VPB 70.1

Auszug aus dem Gutachten BJ-05-08-3 des Bundesamtes für Justiz vom 3. August 2005

Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV. Verfassungsmässigkeit der Verwendung von Mineralölsteuererträgen für Schieneninfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs.

- Art. 86 Abs. 3 BV bestimmt, dass die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie der Reinertrag aus der Nationalstrassenabgabe soweit für die aufgezählten Aufgaben und Aufwendungen verwendet werden darf, als sie «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» stehen. Der Zusammenhang mit dem Strassenverkehr ist nicht nur dann gegeben, wenn die Beiträge direkt für die Strasseninfrastruktur eingesetzt werden; er besteht auch dann, wenn die Beiträge zu einer konkreten Entlastung bestimmter Strassen führen (Ziff. 2).

- Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV sieht vor, dass Erträge der Treibstoffsteuer für «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» verwendet werden dürfen. Mit «Verkehrsinfrastruktur» sind dabei alle Verkehrsträger gemeint, d. h. auch die Schiene. Die Erträge der Treibstoffsteuer dürfen damit für die Infrastruktur aller Verkehrsträger in Städten und Agglomerationen eingesetzt werden, soweit dadurch bestimmte Strassen konkret entlastet werden (Ziff. 3).

- Die Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr dürfen nicht für die Zwecke nach Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV verwendet werden. Möglich ist allerdings eine Bevorschussung, die vom geplanten Fonds für den Agglomerationsverkehr zu verzinsen und zurückzubezahlen ist (Ziff. 4).

Art. 86 al. 3 let. bbis Cst. Constitutionnalité de l'affectation du produit de l'impôt sur les huiles minérales pour les infrastructures ferroviaires du trafic d'agglomération.

- L'art. 86 al. 3 Cst. prévoit que la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales peuvent être affectés au financement des tâches et des dépenses énumérées pour autant que celles-ci soient «liées à la circulation routière». Le lien avec la circulation routière n'est pas seulement établi lorsque les recettes sont investies directement pour l'infrastructure routière; il existe également lorsque les recettes permettent de désengorger concrètement des routes déterminées (ch. 2).

- L'art. 86 al. 3 let. bbis Cst. prévoit que le produit de l'impôt sur les carburants peut être affecté à des «mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations». L'expression «infrastructures de transport» comprend toute sorte de trafic, y compris le trafic ferroviaire. Le produit de l'impôt sur les carburants peut donc être utilisé pour améliorer toute sorte d'infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations pour autant que cela permette de désengorger concrètement des routes déterminées (ch. 3).

- Les ressources du financement spécial «circulation routière» ne sauraient en aucun cas être utilisées pour les buts prévus à l'art 86 al. 3 let. bbis Cst. Il est par contre possible de verser une avance sur laquelle le fonds prévu pour le trafic d'agglomération versera des intérêts et qu'il devra rembourser (ch. 4).

Art. 86 cpv. 3 lett. bbis Cost. Costituzionalità dell'utilizzo del prodotto delle tasse sugli oli minerali per infrastrutture ferroviarie del traffico d'agglomerato.

- L'art. 86 cpv. 3 Cost. stabilisce che la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti e il prodotto della tassa d'utilizzo delle strade nazionali possono essere usati per i compiti e le spese specificati se «connessi alla circolazione stradale». La connessione con la circolazione stradale non è data solo quando i contributi sono impiegati direttamente per l'infrastruttura stradale; essa sussiste anche quando i contributi portano ad un alleggerimento concreto di determinate strade (n. 2).

- L'art. 86 cpv. 3 lett. bbis Cost. prevede che i prodotti dell'imposta sui carburanti possono essere utilizzati per «misure di miglioramento dell'infrastruttura del traffico in città ed agglomerati». Nel termine «infrastruttura del traffico» sono compresi tutti i mezzi che compongono il traffico, quindi anche la ferrovia. I prodotti dell'imposta sui carburanti possono quindi essere utilizzati per tutte le infrastrutture di trasporto di città ed agglomerati, nella misura in cui ciò porti ad un alleggerimento concreto di determinate strade (n. 3).

- Le riserve del finanziamento speciale per la circolazione stradale non possono essere utilizzate per gli scopi previsti dall'art. 86 cpv. 3 lett. bbis Cost. E' però possibile un anticipo, che deve essere rimborsato, con i relativi interessi, dal previsto fondo per il traffico d'agglomerato (n. 4).

1 Fragestellung und Vorgehen

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) fragte das Bundesamt für Justiz (BJ) am 21. Juni 2005 an, zur Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebungsprojekte des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Schaffung eines Dringlichkeits- und eines Infrastrukturfonds ein Gutachten zu erstellen. Beide Projekte sehen unter anderem vor, dass der Bund aus den Erträgen der zweckgebundenen Verbrauchssteuer auf Treibstoffen (Mineralölsteuer) Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen leisten kann. Die Bundesbeiträge sollen nicht auf Strassenprojekte beschränkt sein, sondern an alle Verkehrsträger, d. h. auch an Schienenprojekte, ausgerichtet werden können. Der Dringlichkeitsfonds soll dabei im Umfang von 2.2 Milliarden Franken mit den Rückstellungen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr alimentiert werden.

Die geplante Verwendung von Treibstoffsteuererträgen zugunsten aller Verkehrsträger in den Agglomerationen soll auf den neuen Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, BBl 2003 6591) abgestützt werden. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Abstimmung über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen und soll zusammen mit der Ausführungsgesetzgebung in Kraft gesetzt werden. Sie hat folgenden Wortlaut:

«3 Er (Der Bund) verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr: (...)

bbisMassnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen; (...).»

In der Vernehmlassung wurde die Verfassungsmässigkeit der geplanten Fonds für den Agglomerationsverkehr bestritten. Der Touring Club Schweiz (TCS) brachte vor, dass Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV nur die Finanzierung von Strassenprojekten erlaube, nicht aber die Finanzierung von Schienenprojekten[1]. Der Eingabe des TCS lag ein Rechtsgutachten von Prof. Etienne Grisel bei, das ebenfalls zum Schluss kommt, dass die in die Vernehmlassung gesandten Gesetzgebungsprojekte gegen Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV verstossen[2]. Die nachfolgenden Ausführungen werden auf die Argumente des Gutachtens Grisel im Einzelnen eingehen.

Demnach stellt sich die Frage, ob Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV eine Grundlage bietet, Erträge aus der Treibstoffsteuer auch an Schieneninfrastruktur in Agglomerationen auszurichten[3]. Für die Beantwortung dieser Frage ist die Auslegung von zwei Stellen entscheidend: Erstens die Auslegung des Textelementes «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» im Einleitungssatz von Art. 86 Abs. 3 BV (dazu gleich Ziff. 2), zweitens die Auslegung der Wendung «Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» in Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV (dazu Ziff. 3). Weiter ist zu klären, ob die Verwendung der Rückstellungen der Treibstoffsteuererträge mit der Verfassung vereinbar ist (dazu Ziff. 4).

2 Was bedeutet «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr»?

2.1 Grammatikalische Auslegung

Der Passus «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr»[4] findet sich bereits in Art. 36ter der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV)[5]; jene Bestimmung ist als Art. 86 Abs. 3 und 4 in die neue BV überführt worden. Er ist anlässlich der Neuregelung bei den Treibstoffzöllen im Jahre 1982 vom Parlament eingefügt worden[6]. Vorliegend unbestritten ist zunächst der Begriff «Strassenverkehr». Wie das Gutachten Grisel ausführt, umfasst der Strassenverkehr einerseits alle öffentlichen Strassen, anderseits alle Benützer der öffentlichen Strassen, von den Motorfahrzeugen bis zu den Fussgängern[7]. Fraglich ist hingegen, was genau gemeint ist mit dem Ausdruck «im Zusammenhang mit».

Der Verfassungstext präzisiert nicht, ob der Zusammenhang zwischen den in den Bst. a-f aufgezählten Aufgaben und Aufwendungen einerseits und dem Strassenverkehr anderseits direkt oder indirekt, eng oder weit sein muss. Der Wortlaut eröffnet damit mehrere Auslegungsvarianten. Denkbar ist eine restriktive Variante, wonach überhaupt nur Strassen und keine anderen Verkehrsträger unterstützt werden dürfen. Möglich ist weiter eine mittlere Variante, die zwar auch Beiträge zugunsten des öffentlichen Verkehrs zulässt, jedoch nur soweit, als dadurch bestimmte Strassen entlastet werden. In Betracht zu ziehen ist schliesslich eine extensive Variante, die davon ausgeht, dass Beiträge an den öffentlichen Verkehr im Rahmen der Bst. a-f allgemein zulässig sind, weil davon indirekt immer auch der Strassenverkehr profitiert. Welche dieser drei Varianten dem Sinn von Art. 86 Abs. 3 BV entspricht, ist mit Hilfe der weiteren Auslegungsmethoden zu klären.

2.2 Systematische Auslegung

Aus dem Aufbau von Art. 86 Abs. 3 BV geht hervor, dass die Verwendung der Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen zwei Bedingungen unterliegt[8]. Zum einen müssen die genannten Erträge im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr, zum andern für eine der in den Bst. a-f aufgezählten Aufgaben und Aufwendungen eingesetzt werden. Damit diese beiden Bedingungen einen Sinn haben, müssen sie sich ergänzen. Das heisst einmal, dass die erste Bedingung (im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr) der zweiten Bedingung (Verwendung der Steuererträge gemäss Bst. a-f) in keinem Punkt widersprechen darf. Das heisst aber auch, dass die erste Bedingung im Vergleich zur zweiten Bedingung nicht überflüssig sein darf, also auf irgendeine Weise einschränkend wirken muss.

Auf der einen Seite würde eine restriktive Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» in Widerspruch mit Bst. b geraten. Dieser sieht Aufwendungen vor für «Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs»[9]. Diese Vorschrift könnte gar nicht umgesetzt werden, wenn nur Beiträge zugunsten der Strasseninfrastruktur erlaubt und solche zugunsten des Schienenverkehrs verboten wären. Die Förderung des kombinierten Verkehrs, also des Huckepack- und Containerverkehrs auf Eisenbahnen, und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge setzt notwendig voraus, dass Beiträge an den Eisenbahnbetrieb bzw. an die Eisenbahninfrastruktur geleistet werden können[10]. Die Verfassung sieht in den Übergangsbestimmungen (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. c BV) selber vor, dass Mineralölsteuermittel nach Art. 86 Abs. 3 Bst. b BV verwendet werden dürfen, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) zu decken. Auch die Massnahmen zur Trennung des Verkehrs können Investitionen in die Schieneninfrastruktur erfordern, insbesondere die Herausnahme von Geleisen aus Strassentrasses[11]. Die
systematische Auslegungsmethode spricht insofern gegen eine restriktive Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr».

Auf der anderen Seite ist der Ausdruck «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» im Einleitungssatz von Art. 86 Abs. 3 BV so auszulegen, dass er in irgendeiner Hinsicht einschränkend wirkt. Eine restriktive Auslegung würde offensichtlich einschränkend wirken, jedoch wie gesagt so stark, dass die Massnahmen gemäss Bst. b nicht mehr so umgesetzt werden könnten, wie es ursprünglich gemeint war. Eine einschränkende Wirkung hätte aber auch die mittlere Auslegungsvariante, wonach Beiträge zugunsten des Schienenverkehrs nur soweit zulässig sind, als dadurch bestimmte Strassen entlastet werden. Eine solche Auslegung schliesst etwa aus, dass unter dem Titel der Verkehrstrennungsmassnahmen gemäss Bst. b einfach der öffentliche Verkehr subventioniert wird[12]. Auch im Hinblick auf den neuen Bst. bbis führt eine solche Auslegung zu einer Einschränkung, indem sie Beiträge an den öffentlichen Verkehr in Städten und Agglomerationen verbietet, soweit dadurch keine entlastenden Auswirkungen auf bestimmte Strassen zu erwarten sind. Hingegen würde eine extensive Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» die Voraussetzungen in den Bst. a-f überhaupt nicht zusätzlich einschränken. Eine extensive Auslegung, wonach von
Massnahmen zugunsten des Schienenverkehrs immer auch der Strassenverkehr profitiere, ist folglich aus systematischen Gründen nicht angebracht.

Die systematische Auslegung von Art. 86 Abs. 3 BV legt somit nahe, die mittlere Auslegungsvariante zu wählen. Das Gutachten Grisel zieht demgegenüber aus der Anwendung der systematischen Auslegungsmethode andere Schlüsse. Grisel stellt den Treibstoffzollartikel in den Gesamtzusammenhang der verfassungsrechtlichen Verkehrsordnung gemäss Art. 82-87 BV[13]. Die

Bundesverfassung kenne kein Gesamtverkehrskonzept, sondern trenne deutlich zwischen den Verkehrsträgern Strasse und Schiene einerseits sowie zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem Privatverkehr anderseits. In diesem Kontext betreffe Art. 86 BV offensichtlich nur den Strassenverkehr, unter Ausschluss aller übrigen Verkehrsarten.

Ein weiteres Argument zieht Grisel aus dem Vergleich mit Art. 85 Abs. 2 BV[14]. Diese Bestimmung sieht - analog zu Art. 86 Abs. 3 BV - vor, dass der Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe zur Deckung der Kosten verwendet wird, die «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» stehen. Zudem wird in den Übergangsbestimmungen (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b BV) festgelegt, dass bis zu zwei Drittel des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verwendet werden dürfen. Grisel interpretiert dieses Übergangsregime als Ausnahmeregel, die deshalb notwendig war, weil Art. 85 Abs. 2 BV auf Grund der Einschränkung «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» eine Finanzierung von Eisenbahnprojekten nicht zugelassen hätte.

Den beiden angeführten systematischen Argumenten im Gutachten Grisel kann ohne weiteres gefolgt werden. Nur ist daraus nicht die gleich restriktive Schlussfolgerung zu ziehen, dass Art. 86 Abs. 3 BV nur Beiträge an den Strassenverkehr zulässt. Art. 86 BV ist zwar, im Gesamtzusammenhang der verfassungsrechtlichen Verkehrsordnung betrachtet, ein Strassen- und nicht ein Schienenartikel. Diesen Charakter als Strassenartikel verliert die Bestimmung jedoch nicht, wenn die mittlere Auslegungsvariante gewählt wird, wenn also verlangt wird, dass die Beiträge zu konkreten Entlastungen bestimmter Strassen führen müssen. Ebenso lässt der Vergleich mit Art. 85 Abs. 2 BV die mittlere Auslegungsvariante zu. Auch wenn Art. 85 Abs. 2 BV nach dieser Variante ausgelegt wird, ist die Ausnahmeregel in Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b BV unerlässlich, um mittels Erträgen der Schwerverkehrsabgabe die Eisenbahngrossprojekte finanzieren zu können. Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b BV wäre nur dann überflüssig, wenn der Passus «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» extensiv interpretiert würde. In diesem Fall könnten die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte in der Tat direkt auf Art. 85 Abs. 2 BV abgestützt werden.

Die systematische Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» in Art. 86 Abs. 3 BV spricht somit für die mittlere Auslegungsvariante. Das bedeutet, dass die zweckgebundenen Erträge der Treibstoffsteuer entweder für den Strassenverkehr selber oder für Verkehrsprojekte aufzuwenden sind, welche zu konkreten Entlastungen bestimmter Strassen führen. Eine extensive Auslegung, die unabhängig von einer konkreten Entlastungswirkung Beiträge an den Schienenverkehr zulassen würde, ist ausgeschlossen. Eine restriktive Auslegung, wonach ausschliesslich die Strasseninfrastruktur von den Treibstoffsteuererträgen profitieren darf, liesse sich zwar im Hinblick auf den Zusammenhang von Art. 86 BV mit anderen verkehrsrechtlichen Verfassungsbestimmungen vertreten. Sie würde aber in Widerspruch mit der enumerativen Aufzählung in Art. 86 Abs. 3 Bst. a-f BV geraten und wäre folglich mit der Systematik dieser Bestimmung unvereinbar.

2.3 Teleologische Auslegung

Mit Art. 86 BV verfolgt der Verfassungsgeber in erster Linie fiskalische Zwecke. Die Verbrauchssteuer auf Treibstoffen soll dem Bund Einnahmen verschaffen. Die Erträge dieser Steuer fliessen zur Hälfte in die allgemeine Bundeskasse. Die andere Hälfte ist zweckgebunden, wobei die Verwendungszwecke in Art. 86 Abs. 3 BV umschrieben werden. Die Verbrauchssteuer auf Treibstoffen ist damit eine partielle Zwecksteuer[15]. Der gestützt auf Art. 86 Abs. 4 BV erhobene Steuerzuschlag ist dagegen im ganzen Umfang zweckgebunden. In keinem Fall handelt es sich um eine Kausalabgabe, bei der die Abgabe für eine bestimmte staatliche Gegenleistung geschuldet ist (Äquivalenz zwischen Abgabe und staatlicher Leistung)[16].

Der Verfassungsgeber kann die Zweckbindung von Steuern frei bestimmen. Insbesondere ist er dabei nicht an das Verursacherprinzip gebunden. Dies zeigen die Beispiele der Tabaksteuer, der Alkoholsteuer und der Spielbankenabgabe, mit deren Erträgen die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) mitfinanziert wird (Art. 112 Abs. 5 BV). Der Verfassungsgeber kann in Anwendung des Verursacherprinzips den Verwendungszweck von Steuern so festlegen, dass möglichst die Steuerpflichtigen von den Erträgen profitieren; er muss dies aber nicht tun. Auch im Fall der Zweckbindung der Treibstoffsteuer und des Steuerzuschlags nach Art. 86 BV handelt es sich um einen politischen Entscheid des Verfassungsgebers, der sich nicht an abstrakten steuerrechtlichen Prinzipien orientiert[17].

Grisel geht in seinem Gutachten davon aus, dass die Treibstoffsteuer eine Kausalabgabe («contribution causale») darstellt und folgert daraus, dass von den Abgabeerträgen nur der Strassenverkehr im engen Sinn profitieren darf[18]. Abgesehen davon, dass die Qualifizierung als Kausalabgabe nicht zutreffend ist, kann auch der Schlussfolgerung nicht zugestimmt werden. Die Treibstoffsteuer und der Steuerzuschlag blieben auch dann (partielle) Zwecksteuern, wenn deren Erträge ausschliesslich an Schienenprojekte geleistet würden. Sie blieben sogar dann Zwecksteuern, wenn der Verfassungsgeber mit diesen Steuern verkehrsfremde Zwecke verfolgen würde. Wie gesagt ist der Verfassungsgeber bei der Festlegung der Verwendungszwecke nicht an das Verursacherprinzip gebunden. Ob und wie weit sich Art. 86 Abs. 3 BV am Verursacherprinzip orientiert, ergibt sich erst aus der Auslegung dieser Bestimmung. Die theoretische Einordnung der Treibstoffsteuer kann erst vorgenommen werden, wenn der Sinn von Art. 86 Abs. 3 BV ermittelt worden ist. Das umgekehrte Vorgehen - der Treibstoffsteuer nach Art. 86 BV eine bestimmte Rechtsnatur zu unterstellen, um nachher daraus den Sinn der Verwendungszwecke nach Abs. 3 abzuleiten - ist jedoch aus methodischer
Sicht abzulehnen. Die teleologische Auslegungsmethode gibt insofern über den Inhalt des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» Art. 86 Abs. 3 BV keinen näheren Aufschluss.

2.5 Historische Auslegung

Der Passus «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» ist wie erwähnt anlässlich der Neuregelung bei den Treibstoffzöllen im Jahre 1982 von den Räten in Art. 36ter Abs. 1 aBV eingefügt worden. Aus der damaligen parlamentarischen Debatte geht ziemlich genau hervor, was der Verfassungsgeber mit diesem Passus sagen wollte. Die darauf folgenden Revisionen bzw. Revisionsversuche von Art. 36ter aBV und Art. 86 BV gaben demgegenüber keinen Anlass mehr zu entsprechenden Diskussionen. Für die historische Interpretation des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» bleibt damit das amtliche Bulletin zur Parlamentsdebatte von 1982 massgebend.

Zunächst wollte eine Minderheit der zuständigen Nationalratskommission den Ausdruck «im Bereiche des Strassenwesens» einführen. Nationalrat Barchi, der Sprecher dieser Minderheit, erläuterte den Sinn dieser Präzisierung wie folgt:

«Einmal hat diese Präzisierung den Sinn, noch vor der Enumeration der Beitragsfälle ganz generell festzulegen, dass jede Massnahme bzw. jeder Beitrag einen direkten Konnex mit dem Strassenwesen aufweisen, d. h. dem Strassenbenützer direkt zugute kommen muss, und dass die Massnahme nicht die Leistungsfähigkeit anderer Leistungsträger erhöhen darf. Einen zweiten Sinn hat diese Präzisierung. Sie will eine Auslegungshilfe schaffen, die eine Interpretation betreffend die genaue Tragweite

der verschiedenen Massnahme, die in der Enumeration aufgezeichnet sind, erleichtern soll. (...) Wir dürfen nicht ableugnen, dass eine Gefahr besteht, nämlich die Gefahr, dass unter dem Vorwand, den Strassenverkehr zu entlasten, möglicherweise eine direkte Finanzhilfe an andere Verkehrsträger geleistet wird, und das wollen wir nicht. Diese Präzisierung ist als eine Absicherung in der Verfassung gegen die Gefahr des Missbrauchs.»[19]

Im Anschluss daran äusserte sich Nationalrat Lüchinger als weiterer Sprecher zugunsten dieses Minderheitsantrags:

Wir haben Ihnen folgendes beantragt - ich zitiere Litera c -: Die Beiträge sollen verwendet werden <... für andere Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Ergänzung der Verkehrsmittel, zur Entlastung von Strassen und zur Entflechtung des Verkehrs. (...) Mit unserem Antrag möchten wir zum Ausdruck bringen, dass keine extensive Interpretation der allgemeinen Formulierung in Litera c zulässig ist. Es ist, wie Herr Barchi zu Recht gesagt hat, eine Auslegungshilfe. Dieser Antrag hindert aber nicht, dass man mit dem Benzinzollzuschlag auch Massnahmen des öffentlichen Verkehrs unterstützen kann, zum Beispiel Bahnhofparkierungsanlagen: das dient dem öffentlichen Verkehr, dient aber auch der Strasse, ist also zulässig; Huckepackverkehr: dient auch der Strasse und dem öffentlichen Verkehr, ist also zulässig; Autotransporte durch Bahntunnel: dienen der Strasse, sind auch zulässig.»[20]

Nachdem dieser Minderheitsantrag im erstberatenden Nationalrat noch abgelehnt worden war, wurde das entsprechende Anliegen im Ständerat erneut vorgebracht, diesmal als Mehrheitsantrag. Anstelle von «im Bereiche des Strassenwesens» hiess es nun «für Zwecke des Strassenwesens». Dieser Mehrheitsantrag wurde zwar angenommen, weckte aber dennoch bei mehreren Ständeräten auf Grund seiner Formulierung Bedenken. Diese Bedenken würden dann in der folgenden Nationalratsdebatte eine entscheidende Rolle spielen. Ständerat Gadient äusserte sie wie folgt:

«Herr Ständerat Genoud hat heute in seinem Votum auf die Bedeutung der Präzisierung in der Litera c hingewiesen. (...) Mit der präzisen Umschreibung in der Litera c wird nämlich in der Folge auch die in Absatz 1 des Minderheitsantrages vorgeschlagene generelle Verwendungsbeschränkung auf Strassenzwecke obsolet. Diese begrenzende Formulierung auf Strassenzwecke ist ohnehin nicht nur materiell, sondern auch formell verfehlt, sind doch in allen Varianten, auch in derjenigen der Mehrheit, später Vorschläge enthalten, die über die Strassenzwecke im engsten Sinn hinausgehen.»[21]

Die Ständeräte Genoud und Affolter verdeutlichten diese Inkongruenz mit je einem Beispiel:

«Je voudrais demander, compte tenu de ce qui est prévu dans la suite des tâches à réaliser par ces moyens, si le terme est le plus adéquat et s'il ne conviendrait pas de le remplacer par le terme <à des objectifs en rapport avec la circulation routière>. Je donne un exemple: à la lettre d, les contributions au titre de la protection de l'environnement le long des routes, ne sont pas à proprement parler des objectifs routiers mais en rapport avec la circulation routière.»[22]

«Wir haben ja eine abschliessende Aufzählung in Litera a bis f und zudem - Herr Gadient hat schon darauf hingewiesen - ist sehr fraglich, ob man die Litera c in der Fassung der Mehrheit, nämlich Förderung des Huckepackverkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge, überhaupt noch unter Zwecke des Strassenwesens subsumieren kann. Ich glaube, wir sollten der Textgestaltung wirklich Sorge tragen; denn wir schaffen hier Verfassungsrecht!»[23]

Im Differenzbereinigungsverfahren folgte dann der Nationalrat dem Entscheid des Ständerats, im Einleitungssatz eine Generalklausel einzuführen. Dabei trug er den im Ständerat geäusserten Bedenken betreffend die Formulierung Rechnung und wählte den heute noch geltenden Ausdruck «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr». Der Ständerat stimmte daraufhin dieser Formulierung zu:

«Es kam aber auch in einigen Voten im Ständerat zum Ausdruck, dass die Formulierung r Zwecke des Strassenwesens> nicht glücklich sei, und man erwartete in den Voten ausdrücklich, dass allenfalls im Differenzbereinigungsverfahren der Nationalrat eine bessere Formulierung finden könnte. Unsere Lösung lautet: r Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr>.»[24]

«Ferner soll anstelle der Formulierung <... für Zwecke des Strassenwesens> der Verfassungsartikel laut Fassung Nationalrat wie folgt lauten: <... für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.> Sie mögen sich vielleicht erinnern, dass unsere Formulierung - - auch in diesem Saal auf einige Bedenken gestossen ist, und deshalb hat die nationalrätliche Kommission versucht, eine andere Formulierung zu finden, die allerdings nicht den Sinn des Absatzes ändern sollte. Die vorgeschlagene Formulierung scheint mit die Zweckbindung nach wie vor auf die Aufgaben gemäss Buchstagen a bis f zu beschränken, so dass diese neue Formulierung ohne Bedenken akzeptiert werden kann.»[25]

Die zitierten Stellen aus den parlamentarischen Verhandlungen zur Neuregelung bei den Treibstoffzöllen im Jahre 1982 zeichnen für die Auslegung der Generalklausel «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» ein klares Bild. Die Generalklausel ist einerseits eine Interpretationshilfe, die verhindern soll, dass die Verwendungszwecke gemäss Bst. a-f extensiv ausgelegt werden. Die Bedenken gegenüber einer extensiven Auslegung richteten sich vor allem gegen den damaligen Bst. c («Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs»). Der Verfassungsgeber wollte verhindern, dass der öffentliche Verkehr als eigenständiger Verwendungszweck der Treibstoffsteuer in diese Bestimmung hineininterpretiert wird. Anderseits geht aus den wiedergegebenen Voten deutlich hervor, dass die Generalklausel nicht im restriktiven Sinn verstanden werden kann. Die Formulierung «für Zwecke des Strassenwesens» wurde gerade deshalb verworfen, weil sie die Verwendung der Steuererträge ausschliesslich für den Strassenverkehr verlangt hätte und damit in Widerspruch zu den Bst. a-f geraten wäre. Die
historische Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» spricht damit für die mittlere Variante: Die Erträge aus der Treibstoffsteuer können im Rahmen der Bst. a-f auch für den Schienenverkehr eingesetzt werden, soweit dadurch bestimmte Strassen konkret entlastet werden.

2.6 Zwischenergebnis

Hinsichtlich der Auslegung des Ausdrucks «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» im Einleitungssatz von Art. 86 Abs. 3 BV kommt das BJ somit zu folgendem Ergebnis:

- Die grammatikalische Auslegung erlaubt eine restriktive Variante (Verwendung der Treibstoffsteuererträge nur für den Strassenverkehr), eine mittlere Variante (Verwendung der Erträge auch für den Schienenverkehr, soweit dadurch bestimmte Strassen konkret entlastet werden) und eine extensive Variante (durch die Verwendung der Erträge für die Schiene werden stets

auch die Strassen entlastet).

- Die systematische Auslegung spricht für die mittlere Auslegungsvariante.

- Die teleologische Auslegung gibt keinen näheren Aufschluss.

- Die historische Auslegung stützt die mittlere Auslegungsvariante.

Aus dem Zusammenspiel aller vier Auslegungsmethoden folgt demnach der Schluss, dass die mittlere Auslegungsvariante zu wählen ist[26]. Mit diesem Zwischenergebnis stimmt das BJ insofern mit dem Gutachten Grisel überein, als der öffentliche Verkehr nicht als eigenständiger Verwendungszweck der Treibstoffsteuererträge angesehen werden darf. Demgegenüber weicht das BJ darin vom Gutachten Grisel ab, dass es die Verwendung der Steuererträge für die Schiene nicht generell ausschliesst, sondern unter bestimmten Voraussetzungen (konkrete Entlastung des Strassenverkehrs) zulässt.

3 Was bedeutet «Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen»?

3.1 Grammatikalische Auslegung

Als nächstes ist der Passus «Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» in Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV auszulegen. Dieser Buchstabe ist im Rahmen der NFA am 28. November 2004 in die Verfassung aufgenommen worden und wird voraussichtlich zusammen mit der Ausführungsgesetzgebung in Kraft gesetzt werden. Vorliegend unproblematisch ist das Verständnis des Begriffpaars «Städte und Agglomerationen». Grundlegend für den Verfassungsgeber war die Definition von «Agglomerationen» im Bericht der Expertengruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» vom 1. Mai 2001 («Bericht Expertengruppe Bieri»). Diese Definition übernimmt die Begriffselemente des Bundesamts für Statistik. Eine Agglomeration ist danach eine Ansammlung von Gemeinden, die mindestens 20'000 Einwohner zählt und bestimmte räumliche, demographische und wirtschaftliche Kriterien erfüllt[27]. Insgesamt zählt die Schweiz nach dieser Definition etwa 50 Agglomerationen[28]. Der Begriff «Städte» war bereits im bundesrätlichen Revisionsvorschlag enthalten[29]. Aus den parlamentarischen Debatten geht hervor, dass Städte grundsätzlich Teil von Agglomerationen sind[30].

Während das Begriffspaar «Städte und Agglomerationen» im vorliegenden Zusammenhang nicht zu Diskussionen Anlass gibt, ist nicht von vornherein klar, was «Verkehrsinfrastruktur» genau bedeutet. Zu klären ist, ob die Infrastruktur sowohl der Strasse als auch der Schiene oder nur diejenige der Strasse gemeint ist. Der Wortlaut lässt vermuten, dass die Infrastruktur beider Verkehrsträger erfasst ist. Hätte man sich auf die Infrastruktur des Strassenverkehrs beschränken wollen, hätte man in Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV ohne weiteres «Infrastruktur des Strassenverkehrs» schreiben können. Dies analog zu Bst. d, der von Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes spricht, die der «Strassenverkehr» - und nicht der «Verkehr» - nötig macht. Es fragt sich, ob diese wörtliche Interpretation durch die anderen Auslegungsmethoden bestätigt wird.

3.2 Systematische Auslegung

In systematischer Hinsicht ist Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV im Kontext mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Avanti» zu betrachten. Der Gegenvorschlag zu Avanti schuf ebenfalls eine verfassungsrechtliche Grundlage für Bundesbeiträge an «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen» (Art. 197 Ziff. 2 Abs. 1 Bst. c BV)[31]. Die Avanti-Vorlage wurde am selben Tag wie Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV vom Parlament verabschiedet[32]. Zwar wurde dann die Vorlage in der Abstimmung vom 8. Februar 2004 von Volk und Ständen verworfen. Dennoch bleibt der Avanti-Gegenvorschlag für die Auslegung von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV von Bedeutung, weil er verdeutlicht, was Bundesrat und Parlament unter dem Ausdruck «Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen» verstanden.

Art. 197 Ziff. 2 Abs. 1 Bst. c BV des Avanti-Gegenvorschlags hatte folgenden Wortlaut:

«1 Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung ein Jahr nach Annahme von Artikel 81 Absatz 2 ein befristetes Programm: (...)

c. für Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen. Die Massnahmen betreffen Infrastrukturen von Strasse und Schiene, soweit sie innerhalb dieser Räume liegen, der Verbesserung des Agglomerationsverkehrs dienen und nicht anderweitig durch Bundesmittel mitfinanziert werden können. Die Beiträge berücksichtigen die Bedeutung beider Verkehrsträger und tragen zu einer national ausgewogenen Siedlungsentwicklung bei.»

Zur Finanzierung dieser Massnahmen sah die anschliessende Bestimmung des Avanti-Gegenvorschlags einen Fonds vor, welcher durch die Übertragung der Hälfte der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und aus einem von der Bundesversammlung festgelegten Teil der Reinerträge der Treibstoffsteuer nach Art. 86 BV gespeist werden sollte (Art. 197 Ziff. 3 Abs. 2 BV). Das Parlament bekundete damit am 3. Oktober 2003 explizit den Willen, Erträge aus der Treibstoffsteuer für Massnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturen von Strasse und Schiene in den Agglomerationen zu verwenden.

Der Avanti-Gegenvorschlag hatte zum Ziel, die unter anderem von der Expertengruppe Bieri festgestellten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen möglichst rasch und wirksam anzugehen[33]. Mit den Art. 197 Ziff. 2 und 3 BV des Avanti-Gegenvorschlags wurden zu diesem Zweck zwei Verfassungsbestimmungen geschaffen, die der Bundesversammlung und dem Bundesrat detaillierte Handlungsanweisungen gaben. Die beiden Avanti-Bestimmungen präzisierten unter anderem den am selben Tag verabschiedeten Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV des NFA-Projekts. Es wurde verdeutlicht, was mit Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen gemeint ist, nämlich Infrastrukturen von Strasse und Schiene. Die Bundesversammlung hätte sich am 3. Oktober 2003 in einem offenen Widerspruch befunden, wenn sie unter «Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen» im NFA-Beschluss nur den Strassenverkehr, im Avanti-Beschluss aber sowohl den Strassenverkehr als auch den Schienenverkehr verstanden hätte. Der zum damaligen Zeitpunkt gegebene systematische Zusammenhang von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV mit Art. 197 Ziff. 2 und 3 BV des Avanti-Gegenvorschlags verbietet damit eine Interpretation, welche Verkehrsinfrastruktur auf Strassenverkehrsinfrastruktur einschränkt.

Dagegen könnte mit Grisel eingewendet werden, dass der Souverän den Avanti-Gegenvorschlag ablehnte und damit der Vergleich von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV mit Art. 197 Ziff. 2 und 3 BV des Gegenvorschlags gerade zum gegenteiligen Schluss führen müsse: dass nämlich mit Verkehrsinfrastruktur nur Strassenverkehrsinfrastruktur gemeint sei[34]. Diese Argumentation wäre plausibel, wenn gute Gründe für die Annahme bestünden, Volk und Stände hätten gerade deshalb Nein zum Avanti-

Gegenvorschlag gesagt, weil die Vorlage eine Verwendung von Treibstoffsteuererträgen für Schienenprojekte in Agglomerationen vorsah. Aus der Vox-Analyse des Forschungsinstituts Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GFS) geht indessen hervor, dass vor allem der Bau einer zweiten Gotthardtunnelröhre - ebenfalls Gegenstand des Avanti-Gegenvorschlags - für den negativen Entscheid von Volk und Ständen den Ausschlag gab[35]. Trotzdem verbleiben in diesem Punkt gewisse Unsicherheiten, weil sich nicht ganz genau feststellen lässt, aus welchen Motiven die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entschieden haben. Auf jeden Fall gibt es keine empirischen Anhaltspunkte dafür, dass die Verwendung von Treibstoffsteuererträgen für Schienenprojekte für
die Ablehnung des Avanti-Gegenvorschlags ausschlaggebend war.

Zusammenfassend gibt die systematische Auslegung von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV keine Handhabe für eine Interpretation, die den Ausdruck «Verkehrsinfrastruktur» auf die Infrastruktur des Strassenverkehrs beschränkt. Allerdings kann mit der systematischen Auslegung auch der gegenteilige Schluss, wonach sowohl der Strassenverkehr als auch der Schienenverkehr erfasst sind, nicht ganz zwingend begründet werden. Dies deshalb, weil nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden kann, weshalb der Avanti-Gegenvorschlag von Volk und Ständen abgelehnt wurde.

3.3 Teleologische Auslegung

Als nächstes ist zu fragen, welche Zwecke mit Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV verfolgt werden sollen. Offensichtlich soll diese Bestimmung dazu beitragen, Verkehrsprobleme in den Städten und Agglomerationen (Überlastungen des Verkehrssystems und damit verbundene volkswirtschaftliche Kosten) zu lösen. Entscheidend ist aber die Frage, welcher Lösungsansatz dabei gewählt werden soll. Aufschlussreich ist der Bericht der Expertengruppe Bieri vom 1. Mai 2001. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nur unter Einbezug aller Verkehrsträger und des Langsamverkehrs gelöst werden können:

«Verkehrsprobleme können wie folgt gelöst werden: Der Verkehrsträger, bei dem der Engpass besteht (z. B. Strassenstrecke), wird ausgebaut, oder ein alternativer Verkehrsträger, zum Beispiel eine S-Bahn statt einer städtischen Expressstrasse. In beiden Fällen muss die öffentliche Hand investieren. Vor allem in den Agglomerationen ist nur der kombinierte Ansatz erfolgsversprechend: Lösungen des Agglomerationsverkehrs sind nur möglich, wenn Schiene, Strasse und Langsamverkehr gemeinsam betrachtet werden.»[36]

Die Option für einen gesamtheitlichen Lösungsansatz wurde in der NFA-Botschaft und in den parlamentarischen Verhandlungen nie in Frage gestellt. In der Nationalratsdebatte zur NFA betonten zwei Redner, dass die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nur gesamtheitlich und koordiniert gelöst werden können[37]. Diese Anhaltspunkte sprechen dafür, den Zweck von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV darin zu sehen, dass die Verkehrsprobleme in den Städten und Agglomerationen in Form von Gesamtlösungen, d. h. unter Einbezug aller Verkehrsträger, bewältigt werden sollen. Eine Beschränkung auf Beiträge an die Infrastrukturen des Strassenverkehrs würde diesem Normzweck widersprechen.

3.4 Historische Auslegung

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die Materialien direkte Hinweise darauf enthalten, was unter dem Begriff «Verkehrsinfrastruktur» in Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV zu verstehen ist. Einen ersten Anhaltspunkt vermittelt der Bericht der Expertengruppe Bieri. Dieser Bericht empfahl, Art. 86 Abs. 3 BV um einen Bst. mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in städtischen Gebieten». Dieser Revisionsvorschlag wurde wie folgt begründet:

«Durch diese Verfassungsrevision wird die Möglichkeit geschaffen, aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen und Erträgen der Autobahnbenützungsabgabe (Autobahnvignette) vermehrt Investitionen in den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse (inkl. Langsamverkehr) zu unterstützen. (...) Diese Massnahme ist auf die Verbesserung des gesamten Agglomerationsverkehrs ausgerichtet; sie soll insbesondere zur Entlastung des Strassenverkehrs beitragen.»[38]

Die NFA-Botschaft übernahm den Revisionsvorschlag der Expertengruppe Bieri fast wörtlich, und zwar als neuen Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV («Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen»)[39]. Auch in den Erläuterungen zu dieser Bestimmung lehnte sich die Botschaft eng an die Ausführungen der Expertengruppe Bieri an:

«Im Mai 2001 hat die vom UVEK eingesetzte Expertengruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» () ihre Empfehlungen verabschiedet und veröffentlicht. Der Bundesrat hat am 22. August 2001 beschlossen, die Empfehlungen weiter zu vertiefen. Nachdem die von der Expertengruppe empfohlenen Massnahmen die gleiche Verfassungsänderung erfordern, wie sie in der NFA vorgesehen ist, wird aus Gründen der Verfahrensökonomie auf eine separate Botschaft verzichtet. Mit der Verfassungsänderung soll es möglich werden, Schienen- und Strasseninvestitionen für den Agglomerationsverkehr auch aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen zu finanzieren.»[40]

Sowohl der Bericht der Expertengruppe Bieri als auch die NFA-Botschaft wollten also mit der Änderung von Art. 86 Abs. 3 BV ausdrücklich, dass in den Städten und Agglomerationen sowohl der Strassen- als auch der Schienenverkehr mit Geldern aus der Treibstoffsteuer unterstützt werden können. Diese Absicht wurde in den parlamentarischen Debatten bestätigt. Im erstberatenden Ständerat stand eine im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage leicht veränderte Fassung von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV zur Diskussion («Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs»). Ständerat Maissen machte dazu folgende Aussage:

«Wir sehen zudem, dass nun zusätzlich die Probleme der Agglomerationen bezüglich des öffentlichen Verkehrs berücksichtigt werden sollen. Auch dafür habe ich grundsätzlich Verständnis.»[41]

Die zuständige Kommission des Nationalrats gab dann Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV die heutige Fassung («Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen»). Bundesrat Villiger gab zu verstehen, dass mit dem neu eingeführten Ausdruck «Verkehrsinfrastruktur» sowohl die Strassen- als auch die Schieneninfrastruktur gemeint sei:

«Ich komme zum Wichtigen: Herr Vollmer hat darauf hingewiesen, dass von Ihrer Kommission eine neue Formulierung gefunden worden ist, nämlich und nicht mehr , wie der Ständerat sagte. Ich halte nicht an der Formulierung des Ständerates fest, weil genau das, was jetzt klar gesagt wird, auch von uns immer gemeint war und eigentlich aus der Botschaft hervorgehen müsste. Selbstverständlich sind darunter nicht nur Strassen zu subsumieren, sondern es ist ein Gesamtsystem; da haben sie völlig

Recht. Ich kann das hier nur bestätigen, aber ich möchte hier auch klar sagen, dass der Bund nicht die Absicht hat, den Betrieb zu subventionieren. Hier müssen wir eben einen Unterschied machen.»[42]

In der nationalrätlichen Debatte zu Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV lagen dem Plenum zwei Minderheitsanträge vor, die der finanziellen Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs Vorrang einräumen wollten[43]. Der erste dieser Anträge sah ausschliesslich «Massnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs und des Langsamverkehrs» vor (Minderheit II). Der zweite, eventualiter eingereichte Antrag verlangte eine Prioritätensetzung: «Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs; dabei gibt er den umweltverträglichen Verkehrsträgern den Vorrang» (Minderheit III). In der Folge wurden diese beiden Minderheitsanträge abgelehnt[44]. Daraus zieht Grisel in seinem Gutachten den Schluss, dass der Nationalrat den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr überhaupt nicht mit Treibstoffsteuererträgen subventionieren wollte[45]. Diese Schlussfolgerung ist jedoch verfehlt. Mit der Ablehnung der Anträge der Minderheit II und III wies der Nationalrat den Versuch zurück, zwischen den Verkehrsträgern eine Prioritätenordnung herzustellen. Die verschiedenen Verkehrsträger sollten gleich behandelt werden. Das zeigt das gegen die beiden Minderheitsanträge gerichtete Votum von Nationalrat Scherer:

«Die einseitige Bevorzugung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs und des Langsamverkehrs, wie sie die Minderheit II (Bühlmann) fordert, ist unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und im Interesse der lösungsorientierten Verkehrsbewältigung entschieden abzulehnen; ebenfalls der Antrag der Minderheit III als Eventualantrag, der bei Ablehnung des Antrages der Minderheit II zur Erwägung kommt. Mit diesen Formulierungen wollen Sie noch eine zusätzliche Bevorzugung des Verkehrs nach Rangierungskriterien der Umweltverträglichkeit der einzelnen Verkehrsträgerarten in der Verfassung verankern. Aber Frau Bühlmann hat ja selbst gesagt, dass ihre Minderheitsanträge radikal sind.»[46]

3.5 Zwischenergebnis

Der Ausdruck «Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» in Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV ist demnach wie folgt auszulegen:

- Die grammatikalische Auslegung legt nahe, unter «Verkehrsinfrastruktur» sowohl die Infrastruktur des Strassenverkehrs als auch jene des Schienenverkehrs zu verstehen.

- Mit der systematischen Auslegung lässt sich nicht begründen, dass der Ausdruck «Verkehrsinfrastruktur» auf die Infrastruktur des Strassenverkehrs beschränkt ist. Auch der gegenteilige Schluss, wonach sowohl der Strassenverkehr als auch der Schienenverkehr erfasst sind, kann indessen mit der systematischen Auslegung nicht zweifelsfrei gestützt werden.

- Der Zweck von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV besteht darin, dass die Verkehrsprobleme in den Städten und Agglomerationen in Form von Gesamtlösungen, d. h. unter Einbezug aller Verkehrsträger, bewältigt werden sollen. Die teleologische Auslegung spricht somit für ein weites Verständnis des Ausdrucks «Verkehrsinfrastruktur».

- Die historische Auslegung bietet deutliche Anhaltspunkte dafür, dass mit «Verkehrsinfrastruktur» auch die Schieneninfrastruktur gemeint war.

Die Auslegung des Begriffs «Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» führt zu einem klaren Ergebnis: Gemeint ist die Infrastruktur aller Verkehrsträger in Städten und Agglomerationen. In diesem Punkt kann das BJ damit dem Gutachten Grisel nicht folgen.

4 Verwendung der Rückstellungen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Das Gesetzgebungsprojekt des UVEK zur Schaffung eines Dringlichkeitsfonds sieht vor, dass 2.2 Milliarden Franken aus der Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den Fonds übertragen werden. Die Verwendung dieser Rückstellungen zur Finanzierung der Massnahmen nach Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV wirft intertemporalrechtliche Fragen auf. Kann der Gesetzgeber auf Steuererträge zurückgreifen, die sich vor Inkrafttreten von Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV angehäuft haben? Das Gutachten Grisel spricht von einer Art Rückwirkung («une sorte d'effet rétroactif») und erachtet dieses Vorgehen als unzulässig[47].

Die Verfassung selber enthält keine übergangsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Verwendung von Treibstoffsteuererträgen nach Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV. Im Unterschied dazu sah der Avanti-Gegenvorschlag im geplanten Art. 197 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. a BV explizit vor, dass der Avanti-Fonds durch die Übertragung der Hälfte des Standes der Spezialfinanzierung Strassenverkehr als Ersteinlage gespeist würde. Auch betreffend die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte enthält die Verfassung Übergangsbestimmungen zur Verwendung der Erträge aus den erhobenen Abgaben und Steuern. So bestimmt Art. 196 Ziff. 3 Abs. 3 BV, dass die Mittel aus den in Abs. 2 erwähnten Abgaben und Steuern über die Finanzrechnung des Bundes verbucht und im gleichen Jahr in den Fonds eingelegt werden. Dabei kann der Bund Vorschüsse gewähren. Aus Art. 196 Ziff. 3 Abs. 5 BV geht auch hervor, dass die dem Fonds gewährten Vorschüsse wiederum aus Fondsmitteln zurückbezahlt werden müssen.

Das Fehlen übergangsrechtlicher Vorschriften zu Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV könnte dahingehend interpretiert werden, dass es dem Bund freisteht, bereits vereinnahmte zweckgebundene Mittel für nachträglich festgelegte Zwecke zu verwenden. Eine solche Interpretation kann sich allenfalls auf zwei Fälle berufen, in denen der Bundesgesetzgeber Mittel des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung (EO) an die Invalidenversicherung (IV) überwies[48]. Diese Überweisungen stützte der Bundesrat jeweils auf Art. 59 Abs. 4, Art. 61 Abs. 4 und Art. 111 Abs. 2 BV[49]. Die ersten beiden dieser Bestimmungen ermächtigen den Bund, im Bereich des Militär- und Ersatzdienstes sowie des Zivilschutzes Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls zu erlassen. Nach der drittgenannten Bestimmung sorgt der Bund dafür, dass die AHV ihren Zweck dauernd erfüllen kann. Die Verfassung enthält somit keine abschliessende Aufzählung der Verwendungszwecke der EO-Mittel. Die Verwendung von Mitteln des EO-Fonds zugunsten der IV durch den Bundesgesetzgeber konnte deshalb als verfassungskonform beurteilt werden.

Im Unterschied dazu zählt die Verfassung in Art. 86 Abs. 3 BV abschliessend auf, zu welchen Zwecken die Erträge der Treibstoffsteuer und der Nationalstrassenabgabe verwendet werden dürfen. Aus diesem Grund kann nicht auf die bisherige Praxis zur Überweisung von Mitteln aus dem EO-Fonds an die IV zurückgegriffen werden. Zwar könnte argumentiert werden, die Entstehung von Rückstellungen aus Erträgen der Treibstoffsteuer und der Nationalstrassenabgabe sei gewissermassen systemimmanent, denn es könne nie erreicht werden, dass in einem Budgetjahr exakt dieselbe Summe für zweckgebundene

Ausgaben nach Art. 86 Abs. 3 BV verwendet werde, die als Steuerertrag in diesem Jahr angefallen ist. So gesehen müsse die spätere Mittelverwendung früher eingenommener Erträge einfach den jeweils geltenden Verfassungsvorschriften über die Mittelverwendung entsprechen. Eine solche Interpretation liesse sich indessen kaum mit der intertemporalrechtlichen Grundregel vereinbaren, wonach eine neue Bestimmung auf alle Sachverhalte Anwendung findet, die sich nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ereignen[50]. Das bedeutet, dass (mangels einer übergangsrechtlichen Bestimmung in der Verfassung) nur solche Erträge aus der Treibstoffsteuer und der
Nationalstrassenabgabe für die Zwecke gemäss Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV verwendet werden dürfen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung angefallen sind.

Die Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr dürfen demnach nicht für die Zwecke gemäss Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV gebraucht werden. Um den geplanten Fonds für den Agglomerationsverkehr dennoch möglichst rasch zu äufnen, könnten die zurückgestellten Mittel der Spezialfinanzierung Strassenverkehr jedoch als Vorschuss an den Fonds geleistet werden. Die Bevorschussung müsste dann verzinst und aus dem Fonds zurückbezahlt werden, wie dies Art. 196 Ziff. 3 Abs. 3 und 5 BV in Bezug auf die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte vorsehen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Art. 86 Abs. 3 Bst. bbis BV möglichst bald in Kraft zu setzen, um den Fonds mit den danach anfallenden Treibstoffzollerträgen speisen zu können.

[1] Stellungnahme TCS, 11. Juli 2005, S. 4-7.
[2] Etienne Grisel, Avis de droit donné au Touring Club Suisse, 7. Juli 2005, S. 21.
[3] Auf die Frage, ob auch die Erträge aus der Nationalstrassenabgabe für diese Zwecke verwendet werden könnten, wird nicht eingegangen, weil die Vorlage über den Infrastrukturfonds eine solche Mittelverwendung nicht vorsieht. Beim vorgesehenen Dringlichkeitsfonds würden zwar via Rückstellungen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auch Mittel aus der Nationalstrassenabgabe in Agglomerationsprogramme gelenkt, doch erachtet das BJ diese Mittelverschiebung - wie noch zu zeigen sein wird (unten Ziff. 4) - aus intertemporalrechtlichen Gründen als unzulässig.
[4] Im frz. Text «liées à la circulation routière», im ital. Text «connessi alla circolazione stradale».
[5] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/themen/bvreform/bv-alt-d.pdf .
[6] Änderung von Art. 36ter aBV, angenommen in der Volksabstimmung vom 27. Februar 1983 (AS 1983 444). Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. März 1982 (BBl 1982 I 1345). Im französischen Text hiess es damals: «en rapport avec le trafic routier». Aus welchen Gründen der französische Wortlaut im Entwurf der neuen BV (Art. 70) geändert worden ist, ist auf Grund der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht ersichtlich. Mit grösster Wahrscheinlichkeit wurde die Änderung (aus stilistischen Gründen) in der verwaltungsinternen Redaktionskommission gemacht.
[7] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 15, in Anlehnung an den Begriffsgebrauch in der Strassenverkehrsgesetzgebung.
[8] So auch Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 8.
[9] In der Neufassung gemäss NFA sind die Massnahmen zur Trennung des Verkehrs nicht mehr enthalten.
[10] Dies ergibt sich auch aus der Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen, in: BBl 1982 I 1358: «Als bauliche Massnahmen könnten die Herausnahme von Bahnschienensträngen aus Strassen, Umschlageinrichtungen und Profilanpassungen für den kombinierten Verkehr Schiene/ Strasse gelten.» Vgl. sodann Botschaft zum Treibstoffzollbeschluss, in: BBl 1984 I 1117: «So schliesst beispielsweise die in unseren Ausführungen zu Artikel 19 hievor abgelehnte Beitragsgewährung an den Bau von Eisenbahnalpentunneln keineswegs aus, dass Anlagen und Einrichtungen sowie Rollmaterial für den Transport begleiteter Motorfahrzeuge wie auch für den kombinierten Verkehr subventioniert werden können.»
[11] Vgl. die Beispiele gemäss Botschaft zum Treibstoffzollbeschluss, in: BBl 1984 I 1114: Herausnahme der Seetalbahn aus dem Strassentrassee, Herausnahme der Centovalli-Bahn aus den Stadtstrassen von Locarno oder die Herausnahme der Chur-Arosa-Bahn aus den Strassen von Chur.
[12] Vgl. die Botschaft zum Treibstoffzollbeschluss, in: BBl 1984 I 1114 f.: «Sodann sieht die Bestimmung (Art. 19) Beiträge an andere bauliche Massnahmen zur räumlichen Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr, also vornehmlich der Trennung von Schiene und Strasse vor. (...) Der Bund richtet in diesem Bereich auch an den öffentlichen Verkehr keine Subventionen aus. (...) Abgelehnt wurden in der parlamentarischen Behandlung der Verfassungsvorlage die Subventionierung von Mofa-, Rad- und Fusswegen längs Strassen ausserhalb des Nationalstrassen- und des Hauptstrassennetzes oder Beitragsleistungen an die Schaffung von Fussgängerzonen in Städten und Ortschaften. Ebenso abgelehnt wurden Beiträge aus Treibstoffzollmitteln an den Neubau von Eisenbahnen wie beispielsweise die Neuen Haupttransversalen oder Eisenbahnalpentunnel.»
[13] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 54-56.
[14] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 57.
[15] Vgl. Peter Locher, Kommentar zur Bundesverfassung, Basel/Zürich/Bern 1995, Art. 36ter aBV, N. 8.
[16] Ebenso Peter Locher (Fussnote 15), N. 8 f. Anders Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 48.
[17] Vgl. die Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik, in: BBl 1983 I 998: «Generell ist auch festzuhalten, dass in der direkten Demokratie, in der das Volk die Einnahmen selber bestimmen kann, zu den Ausgaben aber weit weniger zu sagen hat, psychologische Rücksichtnahmen wichtig sind. Für klar umschriebene Aufgaben, deren Notwendigkeit die Alltagserfahrung illustriert, werden eher finanzielle Opfer in Kauf genommen als für allgemeine staatliche Tätigkeiten.»
[18] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 48 f.
[19] AB 1982 N 841 (Votum Barchi). Vgl. bereits die Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen, in: BBl 1982 I 1358: «Wenn nun vorgeschlagen wird, diese Bestimmung um Beiträge an weitere bauliche Massnahmen zur Entlastung von Strassen sowie zur Entflechtung des Verkehrs auf Strassen zu erweitern und in die Verfassung aufzunehmen, können darunter bloss Investitionen verstanden werden, die mit dem Strassenbau und -verkehr in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die verfassungsmässig für den Strassenbau zweckgebundenen Mittel dürfen nicht ihrem Zweck entfremdet werden.»
[20] AB 1982 N 841 f. (Votum Lüchinger).
[21] AB 1982 S 399 (Votum Gadient).
[22] AB 1982 S 399 (Votum Genoud).
[23] AB 1982 S 399 (Votum Affolter).
[24] AB 1982 N 1199 (Votum Huggenberger, Berichterstatter).
[25] AB 1982 S 491 (Votum Generali, Berichterstatter).
[26] In diesem Sinn bereits das Exposé des Bundesamtes für Justiz aus dem Jahre 1990, in: BBl 1990 II 1199: «Klar ist lediglich, dass Kostenkomponenten, die nicht stehen - indem sie z. B. zu einer Entlastung von Strassen führen - und die ausschliesslich dem Eisenbahnverkehr dienen, nicht aus Treibstoffzollgeldern mitfinanziert werden können.»
[27] Vgl. im Einzelnen den Bericht der Expertengruppe Bieri, S. 16, vgl. online: http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/gesamtverkehr/verkehrspolitik/aggloverkehr/74.pdf (Die Gültigkeit des Verweises auf diese Internet-Ressourcen bezieht sich auf den Zeitpunkt der Abfassung des Gutachtens; Anm. der VPB-Redaktion). Bezugnahme auf diesen Bericht in der Botschaft zur NFA, in: BBl 2002 2429 f. Bezugnahme auf die Definition des Bundesamtes für Statistik in: AB 2002 S 868 (Votum Pfisterer); 869 (Votum Bundespräsident Villiger); AB 2003 N 1003 (Votum Bundesrat Villiger). Ebenso Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 19.

[28] AB 2002 S 869 (Votum Bieri).
[29] Botschaft zur NFA, in: BBl 2002 2562.
[30] AB 2002 S 867 f. (Votum Spoerry), AB 2002 S 868 (Votum Inderkum), AB 2003 S 761 (Votum Inderkum), AB 2003 S 761 (Votum Schweiger), AB 2003 S 761 (Votum Bundespräsident Villiger) mit Hinweis auf die Ausnahme der isolierten Städte, wie sie vom Bundesamt für Statistik definiert werden. AB 2003 S 990 (Votum Leuenberger), der La Chaux-de-Fonds als Beispiel einer isolierten Stadt nennt.
[31] Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Avanti - für sichere und leistungsfähige Autobahnen», in: BBl 2003 6605.
[32] Schlussabstimmungen vom 3. Okt. 2003, in: AB 2003 N 1746, AB 2003 S 1031 (Bundesbeschluss zur NFA), AB 2003 N 1750, AB 2003 S 1034 (Avanti).
[33] Vgl. die Botschaft zur Volksinitiative «Avanti - für sichere und leistungsfähige Autobahnen», in: BBl 2002 4537 ff.
[34] Vgl. Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 37.
[35] Vgl. den Artikel der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) «Avanti-Gegenvorschlag an zweiter Gotthardröhre gescheitert», vom 2. April 2004: «Das Nein einer Mehrheit der Stimmbürger zum Avanti-Gegenvorschlag in der Volksabstimmung vom 8. Februar hatte zwei Hauptgründe: Deutschschweizer wollten keinen zweiten Gotthardtunnel, Romands scheuten die Kosten der Vorlage.»
[36] Bericht der Expertengruppe Bieri (Fussnote ), S. 9.
[37] AB 2003 N 1002 f. (Votum Vollmer), AB 2003 N 1003 f. (Votum Bundesrat Villiger).
[38] Bericht Expertengruppe Bieri (Fussnote ), S. 2.
[39] NFA-Botschaft, in: BBl 2002 2562.
[40] NFA-Botschaft, in: BBl 2002 2429 f.
[41] AB 2002 S 868 (Votum Maissen).
[42] AB 2003 N 1003 (Votum Bundesrat Villiger).
[43] AB 2003 N 1001.
[44] AB 2003 N 1004.
[45] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 43 f.
[46] AB 2003 N 1002 (Votum Scherer).
[47] Gutachten Grisel (Fussnote 2), N. 50 f.
[48] Botschaft über die 4. IV-Revision, in: BBl 1997 IV 177 f. (mit Hinweis auf einen weiteren Fall der Verlagerung von Mitteln aus einem Fonds in den anderen aus dem Jahre 1947); Botschaft über die 11. AHV-Revision, in: BBl 2000 1979.
[49] Botschaft über die 4. IV-Revision, in: BBl 1997 IV 192 (damals Art. 22bis Abs. 6, Art. 34ter Abs. 1 Bst. d und Art. 34quater aBV); Botschaft über die 11. AHV-Revision, in: BBl 2000 2028.
[50] Vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N. 329 f.