

Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik

- dargestellt am Beispiel der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren -

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik (dargestellt am Beispiel der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren), in: Kux, Stephan (Hrsg.), Verkehrspolitik Schweiz – EU, Bern 2000, S. 102-125. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Die Beziehungen der Schweiz zur EU sind in den letzten Jahren von kaum einem anderen Bereich so beeinflusst und letztlich abhängig geworden wie von dem des Landverkehrs. Stichworte in diesem Zusammenhang sind etwa der Transitvertrag aus dem Jahr 1992, die Alpeninitiative (Art. 36^{sexies} BV) oder die sog. NEAT. Eine neue Dimension bekam dieser Bereich durch den Ansatz (der EG) in den bilateralen Verhandlungen, alle sieben Verhandlungsbereiche insofern als ein Paket zu betrachten, als neben den befriedigenden Ergebnissen in jedem Verhandlungssektor auch insgesamt ein Ausgleich der gegenseitigen Interessen erreicht werden muß. Damit hing der (positive) Ausgang der bilateralen Verhandlungen letztlich im wesentlichen von einer Einigung in dem - allenfalls neben dem Personenverkehr - wohl problematischsten Gebiet des Landverkehrs ab.

Vor diesem Hintergrund geht es im folgenden darum, den Handlungsspielraum der Schweiz im Bereich der Verkehrspolitik - wobei insbesondere auf die Frage von Straßenbenutzungsgebühren einzugehen ist - zu untersuchen, dies zunächst auf der Grundlage des einschlägigen bilateralen Abkommens (II.) und daran anschließend im Falle eines EU-Beitritts (III.). Der Beitrag endet mit einer zusammenfassenden Bewertung (IV.).

Für die Schweiz ist die Problematik auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der in ökologischer Hinsicht hochsensible Alpenraum nicht unbegrenzt wachsende Verkehrsströme verträgt und auch der Schutz des Lebensraumes der dort ansässigen Bevölkerung hier von Bedeutung ist. Im übrigen sei aber auch darauf hingewiesen, daß es wohl allzu kurzfristig und in gewisser Weise "optimistisch" wäre davon auszugehen, in der EU könnte ein ständiges Wachstum des Verkehrsaufkommens die Grundlage für eine längerfristige nachhaltige Entwicklung sein. Im Gegenteil: Es drängt sich die Vermutung auf, daß die derzeitige Wachstumsrate des Verkehrs¹ kurz- bis mittelfristig nicht mehr "verwaltbar" sein wird.

¹ S. in diesem Zusammenhang etwa schon die Zahlen im Umweltgutachten des Sachverständigenrates aus dem Jahr 1994, BT-Drs. 12/6995, 235 ff. S. auch die Darstellung der

II. Das bilaterale Abkommen und seine Implikationen

1. Vorbemerkung: der bilaterale Ansatz und die Charakteristika der Abkommen

Der heute die bilateralen Abkommen prägende Ansatz geht auf das „Nein“ von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992 zurück; dieses stellte die bis dahin verfolgte Integrationspolitik von Bundesrat und Bundesversammlung in Frage. Ein vollständiges politisches Umdenken wurde damit notwendig, denn auf der einen Seite konnte man die bisherige Strategie einer engen institutionellen Anbindung an die Europäische Union, die die umfassende Einbeziehung bestimmter Bereiche ermöglicht hätte, zunächst nicht mehr verfolgen², und auf der anderen Seite bedingt die wirtschaftliche und politische Situation der Schweiz doch, daß für bestimmte Bereiche eine Einbindung der Schweiz in den europäischen Integrationsprozeß erfolgen kann und sollte³. Man entwickelte dann auch recht schnell eine neue Strategie, die man als bilateral und sektoriell bezeichnen kann. Bilateral deshalb, weil auf der einen Seite die EG, auf der anderen Seite die Schweiz steht. Dies steht im Gegensatz zu dem multilateralen Ansatz des EWR-Vertrages oder gar eines EU-Beitritts. Sektoriell, weil Gegenstand und Ziel der Verhandlungen nicht mehr die umfassende Teilnahme der Schweiz am EG-Binnenmarkt ist, sondern es werden einige für die eine oder andere Seite wichtige Bereiche herausgegriffen⁴. Die Verhandlungen sind - nachdem der Rat am 31.10.1994⁵ und am 14.3.1995⁶ (nach längerem Zögern im Gefolge der Annahme der Alpeninitiative am 20. Februar 1994) der Kommission das Verhandlungsmandat erteilt hatte⁷ - inzwischen zu einem Abschluß gekommen, und die Verträge wurden Ende Februar paraphiert.

Perspektiven der Entwicklung des Güterfernverkehrs bei *Philipp Herrmann*, CO₂-Minderungspotentiale und rechtliche Ansatzpunkte für eine Verkehrsverlagerungs- und Verkehrsoptimierungsstrategie der Bundesrepublik Deutschland im Güterfernverkehr, in: Hans-Joachim Koch/Johannes Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, 249 (250 ff.).

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

³ Zudem ist darauf hinzuweisen, daß die Schweiz auch nach dem EWR-Nein weite Teile der Eurolex-Vorlagen unter der Bezeichnung "Swisslex" weiterverfolgte, hierzu den Überblick bei *Jens Drolshammer/Regula Walter*, Die Schweiz und die Gestaltung ihrer Beziehungen zur EG nach dem 6.12.1992, EuZW 1994, 549 (552 ff.).

⁴ Vgl. zu dieser Strategie der Schweiz die Botschaft des Bundesrates vom 24.2.1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl. 1993 I 805.

⁵ Für die Bereiche Personenfreizügigkeit, Forschung, Agrarsektor, technische Handelshemmnisse, öffentliche Aufträge.

⁶ Für den Bereich des Land- und Luftverkehrs.

⁷ Vgl. Agence Europe, Nr. 6349 vom 3.11.1994, 9 f.; Agence Europe, Nr. 6440 vom 15.3.1995, 4 f.

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

- *materieller Geltungsbereich:* Die Abkommen erfassen folgende Bereiche: Landverkehr, Luftverkehr, freier Personenverkehr, Forschung, Beseitigung der technischen Handelshemmnisse, Zugang zum Landwirtschaftsmarkt und Zugang zu öffentlichen Aufträgen.
- *umfassender Ansatz:* Wie erwähnt, stellen die sieben Verträge ein Paket dar. Dies entfaltet insbesondere auf der Ebene des Inkrafttretens und der Kündigung bzw. Nichtweiterführung der Verträge Konsequenzen: Die Abkommen treten nur im "Block" in Kraft, und die Nichtverlängerung oder Kündigung eines der Abkommen führt dazu, daß auch alle anderen Abkommen außer Kraft treten bzw. nicht mehr angewandt werden⁸.
- *getrennte Abkommen:* Trotz dieses "Paketcharakters" stellen die Abkommen jeweils getrennte, in sich geschlossene Vertragswerke dar; ein irgendwie geartetes Rahmenabkommen - das etwa gemeinsame, bereichsübergreifende Fragen regelt - gibt es nicht. So sind auch etwa die "institutionellen" Bestimmungen jeweils in den verschiedenen Abkommen für jeden Bereich geregelt. Daher gibt es z.B. sieben Gemischte Ausschüsse und sieben verschiedene Bestimmungen in bezug auf die Frage der Weiterentwicklung des Rechts. Zudem weichen die diesbezüglichen Regelungen auch teilweise voneinander ab, manchmal nur in der Formulierung, manchmal aber auch in inhaltlicher Hinsicht.
- *"klassischer" völkerrechtlicher Ansatz:* Die Abkommen stellen - im Gegensatz zum EWR - keine "Integrationsverträge" in dem Sinn einer echten Einbindung in die Integration der EU-Staaten dar; vielmehr handelt es sich um "klassische" völkerrechtliche Instrumente, die auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung bzw. Standards beruhen und auf diesem Weg eine gewisse Liberalisierung in den erfaßten Gebieten erreichen wollen. Es erfolgt also gerade keine Übernahme der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, sondern die Schweiz übernimmt (nur) die Verpflichtung, ihre Gesetzgebung gleichwertig im Verhältnis zu den in den jeweiligen Anhängen bezeichneten gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten auszugestalten.
Eine Ausnahme stellt allerdings das Luftverkehrsabkommen dar: Hier ist die Schweiz im Ergebnis integriert mit der Folge, daß sie bestimmte gemeinschaftliche Rechtsakte als solche übernehmen muß und bestimmte Urteile des EuGH als für sich verbindlich anerkennen muß.

⁸ S. z.B. Art. 25 des Abkommens Freier Personenverkehr, Art. 36 des Luftverkehrsabkommens, Art. 58 des Landverkehrsabkommens.

- *Gemischte Ausschüsse*: Zentrale Organe der Abkommen sind - entsprechend dem traditionellen völkerrechtlichen Ansatz - die gemischten Ausschüsse; ihnen obliegt insbesondere die Wahrung der korrekten Anwendung der Verträge, die Beilegung von Streitigkeiten, die Anwendung der Schutzklauseln im gegenseitigen Einvernehmen und - in den vertraglich vorgesehenen Fällen - die Entscheidung über gewisse Modifikationen der Anhänge⁹.

2. Zu den Interessengegensätzen in der EU und der Schweiz

Die Problematik des Vertragsabschlusses im Bereich des Landverkehrs ist auch und gerade vor dem Hintergrund der Interessengegensätze zwischen der Schweiz und der EU in diesem Bereich zu sehen, die in diesem Rahmen allerdings nur angedeutet werden sollen¹⁰: Während die Schweiz aus offensichtlichen Gründen an einer Verringerung des Transportvolumens über die Alpen interessiert ist, steht für die EU die möglichst ungehinderte Durchfahrt durch die Schweiz im Hinblick auf den freien Warenverkehr, die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und angesichts der relativ kurzen Distanz im Vordergrund¹¹. Am Rande sei hier zudem erwähnt, daß sich die Schwerpunktsetzung der schweizerischen von derjenigen der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik erheblich unterscheidet¹², dies insbesondere im Hinblick auf die in der Schweiz angestrebte Begrenzung des Verkehrswachstums und den "modal split" - also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger. Diese konzeptionellen Unterschiede und Divergenzen in den Zielsetzungen äußern sich etwa darin, daß der Anteil des auf der Schiene transportierten Gütervolumens in der Schweiz ungleich höher ist als in der Union¹³.

Im übrigen sind die ebenfalls eine große Rolle spielenden Interessen einzelner Mitgliedstaaten zu erwähnen: Frankreich und Österreich wollten unbedingt den "Umwegverkehr" - d.h. das Verkehrsaufkommen, das sich wegen der 28t-Limite statt den kürzesten Weg durch die Schweiz zu nehmen, über Frankreich und Österreich verlagert - wieder "rückverlagern", und Deutschland sowie insbesondere auch Italien

⁹ Vgl. etwa Art. 14 Abkommen Freier Personenverkehr, Art. 21 Luftverkehrsabkommen, Art. 51 Landverkehrsabkommen, Art. 6 Agrarabkommen.

¹⁰ Vgl. hierzu etwa *Karine Siegwart/Reto Gruber/Michael Beusch*, Stand und Perspektiven der Umsetzung des Alpenschutz-Artikels (Art. 36^{sexies} BV) unter besonderer Berücksichtigung der Raum- und Umweltplanung, AJP 1998, 1033 (1034 f.); s. auch *Astrid Epiney*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, 1996, 12 ff.

¹¹ Zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union, 1997, 81 ff.

¹² Vgl. hierzu ausführlich *Stefan Scherler*, Strukturunterschiede der schweizerischen und der europäischen Verkehrsrechtsordnung, 1995, 5 ff., 57 ff.

¹³ In der EU beträgt dieser Anteil 84 %, in der Schweiz hingegen 56 % (für das Jahr 1992). Vgl. Verkehr und Verkehrspolitik in Europa, GVF-Auftrag Nr. 269, Zürich 1996 (EDMZ 801.563d).

waren im Hinblick auf eine Verbilligung der Transporte an einer möglichst wenig kostspieligen Lösung interessiert.

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

3. *Das Landverkehrsabkommen*

a) Überblick

Die wesentlichen Ergebnisse des Landverkehrsabkommens mit der EU können durch folgende Punkte zusammengefaßt werden:

- *Grundsätze*¹⁴: Art. 1 Abs. 3 des Abkommens schreibt den Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* fest. Erwähnenswert ist weiter die vertragliche Verankerung des Prinzips der freien Wahl des Verkehrsmittels; allerdings wird dieses nicht als solches für verbindlich erklärt, sondern es wird (nur, aber immerhin) betont, daß sich die vertraglichen Bestimmungen und ihre Anwendung an diesem Grundsatz auszurichten haben. Damit dürfte diesem Grundsatz auslegungsleitender Charakter zukommen.
- *Harmonisierung von Gewichtslimiten und Normen*: Der zweite Teil des Abkommens (Art. 5 ff.) betrifft Gewichtslimiten und sonstige Normen. In materieller Hinsicht werden hier der Zugang zu dem Beruf des Transportunternehmers¹⁵, gewisse soziale Bestimmungen (insbesondere Fahr- und Ruhezeiten)¹⁶ sowie einige technische Regelungen (z.B. Fahrzeugkontrolle, Abmessungen)¹⁷ erfaßt. Von besonderer Bedeutung dürfte hier die schrittweise Heraufsetzung der Gewichtslimite von jetzt 28t auf 40t im Jahr 2005 sowie die damit in Zusammenhang stehenden erlaubten Gebühren und die Kontingente für 40ter sein. Da diese Regelungen im einzelnen in einem anderen Beitrag¹⁸ vorgestellt werden, soll hier auf eine Darstellung der Einzelheiten verzichtet werden.

¹⁴ Über die im Text erwähnten Gesichtspunkte hinaus enthält der erste Teil des Abkommens Ziele, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen des Abkommens. Zudem wird klargestellt, daß das Landverkehrsabkommen das noch bis Anfang 2005 geltende Transitabkommen ergänzt.

¹⁵ Art. 5 iVm mit Anhang 1, Sektion 1.

¹⁶ Art. 6 iVm mit Anhang 1, Sektion 2.

¹⁷ Art. 7 iVm Anhang 1, Sektion 3.

¹⁸ Vgl. den Beitrag von *Michael Ambühl*.

Im Zusammenhang mit der Frage des Handlungsspielraums der Schweiz bleibt aber jedenfalls festzuhalten, daß insbesondere die genaue (Maximal-) Höhe der zulässigen Abgaben verbindlich festgelegt wird, so daß ein Abweichen nach oben nicht möglich ist.

- Der *Zugang zum Schienennetz und Anforderungen an die Bahngesellschaften* ist Gegenstand des dritten Teils (Art. 23 ff.).
- *Koordinierte Verkehrspolitik*: Unter diesem Titel (Art. 30 ff.) werden im vierten Teil eine Reihe von Gebieten berührt:
 - Die (Maximal-) Höhe der LSVA-Sätze wird verbindlich festgelegt. Die Gemeinschaft ihrerseits verpflichtet sich, ein Abgabensystem zu entwickeln, das sich an den Infrastrukturkosten orientiert und auf dem Verursacherprinzip fußt. Die Offenheit dieser Formulierung dürfte den Schluß nahelegen, daß diese Bestimmung kaum präzisierbare und damit durchsetzbare Verpflichtungen der Gemeinschaft entnommen werden können. Im übrigen ist es höchst zweifelhaft, ob die in dieser Bestimmung zum Ausdruck gekommene Beschränkung der Abgaben auf die Anlastung der Infrastrukturkosten tatsächlich dem Verursacherprinzip entspricht, gehen mit dem Verkehr doch auch weitere Kosten einher¹⁹.
 - Bekräftigt wird die Verpflichtung der Schweiz zum Bau der NEAT und diejenige der EG, den Nord- und Südzulauf zur NEAT sicherzustellen.
 - Anzahl und Preise der Leerfahrten (die keine LSVA bezahlen) werden festgelegt.
 - Die Vertragsparteien verpflichten sich zu einigen Begleitmaßnahmen, wie etwa die erleichterte Grenzabfertigung.
 - Schutzbestimmungen sollen die Bewältigung verschiedener Krisensituationen ermöglichen.
- Die *Schlußbestimmungen* (Art. 49 ff.) befinden sich im fünften und letzten Teil des Abkommens. Geregelt werden hier etwa das Vorgehen bei Streitigkeiten, die Geltungsdauer des Abkommens, die Frage der Weiterentwicklung des Rechts oder die Überwachung der Einhaltung des Abkommens. Bezeichnend ist hier - ganz in der völkerrechtlichen "Tradition" des Abkommens - die entscheidende Rolle des Gemischten Ausschusses.

b) Zum Handlungsspielraum der Schweiz

¹⁹ Vgl. hierzu auch noch unten III.1.c).

Der Handlungsspielraum der Schweiz im Rahmen des bilateralen Landverkehrsabkommens gestaltet sich denkbar eng. Im Zusammenhang mit der hier im Mittelpunkt stehenden Frage der Tarifierung ist die verbindliche Festlegung der maximalen Abgabensätze für den Schwerverkehr von besonderer Bedeutung; sie nimmt der Schweiz jeden Handlungsspielraum bei der Erhebung von Straßenverkehrsabgaben, zumindest in bezug auf die maximale Höhe; ein Unterschreiten der im Abkommen festgelegten Sätze dürfte wohl kaum von Interesse sein und wäre im übrigen angesichts des Art. 36^{sexies} BV wohl verfassungswidrig, wenn sonst keine drastischen Maßnahmen zur Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene ergriffen werden. Dies verdeutlicht auch die Bedeutung der in den Verhandlungen sehr präsenten Problematik der Höhe des Maximalsatzes der Abgaben.

Fraglich könnte es allenfalls sein, ob sonstige, unmittelbar verkehrsbezogene Maßnahmen zur Verringerung des Verkehrsaufkommens - wie etwa sehr viel weitergehendere Geschwindigkeitsbeschränkungen oder einspurige Fahrbahnführung - mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz kollidieren könnten. Ein Rückgriff auf solche Maßnahmen könnte insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die nach dem Abkommen zulässige Tarifierung nicht zu einem spürbaren Rückgang des Verkehrs führt. Erreicht werden könnte damit etwa, daß die Fahrten in der Schweiz verlängert würden, so daß möglicherweise ein zusätzlicher Anreiz zur Benutzung der Schiene bestünde. Jedenfalls dürften solche Maßnahmen nicht diskriminierend (auch nicht im materiellen Sinn) ausgestaltet sein. Darüber hinaus allerdings fragt es sich, ob eine Unvereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Landverkehrsabkommens vorliegen könnte. Ausgangspunkt muß hier jedenfalls die Feststellung sein, daß sich aus dem Vertrag - aufgrund seines völkerrechtlichen Charakters - keine dem Art. 5 EGV entsprechenden Verpflichtungen ableiten lassen. Daher dürfte im Falle der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit den ausdrücklichen Vorgaben des Abkommens grundsätzlich die Vermutung greifen, daß die Schweiz ihren vertraglichen Verpflichtungen entspricht²⁰. Ein Konflikt könnte daher allenfalls dann anzunehmen sein, wenn die Maßnahmen die Erfüllung der schweizerischen Verpflichtungen de facto verunmöglichen. Immerhin sei jedoch angemerkt, daß solche nicht tarifären Maßnahmen zur Verringerung des Straßenverkehrsaufkommens kaum taugliche Alternativen zu einer echten verursachergerechten Tarifierung darzustellen vermögen.

²⁰ Vor diesem Hintergrund dürften sich auch die Schutzklauseln der Art. 46 ff. des Landverkehrsabkommens nur auf den Anwendungsbereich des Vertrages und die Durchbrechung vertraglicher Verpflichtungen beziehen; hingegen sind die dort vorgesehenen Verfahren dann nicht obligatorisch anzuwenden, wenn die Maßnahmen andere Bereiche betreffen.

Sollte nun der im Abkommen festgelegte, recht bescheidene Höchstsatz von etwa CHF 325 nun nicht ausreichen, um eine den Vorgaben der "Alpeninitiative" (Art. 36^{sexies} BV) entsprechendes Resultat zu erreichen²¹, so bleibt der Schweiz letztlich nur die (massive) Subventionierung des Schienenverkehrs; ob hiermit nun wirklich eine verursachergerechte Politik betrieben würde, unterliegt doch erheblichen Zweifeln. Immerhin dürfte es das Landverkehrsabkommen der Schweiz aber nicht verwehren, durch eine derartige Unterstützung der Schiene eine Politik der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene anzustreben: Zwar nimmt Art. 1 Abs. 2 des Abkommens auf den Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers Bezug; allerdings ist dieser Bestimmung nur zu entnehmen, daß das Abkommen und seine Anwendung auf diesem Grundsatz beruht, so daß Maßnahmen außerhalb des Anwendungsbereichs des Abkommens, die gerade die Wahl des Verkehrsträgers beeinflussen wollen, nicht von dieser Bestimmung erfaßt werden.

III. Zur Frage nationaler Spielräume in der EG im Bereich von Abgaben und Straßenbenutzungsgebühren

1. Grundlagen

Die primärrechtlichen Grundlagen der Verkehrspolitik sind insofern für den mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum von Bedeutung, als sie ggf. die Auslegung der einschlägigen spezifischen Bestimmungen des Vertrages oder auch sekundärrechtlicher Rechtsakte beeinflussen können²². Nach einer kurzen Einbettung des Verkehrs in den Rahmen des Vertrages (a) soll im folgenden auf zwei in unserem Zusammenhang besonders wichtige Aspekte eingegangen werden: den sog. Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers (b) und die Rolle umweltpolitischer Belange in der Verkehrspolitik (c).

a) Die Verkehrspolitik im System des Vertrages

Die Verkehrspolitik²³ ist im EG-Vertrag als eigene "*Gemeinsame Politik*" ausgestaltet. Unterstrichen wird damit die Bedeutung dieser Politik im Rahmen des

²¹ Zu den Vorgaben der Initiative *Siegwart/Gruber/Beusch*, AJP 1998 (Fn. 10), 1033 ff.; *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 181 ff.

²² Vgl. aus dem Bereich der Warenverkehrsfreiheit EuGH, Rs. C-2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431.

²³ Vgl. zum folgenden *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 11 ff., 19 ff., m.w.N.

Vertrages. Diese ist insbesondere auf die doppelte Rolle der Verkehrspolitik im und für den Binnenmarkt zurückzuführen: Einerseits stellt die Verkehrspolitik ein *Instrument* zur Verwirklichung des durch den Vertrag in Gang gesetzten Integrationsprozesses dar. Sollen nämlich die Grundfreiheiten tatsächlich zum Tragen kommen, müssen die gewisse Infrastrukturen bereitgestellt werden; die durch die vier Grundfreiheiten garantierte Mobilität muß auch wahrgenommen werden können. Gleichzeitig aber ist die Verkehrspolitik auch *Gegenstand* dieses Integrationsprozesses, sollen doch die vertraglichen Liberalisierungsziele grundsätzlich auch im Bereich des Verkehrs erreicht werden.

Aufgrund der Besonderheiten der Verkehrspolitik²⁴ geht das Verkehrskapitel im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes im Verkehrsbereich eigene Wege: Grundgedanke ist dabei, daß die Verkehrspolitik ausschließlich auf der Grundlage dieses speziellen Kapitels verwirklicht werden soll, dies im Rahmen des Anwendungsbereichs der Art. 74 ff. EGV. Dies hat insbesondere in Art. 61 Abs. 1 EGV Niederschlag gefunden: Diese Bestimmung sieht vor, daß für die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs die Bestimmungen des Titels IV gelten, so daß die Anwendung der Art. 59 f. EGV für den Bereich des Straßen-, Schienen- und Binnenschiffverkehrs ausgeschlossen ist. Ansonsten bleiben allerdings die allgemeinen Vorschriften des Vertrages in jeder Beziehung anwendbar. Von Bedeutung ist dies etwa für Art. 6 EGV²⁵ oder die anderen Grundfreiheiten²⁶.

b) Zum sog. Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers

Art. 74 ff., 129b ff. EGV sind eine Reihe von in der Regel recht offen formulierten Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Gemeinsamen Verkehrspolitik zu entnehmen²⁷. Insgesamt dürften sie dem Gemeinschaftsgesetzgeber einen recht weiten Gestaltungsspielraum belassen.

Dies gilt jedoch nicht für den immer wieder von den gemeinschaftlichen Organen, insbesondere der Kommission²⁸, geltend gemachten sog. *Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels*²⁹: Nimmt man diesen beim Wort, so wäre es der Gemeinschaft verwehrt, durch entsprechende Maßnahmen den "modal split" - also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger - lenkend zu

²⁴ S. hierzu etwa auch Jürgen Erdmenger, vor Art. 74-84, Rdnr. 7, in: Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Stand 1996.

²⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-29/95, Slg. 1997, I-285.

²⁶ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-221/89, Slg. 1991, I-3905.

²⁷ Vgl. hierzu Epiney/Gruber, Verkehrspolitik (Fn. 11), 55 ff., m.w.N.

²⁸ Vgl. die Nachweise in Fn. 31.

²⁹ Auch im Landverkehrsabkommen wird er ja erwähnt, vgl. oben II.

beeinflussen. Obwohl die rechtliche Grundlage und Tragweite dieses "Grundsatzes" sehr obskur bleiben, ist er inzwischen zum festen Bestandteil der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik avanciert und findet auch in der Literatur Zustimmung³⁰.

Allerdings stößt ein derartiges Prinzip sowohl aufgrund seiner tatsächlichen Auswirkungen als auch in bezug auf seine rechtliche Fundiertheit auf Bedenken:

- Dem Vertrag können keine Vorgaben in bezug auf die ordnungspolitische Ausgestaltung der Verkehrspolitik entnommen werden, so daß nicht deutlich wird, warum gerade die freie Wahl des Verkehrsmittels garantiert sein soll. Die entgegengesetzte Ansicht (vor allem der Kommission³¹), die aus der allgemeinen liberalen Orientierung des Vertrages ableitet, daß auch die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen in jeder Beziehung an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtet sein müsse, wobei insbesondere ein unverfälschter Wettbewerb garantiert werden müsse, erkennt den Aussagegehalt der vertraglichen Bestimmungen: Zwar stellt der unverfälschte Wettbewerb sicherlich einen auch gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz dar, allerdings neben anderen Zielsetzungen, so daß es schwierig sein dürfte, über die Beachtung des Diskriminierungsverbots und die Schranken von Einschränkungen der Grundfreiheiten hinaus dem Vertrag präzise rechtliche Vorgaben für die (ordnungspolitische) Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik zu entnehmen. Der Vertrag schließt sicherlich nicht von vornherein jegliche steuernde und in den Markt eingreifende Maßnahmen aus. Auch die relative Offenheit der Vorgaben der Art. 74 ff. EGV spricht für diese Sicht, läßt sich dem doch entnehmen, daß den zuständigen Organen ein entsprechender Gestaltungsspielraum erhalten bleiben sollte. Zutreffender ist es daher, bei der Verkehrspolitik von einer *ordnungspolitischen Zurückhaltung* des Vertrages, zumindest was rechtlich verbindliche Vorgaben für die "ideologische Ausrichtung" und die politischen Mittel der Verkehrspolitik anbelangt, zu sprechen.
- Ein (rechtlich verbindlicher) Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers zöge - wenn er tatsächlich konsequent angewandt wird - eine erhebliche *Ein-*

³⁰ Vgl. etwa *Frohnmeier*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Loseblattsammlung, Art. 74, Rdnr. 12a, 14, der zwar zugibt, daß der Grundsatz noch nicht rechtlich definiert ist und sich etwa aus der "Umweltproblematik" Abgrenzungsfragen ergäben, aber seine grundsätzliche Fundiertheit deshalb nicht in Frage stellt, sondern vielmehr meint, daß "man im Rahmen einer Wettbewerbsordnung einen vergleichbaren technischen Entwicklungsstand für die Infrastruktur aller Verkehrsträger anstreben" müsse. Worin dieser Leistungsanspruch begründet sein soll, wird jedoch nicht näher ausgeführt. S. auch *Stefan M. Scherler*, Strukturunterschiede der schweizerischen und der europäischen Verkehrsordnung, 1995, 82, der ohne Begründung von der Geltung dieses Grundsatzes ausgeht.

³¹ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 25.10.1993, Ziff. 47, Rdnr. 41; Mitteilung der Kommission vom 9.2.1983, Ziff. 5.1.5, Rdnr. 78.

schränkung des politischen Gestaltungsspielraums nach sich, müßte sich doch die gesamte Verkehrspolitik an ihm orientieren. Die Konsequenzen sind nicht zu unterschätzen: Letztlich wäre es der Gemeinschaft verwehrt, durch Maßnahmen gleich welcher Art das Verhalten der Verkehrsteilnehmer in bezug auf die Wahl des Verkehrsmittels zu steuern (versuchen). Auch z.B. Verkehrsverbote (durch die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten) für Beförderungen durch bestimmte Verkehrsträger wären damit grundsätzlich ausgeschlossen³².

- Eine rechtliche Grundlage im Vertrag läßt sich für den Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels denn auch nicht finden. Insbesondere Art. 59 f. EGV kann hier nicht angeführt werden: Zwar garantiert die Dienstleistungsfreiheit den Wirtschaftsteilnehmern grundsätzlich das Recht, auch Verkehrsdienstleistungen ohne entsprechende Beschränkungen zu erbringen; Maßnahmen, die die Wahl des Verkehrsträgers (mit-) beeinflussen, stellen auch grundsätzlich eine Beschränkung dieser Freiheit dar. Allerdings ist die Garantie des Art. 59 EGV keine absolute; vielmehr sind Einschränkungen aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls zulässig, soweit sie den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entsprechen³³. Diese ursprünglich für mitgliedstaatliches Verhalten entwickelten Grundsätze finden natürlich auch auf gemeinschaftliche Aktivitäten Anwendung. In bezug auf den Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers bedeutet dies aber, daß ein derartiger Grundsatz nur insoweit gelten kann, als dem keine zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls entgegenstehen. Ob und inwieweit dies nun der Fall ist, hat aber - in den vom Gemeinschaftsrecht gezogenen (allerdings wohl eher weiten) Grenzen - der Gemeinschaftsgesetzgeber zu entscheiden. Die Beschränkung der Wahl des Verkehrsmittel kann a priori durchaus durch verschiedene zwingende Erfordernisse erfaßt werden, man denke etwa an Verkehrssicherheit oder auch Umweltschutz. Dann aber kann Art. 59 EGV auch kein allgemeiner Grundsatz der Freiheit der Wahl des Verkehrsträgers entnommen werden. Letztlich steht der Gemeinschaft hier nämlich über die Definition zwingender Erfordernisse ein weiter Beurteilungsspielraum zu.
- Ebensowenig ist es überzeugend, mit der tatsächlichen Verwirklichung der Grundfreiheiten zu argumentieren: Derartige Erwägungen können schon deshalb nicht überzeugen, weil sie nicht zu erklären vermögen, warum denn auch die Wahl des Transportmittels für die tatsächliche Verwirklichung der Grundfreiheiten notwendig sein soll. Darüber hinaus geht es wohl über die

³² In diesem Sinn denn auch die Kommission, Empfehlung an Luxemburg, ABl. 1986 L 163, 41.
³³ Vgl. *Astrid Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 40 ff.

Tragweite der Grundfreiheiten hinaus, aus ihnen auch Leistungsansprüche (in diesem Fall auf eine leistungsfähige und adäquate Infrastruktur) abzuleiten; ihnen kann doch nur ein Recht darauf entnommen werden, daß die Beschränkungen der Freiheiten selbst beseitigt werden (soweit sie nicht gerechtfertigt sind), nicht jedoch (allgemein) ein Anspruch darauf, daß der Staat oder die Gemeinschaft darüber hinaus die tatsächlichen Bedingungen schafft, damit diese Freiheiten wahrgenommen werden können.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, daß sich aus rechtlicher Sicht kein Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels aus dem Vertrag ableiten läßt. Dieses Prinzip kann daher allenfalls Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung sein, deren Zweckmäßigkeit und überdies rechtliche Zulässigkeit aber zweifelhaft erscheinen³⁴.

c) Zur Rolle von Belangen des Umweltschutzes

Auseinandersetzungen über den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich des Verkehrs entzündeten sich häufig im Zusammenhang mit bestimmten umweltpolitischen Zielsetzungen der Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund stellt sich dann auch die Frage, inwieweit denn nicht auch das Gemeinschaftsrecht selbst die Einbeziehung umweltpolitischer Belange in die Verkehrspolitik verlangt.

Der sog. umweltrechtlichen Querschnittsklausel (Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV) ist denn auch eine entsprechende Verpflichtung zu entnehmen: Diese Bestimmung gibt es der Gemeinschaft auf, bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken Erfordernisse des Umweltschutzes einzubeziehen³⁵. Durch den Amsterdamer Vertrag hat die Querschnittsklausel mit ihrer Verankerung im Ersten Teil "Grundsätze" (Art. 6 EGV n.F.) eine Aufwertung und mit der Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung darüber hinaus auch eine inhaltliche Neuorientierung erfahren. Damit hat die Gemeinschaft - die Querschnittsklausel ist rechtlich verbindlich - letztlich die in Art. 130r EGV formulierten Prinzipien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik auch in der Verkehrspolitik zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigung muß nicht nur im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens erfolgen, sondern sie muß sich auch im Ergebnis in dem jeweiligen Politikbereich

³⁴ Zur rechtlichen Zulässigkeit noch sogleich unten c).

³⁵ Ausführlich zur Querschnittsklausel *Christian Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, 559 ff.; *Astrid Epiney*, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, NuR 1995, 497 ff.

niederschlagen. Nur diese Sicht vermag eine effektive Beachtung der Vorgaben der Querschnittsklausel zu gewährleisten (effet utile).

Konkret einzubeziehen und dergestalt zu beachten sind insbesondere die Handlungsprinzipien des Art. 130r Abs. 2 EGV³⁶: der Grundsatz des hohen Schutzniveaus, das Vorsorgeprinzip, das Ursprungsprinzip und das Verursacherprinzip. Gerade letzteres ist im Bereich der Verkehrspolitik von herausragender Bedeutung: Es bezieht sich letztlich auf die Kostentragung und besagt, daß die Kosten für die Beseitigung oder Vermeidung von Umweltbelastungen von denjenigen zu tragen sind, die sie verursachen.

Vor dem Hintergrund der Anforderungen der Querschnittsklausel und der Tragweite der Vorgaben des Art. 130r EGV ist es ernsthaften Zweifeln unterworfen, ob die gemeinschaftliche Verkehrspolitik diesen rechtlich verbindlichen³⁷ Anforderungen tatsächlich entspricht³⁸: Bedenklich erscheinen insbesondere folgende Aspekte:

- die vorherrschende Prädominanz der Liberalisierung, ohne daß gleichzeitig den damit verbundenen negativen Folgen für die Umwelt in effektiver und spürbarer Weise begegnet würde;
- die Wahl des Grundsatzes der freien Wahl des Verkehrsmittels und der damit verbundene Verzicht auf eine irgendwie geartete Beeinflussung des "modal split", angesichts der doch klar negativeren Umweltbilanz des motorisierten Straßenverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln und des Ursprungsprinzips;
- das Fehlen eines Konzepts zur Eindämmung des Verkehrswachstums, dürfte doch irgendwann der "Kollaps" drohen, so daß eine Außerachtlassung dieses Aspekts dem Vorsorgeprinzip nicht gerecht wird;
- der (weitgehend) fehlende Schutz ökologisch sensibler Regionen;
- die ungenügende Verwirklichung des Verursacherprinzips: Auch wenn dem Gemeinschaftsgesetzgeber hier ein gewisser Gestaltungsspielraum zusteht, dürfte das Ausmaß der Anlastung der externen Kosten klar ungenügend sein. Zudem ist nicht ersichtlich, warum in den rechtsverbindlichen Akten der Gemeinschaft³⁹ - wie dies ja auch im Landverkehrsabkommen mit der Schweiz zum Ausdruck gekommen ist - bei der Anrechnung der externen Kosten nur die Infrastrukturkosten berücksichtigt werden, geht das Verursacherprinzip doch

³⁶ Vgl. zu ihrem Aussagegehalt im einzelnen *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, 96 ff.

³⁷ Vgl. zur rechtlichen Verbindlichkeit der Vorgaben des Art. 130r EGV jüngst auch EuGH, Urteil 14.7.1998, Rs. C-284/95 (*Safety Hi-Tech Srl/S. & T. Srl.*), Slg. 1998, I-4301; EuGH Urteil vom 14.7.1998, Rs. C-341/95 (*Gianni Bettati/Safety Hi-Tech Srl & T. Srl.*), Slg. 1998, I-4355.

³⁸ Vgl. im einzelnen *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 149 ff.

³⁹ Die Programme der Kommission lassen demgegenüber zumindest in der jüngeren Vergangenheit den Willen auf ein stärkeres Abstellen auf die gesamten externen Kosten erkennen, vgl. hierzu *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 81 ff.

von der Internalisierung aller externer Kosten aus. An diesem Grundsatz ändern auch die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der genauen Höhe dieser Kosten nichts.

2. *Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben*

Im folgenden soll im einzelnen der Frage nachgegangen werden, welche gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben den verkehrspolitischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten einschränken. Dabei erfolgt - entsprechend der thematischen Ausrichtung des Bandes - eine Beschränkung auf Abgaben und Gebühren im Zusammenhang mit der Straßenbenutzung. Im übrigen ist zwischen primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben zu unterscheiden.

a) Primärrecht

aa) Grundfreiheiten

Ein Konflikt von Straßenbenutzungsgebühren mit den gemeinschaftlichen Grundfreiheiten wird in der Regel zu verneinen sein. Art. 59 EGV ist aufgrund des Art. 61 EGV nicht anwendbar, und in bezug auf die anderen Grundfreiheiten - insbesondere die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 30 EGV) - ist der allgemeine Charakter solcher Maßnahmen hervorzuheben: Sie entfalten möglicherweise Rückwirkungen auf die Produktmobilität, sind aber gleichzeitig Teil der allgemeinen Politik des betreffenden Staates und beeinflussen insofern nur sehr mittelbar den freien Warenverkehr. Zudem und insbesondere sind nicht spezifische Produkte betroffen, sondern das allgemeine Umfeld modifiziert sich, wovon grundsätzlich alle (in- und ausländischen) Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise betroffen sind. Vor diesem Hintergrund fallen sie - entsprechend dem Grundgedanken der sog. Keck-Rechtsprechung⁴⁰ - schon aus dem Tatbestand des Art. 30 EGV heraus. Damit können die Grundfreiheiten Straßenbenutzungsgebühren grundsätzlich nicht entgegenstehen.

bb) Art. 76 EGV

(1) Grundsatz

⁴⁰ EuGH, Rs. C-267, 268/91 (Keck/Mithouard), Slg. 1993, I-6097.

Art. 76 EGV ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß sich die Mitgliedstaaten 1957 nicht einigen konnten, die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor primärrechtlich zu verankern. Diese Vorschrift sollte aber zumindest verhindern, daß sich die Situation der Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verschlechtert:

"Mit dieser Vorschrift soll verhindert werden, daß die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, daß ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, daß die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für die ersteren ungünstigeren Sinne verändert wird."⁴¹

Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 76 EGV erstreckt sich auf diejenigen Gebiete, die von Art. 75 EGV erfaßt werden⁴². Letztlich dürfte hiermit aber kaum eine Einschränkung des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung verbunden sein, knüpft Art. 75 Abs. 1 lit. d) EGV doch auch an "alle sonstigen zweckdienlichen Maßnahmen" an, so daß davon auszugehen ist, daß Art. 76 EGV für den gesamten Bereich der Verkehrspolitik gilt.

Materiell ist Art. 76 EGV eine "Stillhalteverpflichtung" in bezug auf die Situation der Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zu entnehmen, d.h. ein Verbot, die Lage der Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu derjenigen der einheimischen Verkehrsunternehmen zu verschlechtern. Damit dürfte allerdings auch ein Verbot der Abschaffung bisher gegebener "Vorteile" der ausländischen Verkehrsunternehmen erfaßt sein⁴³. Hingegen steht Art. 76 EGV solchen nationalen Vorschriften nicht entgegen, die einheimische und ausländische Verkehrsunternehmen in gleicher Weise betreffen, wobei aber eine gleiche Betroffenheit nur dann vorliegt, wenn ausländische Transportunternehmen auch nicht indirekt oder mittelbar benachteiligt werden. Zu der Frage, wann eine solche mittelbare Diskriminierung vorliegt, kann auf die Rechtsfigur der sog. indirekten oder materiellen Diskriminierung im Rahmen des Art. 6 EGV zurückgegriffen werden⁴⁴.

Verkehrspolitische Vorschriften betten sich häufig in ein Paket von Maßnahmen ein, so daß die Frage aufgeworfen wird, ob und inwieweit bei der Beurteilung des Vorliegens einer indirekten Schlechterstellung ausländischer Unternehmen auf eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung abzustellen ist.

⁴¹ EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rz. 20.

⁴² Hierzu etwa *Jürgen Erdmenger*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., 1997, Art. 75, Rdnr. 23 ff.

⁴³ Zu diesem Problem auch die Ausführungen von GA *Jacobs*, EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, I-3158, Rz. 13 ff.

⁴⁴ Hierzu etwa *Manfred Zuleeg*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6, Rn. 4; *Koen Lenaerts*, L'égalité de traitement en droit communautaire, CDE 1991, 3 ff.

Dies ist konkret in dem Streit um die Einführung der deutschen Schwerverkehrsabgabe relevant geworden: Deutschland hatte gleichzeitig mit der Einfuhr der für alle geltenden Schwerverkehrsabgabe eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuersätze für einheimische Unternehmen verfügt. Der Gerichtshof erachtete aufgrund der Kombination beider Maßnahmen den Tatbestand des Art. 76 EGV als erfüllt, läge doch aufgrund des (weitgehenden) Ausgleichs der neuen Abgabe durch die Senkung der Steuern eine Schlechterstellung der ausländischen Unternehmen vor⁴⁵. Interessant ist in diesem Urteil, daß der Gerichtshof - wie im übrigen auch schon der Generalanwalt - jede einzelne der beiden Maßnahmen in isolierter Form offenbar für mit dem Vertrag vereinbar hielt.

Grundsätzlich dürfte die Einbeziehung einer Gesamtbetrachtung insofern ebenso sinnvoll wie notwendig sein, als nur auf diese Weise die effektive Anwendung des Verbots des Art. 76 EGV sichergestellt werden kann, stünde es doch ansonsten den Mitgliedstaaten frei, über einen Strauß verschiedener Maßnahmen das Verbot des Art. 76 EGV zu umgehen. Art. 76 EGV dürfte denn auch auf die Auswirkungen nationaler Maßnahmen abstellen, für die es gerade nicht darauf ankommt, in welcher Weise sie gesetzestechnisch realisiert worden sind⁴⁶.

Nicht zu verkennen ist jedoch, daß dieses Abstellen auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen insofern Unsicherheiten bezüglich der Reichweite des Tatbestandes des Art. 76 EGV mit sich bringt, als in jedem Einzelfall zu ermitteln ist, welche Elemente in die Betrachtungen noch einzubeziehen sind. Leitfaden dürfte hier der unmittelbare Zusammenhang verschiedener Maßnahmen und - daran anschließend - die Möglichkeit ihres Zusammenwirkens im Sinne der Verursachung einer Schlechterstellung von Ausländern sein.

Allerdings bedeutet dies nur, daß in solchen Fällen der Tatbestand des Art. 76 EGV einschlägig ist, nicht jedoch daß die Maßnahme verboten ist. Ebenso wie im Rahmen des Art. 6 EGV und der Grundfreiheiten ist nämlich auch bei Art. 76 EGV davon auszugehen, daß eine Rechtfertigung durch wichtige öffentliche Interessen - wie den Umweltschutz - möglich ist⁴⁷. Damit dürfte denn auch den Einwänden gegen die Einbeziehung einer derartigen wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung - wie insbesondere die Ausdehnung des Anwendungsbereichs und damit der Verbotswirkung des Art. 76 EGV⁴⁸ - Rechnung getragen werden, können doch für die Verwirklichung von Zielen des Umweltschutzes tatsächlich notwendige Maßnahmen ergriffen werden.

Immerhin scheint auch der EuGH hiervon auszugehen, wenn er im Zusammenhang mit der deutschen Schwerverkehrsabgabe darauf hinweist, daß der Umweltschutz ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft darstellt⁴⁹. Allerdings wird im folgenden nicht ganz klar, ob der Gerichtshof im Falle der Erfüllung des Tatbestandes von vornherein eine Rechtfertigungsmöglichkeit

⁴⁵ EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 23 ff.

⁴⁶ I. Erg. ebenso *Sebastian Heselhaus*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für Straßenbenutzungsgebühren für den Schwerverkehr, EuZW 1993, 311 (312).

⁴⁷ S. auch *Heselhaus*, EuZW 1993 (Fn. 46), 312 f., der davon ausgeht, daß die in der Rs. C-195/90 zur Debatte gestandene deutsche Schwerverkehrsabgabe im Falle der Integration umweltorientierter Lenkungselemente zulässig gewesen wäre. Überzeugend für die Möglichkeit der Rechtfertigung eines Verstoßes gegen Art. 76 EGV durch umweltpolitische Belange *Frank Schreiber*, Vereinbarkeit der Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralsteuer mit Art. 76 EGV, EuZW 1995, 206 (208 f.).

⁴⁸ Vgl. *Schreiber*, EuZW 1995 (Fn. 47), 207 f., m.w.N.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 29.

ablehnt oder ob er die deutsche Maßnahme wegen mangelnder Eignung zur Erreichung des angestrebten umweltpolitischen Ziels für unzulässig hält⁵⁰.

Allerdings muß die Maßnahme verhältnismäßig sein. Dies dürfte aber immer dann nicht gegeben sein, wenn die gewünschte Lenkungswirkung für inländische Unternehmen deshalb ausbleibt, weil sie entsprechend der neuen Abgabe durch die Senkung einer anderen Abgabe entlastet werden.

(2) Anwendung auf Straßenbenutzungsgebühren

Wendet man die entwickelten Grundsätze auf Straßenbenutzungsgebühren an, so ergibt sich folgendes Bild:

- Straßenbenutzungsgebühren fallen zweifellos in den Anwendungsbereich des Art. 75 EGV und werden damit von Art. 76 EGV erfaßt⁵¹.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß es hier nur um zeitlich gestaffelte oder streckenabhängige Abgaben geht; sobald auf den Wert oder die Menge der transportierten Güter abgestellt wird, kommen allenfalls Art. 9 ff. oder 95 EGV zu Anwendung⁵².

- Diskriminierende Abgaben fallen unter das grundsätzliche Verbot des Art. 76 EGV. Im Gefolge des Einbezugs auch materiell diskriminierender Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Bestimmung ist hier auch im Falle formell auf alle gleich anzuwendender Maßnahmen zu prüfen, ob ausländische Verkehrsunternehmen nicht de facto benachteiligt werden.

Dies dürfte etwa in der Regel bei zeitlich gestaffelten Abgaben für die Benutzung bestimmter Straßen für längere Zeitabschnitte - wie z.B. bei der schweizerischen Autobahnvignette - der Fall sein, fahren Inländer tendenziell doch wesentlich mehr im eigenen Land als Ausländer. Möglich wären hingegen wohl Vignettenlösungen für (sehr) kurze Zeitabschnitte, etwa für einige Tage oder allenfalls Wochen, kann doch hier davon ausgegangen werden, daß In- und Ausländer innerhalb eines so kurzen Zeitraumes nicht unbedingt die Straßen wesentlich mehr bzw. weniger benutzen. Die dem Wortlaut der Alpeninitiative (Art. 36^{sexies} BV) zu entnehmende Verlagerung des alpenquerenden

⁵⁰ Vgl. die Formulierung in EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 30: "Wie sich aus Randnummer 21 des vorliegenden Urteils ergibt, verbietet Artikel 76 nicht nationale Maßnahmen, die ein solches Ziel durch Erhöhung des Beitrags der schweren Lastfahrzeuge zu den Wegekosten anstreben, sondern nur Maßnahmen, die wie das Gesetz vom 30. April 1990 bewirken, daß die Lage, in der sich die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedsstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert wird."

⁵¹ Vgl. etwa *Martin Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, 170.

⁵² Hierzu *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 51), 91 ff., 103 ff.

Güterverkehrs "von Grenze zu Grenze" ist jedoch materiell diskriminierend, fahren Inländer doch in der Regel gerade nicht im wörtlichen Sinn von Grenze zu Grenze⁵³. Aber auch die höhere oder besondere Belastung solcher Straßenabschnitte, die in erster Linie von Ausländern benutzt werden, fiel in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung.

Fixe Abgaben für die Benutzung bestimmter Streckenabschnitte - wie z.B. Tunnels, Brücken oder Bergpässe - sind grundsätzlich mit Art. 76 EGV vereinbar; eine Ausnahme gilt allerdings für den Fall, daß die entsprechende Strecke im wesentlichen von ausländischen Fahrzeugen benutzt wird, was in der Regel nicht der Fall sein dürfte.

Jedenfalls unproblematisch ist aber eine entfernungsabhängige Abgabe für die Benutzung der Straßen. Dies gilt auch für den Fall, daß diese Abgabe nach dem "Verschmutzungsgrad" der Fahrzeuge gestaffelt ist.

- Schließlich können grundsätzlich unter den Tatbestand des Art. 76 EGV fallende Maßnahmen durch umweltpolitische Belange gerechtfertigt werden, unter der Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß formell oder materiell diskriminierende Maßnahmen nur in Ausnahmefällen verhältnismäßige Mittel zur Verwirklichung umweltpolitischer Belange sein werden.

Ausgeschlossen ist dies aber nicht: So kann etwa ein Abgabensystem, das auf regionale Besonderheiten (z.B. die erhöhte ökologische Sensibilität in einer bestimmten Region) Rücksicht nimmt und höhere Gebühren vorsieht, durchaus materiell diskriminierend, jedoch aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sein.

cc) Art. 6 EGV (allgemeines Diskriminierungsverbot)

Art. 76 EGV stellt eine besondere Bestimmung im Sinne des Art. 6 EGV dar, so daß das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 6 EGV nicht mehr heranzuziehen ist.

dd) Art. 5 EGV (Gemeinschaftstreue)

Art. 5 EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu treffen, die für die tatsächliche Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts notwendig sind und solche zu unterlassen, die dieser entgegenstehen könnten. Der Gerichtshof hat aus dieser

⁵³ Die Alpeninitiative wird (inzwischen) vom Bundesrat auch insofern final interpretiert, als es darum ginge, in etwa das Volumen des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene zu verlagern, vgl. hierzu *Siegwart/Gruber/Beusch*, AJP 1998 (Fn. 10), 1033 ff.

Bestimmung zahlreiche auch selbständige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten abgeleitet⁵⁴. Es ist nicht ersichtlich, daß die Einführung von Straßenbenutzungsabgaben, die den Vorgaben des Art. 76 EGV entsprechen und in Einklang mit den einschlägigen sekundärrechtlichen Regelungen stehen⁵⁵, diesem Grundsatz zuwiderlaufen könnten.

b) Sekundärrecht

Im gemeinschaftlichen Sekundärrecht ist in erster Linie auf die RL 93/89 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten⁵⁶ einzugehen⁵⁷.

Die Richtlinie wurde vom EuGH im Rahmen einer Nichtigkeitsklage wegen nicht erfolgter erneuter Anhörung des Parlaments trotz einer wesentlichen Abweichung des letztlich verabschiedeten Rechtsakts vom ursprünglichen Vorschlag für nichtig erklärt, wobei allerdings die Wirkungen der Richtlinie aufrecht erhalten wurden⁵⁸.

Über die Harmonisierung der Abgabensysteme für bestimmte Nutzfahrzeuge⁵⁹ und die Einführung geeigneter Mechanismen für die Anlastung der Wegekosten an die Verkehrsteilnehmer sollen die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten beseitigt bzw. zumindest abgeschwächt werden⁶⁰. Die Richtlinie behandelt - wie schon im Titel zum Ausdruck kommt - zwei an sich unterschiedliche Fragen:

- Einerseits werden Mindestsätze für die *Kraftfahrzeugsteuersätze* (er beträgt 700 ECU für einen 40t LKW) festgelegt, wobei allerdings diverse Übergangsregelungen und zeitweilige Abweichungen möglich sind, Art. 1, 6 iVm Anhang.

⁵⁴ Vgl. den Überblick bei *Manfred Zuleeg*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., 1997, Art. 5.

⁵⁵ Vgl. hierzu unten b).

⁵⁶ ABl. 1993 L 279, 32.

⁵⁷ Zum Inhalt der Richtlinie *Peter Mückenhausen*, Die Harmonisierung der Abgaben auf den Straßengüterverkehr in der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 1994, 519 ff.

⁵⁸ EuGH, Rs. C-21/94, Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1827.

⁵⁹ Von der Richtlinie erfaßt werden Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 t beträgt und die ausschließlich für den Güterverkehr bestimmt sind, Art. 1, 2 RL 93/89.

⁶⁰ Vgl. Präambel RL 93/89.

- Andererseits - und in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse - werden bestimmte Anforderungen an die von den Mitgliedstaaten erhobenen *Maut- und Benutzungsgebühren* gestellt, Art. 7 RL 93/89⁶¹:
 - Die Gebühren dürfen weder mittelbar noch unmittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers bzw. des Ausgangs- oder Zielpunktes des Verkehrs führen;
 - der Verkehrsfluß soll möglichst wenig beeinträchtigt werden, und es dürfen keine Zwangskontrollen an den Binnengrenzen erfolgen;
 - Mautgebühren⁶² - hierunter sind streckenabhängige Gebühren, ggf. nach Fahrzeugklassen gestaffelt, zu verstehen, Art. 2 RL 93/89 - dürfen nur für die Benutzung von Autobahnen oder ähnlichen Straßen, Brücken, Tunnels und Gebirgspässe erhoben werden. Ihre Höhe muß sich an den Kosten für Bau, Betrieb und weiterem Ausbau des betreffenden Straßennetzes orientieren.

Die Mitgliedstaaten können auch vorsehen, daß die in ihren Hoheitsgebieten zugelassenen Fahrzeuge eine (zeitbezogene) Benutzungsgebühr für das gesamte Straßennetz zu entrichten haben ("Eurovignette"), wobei diese nicht höher als 1250 ECU im Jahr ausfallen darf, Art. 7 lit. e), f)⁶³. Da die Richtlinie auf der Grundlage der Art. 75, 99 und damit einstimmig beschlossen wurde, greift das Verbot des Art. 76 EGV von vornherein nicht.

Die Richtlinie wird zur Zeit gerade *modifiziert*. Inzwischen ist der *Gemeinsame Standpunkt des Rates* angenommen worden⁶⁴. In bezug auf den hier besonders interessierenden Aspekt der gemeinschaftlichen Vorgaben für mitgliedstaatliche Straßenbenutzungsgebühren sind in dem Gemeinsamen Standpunkt keine ins Gewicht fallenden Änderungen vorgesehen, abgesehen von der Erhöhung des Betrages für die "Eurovignette" und ihre Abstufung nach dem Schadstoffausstoß der Lastwagen. Insbesondere die Bedingungen für die Zulässigkeit der mitgliedstaatlichen Erhebung für streckenabhängige Straßenbenutzungsgebühren werden im wesentlichen übernommen.

Im Zusammenhang mit dem *mitgliedstaatlichem Gestaltungsspielraum* wirft diese gemeinschaftliche Regelung die Frage auf, ob und in welcher Höhe die Mitgliedstaaten *streckenabhängige Straßenbenutzungsgebühren* erheben dürfen. Die Richtlinie selbst scheint hier eine klare Regelung zu treffen: Mautgebühren dürfen

⁶¹ Wobei auch diese Angleichung in erster Linie dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen dienen soll, vgl. Präambel RL 93/89.

⁶² Aber auch Benutzungsgebühren.

⁶³ Auf diese Art und Weise sollen dann die fortbestehenden Unterschiede bei der Kraftfahrzeugsteuer ausgeglichen werden können.

⁶⁴ ABl. 1999 C 58, 1.

eben nur auf bestimmten Strecken erhoben werden, und die Höhe hat sich - unter Ausschluß sonstiger externer Kosten, wie etwa die durch Unfälle oder Umweltbelastungen verursachten - ausschließlich an den Infrastrukturkosten zu orientieren. Dies bedeutete letztlich, daß allgemeine Straßenbenutzungsgebühren - also auf das gesamte mitgliedstaatliche Territorium bezogene Abgaben - für den Schwerverkehr - deren Höhe sich auch an den sonstigen externen Kosten orientiert - nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Einklang stünden⁶⁵. Damit wäre eine Abgabe wie die kürzlich beschlossene Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)⁶⁶ gemeinschaftsrechtswidrig⁶⁷: Denn einerseits sieht das SVAG (Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe⁶⁸) vor, daß die Abgabe für die Benützung aller öffentlichen Straßen, nicht nur für Autobahnen, Tunneln, Brücken oder Gebirgspässe, erhoben wird (Art. 2 SVAG). Andererseits soll sich die Bemessungsgrundlage der Abgabe neben den Infrastrukturkosten auch an den sonstigen Kosten zulasten der Allgemeinheit orientieren (Art. 7 SVAG⁶⁹).

Allerdings fragt es sich, ob auch allgemeine Straßenbenutzungsgebühren wie die LSVA in den *Anwendungsbereich* der RL 93/89 fallen: Diese regelt ja - neben den

⁶⁵ So denn auch *Philipp Herrmann*, CO₂-Minderungspotentiale und rechtliche Ansatzpunkte für eine Verkehrsverlagerungs- und Verkehrsoptimierungsstrategie der Bundesrepublik Deutschland im Güterfernverkehr, in: Hans-Joachim Koch/Johannes Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, 249 (273 f.), der auf den Harmonisierungszweck der Richtlinie und auf den Umkehrschluss zu Art. 10 RL 93/89 - die einen Katalog weiterhin zulässiger Steuern und Gebühren der Mitgliedstaaten enthält - hinweist.

⁶⁶ Vgl. den Text des Gesetzes, der am 27.9.1998 in der Referendumsabstimmung vom Volk angenommen wurde, in BBl. 1997 IV 1614. Zur LSVA *Michael Beusch*, Lenkungsabgaben im Straßenverkehr. Eine rechtliche Beurteilung der Möglichkeiten zur Internatilisierung externer Umweltkosten, 1999, 208 ff.

⁶⁷ Sehr verwunderlich ist es in diesem Zusammenhang, daß weder die Botschaft des Bundesrates zur LSVA (BBl. 1996 V 521, 540 ff.) noch der kürzlich erschienene "Integrationsbericht" des Bundesrates (Schweiz - Europäische Union: Integrationsbericht 1999, 153 f.) auf dieses Problem eingehen; vielmehr wird nur ganz generell darauf hingewiesen, daß in der EU ja schließlich auch eine verursachergerechte Belastung des Straßengüterverkehrs angestrebt werde. Auch in der Literatur finden sich teilweise eher allgemeine Formulierungen, so etwa bei *Wasmeyer*, Umweltabgaben (Fn. 51), 301, der betont, daß die Möglichkeit, Umweltabgaben im Alleingang einzuführen, nach Erlaß der RL 93/89 kaum geringer sei als vor ihrem Erlaß; *Beusch*, Lenkungsabgaben (Fn. 66), 93, beschränkt sich auf den Hinweis, daß die Einschränkungen des Art. 7 RL 93/89 den maßgeblichen schweizerischen Normen "grundsätzlich" entsprächen, ohne dann bei der Erörterung der LSVA (208 ff.) nochmals auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der RL 93/89 einzugehen.

⁶⁸ BBl. 1997 IV 1614.

⁶⁹ S. auch die Zielbestimmungen des Gesetzes in Art. 1 Abs. 1 SVAG, wonach mit der LSVA der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig decken soll. Unproblematisch ist auf der Grundlage der hier vertretenen Ansicht jedenfalls, daß das Gesetz nach Art. 1 Abs. 2 auch die Rahmenbedingungen der Schiene verbessern will und die vermehrte Beförderung der Güter auf der Schiene fördern will, ist im Gemeinschaftsrecht doch gerade kein Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers nachzuweisen, s.o. III.1.b).

hier nicht weiter zu diskutierenden Benutzungsgebühren - nur "*Mautgebühren*", worunter

"eine für eine Fahrt eines Kraftfahrzeugs zwischen zwei Punkten auf einem der Verkehrswege nach Artikel 7 Buchstabe d) zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und der Fahrzeugklasse richtet",

zu verstehen ist (Art. 2 RL 93/89). Allgemeine Straßenbenutzungsgebühren aber knüpfen nicht an die Zurücklegung nur einer bestimmten Strecke an, sondern beziehen sich auf das gesamte Straßennetz; sie stellen m.a.W. den gesamten Bereich des betroffenen Straßenverkehrs umfassende Maßnahmen dar. Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, die Richtlinie beziehe sich gerade nicht auf derartige umfassende und letztlich das gesamte mitgliedstaatliche Gebiet betreffende Maßnahmen; m.a.W. fielen nur streckenbezogene Gebühren, nicht hingegen verkehrsnetzorientierte Abgaben in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Diese nach dem Wortlaut des Art. 2 RL 93/89 zumindest mögliche Auslegung erscheint auf der Grundlage einer primärrechtskonformen Auslegung zwingend: Der Umweltschutz gehört zu den wesentlichen Zielen der Gemeinschaft, wie insbesondere in Art. 3, 100a Abs. 4, 130r ff. EGV zum Ausdruck kommt⁷⁰. Zudem sind auf der Grundlage der umweltrechtlichen Querschnittsklausel Belange des Umweltschutzes auch in anderen Politiken zu berücksichtigen⁷¹. Die Art und Weise der Verwirklichung von Zielen des Umweltschutzes ist in Art. 130r EGV näher umschrieben. Dieser Bestimmung kann insbesondere die Verpflichtung auf das Ursprungs- und das Verursacherprinzip entnommen werden⁷². Eine Auslegung des Anwendungsbereichs der RL 93/89 nun in dem Sinn, daß diese die Zulässigkeit jeglicher Straßenbenutzungsgebühren - unter Einschluß von solchen allgemeiner Natur - abschließend festschriebe, zöge aber die Konsequenz nach sich, daß es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, verursachergerechte und dem Ursprungsprinzip Rechnung tragende Straßenbenutzungsgebühren einzuführen. Denn das Verursacherprinzip ist nicht nur auf die Umweltbelastungen des Verkehrs, die auf die Benutzung der in der RL 93/89 erwähnten besonderen Straßenabschnitte zurückgehen, sondern auch auf den übrigen Straßenverkehr anzuwenden. Zudem verlangt das Verursacherprinzip neben der Einbeziehung der Infrastrukturkosten grundsätzlich auch die Erfassung aller sonstiger externer Kosten, was in der Richtlinie nicht zum Ausdruck kommt. Nach dem Ursprungsprinzip ist Umweltbelastungen dort zu begegnen, wo sie entstehen; im Falle des Straßenverkehrs ist also ein Ansetzen

⁷⁰ Vgl. umfassend hierzu auch *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993.

⁷¹ S.o. III.1.c).

⁷² S.o. III.1.c). Diese Grundsätze sind auch für die Bestimmung des mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums von Bedeutung, vgl. EuGH, Rs. C-2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431.

gerade bei der Straßenbenutzung geboten. Diesem Gedanken wird aber durch eine allgemeine Straßenbenutzungsgebühr Rechnung getragen. Daher ist davon auszugehen, daß die Richtlinie gerade nicht allgemeinen mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Grundsätze und tatsächlichen Anwendung der erwähnten Handlungsprinzipien entgegensteht; dies ist denn auch die Konsequenz der aufgezeigten Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Es dürfte Sinn und Zweck des Art. 130r EGV jedenfalls nicht entsprechen, zwar die Gemeinschaft auf diese Grundsätze zu verpflichten, das gemeinschaftliche Sekundärrecht gleichzeitig aber so auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, sie zu verwirklichen.

Deutlich wird damit auch, daß jedenfalls Art. 10 RL 93/89 - der ausdrücklich einige Maßnahmen im Bereich der Straßenabgaben erwähnt, die den Mitgliedstaaten (noch) erlaubt sind - der hier vertretenen Ansicht nicht entgegenstehen kann⁷³. Denn die Verpflichtung der Gemeinschaft auf die erwähnten umweltpolitischen Handlungsgrundsätze kann damit nicht ausgehebelt werden. Im übrigen ist es auch darüber hinaus zweifelhaft, ob dieser Liste wirklich ein abschließender Charakter zukommt - ist sie doch sehr begrenzt und inhaltlich inkonsistent.

Damit kann der Anwendungsbereich der RL 93/89 in bezug auf Straßenbenutzungsabgaben - entsprechendes dürfte für die revidierte Fassung der Richtlinie gelten, zumindest auf der Grundlage des erwähnten Gemeinsamen Standpunktes des Rates - zusammenfassend wie folgt präzisiert werden: Die Richtlinie findet auf solche nationalen Abgaben Anwendung und regelt die Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit, die auf bestimmten Strecken erhoben werden. Hingegen fallen allgemeine, das gesamte Straßenverkehrsnetz betreffende Abgaben aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie heraus. M.a.W. geht es um die Differenzierung zwischen streckenbezogenen und raumbezogenen oder verkehrsnetzorientierten Abgaben. Allerdings müssen derartige mitgliedstaatliche Maßnahmen (selbstverständlich) im Einklang mit den erörterten⁷⁴ primärrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 76 EGV, stehen.

Im übrigen sei noch darauf hingewiesen, daß die Vereinbarkeit der RL 93/89 in ihrer jetzigen Form sowie der vorliegende Gemeinsame Standpunkt des Rates wohl kaum mit den Vorgaben des EG-Vertrages in Einklang stehen dürften:

- Die ausschließliche Ausrichtung der Berechnung von Mautgebühren an den Infrastrukturkosten dürfte dem Verursacherprinzip nicht Rechnung tragen: Dieses geht wohl davon aus, daß die Gesamtheit der externen Kosten in die Betrachtungen einzubeziehen sind.
- In Anbetracht der durch den Straßengüterverkehr verursachten Umweltbelastungen ist es höchst fraglich, ob die RL 93/89 hier eine Antwort zu bieten vermag; es ist nicht zu erwarten - und die Erfahrung hat dies ja auch

⁷³ So aber *Herrmann*, in: Klimaschutz im Recht (Fn. 65), 273 f.
⁷⁴ S.o. III.2.a).

bestätigt -, daß die Richtlinie zu einer Verringerung des Straßengüterverkehrs führt. Die Verwirklichung dieses Ziels aber dürfte durchaus eine aus Art. 130r EGV abzuleitende Pflicht der Gemeinschaft darstellen⁷⁵, so daß zumindest die Unterlassung derartiger Maßnahmen einen Verstoß gegen die dem EG-Vertrag zu entnehmenden Vorgaben bedeutet.

Diese "Defizite" können auch nicht durch die hier vertretene primärrechtskonforme Auslegung des Anwendungsbereichs der RL 93/89 aufgefangen werden: Denn diese bezieht sich ja (nur) auf die Frage des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums, während es bei der Vereinbarkeit der Richtlinie mit den vertraglichen Vorgaben auch und gerade um die gemeinschaftliche Verkehrspolitik geht.

IV. Schluß

Versucht man nun vor dem Hintergrund der angestellten Überlegungen einen Vergleich zwischen dem verkehrspolitischen Gestaltungsspielraum der Schweiz als Nichtmitglied der EU einerseits und als EU-Mitglied andererseits, so fallen diese in der zweiten Hypothese doch erheblich weiter als in der ersten aus, dies auf der Grundlage des bilateralen Landverkehrsabkommens mit der Gemeinschaft und unter dem Vorbehalt, daß anläßlich ggf. stattfindender Beitrittsverhandlungen keine abweichenden Regelungen getroffen werden. Allerdings kann auch dieser Befund nicht darüber hinwegtäuschen, daß die EG noch weit von einer nachhaltigen Verkehrspolitik entfernt ist; die tatsächliche Verwirklichung verschiedener vielversprechender Programme der Kommission⁷⁶ läßt wohl noch auf sich warten. Jedenfalls gibt der Gemeinsame Standpunkt des Rates zur Revision der RL 93/89 auch nicht viel Anlaß zur Hoffnung auf eine diesbezügliche Neuorientierung. Für die Schweiz aber dürfte der Satz, wonach sich Entwicklungen von innen doch erheblich effektiver beeinflussen lassen als von außen, durchaus Gültigkeit haben.

⁷⁵ Vgl. im einzelnen *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 152 ff.

⁷⁶ Hierzu den Überblick bei *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 11), 81 ff.; zu den Ursachen für diese mangelnde Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes in den Ergebnissen aus politikwissenschaftlicher Sicht *Christian Hey/Rainer Röder*, Güterverkehrs- und Umweltpolitik in Europa - ein internationaler Vergleich, ZAU 1998, 115 (119).