

Antrag

der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Oswald Metzger, Christian Sterzing, Gila Altmann (Aurich), Egbert Nitsch (Rendsburg), Helmut Wilhelm (Amberg), Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn), Kristin Heyne, Ulrike Höfken, Michaela Hustedt, Kerstin Müller (Köln), Dr. Jürgen Rochlitz, Halo Saibold, Christine Scheel, Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Unterstützung der Schweiz bei den Verhandlungen zum Alpentransit

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird im Hinblick auf die laufenden bilateralen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz über ein Verkehrsabkommen zu folgenden Maßnahmen aufgefordert:

1. Die Pläne der Schweiz zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und einer Alpentransitabgabe sind seitens der Bundesregierung innerhalb der EU nachdrücklich zu unterstützen, um den Schutz der Alpen und die Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene zu gewährleisten.

Dabei ist davon auszugehen,

- daß sich die Bundesregierung in der von ihr und der EU unterzeichneten Alpenkonvention bezüglich Luftverschmutzung und Verkehr im Alpenraum zu besonderen Anstrengungen im Hinblick auf den Alpentransitverkehr verpflichtet hat (Artikel 2 Abs. 2 Buchstaben c und j der Alpenkonvention);
- daß der geltende Transitvertrag von 1991/92 zwischen der EU und der Schweiz ausdrücklich vorsieht, dem Straßenverkehr neben den Wegekosten auch die externen Kosten, insbesondere die Umweltkosten, anzulasten und dabei die besonderen Kosten in der Alpenregion zu berücksichtigen (Artikel 12);
- daß der im Volksentscheid am 20. Februar 1994 artikulierte und in der Verfassung festgeschriebene Wille des schweizer Volkes zu respektieren ist, demzufolge das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Gütertransitverkehrs zu schützen und dazu bis zum Jahr 2005 alpenquerende Fahrten im Ausmaß des Transitverkehrs von Grenze zu Grenze von der Straße auf die Schiene zu verlagern sind (Artikel 36^{sexies} Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung);

- daß im selben Volksentscheid das schweizer Volk ebenfalls die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe beschlossen und in der Verfassung verankert hat (Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung).
2. Die Bundesregierung unterstützt die Schweiz in dem Bemühen, im Landverkehrsabkommen die Höhe der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und einer Alpentransitabgabe so festzulegen, daß damit das Verlagerungsziel Straße → Schiene auch tatsächlich erreicht wird. Durch eine „Schutzklausel“ ist sicherzustellen, daß ggf. eine fortlaufende Anpassung der Abgabenhöhe („Straßenfiskalität“) jederzeit möglich ist, um dadurch das Verlagerungsziel zu erreichen.
 3. Im Bereich der Transitkorridore zur Schweiz ist auf den weiteren Ausbau der Bundesfernstraßen zugunsten des umgehenden Ausbaus der Schienenwege zu verzichten. Das gilt insbesondere auch für alle Zulaufstrecken östlich der Rheintalstrecke, also für die Strecken von Ulm, Augsburg und München nach Lindau.
 4. Das geplante Abkommen zwischen der EU und der Schweiz ist als Impuls zugunsten des Kombinierten Verkehrs auch in Deutschland zu nutzen. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung zur generellen Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene mit Nachdruck dafür ein, die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Anlastung der Wege- und Umweltkosten europaweit möglichst umgehend zu vereinbaren, und wird dazu ein spezielles Konzept für Deutschland vorlegen.

Bonn, den 24. September 1997

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Oswald Metzger

Christian Sterzing

Gila Altmann (Aurich)

Egbert Nitsch (Rendsburg)

Helmut Wilhelm (Amberg)

Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn)

Kristin Heyne

Ulrike Höfken

Michaele Hustedt

Dr. Jürgen Rochlitz

Halo Saibold

Christine Scheel

Rezzo Schlauch

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung:**1. Ökologische Ausgangssituation – die Alpenkonvention**

Die Alpen stellen in Europa einen der ökologisch sensibelsten Räume dar. Luftschadstoffe und Lärm wirken besonders folgenschwer und können über die Gefährdung ganzer Berghänge (Waldsterben) und über unerträgliche Lärmbelastungen gravierende Schäden verursachen, die bis zur Unbesiedelbarkeit von Teilräumen führen – wobei die besiedelbaren Räume aufgrund der topographischen Gegebenheiten ohnehin auf einen kleinen Teil des Alpenraums beschränkt sind. Dieser besonderen Problematik trägt das völkerrechtlich verbindliche, von allen Alpenstaaten und der EU ausgehandelte „Übereinkommen zum Schutz des Alpenraums“ („Alpenkonvention“) Rechnung. Diese Alpenkonvention, die von Deutschland bereits ratifiziert worden ist, stellt unmißverständlich fest:

- Wirtschaftliche Interessen müssen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden;
- zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen ist eine ganzheitliche Politik unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips notwendig;
- im Hinblick auf die Luftreinhaltung ist die drastische Verminderung von Schadstoffemissionen und -belastungen im Alpenraum sowie der Schadstoffverfrachtung von außerhalb der Alpen auf ein Maß notwendig, das für Menschen, Tiere und Pflanzen nicht schädlich ist;
- die Verkehrsbelastungen sind im inneralpinen und alpenquerenden Verkehr auf ein Maß zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, u. a. durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene sowie durch die Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize.

Die Schweiz stellt in Europa keineswegs nur ein „Verkehrshindernis“ dar, sondern ist Erholungsraum für jährlich hunderttausende nichtschweizer, insbesondere auch deutscher, Touristen. Als Rheinanliegerstaat ist die Schweiz zudem von großer ökologischer Bedeutung für Deutschland und die Niederlande (Hochwasserschutz).

2. Entwicklung des alpenquerenden Verkehrs in der Schweiz

Der Güterverkehr zwischen Italien und den Staaten nördlich der Alpen ist durch ständiges Wachstum gekennzeichnet: Wurden 1980 zwischen den Übergängen Mt. Cenis/Fréjus (Frankreich/Italien) und dem Brenner (Österreich/Italien) im Straßen- und Schienenverkehr 50,7 Mio. t über die Alpen transportiert, so waren es 1996 bereits 85,3 Mio. t (1995 sogar 87,8 Mio. t, +73 % gegenüber 1980). Trotz ihrer zentralen Lage hatte die Schweiz daran nur einen Anteil von 28 %. Positiv hervorzuheben ist jedoch die Tatsache, daß in der Schweiz traditionell und aufgrund verkehrlicher Maßnahmen die Schienentransporte dominieren, auch wenn

die Dominanz der Schiene in den letzten Jahren allmählich verlorenzugehen scheint:

Anteil der Schienentransporte am alpenquerenden Verkehr (Transit-, Binnen-, Import- und Exportverkehr) im Bereich des Inneren Alpenbogens

	1986	1990	1995	1996
Schweiz/Italien	81,7 %	81,0 %	73,2 %	68,9 %
Frankreich/Italien	33,3 %	24,8 %	24,6 %	27,1 %
Österreich/Italien	18,7 %	27,4 %	27,6 %	28,2 %

Der „Innere Alpenbogen“ umfasst von den insgesamt 14 wichtigen Alpenübergängen folgende acht Übergänge (s. Karte):

- zwischen Schweiz und Italien: Großer St. Bernhard, Simplon (mit Lötschberg-Zulauf), Gotthard und San Bernardino;
- zwischen Frankreich und Italien: Mt. Cenis/Fréjus und Mont-blanc;
- zwischen Österreich und Italien: Reschen und Brenner;



Ursachen des hohen Schienenanteils in der Schweiz sind vor allem das seit 1972 bestehende 28-Tonnen-Gewichtslimit für Lkw sowie das Sonntags- und Nachtfahrverbot. Der Schweizer Bundesrat stellt dazu fest, daß „ohne diese Maßnahmen bzw. ohne andere Maßnahmen mit gleicher Wirkung gegenwärtig pro Jahr schätzungsweise 10 Mio. t Güter, die heute den Umweg über Frankreich oder Österreich wählen, zusätzlich die Schweizer Alpen auf der Straße überqueren würden. Dies entspricht rund 600 000 zusätzlichen alpenquerenden Schwerverkehrsfahrten.“ Der Straßengüterverkehr würde sich von 7,1 Mio. t (1996) auf über 17 Mio. t erhöhen, also mehr als verdoppeln. (Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels, April 1997).

Trotz des hohen Bahnanteils hat sich die Tonnage des alpenquerenden Straßenverkehrs in der Schweiz seit 1980 verfünffacht, wobei der Transitverkehr die höchsten Wachstumsraten aufweist. Es gibt heute nicht nur einen Umwegverkehr, der die Schweiz umfährt, sondern auch – sofern die betreffenden Lkw das Gewichtslimit von 28 t unterschreiten – einen Umwegverkehr durch die Schweiz, um beispielsweise die inzwischen höhere Brennermaut einzusparen. Im Jahr 1996 überquerten bereits 1,1 Mio. Schwerverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen, darunter 935 000 den Gotthard. 1979 waren es – vor dem Bau des Gotthard-Straßentunnels – nur 21 000 Lkw, so daß sich deren Zahl seitdem mehr als vierzigfacht hat!

Deutlich wird: Auch in der Schweiz wird der Straßengüterverkehr zunehmend zu einem massiven Umweltproblem. Eine ähnliche „Lasterlawine“ wie in Frankreich und Österreich droht, vor allem dann, wenn das 28-Tonnen-Gewichtslimit aufgehoben würde, wie dies die EU anstrebt. Für die Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene reichen die Absichtserklärungen zahlreicher deutscher und EU-Verkehrspolitikern nicht aus. Vielmehr sind konkrete Maßnahmen, wie sie die Schweiz fordert, notwendig.

Hinsichtlich der schweizer Verhandlungsposition ist zu bedenken, daß die Schweiz trotz der Verhandlungen zum Landverkehr im „Paket“ mit sechs anderen Abkommen kein allzu großes Entgegenkommen gegenüber der EU zeigen kann: Die schweizer Regierung ist gleichzeitig an das Referendum vom 20. Februar 1994 und den dadurch beschlossenen „Alpenschutzartikel“ (Artikel 36^{sexies} der Bundesverfassung) sowie an die Übergangsbestimmungen des Artikels 22 der Bundesverfassung gebunden, in denen klar festgestellt ist:

- Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Maß, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist (Formulierung wie in Artikel 2 Abs. 2j der Alpenkonvention).
- Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Schweizer Bundesrat regelt die notwendigen Maßnahmen auf dem Verordnungsweg.

- Die Transitstraßen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstraßen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr.
- Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muß zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36^{sexies} Abs. 2 der Bundesverfassung abgeschlossen sein.

3. Transitpolitik der Schweiz und die laufenden Verhandlungen mit der EU für ein Landverkehrsabkommen

In seiner „Vernehmlassungsvorlage“ vom April 1997 hat der Schweizer Bundesrat die „Umsetzungsgrundsätze“ für diese Ziele benannt, die im wesentlichen auch von der Alpeninitiative als Trägerin des Referendums von 1994 mitgetragen werden:

- Die Umsetzung des Alpenschutzartikels soll mit marktwirtschaftlichen Instrumenten statt mit Verboten erfolgen. Die beiden Instrumente sind die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und die Alpentransitabgabe (ATA). Ziel ist, die Kosten der Straßenbenutzung so weit zu erhöhen, daß ein ausreichender Anteil der Lkw-Fahrten auf die Schiene verlagert wird.
- Ein weiterer Grundsatz ist die Nichtdiskriminierung ausländischer Transporteure, d. h. neben dem reinen Transitverkehr ist auch der Binnen-, Import- und Exportverkehr von den fiskalischen Maßnahmen betroffen. Da gleichzeitig die dadurch benachteiligten Regionen der Schweiz wie der Kanton Tessin ebenfalls nicht diskriminiert werden sollen, müssen Ausgleichszahlungen geleistet bzw. die ATA ebenfalls leistungsabhängig gestaltet werden.
- Schließlich soll es als wichtige Anforderung nicht zu einem Umwegverkehr über die benachbarten Straßenübergänge Fréjus, Montblanc, Reschen und Brenner kommen. Die Bahn soll kostengünstiger als der Straßentransit auf einer Umfahrroute sein.
- Die Umsetzung soll nicht nur durch „straßenseitige Maßnahmen“ („push“), also durch die Verteuerung des Straßengüterverkehrs, sondern auch durch „bahnseitige Maßnahmen“ („pull“) erfolgen: Das Bahnangebot soll attraktiver gestaltet werden, indem kurz- bis mittelfristig ein Großteil des alpenquerenden Transitverkehrs von einer neu angebotenen „Rollenden Autobahn“ (begleiteter Kombiniertes Verkehr) übernommen wird. Mittel- bis langfristig soll der Unbegleitete Kombinierte Verkehr gefördert werden und die Rollende Autobahn ersetzen. Gleichzeitig soll die Kapazität der Schieneninfrastruktur durch zwei neue Alpenbasistunnel – Gotthard und Lötschberg – drastisch erhöht werden. Unter dem Gotthard soll ein 57 km langer Tunnel entstehen, der fünf Kilometer länger als der heutige Kanaltunnel wäre. Doch selbst das heutige Bahnsystem hat noch große Kapazitätsreserven: Das schweizer Schienennetz bietet schon vor dem Jahr 2000 die Möglichkeit, fast ohne Investitionen zwei Drittel bis drei Viertel des

heutigen Umwegverkehrs von jährlich 600 000 Lkw auf die Schiene zu verlagern. Das Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb der Universität Hannover hat dazu im Auftrag der Alpeninitiative die erforderlichen Maßnahmen erarbeitet und in einer Studie vorgelegt.

Festzuhalten ist: Die Umsetzungsgrundsätze des Schweizer Bundesrates stehen in voller Übereinstimmung zu den Grundsätzen der EU-Verkehrspolitik. Das Prinzip der Marktwirtschaft wird nicht angetastet, sondern mustergültig umgesetzt: Wegen der hohen Umweltsensibilität der Alpen – Umwelt ist damit ein knappes Gut – muß die Durchfahrung der Alpen verteuert werden. Sowohl die LSVA als auch die ATA entsprechen der Forderung nach „fairen und effizienten Preisen“ (Grünbuch der Europäischen Kommission) sowie Artikel 12 des 1991 geschlossenen Transitvertrages zwischen der EU und der Schweiz, mit dem sich beide Vertragspartner verpflichtet haben, die Anlastung der Wegekosten und der externen Kosten, insbesondere der Umweltkosten, anzustreben.

Ungeachtet dieser Übereinstimmungen und der formalen Absichtserklärungen von EU- und bundesdeutschen Verkehrspolitikern, den Güterverkehr zunehmend von der Straße auf die Schiene verlagern zu wollen, gibt es jedoch in den derzeitigen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz für ein Landverkehrsabkommen erhebliche Probleme: Die EU ist nicht bereit, eine ausreichend hohe Durchfahrtsabgabe für den Lkw zu akzeptieren. Der Transport durch die Schweiz muß, um zu entsprechenden Verkehrsverlagerungen zu führen, auf der Schiene ca. um 75 Schweizer Franken (sfr) günstiger als der Straßentransport sein. Doch nicht nur das Verhältnis der Transportkosten auf Straße und Schiene ist wichtig, sondern auch die absolute Höhe der Straßenabgaben:

- Von der Schweiz kann nicht erwartet werden, daß letztlich der schweizer Bürger den Transport von Gütern aus der EU subventioniert. Im Schienenverkehr müssen annähernd kosten-deckende Preise genommen bzw. anfallende Verluste aus den Einnahmen des Straßentransits finanziert werden können.
- Darüber hinaus sind die geplanten Infrastrukturmaßnahmen ebenfalls aus den Einnahmen des Gütertransits zu finanzieren. Wenn diese Einnahmen zu niedrig sind, ist der Bau der geplanten neuen Alpentransversalen (NEAT) am Gotthard und Lötschberg illusorisch.

Durchfahrtsabgaben in Höhe von insgesamt 560 sfr erscheinen notwendig, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Keinesfalls ausreichend ist ein deutlich niedrigeres Abgabenniveau, das bislang die EU fordert. Der Schienenverkehr bliebe in diesem Fall ohne Chancen oder müßte massiv aus schweizerischen Steuergeldern subventioniert werden. Hinzu kommen bei der Abschätzung der zukünftigen Preisrelationen erhebliche Unsicherheiten. Daher ist nicht nur der absolute Betrag (mit Dynamisierung) festzulegen, sondern im künftigen Landverkehrsabkommen auch eine „Schutzklausel“ festzuschreiben, mit der eine fortlaufende Anpassung der Abgabenhöhe („Straßenfiskalität“) jederzeit möglich ist, um dadurch das Verlagerungsziel zu erreichen. Die Änderung der Ab-

gabenhöhe kann dabei sowohl nach oben als auch nach unten erfolgen, weil beispielsweise die Inbetriebnahme der NEAT zu deutlich geringeren Kosten des Eisenbahnbetriebs auf der Schiene führt. Andererseits ist die Abgabenhöhe nach oben zu korrigieren, wenn Lkw-Unternehmen nach wie vor die Straße als Verkehrsträger vorziehen.

4. Rolle Deutschlands und seiner Verkehrspolitik

Eine entscheidende Rolle bei der Entscheidung der Transportwirtschaft für Straße oder Schiene spielen nicht nur die Kosten (LSVA plus ATA), sondern auch die Angebotsqualität der Schiene. Daher ist zumindest im Bereich der Transitkorridore zur Schweiz auf den weiteren Ausbau der Bundesfernstraßen zugunsten des umgehenden Ausbaus der Schienenwege zu verzichten. Das gilt insbesondere auch für alle Zulaufstrecken östlich der Rheintalstrecke, also für die Strecken von Ulm, Augsburg und München nach Lindau. Beispielsweise hat die Industrie- und Handelskammer Ulm in ihrer Vollversammlung Ende Juni 1997 den Ausbau, insbesondere die baldige Elektrifizierung, der Schienenstrecke Ulm – Friedrichshafen – Lindau als Zulaufstrecke zur NEAT gefordert.

Eine entscheidende Rolle spielt aber auch die künftige Organisation des Güterverkehrs in ganz Deutschland: Es ist mittel- bis langfristig wenig sinnvoll, den Güterverkehr nur in der Schweiz auf die Schiene zu verlagern und sich dazu der wenig effizienten „Rollenden Autobahn“ zu bedienen. Die „Rollende Landstraße“ (RoLa) ist das ineffizienteste Transportsystem auf der Schiene. Ein 2000 t schwerer Güterzug befördert als RoLa nur 560 t Güter, während ein Zug im unbegleiteten Kombiverkehr 900, als bimodaler Zug rd. 1000 und im Wagenladungsverkehr 1300 t befördert. Anzustreben ist es, die Güter möglichst kundennah auf die Schiene zu bringen und den Lkw nur für kurze Entfernungen zur Feinverteilung der Güter zu nutzen. Die entsprechenden Systeme wie das „Abroll-Container-System“ (ACTS), das „Automatic-Loading-System“ (ALS) oder Trailerzüge (Kombi-Rail) existieren bereits und können den Kombinierten Verkehr schon bei Entfernungen ab 100 km rentabel machen, werden aber von der deutschen Bundesregierung bislang viel zu wenig gefördert.

Die wichtigste Förderung für den Güterverkehr auf der Schiene stellt aber ohne Zweifel die Herstellung von Kostenwahrheit dar: Die Begünstigung des Straßengüterverkehrs ist durch die möglichst europaweite Einführung einer LSVA aufzugeben. Leider gibt es bislang seitens des deutschen Bundesministers für Verkehr nur entsprechende Ankündigungen statt konkreter Konzepte. Statt dessen scheint er sich inzwischen in Brüssel damit zu begnügen, daß die offenkundig viel zu niedrige Gebühr für die leistungsunabhängige Eurovignette nicht noch weiter verbilligt wird. Die ursprünglich versprochene Verdoppelung bis Verdreifachung der Eurovignette ist z. Z. nicht zuletzt wegen der Konzeptlosigkeit des Bundesministeriums für Verkehr und offensichtlich mangelnder Durchsetzungsfähigkeit in der EU in weite Ferne gerückt. Es ist zwar richtig, daß es in der EU gegen die Verteuerung des

Straßengüterverkehrs massive Widerstände einiger Staaten – vor allem in Randlage der EU – gibt, aber umso mehr ist die schweizer Position durch die deutsche Bundesregierung zu unterstützen. Die Schweiz ist – darin vergleichbar mit Deutschland – ein zentrales Transitland in Europa und besteht zudem zu einem Großteil aus dem ökologisch besonders sensiblen Alpenraum. Es spricht daher nichts dagegen, bei der Schweiz mit dem Prinzip der Kostenwahrheit anzufangen, um es dann schrittweise und entsprechend der Entwicklung der umweltverträglicheren Eisenbahn auf ganz Europa auszudehnen.

