

Herrn Bundesrat
Moritz Leuenberger
Vorsteher UVEK
Bundeshaus Nord
3003 **Bern**

Bern, den 25. Februar 2000
C:\Eigene Dateien\Vernehmlassungen\Verkehrsprotokoll.doc\pk

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr („Verkehrsprotokoll“)

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes FRS

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr („Verkehrsprotokoll“) Stellung nehmen zu können, und äussern uns zum vorliegenden Zusatzprotokoll wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS lehnt die Ratifikation des „Verkehrsprotokolls“ grundsätzlich ab. Schutz und Nutzung des Alpenraums stehen nach Auffassung des FRS insofern in einem argen Missverhältnis, als der Schutzgedanke klar priorisiert wird. Zudem soll gemäss „Verkehrsprotokoll“ das Prinzip der Kostenwahrheit verwirklicht werden, obwohl sich eine entsprechende Verfassungsnorm zur Zeit im Vernehmlassungsverfahren befindet. Diesbezüglich spricht sich der FRS mit aller Deutlichkeit gegen die vorgeschlagene Verankerung der Kostenwahrheit in der Bundesverfassung und gegen deren Postulierung als Zielvorgabe im „Verkehrsprotokoll“ aus.

Sowohl in seiner Stellungnahme vom 25. Juni 1991 zum Entwurf für ein Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) als auch in der Stellungnahme vom 5. September 1994 zu den Ausführungsprotokollen zur Alpenkonvention sowie in der Stellungnahme vom 9. Juli 1998 betreffend das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Energie (Protokoll „Energie“) hat der Strassenverkehrsverband FRS den Zielsetzungen dieses Vertragswerkes zwar grundsätzlich zugestimmt. Zugleich hat der Strassenverkehrsverband FRS aber immer auch mit aller Deutlichkeit betont, dass zwischen den Zielsetzungen des Alpenschutzes und der Nutzung des Alpenraums – der bekanntlich fast zwei Drittel der Gesamtfläche unseres Landes ausmacht –

ein Gleichgewicht hergestellt werden muss. Nur durch ein ausgewogenes Zusammenspiel von Wirtschaft und Umwelt, also von Schutz und Nutzung des Alpenraums, kann gewährleistet werden, dass dieser der aktiven Bevölkerung auch in Zukunft als Wirtschafts- und Lebensraum erhalten bleibt und zur Verfügung steht.

Für den Strassenverkehrsverband FRS steht ausser Diskussion, dass ein angemessener Schutz des landschaftlich, kulturell und volkswirtschaftlich wichtigen Alpenraums ein zentrales Anliegen für die Schweiz sein muss. Hingegen bezweifelt der FRS ernsthaft, dass die Ratifizierung der Alpenkonvention und der dazugehörigen Ausführungsprotokolle das richtige Instrument darstellt, um dieser Zielsetzung nachhaltig gerecht zu werden. Der FRS befürchtet vielmehr, dass neue Zuständigkeiten geschaffen werden, die letztlich eine bürokratische Eigendynamik entwickeln und somit einen Zentralismus-Schub bewirken, was mit dem schweizerischen Föderalismus u.E. letztlich unvereinbar ist. Mit anderen Worten: Statt grundsätzlich die Deregulierung zu fördern, wird unter dem Deckmantel des Alpenschutzes mittels neuer Verwaltungsmechanismen zentralisiert und gebremst sowie die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten massiv erschwert, wenn nicht gänzlich verunmöglicht.

Der FRS stellt daher nicht zum ersten Mal die Forderung, dass jegliche ökologisch motivierten Massnahmen erst dann eingeleitet werden dürfen, wenn diese den Interessen der Bevölkerung und Wirtschaft sowie deren Bestrebungen nach einer angemessenen Entwicklung nicht zuwiderlaufen. Der FRS plädiert sogar dafür, dass alle derartigen Massnahmen zuerst einer eigentlichen Wirtschaftsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Nicht zuletzt lehnt der FRS eine Vorreiterrolle der Schweiz in diesem Konkretisierungsbereich des Umweltschutzes entschieden ab, da mit nachteiligen Auswirkungen auf die Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen der betroffenen Bevölkerung zu rechnen ist.

Im Weiteren stellt der FRS mit grosser Sorge fest, dass die im vorliegenden „Verkehrsprotokoll“ allzu stark dominierende Zielsetzung der ökologischen Nachhaltigkeit sich ebenfalls in der neuen vom UVEK publizierten Departementsstrategie niederschlägt. Der FRS hat bereits nach Bekanntmachung dieser Departementsstrategie am 6. Januar 2000 in einer Verlautbarung tragfähige und ausgewogene Lösungen in der künftigen Verkehrspolitik gefordert. Eine der hauptsächlichen Voraussetzungen dazu ist die Bereitstellung bedarfsgerechter Verkehrsinfrastrukturen. Das heisst: Die Verkehrsinfrastrukturen sowie die zu ihrer Benutzung erforderlichen Regelungen haben sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft zu orientieren. Der besonderen geografischen Lage der Schweiz sowie deren gesellschaftlichen und ökologischen Anliegen sind dabei in vernünftigem Mass Rechnung zu tragen. Die wirtschaftlichen Interessen dürfen jedoch keinesfalls in den Hintergrund gedrängt werden. Denn dies würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, die dem Wirtschaftsstandort Schweiz grossen Schaden zufügen und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes drastisch vermindern würden.

II. Detailbemerkungen

Prinzip der Kostenwahrheit

Das in **Artikel 3 Buchstabe c Punkt 1** und in **Artikel 7 Buchstabe b** sowie in **Artikel 14** erwähnte Prinzip der Kostenwahrheit zur Verwirklichung des Verursacherprinzips lehnt der FRS mit aller Entschiedenheit ab und ruft zum wiederholten Mal in Erinnerung, dass der motorisierte Strassenverkehr bei einer methodisch richtig geführten Strassenrechnung die von ihm verursachten Wegekosten vollständig deckt. Der FRS wird zur Thematik der Kostenwahrheit – wie sie gegenwärtig in der Schweiz mehrheitlich artikuliert wird – ausführlich und detailliert im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Parlamentarischen Initiative Bundi, die den Grundsatz der Kostenwahrheit im Verkehr auf einseitige Weise in der Bundesverfassung verankern will, Stellung nehmen. Nachfolgend führt der FRS in Kurzform die elf wichtigsten Gründe an, die *gegen* einen solchen Verfassungsartikel und somit *gegen* das Prinzip der Kostenwahrheit sprechen:

- **Neue Steuern:** Oberstes Ziel der Einführung der Kostenwahrheit im Verkehr ist die Schaffung neuer Grundlagen, um neue Steuern zu generieren.
- **Staatliche Lenkung des Verkehrs:** Der Bund verschafft sich, den Kantonen und den Gemeinden ein weiteres Instrument, um in das Verkehrswesen – zugunsten des Schienen- und zulasten des individuellen motorisierten Strassenverkehrs – einzugreifen.
- **Gegen das Verursacherprinzip:** Der Verfassungsartikel verletzt das Verursacherprinzip aufs Größte, wenn der eine Teil, nämlich der öffentliche Verkehr, bei der Bezahlung seiner externen Kosten ausgenommen wird.
- **Unzureichende Grundlagen:** Die vorliegenden Erkenntnisse bezüglich externer Kosten des Strassenverkehrs basieren auf wissenschaftlich völlig unzureichenden Annahmen der stets gleichen Beraterbüros und sind keine Grundlage für politische Entscheide.
- **Weltfremdes Modell:** Das theoretische und weltfremde Modell der externen Kosten stammt aus den 20er Jahren und ist völlig überholt. Es wird der heutigen Praxis bei weitem nicht gerecht, weil heutzutage die Geschädigten und die Nutzniesser des Verkehrs praktisch identisch sind.
- **Kostenlüge:** Der Nutzen des Strassenverkehrs für die Allgemeinheit und die Volkswirtschaft wird in der Schweiz ausgeklammert. Statt einer vernünftigen und korrekten Kosten/Nutzen wird lediglich eine einseitige Kosten-Analyse gemacht.
- **Überholtes Katastrophen-Szenario:** Die Studien bezüglich der vom Verkehr verursachten Kosten unterschlagen jüngste Erkenntnisse, wonach sich die vom motorisierten Strassenverkehr ausgestossenen Schadstoffmengen – trotz steigenden Fahrleistungen – in den nächsten zehn Jahren dank neuer Motorentechnologien sowie verbesserten Treibstoffen weiter verringern werden. Dies bestätigt auch die neuste Überarbeitung des Buwal-Berichts betreffend die Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs: Infolge schon beschlossener oder geplanter Massnahmen – wie Euro 3 und Euro 4 – wird gemäss besagtem Bericht in den kommenden zehn Jahren das Emissionsniveau der 50er Jahre erreicht.
- **Untaugliche Lenkungsabgaben:** Lenkungsabgaben bewirken keine Verhaltensänderung im Verkehrsbereich und tragen somit keinen Deut zur Problemlösung bei.
- **Präjudiz für beliebige andere Abgaben:** Das ganze menschliche Leben und Handeln führt zu externen Kosten. Eine Sonderbelastung des Motorfahrzeugverkehrs ist durch nichts gerechtfertigt. Vielmehr wird dadurch ein Präjudiz für jeden anderen Lebensbereich geschaffen.

- **Doppelzahler:** Gemäss dem vorgelegten Modell sollen den Automobilisten/innen unter dem Titel „Verursacherprinzip“ die in der Vergangenheit bereits einmal bezahlten Strassenausgaben ein zweites Mal in Rechnung gestellt werden.
- **Verhältnis zum europäischen Recht:** In der EU bestehen zwar Bestrebungen zur Internalisierung der externen Verkehrskosten. Vorderhand und bis auf weiteres ist es den EU-Staaten jedoch aufgrund der EU-Richtlinien untersagt, andere Gebühren als die streckenbezogenen Maut- oder die zeitbezogenen Benützungsgebühren (allenfalls nach Emissionen abgestuft) nach Massgabe der Infrastrukturkosten zu erheben. Solange die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, muss sie deren Verkehrsrecht auch nicht zwingend übernehmen. Erst bei einem allfälligen EU-Beitritt wäre ein Alleingang mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel zur Kostenwahrheit mit dem dannzumaligen EU-Recht in Übereinstimmung zu bringen. Die zuständige nationalrätliche Kommission gibt denn auch die Empfehlung ab, die Kostenwahrheit im Verkehr möglichst im Einklang mit der EU stufenweise einzuführen. Während der Geltungsdauer des Landverkehrsabkommens Schweiz-EU und unter dem Vorbehalt der weiteren Entwicklung des EU-Rechts ist allerdings eine Besteuerung der EU-Lastwagen nach Massgabe der externen Kosten ausgeschlossen. **Die steuerliche Belastung des Strassenverkehrs hat in Abhängigkeit von den Infrastrukturkosten zu erfolgen.** Ausgeschlossen wird damit der Einbezug sonstiger externer Kosten wie insbesondere auch jener, die sich aus den Umweltbelastungen ergeben.

Aus all den oben genannten Gründen lehnt der FRS eine Strassengebührenordnung, die auf der wissenschaftlich umstrittenen und politisch fragwürdigen Theorie der Kostenwahrheit basiert, prinzipiell ab. Deshalb kann der FRS auch dem vorliegenden „Verkehrsprotokoll“, das die Kostenwahrheit als Zielvorgabe postuliert, nicht zustimmen.

Strassenverkehr

Gemäss **Artikel 11 Absatz 1** soll auf den Bau neuer hochrangiger, alpenquerender und inneralpiner Strassen – mit ein paar Ausnahmen – prinzipiell verzichtet werden. Dieser grundsätzliche Ausbauverzicht läuft der politischen Auffassung des FRS diametral entgegen und ist für ihn daher völlig inakzeptabel. Der FRS ist der festen Überzeugung, dass sowohl die freie Mobilität als auch ein effizientes Transportsystem für Personen und Güter unabdingbare Voraussetzungen für ein ausgewogenes Wachstum in *allen* Regionen der Schweiz sowie für die Erhaltung des Wohlstandes unserer Gesellschaft sind. **Den weitaus grössten Beitrag aller Verkehrsträger zur Sicherung dieser Ziele leistet der private Strassenverkehr.**

Das Bedürfnis der Bevölkerung und Wirtschaft nach Mobilität setzt sichere, leistungsfähige, bedarfsgerechte und zeitgemässe Verkehrsnetze und -infrastrukturen voraus. In einem dynamischen Verkehrsmarkt bildet allein das Zusammenwirken der Verkehrssysteme aller Verkehrsträger zu Lande, zu Wasser und in der Luft die Grundlage dafür, dass das gesamte Verkehrswesen optimiert werden kann. Reibungslose Schnittstellen zwischen diesen zusammenwirkenden Verkehrsträgern sind diesbezüglich unerlässlich. Insbesondere gilt es, dem wesensgerechten Einsatz der kollektiven und individuellen Verkehrsmittel – entsprechend ihrer systemspezifischen Angebotspotenziale sowie nach Massgabe der Verkehrsbedürfnisse – Rechnung zu tragen.

Im Zuge des wirtschaftlichen Zusammenschlusses der europäischen Staaten und deren Unternehmen muss das Verkehrswesen in der Schweiz den sich dauernd verändernden Bedingungen laufend angepasst werden können. Ein in Granit gemeisselter Verzicht, wie er im oben erwähnten Artikel stipuliert wird, ist dabei der falsche Weg. Gefragt sind vielmehr pragmatische und ausgewogene Lösungen, die den jeweils aktuellen Bedürfnissen gerecht werden. Ein zentraler

Standortfaktor in einer länderübergreifenden freien Wirtschaftsordnung wird das leistungsfähige und sichere Verkehrswesen sein. Diesem gilt es insofern Sorge zu tragen, als es laufend optimiert und gemäss dem technischen Fortschritt entwickelt werden muss.

Deswegen unterstützt der FRS mit aller Kraft die Eidgenössische Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“, die am 11. Januar 2000 von den Autoverbänden – unterstützt von gewichtigen Vertretern aus der Wirtschaft und der bürgerlichen Politik – lanciert worden ist. Die „Avanti“-Initiative fordert gleich lange Spiesse für Strasse und Schiene und hat zum Ziel, den Ausbau des stauanfälligen Autobahnnetzes durch den Gotthard (zweiter Gotthardstrassentunnel), zwischen Bern und Zürich sowie zwischen Lausanne und Genf spätestens zehn Jahre nach einem allfälligen Ja des Souveräns durchzusetzen. Für den FRS steht fest, dass nur der bedarfsgerechte Ausbau der Nationalstrassen mehr Sicherheit und mehr Effizienz bringt. Dies umso mehr, als die Weichen für eine leistungsfähige Bahn – Stichworte Neat, LSVA und Bahn 2000 – in den vergangenen Jahren gestellt worden sind. Es geht dem FRS nicht darum, Verkehrskapazitäten quasi auf Vorrat zu schaffen, sondern einzig und allein darum, bestehende und neue Verkehrsengpässe zu beseitigen – zumal die Finanzierung des initiierten Ausbaus (ganz im Gegensatz zur Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs) gesichert ist.

III. Schlussbemerkungen

Wie in der gesamten Alpenkonvention überwiegt auch im „Verkehrsprotokoll“ im Spannungsfeld zwischen Schutz und Nutzung des Alpenraums der Schutzgedanke deutlich. Diese Bevorzugung kritisiert der FRS aufs Schärfste und unterstützt nicht zuletzt auch deshalb die Eidgenössische Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“. Ausser Realitätsfremden kann wohl niemand wirklich beabsichtigen, den alpinen Raum – immerhin fast zwei Drittel der Fläche der Eidgenossenschaft – zu einem riesigen Freilichtmuseum à la Ballenberg werden zu lassen.

Die Regelungen des „Verkehrsprotokolls“ sind teilweise völlig „schwammig“ und vage. Dadurch wird den Vollzugsbehörden nach Dafürhalten des FRS ein zu grosser Interpretations- und Handlungsspielraum eingeräumt. Dies läuft jedoch den fundamentalen rechtsstaatlichen Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips zuwider. Ausserdem enthält das „Verkehrsprotokoll“ zwar keine direkt anwendbaren Bestimmungen, ist aber als Staatsvertrag für die Schweizerischen Behörden verpflichtend und nach dem Grundsatz der Vertragstreue auch umzusetzen.

Der FRS beantragt aufgrund der oben angeführten Bemerkungen, auf die Ratifikation des „Verkehrsprotokolls“ zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller