

Das Landverkehrsabkommen Schweiz - EU

Überblick und erste Bewertung

Astrid Epiney/Reto Gruber

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Reto Gruber, Das Landverkehrsabkommen Schweiz - EU. Überblick und erste Bewertung, Umweltrecht in der Praxis / Droit de l'environnement dans la pratique (URP / DEP) 1999, S. 597-624. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Einleitung

Im Februar 1999 sind die sog. "bilateralen Abkommen" zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft paraphiert worden; die Unterzeichnung steht kurz bevor¹. Mit dem Abkommen im Personenverkehr war das Landverkehrsabkommen seit Beginn der Verhandlungen sowohl innenpolitisch als auch im Verhältnis zu der EU und ihren Mitgliedstaaten das problematischste Dossier. Es ist zu erwarten, dass auch im Zuge der innerstaatlichen "flankierenden Massnahmen" die Frage des Landverkehrs eine herausragende Rolle spielen wird. Aus rechtlicher Sicht kommt noch dazu, dass es seit dem Inkrafttreten der sog. "Alpeninitiative" (Art. 36^{sexies} BV, Art. 84 nBV) auch eine verfassungsrechtliche Bestimmung gibt, der Vorgaben in bezug auf den alpenquerenden Güter(transit-)verkehr zu entnehmen sind.

Wenn auch weder Bundesgesetze noch Staatsverträge wegen einer möglicherweise bestehenden Verfassungswidrigkeit ausser Anwendung gelassen werden dürfen (Art. 113 Abs. 3 BV, Art. 191 nBV), steht die Verfassung dennoch in der Normenhierarchie über den Bundesgesetzen, und die staatlichen Behörden sind gehalten, beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge die schon bestehenden Verfassungsbestimmungen zu beachten².

Vor diesem Hintergrund geht es im folgenden darum, die genaue Tragweite und den Aussagegehalt des bilateralen Landverkehrsabkommens zu analysieren (III.), auch unter Berücksichtigung der Vorgaben der Alpeninitiative. Ausgangspunkt hierfür ist die Einbettung dieses Abkommens in das Umfeld des gesamten Pakets der bilateralen Abkommen (II.). Der Beitrag schliesst mit einer kurzen zusammenfassenden Bewertung (IV.). Der Akzent liegt damit auf der Analyse des Landverkehrsabkommens selbst, so dass die "flankierenden Massnahmen" - die einige unerwünschte Wirkungen des Abkommens abfedern und eine verfassungsmässige Situation sicherstellen sollen - ausgeklammert bleiben³.

¹ Vgl. NZZ vom 26.4.1999, 13.

² Vgl. auch die diesbezügliche Formulierung in Art. 5 Abs. 4 nBV.

³ Vgl. hierzu NZZ vom 19.5.1999, 13.

II. Der bilaterale Ansatz und die Charakteristika der Abkommen

Der heute die bilateralen Abkommen prägende Ansatz geht auf das "Nein" von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992 zurück; dieses stellte die im Vorfeld dieser Abstimmung verfolgte Integrationspolitik von Bundesrat und Bundesversammlung in Frage. Ein vollständiges politisches Umdenken wurde damit notwendig, denn auf der einen Seite konnte man die bisherige Strategie einer engen institutionellen Anbindung an die Europäische Union, die die umfassende Einbeziehung bestimmter Bereiche ermöglicht hätte, zunächst nicht mehr verfolgen⁴, und auf der anderen Seite bedingt die wirtschaftliche und politische Situation der Schweiz doch, dass für bestimmte Bereiche eine Einbindung der Schweiz in den europäischen Integrationsprozess erfolgen kann und sollte⁵. Man entwickelte dann auch recht schnell eine neue Strategie, die man als bilateral und sektoriell bezeichnen kann. Bilateral deshalb, weil auf der einen Seite die EG, auf der anderen Seite die Schweiz steht. Dies steht im Gegensatz zu dem multilateralen Ansatz des EWR-Vertrages oder gar eines EU-Beitritts. Sektoriell, weil Gegenstand und Ziel der Verhandlungen nicht mehr die umfassende Teilnahme der Schweiz am EG-Binnenmarkt ist, sondern es werden einige für die eine oder andere Seite wichtige Bereiche herausgegriffen⁶. Die Verhandlungen sind - nachdem der Rat am 31.10.1994⁷ und am 14.3.1995⁸ (nach längerem Zögern im Gefolge der Annahme der Alpeninitiative am 20. Februar 1994) der Kommission das Verhandlungsmandat erteilt hatte⁹ - inzwischen zu einem Abschluss gekommen, und die Verträge wurden Ende Februar paraphiert.

Die wesentlichen Charakteristika des Pakets können durch folgende Punkte zusammengefasst werden:

- *materieller Geltungsbereich*: Die Abkommen erfassen folgende Bereiche: Landverkehr, Luftverkehr, freier Personenverkehr, Forschung, Beseitigung der technischen Handelshemmnisse, Zugang zum Landwirtschaftsmarkt und Zugang zu öffentlichen Aufträgen.
- *"Paketcharakter"*: Wie erwähnt, stellen die sieben Verträge ein Paket dar. Dies entfaltet insbesondere auf der Ebene des Inkrafttretens und der Kündigung bzw.

⁴ Gleichwohl wurde der Beitrittsantrag der Schweiz nicht zurückgezogen; allerdings verzichtet man vorläufig auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, vgl. Botschaft vom 24.2.1995 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl. 1993 I 805 (909); Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 1993/1+2, BBl. 1994 I 708.

⁵ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz auch nach dem EWR-Nein weite Teile der Eurolex-Vorlagen unter der Bezeichnung "Swisslex" weiterverfolgte, hierzu den Überblick bei *Jens Drolshammer/Regula Walter*, Die Schweiz und die Gestaltung ihrer Beziehungen zur EG nach dem 6.12.1992, EuZW 1994, 549 (552 ff.).

⁶ Vgl. zu dieser Strategie der Schweiz die Botschaft des Bundesrates vom 24.2.1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl. 1993 I 805.

⁷ Für die Bereiche Personenfreizügigkeit, Forschung, Agrarsektor, technische Handelshemmnisse, öffentliche Aufträge.

⁸ Für den Bereich des Land- und Luftverkehrs.

⁹ Vgl. Agence Europe, Nr. 6349 vom 3.11.1994, 9 f.; Agence Europe, Nr. 6440 vom 15.3.1995, 4 f.

Nichtweiterführung der Verträge Konsequenzen: Die Abkommen treten nur im "Block" in Kraft, und die Nichtverlängerung oder Kündigung eines der Abkommen führt dazu, dass auch alle anderen Abkommen ausser Kraft treten bzw. nicht mehr angewandt werden¹⁰.

- *getrennte Abkommen*: Trotz dieses "Paketcharakters" stellen die Abkommen jeweils getrennte, in sich geschlossene Vertragswerke dar; ein irgendwie geartetes Rahmenabkommen - das etwa gemeinsame, bereichsübergreifende Fragen regelt - gibt es nicht. So sind auch etwa die "institutionellen" Bestimmungen jeweils in den verschiedenen Abkommen für jeden Bereich geregelt. Daher gibt es z.B. sieben Gemischte Ausschüsse und sieben verschiedene Bestimmungen in bezug auf die Frage der Weiterentwicklung des Rechts. Zudem weichen die diesbezüglichen Regelungen auch teilweise voneinander ab, manchmal nur in der Formulierung, manchmal aber auch in inhaltlicher Hinsicht.
- *"klassischer" völkerrechtlicher Ansatz*: Die Abkommen stellen - im Gegensatz zum EWR - keine "Integrationsverträge" in dem Sinn einer echten Einbindung in die Integration der EU-Staaten dar; vielmehr handelt es sich um "klassische" völkerrechtliche Instrumente, die auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung bzw. Standards beruhen und auf diesem Weg eine gewisse Liberalisierung in den erfassten Gebieten erreichen wollen. Es erfolgt also gerade keine Übernahme der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, sondern die Schweiz übernimmt (nur) die Verpflichtung, ihre Gesetzgebung gleichwertig im Verhältnis zu den in den jeweiligen Anhängen bezeichneten gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten auszugestalten.

Eine Ausnahme stellt allerdings das Luftverkehrsabkommen dar: Hier ist die Schweiz im Ergebnis integriert mit der Folge, dass sie bestimmte gemeinschaftliche Rechtsakte als solche übernehmen und bestimmte Urteile des EuGH als für sich verbindlich anerkennen muss.

- *Gemischte Ausschüsse*: Zentrale Organe der Abkommen sind - entsprechend dem traditionellen völkerrechtlichen Ansatz - die gemischten Ausschüsse; ihnen obliegt insbesondere die Wahrung der korrekten Anwendung der Verträge, die Beilegung von Streitigkeiten, die Anwendung der Schutzklauseln im gegenseitigen Einvernehmen und - in den vertraglich vorgesehenen Fällen - die Entscheidung über gewisse Modifikationen der Anhänge¹¹.

III. Das bilaterale Landverkehrsabkommen und seine Implikationen

¹⁰ S. z.B. Art. 25 des Abkommens Freier Personenverkehr, Art. 36 des Luftverkehrsabkommens, Art. 58 des Landverkehrsabkommens.

¹¹ Vgl. etwa Art. 14 Abkommen Freier Personenverkehr, Art. 21 Luftverkehrsabkommen, Art. 51 Landverkehrsabkommen, Art. 6 Agrarabkommen.

Im folgenden soll nun im einzelnen der Aussagegehalt des Landverkehrsabkommens analysiert werden (3.), dies auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Tragweite der Alpeninitiative (2.). Ausgangspunkt hierfür ist die kurze Erinnerung an die Interessengegensätze der Schweiz und der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten in diesem Bereich (1.).

1. Vorbemerkung: zu den Interessengegensätzen zwischen der EU und der Schweiz

Die Problematik des Vertragsabschlusses im Bereich des Landverkehrs ist auch und gerade vor dem Hintergrund der Interessengegensätze zwischen der Schweiz und der EU in diesem Bereich zu sehen, die in diesem Rahmen allerdings nur angedeutet werden sollen¹²: Während die Schweiz aus offensichtlichen Gründen an einer Verringerung des Transportvolumens über die Alpen interessiert ist, steht für die EU die möglichst ungehinderte Durchfahrt durch die Schweiz im Hinblick auf den freien Warenverkehr, die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und angesichts der relativ kurzen Distanz im Vordergrund¹³. Am Rande sei hier zudem erwähnt, dass sich die Schwerpunktsetzung der schweizerischen von derjenigen der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik erheblich unterscheidet¹⁴, dies insbesondere im Hinblick auf die in der Schweiz angestrebte Begrenzung des Verkehrswachstums und den "modal split" - also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger. Diese konzeptionellen Unterschiede und Divergenzen in den Zielsetzungen äussern sich etwa darin, dass der Anteil des auf der Schiene transportierten Gütervolumens in der Schweiz ungleich höher ist als in der Union¹⁵.

Im übrigen sind die ebenfalls eine grosse Rolle spielenden Interessen einzelner Mitgliedstaaten zu erwähnen: Frankreich und Österreich wollten unbedingt den "Umwegverkehr" - d.h. das Verkehrsaufkommen, das sich wegen der 28t-Limite statt den kürzesten Weg durch die Schweiz zu nehmen, über Frankreich und Österreich verlagert - wieder "rückverlagern", und Deutschland sowie insbesondere auch Italien waren im Hinblick auf eine Verbilligung der Transporte an einer möglichst wenig kostspieligen Lösung interessiert.

¹² Vgl. hierzu etwa *Karine Siegwart/Reto Gruber/Michael Beusch*, Stand und Perspektiven der Umsetzung des Alpenschutz-Artikels (Art. 36^{sexies} BV) unter besonderer Berücksichtigung der Raum- und Umweltplanung, AJP 1998, 1033 (1034 f.); s. auch *Astrid Epiney*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, 1996, 12 ff.

¹³ Zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union, 1997, 81 ff.

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlich *Stefan Scherler*, Strukturunterschiede der schweizerischen und der europäischen Verkehrsrechtsordnung, 1995, 5 ff., 57 ff.

¹⁵ In der EU beträgt der Anteil des auf der Strasse transportierten Gütervolumens 84 %, in der Schweiz hingegen 56 % (für das Jahr 1992). Vgl. Verkehr und Verkehrspolitik in Europa, GVF-Auftrag Nr. 269, Zürich 1996 (EDMZ 801.563d), 41.

Sieht man nun diese Gegensätze im Zusammenhang mit dem "Paketcharakter" aller sieben Verhandlungsdossiers, so wird deutlich, wie schwierig es hier war, eine für alle Seiten ausgewogene Lösung zu finden. Am Rande sei dazu noch bemerkt, dass die Schweiz im Gefolge der Annahme der Alpeninitiative natürlich auch innenpolitisch und aus verfassungsrechtlicher Sicht gewisse Vorgaben einzuhalten hat.

2. Die Vorgaben der Alpeninitiative

Der rechtliche Rahmen der bilateralen Verhandlungen wurde insbesondere durch die Alpeninitiative abgesteckt. Diese sollte durch das auszuhandelnde Abkommen - ggf. in Verbindung mit den "flankierenden Massnahmen" - beachtet werden. Insofern drängt sich im folgenden eine kurze Erinnerung an die der Initiative zu entnehmenden Vorgaben auf.

Ausgangspunkt bildet der in Abs. 1 enthaltene *allgemeine Handlungsauftrag*, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und dabei die Belastungen auf ein Mass zu reduzieren, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensraum nicht schädlich ist. Aufgrund seiner "hybriden Struktur" als *Kompetenz- und Programmnorm*¹⁶ kann Abs. 1 zwar nicht unmittelbar angewandt werden; doch sind der Bestimmung gleichwohl wichtige konzeptionelle Grundaussagen für eine nachfolgende Konkretisierung durch den Gesetzgeber zu entnehmen. Bemerkenswert ist zum einen, dass vom Anwendungsbereich des Schutzauftrages sowohl der Personen- als auch der Gütertransitverkehr erfasst werden, und zwar unabhängig davon, durch welchen Verkehrsträger diese abgewickelt werden. Zum andern sticht die implizite Bezugnahme auf das "Konzept der sensiblen Regionen" hervor¹⁷, wird doch der allgemeine ökologische Schutzauftrag von Art. 74 nBV insoweit weiter ausdifferenziert, als im (besonders sensiblen) Alpenraum eben besondere Schutzanstrengungen zu treffen sind¹⁸.

Die dem Bundesgesetzgeber durch die angesprochene allgemeine Zielsetzung eingeräumte weitgespannte Gestaltungsfreiheit wird sodann auf operationeller Ebene insoweit eingeschränkt, als zwei bestimmte Unter- bzw. Teilziele durch konkrete Massnahmen zu verwirklichen sind¹⁹:

- Zum einen enthält Art. 84 Abs. 3 nBV ein grundsätzliches Verbot der Erhöhung der Transitstrassenkapazität im Alpengebiet. Ausnahmen sind nur soweit zulässig, als es

¹⁶ Dazu *Martin Lendi*, in: Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René Rhinow/Dietrich Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Loseblattsammlung, Art. 36^{sexies} BV, Rdnr. 19 ff.; *Michael Beusch*, Lenkungsmassnahmen im Strassenverkehr, Eine rechtliche Beurteilung der Möglichkeiten zur Internalisierung externer Umweltkosten, Zürich 1999, 130.

¹⁷ Dies ergibt sich namentlich mit Blick auf die Grundnorm des Umweltschutzes, Art. 24^{septies} BV, Art. 74 nBV.

¹⁸ *Sieewart/Gruber/Beusch* (Fn. 11), 1033; vgl. auch *Lendi* (Fn. 15), Rdnr. 25.

¹⁹ Ohne dass damit darüber hinausgehende Regelungen und Konzepte zum Schutze des alpinen Lebensraumes prinzipiell ausgeschlossen wären.

sich um Umfahrungsstrassen zur Entlastung vom Durchgangsverkehr handelt.

Dieses Gebot, das neben dem Güter- auch den Personenverkehr tangiert, wurde bereits sehr früh durch das STVG²⁰ konkretisiert. Das Gesetz definiert den Begriff der "Transitstrasse im Alpengebiet" auf der Grundlage eines streckenbezogenen Ansatzes. Nach Art. 2 STVG sind - in abschliessender Aufzählung - vier Strassenabschnitte als Transitstrassen benannt²¹, mit der Folge, dass nur diese Strecken vom Plafonierungsgebot der Transitzkapazität²² betroffen sind. Im übrigen zählt das Gesetz beispielhaft auf, welche Massnahmen als kapazitätserhöhend angesehen werden, wobei der Umbau bestehender Strassenstücke immer dann zulässig sein soll, wenn dies primär im Interesse der Substanzerhaltung oder der verbesserten Verkehrssicherheit liegt²³.

- Zum anderen - und das ist das Herzstück des Alpenschutzartikels - sind die durch den alpenquerenden Strassentransitverkehr indizierten Umweltprobleme gemäss Abs. 2 durch eine Umlagerung des Strassengüterverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene anzugehen, wobei dies innert zehn Jahren zu geschehen hat²⁴. Die genaue rechtliche Tragweite dieser Bestimmung blieb vorerst undurchsichtig. V.a. seitens der EU wurde vorgebracht, die Umsetzung von Art. 84 Abs.2 nBV stelle einen klaren Rechtsbruch dar, weil ein Schienenbenutzungszwang namentlich den im TransitV²⁵ verankerten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der freien Verkehrsmittelwahl widerspreche. Nun könnte die die Alpeninitiative ihrem Wortlaut nach tatsächlich in Konflikt mit dem Diskriminierungsverbot geraten: Die Verpflichtung, den "alpenquerenden Gütertransitverkehr" von Grenze zu Grenze auf der Schiene zu befördern, trifft in erster Linie ausländische Transporteure, so dass hier eine materielle Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorliegen könnte²⁶. Allerdings kann dieser Bestimmung unter Zugrundelegung einer auch und gerade *völkerrechtskonformen Auslegung* im Ergebnis kein absolutes Fahrverbot für den Gütertransitverkehr auf der Strasse entnommen werden²⁷. Art. 84 Abs. 2 nBV enthält gerade keine konditionale Verhaltensnorm, sondern ist vielmehr final zu verstehen. Es handelt sich m.a.W. um eine *Ergebnispflicht mit verbindlichem Zeithorizont*, wobei die Wahl der geeigneten Mittel zur Erreichung des anvisierten Zieles dem

²⁰ Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet vom 17. Juni 1994 (STVG, SR 725.14).

²¹ Nämlich die Route über den San Bernadino, den Gotthard, den Simplon und den Grosse St. Bernhard.

²² Art. 3 Abs. 1 STVG wiederholt nur, was in Art. 84 Abs. 3 nBV bereits angeordnet ist.

²³ Art. 3 Abs. 2 und 3 STVG. Das Gesetz differenziert demnach grundsätzlich zwischen drei Grundkostellationen, nämlich zwischen dem verbotenen Neu- und Ausbau von Strassenstücken sowie dem ausnahmsweise zulässigen Umbau bestehender Trassen, was denn auch als durchaus sachgerecht erscheint.

²⁴ Art. 84 i.V.m. Art. 196 Ziff. 1 nBV.

²⁵ Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güterverkehr auf Strassen und Schiene (SR. 0.740.71). Zu Inhalt und Entstehungsgeschichte *Wolfgang Kahl*, *Der Alpen transit vor einer grundlegenden Neuorientierung*, *EuZW* 1992, 538 ff.; *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 171 ff.

²⁶ Dieser Befund hat im Ergebnis auch dazu geführt, dass sich der Bundesrat für die Einbeziehung des alpenquerenden Import-, Export- und Binnenverkehr in das Umlagerungskonzept ausgesprochen hat, allerdings eben nur in dem Ausmass des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf der Strasse, vgl. *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 188 f.

²⁷ Eingehend hierzu *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 187 ff.; zum Verhältnis der Alpeninitiative zum TransitV vgl. auch die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 9. August 1994, VPB 1995 II 217 ff.

gesetzgeberischen Gestaltungsermessen überlassen bleibt. Damit rücken auch Instrumente zur indirekten Verhaltenssteuerung (also etwa Lenkungsmaßnahmen wie leistungsabhängige Strassenbenutzungsgebühren) in das Blickfeld eines möglichen Umsetzungsszenarios²⁸. Dass Lenkungsmaßnahmen allerdings von vornherein nur eine beschränkte Steuerungsleistung erwarten lassen, ist im Rahmen von Art. 84 Abs. 2 nBV gleichwohl zu berücksichtigen. Etwaige Einbrüche im Zielerreichungsgrad sind durch den Einsatz geeigneter flankierender Massnahmen wieder auszugleichen.

Massgebliche Bedeutung kommt vor diesem Hintergrund der Frage zu, in welchem Umfang Art. 84 Abs. 2 nBV eine Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene verlangt. Der (lapidare) Wortlaut der Bestimmung, wonach der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgt, scheint (auf den ersten Blick) eine klare Aussage zu enthalten: Sämtlicher Güterverkehr muss, soweit er alpenquerend ist und von Grenze zu Grenze erfolgt, auf die Bahn. Diese absolute Vorgabe erfährt allerdings eine gewisse Relativierung. Zum einen legen bereits die systematischen Bezüge zu Abs. 1 die Auffassung nahe, dass der Gütertransitverkehr nur, aber immerhin, in dem Umfang auf die Schiene zu verlagern ist, als die Umweltimplikationen des Transitverkehrs insgesamt eine für Mensch und Umwelt schädliche Schwelle überschreiten (*qualitative Begrenzung*)²⁹. Zum anderen unterliegt die Umlagerungspflicht - dem Verständnis des Bundesrates zufolge - auch einer *quantitativen Begrenzung*. Nach dem sog. Verrechnungsmodell³⁰ muss eine Verlagerung des Strassengüterverkehrs auf die Schiene (mindestens) im Ausmass des Transitverkehrs, der von Grenze zu Grenze abgewickelt wird, erfolgen. Als Basisgrösse wird dabei auf das derzeitige Transitverkehrsvolumen zurückgegriffen, was einem Verkehrsaufkommen von rund 650'000 Fahrzeugen pro Jahr entspricht³¹.

²⁸ *Beusch* (Fn. 16), 129; *Lendi* (Fn. 16), Rdnr. 21, 48; *Siegwart/Gruber/Beusch* (Fn. 12), 1038 f.; vgl. auch *Paul Richli*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit von Strassenbenutzungsabgaben zur Verlagerung des Schwerverkehrs, erstattet im Auftrag des Dienstes für Gesamtverkehrsfragen des EVED, Basel 1994, 23 ff. Damit kann namentlich dem Grundsatz der freien Verkehrsmittelwahl Rechnung getragen werden. Zur Problematik dieses Grundsatzes aber aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 50 ff.

²⁹ Damit sollen allerdings die Schwierigkeiten nicht verneint werden, die bei der konkreten Bestimmung der Schädlichkeitsschwelle auftreten.

³⁰ Vgl. Integrationsbüro EVD/EDA, Schweiz - Europäische Union, Bilaterale sektorielle Verhandlungen, Fact sheets, Spezialausgabe II, Bern 1997, 22.

³¹ An dieser Stelle ist allerdings anzumerken, dass eine Bezugnahme auf eine konstant bleibende Referenzgrösse mit den Zielvorgaben von Art. 84 Abs. 2 nBV unvereinbar ist, lassen doch die gegenwärtigen Prognosen einen weiteren Anstieg des Güterverkehrsvolumens und damit der Umwelteinwirkungen erwarten. Ein dynamisches Verständnis, d.h. eine periodische Berücksichtigung von etwaigen Verkehrszuwächsen, stünde im übrigen auch eher im Einklang mit dem in Art. 73 nBV enthaltenen Nachhaltigkeitsgrundsatz. Demgegenüber ist *Max Friedli*, Allgemeine Verkehrspolitik: Bausteine für eine zukunftsorientierte kohärente Verkehrspolitik, in: Die Wirtschaftspolitik, Heft 8/96, 10 (17), der Auffassung dass die sich aus dem Alpenschutzartikel ergebenden Vorgaben dadurch vollumfänglich erfüllt werden können.

3. Das Landverkehrsabkommen

Im folgenden soll nun der inhaltlichen Tragweite des Landverkehrsabkommens im einzelnen nachgegangen werden. Der Schwerpunkt wird auf einigen, aus umweltpolitischer und -rechtlicher Sicht besonders problematischen Aspekten liegen (b), während die übrigen Teile des Abkommens nur im Überblick dargestellt werden (a).

a) Überblick

Das Landverkehrsabkommen gliedert sich insgesamt in fünf Titel. Von Bedeutung sind darüber hinaus noch die Anhänge, die einige Präzisierungen der einzelnen Artikel des Abkommens enthalten, so etwa in bezug auf die anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen oder im Hinblick auf die genaue Höhe der Abgaben.

Titel I enthält die *allgemeinen Bestimmungen*. Neben einigen Begriffsdefinitionen und der Eingrenzung des Anwendungsbereichs des Abkommens sind hier insbesondere zwei Grundsätze von Interesse:

- Art. 1 Abs. 3 Landverkehrsabkommen (LVA) schreibt den Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* fest. Damit verpflichtet sich also die Schweiz, im Anwendungsbereich des Abkommens keine Massnahmen zu treffen, die formell oder materiell Transporteure aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen.
- Weiterhin ist auf die Verankerung des Grundsatzes der *freien Wahl des Verkehrsmittels* hinzuweisen (Art. 1 Abs. 2 LVA). Dieser wird jedoch nicht als solcher für verbindlich erklärt, sondern es wird (nur, aber immerhin) betont, dass sich die vertraglichen Bestimmungen und ihre Anwendung an diesem Grundsatz auszurichten haben. Damit dürfte ihm auslegungsleitender Charakter zukommen. Immerhin sei an dieser Stelle bemerkt, dass ein solcher Grundsatz weder im EG-Vertrag eine Stütze findet, noch mit den umweltpolitischen Vorgaben des EG-Vertrages in Einklang stehen dürfte³², ignoriert er doch völlig die aus umweltpolitischer Sicht unterschiedlichen Implikationen der verschiedenen Verkehrsträger.

Titel II (Art. 5 ff. LVA) betrifft die *Harmonisierung von Gewichtslimiten und Normen*. In materieller Hinsicht werden hier der Zugang zu dem Beruf des Transportunternehmers³³, gewisse soziale Bestimmungen (insbesondere Fahr- und Ruhezeiten)³⁴ sowie einige technische Regelungen (z.B. Fahrzeugkontrolle, Abmessungen)³⁵ erfasst. Festgeschrieben wird aber auch die grundsätzliche Aufrechterhaltung des Nachtfahrverbots (Art. 15 LVA). Von besonderer Bedeutung dürfte hier die schrittweise Heraufsetzung der Gewichtslimite von

³² Vgl. im einzelnen hierzu *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 50 ff.

³³ Art. 5 i.V.m. mit Anhang 1, Sektion 1 LVA.

³⁴ Art. 6 i.V.m. mit Anhang 1, Sektion 2 LVA.

³⁵ Art. 7 i.V.m. Anhang 1, Sektion 3 LVA.

jetzt 28t auf 40t im Jahr 2005 sowie die damit in Zusammenhang stehenden erlaubten Gebühren und die Kontingente für 40ter sein. Diese Regelungen sind noch im einzelnen zu analysieren³⁶.

Der *Zugang zum Schienennetz und Anforderungen an die Bahngesellschaften* ist Gegenstand von *Titel III* (Art. 23 ff. LVA).

Unter der Bezeichnung *Koordinierte Verkehrspolitik* werden im *Titel IV* (Art. 30 ff. LVA) eine Reihe von Gebieten berührt:

- Die (Maximal-) Höhe der Strassenbenutzungsgebühren in der Schweiz wird verbindlich festgelegt. Die Gemeinschaft ihrerseits verpflichtet sich, ein Abgabensystem zu entwickeln, das sich an den Infrastrukturkosten orientiert und auf dem Verursacherprinzip fusst. Die Offenheit dieser Formulierung dürfte den Schluss nahelegen, dass dieser Bestimmung kaum präzisierbare und damit durchsetzbare Verpflichtungen der Gemeinschaft entnommen werden können.
- Bekräftigt wird die Verpflichtung der Schweiz zum Bau der NEAT und diejenige der EG, den Nord- und Südzulauf zur NEAT sicherzustellen³⁷.
- Anzahl und Preise der Leerfahrten (die keine LSVA bezahlen) werden festgelegt.
- Die Vertragsparteien verpflichten sich zu einigen Begleitmassnahmen, wie etwa die erleichterte Grenzabfertigung³⁸.
- Schutzbestimmungen sollen die Bewältigung verschiedener Krisensituationen ermöglichen.

Diese Bestimmungen werden noch einer eingehenderen Betrachtung und Bewertung unterzogen³⁹.

Die im *Titel V* enthaltenen *Schlussbestimmungen* (Art. 49 ff. LVA) regeln einige bereichsübergreifende Fragen, so etwa das Vorgehen bei Streitigkeiten, die Geltungsdauer des Abkommens, die Frage der Weiterentwicklung des Rechts oder die Überwachung der Einhaltung des Abkommens. Bezeichnend ist hier - ganz in der völkerrechtlichen "Tradition" des Abkommens - die entscheidende Rolle des Gemischten Ausschusses.

b) Insbesondere: Gewichtslimiten, Kontingente und Abgaben

Verkehrs- und umweltpolitisch besonders interessant sind die dem Abkommen zu entnehmenden Regelungen in bezug auf die schrittweise Heraufsetzung der Gewichtslimite von 28t auf 40t, die Höhe der zulässigen Abgaben sowie die verschiedenen Übergangsregelungen, insbesondere die Kontingente⁴⁰.

³⁶ Unten III.3.b).

³⁷ Vgl. dazu Art. 4 ff. i.V.m. Anhang II TransitV.

³⁸ Art. 43 ff. LVA.

³⁹ Unten III.3.b), 4.

⁴⁰ Die diesbezüglichen Bestimmungen finden sich in den Teilen II und IV des Abkommens.

Die dem LVA zugrundeliegende materielle Ordnung des Strassentransitverkehrs basiert im wesentlichen auf zwei Schlüsselgrössen: der Heraufsetzung des zulässigen Gesamtgewichts für Lkws⁴¹ einerseits und der Einführung bzw. der Erhöhung von Strassenbenutzungsgebühren andererseits. Eine Verknüpfung dieser beiden Grössen geschieht dabei insoweit, als die Anpassung der Gewichtslimite an das EU-Niveau zwingend mit der Erhebung entsprechend erhöhter Abgaben einhergeht⁴². Das Abgabenregime selbst hat namentlich den in Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 LVA niedergelegten Grundsätzen zu genügen⁴³. Die derzeitigen Rahmenbedingungen⁴⁴, die grösstenteils noch auf den TransitV von 1992 zurückgehen, sollen danach in einem *zweistufigen Prozess* modifiziert werden⁴⁵:

- In einer *ersten Phase (Übergangsregelung)*, die vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 läuft, wird das zulässige Gesamtgewicht von in der Schweiz zirkulierenden Lkws generell auf 34 t erhöht⁴⁶. Im Gegenzug können die Lastzüge nach Massgabe ihrer Umweltverträglichkeit⁴⁷ einem Gebührensystem unterworfen werden, wobei die zulässigen Höchstsätze in Art. 40 Abs. 3a LVA jeweils in Form eines "gewichteten Durchschnittspreises" festgelegt sind⁴⁸. Dieses Vorgehen gestattet nämlich eine angemessene Differenzierung der Abgaben nach dem tatsächlichen Gesamtgewicht bzw. der effektiv zurückgelegten Wegstrecke⁴⁹.

Diese Grundsatzregelung erfahren in dieser Phase allerdings gewichtige *Durchbrechungen*: Zum einen räumt Art. 8 i.V.m. Anhang II LVA - in Abweichung zu der in diesem Zeitpunkt gültigen Gewichtslimite von 34 t - der Gemeinschaft und der Schweiz je ein "grosszügig" bemessenes *jährliches Sonderkontingent zugunsten von 40-t-Fahrzeugen* für Fahrten in oder durch die Schweiz ein, die dann wiederum nur zu einem verminderten LSVA-Satz besteuert werden dürfen⁵⁰. Zum anderen besteht für

⁴¹ Vom Abkommen erfasst werden alle Fahrzeuge, deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 12t ausmacht, Art. 38 Abs. 5 LVA. Allerdings ist es den Vertragsparteien unbenommen, auch für Fahrzeuge unter 12t entsprechende Massnahmen vorzusehen. Damit bewahrt sich die Schweiz die Möglichkeit, ggf. auch den Privatverkehr einem der LSVA entsprechenden Abgabensystem zu unterwerfen, was auch dem Tenor von Art. 84 Abs.1 nBV entspricht.

⁴² Art. 7 Abs. 4 LVA.

⁴³ Zu erwähnen sind insbesondere die Prinzipien der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, der proportionalen Kostenanlastung (entsprechend Gewicht, Fahrtleistung und Schadstoffausstoss) und der Transparenz der Abgabensysteme.

⁴⁴ 28-t-Gewichtslimite und Bewilligungssystem für Transporte mit 40-t-Fahrzeugen (Überlaufsystem); Pauschale Schwerverkehrsabgabe.

⁴⁵ Art. 49 Abs. 3 LVA. Vgl. im übrigen den Überblick über die Abkommensregelungen in: *Integrationsbüro EDA/EVD*, Schweiz - Europäische Union, Facts Sheets, Bern 1999, 26 f.

⁴⁶ Art. 7 Abs. 3 Uabs. 1 LVA.

⁴⁷ Massgebend sind hierbei die in der EU geltenden Emmissionskategorien (EURO 0, I und II).

⁴⁸ Die maximalen Abgabensätze für 34-Töner betragen 145 SFr (EURO II), 172 SFr (EURO I) und 205 SFr (EURO 0). Als Referenzstrecke dient dabei die 300 km lange Strecke von Basel nach Chiasso. Zur Ermittlung der gewichteten Durchschnitte vgl. Art. 40 Abs. 6 LVA.

⁴⁹ Vgl. dazu Anhang X LVA.

⁵⁰ Ab Inkrafttreten des Abkommens bis zum 31. Dezember 2000 verfügt die EG über ein Kontingent von 250'000 Fahrten, die zu 180 SFr. (für eine einfache Transitfahrt) bzw. zu 70 SFr. (für die Hin- und Rückfahrt im Import-/Exportverkehr) pauschal belastet werden. Für die Jahre 2001/2 wird das Kontingent auf jährlich 300'000 Fahrten aufgestockt, wobei dann pro Fahrt - je nach Verschmutzungsgrad der Fahrzeuge - ein gewichteter Durchschnittspreis von 252, 211 bzw. 178 SFr. zu

Leicht- und Leerfahrten ebenfalls eine spezielle Übergangsregelung. Gemäss Art. 40 Abs. 3b LVA darf die Gemeinschaft für Fahrzeuge, die ein Gesamtgewicht von maximal 28t nicht überschreiten, ein jährliches Kontingent von 220'000 Bewilligungen für sich in Anspruch nehmen, wobei für diese Fahrten eine Pauschalabgabe in allerdings nur geringer Höhe erhoben wird⁵¹.

- Das *endgültige Vertragsregime* tritt sodann *in einer zweiten Phase* ab dem 1. Januar 2005 in Kraft⁵². Ab diesem Zeitpunkt sind 40-t-Fahrzeuge in der Schweiz vollumfänglich zuzulassen. Jede Art von Kontingentierungs- oder Bewilligungssystemen für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von maximal 40t ist fortan unzulässig⁵³. Gleichzeitig dürfen allerdings auch die Gebührensätze wieder heraufgesetzt werden. Hinsichtlich der zulässigen Höchstgrenze der Abgaben sind dem Abkommen auch hier konkrete Vorgaben zu entnehmen. Gemäss Art. 40 Abs. 4 LVA darf die durchschnittliche Abgabenhöhe für die Referenzstrecke Basel - Chiasso nicht mehr als 200 EURO und für die schmutzigste Lastwagenkategorie nicht mehr als 380 SFr betragen⁵⁴. Bei der Differenzierung der Abgabenhöhe hinsichtlich der verschiedenen Emissionskategorien ist zudem darauf zu achten, dass die Sätze für die verschiedenen Fahrzeugklassen nicht mehr als 15% auseinander liegen⁵⁵. Gemäss einer dem Abkommen beigefügten Erklärung will die Schweiz allerdings die volle Abgabenhöhe grundsätzlich erst ab Fertigstellung des ersten NEAT-Basistunnels am Lötschberg, auf jeden Fall aber ab dem 1. Januar 2008 anwenden. Bis dahin gelten wiederum verminderte Werte⁵⁶.

Die *Überprüfung der Gebührensätze* ist in einem Zweijahresrhythmus vorgesehen (Art. 42 LVA). Ab dem 1. Januar 2007 können die Gebühren an das Inflationsniveau des beiden Vorjahre angepasst werden⁵⁷. Darüber hinaus besteht ganz allgemein die Möglichkeit, im Rahmen des Gemischten Ausschusses eine Überprüfung der Abgabensätze zu beantragen. Massgebliche Bedeutung wird dabei namentlich der im Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Verteilung des Verkehrsvolumens auf die verschiedenen Alpenübergänge bzw. Verkehrsträger zukommen.

bezahlen ist. Für die Jahre 2003/4 schliesslich beträgt das Kontingent jährlich 400'000 Fahrten, wobei die entsprechenden Gebührensätze 300, 240 bzw. 210 SFr. betragen können.

⁵¹ Die Abgabenhöhe bewegt sich zwischen 50 SFr. pro Fahrt im Jahr 2000 und 80 SFr. im Jahr 2004. Sie wird jährlich um 10 SFr. heraufgesetzt. Die Einstufung des Transportgutes als "leicht" obliegt im übrigen dem Gemischten Ausschuss.

⁵² Damit soll der TransitV von 1992 endgültig abgelöst werden, der am 22. Januar 2005 auslaufen wird.

⁵³ Sofern sie den übernommenen technischen Merkmalen des einschlägigen EU-Rechts entsprechen, Art. 8 Abs. 6 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Anhang I, Abschnitt 3 LVA.

⁵⁴ Die endgültige Umrechnung in SFr erfolgt auf der Basis des durchschnittlichen Wechselkurses der der Unterzeichnung unmittelbar vorangehenden 9 Monate, wobei mindestens 325, höchstens 330 SFr verlangt werden dürfen. In diesem Rahmen kann ein Abgabenteil auch als Entgelt für die Benutzung bestimmter Transitstrecken durch die Alpen ausgestaltet sein, wobei dieser Anteil nicht mehr als 15% der gesamten Abgabenhöhe betragen darf. Entsprechend dem ursprünglichen Konzept des Bundesrates bleibt der Schweiz - wenn auch in engen Grenzen - Raum für die Einführung der streckenabhängigen Alpentransitgebühr (ATA).

⁵⁵ Art. 40 Abs. 2 LVA.

⁵⁶ Im Durchschnitt sollen 180 EURO bzw. 297 SFr., maximal (für Fahrzeuge der Kategorie Euro 0) 212 EURO bzw. 350 SFr. verlangt werden.

⁵⁷ Die Inflationsrate zwischen der Unterzeichnung des Abkommens und dem 1. Januar 2004 kann hingegen nur berücksichtigt werden, soweit sie im Durchschnitt die 2%-Marke übersteigt.

Aufgrund der mit Blick auf die anzustrebende Umlagerung insgesamt doch sehr niedrig ausgefallenen Höchstsätze der LSWA wächst grundsätzlich die Bedeutung der im Abkommen vorgesehenen *Schutzklauseln*, die unter bestimmten Voraussetzungen ein ausnahmsweises Abweichen von der vertraglich vereinbarten Transitverkehrsordnung ermöglichen. Drei Fallkonstellationen sind hierbei zu unterscheiden:

- *Einseitige Schutzmassnahmen*. Als wichtigste Ausnahmeregelung sticht zunächst Art. 46 LVA hervor. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung ist die Schweiz⁵⁸ im Falle eines nur unbefriedigenden Umlagerungsergebnisses befugt⁵⁹, einen Schutzmechanismus in Gang zu setzen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnangebots durch eine Erhöhung der in Art. 40 LVA vorgesehenen Steuersätze auf den Strassentransitverkehr zu verbessern. Der durch die Schutzklausel gewährte Spielraum gestaltet sich allerdings denkbar eng, ist doch die Ingangsetzung dieses Korrekturmechanismus' an eine ganze Reihe von normativ teilweise recht undeutlich gefassten Bedingungen geknüpft:
Erstens müssen die bestehenden *Schienenkapazitäten während* eines Zeitraumes von *10 Wochen zu weniger als 66% ausgelastet* sein⁶⁰, wobei das entsprechende Bahnangebot (inklusive des kombinierten Verkehrs) zudem den in Art. 36 i.V.m. Anhang IX LVA festgelegten *Qualitätskriterien* zu entsprechen hat. Dies ist nur dann der Fall, wenn der Durchschnittspreis einer Schienenbeförderung die Kosten⁶¹ für ein 40-t-Fahrzeug auf einer Referenzstrecke von 300 km nicht übersteigen. Zudem muss die Schweiz den ihr in Art. 36 Abs. 3 aufgegebenen Förderpflichten zugunsten eines konkurrenzfähigen Bahnangebots nachgekommen sein, wobei es schliesslich auf einen Vergleich zwischen den Beförderungsmodalitäten der Schiene und der der Strassen ankommen soll⁶². Insgesamt betrachtet bleiben diese Kriterien allerdings recht vage und wertausfüllungsbedürftig und insoweit auch konfliktanfällig.
Zweitens darf die *Abgabenhöhe* nur soweit als unbedingt erforderlich nach oben angepasst werden, *maximal um 12,5%*. Offen bleibt hier allerdings, ab wann die Erforderlichkeit der zu treffenden Schutzmassnahmen als nicht mehr gegeben zu betrachten ist.
Drittens ist die *Wirkungsdauer* der geplanten Schutzmassnahmen von vornherein auf *längstens 6 Monate beschränkt*, wobei allerdings eine einmalige

⁵⁸ Mutatis mutandis gilt die Regelung auch für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, Art. 46 Abs. 2 LVA. Im Ergebnis bedeutet dies, dass in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft (z.B. in Österreich) eine Erhöhung der Strassenbenutzungsgebühren künftig nur noch zulässig sein wird, wenn im entsprechenden Mitgliedstaat für ein leistungsfähiges alpenquerendes Schienenangebot gesorgt ist.

⁵⁹ Dabei besteht diese Befugnis erst nach Ablauf der Übergangsphase, also ab dem 1. Januar 2005.

⁶⁰ Unklar bleibt allerdings, ob die entsprechende Situation 10 Wochen lang ununterbrochen andauern muss oder ob verschiedene Zeiträume aufgerechnet werden dürfen.

⁶¹ Abgabenhöhe plus variable Kosten.

⁶² Abgestellt wird dabei namentlich auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Nachfrager, etwa hinsichtlich der Fahrpläne und Beförderungszeiten, der Reservationsmöglichkeiten, der Beförderungsgarantien etc. Vgl. Anhang IX Ziff. 3.

Verlängerungsmöglichkeit von nochmals maximal 6 Monaten besteht⁶³. Je nachdem, ob die Schutzklausel für weniger oder mehr als 6 Monate in Anspruch genommen worden ist, ist allerdings eine *Sperrfrist* von einem bzw. eineinhalb Jahren einzuhalten, bevor neue Massnahmen im Sinne von Art. 46 Abs. 1 getroffen werden können. Insgesamt darf die Schutzklausel nicht mehr als zweimal innerhalb von 5 Jahren angerufen werden⁶⁴. Die Einführung einer abweichenden Regelung hinsichtlich der genannten Fristen bleibt zwar möglich, bedarf aber des Konsenses im Gemischten Ausschuss.

Die Erhöhung der Strassenfiskalität ist schliesslich viertens an ein besonderes *Kontrollverfahren* geknüpft. Die Einleitung des Schutzmechanismus' erfolgt gemäss Art. 46 Abs. 4 LVA durch eine förmliche Absichtserklärung zuhanden der im Gemischten Ausschuss vertretenen Vertragspartner. Unter Vorbehalt eines gegenteiligen Beschlusses des Ausschusses können konkrete Schutzmassnahmen frühestens nach Ablauf einer 30-tägigen Frist ergriffen werden, wobei diese mit der Notifikation zu laufen beginnt.

- *Gemeinsame Schutzmassnahmen*. Gemäss Art. 47 LVA können die Vertragsparteien - im Rahmen des Gemischten Ausschusses - einvernehmlich geeignete Massnahmen beschliessen, um eine gravierende Störung des Verkehrsflusses zu beheben. In Abs. 1 und 2 wird hierfür ein beschleunigtes Verfahren bereitgestellt. Als mögliche Massnahmen kommen sowohl fiskalische als auch nicht fiskalische Massnahmen in Betracht. Diese sind allerdings hinsichtlich ihrer Geltungsdauer und ihres Anwendungsbereiches auf das für die Wiederherstellung der normalen Lage unverzichtbare Mass zu beschränken⁶⁵. Obwohl die Definition konkreter Massnahmen dem Gemischten Ausschuss überantwortet ist, dürften ökologische Effekte (wenn überhaupt) nur indirekt zu erzielen sein, nämlich dann, wenn die Massnahmen gleichzeitig zur Behebung von Verkehrsflussstörungen dienen.
- *Krisenfall*. Schliesslich ist dem LVA eine Regelung für den Fall zu entnehmen, dass durch das Einwirken von höherer Gewalt (z.B. in Form einer Naturkatastrophe) der alpenquerende Verkehr schwer beeinträchtigt wird⁶⁶. In diesem Fall haben die Vertragsparteien in gegenseitiger Abstimmung alle zweckmässigen und möglichen Behebungsmassnahmen zu ergreifen, wobei dem Transport der leicht empfindlichen Güter Priorität zukommen soll. Präzisere Vorgaben, etwa wie die Verkehrsabwicklung sichergestellt werden soll, sind der Bestimmung nicht zu entnehmen. Denkbar sind namentlich Massnahmen zur kurzfristigen Begrenzung oder Umleitung der alpenquerenden Verkehrsströme auf andere Verkehrsachsen, ggf. auch eine befristete Einschränkung des Nachtfahrverbotes⁶⁷ auf noch offenen Transitkorridoren. Eine

⁶³ Art. 46 Abs. 3a LVA.

⁶⁴ Art. 46 Abs. 3b LVA.

⁶⁵ Art. 47 Ziff. 3 LVA.

⁶⁶ Art. 48 LVA. Die Bestimmung entspricht Art. 9 TransitV.

⁶⁷ Art. 15 LVA.

Pflicht, den Strassengütertransitverkehr bei einer schweren Störung des Eisenbahnverkehrs fiskalisch zu entlasten, ist allerdings aus der Bestimmung nicht abzuleiten.

4. Bewertung

a) Die umweltpolitischen Prinzipien als Ausgangspunkt

Ansatzpunkt und "Raster" für eine Bewertung des Landverkehrsabkommens aus umweltpolitischer und -rechtlicher Sicht - die folgende Bewertung beschränkt sich auf diese Aspekte - sind notwendigerweise die umweltpolitischen Handlungsprinzipien: Diese sind in der Europäischen Union und der Schweiz weitgehend parallel ausgestaltet⁶⁸; dies gilt im Ergebnis auch für die in Art. 6 EGV formulierte sog. "Querschnittsklausel", deren Grundgedanke darin zu sehen ist, dass ein effektiver Umweltschutz nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass seine Belange in den anderen Politiken berücksichtigt werden. Im einzelnen sind in bezug auf die Verkehrspolitik in erster Linie das Vorsorgeprinzip, das Ursprungsprinzip und das Verursacherprinzip von Bedeutung. Diese Grundsätze sind in der Europäischen Union schon im Gefolge ihrer vertraglichen Verankerung verbindlich⁶⁹; in der Schweiz finden sie sich zum grossen Teil in einfachem Gesetzesrecht⁷⁰.

Eine effektive Beachtung dieser Grundsätze impliziert, dass letztlich nur eine dauerhaft umweltverträgliche Verkehrspolitik den vertraglichen Vorgaben entsprechen kann. Im einzelnen können die verschiedenen Handlungsprinzipien für den spezifischen Bereich der Verkehrspolitik näher wie folgt konkretisiert werden:

- Nach dem *Ursprungsprinzip* ist Umweltbelastungen möglichst nah an ihrer Quelle zu begegnen. Daher ist grundsätzlich unmittelbar bei den Ursachen von Umweltbeeinträchtigungen und nicht erst bei ihren Auswirkungen anzusetzen. Für den Verkehrsbereich entfaltet dieses Prinzip insbesondere auf zwei Ebenen Auswirkungen: Einerseits ist darauf hinzuwirken, dass auf "umweltfeindliche" Verkehrsträger eher weniger zurückgegriffen wird, stellen sie doch die Quelle der Belastungen dar. Schon die *Wahl der Verkehrsträger* entfaltet nämlich grosse Rückwirkungen auf die Umweltqualität, so dass Gegenstand der gemeinschaftlichen Umweltpolitik auch eine

⁶⁸ Vgl. hierzu zusammenfassend *Astrid Epiney/Hanspeter Pfenninger/Reto Gruber*, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz, 1999, 25 ff.

⁶⁹ S. hierzu jetzt auch EuGH, Urteil 14.7.1998, Rs. C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl/S. & T. Srl.*, Slg. 1998, I-4301; EuGH Urteil vom 14.7.1998, Rs. C-341/95, *Gianni Bettati/Safety Hi-Tech Srl & T. Srl.*, Slg. 1998, I-4355. Zu beiden Urteilen und ihrer Bedeutung *Astrid Epiney*, Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien in Art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben?, NuR 1999, 181 ff.

⁷⁰ Hierzu *Epiney/Pfenninger/Gruber* (Fn. 69), 25 ff.

Förderung des einen gegenüber dem anderen Verkehrsträger sein kann bzw. muss. Insofern entbehrt der Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels nicht nur jeder rechtlichen Grundlage im Vertrag, sondern dürfte - zumindest in der oft angedeuteten Absolutheit - nicht mit diesen Vorgaben in Einklang stehen.

Andererseits aber kann auch die Nachfrage nach Transportkapazitäten gesteuert werden, liegt doch auch im Verkehr selbst eine Ursache von Umweltbelastungen. Dies impliziert auch eine Einbeziehung der Ursachen einer erhöhten Verkehrsnachfrage, also etwa der sich immer mehr ausweitenden Wirtschaftskreisläufe und der Siedlungs- und Produktionsformen. Damit ist auch das *Verkehrsaufkommen* selbst keine unantastbare und jedenfalls hinzunehmende Grösse. Denn die Verwirklichung insbesondere des freien Warenverkehrs und die damit verbundene Erhöhung des Verkehrsaufkommens führt an sich schon zu Umweltproblemen, so dass aufgrund der Querschnittsklausel auch hier Einschränkungen möglich bzw. geboten sind. Daher darf sich die Verkehrspolitik nicht in der administrativen Bewältigung des ständigen Wachstums und damit im wesentlichen in einer Infrastruktur(ausbau-)politik erschöpfen, sondern muss auch Konzepte zur Eindämmung des Verkehrsvolumens entwickeln. Hierzu gehört auch eine Verminderung der Verkehrs- und Transportentfernungen.

- Das *Verursacherprinzip* verlangt letztlich eine Internalisierung auch der sog. externen Kosten des Verkehrs, wie etwa Umweltbelastungen, aber auch Infrastruktur- und Sozialkosten. Diese Aufwendungen müssten in Anwendung dieses Grundsatzes von den Verkehrsteilnehmern selbst - und nicht von der Allgemeinheit - getragen werden. Die externen Kosten des Verkehrs sind nicht nur Infrastrukturkosten, sondern auch alle sonstigen Kosten, wie etwa Unfallkosten oder auch und gerade die auf Umweltbeeinträchtigungen zurückzuführenden Kosten. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die genaue Höhe dieser Kosten ggf. nur sehr schwer zu ermitteln ist.
- In Anwendung des *Vorsorge- und Vorbeugungsprinzips* sind umweltbezogene verkehrspolitische Massnahmen schon dann zu ergreifen, wenn sich Risiken für die Umweltqualität abzeichnen; nicht erforderlich ist insbesondere eine genaue Kenntnis der Ursache-Wirkung-Beziehungen. Zudem sind in diesem Rahmen auch die Anliegen nachfolgender Generationen zu berücksichtigen, so dass eine gemeinsame Verkehrspolitik auch eine nachhaltige Politik - oder besser, weil in eindeutiger Ausrichtung auf ökologische Elemente, eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung - sein muss, die sicherstellt, dass die Lebensgrundlagen künftiger Generationen aufrechterhalten werden.

b) Das Landverkehrsabkommen auf dem Prüfstand umweltpolitischer Erfordernisse

Versucht man nun vor diesem Hintergrund eine umweltrechtliche und -politische Bewertung des Landverkehrsabkommens, so sticht zunächst die grundsätzliche Philosophie des Abkommens in bezug auf die Frage des Gütertransitverkehrs⁷¹ ins Auge: Diese kann dahingehend - zugegebenermassen etwas plakativ und pointiert ausgedrückt - zusammengefasst werden, dass auf der Grundlage der Anpassung der Gewichtslimite in der Schweiz an diejenige in der Europäischen Union ein Transitrecht für den gesamten Güterverkehr von Nord nach Süd (aber auch in bzw. durch das Mittelland) gewährt wird, allerdings gegen die Bezahlung eines bestimmten Betrages - die berühmten 200 EURO (325 SFr)⁷². M.a.W. liegt der Akzent des Abkommens auf der Frage der Garantie des Transits und dessen Bedingungen; nur in diesem Bereich sind übrigens auch die Verpflichtungen der Vertragsparteien so präzise gefasst, dass ihnen auch tatsächlich normative Vorgaben entnommen werden können. Im übrigen kommt diese Ausrichtung des Abkommens auch in dem Zweckartikel (Art. 1 LVA) zum Ausdruck: Diese Bestimmung spricht nur davon, dass eine effizientere Durchführung des Verkehrs in technischer, geographischer und wirtschaftlicher Hinsicht sichergestellt werden soll. Ansonsten wird auf das Kapitel über die koordinierte Verkehrspolitik verwiesen.

Aber auch in dem hierfür einschlägigen Titel IV - wie im gesamten Abkommen - vermisst man eine effektiv wirksame Berücksichtigung und Verwirklichung umweltpolitischer Anliegen. Zwar findet sich in Art. 30 Abs. 1 LVA die Bezugnahme auf die Notwendigkeit, die Effizienz der Transport(systeme) in Einklang mit den Anliegen des Umweltschutzes zu bringen, und Art. 31 LVA spricht davon, dass die Vertragsparteien Massnahmen treffen sollen, die den Rückgriff auf umweltfreundlichere Transportmittel erleichtern. Aufgrund ihrer normativen Unbestimmtheit können diese Prinzipien jedoch wohl kaum die Grundlage für durchsetzbare rechtliche Verpflichtungen bilden. Gleiches gilt für die Art. 31 Abs. 2 LVA zu entnehmende Absicht bzw. "weiche" Verpflichtung, angemessene Strassenbenutzungsgebühren einzuführen.

Zudem werden diese Ansätze zur Einbeziehung umweltpolitischer Belange in Art. 32 LVA wieder quasi rückgängig gemacht. Diese Bestimmung enthält die Grundsätze und Ziele einer koordinierten Verkehrspolitik, denen alle Massnahmen der Vertragsparteien genügen müssen. Hinzuweisen ist hier in erster Linie auf zwei Aspekte:

- Ausdrücklich verankert wird der Grundsatz der *freien Wahl des Verkehrsmittels*. Angesichts der Bedenken, die schon aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht gegen dieses Prinzip sprechen⁷³, ist diese rechtliche Verankerung sehr zu bedauern. Im übrigen steht es im Widerspruch zu der in Art. 31 Abs. 1 LVA verankerten Absicht, die Benutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel zu fördern: Denn soll dem Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels ein Sinn zukommen, so dürfte ihm zu entnehmen sein, dass die Verkehrsbenutzer eben zwischen allen Verkehrsmitteln wählen können. Dies aber

⁷¹ Auf den sich die folgenden Ausführungen im wesentlichen beschränken.

⁷² Gewichteter Mittelwert.

⁷³ Vgl. *Epiney/Gruber* (Fn. 13), 50 ff.

impliziert ein Verbot von Lenkungsmaßnahmen in dem Sinn, dass ein Verkehrsmittel gegenüber einem anderen gezielt - etwa durch entsprechende Abgaben - gefördert wird. Auf welche Weise dann noch effektiv die Benutzung umweltfreundlicher Transportmittel gefördert werden soll, bleibt unklar.

- Sodann schreibt Art. 32 verbindlich fest, dass die steuerliche Belastung des Strassenverkehrs in Abhängigkeit von den *Infrastrukturkosten* zu geschehen habe. Ausgeschlossen wird damit der Einbezug sonstiger externer Kosten, wie insbesondere auch die sich aus den Umweltbelastungen ergebenden. Mit den Anforderungen des Verursacherprinzips dürfte dies - wie schon angesprochen - kaum vereinbar sein.

Die im Abkommen vorgesehenen Schutzklauseln dürften es im Ergebnis kaum erlauben, ökologisch motivierte Zielsetzungen zu verwirklichen. Während Art. 47 und 48 von vornherein nur auf die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses abzielen, bleibt die tatsächliche Reichweite von Art. 46 aufgrund der sehr restriktiven Ausgestaltung beschränkt. Zudem stellt diese Bestimmung auf die Auslastung des Bahnverkehrs, nicht dagegen auf das Verkehrsaufkommen ab, was aus ökologischer Sicht problematisch erscheint.

Nachteilig könnte sich im übrigen der Umstand auswirken, dass im Gemischten Ausschuss - obwohl sowohl über die Verlängerung der Wirkungskdauer der Schutzklausel als auch über die generelle Erhöhung des Abgabensätze entschieden werden kann - Einstimmigkeit aufgrund der eingangs bereits angesprochenen Interessengegensätze⁷⁴ nur sehr schwer zu erzielen sein wird.

Schliesslich fehlt in dem gesamten Abkommen jegliche Bezugnahme auf die Notwendigkeit der Verminderung des Verkehrsvolumens, was mit den Vorgaben Ursprungsprinzip nicht entsprechen dürfte.

Insgesamt drängt sich daher der Eindruck auf, dass die (wenigen) Hinweise auf umweltpolitische Belange letztlich so formuliert und verpackt wurden, dass sie keine Wirkungen zeitigen können.

c) Das Landverkehrsabkommen und die Alpeninitiative

Die Alpeninitiative verpflichtet - wie aufgezeigt⁷⁵ - dazu, im Ergebnis das dem Güterverkehr von Grenze zu Grenze entsprechende Transportvolumen auf die Schiene zu verlagern. Im Hinblick auf die Vermeidung von Diskriminieren steht zur Zeit eine Umsetzung der Alpeninitiative mittels der Erhebung entsprechender Abgaben im Vordergrund. Während ursprünglich eine Kombination der leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der (pauschal für jeden Alpen transit zu zahlende) Alpen transit abgabe (ATA) vorgesehen war⁷⁶, steht im Augenblick zumindest zunächst die alleinige Erhebung der LSVA zur Debatte;

⁷⁴ S. o. III.1.

⁷⁵ S. o. III.2.

⁷⁶ Vgl. *Integrationsbüro EDA/EVD* (Fn. 28), 22.

auf die ATA soll nur dann zurückgegriffen werden können, wenn die LSVA allein nicht ausreicht. Der Einsatz dieser Instrumente ist allerdings auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens nur in dem dort vorgesehenen Rahmen möglich. Dies impliziert für das endgültige Regime (ab 2005 bzw. 2008) eine maximale Höhe der LSVA (gewichteter Mittelwert) für die Referenzstrecke Basel - Chiasso von 200 EURO (325 bis 330 SFr.). Im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen der im Abkommen vorgesehenen Schutzklauseln kann eine zusätzliche Abgabe (zur Zeit vorgesehen in der Form der ATA) in bestimmter Höhe erhoben werden.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Alpeninitiative stellen sich (mindestens) zwei voneinander zu unterscheidende Fragen⁷⁷:

- Zum einen geht es um das vorläufige Regime bis zum 1.1.2005 bzw. 1.1.2008: Da die Alpeninitiative eine 10-jährige Übergangsfrist vorsieht (die im Februar 2004 abläuft), fragt es sich, ob denn ab 2004 den Anforderungen der Verfassungsbestimmung Rechnung getragen wird. Problematisch sind hier insbesondere die Kontingente: Für das Jahr 2004 - in dem die Alpeninitiative schon umgesetzt sein müsste - wird der Gemeinschaft und der Schweiz je ein Kontingent an 40t von 400'000 gewährt⁷⁸. Dies aber überschreitet das vom Bundesrat geschätzte Transportvolumen von Grenze zu Grenze (650'000)⁷⁹. Im übrigen kommen hier noch 220'000 Leerfahrten (zu 80.- Sfr.) hinzu⁸⁰.
- Zum anderen fragt es sich, ob und inwieweit nach Ablauf dieser Übergangszeit den Vorgaben der Alpeninitiative entsprochen werden kann. Knackpunkt dürften hierbei die sehr tiefen Höchstsätze der LSVA bilden, besteht doch im Rahmen der Anwendung des vertraglichen Abgabesystems ab dem Jahr 2005 grundsätzlich nur eine Korrekturmöglichkeit über die Anrufung der restriktiv gefassten Schutzklausel⁸¹. Jedenfalls besteht ab diesem Zeitpunkt auch keine Möglichkeit zur Kontingentierung des Strassenverkehrs mehr.

Trotz dieser Zahlen ist die Frage nach der "Vereinbarkeit" des Landverkehrsabkommens mit dem Alpenschutzartikel irreführend: Denn Art. 84 nBV verlangt nur, *dass* die darin vorgesehene Verlagerung des Transportvolumens auf die Schiene erfolgt; *wie* diese Vorgaben umgesetzt werden sollen, ist der Bestimmung jedoch nicht zu entnehmen. Daher kann das Landverkehrsabkommen an sich nicht gegen diese Verfassungsbestimmung verstossen, sondern erst die tatsächlich nicht erfolgende Verlagerung (in genügendem Mass) auf die Schiene. Ob und inwieweit jedoch verlagert wird, dürfte in erster Linie eine Frage des Preisverhältnisses von Strasse und Schiene sowie der Leistungsfähigkeit der Schiene sein. M.a.W.: Wenn der Schienentransport im Vergleich zum Strassentransport entsprechend

⁷⁷ Vgl. hierzu auch *Reto Gruber*, Ist das Transitabkommen verfassungswidrig?, Plädoyer 1/99, 29.

⁷⁸ Art. 8 LVA.

⁷⁹ Hierzu auch *Berner Zeitung* vom 30.12.1998.

⁸⁰ Art. 40 Abs. 3b LVA.

⁸¹ Art. 46 LVA. Abgesehen natürlich von der Möglichkeit, eine einvernehmliche Lösung im Gemischten Ausschusses zu erzielen.

billiger und zudem praktikabel ist, dürfte ein grosser Verlagerungseffekt eintreten. Damit aber kommt es ganz entscheidend auf die sog. "flankierenden Massnahmen" an: Nur wenn diese ein genügend leistungsfähiges und billiges Bahnangebot sicherstellen können, ist der erhoffte Verlagerungseffekt zu erwarten. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die Periode zwischen 2004 und 2008 als auch für die Zeit nach Ablauf der Übergangsfrist.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die flankierenden Massnahmen notwendigerweise in dem durch das Landverkehrsabkommen gesteckten Rahmen operieren müssen. Damit bleibt für die Erfüllung der Auflagen des Alpenschutzartikels letztlich nur noch die Subventionierung der Bahn, ist doch nicht zu erwarten, dass die Bahnen auf der Grundlage der insbesondere bis 2008, aber auch danach, relativ niedrigen Gebühren "mithalten" können. Ob auf dieser Grundlage eine verursachergerechte Verkehrspolitik möglich ist, mag zumindest bezweifelt werden.

d) Verbleibende Alternativen? Zum Handlungsspielraum der Schweiz

Deutlich wird damit auch die Rolle des Handlungsspielraums der Schweiz. Dieser gestaltet sich im Ergebnis im Rahmen des bilateralen Landverkehrsabkommens denkbar eng. Im Zusammenhang mit der hier im Mittelpunkt stehenden Frage der *Tarifierung* ist die verbindliche Festlegung der maximalen Abgabensätze für den Schwerverkehr von besonderer Bedeutung; sie nimmt der Schweiz jeden Handlungsspielraum bei der Erhebung von Strassenverkehrsabgaben, zumindest in bezug auf die maximale Höhe; ein Unterschreiten der im Abkommen festgelegten Sätze dürfte wohl kaum von Interesse sein und wäre im übrigen angesichts des Art. 84 nBV wohl verfassungswidrig, wenn sonst keine drastischen Massnahmen zur Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene ergriffen werden. Dies verdeutlicht auch die Bedeutung der in den Verhandlungen sehr präsenten Problematik der Höhe des Maximalsatzes der Abgaben.

Fraglich könnte allenfalls sein, ob *sonstige, unmittelbar verkehrsbezogene Massnahmen* zur Verringerung des Verkehrsaufkommens - wie etwa sehr viel weitergehende Geschwindigkeitsbeschränkungen oder einspurige Fahrbahnführung - mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz kollidieren könnten. Ein Rückgriff auf solche Massnahmen könnte nämlich insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die nach dem Abkommen zulässige Tarifierung nicht zu einem spürbaren Rückgang des Verkehrs führt. Erreicht werden könnte damit etwa, dass die Fahrten in der Schweiz verlängert würden, so dass möglicherweise ein zusätzlicher Anreiz zur Benutzung der Schiene bestünde. Zwei Überlegungen stehen in diesem Zusammenhang im Vordergrund:

- Ein Verstoss gegen die Verpflichtungen des LVA wäre zum einen dann anzunehmen, wenn dem Abkommen betreffend der möglichen Massnahmen zur Erreichung des Umlagerungsziels *eine abschliessende Regelung* zu entnehmen ist. Eine entsprechende

Bestimmung ist im Abkommen allerdings - zumindest explizit - nicht enthalten. Zwar enthält das LVA - entsprechend den Vorschlägen des Bundesrates - ein Bündel von Massnahmen, die zu einer besseren Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger führen sollen: Neben der Einführung eines Gebührensystems für die Strasse bilden Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Scheine⁸² sowie zum entsprechenden Ausbau der Schieneninfrastruktur die tragenden Pfeiler des Landverkehrsabkommens. Dies schliesst allerdings die Befugnis der Vertragspartner nicht grundsätzlich aus, darüber hinausgehende nichttarifäre Massnahmen zu treffen⁸³. Ihre Zulässigkeit hängt im Rahmen des Anwendungsbereiches des Abkommens vielmehr davon ab, ob sie den allgemeinen Grundsätzen des Abkommens entsprechen⁸⁴. Neben der Verpflichtung zu einem koordinierten Vorgehen⁸⁵ ist dabei vorab Art. 1 Abs. 3 LVA von Bedeutung, so dass solche Massnahmen jedenfalls nicht diskriminierend (auch nicht im materiellen Sinn) ausgestaltet sein dürfen.

- Zum anderen fragt es sich, ob allenfalls eine Unvereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Landverkehrsabkommens vorliegen könnte. Ausgangspunkt muss hier jedenfalls die Feststellung sein, dass sich aus dem Vertrag - aufgrund seines völkerrechtlichen Charakters - keine dem Art. 10 EGV ("Gemeinschaftstreue") entsprechenden Verpflichtungen ableiten lassen. Daher dürfte im Falle der Vereinbarkeit einer Massnahme mit den ausdrücklichen Vorgaben des Abkommens grundsätzlich die Vermutung greifen, dass die Schweiz ihren vertraglichen Verpflichtungen entspricht⁸⁶. Ein Konflikt könnte daher allenfalls dann anzunehmen sein, wenn die getroffenen Massnahmen die Erfüllung der schweizerischen Verpflichtungen de facto verunmöglichen.

Anzufügen bleibt an dieser Stelle jedoch, dass nicht primär preisbezogene Massnahmen zur Verringerung des Strassenverkehrsaufkommens kaum taugliche Alternativen zu einer echten verursachergerechten Tarifierung darzustellen vermögen.

IV. Schluss

⁸² Hierzu gehört u.a. auch die Möglichkeit von entsprechenden Subventionszahlungen an die Schiene, Art. 35 Abs. 2 LVA.

⁸³ Art. 31 LVA steht diesem Befund auch nicht entgegen, bezweckt doch diese Bestimmung nur, diejenigen Massnahmen aufzuzählen, die im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik speziellen Anforderungsprofilen unterworfen werden.

⁸⁴ Vgl. Art. 52 Abs. 1 LVA.

⁸⁵ Art. 30 Abs. 1 i.V.m. 49 ff LVA.

⁸⁶ Vor diesem Hintergrund dürften sich auch die Schutzklauseln der Art. 46 ff. des Landverkehrsabkommens nur auf den Anwendungsbereich des Vertrages und die Durchbrechung vertraglicher Verpflichtungen beziehen; hingegen sind die dort vorgesehenen Verfahren dann nicht obligatorisch anzuwenden, wenn die Massnahmen andere Bereiche betreffen.

Abschliessend drängt sich wohl die Frage auf, ob das Landverkehrsabkommen aus schweizerischer Sicht als ein zukunftsweisender Meilenstein auf dem Weg zu einer kohärenten Verkehrspolitik im Alpenraum gefeiert werden kann. In der Tat sind dem Vertrag durchaus positiv zu bewertende Aspekte abzugewinnen. Hinzuweisen ist hier namentlich etwa auf die Tatsache, dass wichtige Grundpfeiler der schweizerischen Verkehrspolitik, namentlich die Möglichkeit des gezielten Einsatzes von Strassenabgaben, im Grundsatz in das Abkommen aufgenommen worden sind. Dies wiegt umso mehr, als die verkehrspolitischen Konzepte in Zukunft nur in beiderseitiger Abstimmung weiterentwickelt werden sollen, so dass damit die Chance besteht, zu einer ganzheitlichen Politikgestaltung für den Alpenraum (und vielleicht auch darüber hinaus) zu gelangen.

Bei einer nüchternen Betrachtungsweise des Abkommens treten allerdings auch gravierende Defizite der Regelung ins Auge. Aus ökologischer Sicht als zumindest unbefriedigend zu bewerten ist namentlich der Umstand, dass das Landverkehrsabkommen einen starken Akzent auf die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses legt, während die ökologische Zielsetzung des Abkommens eher stiefmütterlich behandelt wird. Insbesondere das niedrig gehaltene Abgabenniveau vermag in Kombination mit den übrigen Rahmenbedingungen (Stichworte: Gewichtslimiten, Sonderkontingente) den Vorgaben des Art. 84 Abs. 2 nBV letztlich nur unter der Voraussetzung massiver Subventionierung zu genügen; und eine solche wiederum steht in offensichtlichem Kontrast zu den umweltrechtlichen Prinzipien, namentlich dem Verursacherprinzip⁸⁷.

Die politische Brisanz und in gewissem Masse auch das Paradox dieses Befundes liegt nun darin, dass der Abschluss des Pakets der sieben bilateralen Abkommen für die Schweiz einen notwendigen Integrationsschritt bedeutet und dass letztlich eine langfristig dauerhafte Mobilität und Verkehrspolitik nur in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union verwirklicht werden kann. Insofern stellt also auch das Landverkehrsabkommen - trotz der aufgezeigten Mängel - einen Schritt in Richtung einer (zumindest) gesamteuropäischen verkehrspolitischen Konzeption dar; will man die anstehenden Probleme tatsächlich sinnvoll lösen, führt kein Weg an einer weitergehenden Integration vorbei. Jedenfalls aber stehen die Schweiz und die EU vor der schwierigen Aufgabe, die notwendigen Nachbesserungen vorzunehmen, um für die (Transit-) Verkehrspolitik ein langfristig tragfähiges Fundament zu schaffen. Es bleibt zu wünschen, dass die Verminderung des Verkehrsvolumens dann kein Tabuthema mehr sein wird.

⁸⁷ Im einzelnen s.o. III.3.c).