



Pilotprojekte zu Mobility-Pricing – Einführung ohne Verfassungsänderung?

BERNHARD WALDMANN, Prof. Dr. iur.

Es entspricht einer notorischen Tatsache, dass die Verkehrsinfrastruktur in unserem Land v.a. in Städten und Agglomerationen überlastet ist. Auf das steigende Verkehrsaufkommen wurde bisher sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich hauptsächlich mit dem Ausbau von Kapazitäten reagiert. Weitgehend unbelichtet sind die Erfahrungen hingegen mit dem sog. Mobility-Pricing, das über die Erhebung von Abgaben das Verhalten der Einzelnen beeinflussen und damit die Verkehrsflüsse auf Strassen und Schienen steuern soll. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat die Schaffung eines Bundesgesetzes vor, das es den Kantonen und Gemeinden erlauben soll, in zeitlich und örtlich begrenzten Pilotprojekten Mobility-Pricing-Abgaben zu erheben. Der vorliegende Beitrag unterzieht das geplante Bundesgesetz einer verfassungsrechtlichen Prüfung. Im Vordergrund steht dabei die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Grundsatz der Gebührenfreiheit für die Benützung öffentlicher Strassen (Art. 82 Abs. 3 BV).

Il est de notoriété publique que les infrastructures de transport de notre pays sont surchargées, surtout dans les villes et les agglomérations. Jusqu'à présent, l'accroissement du trafic a été principalement compensé par l'augmentation des capacités, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. En revanche, les expériences faites avec « Mobility-Pricing » restent largement méconnues, ce projet qui – rappelons-le – doit influencer le comportement des individus par le biais de taxes, permettant ainsi de réguler les flux de trafic sur la route et le rail. Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose d'élaborer une loi fédérale permettant aux cantons et aux communes de mener des projets-pilotes limités dans le temps et dans l'espace en matière de « Mobility Pricing ». La présente contribution propose un examen de la constitutionnalité de ce projet. L'élément déterminant est ici la compatibilité de la réglementation prévue avec le principe de gratuité de l'utilisation des routes publiques (art. 82 al. 3 Cst.).

È noto che soprattutto nelle città e negli agglomerati le infrastrutture di trasporto sono sovraccaricate. Finora, la risposta al crescente volume di traffico, sia nel settore privato che in quello pubblico, è stata principalmente l'espansione delle capacità. È stata finora invece ampiamente inesplorata la possibilità d'influenzare il comportamento degli individui e quindi la capacità di gestire i flussi di traffico su strade e ferrovie attraverso l'imposizione di tariffe (cosiddetto mobility pricing). Il Consiglio federale propone la creazione di una legge federale che permetta ai cantoni e ai comuni di realizzare progetti pilota limitati nel tempo e nella portata sul mobility pricing. L'articolo esamina la prevista legge federale da un punto di vista costituzionale. L'attenzione si concentra sulla compatibilità del regolamento con il principio dell'esenzione dalle tasse per l'uso delle strade pubbliche (art. 82, al. 3 Cst.).

Inhaltsübersicht

I.	Ausgangslage	2
II.	Die Frage der Bundeskompetenz	3
III.	Die Frage der Gebührenfreiheit für die Benützung öffentlicher Strassen	5
IV.	Fazit	7

I. Ausgangslage

- 1 Der Bundesrat hat im Februar 2021 das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für ein *Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing* (im Folgenden VE-BG) eröffnet. Die Vernehmlassungsfrist ist am 17. Mai 2021 abgelaufen.¹
- 2 Mit dem neuen Bundesgesetz soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es den Kantonen und Gemeinden (insbesondere den Städten) erlaubt, Pilotprojekte durchzuführen, mit denen das Mobilitätsverhalten der Verkehrsteilnehmenden im motorisierten Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mittels einer Abgabe (*Mobility-Pricing-Abgabe*) gesteuert werden soll (Art. 1 VE-BG). Das Gesetz regelt die Rahmenbedingungen für solche Pilotprojekte. Die Pilotprojekte sollen dazu dienen, neue Erkenntnisse zu mindestens einem der folgenden Aspekte zu gewinnen (Art. 2 VE-BG):
 - Wirkung von Mobility-Pricing-Abgaben auf das Verhalten der einzelnen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer (lit. a);
 - Akzeptanz von Mobility-Pricing-Abgaben bei den Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern (lit. b);
 - Möglichkeiten, die mit der Erhebung von Mobility-Pricing-Abgaben die Mobilität zu steuern (lit. c).
- 3 Das Gesetz unterscheidet zwischen zwei Arten von Pilotprojekten:
 - Im Vordergrund stehen Pilotprojekte mit einer *Abgabepflicht* für die betroffenen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Solche Projekte sollen unter der Trägerschaft eines oder mehrerer Kantone oder einer oder mehrerer Gemeinden durchgeführt werden können (Art. 4 VE-BG). Die Projekte müssen durch einen Perimeter lokal oder auf bestimmte Streckenabschnitte begrenzt werden und dürfen maximal vier Jahre dauern (Art. 5 VE-BG). Die Projekte können sowohl im Bereich des motorisierten Individualverkehrs als auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs durchgeführt werden: Im ersteren Fall wird für die Benutzung von öffentlichen Strassen im Projektperimeter während der Projektdauer eine Mobility-Pricing-Abgabe erhoben (Art. 6 Abs. 1 VE-BG), während im Bereich des öffentlichen Verkehrs die Trägerschaften (Kantone, Gemeinden) Unternehmen mit einer Personenbeförderungskonzession zeitlich befristet verpflichten können, für die Personenbeförderung auf den Streckenabschnitten im Projektperimeter von Reisenden über 16 Jahren eine Mobility-Pricing-Abgabe zu erheben (Art. 9 Abs. 1 VE-BG). Die Höhe

¹ Vgl. fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2021 > UVEK.

- der Abgabe soll im Rahmen der (wenigen) bundesrechtlichen Vorgaben durch das kantonale Recht geregelt werden (Art. 8 und Art. 10 VE-BG). Die Durchführung eines Pilotprojekts bedarf der Genehmigung durch das UVEK und muss durch den Kanton bewilligt werden (Art. 14 VE-BG). Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite mit 60 Prozent, höchstens jedoch mit zwei Millionen Franken an den Projektierungs- und Evaluationskosten eines Pilotprojekts (Art. 21 Abs. 1 VE-BG). Die Einnahmen aus der Erhebung der Abgabe sollen bei der Trägerschaft verbleiben und der Deckung der im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt entstandenen Kosten dienen (Art. 22 Abs. 1 VE-BG).
- Des Weiteren können ein Kanton (oder mehrere Kantone), eine Gemeinde (oder mehrere Gemeinden) sowie Unternehmen und Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts Pilotprojekte mit *freiwilliger Teilnahme* durchführen und beim Bund hierfür eine finanzielle Beteiligung verlangen (Art. 23 ff. VE-BG). Zuständig für die Beurteilung von solchen Gesuchen ist das UVEK (Art. 26 VE-BG). Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite mit 60 Prozent, höchstens jedoch mit zwei Millionen Franken an den Kosten des Pilotprojekts (Art. 27 Abs. 1 VE-BG).
- 4 Die Durchführung solcher Pilotprojekte soll für Kantone und Gemeinden *freiwillig* bleiben. Mit einem befristeten Bundesgesetz soll aber eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die zum einen den Kantonen und Gemeinden den Rahmen für die Erhebung einer örtlich und zeitlich beschränkten Mobility-Pricing-Abgabe vorgibt und den Bund zum andern ermächtigt, solche Pilotprojekte finanziell zu unterstützen. Der Bundesrat verspricht sich aus diesem Pilotsystem neue Erkenntnisse, welche die Grundlagen liefern werden, um später über eine allfällige flächendeckende Einführung von Mobility-Pricing-Abgaben zu entscheiden. Eine definitive Einführung solcher Abgaben würde den Grundsatz der Gebührenfreiheit durchbrechen und bräuchte gemäss Auffassung des Bundesrats eine Verfassungsänderung.²
 - 5 Nachfolgend soll das geplante Bundesgesetz einer *verfassungsrechtlichen Prüfung* unterzogen werden. Im Vordergrund stehen dabei zwei Aspekte: Zum einen stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Bund auf der Grundlage der geltenden Bundesverfassung ermächtigt ist, eine Regelung zur Abgabbeerhebung für die Benutzung öffentlicher Strassen zu erlassen (II.). Zum andern erscheint zweifelhaft, ob eine – wenn auch nur befristete – Erhebung von öffentlichen Abgaben für die Benutzung öffentlicher Strassen mit dem Grundsatz der Gebührenfreiheit (Art. 82 Abs. 3 BV) im Einklang steht (III.).

II. Die Frage der Bundeskompetenz

- 6 Gemäss dem in der Verfassung verankerten Grundsatz der Einzelermächtigung (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV) ergeben sich die Bundeskompetenzen abschliessend aus der Bundesverfassung.³ Durch Bundesgesetze allein können dem Bund keine neuen Zuständigkeiten übertragen werden. Entsprechend müssen sich neue Bundesregelungen auf eine bestehende Verfassungs-

² UVEK, [Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 3. Februar 2021](#), Ziff. 1.3.

³ Statt vieler PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 19 Rz. 4.

kompetenz stützen. Fehlt es an einer solchen, muss zunächst die Verfassung geändert werden,⁴ wobei für die Schaffung neuer Bundeskompetenzen das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) zu beachten ist.⁵ Der Verfassungsvorbehalt gilt auch für (befristete) Versuchsregelungen. Will der Bundesgesetzgeber einen rechtlichen Rahmen für Pilotprojekte schaffen, um damit solide Entscheidungsgrundlagen für eine künftige Bundesregelung zu gewinnen, bleibt er an die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gebunden. Betrifft die Versuchsregelung Bereiche ausserhalb bestehender Bundeszuständigkeiten, muss zunächst über eine (allenfalls befristete) Verfassungsänderung eine Kompetenzgrundlage für den Bund geschaffen werden. Ausserhalb bestehender Rechtsetzungskompetenzen darf der Bundesgesetzgeber nur in dringenden Fällen und nach Massgabe von Art. 165 Abs. 3 BV legiferieren. Die Voraussetzungen für eine Dringlichkeitserklärung sind im folgenden Fall klarerweise nicht erfüllt.⁶

- 7 Im *Ingress des VE-BG* wird auf Art. 173 Abs. 3 BV verwiesen. Darin wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt, die Organkompetenzen der Bundesversammlung gegenüber jenen von Bundesrat und Bundesgericht zu erweitern. Diese Bestimmung begründet allerdings keine Bundeskompetenz, sondern setzt eine solche vielmehr voraus.⁷
- 8 Im *erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens* wird auf die bestehenden Bundeskompetenzen im Bereich des Strassenverkehrs (Art. 82 BV) und des öffentlichen Verkehrs (Art. 87 BV) hingewiesen.⁸ Ob und inwieweit sich daraus eine Bundeskompetenz für eine Regelung der Rahmenbedingungen für Versuche der Steuerung des Mobilitätsverhaltens über eine Abgabe (Mobility-Pricing-Abgabe) ergibt, wird im Bericht nicht thematisiert. Gerade für den Bereich des motorisierten Individualverkehrs dürfte *Art. 82 BV* keine genügende *Verfassungsgrundlage* für die Einführung von Abgaben bilden, da diese wohl keinen genügenden Nexus zu «Vorschriften über den Strassenverkehr» aufweisen.⁹ Ein gewisser Bezug zum Strassenverkehr dürfte immerhin bestehen, wenn Abgaben für die Benützung öffentlicher Strassen als Instrument zur Lenkung des Verkehrsflusses auf bestimmten Strassenabschnitten oder -netzen eingesetzt werden. Auf diese Frage braucht indes nicht näher eingegangen zu werden: Die Einführung einer Abgabe für die Benützung von öffentlichen Strassen bedürfte ohnehin einer Verfassungsänderung, da sie mit dem Grundsatz der Gebührenfreiheit (Art. 82 Abs. 3 BV) kollidiert (vgl. Ziff. III. hiernach).

⁴ Statt vieler ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I, L'Etat, 3. A., Bern 2013, Rz. 1029; GIOVANNI BIAGGINI, *Kommentar Bundesverfassung*, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 3 Rz. 5.

⁵ RAINER SCHWEIZER, *Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen*, in: Oliver Diggelmann et al. (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. I, Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, III.7, Rz. 7.

⁶ Selbst ein dringlich erklärtes Bundesgesetz (ohne Verfassungsgrundlage) würde ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft treten, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen würde (Art. 165 Abs. 3 BV).

⁷ MICHAEL MERKER/PHILIP CONRADIN, in: Waldmann et al. (Hrsg.), *BSK BV*, Basel 2015, Art. 173 Rz. 143.

⁸ UVEK, *Erläuternder Bericht* (Fn. 2), Ziff. 5.1.

⁹ MARKUS KERN, in: Waldmann et al. (Hrsg.), *BSK BV*, Basel 2015, Art. 82 Rz. 6; im Ergebnis wohl auch BIAGGINI (Fn. 4), Art. 82 Rz. 2.

III. Die Frage der Gebührenfreiheit für die Benützung öffentlicher Strassen

- 9 Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV statuiert den *Grundsatz der Gebührenfreiheit* für die Benützung öffentlicher Strassen. Die Gebührenfreiheit bezieht sich lediglich auf «Wegegelder», nicht auf Steuern auf den Fahrzeugen,¹⁰ und sie erfasst lediglich den schlichten Gemeindegebrauch an öffentlichen Strassen.¹¹
- 10 Obwohl Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV ein verfassungsmässiges Individualrecht gewährt,¹² handelt es sich nicht um einen grundrechtlichen Anspruch, der unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden könnte. Vielmehr ergeben sich die *Ausnahmen* von der Gebührenfreiheit abschliessend aus der Bundesverfassung:
- Dazu gehören zum einen die in der Verfassung selbst enthaltenen Abgaben für die Benützung der Nationalstrasse (Art. 85a BV) sowie die Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV).
 - Zum andern behält Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV die Bewilligung von Ausnahmen durch die Bundesversammlung vor. Sowohl das Instrument der Bewilligung als auch die bisherige Anwendungspraxis¹³ weisen auf ein enges Verständnis dieser Bestimmung hin. Ausnahmebewilligungen sind zulässig für bestimmte Infrastrukturanlagen (wie Brücken oder Anlagen)¹⁴ oder allenfalls für bestimmte (konkrete) Streckenabschnitte. Hingegen dürfte die Erhebung von Benützungsgebühren auf einem ganzen Strassennetz (etwa in Städten oder Agglomerationen) den Ausnahmecharakter von Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV durchbrechen, da die Gebührenerhebung nicht mehr an einer bestimmten Strasse oder Infrastrukturanlage, sondern an einem Strassennetz anknüpfen würde, dessen örtlicher Geltungsbereich sich im Ergebnis abstrakt definiert («Agglomeration», «Stadt» etc.). Gerade Abgaben, die das Verhalten der Lenkerinnen und Lenker von Motorfahrzeugen in Städten und Agglomerationen beeinflussen wollen, setzen voraus, dass die von der Abgabe betroffenen Strassen und Strassenabschnitte weit genug definiert werden, um die Entstehung von Ausweichrouten zu verhindern. Ein eigentliches Road-Pricing zur Lenkung der Verkehrsströme sprengt den Rahmen zulässiger Ausnahmen über Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Parlament eine vom Bundesrat im Rahmen der NFA-Reform beantragte Änderung von Art. 82 Abs. 3 BV, die der Situation in Städten oder Agglomerationen Rechnung getragen hätte, abgelehnt hat. Vor diesem Hintergrund bedarf die Einführung eines eigentlichen Road-Pricings nach herrschender Auffassung einer Verfassungsänderung.¹⁵

¹⁰ Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, [BBl 1997 I 261](#).

¹¹ Statt vieler KERN (Fn. 9), Art. 82 Rz. 14; RENÉ SCHAFFHAUSER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG Komm. BV, 3 A., Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 82 Rz. 13.

¹² Statt vieler KERN (Fn. 9), Art. 82 Rz. 15; vgl. bereits zu Art. 37 Abs. 2 aBV [BGE 122 I 279](#) E. 2a.

¹³ Einziger Anwendungsfall bildet bisher die Bewilligung zur Erhebung von Gebühren für den Strassentunnel am Grossen St. Bernhard; vgl. Art. 2 des BB betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und den Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard ([SR 725.151](#)).

¹⁴ KERN (Fn. 9), Art. 82 Rz. 17.

¹⁵ BIAGGINI (Fn. 4), Art. 82 Rz. 10; MARTIN LENDI, Verkehrspolitik – die Verfassung weist den Weg, Zürich 2004, S. 13; SCHAFFHAUSER (Fn. 11), Art. 82 Rz. 11. Davon geht letztlich auch der Bundesrat aus; vgl. Erläuternder Bericht (Fn 2), Ziff. 5.1 *in fine*.

- 11 Der erläuternde Bericht des Bundesrats ruft diese Grundsätze in Erinnerung, begründet aber nicht weiter, weshalb die vorgeschlagene Regelung für Pilotprojekte mit Art. 82 Abs. 3 BV vereinbar bzw. unter die Ausnahmebestimmung von Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV subsumiert werden kann. Nach meinem Dafürhalten sind die *Voraussetzungen* für eine solche Subsumption *nicht erfüllt*:
- Nach vorherrschender Auffassung bezieht sich die Ausnahme von Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV auf bestimmte Infrastrukturanlagen oder Strassen(abschnitte). Wie bereits erwähnt, dürfte in Städten oder Agglomerationen wohl regelmässig bereits ein einziges Pilotprojekt diesen Rahmen sprengen, da der örtliche Geltungsbereich der Abgabepflichteine gewisse Ausdehnung aufweisen muss, um eine gewisse Lenkung zu erzielen. Ausserdem ist zu beachten, dass die Anzahl der gleichzeitig laufenden Pilotprojekte nicht begrenzt ist, sodass möglicherweise im Ergebnis die Benützung zahlreicher Strassennetze in urbanen Gebieten gleichzeitig mit Abgaben belastet würde. Es besteht zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV jedenfalls für eine gewisse Zeit seinen Ausnahmecharakter verliert und somit – wenn auch befristet und auf bestimmte Gebiete beschränkt – ausgehöhlt wird.
 - Die vorgeschlagene Regelung ist überdies auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht problematisch. Die (punktuellen) Ausnahmen nach Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV bedürfen gemäss Verfassung einer Bewilligung der Bundesversammlung, während Art. 14 VE-BG eine Genehmigung durch das UVEK genügen lässt. Zwar würde das VE-BG ebenfalls durch die Bundesversammlung erlassen. Diese Zustimmung der Bundesversammlung beträfe aber lediglich den Rahmen, aber nicht die einzelnen Ausnahmen. Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV knüpft die (engen) Ausnahmen an eine Bewilligung, welche die Bundesversammlung im Einzelfall in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses erteilt. Bereits heute wäre es möglich, dass ein Kanton ein Pilotprojekt lanciert und bei der Bundesversammlung eine Bewilligung verlangt. Damit erhielte die Bundesversammlung nicht nur die Gelegenheit, den Einzelfall zu beurteilen, sondern auch die materiellen Kriterien für Bewilligungen nach Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV zu diskutieren und darüber zu befinden, ob ein konkretes Pilotprojekt für eine Lenkungsabgabe den Rahmen für eine Ausnahmebewilligung sprengt.
 - Der Umstand, dass die Abgabenerhebung nur versuchsweise und befristet erlaubt werden soll, ändert nichts an der vorliegenden Beurteilung, da auch zeitlich begrenzte Durchbrechungen der Gebührenfreiheit unzulässig sind. Zwar schien das Bundesamt für Justiz bereits 2005 durchblicken zu lassen, dass für eine Versuchsregelung eine (befristete) bundesgesetzliche Regelung ausreichen könnte, um den Grundsatz der Gebührenfreiheit ausnahmsweise zu durchbrechen.¹⁶ Es handelt sich dabei allerdings «lediglich» um eine in einem einfachen Schreiben geäusserte Auffassung und nicht um ein eigentliches Rechts-

¹⁶ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Schreiben an das ARE vom 17.6.2005, abgedruckt im Anhang 2 des [Berichts des Bundesrates zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz in der Erfüllung des Postulats 04.3619 KVF Nationalrat vom 16.11.2004](#), S. 79 ff.

gutachten. Ausserdem wurde selbst in diesem Schreiben eine Verfassungsänderung bevorzugt.¹⁷ Der Bundesrat scheint die Auffassung des Bundesamts für Justiz dennoch übernommen zu haben.¹⁸ Abweichungen von der Verfassung bleiben auch im Kontext der experimentellen Rechtsetzung unzulässig.

- Ebenso spielt es für die Zulässigkeit der Regelung keine Rolle, dass die Durchführung von Pilotprojekten für die Kantone freiwillig bleibt, denn für die Träger des Rechts auf eine gebührenfreie Benützung öffentlicher Strassen würde eine Abgabepflicht geschaffen, die von Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV nicht (mehr) abgedeckt wird. Etwas zugespitzt ausgedrückt würde das neue Bundesgesetz die Kantone zum Verfassungsbruch ermächtigen.

IV. Fazit

- 12 Es gilt weitgehend als unbestritten, dass die Verkehrsinfrastruktur in unserem Land an vielen Orten überlastet ist und Mobility-Pricing-Abgaben ein Instrument zur Verkehrsflusslenkung sein können. Nicht bestritten wird ferner das Interesse, mittels Versuchen Erfahrungen zur Wirksamkeit dieses Instruments zu gewinnen. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung und der Grundsatz der Gebührenfreiheit für die Benützung öffentlicher Strassen (Art. 82 Abs. 3 BV) müssen aber auch für zeitlich befristete Regelungen beachtet werden. Diese beiden Voraussetzungen werden im erläuternden Bericht lediglich angesprochen,¹⁹ aber nicht geprüft. Durch die vorgeschlagene Regelung (und ihre Umsetzung) würde der Grundsatz der Gebührenfreiheit (Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV) – wenn auch nur befristet – ausgehöhlt.
- 13 Zusammenfassend gelange ich zum Ergebnis, dass auch die Einführung einer Rechtsgrundlage für die Zulassung befristeter Pilotversuche einer *Verfassungsänderung* bedarf. Dabei würde es ausreichen, der Bundesversammlung eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz einzuräumen.

* * *

¹⁷ Schreiben des Bundesamtes für Justiz, in: Bericht des Bundesrates (Fn. 16), S. 81.

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates (Fn. 16), S. 64; Stellungnahme des Bundesrates vom 30.5.2008 zur [Interpellation 08.3134](#) («Einführung von Road-Pricing durch die Hintertüre»).

¹⁹ Vgl. UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 2), Ziff. 5.1 Satz 1 (Gesetzgebungskompetenz) und Ziff. 5.1.1. (Art. 82 Abs. 3 zweiter Satz BV).