

# Die Alpentransitbörse als Instrument der Reduktion des alpenquerenden Straßengüterverkehrs – rechtliche Voraussetzungen und Probleme ihrer Implementierung

*Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

*Astrid Epiney, Die Alpentransitbörse als Instrument der Reduktion des alpenquerenden Straßenverkehrs – rechtliche Voraussetzungen und Probleme ihrer Implementierung, in: Anna Gamper/Christian Ranacher (Hrsg.), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs, Wien 2012, 113-132. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.*

## I. Einleitung

Angesichts der nach wie vor zu verzeichnenden Zunahme des alpenquerenden Güterverkehrs auf der Straße bzw. des Scheiterns der bisherigen Anstrengungen – auch in der Schweiz, wo immerhin eine Verfassungsvorschrift die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene verlangt (Art. 84 BV) – einer Stabilisierung und Plafonierung des Verkehrs in diesem Bereich<sup>1</sup> stellt sich die Frage nach neuen Instrumenten, die diese Zielsetzungen zu verwirklichen vermögen. Diese Fragen werden zur Zeit auch im Rahmen des sog. „Zürich-Prozesses“, eine informelle Zusammenarbeit aller Alpenstaaten, in deren Rahmen insbesondere gemeinsame Probleme im Verkehrsbereich analysiert und Lösungen entwickelt werden sollen, diskutiert; derzeit im Vordergrund stehen u.a. folgende Instrumente: eine Alpentransitbörse, ein Emissionshandelssystem für den alpenquerenden Güterverkehr sowie ein Gebührensystem.<sup>2</sup>

Im Folgenden soll die Alpentransitbörse herausgegriffen werden und – nach einer Skizzierung ihrer Funktionsweise (II.) – einerseits ihre Vereinbarkeit mit bestehendem primärem und sekundärem Unionsrecht (unter Einschluss des sog. Landverkehrsabkommens der Schweiz mit der EU) erörtert werden (III.), bevor auf dieser Grundlage nach den Möglichkeiten der rechtlichen Implementierung gefragt wird (IV.), wobei besonderes Augenmerk auf den Umstand gelegt werden soll, dass ihre Einführung nur dann sinnvoll sein dürfte, wenn alle Alpenstaaten – unter Einschluss des Nicht-EU-Staates Schweiz – einbezogen werden. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (V.).

Zwar kommt ein im Auftrag des Zürich-Prozesses erstelltes Gutachten zum Schluss, u.a. die Alpentransitbörse sei in erster Linie wegen des Konfliktpotentials mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs kein adäquates

---

<sup>1</sup> S. die statistischen Nachweise bei *Astrid Epiney/Jennifer Heuck*, Zu den Vorgaben des EU-Rechts für die Regelung des alpenquerenden Gütertransports auf der Straße, in: *Astrid Epiney/Jennifer Heuck* (Hrsg.), *Der alpenquerende Gütertransport: rechtliche Vorgaben und Perspektiven*, Zürich 2012, 31, Fn. 1.

<sup>2</sup> Vgl. [www.zurich-process.org](http://www.zurich-process.org).

Instrument.<sup>3</sup> Gleichwohl dürften hiermit noch nicht alle Fragen abschließend geklärt sein, und auf einige der vorgebrachten Argumente wird in diesem Beitrag noch einzugehen sein.

## II. Die Funktionsweise der Alpentransitbörse – eine Skizze

Das System der Alpentransitbörse wurde mittlerweile in einer Reihe von Studien insbesondere auch technischen Charakters eingehend untersucht, und es kann als gesichert angesehen werden, dass ein derartiges System machbar ist.<sup>4</sup> An dieser Stelle genügt eine Zusammenfassung der grundsätzlichen Funktionsweise einer Alpentransitbörse:<sup>5</sup>

- Die Anzahl alpenquerender Schwerverkehrsfahrten auf der Straße wird quantitativ limitiert.
- Alle erfassten Fahrzeuge müssen für die Fahrt über einen ATR-pflichtigen Alpenübergang<sup>6</sup> ein Alpentransitrecht vorweisen. Eine bestimmte Anzahl von Alpentransiteinheiten (ATE) – wobei der Konversionskurs<sup>7</sup> im Voraus festzulegen ist – soll zum Bezug eines Alpentransitrechts (ATR) berechtigen. Dieses ATR soll sich wiederum auf ein bestimmtes Fahrzeug beziehen und zu einer Fahrt über einen Alpenübergang in einer Richtung während einer bestimmten Periode berechtigen, vorbehaltlich nicht planbarer Störungen des Systems wie Unfälle oder Naturereignisse.
- Für die Zuteilung der ATE bestehen verschiedene Möglichkeiten: kostenlose Verteilung nach einem bestimmten Schlüssel, Verkauf zu einem festen Preis oder eine Versteigerung, wobei diese im Vordergrund steht.
- Einmal sich auf dem Markt befindliche ATE sollen frei gehandelt werden können.
- Für den Lokal- und Kurzstreckenverkehr (die erfassten Distanzen beidseits des Alpenkamms würden in Abhängigkeit der Kilometer festgelegt) sollen bevorzugte Bedingungen zum Zuge kommen; in Betracht kommt insbesondere eine Reduktion der für ein ATR notwendigen ATE.

---

<sup>3</sup> Vgl. LEGALP. Final Report, by Waldeck Rechtsanwälte and its Subcontractors, Februar 2012, verfügbar unter [www.zurich-process.org](http://www.zurich-process.org).

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere Alpentransitbörse. Untersuchung der Praxistauglichkeit, Studie erstellt vom Projektteam RAPP Trans AG, Bern 2007, verfügbar unter [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch); s. sodann die sog. ALBATRAS-Studie, verfügbar unter [www.zurich-process.org](http://www.zurich-process.org).

<sup>5</sup> Vgl. insoweit schon Astrid Epiney/Jennifer Heuck, Zur Verlagerung des alpenquerenden Straßengüterverkehrs auf die Schiene: die „Alpentransitbörse“ auf dem Prüfstand des europäischen Gemeinschaftsrecht, ZUR 2009, 178 (179 f.), worauf die folgenden Ausführungen teilweise zurückgreifen; s. ansonsten zur grundsätzlichen Funktionsweise der Alpentransitbörse Matthias Rinderknecht, Perspektiven zur Alpentransitbörse – insbesondere im Rahmen des Follow up Zurich-Prozesses: Verkehrssicherheit und Mobilität im Alpenraum, in: Astrid Epiney/Jennifer Heuck (Hrsg.), Der alpenquerende Gütertransport: rechtliche Vorgaben und Perspektiven, Zürich 2012, 107 (109 f.).

<sup>6</sup> Dies sind in der Schweiz gemäß Art. 2 STVG (Bundesgesetz über den Straßentransitverkehr im Alpengebiet, SR 725.14): San Bernardino, Gotthard, Simplon, Großer St. Bernhard.

<sup>7</sup> Dieser kann in Abhängigkeit von verschiedenen Umständen bestimmt werden. So kann z.B. die Anzahl der zur entrichtenden ATE für ein ATR je nach Fahrzeugtyp (z.B. Emissionskategorie) unterschiedlich hoch sein.

### III. Zur Vereinbarkeit der Alpentransitbörse mit EU-Recht

Aus rechtlicher Sicht ist vor der Einführung einer Alpentransitbörse bzw. der Ausarbeitung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu klären, ob und ggf. inwieweit diese mit den geltenden unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Dabei ist zwischen dem Primärrecht (A.), dem Sekundärrecht (B.) und dem Landverkehrsabkommen Schweiz – EU (C.) zu unterscheiden. Dieser Problematik ist hier zunächst unabhängig davon nachzugehen, auf welcher Ebene (nationale Ebene, unionsrechtliche Ebene, völkerrechtliche Ebene) eine Alpentransitbörse eingeführt würde; jedenfalls ist diese Analyse vor dem Hintergrund notwendig, dass sie die Möglichkeiten des Rückgriffs auf dieses Instrument sowie den sich ergebenden Änderungsbedarf (insbesondere soweit das Sekundärrecht und das Landverkehrsabkommen betroffen sind) aufzuzeigen vermag.<sup>8</sup>

#### A. Primärrecht

Im Rahmen des Primärrechts ist in erster Linie<sup>9</sup> die Warenverkehrsfreiheit von Bedeutung. Die tatbestandliche Einschlägigkeit des Art. 34 AEUV und die Vereinbarkeit der Alpentransitbörse mit dieser Bestimmung ist – auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH – durch eine in drei Schritten erfolgende Prüfung zu eruieren: Betroffenheit des Schutzbereichs (1.), Eingriff (2.) und Rechtfertigung (3.).<sup>10</sup>

#### 1. Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 34 AEUV ist betroffen, wenn es um aus den Mitgliedstaaten stammende oder sich in der EU in freiem Verkehr befindliche Waren geht (Art. 28 f. AEUV)

---

<sup>8</sup> Die folgenden Ausführungen greifen teilweise auf eine bereits durchgeführte Untersuchung zurück, vgl. *Epiney/Heuck*, ZUR 2009 (Fn. 5), 178 (180 ff.). Vor dem Hintergrund dieser bereits durchgeführten Untersuchung beschränken sich die folgenden Ausführungen auf eine eher überblicksartige Darstellung.

<sup>9</sup> Grundsätzlich ist auch Art. 18 AEUV relevant; diese Vorschrift tritt aber im Falle der Einschlägigkeit der Warenverkehrsfreiheit zurück. Art. 110 AEUV ist bereits tatbestandlich nicht anwendbar, da bei der Alpentransitbörse der Warenbezug der zu entrichtenden „Abgabe“ zu verneinen ist. Vgl. im Einzelnen *Epiney/Heuck*, ZUR 2009 (Fn. 5), 178 (180). Auf Fragen des Beihilferechts soll in diesem Beitrag nicht eingegangen werden; diese wären in erster Linie im Zusammenhang mit der Verwendung der Erträge einer Versteigerung von ATE relevant.

<sup>10</sup> Vgl. – neben der einschlägigen Kommentarliteratur – den Überblick über die rechtliche Tragweite des Art. 34 AEUV mit zahlreichen Nachweisen und Auszügen aus der Rechtsprechung bei *Astrid Epiney/Robert Mosters*, *Europarecht II. Die Grundfreiheiten des AEUV*, 3. Aufl., 2012, 19 ff.

und ein grenzüberschreitender Bezug vorliegt.<sup>11</sup> Da mit alpenquerenden Straßengütertransporten (auch) grenzüberschreitend derartige Waren transportiert werden, ist der Schutzbereich des Art. 34 AEUV eröffnet.

## 2. Eingriff

Art. 34 AEUV erfasst mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung. Eine Alpentransitbörse stellte jedenfalls eine Maßnahme gleicher Wirkung dar.<sup>12</sup> Eine solche liegt nach der sog. Dassonville-Formel dann vor, wenn eine Regelung geeignet ist, „den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“.<sup>13</sup> Diese Voraussetzungen sind bei einer Maßnahme wie der Alpentransitbörse zweifellos zu bejahen, da sie die auf der Straße alpenquerend transportierten Güter mengenmäßig beschränkt und damit zumindest potentiell geeignet ist, den Handel in der Union zu behindern.

Zwar könnte man sich noch – angesichts des fehlenden Produktbezugs der Maßnahme – fragen, ob die sog. *Keck*-Rechtsprechung zu einer Verneinung eines Eingriffs in die durch Art. 34 AEUV garantierten Rechte führt. Danach – wobei hier im Einzelnen Vieles umstritten ist<sup>14</sup> – sind mitgliedstaatliche Bestimmungen dann nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung anzusehen, wenn sie „bestimmte Verkaufsmodalitäten“ regeln, für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und den Absatz der inländischen und der eingeführten Erzeugnisse rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise betreffen.<sup>15</sup> Zumindest durch die Rechtsprechung<sup>16</sup> ist diese Frage jedoch inzwischen im Sinne der Einschlägigkeit des Art. 34 AEUV bei Maßnahmen, die den Gütertransport auf wichtigen Transitstraßen beschränken und damit eine spürbare Erschwerung oder / und Verteuerung des Warentransports nach sich ziehen, geklärt:

- So sah der Gerichtshof eine (zeitlich beschränkte) Demonstration auf der Brennerautobahn als eine Beschränkung des freien Warenverkehrs an.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Zu letzterem Erfordernis, m.w.N., *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 9. Aufl., 2011, § 10, Rn. 11.

<sup>12</sup> Das Vorliegen einer mengenmäßigen Beschränkung hingegen dürfte schon deshalb zu verneinen sein, weil es nicht um eine Beschränkung der Einfuhr bestimmter Güter in einen bestimmten Staat, wie dies bei Kontingenten typischerweise der Fall ist, geht. Auch wird die Menge transportierter Güter an sich bzw. die Gesamtkapazität der Warenein- und -durchfuhr nicht beschränkt.

<sup>13</sup> EuGH, Rs. 8/74 (*Dassonville*), Slg. 1974, 837, Rn. 5.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, EU (Fn. 11), § 11, Rn. 40 ff.

<sup>15</sup> EuGH, verb. Rs. C-267, 268/91 (*Keck und Mithouard*), Slg. 1993, I-6097, Rn. 15.

<sup>16</sup> Vgl. aber noch die teilweise in eine andere Richtung gehenden Ansätze bei *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrsrecht in der EU. Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs, 2001, 80 ff., die jedoch die im Text erwähnte neuere Rechtsprechung nicht berücksichtigen konnten.

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-112/00 (*Schmidberger*), Slg. 2003, I-5659.

- Auch ein Fahrverbot für Lastwagen mit bestimmten Gütern auf der Brennerautobahn stellt nach der Rechtsprechung eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung dar, behindere es doch „ganz offensichtlich“ den freien Warenverkehr, woran der Umstand, dass es Ausweichstrecken und andere Verkehrsträger gibt, nichts ändere.<sup>18</sup>
- Schließlich hielt der EuGH auch in seinem jüngsten Urteil zu einem Fahrverbot auf einer Teilstrecke der A 12 (Brenner-Autobahn) für Lastkraftwagen über 7,5 t, die bestimmte Güter befördern, Art. 34 AEUV für einschlägig, da der fragliche Autobahnabschnitt eine der wichtigsten Nord-Südverbindungen zwischen Deutschland und Italien betreffe, so dass das Verbot die Wirtschaftsteilnehmer zwingt, nach wirtschaftlich vertretbaren Ersatzlösungen für den Transport der fraglichen Güter zu suchen und somit geeignet sei, den Warenverkehr zwischen dem nördlichen Europa und Italien erheblich zu beeinträchtigen.<sup>19</sup>

### 3. Rechtfertigung

Entscheidend für die Vereinbarkeit einer Alpentransitbörse ist somit, ob eine Rechtfertigung möglich ist. Hier ist zwischen dem Grundsatz (a.) und der Bevorzugung des Lokal- und Regionalverkehrs (b.) zu unterscheiden:

#### a. Grundsatz

Soweit der Grundsatz der Einführung der Alpentransitbörse betroffen ist, kann diese grundsätzlich durch Erwägungen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden, stellen diese doch den Hintergrund für die Einführung der Alpentransitbörse, deren Ziel es ist, die Reduktion von Lastkraftwagen auf alpenquerenden Transitstrecken und die (teilweise) Verlagerung des alpenquerenden Gütertransports auf die Schiene als umweltverträglicheres Verkehrsmittel zu erreichen, dar. Dabei kann das Ziel einer quantitativen Reduktion des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf der Straße und seine Verlagerung auf die Bahn als solches als umweltpolitisches Ziel eingestuft werden, da es als

---

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-320/03 (Kommission, Deutschland u.a./Österreich), Slg. 2005, I-9871. Vgl. in diesem Zusammenhang die Darstellung und Analyse der Rechtsprechung des EuGH zur Frage des Transitverkehrs und der Straßenbenutzungsgebühren bei *Karl Weber*, Der Transitverkehr in der Judikatur des EuGH: Spannungsfeld zwischen Warenverkehrsfreiheit und Umweltschutz, in: Günter H. Roth/Peter Hilpold (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, 2008, 395 ff.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.

erwiesen gelten dürfte, dass die Bahn im Verhältnis umweltfreundlicher ist als die Straße.<sup>20</sup> Da somit die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene als solcher grundsätzlich umweltpolitische Vorteile mit sich bringt, dient das Ziel, den *modal split* in dieser Form zu beeinflussen, umweltpolitischen Anliegen, so dass die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme direkt an diesem Ziel – also der Verlagerung einer bestimmten Anzahl von Lastwagenfahrten auf die Schiene – gemessen werden kann.<sup>21</sup> Die Maßnahme muss aber auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen,<sup>22</sup> was im Grundsatz zu bejahen ist:<sup>23</sup>

- Eine quantitative Beschränkung des alpenquerenden Gütertransports auf der Straße vermag zweifellos einen Beitrag zum Schutz der Umwelt vor den anerkanntermaßen sehr negativen Umweltauswirkungen des Straßengüterverkehrs zu leisten.<sup>24</sup> Die Maßnahme ist auch nicht deshalb inkohärent, weil nur die Querung bestimmter Alpenpässe von der Alpentransitbörse erfasst wird und nur für diese ATE zu erwerben sind.<sup>25</sup> Selbstverständlich führt dieser Aspekt dazu, dass andere Straßen in den Alpen nicht im System erfasst sind, dass Transporte, die die Alpen weiträumig umfahren, ebenfalls keine ATE benötigen und dass ein Transport z.B. zwischen Innsbruck und Bozen proportional viel mehr kostet als ein solcher zwischen München und Bozen. Eine Inkohärenz in Bezug auf das Ziel der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs vermehrt auf die Bahn resultiert hieraus jedoch nicht: Denn das Instrument der Alpentransitbörse soll den alpenquerenden Gütertransitverkehr – der einen großen Anteil am Verkehrsaufkommen in den Alpen hat – vermehrt auf die Schiene verlagern;

<sup>20</sup> S. insoweit schon, m.w.N., *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union, 1997, 14.

<sup>21</sup> Zumindest unklar insoweit jedoch LEGALP (Fn. 3), 48 ff., die darauf hinweisen, dass die Beeinflussung des *modal split* als solche vom EuGH nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt worden sei, so dass allein umweltpolitische Aspekte ausschlaggebend seien, woraus sie offenbar folgern, dass die angestrebte Reduktion des Gütertransports auf der Straße nicht der Maßstab für die Verhältnismäßigkeitsprüfung darstelle. Dies ergibt sich aber gerade nicht aus dem als Beleg für diese Ansicht angeführten Urteil des EuGH in Bezug auf das sektorale Fahrverbot auf der Inntalautobahn (EuGH, Rs. C-28/09, Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2012), hat der Gerichtshof hier doch gerade betont, dass ein für den Bahnverkehr günstigerer *modal split* als solches ein umweltpolitisches Ziel darstelle; auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgte unter diesem Vorzeichen. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass das eigentliche zwingende Erfordernis selbstredend der Umweltschutz ist, kann doch die Modifikation des *modal split* keinen Selbstzweck darstellen.

<sup>22</sup> Hierzu mit spezifischem Bezug zum Verkehrssektor *Epiney/Gruber*, Verkehrsrecht (Fn. 16), 89 ff.; *Weber*, in: EuGH und Souveränität (Fn. 18), 395 (416 f.). Aus der Rechtsprechung des EuGH etwa EuGH, Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Slg. 2004, I-11705; EuGH, Rs. C-309/02 (Radlberger Getränkegesellschaft), Slg. 2004, I-11763; EuGH, Rs. C-320/03 (Kommission, Deutschland u.a./Österreich), Slg. 2005, I-9871; EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.

<sup>23</sup> Im Einzelnen hierzu, m.w.N., *Epiney/Heuck*, ZUR 2009 (Fn. 5), 178 (181 f.); *Epiney/Heuck*, in: Der alpenquerende Gütertransport (Fn. 1), 31 (32 ff.); i. Erg. ebenso *Rolf H. Weber*, Alpentransitbörse im europarechtlichen Fadenkreuz, AJP 2008, 1213 (1217).

<sup>24</sup> S. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011, in Bezug auf die grundsätzliche Geeignetheit eines sektoralen Fahrverbots für Transporte bestimmter Güter zur Erreichung umweltpolitischer Ziele.

<sup>25</sup> So aber LEGALP (Fn. 3), 50 ff. Zum Erfordernis der Kohärenz einer Maßnahme z.B. EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.

im Hinblick auf dieses Ziel erscheint die Maßnahme aber geeignet und kohärent. Der Umstand, dass nicht gleichzeitig auch alle weiteren, durch den Straßengüterverkehr in den Alpen entstehenden Umweltprobleme einer Lösung zugeführt werden bzw. hier nicht gleichzeitig auch Maßnahmen ergriffen werden, ändert hieran nichts, da es dem Unionsgesetzgeber und den Mitgliedstaaten offen steht, zunächst ein bestimmtes, wenn auch „reduziertes“ Ziel anzustreben; isolierte bzw. punktuelle Maßnahmen sind also – soweit sie in sich kohärent sind, wogegen im Falle der Alpentransitbörse keine Einwände ersichtlich sind, da nach dem Konzept doch die miteinander in „Konkurrenz“ stehenden wichtigsten Alpenpässe erfasst sind und ein „Umwegverkehr“ derart weiträumig erfolgen müsste, dass er wenig realistisch erscheint – durchaus zulässig.<sup>26</sup>

- Auch sind – wird das Ziel einer entsprechenden quantitativen Limitierung und der damit erreichbaren Verbesserung der Umweltqualität zugrundegelegt – keine milderen Maßnahmen ersichtlich, da der Verkehr gerade nicht verboten, sondern nur limitiert wird, und im Falle der Entrichtung des entsprechenden Preises die Möglichkeit besteht, einen Straßengütertransport über die Alpen durchzuführen.<sup>27</sup> Allerdings legt es die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>28</sup> nahe, dass im Einzelnen dargetan werden müsste, warum andere, den Warenverkehr weniger beschränkende Maßnahmen – wie etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen und Fahrverbote für LKWs, die bestimmte Emissionswerte überschreiten – das angestrebte Ziel nicht ebenso erreichen könnten. Grundsätzlich dürfte dieser Nachweis aber gelingen, da das Ziel – die quantitativ zu bestimmende Verlagerung auf die Schiene – verlässlich wohl nur über eine eigentliche Kontingentierung erreicht werden kann. Insofern geht also das Argument, ein Mautsystem stelle grundsätzlich eine mildere Maßnahme dar,<sup>29</sup> an der Sache vorbei, da Zweck-Mittel-Relation im Rahmen der Verhältnismäßigkeit nicht korrekt geprüft wird und mit einer Maut – es sei denn, sie sei tatsächlich so hoch, dass sich ein Straßengüterverkehr über die Alpen kaum noch lohnte, was unwahrscheinlich erscheint – das angestrebte Ziel gerade nicht erreicht werden könnte. Das Vorbringen, die Union gehe davon aus, dass Abgabenlösungen sonstigen Instrumenten (wie der

---

<sup>26</sup> S. in diesem Zusammenhang z.B. EuGH, Rs. C-284/95 (Safety Hi-Tech), Slg. 1998, I-4301, wo der Gerichtshof in Bezug auf ein unionsrechtliches Verbot eines Stoffes, der die Ozonschicht schädigt, es für zulässig erachtete, dass nicht gleichzeitig auch alle anderen, für die Ozonschicht ebenso gefährlichen Stoffe verboten wurden. S. auch EuGH, Rs. C-127/07 (Société Arcelor Atlantique et Lorraine), Slg. 2008, I-9895, wo der Gerichtshof in dem Umstand, dass nicht alle, im Hinblick auf das Emissionshandelssystem und die Ziele der Richtlinie vergleichbaren Anlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels fallen, keinen Verstoß der RL 2003/87 (Emissionshandelsrichtlinie) gegen das Primärrecht erblickte, da es sich um ein neues und komplexes System handle und die Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie vom Beurteilungsspielraum des Unionsgesetzgebers gedeckt sei.

<sup>27</sup> Vgl. ebenso Weber, AJP 2008 (Fn. 23), 1213 (1217), der vor diesem Hintergrund darauf hinweist, dass es bei der Erforderlichkeit damit eigentlich nicht um ein „Kontingentproblem“, sondern um die „Fiskalität“ (also die Verteuerung des alpenquerenden Straßengüterverkehrs) gehe.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.

<sup>29</sup> So LEGALP (Fn. 3), 52 ff.

Alpentransitbörse) vorzuziehen seien,<sup>30</sup> ist schon deshalb wenig stichhaltig, weil es hier um Sekundärrecht oder politische Meinungsäußerungen von Unionsorganen geht, die jedoch für die Tragweite des Primärrechts kaum maßgeblich sind. Im Übrigen zeigt das Treibhausgasemissionshandelssystem (vgl. RL 2003/87), dass dem Unionsrecht Kontingentierungslösungen durchaus nicht fremd sind. Schließlich dürfte auch die Erwägung, eine Alpentransitbörse trage dem Verursacherprinzip nicht Rechnung, da nicht sichergestellt sei, dass der für ein Alpentransitrecht zu entrichtende Betrag auch den vom Güterstraßenverkehr verursachten Kosten entspricht,<sup>31</sup> in diesem Zusammenhang nicht relevant sein: Es ist schon nicht ersichtlich, warum dieser Aspekt die Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahme für das angestrebte Ziel beeinflussen können soll; allenfalls könnte man einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip geltend machen (wobei dann noch, je nach der Ebene, auf der eine Alpentransitbörse eingeführt würde, zu prüfen wäre, ob eine Bindung an das unionsrechtliche Verursacherprinzip besteht). Vor allem aber besteht die Zielsetzung der Maßnahme ja in einer quantitativ bestimmten Verlagerung des alpenquerenden Straßengüterverkehrs auf die Schiene und nicht in der Verwirklichung des Verursacherprinzips, so dass dieser Hinweis von vornherein an der Sache vorbei geht.

- Schließlich ist – was dogmatisch unter den Begriff der Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit i.e.S. gefasst werden könnte – aus der Rechtsprechung des EuGH wohl abzuleiten, dass denjenigen Transporteuren, die keine Alpentransitrechte erwerben können oder wollen, realistische Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stehen müssen.<sup>32</sup> Diese können insbesondere durch die Zurverfügungstellung ausreichender, attraktiver und preislich konkurrenzfähiger Bahnkapazitäten gewährleistet werden; m.a.W. müsste die Einführung der Alpentransitbörse in allen betroffenen Alpenstaaten mit einem entsprechenden, wenn möglich koordinierten Bahnangebot einhergehen; in der Schweiz sind die diesbezüglichen Bemühungen bereits sehr präsent.<sup>33</sup>

Ganz allgemein sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass die bisherigen Urteile des Gerichtshofs, die im vorliegenden Zusammenhang einschlägig sein könnten, im Wesentlichen mitgliedstaatliche Maßnahmen betrafen. Der Gerichtshof legt hier mitunter bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung einen strengen Standard an, wobei hier jedoch gewisse Entwicklungen hin zur Einräumung weiterer Gestaltungsspielräume in Abhängigkeit von den verfolgten Zielsetzungen zu verzeichnen sind, so auch und gerade im jüngsten Urteil des Gerichtshofs zum sektoralen Fahrverbot auf der Inntal-Autobahn.<sup>34</sup> Soweit hingegen

---

<sup>30</sup> So LEGALP (Fn. 3), 52 ff.

<sup>31</sup> So LEGALP (Fn. 3), 52 ff.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-320/03 (Kommission, Deutschland u.a./Österreich), Slg. 2005, I-9871, in Bezug auf ein sektoriales Fahrverbot.

<sup>33</sup> Weber, AJP 2008 (Fn. 23), 1213 (1217).

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.



Unionsmaßnahmen betroffen sind, räumt der EuGH dem Unionsgesetzgeber einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum ein, soweit legislative Maßnahmen betroffen sind.<sup>35</sup>

b. Zur Bevorzugung des Lokal- und Regionalverkehrs

Die Bevorzugung des Regional- und Lokalverkehrs dient nicht Anliegen des Umweltschutzes, sondern der Vermeidung negativer Folgen einer Alpentransitbörse für wirtschaftlich verflochtene Regionen durch eine überproportionale Verteuerung des Lokal- und Kurzstreckenverkehrs, so dass letztlich eine „Zerschneidung“ der die Alpenübergänge umgebenden kleinräumigen Wirtschaftsgebiete verhindert werden soll. Zudem ist zu beachten, dass eine Verlagerung sehr kurzer Transporte auf die Schiene auch aus umweltpolitischer Sicht in der Regel kaum Vorteile verschafft. Vor diesem Hintergrund dürfte diese Differenzierung – die eine materielle Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit impliziert – mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen:

- Erstens kommt eine Rechtfertigung aus regionalpolitischen Gründen in Frage, soll die zur Debatte stehende Privilegierung es den beidseits des Alpenkamms gelegenen und wirtschaftlich eng verbundenen Regionen doch ermöglichen, die für die Entwicklung dieser Regionen vitale Verflechtung weiter pflegen zu können.<sup>36</sup> Insofern geht es auch nicht um eine (letztlich protektionistischen Zielen dienende) wirtschaftliche Maßnahme, die einen Eingriff in die Grundfreiheiten nicht zu rechtfertigen vermöge.
- Zweitens und selbst wenn man der vorhergehenden Erwägung nicht folgen sollte, führt die in Frage stehende Privilegierung nicht zu einer Inkohärenz der Alpentransitbörse als solche, soweit ihre umweltpolitische Zielsetzung betroffen ist, da die angestrebte Verlagerung des Transports auf die Schiene nur bei längeren Transporten Sinn macht (bei kürzeren sogar aus umweltpolitischer Sicht widersinnig sein kann).<sup>37</sup>

B. *Sekundärrecht*

Zwar können sekundärrechtliche Akte – im Gegensatz zum Primärrecht – relativ leicht modifiziert werden; gleichwohl ist es auch im Hinblick auf die Frage der Art und Weise der Einführung einer Alpentransitbörse von Interesse, ob eine solche mit bestehenden sekundärrechtlichen Vorgaben in Einklang steht oder nicht. Es ist im vorliegenden Rahmen

---

<sup>35</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 26.

<sup>36</sup> S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-254/98 (TK Heimdienst), Slg. 2000, I-151, wo der Gerichtshof die Sicherstellung der Nahversorgung in bestimmten randständigen Regionen als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls angesehen hat.

<sup>37</sup> So denn auch jüngst in Bezug auf ein sektorales Transportverbot bestimmter Güter mit Ausnahmen für den Lokal- und Regionalverkehr EuGH, Rs. C-28/09 (Kommission/Österreich), Urt. v. 21.12.2011.

nicht möglich, auf das gesamte Sekundärrecht einzugehen; daher erfolgt eine Beschränkung der Ausführungen auf die wohl im Vordergrund stehende sog. Wegekostenrichtlinie<sup>38</sup>.

Diese Richtlinie formuliert u.a. Vorgaben für die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren durch die Mitgliedstaaten, wobei diese dann zum Zuge kommen, wenn sich die Mitgliedstaaten entscheiden, derartige Gebühren zu erheben; der Richtlinie sind hingegen keine irgendwie geartete Pflichten zur Einführung von „Wegekosten“ zu entnehmen.<sup>39</sup>

Die Vereinbarkeit einer Alpentransitbörse mit dieser Richtlinie hängt im Wesentlichen von der Antwort auf zwei, sukzessiv zu beantwortende Fragen ab:<sup>40</sup>

- Erstens fragt es sich, ob mit der Einführung einer Alpentransitbörse (auch) eine Maut im Sinne der Richtlinie erhoben wird. Im Falle der Bejahung dieser Frage wären die Vorgaben der Richtlinie über deren Berechnung einzuhalten, was durch eine Alpentransitbörse grundsätzlich nicht garantiert werden könnte. Im Ergebnis dürfte diese Frage aber zu verneinen sein: Denn eine Maut im Sinne der RL 99/62 liegt nach der Legaldefinition des Art. 2 lit. b RL 99/62 nur bei einer streckenabhängigen Gebühr vor, die für eine Fahrt zwischen zwei Punkten (ausschließlich) nach Maßgabe der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp erhoben wird und die eine Infrastrukturgebühr und/oder eine Gebühr für externe Kosten beinhaltet. M.a.W. geht es um eine regulierende Maßnahme, wonach für eine bestimmte „Leistung“ (die Zurücklegung einer nach Entfernung definierten Strecke) ein im Vornherein bestimmter Geldbetrag (eben die Maut) zu entrichten ist. Der im Falle der Einführung einer Alpentransitbörse für ein ATR zu zahlende Betrag beruht aber gerade nicht auf einem derartigen Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis, sondern ist die logische Konsequenz einer Kontingentierung der Gesamtanzahl alpenquerender Gütertransporte, so dass der für das Vorliegen einer Maut begriffsnotwendige Nexus fehlen dürfte. Hierfür spricht auch, dass die Kosten für ein ATR gerade nicht einem im Vornherein nach bestimmten Kriterien festgelegten Betrag entsprechen. Vor diesem Hintergrund spricht Vieles dafür, dass der Anwendungsbereich der RL 99/62 durch die Einführung einer Alpentransitbörse nicht eröffnet wäre. Vielmehr handelt es sich um ein anders strukturiertes Regelungsinstrument, das ausgehend von einer Kontingentierung der Verfügbarkeit bestimmter Transportwege für bestimmte Transporte ein

---

<sup>38</sup> RL 1999/62 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 L 187, 42. Diese Richtlinie wurde jüngst in wesentlichen Punkten modifiziert, vgl. RL 2011/76 zur Änderung der Richtlinie 1999/62 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 2011 L 269, 1. Zu dieser Modifikation eingehend *Astrid Epiney/Jennifer Heuck*, Zur Revision der RL 99/62 („Wegekostenrichtlinie“). Die Vorgaben der RL 99/62 in Bezug auf die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren, NuR 2012, 169 ff.

<sup>39</sup> Vgl. schon *Epiney/Heuck*, in: Der alpenquerende Gütertransport (Fn. 1), 31 (37 f.). Im Einzelnen zu den zu beachtenden Vorgaben ebd., 37 ff.; *Epiney/Heuck*, NuR 2012 (Fn. 38), 169 (170 ff.).

<sup>40</sup> S. schon *Epiney/Heuck*, ZUR 2009 (Fn. 5), 178 (183 f.).

marktwirtschaftliches System der Preisgestaltung impliziert, so dass es nicht am Maßstab der in der RL 99/62 formulierten Kriterien geprüft werden kann.

- Daran anschließend fragt es sich, ob die RL 99/62 die Frage der „Wegekosten“ für die in ihren Anwendungsbereich fallenden Fahrzeuge und Transporte in dem Sinn abschließend regelt, dass ausschließlich in der Richtlinie vorgesehene Systeme unter den dort definierten Voraussetzungen zulässig sind, während anders strukturierte Systeme – wie eine Alpentransitbörse – von vornherein unzulässig wären. Für eine derartige Abgeschlossenheit der durch die Richtlinie vorgenommenen Harmonisierung spricht vor allem, dass durch die Einführung anderer Systeme die Harmonisierungswirkung der Richtlinie unterlaufen werden könnte: Denn letztlich strebt die Richtlinie umfassend die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Gebührenerhebungen an, so dass die Annahme nahe liegen könnte, die Frage der Straßengebühren werde abschließend geregelt, so dass die Mitgliedstaaten keine anderen Gebühren einführen dürften als die in der Richtlinie vorgesehenen. Deutlich werden damit aber schon die Argumente gegen eine derart weitgehende Auslegung der Bindungswirkung der Richtlinie: Denn damit würde es den Mitgliedstaaten verwehrt, eigene, neue verkehrspolitische Instrumente zu entwickeln, die andere Ansätze und Grundgedanken verfolgen als die „üblichen“ Maut- und Benutzungsgebühren. Angesichts des Umstandes, dass die Frage der Erhebung von Wegekosten sowie des hierbei zugrundezulegenden Ansatzes jedoch auf Unionsebene in keiner Weise wirklich angegangen und verwirklicht wird, steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich – in den unionsrechtlichen Grenzen insbesondere des Primärrechts – frei, hier entsprechende Konzepte und Instrumente zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht einsichtig, eine Richtlinie, die lediglich dem mitgliedstaatlichen Spielraum bei der Erhebung bestimmter Gebühren gewisse Schranken setzt und die zudem in erster Linie Wettbewerbsverzerrungen vermindern will, im Sinne einer abschließenden Regelung bzw. Regulierung der Zulässigkeit jedwelcher Straßengebühren auszulegen, auch solcher, die gerade nicht in ihren Anwendungsbereich fallen. Jede andere Auslegung führte zu dem Ergebnis, dass der mitgliedstaatliche Spielraum in einem Politikbereich, der nach den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätzen in ihrer Kompetenz liegt (geht es hier doch um eine geteilte Kompetenz), auf dem „Umweg“ über die Erklärung der Abgeschlossenheit eines eigentlich eine andere Frage regelnden Rechtsakts sehr weitgehend eingeschränkt bzw. gar auf Null reduziert wäre.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang bereits die Erörterung der Frage der Abgeschlossenheit der RL 1999/62 in Bezug auf die Zulässigkeit streckenabhängiger Straßenbenutzungsgebühren auf dem gesamten Straßennetz (in Bezug auf die „alte“ Fassung der RL 1999/62) bei *Astrid Epiney*, Straßenbenutzungsgebühren und europäisches Gemeinschaftsrecht, Liber Amicorum Gerd Winter, 2003, 87 (105 ff.), m.w.N.

Damit ist als Ergebnis festzuhalten, dass Vieles dafür spricht, dass die Frage der Einführung einer ATB nicht in den Anwendungsbereich der RL 1999/62 fällt und dieser Rechtsakt der Einführung eines solchen, nach anderen Grundgedanken als „herkömmliche“ Maut- und Benutzungsgebühren funktionierenden Systems wegen fehlender Abgeschlossenheit in Bezug zumindest auf solche Instrumente auch nicht entgegensteht.<sup>42</sup>

### C. Landverkehrsabkommen Schweiz – EU

Das Landverkehrsabkommen (LVA)<sup>43</sup> enthält eine Reihe von Vorgaben im Bereich des gegenseitigen Marktzugangs und der Harmonisierung gewisser, insbesondere technischer Standards; weiter formuliert das Abkommen auch allgemeine Grundsätze einer koordinierten Verkehrspolitik<sup>44</sup>

Im Ergebnis<sup>45</sup> dürfte die Einführung einer Alpentransitbörse zwar mit den im Abkommen formulierten allgemeinen Grundsätzen einer koordinierten Verkehrspolitik in Einklang stehen; jedoch besteht ein klarer Widerspruch zu den im Abkommen festgelegten Gebührenregelungen: Denn das Abkommen formuliert die jedenfalls zu beachtenden Vorgaben in Bezug auf die für eine „Durchfahrt“ durch die Schweiz anfallenden Kosten bzw. Gebühren: Nach Art. 38 Abs. 2 LVA setzen sich die Abgaben abschließend<sup>46</sup> aus der Kraftfahrzeugsteuer, der Mineralölsteuer und den Straßenbenutzungsgebühren zusammen. In Bezug auf die in unserem Zusammenhang besonders relevanten Straßenbenutzungsgebühren sieht das Abkommen selbst abgestuft nach Fahrzeugtypen bzw. in Abhängigkeit der EURO-Emissionsnormen einen Höchstbetrag für die Gebühr für die „Referenzstrecke“ Basel-Chiasso vor (vgl. Art. 40 Abs. 4 LVA). Weiter ist nicht nur die Höhe der Gebühren, sondern auch ihre

<sup>42</sup> A.A. jedoch LEGALP (Fn. 3), 59 ff. Dieser Ansatz erscheint jedoch auch und gerade angesichts der sehr differenzierten Rechtsprechung des EuGH zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine bestimmte Unionsregelung wirklich abschließend ist (vgl. hierzu im Einzelnen, m.w.N., *Astrid Epiney/Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger/Jennifer Heuck*, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda, 2011, 46 ff.), die weder erwähnt noch analysiert wird, wenig stichhaltig, ganz abgesehen davon, dass die hier genannten Argumente nicht widerlegt werden.

<sup>43</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf der Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999, SR 0.740.72.

<sup>44</sup> Vgl. ausführlich zum Landverkehrsabkommen *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Das Landverkehrsabkommen Schweiz-EU – Überblick und erste Bewertung, URP 1999, 597 ff.; *Kaspar Sollberger/Astrid Epiney*, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, 2001, *passim*; *Kaspar Sollberger*, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, 2003, 177 ff.; *Rolf H. Weber/Max Friedli*, Landverkehr. Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße, in: Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Wolfgang Portmann/Andreas Kellerhals (Hrsg.), Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU. Handbuch, 2007, 405 ff.; s. auch den Überblick bei *Astrid Epiney*, Die Trennung der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen und des Betriebs der Infrastruktur in Bezug auf die Zuteilung von Fahrwegkapazität in der EU. Eine Analyse der unionsrechtlichen Vorgaben und ihrer Relevanz für die Schweiz, 2011, 5 f.

<sup>45</sup> Vgl. ausführlich hierzu *Epiney/Heuck*, in: Der alpenquerende Gütertransport (Fn. 1), 31 (48 ff.); *Epiney/Heuck*, ZUR 2009 (Fn. 5), 178 (184 ff.).

<sup>46</sup> *Sollberger*, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht (Fn. 44), 306.

Zusammensetzung im Abkommen verankert: Nach Art. 40 Abs. 5 LVA können diese Gebühren entweder aus einer strecken- und emissionsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) bestehen oder aber aus einer LSVA und einer Alpentransitmaut zusammengesetzt sein, wobei letztere ggf. höchstens 15 % der festgelegten Höchstsätze betragen darf. Da diese Gebührenregelung eines der zentralen Probleme bei den Verhandlungen des Abkommens war und das derzeitige Regime insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass die Kosten für die Durchquerung der Schweiz nicht zu hoch sein sollten und auch nicht einseitig durch die Schweiz erhöht werden können sollen,<sup>47</sup> sind diese Vorgaben insofern als abschließend anzusehen, als der zulässige Höchstbetrag für eine alpenquerende Fahrt im Anwendungsbereich des Landverkehrsabkommens zwingend festgeschrieben ist und auch nicht durch andere bzw. weitere Maßnahmen im Ergebnis erhöht werden darf. Eine Alpentransitbörse implizierte aber notwendigerweise, dass eine derartige Plafonierung des Preises nicht möglich ist, so dass die diesbezüglichen Vorgaben des Abkommens verletzt würden.<sup>48</sup>

Hinzu kommt, dass die Alpentransitbörse eine Kontingentierung der alpenquerenden Fahrten der erfassten Fahrzeuge implizierte, was mit Art. 8 Abs. 6 LVA, wonach ab dem 1.1.2005 alle Fahrzeuge, die den einschlägigen technischen Vorschriften entsprechen, von jeglicher Kontingentierung befreit sind, nicht in Einklang steht.

#### **IV. Zu den Möglichkeiten einer Implementierung der Alpentransitbörse**

Eine Alpentransitbörse würde sich nach dem Gesagten grundsätzlich in das bestehende primäre und sekundäre Unionsrecht einbetten lassen, wobei jedoch beim Landverkehrsabkommen Anpassungsbedarf bestünde. Noch nicht beantwortet ist damit aber die Frage, auf welcher rechtlichen Ebene bzw. durch welches rechtliches Instrument und welchen Akteur bzw. Akteure ein solches Instrument eingeführt werden könnte bzw. sollte und welche rechtlichen Vorgaben hier jeweils zu beachten wären bzw. welche rechtlichen Fragen sich stellten. In Betracht kommen hier verschiedene Varianten, die im Folgenden im Einzelnen analysiert werden sollen, wobei Ausgangspunkt jedenfalls sein muss, dass alle Alpenstaaten in irgendeiner Form zu beteiligen sind, kann ein solches System doch nur unter dieser Voraussetzung funktionieren. Da dies auch einen Einbezug der Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat erfordert, sind hier ggf. entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

---

<sup>47</sup> Vgl. nur *Weber/Friedli*, in: *Bilaterale Verträge I & II* (Fn. 44), 407 (411 ff.); *Sollberger*, *Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht* (Fn. 44), 198 ff.

<sup>48</sup> Vgl. ausführlich *Epiney/Heuck*, in: *Der alpenquerende Gütertransport* (Fn. 1), 31 (48 ff.); *Epiney/Heuck*, *ZUR* 2009 (Fn. 5), 178 (186 f.).

## A. Unionsrechtliche Ebene

Zunächst könnte in Betracht gezogen werden, das Instrument der Alpentransitbörse durch einen EU-Sekundärrechtsakt – wohl eine Richtlinie – einzuführen. Eine solche Richtlinie wäre aber insofern nur für diejenigen Mitgliedstaaten, auf deren Territorium Alpenpässe liegen, relevant, als nur diese das Überschreiten dieser Übergänge regeln bzw. die entsprechenden unionsrechtlichen Vorgaben in ihrem Territorium anwenden. Zwar wären die anderen Mitgliedstaaten insofern betroffen, als sich auch auf ihrem Territorium ansässige Transporteure an die entsprechenden Vorgaben halten müssten, also die Alpenpässe nur im Falle des Besitzes eines ATR überqueren dürften. Diese Pflicht ergäbe sich dann aber aus den jeweiligen nationalen Umsetzungsakten der Alpenstaaten.

Aufgeworfen werden damit (mindestens) drei Fragen:

- Erstens fragt es sich, ob eine solche Richtlinie lediglich an die betroffenen Alpenstaaten, nicht aber an alle Mitgliedstaaten gerichtet werden könnte bzw. sollte. Aus rechtlicher Sicht ist es grundsätzlich möglich, Richtlinien nicht an alle Mitgliedstaaten, sondern nur an einige Mitgliedstaaten zu richten, wie sich schon aus dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 3 AEUV ergibt.<sup>49</sup> Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass in der Praxis Richtlinien in aller Regel an alle Mitgliedstaaten gerichtet werden, unabhängig von der Frage, ob sie auch für alle Mitgliedstaaten relevant sind. Allerdings müsste eine solche Beschränkung der Bindungswirkung einer Richtlinie mit den primärrechtlichen Vorgaben vereinbar sein und damit auch den Anforderungen der allgemeinen Rechtsgrundsätze genügen. Von Bedeutung dürften in diesem Zusammenhang insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen (Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV) sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV) sein. Eine Beschränkung der Bindungswirkung einer ATB-Richtlinie müsste sich demnach auf sachliche Gründe stützen und dürfte die Effektivität des Instruments nicht gefährden. Die Frage der Vereinbarkeit einer ATB-Richtlinie mit diesen Vorgaben kann selbstredend nur auf der Grundlage eines konkreten Entwurfs bzw. Rechtsakts abschließend beurteilt werden; bereits an dieser Stelle sei aber festgehalten, dass unter der Voraussetzung, dass eine solche Richtlinie Elemente enthält, die sinnvollerweise durch alle Mitgliedstaaten umzusetzen wären, ein Einbezug aller Mitgliedstaat angesichts der erwähnten primärrechtlichen Vorgaben wohl zwingend wäre. Denken könnte man hier z.B. an die Pflicht, Umgehungen der Alpentransitbörse oder Betrugereien in diesem

<sup>49</sup> Dieser spricht davon, dass die Richtlinie „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird“ verbindlich ist, was impliziert, dass man sie nur an bestimmte Mitgliedstaaten richten kann. Ebenso wie hier *Werner Schroeder*, in: Rudolf Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 288, Rn. 74; a.A. *Biervert*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., 2009, Art. 249 EGV, Rn. 23, dessen Argumentation (Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten) jedoch schon deshalb nicht überzeugt, weil sie nicht zwingend für alle Richtlinien einschlägig ist, sondern ihre Relevanz von Gegenstand und Inhalt der jeweiligen Richtlinie bzw. der Richtlinienbestimmungen abhängig ist.

Zusammenhang zu bestrafen. Auch könnte die Art und Weise der Verteilung bzw. Versteigerung der ATE sowie ihr Handel ein Tätigwerden in allen Mitgliedstaaten verlangen.

- Jedenfalls ist es zulässig, dass eine allgemeine sekundärrechtliche EU-Regelung auch Aspekte regelt, die letztlich (direkt) nur einige wenige Mitgliedstaaten betreffen: In den Verträgen sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass dies nicht möglich sein sollte. Im Gegenteil: Eine solche Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Unionsgesetzgebers wäre wohl kaum mit den Verträgen vereinbar, da sie es dem Unionsgesetzgeber letztlich verunmöglichte, in bestimmten Bereichen die zur Erreichung der vertraglichen Ziele notwendigen oder sachdienlichen Maßnahmen zu treffen. So wäre es ihm etwa verwehrt, spezifische Maßnahmen zum Alpenschutz zu ergreifen. Auch die Praxis der Unionsorgane geht in diese Richtung, gibt es doch gerade im Umweltbereich eine Reihe sekundärrechtlicher Akte bzw. Bestimmungen, die nur für einige Mitgliedstaaten oder zumindest nicht alle relevant sind, wie z.B. im Bereich des Meeresschutzes.
- Falls eine ATB-Richtlinie aber an alle Mitgliedstaaten gerichtet ist, fragt es sich, ob und inwieweit Nichtalpenstaaten eine solche Richtlinie auch umzusetzen hätten bzw. ob sie sich bei ihren Umsetzungsaktivitäten auf die für sie relevanten Fragen beschränken dürfen. Diese – soweit ersichtlich in der Rechtsprechung noch nicht eigens problematisierte – Frage ist vor dem Hintergrund der Verbindlichkeit und Effektivität der Richtlinie zu beantworten: Die Umsetzungspflicht muss so weit gehen, wie dies für die effektive Beachtung der Vorgaben der Richtlinie notwendig ist. Falls eine bestimmte, in einer Richtlinie geregelte Frage bzw. Vorgabe aufgrund geographischer Gegebenheiten in einem Mitgliedstaat von vornherein objektiv nicht relevant werden kann, erübrigt sich eine entsprechende Umsetzungspflicht. Im Sinne der Effektivität der Richtlinien ist eine solche Situation aber nur dann anzunehmen, wenn sich die entsprechende Problematik unter Berücksichtigung aller Umstände und zukünftiger Entwicklungen nach menschlichem Ermessen nicht stellen kann; nicht ausreichend ist es daher, wenn sie momentan aufgrund bestimmter Gegebenheiten nicht relevant ist.<sup>50</sup> So

---

<sup>50</sup> Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist ein Urteil des EuGH, in dem es u.a. um die Verletzung der Umsetzungspflicht von Bestimmungen der RL 85/337 (UVP-Richtlinie), die Projekte mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen betreffen, in der Region Brüssel-Hauptstadt ging: Belgien hatte geltend gemacht, eine Umsetzung sei nicht notwendig, da die geographische Lage und der städtische Charakter dieser Region die Errichtung industrieller Anlagen ausschließen, die Umweltauswirkungen mit Folgen in anderen Mitgliedstaaten entfalten könnten. Der Gerichtshof wies dieses Vorbringen zurück, allerdings nicht mit dem grundsätzlichen Hinweis auf eine generelle Umsetzungspflicht, unabhängig von der Relevanz einer Richtlinienbestimmung in einem bestimmten Mitgliedstaat oder einer bestimmten Region, sondern mit der Begründung, grenzüberschreitende Umweltauswirkungen seien auch für Vorhaben in der Region Brüssel-Hauptstadt aus tatsächlichen Gründen gerade nicht ausgeschlossen. Vgl. EuGH, Rs. C-133/94 (Kommission/Belgien), Slg. 1996, I-2323, Rn. 51 ff. S. in diesem Zusammenhang auch *Schroeder*, Art. 288 (Fn. 39), Rn. 81, der formuliert, dass ein Hinweis auf eine „rechtliche Unmöglichkeit (...) allenfalls“ trage, „wenn die Mitgliedstaaten den in der Richtlinie vorgesehenen Tatbestand auf keinen Fall verwirklichen können.“

dürfte z.B. eine Pflicht für alle Mitgliedstaaten zur Umsetzung einer Richtlinie, die Sicherheitsanforderungen an Seilbahnen stellt, anzunehmen sein, auch wenn in bestimmten (flachen) Regionen keine Seilbahn existiert, da es nicht a priori und nicht objektiv ausgeschlossen ist, dass eine Seilbahn in der Zukunft einmal erstellt wird. Bezogen auf die Einführung einer Alpentransitbörse hingegen dürfte bei denjenigen Bestimmungen einer ATB-Richtlinie, die von vornherein nur in den Alpen selbst zu beachten bzw. relevant wären (wie z.B. eine Pflicht zur Kontrolle auf Alpenpässen), eine Umsetzungspflicht der Nicht-Alpenstaaten zu verneinen sein. Hingegen kommt die Umsetzungspflicht in Bezug auf all diejenigen Bestimmungen zum Tragen, in denen es um auch für andere Mitgliedstaaten (potentiell) relevante Fragen bzw. Tatbestände geht, wie z.B. eine Pflicht zur Ahndung eines Verstoßes gegen die Vorgaben der Richtlinie, die nicht geographisch gebunden ist.

Neben diesen „unionsinternen“ Aspekten wäre im Falle der Einführung einer Alpentransitbörse durch einen Sekundärrechtsakt bzw. eine Richtlinie sicherzustellen, dass die Schweiz an einem solchen System beteiligt werden könnte bzw. wird: Vieles dürfte dafür sprechen, dass eine Alpentransitbörse nur dann mit den primärrechtlichen Vorgaben (insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) in Einklang stünde, wenn alle Alpenstaaten, unter Einschluss des Drittstaates Schweiz, beteiligt sind, da ihre Zielsetzungen letztlich nur unter dieser Voraussetzung erreicht werden könnten. Insofern dürfte im Falle der Realisierung einer Alpentransitbörse auf unionsrechtlicher Ebene gar eine Rechtspflicht der Union anzunehmen sein, eine derartige Einbindung der Schweiz zu ermöglichen bzw. sich entsprechend zu bemühen. Sollte eine Beteiligung der Schweiz – aus welchen Gründen auch immer – scheitern, müsste auch auf EU-Ebene von der Einführung einer Alpentransitbörse abgesehen werden, und andere Instrumente zur Lösung der durch den alpenquerenden Gütertransitverkehr auf der Straße entstehenden Probleme analysiert bzw. eingeführt werden. Dieser Grundsatz wäre wohl entsprechend in einer ATB-Richtlinie zu verankern.

Ein Einbezug der Schweiz in eine durch eine Richtlinie eingeführte Alpentransitbörse müsste über den Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens, das die entsprechenden Modalitäten und Vorgaben für die Vertragsparteien regelt, geschehen. Sinnvoll wäre wohl die Einführung einer entsprechenden Bestimmung in eine ATB-Richtlinie (wie dies auch z.B. in der RL 2003/87 über den Emissionshandel<sup>51</sup> geschehen ist, vgl. Art. 25 RL 2003/87). Jedenfalls müsste ein solcher völkerrechtlicher Vertrag sicherstellen, dass die Schweiz im Ergebnis wie ein Mitgliedstaat in das System der Alpentransitbörse eingebunden wäre.

## *B. Völkerrechtliche Ebene*

---

<sup>51</sup> ABl. 2003 L 275, 32.



Denkbar wäre die Einführung einer Alpentransitbörse auch über einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Alpenstaaten, der neben den EU-Mitgliedstaaten auch die Schweiz einbezüge. In einem solchen Abkommen könnten sich die Vertragsstaaten verpflichten, den alpenquerenden Gütertransitverkehr auf der Straße nur nach den Vorgaben des Systems der Alpentransitbörse zuzulassen. Im Einzelnen wären die sich hier stellenden Fragen in dem Abkommen zu regeln, wobei sowohl materiell-rechtliche (die Funktionsweise der Alpentransitbörse) als auch institutionelle Fragen (z.B. die Kontrolle oder die Verwaltung des Abkommens) erfasst werden müssten.

Allerdings ist fraglich, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein solches Vorgehen der Mitgliedstaaten aus unionsrechtlicher Sicht zulässig wäre. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob den betroffenen Mitgliedstaaten die Kompetenz zustünde, ein derartiges Abkommen abzuschließen. Diese Problematik ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Union in der Verkehrspolitik (auch) Außenkompetenzen zukommen. Daher wird hier die Frage nach der Abgrenzung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen von denjenigen der Union relevant. Es ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, die sich hier stellenden komplexen Fragen auch nur annähernd erschöpfend zu beantworten; nichtsdestotrotz sei der Versuch gewagt, die hier zum Zuge kommenden Grundsätze zu umreißen:<sup>52</sup>

- Jedenfalls kommen der Union im Verkehrsbereich auf der Grundlage der Rechtsprechung<sup>53</sup> und des Art. 216 Abs. 1 AEUV auch Außenkompetenzen zu.
- Ausschließlicher Charakter – in dem Sinn, dass nur die Union unter Ausschluss der Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann – kommt den impliziten Außenkompetenzen der Union nach der Rechtsprechung unter der Voraussetzung zu, dass die Union entweder von ihren Innenkompetenzen bereits erschöpfend Gebrauch gemacht hat oder die Materie sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden kann bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis nur dann effektiv umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende ausschließliche Außenkompetenz der Union besteht.<sup>54</sup> Weiter ist nach der

---

<sup>52</sup> Vgl. aus der Literatur zu den Außenkompetenzen der Union und der Abgrenzung zu denjenigen der Mitgliedstaaten insbesondere die neueren Kommentierungen zu Art. 216 AEUV und die dort jeweils zu findenden Nachweise.

<sup>53</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263.

<sup>54</sup> Vgl. EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, insbesondere Rn. 85 f., 99 f.; s. auch EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Rn. 31 f. Zur Rechtsprechung *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1998, 248 ff.; *Eckart Klein/Frank Kimms*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss umweltschutzrelevanter Verträge, UTR 1996, 53 (69 f.); speziell zum WTO-Gutachten *Meinhard Hilf*, Die EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.; *Rudolf Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, JZ 1995, 973 ff. S. aus der Rechtsprechung EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519 („open skies-Abkommen“), wo der EuGH die bislang entwickelten Grundsätze auf den Bereich des Luftverkehrs (entsprechende Abkommen einiger Mitgliedstaaten mit den USA) anwendete; vgl. im Übrigen EuGH, Gutachten C-1/08 (GATS), Slg. 2009, I-11129: Hier ging es um die Reichweite der ausschließlichen Kompetenz der Union im Bereich der Außenhandelspolitik (Art. 207 AEUV), falls auch noch andere Politikbereiche (*in casu* die

Rechtsprechung des EuGH eine ausschließliche Kompetenz der Union dann anzunehmen, wenn der Abschluss eines Vertrages durch die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich das Beeinträchtigungsverbot des Art. 4 Abs. 3 EUV verletzt.<sup>55</sup> Der Vertrag von Lissabon greift diese Rechtsprechung in Art. 3 Abs. 2 AEUV auf.

Eine Anwendung dieser Grundsätze auf ein mögliches Abkommen über die Alpentransitbörse ist selbstredend abschließend nur bezugnehmend auf ein konkretes Abkommen möglich. Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass die Union in diesem Bereich weder von ihren bestehenden Innenkompetenzen erschöpfend Gebrauch gemacht hat (wird die Frage des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf der Straße im Unionsrecht doch bislang allenfalls ansatzweise und jedenfalls nicht in Bezug auf eine quantitative Beschränkung geregelt) und auch aus der „Natur der Sache“ hier wohl keine ausschließliche Außenkompetenz der Union anzunehmen ist.

Fraglich könnte allerdings sein, ob ein solches Abkommen bestehende unionsrechtliche Regelungen beeinträchtigt. Eine solche Beeinträchtigung kann in mehreren Konstellationen gegeben sein:<sup>56</sup>

- Zunächst wäre sie zu bejahen, falls ein Abkommen der bzw. einiger Mitgliedstaaten gegen bestehendes Unionsrecht (Primär- oder Sekundärrecht) oder gegen von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Verträge verstößt oder die Wirksamkeit dieser Rechtsakte auf andere Weise beeinträchtigt. In Bezug auf ein Abkommen über eine Alpentransitbörse wäre damit vorgängig jedenfalls das Landverkehrsabkommen EU-Schweiz zu modifizieren, wurde hier doch eine Unvereinbarkeit festgestellt.<sup>57</sup> Sodann hätte die in einem solchen Abkommen vorgesehene Ausgestaltung der Alpentransitbörse den aufgezeigten<sup>58</sup> Anforderungen des Primärrechts Rechnung zu tragen. Aber auch darüber hinaus wäre das bestehende Sekundärrecht im Einzelnen daraufhin zu überprüfen, ob eine Alpentransitbörse mit ihm vereinbar wäre. Dieser Fragestellung kann hier nicht nachgegangen werden; festzuhalten bleibt aber, dass jedenfalls diejenigen unionsrechtlichen Regelungen, die technische Anforderungen an Fahrzeuge betreffen, wohl nicht dahin ausgelegt werden können, dass sie eine Art Recht auf freie Benutzung aller bestehenden Straßen implizieren.
- Eine Beeinträchtigung des Unionsrechts ist aber auch in Bezug auf zukünftige Rechtsentwicklungen möglich, denn es ist denkbar, dass völkerrechtliche Abkommen der Mitgliedstaaten der Union die Wahrnehmung ihrer Aufgaben

---

Verkehrspolitik) betroffen sind: In einem solchen Fall seien die Rechtsgrundlagen in dem betreffenden Politikbereich ebenfalls heranzuziehen, was in der Regel einer Ausschließlichkeit der Unionskompetenz entgegensteht (es sei denn, die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 AEUV seien erfüllt).

<sup>55</sup> Vgl. Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Rz. 13 ff.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Astrid Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, FS Georg Ress, 2005, 441 (452 ff.).

<sup>57</sup> Oben III.C.

<sup>58</sup> Oben III.A.

erschweren oder gar verunmöglichen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs dürfte im Ergebnis – wobei hier Vieles noch unklar ist – davon ausgehen, dass ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV immer schon dann vorliegt, wenn der Handlungsspielraum der Union und damit die Ausübung ihrer Kompetenzen durch den (geplanten) Vertrag der Mitgliedstaaten in der Zukunft präjudiziert und / oder die Wahrnehmung der Kompetenzen der Union (spürbar) erschwert wird. Diese Voraussetzung dürfte immer schon dann erfüllt sein, wenn der Union in einem bestimmten Bereich Kompetenzen zustehen und im Falle ihrer Ausübung die auf sie gestützten Sekundärrechtsnormen mit dem durch die Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag in Konflikt geraten können.<sup>59</sup> Ob ein Abkommen über eine Alpentransitbörse auf dieser Grundlage gegen das Unionsrecht verstieße, kann selbstverständlich nur auf der Grundlage eines konkreten Abkommensentwurfs beantwortet werden. Allerdings besteht nach der hier vertretenen Ansicht eine gewisse Gefahr, dass dies der Fall wäre: Denn ein solches Abkommen verpflichtete die beteiligten Mitgliedstaaten, eine Alpentransitbörse einzuführen und legte die EU-Alpenstaaten damit auf ein bestimmter Instrument fest, soweit es um Maßnahmen zur Beschränkung des alpenquerenden Gütertransports auf der Straße geht. Dies führte aber dazu, dass die EU selbst, die für die Regelung dieser Frage eine Kompetenz besitzt, im Binnenverhältnis bei der Wahl der diesbezüglichen Instrumente und Maßnahmen und damit der Ausübung ihrer Kompetenzen nur sehr eingeschränkt vorgehen könnte. Insofern spricht Vieles dafür, dass ein solches völkerrechtliches Abkommen nicht allein durch die betroffenen EU-Alpenstaaten abgeschlossen werden könnte, sondern ein gemischter Vertrag notwendig wäre. An diesem wären die EU, die Schweiz und jedenfalls die EU-Alpenstaaten, wohl aber auch die anderen EU-Mitgliedstaaten (da die Voraussetzungen für das Vorliegen einer ausschließlichen Kompetenz der EU nicht gegeben sind), zu beteiligen.

### *C. Mitgliedstaatliche Ebene*

Soweit eine Alpentransitbörse allein (also ohne einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten) auf mitgliedstaatlicher Ebene eingeführt

---

<sup>59</sup> Vgl. EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521; EuGH, Rs. C-475/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2002, I-9797 („open skies-Abkommen“); EuGH, Rs. C-266/03 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2005, I-4805; s. auch EuGH, Rs. 804/79 (Kommission/Großbritannien), Slg. 1981, 1045; s. auch die sehr weitgehenden Pflichten, die der Gerichtshof in Bezug auf ein (unverbindliches) Tätigwerden eines Mitgliedstaats im Rahmen eines gemischten internationalen Abkommens aus Art. 4 Abs. 3 EUV ableitet, in EuGH, Rs. C-246/07 (Kommission/Schweden), Urt. v. 20.4.2010. Hierzu *Astrid Epiney*, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2010: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 201, 976 (977 f.).

werden sollte, stellen sich schon grundsätzliche Fragen nach der Vereinbarkeit einer solchen Maßnahme mit den dargelegten unionsrechtlichen Vorgaben, kann ihre Geeignetheit doch aufgrund einer nur partiellen Regelung möglicherweise fraglich sein. Jedenfalls müsste sichergestellt sein, dass alle Alpenstaaten beteiligt wären. Dies ist zwar ohne den Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens nicht ausgeschlossen, jedoch grundsätzlich schwieriger zu belegen.

Ansonsten müssten mitgliedstaatliche Regelungen die Gesamtheit des Unionsrechts beachten, so dass insbesondere das Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ggf. zu revidieren wäre. Hingegen gehen die sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Pflichten, die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht zu beeinträchtigen, in Bezug auf mitgliedstaatliche Regelungen wesentlich weniger weit, da es nicht um Bindungen gegenüber Drittstaaten geht. Daher ist ein Verstoß gegen diese Bestimmung nicht schon deshalb zu bejahen, weil die Union in Zukunft möglicherweise andere Akzente setzen könnte bzw. auf andere Instrumente zurückgreifen könnte, können die mitgliedstaatlichen Regelungen doch jederzeit modifiziert werden. Das Konzept der geteilten Kompetenzen, zu denen die Verkehrspolitik zählt, geht im Gegenteil davon aus, dass die Mitgliedstaaten solange und soweit tätig werden können, wie die Union ihre Kompetenzen nicht (abschließend) wahrgenommen hat.<sup>60</sup>

## V. Fazit

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass sich eine für alle Alpenstaaten zum Zuge kommende Alpentransitbörse durchaus in die bestehenden primär- und sekundärrechtlichen Rahmenbedingungen einbetten ließe. Allerdings ist eine Unvereinbarkeit mit dem Fiskalregime des Landverkehrsabkommens Schweiz – EU sowie mit dem diesem zu entnehmenden „Kontingentierungsverbot“ festzustellen, so dass insoweit in jedem Fall eine Anpassung notwendig wäre.

Vertiefter weiterer Abklärungen bedürfte aber die Frage nach der Art und Weise der Verwirklichung der Alpentransitbörse bzw. der Regelungsebene, auf die für ihre Einführung zurückgegriffen werden soll. Nach den ersten, hier angestellten Überlegungen kommt entweder eine entsprechende Richtlinie sowie ein Abkommen mit der Schweiz über deren Beteiligung oder aber ein gemischtes Abkommen, an dem sowohl die EU als auch die EU-Staaten sowie die Schweiz beteiligt wären, in Betracht. Diese Problematik wäre auch im Falle des Rückgriffs auf ein anderes Instrument zur Beschränkung des alpenquerenden Gütertransports auf der Straße, wie ein Abgabensystem, relevant.

---

<sup>60</sup> Vgl., m.w.N., im Einzelnen hierzu und i.Erg. wie hier *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl., 2011, Art. 4, Rn. 98.

