Entwurf Arbeitsbericht

Die schweizerische Verkehrspolitik im Lichte der europäischen Integration

Dr. Ruedi Meier, Bolligenstrasse 14b, 3006 Bern
Tel. 031/332 49 10

Bern, 31. Januar 1994

Inhaltsverzeichnis
Vorwort

1. Fragestellung und Vorgehen

2. Methodisches Konzept: Isolation der Integrations-szenarien - weitere Einflussfaktoren

3. Fakten Verkehr und Umwelt
   3.1 Stellenwert des Verkehrsbereiches
   3.1.1. Wertschöpfung und Beschäftigung in der EU
   3.1.2. Wertschöpfung und Beschäftigung der Transportbranche in der Schweiz
   3.1.3. Verkehrsinfrastruktur
   3.1.4 Die Organisation des Verkehrs
   3.2. Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger
   3.3. Die Umweltbelastungen durch den Verkehr
   3.4. Zukünftige Entwicklung - Trendszenario

4. Die Verkehrspolitik der Europäischen Union
   4.1. Fortschrittliche Programme in der EU
   4.1.1. Grundsätze der EU-Verkehrspolitik
   4.1.2. Erneuerungen im Vertrag von Maastricht
   4.1.3. Weisspapier für die zukünftige Verkehrspolitik
   4.1.4. Dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung
   4.2. Die wichtigsten Regelungen der EU für die einzelnen Verkehrsarten
   4.2.1. Strassentransport für Güter
      a) Einführung der Kabotage bis 1998
      b) Besteuerung und finanzielle Belastung des Güterverkehrs
   4.2.2. Personentransport
   4.2.3. Weitere Regelungen für den Strassenverkehr
      a) Regelungen zur Verkehrssicherheit
      b) Strassentransport mit gefährlichen Gütern
      c) Geschwindigkeitsbeschränkungen für den Güterverkehr
      d) Verbrauchsstandards
      e) Regelung der Mineralölsteuern
      f) Mehrwertsteuer
      g) Geplante CO2 Energieabgabe
   4.2.4. Schienenverkehr
   4.2.5. Infrastruktur-Politik der EU
   4.2.6. Flugverkehr: Zivilluftfahrt

5. Die schweizerische Verkehrsordnung
   5.1. Die grundsätzliche Ausrichtung
   5.2. Anpassungen: Eurokompatibilität im Rahmen von Swiss-Lex
   5.3. Schweizerisches Abgaberecht im Verkehrswesen
   5.4. Internationale Abkommen
   5.5. Absichten im Schienenverkehr

6. Die Verhandlungen mit der EU im Alleingang
6.1. Die Position der EU: Memorandumsentwurf der Kommission
a) Neuverhandlung Transitabkommen
b) Zugang zum Mittelland mit 40- bzw. 44-Tonnen-Lastwagen
c) Koppelung des Verkehrsbereiches mit dem freien Personenverkehr
d) Die schweizerischen Interessen aus Sicht der EU
6.2. Die schweizerische Position zu den bilateralen Verhandlungen
a) Anpassungen Swiss-Lex
b) "Eurokompatible" leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
c) Umladeterminals Strasse/Schiene mit 40- bzw. 44-Tönnern
d) Alpeninitiative und Europa

7. Optionen im Rahmen der EU-Verhandlungen
7.1 Fünf Optionen als Denkmodelle
7.2 Die Auswirkungen der Optionen
A. Status Quo mit beschlossenen Verkehrsabgaben und Alpeninitiative
B. Teilweise Zulassung von 40-Tönnern in Mittelland-Terminals
C. Vollständige Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner Mittelland
D. Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner auf den Transitachsen
E. Generelle Zulassung der 40-Tönner ohne flankierende Massanhmen

8. Umweltstrategien für den Güterverkehr

9. Szenario EWR

10. Szenario EU

11. Schlussfolgerungen

Literaturverzeichnis

Anhang

A-1: Zusammenstellung der bilateralen Strassenverkehrsabkommen - Marktzugang

Vorwort

Der vorliegende Entwurf eines Arbeitsberichtes ist im Auftrag des Verkehrsclub der Schweiz (VCS) entstanden. Er ist als Diskussionsgrundlage über die Fragen der europäischen Integration im Bereich Verkehr gedacht. Politische Entscheide sollen damit nicht vorweggenommen werden.

Die Ausführungen zeigen, dass die entscheidenden Fragen im Verkehrsbereich im Zusammenhang mit der europäischen Integration nicht primär von einem bestimmten Beitrittsszenario (Alleingang, EWR-Beitritt, EU-Beitritt) abhängig sind, sondern sich bereits heute beim vom Schweizer Volk gewählten Alleingang in voller Schärfe manifestieren. Ebenso deutlich wird sichtbar, dass die zentralen Umweltaspekte im Zusammenhang mit dem Verkehr von der EU nur aufgenommen werden, wenn es der Schweiz gelingt, eine klare Position zu beziehen. In diesem Sinne stellt die Annahme der Alpeninitiative einen grossen Segen dar: "Das verstockte Bergvolk könnte Europa ein Stück voranbringen" (Der Spiegel 9/1994, Seite 121).

Nach Meinung des Autors reicht es aber nicht aus, eine klare Position zugunsten der Umweltfragen im Zusammenhang mit dem Verkehr zu beziehen. Es gilt auch verschiedene Optionen zu beachten, die sich vor allem an der Frage des Stellenwertes der 28-Tonnen-Limite kristallisieren, aber auch unterschiedliche Massnahmen zur Lösung der Umweltfragen einschliessen und von unterschiedlichen Interessen getragen werden. Die Gedankengänge, die zu dieser Einsicht führten, mögen vielleicht nicht ganz einfach sein. Der Autor hofft aber, dass die LeserInnen sich den Ueberlegungen zumindest teilweise anschliessen können. Dabei sind aufgrund der recht hohen Komplexität der Thematik und der hektischen Dynamik der Ereignisse Fehleinschätzungen keineswegs ausgeschlossen. Als Autor erachte ich es als unabdingbar, dass alle kritischen Bemerkungen und Ergänzungen geprüft werden. Wenn der vorliegende Berichtsentwurf zu einer vertiefenden Diskussion über die europäische Integration im Verkehrsbereich führt, die schliesslich einen klaren Stellungsbezug in der schwierigen politischen Auseinandersetzung ermöglicht, so hat er seinen Zweck erfüllt.

Bern, 12. März 1994
Ruedi Meier

1. Fragestellung und Vorgehen

Die europäische Integration spielt für das Leben in der Schweiz eine zunehmend wichtigere Rolle. Dabei stehen für die Schweiz grundsätzlich drei Wege offen: Alleingang, Beitritt EWR, Beitritt EU. Je nach Szenario sind für die Schweiz auf zentrale Lebensbereiche (Demokratie, Wirtschaft, Umwelt usw.) unterschiedliche Auswirkungen zu vermuten. Dies gilt allenfalls auch für den Verkehr.

Im vorliegenden Arbeitsbericht geht es darum, die unterschiedlichen Auswirkungen der drei Szenarien Alleingang, EWR- bzw. EU-Beitritt zu untersuchen. Allerdings wird dabei der Alleingang zum vornherein in den Vordergrund gerückt, da mit diesem Weg inzwischen bereits eine gewisse Erfahrung besteht. Von seiten der EU liegen bereits erste Entwürfe für ein Verhandlungsangebot vor. Die Schweiz muss - selbst bei einem Abruch der anstehenden bilateralen Verhandlungen - konkrete Antworten zu zentral gestellten Fragen der EU und seiner Nachbaren finden. Neben dem Analyseteil werden für die weitere Integrationspolitik der Schweiz aus Sicht des Verkehrs Handlungsempfehlungen formuliert.

Mit der Ablehnung des EWR-Vertrages am 6. Dezember 1992 hat die Schweiz, zumindest vorderhand, den Alleingang gewählt. Nach wie vor steht aber ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union (EU) offen. Dies kommt u.a. in Verlautbarungen der EU, aber auch des Bundesrates zum Ausdruck. Auch ein Beitritt zum EWR kann noch nicht völlig abgeschrieben werden: So ist eine Initiative hängig, die einen EWR-Beitritt verlangt. Dies dürfte allerdings nur ein realistischer Weg sein, wenn ein Teil der skandinavischen Länder (Finnland, Schweden oder Norwegen) oder Oesterreich im EWR verbleiben. Dabei wird sich die Situation im Laufe der nächsten Monate klären.

Die Analyse der Szenarien "Alleingang" bzw. "EU/EWR" ist nicht einfach. Es wird deshalb einleitend ein methodisches Konzept vorgestellt, das die wichtigsten Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Entwicklung bzw. die Verkehrsentwicklung mit ihren Umweltauswirkungen umfasst (Kapitel 2).

Anschliessend folgen einige Fakten zum Verkehrsbereich in der EU bzw. in der Schweiz und die Entwicklungsaussichten (Kapitel 3).

Die zukünftigen Regelungen im Verkehrsbereich sind recht schwierig abzuschätzen. Es wird hierzu auf die bisher bekannten Programme der EU eingegangen (Kapitel 4), und die wichtigsten Regelungen für den Verkehrsbereich werden dargestellt.

Im fünften Kapitel wird die schweizerische Verkehrspolitik mit ihren wichtigsten Abweichungen zur EU kurz umrissen.

Dem hohen Stellenwert des eingeschlagenen Alleinganges entsprechend wird in mehreren Kapiteln (ab Kapitel 6) Rechnung getragen: Es wird auf die Position der EU eingegangen, wie sie im Memorandumsentwurf zum Ausdruck kommt. Damit lässt sich eine erste Abschätzung der weiteren Folgen des Alleinganges vornehmen.

Nur kurz werden die Szenarien EWR- bzw. EU-Beitritt behandelt. Abschliessend wird der Versuch unternommen, erste Schlussfolgerungen aufgrund der angestellten Untersuchungen vorzunehmen, wobei mit aller Deutlichkeit auf den noch vorläufigen Charakter hinzuweisen ist.

2. Ein methodisches Konzept: Isolation der Integrationsszenarien — weitere Einflussfaktoren

Die Zusammenhänge zwischen unterschiedliche Integrationsszenarien (Alleingang, EWR-Beitritt, EU-Beitritt) und der Verkehrsentwicklung mit den spezifischen Umweltauswirkungen sind komplex (Vergleiche dazu Schema 1). Es ist schwierig, den spezifischen Einfluss eines Integrationsszenarios zu isolieren und darzustellen, da weitere wichtige Rahmenbedingungen wie etwa die Regelungen im GATT oder nationale Massnahmen hinzukommen. Weiter ist eine recht grosse Dynamik der EU zu beachten: Eine Abschätzung der Wirkungen ist nicht aufgrund des Status quo vorzunehmen. Vielmehr sind mögliche Regelungen der EU in den nächsten Jahren zu berücksichtigen.

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen ist die faktische Entwicklung zu beachten: Bei der Verkehrsentwicklung handelt es sich um eine abgeleitete Nachfrage. Dies heisst, dass das Verkehrsaufkommen und die Auswirkungen auf die Umwelt im wesentlichen durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Faktoren mitbedingt sind. Beispielsweise spielen die Arbeitsteilung, die Produktivitätsentwicklung, die Verkehrsnachfrage, aber auch Unternehmensentscheide auf der wirtschaftlichen Ebene eine wichtige Rolle. Auf der gesellschaftlichen Ebene sind es das Mobilitätsverhalten, welche die Verkehrsentwicklung stark beeinflussen.

Die Wirtschaftsentwicklung wird wiederum von international bedingten wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Im Vordergrund stehen die internationale Wettbewerbslage und die technische Entwicklung.

Die politischen Entscheidungen der EU und der Schweiz werden in unterschiedlicher Weise durch vielfältige Interessen geprägt. So stehen für die EU die wirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Verkehr klar im Vordergund. Die Umweltprobleme aufgrund des anfallenden Verkehrs in der Schweiz werden primär als schweizerisches Problem vrestanden. In der Schweiz ist die Betroffenheit zum vornherein grösser. Die wirtschaftlichen Aspekte müssen zwingend mit den wirtschaftlichen Fragen verknüpft werden. Dementsprechend spielen die Interessenskoalitionen eine wichtige - und gegenüber der EU - eine andere Rolle.

Im folgenden wird versucht, auf einige wichtige Bereiche einzugehen, um den Einfluss unterschiedlicher Integrationsszenarien auf die Verkehrsentwicklung mit den Umweltfolgen aufzuzeigen und Handlungsstrategien darzulegen. Es wird explizit auf die Durchführung von quantitativen Szenarien verzichtet. Nur teilweise können einzelne quantitative Abschätzungen vorgenommen werden. Auf bestehende quantitative Berechnungen wird - soweit nötig - eingegangen. Es ist auch nicht

möglich, im Rahmen der vorliegenden Arbeit alle Bereiche in gleicher Dichte abzudecken. Letztlich geht es darum, einige wichtige Handlungsmöglichkeiten für den Verkehrsbereich aufzuzeigen.

Ohne Zweifel wird damit nur ein Teilsegment der Thematik "Europäische Integration Schweiz" abgedeckt. Allfällige Schlussfolgerungen aus dem Bereich Verkehr können durch eine übergeordnete Sicht zumindest stark relativiert werden. In diesem Sinne stellen die vorliegenden Überlegungen nur einen Mosaikstein in einem wesentlich komplexeren Puzzle dar.

Fazit

Es ist kein leichtes Unterfangen, die Auswirkungen der Integrationsszenarien Alleingang bzw. EWR- oder EU-Beitritt zu erfassen. Neben den Einflüssen der unterschiedlichen Optionen spielen mindestens so gewichtige andere rechtliche Rahmenbedingungen, aber auch wirtschaftliche und technische Faktoren eine wichtige Rolle. Eine Isolation der verschiedenen Aspekte lässt sich nur annäherungsweise realisieren. Immerhin sind aufgrund einer Analyse der Entwicklung der vergangenen Jahre und möglicher Zukunftstrends einige Rückschlüsse zu gewinnen, die zu gut begründeten Handlungsempfehlungen führen können.

3 - Fakten: Verkehr und Umwelt

3.1 Stellenwert des Verkehrsbereiches

3.1.1 Wertschöpfung und Beschäftigung in der EU

Die Wertschöpfung des Verkehrs- und Transportbereiches beträgt in der EU rund 7-8 % des Bruttosozialproduktes. Rund 5,6 Millionen Personen sind in diesem Bereich beschäftigt. Seit 1970 haben die Dienstleistungen im Güterverkehr um jährlich 2,3 % und im Personenverkehr um 3,1 % zugenommen, während das durchschnittliche Wirtschaftswachstum 2,6 % betrug.1

Seit 1980 hat vor allem der Güterverkehr stark zugenommen. Es ist ein Wachstum von 70 % der Tonnenkilometer festzustellen. Der Personenverkehr ist ebenfalls stark angewachsen. Der Flugverkehr weist eine Zunahme von 79 % aus. Hingegen stagniert der Schiffsverkehr seit den 80er Jahren.

Im Einzelnen ist auf folgende Beschäftigungsstruktur in den EU-Ländern hinzuweisen:

Tabelle 1: Beschäftigungsstruktur in der EU nach Verkehrsträgern

Verkehrsträger	Beschäftigung in der EU (in 1000 Arbeitsplätze)
Eisenbahnen	897.8
Binnenschiffahrt	24.2
Strasse und andere Landverkehrsträger	2509.0
Seeschiffahrt	217.3
Luftverkehr	349.6
Total	5567.8

Quelle: Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik/Gesamtkonzept für die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für gemeinverträgliche Mobilität. Für eine bedarfsgerechte und auf Dauer tragbare Mobilität (VII/508/92/DE Rev. 1).

In der EU kommt ein bedeutender Fahrzeugbau hinzu, der zu den wichtigsten Industriezweigen der Gemeinschaft gehört. Insgesamt sind es 2,9 Mio. Erwerbspersonen. In der Automobilbranche sind es

---

1 Koskinnen, Ismoi, Transport Policy in European Union - Situation in November 1993, Economic Affair EFTA, Brussels

alleine knapp 2 Mio. Beschäftigte. Hinter der Nahrungsmittelindustrie ist der Fahrzeugbau die zweitwichtigste Industriebranche.

Insgesamt spielt der Verkehrsbereich für das wirtschaftliche Leben eine zentrale Rolle. Die Interessen sind denn auch stark organisiert.

3.1.2. Wertschöpfung und Beschäftigung der Transportbranche in der Schweiz

Die Wertschöpfung im Transport- und Verkehrsbereich beträgt in der Schweiz 23'721 Mio. Fr. (Stand 1991). Der Anteil am Bruttosozialprodukt beträgt 7,1 %. In der gesamten Verkehrsbranche sind 219'100 Personen beschäftigt, was einem Anteil von 4,2 % entspricht. Rund 100'000 Personen sind allein für den öffentlichen Verkehr tätig. Über 100'000 Personen sind für den Privatverkehr, das Garagegenwerbe, Transportleistungen und Touristik beschäftigt.2

Wirtschaftlich betrachtet ist der Verkehr in der Schweiz ebenso wichtig wie in den EU-Ländern. Der öffentliche und der touristische Verkehr haben allerdings einen höheren Stellenwert.

3.1.3. Verkehrsinfrastruktur

Zur Zeit sind über das Strassen- bzw. das Schienennetz der EU-Länder keine fundierten Zahlen verfügbar (z.B. Anzahl km pro Kopf oder Hektar). Immerhin ist bekannt, dass die Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen im Zeitraum von 1975 bis 1980 in Europa von 1,5 auf 1,2 % gemessen am Bruttoinlandprodukt zurückgingen. In den 80er Jahren wurde dieser Rückgang gestoppt, so dass der Investitionsanteil bei gut einem Prozent lag.3

In der Schweiz betragen die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen rund 1,5 bis 2 % des Bruttosozialproduktes. In den vergangenen Jahren weisen sie eine steigende Tendenz auf. Dabei verfügt die Schweiz bereits über eines der dichtesten Autobahn- sowie das dichteste Schienennetz in Europa. Die Schweiz ist im Verhältnis zu den EG-Ländern, insbesondere zu den Randgebieten, mit einer hochwertigen Infrastruktur ausgestattet.

---

2 Arbeitsgemeinschaft Brugger, Hanser und Partner, Ecosens AG/IPSO, 1993, + Umweltrelevante Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Industrie- und Dienstleistungsstandort Schweiz - Methodische Vorstudie, Zürich 1993

3 ECNT Investment Banks and Transport Infrastructure in ECNT Countries in the 1980's ECNT/CN 9, Kapitel 4

3.1.4. Die Organisation des Verkehrs

Die Bahnen in der EU sind in der Regel öffentlich-rechtlich organisiert, wobei in praktisch allen Ländern Bemühungen zu Privatisierungen laufen. Daneben bestehen in den EU-Ländern, ähnlich wie in der Schweiz, zahlreiche Privatbahnen im öffentlichen Besitz, die auf Linien von regionaler und lokaler Bedeutung verkehren.

Das Transportgewerbe ist in den nördlichen EU-Staaten stark konzentriert. Grössere Firmen verfügen über eine gute Infrastruktur und ausgebaute logistische Funktionen. Hingegen ist die Transportbranche in den südlichen Ländern kleinbetrieblich strukturiert. 1-2 Lastwagen pro Betrieb sind die Regel. Die unterschiedliche Betriebsstruktur des Transportgewerbes hat auf die EU-Transportpolitik grosse Auswirkungen.

In der Schweiz fehlt der Fahrzeugbau für Privatwagen gänzlich. Hingegen ist er für Lastwagen, vor allem aber für den öffentlichen Verkehr von recht grosser Bedeutung. Entsprechend ist auch eine aktive Lobby vorhanden.

Das Transportgewerbe besteht aus kleinen, mittleren und wenigen grossen Betrieben, wobei die kleineren und mittleren Betriebe politisch recht einflussreich sind.

Beim motorisierten Individualverkehr spielen die Importeure politisch eine äusserst wichtige Rolle. Sie sind in einem Kartell zusammengeschlossen. Die Kartellrenten werden auf rund 300 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Ein ansehnlicher Teil davon dürfte direkt in politische Propaganda fliessen. Vor allem aber sind die Medien in einem hohen Masse von den Autoimporteuren abhängig.

Insgesamt spielt in der Schweiz der öffentliche Verkehr eine wichtigere Rolle als in den meisten EU-Ländern. Die politische Macht des Transportgewerbes, vor allem aber der Importeure darf nicht unterschätzt werden.

3.2. Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger

Tabelle 2: Entwicklung Verkehr EU - Schweiz

	EU		CH	
	1970	1990	1970	1990
Personenverkehr in %-Anteilen	100%	100%	100%	100%
-MIV	76%	79%	79%	81.9%
-OeV				
Schiene	10%	6,6%	16,9%	13,2%
Busse	11,7%	8,9%	3,1%	3,2%
Güterverkehr Prozentuale Anteile aufgrund der Tonnenkilometer				
-Strasse	50,6 %	69,9 %	33,1 %	48,1 %
-Schiene	27,8 %	15,4 %	55,9 %	41,2 %

Quelle: Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, a.a.O., S. 11ff.; Litra: Der öffentliche Verkehr 1993

In der Tabelle 2 ist die Verkehrsentwicklung der EU bzw. der Schweiz in prozentualen Anteilen aufgeführt. Es zeigt sich folgendes Bild:

- Beim Personenverkehr nimmt sowohl in der EU wie auch in der Schweiz der motorisierte Individualverkehr einen zentralen Stellenwert ein. Der Anteil motorisierter Individualverkehr ist dabei in der EU leicht stärker gestiegen.
Die Wachstumsraten sind aber in beiden Ländern, soweit sich dies aufgrund der mangelhaften schweizerischen Statistik feststellen lässt(4), mit 2,7 % pro Jahr praktisch gleich ausgefallen.

Der öffentliche Verkehr spielt sich in der EU weniger auf der Schiene als mit Bussen oder mit Cars ab. In der Schweiz ist dieser Anteil geringer, wobei sowohl in der EU als auch in der Schweiz der Anteil öffentlicher Verkehr gesunken ist.

---

4 Verwaltungsintern wird zur Zeit über Differenzen von plus/minus 20 bis 30 % bezüglich der Verkehrsentwicklung diskutiert.

- Im Güterverkehr nimmt die Strasse ebenfalls in beiden Ländern eine wichtige Rolle ein. Dabei ist der Anteil in der EU leicht stärker angestiegen (+19,3 %) als in der Schweiz (+15 %). In der EU war der Anteil der Schiene bereits im Jahre 1970 relativ gering. Er ist bis 1990 auf 15,4 % abgesunken. Der Schienenanteil ist in der Schweiz noch stärker zurückgegangen als in der EU (-14,7 % gegenüber 12,4 %), der relative Anteil ist aber noch höher.

Es gilt zu beachten, dass vor allem die Schiffahrt in der EU mit ca 10 %, aber auch die Pipelines mit rund 5 %, einen wichtigeren Stellenwert einnimmt als in der Schweiz.

Eine spezielle Rolle spielt in der Schweiz der Transitverkehr: Bis 1980 wurde er fast vollumfänglich auf der Schiene abgewickelt. Mit der Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels hat sich der Güterverkehr massiv auf die Strasse verlagert. Es werden pro Tag ca 1200 Lastwagen gezählt, während die Gütertransporte auf der Schiene in jüngster Zeit sogar abnehmen.

Der Strassengüterverkehr wäre ohne die 28-Tonnen-Limite für Lastwagen rund fünfmal grösser. Dieser Verkehr wird zur Zeit über den Brenner und teilweise über den Mont Cenis umgeleitet.

3.3. Die Umweltbelastungen durch den Verkehr

Sowohl in der EU als auch in der Schweiz verursacht der Verkehr bedeutende Umweltbelastungen. Im Vordergrund stehen der hohe Energieanteil (ca 30 % des Gesamtenergeiverbrauchs), die Bodenbeanspruchung (ca 2-3 % der Gesamtfläche bzw. 10 - 50 % der Siedlungsfläche), enorme Luft- sowie Lärmbelastungen. Festgelegte Grenzwerte werden für die einzelnen Umweltbereiche massiv überschritten.5

In jüngster Zeit sind Schätzungen über die externen Kosten des Verkehrs vorgenommen worden. Es zeigt sich dabei folgendes Bild:

- Für die Schweiz werden offiziell 1'204 Mio Fr. für den individuellen Personenverkehr sowie 474 Mio Fr. für den Güterverkehr auf der Strasse an externen Kosten ausgewiesen. Der Schienenverkehr weist insgesamt 121 Mio Fr. externe Kosten auf. Die externen Nutzen werden mit 50 Mio Fr. beziffert.6

---

5 Meier R., Umweltgerechte Verkehrsabgaben - Vorschläge für eine Neuorientierung, Chur/Zürich 1993
6 GVF Bericht 3/93, Grundlagen zur Kostenwahrheit im Verkehr, Bern 1993

Die externen Kostenschätzungen sind äusserst zurückhaltend berechnet worden. Insbesondere sind nur wenige Faktoren berücksichtigt (Unfallkosten, Teile der Lärmbelästigungen und Gebäudeschäden aufgrund der Luftbelastungen). Die Schätzungen des Verkehrsclub der Schweiz (VCS) sind rund 5 bis 10mal höher.7.
Gemäss einer Berechnung von T+E werden sie drei bis vier Mal höher eingeschätzt (8).

- Für die EU bestehen bisher keine offiziellen Berechnungen. Hingegen liegen Schätzungen für einzelne Länder vor.

3.4. Zukünftige Entwicklung - Trendszenario

In der EU wird davon ausgegangen, dass ohne weitere Massnahmen der Trend in den kommenden Jahren anhalten wird. Es wird mit folgenden Wachstumsraten gerechnet:

- Personenverkehr Strasse + 2-3 % pro Jahr
- Güterverkehr Strasse + 2-3 % pro Jahr

Die Wertschöpfung im Verkehr soll sich im sogenannten Trendszenario (BAU - Business as usual) wie folgt entwickeln:

- 1993 bis 2010 plus 42 % beim Güterverkehr
  33 % beim Bahntransport sowie
  74 % beim Flugpersonenverkehr

Die Zunahmen liegen somit über den Wachstumssteigerungen des Bruttosozialproduktes.

Für die Schweiz bestehen Szenarien vom Dienst für Gesamtverkehrsfragen, die mit den Wachstumsraten der EG weitgehend deckungsgleich sind. Sie unterscheiden allerdings noch nicht zwischen den verschiedenen Integrationsszenarien.

In der neuesten Analyse gelangt das St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ) bezüglich Alleingang bzw. EU-Beitritt (ab 1997) zu folgenden Schätzungen für die Transportbranche9:

---

7 Schneider B., Vernehmlassung des VCS, 1990
8 Studie des Europäischen Verbandes für Verkehr & Umwelt (T&E), Herzogenbuchsee 1993.
9 SG ZZ, Branchenszenarien für die Schweiz - Alleingang Vs. EG-Beitritt, St. Gallen 1994

Tabelle 3: Szenarien für die Transportbranche (TVT)

Veränderungen pro Jahr 1992 - 2000 in Prozent

	Alleingang	EU-Beitritt 1997
Wertschöpfung	1,41 %	1,53 %
Produktivität	1,59 %	1,65 %
Erwerbstätige	-0,18 %	-0,12 %

Tabelle 4: Szenarien für Transportbranche - Absolute Angaben in Mio sFr.

	Alleingang		EU-Beitritt 1997	
	1992	2000	1992	2000
Wertschöpfung	19'612	21'934	19'612	22'138
Produktivität	91'093	103'324	91'093	103'833
Erwerbstätige	215'300	212'281	215'300	213'208

Die Beschäftigungsunterschiede aufgrund der Szenarien sind gering (unter 1 %). Dabei können aufgrund der vorliegenden Ausführungen die gemachten Annahmen nicht kritisch gewürdigt werden.

Die vorliegenden Analysen lassen nicht auf die unterschiedlichen Auswirkungen im Umweltbereich schliessen. Entsprechende Ergebnisse sind im Rahmen des Schwerpunktprogrammes Umwelt zu erwarten. In jedem Fall ist die geringere Wertschöpfung bzw. Produktivität und Erwerbstätigkeit nicht unbedingt mit einer geringeren Umweltbelastung gleichzusetzen. Vielmehr müssen die Anpassungsmechanismen recht detailliert beachtet werden. Im Vordergrund stehen etwa:

- Anpassung des Wagenparks: Ein alter Wagenpark ist mit höheren Umweltbelastungen verbunden
- Durchsetzung der Umweltstandards
- Individuelles Fahrverhalten
- Auslastung der Fahrzeuge
- Lösung der Transitfrage

Diese Abschätzungen sollten unbedingt durchgeführt werden. Im Kapitel 6 ff. wird ein erster Versuch unternommen.

Fazit

In den letzten Jahren hat sich der Verkehr in der EU und in der Schweiz weitgehend gleich entwickelt. Die Strasse hat gegenüber dem öffentlichen Verkehr an Anteilen gewonnen. Die Zuwachsraten sind in der EU praktisch gleich wie in der Schweiz. Der Verkehr ist in der EU und in der Schweiz ein zentrales Umweltproblem.

Gewisse Unterschiede lassen sich bei der Verkehrsinfrastruktur feststellen. Die Schweiz verfügt über eines der bestausgebauten Verkehrsnetze. In den letzten Jahren sind im Vergleich zur EG nach wie vor höhere Investitionen getätigt worden.

Der Anteil der Schiene ist in der Schweiz etwas ausgeprägter, in den EU-Ländern spielen die Busse und die Carbetriebe eine grössere Rolle.

Die neuesten Szenarien zum Alleingang bzw. EU-Beitritt weisen bezüglich Produktivität, Wertschöpfung und Erwerbstätige nur geringe Unterschiede auf. Ebenfalls dürfte der Einfluss auf die Umweltauswirkungen gering sein. Entsprechende Berechnungen liegen zur Zeit noch nicht vor. Viel entscheidender sind andere Faktoren (Anpassung Wagenpark, Umweltstandards). Es gilt also der Frage nachzugehen, inwiefern diese Faktoren szenarienabhängig sind.

4. Die Verkehrspolitik der Europäischen Union

4.1. Fortschrittliche Programme in der EU

Bereits mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1957 ist eine Absichtserklärung zugunsten einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 74 des Gründungsvertrages) abgegeben worden. Mit der "Einheitlichen Europäischen Akte" (EEA) vom 28. Februar 1986, sind die Ziele und die Bedeutung der Verkehrspolitik akzentuiert worden.

Mit dem Weissbuch über die Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahre 1985 wurde zudem versucht, die Verkehrspolitik der europäischen Gemeinschaft weiter zu konkretisieren und vor allem auf der Vollzugsebene zum Durchbruch zu verhelfen. Darin wird die Verkehrswirtschaft als Teil der vier Grundfreiheiten im Bereich Personen-, Dienstleistungs-, Güter- und Kapitalverkehr gesehen. Die gemeinsame Verkehrspolitik stellt nicht einen Selbstzweck dar, sondern sie wird in den Dienst der europäischen Wirtschaftsintegration gestellt. Im Vordergrund stehen ein höchstmöglicher gemeinsamer Wettbewerb sowie eine gemeinsame Verkehrsinfrastruktur-Politik.10
Den Umweltfragen ist mit dem Vertrag von Maastricht zusätzlich Rechnung getragen worden.

4.1.1 Grundsätze der EU-Verkehrspolitik

Die wichtigsten Grundsätze der EU-Verkehrspolitik sind in den Römer Verträgen wie folgt festgelegt worden:

- gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsarten und -träger
- finanzielle Autonomie der Verkehrsunternehmungen
- Dispositionsfreiheit der Verkehrsunternehmungen
- freie Wahl der Verkehrsmittel
- Abstimmung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zwischen den EU-Mitgliedern

4.1.2. Erneuerungen im Vertrag von Maastricht

Im Unionsvertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft gesetzt wurde, sind auch für den Verkehrsbereich einige Neuerungen festgehalten. So hat die Europäische Union neue Kompetenzen im Bereich der Verkehrssicherheit erhalten. Zudem wird die Schaffung

---

10 Lendi Martin, Verkehrsrecht, in "Schriften zum Europarecht, die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts", Schindler P. u.a., Hrsg. (Zürich) 1990, Seite 309ff.

von transeuropäischen Verkehrsnetzen und der Finanzierung explizit als Aufgabe im Vertrag aufgeführt. Das europäische Parlament erhält in der Verkehrspolitik ein grösseres Gewicht. Gemäss Artikel 189c des Unionsvertrages soll in Zukunft das Parlament mitwirkend einbezogen werden.

Bemerkenswert ist zudem die stärkere Beachtung der Umweltfragen im Zusammenhang mit dem Verkehr. So publizierte im Februar 1992 die Kommission ein Grünpapier zum Thema Verkehr und Umwelt.11

In diesem Papier werden wichtige Grundsätze für eine umfassende und breit abgestützte Verkehrspolitik mit ihren ökologischen Folgen skizziert. Die wichtigsten Aspekte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Für alle Verkehrsträger sollen weitgehende und abgestimmte Umweltstandards erlassen werden
- Umweltverträgliche Verkehrsträger sollen wettbewerbsfähiger werden. Die Zielsetzungen der Stabilisierung des CO2-Ausstosses ist auch in der Verkehrspolitik zu verfolgen.
- Die Sicherheit beim Transport gefährlicher Güter ist zu erhöhen
- Es sind marktwirtschaftliche Anreize zu schaffen und Umweltabgaben sind einzuführen, um umweltschonende Transport und Verkehrsträger zu fördern und die Internalisierung der externen Kosten über die Verkehrspreise sicherzustellen.
- Die Forschung und Entwicklung zugunsten umweltverträglicher Transporttechnologien im Bereich Energieverbrauch und Verkehrsmanagement sind zu fördern.
- Die Informationen zuhanden der Konsumenten zugunsten eines umweltverträglichen Verkehrs- und Kaufverhaltens sind zu verbessern.

4.1.3. Weisspapier für die zukünftige Verkehrspolitik

Im Dezember 1992 hat die Kommission ein Weisspapier zur Verkehrspolitik veröffentlicht.5 Darin wird die Zielsetzung einer nachhaltigen Mobilität unterstrichen. Die Linien des Grünbuches "Verkehr und Umwelt" werden fortgeführt.

Folgende Schwerpunkte werden dabei gesetzt:
- Das Funktionieren des internen Marktes soll verbessert werden.

---

11 Greenpaper on the impact of transport on the environment/economical strategy for sustenable mobility, con (92) 46 final, 20 February 1992.
12 The future development of the common transport policy / a global approach to the construction of a community framework for a systemable mobility, COM (92) 494 final, 2 December 1992

- Es sind transeuropäische Verkehrsnetze zu schaffen, insbesondere ist der regionale Ausgleich zu verbessern.
- Die Möglichkeiten von Grenzwerten zugunsten einer verbesserten Umwelt sind strikte anzustreben.
- Die Verkehrssicherheit ist für alle Verkehrsträger zu fördern.
- Im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktbestimmungen sind Massnahmen zu ergreifen.
- Die Beziehungen mit Drittländern ausserhalb der EU sind zu verstärken.

Im Juni 1993 akzeptierte der Ministerrat der Verkehrsminister das Weissbuch für eine nachhaltige Mobilität. Zudem wurde von der Kommission verlangt, einen klaren Fahrplan für die Realisierung der einzelnen Massnahmen vorzulegen. Die Kommission erhielt den Auftrag, das vorgelegte Programm regelmässig auf den neuesten Stand zu bringen und den Rat über die Absichten und die Prioritätensetzung regelmässig zu informieren.

4.1.4. Dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung

Die Verkehrsträger werden auch im Bericht für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung der EU behandelt.

Für die Bereiche Infrastrukturen, Fahrzeuge und Kraftstoffe sowie Verbrauchergewohnheiten werden die notwendigen Instrumente in zeitlicher Hinsicht und für die verschiedenen Ebenen definiert.[13] Der Tabelle 4 "Massnahmen/Instrumente in der EU für den Verkehrsbereich" ist ein Überblick zu entnehmen.

---

13 Int. Blatt der Europäischen Gemeinschaft, C 138, 36. Jahrgang, 17. Mai 1993, S. 36

Tabelle 4: Massnahmen/Instrumente der EU in der Verkehrspolitik

	Massnahmen bis zum Jahr 2000	Instrumente	Zeitrahmen	Akteure
a) Infrastruktur	Flächennutzungsplanung	UVP	2000	Mitgliedstaaten (MS)/Länder (L)
	Infrastrukturinvestitionen: städtischer Nahverkehr, Einrichtungen zum Güterumschlag, Verbesserung der Bahn-Dienstleistungen, Güterverkehr, Binnenschiffahrt/Seeverkehr	Strukturfonds	1995	MS/LB+EU
	Anlastung der Wegekosten	Strassensteuern und verschiedene Formen von Strassengebühren und -abgaben	1994	MS/EU
b) Fahrzeuge	Fortlaufende technische Verbesserung Rechtsvorschriften von Fahrzeugen .Abgas und Lärmemissionen, .Kraftstoffverbrauch, Leistung, .Entsorgung	Recycling von Teilen	2000	Industrie/EU
		Steuerliche Anreize	2000	MS + EG
	Zusammensetzung und Verbrauch von Kraftstoffen .alternative Kraftstoffe, saubere Kraftstoffe	FuE -steuerliche Anreize .Rechtsvorschriften	bis 1995	Industrie
			2000	MS+EU
	.vollständiger Übergang zu unverbleitem Benzin bis zum Jahr 2000		1995	EG + MS
c)Verbraucher-gewohnheiten	.Information und Schulung der Autofahrer im Hinblick auf eine rationellere Fahrzeugnutzung	.Medienkampagnen fort- .Tempo- und andere materielle . Beschränkungen	laufend	L/MS+ EG+NRO
	.Verbesserung der öffentlichen/kollektiven Verkehrsmittel	Investitionen, Flächennutzungspläne		2000 LB/MS+EG +Verkehrsbehörden
	.Abschreckungsmassnahmen gegen Strassenverkehr in den Städten	.Gebühren, hohe Parkgebühren	bis 1995	LB+MS+ Allgemeinheit
	.Entwicklung ökonomischer und steuerlicher Gebühren	.Car-sharing	bis 1995	

Fazit
Die EU verfügt auf programmatischer Ebene über weitgehende Vorstellungen, um die Verkehrs- und Umweltprobleme anzugehen. Für die Länderebene und die Regionen verbleiben ein recht grosser Handlungsspielraum. Für eine umweltgerechte Verkehrspolitik bestehen zahlreiche Anknüpfungspunkte.
Allerdings ist die Umsetzung noch nicht sehr weit vorangeschritten.

4.2. Die wichtigsten Regelungen der EU für die einzelnen Verkehrsarten

4.2.1. Strassentransport für Güter

Für den Güterverkehr hat die EU das Ziel, alle Beschränkungen des Marktzutrittes sowie Kontingentierungen aufzuheben. Ebenfalls sollen die Arbeitsmarktbedingungen (Arbeitszeiten, Ausbildung) für alle Länder angeglichen werden. Die neuen Wettbewerbsregeln sollen bis 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt werden. Bei schwerwiegenden regionalen Problemen oder Ungleichgewichten auf den

Verkehrsmärkten sind Abweichungen der vorgesehenen Regelungen möglich.14

a) Einführung der Kabotage bis 1998

Transporte in Drittländern sollen möglich werden (sogenannte Kabotage). Dabei ist die definitive Freigabe der Kabotage auf den 1. Juli 1998 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt werden Kontingente erteilt, die schrittweise um 30 % erhöht werden. 1994 wird mit 30'000 Kabotage-Bewilligungen gestartet.

b) Besteuerung und finanzielle Belastung des Güterverkehrs

Verkehrsabgaben: Erste Etappe bis 1997
Im Juni 1993 wurde vom Verkehrsministerrat grundsätzlich beschlossen, dass der Güterverkehr seine Kosten (das heisst die Wege- und die externen Kosten) zu tragen hat, indem eine Kombination von Mineralölsteuern, Motorfahrzeugsteuern, Strassenzöllen und Benutzergebühren eingeführt werden soll. Der definitive Beschluss ist vom Ecofin-Rat im Oktober 1993 gefällt worden.15 Die Harmonisierung der Verkehrsabgaben, der Motorfahrzeugsteuer, sind nach Gewicht und Achsen festgelegt. Dabei sind zwischen 0 und 929 ECU vorgesehen. Der Ansatz von 0 ECU kommt nur für Lastwagen mit weniger als 12 Tonnen Gewicht bzw. 16 Tonnen Gewicht bei 3 Achsen in Frage. Die Sätze liegen dabei leicht unter den Weten wie sie für die Schweiz gelten (vergleiche dazu Kapitel 5).

Die Infrastrukturabgaben können aufgrund der Distanzen oder der zeitlichen Beanspruchung der Strassen erhoben werden.

Insbesondere sind folgende Zölle bzw. Benutzungsabgaben zugelassen:

- Für Brücken, Tunnels und Pass-Strassen, aber keine Diskriminierung nach Nationalität, Ursprung oder Zielverkehr. Kontrollen an den Grenzen sollten wenn möglich verhindert werden.
- Registrierte Fahrzeuge in einem Land können für die Benutzung aller Strassen eine einmalige Benutzungsabgabe bezahlen.
- Die Abgaben haben in einem Verhältnis zu den Kosten der Infrastrukturen zu stehen.

---

14 Council Regulation No. 3916/90 of 21 December 1990 and measures to be taken in the event of crisis in the market in the carriage of goods by road.
15 Council directive 1993/89 EEC, 25 October 1993 and application by member states of taxes on certain vehicles used for the carriage of goods by roads and posts and charges for the use of certain infrastructures.

- Die maximalen Benutzungsabgaben dürfen höchstens 1250 ECU betragen. Dieses Maximum soll alle zwei Jahre überprüft werden, erstmals 1997.

1997 soll ein Bericht über den Vollzug der Zölle und Strassenbenutzungsabgaben vorgelegt werden, wobei der Verkehrsentwicklung und der technologischen Entwicklung Rechnung zu tragen ist.

Zwei oder mehr Mitgliedsländer können auf ihrem Gebiet Benutzungsabgaben einführen. So haben im Juni 1993 Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande beschlossen, dass sie ab 1995 eine Benutzungs-Schwerverkehrsabgabe einführen. Sie wird für alle immatrikulierten aber auch für alle ausländischen Fahrzeuge gelten. Die Abgabe wird mindestens 750 ECU bis maximal 1250 ECU betragen. Zudem ist eine Tagespauschale von 6 ECU vorgesehen. Die Einnahmen werden gemäss einem Verteilschlüssel unter die einzelnen Länder verteilt.

Die Benutzungsabgaben sollen in ein harmonisiertes, unionsweites Abgabesystem überführt werden. Neben den Infrastruktur-Abgaben sollen externe Kosten einbezogen werden. Erste Vorschläge dazu sollen vor 1997 von der Kommission dem Rat präsentiert werden.

4.2.2. Personentransport

Der internationale Personentransport ist ebenfalls liberalisiert worden. Grundsätzlich ist der Personentransport in Bussen über die Grenzen hinweg frei(16), wobei vorläufig noch gewisse Grenzen bestehen. Über eine gänzliche Liberalisierung soll im Rat am 1. Januar 1997 per Mehrheitsentscheid abgestimmt werden.

4.2.3. Weitere Regelungen für den Strassenverkehr

a) Regelungen zur Verkehrssicherheit

Es bestehen verschiedene Regelungen zur Verkehrssicherheit(17):

- Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsverhaltens
- Entwicklung der Strassenverkehrsinfrastruktur und der Fahrzeugtechnologie
- Effizientere Rettungsmassnahmen zugunsten von Verkehrsopfern bei Unfällen
- Maximal zulässiger Alkoholgehalt im Blut

---

16 Council Regulation (EEC) No. 684/92 of 16 March 1992 on common routes of the international carriage of passengers by coach and bus.
17 Report of the high level expert group for European policy for road safety, February 1991

In der EU sind in den letzten Jahren 50'000 Personen pro Jahr tödlich verunfallt und 1,5 Mio. wurden verletzt. Es wird mit einer Verminderung des Bruttosozialproduktes von 70 Milliarden ECU pro Jahr gerechnet. Im Jahre 1995 soll ein europäisches Jahr für junge Autofahrerinnen und -fahrer stattfinden. Ebenfalls sind Bestrebungen im Gang, die statistischen Auswertungen über Verkehrsunfälle zu verbessern. Der Maastricht-Vertrag enthält neu die Grundlage für Massnahmen zur Verkehrssicherheit.

b) Strassentransport mit gefährlichen Gütern

Es besteht ein Vorschlag zur Erfassung gefährlicher Güter im Strassenverkehr.18 Insbesondere bestehen Vorschriften über die Ausgestaltung von Tanks. Die Inkraft-Setzung soll bis Ende der 90er Jahre stattfinden. Die Länder haben die Möglichkeiten, weitgehende Vorschriften zu erlassen.

c) Geschwindigkeitsbeschränkungen für den Güterverkehr

Für Lastkraftwagen bestehen Geschwindigkeitsbegrenzungen, die zwischen 1994 und 1996 eingeführt werden sollen. Dabei liegen die Werte zwischen 85 km/h bis maximal 100 km/h.19

d) Verbrauchsstandards

Folgt noch: Unterlagen fehlen noch.

e) Regelung der Mineralölsteuern

Am 1. Januar 1993 sind folgende minimale Abgaben auf Benzin und Diesel festgelegt worden:

- 245 ECU/1000 Liter für Diesel (20)
- 337 ECU/1000 Liter für verbleites Benzin
- 287 ECU/1000 Liter für unverbleites Benzin

---

18 The puzzle for a council directive on the approximation of the laws of member states with regard to the transport of dangerous goods by road. CON (93) 284 final, 24 November 1993
19 Council directive 92/6/EEC of 10 February 1992 on the installation and use of speed limitation devices for certain categories of motor vehicles in the Community
20 Umrechnungsfaktor: 1 ECU = 1,7 Schweizer Franken

Für Griechenland und Luxemburg sind die Fristen für die Einführung auf 1995 festgelegt worden. Gleichzeitig können in diesen Ländern tiefere Sätze gewählt werden.

Die Maximalsätze deder EU betragen rund das Doppelte (noch genauer abklären). Die Schweizer Mineralölsteuern befinden sich somit am oberen Ende des Spektrums der EU-Ansätze.

f) Mehrwertsteuer

Die minimale Mehrwertsteuer beträgt 15 % (Schweiz 6.5%). Dabei werden Fahrzeuge und Verkehrsleistungen eingeschlossen.

g) Geplante CO2 Energieabgabe

Es besteht die Absicht, eine kombinierte CO2/Energieabgabe einzuführen. Bis zum Jahr 2000 würde das Benzin bzw. der Diesel mit rund 10 Rp./l zusätzlich belastet.

h) Schienenverkehr

Am 1. Januar 1993 trat eine Richtlinie über den Eisenbahnverkehr privater und öffentlicher Gesellschaften in Kraft. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- Die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Eisenbahnen soll erhalten werden.
- Es sind gesunde Finanzstrukturen zu schaffen.
- Der Betrieb der Infrastrukturen soll vom eigentlichen Bahnbetrieb getrennt werden. Dabei wird die separate Rechenführung als obligatorisch erklärt. Die organisatorische und institutionelle Trennung wird als Option bezeichnet.
- Der Zugang zum Eisenbahnnetz soll öffentlichen und privaten Eisenbahngesellschaften offenstehen. Insbesondere ist der grenzüberschreitende Bahnverkehr von einer Gesellschaft in ein anderes Land vorgesehen.
- Die Bahngesellschaften haben die Richtlinien in den nächsten Jahren umzusetzen. Zudem besteht die Absicht, in den nächsten 8 Jahren weitergehende Harmonisierungen des Schienentransportnetzes vorzunehmen. So werden technische Abstimmungen, der generelle Zugang zu den Schieneninfrastrukturen, Fragen des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs sowie Methoden für die Berechnung der Infrastrukturkosten ins Auge gefasst.

i) Kombinierter Verkehr

In den letzten Jahren hat die EU dem kombinierten Verkehr einen grösseren Stellenwert beigemessen. So sollen in den nächsten fünf Jahren Projekte des kombinierten Verkehrs finanziell unterstützt werden. Ebenfalls werden Machbarkeitsstudien finanziert.

In diesem Zusammenhang spielen die Abkommen mit Oesterrreich und der Schweiz eine wichtige Rolle. So ist im schweizerischen Transitvertrag ein ganzes Bündel von Ausbauschritten (Umladestationen, Terminals, zusätzliche Schienenkapazitäten) vorgesehen.

4.2.5. Infrastruktur-Politik der EU

Im Jahre 1990 hat die Kommission einen Bericht über die trans-europäischen Verkehrsnetze publiziert.(21)

Damit wird das Ziel verfolgt, die verschiedenen Verkehrsinfra-strukturen und Verkehrsträger besser aufeinander abzustimmen. So sollen technische Standards der Strassen-, der Schienen- und der Wasserwege harmonisiert werden. Ebenfalls werden elektronische Verkehrsleitsysteme vorgeschlagen und der Austausch von Daten soll verbessert werden. Gemäss einer Verordnung der europäischen Kommission vom Februar 1992 können Verkehrsprojekte von europäischem Interesse definiert werden.22 Dabei erhalten diese Projekte gemäss der "Declaration of European Interest" (DEI) nicht unbedingt finanzielle Unterstützung der Union. Konkret sind darin drei verschiedene Verkehrsarten enthalten:

- Infrastrukturanlagen für den kombinierten Verkehr: Bis zum Jahre 2005 soll der kombinierte Verkehr etabliert werden. Vor allem für längere Distanzen sind damit die Transporte zu bewältigen.
- Infrastrukturanlagen für die Wasserschiffahrt: Es werden spezifische Prioritäten für verschiedene Werke festgelegt.
- Infrastrukturanlagen für den motorisierten Verkehr: die Kommission schlägt dem Rat vor, die nationalen Hochlei-stungsstrassen besser zusammenzuschliessen. Dabei sollen 12'000 km neue Hochleistungsstrassen in den nächsten 10 Jahren gebaut werden.
- In absehbarer Zeit sind zudem Richtlinien für ein Hoch-

---

21 Towards transeuropean Networks: for the Community action programme, CON (1990) 585 final, 10 December 1990

22 Proposal for a council regulation (EEC) introducing a declaration of European interest to facilate the establishment of transeuropean networks in the transport domain CON (92) 15 final, 24 February 1992, as amended by CON (93) 115 final, 19 April 1993.

leistungseisenbahnnetz zu erwarten.

Die Netze des kombinierten Verkehrs sollen mit den Eisenbahn-Hochleistungsnetzen verknüpft werden. Ebenfalls stehen Richtlinien für die Fluginfrastruktur in Aussicht.

Aus dem Fonds für regionalen Ausgleich (Kohäsionsfonds), der 15 Mia Franken bis 1999 erhält, können Projekte in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien unterstützt werden. In einem recht hohen Ausmass werden dabei Verkehrsprojekte wie Autobahnen gefördert, die aus Umweltsicht problematisch sind. Teilweise fehlen sogar umfassende Umweltvertäglichkeitsprüfungen.

Unterstützung der transeuropäischen Netze

Im Weissbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung"(23) werden die transeuropäischen Netze behandelt. Bis 1999 sollen für den Verkehrsbereich 220 Mrd. ECU dafür eingesetzt werden.

In bestimmten Fällen ist eine Finanzierung von 90 % durch die EU vorgesehen. Als Auswahlkriterien gelten die gemeinschaftlichen Interessen (u.a. grenzüberschreitende Verbindungen, Alpenübergänge, Schnittstellen des Verkehrs, Randlage).

Vorderhand sind 26 Grossprojekte ausgewählt worden, die einer Gesamtinvestition von 82 Mrd. ECU entsprechen. Dazu gehören:

- Brennertransversale (Eisenbahnverbindung über die Alpen) mit 10 Mrd. ECU
- Eisenbahnverbindung Rotterdam-Italien (Kostenschätzung bis zur Schweizer Grenze 9,6 Mrd. ECU)
- Hochgeschwindigkeitszug Lyon-Turin (6,2 Mrd. ECU)

Vor allem in den Randlagen kommen weitere Autobahnprojekte hinzu.

4.2.6. Flugverkehr: Zivilluftfahrt

Der Ministerrat hat im Juni 1992 Massnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs beschlossen. Dabei bleibt es den einzelnen Staaten vorbehalten, bei massiven Marktungleichgewichten zu intervenieren. Im wesentlichen werden der Marktzugang sowie die Landerechte geregelt.

---

23 Kommission EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weissbuch, Bulletin der EG, Beilage 6/93

Fazit
In den letzten Jahren hat die EU-Verkehrspolitik erhebliche Fortschritte in richtung Oekologie erzielt. Relativ hohe Standards im Bereich Energie und Umwelt, Sicherheitsvorschriften, aber auch Verkehrsabgaben sind durchgesetzt worden. Bei den Verkehrsabgaben wird den einzelnen Ländern ein recht grosser Spielraum zugestanden.
Insbesondere wird speziellen Gegebenheiten (z.B. Alpenraum) Rechnung getragen. Weitergehende Lösungen können realisiert werden. In den Vereinbarungen mit Oesterrreich und der Schweiz (Transitvertrag) sind recht weitgehende Regelungen festgelegt worden.

Zudem ist eine bemerkenswerte Dynamik zu beachten: Auf 1997 sollen weitere Anpassungen vorgenommen werden.

Fortgeschritten ist auch die Unterstützung von Verkehrsprojekten. So sollen die Alpenübergänge Mont Cenis (9,6 Mrd. ECU) und der Brenner (10 Mrd. ECU) weitgehend von der EU übernommen werden.

5. Die schweizerische Verkehrsordnung

5.1. Die grundsätzliche Ausrichtung

Die Grundsätze der schweizerischen Verkehrsordnung sind weitestgehend identisch mit den Bestimmungen der EU. So steht ebenfalls die freie Wahl der Verkehrsmittel für den Güter- und den Personenverkehr im Vordergrund. Es zeigte sich denn auch im Rahmen der EWR- bzw. Eurolex-Diskussionen, dass nur relativ wenige Anpassungen im Verkehrsbereich vorgenommen werden müssen, um die Eurokompatibilität zu erreichen.

Die programmatische Ausrichtung der schweizerischen Verkehrspolitik ist im Bericht über die Legislaturplanung 1993 - 1995 dargestellt.(24) Darin heisst es, dass die Bewältigung des Verkehrszuwachses durch Vermeidung von unnötigem Verkehr sowie von Umlagerung von motorisiertem Strassenverkehr auf andere Verkehrsmittel zu erreichen sei. Es müsse verstärkt eine ökologisch orientierte Marktwirtschaft angestrebt werden. Primär wird dazu die Revision der Verkehrsabgaben und die Förderung des öffentlichen Verkehrs vorgeschlagen. Zu den massgebenden Projekten werden Bahn 2000, der Bau einer neuen Eisenbahn/Autobahn-Transversale, die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und die Bewältigung der Probleme im Agglomerationsverkehr gezählt. Zudem soll die schweizerische Verkehrspolitik in den europäischen Rahmen eingebettet werden.

Mit den Entscheiden vom 20. Februar 1994 ist die bundesrätliche Verkehrspolitik weitgehend bestätigt worden. Mit der Annahme der Alpeninitiative ist ein weiterführendes Element hinzugefügt worden.

5.2. Anpassungen: Eurokompatibilität im Rahmen von Swisslex

Nach der Ablehnung des EWR wurden verschiedene Anpassungen des eidgenössischen Verkehrsrechts vorgenommen, um die Eurokompatibilität zu erreichen:

Bundesbeschluss über die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes

Mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes sind verschiedene technische Anforderungen an die Fahrzeuge sowie Masse und Gewichte der Fahrzeuge gemäss dem Aqui communautaire übernommen worden. Im Vordergrund steht die Zulassung von Kühlfahrzeugen mit einer

---

24 Bericht über die Legislaturplanung 1993 - 1995 vom 25. März 1992, Seite 96ff.

Höchstbreite von 2.60 m. Zudem sind Längenmasse z.B. Anhängerzüge von 18.35 m statt 18 m den EG-Richtlinien angepasst worden.

Bau- und Ausrüstungsvorschriften für Fahrzeuge

Im Rahmen dieser Änderungen ist beispielsweise der Unterfahrschutz bei schweren Transportfahrzeugen vorgeschrieben worden, wie dies auch in der EU gilt. Für Fahrräder werden abnehmbare Lichter gestattet.

Zukünftig kann das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement ausländische und internationale Genehmigungen für Typen- und Einzelprüfungen anerkennen, die den schweizerischen Mindestanforderungen bezüglich der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes genügen. In einem weiteren Schritt ist vorgesehen, Bau- und Ausrüstungsvorschriften für Personenwagen, Nutzfahrzeuge und Busse (einschliesslich der Lärm-, Abgas- und allenfalls künftiger Energiesparvorschriften) auf den 1. Oktober 1995 an das EU-Recht anzupassen.

5.3. Schweizerisches Abgaberecht im Verkehrswesen

Mit der Weiterführung der Nationalstrassenabgabe (ehemals Autobahnvignette) sowie der gewichtsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, bestehen Regelungen, die ebenfalls mit den EU-Ländern vergleichbar sind.
Zur Zeit liegen die schweizerischen Ansätze bei den Schwerverkehrsabgaben noch leicht höher über den Werten der Nachbarländer.
Hingegen bewegen sich die Mineralölsteuern für Benzin am unteren Spektrum der EU.

5.4. Internationale Abkommen

Die Schweiz verfügt über zahlreiche bilaterale internationale Abkommen für den Güter- und den Luftverkehr (Vergleiche dazu Liste im Anhang A-1).

Für den Güterverkehr werden der Marktzugang und die Transportmöglichkeiten festgelegt. Die Regelungen sind sehr unterschiedlich. Teilweise handelt es sich um liberale Abkommen (z.B. Niederlande), welche einen freien Marktzugang, die Kabotage, sicherstellen und nur wenig Grenzformalitäten nach sich ziehen. Für andere Länder ist nur ein beschränkter Marktzutritt ohne Kabotage (z.B. Spanien) möglich. Die Formalitäten werden als recht erheblich bezeichnet. So sollen alleine beim Bund ca 10 Personen damit beschäftigt sein.

Im Luftverkehr geht es um Landerechte. So möchte die Swissair weitere Destinationen anfliegen (z.B. Bologna), die von den betreffenden Ländern kaum zu erhalten sind. Im EWR hätte darauf ein Anspruch bestanden.

5.5. Absichten im Schienenverkehr

Die Absichten für eine schweizerischen Eisenbahnpolitik sind im Bericht der Groupe de réflexion festgehalten worden. Dabei sind die Grundsätze, aber auch konkrete Schritte der SBB und der Privatbahnen, weitestgehend kompatibel mit den Eurovorschriften.

Die Stossrichtung kann wie folgt zusammengefasst werden 25:

- Konzentraion auf Kerngeschäft und Schlüsselfähigkeiten der Bahn: Das heisst Reduktion der Fertigungstiefe, Neuorganisation des regionalen Personenverkehrs und freier Zugang zum Netz in gewissen Verkehren ("free access").

- Zukunftgerichtete finanzielle führung und tranparente Rechnungslegung: Das heisst gegenüber heute noch konsequentere rechnerische Trennung von Infrastruktur und Betrieb, massgeschneiderte finazierung de bedien bereiche, klare Regelung der Infrastruktur-Benutzungegebühren und Profit Center Organisation möglich vieler Bereiche. b eiisi u

Fazit
Die schweizerische Verkehrspolitik hat den Umweltanliegen bereits in den 80er Jahren mit einigen Massnahmen Rechnung getragen. In jüngster Zeit hat die EU weitgehend nachgezogen und vor allem den länderspezifischen Spielraum im Abgabebereich erweitert. 1997 sollten von der EU weitere Anpassungen vorgenommen werden. Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob sie die entsprechenden Verbesserungen nachvollziehen wird und allenfalls ein Druck auf Anpassungen nach oben möglich sind. Grundsätzlich ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz von den fortschrittlichen EU-Ländern überholt wird.

Gegenüber dem EU-Recht stellt die 28 Tonnen-Limite die zentrale Differenz dar.

---

25 Weibel B., Spillmann H.J., Hadorn H.P., Stand der europäischen und schweizerischen Dossiers, Referat Eisenbahnjournalisten, 29.11.1993.

6. Die Verhandlungen mit der EU im Alleingang

Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages vom 6. Dezember 1992 hat der schweizerische Bundesrat das Interesse an bilateralen Verhandlungen mit der EU angemeldet. Er legte zu Beginn des Jahres 1993 ein Konzept vor, indem 16 prioritäre Bereiche vorgeschlagen, die formell verhandelt werden sollten. Dazu gehörten der Strassenverkehr und der Luftverkehr. Themen der Umweltpolitik im engeren Sinne (Umweltschutz gemäss Umweltschutzgesetzgebung) sind keine aufgenommen worden. Die Verkehrsthemen sind zudem nicht explizit mit den Umweltaspekten verknüpft worden.

Der Bundesrat entfaltete anschliessend im Ausland eine rege Informationstätigkeit, um die Hatlung der schweizerischen Bevölkerung zu erklären. Es war dabei ein grosses Anliegen, eine effektive oder vermeintliche Isolation der Schweiz in Europa zu verhindern.
Der Beitritt zur EU wird vom Bundesrat als strategisches Ziel der Integrationspolitik bezeichnet. Aus innenpolitischen Gründen räumt der Bundesrat den bilateralen Verhandlungen aber Priorität ein. Dabei sollen vor allem mögliche wirtschaftliche Nachteile verhindert werden. Im Frühjahr 1994 sollte eine Gesamtstrategie vorgelegt wrden, die zuerst mit der aussenpolitischen Kommission diskutiert wird. Zur Zeit ist diese Strategie aber noch nicht bekannt.

Am 8./9. Oktober 1993 reagierte der Rat der EU mit einer "Mitteilung über die künftigen Beziehungen zur Schweiz": Den angestrebten bilateralen Verhandlungen wurde im Grundsatz im Hinblick auf eine spätere EWR-Teilnahme und eine EU-Mitliedschaft zugestimmt. Mit den Verhandlungen verknüpft die EU die Hoffnung, dass in den angesprochenen Bereichen der Gemeinschaftsacquis übernommen würde. Bei einem Vertragsabschluss sollte ein integriertes Paket geschnürt werden, das geschlossen den schweizerischen Referendumsregeln unterstehen würde. Die EU geht grundsätzlich davon aus, dass die Verhandlungen primär im Vorteil der Schweiz liegen würden, da sie Zugang zu einem grösseren Markt erhalten würde.
Von der EU wird die Schweiz in einem gewissen Sinne als Bittstellerin bezeichnet. Dabei spielt sicher ein gutes Stück Verhandlungstaktik eine Rolle. Die Schweiz hat einiges zu bieten (Kaufkraft, liberale wirtschaftspolitische Haltung, Vertragstreue, Alptransit, wobei dieser nicht zu überschätzen ist usw.).

Im folgenden werden die Positionen der EU bzw. der Schweiz - so weit sie bisher bekannt sind - bezüglich dem Verkehr detailliert aufgeführt.

6.1. Die Position der EU: Der Memorandumsentwurf der Kommission

Die Kommission hat im Herbst 1993 einen Entwurf für die Eröffnung von bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz im Bereich des Strassentransportes und des Luftverkehrs vorgelegt. Die wichtigsten Punkte des Memorandums können wie folgt zusammengefasst werden:

a) Neuverhandlung Transitabkommen

Von der EU wird das Transitabkommen grundsätzlich akzeptiert. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass gemäss Transitabkommen im Falle einer Ablehnung des EWR, die Union sofort mit Verhandlungen einsetzen würde, um den gegenseitigen Zutritt auf den Verkehrsmärkten sicherzustellen. Die Union schliesst daraus, dass bilaterale Verhandlungen ausserhalb des Transitvertrages stattfinden sollten, wobei weitere Konzessionen nicht ausgeschlossen werden.

Es werden folgende Anpassungen zur Diskussion gestellt:

- Mehr Ausnahmen des Nacht- und Sonntagfahrverbotes
- Mehr Ausnahmen der 28 Tonnen-Regelung
- Mehr Ausnahmen für verschiedene Güter
- Mehr freie Fahrten.

Die Union geht davon aus, dass die Integration des schweizerischen Strassen- und Güterverkehrs in die Europäische Union weder ökonomisch noch politisch von grosser Bedeutung sei. Mit dem Transitabkommen würden die wichtigsten Interessen der EU bereits sichergestellt. Die Einführung der Kabotage wird im gegenseitigen Interesse der Schweiz und der Grenzgebiete beurteilt. Insgesamt würde für die Schweiz aber ein weit grösserer Vorteil entstehen, wenn das Schweizer Lastwagengewerbe das Recht der Kabotage zugestanden erhalten würde.
Ebenfalls wird ein markantes Interesse der schweizerischen Luftfahrt am Zugang zum europäischen Markt stipuliert.

b) Zugang zum Mittelland mit 40- bzw. 44-Tonnen-Lastwagen

Der Schweiz wird attestiert, dass die 28 Tonnen Gewichtslimite nicht diskriminatorisch sei, da sie für Inländer und Ausländer gleichwertig angewendet wird. Trotzdem würde das Schweizer Lastwagengewerbe über relative Vorteile verfügen. Deshalb wird eine beachtliche Ausweitung der Gebiete gefordert, in denen 40 Tonnen-Lastwagen zugelassen werden sollen. Im Prinzip sollen im Mittelland die 40- bzw. 44-Tönnet gemäss EU-Memorandum freien

Zugang erhalten. Hingegen wird der Schutz des Alpengebietes nicht in Frage gestellt.

Die Reaktionen von Seiten der Schweiz auf die entsprechenden Begehren werden von der Kommission als ausserordentlich vorsichtig bezeichnet. Die Diskussionen seien aber nicht zurückgewiesen worden.

Generell werden die schweizerischen Interessen an einem bilateralen Strassenverkehrsabkommen als weitaus gewichtiger eingeschätzt. Nach Meinung der EU ist es nur möglich, zu einem ausgewogenen Abkommen zu gelangen, wenn schweizerischerseits wesentliche Konzessionen gemacht würden.

c) Koppelung des Verkehrsbereiches mit dem freien Personenverkehr

Gleichzeitig wird erwartet, dass die Schweiz beim freien Personenverkehr entgegenkommt: Personen aus allen EU-Ländern sollen grundsätzlich frei in die Schweiz einreisen und arbeiten können. Dabei bestehen zwischen den Nordländern (BRD, Frankreich, Benelux-Länder) und den Südstaaten (Spanien, Italien, Griechenland, Portugal) unterschiedliche Positionen über den Stellenwert der Verknüpfung eines freien Personenverkehrs und eines bilateralen Verkehrsabkommens.
Es wird Sache der Verhandlungen sein, eine Einigung über einen allfälligen Link bzw. eine Abkoppelung des Verkehrsbereiches und des Personenverkehrs zu finden.

d) Die schweizerischen Interessen aus Sicht der EU

Aus Sicht der EU hat die Schweiz ein grosses Interesse, am freien Strassengüterverkehr und am Luftverkehr der EU teilnehmen zu können. Schweizer Transportunternehmen könnten in absehbarer Zeit frei in Drittländern zirkulieren. Die Grösse des Marktes und des Territoriums werden dabei vor allem in die Waagschale geworfen. Zudem werden administrative Vorteile gesehen: Kontingente über zulässige Transportmengen in bestimmte Staaten würden aufgehoben, restriktive Grenzzollabfertigungen und weiteren administrativen Auflagen abgebaut.
Ebenfalls werden die Interessen der Busunternehmungen sowie des Tourismus an einem freien Verkehrsmarkt angeführt.

Fazit
Die EU skizziert im Memoradumsentwurf klare Vorteile zugunsten der Schweiz, wenn sie am EU-Verkehrsmarkt gleichberechtigt teilnehmen könnte. Dabei wird - bein einer nüchternen Beurteilung - die Interessenlage eher überzeichnet: Aufgrund der bestehenden bilateralen Abkommen verfügt die Schweiz bereits über einen recht

guten Marktzugang (26). Wesentliche Verbesserungen sind kaum zu erwarten: Positive Arbeitsmarkteffekte dürfen nicht überschätzt werden.
Die Umweltaspekte im Zusammenhang mit dem Verkehr werden völlig ausgeblendet. Einseitig wird nur gerade auf die wirtschaftlichen Fragen eingegangen. Die Umweltfragen im Zusammenhang mit dem Verkehr sind explizit als Verhandlungsgegenstand aufzunehmen.

6.2. Die schweizerische Position zu den bilateralen Verhandlungen

Offiziell bestehen zur schweizerischen Position praktisch keine Unterlagen. Gemäss Fahrplan des Bundesrates ist ein Positionspapier im Frühjahr 1994 zu erwarten. Zur Zeit kann erst auf einige Trends hingewiesen werden, die als Teilelemente eine wichtige Rolle spielen werden.

a) Anpassungen Swiss-Lex

Anpassungen im Rahmen von Swiss-Lex (ehemals Eurolex): Die entsprechenden Neuregelungen sind mit dem Eurorecht deckungsgleich. Im Kapitel 3 sind sie ausführlich dargestellt worden.

b) "Eurokompatible" leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

Von offizieller Seite wird bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsvorlage auf die Eurokompatibilität grösstes Gewicht gelegt (27). Es wird somit gewartet, bis die EU auf 1997 eine Vorlage präsentiert, die dann von der Schweiz übernommen werden soll.
Es bestehen - zumindest offiziell - beispielsweise wenig Vorstellungen, wie eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe aussehen könnte und wie sie etwa mit einem Teil der EU-Länder eingeführt werden könnte. Es ist offen, inwiefern Anliegen zu einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in bilateralen Verhandlungen überhaupt eingebracht werden. Vorläufig ist bezüglich einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe keine aktive Rolle der Schweiz auf dem internationalen Parkett in Sicht. Mit der Annahme der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgaben durch das Volk und die Stände kann dazu ein Auftrag abgeleitet werden.

---

26 Vergleiche dazu die Liste im Anhang 1
27 BBl II 729, S. 753ff.:

c) Umladeterminals Strasse/Schiene mit 40- bzw. 44-Tönnern

Im Frühjahr 1999 soll mit der Änderung der Verkehrsregeln Verordnung (VRV) die 28 Tonnen-Limite für Lastwagen quasi als Vorleistung aufgeweicht werden.
Für folgende Terminals (Umladestationen Strasse/Schiene) ist vorgesehen, in einem Umkreis von 10 Kilometern Bewilligungen für 40 Tönner- bzw. 44 Tönner-Lastwagen zu erteilen, das heisst der sogenannte Strassenvorlauf bzw. Nachlauf wird zugelassen:

Aarau, Altdorf, Basel (5x), Bern, Biel, Birrfeld, Buchs/SG, Cadenazzo, Chavornay, Chiasso, Dietikon, Embrachport, Genf, Lenzburg, Lugano Vedeggio, Luzern, Martigny-Bourg, Mendrisio (Stabio), Müllheim Wigoltingen, Niederglatt, Renens, St. Gallen, Zofingen, Zürich HB CT, Emswerk.

Für die Bewilligungen ist der Bund zuständig.

Sachlich und politisch problematische Vorleistungen
Mit diesem Schritt erbringt die Schweiz recht gewichtige Vorleistungen, um die "Eurokompatibilität" zu erreichen.

Dabei handelt sich die Schweiz in verschiedener Hinsicht grosse Probleme ein. Folgende Aspekte sind zu beachten:

- Die Erteilung der Bewilligungen ist mit einem grossen Aufwand verbunden. Es sind Kriterien festzulegen:
  - Wer erhält eine Bewilligung (innerhalb/ausserhalb Perimeter)
  - Anzahl der Bewilligungen

- Die Kontrolle dürfte sich als sehr schwierig gestalten:
Es ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft auch ausserhalb der zulässigen Perimeter vermehrt 40- bzw. 44-Tönner verkehren werden. Um die Einhaltung zu gewährleisten, müssten fliegende Kontrollen mit Gewichtsmessungen durchgeführt werden.

- Mit der Einführung der 40- bzw. 44-Tonnen Terminals entstehen Wettbewerbsverzerrungen: Betriebe ausserhalb des Perimeters haben für Fahrten zu den Terminals mit höheren Transportkosten um 10% - 15% zu rechnen, da sie pro Fahrt rund ein Drittel mehr Gewicht transportieren klönnen. Diese Ungleichbehandlung ist kaum einsichtig. Es ist auch nicht zu erwarten, dass sie über eine längere Zeit eingehalten werden kann.

- Zur Zeit ist offen, wie die 40- bzw. 44-Tönner mit der Schwerverkehrsabgabe belastet werden. Gemäss geltender Verfassung (28) ist nur eine Abgabe von max. Fr. 4000.-- möglich. Damit reduziert sich die Belastung pro Tonne bei 40- bzw. 44-Tönnern um

---

28 BBl II 729

fast einen Drittel. Für die schweren Lastwagen liegt die Schwerverkehrsabgabe in der Grössenordnung des Maximums, wie es in der EU bis 1997 gilt.

- Die Einführung der Terminals wird gemacht, ohne die Umweltauswirkungen zu analysieren. Dies ist unbedingt nachzuholen. Etwa folgende Tendenzen sind zu beachten:
- U. a. werden die Terminals attraktiver. Damit verbessert sich die Wettbewerbsposition der Bahn in einem geringen Umfang.
- Teilweise werden neue Fahrzeuge angeschaft, die gegenüber dem bestehenden Fahrzeugparks geringere durchschnittliche Emissionen aufweisen.
- Pro Fahrt können mehr Güter transportiert werden. Gesamthaft ist mit einer leichten Abnahme der Umweltbelastungen zu rechnen.

Diesen eher positiven Tendenzen steht die grosse Gefahr einer unkontrollierten, generellen Einführung der 40 bzw. 44-Tönner gegenüber. Im Mittelland, vor allem aber im Alpenraum wären damit massiv negative Auswirkungen zu erwarten.

Hinzu kommen politische Erwägungen: Es wird ein Schritt Richtung Zulassung der 40 bzw. 44-Tönner-Lastwagen gemacht. Massiv negative Umweltauswirkungen werden - ohne irgendwelche Absicherungen eingehandelt. Aus Umweltsicht ist deshalb die Einführung der 40 bzw. 44-Tönner-Terminals - auch bei einer beschränkte Zahl - entschieden abzulehnen.

d) Alpeninitiative und Europa

Im Rahmen des Abstimmungskampfes zur Alpeninitiative wurden Argumente für und wider ihre Eurokompatibilität aufgeführt. Darüber wird auch nach der Abstimmung weiter gestritten

Im Rahmen der EU-Politik und des Transitabkommens wird den Alpen durchaus ein Sonderstatus zugemessen, der auch nach besonderen Massnahmen ruft. Von der EU sind bereits verschiedentlich Ausnahmen zugelassen worden. Letztlich wird über die Europaverträglichkeit politisch entschieden.

Fazit
Die EU hat - soweit dies offiziell überhaupt bekannt ist - recht pointiert Position bezogen: Die schweizerischen Interessen an einem bilateralen Abkommen werden generell, vor allem aber auch bezüglich dem Strassen- bzw. dem Luftverkehr, als gewichtiger hingestellt. Dabei kommen nur die wirtschaftlichen Fragen (Marktzugang, administrativer Aufwand) zur Sprache. Die Zusammenhänge zur Umwelt werden nicht hergestellt. Dies ist ein gravierendes Defizit, zum Nachteil der Umwelt, aber auch aus

verhandlungstaktischen Gründen: Die Umweltfragen können nicht direkt angesprochen werden. Mögliche Auswirkungen und Zielerreichungen werden nicht explizit diskutiert.

Die bisher bekannte Stellungnahme der EU darf allerdings nicht überbewertet werden: Einiges ist als diplomatische Rethorik zu bezeichnen, um sich in den Verhandlungen ein möglichst günstige Position zu verschaffen. Zumindest kurz- und mittelfristig sind die wichtigsten Interessen der EU - nicht zuletzt mit dem Transitvertrag - wohl abgesichert.

Die schweizerische Position, die im Rahmen der Verhandlungen eingenommen werden soll, ist von offizieller Seite noch nicht dargelegt worden. Dies soll im Frühjahr 1994 passieren. Es lassen sich einzig aufgrund verschiedener Aeusserungen zu einzelnen Vorlagen gewisse Tendenzen erkennen: Generell wird der Eurokompatiblität ein sehr hoher Stellenwert zugemessen. Im Rahmen des Swiss-Lex-Programmes sind auch im Bereich Verkehr verschiedene Anpassungen gemacht worden: Somit sind praktisch alle Anpassungen vollzogen worden, wie sie bei einer Annahme des EWR mit dem Eurolex-Programm vorgesehen waren.

Hinzu kommt, dass wichtige Vorlagen wie die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe nicht nur eng an die EU angelehnt werden sollen, sonder vor allem auch treu dem EU-Fahrplan gefolgt wird ohne eigene Vorstellungen über die Realisierung einzubringen.

Ein klar definierte Position für den Verkehrsbereich, welche ~~nicht~~ nur die wirtschaftlichen Fragen einschliesst, ist als gravierendes Defizit zu bezeichnen. Es ist entscheidend, dass ein umfassend Verhandlungspaket ausgearbeitet wird, das vor allem auch die Umweltfolgen des Verkehrs einschliesst.

7. Optionen im Rahmen der EU-Verhandlungen

Von Seiten der EU bestehen bereits recht klare Vorstellungen, welchen Interessen im Rahmen der bilateralen Verhandlungen Rechnung getragen werden sollte: Es wird der freie Zugang mit 40 bzw. 44 Lastwagen auf schweizerischen Territorium in den Vordergrund gestellt. Dabei geht es - zumindest im Rahmen von bilateralen Verhandlungen bis zum Ablauf des Transitabkommens - mehr um den Zugang im Mittelland. Auf den Transitachsen werden eher - soweit dies zur Zeit sichtbar ist - Retouschen an den Regelungen des Transitvertrages gefordert.
Umweltanliegen werden hingegen - aus Sicht der EU aus verständlichen Gründen - nicht explizit zur Sprache gebracht. Diese werden offenbar als rein schweizerischen Problem verstanden (29).

Für die Schweiz ist es in dieser Situation wichtig, dass sie versucht, ihre Position zu klären. Dabei sind alle möglichen Optionen im Hinblick auf die wirtschaftlichen, vor allem aber die umweltmässigen Auswirkungen, zu prüfen. Es ist eine Grundlage zu schaffen, damit neben den wirtschaftlichen Interessen insbesondere auch die Umweltanliegen explizit in die Verhandlungen einbezogen werden können.

7. 1 Fünf Optionen als Denkmodelle

Zankapfel der Auseinandersetzungen stellt die 28-Tonnen-Limite für Lastwagen dar. Bei allen weiteren Verkehrsfragen konnte gezeigt werden, dass sich die Schweiz ohnehin weitestgehend den Regelungen der EU anschliesst oder dies in absehbarer Zeit zu erwarten ist (Verkehrssicherheit, Abgasnormen usw.).

Idealtypisch kann von fünf Optionen ausgegangen werden, die in der Tabelle 5 zusammenfassend dargestellt sind:

A. Status Quo mit beschlossenen Verkehrsabgaben und Alpeninitiative
B. Teilweise Zulassung von 40-Tönnern in Mittelland-Terminals

29 Um diese Aussage zu verdeutlichen:
Für die Schweiz ist kein Fall bekannt, bei dem sie im Ausland ein Umweltproblem gelöst hätte. Im Rahmen der Entwicklungshilfe wird dies inzwischen wohl diskutiert. Konkrete Formen sind aber praktisch noch nicht sichtbar.
Für die EU würde sich die Situation ändern, wenn gezeigt werden könnte, dass mögliche zusätzliche Umweltbelastungen auch die EU negativ betreffen.

C. Vollständige Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner Mittelland
D. Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner auf den Transitachsen
E. Generelle Zulassung der 40-Tönner ohne flankierende Massanhmen

Eigentlich sind die Uebergänge zwischen den fünf Optionen fliessend. Am einen Ende des Spektrums steht der Status quo steht. Am anderen Ende kann die völlige Freigabe der 28-Tonnen-Limite gesehen werden. Dazwischen sind unterschiedliche Varianten denkbar.

Tabelle: Die Optionen bezüglich 28- bzw. 40- Tonnen-Limite

	Auswirkungen Schweiz	EU
A. Status quo: - Alpeninitiative - Verkehrsabgaben	Modifizierte Trendentwicklung Marktzutritt EU leicht beschränkt Dank Alpeninitiative Reduktion LKW-Belastungen Transitachsen Aber, Umweltbelastungen gemäss Trend: Umweltziele nicht erreicht	Bilaterale Abkommen gelten Beschränkter Marktzutritt Drohung Retorsionsmassnahmen
B. Teilweise Zulassung im Mittelland für Vor-/Nachlauf Terminals	Vollzugsprobleme Wettbewerbsverzerrungen Leicht bessere Position Bahn Umwelt: tendenziell leicht besser Ev. Entwicklung Richtung Option C. Umweltziele nicht erreicht	Gemäss Transitvertrag Förderung des Kombiverkehrs Kaum besserer Zugang Strasse
C. Vollständige Zulassung im Mittelland	Umstellung Fahrzeugpark LKW Erhöhte Konkurrenz Transportgewerbe Erhöhte Marktanteile LKW-Güterverkehr Voller Zugang EU Umweltbelastungen: stabil/fallend Umweltziele nicht erreicht	Forderungen EU erfüllt Keine wesentlichen Vorteile
D. Zulassung auf den Transitachsen	Abbau Umwegverkehr: Massive Zunahme Alptransit Umweltsituation verschlechtert	Aufhebung Transitvertrag Missachtung Alpeninitiative
E. Generelle 40-Tönner-Zulassung	Vergleiche Optionen C. und D.	

7. 2 Die Auswirkungen der Optionen

Im folgenden wird versucht, die einzelnen Optionen kurz zu beschreiben und auf die möglichen Auswirkungen einzugehen. Dabei kann keine umfassende quantitative Analyse vorgelegt werden. Vielmehr wird eine qualitative Diskussion angestrebt. Vor allem sollen wichtige Zusammmenhänge sichtbar gemacht werden.

A. Status Quo mit Verkehrsabgaben und Alpeninitiative

Die Option "Status Quo" geht von der Beibehaltung der 28-Tonnen-Limite gemäss Transitvertrag aus. Hinzu kommen die Eckpfeilern, wie sie mit der Volksabstimmung vom 20 Februar 1994 geschaffen worden sind:

- Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe
- Annahme Alpeninitiative, welche eine Umlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene verlangt.

Von seiten der EU ist im Anschluss an die Annahme der Alpeninitiative signalisiert worden, dass sich die bilateralen Verhandlungen (noch) schwieriger gestalten könnten. Teilweise ist von einer Verzögerung der Verhandlungen gesprochen worden. Allerdings liegen zur Zeit keine eindeutigen Indizien vor, dass die Verhandlungen nicht am 18. April 1994 aufgenommen werden sollen.

Immerhin ist zu erwarten, dass die EU ihre definitiv bekannte Position noch pointierter formulieren wird. Es ist nicht anzunehmen, dass die Schweiz einen erweiterten Zugang zum EU-Markt erhält, ohne dass gewisse Konzessionen gemacht werden.

Innerhalb der Schweiz werden vor allem die Swiss Air und Teile der grossen Transportunternehmen auf Konzessionen gegenüber der EU drängen. Das Arbeitsplatzargument wird dabei die zentrale Rolle spielen. Zudem wird eine verschlechterte Standortattraktivität ins Spiel gebracht.

Die Gefahr von Retorsionsmassnahmen von seiten der EU ist als gering zu beurteilen. Vor allem wenn es gelingt, die Anliegen des Transitvertrages mit den Zielen der Alpeninitiative in Einklang zu bringen, ist kaum mit einer Beschränkung des Marktzutrittes in die EU-Länder zu rechnen. Die grossen schweizerischen Transportunternehmen werden ihre internationalen Aktivitäten noch stärker ins Ausland verlagern. Die Swiss Air wird gewisse neue Landrechte (z.B. Bologna) vermutlich in Kooperation mit anderen Gesellschaften zu realisieren versuchen.

2005/2004

Insgesamt ist mit schlimmstenfalls mit geringen Arbeitsplatzeinbussen zu rechnen. Wie dies die Schätzungen des SGGZ gezeigt haben, dürften sie bei maximal 1000 Arbeitsplätzen oder 1 Prozent - bezogen auf die gesamte Transportbranche - liegen.

Eindeutig wichtiger sind somit die Umwelteffekte, die sich bei der Option "Status Quo" einstellen:

o Auf den Transitachsen ist mit der Umsetzung der Alpeninitiative mit namhaften Umweltentlastungen zu rechnen. Beispielsweise ist für den Kanton Uri damit zu rechnen, dass die NOx-Belastungen um rund 50% der Gesamtbelastung zurückgehen werden. Aufgrund der PW-Emissionen können damit aber die Ziele der Luftreinhalteverordung nicht erreicht werden: Es sind auch bei den PW weitergehende Anstrengungen notwendig.

o Im Mittelland wird die Tredentwicklung anhalten. Auch mit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe im vorgesehenen Rahmen, das heisst einer Umlagerung der gewichtsabhängigen Abgabe, ist nur mit einer geringen Umlagerung auf die Bahn zu rechnen und damit auf einen Abbau der Belastungen zu rechnen. Die Ziele der Luftreinhalteverordnung werden bei weitem verfehlt.

Fazit
Insgesamt ist bei der Optin "Status Quo" dank der Alpeninitiative mit einer umweltmässigen Verbesserung zu rechnen, die aber die Ziele der Luftreinhalteverordnung in der ganzen Schweiz nicht erfüllen wird.
Im Mittelland ist mit weiteren Belastungen - auch bei einer Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe - zu rechnen.

B. Teilweise Zulassung von 40-Tönnern in Mittelland-Terminals

Die Auswirkungen diese Option sind bereits im Kapitel 6 ausführlich beschrieben worden: Bei einem hohen Kontrollaufwand entstehen regionale Wettbewerbsverzerrungen. Im Umfeld der festegelegten Terminals ergeben sich hingegen leicht Konkurrenzvorteile für die Bahn. Transporte können hier effizienter und umweltfreundlicher abgewickelt werden. Es besteht aber die grosse Gefahr, dass die 28-Tonnen-Limite generell durchbrochen wird, ohne dass flankierende Massnahmen ergriffen werden. Für die EU dürften die 40- bzw. 44 Terminals keine ausreichende Konzession darstellen. Es ist höchst fragwürdig, dass im Vorfeld der EU-Verhandlungen Vorleistungen erbracht werden. Es ist alles daran zu setzen, dass vor der Bereinigung der EU-Verhandlungen nicht noch weitere Terminals bestimmt werden.

C. Vollständige Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner im Mittelland

Von der EU wird im Prinzip ein freier Zugang der 40- bzw. 44-Tönner im Mittelland angestrebt. Dieser Schritt könnte vermutlich frühestens im Jahre 1998 eingeführt werden. Dabei müsste die Hürde eines Referendums überstanden werden, die vermutlich - und dies zurecht - kaum genommen würde. Somit handelt es sich bei Option "40- bzw. 44-Tönner Mittelland" um ein - allerdings notwendiges - Gedankenspiel. Erst damit werden lauernde Gefahren sichtbar. Neue Verhandlungsoptionen können aufgezeigt werden.

Welches sind nun die möglichen Folgen eines 40- bzw. 44-Tönners Mittelland?

1. Das schweizerische Transportgewerbe gerät unter einen verstärkten Wettbewerbsdruck. Dieser geschieht einerseits durch den freien Marktzugang der ausländischen Transporteure. Sie könnten - insofern die Arbeits- und Ruhebedingungen eingehalten werden - in der Schweiz Transporte mit 40-Tönnern frei ausführen. Andererseits verstärkt sich der interne Wettbewerb, da bei gleichen Transportmengen weniger Transportfahrten nötig sind. Infolgedessen sinken insgesamt die Preise für die Gütertransporte. Es wird mit einem Preisrückgang von ca. 10%-20% gerechnet (30).

2. Tendenziell werden v.a. die mittelgrossen Transportunternehmen in ihrer Position gefährdet. Die Klein-Transporteure dürften in Nischen weiterhin recht gute Ueberlebenschance haben. Als Gewinner sind die grossen Transportunternehmen zu bezeichnen (31). Sie verstärken ihre Zusammenarbeit zusätzlich, was bessere logistische Leistungen zur Folge haben dürfte (Einrichtung von Leerfahrtenbörsen usw.). Ebenfalls ist zu erwarten, dass ins Ausland ausgelagerte Arbeitsplätze tendenziell wieder in die Schweiz rückverlagert werden. Allerdings ist dieser Effekt als gering einzuschätzen.

Die tendenzielle Bedrohung des schweizerischen Transportgewerbes ist in den bisherigen Diskussionen um die europäische Integration recht deutlich zum Ausdruck gekommen: Die grossen Transportunternehmen sind eher europafreundlich, die kleinen und vor allem die mittleren sind gegen "Europa" eingestellt.

---

30 Zobel Günther, Liberalisierung in der Verkehrspolitik in Richtung 1992 - Fluch oder Segen, Europainstitut Saarbrücken, Saarbrücken 1989.
31 Vergleiche dazu: Zweifel Peter, Nielsen Claudia, Müller Karin; Impacts of European Integration on the Service Sector of Switzerland: Road Transport, Report to the Federal Office of Foreign Economic Affairs, Zurich 1993.

3. Aufgrund der reduzierter Gütertransportpreise ist einerseits - sofern nicht eine wirksame leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu Zuge kommt - eine leichte Ausdehnung der transportierten Gütermengen zu erwarten. Allerdings ist dieser Effekt als minim zu bezeichnen. Das zusätzliche Mengenwachstum dürfte höchstens wenige Prozent betragen.
Andererseits werden die Bahngütertransporte noch stärker konkurrenziert. Aber auch dieser Effekt ist nicht zu überschätzten, da die Bahnen im Inlandtransport und im Import/Export nur in Teilmärkten - bei recht hohen Subventionen - sich behaupten können: Landwirtschaftliche Produkte, Papier, Zement usw.. Die Märkte für diese Produkte befinden sich in einem massiven Strukturwandel. Sie werden in den nächsten Jahren ohnehin noch stärker abnehmen. Die Wettbewerbsposition der Schiene wird somit nur teilweise durch die hypothetisch angenommene Einführung der 40- bzw. 44-Tönner-Limite zusätzlich gefährdert. Die schwierige Wettbewerbsstellung der Bahn im Güterverkehr ist - neben der völlig unbefriedigenden Abgeltung der externen Kosten - somit strukturell bedingt.

4. Insgesamt dürften aufgrund einer allfälligen Einführung der 40- bzw. 44-Tönner-Limite die transportierten Gütermengen auf der Strasse - gegenüber der Trendentwicklung - nicht wesentlich zunehmen. Die Nachfrage nach Transportleistungen wird im wesentlichen durch Faktoren bestimmt, die in keinem direkten Zusammenhang mit der 40-bzw. 44-Tonnen-Limite stehen (Internationale Arbeitsteilnung, Wirtschaftswachstum usw.). Die Zunahme dürfte allenfalls bei 5 Prozent, allerhöchstens bei 10% liegen.

5. Die Umweltbelastungen werden - neben den oben diskutierten Gütermengen - durch die spezifischen Emissionsfaktoren der Transportmittel bestimmt. Dazu können für den Güterverkehr auf der Strasse folgende Angaben gemacht werden:

Tabelle: Umwelt- bzw. Emissionsfaktoren für unterschiedliche LKW

LKW-Transport pro tKm		Lieferwagen < 3,5t	LKW 28t	LKW40t
CO2	g	196	67	52
NOx	g	5,8	3,1	1,9

Quelle: Suter P., Walder E., Oekoinventare für Energiesysteme, ETH-Zürich, Zürich 1993.

Die Emmissionsfaktoren in der umfassenden ETH-Studie sind pro transportierte Tonne pro Kilometer berechnet worden. Dabei wurde von einer 50% Auslastung der Lastwagen ausgegangen. Bei grösseren Lastwagen ist diese Auslastung in der Regel wesentlich höher. Die

Werte verschieben sich dadurch noch stärker zugunsten der schweren Lastwagen.

Die Unterschiede der Emissionen in Abhängigkeit der Lastwagengewichte sind enorm. Ausgehend von den rund 470 Millionen Tonnen Güter, die im Jahre 1990 im Inland sowie im Import/Export auf der Strasse tranportiert wurden, ergeben sich folgende Unterschiede:

Bei einer Erhöhung der Gütermenge aufgrund der Einführung von Plus 10% bleiben die CO2-Belastung zumindest stabil. Eine leichte Abnahme kann nicht völlig ausgeschlossen werden.
Beim NOX ist aufgrund einer verlagerung dre Transporte auf 40-Tonnen-Lastwagen mit einer Abnahme von einigen Prozent zu rechnen. Bei einer optimalen Umlagerung und einer hohen Auslastung der 40-Tönner dürfte die Abnahme sogar rund 30% - gegenüber der Trendentwicklung betragen.

Damit zeigt sich, dass die Einführung der 40- bzw. 44-Tonnenlimite keineswegs die Umweltsituation verschlechtert.

Bezüglich den Unfällen ist ebenfalls von einer Stabilität auszugehen, da die Anzahl Fahrten leicht abnehmen. Die Fahrzeuge sind gegenüber den 28-LKW nicht grösser.

Es wäre allerdings falsch die Einführung der 40- bzw. 44-Tonnen-Limite im Mittelland als Umweltmassnahme darzustellen. Vielmehr kann in etwa Umweltneutralität festgestellt werden. Dies ist aber überhaupt nicht genügend. Die Umweltziele des Bunderates werden damit bei weitem verfehlt. Es kann deshalb nur über eine Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner-Limite diskutiert werden, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass die - zumindest teilweise - Umstrukturierung des Fahrzeugparkes genutzt wurd, um die Umweltziele zu erreichen: Dies verlangt für den CO2-Ausstoss eine Abnahme um mindestens 25% bis ins Jahr 2005 und beim NOX eine Reduktion um 40-50%.

Verschiedene Wege sind möglich:

- Der Preiszerfall beim Gütertransport wird durch die Anlastung der externen Kosten kompensiert: Die Verlagerung weg von der Schine auf die Strasse kann zumindest teilweise verhindert werden. Eine vermehrte Nachfrage nach Tranportleistungen findet nicht statt.

- Die Einführung von umweltfreundlicheren Lastwagen wird forciert, indem etwa tiefere Emissionsgrenzwerte verlangt werden.

Es ist zu erwarten, dass damit die Umweltziele des Bundesrates erreicht werden können.

Fazit
Insgesamt ergibt sich aus Umweltsicht die relativ komfortable Lage, dass die Einführung der 40- bzw. 44-Tonnen-Limite an sich nicht unbedingt ein erstrebenswertes Ziel darstellt. Dagegen kann aber auch nicht unbedingt opponiert werden, wie dies etwa für das mittlere und kleinere Transportgewerbe der Fall. Der Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner ist aber nur zuzustimmen, wenn gleichzeitig die Garantie geschaffen wird, dass die Umweltziele des Bundesrates effektiv auch erreicht werden. Es müssen also vorgängig die notwendigen Massnahmen beschlossen werden.

D. Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner auf den Transitachsen

Die Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner auf den Transitachsen Gotthard, Grosser St. Bernhard, Simplon und Bernhardino ist mit der Annahme der Alpeninitiative obsolet geworden. Andernfalls würde der Volkswille vom 20. Februar 1994 in krassester Weise geborchen.
Im Vordergrund steht vielmehr eine speditive Umsetzung der Alpeninitiative, das heisst der Verlagerung der Transitverkehrs auf die Schiene. Als Massnahmen stehen zur Verfügung (32):

- Ausbau der Infrastrukturen gemäss Transitvertrag
- Einführung kostendeckender Verkehrsabgaben
- Erteilung von Zertifikaten gemäss Modell Oesterrreich. Dabei können auch Ausnahmen für begründete 40-Tonnen-Transporte gemacht werden.
- Ev. Einführung einer Tunnelgebühr

Die Umsetzung der Alpeninitiative wird noch einige diplomatische Nebengeräusche absetzen, die teilweise auch von Gruppierungen der Schweiz mitgeschürt werden. Insgesamt ändert sich nichts an der Tatsache, dass die Umlagerung auf die Schiene realisierbar ist. Das europäische Schienennetz wird dadurch mittelfristig wichtige Impulse erhalten.

E. Generelle Zulassung der 40-Tönner ohne flankierende Massanhmen

Eine genrelle Zulassung setzt sich aus den Optionen C. und D. zusammen. Damit steht einerseits die Problematik Mittelland und die anderseits das Thema Alpeninititiative an.

---

32 Verkehrs-Club der Schweiz (VCS): Direkte und indirekte Kosten im Transitverkehr: Transitabgaben als Massnahmen zur Internalisierung der Kosten, Bern/Herzogenbuchsee 1992

Fazit
Aus Umweltsicht ist den bilateralen Verhandlungen mit der EU im Bereich Verkehr relativ gelassen gegenüberzutreten.

Mit der Annahme der Alpeninitiative ist ein klarer Auftrag vom Volk erteilt worden, um die Umweltbelastungen auf den Transitachsen zu reduzieren. Dabei wird von seiten einzelner EU-Exponenten auch in nächster Zeit noch einiges an diplomatischem Gepolter zu hören sein. Das ist ihr gutes Recht und gehört zum Spiel. Es ist zu erwarten, dass die entsprechenden Personen aber in absehbarer Zeit ausgewechselt werden, da kaum anzunehmen ist, dass sie in derart eklatanter Weise bei ihren eigenen WählerInnen gegen die Umweltinterssen verstossen können. Dies hat sich bereits bei der Annahme der Verkehrsabgaben im Jahre 1984 gezeigt.

Für die Schweiz ist entscheidend, dass rasch griffige Modelle entwickelt werden, um die Umsetzung der Alpeninitiative sicherzustellen. Verschiedene Varianten sind dabei auszuarbeiten: Internalisierung der externen Kosten, Zertifikate usw..

Gelassenheit sind auch bei den Diskussionen um die Einführung der 40- bzw. 44-Tönner angesagt. Umweltmässig kann er - im Gegensatz zur Transitproblematik wegen des Umwegverkehrs - nicht einfach abgelehnt werden. Er ist zumindest umweltneutral, sogar mit einem leichten Plus versehen.

Es wäre aber im Moment falsch, jeglicher weiteren Zulassung von 40- bzw. 44-Tönnern zuzustimmen. Vielmehr sind zuerst Massnahmen zu treffen, damit effektiv die Umweltziele des Bundesrates im Güterverkehr erreicht werden. Dies ist mit der Aufhebung der 28-Tonnen-Limite keineswegs automatisch der Fall.

Für das weitere Vorgehen zeichnen siich zwei Varianten ab. Gleichzeitig sind die möglichen Koalitionspartner zu überlegen:

a. Variante Status Quo:
Es wird ein "Bündnis" mit den mittleren und kleineren Transporteuren und den integrationsfeundlichen Kräften geschlossen. Die 28-Tonnen-Limite wird solang als möglich verteidigt. Die Struktur des Transportgewerbes kann dadurch konserviert werden. Die Umweltprobleme im Gütertransport werden hingegen keineswegs gelöst, da die Trendentwicklung niemals in den Bereich der bundesrätlichen Umweltziele gelangen wird.
Für die Industrie und das Gewerbe verbleiben relativ hohe Transportkosten. In den anderen Bereichen (Flugverkehr, Submissionspolitik, Personenverkehr) ist tendenziell mit einer gewissen Abschottung gegenüber der EU zu rechnen. Längerfristig können dadurch nicht unerhebliche Vorteile von der Wirtschaft nicht realisiert werden.

b. Offensive Veränderung:
Die Thematik 40- bzw. 44-Tonnen-Limite wird offensiv aufgenommen. Als Richtlinie gelten die bundesrätlichen Umweltziele: Die 28-Tonnen-Limit im Mittelland wird nur aufgegeben, wenn die Gewähr besteht, dass diese Ziele auch im Güterverkehr erreicht werden. Dies ist nur möglich, wenn zusätzlich wirksame Massnahmen ergriffen werden. Dadurch verbilligt sich der Gütertransport in der Schweiz nicht unbedingt, da das Preisenkungspotential zur Realisierung der Umweltmassnahmen genutzt wird. Erst mittelfristig können sich die Transportkosten - bei einer weit höheren Umweltverträglichkeit des Güterverkehrs - relativ reduzieren. Es findet keine Abschottung gegenüber der EU mit negativen wirtschaftlichen Folgen für wichtige Teile der Industrie und Dienstleistungsbranche statt. Damit werden exportorientierte Branchen zu einem potentiellen Koalitionspartner für eine Offensivstrategie.

Aus der Sicht der Umwelt sind somit nicht nur Modelle für eine umweltverträgliche Güterverkehrspolitik zu entwickeln, es gilt auch, die dafür notwendigen Koalitionen zu suchen.

8. Umweltstrategien für den Güterverkehr

Offiziell fehlen bisher Strategien zur Bewältigung der Umweltauswirkungen im Verkehrsbereich. Im Gegensatz zur EU verfügt die Schweiz über keine Verkehrsprogramme, welche über die nächsten Jahre hinausgehen. Wohl sind Zielsetzungen für den Lärm- und Luftbereich vorhanden. Wie diese aber instrumental realisiert werden, ist auch nach der Annahme der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe völlig offen. Dieses Defizit ist so rasch als möglich nachzuholen. Damit ist eine Verkehrspolitik in die bilateralen Verhandlungen einzubringen, welche den Umweltanliegen voll Rechnung trägt (1).

Im Vordergrund stehen vier Massnahmen:

- Erhöhung der Mineralölsteuer:
In der EU sollen die Maxima für die Mineralölsteuer erhöht werden. Dabei sind weitere Anpassungennach oben von grosser Bedeutung. Die Schweiz sollte versuchen, entsprechende Schritte anzuregen und eine etappenweise Erhöhung im Inland in die Wege zu leiten.

- Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgaben:
Die Einführung ist in der EU frühestens auf 1997 vorgesehen. Die Schweiz sollte sich an den Vorbereitungen nicht nur beteiligen, sondern aktiv in die Arbeiten mitgestaltend eingreifen. Dazu gehören die Abklärung und Lösung von technischen Fragen, die Abrechnung der Einnahmen, Entwicklung von Systemen für die Rückerstattung der Einnahmen, Ausarbeitung von Übergangsfristen usw.

Es ist nicht anzunehmen, dass die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in allen EU-Ländern gleichzeitig eingeführt wird. Deshalb sind Lösungen mit den fortschrittlichen Ländern anzustreben. Die geltenden EU-Regelungen lassen ein länderweises Vorgehen zu.

- CO2-Abgabe:
Die CO2-Abgabe sollte unter Einbezug des Diesel realisiert werden. Es sind Preiserhöhungen um ca 10 Rp./Liter zu erwarten.

- Emissionsabhängige Motorfahrzeugsteuer:
Die Motorfahrzeugsteuer ist für Lastwagen stärker emissionsabhängig auszugestalten. Im Vordergrund stehen der typengeprüfte Energieverbrauch, die Luft- und Lärmbelastungen.

---

1 BUWAL, Schriftenreihe Umwelt Nr. 177, Europäische Integration und ökologische Folgen für die Schweiz, Bern 1992

Verschärfung des Umwelt- und Energieverbrauchsstandards: Es gilt die Möglichkeiten abzuklären, um zu verschärften Umwelt- und Energieverbrauchsstandards zu gelangen. Wohl sind Anpassungen für die Zeit nach 1997 vorgesehen. Diese Chancen sollten voll ausgeschöpft werden. Bei einer Zulassung der 40- bzw. 44-Tönner sind weitergehende Normen ins Auge zu fassen.

Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen

Die Schweiz hat sich in Transitabkommen für die Bereitstellung des 40-Tonnen-Transitkorridors auf die Schiene und den Bau der 2 Neat-Linien Gotthard/Lötschberg inklusive Zufahrtsstrecken sowie Terminals bereit erklärt. Im Gegenzug ist die EU bereit, die notwendige Infrastruktur, insbesondere Terminals, im Ausland sicherzustellen. Für die Finanzierung der Neat und die Schweiz mit mindestens 14 Mia Fr. aufzukommen. Es ist zu erwarten, dass in absehbarer Zeit eine Verdoppelung der Neat beschlossen wird.

Bei allfälligen Änderungen der Transitabkommens sollten der Umfang der Neat wie auch die Finanzierung neu diskutiert werden. Er ist eine Kostenbeteiligung der EU anzustreben, wie dies für den Brenner und den Mont Cenis der Fall ist. Gleichzeitig sind flankierende Massnahmen zu beschliessen.

Ebenfalls sind die bestehenden Autobahnbauten in die Überlegungen einzubeziehen. Dabei sind die Linienführung auf dem in der Schweiz bereits bestehenden Netz, die Finanzierung und der Unterhalt zu diskutieren.

Fazit
Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen hat die EU bereits recht klar Position bezogen. Im Vordergrund steht eine weitere Auflockerung der 28-Tonnen-Gewichtslimite für Lastwagen. Die EU meint, dass die Schweiz an einem bilateralen Abkommen ein grösseres Interesse habe. Aus Sicht der EU ist dieser Stellungsbezug verständlich und es ist problematisch, dies als Erpressung zu bezeichnen. Vielmehr handelt es sich um eine Interessensvertretung, wie dies schweizerischen Gepflogenheiten seit Jahrhunderten entspricht.

Die Schweiz ist auf die internationalen Verkehrsverhandlungen noch nicht sehr gut gerüstet. In der Öffentlichkeit sind bisher kaum verschiedene Varianten für die Erreichung eines hohen Umweltstandards diskutiert worden. Die bisherige Verkehrspolitik wird in ihrer positiven Wirkung auf die Umwelt weit überschätzt, währenddessen fortschrittliche Lösungen in Kombination von internationalen Regeln kaum diskutiert werden. Die Gefahr ist gross, dass die letzten Trümpfe wie die 28-TonnenLimite für

Lastwagen aus der Hand gegeben werden, ohne dass umweltmässig auch nur der kleinste Vorteil erzielt würde.

Zentral sind die Forderungen nach einer Durchsetzung folgender Massnahmen

- Erhöhung Mineralölsteuer
- Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgaben
- CO2-Abgabe inklusive Treibstoffe
- Emissionsabhängige Motorfahrzeugsteuern
- Verschärfung der Umwelt- und Energiestandards
- Neuverhandlungen des Transitabkommens, wozu offenbar auch der Wunsch oder Fall besteht, unter Einbezug der bereitzustellenden Kapazitäten und der Finanzierung der Infrastrukturen.

Mit weiteren Lockerungen der 28-Tönner-Limite sollte nur nachgegeben werden, wenn gleichzeitig klare Massnahmen für die Erreichung der bundesrätlichen Umweltziele festgelegt werden. Eine Vorlage des Bundesrates, zu einer Transitvorlage mit der EU sollte diese Koppelung zwingend einschliessen.

9. Szenario EWR

Das EWR-Szenario ist zur Zeit höchst ungewiss. Bei einem EU-Beitritt der skandinavischen Länder und von Österreich fällt der EWR als Option höchstwahrscheinlich dahin. Die Wahrscheinlichkeit ist sehr gross, dass dieser Fall eintreten wird.

Bei einem EWR wäre für die Schweiz der Zugang zum Verkehrsmarkt auf der Strasse, Schiene und in der Luft perfekt ohne dass ein Druck auf weitere Anpassungen bestehen würde. Dieser käme erst nach Ablauf des Transitabkommens, im Jahre 2005.

So gesehen beinhaltet der EWR durchaus Vorteile. Es kommt hinzu, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten etwas grösser einzuschätzen sind, als dies im Alleingang der Fall ist.

Falls der EWR überhaupt zur Diskussion steht, könnte sich dieser aus Umweltsicht im Bereich Verkehr als günstige Option erweisen. Bei einem ungünstigen Verhandlungsergebnis ist somit zu überlegen, ob eine Verkehrsvorlage Alleingang im Rahmen eines Referendums nicht zugunsten eines EWR-Beitritts vorzuziehen ist.

10. Szenario EU

Das Szenario EU heisst zuerst einmal die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Dabei müssen alle offenen Fragen diskutiert werden, wie sie sich im Alleingang bereits auch stellen. Insbesondere würde sich die Gelegenheit bieten, den Transitvertrag in einem relativ frühen Zeitpunkt neu zu verhandeln und die offenen Probleme (Kapazitäten, Kontingentierung, Transitverkehr durch die Alpen mit Oeko-Punkte-System, Finanzierung Infrastrukturen) wieder aufzunehmen.

Noch klarer wie bei den bilateralen Verhandlungen müsste sich die schweizerische Position nicht mehr auf die wirtschaftlichen Fragen, sondern vor allem auch die Umweltfragen konzentrieren.

Dabei könnten gemäss der EU-Programmatik schweizerische Umweltanliegen mit klaren instrumentalen Vorstellungen eingebracht werden. Voraussetzung ist natürlich, dass diese überhaupt formuliert werden und mit genügend Nachdruck vertreten werden. Grundsätzlich besteht kein Grund, dass die EU nicht darauf eintreten sollte und es zu einem Beitritt kommt, der die Verkehrsinteressen mit den Umweltanliegen abstimmt.

11. Schlussfolgerungen (Noch unvollständig)

Mit der Ablehnung des EWR ist die Schweiz unter Handlungsdruck geraten, dem die EU allerdings nur zögerlich begegnet. Bereits heute steht fest, dass die Schweiz umweltmässig weiteres Terrain verloren hat und nun offenbar das gesamte Gewicht auf eine wirtschaftliche Anpassung legt. Die herrschende Rezession trägt einiges zur Verstärkung dieser Position bei.

Eine Lösung des Dilemmas sollte bereits bei den bilateralen Verhandlungen ansetzen: Neben den wirtschaftlichen Interessen sind auch die Umweltanliegen im Verkehrsbereich vollwertig einzubringen. Dabei kann es nicht um die Beibehaltung bestimmter Massnahmen gehen. Vielmehr ist von den bundesrätlichen Umweltzielen im Verkehrsbereich auszugehen und klare Massnahmen sollten zu deren Realisierung beitragen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Brugger, Hanser und Partner: Ecosens AG/IPSO, 1993

Arbeitsgemeinschaft Brugger, Hanser und Partner: Umweltrelevante Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Industrie- und Dienstleistungsstandort Schweiz - Methodische Vorstudie, Zürich 1993

Bericht über die Legislaturplanung 1993 - 1995 vom 25.3.1992

BUWAL, Schriftenreihe Umwelt Nr. 177, Europäische Integration und ökologische Folgen für die Schweiz, Bern 1992

Council directive 92/6/EEC of 10 February 1992 on the installation and use of speed limitation devices for certain categories of motor vehicles in the community

Council directive 1993/89 EEC, 25 October 1993 and application by member states of taxes on certain vehicles used for the carriage of goods by roads and posts and charges for the use of certain infrastructures.

Council Regulation (EEC) No. 684/92 of 16 March 1992 on common routes of the international carriage of passengers by coach and bus

Council Regulation No. 3916/90 of 21 December 1990 and measures to be taken in the event of crisis in the market in the carriage of goods by road

Der öffentliche Verkehr, LITRA, Bern 1993

ECNT: Investment Banks and Transport Infrastructure in ECNT Countries in the 1980's

Greenpaper on the impact of transport on the environment/economical strategy for sustenable mobility, 1992

GVF Bericht 3/93, Grundlagen zur Kostenwahrheit im Verkehr, Bern 1993

Int. Blatt der Europäischen Gemeinschaft, 36. Jahrgang, 1993

Kommission EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weissbuch, Bulletin der EG, Beilage 6/93

Koskinnen, Ismoi: Transport Policy in European Union - Situation in November 1993, Economic Affair EFTA, Brussels

Lendi Martin: Verkehrsrecht, in "Schriften zum Europarecht, die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts", Schindler P. u.a., Hrsg. (Zürich) 1990

Meier, R.: Umweltgerechte Verkehrsabgaben - Vorschläge für eine Neuorientierung, Chur/Zürich 1993

Proposal for a council regulation (EEC) introducing a declaration of European interest to facilate the establishment of transeuropean networks in the transport domain, 1992

Report of the high level expert group for European policy for road safety, 1991

Schneider, B.: Vernehmlassung des VCS, 1990

Studie des Europäischen Verbandes für Verkehr & Umwelt (T&E), Herzogenbuchsee 1993.

SGZZ: Branchenszenarien für die Schweiz - Alleingang vs. EG-Beitritt, St. Gallen 1994

Suter P., Walder E., Oekoinventare für Energiesysteme, ETH-Zürich, Zürich 1993.

The future development of the common transport policy / a global approach to the construction of a community framework for a systemable mobility, 1992

The puzzle for a council directive on the approximation of the laws of member states with regard to the transport of dangerous goods by road, 1993

Towards transeuropean networks: for the Community action programme, 1990

Verkehrs-Club der Schweiz (VCS): Direkte und indirekte Kosten im Transitverkehr: Transitabgaben als Massnahmen zur Internalisierung der Kosten, Bern/Herzogenbuchsee 1992

Weibel B., Spillmann H.J., Hadorn H.P., Stand der europäischen und schweizerischen Dossiers, Referat Eisenbahnjournalisten, 29.11.1993.

Zobel Günther, Liberalisierung in der Verkehrspolitik in Richtung 1992 - Fluch oder Segen, Europainstitut Saarbrücken, Saarbrücken 1989.

Zweifel Peter, Nielsen Claudia, Müller Karin; Impacts of European Integration on the Service Sector of Switzerland: Road Transport, Report to the Federal Office of Foreign Economic Affairs, Zurich 1993.

Anhang

A-1 Zusammenstellung der bilateralen Strassenverkehrsabkommen - Marktzugang