Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 27 (1970)

Heft: 6

Artikel: Nationalstrassenplanung : ein Modellfall für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Autor: Kläusli, B.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783153

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Im Hinblick auf das kommende Raumordnungsgesetz:

Nationalstrassenplanung – ein Modellfall für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die föderalistische Verbundverwaltung als ein verwaltungsorganisatorisches Kooperationsmodell, abgeleitet am Beispiel der Nationalstrassengesetzgebung

Dr. iur. B. Kläusli (Zürich)

Dem Bund wurde mit der Annahme des Verfassungsartikels 36bis durch das Volk 1958 die Sachhoheit zur Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen übertragen. Sowohl die Volksinitiative von 1956 wie Beratungen, Vorentwürfe, Entwürfe und schliesslich der Gegenentwurf hatten die Verwirklichung eines durchgehenden Strassennetzes von nationalem Charakter zum Gegenstand. Die beiden Kernprobleme waren dabei einerseits die Einordnung des Werkes in die bestehende Rechtslage, besonders in die vorhandene kantonale Strassenhoheit, und andererseits die Finanzierung des Baues. Die Folgen der Realisierung dieses Projektes standen rechtspolitisch weniger im Vordergrund. Die Wandlung der Siedlungsstruktur wurde wohl vorausgesehen, aber gleichzeitige gesetzgeberische Massnahmen zur Landesplanung und Raumordnung unterblieben (vgl. Meyer, Rolf, Expressstrassen, NZZ 1965, Bl. 257). Staatsrechtliche Bedeutung erlangte bei den Diskussionen und Arbeiten um den Nationalstrassenartikel vor allem das Abwägen des föderalistischen Prinzips im Verhältnis des Bundes zu den Kantonen. Das Ergebnis musste bei den politischen Gegebenheiten des schweizerischen Bundesstaates fast zwangsläufig zu einem Kompromiss führen. Wir wollen im folgenden die rechtliche Erfassung dieses Kompromisses beim Nationalstrassenwerk versuchen, um Anhaltspunkte zur Beurteilung des sachlich damit verbundenen und voraussichtlich rechtlich ähnlichen Falles beim kommenden Raumordnungsgesetz zu gewinnen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Strassen

Mit der Inkraftsetzung des Nationalstrassengesetzes (vom 8. März 1960) am 21. Juni 1960 erhielt die neue Gesetzgebungskompetenz ihre bundesrechtliche Wirkung. Im Ingress sind die Artikel 36bis betreffend Nationalstrassen, 36ter bezüglich deren Finanzierung und 37 über Oberaufsicht und Gebührenlosigkeit der Strassen als eigentliche Verfassungsgrundlagen des Gesetzes aufgeführt, ebenso Artikel 23 als allgemeine Rechtsgrundlage für Enteignungen, die das beschlossene Werk nötig macht. Das Bundesgesetz enthält 66 Artikel, die in sechs Abschnitte gegliedert sind: 1. Allgemeine Bestimmungen, 2. Bau der Nationalstrassen, 3. Unterhalt der Nationalstrassen und Betrieb der technischen Einrichtungen und Nebenanlagen, 4. Oberaufsicht des Bundes, 5. Finanzierung der Nationalstrassen und 6. Ausführungs-, Uebergangs- und Schlussbestimmungen. Auf Grund der geschaffenen Rechtslage werden von der Bundesversammlung die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu Nationalstrassen erklärt.

Der Bund kann also Strassen anlegen lassen oder schon bestehende (kantonale) beanspruchen und ändern, sobald sie von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt und dadurch diesem speziellen Zweck gewidmet worden sind (Art. 1, Abs. 1 NSG, Art. 36bis BV). Das «Wo» liegt ausdrücklich im Ermessen des Bundes, und zwar entscheidet darüber sein repräsentativstes Organ, die Bundesverwaltung, selbst (Art. 11 NSG). Das «Wie» ist Sache der Bundesverwaltung, nämlich des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau (ASF), dem bisher ein rudimentäres Oberaufsichtsrecht über Poststrassen und Strassen von militärischem Wert zugestanden hatte. Dazu wurde auf Grund von Artikel 64 des Nationalstrassengesetzes Artikel 30 im Abschnitt II des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (vom 26. März 1914) entsprechend umgestaltet, um die Obliegenheiten des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau festzuhalten, insbesondere die neuen: Vorbereitung und Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Nationalstrassen und die Verteilung des Anteils der Kantone am Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke (Art. 64 Ziff. 2 NSG).

Die Kantone als Ausführungsorgane

Das für die Planung und generelle Projektierung zuständige Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau hat gemäss der Artikel 10 und 13 des Nationalstrassengesetzes ausser mit den interessierten Bundesstellen auch mit den kantonalen Behörden zusammenzuarbeiten. Der Bundesrat legt das Bauprogramm nach Anhören der Kantone fest (Art. 11, Abs. 2 NSG), während die Kantone die Bauarbeiten nach bundesrätlichen Grundsätzen vergeben und überwachen (Art. 41, Abs. 2 NSG). Die Kantone sind somit Ausführungsorgane des Bundes. Sie haben nach der Genehmigung des generellen Projektes in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Amt für Strassen- und Flussbau Ausführungsprojekte auszuarbeiten und dem Eidgenössischen Departement des Innern — bzw. wieder dessen Amt für Strassen- und Flussbau — zur Genehmigung vorzulegen (Art. 21 NSG).

Verwaltung statt Rechtsetzung

Der Bund ist befugt, den Bau von Nationalstrassen oder die Umänderung bestehender Strassen in Nationalstrassen zu beschliessen, wenn die gesamtschweizerische Bedeutung einer wichtigsten Strassenverbindung gegeben ist. Durch das Nationalstrassengesetz wurde der Bund implizite Träger der neu geschaffenen speziellen Strassenhoheit, nämlich der Nationalstrassenhoheit, die im föderalistischen Sinne mit den Zuständigkeiten kantonaler Verwaltungen so koordiniert ist, dass sich daran ein neues bungesrechtliches *Institut* herleiten lässt.

Die Gesetzgebungskompetenz für Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung wurde dem Bund ausdrücklich zugewiesen. Den Kantonen ist damit die primäre Rechtsetzungskompetenz auf diesem Gebiet zugunsten des Bundes verwehrt worden. Sie können hier — abgesehen von den in Artikel 61 des Nationalstrassengesetzes vorgesehenen kantonalen Ergänzungserlassen zu der an sie delegierten Ausführung — kein eigenes Recht mehr setzen. Der Wirkungskreis der kantonalen Hoheit im Strassenwesen wurde beschränkt. An seine Stelle trat der Wirkungskreis der Verwaltung, die den Kantonen für

Erstellung und Betrieb der Nationalstrassen zugewiesen wurde. Die Kantone besorgen Bau und Unterhalt im Auftrag und als Organe des Bundes. Das deutsche Grundgesetz kennt für ein ähnlich wie beim Nationalstrassenwerk geartetes verwaltungsrechtliches Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Institut der «Auftragsverwaltung» (Bonner Grundgesetz Art. 85). Die *Auftragsverwaltung* umfasst die Hoheitsverwaltung und die Vermögensverwaltung und begründet die organisatorische Verwaltungskompetenz der Länder bei materieller Sachkompetenz des Bundes. Die Kompetenzverhältnisse auf dem Gebiete der deutschen Bundesautobahnen und Bundesstrassen entsprechen der Institution der Auftragsverwaltung (vgl. Kodal, Kurt, Strassenrecht, 2. Auflage, München und Berlin 1964, p. 55 ff.).

Die Vollzugshoheit der Kantone

Zur Frage, ob beim Nationalstrassenwerk Ansätze einer Institution für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie eventuell den Gemeinden vorliegen, muss man beim Nationalstrassengesetz die Tragweite von Artikel 8, Absatz 1, der von kantonaler Hoheit über die Nationalstrassen spricht, vorerst abstecken. Diese Gesetzesbestimmung wiederholt den Absatz 6 des Verfassungsartikels 36bis, der aber nicht präzisiert wird. Man hat unter «Hoheit» auch hier nicht die materielle und formelle Sachkompetenz als echte Hoheit im staatsrechtlichen Sinne zu verstehen, sondern nur die formelle oder organisatorische Sachhoheit, die wir kurz als Vollzugshoheit bezeichnen. (Zu einem ähnlichen Schluss gelangt Siegenthaler in seiner Abhandlung «Nationalstrassengesetz und Strassenhoheit», Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen 1960, p. 355, wenn er glaubt, dass in Art. 8, Abs. 1 NSG nicht das eigentliche Rechtsinstitut der Strassenhoheit gemeint sein könne. Dazu weist er darauf hin, dass in den parlamentarischen Aeusserungen der Wille zum Ausdruck kam, die eidgenössischen Instanzen sollten bei der Planung die Interessen der Kantone und Gemeinden berücksichtigen, was dann in den Art. 10, 13 und 14 NSG seinen Niederschlag fand.) Sowohl aus den Beratungen der Experten wie aus den parlamentarischen Diskussionen zum Verfassungsartikel 36bis und zum Nationalstrassengesetz geht hervor, dass bei der Frage der kantonalen Hoheitsbefugnis im Nationalstrassenwerk die rechtspolitische Forderung nach dem Mitspracherecht der eigenstaatlichen Kantone im Brennpunkt stand. Im Vorentwurf des Bundesrates zum Nationalstrassengesetz wurde die Frage der Hoheit nicht angeschnitten. Artikel 8 des Vorentwurfes enthielt nur die Bestimmung: «Das kantonale Recht ordnet die Eigentumsverhältnisse an den Nationalstrassen» (Bbl. 1959 II 141). Der Antrag der Mehrheit der Kommission des Nationalrates, den Wortlaut des Verfassungsartikels (36bis, Abs. 6) über die Hoheit (souveraineté) zusätzlich als Absatz 1 des Artikels 8 in das Nationalstrassengesetz aufzunehmen, fand Zustimmung (Sten.Bull. 1959 NR 665). Man wollte dem Willen des Verfassungsgebers auch im Gesetz wörtlich Nachachtung verschaffen. Der Verfassungstext, der proklamativ die kantonale Hoheit über die Nationalstrassen festhält, wurde so in das Gesetz übernommen. Ohne mittelbare nähere Bestimmung wird aber der Begriff der Hoheit, soweit seine Verwendung von seiner gebräuchlichen Definition abweicht, als Rechtsbegriff ausgehöhlt. Man strapaziert einen Ausdruck, wenn man ihn nicht richtig verwendet und infolgedessen der zwangsläufigen Korrektur der Vollzugsbehörden überlässt. Dadurch entstehen verwischte Rechtsbegriffe, die nachwirkend in der Politik irritieren. Die föderative Lösung und mit ihr der Föderalismus allgemein werden wegen uneinheitlicher Auffassung der Begriffe missverstanden und missdeutet. Die Zuständigkeit der Kantone für die Ordnung der Eigentumsverhältnisse an den Nationalstrassen von Artikel 8, Absatz 2 des Nationalstrassengesetzes hätte genügt, damit einerseits nicht die Werkhaftpflicht beim nicht bau- und unterhaltspflichtigen Bund liegt und andererseits für den denkbaren Fall, um eine Strasse, die als Nationalstrasse aufgehoben wird, wieder der kantonalen Strassenhoheit — ohne Vorbehalt der Nationalstrassenbefugnisse des Bundes — zu unterstellen. Dazu hätte es keines Hoheitsbegriffes in Artikel 8 bedurft, dessen juristischer Gehalt vorerst bestimmt werden muss.

Vertikale Kompetenzausscheidung

Im Nationalstrassengesetz wurden trotz der formellen Zuweisung der Hoheit an die Kantone die Kompetenzen vertikal ausgeschieden. Bei vertikaler Kompetenzausscheidung erhalten die subordinierten Kompetenzträger am gleichen Objekt eine ihnen bestimmte Aufgabe zugewiesen. Im Bundesstaate gibt es keine echte Hierarchie zwischen dem Bund und den Gliedstaaten, da sie dem Bund organisationsrechtlich koordiniert sind (vgl. Usteri, Martin, Theorie des Bundesstaates, Ein Beitrag zur allgemeinen Staatslehre, ausgearbeitet am Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diss. Zürich 1954). Trotzdem kann man die Kompetenzausscheidung als vertikal bezeichnen, wenn dem Bundesstaat die generelle, umfassende Rechtsetzung und den Gliedstaaten deren Anwendung obliegt. Zwar scheint hier auf den ersten Blick die Kompetenzausscheidung horizontal vorgenommen zu sein, indem eine Konkurrenz von gleichartigen Kompetenzen vorliegt, die verschiedenen Trägern zukommt. Die Kantone blieben einerseits in ihrer kantonalen Strassenhoheit weitgehend unangetastet, und sie üben andererseits ihre Befugnisse über die Nationalstrassen aus, so dass die beiden Bereiche gar nicht scharf getrennt erscheinen, ja sogar in den Gesetzen durch die ungenaue Verwendung des Hoheitsbegriffes vermengt werden können. Dennoch ist die Konkurrenz unecht, da verschiedene Objekte Gegenstand der Regelung sind. Es zeigt sich in den Kompetenzbestimmungen des Nationalstrassengesetzes deutlich, dass der Bund als Träger der Nationalstrassenhoheit eingesetzt ist, die nun eine weitere Beschränkung der angestammten kantonalen Strassenhoheit bildet. (Vgl. dazu die Ausführungen vom Verfasser dieses Artikels in «Bundesstaat- und verwaltungsrechtliche Aspekte der Nationalstrassengesetzgebung», Diss. Zürich 1970.)

Sieben Schlussfolgerungen

Im Ergebnis kann man die Frage nach der rechtlichen Erfassung der Nationalstrassenhoheit im schweizerischen Bundesstaat wie folgt zusammenfassend beantworten:

1. Wesentliches Element bei der allgemeinen Hoheitsbefugnis über eine Materie ist das Recht zur letztinstanzlichen Entscheidung über die Hauptsache der Materie. Letzteres Recht ist seiner Natur nach unteilbar.
2. Der Hoheitsbegriff von Artikel 36bis, Absatz 6 der Bundesverfassung muss im Sinne einer verwaltungsrechtlichen Delegation und vertikalen Kompetenzausscheidung als polizeiliche Verwaltungshoheit der Kantone mit Exekutionspflicht aufgefasst werden. Die Hoheitsbefugnis über die Entscheidung in der Gestaltung des Nationalstrassennetzes liegt beim Bund, der damit die Nationalstrassenhoheit im weiteren Sinne innehat. Mit der Zuweisung der Ersatzvornahme des Baues an den Bund wird seine materielle Letztzuständigkeit auch für den Vollzug festgestellt.
3. Die verwaltenden Kantone werden als Pflichtsubjekte Hoheitsträger des Nationalstrassenbaues, -unterhaltes und -betriebes. Ihre Verwaltungsaufgabe ist hoheitlicher Natur. Sie wurde den Kantonen auf Grund ihrer Gebietshoheit und herkömmlichen Strassenhoheit zuerkannt.
4. Man kann zwischen Verwaltungshoheit und Vollzugshoheit unterscheiden. Der Verwaltungshoheit wohnt die Befugnis zur Entscheidung über das Projekt inne. Unter die Vollzugshoheit fällt die technische Ausführung mit der Möglichkeit zur Entscheidung in der Detailplanung (im Rahmen des freien und technisch bedingten Ermessens). Der kantonalen Vollzugshoheit kommt die Freiheit der Organisation (auf Grund des gebietseigenen Rechts) zu.
5. Der Vorbehalt der Hoheit über die Nationalstrassen zugunsten der Kantone hat verwaltungsorganisatorische Natur, ohne die staatsrechtliche Grundkompetenz zu berühren. Die kantonalen Ergänzungsgesetze zum Nationalstras-

sengesetz gehören formell dem kantonalen Recht an. Vom Bund her betrachtet, bilden sie Verwaltungsvorschriften zum Bundesgesetz und stehen als solche im Rang von bundesrechtlichen Vollziehungsverordnungen.

6. Während im allgemeinen die staatsrechtliche Stellung der Kantone auf den ihnen vorbehaltenen Gebieten eine Erweiterung des kantonalen Kompetenzbereiches mit sich bringt, trifft dies beim Nationalstrassengesetz nur bedingt zu. Das Nationalstrassenwerk stellt rechtlich eine wesenseigene, neue und echte Schranke der kantonalen Strassenhoheit dar. Die Verwaltung der Nationalstrassen konkurriert mit der Verwaltung der kantonalen Strassen. Den Kantonen wird zwar materiell neues Recht zur Durchführung und Organisation zugewiesen. Das Nationalstrassenwerk ist jedoch eine Bundesaufgabe, bei der nur materiell Delegation im Sinne von Subordination an die Kantone vorliegt. Die Gliederorgane werden formell und funktionell eingesetzt.

7. Die Kantone sind beim Nationalstrassenwerk Rechtsträger im Sinne von Verwaltungskreisen. Es liegt eine föderalistische Verwaltungsart vor. Vergleicht man das föderalistische Rechtssystem beim Nationalstrassenwerk mit den Prinzipien der Auftragsverwaltung und der Verbundverwaltung im deutschen Recht sowie des Interstate Systemes im amerikanischen Recht, so erkennt man in der Nationalstrassengesetzgebung Ansätze einer Verwaltungsorganisation zwischen Bund und Kantonen, die dem Institut der Verbundverwaltung ähnlich ist und als sogenannte *föderalistische Verbundsverwaltung* ausgestaltet werden kann.

Die föderalistische Verbundverwaltung

Wir gingen hier von der rechtlichen Einordnung des Nationalstrassenwerkes als eines Verkehrswerkes von fundamentaler Bedeutung für die Landesplanung nach, um an diesem Beispiel eine ableitbare Institutionsform für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen aufzuzeigen. Dabei lässt sich erkennen, dass das System der Verbundverwaltung die geforderte Kooperation verwirklicht. Um aber das föderalistische Grundelement der Bundesverfassung nicht zu verletzen, deren normativer Rechtsinhalt (im relativ materiellen Sinne), die Kompetenzausscheidung zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten ist, muss eine Verbundverwaltung das föderalistische Element enthalten. Das besondere Merkmal des föderalistischen Systems ist die bundesstaatliche Ausgestaltung der eidgenössischen Vollzugsverwaltung, d. h. statt der Bundesverwaltung sind oft die Kantone als vollziehende Organe eingesetzt. Darin wird aber nicht eine Dekonzentration erblickt, die in den Kantonen mittelbare Verwaltungsbezirke sieht, sondern man sieht darin eine Dezentralisation, in welcher die Kantone grundsätzlich als eigenstaatliches Ganzes oder als potenzierte Selbstverwaltungskörper (nach Giacometti, Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, p. 24 ff.) tätig sind. Das Nationalstrassengesetz enthält nun Ansätze zur Unterstützung der These, dass die Kantone auch als mittelbare Verwaltungsbezirke angesehen werden können. Diese Betrachtung zeigt ebenfalls ein weiteres Element des Föderalismus, besonders dann, wenn die Kantone als potenzierte Selbstverwaltungskörper eingestuft werden. Denn der Föderalismus ermöglicht eine regionale Aufteilung der Gewalten, indem er in der Dezentralisation die territorial-partikuläre Demokratie verwirklicht. Für die Lösung von Staatsaufgaben grösserer Tragweite lässt der Föderalismus gleichzeitig eine übergeordnete oder oberste Regierung im Hegelschen Sinne zu (Hegel, G. W. F., Grundlinien der Philosophie des Rechts, hg. v. Gans, Berlin 1832, § 279), wenn sie sich als notwendig erweist. Die Form einer föderalistischen Verbundverwaltung lässt sich daher abstrahiert vom Nationalstrassengesetz etwa wie folgt beschreiben. Systeme von Verbundverwaltungen ergeben sich bei der Durchführung von Verwaltungsaufgaben für die am gleichen Objekt zusammenarbeitenden Verwaltungen, wobei in der Regel die Lösung der Aufgaben nach sachlich-funktionellen Gesichtspunkten aufgeteilt wird. Man kann dazu Verwaltungsdelegationen oder gemischte Verwaltungen bilden. Solche gemischte Verwaltungen müssen dann die notwendigen Kompetenzgrundlagen übertragen erhalten, wenn sie als Verbundverwaltung wirken sollen. Sie müssen also als vollziehendes Organ eines Verwaltungsträgers für eine bestimmte Funktion eingesetzt werden. Die Kompetenzregelung für solche Verwaltungsträger wird schwierig, wenn verschiedene öffentlichrechtliche Körperschaften daran teilnehmen. Einfacher wird es, wenn dem Bundesstaat als Oberstaat die wesentlichen Kompetenzen zur Regelung einer Materie zukommen, während die Gliedstaaten die ihnen adäquaten, vorwiegend vollziehenden Kompetenzen haben und dann im Rahmen des Rechts des Oberstaates eine Verwaltungseinheit gebildet wird, die einerseits sich aus Vertretern der betroffenen Gliedstaatenverwaltungen sowie der Bundesverwaltung zusammensetzt und die andererseits die Gliedstaatenverwaltungen sachlich integriert. Ein solches System bezeichnen wir hier als föderalistische Verbundverwaltung. Die föderalistische Verbundverwaltung ist als besondere Integrationsform von Bundes- und Kantonsverwaltungen auszugestalten. Dabei hat eine föderalistische Verbundverwaltung folgende Merkmale aufzuweisen. Die aktuelle Kompetenz übt als Leitungskompetenz (oder Direktionsrecht) der Bundesstaat aus. Die virtuelle, d. h. die nicht letztinstanzliche, aber auch nicht notwendigerweise vollziehende Kompetenz liegt bei den Gliedstaaten. Die Gliedstaaten sind dem Bundesstaat formell koordiniert, materiell jedoch subordiniert, wo sie nicht letztinstanzlich entscheiden können. Der dem Bundesrecht unterstellten Zentralbehörde innerhalb des Verbundverwaltungssystems sollte, hergeleitet aus der Gestaltungshoheit, das Sachweisungsrecht zustehen.