

ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR POLITIKWISSENSCHAFT  
Herausgegeben von Prof. Dr. Ulrich Klöti und Prof. Dr. Dieter Ruloff

Band 22

# **Nachhaltige Alpenverkehrspolitik**

**Die bilateralen Landverkehrsverhandlungen  
im europäischen Spannungsfeld**

**Christof Wicki**

**Verlag Rüegger**

## INHALTSÜBERSICHT

<b>EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>TEILA THEORETISCHE GRUNDLAGEN</b>	<b>3</b>
1 Politikformulierung in der modernen Gesellschaft	4
2 Formale Aspekte des Policy-Netzwerk-Ansatzes	10
3 Untersuchungsmodell und Hypothesen	18
<b>TEIL B VERKEHRSPOLITISCHE ENTWICKLUNGSLINIEN IN EUROPA UND DER SCHWEIZ</b>	<b>27</b>
4 Verkehrspolitischer Gesamtüberblick	28
5 Bilaterale Landverkehrsverhandlungen	77
<b>TEILC NETZWERKANALYSE</b>	<b>97</b>
6 Akteure und ihre Netzwerkparameter	98
7 Netzwerkanalyse der Landverkehrsverhandlungen	156
8 Folgerungen	189
<b>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>207</b>
<b>QUELLENVERZEICHNIS</b>	<b>211</b>

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b>		<b>VIII</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>		<b>XIV</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>		<b>XV</b>
<b>EINLEITUNG</b>		
<b>TEIL A THEORETISCHE GRUNDLAGEN</b>		
1	Politikformulierung in der modernen Gesellschaft	
1.1	Abkehr vom hierarchischen Staat	
1.2	Der moderne Staat im Scharnier von Innen- und Aussenpolitik	
<b>1.3</b>	<b>Vom innen- und aussenpolitisch verhandelnden Staat zu Policy-Netzwerken</b>	
	Formale Aspekte des Policy-Netzwerk-Ansatzes	10
2.1	Politik-Netzwerke im wissenschaftlichen Diskurs	10
2.2	Erklärungsgehalt von Policy-Netzwerken	11
2.3	Zur Abgrenzung von Policy-Netzwerken	13
2.4	Typologie von Policy-Netzwerken	14
2.5	Zur Methode der Netzwerk-Analyse	16
	Untersuchungsmodell und Hypothesen	18
3.1	Untersuchungsmodell	18
3.2	Verfahren der Datenerhebung	21
3.3	Forschungsfragen und Arbeitshypothesen	22
3.3.1	Forschungsfragen	23
3.3.2	Hypothesen	23

<b>TEIL B VERKEHRSPOLITISCHE ENTWICKLUNGSLINIEN IN EUROPA UND DER SCHWEIZ</b>		<b>27</b>
4	Verkehrspolitische Gesamtüberblick	28
	<b>411</b> Europäische Verkehrspolitik	28
	Historische Aspekte	28
	Aktuelle politische Aspekte	31
4.1.2.1	Die wichtigsten Leitlinien der neueren Verkehrspolitik	31
	a) Weissbuch 'Nachhaltige Mobilität <sup>1</sup> und Wegekosten-Richtlinie	32
	b) Aktionsprogramm 1995-2000	36
	c) Grünbuch 'Faire und effiziente Preise im Verkehr'	36
	d) Weissbuch 'Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung'	37
	e) Der Cardiff-Prozess	38
4.1.2.2	Infrastruktur- und Bahnpolitik	39
	a) Richtlinie 91/440	39
	b) Transeuropäische Netze (TEN)	39
	c) Weissbuch 'Revitalisierung der Eisenbahnen'	43
4.1.2.3	Forschung und technische Entwicklung (FuE)	44
4.1.3	Aspekte der Kompetenz	44
4.1.4	Perspektiven	45
4.1.5	Zusammenfassung	46
4.2	Schweizerische Verkehrspolitik	47
4.2.1	Historische Aspekte	47
4.2.2	Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK-CH)	49
4.2.2.1	Ausgangslage und Ziele	49
4.2.2.2	Besondere Teilaspekte	50
	a) Alpen transit	50
	b) Finanzierung des Verkehrs	50
4.2.3	Strassenverkehrsabgaben	51
	<b>425</b> VCS-Initiative	51
	Koordinierte Verkehrspolitik KVP	52
4.2.5.1	Ziele	52
4.2.5.2	Besondere Teilaspekte	53
	a) Transitkonzeption	53
	b) Finanzierung des Verkehrs	53
4.2.5.3	Abstimmung	53
	<b>426</b> Neue Eisenbahn-Alpen transversale NEAT	54
	<b>427</b> Alpenschutzinitiative	55
4.2.7.1	Ziele der Initiative	55
4.2.7.2	Die Haltung des Bundesrates	56

4.2.7.3	Die Abstimmung und ihre Folgen	57
4.2.8	Alte und neue Strassenverkehrsabgaben	57
4.2.9	Aktuelle Fragen der schweizerischen Verkehrspolitik	57
4.2.9.1	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	58
4.2.9.2	Umsetzung der Alpenschutzinitiative	60
4.2.9.3	Bahnreform	61
4.2.9.4	Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV)	62
4.2.10	Zusammenfassung	63
4.3	Koordinationsbestrebungen der Schweiz in Europa	65
4.3.1	Europäische Rahmenbedingungen	65
4.3.2	Punktuelle internationale Koordinationsbestrebungen in den 80er Jahren	66
4.3.3	Das Transitabkommen	66
4.3.4	Koordinationsbestrebungen nach dem EWR-Nein	68
4.3.4.1	Swisslex-Vorlagen	68
4.3.4.2	Landverkehrsabkommen	68
	a) Generelle Ziele und Inhalte des Landverkehrsabkommens	69
	b) Uebergangsphase	70
	c) Endgültiges Regime	70
	d) Flankierende Massnahmen	71
4.3.5	Weitere Koordinationsgremien auf internationaler Ebene	73
4.3.5.1	Europäische Verkehrsministerkonferenz (ECMT)	73
4.3.5.2	Die Alpenkonvention	74
4.4	Fazit	75
4.4.1	Entwicklungslinien	75
4.4.2	Grenzüberschreitende Koordination	75
4.4.3	Umwelt und Verkehr	76
	Bilaterale Landverkehrsverhandlungen	77
5.1	Chronologischer Ueberblick der Landverkehrsverhandlungen	77
5.1.1	Aufnahme von bilateralen Landverkehrsverhandlungen	77
5.1.2	Die Alpenschutzinitiative und ihre Auswirkungen	80
5.1.3	Die ersten Verhandlungsmandate	81
5.1.4	Innen- und aussenpolitische Verhandlungsdeterminanten	82
5.1.4.1	Abkommenskonzepte als Spielball der Verhandlungsstrategien	83
5.1.4.2	Abkehr von der 28 t-Limite	85
5.1.4.3	Verhandlungen um die Transitgebühr	87
5.1.5	Die Debatten im Rat der EU und der weitere Verlauf nach dem politischen Abschluss	89
5.2	Phasen des Verhandlungsprozesses und weitere Schritte	95

**TEIL C NETZWERKANALYSE****97**

Akteure und ihre Netzwerkparameter	98
6.1 Akteurraster	98
6.2 Netzwerkübersicht aufgrund quantitativer Merkmale	99
6.2.1 Häufigkeit der Kontakte	99
6.2.2 Intensität der Kontakte	104
6.2.3 Einflussreputation	107
6.2.4 Beurteilung	109
6.2.4.1 Datengrundlagen	109
6.2.4.2 Gesamtbeurteilung der quantitativen Analyse	110
6.3 Akteure Schweiz	111
6.3.1 Bund und Kantone	111
a) Bundesrat	111
b) Bundesamt für Verkehr BAV	114
c) Generalsekretariat UVEK / Dienst für Gesamtverkehrsfragen GVF	116
d) Integrationsbüro EDA/EVD (IB)	118
e) Schweizerische Mission in Brüssel	120
f) EDA / IDA / Staatssekretär Kellenberger	121
g) Bundesamt für Polizeiwesen BAP / Amt für Strassen ASTRA	122
h) Eidgenössisches Finanzdepartement EFD	122
i) BUWAL	123
j) Bundesamt für Raumplanung BRP	125
k) Kantone	125
6.3.2 Parteien	128
a) Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS	128
b) Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz FDP	129
c) Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz CVP	130
d) Schweizerische Volkspartei SVP	130
e) Weitere Parteien	131
6.3.3 Private Akteure	132
a) Wirtschaft (Handels- und Industrieverein Vorort)	132
b) Bahnen (SBB)	133
c) ASTAG	134
d) Verein Alpeninitiative	135
e) Verkehrsclub der Schweiz VCS	137
f) Schweizerischer Spediteurverband SSV	139

6.4	Akteure Europäische Union und international	140
6.4.1	EU-Institutionen und Mitgliedstaaten	140
	a) Europäische Kommission	140
	b) Weitere EU-Institutionen	142
	c) Deutschland	143
	d) Oesterreich	145
	e) Italien	147
	f) Niederlande	147
	g) Weitere EU-Mitgliedstaaten	148
	h) Bundesländer von Mitgliedstaaten	149
6.4.2	Halbstaatliche / gemischte Gremien	150
	a) ECMT, UN/ECE, Paneuropäische Transportkonferenz	150
	b) Alpenkonvention	151
6.4.3	Private Akteure	151
	a) International Road Transport Union IRU	151
	b) European Federation for Transport and Environment T&E	152
	c) Bahnen	153
	d) Weitere private Organisationen	154
6.5	Weitere Akteure	155
	Netzwerkanalyse der Landverkehrsverhandlungen	156
7.1	Aufnahme von bilateralen Landverkehrsverhandlungen	156
7.2	Die Alpenschutzinitiative und ihre Umsetzung	159
7.2.1	Werdegang und Abstimmungskampf	159
7.2.2	Umsetzung des Alpenschutzartikels	161
	a) Die unmittelbaren Auswirkungen des Volksentscheids	161
	b) Aussenpolitische Rahmenbedingungen	162
	c) Innenpolitische Rahmenbedingungen	163
	d) Die Ausarbeitung des Umsetzungskonzeptes	163
7.3	Konzeptverhandlungen	164
7.4	Das erweiterte Verhandlungsmandat	166
	a) Der Standpunkt der EU-Akteure zur 28 t-Limite	166
	b) Der Standpunkt der Schweizer Akteure zur 28 t-Limite	167
	c) Strategien zur Ablösung der 28 t-Limite	170
	d) Die Rolle der Finanzierung der Bahninfrastruktur	173
7.5	Die Verhandlungen um den Transitarif	175
	a) Standpunkte innerhalb der EU	175
	b) Standpunkte in der Schweiz	176
	c) Akteurverhalten und-Strategien auf der EU-Ebene	178
	d) Die Schweizer Akteursebene	180

7.6	Von Kloten nach Brüssel - die Debatten auf Ministerienebene	187
	Folgerungen	189
8.1	Prüfung der Hypothesen	189
8.2	Folgerungen zur Aussagekraft des Policy-Netzwerk-Ansatzes	200
8.2.1	Netzwerke und relevante Akteure identifizieren	200
8.2.2	Strukturen und Mechanismen in Netzwerken erklären	200
8.2.3	Akteure und ihre Ressourcen	201
8.2.4	Ueberzeugungen und Wertvorstellungen in Policy-Netzwerken	202
8.2.5	Policy-Netzwerke - eine neue Form von Staatlichkeit?	203
8.2.6	Einflussmechanismus von Einzel- und Gesamtinteressen	204
8.2.7	Interpretationsfallen	205
	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>207</b>
	<b>QUELLENVERZEICHNIS</b>	<b>211</b>