl. dazu Bundesamt für Justiz, Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund – Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), 2005.

⁵⁹² BALTHASAR, Evaluation, S. 72

absichtigt von vorneherein eine Intervention bzw. eine Korrektur der zu evaluierenden Massnahme im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit.

- 368 Wie die Evaluationsforschung hat sich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (auch unter dem Sammelbegriff "New Public Management" oder kurz "NPM" bekannt) erst in den letzten Jahrzehnten entwickelt⁵⁹³. Sind Evaluationen Teil einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung oder ist die Leistungs- und Wirkungsmessung des NPM im wesentlichen outputorientiert, d.h. auf die unmittelbaren Produkte und Ergebnisse der Verwaltungsarbeit fokussiert und damit aus Evaluations-sicht nicht genügend für eine ganzheitliche Untersuchung von Wirkungszusammenhängen? Diese Frage kann hier nicht abschliessend beantwortet werden⁵⁹⁴, dennoch erscheint klar, dass Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV mehr umfassen bzw. umfassen müssen als die Überprüfung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung⁵⁹⁵; sämtliche Stufen der Politikentstehung und -umsetzung⁵⁹⁶ können und sollen Gegenstand solcher Evaluationen sein⁵⁹⁷. Zwar werden outputbezogene Evaluationen zur Beurteilung und Weiterentwicklung der Verwaltungsführung (Vollzugsanalysen) durchgeführt und haben in letzter Zeit sogar stark zugenommen⁵⁹⁸, aber nur outcome-orientierte Evaluationen (Wirksamkeitsanalysen) lassen Aussagen über den "Politikerfolg" zu⁵⁹⁹.

b) Wirtschaftlichkeitsprüfungen

- 369 *Wirtschaftlichkeitsprüfungen* sollen Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Massnahme oder Investition ermöglichen. Es kann wie im Bereich der Evaluationen zwischen outputbezogener Wirtschaftlichkeit und wirkungsbezogener Wirtschaft-

⁵⁹³ Trotzdem ist gegenwärtig bereits eine "Post-NPM-Debatte" im Gange, die Gedanken über neue Ansätze unter so genannten "Whole of Government"-Perspektiven entwickelt (vgl. dazu PROELLER ISABELLA, (New) Public Management und Evaluation – Zur Bedeutung von Evaluationen im Verwaltungsmanagement, LeGes 2014/1, S. 42).

⁵⁹⁴ Vgl. dazu eine Zusammenfassung einer aktuellen Diskussion anlässlich des Jahreskongresses 2013 der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) bei RIEDER, Evaluation, S. 13 ff.

⁵⁹⁵ Vgl. dazu ausführlich: HALDEMANN THEO/MAREK DANIEL, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, LeGes 2001/2 sowie DAHLER-LARSEN PETER, Evaluation and NPM – as seen from the perspective of evaluation, LeGes 2014/1.

⁵⁹⁶ Vgl. dazu Rz. 348, S. 124.

⁵⁹⁷ Auch während der Vorarbeiten zur geltenden Bundesverfassung wurde klar differenziert zwischen Evaluationen und NPM-Steuerung (vgl. Expertenbericht Kompetenzverteilung, S. 484).

⁵⁹⁸ Vgl. PROELLER, Evaluation im Verwaltungsmanagement, S. 51 f.

⁵⁹⁹ Anschaulich hierzu: BUSSMANN WERNER, Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Herausforderung für die Evaluation, LeGes 2007/1, S. 16.

lichkeit unterschieden werden⁶⁰⁰: Hier steht der Output der Verwaltung im Vordergrund, dort die Wirkung einer Massnahme in Gesellschaft, Wirtschaft oder Umwelt.

Die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns bzw. einer staatlichen Massnahme gehört ebenfalls zum Überprüfungsperimeter von Artikel 170 BV⁶⁰¹. Erfolgt die Umsetzung einer Massnahme nicht effizient, beeinträchtigt dies auch ihre Wirksamkeit. Der Aufwand einer staatlichen Massnahme soll in einem möglichst günstigen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. 370

Vollzugs- und Wirkungsanalysen weisen regelmässig einen engen Bezug zu Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen auf. Jede umfassende Überprüfung einer Massnahme z.B. im Rahmen einer formativen Evaluation soll auch Alternativen aufzeigen und bewerten, was ohne Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht möglich ist⁶⁰². 371

c) *Monitoring*

Unter *Monitoring* versteht man die dauernde Beobachtung und laufende Sammlung von Daten und Informationen in einem spezifischen Bereich bzw. zu einem bestimmten Thema. Es wird als Steuerungsinstrument in der Vollzugs- und Wirkungsanalyse eingesetzt. Mit einem Monitoring soll frühzeitig erkannt werden, ob eine Entwicklung in einem bestimmten Handlungs- und Politikfeld in die gewünschte Richtung geht. Allerdings werden beim Monitoring in der Regel – anders als bei Evaluationen – keine Aussagen zu den Wirkungszusammenhängen gemacht, daher werden auch keine Beurteilungskriterien benötigt⁶⁰³. 372

In der Praxis fliessen Wirkungseinschätzungen oft auch in Monitoringberichte ein. So zeigt sich beispielsweise im Monitoring Flankierende Massnahmen⁶⁰⁴, dass die Verkehrsdaten nicht einfach gesammelt und kommentarlos kommuniziert werden, sondern regelmässig auch von einer Interpretation der Wirkungszusammenhänge begleitet werden⁶⁰⁵. 373

⁶⁰⁰ Vgl. BUSSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, S. 16 ff., der Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen sogar als eigenen Evaluationstyp und nicht lediglich als Beurteilungskriterium im Rahmen einer Evaluation betrachtet.

⁶⁰¹ Vgl. statt vieler BUSSMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. 170 N 13.

⁶⁰² Gl.M. BUSSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, S. 19 ff.

⁶⁰³ Vgl. zum Ganzen beispielsweise BALTHASAR ANDREAS, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, LeGes 2005/1, S. 68 f. und HALDEMANN THEO/MAREK DANIEL, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, LeGes 2001/2, S. 59.

⁶⁰⁴ Vgl. dazu Abschnitt 10.1.1, S. 158.

⁶⁰⁵ Vgl. z.B. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Monitoring Flankierende Massnahmen, 1. Semesterbericht – Mengenentwicklung im alpenquerenden Güterverkehr und Interpretation, 2014.

d) *Controlling*

- 374 *Controlling* ist wie das Monitoring grundsätzlich nicht an einer Verknüpfung von Ursache und Wirkung einer Massnahme interessiert⁶⁰⁶. Beim Controlling handelt es sich um ein in der Betriebswirtschaft entwickeltes Instrument zur Entscheidungshilfe. Dabei werden in der Regel Vorgaben zu zentralen Outputfaktoren definiert, die dann laufend und systematisch überwacht werden. Controlling ist damit ein "zielorientiertes, die Führung unterstützendes Prüf-, Diagnose- und Steuerungsinstrument"⁶⁰⁷.
- 375 Controllinggrössen sind in aller Regel Output-Indikatoren; die Kontinuität der Sammlung und die Beobachtung dieser Grössen stellen die Stärke, die geringe Aussagekraft betreffend Wirkungszusammenhänge die Schwäche des Controllings dar.⁶⁰⁸

8.3. Umsetzung

8.3.1. Allgemeine gesetzliche Grundlagen

- 376 Bestimmungen in verschiedenen allgemeinen Erlassen weisen Bezugspunkte zum verfassungsmässigen Auftrag zur Wirksamkeitsüberprüfung auf; von einer gesetzlichen Umsetzung zu sprechen wäre angesichts der nahezu vollständig fehlenden Systematik allerdings nicht angebracht. Es bestehen lediglich fragmentarische Regelungen; Ansätze einer Koordination⁶⁰⁹ oder gar einer übergeordneten Organisation durch die Bundesversammlung im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung sind bis heute nicht erkennbar^{610,611}.

⁶⁰⁶ Vgl. z.B. BALTHASAR, Evaluation, S. 68.

⁶⁰⁷ BALTHASAR, a.a.O., S. 70

⁶⁰⁸ Für einen Überblick über die Stärken und Schwächen der verschiedenen Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse vgl. BALTHASAR, a.a.O, S. 72 ff.

⁶⁰⁹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Rz. 350 ff., S. 125 f.

⁶¹⁰ Vgl. dazu ausführlich ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlagengesetz, LeGes 2003/2.

⁶¹¹ So bereits JANETT DANIEL, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, LeGes 2004/2, S. 142 ff.

a) *Das Parlamentsgesetz*⁶¹²

Das Parlamentsgesetz konkretisiert in Artikel 26 die Oberaufsicht der Bundesversammlung. Verschiedene Kriterien, nach denen die Oberaufsicht ausgeübt werden soll – darunter auch die Wirksamkeit – werden aufgezählt. Es stellt damit eine direkte Ausführungsbestimmung von 169 BV dar. 377

Artikel 27 des Parlamentsgesetzes beschäftigt sich mit der Überprüfung der Wirksamkeit, wie sie Artikel 170 BV der Bundesversammlung vorschreibt. Die Bestimmung erweist sich indessen als aussergewöhnlich inhaltsarm. Über die wörtliche Wiederholung der Verfassungsbestimmung hinaus wird lediglich festgehalten, dass die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung verlangen können, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt, vom Bundesrat durchgeführte Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen kann oder aber selbst solche Prüfungen in Auftrag geben kann. Kein Gedanke zu Koordination bzw. zu einer auch nur ansatzweisen Organisation einer übergreifenden Handhabung und Sichtweise auf Wirksamkeitsanalysen staatlichen Handelns. Das ist enttäuschend; der Gesetzgeber hält es offenbar nicht für nötig, die ihm durch die Verfassung auferlegte Pflicht gewissenhaft wahrzunehmen und die Wirksamkeitsüberprüfung staatlichen Handelns systematisch zu handhaben. 378

Eine reine Wiederholung des lapidaren Grundsatzes von Artikel 27 enthält auch Artikel 44 des Parlamentsgesetzes, der den Kommissionen die "Sorge" für Wirksamkeitsüberprüfungen in ihren Zuständigkeitsbereichen überträgt (Absatz 1 Buchstabe e) und sie zur Berücksichtigung von Wirksamkeitsüberprüfungen anhält (Absatz 1 Buchstabe f). 379

Einen dritten und letzten Bezug zur Wirksamkeit enthält schliesslich Artikel 52 des Parlamentsgesetzes, der die Geschäftsprüfungskommissionen verpflichtet, den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu legen. 380

Von der offensichtlichen Gleichgültigkeit der Bundesversammlung in diesem Bereich zeugt auch Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung⁶¹³, der die Aufgaben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle als eigentlicher Evaluationsinstanz der Bundesversammlung beschreibt⁶¹⁴ und unter anderem immer noch auf den seit über 5 Jahren aufgehobenen Artikel 54 des Parlamentsgesetzes verweist. 381

⁶¹² Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

⁶¹³ Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115)

⁶¹⁴ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 8.3.2.b), S. 137 f.

Der ersatzlosen Streichung dieses minimalen Koordinationsgrundsatzes im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfungen ist keine adäquate Regelung nachgefolgt.

- 382 Artikel 141 des Parlamentsgesetzes verlangt vom Bundesrat, seine Erlassentwürfe der Bundesversammlung zusammen mit einer Botschaft zu unterbreiten. Darin soll er unter anderem das Verhältnis von Kosten und Nutzen sowie die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen erläutern.
- 383 Artikel 144 des Parlamentsgesetzes verpflichtet den Bundesrat schliesslich, im Rahmen seines Geschäftsberichts unter anderem über die Erreichung der Jahresziele sowie über den Stand der für die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren Auskunft zu geben. Auf Initiative der KPA fasst der Bundesrat im Geschäftsbericht – wie gesehen – die wesentlichsten Aktivitäten im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung zusammen⁶¹⁵.

b) Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz⁶¹⁶

- 384 Das RVOG verpflichtet den Bundesrat in Artikel 5, die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Verwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben, zu überprüfen. Dabei soll er zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln entwickeln.
- 385 Abgesehen von der Initiative der KPA, die wesentlichsten Evaluationstätigkeiten im Geschäftsbericht des Bundesrats zusammenfassen zu lassen⁶¹⁷, sind keine Anstrengungen seitens der Bundesversammlung für eine übergeordnete Organisation von Wirksamkeitsüberprüfungen erkennbar⁶¹⁸; das verfassungsrechtliche Anliegen von Artikel 170 BV scheint in der Exekutive deutlich ernster genommen zu werden als in der Legislative.
- 386 Kurz nach Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung setzte die Generaldirektorenkonferenz die Gruppe IDEKOWI⁶¹⁹ unter der Leitung von W. Bussmann ein, um einen Bericht zur Umsetzung von Artikel 170 BV durch die Exekutive zu erarbeiten. Der Bericht wurde schliesslich im Juni 2004 abgeschlossen und am

⁶¹⁵ Vgl. dazu Rz. 351, S. 125.

⁶¹⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

⁶¹⁷ Vgl. dazu Rz. 351 und 383, S. 125 und 134.

⁶¹⁸ Vgl. dazu auch JANETT, Zwischenbilanz, S. 146 f. (mit weiteren Hinweisen).

⁶¹⁹ IDEKOWI steht als Abkürzung für "Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen".

3. November 2004 durch den Bundesrat zur Kenntnis genommen. Die meisten vorgeschlagenen Massnahmen des Berichts werden umgesetzt.⁶²⁰

Der 63-seitige Bericht der IDEKOWI⁶²¹ entwickelte zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen vier "Schlüsselideen": Dazu zählt der Bericht das Ziel der Verstärkung der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung, die Transparenz als Voraussetzung für die Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen, die Sicherstellung einer hohen Qualität von Wirksamkeitsüberprüfungen sowie eine stärkere Gewichtung der Wirtschaftlichkeit. Der Bericht sieht hierfür sowohl Ämter wie auch Departemente, Bundeskanzlei und Bundesrat in der Pflicht. Das Sicherstellen der Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen betrachtet der Bericht als "gemeinsame" Aufgabe der IDEKOWI und der KPA, die allerdings etwas später aus dem Aufgabebereich der Wirksamkeitsüberprüfungen verabschiedet wurde⁶²².

387

Grundsätzlich fallen die Tätigkeiten der Exekutive im Zusammenhang mit Wirksamkeitsüberprüfungen aus Sicht des Parlaments sowohl in den Bereich der allgemeinen Oberaufsicht der Bundesversammlung gemäss Artikel 169 BV⁶²³ wie auch in den Bereich des Auftrags zur Wirksamkeitsüberprüfung bzw. zur Koordination und Organisation der Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV.

388

Auf den 1. Januar 2017 wird auf Bundesebene ein neues Führungsmodell (NFB⁶²⁴) eingeführt. Damit soll die Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten weiter gestärkt werden. Basierend auf den Erfahrungen der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) soll mittels Ziel- und Ergebnisorientierung die Steuerbarkeit auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) verbessert werden. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, aber auch der Wirksamkeit sind Ziele des NFB. Die gesetzlichen Grundlagen dazu wurden im Herbst 2014 durch die Bundesver-

389

⁶²⁰ Vgl. zum Ganzen MADER LUZIUS, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?, in LeGes 2005/1.

⁶²¹ Bundsamt für Justiz, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen – Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 14. Juni 2004

⁶²² Vgl. dazu Rz. 350, S. 125. Für eine Übersicht über die gestützt auf den Bericht getroffenen Entscheide des Bundesrats vgl.: Bundsamt für Justiz, Entscheide des Bundesrats vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung bei Bundesrat und Bundesverwaltung (ergänzt durch die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz (GSK) vom 19. Dezember 2005 über Qualitätsstandards) – Konsolidierte Übersicht über die Entscheide / Empfehlungen zum Zeitpunkt der Umsetzung, 2006.

⁶²³ Vgl. dazu ausführlich ALBRECHT, Parlamentsgesetz.

⁶²⁴ Vgl. die Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767.

sammlung beschlossen; in diesem Zusammenhang wurden unter anderem das Parlamentsgesetz und auch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz angepasst.

c) *Das Subventionsgesetz*

- 390 Das Subventionsgesetz regelt als allgemeiner Erlass über sämtliche thematischen Bereiche hinweg einige Grundzüge der Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen⁶²⁵.
- 391 Artikel 5 SuG verpflichtet den Bundesrat, mindestens alle sechs Jahre zu prüfen, ob die einschlägigen spezialrechtlichen Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den allgemeinen Grundsätzen des Subventionsrechts entsprechen.
- 392 Als Voraussetzung für den Erlass von Bestimmungen über Finanzhilfen bestimmt Artikel 6 Buchstabe e SuG, dass die "Aufgabe nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden kann". Mit anderen Worten schreibt diese Gesetzesbestimmung dem Gesetzgeber die vorgängige Prüfung der Wirksamkeit von neuen Finanzhilfen vor. Dabei handelt es sich im Grunde um einen gesetzlichen Auftrag zur prospektiven Gesetzesevaluation im Bereich der Finanzhilfen. Freilich kann dieser Bestimmung nur programmatischer Charakter beigemessen werden, da keine Sanktionsfolgen bzw. -möglichkeiten bestehen für den Fall, dass der Gesetzgeber dieser Verpflichtung nicht oder ungenügend nachkommen sollte⁶²⁶.

8.3.2. Parlamentarische Tätigkeiten im Rahmen der Wirksamkeitsüberprüfung

- 393 Die Bundesversammlung ist auf verschiedene Art und Weise im Bereich von Wirksamkeitsüberprüfungen aktiv⁶²⁷. Zu den bedeutendsten parlamentarischen Instrumenten zählen zweifellos die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle sowie spezifische Evaluationsaufträge an die Exekutive.
- 394 Beim Erlass neuer Bundesgesetze kann das Parlament sowohl prospektive Gesetzes-evaluationen durchführen wie auch Evaluationsklauseln verankern. Diese Instrumente sollen kurz beschrieben werden.

⁶²⁵ Vgl. z.B. die Ausführungen zum subventionsrechtlichen Aspekt im Bereich der "Betriebsabgeltungen" im kombinierten Verkehr in Rz. 273, S. 98 f.

⁶²⁶ Zum Spielraum des Parlaments im Rahmen der Behandlung von Evaluationsergebnissen vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 9.5, S. 151 ff.

⁶²⁷ Vgl. zum Ganzen auch JANETT, Zwischenbilanz.

a) *Eidgenössische Finanzkontrolle*

Das Finanzkontrollgesetz⁶²⁸ definiert die Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Die EFK soll die Bundesversammlung unterstützen bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die Bundesverwaltung und die Rechtsprechung. Ferner hat sie auch den Bundesrat bei seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung zu unterstützen. Die EFK ist selbständig und unabhängig; sie legt jedes Jahr ein Revisionsprogramm fest⁶²⁹. 395

Nebst einer Vielzahl einzelner Kontrollaufgaben obliegen ihr Begutachtungen und Beratungen im Rahmen der Finanzaufsicht, die sie unter anderem ausübt über alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste und sämtliche Empfänger von Bundessubventionen.⁶³⁰ 396

b) *Parlamentarische Verwaltungskontrolle*

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle ist seit Anfang der 1990er Jahre das eigentliche Evaluationsorgan der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments. In deren Auftrag führt sie unter anderem Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durch und überprüft die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen⁶³¹. Auf Antrag von parlamentarischen Kommissionen überprüft sie zudem die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes⁶³². 397

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle verfügt über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und ist in der Bearbeitung ihrer Aufträge selbständig, wobei sie lediglich über etwas mehr als 4 Vollzeitstellen verfügt⁶³³. Sofern keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen, werden ihre Berichte veröffentlicht⁶³⁴. 398

⁶²⁸ Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0)

⁶²⁹ Vgl. Art. 1 FKG.

⁶³⁰ Vgl. zum Ganzen Art. 5 ff. FKG.

⁶³¹ Vgl. Art. 10 Abs. 1 ParlVV.

⁶³² Art. 10 Abs. 2 ParlVV

⁶³³ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Jahresbericht 2014 vom 30. Januar 2015 – Anhang zum Jahresbericht 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, S. 7.

⁶³⁴ Art. 10 Abs. 6 ParlVV

- 399 Die Schaffung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle erfolgte anfangs der 1990er Jahre auf Initiative der GPK mittels Ergänzung des (inzwischen durch das Parlamentsgesetz abgelösten) Geschäftsverkehrsgesetzes. Die damit verfolgten Ziele wurden vom Gesetzgeber hoch gesteckt und lassen sich den Bereichen Professionalisierung, Effektivitätssteigerung und Systematisierung der parlamentarischen Oberaufsicht⁶³⁵ zuordnen.
- 400 Die PVK initiiert jährlich ca. 3 Evaluationen, die dann meist länger als ein Kalenderjahr in Bearbeitung sind⁶³⁶. Thematisch divergieren die Wirksamkeitsüberprüfungen stark; kürzlich veröffentlichte Evaluationen der PVK betreffen beispielsweise externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung, den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, die Aufnahme und die Überprüfung von Medikamenten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Sie stimmt ihre Aktivitäten im Übrigen mit den anderen Kontrollorganen des Bundes ab⁶³⁷.
- 401 Die Agenda der PVK gestaltet sich systembedingt nach politischen Kriterien bzw. Prioritäten und die Ergebnisse der durchgeführten Evaluationen werden regelmässig politisch verwertet. Damit sichert sich die Politik das Primat gegenüber der Unabhängigkeit einer umfassenden Evaluationsorganisation.⁶³⁸

c) *Evaluationsaufträge der Kommissionen der Bundesversammlung*

- 402 Aufträge für Evaluationen an die Adresse der Exekutive erteilen die parlamentarischen Kommissionen, d.h. auch die Legislativkommissionen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen direkt. Gemäss Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e des Parlamentsgesetzes unterbreiten sie heute entweder den zuständigen Organen der Bundesversammlung⁶³⁹ entsprechende Anträge oder erteilen dem Bundesrat solche Aufträge⁶⁴⁰.

⁶³⁵ Diese Zuordnung ist entlehnt von JANETT, Zwischenbilanz, S. 141, der sich auch darüber äussert, inwiefern die verfolgten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

⁶³⁶ Betreffend die Jahre 2012-2014 vgl. PVK, Jahresbericht 2014, S. 7.

⁶³⁷ Art. 10 Abs. 5 ParlVV; vgl. auch Rz. 351, S. 125.

⁶³⁸ So auch JANETT, Zwischenbilanz, S. 149.

⁶³⁹ Dies sind entweder die Geschäftsprüfungskommission (GPK) oder die Finanzdelegation (FinDel); vgl. LÜTHI RUTH in: GRAF et al., Parlamentsgesetz, Art. 44, Rz. 19.

⁶⁴⁰ Vgl. dazu auch Rz. 379, S. 133; war zunächst noch darauf verzichtet worden, dass die Sachkommissionen selber Aufträge an Dritte vergeben können, wurde die KPA als entsprechende Koordinationsstelle im Zuge der Parlamentsrechtsreform 2008 aufgegeben, weil sie sich als zu schwerfällig erwiesen habe (vgl. Rz. 350, S. 125). Aufträge der Kommissionen

Es wäre auch denkbar, dass die zuständigen Kommissionen – z.B. aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit – direkt Evaluationsaufträge an Dritte (ausserhalb der Bundesverwaltung) erteilen möchten. Die Sachkompetenz der Kommissionen würde dies zwar nicht von vorneherein ausschliessen⁶⁴¹. Einerseits müssten für ein solches Vorhaben aber die erforderlichen Finanzmittel vorgängig sichergestellt werden, was in der Regel wiederum die Zustimmung des zuständigen Finanzorgans der Bundesversammlung voraussetzen dürfte. Andererseits widerpräche ein solcher direkter Auftrag für eine Wirksamkeitsüberprüfung dem in Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e ParlG festgelegten Vorgehen⁶⁴². 403

Die Aufgabe des Parlaments zur Überprüfung der Wirksamkeit erstreckt sich – wie gesehen – nicht nur über den Bereich der Exekutive bzw. der Verwaltung, sondern umfasst insbesondere auch das eigene Legiferieren. Artikel 141 ParlG verpflichtet den Bundesrat zwar, im Rahmen seiner Botschaften das Verhältnis von Kosten und Nutzen sowie die Auswirkungen regulatorischer Massnahmen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen zu erläutern⁶⁴³. Trotzdem bleibt im Vorfeld vieler Gesetzesbeschlüsse die Abschätzung von (Aus-)Wirkungen von zu beschliessenden Massnahmen zu ungenau. Dabei stünden in diesem Zusammenhang auch andere Verfahren zur Verfügung wie z.B. die Regulierungsfolgenabschätzung oder die Nachhaltigkeitsbeurteilung⁶⁴⁴. 404

Das detaillierte Zusammenspiel zwischen Parlament, Exekutive und Eidgenössischer Finanzkontrolle lässt sich grafisch wie folgt darstellen: 405

zur Überprüfung der Wirksamkeit an den Bundesrat konnten aber seit jeher direkt erteilt werden.

⁶⁴¹ Vgl. insbesondere Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG.

⁶⁴² Nach intensiven parlamentarischen Debatten wurde darauf verzichtet, den Sachkommissionen per Gesetz ein solches Recht einzuräumen (vgl. dazu LÜTHI RUTH, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 2003/2, S. 59f.).

⁶⁴³ Vgl. Rz. 382, S. 134.

⁶⁴⁴ Vgl. dazu BUSSMANN WERNER, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes 2009/2 (mit weiteren Beispielen und Hinweisen) sowie ausführlich Kapitel 9, S. 144 ff.

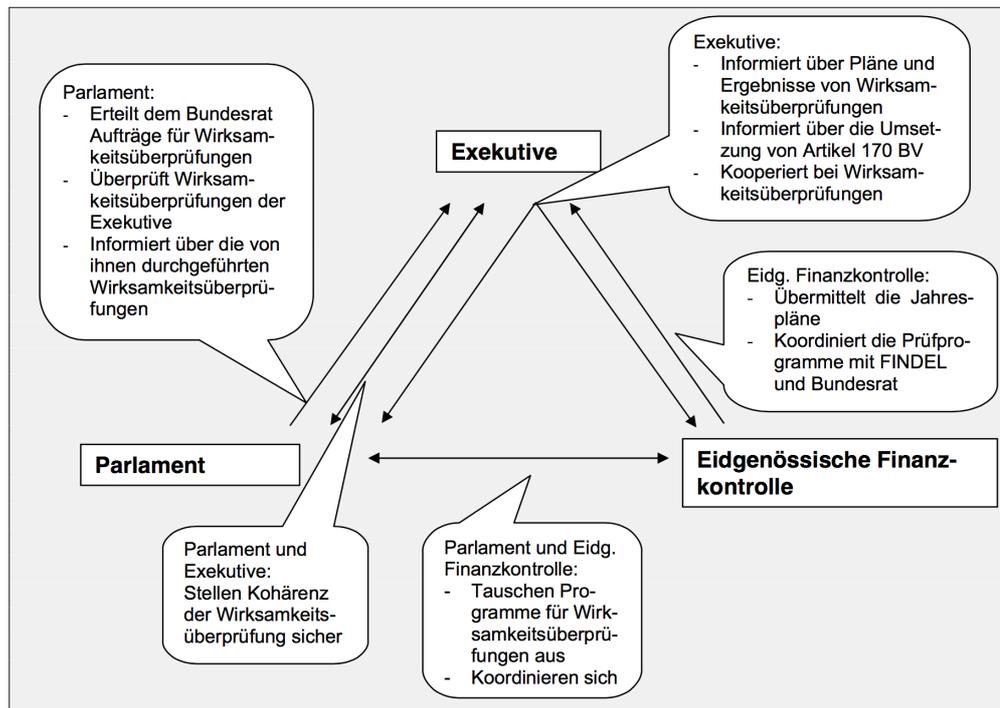


Abbildung 13: Zusammenarbeit zwischen Parlament, Exekutive und Eidg. Finanzkontrolle⁶⁴⁵

d) *Erlasse mit Evaluationsklauseln*

- 406 Eine regulatorische Methode, die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen sicherzustellen, ist die Verankerung von so genannten Evaluationsklauseln in Erlassen (z.B. Bundesgesetzen) selbst. Damit sind Klauseln gemeint, "die in der einen oder anderen Weise auf eine Evaluation hinweisen oder Teile einer solchen regeln"⁶⁴⁶ oder ein Monitoring oder Controlling vorsehen.
- 407 Das Bundesamt für Justiz ortet derzeit über hundert Erlasse mit derartigen Klauseln⁶⁴⁷. Dabei scheinen die Klauseln nicht nach nachvollziehbaren Kriterien oder Prioritäten Eingang in die Erlasse gefunden zu haben⁶⁴⁸. Während bisweilen in Bereichen von vergleichsweise geringer Bedeutung bzw. mit geringen wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen Evaluationen zwingend vorgesehen sind (z.B.

⁶⁴⁵ Quelle: BJ, Wirkungsprüfungen, S. 32.

⁶⁴⁶ Bundesamt für Justiz: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html#>; abgerufen am 31. März 2015 – mit letzter Änderung 18. März 2015

⁶⁴⁷ Vgl. die Liste des Bundesamtes für Justiz, a.a.O.

⁶⁴⁸ So schon BJ, Wirkungsprüfungen, S. 34.

Filmförderung⁶⁴⁹), sind in anderen Bereichen mit enormen Auswirkungen gesetzlich nicht immer Wirksamkeitsüberprüfungen vorgesehen (z.B. Mehrwertsteuer)⁶⁵⁰.

Die geltenden Evaluationsklauseln unterscheiden sich stark. Sowohl der Gegenstand der Evaluation wie auch Zeitpunkt bzw. Periodizität sind äusserst unterschiedlich. Auch die Terminologie ist keine einheitliche. Aus diesem Grund wurde bisweilen versucht, in diesem Bereich eine Struktur zu schaffen und zwischen verschiedenen Typen von Evaluationsklauseln zu differenzieren⁶⁵¹. 408

8.3.3. Problematiken von Wirksamkeitsüberprüfungen

Eine der augenfälligsten Schwierigkeiten von Wirksamkeitsüberprüfungen ist ihr gespanntes Verhältnis zur Politik. Warum ist dies so? Die Politik folgt anderen Prinzipien als ein Unternehmen oder eine Verwaltungseinheit, wo vorgegebene Ziele, die grundsätzlich von allen Beteiligten getragen werden sollten, erreicht werden müssen. Die Politik vereint widerprüchliche Interessen. Sie ringt oft und hart um Kompromisse, die meist dann als gut gelten, wenn am Ende die unterschiedlichen Interessengruppen "am wenigsten unzufrieden" sind. Dennoch gibt es im politischen Prozess natürlich immer Gewinner und Verlierer. 409

Solange Wirksamkeitsüberprüfungen dazu dienen, die Umsetzung konkreter Massnahmen durch die Verwaltung oder das Funktionieren spezifischer Abläufe zu analysieren, interessiert dies die Politik bisweilen noch. Der verfassungsmässige bzw. gesetzliche Auftrag zur Berücksichtigung solcher Ergebnisse wird wahrgenommen, wengleich deren Einschätzung sehr kontrovers ausfallen kann und dies in der Regel auch tut⁶⁵². Bei Evaluation, die von der Verwaltung selbst initiiert werden, darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Tendenz bestehen kann, eigenes Handeln gegenüber der Politik oder dem Stimmvolk zu legitimieren. Evaluationen können als "wissenschaftliche" Instrumente dabei unter Umständen einen wesentlichen 410

⁶⁴⁹ Vgl. die Art. 12, 20 und 25 des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001, Filmgesetz, FiG, SR 443.1 sowie Art. 1, 3 und 4 der Filmverordnung vom 3. Juli 2002, FiV, SR 443.11.

⁶⁵⁰ Vgl. dazu JANETT, Zwischenbilanz, S. 145 f., wo das aufgeführte Beispiel entlehnt ist. Das BJ hat im Jahre 2012 Empfehlungen abgegeben, wie Evaluationsklauseln formuliert werden sollen, ohne dabei inhaltliche Vorgaben zu machen, wann solche Klauseln sachliche angezeigt bzw. notwendig erscheinen (vgl. Bundesamt für Justiz, Empfehlungen zur Formulierung von Evaluationsklauseln, 2012).

⁶⁵¹ Vgl. zum Ganzen BUSSMANN WERNER, Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, LeGes 2005/1.

⁶⁵² Vgl. als anschauliches Beispiel dazu BÄTTIG CHRISTOPH, Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen – Das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, LeGes 2008/1.

Beitrag leisten⁶⁵³. Evaluation als Feigenblatt: Man will verständlicherweise "gut dastehen" und nicht unbedingt eine völlig neutrale Beurteilung des eigenen Handelns erhalten.

- 411 Die Politik steht Wirksamkeitsanalysen des eigenen Handelns, sprich der Gesetzgebungstätigkeit, meist kritisch gegenüber. Sei es im Vorfeld eines zu beschliessenden Gesetzes, sei es bei der Beurteilung der Wirkungszusammenhänge eines geltenden Gesetzes; die Zielerreichung steht im Gesetzgebungsprozess häufig nicht im Vordergrund. Die Politik entscheidet häufig nicht (ausschliesslich) rational⁶⁵⁴. An einer Überprüfung einer hypothetischen Rationalität ist sie aber in der Regel auch nicht interessiert. Die verfolgten politischen Interessen stehen regelmässig über der Ratio eines Gesetzes. Auch wenn dieser Umstand von Politikverantwortlichen wohl nicht einfach unumwunden zugestanden würde, erkennt man ihn doch im Dilemma der Wirksamkeitsüberprüfungen von Gesetzen. Man will nicht wissen, ob die mühsam in ein Gesetz hineingearbeiteten oder verhinderten Ziele mit politisch hart erkämpften oder vermiedenen Massnahmen erreichbar sind oder nicht. Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Erreichbarkeit oder Nicht-Erreichbarkeit politischer Ziele stören oft, entweder die Befürworter oder die Gegner einer eingeschlagenen Stossrichtung. Gesetzen liegen daher leider oft keine oder unzutreffende Wirkungsannahmen zugrunde⁶⁵⁵.
- 412 Was geschieht bzw. was sind die rechtlichen Konsequenzen, wenn das Parlament in einem Bereich, der in seiner Verantwortung liegt, keine Wirksamkeitsüberprüfungen vornehmen lässt, wie es ihm die Bundesverfassung aufträgt? Die Antwort kann kurz und klar ausfallen: gar nichts. Neben der politischen Verantwortung, die meist in den Wahljahren in den Vordergrund rückt, und über die vom Stimm- und Wahlvolk entschieden wird, kann das Parlament in keiner Weise zur Rechenschaft gezogen werden, seien beschlossene Massnahmen noch so unwirksam und festgelegte Ziele noch so unerreichbar. Die Politik darf sie trotzdem beschliessen.

⁶⁵³ Vgl. zu diesem Problemkreis auch BALTHASAR, Evaluation, S. 76 mit weiteren Hinweisen.

⁶⁵⁴ So auch BALTHASAR, Evaluation, S. 65.

⁶⁵⁵ Gl. M z.B. JANETT, Zwischenbilanz, S. 148. Vgl. aber auch Kritik an der Gesetzesevaluation bei NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Evaluation von Gesetzen und die Schwierigkeiten damit, SZK 2/2011.

8.4. Würdigung

In den ersten eineinhalb Jahrzehnten seit seinem Inkrafttreten hat der Verfassungsauftrag zur Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch die Bundesversammlung wenig bewegt. Evaluationen werden zwar gemacht und gehören zu den wichtigsten Instrumenten bei der Beurteilung staatlicher Massnahmen; das war aber bereits der Fall ohne Artikel 170 BV⁶⁵⁶. Die Bereitschaft politischer Entscheidungsträger zu einer echten Auseinandersetzung mit Evaluationsergebnissen weist nach wie vor Potential auf⁶⁵⁷.

413

Im zentralen Bereich der Koordination von Wirksamkeitsüberprüfungen innerhalb der Bundesverwaltung und des Parlaments ist seit einigen Jahren sogar eine "Rückwärtsbewegung" zu beobachten. Während zunächst eine Koordination immerhin durch die dafür an sich ungeeignete Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen angestrebt wurde, sind sämtliche Anzeichen eines Bemühens des Parlaments in dieser Hinsicht im Zug der jüngsten Parlamentsrechtsreform verschwunden.

414

Das durch die Expertenkommission angedachte System einer unabhängigen Evaluationsinstanz erscheint angesichts der Widerstände der Bundesversammlung, wenn es um die Überprüfung eigener Beschlüsse geht, sachlich so angezeigt wie ehedem. Auch im Bereich von Evaluationen, die durch den Bundesrat bzw. die Verwaltung durchgeführt werden, sei es in Eigeninitiative, sei es auf Geheiss einer parlamentarischen Kommission, kann nicht unbesehen die erforderliche Unabhängigkeit vorausgesetzt werden.

415

Evaluationen kommt heute im Bereich staatlichen Handelns eine grosse Bedeutung zu. Auch die Bundesversammlung macht von ihrer "eigenen" Evaluationsinstanz in Form der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle regen Gebrauch. Dabei sind aber sowohl Agenda wie auch Verwertung von Evaluationsergebnissen meist politisch motiviert. Dieser Umstand wertet die entsprechenden Evaluationsergebnisse ab; die Unabhängigkeit einer Evaluation sollte oberste Maxime für deren Erstellung und Garant für ihre Verlässlichkeit bilden.⁶⁵⁸

416

⁶⁵⁶ Vgl. auch BALTHASAR, Evaluation, S. 78.

⁶⁵⁷ So bereits MADER, Artikel 170 BV, S. 34.

⁶⁵⁸ Vgl. dazu auch JANETT, Zwischenbilanz.

9. Die Gesetzesevaluation

- 417 Eine spezifische Art der Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und damit ein Anwendungsbeispiel von Artikel 170 BV stellt die Gesetzesevaluation dar. Dabei wird entweder vorgängig oder nach Inkrafttreten eines Gesetzes⁶⁵⁹ eine möglichst vollständige Analyse seiner Wirkungszusammenhänge durchgeführt. Auf dem Prüfstein stehen dabei nicht nur die Umsetzungsebene staatlicher Massnahmen und die Wirkungen der Massnahmen bei den Zielgruppen, sondern insbesondere auch die gesetzlichen Zielsetzungen als solche und damit auch die langfristige, strategische Ebene. Können gesetzlich definierte Ziele überhaupt erreicht werden? Oder erweisen sie sich bei näherer Betrachtung als konzeptionell untauglich bzw. anpassungsbedürftig? Mit diesen und ähnlichen Fragen befasst sich die Disziplin der Gesetzesevaluation.
- 418 In der Lehre werden die Begriffe Gesetzesevaluation, Rechtswirkungsforschung, Gesetzesfolgenabschätzung und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) verwendet und von einander abgegrenzt^{660,661}. Terminologische Differenzierungen, die teilweise auch historisch entstanden sind, erscheinen nicht durchwegs stringent. Gesetzesevaluation sollte eng verstanden werden und die Überprüfung der eigentlichen Wirksamkeit von Gesetzen umfassen, d.h. die Beurteilung der Wirkungen gesetzlicher Massnahmen auf die konkrete Erreichung festgelegter Ziele hin. Rechtswirkungsforschung umfasst die Untersuchung von Wirkungszusammenhängen regulatorischer Erlasse sämtlicher Stufen (nicht nur von Gesetzen). Die "übrigen" – nicht zielinduzierten – Auswirkungen sind demgegenüber Teil der Gesetzesfolgenabschätzung, von der die Gesetzesevaluation nur eine Teilmenge bildet. Ein Unterscheidung zwischen Gesetzes- und Regulierungsfolgenabschätzung erscheint nur im Hinblick auf das unterschiedliche Spektrum der zu überprüfenden Erlasse sinnvoll.
- 419 Die Wirksamkeit eines Erlasses bzw. gesetzlich beschlossener Massnahmen bildet selbstverständlich Teil der Folgen des Erlasses. Die Regulierungsfolgenabschätzung will über allfällige Erkenntnisse von Wirkungszusammenhängen hinaus aber auch Aussagen zu den Auswirkungen eines Gesetzes auf unterschiedlichen Ebenen, sei es in finanzieller, personeller, volkswirtschaftlicher, föderalistischer, umweltrelevanter oder anderer Hinsicht machen; sie sollte daher als umfassender Oberbegriff

⁶⁵⁹ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 9.2, S. 146 ff.

⁶⁶⁰ So z.B. BUSSMANN, Prospektive Evaluation; er betrachtet die Begriffe prospektive Evaluation und prospektive Gesetzesfolgenabschätzung als Synonyme, hingegen grenzt er die Regulierungsfolgenabschätzung davon ab.

⁶⁶¹ Auf einen neuen Begriff trifft man bei SCHWINTOWSKI HANS-PETER, ...denn sie wissen nicht, was sie tun! – Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren, Ein Plädoyer für die Neue Analytische Regelungswissenschaft (NAWI), 2014.

verstanden werden⁶⁶². Grafisch lässt sich das hier zugrundegelegte Begriffsverständnis wie folgt darstellen:

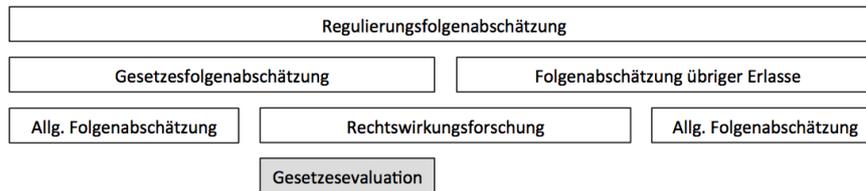


Abbildung 14: Begriffsverständnis Regulierungsfolgenabschätzung

Die Evaluation der zielgerichteten Wirkungen eines Erlasses, mit anderen Worten die Grundsatzfrage, ob ein Gesetz überhaupt "funktionieren" kann, sollte bei der Abschätzung der Folgen immer einen zentralen Stellenwert einnehmen. Andernfalls werden unter Umständen kompromissfähige und umsetzbare Regulierungen beschlossen, denen aber letztlich die beabsichtigten Wirkungen abgehen, was sie unter funktionaler Betrachtung als gesetzgeberischen Leerlauf erscheinen lassen. Politisch können damit – auch bei vollständiger Nicht-Erreichung gesetzlich verfolgter Ziele (oder vielleicht gerade deshalb) – andere Wirkungen verbunden sein, die indessen nicht Gegenstand der Gesetzesevaluation, sondern allenfalls der Politikforschung bilden.

420

Während kaum wissenschaftliche Zweifel darüber bestehen, dass die Ergründung und das Verständnis der Wirkungszusammenhänge Voraussetzungen für eine zielorientierte Regulierung bilden, sehen dies politische Parteien und Interessenverbände bisweilen anders bzw. stellen eher die eigene Agenda und Interessenverfolgung in den Vordergrund als wissenschaftliche Erkenntnisse, deren Unabhängigkeit ohnehin nicht in jedem Fall über jeden Zweifel erhaben ist. Die Zurückhaltung der Politik gegenüber der Gesetzesevaluation lässt sich vor diesem Hintergrund am besten verstehen.

421

Die zentrale Frage im Zusammenhang mit Gesetzesevaluationen ist – insbesondere angesichts von Artikel 170 BV – aber nicht, *ob* die Wirkung von Gesetzen untersucht werden soll⁶⁶³, sondern *wie* dies am sinnvollsten zu geschehen hat.⁶⁶⁴

422

⁶⁶² Demgegenüber hat sich der Begriff in der Praxis untechnisch und ebenso unscharf eingebürgert im Zusammenhang mit den Folgekosten für wirtschaftliche Unternehmen (v.a. auch von KMU; vgl. dazu BUSSMANN, Prospektive Evaluation, S. 180 f.).

⁶⁶³ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Rz. 347 ff., S. 123 ff.

⁶⁶⁴ So schon STREMPER DIETER, Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF), LeGes 1998/1, der unterscheidet zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Rechtswirkungsforschung (S. 83). STREMPER spricht sich bereits dezidiert für eine institutionalisierte Rechtswirkungsforschung aus (S. 84).

9.1. Beschreibung

- 423 Gesetzesevaluation ist Teil der Disziplin Politikforschung. Dabei sollen die Wirkungszusammenhänge von Erlassen bzw. darin geregelter Massnahmen umfassend identifiziert und bewertet werden⁶⁶⁵. Die Gesetzesevaluation kann wie andere Evaluationen auch die Wirksamkeit, die Effektivität und auch die Effizienz von Massnahmen zum Gegenstand haben⁶⁶⁶.
- 424 Können die mit einem Gesetz verfolgten Ziele erreicht werden oder nicht? Stehen die eingesetzten Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum Ergebnis? Gibt es andere, bessere Wege, die zum selben Ziel führen? Diese Fragen können und sollten *vor* dem Beschliessen eines Gesetzes, *während* des Rechtsetzungsprozesses und auch *nach* Inkrafttreten eines Gesetzes gestellt werden. Nur auf diese Weise lässt sich ein Gesetz auf Dauer rational legitimieren. Gesetzesevaluation bedeutet nach diesem Verständnis daher sowohl Momentaufnahme wie auch dauerhafter Prozess.
- 425 Die Federführung für die Überprüfung der Wirksamkeit von Gesetzen können sowohl die Exekutive wie auch die Legislative übernehmen. So werden Bundeserlasse in aller Regel vom Bundesrat vorbereitet und in diesem Zusammenhang werden meist auch Überlegungen zur Wirksamkeit angestellt. Die Verantwortung für die Überprüfung der Wirksamkeit eines Gesetzes liegt aber gestützt auf Artikel 170 BV letztlich bei der Bundesversammlung. Dies wäre an sich sinnvoll, weil das Parlament nicht selten massgebliche Änderungen zu Gesetzesentwürfen des Bundesrates beschliesst; leider aber eben oft, ohne die Einflüsse solcher Anpassungen auf die Wirkungszusammenhänge eines Gesetzes (erneut) vom Bundesrat untersuchen zu lassen.

9.2. Prospektive und retrospektive Gesetzesevaluation

- 426 Je nachdem, ob eine Gesetzesevaluation vor dem Beschluss oder Inkrafttreten, während der Geltung oder nach Aufhebung eines Erlasses durchgeführt wird, spricht man von prospektiver oder "ex-ante"-Evaluation oder von retrospektiver, "ex-post"-Evaluation.
- 427 Prospektive (ex-ante) Gesetzesevaluationen sind in aller Regel formativ, d.h. sie sind im Rahmen einer Wirkungsprognose darauf ausgelegt, gegenüber einem bestehenden Entwurf Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten und allenfalls Alternativen aufzuzeigen. Retrospektive (ex-post) Gesetzesevaluationen können sowohl formativ als auch summativ sein, d.h. es kann sowohl um Verbesserungen gehen als auch

⁶⁶⁵ Vgl. z.B. KELLER LÄUBLI LUCY, Zur Gesetzesevaluation in der Schweiz, SZK 2/2011, S. 18.

⁶⁶⁶ Zur generellen Beschreibung von Evaluationen vgl. Abschnitt 8.2.3.a), S. 128 ff.

um eine grundsätzliche Bilanzierung der festgestellten Wirkungszusammenhänge in einem bestimmten Bereich.

9.2.1. Prospektive Gesetzesevaluation

Bereits seit den 1960er Jahren waren die Anforderungen an notwendige Erläuterungen des Bundesrats zu einem neuen Erlass in Artikel 43 Absatz 2 des – zwischenzeitlich durch das Parlamentsgesetz abgelöst – Geschäftsverkehrsgesetzes definiert. Artikel 141 Absatz 2 ParlG hat diesen Anforderungskatalog gegenüber dem Geschäftsverkehrsgesetz noch ausgebaut⁶⁶⁷. 428

Der Forderung, dass sich Gesetze nicht nur durch ihr korrektes Zustandekommen im formellen Gesetzgebungsverfahren legitimieren müssen⁶⁶⁸, sondern auch inhaltlich ein übergeordneter Legitimationsbedarf aufgrund einer als notwendig vorausgesetzten Wirksamkeit besteht, kann das politische System der Schweiz mit seinen direktdemokratischen Elementen (wie beispielsweise dem fakultativen Gesetzesreferendum) entgegen gehalten werden. Mit anderen Worten: Ein formell korrekt beschlossenes und in Kraft gesetztes Gesetz ist demokratisch und damit auch verfassungsrechtlich vollständig legitimiert, unabhängig davon, ob die damit verfolgten Ziele erreicht werden können und die angenommenen Wirkungszusammenhänge korrekt sind oder nicht. Sie müssen beim Entscheid über das Gesetz nicht einmal eine Rolle gespielt haben. Eine fehlende Rationalität eines Gesetzes führt nicht zu einer mangelnden Legitimation im rechtlichen Sinne. Allenfalls kann dadurch höchstens politischer Druck entstehen, das Gesetz zu ändern. 429

Die Frage, ob bei unterbliebener oder ungenügender prospektiver Gesetzesevaluation der politische Meinungsbildungsprozess auf verfassungswidrige Weise beeinflusst wurde, ist letztlich rein theoretischer Natur, weil keine Instrumente bestehen, die in diesem Zusammenhang korrigierend wirken könnten. 430

9.2.2. Retrospektive Gesetzesevaluation

Gesetze, die bereits in Kraft sind, bilden ebenfalls Gegenstand von Evaluationen. Sei es, dass eine Anpassung eines Erlasses zur Diskussion steht, sei es, dass sich das Parlament oder die Exekutive Rechenschaft über eine bestehende Regelung geben möchte. Sind solche retrospektive Evaluationen rein summativ, d.h. betrachtend 431

⁶⁶⁷ Konkretisiert wird der bereits detaillierte gesetzliche Anforderungskatalog zudem noch auf Verwaltungsverordnungsstufe (vgl. Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Stand 2013 sowie Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, 2013).

⁶⁶⁸ Vgl. z.B. KELLER, Gesetzesevaluation, S. 18.

und nicht auf eine Anpassung ausgerichtet, fehlt ihnen der komplexe Bezug zu künftigen Wirkungen oder alternativen Regulierungsmodellen.

- 432 Gesetzliche Evaluationsklauseln⁶⁶⁹ stellen als Spezialfall die retrospektive bzw. laufende Gesetzesevaluation geltender Erlasse sicher. Dadurch wird der Prozess der Wirkungsanalyse in einem spezifischen Bereich institutionalisiert⁶⁷⁰. Dies wird vor allem in Fällen vorgesehen, in denen ein erhöhter sachlicher Legitimationsbedarf besteht; entweder weil sehr viele Mittel oder einschneidende Massnahmen eingesetzt werden, oder weil die politische Akzeptanz der gesetzlichen Lösung nicht als dauerhaft gesichert betrachtet werden kann.

9.3. Zentrale Aspekte der Gesetzesevaluation⁶⁷¹

- 433 Wie werden in der Praxis Gesetzesevaluationen, insbesondere prospektive Analysen durchgeführt? Es gibt hierfür zahlreiche methodische Ansätze⁶⁷²; letztlich wird kaum ein Evaluationsdesign eins zu eins vom einen auf das andere Projekt übertragen. Vorliegend werden daher lediglich einige ausgewählte Aspekte der Gesetzesevaluation betrachtet.

9.3.1. Wirkungsmodell

- 434 Unabhängig davon, ob eine Gesetzesevaluation in die Vergangenheit blickt oder auf künftige Entwicklungen fokussiert, die Erstellung eines verlässlichen Wirkungsmodells ist Voraussetzung für jede Art nutzbarer Wirkungsaussagen. Die Frage, wie eine Gesetzesbestimmung umgesetzt wird und welche Auswirkungen aus ihr resultierten bzw. resultieren werden, kann methodisch unterschiedlich angegangen werden. Im Fall einer retrospektiven Evaluation ist oft die Datenanalyse ein probates Mittel. Prospektive Evaluationen können als Ausgangslage teilweise zwar ebenfalls auf empirische Daten zurückgreifen, die künftige Entwicklung muss aber anhand eines rechnerischen Modells und oft verschiedener Annahmen abgeschätzt werden. Sie erweisen sich aus diesem Grund meist als komplexer.
- 435 Wirkungsaussagen können dabei sowohl quantitativ wie qualitativ sein. Zwar stehen in vielen Politikbereichen die Zahlen (insbesondere quantitative Veränderungen) im

⁶⁶⁹ Vgl. dazu Abschnitt 8.3.2.d), S. 140 f.

⁶⁷⁰ Vgl. z.B. Art. 4 GVVG sowie die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 10, S. 157 ff.

⁶⁷¹ Vgl. dazu BUSSMANN WERNER, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes 2009/2.

⁶⁷² Vgl. für einen ausgezeichneten Überblick bereits BUSSMANN WERNER, Die Methodik der prospektiven Evaluation, LeGes 1997/3.

Vordergrund; gerade die Auswahl an möglichen Annahmen sollte aber vor einer vermeintlichen Genauigkeit warnen. Auswirkungen eines Erlasses können auch umschrieben werden, ohne spezifische Grössenordnungen von Veränderungen zu beziffern.

9.3.2. Perspektive

Eine Analyse der Wirkungen von Gesetzesbestimmungen sollte regelmässig nicht nur aus der Perspektive des Gesetzgebers und der vollziehenden Behörden vorgenommen werden, sondern immer auch den Normadressaten Rechnung tragen. Insbesondere wenn gewünschte Handlungsweisen von Personen- oder Personengruppen im Fokus einer gesetzlichen Regelung stehen, sollte das Potential betreffend Kreativität zur Vermeidung ungewünschter Konsequenzen bei den Zielgruppen nicht unterschätzt werden⁶⁷³.

436

9.3.3. Kostenbetrachtungen

Ein zentraler Punkt vieler gesetzlicher Regelungen sind die mit ihnen verbundenen Kosten. Sei es, dass diese in ein Verhältnis zum Nutzen gesetzt werden sollen, indem alle Auswirkungen einer Regelung nach Möglichkeit monetarisiert und einander gegenübergestellt werden. Sei es, dass die Effektivität einer Regelung anders als monetär quantifiziert wird, z.B. mittels der Anzahl alpenquerender Fahrten im Strassengüterverkehr, was aufgrund zahlreicher und unterschiedlicher Einflussfaktoren nicht ohne Weiteres auf die Wirkung gesetzlicher Massnahmen zurückgeführt werden kann⁶⁷⁴.

437

Jede Umsetzung des Verursacherprinzips steht direkt mit den Kosten im Zusammenhang, indem die finanzielle Belastung durch eine gesetzliche Regulierung den Hauptverantwortlichen des gesetzlich zu beeinflussenden Gegenstandes aufgebürdet wird. Wenn – wie beispielsweise im Bereich der LSVA – die externen Kosten schwierig zu überschauen sind⁶⁷⁵, jedoch direkt im Regulierungsfokus stehen, kann deren Abschätzung im Vorfeld der konkreten Massnahme eine entscheidende Bedeutung erlangen. In den Bereichen der Umsetzung des Verursacherprinzips erhal-

438

⁶⁷³ Vgl. auch BUSSMANN, Prospektive Evaluation, S. 178.

⁶⁷⁴ Vgl. dazu bereits BUSSMANN, Methodik, S. 118 f. sowie die Ausführungen in Abschnitt 10.1.2, S. 159.

⁶⁷⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 6.2.1, S. 90 ff: Die Obergrenze der externen Kosten des Schwerverkehrs wurde im Bereich der LSVA durch das Bundesgericht festgelegt (vgl. Rz. 247, S. 90).

ten die Kostenüberlegungen einen eigenständigen und zentralen Stellenwert, weil sie mit dem Ziel der Regulierung weitgehend kongruent sind⁶⁷⁶.

9.3.4. Weitere Aspekte

- 439 Weitere generelle Aspekte der Untersuchung von Gesetzesfolgen können die volkswirtschaftliche Verträglichkeit, die Nachhaltigkeit, die Abschätzung von Folgen für den Energiebedarf, die Gesundheit und andere Bereiche bilden⁶⁷⁷.

9.4. Spezialfall: Experimentelle Gesetzgebung

- 440 Werden Erlasse mit Evaluationsklauseln⁶⁷⁸ "ausgestattet" und befristet, spricht man von so genannter experimenteller Gesetzgebung. Einerseits soll dadurch sichergestellt werden, dass die Wirkungszusammenhänge im interessierenden Bereich umfassend untersucht werden. Andererseits geht der Gesetzgeber aber in solchen Fällen – noch weniger als in anderen Bereichen – davon aus, dass nicht bereits abschliessend legiferiert werden kann oder soll⁶⁷⁹. Solche "Versuchserlasse" sollen daher gestützt auf spätere Evaluationen bzw. auf die gemachten Erfahrungen weiterentwickelt werden. Der Regulierungsgegenstand soll nach Abschluss der experi-

⁶⁷⁶ Auch wenn andere (Lenkungs-)Zwecke bei jeder Umsetzung des Verursacherprinzips eine Rolle spielen können: Bei der LSVA geht es natürlich einerseits darum, dass der Schwerverkehr die von ihm zu verantwortenden externen Kosten deckt, andererseits soll durch diesen finanziellen Druck aber auch das Verhalten, wie der Schwerverkehr abgewickelt wird, beeinflusst werden (z.B. weniger Leerfahrten bzw. durchschnittlich höhere Beladungen, weil die LSVA auf dem zulässigen Gesamtgewicht und nicht dem tatsächlichen Ladungsgewicht berechnet und erhoben wird).

⁶⁷⁷ BUSSMANN bezeichnet derartige Aspekte als weitere Verfahren der prospektiven Evaluation von Erlassen (vgl. BUSSMANN, Prospektive Evaluation, S. 181 f. In Anwendung einer konzisen Terminologie (vgl. dazu Rz. 418, S. 144) sollten diese Verfahren den Regulierungsfolgenabschätzungen, nicht jedoch den Evaluationen zugeordnet werden, da es nicht darum geht, die Zielkonformität zu bewerten.

⁶⁷⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 8.3.2.d), S. 140 f.

⁶⁷⁹ Selbstverständlich kann jedes Gesetz in dem dafür vorgesehen Verfahren wieder aufgehoben werden; vor diesem Hintergrund erscheint kein Gesetz als "abschliessend". In den Fällen der experimentellen Gesetzgebung gibt sich der Gesetzgeber aufgrund der Befristung des Erlasses aber selbst den *verbindlichen und nicht widerrufbaren* Auftrag zur umfassenden Überprüfung eines Bereichs, weil die Regulierung nach einer bestimmten Zeit aufgrund des "Auslaufens" des Erlasses einfach wegfallen würde; bleibt der Gesetzgeber also einfach untätig, stellt dies ebenfalls einen Entscheid dar, und zwar denjenigen gegen eine dauerhafte Regulierung in einem bestimmten Bereich.

mentellen Phase entweder aufgegeben oder auf eine dauerhafte Basis gestellt werden⁶⁸⁰.

Experimentelle Gesetzgebung erscheint als probates Mittel in Fällen, in denen Wirkungsabschätzungen nicht vorgängig anhand virtueller Tests bzw. Modellrechnungen zuverlässig vorgenommen werden können. Insbesondere in Bereichen, die stark in Entwicklung sind, können Unsicherheiten über Wirkungszusammenhänge nicht immer prospektiv beseitigt werden. Diese Ausgangslage muss aber nicht dazu führen, dass auf regulatorische Interventionen verzichtet wird; bisweilen möchte sich der Gesetzgeber auch einfach gerne etwas "vorwärts tasten"⁶⁸¹.

441

Früher und prominenter Anwendungsfall einer experimentellen Gesetzgebung stellt die Drogenprävention bzw. die ärztliche Verschreibung von Heroin dar⁶⁸². Auch das ursprüngliche Verkehrsverlagerungsgesetz war ein klassisches Beispiel von experimenteller Gesetzgebung⁶⁸³.

442

9.5. Würdigung

Dem Gesetzgeber steht im Bereich der Gesetzesevaluationen ein enormer Handlungsspielraum offen. Er kann Evaluationen veranlassen oder darauf verzichten, er kann durchgeführte Evaluationen beim Erlass einer Regelung berücksichtigen oder ignorieren, kurz: Er kann mit dem Thema so umgehen, wie es ihm beliebt. Auch die Bundesverfassung setzt ihm mit Artikel 170 faktisch keine verbindlichen Grenzen.

443

Im Grunde spiegelt der Handlungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich von Gesetzesevaluationen die verfassungsmässig verankerte Massgeblichkeit der Bundesgesetze⁶⁸⁴, bzw. die fehlende Möglichkeit, Bundesgesetze bei fehlender Verfassungsmässigkeit aufzuheben oder ihnen die Anwendung zu versagen. Wenn der Gesetzgeber – praktisch ohne formelle Einschränkungen – legiferieren kann, wäre es sys-

444

⁶⁸⁰ Die Wirklichkeit sieht freilich oft anders aus (vgl. dazu BUSSMANN, Gesetzesevaluation, S. 49) sowie auch die Ausführungen in Abschnitt 10.2, S. 161 f.

⁶⁸¹ Vgl. zur experimentellen Gesetzgebung insbesondere BUSSMANN, Gesetzesevaluation, S. 49 f.

⁶⁸² So wurde die versuchsweise ärztliche Verschreibung von Heroin an schwer Drogenabhängige in einem ersten Machbarkeitsversuch in den Jahren 1994-1996 praktiziert. Das positive Ergebnis führte anschliessend zu einem entsprechenden Bundesbeschluss (vgl. dazu und zu anderen Modellversuchen die Ausführungen in BJ, Wirkungsprüfungen, S. 9).

⁶⁸³ Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft Sektorielle Abkommen, S. 6307, wo zwar nicht ausdrücklich von experimenteller Gesetzgebung die Rede ist, wohl aber davon, die "weitere Umsetzung der Zielsetzung" in einem nicht mehr befristeten Nachfolgeerlass zu regeln.

⁶⁸⁴ Vgl. Art. 190 BV.

temfremd, im Bereich der Gesetzesevaluationen verbindliche Vorschriften zu erlassen.

- 445 Obwohl der Gesetzgeber grundsätzlich frei evaluieren darf, kommt der Wirksamkeitsüberprüfung im Bereich der Gesetze eine zunehmend wichtigere Bedeutung zu. Dies steht einerseits im Zusammenhang mit einem immer grösseren Wirkungs- und Effizienzdruck staatlichen Handelns. Auf der anderen Seite können Evaluationen auch "politischen Flankenschutz" bieten, indem eine Regulierung in einem umstrittenen Bereich versachlicht werden kann.
- 446 Die Grenzen der Gesetzesevaluation liegen dort, wo eine gesetzliche Konzeption keine konkreten Ziele enthält. Muss im Rahmen einer Evaluation in einem ersten Schritt bereits ein grosser Aufwand betrieben werden, um überhaupt die gesetzlich angestrebten Ziele herauszufiltern bzw. müssen mangels konkreter Anhaltspunkte diesbezügliche Annahmen getroffen werden, ist es fraglich, ob die Wirksamkeitsüberprüfung der gesetzlichen Massnahmen tatsächlich gewinnbringend sein kann. Im Hinblick auf künftige Anpassungen – aufgrund formativer Evaluationen – ist es aber durchaus vorstellbar, dass auch die Evaluation eines mehr oder weniger konzept- und ziellosen Gesetzes sinnvoll sein kann, da gerade die fehlenden konkreten Ziele durch die Evaluation erkannt und durch den Gesetzgeber korrigiert werden können⁶⁸⁵.
- 447 Im Entstehungsprozess eines Gesetzes kann eine prospektive Evaluation dazu beitragen, die verfolgten Ziele klarer zu formulieren und damit wiederum ein effektiveres Konzept zur Erreichung der Ziele zu schaffen.
- 448 Es gibt auch grundsätzlich kritische Stimmen zur Gesetzesevaluation, die in diesem Zusammenhang von "Evaluitis" sprechen und den Evaluationen auch oder vor allem kontraproduktive Effekte beimessen, weil eine Scheinklarheit und eine Messbarkeit vorgetäuscht würden, wo sie nicht existierten⁶⁸⁶. Diese Ansicht überzeugt nicht. Jede Evaluation von Gesetzen soll dazu führen, Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge in einem bestimmten Regulierungsbereich zu gewinnen. Gegen diese Absicht können kaum rationale Argumente vorgebracht werden; was mit Erkenntnissen aus den Evaluationen geschieht, wie sie bewertet und berücksichtigt werden, ist eine politische Frage und nicht eine rechtliche.

⁶⁸⁵ Vgl. dazu das Beispiel der Evaluation im Bereich der Anschlussgleise in Fn. 280, S. 54.

⁶⁸⁶ So NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Evaluation von Gesetzen und die Schwierigkeiten damit, SZK 2/2011, der im Wesentlichen vor der Frage kapituliert, welche Wirkung ein Gesetz überhaupt haben soll. Der Umstand, dass diese Frage vom Gesetzgeber nicht immer explizit beantwortet wird, sollte nicht dazu verleiten, Gesetze als ziellose Spiegelbilder irgendwie entstandener Normenvorstellungen zu deuten. Die Negierung möglicher Erkenntniswerte aufgrund von Wirksamkeitsüberprüfungen gesetzlicher Regelungen erscheint als Kapitulation vor jedweder gesellschaftlichen Gestaltungs- und Veränderungskraft.

Freilich ist eine rationale Legitimierung bestehender oder zu treffender Regulierungen nicht genügend, um eine Gesetzgebung als "gut" zu bewerten. Überlegungen betreffend die Wirkung einer Handlung können aber grundsätzlich nie vollständig verfehlt sein. Jede Überlegung, ob sie zu einer Änderung der ursprünglichen Handlungs- und Vorgehensweise führt oder nicht, kann nur einen Gewinn bedeuten, nie eine Gefahr; jedenfalls, so lange richtig damit umgegangen wird. Nur wer aus Angst vor (unliebsamen) Erkenntnissen keine Überlegungen anstellen möchte, wird der Gesetzsevaluation nichts abgewinnen können. Zum durchaus berechtigten Einwand, dass Evaluationen keine exakten und unwiderlegbaren, naturwissenschaftlichen Fakten schaffen: Selbstverständlich tun sie das nicht und das sollen sie auch nicht. Im Zentrum der Politik und damit der Gesetzgebung stehen der konkrete Umgang und die Bewertung von Erkenntnissen, nicht die Erkenntnisse als solche.

449

Die Schwierigkeiten einer weitergehenden Etablierung der Gesetzesevaluation im heutigen politischen Alltag der Schweiz liegen nicht in ihrer fehlenden Verbindlichkeit. Der Gesetzgeber muss selbstverständlich frei sein, seine Urteile zu fällen und Weichen zu stellen, unabhängig von wissenschaftlichen Untersuchungen. Andernfalls drohte tatsächlich eine Technokratie, die auf jedes Problem die scheinbar passende Lösungsentwicklung suggerierte. Unterschiedliche Wertvorstellungen sind in unserer Gesellschaft und damit auch im Gesetzgebungsprozess unvermeidbar und auch unverzichtbar.

450

Das "Hü und Hott" im Bereich der Gesetzesevaluationen und die fehlende Institutionalisierung sind bedauerlich. Wenn auf der einen Seite untergeordnete Regulierungen einer umfassenden Evaluation unterzogen werden müssen und auf der anderen Seite zentrale, gesetzgeberische Pfeiler nicht zwingend zu untersuchen sind⁶⁸⁷, vermag das weder aus rechtlicher noch aus politischer Sicht zu überzeugen. Hier könnte nur eine – bereits früher geforderte⁶⁸⁸ – Institutionalisierung eine positive Entwicklung bringen. Überlegungen zu den Wirkungszusammenhängen von Gesetzen müssen immer gemacht, aber nicht immer berücksichtigt werden.

451

⁶⁸⁷ Vgl. dazu das Beispiel (im Zusammenhang mit der Praxis betreffend Evaluationsklauseln) in Rz. 407, S. 140 f.

⁶⁸⁸ Vgl. dazu Expertenbericht Kompetenzverteilung, S. 477 ff.

Teil IV: Evaluation im Alpenschutz

- 452 Wie erfolgt die Wirksamkeitsüberprüfung im Alpenschutz? Gibt es institutionalisierte Evaluationsinstrumente? Wer sorgt im politischen Alltag für die tatsächliche Koordination der verschiedenen Evaluationsaktivitäten und wie und durch wen werden die Ergebnisse berücksichtigt? Das Ergebnis der Evaluation der Verlagerungspolitik gibt Auskunft darüber, ob die gesetzlichen Verlagerungsziele durch die Verlagerungsinstrumente und die Umsetzung der flankierenden Massnahmen erreicht werden.
- 453 Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge im Alpenschutz gibt es auch zahlreiche Gesetzgebungsprojekte, die nicht den Alpenschutz zum unmittelbaren Regulierungsgegenstand haben, aber dennoch wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung der alpenquerenden Verkehrsströme nach sich ziehen können. Die Abschätzung solcher Auswirkungen ist generell Aufgabe der prospektiven Gesetzesevaluation. Wird diese Aufgabe konsequent und koordiniert wahrgenommen? Wie wirken sich allfällige Defizite in diesem Bereich aus? Diesen Fragen wird anhand einiger für den Alpenschutz zentraler Gesetzgebungsprojekte nachgegangen.
- 454 Wie ist das bisherige Zusammenspiel von Regulierung, Umsetzung der Verlagerungspolitik und Evaluation zu bewerten? Was wurde erreicht und wo sind Schwächen auszumachen? Überlegungen, wie künftig regulatorische oder andere Verbesserungen betreffend Zielerreichungsgrad erzielt werden können, sollen schliesslich nicht fehlen.

10. Die Evaluationsklausel im Güterverkehrsverlagerungsgesetz

Unter dem Titel "Evaluation und Steuerung des Verlagerungsprozesses" verpflichtet *Artikel 4 Absatz 1 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes*⁶⁸⁹ den Bundesrat, regelmässig die Wirksamkeit des Gesetzes zu überprüfen und rechtzeitig alle Massnahmen in seiner Zuständigkeit zu treffen, die für die Erfüllung des Zwecks und die Erreichung des Verlagerungsziels erforderlich sind. Damit wird klar gestellt, dass im Bereich der Verlagerung kontinuierlich formativ zu evaluieren ist, d.h. sämtliche Wirksamkeitsüberprüfungen sollen darauf ausgerichtet sein, die Massnahmen anzupassen, wenn ihre Wirkung im Hinblick auf die Zielerreichung verbessert werden kann. 455

Der Bundesrat verfügt im Bereich des Alpenschutzes wie gesehen über eine verfassungsmässige Verordnungskompetenz⁶⁹⁰. Auf die vom Verein Alpen-Initiative im Jahr 2007 gegen die Untätigkeit des Bundesrats eingereichte Aufsichtsbeschwerde an die Bundesversammlung ist nicht eingetreten worden, weil der Beschwerdegegenstand Thema des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz bildete⁶⁹¹. Es fragt sich daher, wie eine gleiche Beschwerde heute durch die Bundesversammlung behandelt würde. An der verfassungsmässigen Verordnungskompetenz des Bundesrats ändert das Güterverkehrsverlagerungsgesetz nichts und der Bundesrat hat bis heute trotz einer deutlichen Nichterreichung sämtlicher Verlagerungsziele keine Massnahmen beschlossen; dies wohl vor allem deshalb, weil abgesehen von der Alpentransitbörse auch keine wirksamen zusätzlichen Massnahmen ersichtlich sind⁶⁹². Die einseitige Anordnung einer völkerrechtswidrigen Massnahme könnte vom Bundesrat gestützt auf seine Verfassungsverordnungs-kompetenz im Alpenschutz nicht verlangt werden. 456

Gestützt auf *Artikel 4 Absatz 2 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes* hat der Bundesrat zweijährlich einen Bericht an die Bundesversammlung zu erstatten und darin Vorschläge zu unterbreiten sowie Anträge zu Zwischenzielen und Massnahmen zu stellen. Da bereits das frühere Verkehrsverlagerungsgesetz eine entsprechende Be- 457

⁶⁸⁹ SR 740.1; vgl. Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff.

⁶⁹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 190, S. 72 f.

⁶⁹¹ Vgl. dazu auch Fn. 361, S. 73.

⁶⁹² Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 13.2.1.b), S. 193 f.

stimmung enthielt⁶⁹³, wurden durch den Bundesrat ab dem Jahr 2002 alle zwei Jahre die so genannten Verlagerungsberichte verabschiedet⁶⁹⁴.

458 *Artikel 4 Absatz 3 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes* gibt als Vorgabe zu den Massnahmen vor, dass sie verhältnismässig, längerfristig marktkonform und nicht-diskriminierend sein müssen.

459 Die Evaluation im Alpenschutz gestaltet sich gegenüber vielen anderen Bereichen deshalb speziell, weil hier sehr genaue gesetzliche Zielvorgaben bestehen⁶⁹⁵. Sogar ein quantitatives Zwischenziel wurde gesetzlich fixiert. Die Grundsatzfrage, ob ein quantitatives Ziel erreicht ist oder nicht, benötigt eigentlich weder eine Evaluation noch irgendwelche wissenschaftlichen Erkenntnisse. Sie kann "digital" mit ja oder nein beantwortet werden. Die Gründe, die verantwortlich sind für die anhand der Datengrundlage festgestellte Entwicklung alpenquerender Fahrten schwerer Güterfahrzeuge, umfassen dann freilich äusserst komplexe Wirkungszusammenhänge.

10.1. Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung

10.1.1. Monitoring Flankierende Massnahmen (MFM)

460 Im Rahmen einer interdepartementalen Projektorganisation wird ein laufendes Monitoring sämtlicher wesentlicher Verkehrs- und Umweltdaten sowie -indikatoren betrieben. Unter der Federführung des Bundesamtes für Verkehr sind der Zoll, das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie das Bundesamt für Statistik (BFS) in dieses Projekt eingebunden. Für das MFM zuständig sind somit diejenigen Stellen, die auch mit der Umsetzung der Massnahmen bzw. mit der Wahrnehmung spezifischer Aufgaben im Zusammenhang mit der Verlagerungspolitik betraut sind.

461 Halbjährlich werden die Ergebnisse des Monitorings in Semesterberichten zusammengefasst und jeweils auf der Homepage des Bundesamtes für Verkehr veröffentlicht⁶⁹⁶. Meist wird mit dem Erscheinen der Semesterberichte auch eine Medienmitteilung verknüpft.

⁶⁹³ Vgl. Art. 3 Verkehrsverlagerungsgesetz.

⁶⁹⁴ Ausnahme bildet das Jahr 2006, wo im Hinblick auf die unmittelbar bevorstehende Botschaft Güterverkehrsvorlage auf einen Verlagerungsbericht verzichtet worden war. Die Güterverkehrsvorlage wurde in den Jahren 2007 und 2008 im Parlament behandelt.

⁶⁹⁵ Vgl. dazu im Detail die Ausführungen in Rz. 225 ff., S. 84 f.

⁶⁹⁶ Vgl. z.B. Bundesamt für Verkehr (BAV), Güterverkehr auf Strasse und Schiene durch die Schweizer Alpen 2014 – Schlussbericht, 2015; in den ersten Jahren des MFM wurden sogar vierteljährlich Berichte (Quartalsberichte) erstellt.

10.1.2. Die Verlagerungsberichte⁶⁹⁷

Bisher sind insgesamt 6 Verlagerungsberichte erschienen, der jüngste wurde im November 2015 vom Bundesrat verabschiedet. Seit dem erstmaligem Erscheinen im Jahr 2002 wurden die Berichte stetig weiterentwickelt und stellen qualitativ sehr gute und umfassende Beschreibungen der Entwicklungen im alpenquerenden Güterverkehr dar. Sie zeigen die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf und enthalten Überlegungen zum Zielereichungsgrad und zur Umsetzung zusätzlicher Massnahmen bzw. zur Perspektive der Verlagerungspolitik. 462

Der Einsatz der Bundesmittel für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wird in den Verlagerungsberichten jeweils detailliert aufgezeigt. Aber auch nicht monetäre Rahmenbedingungen und das gesamte Umfeld der Verlagerungspolitik sowie damit zusammenhängende Gesetzgebungsprojekte werden in den Verlagerungsberichten beschrieben und in einen Gesamtkontext gestellt. 463

Die Verlagerungsberichte weisen auch ein Kapitel zu den Auswirkungen des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Umwelt auf. Dabei stehen die Luft- und Lärmemissionen im Vordergrund. 464

10.1.3. Punktuelle Evaluationen und Forschungsarbeiten

Einzelne ausgewählte Bereiche des Alpenschutzes bzw. der Verlagerungspolitik bilden regelmässig Gegenstand von Evaluationen und Forschungsarbeiten. Die Ergebnisse solcher wissenschaftlicher Expertisen fliessen dann einerseits in die laufenden Arbeiten des Monitorings Flankierende Massnahmen ein, zudem werden sie aber auch in den Verlagerungsberichten zusammengefasst und bewertet. Die Evaluationen werden in aller Regel veröffentlicht, d.h. sie sind im Internet abrufbar. 465

Zu den wesentlichsten wissenschaftlichen Arbeiten im Alpenschutz gehören: "Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Verlagerungsziels", "Innovationen im alpenquerenden Güterverkehr", "die Weiterentwicklung der Terminallandschaft Schweiz", "Evaluation der LSVA-Rückerstattung", "Studie zu den Auswirkungen der Konjunkturkrise 2009 auf den alpenquerenden Güterverkehr", sowie grundlegend die "Evaluation Verlagerungspolitik / Güterverkehr".⁶⁹⁸ 466

⁶⁹⁷ Zu Inhalt, Struktur und Umfang vgl. Verlagerungsbericht 2015.

⁶⁹⁸ Vgl. die Liste auf der Webseite des Bundesamtes für Verkehr (www.bav.admin.ch/verlagerung/StudienundEvaluationen; abgerufen am 23. Juli 2015).

10.1.4. Prospektive Gesetzesevaluationen⁶⁹⁹

- 467 Gesetzgebungsprojekte können direkte Wirkungen auf die Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs nach sich ziehen, entweder indem sie darauf angelegt sind, oder indem sie andere Bereiche regeln und dabei unmittelbare Auswirkungen auf den Alpenschutz zeitigen. Als dritte Gruppe können Gesetzgebungsprojekte abgegrenzt werden, die zwar ganz unterschiedliche Bereiche regeln, aber aufgrund ihrer Wirkungszusammenhänge (z.B. volkswirtschaftlicher Natur) auch die Entwicklung der Wirtschaft und der damit zusammenhängenden Güterströme indirekt beschlagen. Die allermeisten Gesetze schliesslich weisen nicht den geringsten Berührungspunkt zum alpenquerenden Güterverkehr auf.
- 468 Im Zusammenhang mit prospektiver Gesetzesevaluation im Bereich des Alpenschutzes soll auf die ersten beiden Gruppen von Gesetzen fokussiert werden, d.h. auf Erlasse, die entweder auf die Umsetzung des Alpenschutzes abzielen oder auf Gesetze, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung der alpenquerenden Güterströme nach sich ziehen können.
- 469 Der Auftrag, Gesetze mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Alpenschutz prospektiv zu evaluieren, ist – wie grundsätzlich bei allen Erlassen – bereits in Artikel 170 BV begründet. Angesichts der klar formulierten Ziele im Güterverkehrsgesetz folgt aus dem gesetzlichen Auftrag zur regelmässigen Überprüfung und zur Antragstellung des Bundesrats an die Adresse der Bundesversammlung auch die Pflicht, unmittelbare Wirkungen sämtlicher Erlasse auf den Alpenschutz bereits vor deren Inkrafttreten zu untersuchen und darzustellen.
- 470 Die Grenze der verlagerungspolitischen Evaluationspflicht ist dort zu ziehen, wo Wirkungen auf den Alpenschutz nur noch mittelbar auftreten. Die Erfahrung zeigt, dass Wirkungseinschätzungen ausserhalb der ersten Erlassgruppe, die direkt auf den Alpenschutz abzielen, meist nur schwer vorzunehmen sind. Eine Koordination für solche Evaluationen existiert ausserhalb des Monitorings flankierende Massnahmen weder auf Verwaltungsseite noch auf Seite des Gesetzgebers.
- 471 In den Verlagerungsberichten des Bundesrats wurde bisher meist auf die Auswirkungen zentraler Erlasse auf die Entwicklung der alpenquerenden Güterströme und damit die mögliche Beeinflussung der Erreichung der Verlagerungsziele eingegangen⁷⁰⁰.

⁶⁹⁹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 12.2, S. 176 ff.

⁷⁰⁰ Vgl. z.B. Verlagerungsbericht 2013, S. 138 ff.

10.2. Exkurs: Experimentelle Gesetzgebungsphase im Alpenschutz

Die erstmalige gesetzliche Umsetzung des verfassungsrechtlichen Alpenschutzauftrags erfolgte mittels des Verkehrsverlagerungsgesetzes⁷⁰¹. Dabei handelte es sich um ein Musterbeispiel experimenteller Gesetzgebung⁷⁰², wobei das Gesetz offenbar als Regelung einer Übergangsphase⁷⁰³ und nicht einmal als Ausführungsgesetz zum Alpenschutzartikel verstanden wurde: Artikel 7 Absatz 3 des Verkehrsverlagerungsgesetzes bestimmte, dass es bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zum Alpenschutzartikel der Bundesverfassung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010 gelten sollte.

Wie das geltende Güterverkehrsverlagerungsgesetz enthielt das Verkehrsverlagerungsgesetz bereits eine Evaluationsklausel, die den Bundesrat verpflichtete, zweijährlich einen Verlagerungsbericht vorzulegen. Die ersten beiden Berichte wurden dem Parlament auftragsgemäss in den Jahren 2004 und 2006 vorgelegt⁷⁰⁴.

Im Jahr 2007 wurde der Bundesversammlung die Botschaft zur so genannten Güterverkehrsvorlage unterbreitet. Sie umfasste verschiedene Regelungsinhalte und der Nachfolgeerlass zum Verkehrsverlagerungsgesetz bildete ebenfalls Bestandteil der Vorlage. Funktionell ersetzte die Botschaft zudem den dritten Verlagerungsbericht, der im Jahre 2006 fällig gewesen wäre.

Die Botschaft des Bundesrats zum Verkehrsverlagerungsgesetz ging davon aus, dass das Verlagerungsziel mit den dafür vorgesehenen Mitteln und Massnahmen erreicht werden könne⁷⁰⁵. Prognostisch war zwar mit Bandbreiten gearbeitet worden, das Erreichen des gesetzlich vorgeschlagenen Verlagerungsziels von jährlich maximal 650'000 Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr war ab dem Jahr 2008 aber als realistisch dargestellt worden, obwohl diese Zahlen nicht Gegenstand bzw. Ergebnisse prospektiver Evaluationen waren:

⁷⁰¹ Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene vom 8. Oktober 1999 (Verkehrsverlagerungsgesetz; AS 2000 2864)

⁷⁰² Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 9.4, S. 150 f.

⁷⁰³ So die Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, S. 6307.

⁷⁰⁴ Vgl. Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom 27. März 2002 sowie Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004.

⁷⁰⁵ Vgl. Botschaft Sektorielle Abkommen, S. 6292 ff.

Jahr	Hypothetisches Fahrtenaufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen, aber ohne bahnsseitige Massnahmen ¹	Alpenquerender Verkehr: Zusätzliche Verlagerung auf die Bahn ²	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr
bis 2004	1 650 000–1 850 000	300 000–450 000	1 200 000–1 550 000
2005	1 300 000–1 500 000	450 000–600 000	700 000–1 050 000
ab 2008	1 400 000–1 600 000	650 000–750 000	650 000– 950 000

¹ Mit LSVA, 40-Tonnen-Kontingenten und Kontingenten für Leer- und Leichtfahrten, aber ohne Auswirkungen von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen.
² Auf Grund von Bahnmodernisierung, Bahnreform, eigenen Anstrengungen der Bahnen und flankierenden Massnahmen.

Abbildung 15: Verkehrliche Auswirkungen im alpenquerenden Güterverkehr⁷⁰⁶

- 476 Das Ziel (pro Jahr max. 650'000 Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse) hätte gemäss Botschaft zum Verkehrsverlagerungsgesetz allerdings ursprünglich zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels erreicht werden sollen und ist erst im Laufe der parlamentarischen Debatte auf zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschbergbasistunnels vorverschoben worden.
- 477 Als das Güterverkehrsverlagerungsgesetz als Nachfolgeerlass zum Verkehrsverlagerungsgesetz im Rahmen der Güterverkehrsvorlage präsentiert wurde, war bereits klar, dass das Verlagerungsziel von max. 650'000 Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr mit den zur Verfügung stehenden Massnahmen nicht würde erreicht werden können, auch nicht zum Zeitpunkt des wiederum nach hinten (auf zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels) verschobenen Zielerreichungshorizontes.
- 478 Noch vor dem Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes schuf eine Evaluation⁷⁰⁷ Klarheit, dass die gesetzlich festgelegten Ziele nicht zu erreichen sein würden. Bis heute wurden daraus keine gesetzgeberischen Konsequenzen gezogen. Es wurde am Fahrtenziel festgehalten, obwohl nach wie vor keine umsetzbaren Massnahmen existieren, die eine Erreichung als möglich erscheinen lassen⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ Quelle: Botschaft Sektorielle Abkommen, S. 6303.

⁷⁰⁷ Vgl. umfassend: Büro Vatter/synergo, Evaluation Verlagerungspolitik / Güterverkehr, 2009, die allerdings erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes abgeschlossen wurde.

⁷⁰⁸ Zwar fand die Alpentransitbörse als einzige erfolgsversprechende Massnahme Eingang in das GVVG (vgl. Art. 6 GVVG); der Vorbehalt, dass der Bundesrat für deren Umsetzung der Bundesversammlung eine Botschaft mit einem Gesetzesentwurf zu unterbreiten hat, vermochte indessen nicht vom unbestrittenen Umstand abzulenken, dass die Erarbeitung einer notwendigen völkerrechtlichen Grundlage für eine Alpentransitbörse wohl noch auf lange Zeit hinaus politisch nicht durchsetzbar und damit illusorisch sein dürfte.

10.3. Würdigung

Das institutionalisierte Instrumentarium für die Wirksamkeitsüberprüfung im Alpenschutz wurde bisher den meisten politischen Ansprüchen gerecht. So wird im Zweijahresrhythmus im Rahmen von Verlagerungsberichten Rechenschaft darüber abgelegt, wie sich der alpenquerende Güterschwerverkehr entwickelt hat, wo die grössten Defizite und Risiken, aber auch Chancen liegen und welche Massnahmen in der kommenden Periode mit welcher Intensität umgesetzt werden. Die grösste Schwachstelle der permanenten Wirksamkeitsüberprüfung im Alpenschutz liegt wohl darin, dass sie nicht unabhängig ist. Sowohl Verlagerungsberichte wie auch Botschaften zu neuen Gesetzesentwürfen werden vom Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung erarbeitet. Damit geht ein Risiko einher, dass Geleistetes als gut und notwendig dargestellt werden könnte, ohne dass dafür unabhängige Kriterien Gewähr bieten würden. Niemand möchte das, was er tagtäglich macht, grundsätzlich in Frage stellen, ohne gleichzeitig unmittelbare Anpassungen vorzuschlagen. Dies würde sehr wahrscheinlich als Versäumnis interpretiert: Entweder etwas funktioniert oder es sollte geändert werden.

479

Werden unabhängige Evaluationen durchgeführt, um Einzelaspekte oder auch grössere Wirkungszusammenhänge im Alpenschutz abklären zu lassen, ist dies im Licht der Wirksamkeitsüberprüfung sicherlich zu begrüssen. Wichtig in diesem Zusammenhang erscheint insbesondere eine adäquate Berücksichtigung bzw. die Aufbereitung der Ergebnisse zuhanden der politischen Entscheidungsträger. Eine Koordination bzw. Steuerung ist bei unabhängigen Evaluationen im Alpenschutz leider ebenso wenig auszumachen wie in anderen Bereichen.

480

Gesetze, die direkte Auswirkungen auf den Verlagerungsprozess nach sich ziehen können, sollten systematisch prospektiv evaluiert werden, was heute nicht der Fall ist⁷⁰⁹. Diese Aufgabe liegt in oberster Verantwortung gestützt auf Artikel 170 BV bei der Bundesversammlung. Meist begnügt sich der Gesetzgeber indessen mit den botschaftlichen Ausführungen des Bundesrats, ohne die Grundlagen sachlich und unabhängig zu hinterfragen bzw. hinterfragen zu lassen, selbst wenn die Annahmen des Bundesrates nicht geteilt werden.

481

Das gesetzgeberische Vorgehen im Rahmen des experimentellen Weges vom befristeten Verkehrsverlagerungs- zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz ist offensichtlicher Beweis dafür, dass die bisherige Gesetzgebung im Bereich des Alpenschutzes nicht primär rationalen Wirksamkeitsüberlegungen folgt, sondern partei- bzw. interessengesteuert zu verstehen ist: Ziele werden formuliert, auch wenn sie auf keine realistische Art und Weise zu erreichen sind. Gestützt auf rationale Wirksamkeits-

482

⁷⁰⁹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 12.2, S. 176 ff.

überlegungen hätten – spätestens zum Zeitpunkt der Beratungen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes – Ziel oder Massnahmen im Alpenschutz angepasst werden müssen. Das gesetzliche Festhalten an – aus heutiger Sicht – unmöglich zu erreichenden Zielen erlaubt aber den politischen Gegenpolen im Alpenschutz die Weiterführung ihrer bisherigen Politik: Die Anhänger des Alpenschutzes können die Bemühungen rund um die Verlagerungspolitik des Bundes mit guten Gründen als ungenügend taxieren und effektivere Massnahmen fordern; die gesetzten Ziele werden schliesslich verfehlt. Kritiker der Verlagerungspolitik können auf der selben faktischen Grundlage ins Feld führen, dass die bisherigen Anstrengungen zur Verlagerung nicht zum Ziel geführt hätten, dies auch künftig nicht tun werden und dass die Verlagerungspolitik daher insgesamt als gescheitert zu betrachten sei. Ausgehend von diesem politischen Verständnis wird aber auch klar, dass Erfolg oder Misserfolg der Verlagerungspolitik der Schweiz nicht ausschliesslich am Zielerreichungsgrad gemäss Güterverkehrsverlagerungsgesetz gemessen werden sollte⁷¹⁰.

⁷¹⁰ Immerhin scheinen die Befürworter des Alpenschutzes durch die Aufnahme des Alpen-
transitbörse im Güterverkehrsverlagerungsgesetz als einziger zielgarantierender Massnahme
– ungeachtet der damit verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten – insgesamt die überzeu-
gendere politische Argumentationslinie für ein Festhalten am konkreten Verlagerungsziel für
sich beanspruchen zu können.

11. Stand der Umsetzung des Alpenschutzes

Die Entwicklung der Verkehrsmengen als zentraler Indikator im alpenquerenden Güterverkehr lässt sich am besten und kontinuierlichsten aus den Verlagerungsberichten des Bundesrats verstehen. Vorliegend werden daher die wesentlichsten Erkenntnisse aus diesen Berichten kurz zusammengefasst.

483

11.1. Fakten und Zahlen aus den Verlagerungsberichten 2002-2015

Auf einen kurzen Nenner gebracht, lassen sich die Entwicklung der Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs und die Erkenntnisse daraus wie folgt zusammenfassen: Trotz beachtlicher Erfolge der Verlagerungsanstrengungen der Schweiz wird das gesetzliche Verlagerungsziel zu keinem Zeitpunkt erreicht werden, wenn nicht die neue Massnahme der Alpentransitbörse umgesetzt werden kann. Vor dem Hintergrund dieser schlichten Erkenntnis sollen vorliegend trotzdem die Ergebnisse der Verlagerungspolitik, wie sie in den einzelnen Verlagerungsberichten des Bundesrats und in der Güterverkehrsvorlage aufgezeigt wurden, in knapper Form nachgezeichnet werden.

484

11.1.1. Die einzelnen Verlagerungsberichte

a) *Der Verlagerungsbericht 2002*

485

Der erste *Verlagerungsbericht* datiert aus dem Jahr 2002⁷¹¹ und die Berichtsperiode umfasst das erste Jahr seit Inkrafttreten der LSVA; das "Schicksalsjahr" 2001, in dem nebst weltweiten Terrorbedrohungen auch in der Schweiz einige aussergewöhnliche Ereignisse zu verzeichnen waren wie beispielsweise ein tragischer Verkehrsunfall im Gotthardstrassentunnel, der dessen monatelange Schliessung nach sich zog. Auch unter Ausklammerung des Gotthardereignisses stellt der Bericht bei der Entwicklung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs aber einen Trendbruch fest, weil sich das Wachstum erstmals seit langer Zeit verlangsamt hatte. Allerdings schwächte sich auch die Entwicklung auf der Schiene ab, was hauptsächlich auf die wirtschaftliche Baisse zurückgeführt wurde. Technisch verliefen sämtliche Einführungen und Umsetzungen neuer Instrumente und Massnahmen (wie beispielsweise der LSVA) ohne nennenswerte Probleme. Als Ziel für die folgende Periode wurde die Stabilisierung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs formuliert, wie dies auch im Verkehrsverlagerungsgesetz vorgeschrieben war⁷¹².

⁷¹¹ Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom 27. März 2002

⁷¹² Art. 3 Abs. 4 Verkehrsverlagerungsgesetz (AS 2000 2864)

b) *Der Verlagerungsbericht 2004*

486 Der *Verlagerungsbericht 2004*⁷¹³ zeigte auf, dass das angepeilte Zwischenziel, den alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse zu stabilisieren, in der Berichtsperiode 2002-2003 erreicht werden konnte. Im Jahr 2003 konnte gegenüber dem Referenzjahr 2000 ein Rückgang um 8% festgestellt werden. Gleichzeitig stieg aufgrund der LSVA die durchschnittliche Auslastung (bzw. Beladung) der schweren Güterverkehrsfahrzeuge und insgesamt konnten daher mit weniger Fahrzeugen mehr Güter transportiert werden. Bereits im zweiten Verlagerungsbericht deutete der Bundesrat indessen an, dass die weitere erfolgreiche Umsetzung der Verlagerungspolitik von Faktoren abhängig sei, die ausserhalb des Einflussbereichs der Schweiz lägen (wie beispielsweise die Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik, die Konjunktur oder auch ausserordentliche Beschränkungen der Infrastrukturen)⁷¹⁴.

c) *Die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage*

487 Statt in einem Verlagerungsbericht 2006 wurde die Entwicklung der Jahre 2004-2006 in der *Botschaft zur Güterverkehrsvorlage*⁷¹⁵ aufgezeigt. Unter gleichzeitiger Feststellung positiver Tendenzen auf Schiene und Strasse⁷¹⁶ wurde in der Botschaft zur Güterverkehrsvorlage erstmals klar gesagt, dass das Verlagerungsziel von maximal 650'000 alpenquerenden Fahrten des Güterschwerverkehrs bis 2009 nicht erreichbar sein werde. Der Bundesrat schlug deshalb vor, das Verlagerungsziel zu verschieben, und zwar auf jenen Zeitpunkt, der bereits in der Botschaft zum vorgängigen Verkehrsverlagerungsgesetz vorgeschlagen worden war, nämlich auf zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels. Als Zwischenziel sollte spätestens im Jahr 2011 die Millionengrenze alpenquerender Fahrten des Güterschwerverkehrs unterschritten werden. Es wurde ebenfalls vorgeschlagen, bis zum Zeitpunkt, in dem eine Alpentransitbörse eingeführt werden könne, die bisher umgesetzten Massnahmen beizubehalten, da ein Verzicht auf diese Förderung "bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen zu mehr Strassenverkehr führen und das Ziel von

⁷¹³ Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004

⁷¹⁴ Vgl. Verlagerungsbericht 2004, S. 5.

⁷¹⁵ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4377; neben dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz als Nachfolgeerlass zum Verkehrsverlagerungsgesetz umfasste die Güterverkehrsvorlage auch noch Anpassungen des Transportrechts, der Anschlussgleis-Gesetzgebung sowie der Haftpflichtregelung im Eisenbahngesetz.

⁷¹⁶ Im Jahr 2006 wurden (gegenüber dem Referenzjahr 2000) 16% weniger Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse gemessen, während die Schiene in den Jahren 2004-2006 konstant hohe Wachstumsraten verzeichnete (vgl. Botschaft Güterverkehrsvorlage, S. 4378).

650'000 Fahrten in weite Ferne rücken⁷¹⁷ liessen. Die in der Botschaft vorgeschlagene gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Alpentransitbörse⁷¹⁸ wurde vom Gesetzgeber später allerdings relativiert: Der Bundesrat darf zwar international verhandeln und völkerrechtliche Verträge abschliessen, für die Umsetzung soll er aber der Bundesversammlung eine zusätzliche Botschaft mit einem Gesetzesentwurf unterbreiten⁷¹⁹.

d) *Der Verlagerungsbericht 2009*

Der erste *Verlagerungsbericht* gemäss Güterverkehrsverlagerungsgesetz datiert aus dem Jahr 2009⁷²⁰ und umfasst eine zweieinhalbjährige Berichtsperiode von anfangs 2007 bis Juni 2009. Die in den früheren Berichten vermeldeten Zwischenerfolge mussten wieder relativiert werden; die Zahl alpenquerender Fahrten im Güterschwerverkehr war wieder gestiegen, im Jahr 2007 gar um 7%. Die Dynamik des Schienengüterverkehrs schwächte sich in der gleichen Zeit ab und legte in der Berichtsperiode noch etwas mehr als einen Prozentpunkt zu. Dies führte dazu, dass sich im Jahr 2007 der Modal Split im alpenquerenden Güterverkehr auf 64% (Schiene) zu 36% (Strasse) veränderte. Als Haupterklärung für diese Entwicklung wurde das deutliche Wirtschaftswachstum in den Jahren 2007 und 2008 genannt. Die von den verschiedenen Verlagerungsinstrumenten und -massnahmen ausgehenden Impulse seien davon überlagert worden. Mit bisher ungesehener Deutlichkeit wurde im Verlagerungsbericht 2009 bekannt gegeben, dass auch das gesetzliche Zwischenziel für das Jahr 2011 nicht erreicht werden könne, weil die Einführung einer Alpentransitbörse als zusätzlicher und vor allem äusserst wirksamer Massnahme für die Erreichung der quantitativen Ziele unerlässlich wäre.

488

⁷¹⁷ Botschaft Güterverkehrsvorlage, S. 4379; diese Argumentation ist insofern zutreffend, als ein Verzicht auf die Fördermassnahmen zweifellos zwischenzeitlich zu mehr Strassenverkehr führen würde. Eine Einführung einer Alpentransitbörse wäre aber auf eine vorgängige Umsetzung dieser Massnahmen nicht angewiesen und stellt gleichzeitig das einzige wirksame Mittel zur Erreichung des quantitativen Verlagerungsziels dar, wie dies aus der Botschaft hervorgeht.

⁷¹⁸ Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen in Abschnitt 13.2.1.b), S. 193 f.

⁷¹⁹ Vgl. Art. 6 Abs. 1 GVVG. Diese Lösung entsprach einem Antrag der Kommissionsminorität und stellte einen Kompromiss dar zwischen einem Antrag auf Verpflichtung des Bundesrats auf ein möglichst rasches Vorgehen und einem vorgeschlagenen Verzicht auf die Alpentransitbörse; allerdings stimmte die SVP-Fraktion im Nationalrat dennoch geschlossen gegen das Güterverkehrsverlagerungsgesetz.

⁷²⁰ Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2009

e) *Der Verlagerungsbericht 2011*

489 Der *Verlagerungsbericht 2011*⁷²¹ zeigte wie schon sein Vorgänger auf, dass das wirtschaftliche Umfeld treibender Faktor für die Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs ist. Allerdings wurden in der Berichtsperiode Juni 2009 - Juni 2011 unterschiedliche Effekte beobachtet. Während der alpenquerende Güterverkehr, vorab der Schienengüterverkehr in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 einbrach, setzte im anschliessenden Jahr eine grosse Dynamik ein, die sich wiederum bei der Entwicklung des Schienengüterverkehrs mit einer Wachstumsrate von 15% akzentuierte. Noch deutlicher als seine Vorgänger äusserte sich der Verlagerungsbericht 2011 zur Zielerreichung: Weder das Zwischenziel (max. 1 Mio. alpenquerende Fahrten schwerer Strassengüterfahrzeuge im Jahr 2011), noch das Hauptverlagerungsziel (max. 650'000 Fahrten bis zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbassistentunnels) seien mit den vorhandenen Instrumenten und Massnahmen zu erreichen. Auch die Einführung einer Alpentransitbörse, Voraussetzung für die Zielerreichung, finde international keine Akzeptanz. In aller Deutlichkeit wurde im Verlagerungsbericht 2011 erstmals ausgeführt: "Der Bundesrat sieht keine Möglichkeit, innerhalb des Rahmens der schweizerischen Bundesverfassung und der geltenden internationalen Abkommen Massnahmen zu ergreifen, die die Erreichbarkeit des Verlagerungsziels ermöglichen"⁷²². Trotzdem schlug der Bundesrat verschiedene zusätzliche Massnahmen vor, die aber allesamt nur einen geringen Beitrag zur Verlagerung leisten können. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, thematisierte der Bundesrat zum ersten Mal eine Anpassung des quantitativen Verlagerungsziels, dies weniger als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes, das dieses Ziel perpetuiert hatte.

f) *Der Verlagerungsbericht 2013*

490 Der *Verlagerungsbericht 2013*⁷²³ zeigte auf, dass die alpenquerenden Fahrten schwerer Güterfahrzeuge auf der Strasse in der relevanten Berichtsperiode zurückgingen. Per Ende 2012 wird gegenüber dem Referenzjahr 2000 eine Reduktion von -13.9% ausgewiesen. Der alpenquerende Schienengüterverkehr ging zwar in derselben Zeitspanne ebenfalls zurück, jedoch in geringerem Ausmass, so dass sich der Modal Split wieder etwas zugunsten der Schiene verschob. Die Wirksamkeit der Verlagerungsinstrumente und der flankierenden Massnahmen wurde im Bericht mit vermiedenen 650'000-700'000 alpenquerenden Fahrten des Güterschwerverkehrs auf der Strasse quantifiziert. Wie bereits im Verlagerungsbericht 2011 be-

⁷²¹ Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom Dezember 2011

⁷²² Verlagerungsbericht 2011, S. 6

⁷²³ Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013

stätigte der Bundesrat erneut, dass die Verlagerungsziele nicht erreicht werden könnten, weil keine zusätzlichen effektiven Massnahmen umsetzbar seien. Die EU habe deutlich gemacht, dass "limitierende Schwerverkehrsmanagement-Instrumente nur sehr schwer mit EU-Recht vereinbar"⁷²⁴ seien. Zudem führt der Bundesrat im Verlagerungsbericht 2013 aus, dass er beabsichtige, künftige Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes im Zusammenhang mit einer verstärkten "Einbindung der Verlagerungspolitik in die Klima- und Energiepolitik der Schweiz"⁷²⁵ zu erörtern⁷²⁶.

g) *Der Verlagerungsbericht 2015*

Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat den *Verlagerungsbericht 2015* verabschiedet. In der Berichtsperiode 2012-2014 gingen die Fahrten im alpenquerenden schweren Strassengüterverkehr um über 10% zurück. Im Jahr 2014 lag die Fahrtenzahl damit insgesamt noch knapp über einer Million, das heisst nur noch wenig über dem gesetzlichen Zwischenziel, das für das Jahr 2011 festgelegt worden war. Im gleichen Zeitraum wuchs die Schiene etwa im gleichen Umfang (+9.9%) und konnte damit den alpenquerenden Modal Split per Ende 2014 auf über 67% zu ihren Gunsten verbessern.

491

Die Belastung des Alpenraums durch Luftschadstoffe ist – gemessen an den gesetzlichen Grenzwerten – nach wie vor zu hoch, insbesondere durch Stickoxid- und Russ-Immissionen.

492

Die Anzahl der aufgrund der Verlagerungsanstrengungen vermiedenen alpenquerenden Fahrten des schweren Strassengüterverkehrs wurde – gegenüber dem Verlagerungsbericht 2013 – leicht nach unten korrigiert und auf 600'000 beziffert. Zur Inbetriebnahme des Gotthardbasistunnels wird ein „Massnahmenpaket“ umgesetzt,

493

⁷²⁴ Verlagerungsbericht 2013, S. 7.

⁷²⁵ Verlagerungsbericht 2013, a.a.O.

⁷²⁶ Der Bundesrat drückt sich im Verlagerungsbericht 2013 auf den ersten Blick widersprüchlich aus, indem er zunächst feststellt, dass heute keine zusätzlichen Massnahmen absehbar sind, "die die Zielerreichung im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmungen und internationalen Abkommen – insbesondere dem Landverkehrsabkommen mit der EU – gewährleisten könnten" (Verlagerungsbericht 2013, S. 6). Dann führt er aber weiter aus, dass er im Zusammenhang mit der künftigen Einschätzung der Entwicklung der Emmissionen von Luftschadstoffen und Lärm "die Effektivität, Effizienz und Verhältnismässigkeit neuer Massnahmen – im Sinne einer Gesamtsicht – im Rahmen der politischen Diskussion erörtern" (S. 7) möchte. Diese Verkläuterung bedeutet wohl nichts anderes, als dass der Bundesrat von den nicht erreichbaren quantitativen Verlagerungszielen auf Umweltziele im alpenquerenden Güterverkehr umschwenken bzw. eine entsprechende politische Grundlegendiskussion lancieren möchte (so auch die Ausführungen im Bericht auf S. 154 f.)

dass aus einer Anpassung der LSV⁷²⁷ und aus einer befristeten Verbilligung der Trassenpreise im alpenquerenden Schienengüterverkehr besteht.

- 494 Alle beschlossenen Massnahmen und Verlagerungsinstrumente (wie z.B. der neue Gotthardbasistunnel) werden aber nicht dazu führen, dass die gesetzlichen Ziele erreicht werden können; vor diesem Hintergrund konkretisiert der Bundesrat im Verlagerungsbericht 2015 die im Verlagerungsbericht 2013 angeregte politische Diskussion zur „Weiterentwicklung“ des Alpenschutzes gemäss folgenden schematisch dargestellten Optionen:



Abbildung 16: Status-quo und mögliche Optionen zur Weiterentwicklung des Alpenschutzes⁷²⁸

- 495 Der Bundesrat beabsichtigt vor diesem Hintergrund, dem Parlament eine Auslegung zur Frage der langfristigen Ausrichtung und Weiterentwicklung der schweizerischen Verlagerungspolitik zu unterbreiten. Dabei soll die Frage untersucht werden, "ob der in der Verfassung verankerte und unbestrittene Alpenschutz auf weitere Bereiche und Faktoren mit negativen Umweltauswirkungen ausgeweitet werden soll"⁷²⁹.

11.1.2. Zusammenfassung

- 496 Nach anfänglichen Erfolgen der Verlagerungspolitik, die durch eine Stabilisierung der Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse und grosse Zuwachsraten im alpenquerenden Schienengüterverkehr gekennzeichnet waren, folgte eine Phase mit unsteten Entwicklungen auf Schiene und Strasse. Die Gründe hierfür wurden vor allem im wirtschaftlichen Umfeld geortet. Die neusten Zahlen zeigen zwar wiederum sinkende Fahrtenzahlen im alpenquerenden Strassengüterverkehr. Das gesetzliche Zwischenziel von maximal einer Million Fahrten pro Jahr hätte im Jahre 2011 erreicht und anschliessend gehalten werden sollen; es wurde

⁷²⁷ Es geht im Wesentlichen um eine Abklassierung einzelner Emissionskategorien, was vom Bundesrat Mitte April 2015 noch mit Hinweis auf die Frankenstärke für das Jahr 2016 abgelehnt worden war (vgl. dazu SECO, Medienmitteilung vom 15. April 2015 – Aussprache des Bundesrates zur Frankenstärke).

⁷²⁸ Quelle: Verlagerungsbericht 2015, S. 126.

⁷²⁹ Verlagerungsbericht 2015, S. 129.

(noch) nicht erreicht. Das Hauptverlagerungsziel von jährlich maximal 650'000 alpenquerenden Fahrten im Güterschwerverkehr auf der Strasse wird mit den zur Verfügung stehenden Massnahmen zu keinem Zeitpunkt erreicht werden.

Der effektive Nutzen der Verlagerungsinstrumente und der flankierenden Massnahmen wurde evaluiert und pro Jahr auf 600'000 vermiedene alpenquerende Fahrten schwerer Güterfahrzeuge auf der Strasse quantifiziert. Sämtliche zahlenmässigen Ziele scheinen dennoch in weite Ferne gerückt zu sein (sofern sie denn überhaupt jemals näher lagen). 497

Die offensichtliche Unmöglichkeit, das quantitative Ziel im Alpenschutz zu erreichen, die sich bereits seit Beginn der Umsetzung der Verlagerungspolitik abzeichnete, scheint in jüngster Zeit einen Meinungsumschwung zu begünstigen, indem eine politische Diskussion der geltenden Ziele im Alpenschutz durch den Bundesrat neu lanciert wird und dem Parlament eine Auslegung zur "Weiterentwicklung" des Alpenschutzes präsentiert werden soll. 498

11.2. Würdigung

Das permanente Monitoring der Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs und der Wirkung der flankierenden Massnahmen sowie die damit zusammenhängende institutionalisierte Berichterstattung in Form der Semesterberichte und der zweijährlichen Verlagerungsberichte an die Bundesversammlung bewegen sich auf einem sehr hohen und professionellen Stand. Die Verlagerungsberichte umfassen bisweilen auch Ergebnisse unabhängiger Evaluationen, die verwaltungsseitig in Auftrag gegeben wurden. Der Umstand, dass die Verlagerungsberichte selbst von der Verwaltung erarbeitet bzw. vom Bundesrat verabschiedet werden, birgt aber auch das Risiko, dass Ergebnisse nicht völlig neutral und wertfrei transportiert werden, sondern dazu benutzt werden könnten, das eigene Handeln und politische Entscheide zu legitimieren. 499

Die gesetzlichen Verlagerungsziele im Alpenschutz, die in einer ersten Phase vom befristeten Verkehrsverlagerungsgesetz vorgegeben gewesen waren und dann durch das Güterverkehrsverlagerungsgesetz im Jahr 2010 perpetuiert, jedoch auf der Zeitachse verschoben wurden, können nicht erreicht werden. Dass dies so sein würde, war freilich zu jedem Zeitpunkt klar; mindestens jedenfalls den Experten, die sich mit der Materie auseinandergesetzt hatten. Vor diesem Hintergrund erscheint es offensichtlich, dass der prospektiven Gesetzesevaluation weder vor der Verabschiedung des Verkehrsverlagerungsgesetzes noch des nachfolgenden Güterverkehrsverlagerungsgesetzes eine tatsächliche Bedeutung beigemessen worden war. Nicht einmal retrospektiv wurden anhand empirischer Werte auf einer rationalen Ebene sachlich nachvollziehbare politische Schlüsse gezogen beim Übergang vom 500

Verkehrsverlagerungs- zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz. Anders ist es nicht zu erklären, dass der Bundesrat nur wenige Jahre nach der Perpetuierung des mit den umsetzbaren Massnahmen unmöglich erreichbaren Verlagerungsziels eine Diskussion zu dessen Ersatz lanciert, ohne dass sich die relevanten Umstände in der Zwischenzeit entscheidend geändert hätten.

- 501 Die Evaluationen im Alpenschutz zeigen: Die politische Agenda hat offenbar massgeblichen Einfluss auf das Vorgehen sowie den Umgang mit den Ergebnissen. Ziele im Alpenschutz dienen oftmals in erster Linie den eigenen politischen Interessen. Etwas mehr zielgerichtete Vernunft dürfte dem Alpenschutz als verfassungsrechtlichem Auftrag wahrscheinlich gerechter werden.
- 502 Der Umstand, dass die quantitativen Ziele nicht erreicht wurden, sollte nicht über die verzeichneten Erfolge hinwegtäuschen. Zwar wird das angestrebte Endergebnis mit dem bestehenden Instrumentarium nicht herbeigeführt werden können, das war aber vorhersehbar. Die vermiedenen Fahrten im alpenquerenden Güterschwerverkehr auf der Strasse und damit die Wirkungen der Verlagerungsinstrumente und der flankierenden Massnahmen erscheinen aber dennoch beachtlich; ohne sie wären heute tatsächlich mehr als anderthalb mal so viele Fahrten zu verzeichnen⁷³⁰.
- 503 Die künftige Diskussion um eine so genannte „Weiterentwicklung“ des Alpenschutzes, die der Bundesrat lanciert hat, darf aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu einem Abweichen von den – nach wie vor – verbindlichen Zielen im Alpenschutz führen⁷³¹. Diesem Aspekt ist einerseits bei der inhaltlichen Ausgestaltung künftiger Ziele wie auch bei der Wahl der Anpassungsform (Gesetzesanpassung oder Verfassungsänderung) Rechnung zu tragen.

⁷³⁰ Vgl. dazu Rz. 490, S. 168 f.

⁷³¹ Vgl. dazu auch Abschnitt 13.2.2, S. 196 ff.

12. Gesetzesevaluation im Alpenschutz

12.1. Ausführungsgesetzgebung von Artikel 84 BV

Wie vorne dargelegt⁷³², handelt es sich bei der Regulierung im Alpenschutz um einen klassischen Fall von experimenteller Gesetzgebung. Erst wurde zur Umsetzung von Artikel 84 der Bundesverfassung das befristete Verkehrsverlagerungsgesetz mit einer Evaluationsklausel versehen und in Kraft gesetzt. Vor Ablauf der Geltungsdauer wurde dann vom Bundesrat das Güterverkehrsverlagerungsgesetz mit dem gleichen quantitativen Verlagerungsziel und denselben Fördermassnahmen vorgeschlagen, vom Parlament beraten und schliesslich beschlossen. Einzige wesentliche Unterschiede zum Vorgängererlass bilden der angepasste Zielerreichungshorizont sowie die Idee der Alpentransitbörse. Auf der Basis der evaluationstheoretischen Erkenntnisse bedeutet dieses gesetzgeberische Vorgehen, dass sich die Massnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung bewährt haben und darum vom Provisorium des Verkehrsverlagerungsgesetzes in einen dauerhaften Zustand überführt wurden. Die umsetzbaren Massnahmen sind zwar nur eingeschränkt zielführend, weisen aber eine durchaus akzeptable Erfolgsbilanz aus⁷³³. Sie werden aber doch niemals dazu führen, dass das Verlagerungsziel erreicht werden wird. Sowohl vor, während wie auch nach der Geltungsdauer des Verkehrsverlagerungsgesetzes war dies grundsätzlich bekannt. Welche sind die konkreten Gründe für diese Art und Weise der Legiferierung? Weshalb sind nicht erreichbare gesetzliche Ziele im gesetzgeberischen Prozess mehrheitsfähig?

504

Im Zusammenhang mit dem Alpenschutz sind unter den politischen Entscheidungsträgern im Wesentlichen drei Hauptgruppierungen zu unterscheiden: Zunächst können diejenigen Akteure identifiziert werden, die hinter dem Verfassungsauftrag stehen und ihm höchste Priorität beimessen; es sind dies die eigentlichen "Alpenschützer". Dann gibt es eine grosse Gruppe von Politikern und Politikerinnen, die den Alpenschutz als Verfassungsauftrag durchaus anerkennen, aber kompromissbereiter und pragmatischer als die Alpenschützer an das Thema herangehen, man könnte sie als "Alpenschutzpragmatiker" bezeichnen. Schliesslich gibt es noch Gegner bzw. Skeptiker der Verlagerungspolitik, die den Verfassungsauftrag aus Artikel 84 der Bundesverfassung im Grunde nicht anerkennen, sich jedenfalls nicht

505

⁷³² Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 9.4, S. 150 f.

⁷³³ Der Verlagerungsbericht 2015 quantifiziert die Wirkung der Verlagerungsinstrumente und der flankierenden Massnahmen auf 600'000 verlagerter bzw. vermiedener alpenquerender Fahrten im schweren Güterverkehr auf der Strasse pro Jahr und stützt sich dabei auf Ecoplan/INFRAS, Strassengüterverkehr in der Schweiz: Entwicklung im alten und neuen Verkehrsregime, Aktualisierung für die Jahre 2005 bis 2009, Schlussbericht vom 22. September 2011 zuhanden des ARE; vgl. zu diesem Thema auch Rz. 490, S. 168 f.

dazu verpflichtet fühlen, ihn umzusetzen; dabei handelt es sich um die Gruppe der "Alpenschutzkritiker"⁷³⁴.⁷³⁵

- 506 "In der Botschaft wurde es angetönt, und im verlangten Zusatzbericht vom 16. August dieses Jahres wurde es ausdrücklich gesagt: "Die Erreichbarkeit des Verlagerungsziels von 650 000 schweren Nutzfahrzeugen ist nur bei Einführung einer Alpentransitbörse gewährleistet." *Die Kommission ist davon nicht überzeugt.* Es gibt – wie schon in den letzten sechs Jahren – auch eine Verlagerungspolitik ohne Alpentransitbörse.⁷³⁶ Besser als durch dieses Zitat des Kommissionssprechers der KVF-S⁷³⁷ im Rahmen der Eintretensdebatte zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz kann nicht veranschaulicht werden, dass die Politik sich nicht immer um Evidenzen kümmert; sie hat es nicht nötig. Sie kann sich über wissenschaftliche Selbstverständlichkeiten leichtfüssig hinwegsetzen. Tatsächlich ist die zitierte Aussage inhaltlich schlicht falsch, jede wissenschaftliche Betrachtung der Wirkungszusammenhänge im Alpenschutz zeigt das schlüssig auf. Die vorbereitende Kommission kann es sich aber offenbar – auch politisch – leisten, über Evidentes hinweg zu sehen, ohne aufzuzeigen, wie denn das Verlagerungsziel mit den bekannten Instrumenten und flankierenden Massnahmen der Verlagerungspolitik plötzlich doch erreicht werden könnte. Die Politik darf mit anderen Worten auf das Unmögliche hoffen und dies sogar zum Programm machen; auch das Beschreiten des Wegs in Richtung eines unmöglichen Ziels kann selbstverständlich pragmatisches, politisches Programm sein. Dieser Umstand steht aber in einem gewissen Gegensatz zum Wirksamkeitsüberprüfungsauftrag des Artikels 170 der Bundesverfassung; dies vor allem dann, wenn die gesetzlichen Ziele trotz evidenter Nichterreichbarkeit als verbindlich beibehalten werden.
- 507 Die durch den Kommissionssprecher geäusserte Meinung bei der Eintretensdebatte zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz ist aber als mehrheitsfähig zu betrachten und entspricht offensichtlich der Sicht vieler "Alpenschutzpragmatiker". Die grosse Schwachstelle dieser Sichtweise ist, dass sie an quantitativen Zielen festhält, aber wenig bis keine Argumente bereit hält, wie sie erreicht werden sollen. Das erscheint auf den ersten Blick zwar nicht als sonderlich pragmatisch. Trotzdem wird

⁷³⁴ Wird das Abstimmungsverhalten im Rahmen der Gesamtabstimmung des Nationalrats als diesbezüglicher Massstab herangezogen, gehört dazu unter anderem die gesamte SVP-Fraktion (vgl. dazu auch Fn. 719, S. 167).

⁷³⁵ Dies lässt sich am besten nachvollziehen, wenn z.B. die Voten im Zusammenhang mit der Beratung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes betrachtet werden (vgl. dazu AB 2007 S 891 ff. sowie AB 2008 N 1087 ff.).

⁷³⁶ Alt Ständerat Thomas Pfisterer in AB 2007 891 (*kursive Hervorhebung* durch den Verfasser).

⁷³⁷ Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats

diese Mehrheitshaltung aber nur durch politische Extrempositionen in Frage gestellt, indem entweder ein aussenpolitisch schwer vorstellbarer Alleingang der Schweiz zur verlagerungspolitischen Zielerreichung oder aber die Aufgabe der Verlagerungspolitik bzw. der bisherigen Verlagerungsziele gefordert werden. Es erscheint den meisten politischen Entscheidträgern offenbar vorteilhafter, ein breit abgestütztes Verlagerungsziel beizubehalten und zu verfolgen; ob das Ziel tatsächlich erreicht werden kann, bleibt dabei allerdings sekundär.

Was kommt nach dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz? Die jüngste im Rahmen der Berichterstattung zur Verlagerungspolitik geschilderte Entwicklung legt nahe, dass sich die "Alpenschutzpragmatiker" von quantitativen Zielen im Alpenschutz verabschieden möchten, oder dass dies zumindest breit politisch diskutiert werden soll. Angesichts des auf Dauer nicht erreichbaren Ziels, das schon bald – zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels – als gesetzgeberisches Versagen gedeutet werden könnte, scheint die Lenkung der Verlagerungsdiskussion in Richtung anderer Ziele, beispielsweise im Umweltbereich, als mögliche Fortführung des pragmatischen Weges. Eine andere Frage betrifft freilich die Verfassungsmässigkeit einer solchen Anpassung der Verlagerungspolitik⁷³⁸.

508

Schliesslich sind auch die Meinungs- und Mehrheitsverhältnisse beim Volk betreffend die Verlagerungspolitik stetem Wandel unterworfen. Was vor über 20 Jahren noch knapp mehrheitsfähig war, muss dies heute nicht mehr unbedingt sein. Die Antizipierung einer veränderten Gesinnung des Verfassungsgebers durch die Bundesversammlung erscheint zwar in einem Bereich wie dem Alpenschutz, wo der Verfassungsgeber historisch klare Ziele vorgegeben hat, rechtsstaatlich fragwürdig⁷³⁹, kann politisch aber durchaus als pragmatisch gelten. Bisher wurden zentrale Grundsätze der Verlagerungspolitik durch das Stimmvolk zwar bestätigt⁷⁴⁰, wie lange dies noch so bleibt, ist aber ungewiss. Ein Prüfstein in diesem Zusammenhang stellt die Abstimmung zur 2. Strassentunnelröhre am Gotthard dar.

509

⁷³⁸ Vgl. dazu Abschnitt 13.2.2, S. 196 ff.

⁷³⁹ Zu den Grenzen geltungszeitlicher Verfassungsauslegung vgl. Rz. 579, S. 197 (mit Hinweisen auf die Literatur).

⁷⁴⁰ Zuletzt äusserte sich dies im Jahr 2004 im Zusammenhang mit der Abstimmung zum Gegenentwurf zur Volksinitiative "Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen", bei der eine zweite Röhre des Gotthardstrassentunnels zur Diskussion stand und mit dem Gegenentwurf abgelehnt wurde (vgl. dazu LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen, S. 639 f.).

12.2. Gesetzgebungsprojekte mit Relevanz im Alpenschutz

- 510 Neben dem eigentlichen Grunderlass im Alpenschutz in Form des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes als Ausführungsgesetz zu Artikel 84 der Bundesverfassung gibt es Gesetzgebungsprojekte, die ebenfalls direkte Auswirkungen auf die Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs aufweisen. Im Folgenden sollen die wichtigsten dieser Erlasse auf ihre prospektive Evaluation hin untersucht werden: Werden Auswirkungen von Gesetzgebungsprojekten auf die Verkehrsentwicklung und damit Zielerreichung im Alpenschutz systematisch untersucht?
- 511 Im Zentrum der Betrachtung stehen die Vorlagen betreffend den 4-Meter-Korridor, FABI, den Schienengüterverkehr in der Fläche sowie den geplanten Ausbau der alpenquerenden Strasseninfrastruktur.

12.2.1. 4-Meter-Korridor

- 512 Am 1. Juni 2014 ist das Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT vom 13. Dezember 2013⁷⁴¹ in Kraft getreten. Es regelt die Realisierung und die Finanzierung baulicher Massnahmen, damit auf dem Nord-Süd-Schienengüterverkehrskorridor Sattelaufliieger mit einer Eckhöhe von 4 Metern im kombinierten Verkehr transportiert werden können. Zu diesem Zweck müssen die Zulaufstrecken zur NEAT in der Schweiz und in Italien angepasst werden.⁷⁴² Dafür werden Mittel von insgesamt CHF 940 Mio. über den FinöV-Fonds bzw. den nachfolgenden Bahninfrastrukturfonds BIF zur Verfügung gestellt.
- 513 Das 4-Meter-Korridor-Gesetz ist seit dem 1. Juni 2014 in Kraft.
- 514 Zwar dient der vorgesehene Ausbau der Schieneninfrastruktur auch dem Personenverkehr, indem die Erweiterungen des so genannten "Lichtraumprofils"⁷⁴³ den Einsatz von Doppelstockzügen und damit eine Kapazitätserweiterung im Fernverkehr

⁷⁴¹ 4-Meter-Korridor-Gesetz (SR 742.140.4)

⁷⁴² Vgl. zum Ganzen die Botschaft zu Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard vom 22. Mai 2013, BBl 2013 3823.

⁷⁴³ "Als Lichtraumprofil wird eine definierte Umgrenzungslinie bezeichnet, die meist für die senkrechte Querebene eines Fahrweges (beispielsweise von Straßen oder Bahn-Gleisen) bestimmt wird. Mit dem Lichtraumprofil wird einerseits der „lichte Raum“ vorgeschrieben, der auf dem Fahrweg von Gegenständen freizuhalten ist, andererseits dient es auch als konstruktive Vorgabe für die Bemessung der vorgesehenen Fahrzeuge. Diese dürfen im Querschnitt nicht die vorgegebenen Grenzlinien überschreiten, wobei auch berücksichtigt werden muss, ob sie bei besonderer Länge auch in Kurven noch innerhalb des Lichtraumprofils bleiben" (Quelle: wikipedia.org; abgerufen am 2. August 2015).

ermöglichen⁷⁴⁴; der Treiber der Anpassungen ist aber der alpenquerende Schienen-
güterverkehr und die damit verbundene Verlagerungspolitik der Schweiz.

Die geplanten Anpassungen der Infrastruktur werden die Produktivität der Schiene 515
und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Strasse verbessern. Dies er-
scheint ohne Weiteres nachvollziehbar und wird auch in der zugrundeliegenden
Botschaft ausgeführt.

Die Botschaft bietet aber auch quantitative Anhaltspunkte, wie sich die Infrastruk- 516
turanpassungen auf die alpenquerenden Güterverkehrsströme auswirken werden:

	Jahr 2020		Jahr 2030	
	NEAT alleine	Inkl. 4-Meter- Korridor	NEAT alleine	Inkl. 4-Meter- Korridor
Schwere Güterfahrzeuge	-70 000	-210 000	-80 000	-240 000
Sendungen im kombinierten Verkehr	+105 000	+250 000	+115 000	+250 000

Abbildung 17: Auswirkungen der NEAT und des 4-Meter-Korridors auf den Verkehr⁷⁴⁵

Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf Vertiefungen, die auf einer externen 517
Studie⁷⁴⁶ basieren⁷⁴⁷. Damit wurden prospektiv und in verschiedenen Szenarien An-
gaben zur Beeinflussung der alpenquerenden Güterverkehrsmenge gemacht. Die
verbleibende "Restmenge" alpenquerender Fahrten schwerer Güterfahrzeuge wird
auf 1.35-1.4 Mio prognostiziert, was somit klar am gesetzlichen Verlagerungsziel
vorbeigeht⁷⁴⁸.

12.2.2. FABI

Die FABI-Vorlage sicherte die künftige Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur⁷⁴⁹ 518
und stellte damit eines der bedeutendsten Gesetzgebungsprojekte im Verkehrsbe-
reich der letzten Jahrzehnte dar. Ein unbefristeter Bahninfrastrukturfonds (BIF), der
unter anderem aus den bisherigen FinöV-Quellen LSVA, Mehrwertsteuerpromille,

⁷⁴⁴ So die Botschaft 4-Meter-Korridor, S. 3825.

⁷⁴⁵ Quelle: Botschaft 4-Meter-Korridor, S. 3845.

⁷⁴⁶ Nämlich: INFRAS, Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Ver-
lagerungsziels im Güterverkehr, 2012.

⁷⁴⁷ Art und Methodik der "Vertiefungen" werden in der Botschaft nicht transparent gemacht.

⁷⁴⁸ Vgl. Botschaft 4-Meter-Korridor, S. 3846.

⁷⁴⁹ Vgl. den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfra-
struktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr") vom
20. Juni 2013, BBl 2013 4721.

Mineralölsteuergelder sowie aus neuen Finanzquellen gespiesen werden wird, stellt die Finanzierung für einen etappenweisen Ausbau der Eisenbahninfrastruktur auf eine verlässliche Grundlage.

- 519 Als direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr"⁷⁵⁰ wollte der Bundesrat in der FABI-Botschaft zunächst die Verlagerung des Güterverkehrs nicht in eine neue Verfassungsbestimmung zur Finanzierung übernehmen⁷⁵¹, wie dies die Initiative noch vorgesehen hatte. Das Parlament änderte den Gegenentwurf bzw. den neuen Artikel 81a der Bundesverfassung schliesslich dahingehend, dass nun "die Belange des Güterverkehrs ... angemessen zu berücksichtigen"⁷⁵² sind. Unabhängig von der gewählten Terminologie erscheint klar, dass die Sicherung genügender und qualitativ hochwertiger Trassen für den Schienengüterverkehr ein zentrales Element für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene darstellt. Im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (STEP) soll unter anderem die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs "durch wettbewerbsfähige Transportzeiten, Pünktlichkeit und günstige Produktionsbedingungen erhöht werden"⁷⁵³.
- 520 Die FABI-Vorlage mit sämtlichen Regulierungsanpassungen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe tritt auf den 1. Januar 2016 in Kraft.
- 521 Dem Alpenschutz bzw. der schweizerischen Verlagerungspolitik wurde sowohl in der Botschaft wie auch in der parlamentarischen Behandlung von FABI ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Es wurden viele qualitative Aussagen gemacht, wonach zusätzliche Kapazitäten und attraktive Produktionsverbindungen grundlegend für den Erfolg der Verlagerungspolitik seien.
- 522 Quantitativ enthalten weder Botschaft noch Zusatzberichte Angaben über die Auswirkungen von FABI auf den Alpenschutz. Selbstverständlich muss in diesem Zusammenhang eingeräumt werden, dass Aussagen über die Entwicklung alpenquerender Verkehrsströme auf Schiene und Strasse mit oder ohne FABI nur sehr schwer zu machen sind und hierzu aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge sicherlich verschiedene Abstraktionen und Grundlagenvereinfachungen erforderlich gewesen wären. Solche Überlegungen sind in anderen Zusammenhängen indessen bereits nachvollziehbar und transparent erarbeitet worden⁷⁵⁴. Wenn

⁷⁵⁰ Vgl. dazu den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1755.

⁷⁵¹ Vgl. zum Ganzen die Botschaft FABI.

⁷⁵² Neuer Art. 81a BV, der per 1. Januar 2016 in Kraft tritt.

⁷⁵³ Botschaft FABI, S. 1580

⁷⁵⁴ Vgl. im Zusammenhang mit der Fertigstellung der NEAT z.B. INFRAS, NEAT.

schon dem Schienengüterverkehr und insbesondere der schweizerischen Verlagerungspolitik ein derart zentraler Stellenwert eingeräumt wird bei der FABI-Vorlage, wären substanziertere Angaben über entsprechende Auswirkungen durchaus angebracht gewesen.

Auch wenn die konkreten Ausbauschritte noch nicht entscheidungsreif sind, wurde schliesslich der Nutzen für den Güterverkehr in der Botschaft wie folgt dargestellt:

523

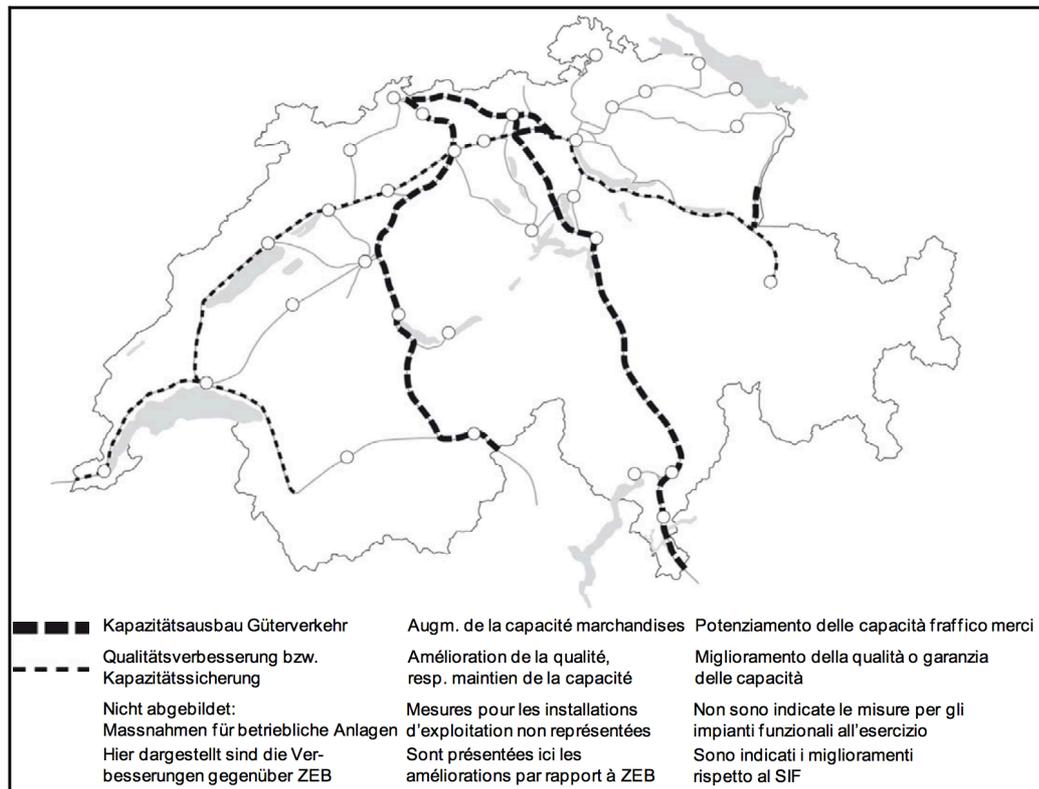


Abbildung 18: Nutzen des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) für den Güterverkehr⁷⁵⁵

Im Bereich des Personenverkehrs wurden bereits langfristige quantitative Ziele in Form von Taktvorgaben gemacht⁷⁵⁶, während für den Schienengüterverkehr weder Zielbereiche für künftige Trassenkapazitäten noch Aussagen in Form von Auswirkungen auf den alpenquerenden Strassengüterverkehr gemacht wurden. Im Rahmen der 4-Meter-Korridor-Vorlage war das offensichtlich möglich; es wäre auch hier angezeigt gewesen.

524

⁷⁵⁵ Quelle: Botschaft FABI, S. 1638

⁷⁵⁶ So z.B. in Abbildung 7 "Langfristperspektive für die Bahn", Botschaft FABI, S. 1632.

12.2.3. Schienengüterverkehr in der Fläche

- 525 Wie es der Name der Vorlage sagt, betrifft der Schienengüterverkehr in der Fläche mit seinem Kernstück, der Totalrevision des Gütertransportgesetzes, nicht primär den alpenquerenden Verkehr und damit den Alpenschutz⁷⁵⁷. Hingegen bestehen im Bereich des alpenquerenden Binnenschienengüterverkehrs, des Imports und des Exports durchaus konkrete Überschneidungen mit den Verkehrsströmen, die für den Alpenschutz relevant sind.
- 526 Der vorgeschlagene Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit des Schienengüterverkehrs betrifft nicht die alpenquerenden Verkehrsströme, die nach wie vor einem eigenen Förderregime unterliegen⁷⁵⁸. Die vorgesehene Harmonisierung bei der Förderung von Anschlussgleisen und Umschlagsterminals des kombinierten Verkehrs sowie die Regelung des zugrundeliegenden Planungsprozesses betrifft sämtliche Anlagen, unabhängig davon, welche Verkehre darauf abgewickelt werden. Die grösste Bedeutung für den AQGV dürften indessen zweifellos die neuen Instrumente des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne haben. Damit wird gesamtschweizerisch (also auch im alpenquerenden Bereich) sichergestellt, dass dem Schienengüterverkehr genügend und vor allem auch qualitativ hochwertige Trassen zur Verfügung stehen⁷⁵⁹. Dies ist Voraussetzung für eine weitere Steigerung der Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Strassengüterverkehr.
- 527 Die Vorlage wurde am 25. September 2015 von der Bundesversammlung verabschiedet. Wesentlichste Änderungen gegenüber der Vorlage des Bundesrats sind die Beibehaltung der Kernaufgabe "Güterverkehr" im SBBG⁷⁶⁰ und der Förderung der Erneuerung von Anschlussgleisen sowie die Ausdehnung dieses Fördertatbe-

⁷⁵⁷ Wobei allerdings Schienengüterverkehr in der Fläche nicht gleichgesetzt werden darf mit Schienengüterverkehr im Flachland, da auch Verkehr in der Bergregionen durchaus dazu gehört. Er umfasst nicht den alpenquerenden Transitverkehr, aber den Binnentransport sowie den Import und Export von Gütern (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes vom 30. April 2014, BBl 2014 3827, S. 3828).

⁷⁵⁸ Vgl. z.B. Bundesamt für Verkehr, Offertverfahren alpenquerender unbegleiteter kombinierter Verkehr 2015 sowie die Ausführungen in Abschnitt 6.3.1, S. 97 ff.

⁷⁵⁹ Vgl. dazu im Detail Botschaft Totalrevision GüTG, S. 3890 ff.

⁷⁶⁰ Gemäss Art. 3 Abs. 1 SBBG gehört der Güterverkehr zu den Kernaufgaben der SBB. Diesen Grundsatz wollte die Totalrevision des Gütertransportgesetzes aufgeben und den SBB dadurch eine grössere Flexibilität im ohnehin liberalisierten Güterverkehrsmarkt einräumen. Der Ständerat hatte mittels Postulat den Bundesrat beauftragt, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Eignermodelle aus volkswirtschaftlicher, staatspolitischer, verkehrs- und unternehmenspolitischer Sicht zu untersuchen und darzustellen (vgl. Postulat "Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo" (15.3496) der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. Mai 2015).

standes auf die Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs⁷⁶¹, was letztlich eine indirekte Betriebssubvention darstellt⁷⁶².

Was in der FABI-Vorlage versäumt worden war, wird im Rahmen der Totalrevision des Gütertransportgesetzes nachgeholt: Der Sicherung genügender Trassenkapazitäten für den Schienengüterverkehr wird institutionell Nachachtung verschafft werden. Dies wird – auch im Alpenschutz – Auswirkungen haben. 528

Es ist schade, dass dazu neben rudimentären Grundsatzüberlegungen (noch) keine konkreten Aussagen gemacht wurden. Aufgrund des Verzichts auf eine prospektive Gesetzesevaluation in diesem Zusammenhang ist eine quantitative Einschätzung der Auswirkungen der Vorlage auf den Alpenschutz heute nicht möglich⁷⁶³. 529

12.2.4. Der Ausbau der alpenquerenden Strasseninfrastruktur

Die vorgesehene Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet⁷⁶⁴, gegen die das Referendum ergriffen wurde, will den gesetzlichen Weg bereiten für einen Ausbau des Gotthard-Strassentunnels mit einer 2. Röhre. 530

Im heute geltenden STVG wird die Gotthardroute als Transitstrasse im Alpengebiet definiert⁷⁶⁵. Unter dem Titel Verkehrskapazität wird zudem gesetzlich festgehalten, dass die Verkehrskapazität der Transitstrassen – in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von Artikel 84 der Bundesverfassung⁷⁶⁶ – nicht erhöht werden darf, wobei eine Erweiterung bestehender Strassen mit zusätzlichen Spuren gesetzlich bereits heute als Erhöhung der Verkehrskapazität gilt⁷⁶⁷. Der Bau einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard kann nicht als Umbau im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 STVG betrachtet werden, sondern ist als Neubau zu qualifizieren, der den bestehenden Gotthardstrassentunnel funktional entlastet. Dieser Ansicht sind offenbar auch der Bundesrat und das Parlament, andernfalls hätte das STVG in diesem Zusammenhang gar nicht geändert werden müssen. 531

⁷⁶¹ Vgl. gesamthaft: GüTG, totalrevidiert.

⁷⁶² Vgl. dazu Rz. 278, S. 100.

⁷⁶³ Eine Durchführung und Berücksichtigung einer Evaluation dieser beiden neuen Instrumente auf die Entwicklung der alpenquerenden Verkehrsströme wäre auch im Rahmen der zweijährigen Verlagerungsberichterstattung interessant.

⁷⁶⁴ STVG (SR 725.14); vgl. zum Ganzen die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel) vom 13. September 2013, BBl 2013 7315.

⁷⁶⁵ Art. 2 lit. b STVG

⁷⁶⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 5.3.1, S. 66 ff.

⁷⁶⁷ Vgl. Art. 3 STVG.

- 532 Der bestehende gesetzliche Grundsatz soll nun aufgegeben werden, indem als "lex specialis" eine neue Bestimmung im Gesetz eingeführt wird, die eine Erstellung einer zweiten Tunnelröhre am Gotthard-Strassentunnel explizit ermöglicht⁷⁶⁸.
- 533 Gleichzeitig soll gesetzlich festgehalten werden, dass die Kapazität (gemeint hier: die operative Kapazität) nicht erweitert werden darf und nur ein zweispuriger Betrieb zulässig sein soll. Das bestehende Dosiersystem am Gotthard wird ebenfalls explizit gesetzlich festgeschrieben⁷⁶⁹.
- 534 Aufgrund des gegen die Gesetzesänderung zustande gekommenen Referendums wird am 28. Februar 2016 über die Vorlage abgestimmt.
- 535 Oberflächlich kann argumentiert werden, dass die Vorlage keinen Einfluss auf die Entwicklung der alpenquerenden Güterverkehrsströme aufweist, da die vorgesehene Nutzung betrieblich keine Mehrkapazitäten gegenüber heute zulässt. In diese Richtung geht denn auch die zugrundeliegende Botschaft. Diese Sichtweise erscheint aber allzu vereinfachend und wird den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht. Dies aus folgenden Gründen:
- 536 - Das geltende Strassenregime am Gotthard-Strassentunnel ist kapazitätseinschränkend; die Dosierung des Güterschwerverkehrs auf je einer Spur stellt zwar einen Beitrag an die Steigerung der Sicherheit dar, ein Teil des heutigen Sicherheitsrisikos in Form von Frontalkollisionen würde aber aufgrund der künftig getrennten Richtungsspuren ohnehin wegfallen. Dies sollte nach dem Grundsatz des Verhältnismässigkeitsprinzips auch eine Anpassung der Dosierung zur Folge haben. Die Dosierung soll zwar auf Gesetzesstufe verankert werden, die gesamte betriebliche Umsetzung ist aber auf Vollzugsstufe angesiedelt. Daraus resultiert die Evaluationsfrage: Mit wieviel Mehrverkehr ist aufgrund einer voraussichtlichen sicherheitsbedingten Dosierungsanpassung bei Inbetriebnahme einer zweiten Röhre zu rechnen?
- 537 - Kurz- und mittelfristig würde die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels ohne eine zweite Röhre die alpenquerenden Güterverkehrsströme aufgrund der zeitweiligen Schliessung wohl erheblich beeinflussen. Dieser Einfluss wäre sowohl strassen- wie auch schienenseitig modellierbar. Es erscheint auch nicht als ausgeschlossen, dass eine solche Variante der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels einen Einfluss auf die längerfristige Disponierung der alpenquerenden Güterverkehrsströme nach sich ziehen könnte. Evalua-

⁷⁶⁸ Vgl. Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet, BBl 2013 7343 (Art. 3a).

⁷⁶⁹ Vgl. Art. 3a E-STVG; bisher stützte sich das System auf allgemeine gesetzliche Grundlagen im Strassenverkehr ab (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.4.3, S. 102 f.).

tionsfrage in diesem Zusammenhang wäre: Welche kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen hätte eine Sanierung des Gotthard-Strassentunnels ohne die Errichtung einer zweiten Röhre auf die alpenquerenden Güterverkehrsströme auf Schiene und Strasse?

- Schliesslich schafft ein Bau einer neuen Tunnelröhre am Gotthard, der einen richtungsgetrenten einspurigen Betrieb ermöglicht und dabei noch je einen zusätzlichen Pannestreifen zur Verfügung stellt, bereits aufgrund weniger störungsbedingter Komplikationen betriebliche Mehrkapazitäten gegenüber dem Status Quo. 538
- Das Verhältnis des Projekts zum geltenden Landverkehrsabkommen ist noch nicht abschliessend geklärt, auch wenn Zeichen seitens der EU vorhanden sein sollen, dass der je einspurige Betrieb zweier Strassentunnelröhren am Gotthard akzeptiert würde⁷⁷⁰. 539
- Eine andere zentrale Frage schliesslich erscheint als rein politisch und damit mindestens einer quantitativen Wirkungsabschätzung unzugänglich: Sie betrifft den politischen Druck für eine Anpassung des Strassenverkehrsregimes am Gotthard nach Fertigstellung der zweiten Röhre. Im Zuge von knappen Infrastrukturkapazitäten scheint es – aus rein verkehrsplanerischer Sicht – wenig nachhaltig zu sein, brach liegende Kapazitäten ungenutzt zu belassen. Mit anderen Worten, eine spätere (mindestens) vierspurige Befahrung zweier Röhren des Gotthard-Strassentunnels dürfte aus heutiger Sicht politisch lediglich eine Frage der Zeit sein. Daran ändert auch die vermeintliche "Garantie" der einspurigen Befahrung auf Gesetzesstufe nichts. Im Gegenteil: Auf diese Weise wird deutlich gemacht, dass – sowohl faktisch wie auch rechtlich⁷⁷¹ – auf Gesetzes- und nicht etwa auf Verfassungsstufe entschieden werden kann, wie dereinst die betriebliche Nutzung der Strasseninfrastruktur am Gotthard aussehen soll. Damit wäre auch eine spätere An-

⁷⁷⁰ In dieser Richtung äussert sich auch Bundesrätin Doris Leuthard, Interview im Tagesanzeiger vom 18. November 2015 (online); abgerufen am 24. November 2015 auf <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/wir-lassen-uns-vom-terror-nicht-blockieren/story/28929323?track>. Gemäss BR Leuthard habe die EU bereits im Vorfeld der Abstimmung schriftlich zugesichert, dass der einspurige Betrieb mit dem Landverkehrsabkommen konform sei. Es bleibt aber die Frage, wie die EU auf ein unverändertes (und damit sicherheitsmässig nicht mehr den dannzumaligen Verhältnissen angepasstes) Tropfenzählerregime reagieren würde.

⁷⁷¹ Dies aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz bzw. aufgrund des Massgeblichkeitsprinzips von Art. 190 BV.

passung politisch einfacher zu legitimieren⁷⁷² als eine heutige Verfassungsänderung mit dem Ziel der expliziten Anpassung des Alpenschutzartikels.

- 541 In der Botschaft zur geplanten Anpassung der gesetzlichen Grundlagen finden sich zu diesen Themenbereichen praktisch keine Anhaltspunkte; weder Fragen, noch Antworten, noch Überlegungen, weshalb diese Aspekte im Zusammenhang mit der Vorlage nicht interessieren. Das Parlament hat diese Fragen trotz verfassungsmässigem Evaluationsauftrag auch im Rahmen der Gesetzesdebatte nicht gestellt.

Exkurs: Verhältnis zu Art. 84 BV

- 542 Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet beschlägt grundsätzlich nicht die quantitative Wirkungsebene. Ob die Vorlage im Einklang mit der Bundesverfassung steht oder nicht, sagt nichts darüber aus, welche Auswirkungen dadurch auf das Verlagerungsziel ausgehen⁷⁷³. Das weitere Ziel des Alpenschutzes, nämlich die Nichterhöhung der Transitstrassenkapazität im Alpenraum ist hingegen direkt Teil der Frage der Verfassungsmässigkeit. Stellt sich heraus, dass die vorgesehene Erstellung einer zweiten Röhre des Gotthardstrassentunnels nicht mit der Verfassung in Einklang steht, verletzt sie gleichzeitig auch den Alpenschutz.
- 543 Eine Erweiterung der infrastrukturseitigen Strassenkapazität am Gotthard durch den Bau einer 2. Röhre war seit der Annahme der Alpenschutz-Initiative bis zur Publikation der entsprechenden Botschaft des Bundesrats aus rechtlicher und auch politischer Sicht durchwegs als verfassungswidrig eingestuft worden⁷⁷⁴. Mit einem Mal änderte sich das. Zwar gibt es inzwischen eine Vielzahl rechtlicher Einschätzungen, wonach die 2. Röhre als verfassungswidrig zu qualifizieren ist⁷⁷⁵. Politisch hingegen scheinen sich die Verhältnisse gewandelt zu haben und die Abkehr von einem ur-

⁷⁷² Sie wäre insbesondere aufgrund des Massgeblichkeitsprinzips von Art. 190 BV auch umsetzbar "contra constitutionem", d.h. gegen die Bundesverfassung.

⁷⁷³ Dies scheint mitunter ein Grund dafür zu sein, weshalb eine 2. Röhre überhaupt "salon"- bzw. politisch mehrheitsfähig gemacht werden konnte. Die Konzept, gesetzlich eine einspurige Befahrung der beiden richtungsgetrenten Strassentunnel am Gotthard festzuschreiben, entspricht der geänderten Argumentationslinie des Bundesrats für eine angebliche Verfassungsmässigkeit der Vorlage.

⁷⁷⁴ Auch der letzte Versuch, eine 2. Strassentunnelröhre am Gotthard per Volksinitiative einzuführen, ging selbstredend davon aus, dass zu diesem Zweck die Verfassung geändert werden müsste (vgl. dazu die Botschaft zur Volksinitiative "Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen" vom 15. Mai 2002, BBl 2002 4501). Das Verhindern einer 2. Strassentunnelröhre am Gotthard stellt schliesslich ein explizites Ziel der Alpenschutz-Initiative dar (vgl. zum Ganzen die Erläuterungen in Abschnitt 5.3.1.c), S. 73 ff.).

⁷⁷⁵ Die herrschende Lehre betrachtet das Vorhaben als verfassungswidrig; vgl. dazu Fn. 370. S. 75 mit zahlreichen Verweisen.

sprünglich zentralen Anliegen der Alpenschutzinitiative, nämlich der Verhinderung des Baus einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard wurde – zumindest im Parlament – mehrheitsfähig. Es wird sich zeigen, ob das Stimmvolk die Vorlage gutheisst. Das Plebiszit im Rahmen des fakultativen Referendums wird aber keine Rückschlüsse auf die Verfassungsmässigkeit zulassen; unabhängig vom Ausgang der Abstimmung⁷⁷⁶. Das Stimmvolk ist frei in seinen Motiven und Überlegungen: wenn keine gewichtigen faktischen Gründe gegen eine Vorlage sprechen, muss die dogmatische Grundsatzfrage, ob sie andere Anliegen der Verfassung verletzt oder nicht, an der Urne nicht unbedingt interessieren.

Auch wenn die Frage der Verfassungsmässigkeit nicht die quantitative Zielerreichung der Verlagerungspolitik tangiert, stellt sich im Zusammenhang mit einer zweifelhaften Verfassungskonformität einer Gesetzesvorlage die Frage, ob nicht die Verfassungsmässigkeit "per se" Inhalt einer prospektiven Evaluation im Sinne einer rechtlich fundierten Begutachtung bilden sollte. Der Grundsatz, dass Bundesgesetze aufgrund von Artikel 190 der Bundesverfassung für das Bundesgericht massgebend sind, bedeutet nicht, dass die qualitative Wirkungsebene eines Gesetzes wie eine unmittelbare Verfassungswidrigkeit nicht überprüft werden sollte. Die zugrundeliegende Botschaft führt indessen zum Aspekt der Verfassungsmässigkeit lapidar aus⁷⁷⁷:

544

"Das STVG und somit auch die mit dieser Vorlage einhergehende Änderung stützen sich auf Artikel 84 BV.

Artikel 84 Absatz 3 BV untersagt die Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet. Da nach dem Bau der zweiten Röhre und nach Wiederinbetriebnahme der sanierten bestehenden Röhre die beiden Tunnelröhren nur mit je einer Fahrspur pro Richtung betrieben werden, wird die für den Verkehr zur Verfügung gestellte Fläche nicht erweitert. Die Anzahl Fahrspuren bleibt somit im Vergleich zur heutigen Situation insgesamt gleich, weshalb die Transitstrassen-Kapazität nicht erhöht und der in Artikel 84 BV verankerte Alpenschutz gewahrt bleiben."

Damit werden die heiklen verfassungsmässigen Fragen aussen vor gelassen bzw. ohne rechtlich überzeugende Begründung zu beantworten versucht. Den wissen-

545

⁷⁷⁶ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Annahme des Gesetzesreferendums durch Volk und Stände, mithin durch das Quorum, das eine Verfassungsänderung benötigen würde, verfassungsrechtlich eine höhere Legitimation schaffen würde. Diese Frage ist zu verneinen: Im Rahmen eines fakultativen Gesetzesreferendums befindet sich das Stimmvolk nicht im "Verfassungsänderungsmodus" und muss sich über die verfassungsrechtliche Bedeutung seines Stimmverhaltens keine Rechenschaft ablegen.

⁷⁷⁷ Botschaft STVG 2013, S. 7335

schaftlichen Anforderungen einer prospektiven Gesetzesevaluation genügt diese bundesrätliche Botschaft kaum⁷⁷⁸.

- 546 Eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Gesetzes wird im Falle seiner Annahme durch das Stimmvolk aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit nicht möglich sein. Es stellt sich angesichts dieser verfassungsrechtlichen "Ohnmacht" daher noch die Anschlussfrage, ob wenigstens die zugrundeliegende Botschaft oder die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats⁷⁷⁹ allenfalls Anfechtungsobjekte einer gerichtlichen Beschwerde bilden können, sofern sie der Thematik der Verfassungsmässigkeit bzw. -widrigkeit der Vorlage nicht gebührend Rechnung tragen. Die gesetzlichen Anforderungen an Botschaften des Bundesrats sind in Artikel 141 des Parlamentsgesetzes geregelt⁷⁸⁰, während Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte⁷⁸¹ den Bundesrat dazu verpflichtet, einer Abstimmungsvorlage kurze und sachliche Erläuterungen beizugeben. Dabei soll aber insbesondere auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung getragen werden.
- 547 Akte des Bundesrats und der Bundesversammlung können aufgrund von Artikel 189 Absatz 4 der Bundesverfassung und mangels einer bundesgesetzlichen Ausnahmeregelung nicht selbständige Objekte einer gerichtlichen Überprüfung bilden⁷⁸².
- 548 Im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde ist es aber dennoch möglich, Akte des Bundesrats indirekt zu überprüfen. Das Bundesgericht hält im Entscheid zu Abstimmungsbeschwerde betreffend die Unternehmenssteuerreform II⁷⁸³ fest, dass im Zusammenhang mit der allgemeinen Informationslage im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde geprüft werden kann, "ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Hierfür sind das gesamte Umfeld und sämtliche Berichterstattungen einzubeziehen. Dabei ist prozessual nicht

⁷⁷⁸ Im Vernehmlassungsverfahren wurde offenbar von verschiedener Seite die Verfassungswidrigkeit der Vorlage thematisiert und kritisiert. Auch vor diesem Hintergrund scheint es rein politisch motiviert, die Frage in der Botschaft derart "stiefmütterlich" zu behandeln und sich nicht einmal vertieft mit den damit verbundenen rechtlichen Aspekten auseinanderzusetzen.

⁷⁷⁹ Das Abstimmungsbüchlein liegt zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Arbeit im Dezember 2015 noch nicht vor.

⁷⁸⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in Rz. 382, 404 und 428, S. 134, 139 und 147.

⁷⁸¹ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1)

⁷⁸² Begründete Kritik dazu findet sich z.B. bei TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 623.

⁷⁸³ Bundesgericht, Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Kiener Nellen gegen Regierungsrat des Kantons Bern vom 20. Dezember 2011 (BGE 138 I 61)

von Belang, dass solche Informationen zum Teil auf die Erläuterungen des Bundesrates im Abstimmungsbüchlein oder auf Presseauftritte von Bundesräten zurückgehen und sich Medien implizit oder explizit daran ausrichten. In diesem Rahmen sind die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates in die Frage einzubeziehen, ob die Stimmberechtigten ihre Meinung frei und sachbezogen bilden und äussern können und die Abstimmungsfreiheit gewahrt ist⁷⁸⁴. Die Frage, ob die gesamte Informationslage einschliesslich der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen im Umfeld der anstehenden Abstimmung den entsprechenden Anforderungen der Rechtsprechung standhalten werden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten⁷⁸⁵.

Zur rechtlichen Diskussion gestellt wurde auch bereits die Europakompatibilität der beschlossenen Gesetzesänderung⁷⁸⁶. In diesem Zusammenhang wird geltend gemacht, das Landverkehrsabkommen verpflichte zwar keine Vertragspartei zur Erstellung zusätzlicher Verkehrsinfrastrukturen, sollte die Schweiz nun aber eine zweite Gotthardstrassentunnelröhre bauen, könne eine lediglich einspurige Nutzung der beiden Tunnel dem "Grundsatz der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen" gemäss Artikel 32 des Landverkehrsabkommens widersprechen. Diese Ansicht überzeugt nicht: Art, Umfang und konkrete Nutzung einer *neuen* Strassenverkehrsinfrastruktur bestimmt grundsätzlich der Ersteller bzw. aufgrund der Zugehörigkeit eines allfälligen zweiten Gotthardstrassentunnels zum Nationalstrassennetz vorliegend der Bund. Für den Fall, dass eine zweite Gotthardstrassentunnelröhre unter der Prämisse einer (vermeintlich) verfassungsmässigen Ausgestaltung gebaut und der Gotthardstrassentunnel für eine zweispurige Nutzung vorgesehen wird, enthält das Landverkehrsabkommen keine Anhaltspunkte für eine Forderung nach einem konkreten Verkehrsregime. Es handelt sich in diesem Zusammenhang nämlich gar nicht um eine Massnahme gemäss Artikel 31 des

549

⁷⁸⁴ BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 87. Das Bundesgericht ist in diesem Entscheid sogar zur Feststellung gelangt, "dass die Informationslage vor der umstrittenen Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform den Stimmberechtigten eine sachgerechte Meinungsbildung und -äusserung verunmöglichte" (E. 9 S. 96); trotzdem erachtete das Bundesgericht eine Aufhebung der Abstimmung aus Praktikabilitätsgründen als nicht angemessen (vgl. eine berechtigte Kritik dazu in: KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG/LIENHARD ANDREAS/TSCHANNEN PIERRE/TSCHENTSCHER AXEL/WYTTENBACH JUDITH, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2012 und 2013, in: ZBJV 149/2013, S. 787 f.).

⁷⁸⁵ Auf die Anfrage "Formulierung der Abstimmungsfrage beim Referendum zur zweiten Gotthard-Tunnelröhre" (15.1078) von NR Rytz vom 24. September 2015 hat der Bundesrat geantwortet, dass seiner Ansicht nach der Vorlagetitel "Sanierung Gotthard-Strassentunnel" die durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützte freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe nicht verletze. Die Anfrage zielte darauf ab, den Vorlagetitel zu ändern in "Bau eines zweiten Gotthard-Strassentunnels".

⁷⁸⁶ So KERN MARKUS, Zwischen Alpenschutz und freiem Verkehr: Rechtliche Erwägungen zur zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard, in: AJP 2012, S. 1285.

Landverkehrsabkommens, auf die der erwähnte Grundsatz Anwendung finden könnte⁷⁸⁷. Ganz unabhängig vom europarechtlichen Kontext des Grundsatzes der Nichteinführung mengenmässiger Beschränkung ist es etwas vollkommen anderes, Massnahmen, die sich beschränkend auswirken, auf einer bestehenden Verkehrsinfrastruktur einzuführen, als – unter Beibehaltung der bestehenden mengenmässigen Kapazität – eine neue Infrastruktur in Betrieb zu nehmen. Ein gegenteiliges Verständnis würde bedeuten, dass das Landverkehrsabkommen die Vertragspartnerin der Schweiz berechtigt, die konkrete Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur der Schweiz mit zu gestalten bzw. immer auf einer quantitativ grösstmöglichen Nutzung zu bestehen. Dies war im Rahmen der Verhandlungen des Landverkehrsabkommens kein Thema und wird es wohl auch künftig nicht sein⁷⁸⁸.

- 550 Nicht erstaunlich, aber dennoch bemerkenswert ist der politische Aspekt, dass die gleichen parlamentarischen Entscheidträger bisweilen das Volk und einzelne verfassungsrechtlichen Entscheide über sämtliche Ausführungskompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrats stellen, in anderen Zusammenhängen aber einer gesetzlichen Aufweichung bzw. einer "flexiblen Umsetzung" vergleichbarer Verfassungsbestimmungen, die das Stimmvolk beschlossen hat, durchaus wohlwollend gegenüber stehen⁷⁸⁹. Aus rechtlicher Perspektive sind solche grundsätzlichen Differenzierungen bei der Umsetzung unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Anliegen nicht gerechtfertigt.

⁷⁸⁷ Art. 32 des Landverkehrsabkommens sieht vor, dass Massnahmen des Artikels 31 unter anderem mit dem Grundsatz der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen im Einklang stehen müssen. Massnahmen gemäss Art. 31 des Landverkehrsabkommens zielen ihrerseits darauf ab, einen lautereren Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und innerhalb der Verkehrsträger zu gewährleisten und den Einsatz umweltverträglicherer Verkehrsmittel im Güter- und Personenverkehr zu erleichtern. Art. 31 Ziff. 2 des Landverkehrsabkommens zählt als Beispiele solcher Massnahmen die Entwicklung der alpenquerenden Eisenbahninfrastruktur und die Bereitstellung preis- und qualitätsmässig wettbewerbsfähiger Verkehrsdienste im Eisenbahnverkehr und im kombinierten Verkehr, die Einführung angemessener Gebührenregelungen für den Strassenverkehr sowie Begleitmassnahmen auf. Die Erstellung zusätzlicher alpenquerender Strassenverkehrsinfrastruktur zählt nicht zu diesem Massnahmenkreis.

⁷⁸⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang Leuthard, Interview.

⁷⁸⁹ Vgl. z.B. SVP-Nationalrat und Fraktionspräsident Adrian Amstutz in Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Abstimmungs-Arena: Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" (Sendung vom 17. Januar 2014); abgerufen am 20. Oktober 2015 auf <http://www.srf.ch/sendungen/arena/abstimmungs-arena-volksinitiative-gegen-masseneinwanderung> sowie in AstagTV, Verlagerungsstrategie 2030; abgerufen am 20. Oktober 2015 auf <https://www.youtube.com/watch?v=hM7-SJz7fRo>.

12.3. Würdigung

Gesetzesevaluationen im Bereich des Alpenschutzes wurden bis heute uneinheitlich gehandhabt und durchgeführt. Eine entsprechende Koordination wird von keinem Gremium wahrgenommen, weder in der Exekutive noch vom Gesetzgeber. Im Gegenteil scheint es eher zufällig, welche Wirkungszusammenhänge in einem konkreten Gesetzgebungsverfahren mit direkten Auswirkungen auf den Alpenschutz jeweils genauer betrachtet werden und welche nicht. Aussagen zu Auswirkungen auf die Zielreichung der Schweizer Verlagerungspolitik und zum Verhältnis des Verfassungsauftrags von Artikel 84 der Bundesverfassung fehlen bisweilen vollständig. Dieser Zustand ist vor dem Hintergrund von Artikel 170 der Bundesverfassung unbefriedigend, aufgrund fehlender Durchsetzungsmöglichkeiten aber wohl oder übel zu akzeptieren. 551

Während einzelne Gesetzgebungsverfahren wie beispielsweise beim Güterverkehrsverlagerungsgesetz zwar von detaillierten Wirkungsanalysen ausgehen, auf die sich die Bundesversammlung in ihrer Funktion als Gesetzgeber schliesslich trotzdem nicht abstützte, wird der Alpenschutz als Verfassungsauftrag in anderen Vorlagen wie zum Beispiel der Änderung des Bundesgesetzes über den Strassen transitverkehr im Alpengebiet (2. Gotthardstrassentunnelröhre) sowohl quantitativ wie qualitativ praktisch vollkommen ausgeblendet, obwohl die vorgeschlagene Lösung eine vollständige Kehrtwende des Bundesrats in seiner Haltung zu diesem Thema seit der Lancierung und Annahme der Alpenschutzinitiative bedeutet. 552

Ob ein allfälliges Ausblenden von Aspekten des Alpenschutzes als Verfassungsauftrag im Falle des fakultativen Referendums zur 2. Gotthardstrassentunnelröhre die freie Meinungsbildung des Stimmbürgers beeinträchtigt, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantworten. Im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde könnten jedenfalls auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats durch das Bundesgericht bei der Prüfung dieser Frage berücksichtigt werden. 553

Die Nichterreichbarkeit des gesetzlichen Verlagerungsziels mit den gesetzlich beschlossenen Massnahmen war zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes als definitiver Ausführungserlass von Artikel 84 der Bundesverfassung bereits klar. Es ist wohl so, dass die beschlossene Regelung den einzig machbaren politischen Kompromiss in diesem Bereich widerspiegelt. Verfassungsrechtlich kann dies aufgrund des verwendeten Verrechnungsmodells⁷⁹⁰ akzeptiert werden, auch wenn vom Wortlaut der Verfassung abgewichen wurde. Wird aber jetzt oder später über das Erreichen bzw. Nichterreichen von Verlagerungszielen debattiert, muss der gestalterischen Rolle der Bundesversammlung in diesem Zusammenhang die Hauptverantwortung zuerkannt werden. 554

⁷⁹⁰ Vgl. dazu Rz. 226, S. 84 f.

13. Wirksame Regulierung im Alpenschutz

13.1. Anforderungen an einen wirksamen Alpenschutz

- 555 Die Verlagerungspolitik erreicht heute ihre gesetzlichen Ziele nicht. Sie *bewirkt* trotzdem einiges und gemessen am Schlüsselindikator alpenquerender Fahrten im schweren Strassengüterverkehr führen die Verlagerungsinstrumente und die Umsetzung der flankierenden Massnahmen gegenwärtig zu einer Einsparung von mehr als 30%⁷⁹¹.
- 556 Soll der Alpenschutz wirksamer werden, erscheint es unumgänglich, die gewünschte Wirksamkeit neu zu definieren bzw. anzupassen. Mit einem signifikant höheren Zielerreichungsgrad gemessen am geltenden Verlagerungsziel ist aufgrund der gegenwärtig umgesetzten Massnahmen künftig nicht zu rechnen. Es stellt sich daher die Frage, welche Ziele erreicht werden sollen und auch realistisch bzw. überhaupt erreichbar sind? Nur verbindliche, messbare Ziele und Massnahmen, die zielkonform umgesetzt werden können, werden den Alpenschutz im Sinne des Verfassungsauftrags von Artikel 84 und des Gebots gemäss Artikel 170 der Bundesverfassung "wirksam" machen.
- 557 Der Wirksamkeitsgrad des Alpenschutzes ist aus heutiger Sicht vorwiegend Resultat der gesetzlichen Regulierung und nicht der Umsetzung von Massnahmen. Nicht die umgesetzten Massnahmen haben im Zusammenhang mit der Zielereichung im Alpenschutz versagt, im Gegenteil. Unrealistische Zieldefinitionen des Gesetzgebers sind aus heutiger Sicht verantwortlich. Eine konsistente Gesetzesevaluation und eine adäquate Berücksichtigung in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren würde der Bundesversammlung als Gesetzgeber dabei helfen, die verfassungsmässige Aufgabe im Bereich des Alpenschutzes besser zu erfüllen. Vorschreiben kann dies der Politik allerdings niemand, auch nicht das Recht.

13.1.1. Verbindliche Ziele

- 558 Das Fehlen verbindlicher verkehrspolitischer Ziele erlaubt und bedingt gleichzeitig eine Verkehrspolitik von Legislatur zu Legislatur. Mit Ausnahme grosser Infrastrukturprojekte im Verkehr und deren Finanzierung gibt es in der Vergangenheit wenige Beispiele für verbindliche Konstanz in der Verkehrspolitik, auch wenn die einzelnen Herausforderungen jeweils pragmatisch und auch erfolgreich gehandhabt wurden.

⁷⁹¹ Errechnet anhand der evaluationsseitig ausgewiesenen jährlich 600'000 vermiedenen alpenquerenden Strassengüterverkehrsfahrten im Verhältnis zur jährlichen Gesamtfahrtenzahl von aktuell etwas mehr als einer Million.

Erst das verbindliche Festlegen von dauerhaften Zielen erlaubt es jedoch, die Wirksamkeit von Massnahmen bzw. der Entwicklung eines Verkehrsbereichs über einen längeren Zeitraum zu überprüfen. Der letzte Versuch, eine Gesamtverkehrskonzeption zu erlassen, ist zwar in den 80er Jahren gescheitert⁷⁹², die zugrundeliegende Thematik ist aber so aktuell wie nie zuvor; Verkehrsprobleme und ihre Bewältigung gehören nach wie vor zu den zentralen Herausforderungen. Der Alpenschutz ist dabei nur einer neben anderen bedeutenden Bereichen; zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise auch an die Organisation und die Finanzierung des regionalen Personenverkehrs, an die verkehrlichen Agglomerationserschliessungen, an den Umgang mit den Pendlerverkehrsströmen sowie an Themen wie Roadpricing in Städten⁷⁹³, Internalisierung externer Kosten u.a.m. In all diesen Bereichen stellt sich jeweils die gleiche Forderung nach verbindlichen und mittels umsetzbarer Massnahmen erreichbaren Zielen. 559

Im Alpenschutz erscheint die Zielgrösse 'alpenquerende Fahrten schwerer Güterfahrzeuge' im Prinzip durchaus geeignet, als Massstab der Erfolgsmessung zu dienen, da sie als Grundsatz bereits direkt aus dem Verfassungsauftrag von Artikel 84 der Bundesverfassung abgeleitet werden kann⁷⁹⁴. 560

Obwohl Umweltindikatoren in den Bereichen Lärm und Luft als Zielgrössen allenfalls der Grundmotivation der Alpen-Initiative entsprechen könnten⁷⁹⁵, ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob solche Ziele bzw. der Ersatz von quantitativen Verkehrsverlagerungszielen verfassungsseitig als zulässig zu betrachten wären⁷⁹⁶. 561

13.1.2. Effektive Massnahmen und Massnahmenkombinationen

Unmittelbar verknüpft mit der Zieldefinition sind die Diskussion und die Evaluation von Massnahmen. Es gibt wenige denkbare Ziele im Verkehrsbereich, die nicht mit geeigneten Massnahmen erreicht werden könnten. 562

Die Frage nach der Wirksamkeit ist zunächst sicher Ausgangspunkt für die Prüfung einer Massnahme. Es gibt wirksamere und weniger wirksame Massnahmen. Die Wirksamkeit ist aber nicht das einzige Kriterium, zumal auch Massnahmen umgesetzt werden, deren Wirkung sich in verschiedenen Bereichen erheblich unterscheiden kann: So erscheint beispielsweise nach verschiedenen Evaluationen klar, 563

⁷⁹² Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.1, S. 54 ff.

⁷⁹³ Dabei handelt es sich aber selbstverständlich um eine Massnahme; das zugrundeliegende Problem stellt die Überlastung der städtischen Strassenverkehrsinfrastrukturen dar.

⁷⁹⁴ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 5.3.1, S. 66 ff.

⁷⁹⁵ Vgl. Art. 84 Abs. 1 BV sowie die Ausführungen in Abschnitt 5.3.1.a), S. 68 ff.

⁷⁹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 13.2.2, S. 196 ff.

dass die pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs⁷⁹⁷ eine vergleichsweise geringe Wirkung im Zusammenhang mit der Zielerreichung im Alpenschutz aufweist⁷⁹⁸. Die Wirkung der Massnahme beschlägt aufgrund des durchschnittlichen Anteils an den Gesamttransportkosten vor allem den Binnenverkehr, weniger den Import- und Exportverkehr und den Transitverkehr überhaupt nicht.

- 564 Nur ein Mix und eine Differenzierung unterschiedlicher Massnahmen können aus heutiger Sicht im Alpenschutz etwas bewirken. Seit der Umsetzung der Verlagerungspolitik und der zugehörigen flankierenden Massnahmen⁷⁹⁹ bildete dieser Bereich immer wieder Gegenstand von Evaluationen und wurde stetig weiterentwickelt. Trotz dieser Anstrengungen der für die Umsetzung verantwortlichen Stellen besteht heute immer noch keine Massnahmenkombination, welche die Erreichung der gesetzlichen Ziele im Alpenschutz ermöglichen würde.

13.1.3. Akzeptanz

- 565 Die Effektivität einer Massnahme reicht noch nicht aus, dass die Massnahme auch umgesetzt werden kann. Neben der Wirkung einer Massnahme ist die Akzeptanz ihrer Einführung auf nationaler und gegebenenfalls internationaler Ebene eine Schlüsselvoraussetzung für ihre erfolgreiche Umsetzung.
- 566 Zwar ist es weder möglich noch nötig, dass eine Massnahme von allen direkt oder indirekt Betroffenen begrüsst wird; schliesslich bedeutet jede Förderung oder jede zusätzliche Belastung auch eine staatlich regulierte "Verzerrung" gegenüber dem Status vor der Umsetzung einer solchen Massnahme. Wenn sich aber keine politische Mehrheit für eine Massnahme finden lässt, kann sie objektiv noch so erfolgversprechend sein, sie wird nicht umgesetzt. Schliesslich verhält es sich mit der Massnahmenakzeptanz gleich wie mit der Zieldiskussion; die Politik bestimmt den Rahmen und dieser ist meist Kompromiss zwischen sehr unterschiedlichen – und bisweilen gegenläufigen – Interessen.

13.2. Effektive Regulierungsgestaltung

- 567 Wie kann eine effektive Regulierung im Alpenschutz aussehen bzw. was braucht es, damit der Alpenschutz seine Ziele auch erreichen kann? Vor dem Hintergrund der These eines "gesetzgeberischen Versagens" in Form der Verknüpfung einer Massnah-

⁷⁹⁷ Vgl. dazu Abschnitt 6.3.3, S. 100.

⁷⁹⁸ Vgl. z.B. Vatter/synergo, Evaluation, S. 38 ff. mit weiteren Hinweisen.

⁷⁹⁹ Vgl. dazu im Detail Abschnitt 6.3, S. 96 ff.

menkombination mit nicht zu erreichenden Zielen werden zunächst alternative Massnahmen geprüft. Anschliessend werden mögliche Zielmodifikationen im Alpenschutz untersucht.

13.2.1. Alternative Massnahmen

a) *Die Suche nach dem "heiligen Gral" im Alpenschutz*

568

Bis heute war die "Suche" nach alternativen Massnahmen insofern erfolglos, als das "festgelegte Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten ... mit den beschlossenen und umgesetzten Massnahmen nicht erreicht werden kann"⁸⁰⁰. Zwar steigert auch die Anpassung bzw. Verbesserung bereits umgesetzter Massnahmen ihre Effektivität und oft auch die Effizienz⁸⁰¹; solange daraus aber nicht wesentlich grössere Beiträge an die Zielerreichung im Alpenschutz resultieren, sind solche Anpassungen zwar notwendig, können aber nicht als echte Alternativen betrachtet werden.

Aus heutiger Sicht gibt es eine einzige regulatorische Massnahme, die bereits im Fokus des gesetzgeberischen Interesses stand im Rahmen der Debatte des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes und die eine Erreichung der gesetzlich festgelegten quantitativen Ziele im Alpenschutz sicherstellen würde: die Alpentransitbörse⁸⁰². Alternative erfolgversprechende Massnahmen stehen realistischerweise nicht zur Diskussion⁸⁰³.

569

b) *Die Alpentransitbörse*

Das Instrument der Alpentransitbörse bildete sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene bereits Gegenstand umfassender Studien. Das Grundkonzept

570

⁸⁰⁰ Verlagerungsbericht 2015, S. 6.

⁸⁰¹ Dies wird zweifellos auch zutreffen für die im Rahmen des Verlagerungsberichts 2015 beschlossenen befristeten Trassenpreisreduktionen und die LSVA-Abklassierung (vgl. dazu Rz. 493, S. 169 f.).

⁸⁰² Vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt 13.2.1.b).

⁸⁰³ Selbstverständlich sind auch Massnahmen vorstellbar, die noch stärker in den intermodalen alpenquerenden Güterverkehrswettbewerb eingreifen als die Alpentransitbörse wie z.B. umfassende, sektorale oder zeitlich limitierte Fahrverbote, zwingende Auflagen zur Nutzung von alpenquerenden Schienengüterverkehrsangeboten als Voraussetzung zum Strassentransit durch die Schweiz oder schlicht eine massive Verteuerung des Transits in Form der Erhebung einer neuen spezifischen Abgabe (z.B. einer Alpentransitabgabe (ATA) oder einer Tunnelgebühr). Sämtliche alternativen Massnahmen sind aber weder mit den bestehenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, noch sind sie ohne Gefährdung volkswirtschaftlicher und politischer Ziele einseitig durch die Schweiz umsetzbar.

der Alpentransitbörse (ATB) ist relativ einfach: "Die ATB ist ein marktwirtschaftliches Instrument zur Limitierung der Anzahl alpenquerender LKW-Fahrten. Eine ATB nach dem Prinzip „Cap-and-trade“ – zu deutsch „Plafond und Handel“ – ist ein obligatorisches System handelbarer Alpentransitrechte mit dem Ziel der mengenmässigen Begrenzung der Anzahl alpenquerender LKW-Fahrten auf der Strasse. Das Instrument ATB zielt auf die Verlagerung des Strassengüterverkehrs ab und setzt eine Obergrenze für die Anzahl alpenquerender LKW-Fahrten pro Jahr. Kurzfristige Netzüberlastungen und damit Bewirtschaftungsprobleme vor den Alpenübergängen können auch mit der ATB auftreten. Der Plafond kann sich auf das Verlagerungsziel von 650'000 Fahrten pro Jahr beziehen, es sind aber auch andere Mengenziele denkbar. Die Anzahl verfügbarer Alpentransitrechte wird nach der Einführung der ATB schrittweise reduziert, so dass die Transportbranche genug Zeit hat, sich den neuen Rahmenbedingungen anzupassen"⁸⁰⁴.

- 571 Sowohl über die technische Machbarkeit einer Alpentransitbörse wie auch über die rechtliche Zulässigkeit wurden bereits umfassende Studien erstellt. Es bestehen heute wenig Zweifel darüber, dass eine Alpentransitbörse funktionieren kann⁸⁰⁵ und dass auch die rechtlichen Grundlagen für die Einführung und den Betrieb geschaffen werden können.
- 572 Die bestehenden Grundlagen des nationalen Rechts sind bereits heute mit einer Einführung einer ATB vereinbar. Weder Verfassung noch Bundesgesetze enthalten Normen, die einer solchen Massnahme grundsätzlich entgegenstehen. Das Völkerrecht der Schweiz hingegen steht einer Einführung aus heutiger Sicht noch entgegen. Das Landverkehrsabkommen müsste nämlich in zwei Punkten angepasst werden: Das Gebührenregime müsste geändert werden und es müsste eine Ausnahme vom Kontingentierungsverbot für alpenquerende Strassengütertransporte vorgesehen werden⁸⁰⁶. Im Recht der Europäischen Gemeinschaft bestehen aber grundsätzlich keine Schranken für die Einführung und Umsetzung des Instruments der ATB⁸⁰⁷.
- 573 Der Grund, weshalb eine Alpentransitbörse bisher nicht eingeführt werden konnte, liegt weder in faktischen noch rechtlichen Problemen, sondern im fehlenden politischen Willen in Europa. Ein Alleingang steht für die Schweiz nicht zur Diskussion.

⁸⁰⁴ Ecoplan/Rapp Trans/Moll, Alpentransitbörse, S. 11

⁸⁰⁵ Vgl. dazu insbesondere Ecoplan/Rapp Trans/Moll, Alpentransitbörse, wo die Praxistauglichkeit eingehend untersucht wurde.

⁸⁰⁶ Vgl. statt vieler EPINEY ASTRID, Zur Vereinbarkeit der Einführung einer Alpentransitbörse mit den Vorgaben des EU-Rechts, Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 15, 2013. Zum gleichen Ergebnis gelangten schon Ecoplan/Rapp Trans/Moll, Alpentransitbörse.

⁸⁰⁷ Vgl. EPINEY, Alpentransitbörse, S. 58 ff.

c) *Würdigung*

Alle Machbarkeit und rechtliche Zulässigkeit einer Alpentransitbörse bringen letztlich wenig, solange der politische Wille zur Einführung dieses neuen Instruments nicht vorhanden ist. Eine einseitige Einführung durch die Schweiz ist heute weder rechtlich zulässig noch politisch opportun. Trotz dieser Ausgangslage erscheint die Passivität und insbesondere der Mangel an Kreativität der Verantwortlichen, vorab des Bundesrats in dieser Frage erstaunlich. Vergessen scheint offenbar, wie für die LSVA internationale Akzeptanz geschaffen werden konnte (und musste; unter anderem durch Erhöhung der schweizerischen Gewichtslimite von 28 Tonnen für den Strassenschwerverkehr auf das europäische Niveau von 40 Tonnen). Auch im Zusammenhang mit der Einführung einer Alpentransitbörse wären durchaus Ansätze vorstellbar, welche die EU zu einer positiveren Haltung bringen könnten. Zu denken ist dabei beispielsweise an eine Lockerung bestehender Gewichtslimiten⁸⁰⁸ auf den Transitachsen⁸⁰⁹ unter gleichzeitiger Vereinbarung einer tatsächlichen Höchstgrenze an zur Verfügung stehenden und frei handelbaren Transitrechten. Solche oder ähnliche Ansätze würden es der Schweiz ermöglichen, das Fahrtenziel des Alpenschutzes zu erreichen bzw. einzuhalten und gleichzeitig der EU eine exakt definierbare Kapazität für den alpenquerenden Strassengüterverkehr zu sichern.

574

Bringt man einen allfälligen Bau einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard in solche Überlegungen ein, spricht – aus reiner Güterverkehrsperspektive⁸¹⁰ – nicht einmal etwas gegen einen vierspurigen Betrieb eines dereinst ausgebauten Gotthardstrassentunnel. Das Verlagerungsziel könnte erreicht werden; zudem könnten die meisten flankierenden Massnahmen, die den alpenquerenden Schienengüterverkehr heute finanziell fördern⁸¹¹, mit einem Schlag aufgegeben werden. Der Alpenschutz hätte auf diese Weise das Potential, vom kostenintensiven Dauerprojekt zur Einnahmequelle zu mutieren. Die Transportbedürfnisse der EU müssten

575

⁸⁰⁸ Unter gleichzeitiger verbindlicher Absenkung alpenquerender Fahrten des schweren Strassengüterverkehrs auf ein zu definierendes Mass würde aus ökologischen Gründen jedenfalls nichts gegen die Erhöhung eines zugelassenen Gesamtgewichts auf über 40 Tonnen auf den Transitstrassen sprechen. Ecoplan, GIGALINER auf Schweizer Strassen: Auswirkungen auf Verkehr, Umwelt, Sicherheit und Verlagerungspolitik, 2011 berechnete die aufgrund einer Erhöhung des zugelassenen Gesamtgewichts auf 60 Tonnen entstehenden Produktivitätsgewinne im alpenquerenden Strassengüterverkehr auf 14%.

⁸⁰⁹ Die infrastrukturseitigen Anpassungskosten im Strassentransitkorridor werden durch Rapp Trans, GIGALINER – Verkehrstechnische Beurteilung – Kurzbericht, 2011 auf CHF 23-74 Mio. veranschlagt (S. 23).

⁸¹⁰ Das Problem der (unzulässigen) Erhöhung der Transit-Strassenkapazität für den Personenverkehr, der ebenfalls im Geltungsbereich von Art. 84 Abs. 3 BV liegt, wäre damit freilich noch nicht gelöst (vgl. dazu Rz. 192 ff., S. 73 ff.).

⁸¹¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.3, S. 96 ff.

einem solchen Ansatz nicht entgegenstehen, zumal die zu erwartenden Produktivitätsgewinne beachtlich und sowohl Kapazität als auch Produktionskosten als verlässliche Kalkulationsgrössen von dauerhaftem Bestand wären.

13.2.2. Alternative Ziele

- 576 Die Zieldiskussion kann auf verschiedenen Ebenen geführt werden. Solange an einem konkreten quantitativen Verlagerungsziel festgehalten wird, stellt sich die Frage, ob es sich – wie bisher – an der Anzahl jährlicher alpenquerender Fahrten des schweren Strassengüterverkehrs ausrichten soll oder ob alternative Zielindikatoren, beispielsweise im Umweltbereich, sinnvoll und rechtlich zulässig sein könnten.
- 577 Das bestehende Ziel im Alpenschutz wird grossmehrheitlich als verfassungsmässig taxiert, obwohl es klar vom Wortlaut der Verfassungsbestimmung abweicht⁸¹². Dagegen ist nichts einzuwenden. Schliesslich trägt es einerseits dem Umstand Rechnung, dass die Schweiz faktisch und rechtlich⁸¹³ keinen Alleingang im alpenquerenden Verkehr unternehmen kann und daher Transit-, Import-, Export- und Binnenverkehre im Grundsatz gleich, sprich: nicht-diskriminierend behandeln muss. Auf der anderen Seite wurde der Transitanteil rechnerisch bei der Festlegung des Verlagerungsziels berücksichtigt⁸¹⁴. Überdies sieht Artikel 84 Absatz 2 der Bundesverfassung selbst vor, dass Ausnahmen zulässig sind, soweit sie unumgänglich sind und durch ein Gesetz näher bestimmt werden. Insgesamt erscheint die aktuelle Lösung daher – wie bereits gesehen⁸¹⁵ – verfassungskonform.
- 578 Eine Anpassung des Fahrtenzieles könnte indessen unter Umständen zulässig sein; sei es durch eine Anpassung gegen oben oder unten, sei es durch eine qualitative Änderung (z.B. durch Integration leichter Güterfahrzeuge), oder aber eine Kombination von beidem. Die Bundesverfassung spricht in Artikel 84 von Strassentransitverkehr und beschränkt ihn grundsätzlich nicht – wie die Ausführungsgesetzgebung – auf den schweren Strassengüterverkehr. Ob ein angepasstes Fahrtenziel allerdings den Auftrag des Alpenschutzes aus verfassungsrechtlicher Optik erfüllt oder nicht, müsste anhand eines konkreten Vorschlags beurteilt werden. Ein blosses Anheben auf ein Szenario, das sich künftig realistischerweise einstellen dürfte, käme aus diesem Blickwinkel sicherlich nicht in Frage. Auch ein Modal Split-Ziel dürfte als solches nicht verfassungskonform auszugestalten sein, da die Verteilung der alpenquerenden Güterverkehrsströme auf Strasse und Schiene nichts zur abso-

⁸¹² Vgl. statt vieler KERN/EPINEY, Vorgaben, S. 3. sowie Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff.

⁸¹³ Das Landverkehrsabkommen sichert die schweizerische Verlagerungspolitik mit ihren Zielen, Instrumenten und Massnahmen international ab.

⁸¹⁴ Vgl. dazu Rz. 226, S. 84 f. mit Hinweisen.

⁸¹⁵ Vgl. Abschnitt 6.1.2, S. 83 ff.

luten Entwicklung der Strasse aussagt. Allerdings wäre beispielsweise eine Aktualisierung des Fahrtenziels auf der rechnerischen Grundlage des Verrechnungsmodells⁸¹⁶ durchaus denkbar und auf verfassungskonforme Weise möglich.

Der Bundesrat möchte eine Diskussion um eine "Weiterentwicklung" des Alpenschutzes und in diesem Zusammenhang möglicherweise Umweltziele als Ersatz für Fahrtenziele lancieren. Die Gründe dafür erscheinen auf den ersten Blick nachvollziehbar: Der Alpenschutz ist in seiner Konzeption rein umweltpolitisch motiviert⁸¹⁷. Schwere Güterfahrzeuge wurden im Laufe der Zeit immer emissionsärmer und heute verursacht die gleiche Anzahl Fahrzeuge weniger Luftschadstoffe als noch vor einiger Zeit⁸¹⁸. Das bestehende Fahrtenziel umfasst aber mehr als die Umsetzung eines entsprechenden Emissionsziels in zählbare Fahrten. Einerseits sind auch Lärm-, Sicherheits- und Landschaftsschutzgedanken mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Alpenschutz verbunden⁸¹⁹. Andererseits steht die Anzahl alpenquerender Fahrten im schweren Güterverkehr in direktem Zusammenhang mit dem in der Bundesverfassung verankerten Transitfahrverbot. Es könnte nun argumentiert werden, dass sich die Zeiten geändert hätten seit der Annahme der Alpenschutz-Initiative und der Verfassungsauftrag daher einer geltungszeitlichen Sinnanpassung zugänglich sein müsste. Dies überzeugt indessen nicht: Letztlich ist die Frage entscheidend, ob der Alpenschutz in der Bundesverfassung eine bewusste politische Entscheidung des historischen Verfassungsgebers darstellt oder nicht. Dies ist zweifellos zu bejahen und die Bestimmung kann heute daher nicht im Rahmen einer geltungszeitlichen Auslegungsanpassung auf verfassungskonforme Art umgedeutet werden⁸²⁰.

579

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass ein Ersatz des Fahrtenziels durch Umweltziele als verfassungswidrig zu betrachten wäre, nicht aber eine Flankierung eines allfällig (verfassungskonform) angepassten Fahrtenziels mit einem Umweltziel.

580

⁸¹⁶ Vgl. dazu die Rz. 226, S. 84 f.; da das aktuelle Verlagerungsziel 650'000 dem erwarteten Verkehrsaufkommen (des Binnen-, Import- und Exportverkehrs) alpenquerenden schwerer Strassengüterverkehrsfahrzeuge im Jahr 1999 entspricht, wäre es legitim, diese statische Betrachtungsweise zu dynamisieren, da nur der Transitverkehr vom Verlagerungsauftrag von Art. 84 Abs. 2 BV umfasst wird.

⁸¹⁷ Vgl. insbesondere auch Art. 84 Abs. 1 BV sowie die Ausführungen in Rz. 182, S. 68.

⁸¹⁸ Schliesslich leistet auch die differenzierte Belastung der Fahrzeuge durch die LSVA nach unterschiedlichen Emissionskategorien einer Erneuerung des gesamten schweren Strassengüterverkehrsfahrzeugsflotte im alpenquerenden Bereich Vorschub.

⁸¹⁹ Auch weitere Schutzziele wie z.B die Reduktion der Beanspruchung der Infrastruktur sind denkbar (so KERN/EPINEY, Vorgaben, N 26).

⁸²⁰ Vgl. zur Grenze geltungszeitlicher Verfassungenauslegung TSCHANNEN PIERRE, Verfassungsauslegung, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, 2001, S. 149-160, Rz. 15.

Eine verfassungskonforme Anpassung des Fahrtenziels scheint sowohl qualitativ (z.B. durch Einbezug von Lieferwagen) wie quantitativ (z.B. durch Aktualisierung des Verrechnungsmodells) möglich⁸²¹.

Solange der Prozess zur "Weiterentwicklung" des Alpenschutzes nicht konkretisiert wird, wie dies der Bundesrat vorschlägt, lassen sich die theoretischen Möglichkeiten verfassungskonformer Zielgestaltung im Alpenschutz nicht abschliessend beurteilen.

13.2.3. Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlage

- 581 Die Grenzen einer zulässigen Anpassung der Verlagerungsziele und der Regulierung anderer Bereiche mit Berührungspunkten zum Alpenschutz liegen dort, wo sie die Verfassung steckt. Auch wenn die aktuelle – als verfassungskonform zu betrachtende – Zielsetzung im Alpenschutz nicht erreicht werden kann, bedeutet dies nicht, dass Legislative und Exekutive die Pflicht oder auch nur das Recht hätten, die Verfassung in diesem Zusammenhang nicht mehr zu beachten. Unabhängig von der fehlenden Überprüfbarkeit verfassungswidriger Bundesgesetze gibt die Verfassung dem Gesetzgeber vor, in welchen Schranken er sich zu bewegen hat und welcher verfassungsrechtliche Spielraum ihm bei der Gesetzgebung zukommt. Der Verfassungsgeber ist das oberste demokratische Organ unserer Gesellschaft und unserer Rechtsordnung. Daran ändert auch die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit betreffend verfassungswidriger Bundesgesetzgebung und die damit verbundene Sanktionslosigkeit nichts.
- 582 Bereits die im Februar 2016 das Gesetzesreferendum konfrontierende Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet betreffend den geplanten Bau einer zweiten Röhre des Gotthardstrassentunnels hätte dem Verfassungsgeber im dafür vorgesehenen Verfahren⁸²² unterbreitet werden müssen, weil es sich dabei – aus jeder Perspektive – um eine (verfassungsrechtlich unzulässige) Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität handelt⁸²³. Auch eine allfällige Gutheissung des Stimmvolks im Rahmen des Gesetzesreferendums ändert an diesem Umstand nichts.
- 583 Es ist zwar kein Thema im Zusammenhang mit der Wirksamkeitsüberprüfung, eine Vorlage rechtlich auf ihre Verfassungsmässigkeit zu analysieren; die Bundesversammlung trägt aber diesbezüglich eine politische Verantwortung. Sie sollte mit der durch die Schranken fehlender gerichtlicher Überprüfbarkeit von Bundes-

⁸²¹ Im Ergebnis gleich: KERN/EPINEY, Vorgaben, N 56.

⁸²² Art. 140 BV

⁸²³ Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 12.2.4, S. 181 ff.

gesetzten einhergehenden faktischen⁸²⁴ Vormachtstellung gegenüber dem Verfassungsgeber bewusst, sorgfältig und transparent umgehen. Dies war im Zusammenhang mit dem Alpenschutz nicht immer der Fall. Aufgrund des Vorranges der Verfassung erwiese es sich aber aus staatsrechtlicher Optik als angezeigt, eine Vorlage bei zweifelhafter verfassungsrechtlicher Konformität so auszugestalten, dass sie dem Stimmvolk unter den strengeren Anforderungen demokratischer Legitimation gemäss Verfassungsrevisionsverfahren unterbreitet würde: mit anderen Worten, die Verfassungsgrundlage wäre in diesem Fall ebenfalls anzupassen. Nur auf diese Weise könnte dem Stimmvolk das Recht auf eine umfassende und freie Meinungsbildung mit Sicherheit garantiert werden.

13.2.4. Würdigung

Die politische Entscheidung, ob das Verlagerungsziel, wie es heute besteht, grundsätzlich in Frage gestellt werden soll, obliegt der Bundesversammlung. Die Nichterreichung der festgelegten Ziele muss für sich betrachtet jedenfalls nicht unbedingt Anlass sein, dies zu tun, schon gar nicht aus rechtlicher Optik. Die Ziele im Alpenschutz verlieren ihre Verbindlichkeit nicht dadurch, dass sie nicht eingehalten werden können; allerdings stellt sich nach Ablauf des aktuellen Zielerreichungshorizontes in jedem Fall die Frage, ob neue Etappen oder Zwischenziele gesetzlich zu bestimmen sind oder ob einfach das bisherige Verlagerungsziel als Messlatte bestehen bleibt, wie es im Übrigen auch im Fall der Zielerreichung der Fall wäre⁸²⁵.

Es spielt keine Rolle, ob sich der Gesetzgeber tatsächlich bewusst war, dass er im Güterverkehrsverlagerungsgesetz unerreichbare Ziele perpetuierte oder ob er eine (unberechtigte) Hoffnung hegte, die Ziele mögen sich doch irgendwie erreichen lassen. Ganz im Sinne des bekannten Sprichworts, das Konfuzius zugeschrieben wird, ist bereits der Weg zum Verlagerungsziel als wesentliches Ziel des Alpenschutzes zu betrachten. Der verfassungsrechtlich verankerte Alpenschutz möchte die Verlagerung bzw. die verfassungskonform festgelegten gesetzlichen Ziele erreichen, das ist klar. Aber auch die verzeichneten Erfolge auf dem Weg zum quantitativen Verlagerungsziel liegen ohne Frage im Interesse des Alpenschutzes; das Verlagerungsziel ergibt nicht nur dann Sinn, wenn es erreicht wird und eingehalten werden kann, sondern bereits, wenn sämtliche Massnahmen umgesetzt werden, die möglich und zielführend sind.

⁸²⁴ Schliesslich handelt es sich beim Anwendungsgebot zugunsten der Bundesgesetze von Art. 190 BV um eine Kompetenzregelung im Rahmen der Gewaltenteilung und nicht um Negierung des Vorranges der Verfassung (vgl. dazu TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 192, Rz. 34 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

⁸²⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 3 GVVG.

- 586 Es mag sein, dass ein Ziel ohne Plan tatsächlich nur ein Wunsch ist⁸²⁶; solange aber auf die Verwirklichung eines Wunsches ernsthaft hingearbeitet und dabei auch Wesentliches erreicht wird, kann auch die Beibehaltung eines Wunsches sinnvoll und rechtlich geboten sein.

⁸²⁶ Vgl. das einleitende Zitat von Antoine de Saint-Exupéry, S. 1.

Schlussfolgerungen

14. Zusammenfassung

- 587 Der alpenquerende Verkehr war schon immer von grosser Bedeutung für die Entwicklung des Gebiets der heutigen Schweiz. Als Folge der Inbetriebnahme des Gotthardstrassentunnels Anfang der 1980er Jahre nahm der Verkehr, vorab der Güterverkehr stark zu und die Auswirkungen dieser Entwicklung wurden von einem Teil der Bevölkerung zunehmend als Problem wahrgenommen.
- 588 Als eines von wenigen konkreten und verbindlichen Zielen im gesamten Verkehrsbereich fand der Alpenschutz im Jahr 1994 als Ergebnis einer Volksabstimmung – entgegen dem Willen von Bundesrat und einer Mehrheit der Bundesversammlung – Eingang in die Bundesverfassung: Danach soll das Alpengebiet geschützt, der Gütertransitverkehr auf der Schiene abgewickelt und die Transitstrassen-Kapazität nicht erhöht werden. Die gesetzliche Umsetzung des Verfassungsauftrags fixierte das Verlagerungsziel in nicht diskriminierender und damit europaverträglicher Ausgestaltung auf 650'000 jährliche Fahrten im alpenquerenden schweren Strassengüterverkehr, unabhängig, ob es sich dabei um Binnen-, Import-, Export- oder Transitverkehr handelt. Der Zielereichungszeitraum wurde dabei zunächst auf 2 Jahre nach Inbetriebnahme des Lötschbergbasistunnels festgelegt.
- 589 Die Instrumente und Massnahmen, welche die Verlagerung herbeiführen bzw. unterstützen sollen, sind vielfältig und zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse zu verbessern. Neben der Liberalisierung im Schienengüterverkehr mittels der Bahnreform, der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und dem Bau einer neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) mit neuen Tunnel am Lötschberg und am Gotthard, werden jährlich über CHF 200 Millionen an Fördergeldern für flankierende Massnahmen eingesetzt. Die Verlagerungspolitik der Schweiz ist durch das Landverkehrsabkommen mit der EU international abgesichert.
- 590 Die Bundesverfassung verpflichtet das Parlament seit der jüngsten Totalrevision im Jahr 1999 mittels des neuen Artikels 170 dazu, für die Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes (einschliesslich Bundesgesetzen) zu sorgen. Dazu werden – wie bereits bisher – verschiedene Instrumente wie die Eidgenössische Finanzkontrolle, die parlamentarische Verwaltungskontrolle, spezifische Evaluationsaufträge oder auch Evaluationsklauseln in Bundesgesetzen verwendet. Eine unabhängige Evaluationsinstanz wurde nicht geschaffen und die verfassungsseitig geforderte Koordination in diesem Bereich wird durch die Bundesversammlung nicht gebührend wahrgenommen; dies ist mit ein Grund, weshalb im Bereich der Gesetzesevaluationen keine nachvollziehbaren Priorisierungen gemacht werden und die Wirksamkeitsüberprüfungen trotz eines intensiven Bemühens der Exekutive

scheinbar nach dem Zufallsprinzip und nicht im Rahmen einer übergeordneten Planung vorgenommen werden.

Der Alpenschutz hat seine gesetzlichen Ziele bisher verpasst. Obwohl sich bereits vor Ablauf der Geltung des befristeten Verkehrsverlagerungsgesetzes gezeigt hatte, dass das festgelegte Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerender jährlicher Fahrten grundsätzlich nicht ohne zusätzliche Massnahmen würde erreicht werden können, verschob die Bundesversammlung im nachfolgenden Güterverkehrsverlagerungsgesetz einfach den Zeithorizont für die Zielerreichung nach hinten, auf zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthardbasistunnels. Heute geht niemand ernsthaft davon aus, dass die Ziele erreicht werden können – weder zum festgelegten Zeitpunkt, noch später. Es wurde jedoch wissenschaftlich errechnet, dass durch die umgesetzten Massnahmen heute immerhin rund 600'000 alpenquerende Fahrten des schweren Strassengüterverkehrs pro Jahr vermieden werden.

591

Obwohl die aufgrund der Evaluationsklausel im Güterverkehrsgesetz institutionalisierte Wirksamkeitsbeurteilung im Alpenschutz in Form der Verlagerungsberichte des Bundesrats eine hohe Qualität aufweist, wurden Gesetzgebungsprojekte mit direkten Berührungspunkten zum Alpenschutz bisher nur unsystematisch auf quantitative und qualitative Auswirkungen im Zusammenhang mit den Zielen im Alpenschutz hin untersucht, was dem verfassungsrechtlichen Auftrag von Artikel 170 der Bundesverfassung nicht gerecht wird. So zeigt sich beispielsweise im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet, dass keinerlei zahlenmässige und nur wenig überzeugende qualitative Überlegungen betreffend Alpenschutz gemacht wurden. Der geplante Bau einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard erweist sich bei genauer rechtlicher Betrachtung zudem als verfassungswidrig. Es stehen angesichts des Grundsatzes der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen, der in Artikel 190 der Bundesverfassung statuiert wird, allerdings keine rechtlichen Mittel zur Verfügung, um diese Verfassungswidrigkeit gerichtlich überprüfen oder sanktionieren zu lassen.

592

Eine wirksame Regulierung im Alpenschutz, die ein Erreichen der gesteckten Ziele tatsächlich auch ermöglicht, kann auf zwei Arten sichergestellt werden. Entweder es wird eine neue Massnahme eingeführt, die eine Zielerreichung sicherstellt wie z.B. die Alpentransitbörse, deren Einführung aufgrund internationalen Widerstands zur Zeit allerdings als nicht realistisch erscheint. Oder aber die Ziele werden angepasst; sei es mittels Änderung des Fahrtenziels, sei es mittels Zielen im Umweltbereich, die alternativ oder kumulativ zu Fahrtenzielen festgelegt werden. Ein Ersatz von Fahrten- durch Umweltziele wäre dabei nicht als verfassungskonform zu beurteilen, eine Festlegung zusätzlicher Umweltziele hingegen wäre vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund durchaus als zulässig zu betrachten. Für die Anpassung von Fahrtenzielen (z.B. unter Einbezug des leichten Güterverkehrs oder

593

unter Aktualisierung des Verrechnungsmodells, das ursprünglich zur geltenden Verlagerungsgrösse geführt hatte) und ein Verschieben des Zielerreichungshorizonts besteht allerdings kein grosser Spielraum, sofern die verfassungsrechtlichen Schranken durch den Gesetzgeber eingehalten werden sollen.

594 Im Spiegelbild der politischen Kräfteverhältnisse hat sich der Alpenschutz seit seiner Entstehung vom Muster- zum Prügelknaben gewandelt. Als Beispiel einer zielorientierten und effektiven Verkehrspolitik machte er zunächst international Schule und bestand auch national verschiedene Plebiszite. Heute steht er auch in der Schweiz unter Druck; der Bundesrat stellt im jüngsten Verlagerungsbericht 2015 das gesetzliche Verlagerungsziel zur Diskussion, hat seine ursprüngliche Haltung gegenüber einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard vor kurzer Zeit diametral geändert und will den Alpenschutz grundsätzlich "weiterentwickeln". Sofern eine allfällige Weiterentwicklung verfassungskonform vorgenommen wird, ist dagegen aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Sollten aber unbestrittene und geltende Verfassungsinhalte hinterfragt und allenfalls auf gesetzgeberischem Weg desavouiert werden, kann dies verfassungsrechtlich nicht gutgeheissen werden.

595 Bei allen Diskussionen rund um die Verlagerungspolitik der Schweiz darf eines nicht ausser acht gelassen werden: Die Regulierung und damit ausschliesslich die Politik ist verantwortlich dafür, dass der Alpenschutz die ihm auferlegten Ziele in den zurückliegenden 15 Jahren nicht erreicht hat und – allen Anstrengungen zum Trotz – auch weiterhin nicht erreichen wird; die Anstrengungen auf dem Weg zum Ziel haben aber mehr bewirkt, als hätte erwartet werden dürfen. Der Alpenschutz stellt nach wie vor ein geltendes Ziel der Schweizer Bundesverfassung dar.

15. Forderungen aus dem Gebot der Wirksamkeit

Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Wirksamkeitsüberprüfung staatlichen Handelns wird durch die Bundesversammlung ungenügend wahrgenommen; die parlamentarische Verwaltungskontrolle erfüllt diese Aufgabe nicht umfassend und sorgt insbesondere nicht für die notwendige Koordination. Die Bundesversammlung muss die Koordination und Priorisierung der Untersuchung von Wirkungszusammenhängen entweder selbst wahrnehmen oder eine unabhängige Instanz schaffen, der diese Kompetenz zugewiesen wird, damit sie ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe gerecht wird. 596

Die Bundesversammlung hat konkrete Gesetzgebungsprojekte mit Berührungspunkten zum Alpenschutz wie beispielsweise die Änderung der Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet mit der gleichen Sorgfalt, die sie bei der Erstellung der Verlagerungsberichte des Bundesrats verlangt, auf ihre Auswirkungen auf den Alpenschutz und ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. 597

Werden legislatorische Entscheidungen getroffen, die den Zielen des Alpenschutzes zuwiderlaufen können, muss dies zumindest transparent gemacht werden; mögliche Widersprüche dürfen nicht verschwiegen werden. 598

Wird der Alpenschutz "weiterentwickelt", wie dies der Bundesrat im jüngsten Verlagerungsbericht 2015 anregt, und sollten in diesem Zusammenhang die gesetzlichen Ziele dereinst angepasst werden, sind die verfassungsrechtlichen Schranken hierfür zu respektieren. Dabei handelt es sich um rechtliche und nicht um politische Schranken. Daran ändert das verfassungsrechtliche Anwendungsgebot von Bundesgesetzen bzw. die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne einer Kompetenzregelung zugunsten der Bundesversammlung nichts, obwohl dadurch faktisch die Möglichkeit besteht, sich ohne rechtliche Konsequenzen über die Verfassung hinweg zu setzen. 599

Werden wie im Alpenschutz gesetzliche Ziele festgelegt, die realistischerweise als unerreichbar zu betrachten sind, muss die politische Diskussion diesem Umstand gebührend Rechnung tragen und Erfolge auf dem Weg zum Ziel unter Wirksamkeitsgesichtspunkten würdigen. Die festgelegten verbindlichen Ziele im Alpenschutz, die auf Dauer angelegt sind, fallen durch ihre Nichterreicherung nicht weg, sondern bleiben nach wie vor gültig. 600

Quellen- und Grundlagenverzeichnis

Literatur

- AMBÜHL MICHAEL, Zur Konzeption der koordinierten Verkehrspolitik, in: FELDER DANIEL/KADDOUS CHRISTINE (Hrsg.), Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen), 2001
(zit.: AMBÜHL, Verkehrspolitik)
- AERNI KLAUS/BETSCHART ANDRES, 2000 Jahre Transit: von der Rodfuhr zur NEAT, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit (zit.: AERNI/BETSCHART, Transit)
- ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 2003/2
(zit.: ALBRECHT, Parlamentsgesetz)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Suisse, 2003
(zit.: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire)
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel - Volumes I et II, Troisième édition, 2013
(zit.: AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel)
- BALTHASAR ANDREAS, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, LeGes 2005/1
(zit.: BALTHASAR, Evaluation)
- BALTHASAR ANDREAS, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, LeGes 2000/1
(zit.: BALTHASAR, Evaluationssynthesen)
- BÄTTIG CHRISTOPH, Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen – Das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, LeGes 2008/1
(zit.: BÄTTIG, Spannungsfelder)
- BAUMANN ROBERT, Völkerrechtliche Schranken der Verfassungsrevision, in: ZBl 108/2007, S. 181 ff.
(zit.: BAUMANN, Verfassungsrevision)
- BEUSCH MICHAEL, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999
(zit.: BEUSCH, Lenkungsabgaben)

- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007
(zit.: BIAGGINI, Kommentar BV Art. N)
- BUSSMANN WERNER, Konstanz, Wandel und Neuentwicklungen: 25 Jahre Evaluation in LeGes, LeGes 2015/1
(zit.: BUSMANN, 25 Jahre)
- BUSSMANN WERNER, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes 2009/2
(zit.: BUSMANN, Prospektive Evaluation)
- BUSSMANN WERNER, Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Herausforderung für die Evaluation, LeGes 2007/1
(zit.: BUSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen)
- BUSSMANN WERNER, Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtssetzung, ius.full 2006, S. 42 ff.
(zit.: BUSMANN, Gesetzesevaluation)
- BUSSMANN WERNER, Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, LeGes 2005/1
(zit.: BUSMANN, Evaluationsklauseln)
- BUSSMANN WERNER, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie, in: SCHÄFFER HEINZ (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgeabschätzung (II) – Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland (Staatspraxis und Wirtschaft), 2007
(zit.: BUSMANN, Institutionalisierung)
- BUSSMANN WERNER, Die Methodik der prospektiven Evaluation, LeGes 1997/3
(zit.: BUSMANN, Methodik)
- BUSSMANN WERNER/KLÖTI ULRICH/KNOEPFEL PETER, Einführung in die Politikevaluation, 1997
(zit.: BUSMANN et al., Politikevaluation)
- DAHLER-LARSEN PETER, Evaluation and NPM – as seen from the perspective of evaluation, LeGes 2014/1
(zit.: DAHLER-LARSEN, Evaluation)
- DETLING-OTT REGULA/HALDIMANN URS, Luftverkehrsrecht – Betrieb der Luftfahrt, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: DETLING-OTT/HALDIMANN, Luftverkehrsrecht)

- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER J. RAINER/VALLENDER A. KLAUS (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014
(zit.: AUTOR, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Art. N)
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILLIPE/SCHWEIZER J. RAINER/VALLENDER A. KLAUS (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 2. Auflage, 2002
(zit.: AUTOR, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. N)
- EPINEY ASTRID, Zur Vereinbarkeit der Einführung einer Alpentransitbörse mit den Vorgaben des EU-Rechts, Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 15, 2013
(zit.: EPINEY, Alpentransitbörse)
- EPINEY ASTRID/GRUBER RETO, Verkehrsrecht in der EU – Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs, 2001
(zit.: EPINEY/GRUBER, Verkehrsrecht in der EU)
- FURTER RETO, Transitverkehr in den Alpen: einige Mengenangaben, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit
(zit.: FURTER, Transitverkehr)
- FREY THOMAS, Träume und Realitäten - Schweizer Alpenbahnprojekte 1840 bis 1914, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit
(zit.: FREY, Alpenbahnprojekte)
- GLAUSER FRITZ, Die Transit-Infrastrukturen im Hohen Mittelalter, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2007/2, Alpentransit
(zit.: GLAUSER, Transit-Infrastrukturen)
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung – Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, 2014
(zit.: AUTOR, in: GRAF et al., Parlamentsgesetz)
- GRIFFEL ALAIN, Verkehrsverfassungsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012
(zit.: HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht)

- HALDEMANN THEO/MAREK DANIEL, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, LeGes 2001/2
(zit.: HALDEMANN/MAREK, Evaluationsstudien)
- HÄNER ISABELLE, Strassenrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: HÄNER, Strassenrecht)
- HÄNNI PETER/STÖCKLI ANDREAS, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013
(zit.: HÄNNI/STÖCKLI, Wirtschaftsverwaltungsrecht)
- HEPP MARCEL/STÜCKELBERGER UELI, Seilbahnrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: HEPP/STÜCKELBERGER, Seilbahnrecht)
- JAAG TOBIAS/HÄNNI JULIA, Luftverkehrsrecht – Infrastruktur der Luftfahrt, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: JAAG/HÄNNI, Luftverkehrsrecht)
- JANETT DANIEL, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, LeGes 2004/2
(zit.: JANETT, Zwischenbilanz)
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG/LIENHARD ANDREAS/TSCHANNEN PIERRE/TSCHENTSCHER AXEL/WYTTENBACH JUDITH, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2012 und 2013, in: ZBJV 149/2013
(zit.: AUTOR, in: Staatsrechtliche Rechtsprechung 2012 und 2013)
- KAUFMANN CHRISTINE, Internationales Verkehrsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: KAUFMANN, Internationales Verkehrsrecht)
- KERN MARKUS, Zwischen Alpenschutz und freiem Verkehr: Rechtliche Erwägungen zur zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard, in: AJP 2012, S. 1285
(zit.: KERN, Alpenschutz)
- KERN MARKUS/EPINEY ASTRID, Vorgaben des "Alpenschutzartikels" der Bundesverfassung (Art. 84 BV) im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterschwerverkehr, 2015
(zit.: KERN/EPINEY, Vorgaben)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2007
(zit.: KIENER/KÄLIN, Grundrechte)

- KELLER LÄUBLI LUCY, Zur Gesetzesevaluation in der Schweiz, SZK 2/2011, S. 18
(zit.: KELLER, Gesetzesevaluation)
- KELLERHALS ANDREAS/ZÄCH ROGER, Grundlagen / Gesamtüberblick, in: THÜRER DANIEL et al. (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, 2007
(zit.: KELLERHALS/ZÄCH, Gesamtüberblick)
- KONZENDORF GOTTFRIED, Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung, LeGes 2012/1
(zit.: KONZENDORF, Zukunft)
- LINDER WOLF/BOLLIGER CHRISTIAN/RIELLE YVAN (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007, 2010
(zit.: LINDER/BOLLIGER/RIELLE, Volksabstimmungen)
- LÜTHI RUTH, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 2003/2
(zit.: LÜTHI, Kommissionen)
- MADER LUZIUS, Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in: HENSEL et al. (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung – Perspektiven und Entwicklungstendenzen, 2010
(zit.: MADER, Gesetzesfolgenabschätzung)
- MADER LUZIUS, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?, in LeGes 2005/1
(zit.: MADER, Artikel 170 BV)
- MÄGLI PETER, Zugänglichkeit der Verwaltungsverordnungen (Weisungen) des Bundes, LeGes 2013/1
(zit.: MÄGLI, Verwaltungsverordnungen)
- MAISSEN THOMAS, Die Geschichte der Schweiz, 5. Auflage (Hier und Jetzt), 2015
(zit. MAISSEN, Geschichte)
- MARGREITER RALF, Persuasion in den Abstimmungserläuterungen zur Alpen-Initiative: Das hohe Ross des Bundesrats?, LeGes 2001/1
(zit.: MARGREITER, Abstimmungserläuterungen)
- MASTRONARDI PHILIPPE, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit, LeGes 1998/2,
(zit.: MASTRONARDI, Gesetzgebungsstrategie)
- MASTRONARDI PHILLIPE, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes 1996/1
(zit.: MASTRONARDI, Legitimation)

- MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: AUTOR, in: MÜLLER, Verkehrsrecht)
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Evaluation von Gesetzen und die Schwierigkeiten damit, SZK 2/2011
(zit.: NIGGLI, Evaluation)
- PFYL ROLAND, Evaluation der Zukunft: Ansätze, Herausforderungen und Bedeutung von Folgenabschätzungen in Verwaltung und Politik, LeGes 2012/1
(zit.: PFYL, Evaluation der Zukunft)
- POLEDNA THOMAS, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, 1994
(zit.: POLEDNA, Konzessionen)
- PROELLER ISABELLA, (New) Public Management und Evaluation – Zur Bedeutung von Evaluationen im Verwaltungsmanagement, LeGes 2014/1
(zit.: PROELLER, Evaluation im Verwaltungsmanagement)
- RHINOW RENÉ A./SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, 2009
(zit.: RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht)
- RIEDER STEFAN, Evaluation und (New) Public Management – Parallelen und Synergien, LeGes 2014/1
(zit.: RIEDER, Evaluation)
- RIEDER STEFAN, Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs, LeGes 2007/2
(zit.: RIEDER, Wirkungsmodelle)
- RIEDEL HENRIK, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, LeGes 2012/1
(zit.: RIEDEL, Nachhaltigkeitsprüfungen)
- RUCH ALEXANDER, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VI, Umwelt – Boden – Raum, 2010
(zit.: RUCH, Umwelt)
- SÄGESSER THOMAS, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 2014, S. 924
(zit.: SÄGESSER, Abstimmungserläuterungen)

- SCHIEDT HANS-ULRICH, Logistik: Vom Problem zur Dienstleistung, in: ViaStoria – Zentrum für Verkehrsgeschichte (Hrsg.), Wege und Geschichte 2009/2, Güterumschlag und Logistikketten
(zit.: SCHIEDT, Logistik)
- SCHWAB PHILIPPE, L'évaluation au service du Parlement?, LeGes 2005/1
(zit.: SCHWAB, L'évaluation)
- SCHWINTOWSKI HANS-PETER, ...denn sie wissen nicht, was sie tun! – Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren, Ein Plädoyer für die Neue Analytische Regelungswissenschaft (NAWI), 2014
(zit.: SCHWINTOWSKI, NAWI)
- SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000
(zit.: SEILER, Risikobasiertes Recht)
- SIEGWART KARIN/GRUBER RETO/BEUSCH MICHAEL, Stand und Perspektiven der Umsetzung des Alpenschutz-Artikels (Art. 36sexies BV) unter besonderer Berücksichtigung der Raum- und Umweltplanung, in: AJP 1998, S. 1033
(zit.: SIEGWART/GRUBER/BEUSCH, Alpenschutz)
- SOLLBERGER KASPAR, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz – Unter besonderer Berücksichtigung des bilateralen Landverkehrsabkommens, 2003
(zit.: SOLLBERGER, Landverkehrsrecht)
- SOLLBERGER KASPAR/EPINEY ASTRID, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, 2001
(zit.: SOLLBERGER/EPINEY, Gestaltungsspielräume)
- STIFTER EVA PATRICIA, Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung an Universitäten – Evaluierung universitärer Leistungen aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, 2002
(zit.: STIFTER, Qualitätssicherung)
- STREMPER DIETER, Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF), LeGes 1998/1
(zit.: STREMPER, Rechtswirkungsforschung)
- STÜCKELBERGER UELI/HALDIMANN CHRISTOPH, Schienenverkehrsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht)

- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, 2011
(zit.: TSCHANNEN, Staatsrecht)
- TSCHANNEN PIERRE, Verfassungsauslegung, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, 2001, S. 149-160
(zit.: TSCHANNEN, Verfassungsauslegung)
- UHLMANN FELIX, Verkehrsverwaltungsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: UHLMANN, Verkehrsverwaltungsrecht)
- VOGEL ROBERT/HARTMANN STEPHAN/SCHIB WERNER, Schifffahrtsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, 2008
(zit.: VOGEL/HARTMANN/SCHIB, Schifffahrtsrecht)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung - Basler Kommentar, 2015
(zit.: AUTOR, in: Basler Kommentar, Art. N)
- WALLART NICOLAS/KÖLLIKER ALKUIN, L'analyse d'impact de la réglementation: Evolution récente et contribution au cadre réglementaire – Die Regulierungsfolgenabschätzung: Neuere Entwicklungen und Beitrag zum Regulierungsrahmen, LeGes 2007/1
(zit.: WALLART/KÖLLIKER, Regulierungsfolgenabschätzung)
- WEBER ROLF H./FRIEDLI MAX/KASER MICHELLE, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in: THÜRER DANIEL et al. (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, 2007
(zit.: WEBER/FRIEDLI/KASER, Abkommen)
- WIDMER THOMAS, Unabhängigkeit in der Evaluation, LeGes 2012/2
(zit.: WIDMER, Unabhängigkeit)

Materialien (chronologisch geordnet)

Anfrage "Formulierung der Abstimmungsfrage beim Referendum zur zweiten Gotthard-Tunnelröhre" (15.1078) von NR Rytz vom 24. September 2015
(zit.: Anfrage Rytz)

Nationalrat, Debatte zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung zur Grundversorgung vom 8. September 2015, AB 2015 N 1350
(zit.: NR, Eintretensdebatte Grundversorgung)

Postulat "Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo" (15.3496) der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. Mai 2015
(zit.: Postulat SBB Cargo)

Botschaft zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes vom 30. April 2014, BBl 2014 3827
(zit.: Botschaft Totalrevision GüTG)

Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen, BBl 2014 3951
(zit.: E-GüTG)

Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767
(zit.: Botschaft NFB)

Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet, BBl 2013 7343
(zit.: E-STVG)

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel) vom 13. September 2013, BBl 2013 7315
(zit.: Botschaft STVG 2013)

Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative "Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)" vom 4. September 2013, BBl 2013 7561
(zit.: Botschaft Energiestrategie)

Motion "Verankerung des wesensgerechten Güterverkehrs in der Verfassung" (13.3579) von NR Giezendanner vom 21. Juni 2013
(zit.: Motion Giezendanner)

- Botschaft zu Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard vom 22. Mai 2013, BBl 2013 3823
(zit.: Botschaft 4-Meter-Korridor)
- Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung – Variante A, BBl 2013 3435
(zit.: Grundversorgung – Variante A)
- Botschaft zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vom 8. Mai 2013, BBl 2013 3407
(zit.: Botschaft Grundversorgung)
- Botschaft zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 291
(zit.: Botschaft Masseneinwanderung)
- Botschaft über die Legislaturplanung 2011-2015 vom 25. Januar 2012, BBl 2012 481
(zit.: Botschaft Legislaturplanung 2011-2015)
- Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr"), BBl 2012 1759
(zit.: Entwurf FABI)
- Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr", BBl 2012 1755
(zit.: Entwurf Volksinitiative öV)
- Botschaft zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1577
(zit.: Botschaft FABI)
- Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 20. Oktober 2010, BBl 2011 911
(zit.: Botschaft Bahnreform 2.2)
- Motion "Zukunft des Schienengüterverkehrs in der Fläche" der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Ständerats vom 14. Oktober 2010 (10.3881)
(zit.: Motion Schienengüterverkehr)
- Botschaft zur Gesamtschau FinöV vom 17. Oktober 2007, BBl 2007 7683
(zit.: Botschaft Gesamtschau FinöV)

- Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung) vom 29. August 2007, BBl 2007 6373
(zit.: Botschaft Spezialfinanzierung Luftverkehr)
- Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4377
(zit.: Botschaft Güterverkehrsvorlage)
- Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, BBl 2007 4513
(zit.: E-GVVG)
- Botschaft zum Sicherheitskontrollgesetz und zur Änderung von Bundesgesetzen, die das Sicherheitsgesetz für anwendbar erklären, vom 9. Juni 2006, BBl 2006 5925
(zit.: Botschaft Sicherheitskontrollgesetz)
- Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 2415
(zit.: Botschaft Bahnreform 2)
- Botschaft zur Volksinitiative "Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen" vom 15. Mai 2002, BBl 2002 4501
(zit.: Botschaft Avanti)
- Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr, BBl 2002 3081
(zit.: Protokoll Verkehr)
- Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 2922
(zit.: Botschaft Protokolle Alpenkonvention)
- Bericht der Staatspolitischen Kommissionen des Nationalrats vom 1. März 2001, Parlamentarische Initiative – Parlamentsgesetz (PG), BBl 2001 3467
(zit.: Bericht Parlamentsgesetz)
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBl 2002 2291
(zit.: Botschaft NFA)
- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128
(zit.: Botschaft Sektorielle Abkommen)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591
(zit.: Botschaft Koordinationsgesetz)

Stellungnahme des Bundesrats vom 9. Juni 1997 zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform – Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 1484

(zit.: Bundesrat, Stellungnahme Zusatzbericht)

Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 245

(zit.: Zusatzbericht SPK)

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1

(zit.: Botschaft BV)

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996, BBl 1996 521

(zit.: Botschaft SVAG)

Interpellation "Umsetzung der Alpeninitiative" vom 20. Juni 1996 (96.3324), Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Curia Vista – Geschäftsdatenbank

(zit.: Interpellation Alpeninitiative)

Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II 428

(zit.: Expertenbericht Kompetenzverteilung)

Nationalrat, Debatte zum Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 7. Juni 1994, Amtliches Bulletin 1994 II 893

(zit.: NR, Eintretensdebatte STVG)

Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) vom 4. Mai 1994, BBl 1994 II 1295

(zit.: Botschaft STVG 1994)

Dringliche Interpellation "Konsequenzen der Annahme der Alpeninitiative" vom 1. März 1994 (94.3066), Freisinnig-demokratisch Fraktion, Curia Vista – Geschäftsdatenbank

(zit.: Dringliche Interpellation Alpeninitiative)

Motion Bloetzer – Ausführungsgesetzgebung Alpeninitiative (867/94.3053) vom 28. Februar 1994

(zit.: Motion Bloetzer)

- Botschaft über die Volksinitiative "zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" vom 12. Februar 1992, BBl 1992 II 877
(zit.: Botschaft Alpenschutz)
- Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990, BBl 1990 II 1075
(zit.: Botschaft Alpentransit-Beschluss)
- Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrolle – Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen vom 12. Februar 1990, BBl 1990 1065
(zit.: GPK, PVK)
- Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung) vom 20. Dezember 1982, BBl 1983 941
(zit.: Botschaft koordinierte Verkehrspolitik)
- Botschaft über die Volksinitiative "zur Förderung der Fuss- und Wanderwege" vom 16. Februar 1977, BBl 1977 I 1067
(zit.: Botschaft Fuss- und Wanderwege)
- Botschaft über die Ergänzung des Nationalstrassennetzes durch einen Strassentunnel unter dem Gotthard vom 22. Dezember 1964, BBl 1964 II 1568
(zit.: Botschaft Gotthard Strassentunnel)
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes vom 22. Oktober 1957, BBl 1957 II 817
(zit.: Bundesrat, Verbesserung des Strassennetzes)
- Botschaft betreffend Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über die Schifffahrt) vom 20. Oktober 1917, BBl 1917 IV 296
(zit.: Botschaft aBV Schifffahrt)
- Botschaft betreffend teilweise Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobilverkehr und Luftfahrt) vom 22. März 1910, BBl 1910 II 606
(zit.: Botschaft aBV Automobilverkehr)
- Botschaft betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 4. Juli 1873, BBl 1873 II 963
(zit.: Botschaft aBV)

Beschlüsse, Erlasse und Verwaltungsverordnungen

Systematische Rechtssammlung

(geordnet gemäss der Systematik der Rechtssammlung)

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)
(zit.: Freizügigkeitsabkommen)

Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994
(SR 0.632.20) (zit.: WTO)

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947
(SR 0.632.21)
(zit.: GATT)

Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 7. November 1991
(SR 0.700.1)
(zit.: Alpenkonvention)

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und den Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard vom 23. Mai 1958 (SR 0.725.151)
(zit.: Abkommen Grosser St. Bernhard)

Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs vom 20. April 1921
(SR 0.740.4)
(zit.: Durchgangsverkehrsübereinkommen)

Statut vom 14. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (SR 0.740.41)
(zit.: Durchgangsverkehrsstatut)

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)
(zit.: Landverkehrsabkommen)

Beschluss Nr. 1/2007 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz über die ab dem 1. Januar 2008 in der Schweiz geltende Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge vom 22. Juni 2007 (SR 0.740.723)
(zit.: Gemischter Ausschuss 1/2007)

Übereinkommen über den Strassenverkehr vom 8. November 1968 (SR 0.741.10)
(zit.: Wiener Strassenverkehrsübereinkommen)

- Übereinkommen über das auf Strassenverkehrsunfälle anzuwendende Recht vom 4. Mai 1971 (SR 0.741.31)
(zit.: Haager Übereinkommen Strassenverkehrsunfälle)
- Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980 (COTIF; SR 0.741.403.1)
(zit.: COTIF)
- Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Strassengüterverkehr vom 19. Mai 1956 (CMR; SR 0.741.611)
(zit.: CMR)
- Übereinkommen über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen vom 26. Mai 1982 (ASOR; SR 0.741.618)
(zit.: ASOR)
- Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse vom 30. September 1957 (ADR; SR 0.741.621)
(zit.: ADR)
- Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien betreffend die Gotthardbahn vom 13. Oktober 1909 (SR 0.742.140.11)
(zit.: Staatsvertrag Gotthardbahn)
- Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Ministerium für Verkehr und Schifffahrt der Republik Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) an das italienische Hochleistungsnetz (HLN) vom 2. November 1999 (SR 0.742.140.345.43)
(zit.: Vereinbarung Anschlussstrecken)
- Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der französischen Republik betreffend die Schifffahrt auf dem Genfersee vom 7. Dezember 1976 (SR 0.747.221.1)
(zit.: Abkommen Genferseeschifffahrt)
- Übereinkommen über die Schifffahrt auf dem Bodensee vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.223.11)
(zit.: Übereinkommen Bodenseeschifffahrt)
- Revidierte Rheinschifffahrts-Akte vom 17. Oktober 1868 zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preussen (SR 0.747.224.101)
(zit.: Mannheimer Akte)

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Schifffahrt auf dem Untersee und dem Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.224.31)
(zit.: Vertrag Untersee)
- Vertrag über die Rheinschifffahrt auf dem Alten Rhein vom 1. Juni 1973 (SR 0.747.224.41)
(zit.: Vertrag Alten Rhein)
- Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee vom 2. Dezember 1992 (SR 0.747.225.1)
(zit.: Abkommen Langensee und Luganersee)
- Internationales Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.11)
(zit.: Übereinkommen Küstenmeer)
- Internationales Übereinkommen über die Hohe See vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.12)
(zit.: Übereinkommen Hohe See)
- Internationales Übereinkommen über den Festlandsockel vom 29. April 1958 (SR 0.747.305.13)
(zit.: Übereinkommen Festlandsockel)
- Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0)
(zit.: Chicagoer Übereinkommen)
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68)
(zit.: Luftverkehrsabkommen)
- Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr vom 28. Mai 1999 (SR 0.748.411)
(zit.: Montrealer Übereinkommen)
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene vom 2. Mai 1992 (AS 1993 1198)
(zit.: Güterverkehrsabkommen)

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
(zit.: BV)
- Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
(zit.: BehiG)
- Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1)
(zit.: BPR)
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002
(Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)
(zit.: ParlG)
- Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115)
(zit.: ParlVV)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
(zit.: RVOG)
- Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)
(zit.: BGG)
- Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001
(Filmgesetz, FiG; SR 443.1)
(zit.: FiG)
- Filmverordnung vom 3. Juli 2002 (FiV; SR 443.11)
(zit.: FiV)
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0)
(zit.: FKG)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990
(Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1)
(zit.: SuG)

- Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81)
(zit.: SVAG)
- Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811)
(zit.: SVAV)
- Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)
(zit.: RPG)
- Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, (RPV; SR 700.1)
(zit.: RPV)
- Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704)
(zit.: FWG)
- Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711)
(zit.: EntG)
- Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11)
(zit.: NSG)
- Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11)
(zit.: Bundesbeschluss Nationalstrassennetz)
- Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen vom 6. Oktober 2006 (Infrastrukturfondsgesetz, IFG; SR 725.13)
(zit.: IFG)
- Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG; SR 725.14)
(zit.: STVG)
- Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.2)
(zit.: MinVG)
- Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1)
(zit.: GVVG)

- Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs vom 4. November 2009
(BGFV; SR 740.12)
(zit.: BGFV)
- Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene vom 8. Oktober 1999 (Verkehrsverlagerungsgesetz; AS 2000 2864)
(zit.: Verkehrsverlagerungsgesetz)
- Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)
(zit.: SVG)
- Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)
(zit.: SSV)
- Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41)
(zit.: VTS)
- Verordnung über den S-Verkehr vom 20. September 2002 (VSV; SR 741.631)
(zit.: VSV)
- Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986
(SR 742.100)
(zit.: Bundesgesetz BAHN 2000)
- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
(zit.: EBG)
- Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Gesetz, AtraG; SR 742.104)
(zit.: AtraG)
- Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV; SR 742.122)
(zit.: NZV)
- Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 20. März 2009 (ZEBG; SR 742.140.2)
(zit.: ZEBG)
- Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz vom 18. März 2005 (HGV-Anschluss-Gesetz, HGVAAnG; SR 742.140.3)
(zit.: HGVAAnG)

- Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT vom 13. Dezember 2013 (4-Meter-Korridor-Gesetz; SR 742.140.4)
(zit.: 4-Meter-Korridor-Gesetz)
- Bundesgesetz über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990 (SR 742.141.5)
(zit.: Anschlussgleisgesetz)
- Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE; SR 742.144)
(zit.: BGLE)
- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31)
(zit.: SBBG)
- Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn und Schifffahrtsunternehmen vom 19. Dezember 2008 (Gütertransportgesetz, GÜTG; SR 742.41)
(zit.: GÜTG)
- Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006 (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01)
(zit.: SebG)
- Bundesgesetz über die Zulassung als Strassentransportunternehmen vom 20. März 2009 (STUG; SR 744.10)
(zit.: STUG)
- Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950 (Trolleybus-Gesetz, TrG; SR 744.21)
(zit.: TrG)
- Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1)
(zit.: PBG)
- Bundesgesetz über Rohrleitungen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brennstoffe vom 4. Oktober 1963 (Rohrleitungsgesetz, RLG; SR 746.1)
(zit.: RLG)
- Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1979 (BSG; SR 747.201)
(zit.: BSG)
- Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge vom 23. September 1953 (Seeschifffahrtsgesetz, SSG; SR 747.30)
(zit.: Seeschifffahrtsgesetz)

Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG;
SR 748)
(zit.: LFG)

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz,
USG; SR 814.01)
(zit.: USG)

Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Entscheidverfahren
vom 18. Juni 1999 (AS 1999 3071)
(zit.: Koordinationsgesetz)

Übrige (chronologisch geordnet)

Bundesgesetz über den Gütertransport von Bahn- und Schifffahrtsunternehmen vom
25. September 2015 (Gütertransportgesetz, GüTG) – Ablauf der Referendums-
frist: 14. Januar 2016, BBl 2015 7279
(zit.: GüTG, totalrevidiert)

Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden – Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des
Bundesrats (Stand März 2015)
(zit.: BK, Botschaftsleitfaden)

Bundesamt für Verkehr, Betriebsabteilungen für den nicht alpenquerenden
Schienengüterverkehr in der Schweiz, Offertverfahren 2015
(zit.: BAV, Offertverfahren nicht-AQGV 2015)

Bundesamt für Verkehr, Offertverfahren alpenquerender unbegleiteter kombinierter
Verkehr 2015
(zit.: BAV, Offertverfahren AQGV 2015)

Bundesratsbeschluss vom 2. Juni 2014 über die bedingte Inkraftsetzung des Bun-
desbeschlusses vom 20. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der
Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den
öffentlichen Verkehr"), BBl 2014 4113
(zit.: BRB, Inkraftsetzung Bundesbeschluss FABI)

Bundesamt für Verkehr, Leitfaden für Gesuche um Investitionsbeiträge an den
kombinierten Verkehr (Version 2.0) vom März 2014
(zit.: BAV, Leitfaden)

Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Stand 2013
(zit.: BJ, Gesetzgebungsleitfaden)

- Bundesamt für Umwelt BAFU, VOBV Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen – Leitfaden, 2013
(zit.: BAFU, Leitfaden Umweltmassnahmen)
- Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr") vom 20. Juni 2013, BBl 2013 4721
(zit.: BB FABI)
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, 2013
(zit.: WBF, Regulierungsfolgenabschätzung)
- Entwurf des Bundesbeschlusses über die Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1755
(zit.: Entwurf BB öV)
- Richtlinie 2011/76/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge
(zit.: RL 2011/76/EU)
- Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Text von Bedeutung für den EWR)
(zit.: Verordnung 913/2010)
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Nachhaltigkeitsbeurteilung – Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008
(zit.: ARE, Leitfaden Nachhaltigkeitsbeurteilung)
- Richtlinie 2008/57/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft
(zit.: RL 2008/57/EG)
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Sachplan Verkehr – Teil Programm, 26. April 2006
(zit.: Sachplan Verkehr – Programm)
- Bundesamt für Justiz, Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund – Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), 2005
(zit.: BJ, Leitfaden Wirksamkeitsüberprüfungen)

- Richtlinie 2004/54/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz
(zit.: RL 2004/54/EG)
- Richtlinie 2004/49/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung ("Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit")
(zit.: RL 2004/49/EG)
- Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998, BBl 1998 1421
(zit.: Bundesbeschluss FinöV)
- Richtlinie 96/26/EG des Rates vom 29. April 1996 über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr sowie über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für die Beförderung von Gütern und die Beförderung von Personen im Straßenverkehr und über Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer
(zit.: RL 96/26/EG)
- Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen
(zit.: RL 95/18/EG)
- Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten
(zit.: RL 95/19/EG)
- Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft
(zit.: RL 91/440/EWG)
- Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986, BBl 1987 I 46
(zit.: Bundesbeschluss BAHN 2000)

Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, 3. Auflage, 2012 (Stand Juni 2013)

(zit.: Botschaftsleitfaden)

Bundesverfassung vom 29. Mai 1874

(zit.: aBV)

Bundesverfassung vom 12. September 1848

(zit.: BV 1848)

Rechtsprechung (chronologisch geordnet)

Bundesgericht, Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 8. August 2013
(zit.: Urteil (des Bundesgerichts) 2C_1162/2012 vom 8. August 2013)

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Oktober 2012
(zit.: BVGE A-227/2012)

Bundesgericht, Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Migrationsamt und Departement für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) vom 12. Oktober 2012
(zit.: BGE 139 I 16)

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, unterstützt durch Italienische Republik und Königreich der Niederlande, gegen Republik Österreich
(zit.: EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich))

Bundesgericht, Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Kiener Nellen gegen Regierungsrat des Kantons Bern vom 20. Dezember 2011
(zit.: BGE 138 I 61)

Bundesgericht, Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Apothéloz und Mitb. gegen Flughafen Zürich AG und Mitb., Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) sowie Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 22. Dezember 2010
(zit.: BGE 137 II 58)

Bundesgericht, Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössische Zollverwaltung gegen ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband vom 19. April 2010
(zit.: BGE 136 II 337)

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 12. Juli 1974, Rs. 2/73, Riseria Luigi Geddo gegen Ente Nazionale Risi
(zit.: EuGH, Rs. 2/73 (Geddo))

Tribunale Federale, sentenza 2 marzo 1973 nella causa Schubert contro Commissione cantonale ticinese di ricorso per l'applicazione del DF 23 marzo 1961 concernente l'acquisto di beni da parte di persone all'estero
(zit.: BGE 99 Ib 39)

Tribunal Fédéral, Arrêt du 25 mars 1964 dans la cause X. contre Chambre d'accusation du canton de Genève
(zit.: BGE 90 I 29)

Berichte und Unterlagen

Alpen-Initiative, Jahresbericht und Rechnung 2013

(zit.: Alpen-Initiative 2013)

Alpen-Initiative, Aufsichtsbeschwerde gegen den Schweizerischen Bundesrat an die Bundesversammlung vom 21. Juni 2007

(zit.: Alpen-Initiative, Aufsichtsbeschwerde)

Alpen-Initiative, Liste inkl. erläuternden Texts, 1989

(zit.: Alpen-Initiative, Liste)

Alpen-Initiative, Bausteine zu einem Argumentationskatalog, 12 Fragen – 12 Antworten, 1989

(zit.: Alpen-Initiative, Bausteine)

Alpen-Initiative, Dokumentation, 1993/1994

(zit.: Alpen-Initiative, Dokumentation)

Alpen-Initiative, Statuten des Vereins "zum Schutz des Alpengebiets von dem Transitverkehr" vom 25. Februar 1989 (Stand 4. Mai 2013)

(zit.: Statuten Alpen-Initiative)

Bundesamt für Justiz, Empfehlungen zur Formulierung von Evaluationsklauseln, 2012

(zit.: BJ, Evaluationsklauseln)

Bundesamt für Justiz, Entscheide des Bundesrats vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung bei Bundesrat und Bundesverwaltung (ergänzt durch die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz (GSK) vom 19. Dezember 2005 über Qualitätsstandards) – Konsolidierte Übersicht über die Entscheide / Empfehlungen zum Zeitpunkt der Umsetzung, 2006

(zit.: BJ, Entscheide)

Bundamt für Justiz, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen – Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 14. Juni 2004

(zit.: BJ, Wirkungsprüfungen)

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030, 2012

(zit.: ARE, Ergänzungen)

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Externe Kosten 2005-2009 – Berechnung der externen Kosten des Strassen- und Schienenverkehrs in der Schweiz, 2012
(zit.: ARE, Externe Kosten)
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030, 2004
(zit.: ARE, Perspektiven)
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Wege durch die Alpen – Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene, 2001
(zit.: ARE, Wege)
- Bundesamt für Statistik, Statistik der Kosten und der Finanzierung des Verkehrs, 2015
(zit.: BFS, Kosten)
- Bundesamt für Statistik (BFS), Mobilität und Verkehr 2013
(zit.: BFS, Mobilität)
- Bundesamt für Statistik (BFS), Alpen- und grenzquerender Personenverkehr 2007 (A+GQPV), 2009
(zit.: BFS, A+GQPV)
- Bundesamt für Strassen (ASTRA), Strassen und Verkehr – Zahlen und Fakten, 2013
(zit.: ASTRA, Strassen 2013)
- Bundesamt für Strassen (ASTRA), Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht 2013
(zit.: ASTRA, Verkehrsentwicklung 2013)
- Bundesamt für Verkehr (BAV), Güterverkehr auf Strasse und Schiene durch die Schweizer Alpen 2014 – Schlussbericht, 2015
(zit.: BAV, AQGV 2014)
- Bundesamt für Verkehr (BAV), Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2012
(zit.: BAV, AQGV 2012)
- Bundeskanzlei, Ergebnis der Vorprüfung der Eidgenössischen Volksinitiative "zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" vom 25. April 1989, BBl 1989 I 1486
(zit.: BK Vorprüfung)
- Bundesrat, Geschäftsbericht 2013 – Band I
(zit.: Bundesrat, Geschäftsbericht 2013)

- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2015
(zit.: Verlagerungsbericht 2015)
- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013
(zit.: Verlagerungsbericht 2013)
- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom Dezember 2011
(zit.: Verlagerungsbericht 2011)
- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2009
(zit.: Verlagerungsbericht 2009)
- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004
(zit.: Verlagerungsbericht 2004)
- Bundesrat, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom 27. März 2002
(zit.: Verlagerungsbericht 2002)
- Bundesrat, Sanierung des Gotthard-Strassentunnels, Bericht in Erfüllung des
Postulats 09.3000, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des
Ständerats vom 12. Januar 2009
(zit.: Bundesrat, Sanierung)
- Bundesrat, Zusatzbericht zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis
von Völkerrecht und Landesrecht vom 30. März 2011, BBl 2011 3613
(zit.: Zusatzbericht Völkerrecht/Landesrecht)
- Bundesrat, Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom
5. März 2010, BBl 2010 2263
(zit.: Bericht Völkerrecht/Landesrecht)
- Bundesrat, Bericht zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz in
Erfüllung des Postulats 04.3619 KVF Nationalrat vom 16.11.2004, 2007
(zit.: Bundesrat, Road Pricing)
- Bundesrat, Bericht "Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)" vom
23. Juni 2004, BBl 2004 4569
(zit.: Bundesrat, Grundversorgung)
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVEK, Monitoring Flankierende Massnahmen, 1. Semesterbericht – Mengenent-
wicklung im alpenquerenden Güterverkehr und Interpretation, 2014
(zit.: MFM, 1. Semesterbericht 2014)

- Europäische Kommission, Weissbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, 2011
(zit.: Verkehrsweissbuch 2011)
- European Commission, The 'Blue Guide' on the implementation of EU product rules, 2014
(zit.: Blue Guide)
- Geschäftsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, Jahresbericht 2007, BBl 2008 5061
(zit.: GPK, Jahresbericht 2007)
- Integrationsbüro EDA/EVD, Sektion Information, Schweiz / Europäische Union – Bilaterale sektorische Verhandlungen, Fact Sheets Spezialausgabe II, 1997
(zit.: Integrationsbüro, Fact Sheets)
- Observatoire des trafics marchandises transalpins, Rapport annuel 2011 – Alpifret
(zit.: Observatoire, 2011)
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Jahresbericht 2014 vom 30. Januar 2015 – Anhang zum Jahresbericht 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
(zit.: PVK, Jahresbericht 2014)
- Schweizerisches Seeschiffahrtsamt SSA, Seeschiffe unter Schweizer Flagge (Bestand 27.10.2015)
(zit.: SSA, Seeschiffe)
- Verband öffentlicher Verkehr VöV, Manual Schienengüterverkehr Schweiz – Eine Einführung für die Praxis, Politik und Medien, 2009
(zit.: VöV, Schienengüterverkehr)
- WIDMER THOMAS/LANDERT CHARLES/BACHMANN NICOLE, Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) vom 5. Dezember 2000
(zit.: WIDMER et al., Evaluations-Standards)

Studien und Evaluationen (alphabetisch nach Urheberschaft geordnet)

Büro Vatter/synergo, Evaluation Verlagerungspolitik / Güterverkehr, 2009

(zit.: Vatter/synergo, Evaluation)

Ecoplan, Evaluation der LSVA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr, 2012

(zit.: Ecoplan, Evaluation)

Ecoplan, Gigaliner auf Schweizer Strassen: Auswirkungen auf Verkehr, Umwelt, Sicherheit und Verlagerungspolitik, 2011

(zit.: Ecoplan, Gigaliner)

Ecoplan, Alpenquerender Güterverkehr 2009: Einfluss der Konjunkturkrise, 2011

(zit.: Ecoplan, Konjunkturkrise)

Ecoplan/INFRAS, Strassengüterverkehr in der Schweiz: Entwicklung im alten und neuen Verkehrsregime, Aktualisierung für die Jahre 2005 bis 2009, Schlussbericht vom 22. September 2011 zuhanden des ARE

(Ecoplan/INFRAS, Strassengüterverkehr)

Ecoplan/Moll Kurt, Effizienzsteigerungspotenziale in der Transportwirtschaft durch integrierte Bewirtschaftungsinstrumente aus Sicht der Infrastrukturbetreiber – Synthese der Teilprojekte B3, C, D, E und F des Forschungspakets Güterverkehr anhand eines Zielsystems für den Güterverkehr, 2013, Forschungsauftrag SVI 2009/010 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)

(zit.: Ecoplan/Moll, Effizienzsteigerungspotentiale)

Ecoplan/Moll Kurt, Zielsystem im Güterverkehr, 2013, Forschungsauftrag SVI 2009/010 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)

(zit.: Ecoplan/Moll, Zielsystem)

Ecoplan/Moll Kurt/NEA, Rheinschiffahrt und Schweizer Verlagerungspolitik, 2010

(zit.: Ecoplan/Moll, Rheinschiffahrt)

Ecoplan/Rapp Trans/Moll Kurt, Alpentransitbörse: Untersuchung der Praxisaugleichheit, 2007, Forschungsauftrag ASTRA 2006/012 auf Antrag des Bundesamts für Strassen (ASTRA)

(zit.: Ecoplan/Rapp Trans/Moll, Alpentransitbörse)

HIDBER CARL/BISCHOFBERGER NIKOLAUS, Verkehrsangebot Schweiz 1960-1992, Schriftenreihe des IVT Nr. 93, 2. Auflage, 1993

(zit.: HIDBER/BISCHOFBERGER, Verkehrsangebot)

- INFRAS, Schienengüterverkehr im alpenquerenden Verkehr – Analysen und Entwicklungen, 2013
(zit.: INFRAS, Schienengüterverkehr)
- INFRAS, Neuberechnungen der Stauzeitkosten, 2012
(zit.: INFRAS, Stauzeitkosten)
- INFRAS, Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Verlagerungsziels im Güterverkehr, 2012
(zit.: INFRAS, NEAT)
- INFRAS, Umweltmonitoring Flankierende Massnahmen (MFM-U) – Szenarien für 2020, 2013
(zit.: INFRAS, Umweltmonitoring)
- INFRAS/BAKBASEL/IVT, Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030, 2012
(zit.: INFRAS/BAKBASEL/IVT, Marktprognose)
- INFRAS/IRE (Istituto di ricerche economiche), Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006, Forschungsauftrag SVI 2001/524 auf Antrag der Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure
(zit.: INFRAS/ IRE, Entkoppelung)
- INFRAS/Rapp Trans/Moll Kurt, Regulierung des Güterverkehrs – Auswirkungen auf die Transportwirtschaft, 2012, Forschungsauftrag SVI 2009/004 auf Antrag der Vereinigung der Verkehrsingenieure und der Verkehrsexperten
(zit.: INFRAS/Rapp Trans/Moll, Regulierung)
- KombiConsult/K+P Transport Consultants, Trends und Innovationen im unbegleiteten Kombinierten Verkehr in der und durch die Schweiz, 2010
(zit.: KombiConsult/K+P, Trends)
- Périllon François, Klima-Auswirkungen des alpenquerenden Schwerverkehrs in der Schweiz: Bilanz und Szenarien, 23. November 2015
(zit.: Périllon, Klima-Auswirkungen)
- planconsult/Rapp Trans, Bericht über die Evaluation der Förderung von Anschlussgleisen, 2005
(zit.: planconsult/Rapp Trans, Evaluation Anschlussgleise)
- Rapp Trans, Gigaliner – Verkehrstechnische Beurteilung – Kurzbericht, 2011
(zit.: RappTrans, Gigaliner)

TSCHOPP MARTIN, Transitverkehr in der Schweiz – Kommentierte Bibliographie,
2002

(zit.: TSCHOPP, Transitverkehr)

VLP-ASPAN, Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument, in: Raum &
Umwelt, März 2/2014

(zit.: VLP-ASPAN, Sachplan)

Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. Juni 1988, Zürich 1989

(zit.: Vox GVK)

Medien (chronologisch geordnet)

Bundesrätin Doris Leuthard, Interview im Tagesanzeiger vom 18. November 2015 (online); abgerufen am 24. November 2015 auf <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/wir-lassen-uns-vom-terror-nicht-blockieren/story/28929323?track> (zit.: Leuthard, Interview)

SECO, Medienmitteilung vom 15. April 2015 – Aussprache des Bundesrates zur Frankenstärke (SECO, Frankenstärke)

Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Abstimmungs-Arena: Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" (Sendung vom 17. Januar 2014); abgerufen am 20. Oktober 2015 auf <http://www.srf.ch/sendungen/arena/abstimmungs-arena-volksinitiative-gegen-masseneinwanderung> (zit.: Arena Masseneinwanderungsinitiative)

Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Roger Schawinski im Gespräch mit Christoph Blocher (Sendung vom 3. November 2014); abgerufen am 20. Januar 2015 auf <http://www.srf.ch/sendungen/schawinski/roger-schawinski-im-gespraech-mit-christoph-blocher-2> (zit.: SRF, Blocher)

GRIFFEL ALAIN, Nicht ohne Verfassungsrevision – Gastkommentar zum Gotthard, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. März 2014 (zit. GRIFFEL, Gotthard)

INDERKUM HANSHEIRI, Zweite Röhre ist zulässig – Gastkommentar zum Gotthard, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. März 2014 (zit.: INDERKUM, Gotthard)

Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Sendung mySchool vom 18. November 2013; abgerufen am 14. Juli 2014 auf <http://www.srf.ch/player/tv/srfmyschool/video/zeitreise-der-gotthard-strassentunnel-2731?id=41d2537e-5da3-4555-9fa0-306a9bdfed22> (zit.: SRF, mySchool)

Neue Zürcher Zeitung, Recht im Spiegel der NZZ: Höhe der Stauzeit-Kosten – Das Bundesgericht muss in Sachen LSVA über die Bücher, 18. Januar 2013 (zit.: NZZ, Stauzeit-Kosten)

MÜLLER WALTER, Ein unpassender Anachronismus – Das Personenbeförderungsregal in der Binnenschifffahrt, in: Neue Zürcher Zeitung, 14. März 2001 (zit.: MÜLLER, Personenbeförderungsregal)

AstagTV, Verlagerungsstrategie 2030; abgerufen am 20. Oktober 2015 auf
<https://www.youtube.com/watch?v=hM7-Sjz7fRo>
(zit.: Astag Verlagerungsstrategie)