



# **Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs**

## **Teil 1 Allgemeine Fragestellung**

**Bestehende Bundeskompetenzen und gebotene Verfassungsänderungen**

## **Teil 2 Besondere Fragestellungen**

**Bundeskompetenzen zur:**

- 1. Erhebung einer zweckgebundenen Veloabgabe**
- 2. Verwendung von Mineralölsteuergeldern zu Gunsten des Langsamverkehrs**

Helen Keller, Prof. Dr. iur., LL.M., Umbricht Rechtsanwälte, Zürich  
Matthias Hauser, lic. iur., Rechtsanwalt, Umbricht Rechtsanwälte, Zürich

**Herausgeber**

Bundesamt für Strassen ASTRA

Das ASTRA ist ein Amt des Eidgenössischen Departements für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

**Autorin und Autor**

Helen Keller, Prof. Dr. iur., LL.M., Umbricht Rechtsanwälte, Zürich

Matthias Hauser, lic. iur., Rechtsanwalt, Umbricht Rechtsanwälte, Zürich

**Begleitung seitens des Auftraggebers**

Gottlieb Witzig, ASTRA

**Zitierweise**

Keller, H.; Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs. Teil 1 *bzw.* Teil 2.  
Bundesamt für Strassen (Hrsg.). Materialien Langsamverkehr Nr. 111, Bern 2006

**Anmerkung**

Der Inhalt dieses Berichts verpflichtet nur die vom Auftraggeber beauftragte Autorschaft.

**Bezugsquellen**

[www.langsamverkehr.ch](http://www.langsamverkehr.ch)

[www.mobilite-douce.ch](http://www.mobilite-douce.ch)

[www.traffico-lento.ch](http://www.traffico-lento.ch)

ASTRA, STRADOK, 3003 Bern, Fax: 031 323 23 03, E-Mail: [stradok@astra.admin.ch](mailto:stradok@astra.admin.ch)

# **Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs**

## **Teil 1 Allgemeine Fragestellung**

**Bestehende Bundeskompetenzen und gebotene Verfassungsänderungen**



HELEN KELLER

Prof. Dr. iur., LL.M.  
Professorin an der Universität Luzern

MATTHIAS HAUSER

lic. iur., Rechtsanwalt

UMBRICHT RECHTSANWÄLTE  
Bahnhofstrasse 22  
Postfach 2957, 8022 Zürich  
Telefon: 01/213 63 63  
Telefax: 01/213 63 99  
attorneys@umbrecht.ch  
www.umbrecht.ch

# **Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs**

## **Teil 1 Allgemeine Fragestellung**

### **Bestehende Bundeskompetenzen und gebotene Verfassungsänderungen**

Das Rechtsgutachten wurde am 14. April 2004 abgeschlossen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Ende März 2004 berücksichtigt.

## I. Fragestellung

1. Im Auftrag des Bundesamtes für Strassen, Abteilung Strassenverkehr, Bereich Langsamverkehr, ist folgende Frage zu klären:

**Inwieweit verfügt der Bund über eine Kompetenz zur Regelung und Förderung des Langsamverkehrs aufgrund der bestehenden Verfassung? Für welche Bereiche wäre eine Verfassungsänderung notwendig?**

Ziel ist es, dass der Bund gestützt auf eine Rahmengesetzgebungskompetenz auf Bundesebene minimale qualitative und quantitative Anforderungen für das Infrastrukturnetz des Langsamverkehrs (Planung, Bau, Unterhalt) festlegen kann. Dazu zählen ein lückenloses Wegnetz, leicht verständliche Wegweisungen (einheitliche Signalisation), benutzergerechte Anlagen für einen direkten Umstieg auf andere Verkehrsmittel und Anlagen für den ruhenden Langsamverkehr wie diebstahlsichere und wettergeschützte Veloabstell- und Gepäckaufbewahrungsanlagen. Im Rahmen dieser Kompetenz sollten die Behörden des Bundes und der Kantone ein Recht und eine Pflicht zur Information haben (sachgerechte Öffentlichkeitsarbeit, Information und Beratung). Schliesslich soll der Bund auch über die Kompetenz verfügen, den gesetzlichen Rahmen für ein Mobilinfosystem Schweiz zu erlassen.

## II. Inhaltsübersicht

I. Fragestellung .....	2
II. Inhaltsübersicht.....	3
III. Inhaltsverzeichnis .....	4
IV. Einleitung.....	7
A. Kontext.....	7
B. Definition Langsamverkehr .....	7
V. Regelungskompetenzen des Bundes.....	7
A. Zielgedanke und Prioritäten der Untersuchung .....	7
B. Grundsätzliche Bemerkungen zu Bundeskompetenzen.....	9
C. Art. 82 BV betreffend Strassenverkehr.....	17
D. Art. 83 BV betreffend Nationalstrassen.....	29
E. Art. 88 BV betreffend Fuss- und Wanderwege .....	34
F. Art. 75 BV betreffend Raumplanung.....	38
G. Weitere Verfassungsbestimmungen.....	47
VI. Zusammenfassung: Bundeskompetenzen für die einzelnen Regelungsgegenstände.....	60
A. Planung von Wegen und ergänzenden Infrastrukturanlagen für Langsamverkehr.....	60
B. Förderung von Erstellung, Bau und Unterhalt von Langsamverkehrswegen.....	62
C. Lückenloses Wegnetz .....	62
D. Bauliche Anforderungen an Wege sowie an ergänzende Infrastrukturanlagen.....	64
E. Notwendigkeit ergänzender Infrastrukturanlagen.....	64
F. Pflicht der Behörden zu Information, sachgerechter Öffentlichkeitsarbeit und Beratung.....	65
G. Signalisation.....	65
H. Statistische Erhebungen .....	66
VII. Erforderliche Verfassungsänderungen .....	66
VIII. Anhang.....	68
A. Literaturverzeichnis .....	68
B. Abkürzungen.....	72
C. Weitere Quellen .....	74

### III. Inhaltsverzeichnis

I. Fragestellung .....	2
II. Inhaltsübersicht.....	3
III. Inhaltsverzeichnis .....	4
IV. Einleitung.....	7
A. Kontext.....	7
B. Definition Langsamverkehr .....	7
V. Regelungskompetenzen des Bundes.....	7
A. Zielgedanke und Prioritäten der Untersuchung .....	7
B. Grundsätzliche Bemerkungen zu Bundeskompetenzen.....	9
1. Grundsatz der Enumeration der Bundeskompetenzen.....	9
2. Grundsätze der föderalistischen Aufgabenteilung.....	10
3. Unterschiedliche Regelungsintensität von Bundeskompetenzen .....	12
a) Umfassende Kompetenzen.....	12
b) Fragmentarische Kompetenzen.....	12
c) Grundsatzgesetzgebungskompetenz .....	12
d) Förderungskompetenz.....	14
4. Querschnittkompetenzen .....	14
5. Auslegung der Bundeskompetenzen .....	15
6. Überlappende kantonale Zuständigkeiten .....	15
C. Art. 82 BV betreffend Strassenverkehr.....	17
1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung .....	17
2. Kompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs .....	17
a) Allgemeines .....	17
b) Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Verkehrsteilnehmer .....	17
c) Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Regelungsgegenstände.....	18
d) Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Verkehrsflächen.....	18
(1) Ausgangslage.....	18
(2) Anwendungsbereich des geltenden Strassenverkehrsgesetzes.....	19
(3) Grammatikalische Auslegung von Art. 82 BV .....	21
(4) Systematische Auslegung .....	21
(5) Teleologische Auslegung.....	21
(6) Historische Auslegung.....	22
(7) Geltungszeitliche Auslegung von Art. 82 BV .....	24
(8) Auslegungsergebnis.....	24
3. Strassenhoheit der Kantone .....	25
4. Obergericht des Bundes .....	27
5. Bundeskompetenz zur Offenerklärung von Durchgangsstrassen.....	28
6. Fazit .....	28
D. Art. 83 BV betreffend Nationalstrassen.....	29
1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung .....	29
2. Langsamverkehrs-Nationalstrassen? .....	29
3. Bundeskompetenzen betreffend Nationalstrassen .....	32



E. Art. 88 BV betreffend Fuss- und Wanderwege .....	34
1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung .....	34
2. Begriff der Fuss- und Wanderwegnetze .....	34
3. Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung .....	34
4. Kompetenzen der Kantone .....	36
5. Förderungskompetenz des Bundes .....	36
6. Koordinationskompetenz des Bundes .....	37
7. Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme .....	37
F. Art. 75 BV betreffend Raumplanung .....	38
1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung .....	38
2. Begriff und Ziel der Raumplanung .....	38
3. Verhältnis von Raumplanung und Langsamverkehr .....	39
4. Umfang der Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung .....	39
5. Verhältnis zu anderen eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen, namentlich im Verkehrsbereich.....	40
6. Erlass von Planungsgrundsätzen .....	41
7. Direkt anwendbare Vorschriften .....	42
8. Koordination und Richtplanung .....	43
9. Sachpläne und Konzepte des Bundes .....	45
10. Förderung.....	46
11. Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumplanung bei der staatlichen Tätigkeit.....	46
G. Weitere Verfassungsbestimmungen.....	47
1. Vorbemerkung .....	47
2. Art. 87 BV betreffend Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger.....	47
3. Art. 92 BV betreffend Postregal .....	48
4. Art. 73 BV betreffend Nachhaltigkeit .....	48
5. Art. 74 BV betreffend Umweltschutz.....	49
a) Umfassende Gesetzgebungskompetenz .....	49
b) Querschnittskompetenz .....	51
c) Verhältnis zu kantonalen Kompetenzen.....	51
6. Art. 89 BV betreffend Energie .....	53
a) Zielbestimmung .....	53
b) Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung.....	53
c) Umfassende Bundeskompetenz zur Gesetzgebung in bestimmten Fragen .....	54
d) Förderungskompetenz des Bundes.....	54
e) Umsetzung auf Gesetzesebene.....	54
f) Fazit und Konkurrenz zu kantonalen Kompetenzen .....	54
7. Art. 78 BV betreffend Natur- und Heimatschutz .....	55
8. Art. 118 BV betreffend Gesundheit.....	56
9. Art. 68 BV betreffend Sport .....	57
10. Art. 103 BV betreffend Strukturpolitik .....	58
11. Art. 65 BV betreffend statistische Erhebungen .....	59
12. Art. 19 BV Anspruch auf Grundschulunterricht .....	59

VI. Zusammenfassung: Bundeskompetenzen für die einzelnen Regelungsgegenstände.....	60
A. Planung von Wegen und ergänzenden Infrastrukturanlagen für Langsamverkehr.....	60
1. Vorschriften.....	60
2. Eigene Planungstätigkeit des Bundes.....	61
3. Förderung.....	62
B. Förderung von Erstellung, Bau und Unterhalt von Langsamverkehrswegen.....	62
C. Lückenloses Wegnetz.....	62
D. Bauliche Anforderungen an Wege sowie an ergänzende Infrastrukturanlagen.....	64
E. Notwendigkeit ergänzender Infrastrukturanlagen.....	64
F. Pflicht der Behörden zu Information, sachgerechter Öffentlichkeitsarbeit und Beratung.....	65
G. Signalisation.....	65
H. Statistische Erhebungen.....	66
VII. Erforderliche Verfassungsänderungen.....	66
VIII. Anhang.....	68
A. Literaturverzeichnis.....	68
B. Abkürzungen.....	72
C. Weitere Quellen.....	74

## **IV. Einleitung**

### **A. Kontext**

2. Der Bereich Langsamverkehr des Bundesamtes für Strassenverkehr (ASTRA) hat zusammen mit den interessierten Bundesämtern, den Kantonen, Agglomerationen und privaten Fachorganisationen im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) einen Entwurf für ein visionäres «Leitbild zur Förderung des Langsamverkehrs» erarbeitet. Dieser Entwurf lag bis Ende April 2003 zur öffentlichen Vernehmlassung auf. Die Vernehmlassungsergebnisse werden zur Zeit ausgewertet.
3. Das Leitbild soll die Grundlage bilden für den Erlass gesetzlicher Bestimmungen betreffend den Langsamverkehr.

### **B. Definition Langsamverkehr**

4. Langsamverkehr bedeutet vorliegend die Fortbewegung zu Fuss, auf Rädern oder Rollen, angetrieben durch menschliche Muskelkraft<sup>1</sup>. Dazu gehören insbesondere:
  - Fussverkehr inkl. Wandern,
  - Velofahren (nicht motorisiert),
  - Fortbewegung mit nichtmotorisierten fahrzeugähnlichen Geräten.

## **V. Regelungskompetenzen des Bundes**

### **A. Zielgedanke und Prioritäten der Untersuchung**

5. Eine Vielzahl von Verfassungsbestimmungen weist Berührungspunkte zum Langsamverkehr auf und ist deshalb daraufhin zu überprüfen, ob daraus Bundeskompetenzen abgeleitet werden können. Eine erste Gruppe von Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung umfasst Sachkompetenzen im Bereich des nicht schienengebundenen Landverkehrs, so namentlich Art. 82 BV

---

<sup>1</sup> Entwurf Leitbild, S. 3.

betreffend Strassenverkehr, Art. 83 BV betreffend Nationalstrassen, Art. 88 BV Betreffend Fuss- und Wanderwege, sowie im Bereich der Raumplanung (Art. 75 BV). Eine zweite Gruppe von Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung umfasst Querschnittkompetenzen des Bundes wie namentlich Art. 74 BV betreffend Umweltschutz, Art. 89 BV betreffend Energie sowie Art. 118 BV betreffend Gesundheit. Eine dritte Gruppe umfasst Kompetenzbestimmungen in anderen Sachbereichen, die punktuell zu Gunsten des Langsamverkehrs eingesetzt werden können, namentlich Art. 87 BV betreffend Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger, Art. 92 BV betreffend Postregal, Art. 78 BV betreffend Natur- und Heimatschutz, Art. 68 BV betreffend Sport, Art. 103 BV betreffend Strukturpolitik und Art. 65 BV betreffend Statistik.

6. Der Fokus der vorliegenden Untersuchung ist auftragsgemäss primär auf die erste Gruppe von Kompetenzbestimmungen gerichtet, welche direkt die Aufgaben im Verkehrsbereich sowie in der Raumplanung betreffen. Dies entspricht der Zielsetzung des in Ausarbeitung befindlichen Leitbildes Langsamverkehr, wonach ein steigender Anteil des Langsamverkehrs am Gesamtverkehr einen Beitrag zur Lösung der wachsenden Probleme des Gesamtverkehrs leisten soll<sup>2</sup>. Die genannten Querschnittkompetenzen (2. Gruppe) und die übrigen Sachbereichskompetenzen (3. Gruppe) werden demgegenüber in diesem Gutachten nur summarisch behandelt.
7. Das Gutachten beschränkt sich grundsätzlich auf die Darlegung derjenigen Kompetenzen, die sich auf wenig umstrittene Argumente stützen lassen. Demgegenüber wird darauf verzichtet, den verfassungsrechtlich noch vertretbaren Umfang der Bundeskompetenzen in umstrittenen Bereichen auszuloten. Die Verfassungswirklichkeit in der Schweiz zeigt, dass der Bund auch einige Kompetenzen wahrnimmt, die verfassungsrechtlich umstritten sind und zumindest auf einer extensiven Auslegung der kompetenzbegründenden Bestimmungen beruhen (beispielsweise in den Bereichen Medizinalwesen, Bildung und Forschung, Kultur). Voraussetzung von Aktivitäten des Bundes auf einer derartigen Grundlage dürfte ein breiter politischer Konsens sein. Analogien zur Auslegung dieser Kompetenzbestimmungen werden in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht.

---

<sup>2</sup> Entwurf Leitbild, S. 3.

## B. Grundsätzliche Bemerkungen zu Bundeskompetenzen

### 1. Grundsatz der Enumeration der Bundeskompetenzen

8. Gemäss Art. 3 und 42 BV bedarf jede Bundeskompetenz einer Einzelermächtigung in der Bundesverfassung<sup>3</sup>. Neue Aufgaben sind deshalb bis zur Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Bundesverfassung von den Kantonen wahrzunehmen<sup>4</sup>. Die subsidiäre Generalklausel zu Gunsten der Kantone hat nicht zur Folge, dass bei der Auslegung von Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung eine Kompetenzvermutung zu Gunsten der Kantone gelten würde. Vielmehr kommen die allgemeinen Auslegungsregeln zum Tragen<sup>5</sup>.
9. Mit Ausnahme der Kompetenz für äussere Angelegenheiten enthalten die Bundeskompetenzen keine Generalklauseln, sondern weisen dem Bund relativ eng umschriebene Regelungsbereiche zu. Dieses System soll sicherstellen, dass der Bund bei der Ausübung seiner Aufgaben seine Kompetenzen nicht zu Lasten der Kantone schleichend ausdehnt<sup>6</sup>.
10. Der Bund hat keine Aufsichtskompetenz über kantonale Aufgaben, die durch kantonales Recht geregelt werden<sup>7</sup>.
11. Obwohl die Regelung der Bundeskompetenzen in der Bundesverfassung grundsätzlich abschliessend ist (Grundsatz der Lückenlosigkeit des Kompetenzenkatalogs), sind auch implizite (stillschweigende) Bundeskompetenzen möglich<sup>8</sup>. Stillschweigende Bundeskompetenzen können sich aus dem Sachzusammenhang oder aus dem föderativen Staatsaufbau ergeben. Eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs liegt vor, wenn eine Bundeskompetenz unausweichlich erscheint, damit eine andere, ausdrückliche Kompetenz wahrgenommen werden kann<sup>9</sup>. Solche Kompetenzen können sich insbesondere aus finalen Bestimmungen ergeben, welche den Bund ermächtigen, alle zur Zielerreichung geeigneten und erforderlichen Mittel zu ergreifen<sup>10</sup>. Die Zuständigkeiten kraft föderativen Staatsaufbaus wurden durch die neue Bundesverfassung weitgehend geklärt, so dass nicht leichthin auf ihre implizite Existenz ge-

<sup>3</sup> JAAG, Rechtsstellung, N 14; RHINOW, Verfassungsrecht, N 645; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 10.

<sup>4</sup> RHINOW, Verfassungsrecht, N 651.

<sup>5</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 75, 78 ff.; RHINOW, Verfassungsrecht, N 666; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 10. Im Zweifel auf eine kantonale Kompetenz schliessen will KNAPP, Répartition, N 45.

<sup>6</sup> RHINOW, Verfassungsrecht, N 647.

<sup>7</sup> SCHWEIZER, BV Art. 3 N 26.

<sup>8</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 76 ff.; RHINOW, Verfassungsrecht, N 667 ff.

<sup>9</sup> RHINOW, Verfassungsrecht, N 669.

<sup>10</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 77; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12.

geschlossen werden darf<sup>11</sup>. Stillschweigende Kompetenzen finden ihre Grenze an ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen der Bundesverfassung an die Kantone<sup>12</sup>. Die bestehende, ausdrückliche Kompetenzregelung darf nicht durch die Annahme stillschweigender Kompetenzen ausser Kraft gesetzt werden<sup>13</sup>. Grundsätzlich können keine Bundeskompetenzen auf Gewohnheitsrecht beruhen<sup>14</sup>. Hingegen kann Gewohnheitsrecht eine Rolle spielen zur Bestimmung des Umfangs paralleler Kompetenzen von Bund und Kantonen<sup>15</sup>.

## 2. Grundsätze der föderalistischen Aufgabenteilung

12. Im Rahmen der bestehenden Bundeskompetenzen soll der Bund gemäss Art. 42 Abs. 2 BV nur jene Aufgaben übernehmen, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen<sup>16</sup>. Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips darf der Bund nicht ohne Erforderlichkeit in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone eingreifen<sup>17</sup>. Die neue Bundesverfassung stärkt die Stellung der Kantone im Bereich der eigenen Zuständigkeiten<sup>18</sup>.
13. Die vom Bundesparlament am 3. Oktober 2003 zu Handen von Volk und Ständen verabschiedete Vorlage über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)<sup>19</sup> ersetzt diese Bestimmung durch einen neuen Art. 43a mit folgendem Wortlaut:

"Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

<sup>1</sup> Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

<sup>2</sup> Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

<sup>11</sup> RHINOW, Verfassungsrecht, N 670; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12.

<sup>12</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 77 f.

<sup>13</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 77 f.; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 77 f.; MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 72.

<sup>14</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 71; RHINOW, Verfassungsrecht, N 667. Weniger restriktiv ist SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12, der nur postuliert, dass Gewohnheitsrecht eine Bundeskompetenz nicht entgegen ausdrücklichen Kompetenzregelungen der Verfassung begründen könne.

<sup>15</sup> SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12.

<sup>16</sup> SCHWEIZER, BV Art. 3 N 27.

<sup>17</sup> VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, S. 73.

<sup>18</sup> RICHLI, Staatsaufgaben, N 43.

<sup>19</sup> BBl 2003, S. 6591 ff.; Volk und Stände stimmen voraussichtlich im Sommer 2004 darüber ab.

- <sup>3</sup> Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.
- <sup>4</sup> Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.
- <sup>5</sup> Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden."
14. Durch die ausdrückliche Aufnahme des Wortes "nur" in Abs. 1 wird die primär begrenzende Funktion der in diesem Absatz enthaltenen Aufgabenzuweisungskriterien klargestellt<sup>20</sup>. Gleichzeitig tritt aber neben die schon im bisherigen Recht enthaltene Voraussetzung des Bedarfs nach einer einheitlichen Regelung alternativ die Voraussetzung, dass eine Aufgabe die Kraft der Kantone übersteigt.
15. Die in Art. 43a BV gemäss der NFA-Vorlage verankerten Aufgabenzuweisungskriterien sollen in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip für die künftige Zuweisung staatlicher Aufgaben und damit für eine sinnvolle Aufgabenverteilung im Bundesstaat wegweisend sein und für eine entsprechende Kontinuität sorgen<sup>21</sup>. Die Bestimmung enthält Grundsätze der föderalistischen Aufgabenteilung. Solche Grundsätze können nicht nur bei der künftigen Zuweisung von Aufgaben auf Verfassungsebene herangezogen werden, sondern auch zur Auslegung bestehender Kompetenzzuweisungen durch den Gesetzgeber<sup>22</sup>.
16. Mit der NFA-Vorlage wird angestrebt, Aufgaben soweit möglich integral entweder dem Bund oder den Kantonen zuzuordnen und dadurch eine Aufgabenentflechtung zu bewirken. Der Bund soll sich auf seine hauptsächlichen Funktionen konzentrieren; er soll in weniger Bereichen mit Auflagen und Subventionen tätig sein. Einheitliche und verbindliche Regeln und Standards soll er nur noch in jenen Bereichen setzen, in denen es im landesweiten Interesse unumgänglich ist<sup>23</sup>. Verbundaufgaben bleiben aber bestehen. Bei Verbundaufgaben sollen Verantwortung und Finanzierung von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Das Wort "nur" war im Entwurf des Bundesrates nicht enthalten (BBl 2002, S. 2560), sondern geht auf eine Formulierung der Spezialkommission des Ständerates zurück, welcher die Vorlage als Erstrat behandelte (Amtl. Bull. NR 2003, S. 857). Im Ständerat gab dies zu keinen Bemerkungen Anlass. Im Nationalrat stellte eine Kommissionsminderheit den Antrag, die Formulierung gemäss dem Entwurf des Bundesrates zu übernehmen (Amtl. Bull. NR 2003, S. 953).

<sup>21</sup> Botschaft NFA, S. 2339.

<sup>22</sup> Wohl in diesem Sinn hält die Botschaft NFA, S. 2458, fest, dass sich diese Bestimmung auch an den Gesetzgeber und die Vollzugsbehörden richtet.

<sup>23</sup> Botschaft NFA, S. 2332 f.

<sup>24</sup> Botschaft NFA, S. 2337.

### 3. Unterschiedliche Regelungsintensität von Bundeskompetenzen

#### a) *Umfassende Kompetenzen*

17. Bundeskompetenzen können im Rahmen des erfassten Gegenstandes im Verhältnis zu den kantonalen Kompetenzen umfassend oder fragmentarisch sein. Steht dem Bund in einem Sachgebiet eine umfassende Kompetenz zu, so ist er befugt, dieses Gebiet in jeder Hinsicht zu ordnen. Er kann alle in diesem Sachgebiet auftretenden Fragen regeln, ohne in bestimmter Richtung eingeschränkt zu sein.
18. Umfassende Rechtsetzungskompetenzen werden in der Verfassung wie folgt umschrieben: „Sache des Bundes“, „der Bund erlässt Vorschriften“, „der Bund sorgt für“, „der Bund stellt sicher“, „der Bund trifft Massnahmen“<sup>25</sup>.

#### b) *Fragmentarische Kompetenzen*

19. Die Bundeskompetenz ist fragmentarisch (partiell), wenn dem Bund nur einzelne Teilbereiche aus einem umfassenden Kompetenzthema (namentlich aus einem Sachbereich) zugewiesen sind<sup>26</sup>. Der Bund darf den betreffenden Bereich nicht umfassend, sondern nur im Sinne der Kompetenzbestimmung regeln. Beispiele sind die Bundessteuern<sup>27</sup> oder das Gesundheitswesen<sup>28</sup>.

#### c) *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*

20. Unter der Grundsatzgesetzgebungskompetenz wird die Kompetenz verstanden, eine Materie in ihren Grundzügen zu regeln, wobei die detaillierte Regelung – innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung – den Kantonen vorbehalten bleibt<sup>29</sup>.
21. Grundsatzgesetzgebungskompetenzen werden in der Bundesverfassung wie folgt formuliert: „Der Bund legt Grundsätze fest“. Beispiele von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen sind die Raumplanung<sup>30</sup>, Fuss- und Wanderwege<sup>31</sup>, Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie der sparsame und rationelle Energieverbrauch<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> HÄFELIN/HALLER, S. 1084 f.

<sup>26</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1086; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 181.

<sup>27</sup> Direkte Bundessteuer, Art. 128 Abs. 1 BV; Mehrwertsteuer Art. 130 Abs. 1 BV.

<sup>28</sup> Art. 118 BV.

<sup>29</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1087.

<sup>30</sup> Art. 75 Abs. 1 BV.

<sup>31</sup> Art. 88 Abs. 1 BV.

<sup>32</sup> Art. 89 Abs. 2 BV.



22. Im Rahmen einer Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung darf der Bundesgesetzgeber den Gegenstand der Kompetenz nicht erschöpfend regeln, sondern ist vielmehr darauf beschränkt, in dieser Materie gewisse allgemeine Richtlinien mit verbindlicher Wirkung aufzustellen, während im Übrigen das betreffende Sachgebiet der kantonalen Regelung unterliegt<sup>33</sup>. Damit soll trotz kantonalen Verschiedenheiten die Wahrung gewisser allgemeiner schweizerischer Interessen durch den Bund sichergestellt werden<sup>34</sup>. Neben der Bundesregelung muss den Kantonen aber Raum für eine ihren Bedürfnissen entsprechende eigene gesetzgeberische Gestaltung vorbehalten bleiben<sup>35</sup>. Kriterium für den Umfang der Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist, ob ein besonderes Bedürfnis nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Regelung besteht<sup>36</sup>. Für die Bestimmung der Zuständigkeitsgrenze bleibt dem Bundesgesetzgeber ein meist erheblicher Beurteilungsspielraum<sup>37</sup>.
23. Die Grundsatzgesetzgebung weist in der Regel einen verhältnismässig hohen Abstrahierungsgrad auf<sup>38</sup> und kann namentlich finale Bestimmungen enthalten<sup>39</sup>. Sie lenkt meist die nachgeordnete Rechtsetzung bzw. Planfestsetzung<sup>40</sup>.
24. Wo besonders wichtige Probleme zu entscheiden sind, wo einzelne Punkte in besonderem Mass eine gesamtsstaatliche Vereinheitlichung verlangen oder auch klare Abgrenzungen auf Bundesebene vorgenommen werden müssen, ist eine detaillierte Ausgestaltung zulässig, in gewissen Fällen sogar nötig. Es muss sich aber um Einzelfragen handeln<sup>41</sup>. Sofern dies für die Einheitlichkeit der Praxis unentbehrlich ist, beinhaltet die Grundsatzgesetzgebungskompetenz demzufolge auch die Befugnis, direkt anwendbare materielle Regeln, Organisationsbestimmungen und Verfahrensvorschriften zu erlassen<sup>42</sup>. Als Beispiel einer im Rahmen der Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zulässigen De-

---

<sup>33</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 91.

<sup>34</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 91.

<sup>35</sup> Generell: HÄFELIN/HALLER, N 1087; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 178; bezüglich Fuss- und Wanderwege: LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 2.

<sup>36</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1087; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 178; KNAPP, Répartition, N 18 („domaines d'intégration minimum ou partielle“).

<sup>37</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 178.

<sup>38</sup> Betreffend die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Raumplanung: JAGMETTI, aBV Art. 22<sup>quater</sup> N 106.

<sup>39</sup> Bezüglich Fuss- und Wanderwege: LENDI, BV Art. 88 N 6.

<sup>40</sup> Betreffend die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Raumplanung: JAGMETTI, aBV Art. 22<sup>quater</sup> N 107.

<sup>41</sup> Generell: AUBERT, commentaire, BV Art. 42 N 10; KNAPP, Répartition, N 18; SALADIN, aBV Art. 3 N 198. Betreffend die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Raumplanung: JAGMETTI, aBV Art. 22<sup>quater</sup> N 106 ff.; betreffend Energie: JAGMETTI, aBV Art. 24<sup>octies</sup> N 37; WEBER, N 7.

<sup>42</sup> Generell: AUBERT, commentaire, BV Art. 42 N 10; FLEINER/GIACOMETTI, S. 91; HÄFELIN/HALLER, N 1088; KNAPP, Répartition, N 18. Bezüglich der Raumplanung: LENDI, BV Art. 75 N 24 f.

tailvorschrift wird Art. 24 RPG betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzonen genannt<sup>43</sup>.

**d) *Förderungskompetenz***

25. Alle Kompetenzen des Bundes bedürfen einer Verfassungsgrundlage. Dieser Grundsatz ist nicht nur auf hoheitliche Tätigkeiten beschränkt, sondern gilt namentlich auch für Förderungstätigkeiten wie z.B. Subventionen<sup>44</sup>.
26. In verschiedenen Aufgabenbereichen, für welche grundsätzlich die Kantone zuständig sind, hat der Bund eine Förderungskompetenz. Dies ergibt sich jeweils klar aus dem Wortlaut der Verfassung, welche die Ausdrucksweisen „Der Bund fördert“ oder „Der Bund unterstützt“ verwendet<sup>45</sup>. Beispiele von Förderungskompetenzen sind: Natur- und Heimatschutz<sup>46</sup>, Fuss- und Wanderwege<sup>47</sup>, Sprachenartikel<sup>48</sup> und Raumplanung<sup>49</sup>. Förderungskompetenzen des Bundes sind fragmentarische Kompetenzen, welche parallel zu den kantonalen Kompetenzen bestehen. Im Rahmen seiner Förderungskompetenzen kann der Bund gesetzliche Bestimmungen über seine Unterstützungsmassnahmen erlassen<sup>50</sup>.

**4. Querschnittskompetenzen**

27. Querschnittskompetenzen beziehen sich nicht auf einen klar abgegrenzten Sachbereich, sondern betreffen eine Vielzahl von Aufgaben und Tätigkeiten des Staates. Der Bund hat beispielsweise eine als Zielbestimmung formulierte Querschnittskompetenz im Umweltschutz<sup>51</sup>. Eine weitere Querschnittskompetenz ist die Raumplanung<sup>52</sup>, welche über Ziele und Instrumente definiert ist.
28. Querschnittskompetenzen betreffen auch Sachbereiche, die Gegenstand besonderer Zuständigkeitsvorschriften sind. Gestützt auf die Querschnittskompetenz darf der Bund überall dort eingreifen, wo eine *Bundesregelung* nötig ist<sup>53</sup>. Bei der Konkretisierung der Verfassungsbestimmung durch den Gesetzgeber muss

---

<sup>43</sup> AUBERT, commentaire, BV Art. 42 N 10 Fn 15; LENDI, BV Art. 75 N 25.

<sup>44</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 71.

<sup>45</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1090.

<sup>46</sup> Art. 78 Abs. 3 BV.

<sup>47</sup> Art. 88 Abs. 2 BV.

<sup>48</sup> Art. 70 Abs. 3 BV.

<sup>49</sup> Art. 75 Abs. 2 BV.

<sup>50</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1090; KNAPP, Répartition, N 23 f.

<sup>51</sup> Art. 74 BV.

<sup>52</sup> Art. 75 BV.

<sup>53</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105 f.

die Einheit der Verfassungsordnung in besonderem Masse beachtet werden<sup>54</sup>. Die in anderen Verfassungsbestimmungen vorgenommene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ist dabei zu berücksichtigen<sup>55</sup>. Querschnittskompetenzen berechtigen den Bundesgesetzgeber nicht, weite Teile der schweizerischen Rechtsordnung umzugestalten und dabei in die Kompetenzbereiche der Kantone einzugreifen<sup>56</sup>.

29. Als Beispiel wird in der Lehre angeführt, dass es dem Bund vor Aufnahme des Raumplanungsartikels in die Bundesverfassung verwehrt gewesen sei, Landwirtschaftszonen einzuführen. Er durfte sich dazu nicht auf die Verfassungskompetenz stützen, wonach er, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, im Gesamtinteresse Vorschriften zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes zu erlassen konnte<sup>57</sup>.

## 5. Auslegung der Bundeskompetenzen

30. Die Auslegung von Verfassungsbestimmungen über die Bundeskompetenzen erfolgt nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung, trägt aber den Besonderheiten der Verfassung mit teilweise punktuellen und sehr offenen Normierungen Rechnung<sup>58</sup>.
31. Nach überwiegender Auffassung kann aus dem System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht abgeleitet werden, dass im Zweifel zu Gunsten der kantonalen Kompetenzen zu entscheiden sei<sup>59</sup>.

## 6. Überlappende kantonale Zuständigkeiten

32. Grundsätzlich verdrängt die Zuständigkeit des Bundes jene der Kantone. Anders verhält es sich jedoch, wenn die kantonale Aufgabe ihrerseits *spezifisch durch die Bundesverfassung* festgesetzt ist<sup>60</sup>. Eine solche Festsetzung kann explizit oder auch implizit erfolgen.

<sup>54</sup> JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 165.

<sup>55</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 77 f.; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 77 f., 106 ff.; MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 72.

<sup>56</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 776; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105.

<sup>57</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 77.

<sup>58</sup> AUBERT, Traité, S. 241; SALADIN, aBV Art. 3 N 126; TSCHANNEN, N 1 ff.

<sup>59</sup> AUBERT, BV Art. 42 N 4; HÄFELIN/HALLER, N 1075; SALADIN, aBV Art. 3 N 124; a.M. KNAPP, Répartition, N 45.

<sup>60</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 218 (Hervorhebung gemäss Original).

33. Auf eine implizite Festsetzung einer kantonalen Zuständigkeit kann unter Umständen aus der Zuweisung einer nur partiellen Zuständigkeit an den Bund geschlossen werden. Voraussetzung dafür ist, dass den Aufgaben, die den Kantonen verbleiben, ein besonderes Gewicht zukommt, dass sie für die kantonale Staatlichkeit besonders wichtig erscheinen und dass sie den Kantonen seit alters zufallen<sup>61</sup>. Eine stillschweigende Beschränkung der Bundeskompetenzen ergibt sich aus dem Sachzusammenhang, wenn sonst Bestimmungen über andere, ausdrückliche Beschränkungen der Zuständigkeiten des Bundes oder Bestimmungen über Kompetenzen, die den Kantonen ausdrücklich vorbehalten sind, unverständlich wären<sup>62</sup>. Aus der Staatsvertragskompetenz des Bundes darf somit nicht abgeleitet werden, der Bund könne durch Staatsverträge die grundlegende Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen umstürzen<sup>63</sup>.
34. Eine spezifisch den Kantonen zugewiesene Zuständigkeit hat den gleichen Rang wie die sie überlappende eidgenössische Zuständigkeit. Eingriffe in die spezifisch den Kantonen zugewiesenen Zuständigkeiten sind deshalb nur zulässig, wenn sie für die Bundesaufgabe erforderlich und diese ausserdem wichtiger ist als die Aufgabenzuweisung an die Kantone. Ob dies zutrifft, ist durch eine wertende Auslegung zu bestimmen. Die Kriterien zur Bestimmung der Wichtigkeit ergeben sich aus dem gesamten Bundesverfassungsrecht<sup>64</sup>.
35. Auf eine Kompetenz in Form einer sehr weit gefassten Zielbestimmung kann sich der Bund nicht für alle Mittel berufen, die geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen, namentlich nicht auf solche, die traditionellerweise den Kantonen zugeordnet waren<sup>65</sup>.
36. Es sind kaum mehr Gebiete auszumachen, in denen die Kantone *ausschliesslich* zuständig sind. Das Netz der Zuständigkeiten des Bundes ist so dicht geworden, dass von Exklusivität kantonaler Aufgabensetzung und -erfüllung nicht mehr die Rede sein kann<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 218.

<sup>62</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 88.

<sup>63</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 88.

<sup>64</sup> FLEINER/GIACOMETTI, S. 75; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 98, 105; LENDI; BV Art. 88 N 6; RUCH, Einleitung N 25; SALADIN, aBV Art. 3 N 219 f.; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 23.

<sup>65</sup> AUBERT, Traité, Bd. I, S. 246, Fn 4.

<sup>66</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 209 f.

## C. Art. 82 BV betreffend Strassenverkehr

### 1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung

37. Art. 82 BV mit der Sachüberschrift Strassenverkehr lautet:

- „<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.
- <sup>2</sup> Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen.
- <sup>3</sup> Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen.“

### 2. Kompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs

#### a) Allgemeines

38. Art. 82 Abs. 1 BV gibt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs. Diese Kompetenz ist fragmentarisch<sup>67</sup>, da sie sich innerhalb des Sachbereichs Strassen auf verkehrsrechtliche Vorschriften beschränkt. Die Kantone haben eine Subsidiärkompetenz im Bereich des Strassenbaus. Deshalb ist der Umfang der Bundeskompetenz im Strassenverkehr von entscheidender Bedeutung für seine Zuständigkeit zur Regelung des Langsamverkehrs und seiner Infrastruktur.

#### b) Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Verkehrsteilnehmer

39. Der Begriff Strassenverkehr ist weit zu verstehen und erfasst in personeller Hinsicht alle Strassenbenützer, namentlich Motorfahrzeuge, Velofahrer, Fussgänger und Reiter<sup>68</sup>. Der Langsamverkehr ist somit erfasst, soweit er sich auf Strassen abspielt.

<sup>67</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 2.

<sup>68</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. September 2000, VPB 65.1 Ausführung 4; AUBERT, BV Art. 82 N 5.

**c) *Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Regelungsgegenstände***

40. In sachlicher Hinsicht können sich strassenverkehrsrechtliche Vorschriften auf die Zulassung zum Strassenverkehr, Verhaltensvorschriften im Verkehr, Haftpflicht- und Versicherungsbestimmungen sowie zugehörige Strafbestimmungen beziehen. Neuerdings wurde auch eine Bestimmung über die von den Kantonen sicherzustellende Verkehrs Information ins Strassenverkehrsgesetz aufgenommen<sup>69</sup>. Durch die Vorschriften über den Strassenverkehr regelt der Bund im Rahmen der von den Kantonen vorgenommen Widmung der Strassen deren Gemeingebrauch<sup>70</sup>.
41. Der am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Art. 57c SVG verpflichtet die Kantone, die Strassenbenützer über aussergewöhnliche Verkehrslagen, über Verkehrsbeschränkungen und Strassenverhältnisse, insbesondere auf Durchgangsstrassen, zu informieren. Die Kantone können die Informationsaufgabe privaten Organisationen übertragen. Der Bund unterstützt die Kantone durch fachliche Beratung und bei der Koordinierung von Verkehrsinformationen, die über die kantonalen oder nationalen Grenzen hinaus von Interesse sind. Die Bestimmung wurde im Rahmen einer SVG-Revision eingefügt, welche insbesondere die Verbesserung der Verkehrssicherheit anstrebte<sup>71</sup>. Die Verfassungskompetenz des Bundes zum Erlass der Bestimmung über die Verkehrsinformation wird in der Botschaft nur im Zusammenhang mit dem Begehren verschiedener Vernehmlassungsteilnehmer angesprochen, der Bund solle sich daran auch finanziell beteiligen. Dazu wird festgehalten, die Verkehrsinformation sei „als Ausfluss der verfassungsmässigen kantonalen Strassenhoheit eine Vollzugsaufgabe der Kantone“<sup>72</sup>. Mit dieser Begründung wurde eine finanzielle Beteiligung des Bundes abgelehnt.

**d) *Vom Geltungsbereich der Bundeskompetenz erfasste Verkehrsflächen***

**(1) *Ausgangslage***

42. Die Regelungskompetenz des Bundes bezieht sich sowohl auf Strassen in öffentlichem als auch auf Strassen in privatem Eigentum<sup>73</sup>. Umstritten ist hingegen, ob sich die Kompetenz auf jene Strassen (im öffentlichen oder im priva-

<sup>69</sup> Art. 57c SVG.

<sup>70</sup> Botschaft BV, S. 259 f.; JAAG, Verkehrsberuhigung, S. 293; KOCH, S. 16 f.; LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 2 und 7; RUCH, § 59 N 15.

<sup>71</sup> Botschaft des Bundesrates vom 31. März 1999, BBl 1999, S. 4464 und 4467.

<sup>72</sup> Botschaft des Bundesrates vom 31. März 1999, BBl 1999, S. 4496 f.

<sup>73</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 8.

ten Eigentum) beschränkt, welche dem öffentlichen Verkehr dienen, also der Allgemeinheit zugänglich sind<sup>74</sup>.

43. Die Bundeskompetenz gemäss Art. 82 BV besteht für den „Strassenverkehr“. Im Zusammenhang mit dem Langsamverkehr interessiert einerseits, ob sich die Kompetenz des Bundes auch auf Wege für den Langsamverkehr erstreckt, welche üblicherweise nicht als Strassen bezeichnet werden. Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 1 aBV hätte durch seine Anknüpfung an Automobilen und Fahrrädern zumindest dem Wortlaut nach auch Vorschriften des Bundes für den Verkehr dieser Fahrzeuge ausserhalb von Strassen (off-road) zugelassen. Andererseits ist zu prüfen, ob nach der neuen Formulierung auch Strassen erfasst sind, die nur den Fussgängern, nicht aber den Fahrrädern und Motorfahrzeugen offen stehen. Im Rahmen seiner Kompetenz ist der Bund nach der neuen Verfassungsbestimmung nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, Verkehrsregeln zu erlassen<sup>75</sup>.

## (2) *Anwendungsbereich des geltenden Strassenverkehrsgesetzes*

44. Die Verkehrsregeln des Strassenverkehrsgesetzes sind für die Führer von Motorfahrzeugen und für die Radfahrer auf allen dem öffentlichen Verkehr dienenden Strassen anwendbar. Für die übrigen Strassenbenützer gelten sie nur auf den für Motorfahrzeuge oder Fahrräder ganz oder beschränkt offen stehenden Strassen<sup>76</sup>. Massnahmen für die übrigen Fahrzeugarten und Strassenbenützer, richten sich nach kantonalem Recht soweit sie nicht zur Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs erforderlich sind<sup>77</sup>. Der so umschriebene Geltungsbereich ist zweifellos auch durch den Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 BV abgedeckt. Der Bundesgesetzgeber hat seine Gesetzgebungskompetenz weitgehend ausgeschöpft<sup>78</sup>.
45. Die Verkehrsregeln gemäss Strassenverkehrsgesetz gelten also nicht nur für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr offen stehen, sondern auch für jene, die ausschliesslich dem Langsamverkehr offen stehen – vorausgesetzt, dass sie für Fahrräder offen sind. Der Geltungsbereich der Verkehrsregeln ist allerdings auf die dem öffentlichen Verkehr offen stehenden Strassen beschränkt.

<sup>74</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 8 lehnt eine solche Beschränkung ab, während sich RUCH, § 59 N 15 für diese Einschränkung der Bundeskompetenz ausspricht.

<sup>75</sup> Botschaft BV, S. 259; SCHAFFHAUSER, BV Art. 82 N 2.

<sup>76</sup> Art. 1 SVG; VPB 63.55 E. 4a.

<sup>77</sup> Art. 3 Abs. 5 SVG.

<sup>78</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 18.

46. Dementsprechend enthält die Strassensignalisationsverordnung auch spezielle Bestimmungen über die Wegweisung für Fahrräder und Mountain-Bikes<sup>79</sup>. Zwingend vorgeschrieben ist die Verwendung dieser Signale nur im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen<sup>80</sup>.
47. Das Strassenverkehrsgesetz knüpft für den Geltungsbereich entsprechend der heute geltenden Verfassungsbestimmung am Begriff der Strasse an. Es unterscheidet Strassen danach, ob sie öffentlich sind und ob sie dem Motorfahrzeug- bzw. dem Fahrradverkehr oder nur dem Verkehr der übrigen Strassenbenützer offen stehen<sup>81</sup>. Daraus ergibt sich, dass in der Gesetzessprache all diese Kategorien erfasst sind. Auch Verkehrsflächen, die nur den Fussgängern offen stehen, können somit unter den Begriff der Strasse fallen. Der Begriff Strasse ist nicht in einem bautechnischen Sinn zu verstehen, sondern umfasst jede Verkehrsfläche, auf der sich Verkehr im Sinne des Strassenverkehrsgesetzes abspielt<sup>82</sup>.
48. Das Bundesgericht hat – noch unter Geltung der früheren Verfassungsbestimmung – festgehalten, dass die Verkehrsregeln des Strassenverkehrsgesetzes auch auf Skipisten, Schlittel- und Wanderwegen gelten, wenn diese auch von Motorfahrzeugen (in casu von Raupenfahrzeugen) benutzt werden<sup>83</sup>. Es hat erwogen, dass der Begriff der öffentliche Verkehrsfläche (voie publique) sehr weit auszulegen sei und dass nach Art. 1 Abs. 1 VRV die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen als Strassen gelten. Entscheidend ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass die Verkehrsfläche für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr offen steht<sup>84</sup>. Die Unterscheidung zwischen Strassen und anderen Verkehrsflächen war entsprechend der Kompetenzgrundlage in der früheren Bundesverfassung nicht wesentlich. Somit genügte es, vom Vorhandensein einer Verkehrsfläche auszugehen, welche von Motorfahrzeugen und Fahrrädern benutzt werden durfte.
49. Der Geltungsbereich der Bestimmungen zur Haftung und die Versicherung für Schäden, die durch Motorfahrzeuge oder Fahrräder verursacht werden, knüpft demgegenüber an den Fahrzeugen an, unabhängig davon, wo sie benutzt werden<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> Art. 54 Abs. 5 SSV.

<sup>80</sup> Art. 5 Abs. 3 SVG.

<sup>81</sup> Art. 1 SVG.

<sup>82</sup> SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 52.

<sup>83</sup> BGE 101 Ia 565 E. 4a, S. 573.

<sup>84</sup> BGE 106 Ia 84 E. 2.

<sup>85</sup> Art. 1 SVG; vgl. z.B. auch Art. 33 Verkehrsversicherungsverordnung vom 20. November 1959 (SR 741.31); OFTINGER/STARK, S. 41; SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 49.



**(3) Grammatikalische Auslegung von Art. 82 BV**

50. Nach dem Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 BV kann der Bund Verkehrsregeln für den Langsamverkehr erlassen unabhängig davon, ob die betreffenden Strassen auch von Motorfahrzeugen und Fahrrädern benutzt werden<sup>86</sup>. Eine Beschränkung auf Strassen, die (auch) der Benützung durch Automobile und Fahrräder offen stehen, ist dem heute geltenden Verfassungstext nicht zu entnehmen.
51. Vorausgesetzt ist nach dem Wortlaut hingegen, dass es sich bei den Verkehrsflächen um Strassen handelt. In den Wörterbüchern wird „Strasse“ als „befestigter Verkehrsweg für Fahrzeuge und Fussgänger“<sup>87</sup> bzw. als „Weg, besonders wenn er planmässig angelegt und gepflastert ist“<sup>88</sup> umschrieben. Es kann also nicht jeder Verkehrsweg als Strasse bezeichnet werden. Eine Strasse ist gepflastert oder auf andere Weise befestigt. Die Strasse umfasst die baulichen Einrichtungen, die für ihre Substanz, und die technischen Ausrüstungen, die für ihre Funktionstüchtigkeit erforderlich sind<sup>89</sup>. Strassen sind also Wege oder Verkehrsflächen von einer gewissen physischen Ausstattung und wohl auch einer gewissen Breite. Ein Bergpfad, eine Langlaufloipe oder eine Skipiste wird im allgemeinen Sprachverständnis nicht als Strasse aufgefasst<sup>90</sup>.
52. Die grammatikalische Auslegung spricht somit dafür, dass auf die physische Erscheinung des Weges geachtet wird, auf dem sich der Verkehr abspielt. Dies hat zur Folge dass der off-road-Verkehr nicht erfasst wird.

**(4) Systematische Auslegung**

53. In Art. 88 BV spricht die Bundesverfassung von Fuss- und Wanderwegen. In diesem Zusammenhang wird für Verkehrsflächen, die ausschliesslich oder primär für Fussgänger bestimmt sind, nicht der Begriff Strasse verwendet. Art. 88 BV ist jedoch nicht als ein streng gegen Art. 82 BV abgegrenzter Regelungsbereich zu verstehen. Somit ergibt sich aus den systematischen Erwägungen keine klare Antwort auf die sich stellende Frage.

**(5) Teleologische Auslegung**

54. Einheitliche Verkehrsregeln erleichtern den Verkehr über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg. Dieses Bedürfnis nach einheitlicher Regelung besteht

---

<sup>86</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. September 2000, VPB 65.1 Ausführung 4; AUBERT, BV Art. 82 N 5.

<sup>87</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/ Zürich 2001.

<sup>88</sup> Wahrig, 7. Aufl., Gütersloh/München 2001.

<sup>89</sup> KOCH, S. 5.

<sup>90</sup> So auch die Auffassung bei SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 46.

grundsätzlich auch abseits von Strassen, wie z.B. auf Skipisten oder Wanderwegen mit Mountain-Bike-Verkehr, unabhängig davon, ob Motorfahrzeuge im Spiel sind. Auch die Haftung und Versicherung von Motorfahrzeugschäden werden sinnvollerweise gesamtschweizerisch einheitlich geregelt. Diesem teleologischen Argument ist die Gesetzgebung bisher nicht gefolgt und hat keine Verkehrsregeln für Skipisten aufgestellt. Diese sind durch private FIS-Regeln bestimmt, denen allerdings nicht die Qualität von Rechtsnormen, sondern nur von (privaten) Verhaltensempfehlungen zukommt<sup>91</sup>.

## (6) *Historische Auslegung*

55. Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 1 aBV hatte die Befugnis des Bundes als Vorschriften über Automobile und Fahrräder umschrieben. Da sich der Verkehr der Automobile und Fahrräder auf den für sie offenen Strassen nicht ohne den Einbezug der anderen Verkehrsteilnehmer regeln lässt, wurde schon die bisherige Verfassungsbestimmung so ausgelegt, dass der Bund auch Regeln für diese Verkehrsteilnehmer aufstellen kann, sofern sie Strassen benützen, die umfassend oder beschränkt auch dem Motorfahrzeug- oder Fahrradverkehr offen stehen<sup>92</sup>. Teilweise wird in der Lehre vertreten, dass die Erwähnung der Automobile und Fahrräder in der früheren Bundesverfassung als *pars pro toto* für den gesamten Verkehr auf der Strasse zu verstehen ist<sup>93</sup>. Wie vorstehend dargelegt war der Bund auch befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder zu erlassen, die unabhängig von Strassen zur Anwendung kamen, was er namentlich bezüglich der Haftpflicht und der Versicherung von Automobilen tat. Im Sinne dieser Anknüpfung an den genannten Verkehrsmitteln fanden die vom Bund erlassenen Verkehrsregeln beispielsweise auf Skipisten Anwendung, sofern auf diesen auch Motorfahrzeuge verkehrten.
56. Gemäss der Botschaft zur Reform der Bundesverfassung soll der Umfang der Bundeskompetenz durch die neue Formulierung nicht verändert worden sein; Art. 82 BV führe die Regelung der bisherigen Art. 37 und Art. 37<sup>bis</sup> „in redaktionell verdichteter Form“<sup>94</sup> weiter. Die Materialien belegen, dass auch das Parlament bei der Neufassung dieser Bestimmung keine materielle Änderung beabsichtigte. Der Berichterstatter der Kommission im Ständerat führte aus: „bien évidemment, cette opération de mise à jour de la constitution maintient dans la compétence de la Confédération d’édicter des dispositions sur la circu-

<sup>91</sup> BGE 122 IV 17 E. 2a.aa; BGE 106 IV 350 E. 3a.

<sup>92</sup> Botschaft BV, S. 259 f.

<sup>93</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 1.

<sup>94</sup> Botschaft BV, S. 259; vgl. auch SCHAFFHAUSER, BV Art. 82 N 1.

lation routière<sup>95</sup>. In der Nationalratsdebatte fielen keine Äusserungen zum Wechsel des Anknüpfungspunktes für diese Bundeskompetenz<sup>96</sup>. Es scheint, dass Bundesrat und Parlament übersehen haben, dass nach der früheren Bundesverfassung erlassene Bundesvorschriften vom Bundesgericht auch auf den Verkehr von Automobilen und Fahrrädern ausserhalb von Strassen angewendet wurden. Dementsprechend ist aus den Materialien weder ein Verständnis ersichtlich, welches diesen Anwendungsbereich weiterführen wollte, noch die Absicht zu einer Beschränkung der damaligen Bundeskompetenz.

57. Der Begriff der Strasse war bisher nach Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 1 aBV für die Abgrenzung der Bundeskompetenz auf Verfassungsebene nicht entscheidend. Entsprechend der verfassungsrechtlichen Anknüpfung der Regelungskompetenz an Motorfahrzeugen und Fahrrädern konnten Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung von einem weiten, funktionalen Strassenbegriff ausgehen. Dementsprechend wurden Strassen definiert als Verkehrsanlagen, die für den allgemeinen Fussgänger-, Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr geschaffen und dem Gemeingebrauch gewidmet sind<sup>97</sup>. Nach einer weiteren, sich erklärermassen auf das geltende kantonale und eidgenössische *Gesetzesrecht* beziehenden Definition sind Strassen für die Abwicklung des erd- (aber nicht schienen-) gebundenen Verkehrs hergerichtete und ausgestattete Flächen. Sie umfassen die baulichen Einrichtungen, die für ihre Substanz, und die technischen Ausrüstungen, die für ihre Funktionstüchtigkeit erforderlich sind<sup>98</sup>. Einen zu weit gefassten Wortlaut hat demgegenüber (auch schon im Geltungsbereich der früheren Verfassungsbestimmung) Art. 1 VRV, wonach Strassen die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen sind. Diese Bestimmung würde dem Wortlaut nach auch Wanderwege ohne Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr erfassen, was durch die Bestimmung von Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 1 aBV nicht abgedeckt war<sup>99</sup>.
58. Die vorgenannten Definitionen des Strassenbegriffs können nicht ohne weiteres auf Art. 82 BV übertragen werden, da der Begriff bisher nicht in der entsprechenden Kompetenzbestimmung verwendet wurde.
59. Bundesrat und Parlament wollten einerseits die bisherige Kompetenz weiterführen, was zur Hauptsache – bezüglich des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs auf Strassen – zweifellos auch erfolgte. Andererseits ist aus den Materia-

<sup>95</sup> Amtl. Bull. SR 1998, Separatdruck Reform der Bundesverfassung, S. 80, Votum Aebi zu Art. 66 Entwurf BV.

<sup>96</sup> Vgl. Amtl. Bull. NR 1998, Separatdruck Reform der Bundesverfassung, S. 284 f.

<sup>97</sup> LENDI, S. 50.

<sup>98</sup> KOCH, S. 5.

<sup>99</sup> SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 46; entsprechend für den Anwendungsbereich der Verkehrsregeln des SVG: BGE 106 Ia 84 E. 2.

lien nicht ersichtlich, ob sich diese Instanzen überhaupt bewusst waren, dass die neue Formulierung gewisse Änderungen bei der Abgrenzung der Bundeskompetenz mit sich bringen könnte, bzw. ob sie dieser Frage eine wesentliche Bedeutung beimessen. Die historische Auslegung spricht somit, wenn auch nicht sehr deutlich, für eine Auslegung im Sinne des bisherigen Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 1 aBV.

**(7) *Geltungszeitliche Auslegung von Art. 82 BV***

60. Da die geltende Bundesverfassung erst vor wenigen Jahren in Kraft getreten ist, geben sich aus spezifisch geltungszeitlicher Sicht keine Besonderheiten. Die grammatikalische und teleologische Auslegung erfolgen vorliegend in einer geltungszeitlichen Sicht.

**(8) *Auslegungsergebnis***

61. Das grammatikalische Auslegungselement spricht für einen eher eng gefassten Begriff der Strasse bzw. des Strassenverkehrs in Art. 82 Abs. 1 BV, der eine gewisse bauliche Ausstattung voraussetzt und somit nicht befestigte Fusswege oder Skipisten ausschliesst. Das teleologische Auslegungsargument spricht demgegenüber für einen weit gefassten Begriff, der zumindest im Sinne der bisherigen Regelung auch jene nicht befestigten Verkehrsflächen umfasst, die von Motorfahrzeugen oder Fahrrädern befahren werden können und dürfen. Tendenziell spricht auch das historische Auslegungsargument für einen weiten Begriff der Strasse, ist jedoch nicht eindeutig, da Bundesrat und Parlament zwar davon ausgingen, an der bestehenden Kompetenz nichts zu ändern, sie aber trotz dem diesbezüglich geänderten Wortlaut die Regelung des Verkehrs abseits von Strassen nicht thematisierten.
62. Angesichts des klaren Wortlauts überzeugt das grammatikalische Auslegungsargument. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich die Vorschriften des Bundes auf den Verkehr auf Strassen beziehen müssen, welche als in einem gewissen Mass befestigte oder sonst ausgestattete Verkehrsflächen zu verstehen sind. Dies schliesst aber nicht aus, dass die vom Bund zu erlassenden Bestimmungen sich in einzelnen Punkten auch auf Situationen abseits der Strassen beziehen, etwa im Bereich der Versicherungspflicht. Erfasst sind somit auch Strassen ohne Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr.
63. Die Bestimmungen über die Haftpflicht der Motorfahrzeughalter können sich auch auf Art. 122 Abs. 1 BV abstützen, welcher dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts gibt. Somit ist dafür auch weiterhin eine Geltung ausserhalb von Strassen möglich. Im Zusammenhang mit

der Kompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs und der Haftpflicht kann es sich aus sachlichen Gründen als notwendig erweisen, die Versicherungspflicht unabhängig von der Verwendung auf Strassen zu regeln. Soweit diese Notwendigkeit gegeben ist, kann sich der Bund für seine Kompetenz auf Art. 82 Abs. 1 bzw. Art. 122 Abs. 1 BV berufen.

### 3. Strassenhoheit der Kantone

64. Die Strassenhoheit ist eine originäre Kompetenz der Kantone, die aber durch die Bundeskompetenzen betreffend Strassenverkehr, Nationalstrassen und weitere eingeschränkt ist<sup>100</sup>. Es handelt sich in einem gewissen Sinn um eine „Subsidiärkompetenz der Kantone im Zusammenhang mit dem Strassenwesen“<sup>101</sup>. In erster Linie verbleibt den Kantonen somit die *Strassenbaukompetenz*<sup>102</sup>. Die kantonale Kompetenz umfasst auch *Betrieb und Unterhalt*<sup>103</sup>. Die Festlegung des Strassennetzes sowie Bau, Unterhalt, Finanzierung und Dienstbarmachung der Strassen fallen grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone<sup>104</sup>.
65. Somit bestimmen die Kantone durch die Erstellung und die Widmung der Strassen, welche Verkehrsflächen dem allgemeinen Verkehr zugänglich sind<sup>105</sup>. Sie haben das Recht, die Widmung zu beschränken<sup>106</sup> und z.B. den Fahrverkehr zu bestimmten Zeiten nicht zuzulassen oder gewisse Strassen nur für bestimmte Verkehrsarten, z.B. nur für Fussgänger oder nur für nichtmotorisierten Verkehr oder nur für motorisierten Verkehr zu öffnen. Die Kantone sind auch zuständig, über alle Nutzungsarten zu befinden, welche den Gemeingebrauch der Strasse übersteigen, beispielsweise die Benutzung für Versammlungen, Strassencafés, Tramschienen usw.<sup>107</sup>.
66. Der Bund hat auf Grund der verfassungsmässigen Ordnung keine Kompetenzen, die bauliche Ausgestaltung einer Strasse zu bestimmen<sup>108</sup>. Der Bund darf deshalb die Kantone nicht anweisen, dass oder wie eine bestimmte Verkehrsfläche zu erstellen, baulich zu gestalten oder zu verändern sei. Er kann namentlich auch nicht den Ausbaugrad von Strassen entsprechend ihrer Ver-

<sup>100</sup> JAAG, Verkehrsberuhigung, S. 292 und 294 f.; LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 4 Fn 1; LENDI, BV Art. 83 N 8 f.; RUCH, § 59 N 13.

<sup>101</sup> LENDI, BV Art. 83 N 2.

<sup>102</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 7, Art. 37<sup>bis</sup> N 7; SCHAFFHAUSER, BV Art. 82 N 3 ff.

<sup>103</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 2, Art. 37<sup>bis</sup> N 11.

<sup>104</sup> Botschaft BV, S. 260; Entscheidung des Bundesrates vom 18. Januar 1984, ZBI 1984, S. 276; SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 15 und 24.

<sup>105</sup> Botschaft BV, S. 260; SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 26.

<sup>106</sup> Botschaft BV, S. 260.

<sup>107</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 14, 16.

<sup>108</sup> Entscheidung des Bundesrates vom 13. Januar 1999, VPB 63.55 E. 4a.

kehrsbedeutung, die Linienführung oder bauliche Einzelheiten der Strassenanlage festlegen<sup>109</sup>. Allerdings sind die vom Bund zu erlassenden Verkehrsvorschriften indirekt von erheblicher Bedeutung für die Anforderungen an Planung und Bau von Strassen<sup>110</sup>. So richtet sich die Ausgestaltung der Strassen faktisch nach den vorgesehenen Höchstgeschwindigkeiten. Die Regelung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen enthält auch Vorschriften über die Gestaltung des Strassenraumes<sup>111</sup>.

67. Von Bedeutung sind auch die Signalisationsvorschriften. Gemäss Art. 5 SVG dürfen im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen nur die vom Bundesrat vorgesehenen Signale und Markierungen verwendet werden.
68. Die Signalisationsverordnung gibt in Art. 115 dem UVEK die Kompetenz, Weisungen für die Ausführung, Ausgestaltung und Anbringung von Signalen, Markierungen und Leiteinrichtungen, Strassenreklamen und dergleichen zu erlassen sowie diese und technische Normen als rechtsverbindlich zu erklären. Dies bezieht sich allerdings nur auf den Geltungsbereich der Signalisationsverordnung. Das UVEK hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht<sup>112</sup>. Die bezeichneten Normen regeln beispielsweise auch Formen und Abmessungen von Markierungen sowie Leiteinrichtungen. Sie haben einen Einfluss auf den Strassenbau. Die Verkehrsregelnverordnung enthält eine mehr oder weniger entsprechende Bestimmung in Art. 97. Demnach kann das UVEK für die Durchführung der Verordnung technische Einzelheiten regeln und Weisungen erlassen.
69. Die Kompetenz zum Erlass von Signalisationsvorschriften ermöglicht es dem Bund, besonders signalisierte Kategorien von Strassen zu bilden<sup>113</sup>. Die Zuteilung zu einer Kategorie kann mit Auswirkungen auf die Geltung bestimmter Verkehrsregeln verbunden werden. So sieht Art. 57 Abs. 2 SVG vor, dass der Bundesrat die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht bezeichnet. Die Zuteilung einer Strasse zu einer bestimmten Kategorie kann unter anderem von baulichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Würden für sämtliche Kategorien bauliche Voraussetzungen festgelegt, würde der Bund damit in die Strassenbauhoheit der Kantone eingreifen, da ihnen dadurch die Erstellung von Strassen ohne Beachtung vom Bund vorgegebener baulicher Standards untersagt

---

<sup>109</sup> Entscheid des Bundesrates vom 18. Januar 1984, ZBl 1984, S. 276 f.

<sup>110</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 7.

<sup>111</sup> Art. 5 Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3).

<sup>112</sup> Verordnung des UVEK über die auf Strassensignalisationen und auf Strassenreklamen für Tankstellen anwendbaren Normen vom 4. August 2003 (SR 741.211.5).

<sup>113</sup> Vgl. Art. 49 f. SSV.

würde. Solange nur die Zuweisung zu einer besonders qualifizierten Kategorie von Strassen von der Einhaltung bestimmter baulicher Standards abhängig gemacht wird, liegt hingegen u.E. keine Verletzung der kantonalen Strassenbauhoheit vor.

70. Demzufolge kann der Bund gestützt auf seine Verfassungskompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs auch eine besondere Kategorie von Langsamverkehrswegen vorsehen, für die ein Minimalstandard bezüglich Ausbau und allenfalls Nebenanlagen gilt, welcher beispielsweise der Verkehrssicherheit und der Verknüpfung mit anderen Verkehrsmitteln dient. Für diese Kategorie können eigene Signalisationen und Wegweisungen, allenfalls auch gewisse besondere Verkehrsregeln, gelten. Der Bund kann durch eine solche privilegierte Kategorie von Langsamverkehrswegen einen Anreiz für die Kantone schaffen, gewisse bauliche Standards einzuhalten. In Respektierung der Strassenbauhoheit der Kantone muss es diesen aber erlaubt bleiben, Langsamverkehrswege zu errichten, die solchen erhöhten Anforderungen nicht genügen<sup>114</sup>, wobei auch für solche Langsamverkehrswege Signalisationen und Wegweisungen zur Verfügung stehen müssen.

#### 4. Oberaufsicht des Bundes

71. Der Bund hat gemäss Art. 82 Abs. 2 BV die Kompetenz zur Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung. Zweck dieser Oberaufsicht ist es zu verhindern, dass Kantone im Rahmen ihrer Strassenhoheit gegen die Interessen des Bundes handeln<sup>115</sup>.
72. Das eidgenössische Interesse bezieht sich vor allem auf Strassen, die Teil eines übergeordneten Netzes sind<sup>116</sup>. Wie vorstehend dargelegt, gelten als Strassen auch Verkehrswege, die nur für den Fahrradverkehr, nicht aber für den Motorfahrzeugverkehr offen stehen. Die Oberaufsicht kann sich somit auch auf Radwege von gesamtschweizerischer Bedeutung beziehen, namentlich auf nationale Velorouten oder für den Agglomerationsverkehr wichtige Velorouten.
73. Die Oberaufsicht gemäss Art. 82 Abs. 2 BV ist administrativer Natur<sup>117</sup>, und begründet keinerlei Rechtsetzungskompetenz<sup>118</sup>. Grundsätzlich ist der Bund gestützt auf diese Kompetenz zur Oberaufsicht, nicht berechtigt, von den Kan-

<sup>114</sup> Vgl. vorne Ziff. 66.

<sup>115</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 2 und 4.

<sup>116</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 4.

<sup>117</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 3, SCHAFFHAUSER, BV Art. 82 N 6; SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 9.

<sup>118</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 3, SCHAFFHAUSER, BV Art. 82 N 6.

tonen den Bau neuer Strassen zu verlangen. Ausnahmsweise wäre dies denkbar für Passstrassen, Exportrouten und Autobahnzubringer<sup>119</sup>.

74. Eine Verletzung eidgenössischer Interessen kann beispielsweise im mangelhaften Unterhalt bestehender Strassen (auch Velorouten) von gesamtschweizerischer Bedeutung liegen<sup>120</sup>.

## 5. Bundeskompetenz zur Offenerklärung von Durchgangsstrassen

75. Art. 82 Abs. 2 BV gibt dem Bund ausserdem die Kompetenz, zu bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen. Herkömmlicherweise wurde diese Bestimmung auf Strassen bezogen, die für die Einrichtungen des Bundes wichtig waren, wie beispielsweise für die Post oder die Armee, sowie auf Strassen, deren Bau oder Unterhalt von der Eidgenossenschaft finanziert wurden<sup>121</sup>. Die entsprechende Liste der Durchgangsstrassen enthält heute ausschliesslich Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen<sup>122</sup>. Grundsätzlich sich die Bestimmung u.E. aber auch auf Durchgangsstrassen beziehen, die nur dem Langsamverkehr zur Verfügung stehen.

## 6. Fazit

76. Der Bund hat eine umfassende Kompetenz, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen. Dies gilt auch für alle Arten des Langsamverkehrs, soweit sich dieser auf Strassen abspielt. Der Begriff strassenverkehrsrechtlicher Vorschriften wird breit verstanden. Er umfasst auch Zulassung, Verhaltenskodex, Haftpflicht, Versicherung, strafrechtliche Bestimmungen und Verkehrsinformation.
77. Demgegenüber ist den Kantonen die Strassenhoheit vorbehalten, die sich insbesondere auf Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen bezieht. Diese Bereiche werden aber stark durch die Verkehrsvorschriften des Bundes beeinflusst. Seine Kompetenzen könnte der Bund in Bezug auf den Langsamverkehr noch stärker nutzen. So wäre es im Rahmen der Kompetenz zur Regelung der Signalisation zulässig, dass er besondere Kategorien von Langsamverkehrswegen schafft, an welche bestimmte Mindestanforderungen bezüglich Ausbau und Nebenanlagen gestellt werden.

<sup>119</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 4. A.M. SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 11, wonach die Kantone auf Grund des Oberaufsichtsrechts weder zum Bau noch zum Ausbau von Strassen angehalten werden können.

<sup>120</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 4; SCHAFFHAUSER, Strassenverkehrsrecht, N 11.

<sup>121</sup> AUBERT, Art. 82 N 8.

<sup>122</sup> Art. 1 sowie Anhänge 1 und 2 Durchgangsstrassenverordnung.



78. Aus der Oberaufsicht des Bundes über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung können keine spezifischen Kompetenzen mit Bezug auf den Langsamverkehr abgeleitet werden. Insbesondere lässt sich auf die Oberaufsicht des Bundes keine Kompetenz des Bundes stützen, ein nationales Netz von Langsamverkehrsrouten festzulegen, welche von den Kantonen zu bauen wären. Hingegen könnte er einen mangelhaften Unterhalt von Velorouten von gesamtschweizerischer Bedeutung (namentlich nationale Velorouten und für den Agglomerationsverkehr wichtige Verbindungen) im Rahmen der Oberaufsicht rügen.

## **D. Art. 83 BV betreffend Nationalstrassen**

### **1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung**

79. Art. 83 BV mit der Sachüberschrift Nationalstrassen lautet:

- „<sup>1</sup> Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benutzbarkeit sicher.
- <sup>2</sup> Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes.
- <sup>3</sup> Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.“

### **2. Langsamverkehrs-Nationalstrassen?**

80. Der Begriff der Nationalstrasse ist in der geltenden Bundesverfassung nicht definiert. Entsprechend dem Verständnis des historischen Verfassungsgebers<sup>123</sup> versteht das geltende Gesetzesrecht darunter die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung. Die Bundesverfassung von 1874 hielt noch ausdrücklich fest, dass zu Nationalstrassen „die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt wer-

---

<sup>123</sup> Zur Entstehungsgeschichte: LENDI, aBV Art. 36<sup>bis</sup>, Vorbemerkungen zu Entstehungsgeschichte/Materialien.

den“ können<sup>124</sup>. Aus den gesetzlichen Bestimmungen über die Klassierungen der Nationalstrassen ergibt sich, dass Nationalstrassen in jedem Fall dem Motorfahrzeugverkehr offen stehen. Nur Nationalstrassen dritter Klasse stehen ausserdem auch anderen Verkehrsteilnehmern offen<sup>125</sup>. In der Lehre wird unter dem Nationalstrassennetz ein übergeordnetes Netz von Hochleistungsstrassen zur Bewältigung des interregionalen, überregionalen und internationalen Autoverkehrs verstanden<sup>126</sup>.

81. Die Bundesverfassung selbst nennt in Art. 86 Abs. 3 noch weitere Kategorien von Strassen:
  - Hauptstrassen,
  - Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind,
  - Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen.
  
82. Bei den Hauptstrassen handelt es sich um Strassen, die für den schweizerischen oder internationalen Verkehr wichtig sind, die aber nicht zum Nationalstrassennetz gehören und deren Bau oder Erneuerung der Bund als unterstützungswürdig betrachtet<sup>127</sup>. Somit unterscheidet auch die Bundesverfassung selbst zwischen Nationalstrassen und anderen im nationalen Interesse stehenden Strassen.
  
83. Strassen, die ausschliesslich dem Langsamverkehr offen stehen, werden somit nach langjähriger Gesetzespraxis und nach der Lehre auch dann nicht als Nationalstrassen im Sinne dieser Bundeskompetenz verstanden, wenn sie wichtige Verkehrsverbindung von nationaler Bedeutung darstellen. Diese Auslegung basiert auf der Überlegung, dass Distanzen von nationaler Bedeutung grundsätzlich mit Motorfahrzeugen überwunden werden.
  
84. Angesichts der heutigen Verhältnisse im Landverkehr bedarf diese Betrachtung einer Überprüfung. Entscheidende Probleme des heutigen nationalen Individualverkehrs bilden Verkehrsüberlastungen in den Agglomerationen, welche dadurch entstehen, dass sich hier der Langstreckenverkehr mit dem Kurzstreckenverkehr vermischt. Eine Untersuchung hat kürzlich gezeigt, dass in den Räumen Zürich und Lausanne rund 80 % des Verkehrs den Ziel- und Quellenort in der Agglomeration hat<sup>128</sup>. Auf Grund dieser Entwicklungen

---

<sup>124</sup> Art. 36<sup>bis</sup> Abs. 1 BV.

<sup>125</sup> Art. 1 – 4 NSG.

<sup>126</sup> LENDI, BV Art. 83 N 3 f. und N 15.

<sup>127</sup> Botschaft NFA, S. 2424; AUBERT, Art. 86 N 14.

<sup>128</sup> Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» vom 15. Mai 2002, BBl 2002, S. 4502 f., 4508 ff.; Expertengruppe "Finanzierung des

kommt heute dem Agglomerationsverkehr insgesamt – unter Einschluss des Langsamverkehrs – entscheidende Bedeutung für die Abwicklung des nationalen Verkehrs über lange Distanzen zu. Der Expertenbericht Bieri verlangt deshalb für den Agglomerationsverkehr verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten unter Einbezug aller Verkehrsträger und des Langsamverkehrs<sup>129</sup>.

85. Zwar dürften Verbindungen des Langsamverkehrs über lange Distanzen im Gegensatz zum Langsamverkehr in Agglomerationen und zum motorisierten nationalen Verkehr nicht direkt eine entscheidende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes haben. Aber ein nationales Langsamverkehrsnetz ist insofern auf ein Tätigwerden im nationalen Rahmen angewiesen, als es auf eine einheitliche oder zumindest koordinierte Planung und unter Umständen eine eidgenössische Finanzierung angewiesen ist<sup>130</sup>. In dieser Hinsicht bestehen auch für nationale Langsamverkehrsrouten Parallelen zu Nationalstrassen für den motorisierten Verkehr. Somit ergeben sich aus heutiger Sicht Ansatzpunkte dafür, die strikte Beschränkung des Begriffs der Nationalstrassen als Strassen des motorisierten Verkehrs zu überdenken.
86. Der in der Abstimmung vom 8. Februar 2004 von Volk und Ständen abgelehnte Gegenvorschlag des Bundes zur Avanti-Initiative<sup>131</sup> ging bezüglich des Handlungsbedarfs im Agglomerationsverkehr und im Langsamverkehr einen anderen Weg. Er sah eine Ergänzung von Art. 81 BV über die öffentlichen Werke vor, welche den Bund beauftragt, sich ganz generell für angemessene Verkehrsinfrastrukturen einzusetzen. Die Förderungskompetenz war allerdings auf den Rahmen seiner Kompetenzen beschränkt. Die Bestimmung lautete:

„Art. 81 Abs. 2

<sup>2</sup> Er setzt sich für die angemessene Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen ein. Er fördert im Rahmen seiner Zuständigkeiten den Ausbau und den baulichen Unterhalt der Infrastrukturen für den Strassen- und Eisenbahnver-

---

Agglomerationsverkehrs" Erläuterungen zu den Empfehlungen vom 1. Mai 2001 (Expertenbericht Bieri), S. 7, S. 12; UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation, Presse- und Informationsdienst, Fact-Sheet: Engpässe im Nationalstrassennetz, Bern, 15. Mai 2002, [http://www.astra.admin.ch/media/avanti/Factsheet\\_Nationalstrassen\\_d.pdf](http://www.astra.admin.ch/media/avanti/Factsheet_Nationalstrassen_d.pdf) (besucht am 23. Oktober 2003); UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation, Generalsekretariat, Faktenblatt Agglomerationsverkehr, Bern 6. November 2003, <http://www.uvek.admin.ch/verkehr/div/00615/index.html?lang=de> (besucht am 23. Oktober 2003).

<sup>129</sup> Expertenbericht Bieri, S. 9.

<sup>130</sup> Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» vom 15. Mai 2002, BBl 2002, S. 4515.

<sup>131</sup> Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» vom 3. Oktober 2003, BBl 2003, S. 6603 ff.; Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» vom 15. Mai 2002, BBl 2002, S. 4501 ff.

kehr und trägt zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe bei.“

87. Art. 86 Abs. lit. b<sup>bis</sup> der NFA-Vorlage sieht vor, dass der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe u.a. für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet<sup>132</sup>.

### 3. Bundeskompetenzen betreffend Nationalstrassen

88. Relativ umfassende Kompetenzen über Planung und Bau von Strassen nimmt der Bund im Rahmen des Nationalstrassengesetzes wahr<sup>133</sup>. Über die Art der zu errichtenden Nationalstrassen und die allgemeine Linienführung entscheidet die Bundesversammlung<sup>134</sup>. Für die Planung und die Erstellung der generellen Projekte ist der Bund zuständig, wobei die Kantone einbezogen werden<sup>135</sup>. Die generellen Projekte werden vom Bundesrat genehmigt<sup>136</sup>.
89. Demgegenüber verbleiben den Kantonen gemäss Art. 83 Abs. 2 BV ausdrücklich Bau und Unterhalt der Nationalstrassen<sup>137</sup>. Entsprechend werden die Ausführungsprojekte von den Kantonen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt ausgearbeitet<sup>138</sup>. Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Ausführungsprojekt und Pläne fest<sup>139</sup>. Die Plangenehmigung erfolgt durch das zuständige Departement des Bundes<sup>140</sup>. Die Kantone sind für den Landerwerb sowie für Vergabe und Überwachung der Bauarbeiten zuständig<sup>141</sup>. Das Nationalstrassengesetz bestimmt, dass der Bund im Rahmen seiner Oberaufsicht insbesondere Anordnungen zur Gewährleistung einer kunstgerechten Projektierung, eines wirtschaftlichen Bauvorganges, einer genügenden Baukontrolle und eines zweckmässigen Unterhalts trifft<sup>142</sup>.
90. Das Nationalstrassengesetz enthält sehr allgemein gehaltene Grundsätze über die Ausgestaltung der Nationalstrassen. Diese haben hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen und sollen eine sichere und wirtschaftliche

---

<sup>132</sup> Die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Möglichkeiten werden in einem separaten Gutachten erörtert (vgl. hinten Teil 2).

<sup>133</sup> RUCH, § 59 N 14.

<sup>134</sup> Art. 11 NSG.

<sup>135</sup> Art. 10 und 13 NSG.

<sup>136</sup> Art. 20 NSG.

<sup>137</sup> LENDI, BV Art. 83 N 20 ff.; RUCH, § 59 N 20.

<sup>138</sup> Art. 21 Abs. 1 NSG.

<sup>139</sup> Art. 21 Abs. 2 NSG.

<sup>140</sup> Art. 26 NSG.

<sup>141</sup> Art. 31 und 41 NSG.

<sup>142</sup> Art. 54 NSG.

Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Art. 5 Abs. 1 NSG). Für Nationalstrassen, die auch dem Fahrradverkehr offen stehen, hat der Bund aber die Kompetenz, detailliert zu bestimmen, welchen Anforderungen sie in Bezug auf die Bedürfnisse des Langsamverkehrs entsprechen müssen.

91. Werden beim Nationalstrassenbau Fuss- und Velowege beeinträchtigt oder aufgehoben, so gehören die notwendigen Änderungen und Ersatzmassnahmen (z.B. Überführungen) zum Nationalstrassenprojekt und werden über dieses finanziert. Dies gilt insbesondere auch im Bereich des Agglomerationsverkehrs, wo besonders stark in das lokale Strassen- und Verkehrsnetz eingegriffen wird. Eine Pflicht zur Schonung der Fuss- und Wanderwege ergibt sich für Nationalstrassen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen<sup>143</sup>, soweit der Bund betroffen ist, aus Art. 88 Abs. 3 BV, soweit die Kantone betroffen sind, aus Art. 88 Abs. 1 BV und dem gestützt darauf erlassenen Gesetzesrecht.
92. Entstehen jedoch Mehrkosten bei der Neuerstellung von Fuss- und Radwegen, weil diese bestehende Nationalstrassen kreuzen müssen, so gehen diese Kosten nach geltender Praxis nicht zu Lasten der Nationalstrassen. Diesbezüglich wäre im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmung auch eine gegenteilige Regelung der Kostenzuordnung denkbar. Die Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme auf Fuss- und Wanderwege, seine Kompetenz diese zu fördern sowie die Bedeutung des Langsamverkehrs für die Aufgaben des Bundes in den Bereichen Raumplanung, Umwelt und Energie<sup>144</sup> sprechen für diese Lösung, allerdings ohne dass diese zwingend wäre. Nationalstrassen können Hindernisse zur Erstellung des Langsamverkehrsnetzes darstellen, deren Überwindung mit hohen Kosten verbunden ist<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> LENDI, BV Art. 83 N 5.

<sup>144</sup> Vgl. zu diesen Bundesaufgaben die nachfolgenden Abschnitte V.F, V.G.5 bzw. V.G.6.

<sup>145</sup> Auch sogenannte Wildbrücken, welche die von Nationalstrassen zerschnittene Lebensräume der Tiere miteinander verbinden, werden aus Nationalstrassengeldern finanziert. Die Rechtsgrundlage bilden neben der Nationalstrassengesetzgebung auch die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz sowie den Umweltschutz.

## **E. Art. 88 BV betreffend Fuss- und Wanderwege**

### **1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung**

93. Art. 88 BV mit der Sachüberschrift Fuss- und Wanderwege lautet:

<sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest.

<sup>2</sup> Er kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren.

<sup>3</sup> Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze und ersetzt Wege, die er aufheben muss.“

### **2. Begriff der Fuss- und Wanderwegnetze**

94. Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) definiert Fusswegnetze als Verkehrsverbindungen für Fussgänger, die in der Regel im Siedlungsgebiet liegen<sup>146</sup>. Wanderwegnetze dienen vorwiegend der Erholung und liegen in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebietes<sup>147</sup>. Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege bezieht sich somit auf Verkehrsverbindungen für Fussgänger inner- und ausserhalb der Siedlungsgebiete. Fuss- und Wanderwege sind dem Fussgänger gewidmet. Die Bundeskompetenz gemäss Art. 88 BV bezieht sich aber nicht auf Fahrradwege<sup>148</sup>. Dies schliesst nicht aus, dass Fuss- und Wanderwege durch verkehrspolizeiliche Anordnungen bzw. durch eine Erweiterung ihrer Widmung auch für den Fahrradverkehr freigegeben werden können<sup>149</sup>.

### **3. Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung**

95. Der Bund wird durch die Verfassungsbestimmung nicht ermächtigt, umfassend und abschliessend über die Fuss- und Wanderwege zu legiferieren. Entsprechend seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz erlässt er nur Bestimmungen, welche die gesamtschweizerischen Mindestanforderungen festlegen; den Kantonen ist Raum für eine ihren Bedürfnissen entsprechende Gesetzge-

---

<sup>146</sup> Art. 2 FWG.

<sup>147</sup> Art. 3 FWG.

<sup>148</sup> LENDI, BV Art. 88 N 3. Die Ausdehnung dieser Kompetenzbestimmung auch auf Fahrradwege wurde vom Parlament abgelehnt (vgl. LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> Vorbemerkung zu Entstehungsgeschichte/Materialien).

<sup>149</sup> LENDI, BV Art. 88 N 3.

bung belassen<sup>150</sup>. Detaillierte Regelungen, insbesondere im Sinne örtlicher Festlegungen, sind den Kantonen vorbehalten<sup>151</sup>. Der Bund kann auch finale Bestimmungen erlassen, welche die Ziele festlegen, die bei der Planung, der Projektierung und beim Unterhalt zu beachten sind<sup>152</sup>.

96. Im Gegensatz zur Verfassungsbestimmung über die Raumplanung<sup>153</sup> legt Art. 88 BV nicht gleichzeitig weit gespannte Zielsetzungen fest, deren Erreichung durch die Grundsatzgesetzgebung zu gewährleisten ist<sup>154</sup>. Immerhin hat der Bund den Auftrag, dafür zu sorgen, dass Fuss- und Wanderwege zu *Netzen* ausgestaltet werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hat sich somit auf die *Systembildung* zu konzentrieren<sup>155</sup>. Dies bedeutet negativ, dass sich die Kompetenz des Bundes nicht auf Planung, Bau, Unterhalt und Erhaltung der einzelnen Fuss- und Wanderwege bezieht.
97. Positiv betrachtet hat der Bund jene Bestimmungen zu erlassen, die dafür erforderlich sind, dass die Fuss- und Wanderwege gemeinsam ein Netz bilden und nicht nur als Summe einzelner Wegstrecken benutzt werden können. Zu diesem Zweck sind eine Abstimmung der Wegführungen (Koordination der Planung), eine gewisse Einheitlichkeit der über das Wegnetz verfügbaren Informationen sowie unter Umständen auch gewisse Mindeststandards in Bezug auf Ausbau und Ausstattung der Wege sowie deren Sicherheit erforderlich.
98. Funktionierende Netze von Fuss- und Wanderwegen setzen eine gewisse Dichte voraus. Allgemein gehaltene Bestimmungen über die Dichte dieser Netze sind Grundsätze im Sinne von Art. 88 Abs. 1 BV. Es lässt sich deshalb vertreten, dass der Bund gestützt auf Art. 88 Abs. 1 BV auch Vorschriften über eine minimale Dichte von Fuss- und Wanderwegnetzen der Kantone erlässt. Bereits in diese Richtung gehen die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege, die den Kantonen vorschreiben, Fuss- und Wanderwege anzulegen, zu unterhalten und zu kennzeichnen und sie bei einer Aufhebung angemessen zu ersetzen<sup>156</sup>. Der Bund hat jedoch nicht die Kompetenz festzulegen, wo welche Verbindungen geschaffen werden.
99. Soweit eine sinnvolle Benutzung der Fuss- und Wanderwege als kantonsübergreifende Netze es erfordert, ist es somit zulässig, dass der Bund Aspekte wie die Signalisation und Wegweisung detailliert, aber auf generell-abstrakter E-

---

<sup>150</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 2.

<sup>151</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 9.

<sup>152</sup> LENDI, BV Art. 88 N 6.

<sup>153</sup> Art. 75 BV.

<sup>154</sup> Betreffend die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Raumplanung: JAGMETTI, aBV Art. 22<sup>quater</sup> N 101 ff, insbesondere N 105.

<sup>155</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 10.

<sup>156</sup> Art. 6 und 7 FWG; JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 105; LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 4.

bene verbindlich regelt. Die konkrete Wegweisung, im Sinne der Platzierung der einzelnen Signale und Wegweiser ist jedoch den Kantonen überlassen<sup>157</sup>. Das geltende Recht sieht vor, dass das Bundesamt Richtlinien über die Kennzeichnung von Wanderwegen erlässt<sup>158</sup>.

#### 4. Kompetenzen der Kantone

100. Planung, Bau und Unterhalt der Fuss- und Wanderwege sind Sache der Kantone<sup>159</sup>. Dies hielt Art. 37<sup>quater</sup> BV für Anlage und Erhaltung noch ausdrücklich fest. Fuss- und Wanderwege können Gegenstand der kantonalen und kommunalen Raumplanung (Richtplanung, Nutzungsplanung) sein<sup>160</sup>.

#### 5. Förderungskompetenz des Bundes

101. Der Bund hat gestützt auf Art. 88 Abs. 2 BV namentlich die Kompetenz, die Planung, die Projektierung, den Bau oder die Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen zu unterstützen<sup>161</sup>. Diese Förderungskompetenz besteht nur zu Gunsten der Fuss- und Wanderwege, nicht also zu Gunsten der Radwege und von Verkehrswegen für andere Langsamverkehrsmittel. Für Fuss- und Wanderwegnetze ist die Förderungskompetenz aber umfassend.
102. Die Ausstattung der Fuss- und Wanderwege mit Signalen, Markierungen und Wegweisungen oder anderen Informationsträgern kann gestützt auf diese Verfassungsbestimmung gefördert werden. Es ist auch zulässig, dass der Bund die Ausstattung von Wanderwegen mit Anlagen fördert, die dem geschützten Abstellen von Fahrrädern (und anderen Langsamverkehrsmitteln) oder der Vernetzung mit dem öffentlichen Verkehr dienen, um so die Einbindung der Fusswege in das gesamte Verkehrssystem und die Erreichbarkeit der Wanderwege zu verbessern. Vorauszusetzen ist eine entsprechende gesetzliche Regelung. Er kann auch die Einrichtung von Mobilinfosystemen, welche über Telefon oder Computer abgefragt werden und beispielsweise die Routen- und Zeitplanung sowie die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel erleichtern, gestützt auf diese Verfassungsbestimmung fördern. Immerhin ist die Einrichtung solcher Dienste dazu geeignet, wie von der Bundesverfassung gefordert, die Fuss- und Wanderwege als Netze benutzbar zu machen.

<sup>157</sup> So ist wohl auch LENDI, BV Art. 88 N 7, zu verstehen, der ausführt, es sei Sache der Kantone, über die Wegweisung (Signalisationen/Markierungen) der Fuss- und Wanderwege zu befinden.

<sup>158</sup> Art. 4 Abs. 2 FWV.

<sup>159</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 4.

<sup>160</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 5. Zu den Bundeskompetenzen im Bereich der Raumplanung vgl. Abschnitt V.F.

<sup>161</sup> Art. 88 Abs. 2 BV; LENDI, BV Art. 88 N 10.



103. Die Unterstützungskompetenz kann finanziell oder ideell ausgerichtet sein. Nebst finanziellen Beiträgen kann der Bund beispielsweise eigenes Know-how, Beratung oder eigene Dienstleistungen kostenlos zur Verfügung stellen. Denkbar ist auch, dass er für eigene Leistungen oder für Leistungen von eigenen Betrieben auf Gebühren verzichtet, die im heutigen Recht vorgesehen sind. So könnte er beispielsweise zur Förderung eines Mobilinfosystems für den Langsamverkehr auf Gebühren für die Verwendung und Reproduktion der Landeskarten verzichten<sup>162</sup>.

## 6. Koordinationskompetenz des Bundes

104. Ziel der Koordinationsaufgabe des Bundes ist insbesondere die interkantonale und interkommunale Abstimmung der Planung sowie die Realisierung von Netzen<sup>163</sup>. Sie bezieht sich nach dem Wortlaut von Art. 88 Abs. 2 BV auf die Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen. Es geht also auch hier um die Systembildung und -verbesserung. Dementsprechend wird in der Literatur ausgeführt, dass die Koordinationsaufgabe vor allem im Dienst der interkantonalen und interkommunalen Abstimmung der Fuss- und Wanderwegplanungen und der Sicherstellung der interkantonalen und interkommunalen Benutzbarkeit der Fuss- und Wanderwege steht<sup>164</sup>.
105. Zur Erfüllung seiner Koordinationsaufgabe kann der Bund einen nationalen Fuss- und Wanderwegplan erstellen. Wie erwähnt ist jedoch die Planung und damit die Festlegung der einzelnen Wegstrecken Sache der Kantone. Somit kann ein vom Bund erlassener nationaler Fuss- und Wanderwegplan für die Kantone keine direkte Verbindlichkeit entfalten. Er bleibt somit ein Hilfsmittel zur Durchführung der Koordinationsaufgabe des Bundes<sup>165</sup>.

## 7. Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme

106. Gemäss Art. 88 Abs. 3 BV ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze zu nehmen und Wege zu ersetzen, die er aufheben muss.

---

<sup>162</sup> Er würde somit die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit zur kommerziellen Verwertung für diesen Zweck einschränken (vgl. Art. 2 Bundesgesetz über die Erstellung neuer Landeskarten vom 21. Juni 1935, SR 510.62).

<sup>163</sup> LENDI, BV Art. 88 N 11.

<sup>164</sup> LENDI, BV Art. 88 N 11.

<sup>165</sup> LENDI, aBV Art. 37<sup>quater</sup> N 13.

## **F. Art. 75 BV betreffend Raumplanung**

### **1. Wortlaut der Verfassungsbestimmung**

107. Art. 75 BV mit der Sachüberschrift Raumplanung lautet:

- „<sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.
- <sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
- <sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“

### **2. Begriff und Ziel der Raumplanung**

108. Die Raumplanung umfasst die Ordnung der Bodennutzung und die Koordination raumwirksamer Aufgaben<sup>166</sup>. Sie ist als Prozess zu verstehen, der die raumwirksamen Tätigkeiten über längere Zeit koordiniert und steuert<sup>167</sup>. Die Raumplanung soll darauf hinwirken, dass die Erfordernisse der räumlichen Ordnung in allen Aufgabenbereichen von Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden<sup>168</sup>.
109. Die Raumordnung bildet die funktionelle Klammer für alle auf den Lebensraum gerichteten Tätigkeiten wie Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz, öffentliches Verkehrsangebot<sup>169</sup>. Entsprechend den in der Verfassungsbestimmung festgelegten Zielen der Raumplanung bezieht sich diese insbesondere auf die Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet, hat aber eine Planung des Raumes als Ganzes im Auge. Sie schliesst somit grundsätzlich die Transport- und Versorgungsplanung ein. Da die Raumplanung grundsätzlich alle raumwirksamen Aufgaben von Bund und Kantonen erfasst, liegt eine Querschnittkompetenz<sup>170</sup> des Bundes vor, die allerdings auf Grundsätze, Förderung und Koordination beschränkt ist.

---

<sup>166</sup> Botschaft BV, S. 246.

<sup>167</sup> LENDI, BV Art. 75 N 11.

<sup>168</sup> LENDI, BV Art. 75 N 10.

<sup>169</sup> LENDI, BV Art. 75 N 8.

<sup>170</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 39; LENDI, Art. 75 BV N 4, 27.

110. Art. 75 BV gibt den Kantonen und dem Bund als Ziel der staatlichen Raumplanung eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes vor. Weitere für die Raumplanung wichtige Ziele und Prinzipien ergeben sich aus anderen Verfassungsbestimmungen. Hervorzuheben ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit, welchen die Bundesverfassung an den Anfang des Abschnittes über Umwelt und Raumplanung stellt<sup>171</sup>.

### 3. Verhältnis von Raumplanung und Langsamverkehr

111. Langsamverkehr und Raumplanung weisen eine Vielzahl von Berührungspunkten auf. Strassen, Wege und Langsamverkehrsrouten sowie die dazu gehörenden Infrastrukturanlagen gestalten und nutzen einerseits als Bauwerke direkt den Raum. Sie werden in dieser Eigenschaft vom Raumplanungsrecht erfasst und geregelt. Andererseits dienen sie den übrigen Nutzungsarten, welche durch die Raumplanung vorgesehen und geregelt sind. Die verkehrsmässige Erschliessung ist eine Voraussetzung für die meisten durch die Raumplanung vorgesehenen Nutzungsweisen des Raumes. Daher sieht das Raumplanungsgesetz eine genügende Erschliessung als Voraussetzung für die Erteilung von Baubewilligungen vor. Verkehrsanlagen beeinflussen die tatsächliche Nutzung und Entwicklung des Raumes. Dementsprechend sind die Verkehrswege, namentlich auch Verkehrswege für den Langsamverkehr, grundsätzlich von der Raumplanung im Sinne von Art. 75 BV erfasst.

### 4. Umfang der Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung

112. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV ist die Raumplanung eine Aufgabe der Kantone. Der Bund ist beauftragt, Grundsätze festzulegen. Für die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen ist darauf zu achten, dass den Kantonen genügend Raum bleibt, um den regionalen und strukturellen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen<sup>172</sup>. Der Bund kann insbesondere Ziele, Instrumente, Massnahmen und Verfahren der Raumplanung vorschreiben<sup>173</sup>. Einen Kernbereich der Grundsatzgesetzgebung des Bundes bilden die Planungsgrundsätze, welche der Raumplanung konkrete Ziele vorgeben<sup>174</sup>. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist durch wertende Auslegung und Abwägung zu bestimmen<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> LENDI, BV Art. 75 N 19.

<sup>172</sup> Botschaft Bodenrecht, S. 141.

<sup>173</sup> LENDI, BV Art. 75 N 24.

<sup>174</sup> LENDI, BV Art. 75 N 25.

<sup>175</sup> RUCH, Einleitung N 25.

113. Zu einzelnen besonders wichtigen Fragen kann der Bund auch detaillierte, direkt anwendbare Bestimmungen erlassen<sup>176</sup>. Als Beispiele dafür werden die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, das Bauen ausserhalb der Bauzonen, die Erschliessung als Bauvoraussetzung und die bundesstaatliche Planabstimmung genannt<sup>177</sup>.

## 5. Verhältnis zu anderen eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen, namentlich im Verkehrsbereich

114. Bei der Bestimmung des Umfangs der Bundeskompetenzen im Bereich der Raumplanung muss die besondere verfassungsmässige Ordnung der Verkehrsgesetzgebungskompetenzen des Bundes berücksichtigt werden<sup>178</sup>. Als Querschnittsfunktion ist die Raumplanung auch für diese in der Verfassung gesondert angesprochenen Bereiche relevant. Sie hat hier namentlich eine Sachplanungs- und Koordinationsfunktion<sup>179</sup>.
115. Für Fuss- und Wanderwege ist der Bund ebenfalls für die Grundsatzgesetzgebung zuständig<sup>180</sup>. Eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit überträgt die Verfassung dem Bund für das Strassenverkehrsrecht<sup>181</sup>, die Nationalstrassen<sup>182</sup>, den Schienenverkehr und die Schifffahrt<sup>183</sup> sowie für die regelmässige gewerbsmässige Beförderung von Personen, Paketen, Briefen und Geld<sup>184</sup>. In diesen Bereichen ist der Bund umfassend zur Planung befugt<sup>185</sup>, auch bezüglich der Schnittstellen mit dem Langsamverkehr.
116. Demgegenüber behält Art. 82 BV die Planung und den Bau der Strassen, mit Ausnahme der Nationalstrassen, den Kantonen vor. Bei Erlass von Grundsätzen über die Raumplanung hat der Bund diese Strassenbauhoheit der Kantone zu achten. Er ist darauf beschränkt, die für die Raumordnung wesentlichen Leitlinien zu erlassen. Er ist deshalb nicht befugt, unter dem Titel der Raumplanung den Strassenbau umfassend detailliert zu regeln. Weder kann er selber die Linienführung oder gar das Bauprogramm von Verkehrswegen festlegen, noch kann er deren bauliche Ausgestaltung im Einzelnen vorschreiben. Vor-

<sup>176</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 24.

<sup>177</sup> LENDI, BV Art. 75 N 25.

<sup>178</sup> LENDI, BV Art. 75 N 27.

<sup>179</sup> LENDI, BV Art. 75 N 27.

<sup>180</sup> Art. 88 BV.

<sup>181</sup> Art. 82 BV. Zur Überschneidung der Raumplanungskompetenz mit der Strassenverkehrskompetenz beispielsweise im Zusammenhang mit der Verkehrskanalisation und Verkehrsberuhigung oder Wohnstrassen vgl. LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 9.

<sup>182</sup> Art. 83 BV.

<sup>183</sup> Art. 87 BV.

<sup>184</sup> Art. 92 BV.

<sup>185</sup> Botschaft Bodenrecht, S. 139.

schriften betreffend Strassenbau sind jedoch zulässig, soweit sie für die Raumordnung insgesamt eine grosse Bedeutung haben. Ein zentrales Element der mit der Raumplanung anzustrebenden geordneten Besiedlung des Landes besteht darin, Nutzungsordnung und Infrastruktur aufeinander abzustimmen<sup>186</sup>.

117. Art. 75 BV muss unter Einbezug von Art. 73 BV betreffend Nachhaltigkeit ausgelegt werden. Demnach hat der Bund bei der Festlegung von Grundsätzen der Raumplanung auch dafür zu sorgen, dass eine übermässig Beanspruchung der Natur vermieden wird. Eine bessere Erschliessung des Landes mit Wegen für den Langsamverkehr und eine Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten auf den nicht-motorisierten Verkehr dienen diesem Ziel. Soweit dieses Ziel mit Grundsätzen über die Raumordnung gefördert werden kann, ist der Bund gestützt auf Art. 75 BV in Verbindung mit Art. 73 BV befugt, entsprechende Grundsätze betreffend die Berücksichtigung von direkt oder indirekt raumwirksamen Anlagen des Langsamverkehrs in der Raumplanung zu machen. Der Langsamverkehr weist im Vergleich zum öffentlichen Verkehr und zum motorisierten Individualverkehr namentlich bezüglich Umweltbelastung und Energieverbrauch Vorteile auf<sup>187</sup>. Die Verfassung gebietet deshalb, dass in der Raumplanung (u.a. bei der Erschliessung und den Planungsgrundsätzen) der Langsamverkehr zumindest gleich behandelt wird wie andere Verkehrsträger.

## 6. Erlass von Planungsgrundsätzen

118. Soweit Grundsätze der Raumplanung in Frage stehen, es also um die geordnete Besiedlung des Landes geht, kann der Bund auch für Verkehrswege Grundsätze erlassen. Planungsgrundsätze können als finale Rechtssätze ausgestaltet werden. Miteinander in Konflikt stehende Ziele sind bei der Umsetzung durch die Kantone gegeneinander abzuwägen<sup>188</sup>. Dementsprechend verlangt das Raumplanungsgesetz beispielsweise,
- dass Wohn- und Arbeitsgebiete durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen werden,
  - dass Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden,
  - dass günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt werden, und

<sup>186</sup> HALLER/KARLEN, N 72 ff.; RAUSCH, N 11.

<sup>187</sup> Entwurf Leitbild, S. 4.

<sup>188</sup> LENDI, BV Art. 75 N 25.

- dass Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sind<sup>189</sup>.
119. Somit ist durch die Gesetzgebung bereits heute anerkannt, dass der Bund gestützt auf Art. 75 BV über die Raumplanung auch Grundsätze betreffend die Verkehrswege erlassen kann, namentlich auch für solche des Langsamverkehrs<sup>190</sup>.
120. Im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz kann der Bund diese Planungsgrundsätze anpassen und erweitern, um eine bessere Erschliessung des Landes mit Langsamverkehrswegen anzustreben. Auch Vorschriften, welche – ohne das Grundsätzliche zu verlassen – beispielsweise eine genügende Erschliessung der Siedlungsgebiete, Freizeitanlagen, Einkaufszentren usw. mit Einrichtungen des Langsamverkehrs verlangen, können auf die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumplanung gestützt werden.
121. Der Bund könnte etwa – teilweise als Ergänzung der nach Art. 3 RPG geltenden Planungsgrundsätze – vorschreiben:
- dass innerhalb der Siedlungen und zwischen den Siedlungen ein zusammenhängendes Netz von Langsamverkehrswegen geschaffen wird,
  - dass Wohn- und Arbeitsgebiete durch *Langsamverkehrswege* und das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen werden,
  - dass das Langsamverkehrsnetz zweckmässig mit dem öffentlichen Verkehrsnetz verknüpft ist,
  - dass Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar *und in das Langsamverkehrsnetz eingebunden* sind.

## 7. Direkt anwendbare Vorschriften

122. Die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes enthält verschiedene direkt anwendbare Vorschriften, beispielsweise die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, das Bauen ausserhalb der Bauzonen, die Erschliessung als Bauvoraussetzung und die bundesstaatliche Planabstimmung. Seine diesbezügliche Kompetenz ist anerkannt<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Art. 3 RPG.

<sup>190</sup> Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG.

<sup>191</sup> Vorstehend Ziff. 24 und insbesondere LENDI, BV Art. 75 N 25.

123. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG verlangt als Voraussetzung einer Baubewilligung die Erschliessung des Landes. Gemäss Art. 19 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Während die *Zufahrt* ausdrücklich vorgeschrieben ist, wird der hinreichende Zugang für Fussgänger nicht ausdrücklich erwähnt<sup>192</sup>. Es ist u.E. zulässig, dass der Bund diese Vorschriften dahingehend präzisiert bzw. ergänzt, dass eine hinreichende Erschliessung für Fussgänger und Fahrradfahrer bzw. mit Anlagen des Langsamverkehrs erforderlich ist.

## 8. Koordination und Richtplanung

124. Der Bund koordiniert die Bestrebungen der Kantone im Bereich der Raumplanung (Art. 75 Abs. 2 BV). Ein zentrales Instrument für diese Koordinationsaufgabe sind die Richtpläne. Dieses Instrument ist in der Bundesverfassung selbst weder erwähnt noch definiert. Gemäss Art. 11 RPG sind die Richtpläne der Kantone der Genehmigung durch den Bund unterstellt. Voraussetzung der Genehmigung ist die Berücksichtigung der raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone. Die Pflicht zur Richtplanung lässt sich aber auch auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV abstützen.
125. Die Richtpläne zeigen mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen<sup>193</sup>. Der Richtplan zeigt die wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland. Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte<sup>194</sup>.
126. Von der Richtplanung erfasst wird auch die Verkehrsinfrastruktur. Aus den Richtplänen der Kantone muss der Stand und die anzustrebende Entwicklung des Verkehrs und der Versorgung ersichtlich sein<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Bzw. auch Art. 4 WEG erwähnt demgegenüber „Strassen und Wege“.

<sup>193</sup> Art. 8 RPG.

<sup>194</sup> Art. 5 RPV.

<sup>195</sup> Art. 6 RPG.

127. Der Richtplan beinhaltet nur die *wesentlichen* Ergebnisse der Richtplanung. Hierunter fallen gemäss einer in der Lehre vertretenen Ansicht nur Planungsergebnisse, die folgende zwei Bedingungen kumulativ erfüllen:
- Die abzustimmenden raumwirksamen Tätigkeiten müssen von erheblicher räumlicher Bedeutung sein.
  - Die Abstimmungsanweisungen müssen für den Fortgang der Richtplanung oder für den Fortgang der zu steuernden raumwirksamen Tätigkeit von sach- oder prozessbestimmender Bedeutung sein<sup>196</sup>.
128. Der Kanton Zürich beispielsweise verfügt über eine dreistufige Richtplanung. Der kantonale und die regionalen Richtpläne bestehen je aus mehreren aufeinander abgestimmten Teilrichtplänen, darunter dem Verkehrsplan<sup>197</sup>. Langsamverkehrswege und -routen und selbst generelle Aussagen zum Langsamverkehr sind im Kantonalen Richtplan des Kantons Zürich vom 31. Januar 1995 (Plan und Text) nicht enthalten<sup>198</sup>. Hingegen enthält der regionale Richtplan namentlich auch Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege unter Einbezug historischer Verkehrswege<sup>199</sup>.
129. Nach heutigem Wissensstand kann der Langsamverkehr einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung des Nahverkehrs generell und des Agglomerationsverkehrs im Besonderen leisten. Aus dieser Erkenntnis und entsprechend der ausdrücklichen Verpflichtung zur Nachhaltigkeit gemäss Art 73 BV ist es naheliegend und zulässig, dass der Bund auf Gesetzesstufe oder gestützt auf das geltende Raumplanungsgesetz durch Verordnungsänderung gewisse Festsetzungen über den Langsamverkehr in der kantonalen Richtplanung vorschreibt. Im Hinblick auf die aus heutiger Sicht notwendige Koordination könnte unter anderem die Aufnahme von interkantonalen Wegen des Langsamverkehrs in die Richtplanung vorgeschrieben werden. Im Rahmen der Anforderungen des Bundes an die Richtplanung kann auch ein stärkeres Gewicht auf die Koordination der verschiedenen Verkehrsträger gelegt werden (unter Einschluss auch des Langsamverkehrs, der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs).
130. Ebenso wäre es denkbar, dass der Bund den Kantonen ein separates Instrument zur planerischen Koordination des Langsamverkehrsnetzes vorschreibt und analog den Richtplänen der Genehmigungspflicht des Bundes unterstellt.

---

<sup>196</sup> TSCHANNEN, RPG Art. 8 N 12.

<sup>197</sup> §§ 20 und 30 PBG-ZH.

<sup>198</sup> Zum Inhalt des Verkehrsplans im Kanton Zürich § 24 PBG-ZH; vgl. KOCH, S. 54.

<sup>199</sup> § 30 Abs. 4 lit. d PBG-ZH. Vgl. auch die Signaturen für Rad-, Fuss-, Reitwege im Anhang zur Verordnung über die einheitliche Darstellung der Richtplanungen vom 8. Dezember 1976 (Kanton Zürich; LS 701.11).



Die Prüfungsbefugnis des Bundes müsste aber auf die Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes beschränkt bleiben<sup>200</sup>.

## 9. Sachpläne und Konzepte des Bundes

131. Wie die Kantone ist auch der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung zu berücksichtigen. Dieser Auftrag wird in Art. 13 RPG präzisiert. Mittels Konzepten und Sachplänen hat der Bund aufzuzeigen, wie er seine raumwirksamen Tätigkeiten wahrzunehmen gedenkt<sup>201</sup>. Zu den raumwirksamen Aufgaben des Bundes gehören beispielsweise seine Tätigkeitsbereiche im Verkehr und seine Fördertätigkeit im Bereich des Sportes. So hat der Bund u.a. den Sachplan Alptransit und das nationale Sportanlagenkonzept (NASAK) erstellt<sup>202</sup>.
132. Das NASAK bezweckt vorrangig, gute Voraussetzungen für den Sport zu schaffen. Es unterstützt aber die Erfüllung der übrigen Aufgaben des Bundes, insbesondere in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz und rationelle Energienutzung<sup>203</sup>. Es enthält Leitideen, Kriterien für die Beurteilung der nationalen Bedeutung von Sportanlagen sowie Aussagen über die Nutzung von Natur und Landschaft für Sportaktivitäten sowie über flankierende Massnahmen. Offenbar steht die Gewährung von Bundesbeiträgen im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Sportanlage in das NASAK<sup>204</sup>. Eine stärkere Berücksichtigung der Anliegen des Langsamverkehrs bei der Sportförderung<sup>205</sup> kann somit auch dadurch bewirkt werden, dass für die Aufnahme in das NASAK auch höhere Anforderungen in Bezug auf die Erschliessung durch den Langsamverkehr gestellt werden.
133. Die Sachpläne Schienenverkehr und Luftverkehr sind vom Bundesrat zur Bearbeitung vorgesehen<sup>206</sup>. Gemäss einer Entscheidung des UVEK vom September 2003 soll auf einen zusammenfassenden Sachplan Verkehr hingearbeitet werden<sup>207</sup>. Diese Sachpläne bieten sich im Rahmen der bestehenden Bundeskom-

<sup>200</sup> Analog heute Art. 11 RPG; TSCHANNEN, RPG Art. 11 N 10.

<sup>201</sup> BÜHLMANN, RPG Art. 13 N 3.

<sup>202</sup> BÜHLMANN, RPG Art. 13 N 7.

<sup>203</sup> Bundesratsbeschluss über das nationale Sportanlagenkonzept (NASAK) vom 23. Oktober 1996, BBl 1997 II, S. 1569 ff., S. 1570.

<sup>204</sup> Botschaft des Bundesrates über die Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008) (Kandidatur Österreich-Schweiz) vom 27. Februar 2002, BBl 2002, S. 2644 ff., S. 2651, 2653, 2662.

<sup>205</sup> Vgl. die nachfolgenden Ausführungen Abschnitt V.G.9.

<sup>206</sup> Bericht des Bundesrates über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000–2003 vom 2. Oktober 2000, BBl 2000, S. 5306 (Massnahmen Nrn. 2.07.1 und 1.08.1).

<sup>207</sup> Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), <http://www.are.admin.ch/are/de/raum/einzelne/unterseite02282/index.html> (besucht am 24.2.2004).

petenzen im Verkehrsbereich<sup>208</sup> als Umsetzungsinstrumente für die Förderung des Langsamverkehrs an. Im Hinblick auf die verschiedenen raumrelevanten Kompetenzen des Bundes im Bereich des Langsamverkehrs – namentlich die Förderung und die Berücksichtigung in anderen Sachbereichen – kann der Langsamverkehr in den Sachplan Verkehr aufgenommen werden. Entsprechend den beschränkten Bundeskompetenzen wird der Inhalt bezüglich Langsamverkehrs zu einem grossen Teil nur den Konkretisierungsgrad eines Konzeptes aufweisen; vorwiegend im Zusammenhang mit den übrigen Verkehrsträgern (Schnittstellen) sind konkretere Aussagen möglich<sup>209</sup>. Der Bund kann aber auch ein separates Konzept Langsamverkehr erstellen.

## 10. Förderung

134. Der Bund fördert die Bestrebungen der Kantone (Art. 75 Abs. 2 BV). Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund planerische Bemühungen der Kantone im Interesse des Langsamverkehrs fördern, bzw. Schwerpunkte zu Gunsten des Langsamverkehrs setzen. Die Förderung kann finanzieller Art sein oder durch andere Massnahmen erfolgen (z.B. Ausbildungsangebote)<sup>210</sup>. Im Hinblick auf Art. 73 BV ist auch diese Förderungskompetenz des Bundes auf Nachhaltigkeit auszurichten.
135. Mit der vom Parlament zu Handen von Volk und Ständen verabschiedeten NFA-Vorlage ist allerdings die Absicht verbunden, die Finanzierung der Raumplanung im Sinne einer Finanzierungsentflechtung ausschliesslich den Kantonen zuzuweisen. Da dazu keine Verfassungsänderung erforderlich ist, soll die Umsetzung dieses Anliegens im Rahmen der zweiten NFA-Botschaft beantragt werden<sup>211</sup>.

## 11. Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumplanung bei der staatlichen Tätigkeit

136. Art. 75 Abs. 3 BV weist Bund und Kantonen für die Erfüllung ihrer Aufgaben bei ihren raumrelevanten Tätigkeiten eine Vorbildfunktion zu. Sie müssen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben generell die Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigen, wie sie in den materiellen Bestimmungen des Raumplanungsge-

<sup>208</sup> Vgl. dazu die vorstehenden Abschnitte V.C (Strassenverkehr), V.D (Nationalstrassen), V.E (Fuss- und Wanderwege) sowie nachfolgende Abschnitte V.G.2 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger) und V.G.3 (Postregal).

<sup>209</sup> Zu Funktionen und zur Abgrenzung von Sachplänen und Konzepten: BÜHLMANN, Art. 13 N 2 ff., 16 ff.

<sup>210</sup> LENDI, BV Art. 75 N 32.

<sup>211</sup> Botschaft NFA, S. 2336.

setzes, namentlich in den Zielbestimmungen und den Planungsgrundsätzen, zum Ausdruck kommen<sup>212</sup>. Während sich die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG direkt nur an die mit der Planung betrauten Behörden richten, verlangt Art. 75 Abs. 3 BV deren Berücksichtigung auch bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten. Die Bestimmung verlangt nicht nur, dass sich Bund und Kantone an das jeweils geltende Raumplanungsrecht halten, sondern verlangt die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumplanung auch über das zwingend vorgeschriebene hinaus<sup>213</sup>. Diese Berücksichtigung erfolgt allerdings zwangsläufig im Rahmen einer Interessenabwägung mit anderen durch die Verfassung vorgegebenen Zielen.

## **G. Weitere Verfassungsbestimmungen**

### **1. Vorbemerkung**

137. Die nachfolgend erörterten Verfassungsbestimmungen wurden nur summarisch untersucht, da sie den Langsamverkehr nur mittelbar betreffen.

### **2. Art. 87 BV betreffend Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger**

138. Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Der Bund verfügt in diesen Bereichen über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz<sup>214</sup>. Der Bundesgesetzgeber kann namentlich ein Bundesmonopol und die Erteilung von Konzession vorsehen<sup>215</sup> und den Umfang der zu gewährenden Grundversorgung festlegen<sup>216</sup>.
139. Somit hat der Bundesgesetzgeber auch die Kompetenz, Vorschriften über die Nebeneinrichtungen dieser Verkehrsträger zu erlassen, die Koordination mit anderen Verkehrsträgern zu regeln, den Transport von Fahrrädern vorzuschreiben oder die Betreiber zur Beteiligung an einem Mobilinfosystem zu verpflichten.

---

<sup>212</sup> LENDI, BV Art. 75 N 33.

<sup>213</sup> In diesem Sinn wohl JAGMETTI, aBV Art. 22<sup>quater</sup> N 142.

<sup>214</sup> LENDI, BV Art. 87 N 22.

<sup>215</sup> JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 73 (Eisenbahn), S. 87 f. (Schifffahrt) und S. 92 (Luftfahrt); LENDI, BV Art. 87 N 22 und 29 ff.

<sup>216</sup> LENDI, BV Art. 87 N 28.

140. Die entsprechenden Pflichten sind mittels gesetzlicher Regelungen, Konzessionsbestimmungen oder Leistungsvereinbarungen umzusetzen. Die Vorschriften können sich an die SBB, die konzessionierten Transportunternehmungen (KTU), die Betreiber von Schiffen oder Flughäfen richten.
141. Denkbar ist auch, dass die Gewährung von Finanzhilfen von der Schaffung von Einrichtungen zur Anbindung des Langsamverkehrs oder anderen Vorkehren im Interesse des Langsamverkehrs abhängig gemacht wird.

### **3. Art. 92 BV betreffend Postregal**

142. Das Postwesen ist gemäss Art. 92 BV Sache des Bundes. Es handelt sich dabei um eine umfassende und ausschliessliche Kompetenz des Bundes<sup>217</sup>. Art. 92 BV ist die Grundlage für das Postregal des Bundes<sup>218</sup>.
143. Das Postwesen umfasst die regelmässige und gewerbsmässige Beförderung von Personen, Paketen, Briefen und von Geld. Im Personenverkehr erfasst das Postwesen sowohl Postautos, Busse und Trolleybusse, als auch beispielsweise Luftseilbahnen<sup>219</sup>. Das geltende Recht nimmt zwar auf Verordnungsstufe Kleinluftseilbahnen und Skilifte vom Postregal aus, doch ergibt sich aus der Verfassung keine entsprechende Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes<sup>220</sup>.
144. Somit hat der Bundesgesetzgeber bezüglich der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung auch die Kompetenz, Vorschriften über die Nebeneinrichtungen dieser Betriebe zu erlassen, die Koordination mit anderen Verkehrsträgern zu regeln, den Transport von Fahrrädern vorzuschreiben oder die Betreiber zur Beteiligung an einem Mobilinfosystem zu verpflichten. Die entsprechenden Pflichten sind mittels gesetzlicher Regelungen oder Konzessionsbestimmungen umzusetzen.

### **4. Art. 73 BV betreffend Nachhaltigkeit**

145. Die Förderung des Langsamverkehrs dient dem Nachhaltigkeitsziel gemäss Art. 73 BV<sup>221</sup>. Er richtet sich sowohl an den Bund als auch die Kantone<sup>222</sup> und begründet keine neuen Bundeskompetenzen<sup>223</sup>.

---

<sup>217</sup> BURKERT, BV Art. 92 N 2; LENDI, aBV Art. 36 N 2.

<sup>218</sup> JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 81; LENDI, aBV Art. 36 N 3.

<sup>219</sup> LENDI, aBV Art. 36 N 9.

<sup>220</sup> BRAUNSCHWEIG, S. 95 ff.

<sup>221</sup> Entwurf Leitbild, S. 3 f.

<sup>222</sup> MAHON, commentaire, BV Art. 73 N 5; VALLENDER/MORELL, BV Art. 73 N 24.

146. Art. 73 BV ist ein Verfassungsgrundsatz, welcher der Konkretisierung bedarf. Er berechtigt oder verpflichtet die Bürger nicht unmittelbar<sup>224</sup>. Vielmehr handelt es sich um eine konkretisierungsbedürftige Norm, die dem Gesetzgeber und den rechtsanwendenden Behörden als Richtschnur und Leitplanke dient<sup>225</sup>. Dennoch ist er nicht bloss Deklaration und Auslegungshilfe, sondern verbindliche Handlungsanweisung<sup>226</sup>. Für die Umsetzung kommt den Behörden ein grosser Ermessensspielraum zu.

## 5. Art. 74 BV betreffend Umweltschutz

### a) *Umfassende Gesetzgebungskompetenz*

147. Gestützt auf Art. 74 BV kommt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der Umwelt zu<sup>227</sup>. Diese wird durch die geltende Umweltschutzgesetzgebung (Umweltschutzgesetz und Spezialgesetze) nicht ausgeschöpft<sup>228</sup>. Die Kompetenz ist mit einem verpflichtenden Auftrag verbunden<sup>229</sup>.
148. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist final formuliert<sup>230</sup>. Der Bundesgesetzgeber ist grundsätzlich frei, auf welche Weise er dem Verfassungsauftrag nachkommen will<sup>231</sup>. Dieser erlaubt ihm grundsätzlich, alle verhältnismässigen Massnahmen zur Zielerreichung zu treffen und das ihm richtig scheinende Instrumentarium zu wählen<sup>232</sup>.
149. Der Bundesgesetzgeber muss bestimmen, wie weit der Auftrag zum Erlass von Umweltschutzbestimmungen gehen soll, wobei ihm ein grosses Ermessen zukommt<sup>233</sup>. Er muss Massnahmen für den Umweltschutz treffen, wenn er über-

<sup>223</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 38 f.; MAHON, commentaire, BV Art. 73 N 5; VALLENDER/MORELL, BV Art. 73 N 24.

<sup>224</sup> MAHON, commentaire, BV Art. 73 N 6 – dort in Fn 24 zit. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, wonach Art. 73 keinen selbständig anrufbaren Anspruch des Bürgers begründe. Ähnlich formuliert das BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 39, wonach eine „direkte“ Justiziabilität fehle.

<sup>225</sup> MAHON, commentaire, BV Art. 73 N 6 ; VALLENDER/MORELL, BV Art. 73 N 25 ff.

<sup>226</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 39.

<sup>227</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 771, 773, 776; Botschaft USG, S. 762; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 40; FLEINER-GERSTER, Art. 24<sup>septies</sup> N 85; HÄFELIN/HALLER, N 1085; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 175; KELLER, S. 116; MAHON, BV Art. 74 N 1 und 5; RIGOLETH, S. 59.

<sup>228</sup> Vgl. Botschaft USG, S. 767, 771.

<sup>229</sup> FLEINER-GERSTER, Art. 24<sup>septies</sup> aBV N 5 und 22 ff. ; VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, 72 f.

<sup>230</sup> KNAPP, Répartition, N 29 ff.

<sup>231</sup> MORELL, BV Art. 74 N 14.

<sup>232</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105 f.; MORELL, BV Art. 74 N 14; VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, S. 72.

<sup>233</sup> FLEINER-GERSTER, Art. 24<sup>septies</sup> aBV N 29 f.; RIGOLETH, S. 59.

zeugt ist, dass die Umweltsituation ein Einschreiten des Bundes erfordert. Der auf Bundesebene bestehende Handlungsbedarf zur Erreichung dieses Ziels hängt von der Entwicklung des Zustands der Umwelt und der Faktoren ab, die diesen beeinflussen. Bereits in der Botschaft zum Umweltschutzartikel wird festgehalten, dass die Ausführungsgesetzgebung von der weiteren technischen Entwicklung abhängt<sup>234</sup>. Der Umweltschutzartikel bietet dem Bund die Grundlage zur Reaktion auf neue Gefährdungen oder Erkenntnisse<sup>235</sup>. Die Kompetenz für Umweltschutz ist – wie auch die Kompetenz für Raumplanung – auf die Erreichung der Nachhaltigkeit ausgerichtet<sup>236</sup>. Sie umfasst auch die Zuständigkeit zur Förderung technischer Entwicklungen<sup>237</sup>.

150. Einen Hinweis auf den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes geben die Gründe, weshalb der Umweltschutzartikel in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Genannt wurden die schwierigen technischen und wissenschaftlichen Problem, zu deren Lösung den meisten Kantonen die Fachleute fehlen. Sodann wurde darauf hingewiesen, dass Immissionen überall die gleichen Ursachen haben die gleichen Wirkungen haben, weshalb sich 25 leicht abweichende kantonale Ordnungen nicht rechtfertigen liessen. Da Schädigungen und Bedrohungen nicht an den kantonalen Grenzen halt machten, wäre das Eingreifen eines einzelnen Kantons unbefriedigend und wenig wirksam<sup>238</sup>.
151. Der Auftrag zum Schutz der Umwelt erstreckt sich unter anderem auf den Schutz des Klimas, die Reduktion der Luftverunreinigung und die Bekämpfung des Lärms<sup>239</sup>. In diesen Bereichen erfordert er u.a. Massnahmen zur Reduktion der Belastung, welche vom motorisierten Verkehr ausgeht. Eine mögliche Strategie besteht darin, die Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten auf den nicht motorisierten Verkehr zu fördern. Grundsätzlich lässt sich deshalb die Förderung des Langsamverkehrs auch als Massnahme zum Schutz der Umwelt verstehen. Dementsprechend stützen beispielsweise die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft die Langsamverkehrsförderung auf die Umweltschutzkompetenz<sup>240</sup>. Zur Bestimmung der Bundeskompetenzen ist jedoch das Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen zu klären.

---

<sup>234</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 771, 776 f.:

<sup>235</sup> Botschaft BV, S. 248.

<sup>236</sup> RAUSCH, N 7.

<sup>237</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 777.

<sup>238</sup> RIGOLETH, S. 59.

<sup>239</sup> In Art. 24<sup>septies</sup> aBV waren die Bekämpfung von Luftverunreinigung und Lärm noch zwingend als Schwerpunkte vorgegeben.

<sup>240</sup> § 13 Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 (Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt 780.100); § 14 Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft 780).

**b) Querschnittskompetenz**

152. Die Bundeskompetenz im Bereich des Umweltschutzes ist eine Querschnittskompetenz<sup>241</sup>. Sie betrifft deshalb auch Sachbereiche, die Gegenstand besonderer Zuständigkeitsvorschriften sind, namentlich den Bereich der Energieversorgung<sup>242</sup>. Die relative Offenheit der Normierung von Art. 74 BV und die Charakteristik des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe verlangen, dass der Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Verfassungsbestimmung die Einheit der Verfassungsordnung in besonderem Masse berücksichtigt<sup>243</sup>. Zunächst ist das Verhältnis zu anderen Bundeskompetenzen zu beachten, was eine Abstimmung der Massnahmen verlangt<sup>244</sup>. Sodann wird die Regelungskompetenz durch materielle Verfassungsbestimmungen beschränkt und gelenkt, wie etwa die Bestimmungen über die Wirtschaftsfreiheit und die Wirtschaftsordnung<sup>245</sup>. So liesse sich beispielsweise eine staatliche Bewirtschaftung der Rohstoffe zur Durchführung von Energiesparmassnahmen nicht auf die Bundeskompetenz zum Umweltschutz in Art. 74 BV stützen<sup>246</sup>. Schliesslich ist die in anderen Verfassungsbestimmungen vorgenommene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu berücksichtigen<sup>247</sup>. Nach dem in der Botschaft zum Umweltschutzartikel zum Ausdruck gebrachten Verständnis soll der Bund in gewissen Fällen, in denen die Kantone zum Rechten sehen, auf die Ausübung seiner verfassungsmässigen Kompetenz zum Umweltschutz verzichten<sup>248</sup>.

**c) Verhältnis zu kantonalen Kompetenzen**

153. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere die den Kantonen vorbehaltene Kompetenz im Strassenbau und in der Raumplanung zu beachten.
154. Der Verfassungsgeber war sich bewusst, dass die Bundeskompetenz für Umweltschutz Abgrenzungsfragen zu kantonalen Kompetenzen aufwirft. Am Beispiel der Baupolizei-Kompetenzen führte die Botschaft aus, Bedenken seien unbegründet, weil der Inhalt einer allgemeinen Kompetenz des Bundes durch den Sinn und das Ziel dieser Kompetenz – nämlich den Schutz des Menschen

<sup>241</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1081; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105 ff.; JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 165; KELLER, S. 116 f.; MORELL, BV Art. 74 N 10; RHINOW, Verfassungsrecht N 646; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 13.

<sup>242</sup> HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105; MORELL, BV Art. 74 N 10.

<sup>243</sup> JAAG/MÜLLER/TSCHANNEN/ZIMMERLI, S. 165.

<sup>244</sup> MORELL, BV Art. 74 N 10. Überschneidungen mit der Bundeskompetenz zur Strassenverkehrsgesetzgebung ergeben sich beispielsweise bezüglich Geschwindigkeitsbegrenzung oder Abgasnormen (LENDI, aBV Art. 37<sup>bis</sup> N 9).

<sup>245</sup> FLEINER-GERSTER, Art. 24<sup>septies</sup> aBV N 68.

<sup>246</sup> Botschaft USG, S. 755 f.

<sup>247</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.B.4.

<sup>248</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 776; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 105; KELLER, S. 123; RIGOLETH, S. 59.

und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen – bestimmt und begrenzt werde. „Weiter darf der Bund nicht gehen. Soweit der Bund nicht auf die Verfolgung dieses Zieles begrenzte Bestimmungen erlässt, bleibt die Zuständigkeit der Kantone in dem verfassungsrechtlich ihnen vorbehaltenen Bereich unangetastet.“<sup>249</sup>

155. Der Strassenverkehr und die Raumplanung sind bezüglich der Bundeskompetenzen eigenständige Regelungsbereiche der Bundesverfassung. Dass Planung und Bau von Strassen generell umweltrelevant sind, genügt deshalb nicht, um eine Bundeskompetenz für die Gesamtheit oder wesentliche Teile dieser Tätigkeiten gestützt auf den Umweltschutzartikel der Bundesverfassung zu begründen. Umweltrechtliche Bestimmungen des Bundes über kantonale Strassen müssen den Zweck und wesentliche Teile der kantonalen Strassenhoheit wahren. Dies hängt mit dem Querschnittcharakter des Umweltschutzartikels zusammen. Umgekehrt schliesst die Zuweisung der Strassenhoheit und der Raumplanung<sup>250</sup> an die Kantone bundesrechtliche Regelungen nicht aus, die umweltrelevante Fragen von Strassen regeln. So kann der Bund beispielsweise Einwirkungen aus Strassenbauten regeln<sup>251</sup>. Er hat gestützt auf den Umweltschutzartikel beispielsweise die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch für kantonale Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen sowie für Parkhäuser und -plätze für mehr als 300 Motorwagen vorgesehen<sup>252</sup>. Im gleichen Sinn geht die Bundeskompetenz im Umweltbereich auch der kantonalen Kompetenz zur Raumplanung vor<sup>253</sup>.
156. Während im Energiebereich die kantonale Zuständigkeit im Baupolizeiwesen durch den expliziten Vorbehalt ihrer Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Verbrauch von Energie in Gebäuden geschützt wurde<sup>254</sup>, fehlt es an entsprechenden expliziten Vorbehalten gegenüber der Bundeskompetenz im Bereich des Umweltschutzes.
157. Soweit dem Erlass von Mindestanforderungen an Planung und Bau von Strassen bzw. Wegen für den Langsamverkehr hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzartikels eine wesentliche Bedeutung zukommt, kann der Bund seine Kompetenz dazu u.E. auf den Umweltschutzartikel abstützen. Vorauszusetzen ist, dass die Kantone selber keine genügenden eigenen Regelungen erlassen haben. Das Ungenügen kantonalen Regelungen kann darin bestehen,

<sup>249</sup> Botschaft zum Umweltschutzartikel, S. 773.

<sup>250</sup> Bei der Raumplanung besteht immerhin eine Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung, vgl. vorstehend Abschnitt V.F.

<sup>251</sup> FLEINER-GERSTER, Art. 24<sup>septies</sup> aBV N 40.

<sup>252</sup> Ziff. 11 des Anhangs zur UVPV.

<sup>253</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 220.

<sup>254</sup> Art. 89 Abs. 4 BV.



dass die fehlende Koordination zwischen den Kantonen die anvisierten Umweltschutzziele stark beeinträchtigt. Solche Mindestanforderungen stellen keinen schwerwiegenden Eingriff in die kantonale Kompetenz dar. Sie sind aber – soweit sie auf den Umweltschutzartikel abgestützt sind – auf das zum Umweltschutz Notwendige zu beschränken. Zulässig erscheinen auch Förderungsmassnahmen des Bundes gestützt auf die Kompetenz für Umweltschutz.

## 6. Art. 89 BV betreffend Energie

### a) Zielbestimmung

158. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breitgefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationalen Energieverbrauch ein. Dabei handelt es sich um eine an den Bund und die Kantone gerichtete Zielbestimmung, die keine Kompetenzeinräumung mit einschliesst<sup>255</sup>. Ähnlich wie bei der Selbstverpflichtung im Bereich der Raumplanung ist auch hier dem Bund eine Vorbildfunktion zugeordnet.
159. Eine Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten Verkehr zum nichtmotorisierten Langsamverkehr dient einem sparsamen Energieverbrauch. Bemühungen für eine solche Verlagerung auf den Langsamverkehr liegen somit im Sinne der Zielsetzung gemäss Art. 89 Abs. 1 BV.

### b) Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung

160. Gemäss Art. 89 Abs. 2 BV legt der Bund Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationalen Energieverbrauch. Es handelt sich also auch hier um eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. „Grundsatzgesetzgebung meint, dass der Bund zuständig ist zum Erlassen von Bestimmungen mit hohem Abstraktionsgrad (...) sowie zur Aufstellung eigener Vorschriften, welche direkt auf den Einzelfall zugeschnitten sind und entsprechend genau formuliert sein müssten; konkrete Regeln haben aber die Ausnahme zu bilden und sollen nur erlassen werden, soweit sie zur Verwirklichung zentraler Anliegen notwendig sind.“<sup>256</sup> Die Lehre ist insbesondere davon ausgegangen, die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für Energiefragen wolle lediglich Verhaltensvorgaben, nicht konkrete Förderungsmassnahmen verwirklicht sehen<sup>257</sup>.

<sup>255</sup> SCHAFFHAUSER, BV Art. 89 N 4; WEBER, N 6.

<sup>256</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24<sup>octies</sup> N 37; WEBER, N 7.

<sup>257</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24<sup>octies</sup> N 43; WEBER, N 7.

**c) *Umfassende Bundeskompetenz zur Gesetzgebung in bestimmten Fragen***

161. Eine nicht auf Grundsätze beschränkte Gesetzgebungskompetenz kommt dem Bund gemäss Art. 89 BV für den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu. Soweit ersichtlich können die vorliegend interessierenden Gesetzgebungskompetenzen nicht aus dieser Verfassungsbestimmung abgeleitet werden.

**d) *Förderungskompetenz des Bundes***

162. Gemäss Art. 89 Abs. 3 Satz 2 BV fördert der Bund die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien. Auch aus dieser Bestimmung lassen sich die vorliegend interessierenden Bundeskompetenzen nicht ableiten. Denkbar wäre eine Förderung der technischen Entwicklung für muskelbetriebene Fahrzeuge.

**e) *Umsetzung auf Gesetzesebene***

163. Gestützt auf Art. 24<sup>septies</sup> aBV über den Umweltschutz (heute Art. 74 BV) und Art. 24<sup>octies</sup> aBV über die Energiepolitik (heute Art. 89 BV) hat der Bund das Energiegesetz (EnG) erlassen. Eine sparsame und rationelle Energienutzung bedeutet gemäss Art. 3 Abs. 2 EnG vor allem, den Energieeinsatz so tief als möglich zu halten, die Energie bestmöglich einzusetzen, die eingesetzte Energie möglichst vollständig zu nutzen (hoher Energiewirkungsgrad sowie Nutzung verwendbarer Abwärme). Die Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten auf den nichtmotorisierten Verkehr dient insbesondere der Reduktion des Energieeinsatzes und wird somit von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 89 Abs. 2 BV erfasst. Das geltende Energiegesetz enthält jedoch keine Grundsätze, welche sich spezifisch auf den Langsamverkehr beziehen.
164. Gestützt auf die Bundeskompetenzen für Umweltschutz und Energie hat der Bund das CO<sub>2</sub>-Gesetz erlassen.

**f) *Fazit und Konkurrenz zu kantonalen Kompetenzen***

165. Dem Bund kommt somit im Bereich der Energiepolitik keine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu. Im Zusammenhang mit dem Langsamverkehr sind nur Rechtssetzungskompetenzen des Bundes für Grundsätze über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch ersichtlich. Diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz tritt allerdings in Konkurrenz zur Kompetenzregelung im

Verkehrsbereich gemäss Art. 82 ff. BV, welche den Kantonen die Strassenbauhoheit weitgehend belässt.

166. Während in anderen Lebens- und Wirtschaftsbereichen der Energieverbrauch abnimmt oder zumindest im Wachstum vermindert wurde, nimmt der Energieverbrauch des motorisierten Verkehrs weiter stark zu<sup>258</sup>. Angesichts von Art. 2 Abs. 4 und Art. 73 BV betreffend die Nachhaltigkeit und die langfristige Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen kommt dem im Art. 89 Abs. 1 BV verankerten Ziel, für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch zu sorgen, eine grosse Bedeutung zu. Es erscheint somit gerechtfertigt, dass der Bund gestützt auf Art. 89 Abs. 2 BV auch Grundsätze erlässt, welche in die kantonale Strassenbauhoheit eingreifen. Er ist dabei aber auf Grundsätze beschränkt.
167. Gestützt auf Art. 89 Abs. 2 BV ist es deshalb u.E. zulässig, dass der Bund von den Kantonen verlangt, dass diese ein zusammenhängendes Wegnetz für den Langsamverkehr schaffen, das mit den nötigen Nebenanlagen für die geschützte Parkierung und die Anbindung an den öffentlichen Verkehr ausgestattet ist. Er kann von den Kantonen in allgemeiner Form verlangen, dass sie die Wegnetze für den Langsamverkehr so ausgestalten, dass für kurze Strecken die Benutzung von Langsamverkehrsmitteln attraktiver ist als die Benutzung von motorisierten Verkehrsmitteln. Weiter gehende und detaillierter festgelegte qualitative und quantitative Anforderungen könnten angesichts der auf Grundsätze beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Strassenbauhoheit der Kantone höchstens in sehr beschränktem Umfang auf Art. 89 Abs. 2 BV abgestützt werden.
168. Weiter hat der Bund eine auf technische Entwicklungen beschränkte Förderungskompetenz. Er kann namentlich Entwicklungen im Interesse des Langsamverkehrs fördern, wie etwa die Weiterentwicklung motorloser Fahrzeuge.

## **7. Art. 78 BV betreffend Natur- und Heimatschutz**

169. Gemäss Art. 78 Abs. 1-3 BV sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von

---

<sup>258</sup> Bundesamt für Energie, Die schweizerische Energieversorgung, Bericht vom 10. Januar 2001, veröffentlicht auf <http://www.energie-schweiz.ch/imperia/md/content/energiepolitik/1.pdf> (besucht am 25. Februar 2004), S. 2.

gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.

170. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Anliegen des Heimatschutzes und zur Schonung geschichtlicher Stätten und von Kulturdenkmälern bedingt im Anwendungsfall eine Interessenabwägung gegenüber den Zielen anderer Bundesaufgaben<sup>259</sup>. Diese Pflicht gilt ungeachtet der gesamtschweizerischen oder nur kantonalen/lokalen Bedeutung der betreffenden Objekte. Eine Erweiterung der Bundeskompetenzen ergibt sich hieraus nicht.
171. Art. 78 Abs. 3 BV begründet u.a. für Bestrebungen des Heimatschutzes eine allgemeine Förderungskompetenz des Bundes. Diese greift auch zu Gunsten von historischen Verkehrswegen. Auch diese Förderungskompetenz ist nicht auf Objekte von nationaler Bedeutung beschränkt. Die Bestimmung räumt dem Bund für Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung ausserdem die Möglichkeit ein, sie zu ihrem Schutz durch Vertrag oder Enteignung zu erwerben. Der Bund kann somit historische Verkehrswege, die heute dem Langsamverkehr dienen, fördern und – wenn sie von gesamtschweizerischer Bedeutung sind –erwerben.

## 8. Art. 118 BV betreffend Gesundheit

172. Gemäss Art. 118 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Der in Art. 118 Abs. 1 BV enthaltene Schutzauftrag des Bundes betrifft den Schutz vor unmittelbaren Beeinträchtigungen der Gesundheit. Andere, mittelbare Beeinträchtigungen, namentlich solche durch Luft oder Lärm, werden vom Umweltschutzartikel (Art. 74 BV) erfasst<sup>260</sup>. Gestützt auf Art. 118 Abs. 1 BV ist der Bund etwa beim Erlass von Verkehrsregeln verpflichtet, diese namentlich auch auf die Vermeidung von Unfällen auszurichten.
173. Die Verfassungskommission des Nationalrates hat es im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung abgelehnt, eine dort diskutierte Bestimmung aufzunehmen, wonach der Bund die Selbsthilfe und die primäre Prävention fördert<sup>261</sup>. Es ist aus diesem Grund und angesichts des Wortlautes fraglich, ob aus dieser Verfassungsbestimmung der Auftrag an den Bund abgeleitet werden kann, den Langsamverkehr zum Zwecke der körperlichen Ertüchtigung zu fördern. Für die Förderung des Langsamverkehrs als Beitrag zur körperlichen

---

<sup>259</sup> TRÖSCH, BV Art. 78 N 5.

<sup>260</sup> MADER, BV Art. 118 N 3.

<sup>261</sup> MADER, BV Art. 118 N 1.

Ertüchtigung ist jedoch auf die Sportförderungskompetenz des Bundes gemäss Art. 68 BV zu verweisen<sup>262</sup>.

## 9. Art. 68 BV betreffend Sport

174. Gemäss Art. 68 BV hat der Bund die Kompetenz, den Sport zu fördern. Es handelt sich um eine parallele Kompetenz zu derjenigen der Kantone. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund namentlich Subventionen gewähren, Defizitgarantien übernehmen, Personal, Material und Infrastrukturen zur Verfügung stellen. Der Bund subventioniert gegenwärtig insbesondere die Bewegung Jugend + Sport, Sportverbände, die Organisation grosser Sportveranstaltungen von weltweiter oder gesamteuropäischer Bedeutung sowie den Bau nationaler Sportanlagen<sup>263</sup>.
175. Gemäss Art. 68 Abs. 2 BV betreibt der Bund eine Sportschule. Er kann gemäss Art. 68 Abs. 3 BV Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Darüber hinaus hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz<sup>264</sup>.
176. Somit kann der Bund gestützt auf seine Sportförderungskompetenz gemäss Art. 68 Abs. 1 BV auch Anlagen des Langsamverkehrs, die der sportlichen Betätigung dienen, fördern. Er kann diese Förderung von Bedingungen, namentlich bezüglich der Qualität der zu errichtenden Anlagen, abhängig machen. Er kann darüber hinaus bei der Subventionsgewährung für sportliche Grossereignisse unter Umständen eine gute Erschliessung für den Langsamverkehr verlangen.
177. Ein wichtiges Instrument im Rahmen der Subventionierung von Sportanlagen ist das nationale Sportanlagenkonzept (NASAK), ein Sachplan des Bundes<sup>265</sup>. Der Bund kann Anlagen des Langsamverkehrs, die der sportlichen Betätigung dienen, darin aufnehmen und insbesondere die Aufnahme anderer Sportanlagen in das NASAK von einer guten Erschliessung für den Langsamverkehr abhängig machen.

---

<sup>262</sup> Vgl. sogleich nachfolgend.

<sup>263</sup> ZEN-RUFFINEN, BV Art. 68 N 7 ff.

<sup>264</sup> ZEN-RUFFINEN, BV Art. 68 N 6.

<sup>265</sup> Vgl. vorne Ziff. 132.

## 10. Art. 103 BV betreffend Strukturpolitik

178. Gemäss Art. 103 BV kann der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen.
179. Gestützt auf diese Kompetenz wurde der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum vom 21. März 1997<sup>266</sup> erlassen. Dieser sieht vor, dass der Bund Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur fördern kann,
- die in Bezug auf die angestrebten Ergebnisse oder die Vorgehensweise für die Region Modellcharakter haben,
  - die dazu dienen, im ländlichen Raum Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen oder zu sichern,
  - die dazu beitragen, die lokalen und regionalen Potenziale besser auszu-schöpfen,
  - die mit den Zielen des regionalen Entwicklungskonzeptes und anderer regionaler und kantonaler Planungsarbeiten übereinstimmen, und
  - die den Zielen des Landschafts-, Heimat- und Umweltschutzes und der Raumplanung entsprechen.
180. Ebenfalls auf der Bundeskompetenz gemäss Art. 103 BV beruht das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997<sup>267</sup>. Gestützt auf diesen Bundesbeschluss gewährt der Bund Finanzhilfen zur Förderung der Innovation und der Zusammenarbeit im Tourismus. Unterstützt werden die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle, die Verbesserung der bestehenden Dienstleistungen, die Schaffung von Strukturen, die eine Steigerung der Effizienz ermöglichen, die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung, die Forschung und Entwicklung sowie deren Koordination. Die Schaffung oder Verbesserung touristischer Infrastrukturen, wie beispielsweise Langsamverkehrsnetze, ist in diesem Beschluss zwar nicht ausdrücklich vorgesehen. Gestützt auf diese Gesetzesgrundlage wurden aber bereits bisher Projekte für den motorlosen Verkehr („Veloland Schweiz“) mit Finanzhilfen des Bundes unterstützt<sup>268</sup>.
181. Die Verfassungsbestimmung ist betreffend die Förderung wirtschaftlich bedrohter Landesgegenden relativ offen formuliert. Die Förderung setzt voraus, dass eine Landesgegend wirtschaftliche bedroht ist, zumutbare Selbsthilfe-

---

<sup>266</sup> SR 901.3.

<sup>267</sup> SR 935.22, in der Fassung gemäss Änderungsgesetz vom 20. Juni 2003, AS 2003, S. 3747.

<sup>268</sup> Vgl. Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002, BBl 2002, S. 7180.

massnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen und dass die geförderte Massnahme der wirtschaftlichen Erholung dieser Landesgegend dient. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so ist es zulässig, dass der Bund als Förderungsmassnahme einen Ausbau der Infrastruktur für den Langsamverkehr unter Einschluss etwa eines Mobilinfosystems fördert. Der Zweck solcher Infrastrukturen kann sowohl in der Verbesserung der Erschliessung als auch in einer Verbesserung der touristischen Infrastruktur liegen. Eine flächendeckende Förderung in der ganzen Schweiz kommt jedoch gestützt auf diese Bestimmung nicht in Frage.

## **11. Art. 65 BV betreffend statistische Erhebungen**

182. Gemäss Art. 65 BV erhebt der Bund die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz. Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Dies schliesst Erhebungen über den Verkehr mit ein<sup>269</sup>. Die Erhebung spezifisch erwünschter Daten zum Langsamverkehr kann im Rahmen der bestehenden Bundeskompetenz erfolgen.

## **12. Art. 19 BV Anspruch auf Grundschulunterricht**

183. Das Kapitel über die Grundrechte in der Bundesverfassung ist grundsätzlich wenig geeignet, um spezifische Kompetenzen des Bundes zu begründen. Immerhin muss an dieser Stelle auf eines der wenigen Sozialrechte hingewiesen werden, weil zumindest ein mittelbarer Bezug zur Frage der Bundeskompetenzen im Bereich des Langsamverkehrs besteht. In Art. 19 BV ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Schulunterricht verankert. Dieses soziale Grundrecht verleiht einen individuellen subjektiven Anspruch auf eine staatliche Leistung<sup>270</sup>. Die Anforderungen, die Art. 19 BV an den Grundschulunterricht stellt, belässt den Kantonen bei der Realisierung einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Neben dem Erfordernis, dass der Unterricht angemessen und geeignet sein muss, um die Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten, darf auch die Distanz zwischen Wohn- und Schulort den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. b Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01).

<sup>270</sup> BGE 129 I 12, S. 16 E. 4.1.

<sup>271</sup> BGE 129 I 12, S. 16 E. 4.2.

184. In der Praxis spielt die Frage, ob ein Schulweg zumutbar ist, eine grosse Rolle. Die Zumutbarkeit beurteilt sich nach dem Alter der Kinder, nach Topographie und den Witterungsverhältnissen im Einzelfall<sup>272</sup>. Ebenso sind die Länge, die zu überwindende Höhendifferenz sowie die Beschaffenheit des Weges zu berücksichtigen; zudem spielt auch die Möglichkeit, den öffentlichen Verkehr zu benützen, eine bedeutende Rolle<sup>273</sup>. Vor allem in städtischen Agglomerationen bestimmt schliesslich die Gefährlichkeit des Schulweges die Entscheidung über die Zumutbarkeit<sup>274</sup>.
185. Diese Praxis verdeutlicht, dass für die Bestimmung der Zumutbarkeit eines Schulweges ein bundesrechtlicher Minimalstandard besteht. Falls der Schulweg als unzumutbar erscheint, müssen die Kantone oder Gemeinde Abhilfe schaffen<sup>275</sup>. Die Kantone sind zwar nicht verpflichtet, in jedem Fall einen zumutbaren Schulweg zu bauen. Falls der Schulweg aber unzumutbar ist, tragen die Schulgemeinden die Transportkosten. Diese Praxis sollte den Kantonen als Anreiz dienen, dass die Schulwege nicht nur möglichst ungefährlich gestaltet werden, sondern dass sie auch mit den Mitteln des Langsamverkehrs zurückgelegt werden können. Eine eigentliche Regelungskompetenz für den Bund kann aus dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht jedoch nicht abgeleitet werden.

## **VI. Zusammenfassung: Bundeskompetenzen für die einzelnen Regelungsgegenstände**

### **A. Planung von Wegen und ergänzenden Infrastrukturanlagen für Langsamverkehr**

#### **1. Vorschriften**

186. Nachfolgend werden die Bundeskompetenzen mit Bezug auf die Planung von Wegen und ergänzenden Infrastrukturanlagen für Langsamverkehr zusammengefasst.
187. Gestützt auf seine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumplanung sowie der Fuss- und Wanderwege kann der Bund nach geltendem Verfassungsrecht Planungsgrundsätze betreffend die Anlagen des Lang-

---

<sup>272</sup> VPB 64.1, S. 17, E. 2.3.

<sup>273</sup> VBP 64.56, S. 677, E. 5.2.

<sup>274</sup> PLOTKE, S. 228 ff. mit weiteren Hinweisen auf die Praxis.

<sup>275</sup> VPB 64.64 E. 4.



samverkehrs erlassen<sup>276</sup>. Denkbar sind Vorschriften, welche die gesamthafte planerische Erfassung von Anlagen des Langsamverkehrs mit regionaler oder überregionaler Bedeutung verlangen.

188. Auch Vorschriften, welche – ohne das Grundsätzliche zu verlassen – beispielsweise eine genügende Erschliessung der Siedlungsgebiete, Freizeitanlagen, Einkaufszentren usw. mit Einrichtungen des Langsamverkehrs verlangen, können auf die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumplanung gestützt werden.
189. Der Bund könnte etwa – teilweise als Ergänzung der nach Art. 3 RPG geltenden Planungsgrundsätze – vorschreiben:
- dass innerhalb der Siedlungen und zwischen den Siedlungen ein zusammenhängendes Netz von Langsamverkehrswegen geschaffen wird,
  - dass Wohn- und Arbeitsgebiete durch *Langsamverkehrswege* und das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen werden,
  - dass das Langsamverkehrsnetz zweckmässig mit dem öffentlichen Verkehrsnetz verknüpft ist,
  - dass Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar *und in das Langsamverkehrsnetz eingebunden* sind.
190. Der Bund ist befugt, Massnahmen zur kantonsübergreifenden Koordination der Langsamverkehrsnetze vorzusehen. Dies kann z.B. die Pflicht zur Erstellung entsprechender Raumpläne (Richtpläne) bzw. zur Aufnahme von Langsamverkehrswegen in die kantonale Richtplanung verbunden mit einer Genehmigungspflicht beinhalten.

## 2. Eigene Planungstätigkeit des Bundes

191. Der Bund kann die Anliegen des Langsamverkehrs in seine eigene Planungstätigkeit integrieren, namentlich bei der Erstellung der Sachpläne im Bereich des Verkehrs. Es ist auch denkbar, dass er einen Sachplan Langsamverkehr erstellt<sup>277</sup>.

<sup>276</sup> Vgl. vorstehend Abschnitte V.F.6. und V.E.

<sup>277</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.F.9.

### 3. Förderung

192. Raumplanerische Massnahmen, die dem Langsamverkehr dienen, kann der Bund gestützt auf Art. 75 Abs. 2 BV über die Raumplanung<sup>278</sup> oder – soweit Fuss- und Wanderwege betroffen sind – gestützt auf Art. 88 Abs. 2 BV<sup>279</sup> finanziell oder auf andere Weise fördern. Als weitere Rechtsgrundlagen für die Förderung kommen im Zusammenhang mit Umweltschutz Art. 74 BV und im Zusammenhang mit Strukturpolitik Art. 103 BV in Frage.

### B. Förderung von Erstellung, Bau und Unterhalt von Langsamverkehrswegen

193. Gestützt auf Art. 88 Abs. 2 BV kann der Bund namentlich die Planung, die Projektierung, den Bau oder die Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen unterstützen. Diese Förderungskompetenz besteht nur zu Gunsten der Fuss- und Wanderwege, nicht also zu Gunsten der Radwege und von Verkehrswegen für andere Langsamverkehrsmittel. Für Fuss- und Wanderwegnetze ist die Förderungskompetenz aber umfassend<sup>280</sup>.
194. Eine Förderung kann sodann im Interesse des Umweltschutzes gestützt auf die betreffende Bundeskompetenz in Art. 74 BV erfolgen<sup>281</sup>. Historische Verkehrswege können gemäss der Bundeskompetenz für Natur- und Heimatschutz gefördert und, wenn sie gesamtschweizerische Bedeutung haben, zu ihrem Schutz erworben werden<sup>282</sup>. Langsamverkehrswege, die der sportlichen Betätigung dienen, können vom Bund auch gestützt auf die Kompetenz für Sport unterstützt werden<sup>283</sup>.

### C. Lückenloses Wegnetz

195. Der Bund kann im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz über *Fuss- und Wanderwegnetze* jene Bestimmungen erlassen, die dazu erforderlich sind, dass die Fuss- und Wanderwege gemeinsam ein Netz bilden und nicht nur als Summe einzelner Wegstrecken benutzt werden können. Dazu zählen

<sup>278</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.F.10.

<sup>279</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.E.5.

<sup>280</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.E.5.

<sup>281</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 157.

<sup>282</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.7.

<sup>283</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.9.

auch Bestimmungen über die Dichte der Wegnetze. Die Bundeskompetenz gemäss Art. 88 BV bezieht sich aber nicht auf Radwege<sup>284</sup>.

196. Bereits die heute geltenden Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG sehen die Erhaltung und Schaffung von Rad- und Fusswegen vor. Angesichts der grundlegenden Bedeutung, welche die Verkehrserschliessung für die Bau- und Siedlungstätigkeit hat, ist hier gestützt auf Art. 75 BV eine verpflichtendere und etwas konkretere Regelung möglich. Verfassungsrechtlich zulässig ist eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone zur Schaffung eines genügenden und zusammenhängenden Netzes von Radwegen für den überregionalen Radverkehr<sup>285</sup>.
197. Der Bund kann die raumplanungsrechtlichen Vorschriften über die Erschliessung dahingehend präzisieren bzw. ergänzen, dass für Bauten eine hinreichende Erschliessung für Fussgänger und Radfahrer bzw. mit Anlagen des Langsamverkehrs verlangt wird<sup>286</sup>. Die Erschliessung von Anlagen des Eisenbahn-, Schiff-, Flug- und Postverkehrs mit Langsamverkehrswegen kann der Bund gestützt auf die betreffenden Verkehrsgesetzgebungskompetenzen vorschreiben<sup>287</sup>. Er kann die Subventionsgewährung in diesen Bereichen sowie bei der Unterstützung von Sporteinrichtungen und -anlässen von einer entsprechenden Erschliessung abhängig machen<sup>288</sup>.
198. Soweit sich bestimmte bundesrechtliche Vorschriften zum Ausbau des Langsamverkehrsnetzes aus Gründen des Umweltschutzes als notwendig erweisen, kommt allenfalls auch eine Abstützung auf den Umweltschutzartikel in Frage<sup>289</sup>.
199. Die Förderung der Erstellung eines lückenlosen Wegnetzes für den Langsamverkehr und den dazu gehörenden Einrichtungen liegt in der Kompetenz des Bundes<sup>290</sup>.

---

<sup>284</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.E.

<sup>285</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.F.6.

<sup>286</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 120.

<sup>287</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.2 und V.G.3.

<sup>288</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.9.

<sup>289</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 157.

<sup>290</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt VI.A.3.

## **D. Bauliche Anforderungen an Wege sowie an ergänzende Infrastrukturanlagen**

200. Gestützt auf seine Kompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs und insbesondere auch der Strassensignalisationen hat der Bund die Kompetenz, unterschiedliche Kategorien von Langsamverkehrsstrassen zu schaffen, welche unterschiedlich signalisiert sind. Er kann für die besonderen Kategorien Mindestvorschriften bezüglich Ausbau und Nebenlagen vorsehen, die qualitativ höheren Anforderungen entsprechen<sup>291</sup>.
201. Bauliche Anforderungen an Langsamverkehrswege sowie an ergänzende Infrastrukturanlagen kann der Bund namentlich im Zusammenhang mit anderen Sachbereichen aufstellen, für die er eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat. So kann er namentlich die Bedürfnisse des Langsamverkehrs auf Nationalstrassen dritter Klasse berücksichtigen<sup>292</sup>.
202. Den SBB, den konzessionierten Transportunternehmungen, den Betreibern von Schiffshäfen oder Flughäfen sowie den Betreibern von Postdiensten (namentlich Personenbeförderung) kann er Vorschriften über die Nebeneinrichtungen machen, die dem Langsamverkehr dienen. Die entsprechenden Pflichten sind mittels gesetzlicher Regelungen, Konzessionsbestimmungen oder Leistungsvereinbarungen umzusetzen. Denkbar ist auch, dass die Gewährung von Finanzhilfen an diese Transportunternehmen sowie bei der Unterstützung von Sporteinrichtungen und -anlässen von der Schaffung von Einrichtungen zur Anbindung des Langsamverkehrs oder anderen Vorkehren im Interesse des Langsamverkehrs abhängig gemacht wird<sup>293</sup>.
203. Für Fuss- und Wanderwege kann der Bund Grundsätze erlassen, die auch bauliche Anforderungen zum Gegenstand haben können. Er kann die Beitragsgewährung von der Einhaltung detaillierter Anforderungen abhängig machen<sup>294</sup>.

## **E. Notwendigkeit ergänzender Infrastrukturanlagen**

204. Die Notwendigkeit ergänzender Infrastrukturanlagen namentlich von Umsteigeanlagen sowie Veloabstell- und Gepäckaufbewahrungsanlagen kann der Bund im Zusammenhang mit dem Eisenbahn-, Schiff- und Flugverkehr sowie im Rahmen des Postregals vorschreiben. Er kann die Subventionsgewährung

---

<sup>291</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 69 ff.

<sup>292</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.D.

<sup>293</sup> Vgl. vorstehend Abschnitte V.G.2, V.G.3 und V.G.9.

<sup>294</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.E.

in diesen Bereichen sowie bei der Unterstützung von Sporteinrichtungen und -anlässen von der Bereitstellung solcher Infrastrukturanlagen für den Langsamverkehr abhängig machen<sup>295</sup>.

205. Die Erstellung von ergänzenden Infrastrukturanlagen für den Langsamverkehr kann der Bund im Zusammenhang mit Fuss- und Wanderwegen dem Grundsatz nach vorschreiben. Er kann die Bereitstellung solcher Anlagen fördern.

## **F. Pflicht der Behörden zu Information, sachgerechter Öffentlichkeitsarbeit und Beratung**

206. Der Bund verpflichtet die Kantone bereits heute, über aussergewöhnliche Verkehrslagen, über Verkehrsbeschränkungen und Strassenverhältnisse, insbesondere auf Durchgangsstrassen, zu informieren<sup>296</sup>. Diese Pflicht kann für den Langsamverkehr auf Strassen präzisiert und erweitert werden. Sie muss sich aber an den Zweck halten, eine zweckmässige Abwicklung des Verkehrs zu ermöglichen.
207. Im Zusammenhang mit Fuss- und Wanderwegen ist eine Verpflichtung zu einem Mindestmass an Information, namentlich über den Verlauf der Wegstrecken, möglich.
208. Eine Förderung der Informationstätigkeit ist namentlich im Zusammenhang mit Fuss- und Wanderwegen möglich. Soweit sie umweltpolitisch motiviert ist, kann sie auch auf den Umweltschutzartikel abgestützt werden und sich namentlich auch auf Radwege beziehen<sup>297</sup>. Im Sinne einer solchen Förderung könnte der Bund gestützt auf Art. 88 BV zu Gunsten eines Mobilinfo-Systems auf die Erhebung von Gebühren der Landestopographie verzichten.

## **G. Signalisation**

209. Die Signalisation auf Strassen unter Einschluss der Wegweisung wird von der Bundeskompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr erfasst. Wegweiser für Fahrräder und Mountain-Bikes auf Strassen sind bereits heute in der Signalisationsverordnung geregelt<sup>298</sup>. Bestimmungen über die

<sup>295</sup> Vgl. vorstehend Abschnitte V.G.2, V.G.3 und V.G.9.

<sup>296</sup> Art. 57c SVG.

<sup>297</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.5.

<sup>298</sup> Art. 54 SSV sowie Anhang 2 Ziff. 4.50.1 – 4.51.1 SSV.

Signalisation und Wegweisung auf Fuss- und Wanderwegen abseits von Strassen kann der Bund gestützt auf Art. 88 BV festlegen.

210. Wie bereits erwähnt kann die Signalisation auch dazu verwendet werden, besondere Kategorien von Langsamverkehrsstrassen zu schaffen, für welche Mindeststandards bezüglich Ausbau und Nebenanlagen vorausgesetzt werden<sup>299</sup>.
211. Eine Förderung kommt auch hier namentlich im Bereich der Fuss- und Wanderwege in Frage<sup>300</sup>. Soweit sie umweltpolitisch motiviert ist, kann sie auch auf den Umweltschutzartikel abgestützt werden und sich namentlich auch auf Radwege beziehen<sup>301</sup>.

## H. Statistische Erhebungen

212. Die Erhebung statistischer Daten zum Langsamverkehr kann sich auf Art. 65 BV stützen.

## VII. Erforderliche Verfassungsänderungen

213. Dem Bund fehlt namentlich die Kompetenz, die Kantone zur Erstellung eines Radwegnetzes zu verpflichten, für das er relativ detaillierte Vorschriften bezüglich der Dichte des Netzes, der baulichen Anforderungen an die Wege und bezüglich der Nebeneinrichtungen machen kann. Bezüglich der Radwege fehlt ihm auch eine umfassende verkehrsbezogene Förderungskompetenz.
214. Die Lücken könnten weitgehend, aber nicht vollständig, durch eine Ausdehnung von Art. 88 BV über die Fuss- und Wanderwege auf Radwege geschlossen werden. Der Bund bliebe dabei mit Ausnahme der Strassenverkehrsregeln auf eine Grundsatzgesetzgebung und Förderung beschränkt.
215. Die Schaffung einer umfassenden Gesetzgebungszuständigkeit für Langsamverkehr unter Einschluss der Langsamverkehrswege würde in die den Kantonen bisher bewusst belassene Zuständigkeit für den Strassenbau eingreifen. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BV übernimmt der Bund nur Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Während die Erforderlichkeit von bundesrecht-

---

<sup>299</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 69 ff.

<sup>300</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.E.5.

<sup>301</sup> Vgl. vorstehend Abschnitt V.G.5.

lichen Grundsätzen gestützt auf die in dieser Arbeit erörterten Gesichtspunkte bejaht werden kann, müsste das Bedürfnis nach einer umfassenden Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes noch untersucht werden.

Zürich, 14. April 2004  
X0270994.doc

Helen Keller

Matthias Hauser

## VIII. Anhang

### A. Literaturverzeichnis

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, verschiedene Kommentierungen in: Aubert Jean-François/MAHON Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967 (zit. AUBERT, Traité)

BRAUNSCHWEIG ROGER, Die Skilifte nach dem schweizerischen öffentlichen Recht, Diss., Wil 1977

BÜHLMANN LUKAS, Kommentar zu Art. 13 RPG, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV. Nachhaltigkeit. Anwendung insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs, 29. Juni 2000, VPB 2001, S. 33 ff. (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV)

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten über Anforderungen an die Verfassungsgrundlage für die Erhebung der jährlichen, pauschal bemessenen Abgaben im Bereich der Banken- und Privatversicherungsaufsicht sowie der Unfallverhütung im Strassenverkehr, 15. Juli 1999, VPB 2000, S. 337 ff. (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Abgaben)

BURKERT HERBERT, Kommentar zu Art. 92 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002

FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Unveränderter Nachdruck der Neubearbeitung 1949, Zürich 1976

FLEINER-GERSTER THOMAS, Kommentar zu Art. 24<sup>septies</sup> aBV in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001



- HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs- und Baurecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999
- HANGARTNER YVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974 (zit. HANGARTNER, Kompetenzverteilung)
- JAAG TOBIAS, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, ZBI 87/1986, S. 289 ff. (zit. JAAG, Verkehrsberuhigung)
- JAAG TOBIAS, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30 (zit. JAAG, Rechtsstellung)
- JAAG TOBIAS/MÜLLER GEORG/TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 5. Aufl., Basel/Genf/München 2003
- JAGMETTI RICCARDO, Kommentar zu Art. 22<sup>quater</sup> aBV, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- KELLER HELEN, Umwelt und Verfassung, Diss., Zürich 1993
- KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 29 (zit. KNAPP, répartition)
- KOCH RICHARD A., Das Strassenrecht des Kantons Zürich, Zürich 1997
- LENDI MARTIN, Eine Einführung in das schweizerische Verkehrsrecht, Zürich 1983
- LENDI MARTIN, Kommentar zu Art. 36<sup>bis</sup>, Art. 37, zu Art. 37<sup>bis</sup> und zu Art. 37<sup>quater</sup> aBV, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- LENDI MARTIN, Kommentar zu Art. 75, 83 und zu 88 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- LUZIUS/MADER, Kommentar zu Art. 118 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002

- MAHON PASCAL, verschiedene Kommentierungen in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zürich 2003
- MORELL RETO, Kommentar zu Art. 74 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- OFTINGER KARL/STARK EMIL, *Schweizerisches Haftpflichtrecht*, Bd. II/2, 4. Aufl., Zürich 1989
- PLOTKE HERBERT, *Schweizerisches Schulrecht*, 2. Aufl., Bern 2003
- RAUSCH HERIBERT, Umwelt und Raumplanung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 915 ff.
- RHINOW RENÉ A., *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel/Genf/München 2003 (zit. RHINOW, *Verfassungsrecht*)
- RICHLI PAUL, Staatsaufgaben – Grundlagen, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 851 ff. (zit. RICHLI, *Staatsaufgaben*)
- RIGOLETH RENÉ, *Das Recht im Kampf gegen die Luftverschmutzung*, Zürich 1973
- RUCH ALEXANDER, § 59 Öffentliche Werke und Verkehr, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001
- RUCH ALEXANDER, Einleitung, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Zürich 1999
- SALADIN PETER, Kommentar zu Art. 3 aBV, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- SCHAFFHAUSER RENÉ, Kommentar zu Art. 82 und 89 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- SCHAFFHAUSER RENÉ, *Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts*, Bd. I, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, Bern 1984 (zit. SCHAFFHAUSER, *Strassenverkehrsrecht*)
- TRÖSCH ANDREAS, Kommentar zu Art. 78 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002

- TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 8 und 11 RPG, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999
- TSCHANNEN PIERRE, Verfassungsauslegung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 9
- VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, Kommentar zu Art. 73 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, Umweltrecht, Bern 1997 (zitiert: VALLENDER/MORELL, Umweltrecht)
- VALLENDER KLAUS A./JACOBS RETO, Ökologische Steuerreform, Bern/Stuttgart/Wien, 2000
- WEBER ROLF H., Energie und Kommunikation, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 943 ff.
- ZEN-RUFFINEN PIERRE-MARCO, Kommentar zu Art. 68 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002

## B. Abkürzungen

Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (nicht mehr in Kraft)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Lachen SZ
a. M.	anderer Meinung
Amtl. Bull. SR	Amtliches Bulletin Ständerat, Bern
Amtl. Bull. NR	Amtliches Bulletin Nationalrat, Bern
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
Bd., Bde.	Band, Bände
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung; Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
CO <sub>2</sub> -Gesetz	Bundesgesetz über die Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen vom 8. Oktober 1999 (SR 641.71)
Diss.	Dissertation
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)
f., ff.	und folgende
Fn	Fussnote
FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704)
FWV	Verordnung über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1)
Hrsg.	Herausgeber
lit.	litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
N	Note
NFA	Vom Bundesparlament am 3. Oktober 2003 zu Handen von Volk und Ständen verabschiedete Vorlage über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, BB1 2003, S. 6591 ff.
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen
PBG-ZH	
Pra	Die Praxis, Basel
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal, Lausanne
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz; SR 700)

RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
S.	Seite
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
URP	Umweltrecht in der Praxis, Zürich
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Bern
VRV	Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11)
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR 843)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

### C. Weitere Quellen

- Leitbild Langsamverkehr, Entwurf, erstellt durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) im Auftrag des UVEK (zit. Entwurf Leitbild)
- Botschaft des Bundesrates vom 6. Mai 1970 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24<sup>septies</sup> betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen, BBl 1970 I, S. 761 ff. (zit. Botschaft zum Umweltschutzartikel)
- Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, BBl 1979, S. 748 ff. (zit. Botschaft USG)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I, S. 1 ff. (zit. Botschaft BV)
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, S. 2291 ff. (zit. Botschaft NFA)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 15. August 1967, BBl 1967 II, S. 133 ff. (zit. Botschaft Bodenrecht)

# **Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs**

## **Teil 2 Besondere Fragestellungen**

**Bundeskompetenzen zur:**

- 1. Erhebung einer zweckgebundenen Veloabgabe**
- 2. Verwendung von Mineralölsteuergeldern zu Gunsten des Langsamverkehrs**





HELEN KELLER

Prof. Dr. iur., LL.M.  
Professorin an der Universität Luzern

MATTHIAS HAUSER

lic. iur., Rechtsanwalt

UMBRICHT RECHTSANWÄLTE  
Bahnhofstrasse 22  
Postfach 2957, 8022 Zürich  
Telefon: 01/213 63 63  
Telefax: 01/213 63 99  
attorneys@umbrecht.ch  
www.umbrecht.ch

# **Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs**

## **Teil 2 Besondere Fragestellungen**

### **Bundeskompetenzen zur:**

- 1. Erhebung einer zweckgebundenen Veloabgabe**
- 2. Verwendung von Mineralölsteuergeldern  
zu Gunsten des Langsamverkehrs**

Das Rechtsgutachten wurde am 21. Dezember 2004 abgeschlossen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Dezember 2004 berücksichtigt.

## I. Fragestellung

1. Im Auftrag des Bundesamtes für Strassen, Abteilung Strassenverkehr, Bereich Langsamverkehr, haben die Autoren am 14. April 2004 ein Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vgl. vorn Teil 1) erstattet. Die Fragestellung lautete wie folgt:

**Inwieweit verfügt der Bund über eine Kompetenz zur Regelung und Förderung des Langsamverkehrs aufgrund der bestehenden Verfassung? Für welche Bereiche wäre eine Verfassungsänderung notwendig?**

Ziel ist es, dass der Bund gestützt auf eine Rahmengesetzgebungskompetenz auf Bundesebene minimale qualitative und quantitative Anforderungen für das Infrastrukturnetz des Langsamverkehrs (Planung, Bau, Unterhalt) festlegen kann. Dazu zählen ein lückenloses Wegnetz, leicht verständliche Wegweisungen (einheitliche Signalisation), benutzergerechte Anlagen für einen direkten Umstieg auf andere Verkehrsmittel und Anlagen für den ruhenden Langsamverkehr wie diebstahlsichere und wettergeschützte Veloabstell- und Gepäckaufbewahrungsanlagen. Im Rahmen dieser Kompetenz sollten die Behörden des Bundes und der Kantone ein Recht und eine Pflicht zur Information haben (sachgerechte Öffentlichkeitsarbeit, Information und Beratung). Schliesslich soll der Bund auch über die Kompetenz verfügen, den gesetzlichen Rahmen für ein Mobilinfosystem Schweiz zu erlassen.

2. Ergänzend dazu sind im vorliegenden Gutachten die nachfolgend aufgeführten Fragen zu klären:

**Frage 2:**

**Wie müsste eine Veloabgabe abgaberechtlich ausgestaltet werden, damit sie auf eine analoge Kompetenz, wie sie für Fuss- und Wanderwege besteht, abgestützt werden könnte?**

Ziel ist die Erhebung einer jährlichen Abgabe im Umfang von Fr. 20.- bis 30.- pro Velo. Realisiert werden soll die Abgabe als Zusatz zur bestehenden Velovignette (Haftpflicht). Der Ertrag der Abgabe soll zur Hälfte den Kantonen und zur Hälfte dem Bund zukommen. Die Gelder sollen zur Förderung des Langsamverkehrs im weitesten Sinn eingesetzt werden. Alternative Varianten für die Ausgestaltung der Abgabe sind zu prüfen.

**Frage 3:****Inwieweit lassen sich die Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen aufgrund der bestehenden Verfassung für die Förderung des Langsamverkehrs verwenden?**

Zu prüfen ist insbesondere, ob und inwieweit der Reinertrag der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs (Infrastrukturanlagen, Arbeiten im Bereich Forschung und Entwicklung sowie für Pilot- und Demonstrationsanlagen und Öffentlichkeitsarbeit) im Rahmen der Zweckbindung (Art. 86 Abs. 3 BV) sowie ausserhalb der Zweckbindung eingesetzt werden kann.

**II. Inhaltsübersicht**

I. Fragestellung .....	2
II. Inhaltsübersicht.....	3
III. Inhaltsverzeichnis .....	4
IV. Verfassungsmässigkeit einer Veloabgabe des Bundes.....	6
A. Einleitung .....	6
B. Erfordernis einer ausdrücklichen und spezifischen Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung durch den Bund .....	7
C. Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs.....	29
D. Beurteilung der Veloabgabe .....	31
E. Ausgestaltung einer Veloabgabe.....	36
V. Verwendung der Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs .....	37
A. Einleitung .....	37
B. Art. 86 BV.....	37
C. NFA.....	51
VI. Zusammenfassung .....	53
A. Frage 2: Bundeskompetenz zur Erhebung einer Veloabgabe .....	53
B. Frage 3: Verwendung von Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs.....	53
VII. Anhang.....	55
A. Literaturverzeichnis .....	55
B. Abkürzungsverzeichnis.....	60
C. Weitere Quellen (Auswahl) .....	61

### III. Inhaltsverzeichnis

I. Fragestellung .....	2
II. Inhaltsübersicht.....	3
III. Inhaltsverzeichnis .....	4
IV. Verfassungsmässigkeit einer Veloabgabe des Bundes .....	6
A. Einleitung .....	6
B. Erfordernis einer ausdrücklichen und spezifischen Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung durch den Bund .....	7
1. Einteilung der öffentlichen Abgaben.....	7
2. Stand der Diskussion .....	9
3. Vorgehen .....	11
4. Sinn des Verfassungsvorbehaltes .....	12
a) Ausgangspunkt.....	12
b) Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen .....	13
(1) Erfordernis von Einzelermächtigungen zur Begründung von Bundeskompetenzen .....	13
(2) Stillschweigende Bundeskompetenzen .....	13
(3) Von Sachkompetenzen erfasste Handlungsmittel.....	14
(4) Stillschweigende Kompetenzen für öffentliche Abgaben.....	15
(5) Massgeblichkeit des Eingriffs in das Steuersubstrat der Kantone .....	16
(6) Folgerung.....	17
c) Sicherung der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung .....	18
d) Begrenzung der Staatstätigkeit des Bundes .....	19
e) Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates.....	20
f) Zwischenergebnis .....	22
5. Abwägung mit der konkret involvierten Sachkompetenz .....	23
6. Verfassungspraxis.....	23
a) Ausdrückliche Steuererhebungskompetenzen in der Bundesverfassung .....	23
b) Steuern ohne spezielle Verfassungsgrundlage in der Gesetzgebungspraxis .....	24
c) Die Nationalstrassenabgabe im Besonderen .....	26
d) Zusammenfassung .....	27
7. Fazit .....	28
C. Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs.....	29
D. Beurteilung der Veloabgabe .....	31
1. Sachkompetenz.....	31
2. Fiskalischer Zweck .....	32
3. Höhe des Abgabenertrags.....	32
4. Zurechnungszusammenhang .....	33
a) Abgabe im Sinne der Fragestellung .....	33
b) Variante.....	33
5. Kreis der Abgabepflichtigen und Höhe der individuellen Abgabe .....	34
6. Fazit .....	34
E. Ausgestaltung einer Veloabgabe.....	36
1. Abgaberechtliches Legalitätsprinzip .....	36
2. Konkrete Ausgestaltung .....	36

V.	Verwendung der Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs .....	37
	A. Einleitung .....	37
	B. Art. 86 BV .....	37
	1. Massgebende Verfassungsbestimmungen .....	37
	2. Übersicht .....	38
	3. Verwendung des nicht zweckgebundenen Ertrags .....	39
	4. Errichtung, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen .....	40
	5. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs .....	40
	a) Ausgangslage .....	40
	b) Wortlaut .....	41
	c) Entstehungsgeschichte .....	41
	d) Zweck .....	43
	e) Geltungszeitliche Auslegung .....	43
	f) Folgerung .....	44
	6. Massnahmen zur Trennung des Verkehrs .....	44
	7. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen .....	45
	a) Verfassungsbestimmung .....	45
	b) Zulässigkeit der Finanzierung kantonaler Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs .....	45
	c) Zulässigkeit einer Einflussnahme des Bundes auf den kantonalen Strassenbau .....	45
	(1) Ausgangslage .....	45
	(2) Wortlaut .....	45
	(3) Systematik .....	46
	(4) Zweck .....	46
	(5) Entstehungsgeschichte .....	47
	(6) Folgerung .....	48
	8. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht .....	48
	9. Nicht werkgebundene Beiträge .....	50
	C. NFA .....	51
VI.	Zusammenfassung .....	53
	A. Frage 2: Bundeskompetenz zur Erhebung einer Veloabgabe .....	53
	B. Frage 3: Verwendung von Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs .....	53
VII.	Anhang .....	55
	A. Literaturverzeichnis .....	55
	B. Abkürzungsverzeichnis .....	60
	C. Weitere Quellen (Auswahl) .....	61

## IV. Verfassungsmässigkeit einer Veloabgabe des Bundes

### A. Einleitung

3. Gegenstand der vorliegenden Abklärung ist eine Veloabgabe, die jährlich in der Höhe von Fr. 20.- bis 30.- pro Velo als Zusatz zur bestehenden Velovignette (Haftpflicht) erhoben werden soll. Der Ertrag der Abgabe soll zur Hälfte den Kantonen und zur Hälfte dem Bund zukommen. Die Gelder sollen zur Förderung des Langsamverkehrs im weitesten Sinn eingesetzt werden.
4. Zu prüfen ist, ob für die Abgabe auf eine ausdrückliche Ermächtigung zur Abgabenerhebung in der Bundesverfassung verzichtet werden kann. Alternative Varianten für die Ausgestaltung der Abgabe sind zu prüfen.
5. Will der Bund eine Abgabe erheben, so benötigt er dafür eine Kompetenzzuweisung in der Bundesverfassung. Diese kann in einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Erhebung einer Abgabe bestehen. Eine solche besteht für eine Veloabgabe nach geltendem Verfassungsrecht jedoch nicht. Für bestimmte Arten von Abgaben genügt aber auch eine Zuständigkeit im betreffenden Sachbereich (Sachkompetenz).
6. Wie im Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vgl. vorn Teil 1) dargelegt, verfügt der Bund heute nicht über eine umfassende Kompetenz zur Förderung des Langsamverkehrs. Die Bundeskompetenzen betreffend den Veloverkehr sind grundsätzlicher Art, in Querschnittaufgaben eingebettet oder betreffen enge spezifische Sachbereiche, wie die Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern. Die einzige umfassende Kompetenz liegt im Bereich der Verkehrsregeln. Somit ist zum Vornherein davon auszugehen, dass die heute geltenden Sachkompetenzen des Bundes keine genügende Verfassungsgrundlage für die Erhebung einer Veloabgabe im vorgenannten Sinn bilden.
7. Deshalb wird der nachfolgenden Untersuchung eine heute nicht bestehende und somit hypothetische Sachkompetenz des Bundes analog jener im Bereich der Fuss- und Wanderwege zu Grunde gelegt, welche namentlich eine umfassende Förderungskompetenz enthält<sup>1</sup>. Es ist demzufolge zu prüfen, ob eine Veloabgabe abgaberechtlich so ausgestaltet werden kann, dass sie auf eine analoge Sachkompetenz wie für Fuss- und Wanderwege abgestützt werden

---

<sup>1</sup> Die heute bestehende Kompetenz für Fuss- und Wanderwege bezieht sich demgegenüber grundsätzlich nicht auf Velowege. Vgl. Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Abschnitt V.E.

und darauf verzichtet werden kann, eine ausdrückliche Ermächtigung zur Abgabenerhebung in die Bundesverfassung aufzunehmen.

8. Der Prüfung wird (hypothetisch) folgende gegenüber der heute geltenden Verfassung erweiterte Sachkompetenz des Bundes zu Grunde gelegt:

*Art. 88 BV Fuss-, Wander- und Velowegnetze*

<sup>1</sup> *Der Bund legt Grundsätze über Fuss-, Wander- und Velowegnetze fest.*

<sup>2</sup> *Er kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren.*

<sup>3</sup> *Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss-, Wander- und Velowegnetze und ersetzt Wege, die er aufheben muss.“*

9. Mit dieser Bestimmung erhält der Bund im Bereich der Velowege die gleichen Kompetenzen wie er sie heute im Bereich der Fuss- und Wanderwege hat<sup>2</sup>.
10. Da die Bundesverfassung in Art. 82 Abs. 3 BV die Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs vorsieht, ist ausserdem zu untersuchen, ob die Abgabe damit vereinbar ist.

## **B. Erfordernis einer ausdrücklichen und spezifischen Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung durch den Bund**

### **1. Einteilung der öffentlichen Abgaben**

11. Das Erfordernis einer Verfassungsgrundlage hängt von der Art der Abgabe ab. Die öffentlichen Abgaben werden grundsätzlich in zwei Kategorien unterteilt, einerseits in Steuern und andererseits in Kausalabgaben. Mischformen dieser beiden Typen werden als Gemengsteuern bezeichnet<sup>3</sup>.
12. *Steuern* sind öffentliche Abgaben, die voraussetzungslos geschuldet sind, d.h. nicht als Entgelt für eine staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil er-

<sup>2</sup> Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Abschnitt V.E.

<sup>3</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 7 f.; OBERSON, droit fiscal, § 1 N 11. Unter Verzicht auf diese Qualifikation nimmt MÜLLER für "Service public-Abgaben" an, dass sie je nach Situation der Abgabepflichtigen für diese entweder als Kausalabgaben oder als Kostenanlastungssteuern erscheinen; er überprüft die Zulässigkeit der Abgabe für jeden Kreis der Abgabepflichtigen gesondert (MÜLLER, Service public-Abgaben, S. 462 ff.).

hoben werden<sup>4</sup>. Mit Steuern werden die der Gebietshoheit eines Gemeinwe-  
sens unterworfenen Individuen belastet, ohne dass ein besonderer Zusammen-  
hang zwischen der Erfüllung der einzelnen Aufgaben und dem Individuum be-  
steht. Steuern dienen zur Deckung des Finanzbedarfs<sup>5</sup>.

13. *Kausalabgaben* hingegen sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öf-  
fentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder  
besondere Vorteile zu bezahlen haben<sup>6</sup>. Entscheidendes Kriterium der Ab-  
grenzung der Kausalabgaben von den Steuern ist die *individuelle Zurechen-  
barkeit (Individualadäquanz)*. Zu den Kausalabgaben zählen Beiträge (Vor-  
zugslasten), Gebühren und Ersatzabgaben<sup>7</sup>. Der Bundesgesetzgeber ist jedoch  
nicht an diese Typen gebunden, sondern kann auch andersartige Kausalabga-  
ben einführen, wie z.B. die Planungsmehrwertabschöpfung gemäss Art. 5  
Abs. 1 RPG<sup>8</sup>. Kausalabgaben können kostenabhängig oder – wie die Ersatzab-  
gaben, die raumplanungsrechtliche Mehrwertabschöpfung oder Monopolge-  
bühren – kostenunabhängig sein<sup>9</sup>. Eine (einzelne) Ansicht scheint auch "Son-  
derabgaben mit besonderem Zurechnungszusammenhang" zu den Kausalab-  
gaben zu zählen<sup>10</sup>.
14. Nach neuerer Lehre bilden die so genannten *reinen Lenkungsabgaben*<sup>11</sup> eine  
eigene dritte Kategorie öffentlicher Abgaben<sup>12</sup>. Im Gegensatz zu Steuern ver-  
folgen sie keinen fiskalischen, sondern einen Lenkungszweck<sup>13</sup>. Sie sind aber  
voraussetzungslos geschuldet und somit nicht Entgelt für eine individuell zu-  
rechenbare Gegenleistung seitens des Staates<sup>14</sup>. Sie unterliegen nicht dem  
Kostendeckungsprinzip<sup>15</sup>. Als Grundlage einer reinen Lenkungsabgabe genügt  
eine Sachkompetenz des Bundes zur Verhaltenslenkung – eine ausdrückliche  
Ermächtigung zur Abgabenerhebung in der Bundesverfassung ist nicht erfor-  
derlich<sup>16</sup>. Die vorliegend zu prüfenden Veloabgabe bezweckt nicht, das Velo-

<sup>4</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 5; HÄFELIN/MÜLLER, N 2661; HUNGERBÜHLER, S. 507; OBERSON, droit fiscal, § 1 N 5.

<sup>5</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 4 f.

<sup>6</sup> BGE 121 II 138 E. 3a; BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 2 ff.; HÄFELIN/MÜLLER, N 2625; OBERSON, § 1 N 6, 10.

<sup>7</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 2; HÄFELIN/MÜLLER, N 2624; HUNGERBÜHLER, S. 508 ff.

<sup>8</sup> SALADIN, Bund und Kantone, S. 488.

<sup>9</sup> HUNGERBÜHLER, S. 512.

<sup>10</sup> Vgl. Tabelle bei BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 11.

<sup>11</sup> Gelegentlich auch als "reine Lenkungssteuern" bezeichnet, siehe z.B. REICH, S. 246 ff.

<sup>12</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 5, 6 ff.; BÖCKLI, Mimikry, S. 186 und 202 f.; HUNGERBÜHLER, S. 514; JAAG/KELLER, S. 325 f. m.H.; OBERSON, droit fiscal, § 1 N 3, 13 ff.; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12; SEILER, Vorbemerkungen zu USG Art. 35a–35c N 17.

<sup>13</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 6; REICH, S. 247 f.

<sup>14</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 5 f.; JAAG/KELLER, S. 329.

<sup>15</sup> BGE 121 I 230 E. 3e S. 236; HUNGERBÜHLER, S. 522.

<sup>16</sup> Botschaft BV, S. 248; Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Juni 1993, BBl 1993 II, S. 1538 f.; BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 7; BÖCKLI, Mi-



fahren durch eine den Velofahrern auferlegte Belastung weniger attraktiv zu machen und dadurch eine Verhaltenslenkung zu bewirken. Im Gegenteil, sie soll dazu dienen, dem Bund nötige Mittel zu verschaffen, damit er Massnahmen treffen kann, welche die Infrastruktur für den Veloverkehr verbessern. Damit liegt keine Lenkungsabgabe vor. Auf diese Kategorie wird deshalb im Folgenden nicht weiter eingegangen.

15. Einzelne Autoren sehen ausserdem als weitere Kategorie von Abgaben die sogenannten "Sonderabgaben mit Zweckbindung im Sachziel" bzw. Abgaben mit besonderem, qualifiziertem Zusammenhang zwischen Verwendungszweck und dem Kreis der Abgabepflichtigen sowie Kostenabhängigkeit<sup>17</sup> vor. Für diese Kategorie wird keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage zur Abgabenerhebung gefordert.
16. Von Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen Steuern und anderen öffentlichen Abgaben im vorliegenden Zusammenhang deshalb, weil für sie jeweils andere Anforderungen an die Verfassungsgrundlage einer entsprechenden Bundeskompetenz gestellt werden. Die theoretische Qualifizierung der öffentlichen Abgaben ist im Einzelnen dogmatisch unklar und umstritten.

## 2. Stand der Diskussion

17. Die Bundesverfassung weist dem Bund in verschiedenen Bestimmungen einzelne Steuererhebungskompetenzen ausdrücklich zu, beispielsweise für die direkten Steuern, die Mehrwertsteuer, besondere Verbrauchssteuern, die Stempelsteuer, die Verrechnungssteuer und die Schwerverkehrsabgabe<sup>18</sup>. Aus dem Grundsatz der Enumeration der Bundeskompetenzen gemäss Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV sowie aus den vorgenannten Bestimmungen, welche dem Bund gerade nicht eine generelle Kompetenz zur Steuererhebung, sondern nur einzelne – fragmentarische – Steuererhebungskompetenzen zuweisen<sup>19</sup>, wird geschlossen, dass die übrigen Steuererhebungskompetenzen grundsätzlich den Kantonen zustehen<sup>20</sup>. Nach *herrschender Lehre* bedarf der Bund für die Erhe-

---

mikry, S. 185 f., 203; JAAG/KELLER, S. 325 f. m.H.; FLEINER-GERSTER, aBV Art. 24<sup>septies</sup> N 66 ff.; OBERSON, droit fiscal, S. 13; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12; SEILER, Vorbemerkungen zu USG Art. 35a–35c N 17.

<sup>17</sup> AUER, Sonderabgaben, S. 69; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 364 ff.; RHINOW/BIAGGINI, S. 8; ablehnend BÖCKLI, Mimikry, S. 194 f.

<sup>18</sup> Art. 85, Art. 86, Art. 128, Art. 130-132 sowie Art. 196 Ziff. 2 und Ziff. 13-16 BV.

<sup>19</sup> HÄFELIN/HALLER, N 1086.

<sup>20</sup> VALLENDER/JACOBS, S. 73.

bung von Steuern einer ausdrücklichen und spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage<sup>21</sup>.

18. Die herrschende Lehre geht davon aus, dass sich der Verfassungsvorbehalt auf sämtliche Arten von Steuern des Bundes bezieht (wozu allenfalls die reinen Lenkungsabgaben nicht gezählt werden<sup>22</sup>) und verlangt deshalb für jede Steuer des Bundes eine ausdrückliche Ermächtigung in der Bundesverfassung<sup>23</sup>.
19. Es stellt sich aber die Frage, ob die Bundesverfassung tatsächlich alle Arten von Steuern in diese Kompetenzregelung durch Einzelermächtigungen einbezieht. Immerhin gilt die Voraussetzung einer ausdrücklichen Grundlage in der Bundesverfassung nicht für jede Mittelbeschaffung des Bundes und auch nicht für alle Arten öffentlicher Abgaben<sup>24</sup>.
20. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass das Erfordernis einer spezifischen Verfassungsgrundlage zur Steuererhebung nur für alle *wichtigen* Steuern des Bundes unbestritten ist, namentlich für die ertragsreichen Steuern, welche das Steuersubstrat generell und individuell erheblich belasten<sup>25</sup> bzw. für Steuern, die erheblich in das kantonale Steuersubstrat eingreifen<sup>26</sup>.
21. Nach einer weiteren Lehrmeinung ist auf den *Zweck* der Abgabe abzustellen, wobei der Verfassungsvorbehalt nur für Steuern mit fiskalischem Zweck gilt<sup>27</sup>. Diese Auffassung stimmt im Ergebnis mit jenem heute wohl herrschenden Teil der Lehre überein, wonach reine Lenkungsabgaben mangels fiskalischem

<sup>21</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, N 1072; BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 44; BÖCKLI, Mimikry, S. 185 f.; HÖHN/WALDBURGER, S. 88; LOCHER, aBV, Art. 41<sup>bis</sup>, N 2; VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 143 ff.; VALLENDER, Bundesfinanzordnung, S. 690.

<sup>22</sup> AUBERT, Remarques liminaires zum 3. Kapitel der BV, N 2 Fn 2; BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 6 f.; BÖCKLI, Mimikry, S. 185 f., 203; JAAG/KELLER, S. 325 f.; FLEINER-GERSTER, aBV Art. 24<sup>septies</sup> N 66 ff.; LOCHER, aBV Art. 41<sup>bis</sup> N 2; OBERSON, droit fiscal, § 2 N 2; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 12; SEILER, Vorbemerkungen zu USG Art. 35a–35c N 17.

<sup>23</sup> AUBERT, Remarques liminaires zum 3. Kapitel der BV, N 2; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, N 1072; BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 7, 44 und 47; BÖCKLI, Mimikry, S. 185 f.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 339; HÖHN/VALLENDER, aBV Art. 41<sup>ter</sup>, N 11; HÖHN/WALDBURGER, S. 88; LOCHER, aBV, Art. 41<sup>bis</sup>, N 2; OBERSON, droit fiscal, S. 13; OBERSON, taxes d'orientation, S. 147; REICH, Vorbemerkungen zu Art. 1/2, N 3.

<sup>24</sup> Namentlich auch nicht für die Kausalabgaben und reine Lenkungsabgaben (vgl. vorne Ziff. 13 f.).

<sup>25</sup> KAPPELER, S. 101; OBERSON, taxes d'orientation, S. 156; SALADIN, Bund und Kantone, S. 486; SALADIN aBV Art. 3 N 128 f.

<sup>26</sup> Vgl. FLEINER, S. 308 f., 311; FLEINER-GERSTER, aBV Art. 24<sup>septies</sup> N 78 f.; JAAG/KELLER, S. 341; SALADIN, aBV Art. 3 N 130. Anderer Ansicht: AUER, S. 178. Gemäss HÖHN/WALDBURGER, § 4 N 26, kann eine Lenkungsabgabe nur dann auf die betreffende Sachkompetenz des Bundes abgestützt werden, wenn sie nötig oder gar unerlässlich ist oder wenn ihr Ertrag den Kantonen überlassen wird.

<sup>27</sup> AUER, S. 69; BEUSCH, S. 101; EIDGENÖSSISCHE JUSTIZABTEILUNG, S. 149 ff.; LENDI, Verkehrsfreiheit, S. 375; OBERSON, droit fiscal, § 1 N 12 ff., § 2 N 2; RHINOW/BIAGGINI, S. 8, S. 12; kritisch dazu BÖCKLI, S. 194 ff.

(Haupt-)Zweck nicht als Steuern gelten und somit dem Verfassungsvorbehalt nicht unterstehen<sup>28</sup>.

22. Eine weitere Auffassung geht davon aus, dass eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage zur Abgabenerhebung nur für Abgaben erforderlich ist, bei denen kein oder bloss ein zu schwacher Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe vorhanden ist<sup>29</sup>. Demgegenüber sind nach dieser Auffassung Abgaben vom Verfassungsvorbehalt ausgenommen, bei denen ein "*besonderer Zurechnungszusammenhang*" im Sinne einer qualifizierten Gruppenadäquanz besteht<sup>30</sup>.
23. Weitgehend unbestritten ist hingegen die Kompetenz des Bundes, Kausalabgaben zu erheben<sup>31</sup>. Vorausgesetzt ist eine Sachkompetenz für die der Kausalabgabe zu Grunde liegende staatliche Leistung. Vereinzelt wird allerdings eine ausdrückliche Verfassungsermächtigung für *kostenunabhängige* Kausalabgaben gefordert<sup>32</sup>.

### 3. Vorgehen

24. Der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern wird mit unterschiedlichen Funktionen begründet. Nachfolgend soll zunächst für verschiedene dieser Sinngebungen untersucht werden, welche Kriterien sich daraus für die Bestimmung des Geltungsbereichs des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern ergeben. Anschliessend wird das Verhältnis zu den Sachkompetenzen des Bundes untersucht. In einem weiteren Schritt ist zu erörtern, was sich aus der Verfassungspraxis betreffend Aufnahme von Steuern in die Verfassung und die Erhebung von Steuern ohne besondere Ermächtigung in der Verfassung ergibt.

---

<sup>28</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 6; BÖCKLI, Mimikry, S. 203; KAPPELER, S. 18, 104; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, § 16 N 76 f.; VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, S. 168, 174; VALLENDER/JACOBS, S. 67 und 77 ff.

<sup>29</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 353 f. Gestützt auf dieses Kriterium erachtet es Aufsichtsabgaben des Bundes im Banken- und Versicherungsbereich und den Beitrag zur Unfallverhütung im Strassenverkehr als verfassungskonform. In der Folge schlägt es vor, solche Abgaben ohne Individualadäquanz aber mit besonders starker Gruppenadäquanz als sog. Sonderabgaben vom Begriff der Steuer auszunehmen (S. 365 ff.). KAPPELER, S. 101, nimmt Kostenanlastungssteuern dann vom Erfordernis einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage aus, wenn sie nicht zu einem hohen Abgabbeertrag führen.

<sup>30</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 354 ff.

<sup>31</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 339, 341; BÖCKLI, Mimikry, S. 186, 195; HÖHN, aBV Art. 42 N 9; KAPPELER, S. 100; OBERSON, droit fiscal, § 2 N 2; OBERSON, taxes d'orientation, S. 148; SALADIN, Bund und Kantone, S. 488; SALADIN, aBV Art. 3 N 131; vgl. auch Art. 42 lit. h aBV.

<sup>32</sup> VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 147; HÖHN, Aspekte, S. 220.

#### 4. Sinn des Verfassungsvorbehaltes

##### a) Ausgangspunkt

25. Im Folgenden ist zu klären, ob der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern alle Arten von Steuern umfasst oder ob gewisse Steuern auch allein gestützt auf eine Sachkompetenz erhoben werden können.
26. Der Verfassungsvorbehalt für Steuern im Sinne des Erfordernisses einer speziellen und ausdrücklichen Ermächtigung des Bundes in der Bundesverfassung ergibt sich nicht ausdrücklich aus der Verfassung. Er ergibt sich durch die *Auslegung* der Bundesverfassung. Durch Auslegung ist somit auch zu bestimmen, welche Arten von Abgaben bzw. welche Arten von Steuern von diesem Verfassungsvorbehalt erfasst werden.
27. Die Auslegung von Verfassungsbestimmungen über die Bundeskompetenzen erfolgt nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung, trägt aber den Besonderheiten der Verfassung mit teilweise punktuellen und sehr offenen Normierungen Rechnung<sup>33</sup>. Nach überwiegender Auffassung kann aus dem System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht abgeleitet werden, dass im Zweifel zu Gunsten der kantonalen Kompetenzen zu entscheiden sei<sup>34</sup>.
28. In der Literatur wird der Verfassungsvorbehalt für Steuern mit den folgenden Argumenten bzw. Funktionen begründet:
  - Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen,
  - Sicherung der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung,
  - Begrenzung der Steuereinnahmen des Bundes,
  - Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates.
29. Die Argumente, die zur Begründung des Verfassungsvorbehaltes angeführt werden, sollen im Folgenden näher analysiert und auf die Frage fokussiert werden, welche Abgabetypern deshalb unter den Vorbehalt fallen müssen.

<sup>33</sup> AUBERT, *Traité*, S. 241; BURCKHARDT, S. 14; SALADIN, aBV Art. 3 N 126 ; TSCHANNEN, N 1 ff.

<sup>34</sup> AUBERT, BV Art. 42 N 4; BURCKHARDT, S. 14; HÄFELIN/HALLER, N 1075; SALADIN, aBV Art. 3 N 124; a.M. KNAPP, N 45.

**b) Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen**

*(1) Erfordernis von Einzelermächtigungen zur Begründung von Bundeskompetenzen*

30. Die meisten Autoren leiten den Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern aus Art. 3 BV bzw. aus Art. 3 in Verbindung mit Art. 42 aBV ab<sup>35</sup>, teilweise unter Berufung auch auf weitere Gründe<sup>36</sup>. Gemäss diesen Bestimmungen bedarf jede Bundeskompetenz einer Einzelermächtigung in der Bundesverfassung<sup>37</sup>. Art. 3 BV hat wie schon Art. 3 und 42 aBV das System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zum Gegenstand. Das Erfordernis von Einzelermächtigungen zur Begründung von Bundeskompetenzen dient also – soweit es sich auf Art. 3 BV bzw. auf Art. 3 in Verbindung mit Art. 42 aBV stützt – der *Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen*.
31. Der Wortlaut von Art. 3 BV „... sie [*die Kantone*] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“ bedeutet aber nicht, dass jede einzelne Befugnis und jedes einzelne Handlungsmittel dem Bund durch die Bundesverfassung spezifisch und ausdrücklich übertragen werden müsste. Eine solche Auslegung der Bestimmung wäre offensichtlich unpraktikabel. Auch der historische Verfassungsgeber und die älteren Kommentatoren verstanden die Bestimmung nicht so<sup>38</sup>. Ein derartiges Verständnis der Bestimmung wird in der Literatur – soweit ersichtlich – nicht vertreten.

*(2) Stillschweigende Bundeskompetenzen*

32. Obwohl die Regelung der Bundeskompetenzen in der Bundesverfassung grundsätzlich abschliessend ist (Grundsatz der Lückenlosigkeit des Kompetenzkatalogs), sind auch implizite (stillschweigende) Bundeskompetenzen möglich<sup>39</sup>. Stillschweigende Bundeskompetenzen können sich aus dem Sachzusammenhang oder aus dem föderativen Staatsaufbau ergeben. Eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs liegt vor, wenn eine Bundeskompetenz un-

<sup>35</sup> AUER, S. 170, 177 ff.; BEUSCH, S. 107 f.; FLEINER, S. 308 N 426, S. 311 N 439; FLEINER-GERSTER, aBV Art. 24<sup>septies</sup> N 76; JAAG/KELLER, S. 325, 341; MORELL, BV Art. 74 N 16; OBERSON, *taxes d'orientation*, S. 147; SALADIN aBV Art. 3 N 128 ff.; VALLENDER/JACOBS, S. 72 f.

<sup>36</sup> HÖHN, *Aspekte*, S. 221; VALLENDER, *Besteuerungsbefugnisse*, S. 24, sieht dies als eine Aufgabe des Verfassungsvorbehalts neben der Begrenzung der Steuereinnahmen (S. 33); VALLENDER, *Kausalabgabenrecht*, S. 146 f.

<sup>37</sup> Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Abschnitt V.B.1; JAAG, N 14; RHINOW, *Verfassungsrecht*, N 645; SCHWEIZER, BV Art. 3 N 10.

<sup>38</sup> BURCKHARDT, S. 13 f.; HANGARTNER, S. 68 f.; SALADIN, aBV Art. 3 N 3.

<sup>39</sup> Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Ziff. 9; DIRIWÄCHTER, S. 76 ff.; FLEINER/GIACOMETTI, S. 76 ff.; REICH, *Vorbemerkungen zu Art. 1/2*, N 3; RHINOW, *Verfassungsrecht*, N 667 ff.; VALLENDER, *Kausalabgabenrecht*, S. 143 f.

ausweichlich erscheint, damit eine andere, ausdrückliche Kompetenz wahrgenommen werden kann<sup>40</sup>.

(3) *Von Sachkompetenzen erfasste Handlungsmittel*

33. Allgemein anerkannt ist, dass dem Bund als stillschweigende Kompetenzen jene Mittel zustehen, die zur Erfüllung der ihm aufgetragenen Aufgaben erforderlich sind<sup>41</sup>. Wird der Bund für eine Staatsaufgabe als zuständig erklärt, so bedeutet diese Zuständigkeit die Befugnis "zu *allem Handeln*, welches nötig und geeignet ist" für deren adäquate Erfüllung<sup>42</sup>.
34. Dementsprechend werden umfassende Sachzuständigkeiten des Bundes so verstanden, dass dem Bund auch alle damit verbundenen Mittel zustehen, namentlich auch die Möglichkeit, hoheitlich zu handeln, Vorschriften zu erlassen, Zwangsmassnahmen anzuordnen, Subventionen zu gewähren oder je nach Bestimmung auch gewisse Bereiche der Wirtschaft zu monopolisieren<sup>43</sup>. Gestützt auf seine Sachkompetenzen ist der Bund sogar befugt ist, in die kantonale Behördenorganisation einzugreifen, wenn dies zur Durchsetzung des Bundesrechts notwendig ist<sup>44</sup>.
35. Allerdings ist für jede Zuständigkeitsnorm der Bundesverfassung durch Auslegung zu ermitteln, welche Aufgabe dem Bund zugewiesen wird und welche Tragweite dieser Aufgabe zukommt. Auf diesem Weg kann sich ergeben, dass beispielsweise eine final formulierte Zuständigkeitsnorm auch alle zur Erreichung des Ziels geeigneten und erforderlichen Mittel dem Bund zuweist; es kann sich aber auch zeigen, dass bestimmte Mittel aufgrund der historischen, der geltungszeitlichen oder vor allem der systematischen Auslegung nicht mit eingeschlossen sind<sup>45</sup>.
36. Stillschweigende Kompetenzen finden ihre Grenze somit an ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen der Bundesverfassung an die Kantone. Die bestehende, ausdrückliche Kompetenzregelung darf nicht durch die Annahme stillschweigender Kompetenzen ausser Kraft gesetzt werden<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> RHINOW, Verfassungsrecht, N 669. Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Ziff. 9.

<sup>41</sup> AUER, S. 177; DIRIWÄCHTER, S. 79, 91; HANGARTNER, S. 76; MORELL, BV Art. 74 N 16; SALADIN, aBV Art. 3 N 126; VALLENDER/JACOBS, S. 72.

<sup>42</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 91 (Hervorhebung gemäss Original), in diesem Sinn auch N 96, 100.

<sup>43</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 92.

<sup>44</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 104 f.

<sup>45</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 126; vgl. auch DIRIWÄCHTER, S. 79 ff.

<sup>46</sup> Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Ziff. 9; FLEINER/GIACOMETTI, S. 77 f.; HANGARTNER, S. 77 f.; MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 72.

(4) *Stillschweigende Kompetenzen für öffentliche Abgaben*

37. Die Einnahmenbeschaffung im Allgemeinen und die Steuererhebung im Besonderen sind grundsätzlich keine Staatsaufgaben, sondern Mittel zur Erfüllung der dem Staat übertragenen Aufgaben<sup>47</sup>.
38. Wie bereits erwähnt schliesst Art. 3 BV weder die Auslegung von Kompetenzbestimmungen noch die Anerkennung stillschweigender Kompetenzen aus. Für Kompetenzen zur Erhebung von Abgaben enthält Art. 3 BV keine hiervon abweichende Regelung<sup>48</sup>. Er schliesst die Abgabenerhebung als von Sachkompetenzen erfasstes Mittel nicht aus<sup>49</sup>. Auch aus Art. 42 der geltenden Bundesverfassung ergibt sich nichts anderes. Diese Bestimmung spricht von den Aufgaben, also gerade nicht von den einzelnen allenfalls mit solchen Aufgaben verbundenen Handlungsmitteln.
39. In diesem Sinn lässt sich bezüglich der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung sagen, dass die Steuererhebungskompetenz des Bundes im Grundsatz unbeschränkt ist, bzw. dass der Bund grundsätzlich befugt ist, die Steuern zur Beschaffung der für die Aufgabenerfüllen benötigten Mittel frei zu bestimmen, soweit sich nicht aus besonderen Bestimmungen der Bundesverfassung eine Einschränkung ergibt<sup>50</sup>. Die Beschränkung der Steuererhebungskompetenz des Bundes ergibt sich somit insbesondere aus der ausdrücklichen Kompetenzzuweisung für bestimmte einzelne Steuern<sup>51</sup>.
40. Es stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit die ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Abgabekompetenzen die Annahme stillschweigender Kompetenzen im Bereich des Abgaberechts ausschliessen.
41. Art. 42 aBV erwähnte nebst den an anderer Stelle in der Bundesverfassung von 1848 erwähnten Einnahmen auch die Vermögenserträge (lit. a) und den "Ertrag der Gebühren und sonstigen in der Gesetzgebung vorgesehenen Einnahmen" (lit. h). Diese Aufzählung wurde überwiegend als rein deklaratorische Zusammenfassung verstanden<sup>52</sup>, welche keine Kompetenzen begründe-

<sup>47</sup> DIRIWÄCHTER, S. 91.

<sup>48</sup> BEUSCH, S. 108; SALADIN, aBV Art. 3 N 42; SALADIN, Bund und Kantone, S. 486; HANGARTNER, S. 65 und 68 ff.

<sup>49</sup> SALADIN, aBV Art. 3 N 128; vgl. auch HANGARTNER, S. 76 ff.; a.M. DIRIWÄCHTER, S. 81, 89, 92, der diese Aussage aber mit Bezug auf Lenkungsabgaben dadurch relativiert, dass die sachgerechte Aufgabenerfüllung Abgaben als Mittel erfordern könne und zwischen der Aufgabennorm und der Finanzordnung praktische Konkordanz herzustellen sei (S. 133 und 146 f.).

<sup>50</sup> HANGARTNER, S. 78. In diesem Sinne auch: MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 72. Kritik dieser Auffassung bei LOCHER, aBV Art. 41<sup>bis</sup> N 2.

<sup>51</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 353; HANGARTNER, S. 78; HÖHN, Aspekte, S. 221; MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 72.

<sup>52</sup> DIRIWÄCHTER, S. 99 f.; HÖHN, aBV Art. 42 N 2.

te<sup>53</sup>. Jedenfalls besteht Einigkeit darüber, dass Art. 42 lit. h aBV *für sich allein* keine Verfassungsgrundlage zur Erhebung öffentlicher Abgaben bildete. Die erwähnten Gebühren und sonstigen Einnahmen mussten sich auf eine entsprechende Sachkompetenz des Bundes stützen<sup>54</sup>. Für die sonstigen Einnahmen verwies Art. 42 lit. h aBV, der die Einnahmequellen des Bundes zusammenfasste, nicht auf weitere kompetenzbegründende Verfassungsbestimmungen, sondern auf die Gesetzgebung. Dadurch brachte die Bundesverfassung selbst zum Ausdruck, dass sich Bundeskompetenzen zur Einnahmenerzielung auch implizit aus Sachkompetenzen ergeben können. Auf eine entsprechende Zusammenfassung wurde in der neuen Bundesverfassung verzichtet, ohne dass damit eine materielle Änderung beabsichtigt war<sup>55</sup>.

42. Demzufolge kann aus den allgemeinen Bestimmungen der Bundesverfassung über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen kein genereller Ausschluss impliziter Kompetenzen zur Abgabenerhebung (unter Einschluss der Steuererhebung) oder zur Einnahmenerzielung abgeleitet werden. Ob er sich auf alle Arten von Steuern bezieht, ist deshalb durch einen Vergleich mit den Verfassungsbestimmungen zu beurteilen, welche dem Bund ausdrücklich bestimmte Steuererhebungskompetenzen zuweisen<sup>56</sup>. Ausserdem ist danach zu fragen, was sich aus dem Sinn des Verfassungsvorbehalts ergibt.

(5) *Massgeblichkeit des Eingriffs in das Steuersubstrat der Kantone*

43. Da die Sachkompetenzen dem Bund die Befugnis geben, auf die Bürger und ihr Verhalten im betreffenden Sachbereich Einfluss zu nehmen, kann sich eine besondere bundesstaatliche Zuständigkeitsabgrenzung für Abgaben letztlich nur auf die Möglichkeit zur Abschöpfung des Steuersubstrats bzw. auf den Spielraum der Kantone zur Ausgestaltung ihres eigenen Steuersystems beziehen. Die Bundesverfassung legt ein Augenmerk auf die Aufteilung der Kompetenzen zur Abschöpfung des Steuersubstrats, indem sie bestimmte Steuerarten dem Bund allein vorbehält<sup>57</sup> und bei anderen eine parallele Besteuerung durch Bund und Kantone zulässt.
44. Soweit die Begründung des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern in der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen liegt, erscheint der da-

<sup>53</sup> Bezüglich der Gebühren anderer Meinung: HÖHN, Aspekte, S. 220.

<sup>54</sup> HÖHN, aBV Art. 42 N 9 ff.

<sup>55</sup> Die Botschaft BV, S. 345, führt diesbezüglich aus: "Artikel 42 BV enthält eine Übersicht über die hauptsächlichen Einnahmequellen des Bundes. Er hat in erster Linie Orientierungscharakter und wird in dieser Form nicht mehr nachgeführt."

<sup>56</sup> Vgl. nachfolgend Abschnitt IV.B.6.a).

<sup>57</sup> Art. 134 BV.



mit verbundene *Eingriff in das kantonale Steuersubstrat* als massgebendes Kriterium. Auf dieses verweisen zahlreiche Autoren<sup>58</sup>.

45. Eine Lehrmeinung vertritt die These, dass ein unzulässiger Eingriff in das kantonale Steuersubstrat so lange nicht vorliege, als das Steuersubstrat durch die vom Bund erhobenen Abgaben nicht stärker beeinträchtigt wird als durch Verhaltensvorschriften, die er erlassen könnte. Vorausgesetzt wird gleichzeitig, dass die Abgabe im Rahmen einer Sachkompetenz des Bundes erhoben wird<sup>59</sup>.

(6) *Folgerung*

46. Die Massgeblichkeit des Eingriffs in das Steuersubstrat der Kantone bedeutet nicht, dass jedes Handlungsmittel des Bundes, welches das Steuersubstrat der Kantone vermindert (z.B. Zulassungsvoraussetzungen oder Verhaltensvorschriften), einer besonderen Ermächtigung in der Bundesverfassung bedürfte. Ein so umfassender Schutz kommt dem Steuersubstrat der Kantone nicht zu. Der Verfassungsvorbehalt erfasst unter diesem Gesichtspunkt nur Abgaben mit denen der Bund bezweckt, das Steuersubstrat abzuschöpfen, also fiskalisch motivierte Abgaben<sup>60</sup>.
47. Vorauszusetzen ist auch, dass die Abgaben zu einer merklichen Verminderung des Steuersubstrats führen, das den Kantonen verbleibt, oder dass ihr Spielraum zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems erheblich eingeschränkt wird. Andernfalls fehlt es am Schutzbedürfnis der Kantone. Dem entspricht, dass die Erwähnung der dem Bund unbestrittenermassen zustehenden Kompetenz zur Gebührenerhebung in der Verfassung lange Zeit wegen ihrer geringen Bedeutung unterblieb<sup>61</sup>.
48. Wird der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern mit der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen begründet, so liegen die wesentlichen Kriterien darin, ob mit der Steuer primär ein *fiskalischer Zweck* verfolgt wird und *wie stark die Steuer in das Steuersubstrat der Kantone eingreift* bzw. wie stark

---

<sup>58</sup> BEUSCH, S. 108; DIRIWÄCHTER, S. 212; FLEINER, S. 308 N 426, S. 311 N 439; FLEINER-GERSTER, aBV Art. 24<sup>septies</sup> N 78 f.; 311; HÖHN, Aspekte, S. 221; HÖHN/WALDBURGER, S. 88; JAAG/KELLER, S. 341; MORELL, BV Art. 74 N 16; OBERSON, taxes d'orientation, S. 156; SALADIN aBV Art. 3 N 128 ff.; VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 146 f. (dieser Autor weist mit Nachdruck darauf hin, dass sich der Sinn der Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben nicht völlig im Schutz der Steuerhoheit der Kantone erschöpfe, nennt aber den weiter gehenden Sinn dieser Unterscheidung bzw. des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern nicht); VALLENDER/JACOBS, S. 74. Anderer Ansicht: AUER, S. 177 f.

<sup>59</sup> FLEINER, S. 311 f. N 439 ff.

<sup>60</sup> HÖHN, aBV Art. 42 N 12, und HÖHN/WALDBURGER, S. 88, beziehen den Verfassungsvorbehalt auf die (klassischen) Fiskalsteuern.

<sup>61</sup> HÖHN, aBV Art. 42, S. 2 (Einleitung zur Entstehungsgeschichte).

sie den *Spielraum der Kantone zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems einschränkt*.

49. Wird eine Abgabe vom Verfassungsvorbehalt erfasst, bedeutet dies allerdings noch nicht ohne weiteres, dass sie nur gestützt auf eine besondere Ermächtigung in der Bundesverfassung erhoben werden kann. Vielmehr ist der Verfassungsvorbehalt den anderen Regelungen der Bundesverfassung, namentlich der im Hinblick auf die Erhebung einer bestimmten Abgabe betroffenen Sachkompetenz gegenüberzustellen<sup>62</sup>.

**c) *Sicherung der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung***

50. Eine weitere Meinung begründet den Verfassungsvorbehalt mit der Sicherung einer qualifizierten demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung<sup>63</sup>. Aus dem Verfassungsvorbehalt ergibt sich insofern eine verstärkte demokratische Mitwirkung, als eine Verfassungsänderung im Gegensatz zur Gesetzgebung obligatorisch dem Referendum untersteht<sup>64</sup>. Indem die wichtigsten Steuern des Bundes nur in klar begrenzter Höhe und teilweise nur befristet in die Verfassung aufgenommen wurden, wird diese qualifizierte Mitsprache des Volkes auf dem Weg des obligatorischen Verfassungsreferendums bei der Erhöhung oder Verlängerung der Bundessteuern sichergestellt<sup>65</sup>.
51. Dass für die Aufnahme einer Bestimmung in die Bundesverfassung ausserdem das Ständemehr notwendig ist, dient dem Ausgleich im Bundesstaat und somit der Wahrung der Rechte der Kantone. Das Erfordernis des Ständemehrs verweist somit auf die bereits behandelte Funktion bezüglich der Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Kantonen.
52. Die Bundesverfassung enthält primär grundlegend wichtige Bestimmungen (so genanntes materielles Verfassungsrecht)<sup>66</sup>. Wird der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern durch die Sicherung des demokratischen Einflusses begründet, so legt dies nahe, dass er sich nur auf wichtige Steuern bezieht, also auf Steuern, die einen grossen Teil der Bevölkerung betreffen und diesen erheblich belasten<sup>67</sup>. Auch kann das Bedürfnis nach einer intensivierten demokratischen Mitwirkung als geringer betrachtet werden, wenn ein besonderer Zurech-

<sup>62</sup> Vgl. nachfolgend Abschnitt 66.

<sup>63</sup> AUBERT, Notion, N 35.

<sup>64</sup> Art. 140 und 141 BV.

<sup>65</sup> AUBERT, Notion, N 35.

<sup>66</sup> AUBERT, Notion, N 7.

<sup>67</sup> KAPPELER, S. 101 f., stellt für die Kostenanlastungssteuern auf den Abgabenertrag ab (der sich ja aus der Anzahl der Abgabepflichtigen und der durchschnittlichen Abgabenhöhe ergibt).

nungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe besteht.

53. Auch im Fall der Begründung des Verfassungsvorbehalts mit qualifizierten demokratischen Mitwirkungsrechten gilt – wie weiter vorn ausgeführt<sup>68</sup> – dass aus den allgemeinen Bestimmungen der Bundesverfassung über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen kein genereller Ausschluss impliziter Kompetenzen zur Abgabenerhebung abgeleitet werden kann und sich die Konkretisierung des Verfassungsvorbehalts somit aus der Zuweisung bestimmter Steuererhebungskompetenzen an den Bund ergibt.

**d) *Begrenzung der Staatstätigkeit des Bundes***

54. Gelegentlich wird der Verfassungsvorbehalt mit der durch ihn bewirkten Begrenzung der Steuereinnahmen und damit der Staatstätigkeit des Bundes begründet<sup>69</sup>. Nach einem Autor manifestiert sich hier „ein tief verwurzeltes Misstrauen von Volk und Kantonen gegenüber dem Bund, dem man die zur Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Mittel nicht generell, sondern nur lediglich ‚proportioniert‘ und limitiert zugehen“ wolle<sup>70</sup>. In diese Richtung gehen auch Argumente, wonach gewisse Kausalabgaben, wie namentlich Vorzugslasten und Ersatzabgaben, ebenfalls dem Verfassungsvorbehalt zu unterstellen seien, weil diese und Steuern gegenseitig (als Einnahmequellen) substituierbar seien<sup>71</sup>.
55. Soweit ersichtlich legen die Autoren, welche den Sinn des Verfassungsvorbehalts in der Begrenzung der Staatstätigkeit des Bundes sehen, nicht dar, ob sich dieser Sinn auf den Willen des historischen Verfassungsgebers stützen lässt oder auf welche anderen Methoden der Verfassungsauslegung sie sich stützen.
56. Gegen diese Argumentation spricht, dass Einnahmen des Bundes aus anderen Quellen wie Vermögenserträge oder Verwaltungsgebühren keiner solchen Beschränkung unterworfen sind. Auch besteht keine vergleichbare Begrenzung einer Finanzierung der Staatstätigkeit durch Verschuldung. Sodann ist die Kontrolle über das Ausmass der Staatstätigkeit – soweit sie sich über die Finanzkompetenzen beeinflussen lässt – durch die Budgetkompetenz der Bundesversammlung – also gerade nicht Volk und Ständen – übertragen<sup>72</sup>. U.E. ist

<sup>68</sup> Vorn Abschnitt IV.B.4.b)(4).

<sup>69</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 339, Fn 1, S. 351; HÖHN, Aspekte, S. 221; VALLENDER, Besteuerungsbefugnisse, S. 33 ff..

<sup>70</sup> REICH, Vorbemerkungen zu Art. 1 / 2, N 5.

<sup>71</sup> HÖHN, Aspekte, S. 220 ff.; VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 147.

<sup>72</sup> Art. 167 BV.

es deshalb zweifelhaft, ob der Sinn des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern in der Begrenzung der Staatstätigkeit des Bundes gesehen werden kann.

57. Wenn man dieser Argumentation aber folgt, so liegt das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung von Abgaben, die dem Verfassungsvorbehalt unterstehen, und solchen, die ihm nicht unterstehen, im *Ertrag*, den sie für die Verwendung durch den Bund generieren. Somit fallen Erträge nicht in Betracht, die der Bevölkerung zurückerstattet oder den Kantonen zugewiesen werden<sup>73</sup>. Aus dieser Argumentation folgt, dass für die Anwendbarkeit des Verfassungsvorbehalts entscheidend ist, dass der *Hauptzweck*<sup>74</sup> der Abgabe darin besteht, einen erheblichen Ertrag für die Bundeskasse zu generieren. Abgaben mit nur geringen Erträgen erscheinen auch in diesem Argumentationszusammenhang als nicht verfassungswürdig<sup>75</sup>. Zumindest in diesem Rahmen wären auch bei einer Begründung des Verfassungsvorbehalts mit der Begrenzung der Staatstätigkeit implizite Kompetenzen zur Abgabenerhebung nicht ausgeschlossen.
58. Das vorne erwähnte Argument der Substituierbarkeit von Steuern und gewissen Kausalabgaben wird vor allem zur Stützung des Postulats nach einer Ausdehnung des Verfassungsvorbehaltes auf gewisse kostenunabhängige Kausalabgaben benutzt<sup>76</sup>. Die damit vorgenommene Anknüpfung des Verfassungsvorbehalts am Ertrag zu Gunsten der Bundeskasse lässt aber auch einen entgegengesetzten Schluss zu: Abgaben mit relativ geringem Ertrag erscheinen unter diesem Aspekt nicht als verfassungswürdig und wären demnach einer Abstützung kraft Sachzusammenhangs auf eine Sachkompetenz des Bundes zugänglich, auch wenn sie voraussetzungslos geschuldet und somit grundsätzlich als Steuern zu qualifizieren sind. Keine Rolle spielt jedoch bei dieser Argumentation, ob der Abgabenertrag zweckgebunden verwendet wird oder ob er in die allgemeine Bundeskasse fällt.

**e) *Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates***

59. Eine weitere Begründung für den Verfassungsvorbehalt besteht im Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates, welche zu einer finanziellen Belastung der Bürger führen<sup>77</sup>. Zweifellos greifen Steuern in Vermögenswerte der Bürger ein. Auch zahlreiche andere hoheitliche Massnahmen greifen in die Rechte, namentlich auch in die Freiheitsrechte der Bürger ein. Solche Massnahmen

<sup>73</sup> HÖHN/WALDBURGER, S. 7.

<sup>74</sup> Vgl. BEUSCH, S. 101 für Lenkungsabgaben; HÖHN, Aspekte, S. 221 für Ausgleichs- bzw. Ersatzabgaben; OBERSON, taxes d'orientation, S. 83 für Lenkungsabgaben.

<sup>75</sup> Vgl. vorn Ziff. 47.

<sup>76</sup> HÖHN, Aspekte, S. 220 ff.; VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 147.

<sup>77</sup> BEUSCH, S. 107 f.; BENZ, S. 250 ff.; SALADIN, aBV Art. 3 N 129.

können sich aus Sachkompetenzen des Bundes ableiten und unter Umständen wesentlich schwerwiegender sein als die Erhebung einer Steuer. So wird aus Art. 87 BV, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz u.a. über den Eisenbahnverkehr zuteilt, die Kompetenz abgeleitet, diesen gesamten Wirtschaftszweig zu monopolisieren; der Bund wäre damit befugt, diesen Wirtschaftszweig auch ausschliesslich selber zu betreiben und damit Einnahmen zu erzielen. Gestützt auf seine Kompetenz im Bereich des Zivilrechts<sup>78</sup> regelt der Bund auch den Kinderschutz und den Entzug der elterlichen Gewalt. Zu diesen schwer wiegenden Eingriffen wird der Bund nicht speziell und ausdrücklich ermächtigt – er stützt sich dafür auf seine Sachkompetenzen im Bereich der Eisenbahnen und des Zivilrechts. Die genannten impliziten Kompetenzen sind nicht bestritten. Die Bundesverfassung ist also offensichtlich nicht so strukturiert, dass für alle besonders schwer wiegenden Eingriffe in die Rechte des Bürgers einer spezifischen und ausdrücklichen Ermächtigung des Bundes in der Bundesverfassung bedürften.

60. Der Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates erfolgt vielmehr im Rahmen des Grundrechtsschutzes. Die Grundrechte sind in Art. 7–34 BV verankert. Gemäss Art. 36 BV bedarf ihre Einschränkung einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwer wiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen<sup>79</sup>. Aus der Eigentumsgarantie<sup>80</sup> wird namentlich das Verbot der konfiskatorischen Besteuerung abgeleitet<sup>81</sup>. Ein für den Schutz des Bürgers im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung wesentliches Grundrecht stellt ausserdem der Grundsatz der Rechtsgleichheit<sup>82</sup> dar<sup>83</sup>.
61. Dass nach der Rechtsprechung und der überwiegenden Lehre fiskalische Interessen im Gegensatz zu anderen öffentlichen Interessen keine Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen vermögen, ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass nach dieser Rechtsprechung und Lehre die Besteuerung nicht in den Schutz der Eigentumsgarantie fällt, solange sie nicht konfiskatorisch ist. Wäre hingegen die Besteuerung generell auf ihre Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie zu prüfen, müssten auch fiskalische Interessen zu ihrer Rechtfertigung zugelassen werden<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 122 BV.

<sup>79</sup> Art. 36 BV.

<sup>80</sup> Art. 26 BV.

<sup>81</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 29.

<sup>82</sup> Art. 8 BV.

<sup>83</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 26 ff.

<sup>84</sup> MÜLLER, Grundrechte, S. 608, insbesondere Fn 90.

62. Der Verfassungsvorbehalt für die Steuererhebung durch den Bund kann somit nicht mit dem Schutz der Individuen vor Steuerbelastung im Sinne des Grundrechtsschutzes begründet werden.

*f) Zwischenergebnis*

63. Als Begründung des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern steht somit die Funktion dieser Regel im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund.
64. Ob im Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern auch noch eine Funktion im Hinblick auf eine qualifizierte demokratische Kontrolle (obligatorisches Referendum) des Umfangs der Aufgabenerfüllung durch den Bund bzw. eine Begrenzung der Staatstätigkeit des Bundes zu sehen ist, muss hier nicht abschliessend beurteilt werden. Diesen Funktionen kommt im Verhältnis zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen höchstens eine untergeordnete Bedeutung zu.
65. Als nicht stichhaltig erweist sich das Argument, der Verfassungsvorbehalt diene dem Schutz des Bürgers vor staatlichen Eingriffen.
66. Liegt der Sinn des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen, so erfasst er Steuern mit primär *fiskalischem Zweck*, wobei im Einzelfall massgebend ist, *wie stark die Steuer in das Steuersubstrat der Kantone eingreift* oder bzw. *wie stark deren Spielraum zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems eingeschränkt wird*.
67. Sofern daneben auch die Sicherung der demokratischen Mitsprache bzw. die Begrenzung der Staatstätigkeit als Funktionen des Verfassungsvorbehalts angesehen werden, sind auch die *Allgemeinheit der Abgabenerhebung* und die *Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen* bzw. die *Höhe des Ertrags* (untergeordnet) massgebliche Gesichtspunkte. Auch in diesem Argumentationszusammenhang bezieht sich der Verfassungsvorbehalt nur auf Abgaben, die primär bezwecken, einen erheblichen Ertrag für den Bund zu generieren, die also einen fiskalischen Hauptzweck haben.
68. Wird eine Abgabe vom Verfassungsvorbehalt erfasst, bedeutet dies allerdings noch nicht ohne weiteres, dass sie nur gestützt auf eine besondere Ermächtigung in der Bundesverfassung erhoben werden kann. Vielmehr ist der Verfassungsvorbehalt den anderen Regelungen der Bundesverfassung, namentlich

der im Hinblick auf die Erhebung einer bestimmten Abgabe betroffenen Sachkompetenz gegenüberzustellen<sup>85</sup>.

## 5. Abwägung mit der konkret involvierten Sachkompetenz

69. Der Verfassungsvorbehalt für Steuern des Bundes ist keine Regel, die absolute Geltung beanspruchen könnte. Weiter vorne wurde gezeigt, dass Art. 3 und Art. 42 BV nicht für jedes einzelne Handlungsmittel des Bundes einer spezifischen Verfassungsgrundlage verlangen<sup>86</sup>; die Sachkompetenzen umfassen somit grundsätzlich auch die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsmittel. Diesem grundsätzlich weiten Umfang der Sachkompetenzen tritt der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern gegenüber und drängt sie im Bereich des Abgaberechts zurück. Ob eine konkrete Abgabe dem Verfassungsvorbehalt untersteht, ist durch wertende Abwägung beider Prinzipien zu bestimmen<sup>87</sup>.
70. Je stärker eine Abgabe für die Aufgabenerfüllung erforderlich bzw. durch diese bedingt und mit dieser verbunden ist, desto eher muss angenommen werden, dass sie von der entsprechenden Sachkompetenz mitumfasst wird. Elemente, welche eine Abgabe mit der Sachkompetenz verbinden, sind beispielsweise ausserfiskalische Zwecke wie namentlich bei Lenkungsabgaben, die zweckgebundene Verwendung des Abgabenertrages oder ein besonderer Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe.
71. Je stärker die Abgabe aber in das kantonale Steuersubstrat eingreift, je grösser der Kreis der Abgabepflichtigen und die Belastung des Einzelnen bzw. je grösser der Gesamtertrag der Abgabe für den Bund ist, desto eher ist eine spezifische Verfassungsgrundlage vorauszusetzen.

## 6. Verfassungspraxis

### a) *Ausdrückliche Steuererhebungskompetenzen in der Bundesverfassung*

72. Ein Blick in die Steuerpraxis des Bundes soll im Folgenden illustrieren, wie komplex sich die verfassungsrechtliche Situation im Abgaberecht präsentiert.

---

<sup>85</sup> Vgl. nachfolgend Abschnitt IV.B.5.

<sup>86</sup> Vgl. vorn Ziff. 32 ff.

<sup>87</sup> MORELL, BV Art. 74 N 16; VALLENDER/JACOBS, S. 74.

73. Bei den in der Bundesverfassung geregelten Abgaben handelt es sich mit wenigen Ausnahmen um Steuern, die einen erheblichen Ertrag generieren<sup>88</sup>, deren Hauptzweck fiskalisch ist<sup>89</sup> und bei denen in der Regel kein oder nur ein sehr schwacher Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe besteht<sup>90</sup>.
74. Abweichungen davon stellen die Militärflichtersatzabgabe dar, welche primär einen Ausgleichszweck verfolgt<sup>91</sup> und teilweise die Zölle, soweit sie im Einzelfall vorrangig durch einen Lenkungszweck motiviert sind<sup>92</sup>.

**b) *Steuern ohne spezielle Verfassungsgrundlage in der Gesetzgebungspraxis***

75. Den in der Bundesverfassung vorgesehenen Abgaben stehen verschiedene Abgaben gegenüber, welche der Bund erhebt, ohne dass sie auf einer ausdrücklichen und speziellen Ermächtigung zur Abgabenerhebung in der Bundesverfassung beruhen.
76. Dazu gehören die bereits erwähnten Kausalabgaben, Abgaben also, die auf Individualadäquanz beruhen und in der Regel einen fiskalischen Zweck verfolgen.
77. Sodann kennt das schweizerische Recht seit langem zahlreiche insbesondere wirtschaftspolitisch motivierte Sonderabgaben, die weder dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip entsprechen, noch auf Individualadäquanz beruhen. Solche Abgaben werden in der Regel als Steuern qualifiziert, wenn es sich nicht um reine Lenkungsabgaben handelt<sup>93</sup>. Sie sind allerdings in der Regel nicht fiskalisch motiviert<sup>94</sup>. Eine Vielzahl solcher Abgaben weist (bzw. wies) keine spezifische Verfassungsgrundlage auf, welche den Bund zur Erhebung dieser Abgabe ausdrücklich ermächtigt hätte<sup>95</sup>. Diese Abgaben wurden also in langjähriger Praxis des Bundesgesetzgebers auch ohne spezifische Ermächtigung in der Bundesverfassung als verfassungskonform betrachtet. Solche Abgaben kommen beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft und des Umweltschutzes vor<sup>96</sup>. Daneben gibt es auch einige Abgaben mit fiskalischem

<sup>88</sup> KAPPELER, S. 101 f.

<sup>89</sup> HÖHN/WALDBURGER, S. 89 f.

<sup>90</sup> KAPPELER, S. 102.

<sup>91</sup> MEYER, BV Art. 59 N 11; sie ist als Kausalabgabe zu qualifizieren (VALLENDER, Besteuerungsbefugnisse, S. 25).

<sup>92</sup> VALLENDER, BV Art. 133 N 7 f.

<sup>93</sup> Vgl. vorn Abschnitt IV.B.1.

<sup>94</sup> BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 41 ff.

<sup>95</sup> Beispiele bei: AUER, S. 92 ff., BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 72 ff.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 343 ff., S. 347; EIDGENÖSSISCHE JUSTIZABTEILUNG, S. 150 ff; FLEINER, S. 306 ff.

<sup>96</sup> AUER, S. 91 ff.; BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 59 ff.; JAAG/KELLER, S. 325 f.; KAPPELER, S. 102.



Zweck, wie etwa der Unfallverhütungsbeitrag nach dem Unfallverhütungsbeitragsgesetz<sup>97</sup>, die Aufsichtsabgaben im Banken- und Versicherungsbereich<sup>98</sup> und die Abgabe zur Sanierung von Altlasten gemäss Art. 32e USG<sup>99</sup>. Der Ertrag dieser Abgaben ist im allgemeinen relativ gering, einzelne Abgaben im Landwirtschaftsbereich erreichten jedoch auch Erträge in dreistelliger Millionenhöhe<sup>100</sup>.

78. Die Zulässigkeit solcher Abgaben ist in der Literatur teilweise umstritten<sup>101</sup>. Die Gründe für die Ausnahme solcher Steuern vom Verfassungsvorbehalt werden in der Literatur unterschiedlich dargestellt:
- Eine Auffassung geht dahin, dass Abgaben dann vom Verfassungsvorbehalt ausgenommen sind, wenn sie nicht nur der Deckung des Finanzbedarfs des Gemeinwesens, sondern auch *ausserfiskalischen Zwecksetzungen* dienen<sup>102</sup>.
  - Eine andere Auffassung stellt auf den *Lenkungszweck* solcher Abgaben ab und verlangt dementsprechend (nur) eine Sachkompetenz, welche den Lenkungszweck abdeckt, sowie die Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit bzw. eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, davon abzuweichen<sup>103</sup>.
  - Eine neuerdings publizierte Auffassung sieht eine Begründung für die Ausnahme bestehender bundesrechtlicher Abgaben vom Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern darin, dass bei gewissen Abgaben ein *besonders starker Zurechnungszusammenhang* zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe besteht<sup>104</sup>.
79. Ein besonderer Zurechnungszusammenhang im Sinne der letztgenannten Auffassung wird angenommen, wenn Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck bzw. dem Kreis der Personen vorliegt, denen die Abgabeverwendung zu Gute kommt. Der Zurechnungszusammenhang muss nicht das Mass der Individualadäquanz erreichen, sonst würde eine ebenfalls ohne Verfassungsvorbehalt zulässige Kausalabgabe vorliegen. Er muss jedoch enger sein, als bei den Kostenanlastungssteuern, bei welchen nur ein schwacher Zurechnungszusammenhang besteht. So wird der Zurechnungszusammenhang beim Treibstoffzollzuschlag, der für die Stras-

---

<sup>97</sup> SR 741.81.

<sup>98</sup> VPB 64.25, S. 343 ff.

<sup>99</sup> KAPPELER, S. 102.

<sup>100</sup> KAPPELER, S. 103.

<sup>101</sup> DIRIWÄCHTER, S. 178 ff.

<sup>102</sup> AUER, S. 178; EIDGENÖSSISCHE JUSTIZABTEILUNG, S. 149; RHINOW/BIAGGINI, S. 8 und 12. DIRIWÄCHTER, S. 187 ff, verlangt ausserdem eine Verhältnismässigkeitsprüfung.

<sup>103</sup> BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 102 ff.

<sup>104</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 354, S. 359.

senverkehrskosten zweckgebunden ist, deshalb als ungenügend erachtet, weil er auch von Treibstoffverbrauchern erhoben wird, die den Treibstoff nicht auf der Strasse verbrauchen<sup>105</sup>. Als Beispiele von Abgaben mit besonderem Zurechnungszusammenhang werden die Aufsichtsabgaben im Banken- und Versicherungsbereich sowie der Beitrag an die Unfallverhütung im Strassenverkehr genannt.

*c) Die Nationalstrassenabgabe im Besonderen*

80. Die mit der Veloabgabe in verschiedener Hinsicht vergleichbare Nationalstrassenabgabe gemäss Art. 86 Abs. 2 BV wird überwiegend als Steuer mit fiskalischem Zweck beurteilt<sup>106</sup>. Als Grund dafür wird unter anderem die pauschalierte Abgabenerhebung ohne Berücksichtigung des Ausmasses der Strassenbenützung angegeben. Die diesbezügliche Äusserung in der Botschaft des Bundesrates wird aber dadurch relativiert, dass der bundesrätliche Vorschlag bewusst auf eine Zweckbindung verzichtet hatte<sup>107</sup>. Im Bericht der Kommission des Nationalrates wird ebenfalls dargelegt, dass aus finanzpolitischen Überlegungen auf eine Zweckbindung verzichtet werden sollte<sup>108</sup>.
81. In der parlamentarischen Beratung und im Schrifttum wurde aber schon bezüglich der Nationalstrassenabgabe gemäss Art. 36<sup>quinquies</sup> BV in der Fassung gemäss Volksabstimmung vom 26. Februar 1984 auch der Gebührencharakter dieser Abgabe geltend gemacht. Dies wurde namentlich damit begründet, dass die Autobahnvignette das Recht verleihe, die Nationalstrassen für ein Jahr zu benutzen. Somit erbringe die öffentliche Hand eine Gegenleistung, weshalb eine Kausalabgabe anzunehmen sei<sup>109</sup>.
82. Die Zweckbindung wurde in der Fassung gemäss Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 eingeführt. In seiner Botschaft betonte der Bundesrat, dass die Zweckbindung deshalb eingeführt werde, weil damit der Gebührencharakter unterstrichen werde<sup>110</sup>. Die Botschaft äussert sich nicht dazu, weshalb trotz des angenommenen Gebührencharakters eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage notwendig war. Nahe liegend ist, dass der Grund darin lag, dass die

<sup>105</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 355 f.

<sup>106</sup> Botschaft Autobahnvignette, BBl 1980 Bd. I, S. 1113 ff., S. 1150; HÖHN/VALLENDER, aBV Art. 36<sup>quinquies</sup> N 3.

<sup>107</sup> Botschaft Autobahnvignette, BBl 1980 Bd. I, S. 1113 ff., S. 1150. Anzumerken ist, dass der Bundesrat seinen auftragsgemäss unterbreiteten Vorschlag zu einer Autobahnvignette zur Ablehnung empfahl.

<sup>108</sup> Parlamentarische Initiative Autobahngebühren, Bericht der Kommission des Nationalrates vom 10. Juli 1981, BBl 1981 Bd. II, S. 1422 ff., S. 1436 f.

<sup>109</sup> BUOB, S. 70 ff.; Kritik bei HÖHN/VALLENDER, aBV Art. 36<sup>quinquies</sup> N 4.

<sup>110</sup> Botschaft Neugestaltung Strassenbenützungsgeldern, BBl 1992, Bd. II, S. 729 ff., S. 743.

Bestimmung als Abweichung vom Grundsatz der Gebührenfreiheit der Strassenverkehrs betrachtet wurde<sup>111</sup>.

**d) Zusammenfassung**

83. Es ergibt sich kein vollständig einheitliches Bild bezüglich der in der Verfassungs- und Gesetzgebungspraxis zum Ausdruck kommenden Kriterien für die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Ermächtigung des Bundes zur Abgabenerhebung. Dies ist verständlich, da der Entscheid, ob eine Regelung in die Verfassung aufgenommen wird, nicht nur von der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage abhängt, sondern auch von anderen Umständen und Zufälligkeiten<sup>112</sup>. Immerhin lassen sich folgende Grundzüge erkennen:
- In die Verfassung ausdrücklich aufgenommen wurden Abgaben, die einen *fiskalischen Zweck* verfolgen, einen *hohen Ertrag* abwerfen und somit *stark in das Steuersubstrat der Kantone eingreifen*, und die meist *keinen oder nur einen sehr schwachen Zurechnungszusammenhang* zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe aufweisen.
  - Umgekehrt wurden in der Verfassungspraxis ohne ausdrückliche Ermächtigung zur Abgabenerhebung in der Bundesverfassung Abgaben zugelassen, die hauptsächlich einen *nichtfiskalischen Zweck* verfolgen, wie namentlich die Lenkungsabgaben.
  - Ohne spezielle Ermächtigung in der Bundesverfassung werden sodann Abgaben mit *fiskalischem Zweck* erhoben, die in einem *besonders engen Zusammenhang zu einer Sachkompetenz* stehen, indem sie einen besonderen Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe aufweisen. Der Zurechnungszusammenhang kann den Grad der Individualadäquanz erreichen (Kausalabgaben) oder in einer besonders ausgeprägten Gruppenadäquanz bestehen (z.B. Unfallverhütungsbeitrag; Aufsichtsabgaben im Banken- und Versicherungsbereich).
  - Bei Abgaben des Bundes, die ohne ausdrückliche Ermächtigung zur Abgabenerhebung in der Bundesverfassung erhoben werden, ist der *Ertrag* und

<sup>111</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 24; SCHAFFHAUSER, N 19; in diesem Sinne auch HÖHN/VALLENDER, aBV Art. 36<sup>quinquies</sup> N 7. BGE 99 Ia 236 E. 2b führt entsprechend aus, der (historische) Verfassungsgeber habe mit Art. 37 Abs. 2 aBV insbesondere Benutzungsgebühren für Nationalstrassen nach ausländischem Vorbild verhindern wollen.

<sup>112</sup> AUBERT, Notion, N 8, 35; RHINOW, Verfassungsrecht, 28 ff.

damit der Eingriff in das kantonale Steuersubstrat in der Regel *klein*, ausnahmsweise mittelgross.

84. Die Verfassungs- und Gesetzgebungspraxis bestätigt somit, dass nebst Kausalabgaben und reinen Lenkungsabgaben unter gewissen Voraussetzungen auch fiskalisch motivierte, als Steuern zu qualifizierende Abgaben vom Verfassungsvorbehalt ausgenommen sind. Sie bestätigt, dass für die Ausnahme von Steuern vom Verfassungsvorbehalt deren Ertrag bzw. der Eingriff in das kantonale Steuersubstrat eine Rolle spielt sowie der Zusammenhang mit einer Sachkompetenz des Bundes. Steuern mit einem hohen Ertrag und damit einem erheblichen Eingriff in das kantonale Steuersubstrat unterstehen immer dem Verfassungsvorbehalt.

## 7. Fazit

85. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Sinn des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern zumindest hauptsächlich in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen liegt. Für die Anwendbarkeit des Verfassungsvorbehalts auf Steuern mit fiskalischem Hauptzweck erweisen sich der *Eingriff in das Steuersubstrat* der Kantone und die *Einschränkung ihres Spielraums zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems* als die vorrangigen Kriterien.
86. Allenfalls kommen mit untergeordneter Bedeutung auch die Sicherung der demokratischen Mitsprache bzw. die Begrenzung der Staatstätigkeit als Funktionen des Verfassungsvorbehalts in Frage. Sofern man dies annimmt, sind auch die *Allgemeinheit der Abgabenerhebung* und die *Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen* bzw. die *Höhe des Ertrags* (untergeordnet) massgebliche Gesichtspunkte. In diesem Argumentationszusammenhang bezieht sich der Verfassungsvorbehalt nur auf Abgaben, die primär bezwecken, einen erheblichen Ertrag für den Bund zu generieren, die also einen fiskalischen Hauptzweck haben.
87. Die Charakterisierung der Abgabe bezüglich Voraussetzungslosigkeit und fiskalischem Zweck ist somit für sich allein nicht entscheidend.
88. Der Verfassungsvorbehalt bezieht sich nur auf Abgaben, die unter den vorgeannten Gesichtspunkten als bedeutsam erscheinen. Geringfügige Abgaben, die das Steuersubstrat der Kantone und deren Spielraum zur Ausgestaltung des Steuersystems nicht merklich beeinträchtigen, fallen nicht unter den Verfassungsvorbehalt.

89. Sofern eine Funktion des Verfassungsvorbehalts bezüglich der Sicherung der demokratischen Mitsprache bzw. in der Begrenzung der Staatstätigkeit anerkannt wird, fallen nur jene Abgaben nicht unter den Verfassungsvorbehalt, die ausserdem bloss einen *geringen Ertrag für den Bund generieren* und *den Einzelnen nur wenig belasten*. Je ausgeprägter die Allgemeinheit der Abgabenerhebung ist, desto eher fällt sie unter den Verfassungsvorbehalt.
90. Der Verfassungsvorbehalt nach den genannten Kriterien tritt, wenn er für eine konkrete Abgabe zur Anwendung kommt, in *Konkurrenz zur Sachkompetenz*, auf welche sich diese Abgabe stützen soll. Ein enger Bezug zur Sachkompetenz kann auf Grund eines primär ausserfiskalischen Zwecks oder bei fiskalischer Zwecksetzung auf Grund eines starken Zurechnungszusammenhangs zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe bestehen. Letzteres setzt eine Zweckbindung der Abgabe voraus. Ob der Verfassungsvorbehalt für eine konkrete Steuer greift, ist in wertender Abwägung zwischen diesem und der Sachbereichskompetenz zu bestimmen<sup>113</sup>.

### C. Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs

91. Unter Vorbehalt abweichender Regelungen in der Bundesverfassung<sup>114</sup> und von Ausnahmen, welche die Bundesversammlung bewilligt, ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei (Art. 82 Abs. 3 BV). Diese Bestimmung ist im Verhältnis zur Bundeskompetenz für den Strassenverkehr und zu einer allenfalls noch zu schaffenden Grundsatz- und Förderzuständigkeit für den Veloverkehr die speziellere<sup>115</sup>.
92. Die Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs geht auf die Abschaffung der Strassen- und Brückenzölle zurück<sup>116</sup>. Sie hat den Zweck, jede fiskalische Behinderung des freien Verkehrs zu Fuss und mit Fahrzeugen auf den im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Strassen auszuschliessen<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> DIRIWÄCHTER, S. 133 und 146 f.

<sup>114</sup> Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV), Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette, Art. 86 Abs. 2 BV).

<sup>115</sup> Zum Verhältnis zu den Querschnittbestimmungen über Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und Umweltschutz (Art. 74 BV) vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 43, wonach der Ausschluss von Strassenbenützungsgebühren die spezieller Vorschrift sei, weshalb den Zielen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes im Bereich des Strassenverkehrs – unter Vorbehalt der Ausnahmebestimmungen in Art. 82 Abs. 3 BV selbst – auf andere Weise als durch Strassenbenützungsgebühren Nachachtung verschafft werden müsse.

<sup>116</sup> BEUSCH, S. 148; MEIER, S. 190.

<sup>117</sup> BGE 89 I 533 E. 4c; HAAS, S. 26; MEIER, S. 190.

93. Art. 82 Abs. 3 BV ist ohne inhaltliche Änderung aus Art. 37 Abs. 2 aBV hervorgegangen. Er schliesst wie schon Art. 37 Abs. 2 aBV jede Gebühr für den gemeinverträglichen Verkehr auf Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung aus<sup>118</sup>. Zum Verkehr im Rahmen des Gemeingebrauchs gehört nach der Praxis auch das kurzfristige Parkieren soweit es gemeinverträglich ist, weshalb dafür höchstens eine Kontrollgebühr verlangt werden darf<sup>119</sup>. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verbietet Art. 82 Abs. 3 BV bzw. Art. 37 Abs. 2 aBV nicht nur Weg- und Brückengelder oder Durchgangsgebühren, sondern schliesst die Erhebung jeder Gebühr für den Verkehr auf Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung und des Gemeingebrauchs aus<sup>120</sup>.
94. Im Hinblick auf die Ausstellung einer zur Befahrung einer Strasse erforderlichen Bewilligung hielt das Bundesgericht fest, dass es auf die Bezeichnung der Abgabe und auf ihre formale Ausgestaltung nicht ankomme – massgebend ist der materielle Charakter der Abgabe<sup>121</sup>.
95. Nicht als Benützungsg Gebühr im Sinne dieser Verfassungsbestimmung gilt die Fahrzeugsteuer, da sie als Besitzsteuer aufgefasst und unabhängig von der tatsächlichen Benützung der Strassen erhoben wird<sup>122</sup>. Allerdings weist die Motorfahrzeugsteuer auch Gebührenelemente auf<sup>123</sup>. Ausgeschlossen sind somit alle Abgaben, welche für die *Benutzung* einer Strasse zu entrichten sind<sup>124</sup>. Abgaben, die nicht als Benützungsg Gebühr konzipiert sind, verstossen nicht gegen Art. 82 Abs. 2 BV<sup>125</sup>. Dementsprechend lautet Art. 105 Abs. 1 SVG: "Das Recht der Kantone zur Besteuerung der Fahrzeuge und zur Erhebung von Gebühren bleibt gewahrt. Kantonale Durchgangsgebühren sind jedoch nicht zulässig."
96. Für die Nationalstrassenabgabe wurde eine spezielle Verfassungsgrundlage als erforderlich erachtet, da sie nicht unter den in Art. 37 Abs. 2 aBV vorbehaltenen Ausnahmen falle<sup>126</sup>. Worin der massgebliche Unterschied zu den Motorfahrzeugsteuern besteht, wird in der Botschaft nicht begründet<sup>127</sup>. In der Literatur wird das Erfordernis einer Verfassungsgrundlage für die Nationalstras-

---

<sup>118</sup> BGE 122 I 279 E. 2b.

<sup>119</sup> BGE 122 I 279 E. 2.

<sup>120</sup> BGE 89 I 533 E. 4a.

<sup>121</sup> Bundesgerichtsentscheid vom 17. März 1976, ZBI 1976, S. 355.

<sup>122</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 223; HAAS, S. 26; LENDI, aBV Art. 37 N 21; RUCH, Öffentliche Werke, N 16.

<sup>123</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 223; RUCH, Öffentliche Werke, N 16 Fn 28.

<sup>124</sup> Vgl. auch MEIER, S. 190 ff.

<sup>125</sup> KAPPELER, S. 122; LENDI, aBV Art. 37 N 24.

<sup>126</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 24; SCHAFFHAUSER, N 19; in diesem Sinne auch HÖHN/VALLENDER, aBV Art. 36<sup>quinquies</sup> N 7.

<sup>127</sup> Botschaft Neugestaltung Strassenbenützungsgabgaben, BBl 1992, Bd. II, S. 729 ff.

senabgabe damit begründet, dass diese generelle Benützungsabgabe für eine bestimmte Strassenkategorie weder einen Sonderfall im Sinne von Art. 37 Abs. 2 aBV darstelle, noch auf Art. 36<sup>ter</sup> abgestützt werden könne<sup>128</sup>.

97. In BGE 99 Ia 236 wurde die waadtländische Spikes-Taxe als Steuer qualifiziert, da ihr im Gegensatz zu Kausalabgaben die staatliche Gegenleistung fehle. Es handle sich um eine Abgabe, welche die gleiche Natur habe wie die Motorfahrzeugsteuer und deshalb nicht gegen die Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs verstosse. An dieser Qualifikation ändere nichts, dass die Benützung der Strassen nur nach Bezahlung dieser Abgabe zulässig sei<sup>129</sup>.
98. Die Veloabgabe soll ebenso wie die Motorfahrzeugsteuer und die Spikes-Taxe für das ganze Gebiet der Schweiz nur einmal erhoben werden. Sie beeinträchtigt deshalb den von Art. 82 Abs. 3 BV angestrebten freien Verkehr ebenso wenig wie diese. Somit verstösst die Veloabgabe nicht gegen die Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs.
99. Das zu den Bilateralen Verträgen gehörenden Landverkehrsabkommen<sup>130</sup> hindert die Einführung der Veloabgabe nicht. Sofern dieses Abkommen überhaupt auf Fahrräder Anwendung finden sollte<sup>131</sup>, belässt das Abkommen gemäss Art. 38 Abs. 5 die Freiheit zur Erhebung von Gebühren von Fahrzeugen mit höchstzulässigem Gesamtgewicht unter 12 Tonnen.

## D. Beurteilung der Veloabgabe

### 1. Sachkompetenz

100. Die Veloabgabe würde sich auf eine noch zu schaffende Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung und Förderung im Bereich des Veloverkehrs stützen. Bei Grundsatzgesetzgebungskompetenzen verbleibt die detaillierte Regelung der Materie grundsätzlich bei den Kantonen<sup>132</sup>. Insbesondere sind die Kantone

<sup>128</sup> LENDI, aBV Art. 37 N 24; SCHAFFHAUSER, N 19.

<sup>129</sup> BGE 99 Ia 236 E. 2.

<sup>130</sup> 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).

<sup>131</sup> Der Wortlaut ist diesbezüglich nicht klar. Gemäss Art. 2 gilt das Abkommen für den bilateralen Güter- und Personenverkehr auf der Strasse. Dies würde – nach dem Wortlaut – die Fahrräder einschliessen. Als Fahrzeuge im Sinne des Abkommens gelten gemäss dessen Art. 3 jedoch nur Kraftfahrzeuge und Fahrzeugkombinationen.

<sup>132</sup> Vgl. Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Abschnitt V.B.3.c.

grundsätzlich für den Vollzug und damit auch für die Finanzierung zuständig. Die Erforderlichkeit der Veloabgabe ergibt sich somit nicht aus der Grundsatzgesetzgebungskompetenz<sup>133</sup>.

101. Zu den Förderungskompetenzen gehört insbesondere die Kompetenz zur Ausrichtung von Subventionen. Hieraus erwachsen dem Bund Ausgaben, welche durch Einnahmen finanziert werden müssen. Die Erhebung einer Abgabe zu diesem Zweck kann somit grundsätzlich durch die Förderungskompetenz gerechtfertigt werden.
102. Eine Veloabgabe zur Finanzierung der Förderung von Verkehrsinfrastrukturanlagen für Velofahrer würde ausserdem dem durch die Verfassung mit verschiedenen Abgaben angestrebten Grundsatz entsprechen, dass der Individualverkehr seine direkten, dem Bund anfallenden Kosten möglichst selber tragen soll.
103. Demzufolge lässt es sich vertreten, eine Veloabgabe im vorgenannten Sinn bezüglich der erforderlichen Sachkompetenz auf eine zu schaffende Verfassungsgrundlage für eine Förderungskompetenz des Bundes im Bereich des Veloverkehrs zu stützen.

## **2. Fiskalischer Zweck**

104. Die Abgabe soll dazu dienen, Aufwendungen zu finanzieren, die Bund und Kanton zu Gunsten des Langsamverkehrs machen. Diese Zwecksetzung ist als fiskalisch zu qualifizieren (im Gegensatz zu Abgaben, die – wie beispielsweise Lenkungsabgaben – nichtfiskalische Ziele haben).

## **3. Höhe des Abgabenertrags**

105. Die Veloabgabe im beschriebenen Sinn würde im Vergleich zu den wichtigsten Bundessteuern einen eher geringen Ertrag abwerfen. Bei einer angenommenen Abgabehöhe von Fr. 30.-- und bei angenommenen 3.5 Millionen Abgabepflichtigen<sup>134</sup> ergäbe sich ein Betrag von rund 105 Millionen Franken. Der zu erwartende Ertrag der Veloabgabe ist im Verhältnis zu den wichtigsten

---

<sup>133</sup> Dafür ist entscheidend, dass die vorliegend zu prüfende Veloabgabe der *Finanzierung* einer staatlichen Aufgabe dient. Ihre Abstützung auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist daher anders zu beurteilen als die einer Lenkungsabgabe (vgl. zur Abstützung einer Lenkungsabgabe auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz: JAAG/KELLER, S. 335 f.).

<sup>134</sup> Gemäss einer telefonischen Auskunft der Vereinigung der Strassenverkehrsämter asa vom Oktober 2004 wurden in den letzten Jahren jeweils mindestens 3.5 Millionen Velovignetten verkauft bzw. abgegeben.



Steuern des Bundes als relativ bescheiden zu betrachten<sup>135</sup>. Die Hälfte des Ertrags soll gemäss Fragestellung<sup>136</sup> den Kantonen zukommen.

#### 4. Zurechnungszusammenhang

##### a) *Abgabe im Sinne der Fragestellung*

106. Die Abgabe soll als Zusatz zur bestehenden Velovignette (Haftpflicht) erhoben werden. Der Kreis der Abgabepflichtigen erfasst somit die Velofahrer, welche die dem öffentlichen Verkehr geöffneten Strassen benutzen. Fussgänger, Benutzer von motorfahrzeugähnlichen Geräten und Velofahrer, die ausschliesslich abseits öffentlicher Strassen fahren, gehören nicht dazu.
107. Wird die vorgesehene Abgabe nur von den Velofahrern erhoben und wird ihr Ertrag zu Gunsten des Langsamverkehrs im weitesten Sinn (also auch zu Gunsten von Fussgängern und weiteren Langsamverkehrsteilnehmern) verwendet, so besteht jedenfalls kein Zurechnungszusammenhang, der enger wäre als bei einer Kostenanlastungssteuer. Der Kreis der Personen, denen die Abgabe zu Gute käme, wäre wesentlich grösser als der Kreis der Abgabepflichtigen. Damit erscheint auch die Verbindung mit der Sachkompetenz als schwach.

##### b) *Variante*

108. Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe besteht, wenn der Verwendungszweck auf Massnahmen zu Gunsten des Veloverkehrs auf Strassen im Sinne des Strassenverkehrsgesetzes eingeschränkt wird, und nicht Massnahmen zu Gunsten des gesamten Langsamverkehrs erfasst werden.
109. Bei der vorgesehenen Veloabgabe handelt es sich um eine Abgabe, die einerseits für einen spezifischen Zweck bestimmt ist und die andererseits von jenem Personenkreis erhoben wird, der mit dem Zweck der Steuer in einem beson-

---

<sup>135</sup> Direkte Bundessteuer im Jahr 2003 Fr. 43'281 Millionen, Verrechnungssteuer Fr. 12'400 Millionen, Stempelabgaben Fr. 2'624 Millionen, Mehrwertsteuer Fr. 17'156 Millionen, Tabaksteuer Fr. 1'756 Millionen, Verkehrsabgaben Fr. 999 Millionen, Einfuhrzölle Fr. 1'047 Millionen, Mineralsteuer auf Treibstoffen Fr. 2'895 Millionen, Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen Fr. 1'961 Millionen, übrige Fiskaleinnahmen Fr. 802 Millionen (Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesfinanzen in Kürze, Rechnung 2003). Die Nationalstrassenabgabe brachte gemäss Rechnung 2003 Einnahmen von Fr. 298 Millionen (Quelle: Rechnung 2003 des Bundes, S. 485, Dienststelle 606 Zollverwaltung, Pos. 5060.002).

<sup>136</sup> Vorn Ziff. 2.

ders engen Verhältnis steht. Die mit der Abgabe finanzierten staatlichen Leistungen sind den Abgabepflichtigen jedoch kaum individuell zurechenbar.

110. Die Veloabgabe soll als pauschale jährliche Abgabe erhoben werden. Abgabepflichtig wären alle Velofahrer, welche auf öffentlichen Strassen verkehren. Die Abgabe würde somit unabhängig von der Intensität der Benutzung der mit der Abgabe finanzierten Anlagen und Einrichtungen erhoben. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Abgabepflichtige oder auch ein grösserer Kreis von Abgabepflichtigen nicht in den Genuss der durch den Abgabenertrag mitfinanzierten Anlagen und Einrichtungen kommen. Dies gilt namentlich für die ersten Jahre nach Einführung der Abgabe. Später dürfte der grösste Teil der Velofahrer in den Genuss von Einrichtungen und Infrastrukturverbesserungen kommen, die durch die von ihm entrichteten Abgaben mitfinanziert sind. Gewisse Massnahmen kommen grundsätzlich von Anfang an allen Velofahrern zu Gute, beispielsweise die Verbesserung der Information über Velowege und -routen, Anknüpfungsmöglichkeiten an den öffentlichen und privaten Verkehr sowie die vorhandenen Infrastrukturen wie gedeckte Veloabstellplätze usw. Demzufolge ist der Zurechnungszusammenhang von vergleichbarer Intensität wie jener des Unfallverhütungsbeitrags. Damit liegt ein *besonderer Zurechnungszusammenhang* vor.

## **5. Kreis der Abgabepflichtigen und Höhe der individuellen Abgabe**

111. Der Kreis der Abgabepflichtigen wäre sehr gross, da ein grosser Teil der Bevölkerung über ein Fahrrad verfügt und damit öffentliche Strassen benutzt. Umgekehrt ist die Höhe der Abgabe für den Einzelnen relativ gering. Es verhält sich damit ähnlich wie beim Unfallverhütungsbeitrag.

## **6. Fazit**

112. Im Gegensatz beispielsweise zu den Aufsichtsabgaben im Banken- und Versicherungsbereich weist die zu prüfende Veloabgabe einen sehr *grossen Kreis von Abgabepflichtigen* auf. Immerhin dürfte der Kreis der Abgabepflichtigen beim Unfallverhütungsbeitrag nach dem Unfallverhütungsbeitragsgesetz einen ähnlich grossen Kreis von Abgabepflichtigen erfassen. Die Veloabgabe weist einen vergleichbar intensiven *Zurechnungszusammenhang* auf wie der Unfallverhütungsbeitrag. Die Veloabgabe weist somit *wesentliche Ähnlichkeiten mit dem Beitrag zur Unfallverhütung im Strassenverkehr* auf. Die Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zu Gute kommt, wird für den Unfallverhütungsbeitrag im Gutachten des Bundesamtes für Justiz als weniger eindeutig betrachtet als

bei den Aufsichtsabgaben im Bereich der Privatversicherungen und Banken. Die Ausnahme vom Verfassungsvorbehalt wurde als „dennoch vertretbar“ beurteilt<sup>137</sup>.

113. Für die vorn erwähnte Beurteilung des Bundesamtes für Justiz kommt dem besonderen Zurechnungszusammenhang der Abgabe eine entscheidende Bedeutung zu. Diese Voraussetzung ist für die Veloabgabe gegeben. Nach der hier vertretenen Auffassung stellt dieses Kriterium jedoch nur einen Gesichtspunkt unter anderen dar. Da die geplante Veloabgabe einen *fiskalischen Zweck* verfolgt, ist nach unsere Auffassung primär massgebend, dass das *Steuersubstrat der Kantone nicht merklich verringert wird*. Vorausgesetzt ist ausserdem, dass sie sich grundsätzlich auf eine *Sachkompetenz* stützen kann und die Erträge entsprechend *zweckgebunden* verwendet werden. Auch diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt<sup>138</sup>.
114. Sofern mit einzelnen Autoren der Sinn des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern darin gesehen wird, eine qualifizierte demokratische Mitwirkung des Stimmvolkes zu sichern bzw. die Staatstätigkeit über die Begrenzung der finanziellen Mittel des Bundes zu beschränken, sind daneben mit geringerem Gewicht auch folgende Aspekte einzubeziehen: Allgemeinheit der Abgabenerhebung und die Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen bzw. die Höhe des Ertrags. Die Veloabgabe wird im Verhältnis zu anderen Bundessteuern nur einen relativ bescheidenen Ertrag abwerfen. Sie wird von einen grossen Teil der Bevölkerung erhoben, hingegen ist der Betrag pro Abgabepflichtiger gering.
115. Unter den genannten Umständen ist es u.E. im Sinne einer wertenden Abwägung zulässig, die Veloabgabe verfassungsrechtlich auf eine zu schaffende Förderungskompetenz des Bundes für den Veloverkehr zu stützen.
116. Die Vereinbarkeit der Veloabgabe mit der Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs gemäss Art. 82 Abs. 3 BV ist analog der Motorfahrzeugsteuer und der Spikes-Taxe zu bejahen.

---

<sup>137</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 358.

<sup>138</sup> Vgl. vorn, Ziff. IV.D.1.

## E. Ausgestaltung einer Veloabgabe

### 1. Abgaberechtliches Legalitätsprinzip

117. Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip ist für Steuern in Art. 127 BV verankert. Es gilt aber grundsätzlich für alle Abgaben. Gemäss dem abgaberechtlichen Legalitätsprinzip ist die grundlegende Ausgestaltung der Abgaben – namentlich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung – im Gesetz selbst zu regeln<sup>139</sup>. Für Steuern gilt demzufolge, dass diejenigen Elemente des Steuerverhältnisses, die für die betroffenen Bürger das Ausmass, den Umfang und die Grenzen der Steuerpflicht festlegen, vom Gesetzgeber mit hinreichender Bestimmtheit festgelegt werden müssen. Auch der Steuersatz bzw. Steuertarif gehört zu den wesentlichen Elementen der Ausgestaltung einer Steuer und ist deshalb im Gesetz selber zu regeln<sup>140</sup>. Diese Grundsätze kommen sinngemäss auf die hier behandelte Veloabgabe zur Anwendung. Wie eingangs erwähnt, ist für die Veloabgabe ein einheitlicher Betrag vorgesehen, der in der Höhe von 20 bis 30 Franken liegen soll. Dieser Betrag ist somit grundsätzlich im Gesetz selber zu regeln. Es ist allerdings möglich, dem Verordnungsgeber die Kompetenz einzuräumen, die Abgabenhöhe der Teuerung anzupassen<sup>141</sup>, sie bis zu einem im Gesetz bestimmten Höchstsatz festzulegen<sup>142</sup> oder – sofern die Zweckbindung gesetzlich genügend detailliert verankert wird – die absolute Höhe der Abgabe nach anderen hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien festzulegen<sup>143</sup>.

### 2. Konkrete Ausgestaltung

118. Auf Grund der erörterten verfassungsrechtlichen Voraussetzung für die Abstützung der Veloabgabe auf eine zu schaffende Förderungskompetenz des Bundes ergeben sich folgende Anforderungen an die Ausgestaltung der Veloabgabe:
- Erhebung von allen Haltern von Velos, analog der Motorfahrzeugsteuer;
  - Erhebung unabhängig von der tatsächlichen Benutzung der Strasse;
  - Zweckbindung des Ertrags für Belange des Veloverkehrs;

<sup>139</sup> BGE 128 II 112 E. 5a; HÄFELIN/MÜLLER, N 2695.

<sup>140</sup> VALLENDER/WIEDERKEHR, BV Art. 127 N 6 f.; WIDMER, S. 97 ff., S. 169 f.

<sup>141</sup> WIDMER, S. 170.

<sup>142</sup> BGE 100 Ia 60 (= Pra 1974 Nr. 141) E. 2b.

<sup>143</sup> HÄFELIN/MÜLLER, N 2696; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 360; WIDMER, S. 171 ff.

- Beschränkung der Höhe der einzelnen Abgabe und des gesamten Ertrags im vorgesehenen Mass.
119. Die zur Prüfung unterbreitete Umschreibung der Abgabe kann demzufolge mit einer leichten Einschränkung<sup>144</sup> des Verwendungszweckes umgesetzt werden.

## **V. Verwendung der Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs**

### **A. Einleitung**

120. Zu erörtern ist die Frage, inwieweit sich die Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen aufgrund der bestehenden Verfassung für die Förderung des Langsamverkehrs verwenden lassen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit der Reinertrag der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs im Rahmen der Zweckbindung (Art. 86 Abs. 3 BV) sowie ausserhalb der Zweckbindung eingesetzt werden kann.

### **B. Art. 86 BV**

#### **1. Massgebende Verfassungsbestimmungen**

121. Die Verfassungsgrundlage für die Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Treibstoffen durch den Bund lautet wie folgt:

**Art. 86 Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben**

<sup>1</sup> Der Bund kann auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben.

<sup>2</sup> Er erhebt eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen durch Motorfahrzeuge und Anhänger, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen.

<sup>3</sup> Er verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der National-

---

<sup>144</sup> IV.D.4.b).

strassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen;
- b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs;
- c. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen;
- d. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
- e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen.

<sup>4</sup> Reichen diese Mittel nicht aus, so erhebt der Bund einen Zuschlag zur Verbrauchssteuer.

122. Die Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sind ausserdem in Art. 131 Abs. 1 lit. e BV (Mineralölsteuer) und Art. 131 Abs. 2 (Treibstoffsteuerzuschlag) verankert.
123. Gemäss den Übergangsbestimmungen in Art. 196 Ziff. 3 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 87 BV) kann der Bundesrat zur Finanzierung von 25 % der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT die Mineralölsteuermittel nach Art. 86 Abs. 3 lit. b BV verwenden.

## **2. Übersicht**

124. Art. 86 Abs. 1 BV gibt dem Bund die Kompetenz, auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer zu erheben. Gemäss Abs. 3 der Bestimmung fliesst die Hälfte des Ertrages in die allgemeine Bundeskasse (nicht zweckgebundener Er-

trag), während die andere Hälfte einer Zweckbindung unterliegt. Die Aufzählung der Verwendungszwecke in Art. 86 Abs. 3 BV ist abschliessend<sup>145</sup>.

### 3. Verwendung des nicht zweckgebundenen Ertrags

125. Die Verwendung des nicht zweckgebundenen Teils des Ertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen wird durch die Bundesverfassung keiner besonderen Einschränkung unterstellt. Eine Verwendung zu Gunsten des Langsamverkehrs ist somit im Rahmen der Sachkompetenzen (unter Einschluss der Förderungskompetenzen) des Bundes möglich<sup>146</sup>.
126. Ein Verbot der Zweckbindung von (Haupt-) Steuern, wie es auf kantonaler Ebene vorgesehen sein kann, besteht auf Bundesebene nicht<sup>147</sup>. Eine Zweckbindung von Steuereinnahmen steht zwar in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Finanzkompetenzen des Parlamentes gemäss Art. 167 BV, weil dieses nicht mehr über die Höhe dieser Ausgaben bestimmen kann. Dies ist aber eine Situation, die auch bei gesetzlich gebundenen Ausgaben eintritt, deren Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung nicht bezweifelt wird. Art. 103 AHVG legt beispielsweise fest, dass der Bund 16.36 % der jährlichen Ausgaben der Alters- und Hinterlassenenversicherung finanziert<sup>148</sup>. Diese Beitragshöhe gilt unabhängig davon, ob die dafür durch Verfassungsbestimmungen zweckgebundenen Erträge gewisser Steuern<sup>149</sup> ausreichen; die Bestimmung bindet somit unter Umständen auch Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse. Art. 112 Abs. 3 lit. b BV sieht zwar Beiträge des Bundes vor<sup>150</sup>, bestimmt jedoch nicht, dass diese der Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung entzogen werden dürfen. Die Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Parlamentes ist nicht kleiner, wenn die gesetzlich festgelegten Bundesbeiträge sich am Aufwand bemessen, als wenn sie sich am Ertrag einer bestimmten Steuer bemessen.
127. Es ist somit zulässig, auf Gesetzesstufe vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil des nicht zweckgebundenen Ertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für den Langsamverkehr verwendet wird. Die Verwendung darf aber – wie erwähnt – nur im Rahmen der Sachkompetenzen des Bundes erfolgen.

<sup>145</sup> Amtl. Bull. SR 1982, S. 397 Votum Arnold; Amtl. Bull. SR 1982, S. 491 Votum Generali (Berichterstatter); Entscheid des Bundesrates vom 28.10.1998, VPB 63.33, Ziff. 4; AUBERT, BV Art. 86 N 12; GRISEL, S. 79.

<sup>146</sup> Vgl. dazu das Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1).

<sup>147</sup> BÖCKLI, Schwerverkehrssteuer, S. 8; VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 40.

<sup>148</sup> AUBERT, aBV Art. 85 Ziff. 10 N 119, verweist auf dieses Beispiel, ohne die Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Regelung in Zweifel zu ziehen.

<sup>149</sup> Art. 112 Abs. 5 BV.

<sup>150</sup> Art. 112 Abs. 4 BV sieht eine prozentuale Höchstgrenze der Beiträge der öffentlichen Hand vor.

#### 4. Errichtung, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen

128. Gemäss Art. 86 Abs. 3 lit. a BV wird der zweckgebundene Teil des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen u.a. für die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen verwendet.
129. Soweit Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs im Zusammenhang mit Errichtung, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen getroffen werden, können diese aus den zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer finanziert werden. Der von Art. 5 NSG geforderte hohe verkehrstechnische Standard ist auch auf die Belange des Langsamverkehrs zu beziehen, soweit der Langsamverkehr von Bau und Betrieb der Nationalstrassen betroffen ist. Zu denken ist namentlich an die Finanzierung der Mehrkosten von Über- oder Unterführungen von Langsamverkehrswegen oder an Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs auf Nationalstrassen dritter Klasse sowie im Bereich der Ein- und Ausfahrten unter Einschluss derer Verknüpfung mit dem übrigen Strassennetz<sup>151</sup>.

#### 5. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs

##### a) Ausgangslage

130. Gemäss Art. 86 Abs. 3 lit. b BV fallen Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge in den Rahmen der Zweckbindung der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen.
131. Zu prüfen ist, ob kombinierter Verkehr auch den Langsamverkehr erfasst. Die Verfassungsbestimmung ist bezüglich der Verwendung des Reinertrags im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer<sup>152</sup> näher ausgeführt. Verschiedene Kommentatoren verweisen für die Interpretation der Bestimmung über die Verwendungszwecke gemäss heutigem Art. 86 Abs. 3 BV auf dieses Gesetz<sup>153</sup> bzw. auf die Botschaft zum Treibstoffzollgesetz<sup>154</sup>. Ein Autor weist darauf hin, dass das Gesetz den zulässigen Rahmen verfassungskonform ausschöpfe<sup>155</sup>, wobei er aber ergänzend auf jene Lehrmeinung verweist<sup>156</sup>, wonach die (1989) geltenden Bestimmungen eine genü-

<sup>151</sup> Vgl. die allgemeine Umgrenzung der Nationalstrassen in Art. 6 NSG.

<sup>152</sup> Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.2).

<sup>153</sup> AUBERT, BV Art. 86 N 12; BEHNISCH, BV Art. 86 N 4.

<sup>154</sup> LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 14.

<sup>155</sup> AUBERT, BV Art. 86 N 12; BEHNISCH, BV Art. 86 N 4.

<sup>156</sup> LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 14a.



gende Grundlage auch zur Finanzierung zumindest von Teilbereichen des Agglomerationsverkehrs bilden<sup>157</sup>.

**b) Wortlaut**

132. Das Wort "kombinieren" bedeutet, für einen bestimmten Zweck zu einer Einheit zusammenstellen, verbinden. Eine Verbindung verschiedener Verkehrsarten könnte durchaus auch die Verbindung des motorisierten mit dem nicht-motorisierten Verkehr bedeuten.
133. Der Begriff "kombinierter Verkehr" ist in verschiedenen gängigen Wörterbüchern nicht verzeichnet<sup>158</sup>. Das Internetlexikon wissen.de enthält zum kombinierten Verkehr folgenden Eintrag: "Transportkette verschiedener Verkehrsträger (Bahn, Lkw, See-/Binnenschiff). Durch Verwendung genormter Behälter (Container, Wechselaufbauten, Sattelanhänger u. a.) braucht das Ladegut selbst beim Wechsel des Transportmittels nicht mehr angefasst zu werden (Massenstückgut). Ein Vorteil ist der leichte u. schnelle Umschlag der Einheiten durch Kräne z. B. im Container-Bahnhof. In Deutschland gibt es den kombinierten Verkehr als Abwicklung 1. des Containerverkehrs durch die Transfracht (TFG), 2. des Huckepackverkehrs durch die Kombiverkehr GmbH & Co. KG in Zusammenarbeit mit der DB Cargo AG und der Speditionswirtschaft."<sup>159</sup>
134. Der Wortlaut ist somit nicht eindeutig, wobei eine Bedeutung im Zusammenhang mit der Beförderung von Gütern durch die Verbindung verschiedener Verkehrsarten im Vordergrund steht.

**c) Entstehungsgeschichte**

135. Art. 86 Abs. 3 lit. b BV führt Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. c aBV weiter. Die Möglichkeit, Erträge der Mineralölsteuer für den kombinierten Verkehr zu verwenden, wurde mit der von Volk und Ständen am 27. Februar 1983 beschlossenen Änderung aufgenommen<sup>160</sup>. Der Entwurf des Bundesrates hatte dies noch nicht vorgesehen<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> GRISEL, S. 78 ff., insbesondere 80 f.

<sup>158</sup> So in Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2001; Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 7. Aufl., Gütersloh/München 2001.

<sup>159</sup> www.wissen.de, Stichwortsuche "kombinierter Verkehr" Fundstelle in wissen.de-Lexikon (besucht am 15.4.2004).

<sup>160</sup> AS 1983, S. 444.

<sup>161</sup> Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 24. März 1982, BBl 1982 I, S. 1372.

136. Das Parlament wollte eine Erweiterung des Verwendungszweckes in einem bewusst festgesetzten Mass<sup>162</sup>. Die Erweiterung des Verwendungszweckes sollte grundsätzlich auch Massnahmen zur Entlastung von Strassen, zur Entflechtung des Verkehrs, zur Förderung der gegenseitigen Ergänzung der Verkehrsmittel umfassen<sup>163</sup>. Eine noch weitere Öffnung der Formulierung wurde in der parlamentarischen Beratung abgelehnt und insbesondere eine Verwendung zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs ausgeschlossen<sup>164</sup>.
137. In der Diskussion im Nationalrat wurde betont, dass jeder Verkehrsträger grundsätzlich seine eigenen Kosten decken soll<sup>165</sup>. Im Einleitungssatz der Bestimmung wurde bewusst die Formulierung "im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr" aufgenommen, um im Hinblick auf die Auslegung der in lit. a–f aufgezählten Massnahmen zu verdeutlichen, dass eine anderweitige Verwendung, namentlich eine Deckung von Defiziten des öffentlichen Verkehrs, ausgeschlossen ist<sup>166</sup>. Der Entwurf der nationalrätlichen Kommission enthielt den Begriff des "kombinierten Verkehrs" noch nicht, sondern die Formulierung "Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Ergänzung der Verkehrsmittel". Diese Umschreibung wurde als Zusammenfassung verschiedener von der nationalrätlichen Kommission mehrheitlich beschlossenen Einzelmassnahmen aufgenommen<sup>167</sup>, wobei sie wohl aber auch von ihr abgelehnte Massnahmen erfasste<sup>168</sup>. Sie bezog sich namentlich auf Huckepack- und Grosscontainerverkehr, den Transport begleiteter Motorfahrzeuge durch Eisenbahnalpentunnels sowie Bahnhofparkanlagen<sup>169</sup>.
138. Der Ständerat ersetzte die Fassung des Nationalrates ("Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Ergänzung der Verkehrsmittel, zur Entlastung von Strassen und zur Entflechtung des Verkehrs") durch einzelne Beitragsatbestände: "zur Förderung des Huckepackverkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge, sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs"<sup>170</sup>.

<sup>162</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 821, Votum Huggenberger (Berichterstatter).

<sup>163</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 821, Votum Huggenberger (Berichterstatter), S. 822 Votum Frey (Berichterstatter)

<sup>164</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 820 f., Votum Huggenberger (Berichterstatter); Amtl. Bull. NR 1982, S. 1199, Votum Huggenberger (Berichterstatter); Botschaft Treibstoffzollbeschluss, BBl 1984 I, S. 991; LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup>, Vorbemerkungen zu Entstehungsgeschichte/Materialien sowie N 11.

<sup>165</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 822 Votum Frey (Berichterstatter), S. 843 Votum Huggenberger (Berichterstatter), S. 843 Votum Frey (Berichterstatter),

<sup>166</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 1199, Votum Huggenberger (Berichterstatter)

<sup>167</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 843, Votum Huggenberger (Berichterstatter)

<sup>168</sup> Vgl. Amtl. Bull. NR 1982, S. 845 Votum Bundesrat Ritschard.

<sup>169</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 843, Voten Huggenberger (Berichterstatter) sowie Frey (Berichterstatter).

<sup>170</sup> Amtl. Bull. SR 1982, S. 400 f.

139. Im Differenzbereinigungsverfahren fasste der Nationalrat den Huckepack- und Grosscontainerverkehr unter dem Begriff "kombinierter Verkehr" zusammen. Er ging davon aus, dass es sich dabei um eine geläufige Sammelbezeichnung bzw. einen anerkannten technischen Begriff handle, der den Transport von Gütern in Kombination von Strasse und Bahn bedeute<sup>171</sup>. Die Beschränkung des Begriffs auf Huckepack- und Grosscontainerverkehr wurde als abschliessend betrachtet<sup>172</sup>. Dieser Fassung von lit. c wurde diskussionslos zugestimmt.
140. Abgelehnt wurde im Nationalrat ein Minderheitsantrag, der als separate lit. g Beiträge an Fuss- und Velowege aufnehmen wollte. Beide Kommissionssprecher machten klar, dass solche Massnahmen bei National- und Hauptstrassen zu den Strassenbauprojekten gehörten und Beiträge an Rad- und Fusswege auch im Rahmen der Entflechtungsmassnahmen geleistet werden könnten. Weiter wollte der Rat aber nicht gehen<sup>173</sup>.
141. Die Botschaft zum Treibstoffzollbeschluss versteht unter kombiniertem Verkehr den Huckepack- und Containerverkehr<sup>174</sup>.

**d) Zweck**

142. Der Zweck der Bestimmung liegt primär darin, den Strassenbau zu finanzieren und die Kosten des Strassenbaus den Verursachern anzulasten<sup>175</sup>. Gleichzeitig sollen aber gerade auch weitere Massnahmen finanziert werden, die durch die Förderung anderer Verkehrsträger zu einer Entlastung der Strassen beitragen. Dem Willen des Gesetzgebers entsprechend geht es dabei um den Transport von Gütern im Huckepack- und Containerverkehr.

**e) Geltungszeitliche Auslegung**

143. Aus heutiger Sicht gewinnt die Lösung der Verkehrsprobleme unter Einbezug aller Verkehrsträger an Gewicht. Dies spricht dafür, auch Massnahmen an den Schnittstellen zwischen dem Langsamverkehr und dem übrigen Verkehr unter den Begriff des kombinierten Verkehrs zu subsumieren, wenn sie – entsprechend dem kombinierten Güterverkehr – dem Verkehrsfluss des motorisierten Strassenverkehrs dienen.

<sup>171</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 1199 Votum Huggenberger (Berichterstatter).

<sup>172</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 1199 Votum Frey (Berichterstatter); Amtl. Bull. SR 1982, S. 491 Votum Generali (Berichterstatter).

<sup>173</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 847 f.

<sup>174</sup> Botschaft Treibstoffzollbeschluss, BBl 1984 I, S. 1016; LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 14, 23.

<sup>175</sup> BÖCKLI, Schwerverkehrssteuer, S. 10 (für den Treibstoffzollzuschlag, welcher im Umfang seines gesamten Ertrages der gleichen Zweckbindung unterliegt); LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 1 ff. und 8.

*f) Folgerung*

144. Der Wortlaut "kombinierter Verkehr" meint im allgemeinen Sprachverständnis eine Transportkette verschiedener Verkehrsträger. Er wird primär für den Gütertransport mit Lastwagen, Eisenbahn und/oder Schiff verwendet. Der Wortlaut liesse auch eine Auslegung zu, welche Langsamverkehrsmittel einschliesst. Auch eine am Zweck orientierte geltungszeitliche Auslegung würde für den Einbezug des Langsamverkehrs sprechen.
145. Aus den Ratsprotokollen geht allerdings sehr klar hervor, dass das Parlament mit dem Begriff des kombinierten Verkehrs ausschliesslich den Huckepack- und Grosscontainerverkehr auf der Eisenbahn ansprechen wollte.
146. Zwar besteht heute eine Tendenz zur Bevorzugung der zeitgemässen gegenüber der historischen Auslegung. Liegt aber eine eindeutige, namentlich eine politische, Entscheidung des historischen Verfassungsgebers vor, so kommt der historischen Auslegung ein besonderes Gewicht zu<sup>176</sup>. Dies gilt insbesondere bei relativ neuen Gesetzes- respektive Verfassungsbestimmungen<sup>177</sup>. Da auch der Wortlaut eher für das Ergebnis der historischen Auslegung spricht, können Langsamverkehrsmittel grundsätzlich nicht unter den Begriff des kombinierten Verkehrs im Sinne dieser Verfassungsbestimmung subsumiert werden.

## **6. Massnahmen zur Trennung des Verkehrs**

147. Art. 86 Abs. 3 lit. b BV bezieht ausserdem Massnahmen zur Trennung des Verkehrs in die Zweckbindung der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen ein.
148. Unter "Trennung des Verkehrs" wird insbesondere die Trennung von Schiene und Strasse verstanden<sup>178</sup>. In der parlamentarischen Beratung wurde aber klar festgehalten, dass auch Massnahmen zur Trennung des Autoverkehrs vom Rad- und Fussverkehr gemeint sind<sup>179</sup>.
149. Die Botschaft zur Reform der Bundesverfassung erwähnt die Finanzierung ökologisch ausgerichteter Massnahmen, wozu auch die Verkehrstrennung zähle<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> HÄFELIN/HALLER, N 134.

<sup>177</sup> BGE 112 Ia 97 E. 6c, S. 104; 128 I 34 E. 3b, S. 41.

<sup>178</sup> LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 14.

<sup>179</sup> Amtl. Bull NR 1982, S. 847 f.; vorn Ziff. 140.

<sup>180</sup> Botschaft BV, S. 265.

150. Somit können Massnahmen zur Trennung des Rad- und Fussverkehrs vom Autoverkehr aus den zweckgebundenen Erträgen der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen finanzieren werden.

## **7. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen**

### **a) *Verfassungsbestimmung***

151. Gemäss Art. 86 Abs. 3 lit. e BV verwendet der Bund den Reinertrag der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen u.a. zur Gewährung von Beiträgen an die Errichtung von Hauptstrassen.

### **b) *Zulässigkeit der Finanzierung kantonaler Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs***

152. Kantonale Hauptstrassen dienen auch dem Langsamverkehr. Insofern kommen die Beiträge auch dem Langsamverkehr zu Gute<sup>181</sup>. Es stellt sich die Frage, ob der Bund darüber hinaus die Ausrichtung solcher Beiträge von Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs abhängig machen kann.

### **c) *Zulässigkeit einer Einflussnahme des Bundes auf den kantonalen Strassenbau***

#### **(1) *Ausgangslage***

153. Art. 86 BV legt fest, dass der Bund einen Teil der Erträge der Mineralölsteuer zur Mitfinanzierung gewisser kantonaler Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwenden muss. Zu prüfen ist, ob damit eine Befugnis des Bundes verbunden ist, inhaltlich Einfluss auf den kantonalen Strassenbau zu nehmen.

#### **(2) *Wortlaut***

154. Art. 86 regelt in Abs. 1 und 2 die Erhebung der Abgaben. Abs. 3 regelt die Verwendung der Erträge dieser Abgaben, wobei unter verschiedenen Gesichtspunkte Beiträge an die Kantone vorgesehen sind. Der Wortlaut gibt keinen näheren Aufschluss, ob der Bund die Beiträge an die Errichtung der Hauptstrassen von Bedingungen abhängig machen kann.

---

<sup>181</sup> Vgl. auch die vorstehenden Ausführungen zu Massnahmen zur Trennung des Verkehrs (Abschnitt V.B.6) sowie Ziff. 140.

(3) *Systematik*

155. Wie im Gutachten über Regelungskompetenzen des Bundes betreffend Langsamverkehr (vgl. vorn Teil 1, Abschnitt V.C.3, Ziff. 64 ff.) dargelegt, liegt der Bau und damit auch die Bestimmung der baulichen Ausgestaltung der Strassen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone (kantonale Strassenbauhoheit). Ausnahmen bestehen namentlich für die Nationalstrassen sowie im Rahmen der Grundsatzgesetzgebungskompetenzen des Bundes in den Bereichen Raumplanung und Fusswege. Indirekt wird die Strassenbauhoheit der Kantone insbesondere durch die Bundeskompetenz betreffend Strassenverkehr eingeschränkt. Eine allgemeine Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung über den Strassenbau oder zur Förderung des kantonalen Strassenbaus besteht hingegen nicht. Dies spricht dafür, dass Art. 86 Abs. 3 lit. c BV lediglich eine Weiterleitung von Finanzmitteln an die Kantone anstrebt.

(4) *Zweck*

156. Art. 86 Abs. 3 BV will eine zweckgebundene Verwendung eines Teils der Erträge der Mineralölsteuer und des Zuschlags erreichen. Im Sinne einer Kostenanlastung sollen die auf Treibstoffen erhobenen Abgaben auch kantonalen Strassenbauvorhaben zu Gute kommen und die Kantone so bei den Strassenkosten entlastet werden<sup>182</sup>. Das vom Gesetzgeber mit dem Erlass dieser Bestimmung verfolgte Ziel lag also nicht primär in der Einflussnahme des Bundes auf den kantonalen Strassenbau, sondern darin, die Kantone am Ertrag der Kostenanlastungssteuer teilhaben zu lassen. Diese primäre Zielsetzung wurde jedoch nicht konsequent umgesetzt. Indem die Bestimmung nicht nur allgemeine Beiträge an die kantonalen Strassenbaukosten vorsieht, sondern hauptsächlich Beiträge an bestimmte Massnahmen des kantonalen Strassenbaus, nimmt sie zu Gunsten der so subventionierten Bauvorhaben Einfluss.
157. Ausserdem können nicht alle von der Bestimmung erfassten Massnahmen des kantonalen Strassenbaus vollständig durch die zu verteilenden Erträge finanziert werden, sondern es sind in der Regel nur Beiträge daran auszurichten<sup>183</sup>. Hieraus folgt, dass der Bund Prioritäten setzen und Gewichtungen zwischen den verschiedenen Massnahmen vorsehen muss. Auch damit ist zwangsläufig eine Einflussnahme auf den kantonalen Strassenbau verbunden: Subventionierte Projekte werden eher realisiert als nicht subventionierte. So ist namentlich auch die Ausrichtung der in Art. 86 Abs. 3 lit. c BV vorgesehenen Beiträge an die Hauptstrassen der Kantone davon abhängig, dass die betreffenden

<sup>182</sup> Bundesamt für Justiz, VPB 52.19 Ziff. 3b.

<sup>183</sup> Bundesamt für Justiz, VPB 52.19 Ziff. 3b; vgl. Art. 4 MinVG; BGE 2A.166/1997 vom 30.10.1998, ZBI 2000, S. 373.

Strassen in das Hauptstrassennetz und die Projekte in das Mehrjahresprogramm aufgenommen werden<sup>184</sup>.

158. Die Aufgabe des Bundes beschränkt sich also nicht darauf, Gelder nach einem festen Schlüssel an die Kantone weiterzuleiten. Vielmehr muss er im Rahmen der Verfassungsbestimmung Voraussetzungen, Prioritäten und Bemessung der Beitragsgewährung festlegen. Somit begründet Art. 86 Abs. 3 BV (entsprechend Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 aBV) Förderungskompetenzen des Bundes<sup>185</sup>. Diese Kompetenzen beinhalten unter anderem die Festlegung der entsprechenden Bauprogramme, Projektgenehmigungen und die Subventionszumessung<sup>186</sup>. Damit hat der Bund auch die Möglichkeit und Kompetenz zur Beeinflussung des kantonalen Strassenbaus.

(5) *Entstehungsgeschichte*

159. Art. 86 Abs. 3 lit. b BV führt Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. b aBV weiter. Dieser sah in der von Volk und Ständen am 27. Februar 1983 beschlossenen Fassung<sup>187</sup> vor, dass der Bund einen Teil des Ertrags der Mineralölsteuer und des Zuschlags unter anderem verwendet: "für Beiträge an die Kosten des Baus der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen". Die Voraussetzung der bestimmten technischen Anforderungen war auch schon in der ursprünglichen Fassung von 1958 enthalten<sup>188</sup>. Mit der verkürzten Neuformulierung im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung war diesbezüglich keine inhaltliche Änderung beabsichtigt<sup>189</sup>.
160. In der Botschaft zu einem Treibstoffzollbeschluss hält der Bundesrat fest, der Bund solle ferner zuständig sein, für den Ausbau und Neubau der subventionierten Strassen technische Normalien und Richtlinien zu erlassen und generelle Ausbauprogramme aufzustellen<sup>190</sup>. Im Treibstoffzollbeschluss wurde diese Kompetenz jedoch nicht erwähnt; sie hatte in jenem Zeitpunkt immerhin eine klare Grundlage in Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. b aBV. Art. 4 der Verordnung über

<sup>184</sup> Art. 12 Abs. 1 bzw. Art. 13 Abs. 4 MinVG.

<sup>185</sup> GRISEL, S. 78 f.; LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 12. Auch der Bundesrat spricht in einem Entscheid vom 19.11.1969, ZBl 1970, S. 203 in diesem Zusammenhang von einer Bundesaufgabe. Anderer Ansicht: Bundesamt für Justiz, VPB 52.19 Ziff. 3.

<sup>186</sup> LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 12; ähnlich: GRISEL, S. 78 f.

<sup>187</sup> AS 1983, S. 444.

<sup>188</sup> Wiedergegeben in der Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 24. März 1982, BBl 1982 I, S. 1347.

<sup>189</sup> Botschaft BV, S. 265.

<sup>190</sup> Botschaft Treibstoffzollbeschluss, BBl 1984 I, S. 1012. Entsprechend hält der Bundesrat in einem Entscheid vom 19.11.1969, ZBl 1970, S. 199, fest, dass der Bund seine Leistungen an Bedingungen knüpfen könne.

die Hauptstrassen<sup>191</sup> bestimmt: "Für die Projektierung und den Ausbau oder Neubau von Hauptstrassen gelten neben dem üblichen, anwendbaren Bundesrecht als Beitragsbedingungen die im Anhang 3 wiedergegebenen Grundsätze, Richtlinien und Normalien." Gemäss Anhang 3 haben Projekte Vorrang, welche die Verkehrssicherheit rasch und wirksam heben, und solche, die dem Umweltschutz und dem Schutz vor Naturgewalten dienen; die Umfahrung von Ortschaften, die Sanierung von Gefahrenstellen, die Homogenität der Anlagen, die Beschränkung des seitlichen Zutritts sowie die Trennung der Verkehrsarten sind anzustreben. Weiter wird auf verschiedene einschlägige Normen und Richtlinien anderer Fachverbände, namentlich auch des SIA und des VSS verwiesen. Die Entstehungsgeschichte der Bestimmung und die bisherige Umsetzung sprechen somit für die Zulässigkeit von Bedingungen.

(6) *Folgerung*

161. Dem Willen des historischen Verfassungsgebers, der seitherigen Umsetzung in der Rechtsetzung und der am Zweck orientierten Auslegung kommt unseres Erachtens das grössere Gewicht zu als der systematischen Auslegung. Somit kann der Bund für die von ihm gestützt auf Art. 86 Abs. 3 lit. c BV subventionierten Hauptstrassen technische Anforderungen festlegen. Diese können sich auch auf Belange des Langsamverkehrs beziehen (z.B. Notwendigkeit und Breite von Radstreifen und Trottoirs, Qualität der Querungen wie Fussgängerstreifen usw.). Er kann auch Belange des Langsamverkehrs bei der Prioritätensetzung mitberücksichtigen.

**8. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht**

162. Gemäss Art. 86 Abs. 3 lit. d BV richtet der Bund Beiträge aus an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht. Gemäss dem Wortlaut des Einleitungssatzes von Abs. 3 erfolgt die Verwendung der Erträge der Abgabe "im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr". Dazu ist auch der Langsamverkehr zu zählen.
163. Art. 86 Abs. 3 BV führt aber Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 aBV weiter. Dessen *Einleitungssatz* sprach in der ursprünglichen, von Volk und Ständen am 6. Juli 1958 beschlossenen Fassung von einer Verwendung für "motorische Zwecke". Auch Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. d aBV betreffen Beiträge an Schutzbauten gegen Natur-

---

<sup>191</sup> Verordnung über die Hauptstrassen vom 8. April 1987 (SR 725.116.23).



gewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes war ausdrücklich auf den motorisierten Strassenverkehr bezogen<sup>192</sup>. In der von Volk und Ständen am 27. Februar 1993 angenommenen Fassung<sup>193</sup> wurde der Einleitungssatz so geändert, dass nicht mehr vom *motorisierten* Verkehr die Rede ist, sondern von der Verwendung "für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr". Das Parlament sah darin eine Erweiterung des Verwendungszweckes in einem bewusst festgesetzten Mass<sup>194</sup>. Sie umfasst grundsätzlich auch Massnahmen zur Entlastung von Strassen, zur Entflechtung des Verkehrs, zur Förderung der gegenseitigen Ergänzung der Verkehrsmittel<sup>195</sup>. Eine noch weitere Öffnung der Formulierung lehnte der Nationalrat ab, um eine Verwendung zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs auszuschliessen<sup>196</sup>. In der parlamentarischen Diskussion wurde betont, dass jeder Verkehrsträger grundsätzlich seine eigenen Kosten decken soll<sup>197</sup>. Bei der Beratung des heutigen lit. c hielten allerdings – wie erwähnt – beide Kommissionssprecher im Nationalrat fest, dass im Zusammenhang mit Strassen des Autoverkehrs auch Fuss- und Velowege finanziert werden können<sup>198</sup>.

164. Die Bezugnahme auf den motorisierten Verkehr in lit. d blieb hingegen auch in der von Volk und Ständen am 27. Februar 1993 angenommenen Fassung<sup>199</sup> bestehen und wurde erst mit der Reform der Bundesverfassung durch die Bezugnahme auf den Strassenverkehr ersetzt. Dementsprechend ging der Bundesrat in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Umweltschutzmassnahmen gestützt auf diese Bestimmung nur unterstützt werden können, soweit die Umweltschäden durch den *motorisierten* Verkehr verursacht werden<sup>200</sup>.
165. Mit Blick auf den Zweck der Bestimmung ist festzuhalten, dass die Verbrauchssteuer, soweit ihre Erträge nicht der allgemeinen Bundeskasse zugewiesen werden, dem motorisierten Verkehr die von ihm verursachten Kosten anlasten will<sup>201</sup>. Eine Verwendung der zweckgebundenen Erträge zu Güns-

<sup>192</sup> Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 24. März 1982, BBl 1982 I, S. 1347.

<sup>193</sup> AS 1983, S. 444 f.

<sup>194</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 821, Votum Huggenberger (Berichterstatter).

<sup>195</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 821, Votum Huggenberger (Berichterstatter), S. 822 Votum Frey (Berichterstatter).

<sup>196</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 820 f., Votum Huggenberger (Berichterstatter); Botschaft Treibstoffzollbeschluss, BBl 1984 I, S. 991; LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup>, Vorbemerkungen zu Entstehungsgeschichte/Materialien sowie N 11.

<sup>197</sup> Amtl. Bull. NR 1982, S. 822 Votum Frey (Berichterstatter), S. 843 Votum Huggenberger (Berichterstatter), S. 843 Votum Frey (Berichterstatter).

<sup>198</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 140.

<sup>199</sup> AS 1983, S. 444 f.

<sup>200</sup> Entscheid des Bundesrates vom 28. Oktober 1998, VPB 63.33.

<sup>201</sup> Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 24. März 1982, BBl 1982 I, S. 1353 Ziff. 133; GRISEL, S. 78; vgl. auch LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 8, der die Abgabe trotzdem nicht als Kostenanlastungssteuer qualifizieren will. Für den Mineralölsteuerzuschlag, für welchen gemäss

ten des Langsamverkehrs erscheint somit nur gerechtfertigt, wenn dies zumindest indirekt zu einem Vorteil für den motorisierten Verkehr führt oder wenn damit Kosten gedeckt werden, die in einem genügenden Sachzusammenhang mit den Auswirkungen des motorisierten Verkehrs stehen.

166. Somit können gestützt auf Art. 86 Abs. 3 lit. d BV Schutzbauten gegen Naturgewalten und Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes mit Beiträgen unterstützt werden, wenn sie sowohl dem motorisierten als auch dem nicht motorisierten Verkehr dienen. Gestützt auf diese Bestimmung können ausserdem Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs finanziert werden, die zur Minderung der Beeinträchtigung von Landschaft oder Umwelt durch den motorisierten Verkehr getroffen werden.

## 9. Nicht werkgebundene Beiträge

167. Gemäss Art. 86 Abs. 3 lit. e BV richtet der Bund allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an den Finanzausgleich im Strassenwesen aus. Art. 86 Abs. 3 lit. f BV sieht sodann Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, vor. Diese Beiträge an die Kantone sind nicht werkgebunden. Sie werden nach den allgemeinen Strassenlasten und der Finanzkraft der Kantone bemessen bzw. als Ausgleich für das Fehlen von Nationalstrassen ausgerichtet<sup>202</sup>. Es handelt sich um Globalbeiträge, die nicht einzelne Tätigkeiten, sondern einen ganzen Aufgabebereich unterstützen. Solche Beiträge erlauben es dem Empfänger, die Schwergewichte sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung selbst zu bestimmen. Der Gestaltungsspielraum der Kantone wird nicht eingeschränkt. Der Bund als Beitraggeber kann keinen Einfluss auf die konkrete Aufgabenerfüllung nehmen<sup>203</sup>. Der Bund kann die Ausrichtung dieser Beiträge somit nicht von Bedingungen zu Gunsten des Langsamverkehrs abhängig machen. Bei der Feststellung des Umfangs der Strassenlasten der einzelnen Kantone können jedoch auch die im Zusammenhang mit Autostrassen getroffenen Massnahmen für den Fussgänger und Radfahrer berücksichtigt werden. Diese hängen mit dem motorisierten Verkehr zusammen.

---

Art. 86 Abs. 4 BV die gleiche Zweckbindung – allerdings für seinen gesamten Ertrag – gilt, ist die Qualifikation als Kostenanlastungssteuer allgemein anerkannt: BEHNISCH, BV Art. 86 N 5; BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 53; BÖCKLI, Schwerverkehrssteuer, S. 10; LOCHER, aBV Art. 36<sup>ter</sup> N 9.

<sup>202</sup> Art. 34 und 35 MinVG.

<sup>203</sup> BUSSMANN, S. 313 f.

## C. NFA

168. Mit dem Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003<sup>204</sup> wurde u.a. auch der Wortlaut von Art. 86 BV geändert. Der Bundesbeschluss wurde am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen<sup>205</sup>.

169. Die Änderungen von Art. 86 BV gemäss der NFA-Vorlage lauten wie folgt:

*"Art. 86 Abs. 3 Bst. b, b<sup>bis</sup>, c, e und f*

*<sup>3</sup> Er verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:*

*b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge;*

*b<sup>bis</sup>. Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen;*

*c. Beiträge an die Kosten für Hauptstrassen;*

*e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind;*

*f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen."*

170. Zu prüfen ist, ob sich aus dem neuen Art. 86 Abs. 3 lit. b<sup>bis</sup> BV Möglichkeiten zur Finanzierung des Langsamverkehrs ergeben.

171. Gemäss dem Wortlaut des Einleitungssatzes von Abs. 3 sowie von lit. b<sup>bis</sup> verwendet der Bund Teile der massgebenden Erträge für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr, darunter u.a. Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen. Der Wortlaut enthält somit keine Einschränkung der beitragsberechtigten Massnahmen auf solche zu Gunsten des motorisierten Individualverkehrs.

<sup>204</sup> BBl 2003, S. 6591.

<sup>205</sup> Vgl. vorläufiges amtliches Endergebnis, publiziert auf <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20041128/det514.html> (besucht am 19. Dezember 2004).

172. Massnahmen für den Langsamverkehr können wesentlich zur Verbesserung des Verkehrs in Städten und Agglomerationen beitragen<sup>206</sup>. Die Einfügung von lit. b<sup>bis</sup> in Art. 86 Abs. 3 BV bezweckt, zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs Förderungsbeiträge mit erweiterter Zweckbindung einzuführen. Der Förderungstatbestand wurde mit Absicht weit gefasst. Es sollen nicht konkrete Baumassnahmen, sondern das zu erreichende Ziel unterstützt werden<sup>207</sup>. Im Gegensatz namentlich zu der 1982 erfolgten Revision von Art. 36<sup>ter</sup> aBV hat der Entwurf des Bundesrates die Zweckbestimmung bewusst vom Strassenverkehr und vom motorisierten Verkehr gelöst. Die Bestimmung bezieht sich gleichermassen auf Investitionen in die Strassen- und Schieneninfrastruktur<sup>208</sup>.
173. Im Nationalrat wurden Anträge abgelehnt, welche die Bundesmittel für den Agglomerationsverkehr ausschliesslich für den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr verwenden oder diese Verkehrsarten zumindest bevorzugen wollten. Dabei und auch an anderer Stelle wurde in verschiedenen Voten un widersprochen festgehalten, dass der Agglomerationsverkehr als Gesamtsystem zu betrachten sei und dass Agglomerationsprogramme ein Instrument seien, welches die Abstimmung zwischen Verkehr, Siedlungsschwerpunkten und Umwelt sicherstellen sollen. Eine Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs wurde abgelehnt, nicht aber deren Einbezug in die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs<sup>209</sup>.
174. Demzufolge können – im Falle der Annahme der NFA-Vorlage durch Volk und Stände – im Rahmen der gestützt auf Art. 86 Abs. 3 lit. b<sup>bis</sup> BV mitfinanzierten Programmen auch Massnahmen für den Langsamverkehr in den Agglomerationen mitfinanziert werden. Vorausgesetzt ist, dass sie dazu beitragen, die Verkehrsprobleme der Agglomerationen zu lösen. Als zu unterstützende Massnahmen kommen neben Infrastrukturanlagen auch Arbeiten im Bereich Forschung und Entwicklung sowie für Pilot- und Demonstrationsanlagen und Öffentlichkeitsarbeit in Frage.

---

<sup>206</sup> Vgl. Gutachten über Bundeskompetenzen betreffend den Langsamverkehr (vorn Teil 1), Ziff. 84.

<sup>207</sup> NFA-Botschaft, S. 2469 f.

<sup>208</sup> NFA-Botschaft, S. 2428 und 2430.

<sup>209</sup> Amtl. Bull. SR 2002, S. 869 Votum Bundesrat Villiger; Amtl. Bull. NR 2003, S. 1002 ff. Voten Scherer, Vollmer und Bundesrat Villiger.

## **VI. Zusammenfassung**

### **A. Frage 2: Bundeskompetenz zur Erhebung einer Veloabgabe**

175. Sofern für Velowegnetze eine analoge Bundeskompetenz in die Bundesverfassung aufgenommen wird, wie sie heute für Fuss- und Wanderwege besteht, kann sich die Veloabgabe verfassungsrechtlich auf die darin enthaltene Förderungskompetenz des Bundes stützen. Sie ist mit der Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs gemäss Art. 82 Abs. 3 BV analog der Motorfahrzeugsteuer vereinbar.
176. Die vorstehende Schlussfolgerung beruht auf einer Argumentation, die sich von der hergebrachten Betrachtungsweise der Bundeskompetenzen zur Abgabenerhebung teilweise unterscheidet sowie auf einer wertenden Abwägung verschiedener miteinander im Widerstreit stehender bundesstaatsrechtlicher Gesichtspunkte.
177. Dies setzt folgende Leitlinien für die Ausgestaltung der Abgabe voraus:
- Erhebung von allen Haltern von Velos, analog der Motorfahrzeugsteuer;
  - Erhebung unabhängig von der tatsächlichen Benutzung der Strasse;
  - Zweckbindung des Ertrags für Belange des Veloverkehrs;
  - Beschränkung der Höhe der Abgabe auf die vorgesehene Höhe von Fr. 20.- bis 30.- pro Velo.
178. Die grundlegende Ausgestaltung der Abgabe – namentlich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung – ist im Gesetz selbst zu regeln. Dem Verordnungsgeber kann die Kompetenz eingeräumt werden, die Abgabenhöhe der Teuerung anzupassen, sie bis zu einem im Gesetz bestimmten Höchstsatz festzulegen oder die absolute Höhe der Abgabe – sofern die Zweckbindung gesetzlich genügend detailliert verankert wird – nach anderen hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien festzulegen.

### **B. Frage 3: Verwendung von Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen für die Förderung des Langsamverkehrs**

179. Nach geltendem Verfassungsrecht können die zweckgebundenen Erträge der Mineralölsteuer und des Zuschlags zur Verbrauchssteuer sowie der Reinertrag

der Nationalstrassenabgabe unter verschiedenen Gesichtspunkten zu Gunsten des Langsamverkehrs eingesetzt werden. Finanziert werden können zunächst Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs im Zusammenhang mit Errichtung, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen, wie etwa die Finanzierung der Mehrkosten von Über- oder Unterführungen von Langsamverkehrswegen, Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs auf Nationalstrassen dritter Klasse sowie im Bereich der Ein- und Ausfahrten von Nationalstrassen. Von der Zweckbindung erfasst werden sodann Massnahmen zur Trennung des Autoverkehrs vom Velo- und Fussverkehr. Der Bund kann als Voraussetzung für die Gewährung von werkgebundenen Beiträgen an Hauptstrassen auch technische Anforderungen an diese festlegen. Diese können sich auch auf Belange des Langsamverkehrs beziehen und beispielsweise die Notwendigkeit und Breite von Radstreifen und Trottoirs, die Qualität der Querungen, die Fussgängerstreifen usw. festlegen. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes können finanziert werden, wenn sie sowohl dem motorisierten als auch dem nicht motorisierten Verkehr dienen. Umfasst werden in diesem Zusammenhang auch Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs, die zur Verminderung von Beeinträchtigungen der Umwelt oder der Landschaft durch den motorisierten Verkehr getroffen werden.

180. Demgegenüber können Massnahmen zu Gunsten des Langsamverkehrs grundsätzlich nicht unter den Tatbestand des kombinierten Verkehrs im Sinne von Art. 86 Abs. 3 lit. b BV subsumiert werden. Auch die nicht werkgebundenen Beiträge des Bundes an die Kantone können nicht mit Auflagen zu Gunsten des Langsamverkehrs versehen werden.
181. Ein wesentlich grösserer Spielraum ergibt sich mit den im Rahmen der NFA-Vorlage vorgesehenen Beiträgen an den Agglomerationsverkehr. Diese sind auf den Verkehr als Gesamtsystem ausgerichtet. Soweit Massnahmen für den Langsamverkehr helfen, die Verkehrsprobleme der Agglomerationen zu lösen, können sie im Rahmen dieser Bestimmung mitfinanziert werden.

Zürich, 21. Dezember 2004  
X0235137.doc

Helen Keller

Matthias Hauser

## VII. Anhang

### A. Literaturverzeichnis

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, verschiedene Kommentierungen in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zürich 2003
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuenburg 1967 (zit. AUBERT, *Traité*)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Notion et fonctions de la Constitution*, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 3 ff. (zit. AUBERT, *Notion*)
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. I, Bern 2000
- BEHNISCH URS, *Kommentar zu Art. 86 BV*, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- BENZ ROLF, *Verankerung reiner Lenkungssteuern in der Bundesverfassung*, ZBl 2004, S. 246 ff.
- BEUSCH MICHAEL, *Lenkungsabgaben im Strassenverkehr*, Diss. Zürich 1999
- BLUMENSTEIN ERNST/LOCHER PETER, *System des Steuerrechts*, 6. Aufl., Zürich 2002
- BÖCKLI PETER, *Indirekte Steuern und Lenkungssteuern*, Basel und Stuttgart 1973 (zit. BÖCKLI, *Indirekte Steuern*)
- BÖCKLI PETER, *Innovation und Mimikry im Abgaberecht*, ASA 1989, S. 177 ff. (zit. BÖCKLI, *Mimikry*)
- BÖCKLI PETER, *Die Schwerverkehrssteuer und ihre Einordnung in das System der Abgaben*, ASA 1980, S. 1 ff. (zit. BÖCKLI, *Schwerverkehrssteuer*)
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Gutachten Art. 73 BV. Nachhaltigkeit. Anwendung insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs*, 29. Juni 2000, VPB 2001, S. 33 ff. (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Gutachten Art. 73 BV*)

- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten über Anforderungen an die Verfassungsgrundlage für die Erhebung der jährlichen, pauschal bemessenen Abgaben im Bereich der Banken- und Privatversicherungsaufsicht sowie der Unfallverhütung im Strassenverkehr, 15. Juli 1999, VPB 2000, S. 337 ff. (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben)
- BUOB HANSRUEDI, Die Autobahnvignette: Eine Fallstudie zur politischen Willensbildung in der Schweiz, Freiburg 1989
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931
- BUSSMANN WERNER, Pauschal- und Globalbeiträge, ZBl 1988, S. 306 ff.
- DIRIWÄCHTER HANS, Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben, Diss., Gais 1980
- EIDGENÖSSISCHE JUSTIZABTEILUNG, Gutachten über Öffentliche Abgaben – Art. 31<sup>bis</sup> BV als Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben?, 25. August 1967, VPB 1966-1967, S. 149 ff.
- FLEINER THOMAS, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, WuR 1975, S. 193 ff.
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Unveränderter Nachdruck der Neubearbeitung 1949, Zürich 1976
- FLEINER-GERSTER THOMAS, Kommentar zu Art. 24<sup>septies</sup> aBV in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- GRISEL ETIENNE, La Confédération est-elle compétente pour financer le trafic d'agglomération?, WuR 1989, S. 73 ff.
- HAAS ADRIAN, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, Diss., Bern 1994
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002



- HANGARTNER YVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974
- HÖHN ERNST, Kommentar zu Art. 42 aBV in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- HÖHN ERNST, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, ASA 45 (1976/77), S. 209 ff. (zit. HÖHN, Aspekte)
- HÖHN ERNST/VALLENDER KLAUS A., Kommentar zu Art. 36<sup>quinquies</sup> und Art. 41<sup>ter</sup> aBV, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- HÖHN ERNST/WALDBURGER ROBERT, Steuerrecht, Bd. I, 9. Aufl., Bern 2001
- HUNGERBÜHLER ADRIAN, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003, S. 505 ff.
- JAAG TOBIAS, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30
- JAAG TOBIAS/KELLER HELEN, Zur Verfassungsmässigkeit einer Energieabgabe, URP 1998, S. 319 ff.
- KAPPELER THOMAS, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, Diss. Zürich 2000
- KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 29
- LENDI MARTIN, Kommentar zu Art. 36<sup>bis</sup>, zu Art. 37, zu Art. 37<sup>bis</sup> und zu Art. 37<sup>quater</sup> aBV, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- LENDI MARTIN, Verkehrsfreiheit, in: Zen-Ruffinen Piermarco/Auer Andreas (Hrsg.), De la constitution, études en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel 1976, S. 371 ff. (zit. LENDI, Verkehrsfreiheit)
- LOCHER PETER, Kommentar zu Art. 36<sup>ter</sup> und zu Art. 41<sup>bis</sup> aBV, in: Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.

- MEIER ROGER MARCO, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Diss. Zürich 1989
- MEYER HANSJÖRG Kommentar zu Art. 59 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- MORELL RETO, Kommentar zu Art. 74 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- MÜLLER GEORG, Sind "Service public-Abgaben" im Bereich der Versorgung mit elektrischer Energie zulässig?, ZBl 2004, S. 461 ff. (zit. MÜLLER, Service public-Abgaben)
- MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999 (zit. MÜLLER, Grundrechte)
- OBERSON XAVIER, Droit fiscal suisse, 2. Aufl., Basel 2002 (zit. OBERSON, droit fiscal)
- OBERSON XAVIER, Les taxes d'orientation, Diss., Basel 1991 (zit. OBERSON, taxes d'orientation)
- REICH MARKUS, Vorbemerkungen zu Art. 1/2, in: Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bd. I/1, 2. Aufl., Basel 2002
- RHINOW RENÉ A., Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003
- RHINOW RENÉ/BIAGGINI GIOVANNI, Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zur Einführung des sog. "Landschaftsrappens" vom 29. Oktober 1997 (nicht publiziert)
- RUCH ALEXANDER, Öffentliche Werke und Verkehr, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 59 (zit. RUCH, Öffentliche Werke)
- SALADIN PETER, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 ff. (zit. SALADIN; Bund und Kantone)
- SALADIN PETER, Kommentar zu Art. 3 aBV, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.

- SCHAFFHAUSER RENÉ, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, Bern 1984
- SEILER HANSJÖRG, Vorbemerkungen zu USG Art. 35a-35c, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz (hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Keller Helen), 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004
- TSCHANNEN PIERRE, Verfassungsauslegung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 9
- VALLENDER KLAUS A., Finanzhaushaltsrecht Bund – Kantone – Gemeinden, Bern und Stuttgart 1983 (zit. VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht)
- VALLENDER KLAUS A., Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern 1976 (zit. VALLENDER, Kausalabgabenrecht)
- VALLENDER KLAUS A., Kommentar zu Art. 133 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- VALLENDER KLAUS A., Leitlinien der Bundesfinanzordnung, AJP 1999, S. 687 ff. (zit. VALLENDER, Bundesfinanzordnung)
- VALLENDER KLAUS A., Verfassungsmässig begrenzte Besteuerungsbefugnisse des Gesetzgebers, in: Höhn Ernst/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Festschrift Cagianut, Bern/Stuttgart 1990, S. 21 ff. (zit. VALLENDER, Besteuerungsbefugnisse)
- VALLENDER KLAUS A./JACOBS RETO, Ökologische Steuerreform, Bern/Stuttgart/Wien, 2000
- VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, Umweltrecht, Bern 1997 (zitiert: VALLENDER/MORELL, Umweltrecht)
- VALLENDER KLAUS A./WIEDERKEHR RENÉ, Kommentar zu Art. 127 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- WIDMER LUKAS, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Diss., Zürich 1988

## B. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (nicht mehr in Kraft)
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Lachen SZ
Amtl. Bull. SR	Amtliches Bulletin Ständerat, Bern
Amtl. Bull. NR	Amtliches Bulletin Nationalrat, Bern
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung; Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
et al.	und andere
f., ff.	und folgende
Fn	Fussnote
Fr.	Franken
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben von
lit.	litera
N	Note
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11)
Pra	Die Praxis, Basel
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz; SR 700)
S.	Seite
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
URP	Umweltrecht in der Praxis, Zürich
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)

usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Bern
VSS	Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute
WuR	Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftrecht mit Einschluss des Sozial- und Arbeitsrechts, Zürich (bis 1990)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge

### C. Weitere Quellen (Auswahl)

- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I, S. 1 ff. (zit. Botschaft BV)
- Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Verwendung der für Aufgaben im Strassenwesen bestimmten Treibstoffzölle (Treibstoffzollbeschluss) und zu Bundesbeschlüssen über die Kompensation der Mehrleistungen des Bundes vom 13. März 1984, BBl 1984 I, S. 986 (zit. Botschaft Treibstoffzollbeschluss)
- Botschaft über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe vom 16. Januar 1980, BBl 1980 Bd. I, S. 1113 ff. (zit. Botschaft Autobahnvignette)
- Botschaft über die Verlängerung und Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben (Schwerverkehrsabgabe und Nationalstrassenabgabe) vom 27. Januar 1992, BBl 1992, Bd. II, S. 729 ff. (zit. Botschaft Neugestaltung Strassenbenützungsabgaben)