

## Der alpenquerende Transitverkehr – auf der Suche nach „sustainable mobility“ –

VON EBERHARD BRANDT UND PETER SCHÄFER, BRÜSSEL<sup>1)</sup>

### 1. Einleitung

Der alpenquerende Transitverkehr, vor allem durch Österreich und die Schweiz, ist geraume Zeit der Zankapfel nicht nur der europäischen Verkehrspolitik gewesen. Bürgerinitiativen haben im Protest insbesondere gegen den Lkw-Transit verschiedentlich Transitautobahnen und andere Transitstraßen blockiert oder andere Protestmaßnahmen ergriffen. Die Transitländer haben unter dem massiven Druck der entlang den Transitachsen wohnenden Bevölkerung einseitige Maßnahmen getroffen oder geplant. Österreich hat beispielsweise 1989 ein Nachtfahrverbot für nichtlärmarme Lkw auf allen Transitautobahnen verhängt.<sup>2)</sup> Frächter haben ihrem Unmut über die zusehends restriktiveren Transitzuständen mit Grenzblockaden Luft gemacht. Den bisherigen Höhepunkt erreichten die Auseinandersetzungen, als am 20. Juni 1990 eine Autobahnbrücke bei Kufstein (Tirol) auf der wichtigsten Nord-Süd-Verbindung, der Inntal-Brenner-Autobahn, über die allein mehr als eine Million Transit-Lkw pro Jahr fahren,<sup>3)</sup> wegen Einsturzgefahr nach der Unterspülung eines Brückenpfeilers durch Hochwasser gesperrt werden mußte. Der gesamte Schwerverkehr wurde über Nebenstraßen durch Seitentäler umgeleitet und verscheuchte die dort Erholung suchenden Touristen. Nachdem die zuständigen Polizeibehörden auf diesen Nebenstrecken Fahrverbote für den Lkw-Verkehr verfügt hatten, konzentrierte sich dieser

*Anschrift der Verfasser:*  
Eberhard Brandt und Dr. Peter Schäfer,  
Europäische Kommission,  
ECHO,  
Rue de la Loi 200,  
B-1049 Brüssel

- 1) Herr Eberhard Brandt war bis zur Paraphierung der beiden Transitabkommen der EG mit Österreich und der Schweiz am 6. Dezember 1991 in der Generaldirektion Verkehr der Europäischen Kommission für die Verhandlungen mit Jugoslawien, Österreich und der Schweiz über den Transitverkehr zuständig. Herr Dr. jur. Peter Schäfer, LL. M. ist seit Januar 1994 in der Generaldirektion Verkehr der Europäischen Kommission als nationaler Experte mit Fragen des Alpentransitverkehrs befaßt. Der Artikel gibt lediglich die Ansichten der Verfasser wieder; er ist auf dem Stand März 1996.
- 2) Verordnung des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr vom 2. 11. 1989.
- 3) 1993 wurden auf dieser Strecke 817.490 beladene Fahrten mit einer Gesamttonnage von 15 Mio. t im Straßengütertransit gezählt; vgl. Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichs Verkehrswirtschaft in Zahlen 1994, S. 39. Nach einer Statistik des österreichischen Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten passierten 1993 insgesamt 890.952 Lkw den Brennerpaß, 1994 sogar 1.017.000; im ersten Halbjahr 1995 ergab sich nochmals eine Zunahme um 20%. Laut NEWS Nr. 30 (10. 8. 1995) des Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GVF) des Schweizer Energie- und Verkehrsdepartements (EVED) überquerten den Brenner 1.159.000 Lkw im Jahre 1994; zum Vergleich: Gotthard: 807.000 Lkw, Mont Blanc/Mont Cenis/Fréjus: 1.564.000 Lkw (jeweils 1994).

solange auf die Arlberg-Schnellstraße, bis sie wegen völliger Verkehrsüberlastung von der Landesregierung von Vorarlberg gesperrt wurde. Schließlich entschloß sich die italienische Regierung aus Protest, durch Aufhebung aller Beförderungsgenehmigungen den Grenzübergang von und nach Italien zu blockieren und brachte damit den gesamten transalpinen Straßenverkehr durch Österreich von und nach Italien völlig zum Stillstand.

Danach drohte der Streit über den Alpen transit noch die Verhandlungen zwischen EG und EFTA-Ländern über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu torpedieren. Österreich und die Schweiz lehnten den Abschluß des EWR-Vertrages ohne für sie befriedigende Regelung des Alpen transits ab, während umgekehrt Griechenland und die Niederlande sich ihrerseits nicht in der Lage sahen, ohne ein für sie zufriedenstellendes Transitregime den – Einstimmigkeit im Ministerrat der EG erfordernden – EWR-Vertrag zu akzeptieren. Das Transitproblem erwies sich schließlich als das höchste Hindernis in den Verhandlungen über den Antrag Österreichs auf Beitritt zur Europäischen Union, das erst nach einer viertägigen Tag- und Nachtsitzung am 1. März 1994 im letzten Moment aus dem Wege geräumt werden konnte. Von 1993 bis 1994 ist der Straßengütertransitverkehr durch Österreich um 20% gestiegen, was erneut zu heftigen Protesten der Anwohner, vor allem entlang der Inntal-Brenner-Autobahn geführt hat. Ein weiterer Zuwachs ergab sich 1995 durch die gesamtwirtschaftliche Erholung und die Senkung der Straßenbenutzungsgebühren in Österreich mit dem Beitritt zur EU am 1. Januar 1995.

Wie sensibel die Bevölkerung in den Alpen auf den Transitverkehr reagiert, zeigt auch das Ergebnis der Abstimmung über die „Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“. Mit einer Mehrheit von 52% befürwortete das schweizerische Volk am 20. Februar 1994 eine Änderung der Bundesverfassung mit dem Ziel, „das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs (zu schützen) und die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Maß zu reduzieren, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist... Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene... Die Transitstraßen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden... Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muß zehn Jahre nach Annahme (der Volksinitiative) abgeschlossen sein“ (Art. 36, 6ter der geänderten Bundesverfassung).<sup>4)</sup>

Etwa 45% des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs auf Straße und Schiene rollen durch Frankreich, während Österreich einen Anteil von 34% und die Schweiz von „nur“ 21% tragen. Nach dem Prinzip des kürzesten Weges müßten jedoch 50% dieses Verkehrs über die Schweiz fahren. Mehr als drei Viertel des Alpen transitverkehrs durch Frankreich

- 4) Bemerkenswert die Stellungnahme des schweizerischen Bundesrates zu dieser Initiative: „... Die Initiative kann die ausländischen Transporteure nicht zwingen, tatsächlich die Schiene zu benutzen. Viele Lastwagen würden auf eine Fahrt durch die Schweiz auf der Schiene verzichten und unser Land via Frankreich oder Österreich umfahren, wodurch längere Fahrtdistanzen entstünden und die Umweltbilanz insgesamt schlechter ausfiele. 1992 wurden 24 Mio. Tonnen Güter durch die schweizerischen Alpen befördert. Die Maßnahmen der Initiative würden davon nur 2 Mio. Tonnen erfassen. Der ebenso große binnenschweizerische Verkehr sowie der Import/Exportverkehr wären nicht betroffen. Von sämtlichen Fahrzeugen, die über die Alpenstraßen fahren, würden nur vier Prozent von der Straße ferngehalten... Die Initiative verhindert praktisch die Durchfahrt ausländischer Transporteure durch die Schweiz. Diese würden damit gegenüber den schweizerischen Camionneuren benachteiligt... Die Initiative steht zudem im Widerspruch zu mehreren internationalen Abkommen...“.

wird auf der Straße abgewickelt, davon ein schwer zu schätzender, aber doch spürbarer Teil (ca. 800.000 Lkw pro Jahr) als Umwegverkehr, der so die Schweizer Transitbeschränkungen meidet. Zwar scheint das Umweltschutzbewußtsein der französischen Alpenbevölkerung noch weniger entwickelt zu sein als in Österreich und der Schweiz; doch kann das Verkehrswachstum auch hier bald zu Akzeptanzproblemen führen.

Schließlich haben auch die Mitgliedstaaten Italien und Deutschland erhebliche Alpen- und Voralpenräume, die ökologisch besonders sensibel sind. Daraus erhellt, daß die Problematik des alpenquerenden Güterverkehrs einer den ganzen Alpenkamm umfassenden, abgestimmten Lösung bedarf; nationale Alleingänge zulasten der Nachbarn sollten der Vergangenheit angehören.

## 2. Hauptteil

### 2.1 Die Transitabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Österreich und der Schweiz aus dem Jahre 1993

#### 2.1.1 Ausgangslage

Aufgrund der geographischen Lage Österreichs und der Schweiz zwischen wichtigen Wirtschaftszentren der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist der Transitverkehr durch die beiden Alpenländer – wie die EG-Kommission einmal formuliert hat – „von lebenswichtiger Bedeutung“ für die Gemeinschaft. Seit dem Abschluß der Römischen Verträge<sup>5)</sup> hat sich sein Volumen verachtfacht und betrug 1994 bereits ca. 65 Millionen Tonnen.<sup>6)</sup> Von seinem Funktionieren hängen die politische und wirtschaftliche Integration Italiens und Griechenlands in den Binnenmarkt ab. Die wirtschaftliche Bedeutung kann angesichts des Volumens kaum überschätzt werden.

Die Verteilung des Verkehrs auf die Verkehrsträger, der sog. modal split, ist bei beiden Alpenländern sehr unterschiedlich: Während in der Schweiz lediglich 20% der Transitgüter auf der Straße und 80% auf der Schiene transportiert werden, entfallen in Österreich 65% des Gütertransits auf die Straße und – abgesehen von dem Transit auf der Nordwest-Südost-Achse über die Donau – der Rest auf die Schiene.<sup>7)</sup> In Frankreich dominiert ebenfalls die Straße gegenüber der Schiene mit 80 zu 20%.<sup>8)</sup>

5) vom 25. 3. 1957.

6) GVF-NEWS Nr. 30 (s. oben Fn. 3). Zu weiteren Einzelheiten siehe auch die Verkehrsprognose des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung, Februar 1995, zur Rentabilität der NEAT (Neue Schweizer Eisenbahn-Alpentransversale) und Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluß) vom 23. Mai 1990, S. 88-102.

7) Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Österreich als Drehscheibe des Europäischen Verkehrsnetzes, Problem Transitverkehr, Wien 1988, S. 3 und Hummer, Verkehrspolitische Bedingtheiten des alpenquerenden Transitverkehrs, in: Alpenquerender Transitverkehr aus regionaler und überregionaler Sicht, Wien-Köln-Weimar 1993, S. 4.

8) GVF-NEWS Nr. 30 (Fn. 3).

Da der grenzüberschreitende Personenverkehr im westlichen Europa seit geraumer Zeit nicht mehr statistisch erfaßt wird, liegen entsprechende Zahlen für den Personenverkehr nicht vor. Schätzungen aus Österreich und der Schweiz gehen jedoch davon aus, daß jedes Jahr etwa 60-70 Millionen Menschen im Transit durch die beiden Alpenländer reisen.<sup>9)</sup> Dabei konzentrieren sich 50% des gesamten Personenverkehrs auf die Sommermonate zwischen Juni und September. Der Verkehr über den Brenner erreicht dann Tagesspitzenwerte von ca. 40.000 Kraftfahrzeugen pro Tag. Anders als der Schwerverkehr auf der Straße gibt der alpenquerende Pkw-Verkehr der ortsansässigen Bevölkerung jedoch weniger Akzeptanzprobleme auf. Das mag damit zusammenhängen, daß Lastkraftwagen zehn- bis zwanzigmal mehr Umweltauswirkungen als Personenkraftwagen verursachen, mehr Verständnis für die Mobilitätsbedürfnisse der Urlauber besteht und vor allem die Urlauber als Touristen in den Fremdenverkehrsgebieten der Alpenländer willkommen sind.

Mehrere Prognosen aus den letzten Jahren rechnen für den Zeitraum von 1995 bis 2010-2020 mit einer Verdoppelung des alpenquerenden Güterverkehrs und einer Zunahme des Personenverkehrs um 50%.<sup>10)</sup>

Aus der Sicht der Gemeinschaft trifft der alpenquerende Transitverkehr in beiden Alpenländern auf eine Reihe Hindernisse, vor allem:

- Unzureichende Infrastrukturen, insbesondere im Eisenbahnverkehr: Die Eisenbahnalpentransversalen sind – abgesehen von einigen punktuellen Verbesserungen – zumeist über 100 und mehr Jahre alt und von daher in ihrer Leistungsfähigkeit (Geschwindigkeit, Tunnelprofile, Radien, Zuggewichte, Kapazität und Sicherheit vor Natureinwirkungen) beschränkt. Beispielsweise wurde die Brennerbahn 1867, die Gotthardbahn 1882 gebaut, während die parallelen Autobahnen 1972 bzw. 1980 fertiggestellt wurden. Dies erklärt teilweise, weshalb in der Vergangenheit ein Bahntransport von München nach Bozen häufig zwei und mehr Tage dauerte, während der Lkw dieselbe Strecke im Nachtsprung zurücklegte. Die geplanten Eisenbahntunnel in der Schweiz (NEAT: Gotthard- und Lötschbergbasistunnel) und Österreich (Brennerbasistunnel) werden voraussichtlich erst in den Jahren 2006/7 bzw. 2010-2015 eine deutliche Entlastung bringen.
- Restriktive Vorschriften für Gewichte und Abmessungen: Während das höchstzulässige Gesamtgewicht der Lastwagen in der EG grundsätzlich 40 Tonnen beträgt, beschränkt die Schweiz dieses Gewicht auf 28 Tonnen (Österreich: früher 38 Tonnen; seit dem 1. 1. 1995: 40 Tonnen). Mit dieser im europäischen Vergleich einmaligen Gewichtsbeschränkung soll – wie der Schweizerische Bundesrat wörtlich formuliert – der „Zustrom ausländischer Transitlastwagen im Interesse der Unfallbekämpfung und des Immissionsschutzes sowie zur Vermeidung kostspieliger Straßenschäden in erträglichen Grenzen (gehalten werden)“.<sup>11)</sup> Die drastische Gewichtsbeschränkung in der Schweiz hat zur Folge, daß der Schwerverkehr in großem Umfang die Schweiz umfährt und auf Österreich

9) Schweizerischer Bundesrat (Fn. 6), S. 90.

10) Schweizerischer Bundesrat (Fn. 6), S. 91, mit einer Übersicht über die wichtigsten Prognosen. Das St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (Fn. 6) prognostiziert eine Zunahme des alpenquerenden Güterverkehrs zwischen 1993 und 2015 von 80 auf 150 Mio. t pro Jahr.

11) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Straßenverkehr vom 26. 5. 1971, Bundesblatt Band 1 vom 2. 7. 1971, Nr. 26, S. 1373.

und Frankreich ausweicht. Nach Berechnungen des Schweizer Stabes für Gesamtverkehrsfragen wurden 1987 4,7 Mio. Tonnen alpenquerender Verkehr nach Frankreich und 5,2 Mio. Tonnen nach Österreich verlagert.<sup>12)</sup> Für das Jahr 1981 hatte der Schweizerische Bundesrat bereits „bei gleichen Verhältnissen wie auf den Umfahrrouten“<sup>13)</sup> mit einem dreißigfachen Transitvolumen auf schweizerischen Straßen gerechnet. Dies erklärt sich daraus, daß für die Hälfte aller alpenquerenden Gütertransporte der kürzeste Weg durch die Schweiz führen würde.<sup>14)</sup> Nach dementsprechenden österreichischen Berechnungen sind rund 40% des Lkw-Transitverkehrs auf der bei weitem wichtigsten Transitautobahn durch die Alpen, der Inntal-Brenner-Autobahn durch Tirol, die Deutschland und Italien miteinander verbindet, Umwegtransit. Wenn die Gewichtsbeschränkung in der Schweiz nicht bestünde, würde der Umwegtransit den kürzeren Weg durch die Schweiz nehmen. Die Hochschule St. Gallen kommt in einer 1991 veröffentlichten Studie über den Transitverkehr deshalb zu dem Ergebnis, daß sich der Straßen-Transitverkehr durch die Schweiz bis zum Jahr 2010 annähernd verzwanzigfachen würde, wenn das 28-Tonnen-Limit fiele. Es liegt auf der Hand, daß der Umwegverkehr ökonomisch und ökologisch nachteilig ist. Auf der Achse Brüssel-Mailand fährt ein Lkw im Umwegtransit durch Tirol eine 266 km längere Strecke als über die kürzeste Achse durch die Schweiz.

- Mengenmäßige Beschränkungen im Straßenverkehr insbesondere in Österreich. Wie im internationalen Straßenverkehr außerhalb der EG üblich (in der EG sind alle mengenmäßigen Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr seit dem 1. 1. 1993 entfallen),<sup>15)</sup> wird der bilaterale Verkehr mit Österreich verbindlichen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen. Vor dem Abschluß des Transitabkommens im Jahre 1992 galt dies auch für den Transitverkehr durch Österreich. Das heißt, daß die Beförderung von Gütern einer staatlichen Genehmigung bedarf und die Zahl der Genehmigungen der Höhe nach beschränkt ist. Über diese Beschränkungen klagten vor allem italienische und griechische Frächter. Die erklärte österreichische Transitpolitik bestand ursprünglich darin, in der ersten Phase alle bilateral vereinbarten Kontingente, also die Zahl der Transitgenehmigungen für Lastwagen, einzufrieren, in der zweiten Phase auch für EG-Staaten wie Dänemark und Irland, die aus historischen Gründen bis dato keine Kontingente hatten, solche Beschränkungen einzuführen und in der dritten Phase die Kontingente sukzessiv zu reduzieren.
- Steuern und Mauten auf den Straßenverkehr. Hier sind vor allem der 1978 eingeführte österreichische Straßenverkehrsbeitrag und die 1984 mit Volksentscheid eingeführte und durch Volksentscheid 1994 erhöhte schweizerische Schwerverkehrsabgabe zu nennen.
- Längere Grenzaufenthalte insbesondere im Eisenbahnverkehr. Hierfür sind einerseits die staatlichen Grenzabfertigungsformalitäten, andererseits die Übergabeverfahren der Eisenbahnen (z.B. Lokomotivwechsel an der italienischen Grenze wegen unterschiedlicher Stromsysteme, Bremskontrollen und „Papierkrieg“) verantwortlich.

12) Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiedepartements, Transalpinen Güterverkehr 1989, Bern Februar 1991.

13) Schweizerischer Bundesrat, Bericht über eine weitere Eisenbahnalpentransversale vom 7. September 1983, S. 18.

14) So auch die St. Galler Studie (Fn. 6).

15) Verordnung des Rates vom 21. 6. 1988, ABl. Nr. L 163 vom 30. 6. 1988.

### 2.1.2 Die besondere Schutzwürdigkeit des Alpenraums

#### a) Die ökologische Sensibilität der Alpen

Der Transitverkehr ist in den beiden Alpenländern und insbesondere in Tirol nicht nur das Hauptthema der Verkehrspolitik geworden, sondern auch „ein Reizwort, das Gemüter wachrüttelt, Emotionen erzeugt und Aktionen provoziert“.<sup>16)</sup> Auf Grund der topographischen Verhältnisse in den Alpen konzentriert sich der Verkehr auf wenige Achsen durch häufig enge Alpentäler. Die großen Transittäler verlieren durch starke Lärmbelastung und Luftverschmutzung ihren Charakter als Lebens- und Wohnräume der Bevölkerung.<sup>17)</sup> Besonders stark belastet ist das Tiroler Inntal, in dem der starke Nord-Süd-Transitverkehr auf den überwiegend innerösterreichischen Ost-West-Verkehr trifft. Dies erklärt, weshalb sich hier die ersten Bürgerinitiativen gegen den Transitverkehr gebildet haben. Bei den Landtagswahlen in Tirol am 12. März 1989 erzielten sie ihren bisher spektakulärsten Erfolg. Die traditionell transitfreundliche konservative Österreichische Volkspartei verlor ihre sichere Zweidrittelmehrheit und hat seither nur noch einen Stimmenanteil von knapp 50%. Angeblich hat seit dem Zweiten Weltkrieg keine einzige im westlichen Europa an der Regierung befindliche Partei jemals einen derart hohen Stimmenverlust bei einer Wahl hinnehmen müssen!<sup>18)</sup>

Jährlich suchen viele Mio. Urlauber Erholung in den Alpen. Das Autobahnnetz im Alpenraum umfaßt bereits 4.000 km.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß sich die Alpen als natürliches und als kulturell geprägtes Ökosystem in der Krise befinden. Die früher durch unübersehbare Vielfalt charakterisierte alpine Landwirtschaft zieht sich immer mehr aus dem eigentlichen Alpenraum auf die flachen Talböden zurück. Der Zustand der Bergwälder, die die Täler gegen Lawinen, Hochwasser, Muren und Steinschlag schützen („Bannwälder“), gibt Anlaß zu großer Besorgnis: Etwa 50% aller alpinen Wälder weisen Waldschäden auf, und der Wald ist im gesamten Alpenraum bedroht.<sup>19)</sup> Zwischen Waldsterben und Luftverschmutzung besteht ein direkter Zusammenhang. Für die Luftverschmutzung sind vor allem die europäische Industrie, inneralpine Verursacher (Industrieanlagen und Hausbrand) und der Straßenverkehr verantwortlich. In einigen Bergtälern (entlang der Nordrampe des Gotthard und der Brennerachse) müssen im Winter bereits die Höfe geräumt werden, weil der sterbende Wald die Ansiedlungen nicht mehr gegen die Naturgewalten schützen kann.<sup>20)</sup>

Der Lkw-Transitverkehr wird zwar in den Alpenländern als besonders störend empfunden: „Er behindert den Inländerverkehr, ruiniert die Straßen, seine Abgas- und Lärmemissionen

16) Lamprecht, Wie kam es zum geballten Transit?, in: Erhard – Soucek (Hg.), Transit – Zwischen Überrollen und Überleben, Thaur bei Innsbruck 1989, S. 25.

17) Beeindruckend die Beiträge in: Universität Innsbruck (Hg.), 2. Umwelttag an der Universität Innsbruck – Umwelt und Verkehr, Innsbruck 1989.

18) Bätzing, Die Alpen – Entstehung und Gefährdung einer europäischen Kulturlandschaft, München 1991, S. 179.

19) Bätzing (Fn. 18), S. 124.

20) Bätzing (Fn. 18), S. 125.

belasten und gefährden den Lebensraum“.<sup>21)</sup> Wiewohl der Transitverkehr in bestimmten Regionen vor allen anderen Verursachern für stark konzentrierte Umweltbelastungen verantwortlich ist, ist es dennoch unzutreffend, ihn allein zum Sündenbock für alle Übel im Alpenraum abstampeln zu wollen. Der Verkehr ist bekanntlich nicht der einzige Verursacher von Umweltbelastungen. Am gesamten Straßenverkehr in den Alpen (Binnen-, bilateraler und Transitverkehr von Kraftfahrzeugen aller Art) hat der Transitverkehr – nach österreichischen Berechnungen – nur einen „sehr geringen Anteil“.<sup>22)</sup> Gemessen an den Verkehrsleistungen und dem verkehrsleistungsbezogenen Schadstoffausstoß lag sein Anteil an den gesamten Verkehrsemissionen im Jahr 1984 in Österreich bei 1,64% und in der Schweiz sogar nur bei 0,22% (zum Vergleich: Deutschland: 0,47%). Das heißt umgekehrt, daß im Bezugsjahr in Österreich 98,36% und in der Schweiz 99,78% der verkehrsbedingten Emissionen mit den entsprechenden Umweltschäden „hausgemacht“ waren! Wer es mit dem Schutz der Alpen ernst meint, darf vor diesen Fakten nicht die Augen verschließen!

#### b) Die Alpen-Konvention

Am 7. November 1991 unterzeichneten sieben Alpenanrainerstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, die Schweiz und Slowenien) sowie die Europäische Gemeinschaft in Salzburg ein völkerrechtliches Übereinkommen zum Schutz der Alpen, die sog. Alpen-Konvention. Monaco ist später beigetreten. Die Konvention beruht auf den Beschlüssen der Internationalen Konferenz der Umweltminister aus sieben Alpenländern sowie der Europäischen Kommission im Mai 1989 in Berchtesgaden. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, das Ökosystem der Alpen – eines der bedeutendsten in Europa – zu schützen und eine nachhaltige – auch wirtschaftliche – Entwicklung der Alpenregion zu ermöglichen. Bisher haben fünf Vertragsparteien die Konvention ratifiziert: Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Österreich, Slowenien und die Europäische Gemeinschaft.

Die Konvention bildet nur ein Rahmenabkommen, das durch spezielle Protokolle in sechs Bereichen konkretisiert werden soll:

- Berglandwirtschaft,
- Raumplanung und nachhaltige Entwicklung,
- Naturschutz und Landschaftspflege,
- Energie,
- Tourismus und
- Verkehr.<sup>23)</sup>

Mit Ausnahme des Protokolls Verkehr sind bereits alle verabschiedet. Als Ziele des Verkehrsprotokolls legt Artikel 2 Abs. 2 Buchst. j) der Konvention fest: „Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und des alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß zu senken,

21) *Puwein*, Transitverkehr, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 11/89, S. 659 ff. Nach neueren Berechnungen der schweizerischen LITRA (Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, Verkehrszahlen 1994) betrug der Anteil des Transitverkehrs am gesamten Straßengüter-Verkehrsaufkommen in der Schweiz im Jahre 1993 nur 0,7% (2,4 von 395 Mio. t).

22) *Puwein*, aaO, S. 659.

23) Vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 der Alpen-Konvention.

das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität.“

Für das Verkehrsprotokoll liegt derzeit lediglich ein Entwurf vor, der in weiten Teilen von der Verkehrsarbeitsgruppe der Alpen-Konvention begrüßt wird; an Meinungsverschiedenheiten über ein absolutes oder ein nur eingeschränktes Verbot des Baus hochrangiger alpenquerender Straßen im Alpenraum ist die Verabschiedung des Verkehrsprotokolls bislang bedauerlicherweise jedoch gescheitert.

#### 2.1.3 Der Inhalt der beiden Transitabkommen mit Österreich und der Schweiz

a) Die Verhandlungen, die im Januar 1988 aufgenommen und am 6. Dezember 1991 mit der Paraphierung der beiden Abkommen abgeschlossen wurden, waren – wie abzusehen war – überaus schwierig und komplex.<sup>24)</sup> Kontrovers waren vor allem:

- das Volumen des alpenquerenden Transitverkehrs auf der Straße,
- die Normen für Gewichte und Abmessungen der Nutzfahrzeuge,
- die steuerliche Behandlung des Straßenverkehrs und einseitige Maßnahmen der Transitländer und
- die Zuständigkeit der EG beim Bau der Verkehrsinfrastruktur und für Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit der Eisenbahnen.

Die Verhandlungen waren – wie der schweizerische Bundesrat für Verkehr und damalige Bundespräsident Ogi mit Recht formuliert hat – „kein Honiglecken. Es war eine schwierige, aber stets eine faire Angelegenheit.“<sup>25)</sup>

b) Die beiden Transitabkommen<sup>26)</sup>, die zusammen mit den zugehörigen Verwaltungsvereinbarungen<sup>27)</sup> und einer Verordnung zur Durchführung des Abkommens mit Österreich<sup>28)</sup> im Januar 1993<sup>29)</sup> in Kraft getreten sind, leiten mit ihrem neuartigen Ausgleich der Anliegen der Wirtschaft, der Bevölkerung und der Umwelt einen neuen Abschnitt in der europäischen Verkehrspolitik ein.<sup>30)</sup> Die zwölf Jahre geltenden, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen Infrastrukturmaßnahmen auf Dauer angelegten Abkommen gehen davon aus, daß

24) Zu den Verhandlungen ausführlich *Brandt*, Der alpenquerende Transitverkehr auf neuen Wegen – Die Transitverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, Österreich und der Schweiz, in: *Transportrecht* 1995, Seite 7 ff. und ders., *Le trafic transalpin sur de nouveaux rails – L'accord entre la Communauté Européenne, l'Autriche et la Suisse dans le domaine du trafic de transit*, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 1995, Seite 98 ff., jeweils mit ausführlichen weiterführenden Nachweisen.

25) *Ständerat*, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, Protokoll der Sitzung vom 14. und 15. Mai 1992 in Seelisberg.

26) ABl.Nr.L 373 vom 21. 12. 1992, S. 4 ff. und S. 26 ff. Eine vergleichende Übersicht über beide Abkommen gibt *Hummer*, Der österreichische und schweizerische Transitvertrag in vergleichender Sicht, in: *Hummer* (Fn. 7), S. 339 ff.

27) ABl.Nr.L 47 vom 25. 2. 1993, S. 27 ff.

28) ABl.Nr.L 373 vom 21. 12. 1992, S. 1 ff.

29) Österreich: 1. 1. 1993 und Schweiz: 22. 1. 1993; vgl. ABl.Nr.L 373 vom 21. 12. 1992, S. 25 und Kommission der EG, Die zukünftigen Beziehungen zur Schweiz, KOM (93) 486 endg. vom 1. 10. 1993.

30) *Kahl*, Der Alpen transit vor einer grundlegenden Neuorientierung, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1992, S. 538 ff. und *Simons*, De Europese vervoerintegratie, in het bijzonder: Unie- en Transitoverdragen, *Tijdschrift voor Vervoerswetenschap* 1992, S. 127 ff.

dem Straßenverkehr in den Alpen natürliche Grenzen gesetzt sind und daß deshalb die Alternativen zum konventionellen Straßenverkehr umfassend gefördert werden müssen. Deshalb werden eine umweltverträglichere Gestaltung des Straßenverkehrs, ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung des Eisenbahn- und Kombiverkehrs und eine Reihe Begleitmaßnahmen vereinbart.

c) Ausbau und Förderung des Schienen- und Kombiverkehrs: Trotz beträchtlicher Anstrengungen auch der EG<sup>31)</sup> läßt die internationale Zusammenarbeit der Eisenbahnen bis heute viel zu wünschen übrig; die nationalen Eisenbahngesellschaften scheinen noch vielfach im territorialen Denken des letzten Jahrhunderts verhaftet zu sein. Die Infrastruktur und rollendes Material werden nach unterschiedlichen technischen Normen entwickelt, gebaut und betrieben. Vielfach sind die Grenzaufenthalte zu lang. Die Verhandlungsdelegation der EG hat etwa bei der Vorbereitung dieses Punktes feststellen müssen, daß Züge auf der Nord-Süd- bzw. Nordwest-Südost-Achse ins südliche Europa mehr an den Grenzen stehen, als daß sie fahren, und vor allem deshalb nur eine mit der Postkutsche seeligen Angekommens vergleichbare Durchschnittsgeschwindigkeit erreichen, wo der Lkw im Nachsprung durchfährt. Besonders unzulänglich ist die kommerzielle Zusammenarbeit der Eisenbahnen etwa bei der Erstellung einheitlicher Angebote im internationalen Verkehr.

Auch im kombinierten Verkehr gibt es eine Reihe Hindernisse. Beispielsweise können in der Relation Deutschland – Italien den EG-Normen entsprechende Lastwagen mit 4 m Eckhöhe bis heute nicht auf die Schiene verladen werden, weil die Tunnelprofile auf der Strecke Brenner – Verona dies nicht zulassen. Überhaupt war in der Vergangenheit die Kapazität der Eisenbahnen im alpenquerenden Verkehr nicht immer ausreichend, um die Nachfrage jederzeit zu befriedigen.<sup>32)</sup>

d) Die Vertragsparteien haben sich deshalb verpflichtet, auf den Hauptachsen des Schienenverkehrs durch Österreich und die Schweiz die Kapazitäten in großem Umfang auszuweiten. Österreich verpflichtet sich etwa, die jetzt fast 130 Jahre alte, dem damaligen Stand der Technik entsprechende Brennerbahn (Strecke München – Verona), die Tauernbahn (Salzburg – Villach – Jesenice [Slowenien]/Tarvisio [Italien]) und die Pyhrn-Schober-Achse (Passau/Salzburg – Graz – Maribor [Slowenien]) auszubauen und zu modernisieren. Österreich, Deutschland, Italien und die EG werden ihre Zusammenarbeit für das Projekt Brennerbasistunnel und Zulaufstrecken verstärken.<sup>33)</sup> Mit allen diesen Maßnahmen könnten voraussichtlich 2010 zwischen 50 bis 80 Millionen Tonnen Güter mehr im kombinierten Verkehr durch Österreich befördert werden.

31) Hierzu ausführlicher *Brandt*, Verkehrspolitik, in: Röttinger/Weyringer (Hg.), Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl. Wien, Köln und Bern, S. 923 f. S. auch Richtlinie EWG 91/440 vom 29. 7. 1991 (ABl. Nr. L 237 vom 24. 8. 1991, S. 25) über die Entwicklung der Eisenbahnen in der Gemeinschaft und die Richtlinie EG 95/18 des Rates vom 19. 6. 1995 (ABl. Nr. L 143 vom 27. 6. 1995, S. 70 ff.) über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen sowie die Richtlinie EG 95/19 des Rates (ABl. Nr. L 143 vom 27. 6. 1995, S. 75 ff.) über die Zuteilung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten.

32) *Michaelsen*, Güterverkehr über die Alpen – Möglichkeiten und Chancen der Eisenbahnen in den 90er Jahren, Internationales Verkehrswesen 1991, S. 295 ff.

33) Hierzu *Steininger*, Rechtliche Aspekte des Projekts „Neue Eisenbahnachse München – Innsbruck – Verona“, in: *Hummer* (Fn. 7), S. 219 ff.

Die Schweiz verpflichtet sich, mit dem Gotthard- und dem Lötschbergbasistunnel (rund 50 bzw. 30 km) zwei neue Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) zu bauen. Damit würde die Transportkapazität im Eisenbahnverkehr durch die Schweiz von ca. 25 – 30 Mio. Tonnen pro Jahr auf rund 67 Mio. Tonnen ausgeweitet und der Transit durch die Schweiz von fünf auf drei Stunden verkürzt. Auf den neuen Strecken mit Flachbahncharakter können zudem schwere und längere Züge eingesetzt werden.<sup>34)</sup> In der Gemeinschaft werden nördlich und südlich der Alpen eine Reihe Terminals und die Zu- und Ablaufstrecken für die NEAT (aus-)gebaut.

Der Gemeinschaft ist in den Alpenländern vorgeworfen worden, sich insoweit nur sehr unverbündlich engagiert zu haben. Die entsprechenden Formulierungen in den Abkommen bringen jedoch lediglich zum Ausdruck, daß der Bau der Eisenbahninfrastruktur auf dem Territorium der Gemeinschaft grundsätzlich in die Zuständigkeit der betroffenen Mitgliedstaaten fällt und die Gemeinschaft über ihre Koordinationskompetenz<sup>35)</sup> und ihre begrenzten Kofinanzierungsmöglichkeiten<sup>36)</sup> hinaus keinerlei Einwirkungs- oder Aufsichtsmöglichkeiten in diesem Bereich hat.

e) Da der Eisenbahn- und der Kombiverkehr bisher im Hinblick auf Preis, Service, Geschwindigkeit und andere Leistungsparameter oft nicht das Leistungsniveau des Straßenverkehrs erreicht haben, haben die Vertragsparteien ein Bündel Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahn- und des Kombiverkehrs vereinbart. Es reicht von der Standardisierung der Ausrüstung, der Förderung moderner KV-Technik und dem genehmigungsfreien Zugang zu den Terminals bis zur Erleichterung und Beschleunigung des Grenzübertritts und zur Verlagerung des Transportes gefährlicher Güter auf die Schiene. Die Umsetzung dieser Maßnahmen hängt jedoch nur teilweise von der EG ab. An erster Stelle sind die Eisenbahnunternehmen und die privaten Kombiverkehrsgesellschaften, sodann die am alpenquerenden Transitverkehr beteiligten Staaten gefordert. Die Eisenbahnen sind nach dem Recht der EG autonom und die Mitgliedstaaten außerhalb der von ihnen übernommenen Verpflichtungen aus dem primären und sekundären Gemeinschaftsrecht souverän. Die Abkommen tragen dem durch einen Verweis auf die den Vertragsparteien „zur Verfügung stehenden Mittel und Zuständigkeiten“ Rechnung.

34) Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluß) vom 23. Mai 1990.

35) Entscheidung des Rates vom 20. Februar 1978 zur Einführung eines Beratungsverfahrens und zur Schaffung eines Ausschusses auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur, ABl. Nr. L 54 vom 25. 2. 1978, S. 16. Auch die Artikel 129 b-d im neuen Titel XII (Transeuropäische Netze) des EG-Vertrages geben der EG nur eine koordinierende Kompetenz, Netzleitlinien empfehlenden Charakters aufzustellen, jedoch keine Befugnis zum Eingriff in die Planungs- und Bauausführungshoheit der Mitgliedstaaten, vgl. vor allem Artikel 129 d Abs. 2 EG-Vertrag; dazu näher unter Punkt B. IV unten.

36) Nachweise im einzelnen in: Amtsblatt der EG, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, Band 1 (Stand: 1. Juni 1993), S. 509 ff.

f) Zur umweltverträglicheren Gestaltung des Straßenverkehrs sind drei Maßnahmen vorgesehen:

- die Verschärfung der Emissionsnormen
- für Österreich das sogenannte Ökomodell
- und allgemein die Verwirklichung des Grundsatzes der Kostenwahrheit im Verkehr („Verursacherprinzip“, Art. 130r Abs. 2 EG-Vertrag).

Die Emissionsnormen betreffen die Abgase, den Lärm und die Rußpartikel. Die Vertragsparteien haben insoweit vereinbart, „Umweltnormen auf hohem Schutzniveau“ einzuführen und sich dabei „auf die fortschrittlichste und wirtschaftlich vertretbare Technologie“ zu stützen. Diese Vereinbarung ist nicht nur umweltpolitisch, sondern darüber hinaus industriepolitisch bedeutungsvoll, weil Umweltnormen gleichzeitig Herstellungsnormen sind und Unterschiede bei den Herstellungsnormen die Produktion der Ware Kraftfahrzeug verteuern und den internationalen Handel mit ihr behindern. Strengere Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der im Alpen transit eingesetzten Lkw bilden auch einen Anreiz für die Nutzfahrzeughersteller, grüne Lkw in größeren Stückzahlen und damit rentabler zu produzieren.

Beide Transitabkommen bekräftigen darüber hinaus, daß Lastkraftwagen, die auf dem Gebiet einer Vertragspartei zugelassen sind und zum Zeitpunkt der Ersterzulassung den geltenden Umweltnormen des Zulassungsstaates entsprechen, ungehindert auf dem Territorium der anderen Vertragspartei verkehren dürfen. Einseitige Maßnahmen, mit denen Lkw die Zufahrt auf das eigene Territorium deshalb verwehrt würde, weil sie nicht den eigenen Umweltnormen entsprechen, sind danach unzulässig. Nach richtiger Auffassung wird damit jedoch lediglich eine sich aus den Abkommen über den internationalen Straßenverkehr und zuletzt aus dem Wiener Abkommen von 1968 ohnedies ergebende Rechtsfolge bekräftigt. Diese Abkommen sehen nämlich grundsätzlich die wechselseitige Anerkennung der jeweiligen nationalen Zulassung zum Verkehr vor und enthalten einen *numerus clausus* von technischen Gründen, unter denen ausschließlich im Einzelfall Kraftfahrzeugen aus anderen Vertragsstaaten die Zufahrt verwehrt werden darf (z. B. fehlende oder fehlerhafte Bremsen oder Beleuchtung). Daraus ist zu folgern, daß aus anderen technischen Gründen die Einfahrt nicht verweigert werden darf.

Die Verringerung der Umweltbelastungen aus dem Transitverkehr – der innerösterreichische Schwerverkehr, der bilaterale Verkehr zwischen Österreich und den EG-Mitgliedstaaten und der Verkehr zwischen Österreich und Drittländern bleiben ausgespart – gehörte bis zuletzt zum harten Kern der Verhandlungen. Die Verhandlungsdelegation der EG hatte zunächst angeboten, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Immissionen aus dem Lkw-Transit durch Tirol so zu reduzieren, daß die Einhaltung österreichischer Normen für Immissionen entlang von Autobahnen sichergestellt ist. Die österreichische Verhandlungsdelegation hat dies jedoch abgelehnt.

Die Verhandlungsdelegation der EG hat deshalb das sogenannte Ökomodell entwickelt<sup>37)</sup> und vorgeschlagen, während der Laufzeit des Abkommens die Emissionen aus dem Lkw-

37) Die Darstellung, Österreich habe das Ökomodell vorgeschlagen, entspricht nicht den Tatsachen; so aber die Erläuterungen Nr. 505 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XVIII. Gesetzgebungsperiode, Nachdruck vom 7. 7. 1992, S. 16. Zu diesem Thema auch *Seidl-Hohenveldern*. L'Union européenne et le transit de marchandises par rail et par route à travers l'Autriche, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 389/1995, Seite 380 ff.

Transit durch Tirol um einen bestimmten Prozentsatz zu reduzieren. Die dem Ökomodell zugrunde liegende grundsätzliche Idee wurde sofort von der österreichischen Delegation begrüßt und zum praktischen Vollzug die Skiliftkarten vergleichbare Ökopunktekarte vorgeschlagen. Angesichts der herausragenden Bedeutung des Stickoxids für Waldsterben und Klimaverschlechterung bestand von Anfang an Einvernehmen, die Reduktion an diesem Parameter zu messen. Hiermit wird keinesfalls ein „dünnes Brett“ gebohrt. Die Gesetzgebung aller Beteiligten beweist vielmehr, daß Reduktionen bei der Stickoxidemission nur schwer zu erzielen sind. Streitig waren jedoch fast alle anderen Parameter, wie die zu Grunde zu legende Zahl der Fahrten, die durchschnittliche Emission pro Lastwagen, die Laufzeit des Abkommens und der Prozentsatz der Emissionsverringerung.

Im Ergebnis wurden auf Grund der verfügbaren Verkehrsstatistiken und von Schätzungen über die Zahl der Transitfahrten und einer österreichischen Erhebung auf der Brennerautobahn über die durchschnittliche NO<sub>x</sub>-Emission der transitierenden Lkw folgende Eckdaten festgelegt:

- 1,264 Millionen Fahrten von Lkw aus der EG
- durchschnittlich 15,8 g/kWh Emission
- 12 Jahre Laufzeit
- Reduktion der Emissionen um 60% auf 40% des Ausgangsvolumens.

Im Vergleich zu dem österreichischen Plafonierungsmodell hat das Ökomodell aus der Sicht der EG den Vorteil, daß es nicht nur eine beträchtliche Minderung der Emissionen aus dem Gütertransitverkehr garantiert, sondern grundsätzlich den status quo bei den Transitfahrten sicherstellt und darüber hinaus sogar die Chance zu mehr Fahrten eröffnet. Mehr Fahrten als im Bezugsjahr 1991 sind möglich, sofern die Güterkraftverkehrsunternehmer unter dem Druck knapper werdender Ökopunkte ständig neuere Lkw-Technik mit niedrigerer Emission einsetzen und damit das Reduktionsziel trotz mehr Fahrten erreicht wird. Die vom Ökomodell vermittelte Flexibilität ist jedoch auf österreichischen Wunsch hin nach oben begrenzt worden. Sollte in einem Jahr die Zahl der Transitfahrten das Volumen im Bezugsjahr 1991 um 8% übersteigen, also mehr als 1.365.120 Fahrten betragen, müßte die Anzahl der im nächsten Jahr auszubehenden Ökopunkte nach unten korrigiert werden (Art. 15 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang IX, Abs. 4).

Die im Jahr 2003 zu erzielende Emissionsminderung ist im Hinblick auf die zur Zeit verfügbare Lkw-Technik sehr ehrgeizig. Die Reduktion um 60% setzt nämlich voraus, daß spätestens im Jahre 2002 Lastwagen mit 5,0 Gramm Stickoxidemission pro Kilowattstunde Motorleistung in größerer Stückzahl lieferbar sind. Derartige Fahrzeuge gibt es jedoch bis heute noch nicht. Selbst die weltweit strengste Umweltgesetzgebung, der Californian Clean Air Act (CCAA), sieht nur vor, in dem Zeitraum von 1994 bis 2002 Lkw mit 5,4 g NO<sub>x</sub>-Emission einzuführen. Der Transitverkehr der EG müßte deshalb ggf. in den letzten Jahren der Laufzeit des Abkommens zahlenmäßig gedrosselt werden, um das Reduktionsziel zu erreichen.

In der öffentlichen Diskussion über das Transitproblem stehen immer wieder zwei Aspekte im Vordergrund: Leerfahrten und der Transport von Kartoffeln zum Waschen von Deutsch-

land nach Italien und zurück, um EG-Subventionen zu kassieren.<sup>38)</sup> Es gibt indessen keinen Güterkraftverkehrsunternehmer, der ohne zwingenden Grund „unbezahlt/leer“ und nicht „bezahlt/beladen“ fährt. Abgesehen von fehlender Rückfracht können Eigenheiten der transportierten Fracht Leerfahrten notwendig machen: Ein Tanklastwagen, der beispielsweise Salzsäure oder ähnlich giftige Substanzen befördert hat, darf aus lebensmittelrechtlichen Gründen etwa keine Milch befördern. Und Milchtransporter sind etwa ungeeignet zum Transport von Wein, weil die unvermeidlichen Fettrückstände der Milch den Wein geschmacklich verderben würden.

Für jeden Transport gibt es einen Verladener, der ihn bezahlt. Selbst wenn inzwischen der schweizerische Verkehrsminister behauptet, daß zum Kassieren von EG-Subventionen Kartoffeln hin und her durch die Alpen gekarrt würden: Es gibt weder EG-Subventionen für die Erzeugung von Kartoffeln, noch für ihre Ausfuhr in einen anderen EG-Mitgliedstaat oder in Drittstaaten. Es gibt noch nicht einmal eine Marktordnung der EG für Kartoffeln. Auch bei anderen landwirtschaftlichen Produkten, für die gemeinschaftliche Marktordnungen existieren, gibt es keinerlei finanzielle Anreize der EG für die Ausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat. Ausfuhrerstattungen der EG für diese Produkte gibt es ausschließlich bei der Ausfuhr in Drittländer. Die Ausfuhrerstattung wird jedoch nur gezahlt, wenn das landwirtschaftliche Erzeugnis das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen hat und in ein Drittland eingeführt worden ist.<sup>39)</sup> Die Ausfuhrerstattungen für die Ausfuhr dieser landwirtschaftlichen Produkte in Drittländer sind im übrigen seit vielen Jahren niedriger als die entsprechenden Eingangsabgaben der EG für die Einfuhr dieser Produkte in die EG, so daß sich Subventionstransporte in Drittländer und zurück nicht rechnen können und deshalb auszuschließen sind. Wiewohl die EG mithin wegen erwiesener Unschuld freigesprochen werden müßte: Wahrscheinlich wird der „von der EG subventionierte Transport von Kartoffeln von Deutschland zum Waschen nach Italien und zurück“ auch weiterhin – so wie der fliegende Holländer durch die Weiten des Meeres – durch die Alpen geistern! *Se non e' vero e' ben trovato*, und etwas bleibt – wie man sieht – immer hängen!

g) Für die Preise des Straßenverkehrs ist die dritte Vereinbarung – die Einführung des Prinzips der Kostenwahrheit im Verkehr nach dem Verursacherprinzip – von großer Bedeutung. Der Straßenverkehr und insbesondere der Lkw-Verkehr sind zu billig. Der Schwerverkehr trägt nicht einmal seine Wegekosten. Nach deutschen Berechnungen finanziert der Schwerverkehr in Deutschland höchstens 62% der von ihm verursachten Wegekosten. Außerdem trägt der Verkehr auch nicht die externen Kosten wie Umweltschäden, Stau- und Unfallkosten. Jüngste Schätzungen für Deutschland kommen zu dem Ergebnis, daß allein der Straßenverkehr in Westdeutschland 36 – 46 Milliarden DM Umweltschäden pro Jahr verursacht. Der Preis für Diesel müßte bei voller Kostendeckung danach um 0,70 – 0,83 DM pro Liter angehoben werden. Das würde den Güterkraftverkehr pro Tonnenkilometer um 0,04 – 0,05 DM verteuern.<sup>39a)</sup>

38) *Foresta und Grün*, Warnung vor EG-Europa, 2. Auflage Wien 1992, S. 50.

39) Artikel 5 der Verordnung Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinschaftliche Durchführungsrichtlinien für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. Nr. L 351 vom 14. 12. 1987, S. 1 ff.

39a) *Brandt, Haack und Törkel*, Verkehrskollaps – Diagnose und Therapie, Fischer Taschenbuch Band 11349, Frankfurt a. M. 1994, S. 25 f., 45–50, 138 ff.

Nach einer Bestandsaufnahme der Generaldirektion Verkehr der Europäischen Kommission vom Dezember 1994<sup>39b)</sup> verursacht der Landverkehr in der EG sowie in den EFTA-Staaten Norwegen und Schweiz pro Jahr externe Kosten von schätzungsweise 154 Mrd. ECU durch Unfälle, Luftverschmutzung, Klimawechsel und Lärm. 98% dieser Summe entfallen auf den Straßenverkehr, davon wiederum drei Viertel auf den Individual- und ein Viertel auf den Güterverkehr. Der Schienenverkehr hingegen verursacht nur 2% dieses Betrages von 154 Mrd. ECU pro Jahr. Der Kfz-Verkehr trägt mit 3 ECU externer Kosten pro 1.000 Personen-km, der Lkw-Verkehr mit 6 ECU pro 1.000 Tonnen-km zur globalen Erwärmung bei. Der Schienenverkehr verursacht lediglich im Lärmbereich hohe externe Kosten von 2,5 ECU pro 1.000 Personen-km. Die Schweiz<sup>39c)</sup> schätzt auf ihrem Gebiet die externen Kosten des Straßenverkehrs (Lärm, Unfälle, Gebäude) für das Jahr 1993 auf 2.166 Mio. SFr., des Schienenverkehrs auf 149 Mio. SFr. (dem stehen nur 50 Mio. SFr. an externen Nutzen des Straßenverkehrs gegenüber); hinzukommt für 1993 ein Betrag von 1,634 Mio. SFr. an Gesundheitskosten durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung, wovon 1.288 Mio. SFr. auf den Straßenverkehr entfallen. Nach Angaben der Deutschen Bundesbahn<sup>39d)</sup> betrug im Jahre 1988 die NO<sub>x</sub>-Emission des Lkw 3,38 g/tkm, die der Bahn nur 0,28 g/tkm.

Eine Verkehrsteilung über den Preis kann erst dann zu volkswirtschaftlich sinnvollen Ergebnissen führen, wenn alle der Allgemeinheit entstehenden Kosten dem Verursacher angelastet werden, der sie dann in den Transportpreis einbezieht. Es ist deshalb nachdrücklich zu begrüßen, daß sich die Vertragsparteien in den Transitabkommen dazu verpflichtet haben, den Grundsatz der Kostenwahrheit im Verkehr zu verwirklichen. In einer ersten Phase sollen alle Wegekosten, in der zweiten Phase die Umweltkosten angelastet werden. Es ist zugegebenermaßen schwierig, diese Kosten zu definieren, nach allgemein anerkannten Methoden zu quantifizieren, anschließend zu monetarisieren und letztlich den einzelnen Verursachern zuzuordnen. Angesichts der Lage unserer Umwelt darf das jedoch kein Vorwand sein, nichts zu tun, die Umweltbelastungen mit „null“ anzusetzen und damit als „quantité négligeable“ zu behandeln. Sollte eine Quantifizierung und eindeutige Zurechnung nicht möglich sein, müßte eine politische Entscheidung über die allenfalls tolerierbare Emissionsmenge getroffen werden. Die von den Verursachern für die Emissionen zu zahlenden Entgelte müßten dann so festgesetzt werden, daß das Luftreinhalteziel erreicht wird.<sup>40)</sup> Dabei wird in der politischen Realität nur ein schrittweises, für die Verkehrsteilnehmer und die verladende Wirtschaft berechenbares und nachvollziehbares Vorgehen durchsetzbar sein. Die Einführung des Prinzips der Kostenwahrheit im Verkehr dürfte erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Verkehrsteilung zwischen den Binnenverkehrsträgern im europäischen Verkehr haben.

39b) European Commission (DG VII) and INFRAS AG, Comparative evaluation of a number of recent studies (undertaken on behalf of various bodies) on „transport external costs and their internalisation“ – suggestions on the most appropriate methods for the internalisation, Brussels – Zürich 1994.

39c) Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GVF) des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiedepartements (EVED), GVF-NEWS Nr. 28 vom 7. 3. 1995, sowie EVED-Pressemitteilung vom 20. 5. 1996.

39d) Deutsche Bahn AG, Kundenbrief Nr. 1/1995, S. 23.

40) Hierzu ausführlich *Brandt, Haack und Törkel*, Verkehrskollaps, a.a.O.

Das Grünbuch der Kommission über „Faire und effiziente Preise im Verkehr – Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“ vom 20. Dezember 1995<sup>40a)</sup> betont die Notwendigkeit, dem individuellen Verkehrsteilnehmer die internen und externen Kosten auf differenzierte Art anzulasten. In der Europäischen Union belaufen sich diese Kosten auf etwa 250 Mrd. ECU (4% des Bruttoinlandsprodukts der Union), wobei 90% allein vom Straßenverkehr verursacht werden.

h) Maße und Gewichte der Lkw: Die Vereinbarungen über Gewichte und Abmessungen stellen einen Kompromiß dar: Auf österreichischem Territorium dürfen in der EG zugelassene Lastkraftwagen verkehren, die den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Transitabkommens mit Österreich geltenden Normen der EG für die Abmessungen und die Gewichte auf der Antriebsachse entsprechen. Österreich hat sich jedoch beim höchstzulässigen Gesamtgewicht durchgesetzt: Es darf grundsätzlich höchstens 38 Tonnen betragen (Art. 12 des Abkommens).

Auch die Schweiz hat grundsätzlich die Beibehaltung ihrer Begrenzung des zulässigen Gesamtgewichts der Lastwagen auf 28 Tonnen durchgesetzt. Sie ist der Gemeinschaft jedoch bei den Abmessungen der Nutzfahrzeuge und dem höchstzulässigen Gesamtgewicht der kleineren Lastwagen entgegengekommen (Art. 10 des Abkommens). In einer Gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien zu den Gewichten und Abmessungen (Anhang 7 des Abkommens) verpflichten sich die Vertragsparteien überdies, „unbeschadet der Ausnahmen die tatsächliche Lage aufrechtzuerhalten, die sich aus dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung ergibt“ (Anhang 7). Mit dieser ziemlich verklausulierten Formulierung wird die überaus fragwürdige Praxis der Schweiz de facto geduldet, aber nicht de iure akzeptiert, mit einer gespaltenen nationalen Kraftfahrzeugzulassung Lastkraftwagen mit 28 Tonnen für den nationalen Verkehr und mit bis zu 40 Tonnen für den internationalen Verkehr zuzulassen.<sup>41)</sup>

Das für den Kraftfahrzeugverkehr mit der Schweiz maßgebliche Internationale Abkommen über Kraftfahrzeugverkehr vom 24. April 1926<sup>42)</sup> verpflichtet jedoch nicht zur Anerkennung einer solchen gespaltenen Zulassung mit unterschiedlichen Gewichten im nationalen und internationalen Verkehr und schreibt im übrigen die Verwendung eines besonderen internationalen Zulassungsscheins nach dem Modell dieses Abkommens vor. Deshalb hat sich die Gemeinschaft lediglich verpflichtet, die „tatsächliche Lage aufrecht zu erhalten“. Verfehlt ist es, in diesem Zusammenhang den Grundsatz der Inländergleichbehandlung zu

40a) Europäische Kommission (Dokument KOM 95/691 endg. vom 20. 12. 1995), Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg 1996, Katalog-Nr. CB-CO-95-774-DE-C.

41) Art. 10 der Verordnung vom 27. 8. 1962 über den Bau und die Ausrüstung der Straßenfahrzeuge, Amtliche Sammlung der Gesetzgebung der Schweiz 1962, S. 821 mit späteren Änderungen; vgl. Sammlung der Eidgenössischen Gesetze und systematische Sammlung des Bundesrechts 1985, Bern 1986, S. 140 und Erlaß des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements V 7.610.5. vom 9. 9. 1985 zu den Gewichten im internationalen Verkehr (unveröffentlicht). In diesem Erlaß werden die für den Straßenverkehr zuständigen Direktionen der Kantone angewiesen, die im internationalen Verkehr zuzulassenden zulässigen Höchstgewichte „direkt in den nationalen Fahrzeugausweis einzutragen... Die im Fahrzeugausweis eingetragenen höheren Gewichte entbinden den Fahrzeugführer nicht von der Pflicht, die gesetzlichen Gewichtslimite... im Inland strikte einzuhalten.“

42) Die Schweiz hat weder das Genfer Abkommen über den Straßenverkehr vom 19. 9. 1949 noch das Wiener Übereinkommen vom 8. 11. 1968 über den Straßenverkehr ratifiziert.

bemühen. Die einschlägige Frage ist, ob und unter welchen Voraussetzungen die von den schweizerischen Behörden ausgestellten Zulassungsscheine anzuerkennen sind. Diese Frage beantwortet sich nach dem einschlägigen internationalen Recht und insbesondere dem internationalen Abkommen über den Kraftfahrzeugverkehr vom 24. April 1926, nicht nach dem Gleichheitsgrundsatz. Der Gleichheitsgrundsatz verlangt im übrigen lediglich, daß Ausländer, die im Inland Kraftfahrzeuge zulassen, dies nach den selben Vorschriften tun können wie Inländer. Ein Schweizer, der etwa in der EG einen Lkw zum öffentlichen Verkehr zulassen läßt, hat danach selbstverständlich Anspruch darauf, daß sein Kraftfahrzeug nach dem in der EG geltenden Recht und mit den darin vorgesehenen höchstzulässigen Gesamtgewichten zugelassen wird.

Lkw bis maximal 28 Tonnen können nach dem Transitabkommen die Schweiz ohne mengenmäßige Beschränkungen durchqueren. Schwerere Lkw mit bis zu 40 Tonnen höchstzulässigem Gesamtgewicht können eine entgeltliche schweizerische Ausnahmegenehmigung vom 28-Tonnen-Limit erhalten, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die Schienenkapazitäten sind ausgelastet („Überlaufmodell“).
- Die Ladung besteht aus leicht verderblichen oder anderen eilbedürftigen Gütern.
- Der Lkw entspricht den neuesten Normen der EG für Abgase.

Die Verwaltungsvereinbarung für das sog. Überlaufsystem definiert im Anhang I enumerativ die leichtverderblichen Waren (z.B. halb- und tiefgefrorene Waren), Milch, Fleisch, Früchte und Gemüse). Ob die Schienenkapazitäten ausgelastet sind, entscheidet eine vom schweizerischen Bundesamt für Verkehr eingerichtete und geleitete Zentralstelle in Bern, die auch die Ausnahmegenehmigungen erteilt. Darüber hinaus ist die Zahl der Ausnahmegenehmigungen jedoch auf 15.000 Durchfahrten pro Jahr in jede Richtung begrenzt, d. h. auf 30.000 Durchfahrten insgesamt auf der Achse Basel – Chiasso. Das bedeutet umgerechnet, daß im Prinzip 100 EG-Lkw pro Tag (50 in jede Richtung) mit 40 Tonnen verkehren können.

Diese Vereinbarung hat sich in der Praxis nicht bewährt und insbesondere nicht die erhoffte Erleichterung des Straßenverkehrs ermöglicht. Wegen der strengen Voraussetzungen, der bürokratischen Komplexität des Antragsverfahrens und der eingebrochenen Nachfrage im kombinierten Verkehr wurden in den Jahren 1993 und 1994 insgesamt nur sechs (!) Ausnahmegenehmigungen für 40 Tonnen erteilt.

i) Abbau der Grenzkontrollen: Zur Erleichterung des Grenzübertritts haben die EG und die Schweiz bereits mit Wirkung vom 1. Juli 1991 ein Abkommen zur Erleichterung des Grenzübertritts abgeschlossen.<sup>43)</sup> Dieses Abkommen beruht auf dem zum Zeitpunkt seiner Verhandlung vorhandenen Bestand des Gemeinschaftsrechts zum Abbau der Grenzkontrollen<sup>44)</sup> und brauchte deshalb im Transitvertrag nur in Bezug genommen zu werden.

43) Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr; vgl. ABl. L 116 vom 8. 5. 1990, S. 18 ff.

44) Hierzu Brandt, Auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt: Zum Abbau der Grenzkontrollen im innergemeinschaftlichen Güterverkehr, in: Faller und Gürtlich (Hg.), Verkehrspolitik im Kräftefeld der europäischen Integration, ÖVG-Schriftenreihe Band 20, Wien 1988, S. 69 ff.

Die entsprechende Vereinbarung in dem Transitvertrag mit Österreich ist wesentlich komplizierter. Das Abkommen stipuliert, daß zur Durchführung des Transitabkommens und insbesondere des Ökopunktesystems bestimmte Kontrollen „an den für die Art der Kontrolle zweckmäßigen Orten und in der zur Sicherstellung der Einhaltung der jeweiligen Norm erforderlichen Dichte“ (Art. 17) durchgeführt werden können. In einem dem Vertragstext beigefügten Briefwechsel zu den Grenzkontrollen (Anhang X des Vertrags) wird jedoch mit dem Ziel der Erleichterung des Grenzübertritts und ohne Artikel 15 und 16 des Transitabkommens vorzugreifen festgestellt, daß dieser Artikel 17 „in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Verordnung (EWG) 4060/89 des Rates<sup>45)</sup>... so wie in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum übernommen“ zu interpretieren ist. Aus der schwierigen Kompromißformel dürfte abzuleiten sein, daß mit Ausnahme der Kontrollen der Ökopunkte Kontrollen der Fahrzeuge und der Fahrzeugpapiere nicht mehr als Grenzkontrollen, sondern nur noch im Rahmen der in Österreich ohne Diskriminierung durchgeführten üblichen polizeilichen Stichpunkt-Kontrollen zulässig sind.

j) Nichtdiskriminierung und einseitige Maßnahmen: Die Vertragsparteien beider Abkommen verpflichten sich, im Anwendungsbereich dieses Abkommens sowie im Verkehr durch Mitgliedstaaten der Gemeinschaft keine diskriminierenden Maßnahmen zu treffen (Art. 18 des Abkommens mit Österreich und Art. 15 des Abkommens mit der Schweiz). Überdies verpflichten sich die EG und Österreich, einseitige Maßnahmen zu unterlassen, „die darauf gerichtet sind, den nach diesem Abkommen zulässigen Transitverkehr zu diskriminieren“ (Art. 20). Nach dem Abkommen mit der Schweiz sehen die Vertragsparteien davon ab, „einseitige Maßnahmen zu treffen, die den auf Grund dieses Abkommens zugelassenen Transitverkehr benachteiligen“ (Art. 16). Hinter beiden Stillhaltekláuseln steht die Überlegung, daß der Transitverkehr mit den beiden Abkommen einvernehmlich geregelt worden ist und diese einvernehmliche Regelung nicht durch einseitige oder diskriminierende Maßnahmen ausgehöhlt werden darf.

k) Marktzugang für die Schweiz: In Artikel 13 des Transitabkommens mit der Schweiz bekräftigen die Vertragsparteien ihre Absicht, den Marktzugang im Straßenverkehr im Rahmen des Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum „oder gegebenenfalls nach Modalitäten zu gewähren, die im Rahmen eines bilateralen Abkommens festzulegen sind“ (Art. 13). Darüber hinaus wird in einer dem Transitabkommen beigefügten gemeinsamen Erklärung der Wunsch der Vertragsparteien bekräftigt, im Luftverkehr sobald wie möglich eine Vereinbarung auf der Basis des Bestands des Gemeinschaftsrechts zu treffen. Diese über ein bilaterales Luftverkehrsabkommen hinausgehende Option zielt darauf ab, das Konzept der Gemeinschaft über einen gemeinsamen Luftverkehrsraum einschließlich des gemeinschaftlichen Besitzstandes ganz oder teilweise auf die Schweiz auszudehnen.<sup>46)</sup>

Nachdem das schweizerische Volk am 6. Dezember 1992 den EWR-Vertrag per Volksentscheid abgelehnt hat, sind bilaterale Verhandlungen über den Marktzugang im Straßen-

45) Verordnung Nr. 4060/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über den Abbau von Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten im Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABl. L 390 vom 30. 12. 1989, S. 18 f.

46) Vor allem Verordnungen Nr. 2407/92 betr. die Betriebsgenehmigungen, Nr. 2408/92 betr. den Marktzugang und Nr. 2409/92 betr. Flugpreise und Frachten des Rates vom 27. 7. 1992.

verkehr und den Luftverkehr erforderlich geworden. Die Kommission der EG hat deshalb am 22. 9. 1993 dem Rat eine Empfehlung über die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz in beiden Bereichen vorgelegt.<sup>47)</sup> Das Ergebnis der schweizerischen Volksinitiative gegen den Transitverkehr hatte erhebliche Auswirkungen auf das Verhandlungsmandat.

#### 2.1.4 Die Transitabkommen mit Österreich und der Schweiz in der Praxis

##### a) Österreich

##### (1) Lösung von Streitfragen

Nach der allgemeinen Erleichterung über den erfolgreichen Abschluß des Transitvertrages, der am 1. Januar 1993 in Kraft trat, zeigte sich bald, daß die praktische Umsetzung des Vertrages und der Verwaltungsvereinbarung viele Zweifelsfragen meist technischer, aber auch politischer Art aufwarf. Im Gemischten Ausschuß nach Artikel 21 des Abkommens stießen die gegensätzlichen Interessen aufeinander: Die österreichische Seite bestand in der Regel auf einer restriktiven, d.h. den Transitverkehr möglichst beschränkenden Auslegung der völkerrechtlichen Bestimmungen, während die Gemeinschaft, vertreten von der Europäischen Kommission, auf eine flexible, stärker an Sinn und Zweck der Vorschriften orientierte Lesart drang.

Dazu einige Beispiele: Nach Auffassung Österreichs sollten Lkw, die vor dem 1. Oktober 1990 zugelassen wurden, selbst dann die volle Zahl von 16 Ökopunkten pro Fahrt kleben, wenn ihr Motor nach dem 1. Oktober 1990 ausgetauscht und damit abgasreiner wurde; die Gemeinschaft vertrat dagegen die Auffassung, daß das abgasmindernde Umrüsten der Transitzugmaschinen gefördert und nicht bestraft werden solle. Letztlich hat Österreich in diesem Punkte eingelenkt. Weitere Beispiele: Leerfahrten mit CEMT-Genehmigung, Wechsel der Zugmaschine, gemischtnationale Fahrzeugkombinationen, überschwere Transporte etc.

Erst im Juli 1994 gelang es nach langwierigen Sitzungen des Gemischten Transitausschusses, alle Streitfragen zur Auslegung des Transitabkommens von 1993 mit Wirkung zum 1. Oktober 1994, also noch vor dem Beitritt Österreichs, einvernehmlich zu regeln. Das überwältigende Ja der österreichischen Bevölkerung am 12. Juni 1994 zum EU-Beitritt Österreichs hatte zuvor das Verhandlungsklima erheblich entspannt.

##### (2) Die praktische Anwendung des Ökopunktesystems 1993 bis 1995

Das Ökopunktesystem wird seit dem 1. Januar 1993 angewendet. Seine praktische Anwendung verlief bislang zufriedenstellend. In den Jahren 1993 und 1994 war die Zahl der Ökopunkte ausreichend, u.a. bedingt durch die wirtschaftliche Rezession 1993 und durch die ständige Verbesserung des durchschnittlichen NO<sub>x</sub>-Ausstoßes pro Transit-Lkw. Von 946.000 Transitzugmaschinen entfielen 1993 allein 434.000 auf Italien und 377.000 auf Deutschland. Österreichische Frächter unternahmen 133.000 Transitzugmaschinen, die ebenfalls ökopunktpflichtig sind. EU-Lkw verbrauchten im Durchschnitt 13,07 Ökopunkte pro Fahrt – 2% weniger als vorgesehen.

47) Kommission der EG, Empfehlung für einen Beschluß des Rates über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen Straßen- und Luftverkehr, SEK (93) 1437 endg., Brüssel, den 22. September 1993.

1994 absolvierten die Unternehmen aus der Gemeinschaft insgesamt 1.096.000 Transitzfahrten durch Österreich. Nur 12,7 Mio. Ökopunkte wurden dabei verbraucht, weil sich der durchschnittliche  $\text{NO}_x$ -Ausstoß pro EU-Transit-Lkw auf 11,92 g/kWh senkte. Italien, Deutschland und die Niederlande allein beanspruchten 92% der verteilten Ökopunkte. Die Schwundquote (d. h. die Zahl der weder verbrauchten noch zurückgegebenen Ökopunkte) verringerte sich von 18% auf 13%. Immerhin zwei Fünftel der Transit-Lkw verbrauchte die maximale Zahl von 16 Ökopunkten pro Fahrt. 1995 wurden die Ökopunkte erstmals knapp; die Kommission verteilte daher ihre komplette Reserve von 564.000 Ökopunkten. Das Ökopunktesystem hat damit einen wichtigen Anreiz gegeben, den durchschnittlichen Schadstoffausstoß pro Transit-Lkw schrittweise zu senken. Die hohe Schwundquote muß jedoch beseitigt werden, um auch in den kommenden Jahren – bei einer jährlich sinkenden Anzahl von verfügbaren Ökopunkten – Engpässe beim Transit durch Österreich zu vermeiden.

#### b) Schweiz

Die Verwaltung des Transitabkommens mit der Schweiz gestaltet sich reibungslos. Dies liegt jedoch daran, daß das 28-Tonnen-Limit leichter zu überwachen ist als das ökologisch fortschrittliche, aber kontroll- und damit verwaltungsaufwendige Ökopunkte-Regime.

Als weniger erfolgreich erweist sich, wie erwähnt, das sog. „Überlaufsystem“, das unter strengen Voraussetzungen den Transit mit 40 t Lkw gestattet. Angesichts von ganzen sechs Ausnahmegenehmigungen in zwei Jahren (statt der maximal zulässigen 15.000 pro Jahr) gewinnt das Ringen um Bedingungen und Quoten während der Verhandlungen zum Transitabkommen nachträglich fast bizarre Züge. Zwar haben die Schweizer Behörden glaubhaft versichert, die geltenden Bestimmungen flexibel angewandt zu haben; doch fühlen sich nach Ansicht der Gemeinschaft viele Unternehmer abgeschreckt von dem umständlichen Genehmigungsverfahren, das die wirkliche Nachfrage verdeckt.

#### 2.2 Die Auswirkungen des Beitritts Österreichs zum EWR und zur EU auf das Transitregime

Die mit allerlei Geburtsschmerzen in den Transitabkommen vereinbarten Lösungen sind schließlich in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und, zumindest im gedanklichen Ansatz, in das Verkehrsprotokoll der Alpenschutzkonvention übernommen worden.

Ein besonderes Problem ergab sich aus dem österreichischen Antrag vom 17. Juli 1989 auf Beitritt zur EG. Nach der seit der ersten Erweiterung gültigen Praxis der Gemeinschaft erfolgt ein Beitritt immer auf der Basis des Rechtsbestands der Gemeinschaft, des sog. *acquis communautaire*.<sup>48)</sup> Das bedeutet, daß der Beitrittskandidat die Gesamtheit des zum Zeitpunkt des Beitritts bestehenden Gemeinschaftsrechts – ggf. mit eventuellen zeitlich befristeten Ausnahmen und Übergangsmaßnahmen – zu übernehmen hat und die Gesamtheit aller Beziehungen zwischen Beitrittskandidat und Gemeinschaft in einem globalen und

48) Kommission der EG, Die Erweiterung der Gemeinschaft – Aufgaben und Herausforderungen, Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs, Bulletin der EG, Beilage 4/92, S. 17.

eventuelle befristete Ausnahmen vom Bestand des Gemeinschaftsrechts regelnden Vertrag, dem Beitrittsvertrag, geregelt wird.<sup>49)</sup> Dieser Beitrittsvertrag soll es beiden Seiten ermöglichen, Vor- und Nachteile des Beitritts abzuwägen, das Einlaufen des Beitrittskandidaten in den Hafen des für alle gleichermaßen verbindlichen Gemeinschaftsrechts sicherzustellen und jedweden Zweifel über das Rangverhältnis von Rechten und Pflichten, die sich aus konkurrierenden Verträgen ergeben können, von vorneherein ausschließen. Neben einem Beitrittsvertrag könnte also schon rein formal ein separates Transitverkehrsabkommen keinen Bestand haben. Das ist mit der Feststellung der Kommission in der Stellungnahme zum österreichischen Beitrittsantrag gemeint, das Transitabkommen könne nur vorläufigen Charakter haben.<sup>50)</sup>

Nach Auffassung der Kommission stimmte der Transitvertrag in einer Reihe Punkten nicht mit dem Bestand des Gemeinschaftsrechts überein:

- Das Ökomodell ist bisher lediglich eine völkerrechtliche Sonderregelung für den Transit durch die österreichischen Alpen und nicht integrierender Bestandteil des allgemeinen Gemeinschaftsrechts mit Geltung innerhalb der EG für vergleichbare Situationen.
- Der Transitvertrag sieht die Beibehaltung der bilateralen Verkehrsabkommen zwischen Österreich und den Mitgliedstaaten der EG vor. Im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr sind jedoch die Frächter aus anderen Mitgliedstaaten diskriminierenden bilateralen Verkehrsabkommen beseitigt und durch eine gemeinschaftliche Regelung ersetzt worden. Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 sind durch die Verordnung EG 881/92 überdies alle mengenmäßigen Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr aufgehoben worden.
- Das im Transitvertrag beibehaltene höchstzulässige österreichische Gesamtgewicht (38 t) entspricht nicht dem EG-Recht (40 t).
- Der Transitvertrag läßt die Kontrolle der Ökopunkte an den österreichischen Grenzen zu. Innerhalb der Gemeinschaft sind jedoch mit Wirkung vom 1. 1. 1993 alle Grenzkontrollen im Güterverkehr beseitigt worden. Die spezifischen Verkehrskontrollen an den Grenzen (Beförderungsgenehmigung, Gewicht usw.) waren bereits früher abgeschafft worden.<sup>51)</sup>
- Das österreichische System der Straßenverkehrsabgaben entspricht nicht dem Gemeinschaftsrecht.<sup>52)</sup>

Allgemein weist die Kommission darauf hin, daß in der Gemeinschaft der Begriff des Transitverkehrs mit der Verwirklichung des Binnenmarktes seine Bedeutung verloren hat und auch dieser Verkehr in der EG seit dem 1. 1. 1993 von mengenmäßigen Beschränkungen befreit ist. „Dies bedeutet, daß Österreich im Falle eines Beitritts seine restriktive

49) Guy Isaac, *Droit communautaire général*, Paris 1990, S. 27 f.

50) Kommission der EG (Fn. 48), S. 17. Vgl. auch Artikel 234 Abs. 2 EG-Vertrag.

51) Antwort der Kommission auf die Schriftliche Anfrage Nr. 1918/91, ABl. Nr. C 40 vom 15. 2. 1993, S. 2.

52) Richtlinie 93/89/EWG des Rates über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren, ABl. Nr. L 279 vom 12. 11. 1993, S. 32-38.

Politik im Bereich des innergemeinschaftlichen Straßenverkehrs aufgeben und den Besitzstand der Gemeinschaft übernehmen müßte“.<sup>53)</sup>

Auch die rechtliche Behandlung des Transitvertrages hat die Delegationen fast während der gesamten Beitrittsverhandlungen beschäftigt. Österreich hatte zunächst die Auffassung vertreten, der Transitvertrag müsse Bestandteil des primären Gemeinschaftsrechts werden, diesem sogar vorgehen und jedenfalls jeder Änderung entzogen sein. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten waren jedoch nicht bereit, auf derartige Forderungen einzugehen. Weshalb sollte im übrigen den Vertragspartnern die Möglichkeit genommen werden, sogar einvernehmlich das Abkommen zu ändern und neueren Entwicklungen anzupassen? Österreich hat dann versucht zu vereinbaren, den Vertrag „beitrittsfest“ zu gestalten und die Gemeinschaft zu verpflichten, den Transitvertrag bei künftigen Beitrittsverhandlungen nicht mehr infrage zu stellen. Nachdem die Gemeinschaft auch dies aus den oben erläuterten Gründen abgelehnt hat, hat Österreich versucht, einen förmlichen einseitigen Vorbehalt zu dem Transitabkommen zu erklären, um den Gegenstand des Transitvertrags auf diesem Weg den Beitrittsverhandlungen zu entziehen. Die Gemeinschaft hatte jedoch schon bei früheren Beitrittsverhandlungen derartige Forderungen noch nie akzeptiert. Sie hat bisher stets darauf bestanden, daß bei jeder Beitrittsverhandlung die Gesamtheit aller Beziehungen verhandelt wird und deshalb auch diese Forderung zurückgewiesen. Dies war auch deshalb erforderlich, weil Verträge über den Beitritt zur Gemeinschaft nicht nur der Zustimmung der zuständigen Organe der Gemeinschaft bedürfen, sondern auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen und diese durch einen gegenüber der Gemeinschaft erklärten Vorbehalt nicht gebunden wären. Im übrigen kann die Gemeinschaft selbst auch kein Interesse daran haben, das Ergebnis von Beitrittsverhandlungen von vorneherein durch Vorbehalte jedweder Art zu präjudizieren.

Da das Transitabkommen mithin keine Regelung des Transitverkehrs für den Fall des Beitritts Österreichs zur EU enthält, konnte und mußte dieses Thema von Rechts wegen zum Gegenstand dieser Verhandlungen gemacht werden. Die Europäische Kommission hatte insoweit vorgeschlagen, den gesamten Lkw-Verkehr (Transit-, bilateraler- und nationaler Schwerverkehr) im österreichischen Alpenraum mit dem Ziel einer globalen Reduktion der Umweltbelastungen aus dem Schwerverkehr dem Ökopunktesystem zu unterwerfen (sog. Ökozonenmodell) und im übrigen den Transitverkehr auf der Ost-West-Achse außerhalb der besonders sensiblen Alpengebiete wie ansonsten im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr üblich zu deregulieren. Österreich hat bedauerlicherweise diesen Vorschlag nicht angenommen und damit die Chance vergeben, den Schwerverkehr in und durch die Alpen über die Geltung des Transitabkommens hinaus auf Dauer einer umfassenden und ökologisch konsequenten Lösung zu unterziehen.

Die in den Beitrittsverhandlungen schließlich nach zähem Ringen erzielte Lösung bekräftigt, daß der Straßengütertransitverkehr durch Österreich auf absehbare Zeit und in Abweichung von den sonst in der Gemeinschaft üblichen Regime dem Ökopunktesystem unterworfen bleibt. Die Übergangsbestimmungen sind verankert im Protokoll Nr. 9 „über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich“.<sup>54)</sup>

53) Kommission der EG (Fn. 48), S. 17.

54) ABl. Nr. C 241 vom 29. 8. 1994, Seiten 361-369, vor allem Artikel 11.

In den ersten drei Jahren nach Wirksamwerden des österreichischen Beitritts zur EU bleibt das im Transitvertrag vereinbarte Ökoregime für den Transitverkehr auf jeden Fall unverändert gültig. Gleichzeitig wird jedoch die Gemeinschaft im Rahmen ihres Entscheidungsverfahrens und im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes und die Erfordernisse des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit das Problem erneut prüfen. Die danach vom Rat zu treffende Entscheidung muß einstimmig getroffen werden und bedarf mithin der Zustimmung Österreichs. Sollte keine Einstimmigkeit erzielt werden, würde die Übergangsfrist um weitere drei Jahre bis zum 1. Januar 2001 verlängert und das Ökopunktesystem wie im Transitabkommen vorgesehen weitergeführt.

Vor Ablauf dieser zweiten Übergangsfrist wird die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur in einer wissenschaftlichen Studie untersuchen, ob das Umweltschutzziel des Transitabkommens (also die Verringerung der  $\text{NO}_x$ -Emissionen um 60% auf 40% des Ausgangsniveaus) erreicht worden ist. Wenn diese Studie zu dem Ergebnis gelangt, daß dieses Ziel dauerhaft erreicht worden ist, würde vom 1. Januar 2001 an das Ökopunktesystem für den Transitverkehr entfallen. Sollte die Studie nicht zu diesem Ergebnis gelangen, kann der Rat auf der Basis von Artikel 75 des Vertrages (d. h. der allgemeinen Ermächtigung zum Erlaß zweckdienlicher Vorschriften für den Verkehr mit qualifizierter Mehrheit) einen Gemeinschaftsrahmen festlegen, der einen gleichwertigen Schutz der Umwelt und dieselbe Reduktion der Umweltemissionen (–60%  $\text{NO}_x$ ) sicherstellt. Sollte auch diese Regelung nicht getroffen werden können, würde auch die zweite Übergangsfrist noch einmal und letztmals um drei Jahre bis zum 31. Dezember 2003 verlängert.

Im übrigen wird der Lkw-Transit mit Lastkraftwagen aus den Beitrittsländern Finnland und Schweden und aus dem EWR-Mitglied Norwegen seit dem 1. Januar 1995 in das Ökomodell einbezogen. Die Kommission erließ mit Wirkung vom 1. Januar 1995 eine Durchführungsverordnung über die genaue Verteilung und Verwaltung der Ökopunkte für die 15 Mitgliedstaaten der EU.<sup>55)</sup> Sollte in einem Jahr die Zahl der nach dem Ökomodell zulässigen Transitarfahrten 8% über dem Ausgangsniveau des Jahres 1991 liegen, müßte die Kommission dem Verwaltungsausschuß (eingesetzt durch Art. 16 des Protokolls Nr. 9) im Rahmen der vereinbarten Emissionsreduktion „angemessene Lösungen“ vorschlagen.

Der bilaterale Straßengüterverkehr wird im übrigen wie im Gemeinschaftsrecht vorgesehen dereguliert, die Quoten für den bilateralen Verkehr zwischen Österreich und den anderen Mitgliedstaaten werden schrittweise aufgestockt und zum 1. Januar 1997 beseitigt.

Bis zum 31. Dezember 1996 kann Österreich noch nicht-diskriminierende Grenzkontrollen zur Überprüfung der bilateralen Fahrtgenehmigungen und der Ökopunktekarten an den Grenzen zu den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft durchführen – es darf dabei den normalen Verkehrsfluß jedoch nicht übermäßig behindern; danach sind alle Grenzkontrollen beseitigt. Ökopunkte können dann also nur noch im Inneren des österreichischen Territoriums und bei allgemeinen Verkehrskontrollen kontrolliert werden. Österreich beabsichtigt aber, ab 1. Januar 1997 nicht-diskriminierende elektronische Ökopunktekontrollen einzuführen.

55) ABl. Nr. L 341 vom 30. 12. 1994, Seite 20.

Gemäß Artikel 15 des Protokolls Nr. 9 zum Beitrittsvertrag wird die Höchstgrenze der jährlichen Straßenbenutzungsgebühr in Österreich schrittweise bis zum 1. Januar 1997 auf 1.250 ECU abgesenkt. Die Straßenbenutzungsgebühr reduzierte sich im Jahre 1994 von rund 5.000 ECU im Jahre 1994 auf circa 3.600 ECU. Dies führte im ersten Halbjahr 1995 zu einem deutlichen Anstieg des Transitverkehrs auf der Brenner-Autobahn Kufstein-Innsbruck-Brenner um ca. 20%. Die Anwohner protestieren gegen diese neue „Transitlawine“ und bezweifeln die Wirksamkeit des Ökopunktesystems. Mit Wirkung vom 1. Juli 1995 beschloß die österreichische Bundesregierung, die Maut für einen emissionsarmen Lkw auf der Brenner-Route von 500 auf 1.000 öS pro Fahrt zu verdoppeln. Für einen Lkw, der im Jahr 200 Fahrten über den Brenner durchführt, bedeutet dies eine Mehrbelastung von 100.000 öS (= 7.600 ECU). Mit dieser Maßnahme will Österreich die Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs steigern und die Umweltbelastungen durch den Straßengüterverkehr begrenzen. Die Europäische Kommission prüft die Vereinbarkeit der Mauterhöhung mit der EG-Wegekostenrichtlinie 89/93.<sup>56)</sup> Gleichzeitig senkte Österreich die Kfz-Steuer für österreichische Lkw um 10 auf 70 öS pro Tonne. Zum 1. Februar 1996 hat Österreich die Brenner-Maut für Lkw erneut angehoben: um 15% für lärm- und schadstoffarme Lkw, um 50% für andere Lkw und um 130% für alle Nachtfahrten. Die Kommission hat im April 1996 gegen diese beiden Mauterhöhungen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich eingeleitet.

Die Vereinbarungen des Transitabkommens zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und zur Förderung des Eisenbahn- und Kombiverkehrs wurden in den Beitrittsvertrag weitgehend übernommen und teilweise sogar – etwa durch die Einbeziehung der Pontebbana-Achse (Prag/Wien/Udine) und die Beschleunigung kapazitätserhöhender Maßnahmen – erweitert. Das österreichische Volk billigte am 19. Juni 1994 das nationale Ratifizierungsgesetz zum Beitrittsvertrag mit einer überwältigenden Zweidrittel-Mehrheit. Der Beitrittsvertrag konnte daher wie vorgesehen zum 1. Januar 1995 in Kraft treten.

### 2.3 Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über den Abschluß eines Abkommens auf den Gebieten des Land- und Luftverkehrs

#### 2.3.1 Die Ablehnung des EWR-Beitritts am 6. Dezember 1992

Das Schweizer Volk hat am 6. Dezember 1992 in einer Abstimmung den Beitritt der Schweiz zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit knapper Mehrheit abgelehnt; der Schweizer Bundesrat legte daraufhin den Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union „auf Eis“. Damit waren für die Schweiz die beiden Wege (EWR- oder EU-Beitritt), den Besitzstand der Gemeinschaft im Verkehrsbereich komplett zu übernehmen und in vollem Umfange von den Freiheiten des Verkehrsbinnenmarktes zu profitieren, in weite Ferne gerückt. Als dritter, freilich unbequemer Weg blieb der Abschluß eines bilateralen Verkehrsabkommens mit der EG.

Klugerweise hatte sich die Schweiz für den Fall eines Nein zum EWR diesen dritten Weg bereits in Artikel 13 des Transitabkommens, das am 22. Januar 1993 in Kraft trat, vorbehalten.

56) Vgl. Fn. 52, vor allem Art. 7 Abs. h).

Danach geben sich die Vertragsparteien Marktzugang im Straßengüterverkehr gegebenenfalls nach Modalitäten, die im Rahmen eines bilateralen Abkommens festzulegen sind. In einem gemeinsamen Briefwechsel im Anhang 8 zum Transitvertrag erklärt die Schweiz, daß sie „ihren Verkehrsbeziehungen mit der Gemeinschaft in der Frage des Marktzugangs zentrale Bedeutung beimißt“; beide Vertragsparteien bekunden ihre Absicht, bei einem Nichtzustandekommen des EWR-Abkommens, „alsbald Verhandlungen über die gegenseitige Öffnung ihrer Verkehrsmärkte gemäß noch festzulegenden Modalitäten“ aufzunehmen. Am 25. Februar 1993 hatte Bundesrat Ogi die Kommission schriftlich um die Aufnahme von Verhandlungen auch im Bereich Luftverkehr gebeten.

Am 24. September 1993 unterbreitete die Kommission dem Rat eine Empfehlung für einen Beschluß des Rates über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen Straßen- und Luftverkehr. Die anschließenden Beratungen in den Ratsgremien hatten bereits erhebliche Fortschritte gemacht, so daß eine Verabschiedung der Verhandlungsrichtlinien auf dem Verkehrsministerrat vom 18. April 1994 in greifbare Nähe gerückt war.

#### 2.3.2 Die Alpeninitiative vom 20. Februar 1994

Kurz vor dieser Ziellinie, am 20. Februar 1994, machte die Annahme der Alpeninitiative durch das Schweizer Volk die monatelangen, weitgediehenen Vorarbeiten über Nacht zunichte. Die Alpeninitiative, verfassungsrechtlich verankert im neuen Artikel 36sexies der Schweizer Bundesverfassung, verlangt – zum Schutz der Alpen – die vollständige Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze durch die Schweiz von der Straße auf die Schiene innerhalb von 10 Jahren, d. h. bis 20. Februar 2004; außerdem verhängt sie einen Aus- und Neubaustopp für das Schweizer Transitstraßennetz.<sup>57)</sup>

Trotz der sofortigen Erklärung von Bundesrat Ogi, das Transitabkommen zu respektieren, reagierte der Rat der EG geschockt. Der Rat setzte die Arbeiten am Verhandlungsmandat aus und beauftragte die Kommission, einen umfassenden Bericht über die Umsetzung der Alpeninitiative durch die Schweiz und ihre Auswirkungen auf den Verkehrsbereich zu erarbeiten.

Am 12. September 1994 verabschiedete der Schweizer Bundesrat eine Erklärung, in der er sich zu zwei von der Gemeinschaft geforderten Grundsätzen, vor allem Nichtdiskriminierung und Anwendung marktwirtschaftlicher Mittel, ausdrücklich bekannte. Der Bundesrat stützt sein Konzept zur Umsetzung der Alpeninitiative auf drei Säulen: Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, Erhebung einer Straßenmaut auf den vier wichtigsten Schweizer Alpenpässen (San Bernardino, Gotthard, Lötschberg und Grand Saint Bernard) und Förderung des kombinierten Verkehrs Straße/Schiene. Dabei sollen in- und ausländische Lkw gleichbehandelt werden. Das Konzept bezieht neben dem Transitverkehr auch den bilateralen und den internen Straßengüterverkehr mit ein. Beabsichtigt ist eine Verlagerung von zunächst 350.000 Lkw pro Jahr von der Straße auf die Schiene.

Im November 1994 schließlich unterbreitete die Kommission dem Rat den erwünschten Bericht über die Umsetzung der Alpeninitiative und ihre Auswirkungen auf die künftigen

57) S. oben Fn. 4.

Verkehrsverhandlungen mit der Schweiz. Sie empfahl darin, die Arbeiten am Verhandlungsmandat, erweitert um den Bereich Schienen- und kombinierter Verkehr, wieder aufzunehmen.

### 2.3.3 Die Aufnahme der Verhandlungen

Schon am 31. Oktober 1994 hatte der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ die Kommission ermächtigt, in fünf anderen Bereichen – Freizügigkeit, Forschung und Entwicklung, Landwirtschaft, gegenseitige Anerkennung von technischen Zertifikaten und öffentliches Auftragswesen – Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen. Als Grundsätze formulierte der Rat ein Gleichgewicht gegenseitiger Vorteile innerhalb jedes Bereichsabkommens und zwischen den verschiedenen Abkommen sowie eine angemessene Parallelität zwischen den einzelnen Abkommen. Die Verhandlungen in diesen fünf Bereichen begannen am 12. Dezember 1994. Dabei sollte der Verkehrsbereich noch in das erste Gesamtpaket der Verhandlungen später einbezogen werden.

Am 21. November 1994 beschloß der Verkehrsministerrat, die „auf Eis gelegten“ Arbeiten am Verhandlungsmandat wieder aufzunehmen. Am 14. Februar paraphierte die Schweiz ein „Open-Skies“-Abkommen mit den USA, das durch „Code-Sharing“-Absprachen den EG-Marktzugang für US-Fluggesellschaften in Verbindung mit einem künftigen Luftverkehrsabkommen EG – Schweiz verbessern kann und daher bei den Mitgliedstaaten Besorgnis hervorruft. So wäre es der Schweiz durch schlechtes Timing beinahe ein zweites Mal gelungen, in letzter Minute das Mandat zu vereiteln.

Der Rat erteilte schließlich am 7. April 1995 der Kommission das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen in den Bereichen Straßen-, Schienen-, kombinierter und Luftverkehr auf der Grundlage einer überarbeiteten Beschlußempfehlung der Kommission; er beauftragte die Kommission jedoch, die Auswirkungen des Luftverkehrsabkommens EG – Schweiz auf die Verhandlungen Schweiz – EG eingehend zu prüfen.

### 2.3.4 Die Verhandlungspositionen

#### a) der Schweiz

Die Verhandlungsposition der Schweiz liegt der Kommission nicht vor; das entspricht bei bilateralen Verhandlungen mit gegensätzlichen Interessen auch der Natur der Sache. Wie aus dem Briefwechsel im Anhang 8 zum Transitvertrag hervorgeht, ist es Hauptziel der Schweizer Verhandlungsdelegation, einen möglichst umfassenden Marktzugang für Schweizer Verkehrsunternehmen im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr zu erreichen. Das gilt vor allem für die SWISSAIR. Idealerweise möchte die Schweiz so gestellt werden, als hätte sie den EWR im Verkehrsbereich angenommen.

Im Straßengüterverkehr ist die Schweiz vor allem bestrebt, die 28 t Grenze so weit wie möglich zu verteidigen. Innenpolitisch dürfte es der Schweiz schwer fallen, ohne erhebliche Erfolge im Luftverkehrsbereich oder in anderen Verhandlungsbereichen diese „heilige Kuh“ zu schlachten. Im Luftverkehr möchte die Schweiz das Recht erhalten, Anschlußflüge von einem in einen anderen Mitgliedstaat (sog. fünfte Freiheit) oder Flüge zwischen zwei Mitgliedstaaten durchzuführen (sog. siebte Freiheit); diese beiden Freiheiten sind im Mandat des Rates nicht enthalten.

#### b) der EG

Es ist zunächst das Ziel der Gemeinschaft, die Verkehrsbeziehungen zur Schweiz und die Umsetzung der Alpeninitiative nach den Grundsätzen der Gemeinsamen Verkehrspolitik der Gemeinschaft zu gestalten: Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels durch den Verkehrsteilnehmer; Nichtdiskriminierung nach Staatsangehörigkeit und zwischen den verschiedenen Verkehrsarten (Transit, bilateral, Dreiländer, intern); Anwendung marktkonformer Mittel, d.h. keine staatliche Festlegung von Preisen und Quoten; effiziente Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsträgern; Verlagerung des Güterverkehrs auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger; Verwirklichung des Prinzips der Kostenwahrheit im Verkehr; Verkehr über die kürzesten Achsen. Dabei gilt es auch, die Vereinbarkeit mit einem künftigen Gemeinschaftsrahmen zur Lösung der vom Schwerlastverkehr verursachten Umweltprobleme sicherzustellen.

Im Straßengüterverkehr will die EG vor allem die bestehende 28 t Grenze für bilaterale Fahrten aufheben. Aus der Sicht der Gemeinschaft ist es mit dem Gegenseitigkeitsprinzip nicht vereinbar, wenn Schweizer Lkw einen verbesserten 40 t Zugang zu einem Markt mit 370 Mio. Verbrauchern erhalten, während Unternehmer aus der EG – von einigen Grenz-zonen abgesehen – nur mit 28 t Höchstgewicht in der Schweiz operieren dürfen. Zudem ist die 28 t Grenze ökonomisch und ökologisch wenig sinnvoll, da sie die Nettozuladung pro Lkw etwa halbiert und damit Mehrfahrten verursacht.

Nach Bekunden der Schweizer Regierung ist die 28 t Grenze insbesondere zum Schutz der Alpen vor den Nachteilen des Straßentransitverkehrs gedacht; wenn jedoch ab dem Jahre 2004/2005 aufgrund der Alpeninitiative weniger Lkw im Transit durch die Schweiz fahren dürfen, relativiert sich die raison d'être dieser Gewichtsbeschränkung. Zudem kann die Gemeinschaft nicht akzeptieren, daß die Schweiz – zusätzlich zur 28 t Grenze – ab 1998 ein weiteres Transit-Erschweris, nämlich die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe einführen will; Gewichtslimit plus höhere Straßenbenutzungsgebühren sind für die Gemeinschaft nicht akzeptabel. Die 28-t-Grenze muß daher parallel zur Einführung dieser Abgabe aufgehoben werden. Weiterhin muß das sog. Überlaufsystem flexibler gehandhabt und auch auf andere als die Achse Basel – Chiasso erstreckt werden.

Der Bereich des Schienenverkehrs ist weniger problematisch. Hier möchte die EG die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Attraktivität dieses umweltfreundlicheren Verkehrsträgers fördern, um langfristig mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Im Luftverkehr wird die Öffnung des EG-Marktes für die SWISSAIR unter anderem davon abhängen, wie sich das „Open-Skies“-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA auf das Gleichgewicht der gegenseitigen Vorteile auswirkt. Außerdem ist daran zu erinnern, daß nach den Vorgaben des Allgemeinen Rates ein Gleichgewicht der gegenseitigen Vorteile in allen sechs Verhandlungsbereichen erforderlich ist, bevor einzelne Bereichsabkommen unterschriftsreif sind. Vor allem der Bereich Freizügigkeit ist von starken Interessengegensätzen geprägt.

### 2.3.5 Ausblick

Bei realistischer Betrachtung ist mit einer längeren Verhandlungsdauer zu rechnen. Gerade in den Bereichen Verkehr und Freizügigkeit sind noch erhebliche Differenzen zu überwinden. Die Schweiz hat auch nach den Wahlen im Oktober 1995 und der Ernennung von

Herrn Leuenberger zum Bundesrat für Energie und Verkehr kein deutliches Entgegenkommen in der Frage des 28-t-Limits gezeigt. Auch ein Scheitern der bilateralen Verhandlungen oder eine Aufgabe der Verhandlungen nach einem Schweizer Ja zum EWR in einem zweiten Anlauf sind nicht auszuschließen.

## 2.4 Ausbau der Verkehrsinfrastruktur

### 2.4.1 Der Gedanke der transeuropäischen Netze (TEN)

Spätestens seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1. November 1993 gehört die Verwirklichung einer multimodalen, d.h. alle Verkehrsträger umfassenden Infrastruktur zu den Schwerpunkten der Gemeinsamen Verkehrspolitik. Der neue Titel XII des EG-Vertrages gibt in seinen Artikeln 129b – 129d der EG erweiterte Kompetenzen zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur.

Die Gemeinschaft verfolgt dabei mehrere Ziele: die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen durch leistungsfähige „Hauptschlagadern“ in zentralen Feldern der Infrastruktur; den Verbund dieser Netze, vor allem durch grenzüberschreitenden Lückenschluß; die technische und betriebliche Abstimmung/Vereinbarkeit (Interoperabilität) der nationalen Netze; den verbesserten EG-weiten Zugang zu diesen Netzen für alle interessierten Wettbewerber; schließlich die Anbindung der peripheren an die zentralen Gebiete der Gemeinschaft. Dem letztgenannten Ziel, der Kohäsion unter den Mitgliedstaaten, dient der 1993 errichtete Kohäsionsfonds, durch den u.a. zu Vorhaben der transeuropäischen Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell beigetragen wird (Artikel 130d Abs. 2 EG-Vertrag).

Um diese Ziele praktisch umzusetzen, können der Rat und das Europäische Parlament im Verfahren der Mitentscheidung, d.h. gleichberechtigt, Leitlinien aufstellen, in denen die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Aktionen im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes erfaßt werden. Diese Leitlinien weisen auch die Vorhaben von gemeinsamem Interesse aus. Die Gemeinschaft kann die finanziellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten für derartige Vorhaben insbesondere in Form von Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften oder Zinszuschüssen unterstützen. In den Haushaltsjahren 1995 und 1996 sind dafür etwa 500 Mio. ECU aus dem EG-Budgettitel für transeuropäische Verkehrsnetze vorgesehen; hinzu kommen Mittel aus dem Kohäsionsfonds und den Strukturfonds der EG.

Entgegen weitverbreiteter Annahmen in Politik und Presse hat die Gemeinschaft im Bereich der transeuropäischen (Verkehrs-)Netze nur eine koordinierende Funktion. Die Kompetenz zur Planung, Ausführung und Finanzierung der einzelnen Projekte liegt bei den einzelnen Mitgliedstaaten, auf deren Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll. Die Mitgliedstaaten haben ein „Vetorecht“ bei allen Entscheidungen, die ihr Hoheitsgebiet betreffen: „Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates betreffen, bedürfen der Billigung des betroffenen Mitgliedstaates“ (Artikel 129d Abs. 2 EG-Vertrag). Aufgabe der Europäischen Kommission ist es dabei, Vorschläge zu unterbreiten, die Bemühungen der Mitgliedstaaten abzustimmen, bei Meinungsverschiedenheiten zu vermitteln und an die notwendige „Netzsolidarität“ unter den betroffenen Mitgliedstaaten zu appellieren.

Der Verkehrsministerrat der EG einigte sich am 28. September 1995 nach mehrmonatigen Debatten im Europäischen Parlament auf einen gemeinsamen Standpunkt zum Kommissionsvorschlag „über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes“.<sup>58)</sup>

### 2.4.2 Der Bericht der Christophersen-Gruppe vom November 1994

Der Maastrichter Vertrag hatte den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes eher als eine stetige, schrittweise umzusetzende Aufgabe der Gemeinschaft verstanden. Eine ungeahnte politische Schubkraft und Dringlichkeit erhielt dieses Ziel durch das im Herbst 1993 vom ehemaligen Kommissions-Präsidenten Delors vorgelegte Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“.<sup>59)</sup> In einem vorläufigen Verzeichnis schlägt das Weißbuch vor, durch Gesamtinvestitionen von 82 Mrd. ECU kurzfristig 26 prioritäre transeuropäische Verkehrsinfrastrukturprojekte in Angriff zu nehmen, vor allem zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Zu diesen Vorhaben gehören zwei alpenquerende Schienenkorridore: die Brenner-Transversale München-Verona und die Achse Lyon-Turin. Bis 1999 wird für das transeuropäische Verkehrsnetz ein Bedarf von 220 Mrd. ECU veranschlagt.

Eine Gruppe unter Leitung des damaligen Vizepräsidenten der Kommission Christophersen wurde beauftragt, einen Bericht über die Umsetzung des Weißbuchgedankens zu erarbeiten. Die Christophersen-Gruppe sollte insbesondere Kriterien zur Bestimmung der „reifen“ Projekte entwickeln und Vorschläge für innovative Finanzierungsformen („financial engineering“) unterbreiten, z.B. im Rahmen einer „public-private partnership“. Im November 1994 legte die Gruppe ihren Abschlußbericht vor.<sup>60)</sup> Dieser empfahl dem Europäischen Rat von Essen (Dezember 1994), eine Liste von 14 vorrangigen Verkehrsprojekten als Vorhaben von gemeinsamem Interesse in die künftigen Leitlinien eines transeuropäischen Verkehrsnetzes aufzunehmen. Zu diesen Projekten zählen auch die genannten alpenquerenden Eisenbahnachsen.

Zudem regte der Bericht an, für jedes Projekt eine passende Organisationsform (suitable vehicle) zu schaffen, um administrative, rechtliche und finanzielle Probleme leichter und schneller überwinden zu können. Das Europäische Parlament beklagte zunächst, an den weitreichenden Entscheidungen der Christophersen-Gruppe unzureichend beteiligt worden zu sein. Es verlangte stärkere Mitwirkungsrechte bei der Auswahl vorrangiger Projekte.

### 2.4.3 Die Europäischen Räte von Essen, Cannes und Madrid

Der Europäische Rat von Essen nahm im Dezember 1994 die Empfehlungen im Bericht der Christophersen Gruppe zustimmend zur Kenntnis. Er bestätigte damit auch die vorrangigen vierzehn Verkehrsinfrastrukturprojekte, unter ihnen die alpenquerenden Schienen-transversalen München – Verona und Lyon – Turin. Der Essener Gipfel begrüßte außerdem

58) ABl. Nr. C 331 vom 8. 12. 1995, S. 1 ff.

59) Europäische Kommission, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG, Brüssel-Luxemburg 1994, vor allem Seiten 96-107.

60) Trans-European Networks, The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Governments, Report, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 1995, 249 Seiten.

die Schaffung eines besonderen Fonds („window“) der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Finanzierung der Transeuropäischen Netze; dieser EIB-Fonds ist u. a. für Darlehen zum Ausbau der alpenquerenden Verkehrsachsen gedacht. Prioritäre Vorhaben sollten möglichst noch im Jahre 1995 begonnen werden. Falls erforderlich könne der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister die verfügbaren Mittel aufstocken.

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten betonten die Notwendigkeit, „private-public partnerships“ bei der Finanzierung der Projekte zu erleichtern und „die Alarmglocke zu läuten“, wenn einzelne Projekte auf finanzielle oder andere Hindernisse stoßen. Der Europäische Rat von Essen beauftragte die Kommission, ihm einen jährlichen Fortschrittsbericht vorzulegen, Projektseminare zu veranstalten und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten passende Organisationsformen zur Förderung der Vorhaben zu erörtern.

Der Europäische Rat von Cannes begrüßte im Juni 1995 die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung der vierzehn vorrangigen Vorhaben. Er forderte in diesem Zusammenhang, andere Maßnahmen zu ergreifen, um einen gerechteren Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern herzustellen. Er beauftragte die Kommission, die finanziellen Schätzungen für die vierzehn Projekte auf mögliche Kosteneinsparungen zu prüfen und alternative Finanzierungsformen in Betracht zu ziehen. Zudem appellierte er an die Kommission, alle Anstrengungen zu unternehmen, die für 1995 bereitstehenden Mittel zügig auszugeben. Der Gipfel von Cannes stellte fest, daß die vierzehn vorrangigen Verkehrsprojekte 75% aller für die transeuropäischen Netze verfügbaren Mittel beanspruchen werden, d. h. einen Betrag von gut 500 Mio. ECU für die Jahre 1995 und 1996.

Im Dezember 1995 nahm der Europäische Rat von Madrid den Fortschrittsbericht der Kommission zu den 14 vorrangigen Projekten zustimmend zur Kenntnis.<sup>61)</sup> Er betonte die Bedeutung der transeuropäischen Verkehrsnetze für die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Union. Er beauftragte den ECOFIN-Rat, auf Vorschlag der Kommission die nötigen Entscheidungen zur Aufstockung der gegenwärtig verfügbaren Mittel zu treffen.

#### 2.4.4 Die wichtigsten alpenquerenden Eisenbahnprojekte

Der alpenquerende Schienenverkehr belief sich im Jahre 1993 auf circa 40 Mio. t. Bei einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung und einer schärferen Umweltpolitik rechnet das St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung mit einer Zunahme auf 95-100 Mio. t im Jahre 2015.<sup>62)</sup> Wenn es nicht zu einem Verkehrskollaps auf den Straßentransversalen kommen soll, müssen die heutigen Schienenachsen rasch aus- oder neugebaut werden, um den alpenquerenden Güterverkehr verstärkt von der Straße auf die umweltfreundlichere Schiene zu verlagern.

61) S. auch Europäische Kommission, Transeuropäisches Verkehrsnetz, Zahlen und Fakten (mit farbigen Beschreibungen der einzelnen Projekte), Dezember 1995, und Vinois, *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 385, Februar 1995, S. 83 ff.

62) Vgl. oben Fn. 6.

Die drei wichtigsten neugeplanten Eisenbahntransversalen in den Alpen sind die Brenner-Achse, die Schweizer NEAT und die Mont Cenis Achse Lyon-Turin. Wie erwähnt, sind die Brenner- und die Mont Cenis Route Teil der TEN-Leitschemata Verkehr; sie gehören zu den 14 vorrangigen Verkehrsinfrastrukturprojekten der Gemeinschaft. Auf zwei weitere Korridore, die Riviera-Achse Marseille-Genova und die Pontebba-Achse Prag-Wien-Tarvisio-Pontebba-Udine, sei hier nicht näher eingegangen.

#### a) München-Innsbruck-Verona (Brenner-Achse)

Die bestehende Bergstrecke stammt aus dem Jahre 1867! Sie ist trotz laufender Ausbaumaßnahmen dem zu erwartenden Verkehrsvolumen nicht gewachsen und entspricht auch nicht den Anforderungen der Verkehrsnutzer an wettbewerbsfähige Alternativen zum Straßenverkehr. Gegenwärtig passieren etwa 120-130 Züge pro Tag den Brennerpaß. Für das Jahr 2010 ist eine geschätzte Kapazität von bis zu 400 Zügen pro Tag erforderlich. Die Bergstrecke läßt aber nur 200 Züge pro Tag zu; um das Jahr 2001/2002 dürfte die Kapazitätsgrenze erreicht sein. Allein von 1988 bis 1994 hat sich der Bahngüterverkehr auf der Brennerstrecke von 4,5 Mio. t auf 8,7 t fast verdoppelt.<sup>63)</sup> Für das Jahr 2010 wird ein Güteraufkommen von etwa 19 Mio. t auf der Schiene prognostiziert.<sup>64)</sup>

Das Neubauprojekt umfaßt eine Länge von 409 km mit einem Tunnelanteil von 236 km (= 58%! ). Es zerfällt in drei Abschnitte: den nördlichen Zulauf zwischen München und Innsbruck (165 km mit 33% Tunnelanteil), den 55 km langen Brennerbasistunnel zwischen Innsbruck und Franzensfeste/Südtirol und den südlichen Zulauf zwischen Franzensfeste und Verona (189 km mit 68% Tunnelanteil). Der Scheitelpunkt des Tunnels liegt auf 770 Höhenmetern, d. h. 600 m unter Paßhöhe. Die Gesamtkosten werden zur Zeit auf 12,5 Mrd. ECU geschätzt. Die Bauzeit beträgt 10 bis 12 Jahre. Bei einem Baubeginn vor dem Jahr 2000 kann das Gesamtprojekt zwischen 2010 und 2015 betriebsbereit sein.

Auf der neuen Strecke sollen pro Tag bis zu 400 Züge fahren (für beide Richtungen zusammen). Der Anteil der Güterzüge soll 80% betragen; diese sollen eine maximale Geschwindigkeit von 160 km/h erreichen. Reisezüge werden damit nur 20% ausmachen; ihre Höchstgeschwindigkeit soll bei 250 km/h liegen. Ob sich dieses Mischverkehrs-Konzept technisch und wirtschaftlich realisieren läßt, bedarf noch näherer Prüfung. Die Kapazität der Strecke würde um 18 Mio. t (das entspricht 1,8 Mio. Lkw-Transporten) auf 36 Mio. t pro Jahr verdoppelt werden.

Am 21. November 1994 beschlossen die Verkehrsminister Deutschlands, Italiens und Österreichs sowie das für Verkehrsfragen zuständige Mitglied der Europäischen Kommission das Brüsseler Memorandum. Sie bestätigten die Eisenbahn-Alpentransversale mit der Linienführung München – Innsbruck – Verona und dem Brennerbasistunnel als einen wichtigen Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Das Memorandum von Brüssel sieht vor, unverzüglich einen Zeit- und Ablaufplan zu erstellen, um die notwendigen weiteren Arbeiten zu organisieren. Zu diesen Arbeiten zählen insbesondere:

63) Amt der Tiroler Landesregierung, Gesamtverkehrsplanung 1994, statistischer Anhang.

64) Studie der Büros Intraplan und Kessel von 1991.

- die Optimierung des technischen und betrieblichen Anforderungsprofils des Projektes im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes;
- die Kompatibilität und Interoperabilität des Gesamtprojektes mit den EG-Leitlinien der transeuropäischen Verkehrsnetze;
- die Untersuchung möglicher Kosteneinsparungen und rentabilitätsverbessernder Maßnahmen;
- die Überprüfung der vorliegenden Verkehrsprognosen unter Berücksichtigung des Einzugsgebiets der Brennerroute und anderer alpenquerender Verbindungen bzw. Vorhaben;
- die Überprüfung bestehender und die Erarbeitung neuer Finanzierungsmöglichkeiten unter Einbeziehung privat-öffentlicher Partnerschaftsmodelle.

Ein Zwischenbericht über diese Arbeiten wurde Ende 1995 vorgelegt; der Abschlußbericht soll bis zum Jahresende 1996 fertiggestellt sein. Die Verkehrsminister erteilten der Trilateralen Kommission den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission einen Vorschlag über die Organisationsform für das weitere Vorgehen vorzulegen, wobei insbesondere die Schaffung eines gesonderten Gremiums zur Durchführung der genannten Arbeiten geprüft werden soll sowie Möglichkeiten, Erfahrungen und Kenntnisse des privaten Sektors einzubinden.

Die EG sagte zu, die Verwirklichung der Alpentransversale auf der Grundlage der Leitlinien zur Entwicklung der Transeuropäischen Verkehrsnetze und der verfügbaren Finanzinstrumente nach Kräften zu unterstützen. Die EG hat Vorstudien zum Brenner-Projekt bislang mit ca. 70 Mio. ECU gefördert.

Folgende Fragen bedürfen einer raschen politischen Entscheidung: die Gründung einer Projektentwicklungsgesellschaft und die Einbeziehung privaten Kapitals. Es ist unstrittig, daß das Projekt nicht aus öffentlichen Mitteln allein realisiert werden kann. Außerdem wird im Sommer 1996 eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie zur künftigen Entwicklung des alpenquerenden Personen- und Güterverkehrs bis zum Jahre 2020 vorliegen; verlässliche Verkehrsprognosen sind die Grundlage, um die Auslastung und die für einen wirtschaftlichen Betrieb nötigen Trassenpreise zu berechnen.

#### b) die neue Schweizer Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)

Auch die bestehende Eisenbahn über den Gotthard wurde im 19. Jahrhundert gebaut. Sie wird nicht ausreichen, um den zu erwartenden Transitgüterverkehr durch die Schweiz ab dem Jahr 2005 (Alpeninitiative!) komplett auf die Schiene zu verlagern.

Das Schweizer Konzept AlpTransit hat zum Ziel, zwei Hochleistungs-Neubaustrecken für den alpenquerenden Verkehr durch die Schweizer Zentralalpen zu verwirklichen. Am 27. September 1992 billigte das Schweizer Volk per Referendum die Botschaft des Bundesrates zu AlpTransit. Das Konzept sieht den Bau von zwei Eisenbahntunneln vor: einer unter dem Gotthard-Massiv im Osten und einer unter dem Lötschberg im Westen. Die Gesamtkosten betragen nach heutiger Schätzung 9 Mrd. ECU (= 15 Mrd. Schweizer Franken). Die Doppelachse Gotthard/Lötschberg wird voraussichtlich im Jahre 2006/2007 fertiggestellt sein.

Hervorzuheben ist, daß sich die Schweiz im Transitabkommen mit der EG von 1993 auch international verpflichtet hat, die Eisenbahntunnel unter dem Gotthard und dem Lötschberg fristgerecht zu bauen.<sup>65)</sup>

Die Gotthard-Achse, als Teil der Strecke Basel – Zürich – Chiasso – Mailand, hat eine Länge von 125 km. Sie beginnt in Arth/Goldau (Kanton Schwyz) und endet in Lugano (Kanton Tessin). Der Tunnel zwischen Erstfeld/Amsteg und Bodio wird mit 57 km einer der längsten Tunnel der Welt sein. Die maximale Kapazität wird bei 300 Zügen pro Tag und 50 Mio. t Gütern liegen. Reisezüge werden mit 200 km/h verkehren, Güterzüge mit 120-140 km/h. Die Reisezeit zwischen Zürich und Bellinzona verkürzt sich dann von 148 auf 65 Minuten. Die bestehende Bergstrecke wird beibehalten.

Die neue 55 km lange Lötschberg-Achse verbindet Basel und Bern mit Domodossola und Turin/Mailand. Gleichzeitig schafft sie eine Verbindung zwischen Paris, Lausanne und Mailand über den Simplon-Tunnel. Die maximale Kapazität beider Achsen (Gotthard und Lötschberg) wird bei 550 Zügen pro Tag liegen.

Im Sommer 1995 hat der Bundesrat die „Vorprojekte“ beider Tunnel genehmigt. Seit November 1995 liegt für den Gotthardtunnel das detaillierte „Auflageprojekt“ aus. Der Baubeginn ist für 1996 vorgesehen. Dabei wird ein Aushubmaterial von insgesamt 43 Mio. t zu bewältigen sein; dies entspricht dem jährlichen Kiesbedarf der Schweizer Bauindustrie.

Die Schweiz wird die NEAT aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Finanzierungsart ist jedoch noch ungewiß. Ursprünglich war eine reine Kreditfinanzierung vorgesehen, d.h. Darlehen des Bundes an die Schweizer Bahnen. Der erforderliche Effektivzins wurde mit 2% pro Jahr über 60 Jahre sehr niedrig angesetzt; dazu wäre auf beiden Achsen zusammen eine Auslastung von mindestens 500 Zügen pro Tag notwendig. Eine alternative Finanzierung würde zur Hälfte auf Steuererhöhungen zurückgreifen.

Das Schweizer Parlament hat im Oktober 1991 eine erste Kredittranche von 800 Mio. Schweizer Franken gebilligt; eine zweite Tranche von 210 Mio. SF wurde im Herbst 1995 genehmigt. Diese Mittel dienen den Arbeiten an den Vorprojekten (Trassenführung, Sondierungstollen etc.).

Der Bericht einer Expertengruppe, der sich auch mit einer alternativen NEAT-Finanzierung aus Steuermitteln befaßte, stieß auf ein geteiltes öffentliches Echo. Es ist durchaus möglich, daß der Lötschberg-Ast aufgrund von Finanzierungsproblemen zunächst nur einspurig ausgebaut werden wird.

#### c) die Mont Cenis Achse Lyon-Turin-Triest

Diese 680 km lange Ost-West-Achse besteht aus zwei Abschnitten: dem alpenquerenden Stück zwischen Lyon und Turin (250 km) und der Fortsetzung über Mailand und Venedig nach Triest. Es soll nicht nur den Warenaustausch zwischen Frankreich und Italien erleichtern, sondern auch die Staaten Südosteuropas besser an die Gemeinschaft anbinden. Frankreich möchte vor allem das Netz des TGV erweitern.

65) ABl. Nr. L 373 vom 21. 12. 1992, Seite 31, Artikel 5 Absatz b).

Die neue Achse ist für den Reisezug- (mit 220 km/h) und den Güterzugverkehr, daneben aber auch für den kombinierten Verkehr der „rollenden Landstraße“ (Lkw werden komplett auf Waggons verladen) gedacht. Die Wirtschaftlichkeit der rollenden Landstraße bedarf jedoch noch weiterer Prüfung, da das hohe Totgewicht des rollenden Lkw-Materials zu einem höheren Energieverbrauch und zu größeren, teureren Tunnelquerschnitten führt als im unbegleiteten kombinierten Verkehr. Zudem müssen noch zusätzliche Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) angestellt werden.

Für den grenzüberschreitenden Abschnitt haben die französische SNCF und die italienische Staatsbahn FS im November 1994 eine Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) mit dem Namen „ALPETUNNEL“ gegründet. Die europäische Gesellschaftsform der EWIV dient der Förderung eines grenzüberschreitenden Interesses und bedarf der Zusammenarbeit von Gesellschaftern aus mehreren Mitgliedstaaten; allerdings haftet jeder Gesellschafter für die Verbindlichkeiten der EWIV persönlich und unbeschränkt.<sup>66)</sup>

#### d) Wechselwirkungen zwischen den Achsen

Ziel der Gemeinsamen Verkehrspolitik ist nicht, die Konkurrenz der genannten Schienentransveralen untereinander, also den intramodalen Wettbewerb, zu fördern. Vielmehr sollen leistungsfähige Infrastrukturen die Eisenbahn in die Lage versetzen, im alpenquerenden Güter- und Personenverkehr Marktanteile von Lkw und Pkw zurückzuholen, um die Sicherheit und Umweltverträglichkeit des Alpentransits schrittweise zu verbessern. Daher ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Kommission, die Einzugsbereiche der neuen Schienenachsen zu definieren und verlässliche Verkehrsprognosen vorzulegen, um Überkapazitäten und eine ruinöse Konkurrenz Schiene-Schiene zu vermeiden. Zentrale Bedeutung wird dabei der Kostenwahrheit zukommen, also dem Grundsatz, daß alle Verkehrsträger die von ihnen verursachten internen und externen Kosten tragen müssen.

### 3. Schlußbemerkung

#### 3.1 Würdigung der beiden Transitabkommen

Die beiden Transitabkommen sind im Rat einstimmig, im Europäischen Parlament und in den Parlamenten Österreichs, des Landes Tirol und der Schweiz mit großer Mehrheit gebilligt worden. Das Schweizer Volk hat wie erwähnt Ende September 1992 mit einer annähernden Zweidrittelmehrheit per Referendum den Bau der beiden neuen Eisenbahntransversalen gebilligt.

In der Literatur sind die beiden Abkommen – soweit ersichtlich – überwiegend zustimmend aufgenommen worden.<sup>67)</sup> Sie stellen im Hinblick auf den Ausgleich von Verkehrs- und

66) Vgl. Verordnung EWG 2137/85 vom 25. 7. 1985, ABl. Nr. L 199 vom 31. 7. 1985, S. 1. Der Kommissionsvorschlag zur Schaffung einer Europäischen Aktiengesellschaft wird seit Jahren kontrovers im Ministerrat diskutiert. Diese Rechtsform würde eine Haftungsbeschränkung erlauben.

67) Nachweise bei Kahl (Fn. 30), S. 541.

Umweltinteressen „den zu begrüßenden und in seiner Ausgewogenheit gelungenen Versuch dar, die wirtschafts- und verkehrspolitische Zielsetzung einer in Anbetracht der Verwirklichung des EWR unerläßlichen weiteren Deregulierung des Alpentransitverkehrs mit den umwelt- und gesundheitspolitischen Belangen in Einklang zu bringen. Beide Abkommen scheuen dabei nicht davor zurück, Neuland zu betreten: Sie sind insofern unter umweltpolitischen Gesichtspunkten als fortschrittlich und – vor dem Hintergrund der noch immer äußerst defizitären ökologischen Flankierung der im Umbruch befindlichen EG-Verkehrspolitik – als nachgerade richtungsweisend einzustufen.“<sup>68)</sup> Bemerkenswert ist auch, daß der Ministerrat der EG erstmals dem Eisenbahn- und Kombiverkehr einen Vorrang eingeräumt hat.

Das Ökomodell für Österreich kann jedoch kein Vorbild für die allgemein unabweisbar gebotene umweltverträglichere Gestaltung des Straßenverkehrs sein: Die durch das Ökopunktesystem aus den Alpen verdrängten älteren Lastkraftwagen werden nämlich nicht aus dem Verkehr gezogen, sondern auf anderen Relationen eingesetzt. Von daher steht die Neugestaltung des europäischen Verkehrssystems mit den Transitabkommen erst am Anfang.<sup>69)</sup>

#### 3.2 Der neue Gemeinschaftsrahmen

Am 1. März 1994, am letzten Tag des politischen Verhandlungsmarathons zum Beitritt Österreichs, verabschiedete der EG-Ministerrat eine bemerkenswerte Erklärung:

„Die Union teilt der Republik Österreich mit, daß der Rat die Kommission aufgefordert hat, ihm einen Vorschlag zur Verabschiedung vorzulegen, der eine Rahmenregelung zur Lösung der Umweltprobleme betrifft, die durch den Lastwagenverkehr verursacht werden. Diese Rahmenregelung wird geeignete Maßnahmen über Straßenbenutzungsgebühren, Schienenwege, Einrichtungen des kombinierten Verkehrs und technische Normen für Fahrzeuge umfassen.“<sup>70)</sup>

Damit hat der Rat die vier wichtigsten Elemente des künftigen Gemeinschaftsrahmens bereits vorgegeben. Er hat allerdings keine Frist gesetzt, wann die Kommission ihren Vorschlag vorzulegen hat.<sup>71)</sup> Der räumliche Geltungsbereich dieser Rahmenregelung ist nicht definiert. Denkbar ist eine Erstreckung auf das ganze Gebiet der Gemeinschaft oder auf bestimmte ökologisch sensible Gebiete unter Einschluß der Alpen.

Die Einbeziehung des Pkw-Verkehrs dürfte gegenwärtig kaum durchsetzbar sein. Zu denken wäre allenfalls daran, den gewerblichen Personenverkehr (Autobus) zu integrieren.

68) Kahl (Fn. 30), S. 542.

69) Hierzu Kommission der EG, Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Bulletin der EG, Beilage 3/93; ausführlich zu den Initiativen der EG für eine umweltverträglichere Gestaltung des Verkehrs Brandt, Haack und Törkel, aaO (Fn. 40).

70) Erklärung Nr. 34 zur Beitrittsakte Österreichs, ABl. Nr. C 241 vom 29. 8. 1994, Seite 393.

71) Das Ökopunkteregime für den Straßentransitverkehr durch Österreich kann, wie oben erläutert, zum 1. Januar 1998 und zum 1. Januar 2001 vom Ministerrat revidiert werden.

Der Gemeinschaftsrahmen sollte außerdem einige Prinzipien beachten:

- Vermeidung von nationalen Alleingängen;
- freie Wahl des Verkehrsnutzers durch den Verkehrsteilnehmer, d.h. keine staatlichen Eingriffe in den Markt durch Quoten und Benutzungszwang, sondern Anwendung marktwirtschaftlicher/marktkonformer Maßnahmen wie Kostenwahrheit;
- Nicht-Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit;
- Nicht-Diskriminierung nach der Verkehrsart, d.h. daß neben dem Transit – auch der bilaterale, Dreiländer- und der innerstaatliche Verkehr einbezogen werden;
- Vermeidung von ökonomisch und ökologisch unsinnigen Umwegverkehren, d.h. Vorrang der jeweils kürzesten Strecke.

Übergeordnetes Ziel all dieser Anstrengungen muß es sein, mit marktwirtschaftlichen Mitteln die Umwelt zu erhalten, den Verkehr progressiv auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu verlagern und gleichzeitig Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Die Alpen sind insoweit ein verkehrspolitisches Lehrstück – im Idealfall das Meisterstück – auf der Suche nach einer auf Dauer tragbaren Mobilität.

### Abstract

Trans-Alpine transit traffic has been and still is an evergreen challenge to the Common Transport Policy of the European Community. The sensitive environment of the Alpine region represents a political focus and a test case for the ambitious goal of „sustainable mobility“ in European transport policy. The article starts with a description of the historical background and the substance of the two 1992 Transit Agreements between the European Community on the one side and Austria and Switzerland on the other. It then analyses the impacts of Austrian accession to the European Union in 1995 and the current bilateral negotiations between the Community and Switzerland in the area of transport. Finally, the authors examine the implications of the new concept of a trans-European transport network. The conclusions underline the need for a common policy framework for transit traffic in the entire Alpine region, leaving behind different national regimes and policies as a sad lesson of the past. Cost transparency including internalisation of external cost („the polluter pays“) for all modes of transport will be a key to this common framework.

## Markteintrittsbarrieren auf dem Europäischen Luftverkehrsmarkt: Zur Reformierung der Vergabe von Start- und Landerechten

HORST GISCHER, DORTMUND\*

### 1. Problemstellung

Nicht zuletzt durch die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes zum 01. Januar 1993 ist auch die Rolle von Markteintrittsbarrieren auf dem Europäischen Luftverkehrsmarkt wieder in den Blickpunkt des ökonomischen Interesses gerückt. Die in drei Schritten vorgenommenen Liberalisierungsbestrebungen sollten insbesondere der Etablierung neuer Anbieter Vorschub leisten, oder wie von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften formuliert: „Die künftige Regelung soll neuen Luftverkehrsunternehmen den Zutritt zum Markt ermöglichen. Die gegenwärtige Regelung gibt angestammten Rechten den Vorrang und macht es Neubewerbern nicht immer leicht.“<sup>1)</sup> Obgleich vermutet werden darf, daß den Verfechtern eines weniger regulierten Luftverkehrsmarktes (auch) an einer verbesserten Marktversorgung gelegen ist, deutet die zitierte Aussage auf das Erfordernis zu einer Änderung der bestehenden Marktstruktur hin. Ähnlich argumentiert auch die Monopolkommission, die eine privilegierte Stellung der im Markt befindlichen Anbieter diagnostiziert, welche „durch außenstehende Konkurrenten praktisch nicht anfechtbar“ ist.<sup>2)</sup>

Unbeantwortet ist bislang jedoch die Frage nach der Vorgehensweise, mit der eine befriedigende Marktstruktur in der Luftverkehrsindustrie herbeigeführt werden könnte. In den Vereinigten Staaten ist man seit 1978 der Ansicht gefolgt, daß allein die potentielle Konkurrenz für eine adäquate Marktversorgung ausschlaggebend ist, mithin das Konzept der bestreitbaren Märkte („Contestable Markets“) verwirklicht werden sollte. Allerdings sind die inzwischen vorliegenden Deregulierungsergebnisse keinesfalls überzeugend, vielmehr werden weiterhin gravierende Behinderungen des Marktzutritts beklagt.<sup>3)</sup> Für die europäischen

*Anschrift des Verfassers:*  
Priv.-Doz. Dr. Horst Gischer  
Universität Dortmund  
44221 Dortmund

\* Der Verfasser schuldet J. Müller und F. Schmidt Dank für hilfreiche Diskussionen und nützliche Anregungen. Mögliche Irrtümer gehen selbstverständlich allein zu Lasten des Autors.

- 1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, KOM (90) 576 endg., in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 19.02.91, Nr. C 43/3.
- 2) Monopolkommission (1990): Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, 8. Hauptgutachten 1988/1989, Baden-Baden, S. 323.
- 3) Vgl. exemplarisch Borenstein, S. (1992): The Evolution of U.S. Airline Competition, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, S. 45 ff. oder Evans, W. E./Kessides, I. N. (1994): Living by the „Golden Rule“: Multimarket Contact in the U.S. Airline Industry, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 59, S. 341 ff.