

Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2

Simon Laimer

Christoph Perathoner *Editors*

# Mobilitäts- und Transportrecht in Europa

Bestandsaufnahme und  
Zukunftsperspektiven

OPEN ACCESS

 Springer

# Bibliothek des Wirtschaftsrechts

## Reihe herausgegeben von

Simon Laimer, Institut für Zivilrecht, Johannes Kepler Universität  
Linz, Linz, Österreich

Christoph Perathoner, Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner und  
Partner, Bozen, Italien

## Beirat

Peter Kindler, Ludwig-Maximilians-Universität München (Vorsitz),  
München, Deutschland

Stefania Baroncelli, Freie Universität Bozen, Bozen, Italien

Thomas Müller, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und  
Verwaltungslehre, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Carola Pagliarin, Università degli Studi di Padova, Padua, Italien

Matteo De Poli, Università degli Studi di Padova, Padua, Italien

Nicolas Raschauer, HSSH Schaffhausen, Schaffhausen, Schweiz

Francesco A. Schurr, Institut für Italienisches Recht, Universität  
Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Andreas Schwartze, Institut für Zivilrecht, Universität  
Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Francesco Volpe, Università degli Studi di Padova, Padua, Italien

In der Schriftenreihe „Bibliothek des Wirtschaftsrechts“ erscheinen wissenschaftlich anspruchsvolle Werke zu zentralen und grundlegenden Fragen des privaten wie des öffentlichen Wirtschaftsrechts einschließlich seiner europarechtlichen, internationalen und rechtsvergleichenden Bezüge. Die Buchreihe soll der steigenden praktischen Bedeutung und der besonderen rechtlichen Komplexität des Wirtschaftsrechts Rechnung tragen. Auf diese Weise wird ein fächerübergreifendes Forum für Monographien und thematisch geschlossene Sammelbände aus der gesamten Breite des Rechtsgebiets geschaffen.

Die hohe Qualität der in dieser Reihe veröffentlichten Werke wird von den Herausgebern sowie dem international zusammengesetzten wissenschaftlichen Beirat des Forum für Internationales Wirtschaftsrecht (IntFoWiR) gewährleistet.

Weitere Bände in der Reihe: <http://www.springer.com/series/16435>

Simon Laimer  
Christoph Perathoner  
Hrsg.

# Mobilitäts- und Transportrecht in Europa

Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven

AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL



PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE

Deutsche Kultur



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE  
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL  
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL

Forum internazionale  
per il diritto dell'economia  
scienza & pratica



Internationales Forum  
für Wirtschaftsrecht  
Wissenschaft & Praxis

International Business and Economic Law Forum  
Science & Practice

 Springer

*Hrsg.*  
Simon Laimer  
Institut für Zivilrecht  
Johannes Kepler Universität Linz  
Linz, Österreich

Christoph Perathoner  
Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner  
& Partner  
Bozen, Italien



ISSN 2662-5180

ISSN 2662-5199 (electronic)

Bibliothek des Wirtschaftsrechts

ISBN 978-3-662-63634-3

ISBN 978-3-662-63635-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2022

Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

**Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer-Verlag GmbH, DE und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Heidelberger Platz 3, 14197 Berlin, Germany

# Vorwort

Der zweite Band der Schriftenreihe „Bibliothek des Wirtschaftsrechts“ ist der Personen- und Gütermobilität und damit einem weit über die wissenschaftliche Community hinaus diskutierten Bereich gewidmet. Anhand eines interdisziplinären Ansatzes soll dem Phänomen daher aus möglichst vielen Perspektiven nachgespürt werden.

Im *ersten Teil* des Buches werden rechtliche Rahmenbedingungen untersucht und dabei zunächst die Instrumente zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts im Transport- und Verkehrsrecht behandelt. Daraufhin werden Fragen der internationalen Gerichtszuständigkeit und des anzuwendenden Vertragsrechts bei der grenzüberschreitenden – daneben noch in einem weiteren Beitrag näher untersuchten – multimodalen Güterbeförderung in der EU diskutiert. Im Bereich des internationalen Warenhandels werden Querbezüge zwischen UN-Kaufrecht und COTIF-Eisenbahngüterbeförderungsrecht (CIM) hergestellt. Ferner werden die aktuell viel diskutierten haftungsrechtlichen Herausforderungen des automatisierten Fahrens, rechtliche Rahmenbedingungen der intelligenten Verkettung verschiedener Angebote im Rahmen der sog. „Smart Mobility“ sowie die umstrittene Frage der Luftreinhaltung durch Verkehrsverbote in den Städten behandelt. Schließlich werden besondere Probleme analysiert, die sich im Rahmen von Kooperationen europäischer Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Schiene ergeben. Im *zweiten Teil* des Buches werden hingegen verschiedene Aspekte aus der Verkehrswirtschaft und aus der Verkehrspolitik sowohl auf regionaler als auch auf unionaler bzw. internationaler Ebene beleuchtet und konkrete (und daher naturgemäß unternehmerisch betriebene) technische Lösungen bzw. Projekte präsentiert. Den Ausgangspunkt für dieses Buch bildete eine Tagung an der Universität Innsbruck, die Raum für aus wissenschaftlicher Sicht unumgängliche – in den letzten beiden Beiträgen dieses Buches dokumentierte – Inputs aus der Praxis eröffnet hat.

Unser spezieller Dank gilt den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats unseres besonders auf die Berührung des deutsch- und des italienischsprachigen Rechts- und Wirtschaftsraumes ausgerichteten Forum für Internationales Wirtschaftsrecht – Wissenschaft § Praxis (IntFoWiR | [www.intfowir.eu](http://www.intfowir.eu)), dem Springer Verlag, allen

voran Frau *Anke Seyfried*, für die gute Betreuung sowie Frau *Annika Waschak* (Linz) für die Hilfe bei den Korrekturarbeiten zu vorliegendem Buch.

Wir hoffen, dass die Leserinnen und Leser Gefallen an dem Band finden und wir damit den Erwartungen annähernd gerecht werden können. Für Kritik und Anregungen sind wir sehr dankbar.

Linz/Bozen/München, Österreich/Italien/Deutschland  
Frühjahr 2021

Simon Laimer  
Christoph Perathoner

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I Rechtliche Rahmenbedingungen

<b>Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts im Transport- und Verkehrsrecht</b> .....	3
Christoph Perathoner	
<b>Grenzüberschreitende multimodale Güterbeförderung in der EU: Internationale Gerichtszuständigkeit und anwendbares Vertragsrecht – Ein Überblick</b> .....	45
Simon Laimer	
<b>Il trasporto multimodale nel diritto dell’Unione Europea: un fenomeno trasportistico emergente privo di un’adeguata regolamentazione</b> .....	59
Christoph Perathoner	
<b>Die Querbezüge zwischen UN-Kaufrecht (CISG) und COTIF-Eisenbahngüterbeförderungsrecht (CIM)</b> .....	85
Thomas Koller	
<b>Produkthaftung für autonome Fahrzeuge</b> .....	113
Bernhard A. Koch	
<b>La <i>smart mobility</i> nell’ordinamento giuridico dell’UE e le potenzialità di sviluppo nelle città europee</b> .....	131
Christoph Perathoner	
<b>Individuelle Mobilität hat Grenzen: Luftreinhaltung (erst) durch Verkehrsverbote?</b> .....	157
Nicolas Raschauer, Marco Dworschak und Magdalena Friedrich	
<b>Rechtsklarheit tut not für Mobilität und Transport in Europa! Der Fall der Verordnung 169/2009</b> .....	167
Erik Staebe	

## Teil II Wirtschaft, Technik und Verkehrspolitik

<b>Der Brennerkorridor – eine europäische Dimension für Mobilität und Nachhaltigkeit</b> .....	179
Konrad Bergmeister	
<b>NEAT in der Schweiz – Versprechungen gehalten? Lehren aus einer über 30-jährigen Geschichte</b> .....	197
Heinz Ehrbar	
<b>Emissions- und staufreier alpenquerender Güterverkehr: Wachstumspotenziale und -hürden für den Verkehrsträger Schiene am Beispiel „Brenner-Pass“</b> .....	235
Hans-Jürgen Weidemann	
<b>Herausforderungen im internationalen Schienenfernverkehr in Europa</b> ..	243
Marco Kamm	
<b>Die „Neue Dolomitenbahn“. Das Herzstück der Vision einer alpinen Eisenbahnlinie von Genf nach Venedig.</b> .....	251
Christoph Perathoner und Helmuth Moroder	
<b>Europäische Verkehrspolitik</b> .....	263
Herbert Dorfmann	
<b>Der Brennerverkehrsgipfel-Prozess. Ein Meilenstein der Verkehrspolitik in der Europaregion Tirol – Ein Diskussionsbericht</b> .....	279
Stephanie Jicha	
<b>Praktische Herausforderungen und Zukunftsvisionen im internationalen Personen- und Güterverkehr – Eine Podiumsdiskussion</b> .....	287
Eva Maria Huber	

**Teil I**  
**Rechtliche Rahmenbedingungen**

# Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts im Transport- und Verkehrsrecht



Christoph Perathoner

## 1 Bedeutung der Verkehrspolitik für die Realisierung des Binnenmarktziels

Zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer jeden modernen Industriegesellschaft gehören die funktionierende Mobilität der Menschen und ein effizienter Transport der Waren.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Instruktiv *E. Brandt*, Verkehrspolitik und transeuropäische Netze, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration*, Manz, Wien, 2. Aufl. 1996, S. 917 (918 f.); vgl. auch *R. Bieber/F. Maiani*, *Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 27.

---

C. Perathoner (✉)  
Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner & Partner, Bozen, Italien  
E-Mail: [christoph.perathoner@perathoner-partner.com](mailto:christoph.perathoner@perathoner-partner.com)

Die Verkehrspolitik nimmt deshalb heute – aber es war nicht immer so<sup>2</sup> – in den Aufgabenbereichen der Europäischen Union eine herausragende Stellung ein.<sup>3</sup> Dies zeigt sich bereits auf primärrechtlicher Ebene in Art. 3 EUV, der die Zielvorgaben der Union festschreibt. Im zweiten Absatz dieser Vorschrift wird auf die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen verwiesen, wobei hier insbesondere die *Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen*<sup>4</sup> beziehungsweise die Grundfreiheit des *freien Personenverkehrs*<sup>5</sup> eine essenzielle Rolle spielen.<sup>6</sup>

Die zentrale Bedeutung der Verkehrspolitik in Bezug auf die Wirtschaft wird in Art. 3 Abs. 3 EUV verdeutlicht. Die Errichtung eines Binnenmarkts<sup>7</sup> als wesentliche

---

<sup>2</sup>In den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft waren die führenden Mitgliedstaaten sehr zurückhaltend was die Begründung einer gemeinsamen Verkehrs- und Transportpolitik angeht. In vielen Staaten wurde dieser Bereich von politisch einflussreichen Staatsunternehmen, wie der *Société Nationale des Chemins de fer Français*, der *Deutschen Bundesbahn*, oder den *Ferrovie dello Stato Italiane* kontrolliert, die sich schwer für eine Harmonisierung oder gar Liberalisierung des Sektors begeistern konnten. So kam es, dass das Europäische Parlament in den achtziger Jahren, nach politischen Debatten in den entsprechenden Gremien, eine Untätigkeitsklage auf dem Gebiet der Verkehrspolitik gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaft beim Gerichtshof einbrachte. Dieser gab dem Europäischen Parlament Recht und forderte ein entsprechendes Handeln der Gemeinschaftsorgane ein; siehe dazu EuGH, Urteil vom 22. Mai 1985, Rs. 13/83, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1985, S. 1513 ff., ECLI:EU:C:1985:220. Hinsichtlich der Urteilsanmerkungen, siehe *M.L. Tufano*, Sui ritardi del Consiglio in materia di politica comunitaria dei trasporti, in: *Il Foro italiano*, 1986, IV, S. 253 ff.; *Ph. Fennel*, The Transport Policy Case, in: *European Law Review*, 1985, S. 264 ff.; *J. Erdmenger*, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht – das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22/05/1985 und seine Folgen, in: *Europarecht*, 1985, S. 375 ff.; *M. Arpio Santacruz*, El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes, in: *Revista de Instituciones Europeas*, 1985, S. 789 ff. Zu den Anfängen der Verkehrspolitik der EU *E. Müller-Hermann*, Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kirschbaum-Verlag, Bad Godesberg, 1963; *R. Wiffels/W. Stabenow/L. van Huffel* (Hrsg.), *Gemeinsamer Markt und Verkehr*, Sonderausgabe Antwerpen, Europäisches Transportrecht, 1969; siehe auch *A. Epiney/J. Heuck/Y. Schleiss*, Verkehrsrecht, in: *M.A. Dausen/M. Ludwigs* (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht*, C.H. Beck, München, 33, EL 2013, L, Rn. 226 ff.

<sup>3</sup>Allgemein *R. Bieber/F. Maiani*, Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 31 ff.; zur Integrationswirkung von Verkehrsprojekten für die Europäische Union vgl. *H. Witte*, Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkungen von Verkehrssystemen, makroökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte, in: *W. Zippel* (Hrsg.), *Transeuropäische Netze*, Nomos, Baden-Baden, 1996, S. 63 (69 f.).

<sup>4</sup>Vgl. Art. 67 Abs. 2 sowie Art. 77 Abs. 1 lit. a) AEUV.

<sup>5</sup>Vgl. Art. 21 AEUV; Titel IV und V AEUV; Art. 45 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>6</sup>Allgemein zum Thema *N. Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, Nomos, Baden-Baden, 2014.

<sup>7</sup>Zum Ziel des Binnenmarkts vgl. *E. Grabitz/A. von Bogdandy*, Vom gemeinsamen Markt zum Binnenmarkt, in: *JuS*, 1990, S. 170 ff.; im Kontext der Verkehrspolitik etwa *N. Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 74 ff.

Daueraufgabe<sup>8</sup> der Union ist ohne freien Verkehr innerhalb der Binnengrenzen nicht denkbar.<sup>9</sup> Die europäische Integration implizierte so von Anfang an eine Internationalisierung, aber vor allem auch eine Intensivierung und Dynamisierung des Austausches der Personen und Güter in Europa. Dies ist wiederum nur durch einen effizienten Transport umsetzbar.<sup>10</sup>

Im Lichte dieser Zielvorgabe, steht der Binnenraum für die Schaffung eines Wirtschaftsraums ohne innere Grenzen für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital.<sup>11</sup> Eine Legaldefinition findet sich in Art. 26 Abs. 2 AEUV, wonach dieser „*ein Raum ohne Binnengrenzen [ist], in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.*“<sup>12</sup> Diese Begriffsbestimmung ist allerdings keine abschließende, weil nicht ausdrücklich erwähnte Positionen – wie die sogenannte Annexfreiheit des Zahlungsverkehrs<sup>13</sup> – gleichsam in das Binnenmarktziel einfließen und durchaus eine prägende Rolle in der Praxis spielen.<sup>14</sup> Daneben werden noch weitere Aspekte erfasst, etwa das Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen zwischen Mitgliedstaaten,<sup>15</sup> die Bedeutung des Wettbewerbsrechts<sup>16</sup> und die inhaltlich nahestehenden Politikschwerpunkte, wie die gemeinsame Handelspolitik.<sup>17</sup> Um das Konzept kurz auf den Punkt zu bringen, kann die Formel für den gemeinsamen Markt bedient werden: Freiheit nach innen schaffen, Einheit nach außen vermitteln.<sup>18</sup>

<sup>8</sup> So *J. P. Terhechte*, in: E. Grabitz/M. Hilf/N. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2016, C.H. Beck, München, Art. 3 EUV, Rn. 38 m.w.N.

<sup>9</sup> Allgemein zum Thema *F. Kainer/J. Persch*, Der Verkehr im Binnenmarktrecht: Sonderfall oder Dienstleistung? Anstöße für eine Reform der Art. 90 ff. AEUV, in: *EuR*, 2018, 1, S. 33 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *J. P. Terhechte*, in: E. Grabitz/M. Hilf/N. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2016, C.H. Beck, München, Art. 3 EUV, Rn. 38 m.w.N.

<sup>11</sup> Instruktiv *R. Bieber/F. Maiani*, Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 71 ff.; *A. Epiney*, in: *R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur* (Hrsg.), Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 11, Rn. 1 ff.

<sup>12</sup> Zum Begriff des Binnenmarkts vgl. *N. Reich*, Binnenmarkt als Rechtsbegriff, in: *EuZW*, 1991, S. 203 ff.

<sup>13</sup> Die in Art. 63, Abs. 2 AEUV garantierte Freiheit des Zahlungsverkehrs ist eine wesentliche Grundvoraussetzung, damit – vor allem in der Praxis – die EU-Grundfreiheiten überhaupt erst funktionieren und abgesichert werden können. Es handelt sich bei der Freiheit des Zahlungsverkehrs somit um keine „echte“ Grundfreiheit, sondern vielmehr um einen Annex zu den vier Grundfreiheiten.

<sup>14</sup> *J. P. Terhechte*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2016, C.H. Beck, München, Art. 3 EUV, Rn. 39.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 1 AEUV.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 101 ff. AEUV.

<sup>17</sup> Vgl. Art. 206 f. AEUV.

<sup>18</sup> Vgl. etwa *A. Hatje*, in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

Bei der Verwirklichung des Binnenmarkts weist der Verkehr eine doppelte Funktion für die europäische Integration auf.<sup>19</sup> Einerseits bildet er dessen Instrument, zumal ein freier Verkehr von Waren und Personen ohne die entsprechende Güter- und Personenbeförderung nicht denkbar wäre. Andererseits ist er auch Gegenstand der europäischen Integration, da die im Verkehr behängenden 11 Millionen Arbeitsplätze<sup>20</sup> etwa 5 % des gesamten Bruttoinlandsprodukts der Union ausmachen.<sup>21</sup> Außerdem entfällt ein hoher Anteil der öffentlichen Investitionen auf die Verkehrsinfrastruktur. So flossen im Zeitraum 2007–2020 Finanzmittel in Höhe von rund 193 Milliarden Euro in den Verkehrssektor.<sup>22</sup> Die Herstellung vieler Güter des alltäglichen Gebrauchs sowie komplexer Maschinen konzentriert sich nicht mehr bloß auf eine einzige Produktionsstätte. Rohstoffe, Halbfabrikate und Montagetätigkeiten entstammen oder erfolgen in unterschiedlichen Ländern, wodurch der Verkehr heute zur notwendigen Voraussetzung der industriellen Produktion wird.<sup>23</sup>

Zusammenfassend lässt sich also einleitend sagen: Mobilität und Verkehr sind unabdingbar für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft<sup>24</sup> und bilden zusammen mit anderen Faktoren die Grundlage der europäischen Integration. Zudem bildet der flächendeckende Ausbau nachhaltiger Verkehrsnetze eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung und das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes.<sup>25</sup>

---

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Bd. 1, Nomos, Baden-Baden, 7. Aufl. 2015, Art. 26 AEUV, Rn. 8.

<sup>19</sup> So C.D. Classen, in T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 1.

<sup>20</sup> Dies entspricht 5,2 % aller Arbeitsplätze in der EU.

<sup>21</sup> Siehe dazu *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen? Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 4, abrufbar unter [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR\\_TRANSPORT/LR\\_TRANSPORT\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR_TRANSPORT/LR_TRANSPORT_DE.pdf) (21.08.2021). Siehe auch *Europäische Kommission* (Hrsg.), Delivering TEN-T – Facts and Figures, September 2017, Brüssel, 2017, S. 5, online: [https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/delivering\\_ten\\_t.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/delivering_ten_t.pdf) (21.08.2021).

<sup>22</sup> Vgl. dazu *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen? Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 13 f.

<sup>23</sup> Vgl. A. Antonini, Corso di diritto dei trasporti, Giuffrè Editore, Milano, 3. Aufl. 2015, S. 4.

<sup>24</sup> Zu diesem Thema: E. Brandt, Verkehrspolitik und transeuropäische Netze, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, Manz, Wien, 2. Aufl. 1996, S. 917 (918 f.); siehe auch R. Bieber/F. Maiani, Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 27.

<sup>25</sup> Siehe *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen? Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 4.

## 2 EU-Verkehrspolitik: Primärrechtliche Grundlagen

Die Realisierung der Ziele der *Gemeinsamen Verkehrspolitik* (GVP) der Union wird in den Art. 90 bis 100 AEUV bzw. von Titel VI des dritten Teils des AEUV geregelt.<sup>26</sup> Die Bestimmungen erfassen alle fünf Hauptverkehrsarten: (a) Schienenverkehr, (b) Straßenverkehr, (c) Binnenschifffahrt, (d) Schifffahrt und (e) Luftverkehr. Die gegenwärtige Normierung in Titel VI bildet jedoch verschiedentlich Gegenstand von Kritik. Dabei wird argumentiert, dass die darin enthaltenen Regelungen in ihrer Gesamtheit unzureichend, unstrukturiert und ohne klaren Leitfaden seien<sup>27</sup> bzw. die Definition der gesetzten Ziele jene Bestimmtheit vermissen ließe, die für eine der wichtigsten Politiken der Union notwendig oder zumindest angebracht wäre.<sup>28</sup>

Für einen allgemeinen Überblick über die Bestimmungen des AEUV ist es wichtig, insbesondere zwei Kategorien von Normen zu unterscheiden: einerseits Bestimmungen allgemeiner Tragweite, welche die Transporttätigkeit als solche und nicht lediglich ihren Aspekt als Kostenfaktor für Güter betreffen (Art. 90 bis 94 AEUV); andererseits spezifische Bestimmungen zur Beförderung von Gütern im Landverkehr, die dazu bestimmt sind, etwaige Hindernisse zu beseitigen, die aus dieser Verkehrsart für den allgemeinen Binnenmarkt entstehen könnten (Art. 95 bis 97 AEUV).<sup>29</sup>

Die Bestimmungen der Art. 94, 97 und auch 98 AEUV haben dabei heute keine praktische Relevanz mehr und sind als obsolet anzusehen.

Doch was wird von der gemeinsamen Verkehrspolitik erfasst? Diesbezüglich bleibt Art. 90 AEUV insgesamt „merkwürdig unbestimmt“,<sup>30</sup> während inhaltliche Bezugspunkte in Art. 100 AEUV näher konkretisiert werden. Letztere Vorschrift erstreckt die geregelte EU-Verkehrspolitik auf den gewerblichen und individuellen Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, einschließlich des sogenannten kombinierten (Land-)Verkehrs. Außerdem können das Europäische Parlament und der Rat nach Art. 100 Abs. 2 AEUV im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens<sup>31</sup> Vorschriften in Bezug auf die Seeschifffahrt<sup>34</sup> und die Luftfahrt<sup>35</sup> erlassen, nachdem der *Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss* (EWSA)<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup>Einführend bei *M. Krajewski*, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin Heidelberg, 2011, S. 230 ff.; siehe auch Vgl. *C.D. Classen*, in T. Oppermann/ C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 4 f.

<sup>27</sup>Siehe *R. Adam/A. Tizzano*, Manuale di diritto dell'Unione Europea, G. Giappichelli Editore, Torino, 2. Aufl. 2017, S. 586 f.

<sup>28</sup>Siehe *R. Bieberl/F. Maiani*, Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 43.

<sup>29</sup>Vgl. ebenda.

<sup>30</sup>Vgl. ebenda.

<sup>31</sup>Siehe dazu Art. 289 und 294 AEUV.

<sup>32</sup>Siehe <https://www.eesc.europa.eu/de> (21.08.2021).

sowie der *Europäische Ausschuss der Regionen* (AdR)<sup>33</sup> konsultiert wurden.<sup>34</sup> Damit sind das Post- und Fernmeldewesen, Seilbahnen, aber auch die Raumfahrt<sup>35</sup> nicht von diesem Titel erfasst.<sup>36</sup>

Aus Art. 58 AEUV lässt sich zudem ableiten, dass die gemeinsame Verkehrspolitik der Union nicht nur (im engeren Sinne) die Beförderung von Personen und Waren von einem Ort zum anderen erfasst, sondern auch alle anderen Dienstleistungen, die naturgemäß mit Verkehr und Transport verbunden sind.<sup>37</sup>

Die *Transeuropäischen Netze* (TEN), die für den Verkehrs-, Telekommunikations- und Energiesektor von zentraler Bedeutung sind, werden im Titel XVI des dritten Teils des AEUV (Art. 170–172), geregelt.

## 2.1 *Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten*

Die gemeinsame Verkehrspolitik zählt zu den *geteilten Zuständigkeiten* der Europäischen Union.<sup>38</sup> Demnach ist die Union im Verkehrssektor zum Erlass von Gesetzgebungsakten berechtigt. Wird sie hier aber nicht tätig, liegt die Zuständigkeit bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Präziser ausgedrückt, können die Mitgliedsstaaten nur dann in Bereichen der geteilten Zuständigkeiten gesetzgeberisch tätig werden, wenn die Union ihre Vorrechte noch nicht wahrgenommen hat, also ihre Kompetenz nicht ausgeübt hat. Liegt eine Kompetenzausübung seitens der Union vor, haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, erneut ihre Kompetenz auszuüben. Dies jedoch nur in dem Maße, in dem die Union selbst ihre Kompetenz nicht ausgeübt hat.<sup>39</sup> Dem nicht entgegenstehend, findet auch der *Subsidiaritätsgrundsatz*<sup>40</sup> Anwendung, welcher im Jahre 1992 mit dem *Vertrag von Maastricht*<sup>41</sup> eingeführt worden war und vorsieht, dass die Union in allen Bereichen, in denen sie keine ausschließliche

<sup>33</sup> Siehe <https://cor.europa.eu/de> (21.08.2021).

<sup>34</sup> Die gesonderte Aufzählung von See- und Luftverkehr hat nach R. Bieber, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 24 Rn. 4, historische Gründe; im Übrigen sind die Art. 92 bis 99 AEUV für diese beiden Verkehrsträger nicht anwendbar.

<sup>35</sup> Gleichwohl ist die Raumfahrt aber seit dem *Vertrag von Lissabon* im Rahmen der Forschungspolitik in Art. 189 AEUV erfasst.

<sup>36</sup> So R. Bieber, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 24 Rn. 6.

<sup>37</sup> Vgl. C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 4.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g) und h) AEUV.

<sup>39</sup> Siehe dazu Art. 2, Abs. 2 AEUV; siehe auch EuGH, Urteil vom 13. Februar 1969, Rs. 14/68, *Walt Wilhelm et al. gegen Bundeskartellamt*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1969, S. 1 ff., EC-LI:EU:C:1969:4.

<sup>40</sup> Vgl. Art. 5 AEUV.

<sup>41</sup> Siehe *Vertrag über die Europäische Union*, in: *Abl.*, 29. Juli 1992, C 191, S. 1 ff.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign> (21.08.2021).

Kompetenz besitzt, nur dann eingreift, wenn die angestrebten Ziele von den Mitgliedstaaten nicht im ausreichendem Maße erfüllt werden können.<sup>42</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass neben der europäischen Regelung weiterhin eine nicht unbeachtliche nationale Gesetzgebungskompetenz vorliegt, welche aber stets unter Achtung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Union ausgeübt werden muss.<sup>43</sup>

Die zentrale verfahrensrechtliche Vorschrift zur Gestaltung der Verkehrspolitik findet sich in Art. 91 Abs. 1 AEUV.<sup>44</sup> Diese Norm sieht vor, dass das Europäische Parlament und der Rat, nach entsprechender Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Ausschusses der Regionen, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (a) gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden und internationalen Verkehr, (b) die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind sowie (c) allfällige Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen.<sup>45</sup> Allerdings kann die Union über die Auffangklausel in Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV („*alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften*“) in umfassender Weise die Verkehrspolitik gestalten.<sup>46</sup>

Gleichzeitig beinhaltet Art. 91 Abs. 1 AEUV das Gebot der Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs. Mit Blick auf regionale Besonderheiten normiert der zweite Absatz der Vorschrift ausdrücklich die Beachtung des Lebensstandards und der Beschäftigungslage in bestimmten Regionen, aber auch den Betrieb der Verkehrseinrichtungen selbst.

Für die Mitgliedstaaten hingegen gilt nach Art. 92 AEUV eine sogenannte Stillhalteverpflichtung. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten ihre Verkehrsunternehmen bis zum Erlass des einschlägigen europäischen Sekundärrechts nicht zusätzlich begünstigen. Daneben gilt ein Diskriminierungsverbot für Beförderungsbedingungen,

---

<sup>42</sup>Siehe Art. 5 Abs. 3 EUV; Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Abl., 9. Mai 2008, C 115, S. 206 ff.

<sup>43</sup>Siehe Art. 2 Abs. 3 EUV.

<sup>44</sup>Ausführlich R. Bieber/F. Maiani, *Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 53 ff.

<sup>45</sup>Zur Situation *ante* Lissabon vgl. M. Krajewski, *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, S. 232 ff. m.w.N.

<sup>46</sup>So R. Bieber, *Verkehrspolitik und Transeuropäische Netze*, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 24 Rn. 5, wonach der EU-Gesetzgeber sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht über ein weites Ermessen verfügt. Siehe auch C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 7 und EuGH, Urteil vom 9. September 2004, verbundene Rechtssachen C-184/02 und C-223/02, *Königreich Spanien und Republik Finnland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 2004, S. I-7789 ff., Rn. 28, 29 und 30, ECLI:EU:C:2004:497; s. auch EuGH, Urteil vom 28. November 1978, Rs. 97/78, *Fritz Schumalla*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1978, S. 2311 ff., Rn. 4, ECLI:EU:C:1978:211 und EuGH, Urteil vom 17. Juli 1997, verbundene Rechtssachen C-248-95 und C-249-95, *SAM Schifffahrt und Stapf gegen Bundesrepublik Deutschland*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1997, I, S. 4475 ff., Rn. 23, ECLI:EU:C:1997:377.

das in Art. 95 AEUV festgeschrieben wird: verboten sind Diskriminierungen, wonach ein Verkehrsunternehmen in denselben Verkehrsverbindungen für dieselben Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten oder Beförderungsbedingungen anwendet.

## 2.2 *Regelungen zu öffentlichen Beihilfen*

Besondere Regelungen zum allgemeinen Beihilfeverbot<sup>47</sup> finden sich in den Art. 93 und 96 AEUV, wo zugunsten der Besonderheiten des Verkehrs für gewisse Standorterfordernisse und die entsprechende Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik Ausnahmetatbestände ermöglicht werden (*sektorale Beihilfen*).<sup>48</sup> Die Abweichung vom generellen Beihilfeverbot im Bereich Verkehr, der als *sensibler Sektor* angesehen wird, ist damit zu rechtfertigen, dass im öffentlichen Interesse die Güter- und Personenbeförderung auch dann gewährleistet sein muss, wenn die Durchführung des Transports nicht in die Logik des Marktes fällt und nicht ausschließlich durch Wirtschafts- und Handelskriterien gesteuert werden kann.<sup>49</sup>

Abweichungen vom generellen Beihilfeverbot sind nur restriktiv und begrenzt möglich und müssen jedenfalls sowohl mit den Grundsätzen des Unionsrechts als auch mit den besonderen Regelungen im Bereich Beihilfen vereinbar sein.<sup>50</sup>

So sind Unterstützungsmaßnahmen von Unternehmen gemeinhin verboten, sofern nicht die Kommission eine entsprechende Genehmigung erteilt. Dabei hat die Kommission insbesondere die Kriterien einer angemessenen Standortpolitik, die Bedürfnisse unterentwickelter Gebiete, die Probleme der durch politische Umstände schwer betroffenen Gegenden sowie allfällige Auswirkungen der Beförderungsbedingungen auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsarten zu berücksichtigen.

Von besonderer Relevanz sind Unternehmen mit Konzessionen für den öffentlichen Personenverkehr. Sie erbringen Dienste „von *allgemeinem wirtschaftlichem*

<sup>47</sup> Siehe Art. 107 AEUV.

<sup>48</sup> Instruktiv *M. Haag*, Staatliche Beihilfen, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 13 Rn. 6 ff.; *R. Bieber*, in: ebenda, 2016, § 24 Rn. 8; *Ph. Hafner*, Entflechtung und Wettbewerb im Eisenbahnwesen. Europarechtliche Vorgaben, nationale Umsetzung, tatsächliche Situation, Dr. Kovač, Hamburg, 2011; *C.D. Classen*, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 19 ff.

<sup>49</sup> Vgl. *R. Bieber/F. Maiani*, Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 552.

<sup>50</sup> Als Beispiel können die Beihilfen für Eisenbahnunternehmen genannt werden, die die Kosten des von ihnen für den Transport genutzten Eisenbahnnetzes tragen. Zudem werden Beihilfen an Logistikunternehmen oder multimodale Transportunternehmen gewährt, die auf Schienenverkehr setzen und somit den Straßenverkehr sowie die externen Kosten des Verkehrs wie Umweltverschmutzung, Lärm, Staus, Unfälle usw. reduzieren.

*Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union [...], [...und sind bedeutsam für die] Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“.*<sup>51</sup> Es ist daher nicht nur Interesse, sondern auch Aufgabe der Union und ihrer Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass diese Dienste stets im Einklang mit unionsrechtlichen Grundsätzen und Bedingungen erfolgen und eine effiziente Dienstleistungserbringung gesichert ist.<sup>52</sup> Das öffentliche Eingreifen fällt nicht in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV, sondern dient als Ausgleich für die Leistungen, die von den empfangenden Unternehmen zur Erfüllung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes erbracht werden. Demnach erhalten die Unternehmen keine finanziellen Vorteile und werden ebenso wenig in eine günstigere Wettbewerbsposition gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen versetzt.<sup>53</sup>

Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben darüber hinaus eine Reihe von Sonderbestimmungen auf sekundärer Ebene erlassen, um den Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt im Binnenmarkt zu regeln.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Art. 14 AEUV.

<sup>52</sup> Vgl. Art. 106 Abs. 2 AEUV.

<sup>53</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2003, S. I-07747, ECLI:EU:C:2003:415. Zum „Altmark“-Urteil siehe *C.E. Baldi*, La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2016, S. 398 ff.; zur Vertiefung vgl. *M. Lehr*, Beihilfen zur Gewährleistung des öffentlichen Personennahverkehrs: Die europarechtskonforme Finanzierung der Daseinsvorsorge am Beispiel des ÖPNV in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2011.

<sup>54</sup> Siehe dazu Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Abl., 26. Juni 2014, L 187, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, in: Abl., 5. März 2009, L 61, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/169/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, in: Abl., 3. Dezember 2007, L 315, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 718/1999 über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschiffahrtsflotten der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs, in: Abl., 2. April 1999, L 90, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1999/718/oj> (21.08.2021); Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 über unlautere Preisbildungspraktiken im Seeverkehr, in: Abl., 31. Dezember 1986, L 378, S. 14 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1986/4057/oj> (21.08.2021); Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 für ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt, in: Abl., 31. Dezember 1986, L 378, S. 21 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1986/4058/oj> (21.08.2021).

### 2.3 Querschnittsmaterien

Rein methodisch darf daran erinnert werden, dass jenseits der Vorschriften, die in Titel VI (Art. 90–100) und in Titel XVI (Art. 170–172) des dritten Teils des AEUV vorgesehen sind, auch für die gemeinsame Verkehrspolitik im Binnenmarkt alle allgemeinen Rechtsprinzipien des EU-Primärrechts gelten.

Eine besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang die Dienstleistungsfreiheit,<sup>55</sup> die Warenverkehrsfreiheit,<sup>56</sup> die Niederlassungsfreiheit,<sup>57</sup> das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit,<sup>58</sup> die Wettbewerbsregeln<sup>59</sup> und das Beihilfenrecht sowie die Aufhebung der Grenzkontrollen im unionsrechtlichen Binnenbereich.<sup>60</sup>

## 3 Sekundärrechtliche Ausgestaltung der EU-Verkehrspolitik

Zur gemeinsamen Verkehrspolitik findet sich eine Vielzahl an Sekundärrechtsakten.<sup>61</sup> Das erklärt sich zunächst mit Blick auf die Ausgestaltung von Art. 100 AEUV, der insgesamt fünf verschiedenartige Verkehrsträger – Eisenbahn,<sup>62</sup> Straßen,

<sup>55</sup> Art. 58 Abs. 1 AEUV.

<sup>56</sup> Art. 34 AEUV. Zum Fahrverbot für Lastkraftwagen auf der Brennerautobahn aus Umweltschutzgründen in Widerspruch zum freien Warenverkehr vgl. EuGH, Urteil vom 15. November 2005, Rs. C-320/03, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Republik Österreich, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2005, S. I-09871 ff., ECLI:EU:C:2005:684 und EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09, Europäische Kommission gegen Republik Österreich, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2011, I, S. 13525 ff., ECLI:EU:C:2011:854.

<sup>57</sup> Art. 49 AEUV; siehe EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2010, Rs. C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH gegen Landeshauptmann von Wien, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2010, I, S. 13827 ff., ECLI:EU:C:2010:814.

<sup>58</sup> Art. 18 AEUV; siehe EuGH, Urteil vom 18. März 2014, Rs. C-628/11, Strafverfahren gegen International Jet Management GmbH, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2014, ECLI:EU:C:2014:171 und EuGH, Urteil vom 25. Januar 2011, Rs. C-382/08, Michael Neukirchinger gegen Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2011, I, S. 139 ff., ECLI:EU:C:2011:27.

<sup>59</sup> EuGH, Urteil vom 4. April 1974, Rs. 167/73, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik, in: Sammlung der Rechtsprechung, 1973, S. 359 ff., ECLI:EU:C:1974:35.

<sup>60</sup> Vgl. C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 9 f. m.w.N.

<sup>61</sup> Vgl. beispielsweise die Aufzählung der sekundärrechtlichen Maßnahmen der Gemeinsamen Verkehrspolitik mit Schwerpunkt auf die Liberalisierung des Schienenverkehrs bei M. Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, S. 234 ff.

<sup>62</sup> Nach E. Brandt, Verkehrspolitik und transeuropäische Netze, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, Manz, Wien, 2. Aufl. 1996, S. 917 (923) bildete die Eisenbahn das „Sorgenkind der europäischen Verkehrspolitik“.

Binnenschifffahrt, Seeschifffahrt, Luftfahrt – in einer Norm zusammenfasst, sodass in den jeweiligen Rechtsakten nur jeweils ein bestimmter Verkehrsträger angesprochen wird. Außerdem sind die Unterschiede in den jeweiligen Regelungsansprüchen zu beachten, so etwa, wenn man den überwiegend privaten Straßenverkehr dem größtenteils staatsnahen Eisenbahnverkehr gegenüberstellen möchte. Schließlich werden in der gemeinsamen Verkehrspolitik durchaus unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt, etwa einerseits Marktöffnung und Liberalisierung im Binnenmarkt, andererseits Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen, aber auch Rechtsangleichung in Verbindung mit dem vorgegebenen Ziel der Verkehrssicherheit.

### 3.1 Liberalisierung des Verkehrs

Im Hinblick auf die Marktliberalisierung im Verkehrssektor muss zwischen den verschiedenen Verkehrsarten, d. h. dem Schienen-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr sowie dem See- und Luftverkehr, unterschieden werden. Sie weisen nämlich grundlegende Unterschiede auf, die meist auf bestimmte historische Entwicklungen zurückzuführen sind. Während beispielsweise der Verkehr von PKWs, LKWs und Anhängern immer schon in privaten Händen lag, wird das Eisenbahnwesen in den meisten Mitgliedstaaten von öffentlichen Unternehmen geführt, meist unter indirekter oder direkter Kontrolle des Staates. Der See- und Luftverkehr wurden hingegen seit jeher stark von internationalen Vorschriften geprägt.

Im Detail lassen sich innerhalb der sekundärrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich drei Liberalisierungstendenzen feststellen.

Bei der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen wurde durch das Sekundärrecht eine Vielzahl von Beschränkungen, etwa zur Kontingentbildung, Preisregelung oder zum Kabotageverbot, aufgehoben.<sup>63</sup>

Im Rahmen des Schienenverkehrs liegen Schwerpunkte des Sekundärrechts u.a. bei der Kompatibilität des Zugmaterials, der Abstimmung der Gleisverbindungen und grenzüberschreitenden Streckenzügen. Außerdem sollen Maßnahmen den diskriminierungsfreien Zugang zum Bahnnetz sowie zur entsprechenden Infrastruktur sichern. Insbesondere hat die Kommission hier gegen verschiedene Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren angestrengt, die allerdings nur zum Teil erfolgreich waren.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Siehe Art. 91 Abs. 1 lit. b) AEUV; siehe zudem Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, in: Abl., 12. November 1993, L 279, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1993/3118/oj> (21.08.2021) und insb. Art. 8, § 2 Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs, in: Abl., 14. November 2009, L 300, S. 72 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1072/oj> (21.08.2021) bzgl. der sog. *exekutive Kabotagebeförderung*.

<sup>64</sup> Vgl. etwa das Verfahren EuGH, Urteil vom 28. Februar 2013, Rs. C-556/10, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2013:116.

Mit Blick auf die Luftfahrt findet sich sekundäres Unionsrecht zu den Zeitrahmen bei Start- und Landemöglichkeiten auf Flughäfen,<sup>65</sup> aber auch zum Zugang zu den Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen.<sup>66</sup> 2004 wurde über das Sekundärrecht zudem die Erbringung von Flugsicherungsdiensten, die Ordnung und die Nutzung des EU-Luftraums und das Flugverkehrsmanagement-Netz europäisiert.<sup>67</sup>

Im Rahmen der Liberalisierung personenbezogener Regelungen ist insbesondere der europäische Führerschein zu nennen.<sup>68</sup> Dabei verfolgt die Union einerseits das Ziel, mit dem Verkehrsbereich die allgemeine Personenfreizügigkeit zu ergänzen, andererseits soll verhindert werden, dass Verkehrsverstöße durch transnationale Vorgehensweisen sanktionsfrei bleiben. Die Europäische Union hat dafür mittels einer Richtlinie, die den Mitgliedstaaten einen gewissen Handlungsspielraum bei der Umsetzung ließ, ein einheitliches Modell des Führerscheins eingeführt, das die Informationen festlegt, welche in einem Genehmigungsdokument dieser Art unbedingt enthalten sein müssen. Des Weiteren werden darin die Voraussetzungen und Mindestanforderungen für seine Ausstellung definiert. Ziel ist es, eine sichere Fahrt auf europäischen Straßen zu gewährleisten, unabhängig davon, von welchem Mitgliedstaat der Führerschein ausgestellt wurde.<sup>69</sup>

Im Zuge der Bereitstellung und Nutzung von Infrastruktur findet insbesondere das Diskriminierungsverbot in seiner allgemeinen Ausgestaltung<sup>70</sup> bzw. bezogen auf Verkehrsunternehmen<sup>71</sup> Niederschlag. Dieses Thema ist heute in der EU von besonderer Aktualität. Grundlegend wird dabei zwischen einer *Mautgebühr*, d. h. einer Gebühr für die Nutzung einer bestimmten Strecke auf einer Autobahn (z. B.

<sup>65</sup>Vgl. nunmehr Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, in: Abl., 22. Januar 1993, L 14/1, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj> (21.08.2021).

<sup>66</sup>S. Richtlinie 96/97/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, in: Abl., 25. Oktober 1996, L 272, S. 36 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1996/67/oj> (21.08.2021).

<sup>67</sup>S. Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 10 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/550/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraum-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 20 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/551/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 26, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/552/oj> (21.08.2021).

<sup>68</sup>S. Richtlinie Nr. 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein, in: Abl., 30. Dezember 2006, L 403, S. 18 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/126/oj> (21.08.2021).

<sup>69</sup>Vgl. [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/topics/driving-licence/eu-driving\\_licence\\_de](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/driving-licence/eu-driving_licence_de) (21.08.2021).

<sup>70</sup>Vgl. Art. 18 AEUV.

<sup>71</sup>Vgl. Art. 92 AEUV. Die praktische Bedeutung dieser Norm ist beschränkt, der EU-Gesetzgeber hat aufgrund von Art. 91 Abs. 1 AEUV eine ganze Reihe von sekundärrechtlichen Bestimmungen erlassen.

„pedaggio“ in Italien), und einer *Benutzungsgebühr*, d. h. einer Gebühr, um für einen festgelegten Zeitraum die Autobahn nutzen zu können (z. B. „Vignette“ in Österreich), unterschieden.<sup>72</sup>

Das erstgenannte Modell sieht vor, dass die Infrastrukturen gegen die Zahlung einer Gebühr an den Betreiber, bei dem es sich um den Staat selbst, eine öffentliche Körperschaft oder sogar ein privates Unternehmen handeln kann, genutzt werden können. Die Gebühr wird nach der zurückgelegten Strecke und der Art des verwendeten Fahrzeugs oder sogar pauschal, aber immer nur für die tatsächlich erfolgte Nutzung, berechnet.<sup>73</sup>

Beim System der Benutzungsgebühr wird ein Betrag als einmalige Zahlung für einen bestimmten Zeitraum entrichtet (z. B. für einen Tag, eine Woche, ein Monat oder ein Jahr), unabhängig davon, wie viele Kilometer auf der jeweiligen Autobahn zurückgelegt wurden.<sup>74</sup> Dieses Modell kann jedoch diskriminierende Elemente für ausländische Nutzer enthalten, zumal die Infrastrukturen von nicht im betreffenden Staat ansässigen Personen in der Regel nicht so häufig und intensiv genutzt werden wie von Personen, die im jeweiligen Staat leben und arbeiten. Es fällt Nicht-ansässigen demnach schwerer, die entsprechenden Begünstigungen und Dienste in Verbindung mit der Vignette zu beanspruchen.

Ein konkretes Beispiel für die Verletzung des EU-Diskriminierungsverbots stellt die Infrastrukturabgabe, besser bekannt als PKW-Maut, dar, die in Deutschland am 1. Januar 2016 eingeführt worden war und nach Ansicht führender Politiker durch Kompensation über eine niedrige Kfz-Steuer faktisch nur ausländische PKW-Fahrer treffen sollte.<sup>75</sup> Die große Kammer des EuGHs entschied mit Urteil vom 18. Juni 2019 die Rechtssache C-591/17,<sup>76</sup> die von der Republik Österreich<sup>77</sup> gegen die Bundesrepublik Deutschland angestrengt worden war und mit einer juristischen

<sup>72</sup> Siehe allgemein C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 13 ff.

<sup>73</sup> Dieses System wird z. B. in Frankreich, Spanien, Portugal, Irland, Griechenland, Norwegen und Polen angewandt.

<sup>74</sup> Dieses System wird z. B. in Österreich, der Schweiz, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Tschechien und der Slowakei angewandt. In einigen EU-Ländern ist die Nutzung der Autobahnen für Autos kostenlos, z. B. in Deutschland, Luxemburg, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Finnland usw.

<sup>75</sup> Zur Thematik vgl. F. Kainer, Deutsche Pkw-Maut vor dem EuGH, in: GPR, 2015, S. 261 ff.; M. Legath, Die deutsche Pkw-Maut und Art. 92 AEUV, in: ZVR, 2017, S. 192 ff.

<sup>76</sup> In: Abl., 12. August 2019, C 270, S. 4 f.

<sup>77</sup> Es ist außergewöhnlich, dass ein Mitgliedstaat beim EuGH eine Vertragsverletzungsklage gegen einen anderen Mitgliedstaat einreicht. Der Gerichtshof hat zwar längst mehr als 30.000 Rechts-sachen bearbeitet, aber nur in acht Fällen in der Geschichte des Gerichtshofs hat ein Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage gegen einen anderen Mitgliedstaat eingereicht. Abgesehen von der oben genannten Rechtssache, wurden nur folgende vier mit einem Urteil abgeschlossen: Rs. 141/78: Frankreich gegen Vereinigtes Königreich; Rs. 388/95: Belgien gegen Spanien; Rs. 145/04: Spanien gegen Vereinigtes Königreich; Rs. 364/10: Ungarn gegen Slowakei; Rs. 457/18: Slowenien gegen Kroatien.

Niederlage Deutschlands endete.<sup>78</sup> Die Hintergründe dieses Urteils<sup>79</sup> sind auf das Jahr 2015 zurückzuführen, als Deutschland den Gesetzestext zur Einführung einer Gebühr für die Nutzung von Bundesstraßen und Autobahnen seitens privater Fahrzeuge ausarbeitete. Alle Eigentümer von Fahrzeugen mit Registrierung in Deutschland, hätten die Abgabe in Form einer jährlichen Marke zahlen müssen. Hinsichtlich außerhalb Deutschlands registrierter Fahrzeuge, hätte die Infrastrukturabgabe vom Eigentümer oder vom Fahrzeuglenker bezahlt werden müssen, sobald diese die Autobahn benutzt hätten. Gleichzeitig wäre aber durch die Entrichtung der Infrastrukturabgabe die Kfz-Steuer für die Eigentümer der in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge um die von ihnen gezahlte Gebühr gekürzt worden. Österreich beklagte, dass die kombinierte Wirkung von Infrastrukturabgabe und Kürzung der Kfz-Steuer für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge sowie die Art und Weise, auf die die Infrastrukturabgabe festgelegt und angewandt worden war, gegen EU-Recht, insbesondere gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, verstoße. Nachdem von der Kommission eine Stellungnahme gefordert wurde, die nicht fristgerecht abgegeben wurde,<sup>80</sup> erhob Österreich beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage gegen Deutschland.<sup>81</sup> In seinem Urteil stellte der Gerichtshof – unter Verweis darauf, dass Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV verstoßen habe – fest, dass die Infrastrukturabgabe in Verbindung mit der Verringerung der Kfz-Steuer die Eigentümer von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen begünstige, eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und einen Verstoß gegen die Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs darstelle. In Bezug auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit stellte der Gerichtshof fest, dass die Befreiung von der Kfz-Steuer zugunsten der Eigentümer von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen einen vollständigen Ausgleich der von ihnen gezahlten Infrastrukturabgaben bewirken würde. Somit würde die wirtschaftliche Belastung

---

<sup>78</sup>Zur Thematik vgl. *F. Kainer*, Deutsche PKW-Maut vor dem EuGH, in: GPR, 2015, S. 261 ff.; *M. Legath*, Die deutsche Pkw-Maut und Art. 92 AEUV, in: ZVR, 2017, S. 192 ff.; *L. Beck*, Autobahnmaut und Europarecht, in: NZV, 2014, S. 289 ff.; *K.-H. Danzl*, Pkw-Maut in Deutschland – EU-rechtskonform?, in: ZVR, 2017, S. 189 ff.; *S. Korte/M. Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR, 2014, S. 420 ff.; *S. Hartmann*, Die Vereinbarkeit der Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, Ergon Verlag, Würzburg, 2016.

<sup>79</sup>Zur Beschreibung des Sachverhalts vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 75/19, Luxemburg, den 18 Juni 2019: Urteil in der Rechtssache C-591/17, Österreich gegen Deutschland, online unter <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190075de.pdf> (21.08.2021).

<sup>80</sup>In der Tat hatte die Kommission Kompromissvorschläge für mehrere Kurzzeitvignetten für ausländische Autos geprüft; vgl. *A. Kruhl*, Nachbesserungen bei der Pkw-Maut – ein aktueller Überblick, in: NZV, 2017, S. 167 ff. Schließlich hatte sie jedoch grünes Licht für die PKW-Maut gegeben; vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung, 01.12.2016: EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut, online unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_16\\_4221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_4221) (21.08.2021).

<sup>81</sup>In dem Verfahren wurde Österreich von den Niederlanden unterstützt, während Deutschland von Dänemark unterstützt wurde.

durch diese Abgabe in der Tat ausschließlich auf ausländischen PKW-Fahrern lasten.<sup>82</sup>

Während das Schrifttum von einer Unionsrechtswidrigkeit ausgegangen war,<sup>83</sup> gab die Europäische Kommission nach Prüfung eines nachgebesserten Kompromissvorschlages, der für ausländische PKWs verschieden gestaffelte Kurzzeitvignetten vorsah,<sup>84</sup> letztlich grünes Licht für die PKW-Maut, da sie den Grundsatz der Gleichbehandlung der EU-Bürger ungeachtet ihrer Staatsbürger beachte, für eine gerechte Infrastrukturfinanzierung Sorge und den Übergang zu einer emissionsarmen Mobilität erleichtere.<sup>85</sup>

### 3.2 Sicherung des Wettbewerbs

Ein besonderes Augenmerk der EU-Verkehrspolitik bildet die Sicherung des Wettbewerbes. Hierbei werden verschiedene Aspekte schlagend.

So ist zunächst das Beihilfenrecht zu nennen, das in Art. 93 AEUV verschiedene Ausnahmetatbestände enthält, die auf bestimmte Erfordernisse des Verkehrs oder die Abgeltung besonderer öffentlicher Dienstleistungen<sup>86</sup> abzielen.

<sup>82</sup>Anmerkungen zum Urteil: *R. Pracht*, Primärrechtswidrigkeit der Pkw-Maut, in: ZJS, 5, 2019, S. 425 ff.; *M. Seyfarth*, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Infrastrukturabgabe – eine Urteilsanmerkung, in: Straßenverkehrsrecht, 8, 2019, S. 285 ff.

<sup>83</sup>Vgl. etwa *L. Beck*, Autobahnmaut und Europarecht, in: NZV, 2014, S. 289 ff.; *K.-H. Danzl*, Pkw-Maut in Deutschland – EU-rechtskonform?, in: ZVR, 2017, S. 189 ff.; *S. Korte/M. Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. Pkw-Maut, in: EuR, 2014, S. 420 ff.; monografisch etwa *S. Hartmann*, Die Vereinbarkeit der Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, Ergon Verlag, Würzburg, 2016.

<sup>84</sup>Siehe dazu *A. Kruhl*, Nachbesserungen bei der Pkw-Maut – ein aktueller Überblick, in: NZV, 2017, S. 167 ff.

<sup>85</sup>Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung, 01.12.2016: EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf eine gerechte und diskriminierungsfreie Maut, online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_16\\_4221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_4221) (21.08.2021).

<sup>86</sup>Nach herrschender Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union stellt eine staatliche oder öffentliche Maßnahme im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) keine Verletzung des Beihilfeverbotes dar, wenn sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Die genannte Gegenleistung stellt somit für das Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil dar und die genannte Maßnahme bewirkt somit nicht, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen. Ein derartiger Ausgleich ist im konkreten Fall jedoch nur dann nicht als verbotene staatliche Beihilfe zu qualifizieren, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: (1) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. (2) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt. (3) Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten

Für den Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr werden im Sekundärrecht spezielle Wettbewerbsregeln aufgestellt, die auf die Besonderheiten des Verkehrs Rücksicht nehmen.<sup>87</sup> Diese betreffen gerade im Bereich der öffentlichen Personenverkehrsdienste die jeweiligen Vergabeverfahren. Die entsprechenden Vorschriften lehnen sich zwar teilweise an die Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge an, belassen den Mitgliedstaaten im Einzelnen aber mehr Spielraum.<sup>88</sup>

Nichtsdestotrotz erfolgte die Vergabe von Diensten im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs über viele Jahrzehnte in vielen Mitgliedstaaten nicht im Wege öffentlicher Ausschreibungen, sondern es wurden Konzessionen ohne Ausschreibung ausgestellt. Dieser Umstand ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass der öffentliche Personenverkehr in vielen Mitgliedstaaten von staatlichen oder zumindest öffentlichen Unternehmen beherrscht wurde bzw. wird.

Schließlich sind verschiedene Standards für die Beschäftigten und die Nutzer im Verkehrssektor zu nennen.

---

Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Nur bei Einhaltung dieser Voraussetzung ist gewährleistet, dass dem betreffenden Unternehmen kein Vorteil gewährt wird, der dadurch, dass er die Wettbewerbsstellung dieses Unternehmens stärkt, den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. (4) Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte. Die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen sind zu berücksichtigen („Altmark-Kriterien“), siehe im konkreten: EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00: Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Beteiligte: Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2003, S. I-07747 (im Speziellen Rn. 87–93, Tenor 2); ECLI:EU:C:2003:415; Urteilsanmerkung: *E. Scotti*, Brevi note in tema di servizi pubblici e aiuti di Stato, in: *Il Foro amministrativo*, 2003, 2, S. 3219 ff.; *N. Travers*, Public Service Obligations and State Aid: Is all really clear after Altmark?, in: *European State Aid Law Quarterly*, 2, 2003, S. 387 ff.; *F. Louis/A. Vallery*, Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations, in: *World Competition*, 1, 2004, S. 53 ff.; *A. Frattini/F. Filpo*, I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuto di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolista-concorrente di Chronopost, in: *Contratto e impresa/Europa*, 2, 2003, S. 1183 ff.; *E. Zanelli*, Servizio pubblico e sentenza Altmark, in: *Politica del diritto*, 1, 2004, S. 175 ff.; *R. Magliano*, Servizi di interesse economico generale, aiuti di stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della commissione CE, in: *Diritto del commercio internazionale*, 3, 2004, S. 790 ff.; *M. Antonucci*, I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di stato. Nota a sentenza C-280/00 della Corte di giustizia C.E., in: *Il Consiglio di Stato*, 2003, II, S. 1356 ff.

<sup>87</sup>Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs, in: *Abl.*, 5. März 2009, L 61, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/169/oj> (21.08.2021).

<sup>88</sup>Ausführlich *M. Nettesheim*, Das neue Dienstleistungsrecht des ÖPNV – Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, in: *NVwZ*, 2009, S. 1449 ff.

Hinsichtlich der Beschäftigten gilt es auf die Sozialvorschriften im Straßenverkehr zu verweisen, die etwa das Mindestalter von LKW-Fahrern, die Lenk- und Ruhezeiten im Straßengüterverkehr oder auch das Verbot von einzelnen leistungsbezogenen Entgelten vorsehen.<sup>89</sup>

Mit Blick auf die Nutzer bzw. Verbraucher sind die besonderen Fahrgastrechte zu nennen,<sup>90</sup> etwa im Hinblick auf Überbuchungen, Verspätungen oder Ausfälle von Fahrten und Flügen, auf die Rechte behinderter Fluggäste, aber auch auf die Unfallhaftung.<sup>91</sup>

### 3.3 Verkehrssicherheit

Besondere praktische Bedeutung kommt dem Schwerpunkt der Verkehrssicherheit zu, zumal es in der EU jährlich etwa 50.000 Verkehrstote und rund 1,5 Millionen Verletzte gibt.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup>Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates, in: Abl., 11. April 2006, L 102, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/561/oj> (21.08.2021).

<sup>90</sup>Siehe *M. Krüger*, Die Passagierrechte im Flug-, Bahn-, Schiffs- und Busverkehr: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier EG-Verordnungen und Vereinbarkeit dieser bei der enthaltenen Entschädigungszahlung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 20 GRC, Jenaer Wissenschaftliche Verlag, Jena, 2016; *A. Staudinger/St. Keiler* (Hrsg.), Die Fluggastrechte-Verordnung. Handkommentar, Nomos, Baden-Baden 2016; *D. Faulenbach*, Fahrgastrechte bei Zugverspätungen, in: NZV 2005, S. 398 ff.

<sup>91</sup>Vgl. *C.D. Classen*, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 24 m.w.N. Siehe zum Eisenbahnsektor: Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, in: Abl., 3. Dezember 2007, L 315, S. 14 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1371/oj> (21.08.2021); zum Luftverkehr: Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, in: Abl., 17. Februar 2004, L 46, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/261/oj> (21.08.2021); zu Wasserstraßen und Seeschifffahrt: Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, in: Abl., 17. Dezember 2010, L 334, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1177/oj> (21.08.2021); zum Straßenpersonenverkehr: Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, in: Abl., 28. Februar 2011, L 55, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/181/oj> (21.08.2021). S. auch *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden jedoch nach wie vor schwierig, Sonderbericht Nr. 30, Luxemburg, 2018.

<sup>92</sup>Vgl. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_19\\_1990](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1990) (21.08.2021).

Wie bereits dargelegt, fußt die Gesetzgebungskompetenz der Union in diesem Bereich auf Art. 91 Abs. 1 lit. c AEUV. Auf dieser Grundlage wurde eine Vielzahl an Vorschriften erlassen, die unter anderem Kfz-Zulassungen, verschiedenartige Typengenehmigungen, schadstoffbezogene Emissionswerte, oder besondere Regelungen für den Transport von Gefahrgut<sup>93</sup> betreffen. Auch die Gurtanlegepflicht in bestimmten Fahrzeugen wurde über eine Richtlinie geregelt.<sup>94</sup>

Die EU setzt auf Automatisierung, Digitalisierung und gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste – Trends, die sich heute sicherlich rasch verbreiten – und unterstützt diese mit dem Ziel, den Verkehrssektor effizienter zu gestalten und damit die Verkehrssicherheit zu verbessern.<sup>95</sup> Die Vereinheitlichung technischer Normen wurde auch in der Binnenschifffahrt<sup>96</sup> und im Seerecht<sup>97</sup> vorangetrieben. Bei der Luftfahrt wurden insbesondere Sicherheitsvorschriften vereinheitlicht,<sup>98</sup> aber auch technische Vorschriften für den Flugbetrieb<sup>99</sup> oder Regelungen für die durch Fluglärm legitimierte Betriebsbeschränkungen von Flughäfen.<sup>100</sup>

---

<sup>93</sup>Z. B. im Kontext von chemischen oder radioaktiven Stoffen: Richtlinie Nr. 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland, in: Abl., 30. September 2008, L 260, S. 13 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/68/oj> (21.08.2021).

<sup>94</sup>Richtlinie Nr. 2003/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. April 2003 zur Änderung der Richtlinie Nr. 91/671/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlegepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen, in: Abl., 9. Mai 2003, L 115, S. 63 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/20/oj> (21.08.2021).

<sup>95</sup>Siehe *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), *Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen?*, Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 23.

<sup>96</sup>Richtlinie Nr. 2006/137/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Änderung der Richtlinie 2006/87/EG über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe, in: Abl., 30. Dezember 2006, L 389, S. 261 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/137/oj> (21.08.2021).

<sup>97</sup>Z. B. Verordnung (EG) Nr. 336/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 zur Umsetzung des Internationalen Codes für Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs innerhalb der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 3051/95 des Rates, in: Abl., 04. März 2006, L 61, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/336/oj> (21.08.2021).

<sup>98</sup>Zuletzt etwa Richtlinie Nr. 2016/681/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, in: Abl., 4. Mai 2016, L 119, S. 132 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj> (21.08.2021); allgemein zur Thematik etwa *S. Keiler*, *Mut zur Lücke – die Fluggastrechte-VO zur Auslegung und Überprüfung vor dem EuGH*, in: ZVR 2011, 228.

<sup>99</sup>Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt, in: Abl., 31. Dezember 1991, L 373, S. 4 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1991/3922/oj> (21.08.2021).

<sup>100</sup>Z. B. Richtlinie 2002/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft, in: Abl., 28. März 2002, L 85, S. 40 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/30/oj> (21.08.2021).

### 3.4 Umwelt- und Klimaschutz

Verschiedene Maßnahmen zur Rechtsangleichung finden sich zum Themenschwerpunkt Klima- und Umweltschutz. So wurde für den Bereich des Straßenverkehrs etwa der obligatorische Verkauf von bleifreiem Benzin und die Sicherung der Versorgung mit alternativen Kraftstoffen sekundärrechtlich geregelt.<sup>101</sup> Im Güterverkehr gewährt die Union verschiedene Finanzhilfen zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit.<sup>102</sup>

### 3.5 Europäische Agenturen

Für ausgewählte Verkehrsbereiche wurden entsprechende Agenturen geschaffen, die nicht nur die Verkehrssicherheit gewährleisten, die Sicherheit der Transporte vorantreiben und den jeweiligen Wettbewerb sichern und überwachen sollen, sondern auch auf die Vorbeugung von Unfällen abzielen.

Hierbei ist zunächst die *Europäische Eisenbahnagentur* (ERA)<sup>103,104</sup> mit Sitz in Valenciennes und Lille (Nordfrankreich) zu nennen.<sup>105</sup> Diese Agentur überwacht und fördert die Interoperabilität, die Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherheit des europäischen Eisenbahnsystems. Insbesondere treibt die ERA auch alle Anstrengungen voran, um Signalvorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten einzuführen.<sup>106</sup>

Als Folge der Havarie des Öltankers *Erika* vor der Küste der Bretagne im Jahr 1999 wurde 2002 die *Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs* (EMSA)<sup>107,108</sup> gegründet, die sich der Verbesserung der Sicherheit auf See verschrieben hat und damit sowohl der Unfallprävention als auch dem Umweltschutz dient.

<sup>101</sup> Richtlinie Nr. 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, in: Abl., 28. Oktober 2014, L 307, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/94/oj> (21.08.2021).

<sup>102</sup> Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten Marco Polo-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003, in: Abl., 24. November 2006, L 328, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1692/oj> (21.08.2021).

<sup>103</sup> ERA = *European Union Agency for Railways*, kurz *European Railways Agency*.

<sup>104</sup> Siehe <https://www.era.europa.eu/> (21.08.2021).

<sup>105</sup> Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur, in: Abl., 30. April 2004, L 164, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/881/oj> (21.08.2021).

<sup>106</sup> Vgl. A. Brandenburg, Entwicklungen in der Eisenbahnregulierung aus europäischer Sicht, in: EuZW, 2009, S. 359 ff.; K. Gstettenbauer, Die sogenannten „Eisenbahnpakete“ der Europäischen Union, in: ZVR, 2009, S. 504 ff.

<sup>107</sup> EMSA = *European Maritime Safety Agency*.

<sup>108</sup> Vgl. <http://www.emsa.europa.eu/> (21.08.2021); siehe Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, in: Abl., 5. August 2002, L 208, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/1406/oj> (21.08.2021).

Schließlich ist die 2002 errichtete *Europäische Agentur für Flugsicherheit* (EASA)<sup>109,110</sup> mit Sitz in Köln zu nennen, die die Flugsicherheitsbehörde der Europäischen Union für die zivile Luftfahrt bildet.<sup>111</sup> Zu ihren Aufgaben gehört die Erstellung und Überwachung einheitlicher Sicherheits- und Umweltstandards.

## 4 Internationale Beziehungen und Regelungen im Verkehrsbereich

Die Welt des Verkehrs ist seit jeher von einer internationalen Dimension geprägt, deren Regelungen folglich nicht an den Grenzen eines Staates halt machen können. In den letzten Jahrzehnten hat die Globalisierung des Transportsektors eine starke Dynamik erfahren, die sich der Notwendigkeit einer Reglementierung nicht entziehen konnte. Für einen funktionierenden europäischen Binnenmarkt braucht es nicht nur einen grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch einen transkontinentalen Verkehr. Der globale Handel erfordert nämlich, dass die EU im Verkehrsbereich auf internationaler und interkontinentaler Ebene aktiv wird, um die Effizienz des eigenen Handels, aber auch aller für ihren Markt relevanten wirtschaftlichen Tätigkeiten, zu gewährleisten. Demnach ist nicht nur eine Präsenz der Union in internationalen Verkehrsorganisationen, sondern auch die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen mit Drittstaaten erforderlich.

Wie bereits erwähnt, fällt die gemeinsame Verkehrspolitik in den Bereich der geteilten Zuständigkeiten der EU<sup>112</sup> und trotz ihres Vorrechts bleiben die Staaten weiterhin in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig. Die Union besitzt jedoch ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik.<sup>113</sup> Das bedeutet, dass der Verkehr in alle Verhandlungen im Handelssektor der EU einbezogen wird und zwar auf WHO-Ebene, genauso wie auf kontinentaler und bilateraler Ebene.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> EASA = *European Union Aviation Safety Agency*.

<sup>110</sup> Vgl. <https://www.easa.europa.eu/> (21.08.2021).

<sup>111</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20 Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, in: *Abl.*, 19. März 2008, L 79, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/216/oj> (21.08.2021).

<sup>112</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g) und h) AEUV.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV.

<sup>114</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (Hrsg.), Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM (2011) 144 endgültig vom 28.03.2011, S. 18 (3.4. Die externe Dimension).

Der Abschluss von internationalen Abkommen durch die Union ist im fünften Teil, Titel V AEUV normiert.<sup>115</sup> Art. 216 AEUV sieht vor, dass die Union mit einem oder mehreren Drittländern, oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft treffen kann, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist, oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich, oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist, oder gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte. Diese Übereinkünfte sind dann sowohl für die Institutionen der Union als auch für die Mitgliedstaaten bindend.<sup>116</sup>

Die Norm kodifiziert die sogenannte AETR-Doktrin, die vom EuGHs geprägt wurde,<sup>117</sup> und unter bestimmten Umständen von der Existenz impliziter Kompetenzen der EU ausging, also von Zuständigkeiten, die der Union von den Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich übertragen worden waren. Gemäß dieser Theorie impliziter Kompetenzen ergibt sich die externe Zuständigkeit der Union aus dem Vorhandensein einer expliziten Kompetenz auf interner Ebene. Da die Verträge der EU eine explizite Zuständigkeit in einem bestimmten Bereich, wie beispielsweise dem Verkehrswesen einräumen, muss die EU folglich eine ähnliche Zuständigkeit für den Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten in demselben Bereich haben.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup>Vgl. *K. J. Jorgensen/K. V. Laatikainen* (Hrsg.), *Routledge Handbook on the EU and International Institutions*, Routledge, London, 2018; *M.E. Bartoloni*, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012; *M. Gatti*, *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination* (Studies in EU External Relations), Martinus Nijhoff, Leiden, 2016; *A. Dashwood/M. Maresceau* (Hrsg.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2. Aufl. 2009; *C. Hill/M. Smith/S. Vanhoonacker* (Hrsg.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3. Aufl. 2017; *T. Giegerich*, *What Kind of Global Actor will the Member States Permit the EU to Be?*, in: *ZEUS*, 20, 4, 2017, S. 397 ff.

<sup>116</sup>Vgl. *G. Gattinara*, Art. 216 TFUE, in: *C. Curti Gialdino* (Hrsg.), *Codice dell'Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Edizione Simone, Napoli, 2012, S. 1582.

<sup>117</sup>Vgl. EuGH, Urteil vom 31.03.1971, Rs. 22/70, *Kommission der Europäischen Union gegen Rat der Europäischen Union*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1971, S. 263 ff., ECLI:EU:C:1971:32; siehe auch EuGH, Gutachten 1/76 vom 26 April 1977, *Entwurf zu einem Übereinkommen über die Errichtung eines europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1977, S. 741, ECLI:EU:C:1977:63 und EuGH, Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, *Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und des Schutzes des geistigen Eigentums*, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, 1994, I, S. 5267 ff., ECLI:EU:C:1994:384.

<sup>118</sup>Vgl. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community\\_powers.html?locale=de](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_powers.html?locale=de) (21.08.2021); siehe auch *R. Adam/A. Tizzano*, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2. Aufl. 2017, S. 825.

## 4.1 Landverkehr

In diesem Zusammenhang nehmen die Europäische Kommission und der Rat an den Arbeiten der *UN-Wirtschaftskommission für Europa* (ECE)<sup>119</sup> in Genf teil. Auf diesem Forum wurden verschiedene internationale Verkehrsabkommen geschlossen, so beispielsweise das AETR-Abkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals.<sup>120</sup>

Den Status einer Beobachterin nimmt die Union hingegen in verschiedenen anderen Institutionen ein, etwa in der 1953 gegründeten *Europäischen Konferenz der Verkehrsminister* (CEMT),<sup>121</sup> bei Verkehrsangelegenheiten im Rahmen der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD),<sup>122</sup> welche 1961 ihre Tätigkeit aufnahm, im 1949 gegründeten *Europarat*,<sup>123</sup> oder in der *Zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr* (OTIF),<sup>124</sup> welche 1985 mit Sitz in Bern (Schweiz) gegründet wurde und die Aufgaben der *Union internationale des chemins de fer* (UIC),<sup>125</sup> die 1922 mit Sitz in Paris gegründet worden war, weiterführte sowie im *Internationalen Eisenbahntransportkomitee* (CIT).<sup>126</sup>

Eine besonders praktische Bedeutung haben die Verträge mit der Schweiz beim Alpen transit, also dem Alpen querenden Güterverkehr, der seit 1. Juni 2002 im *Landverkehrsabkommen zwischen der EU und der Schweiz* geregelt ist.<sup>127</sup>

---

<sup>119</sup> UNECE = *United Nations Economic Commission for Europe*. Es handelt sich um eine der fünf regionalen Kommissionen, durch welche der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC = *United Nations Economic and Social Council*) tätig ist; siehe <https://www.un.org/ecosoc/en/> (21.08.2021).

<sup>120</sup> AETR = *Accord Européen sur les Transports Routiers*; engl. *European Agreement concerning the work of crews of vehicles engaged in international Road Transport*.

<sup>121</sup> CEMT = *Conférence Européenne des Ministres des Transports*; ECMT = *European Conference of Ministers of Transport*.

<sup>122</sup> OECD = *Organization for Economic Co-operation and Development*; <https://www.oecd.org> (21.08.2021). Siehe in besonderer Weise das *International Transport Forum* (ITF) der OECD, siehe <https://www.itf-oecd.org> (21.08.2021).

<sup>123</sup> CoE = *Council of Europe*; siehe <https://www.coe.int/it/web/portal/home> (21.08.2021).

<sup>124</sup> OTIF = *Organisation intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaire*, engl. *Intergovernmental organisation for international carriage by rail*; siehe <http://otif.org/en/> (21.08.2021).

<sup>125</sup> Siehe <https://uic.org> (21.08.2021).

<sup>126</sup> CIT = *Comité International des Transports Ferroviaires*; siehe <https://www.cit-rail.org/de/> (21.08.2021).

<sup>127</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße, in: *Abl.*, 30 April 2002, L 114, S. 91 ff. Auf Schweizer Seite: Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße, in: <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2002/1649.pdf> (21.08.2021).

Auf materiellrechtlicher Ebene ist für alle EU-Mitgliedstaaten<sup>128</sup> die *Internationale Vereinbarung über Beförderungsverträge auf Straßen (CMR)*<sup>129</sup> für den Transportbereich von zentraler Bedeutung. Dieser am 19. Mai 1956 in Genf unterschriebene und am 2. Juli 1961 in Kraft getretene wirtschaftsvölkerrechtliche Vertrag, schafft einheitliche Regeln für die entgeltliche Beförderung von Gütern auf der Straße mittels Fahrzeugen, meist Lastkraftwagen, wenn der Ort der Übernahme des Guts und der für die Ablieferung vorgesehene Ort, wie im Vertrag angegeben, in zwei verschiedenen Staaten liegen, von denen mindestens einer ein Vertragsstaat ist. Dies gilt ohne Rücksicht auf den Wohnsitz und die Staatsangehörigkeit der Parteien.<sup>130</sup> Die CMR setzt die Existenz eines zivilrechtlich gültigen Beförderungsvertrags voraus und regelt dann bestimmte transportspezifische Aspekte wie beispielsweise den Frachtbrief, die Verantwortung und Haftung des Frachtführers. Alle Vorschriften der CMR, mit Ausnahme jener über das Innenverhältnis zwischen aufeinander folgenden Frachtführern, gelten zwingend.<sup>131</sup>

Für den internationalen Eisenbahnbereich ist ebenfalls für die EU-Mitgliedstaaten<sup>132</sup> das *Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)*<sup>133</sup> einschlägig.<sup>134</sup> Der am 9. Mai 1980 unterschriebene Vertrag ist heute in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999 – in Kraft ab 1. Juli 2006 – rechtsverbindlich (COTIF 1999). Ziel dieses völkerwirtschaftsrechtlichen Vertrages ist die Festlegung einheitlicher Rechtsnormen für die Beförderung von Personen und Gütern im durchgehenden internationalen Eisenbahnverkehr, einschließlich ergänzender Beförderungen mit anderen Beförderungsmitteln, die Gegenstand eines einzigen Vertrages sind. Das COTIF aus dem Jahre 1999 hat sieben Anhänge. Die drei ersten davon dürfen hier hervorgehoben werden: Anhang A enthält einheitliche Rechtsvorschriften (ER) für den Vertrag über die

<sup>128</sup> Der CMR sind bis heute 55 Staaten beigetreten, darunter alle wichtigen kontinentaleuropäischen Staaten und viele asiatische Staaten. Eine Liste dieser Staaten findet sich unter: <https://unece.org/transport/introduction-and-status> (21.08.2021).

<sup>129</sup> CMR = *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route*. Der Vertrag ist in englischer und französischer Sprache rechtsverbindlich. Siehe K.-H. Thume (Hrsg.), *CMR – Kommentar. Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr*, Verlag Recht und Wirtschaft, Frankfurt, 3. Aufl. 2013; M. Paschke/W. Furnell, *Transportrecht*, C.H. Beck, München, 2011, S. 183 ff.; M. Zehetbauer/W. Motter, *Nationales und Internationales Transportrecht: Straße, Schiene, Luft und Wasser*, Verlag Österreich, Wien, 2017, S. 65 ff.

<sup>130</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 CMR.

<sup>131</sup> Vgl. Art. 40, 41 CMR; siehe M. Zehetbauer/W. Motter, *Nationales und Internationales Transportrecht: Straße, Schiene, Luft und Wasser*, Verlag Österreich, Wien, 2017, S. 59 ff.

<sup>132</sup> Für die Liste aller 45 Mitgliedsstaaten, siehe [http://otif.org/de/?page\\_id=51](http://otif.org/de/?page_id=51) (21.08.2021).

<sup>133</sup> COTIF = *Convention relative aux transports internationaux ferroviaires*; engl. *Convention concerning International Carriage by Rail*; vgl. W. Kunz, *Eisenbahnrecht. Systematische Sammlung mit Kommentierungen der deutschen, europäischen und internationalen Vorschriften*. Grundwerk mit 52. Ergänzungslieferung. Loseblattwerk, Nomos, Baden-Baden, 2019.

<sup>134</sup> Vgl. M. Paschke/W. Furnell, *Transportrecht*, C.H. Beck, München, 2011, S. 221 ff.; M. Zehetbauer/W. Motter, *Nationales und Internationales Transportrecht: Straße, Schiene, Luft und Wasser*, Verlag Österreich, Wien, 2017, S. 203 ff.

internationale Eisenbahnbeförderung von Personen (CIV); Anhang B enthält einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM); Anhang C enthält die Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID). Der Anhang D befasst sich schließlich mit der Verwendung von Wagen (CUV), der Anhang E mit der Nutzung der Infrastruktur (CU), Anhang F mit einheitlichen technischen Vorschriften (APTU) und Anhang G mit den technischen Vorschriften für die Zulassung von Eisenbahnmaterial (ATMF).

Die Europäische Union ist neben den Mitgliedstaaten dem COTIF mit Wirkung ab 1. Juli 2011 beigetreten.<sup>135</sup>

## 4.2 Schiffahrt

Im Bereich der Schiffahrt gilt es zwischen dem Transport von Gütern und Personen auf *Binnenwasserstraßen*, der in Europa im Allgemeinen auf Wasserläufen oder Seen stattfindet, und dem Transport von Gütern und Personen auf dem *Seeweg* zu unterscheiden, der weltweit stattfindet und in den letzten Jahrzehnten ein Ausmaß erreicht hat wie nie zuvor in der Geschichte der Menschheit. Die zunehmende Verbreitung des multimodalen Verkehrs<sup>136</sup> lässt vermuten, dass der Seeverkehr auch in Zukunft weiter zunehmen wird und, hinsichtlich des Güterverkehrs, zumindest mittelfristig, das Feld nicht dem Luftverkehr überlassen wird.

Was den Transport von Gütern und Personen auf Binnenwasserstraßen betrifft, so hat der Unionsgesetzgeber eine ganze Reihe von Rechtsakten<sup>137</sup> zur Regelung dieses Sektors erlassen. Insbesondere für die Binnenschiffahrt gibt es besondere Vorschriften, die sich aus internationalen Abkommen oder Verträgen der EU ergeben, wenn Wasserläufe in Nicht-EU-Staaten führen oder aus diesen kommen. In diesem Kontext ist auf die *Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868*

<sup>135</sup> Die Union ist dem Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr vom 9. Mai 1980, geändert durch das Protokoll von Vilnius vom 3. Juni 1999 (COTIF Übereinkommen), gemäß des Beschlusses Nr. 2013/103/EU des Rates vom 16. Juni 2011 über die Unterzeichnung und den Abschluss der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999, in: Abl., 23. Februar 2013, L 51, S. 1 ff., beigetreten.

<sup>136</sup> Siehe zum Thema *Ch. Perathoner*, Il trasporto multimodale nel diritto dell'Unione Europea: un fenomeno trasportistico emergente privo di un'adeguata regolamentazione, in diesem Band.

<sup>137</sup> Siehe dazu die Auflistung unter [https://ec.europa.eu/transport/modes/inland\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/inland_en) (21.08.2021) unter dem Schlagwort „Compilation of EU legislation in the field of inland waterways“. Die Vorschriften umfassen die Verordnung (EG) Nr. 1356/96 des Rates vom 8. Juli 1996 über gemeinsame Regeln zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Binnenschiffgüter- und -personenverkehr zwischen Mitgliedstaaten, in: Abl., 13 Juli 1996, L 175, S. 7 f., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1996/1356/oj> (21.08.2021).

(*Mannheimer Akte*)<sup>138</sup> sowie auf das *Übereinkommen über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau vom 18. August 1948* (*Belgrader Donaukonvention* oder *Akte*)<sup>139</sup> zu verweisen.<sup>140</sup>

Aus materiellrechtlicher Sicht ist für die Binnenschifffahrt in Europa das *Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt* (CMNI)<sup>141</sup> hervorzuheben.<sup>142</sup> Nicht alle Mitgliedstaaten der EU sind dem Vertrag beigetreten, sondern nur jene, die eine ausgeprägte Binnenschifffahrt betreiben.<sup>143</sup> Dieser völkerrechtsrechtliche Vertrag wurde auf einer von der *Zentralkommission für die Rheinschifffahrt* (ZKR),<sup>144</sup> der *Donaukommission*<sup>145</sup> und der *Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen* (UNECE)<sup>146</sup> ein-

<sup>138</sup> An der Mannheimer Rheinschifffahrtsakte ist neben den EU-Mitgliedstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden auch der Drittstaat Schweiz beteiligt. Die heute gültige Version wurde am 20. November 1963 in Straßburg unterzeichnet und durch Zusatzprotokolle ergänzt (heute gültige Fassung ist vom 11. März 1969). Nach dem Grundsatz in Art. 351 Abs. 1 AEUV von den Regelungen der Art. 90 ff. AEUV ausgenommen, vgl. R. Bieber, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 24 Rn. 20 ff.; E. Brandt, *Verkehrspolitik und trans-europäische Netze*, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration*, Manz, Wien, 2. Aufl. 1996, S. 917 (921 f.); siehe in besonderer Weise auch: F. Meißner, *Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Verhältnis zur Rheinschifffahrtsakte von Mannheim. Ein Beitrag zur völkerrechtsrechtlichen Bedeutung des Artikels 234 EWGV*, Duncker & Humblot, Berlin 1973.

<sup>139</sup> Vgl. Die Donaukommission, internationale Organisation der Donau-Anrainerstaaten mit Sitz in Budapest, verfolgt das staatenübergreifende Ziel die Donau-Schifffahrt zu organisieren und zu reglementieren; siehe: <https://www.danubecommission.org/dc/de/> (21.08.2021); vgl. auch F. Pichler, *Die Donaukommission und die Donaustaaten. Kooperation und Integration*. (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, Band 8), Braumüller, Wien 1973.

<sup>140</sup> Zuvor war die Donau-Schifffahrt durch die *Genfer Konvention* vom 23. Juli 1921 und später durch ein am 18. August 1938 in *Sinaia* unterzeichnetes Abkommen geregelt worden; siehe dazu R. Mosca, *Il regime internazionale del Danubio e la guerra e altri studi*, Societas Carpato Dabuniana, Budapest, 1943. Art. 351, Abs. 1 AEUV findet auch völkerrechtliche Verträge, die von den EU-Mitgliedstaaten vor dem Gründungsjahr 1958 abgeschlossen wurden.

<sup>141</sup> CMNI = *Convention de Budapest relative au contract de transport de marchandises en navigation intérieure*; engl. *Budapest Convention on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterways*.

<sup>142</sup> Vgl. M. Paschke/W. Furnell, *Transportrecht*, C.H. Beck, München, 2011, S. 233 ff.; M. Zehetbauer/W. Motter, *Nationales und Internationales Transportrecht: Straße, Schiene, Luft und Wasser*, Verlag Österreich, Wien, 2017, S. 373 ff.

<sup>143</sup> Gegenwärtig ist der Vertrag in 16 Staaten in Kraft, darunter beispielsweise Deutschland, Frankreich und die BeNeLux-Staaten; eine Liste der Mitglieder findet sich [https://www.unece.org/trans/main/sc3/sc3\\_cmni\\_legalinst.html](https://www.unece.org/trans/main/sc3/sc3_cmni_legalinst.html) (21.08.2021).

<sup>144</sup> Franz. *Commission Centrale pour la Navigation du Rhin* (CCNR); niederl. *Centrale Commissie voor de Rijnvaart* (CCR); siehe <https://www.ccr-zkr.org/> (21.08.2021).

<sup>145</sup> Siehe <https://www.danubecommission.org/dc/de/> (21.08.2021).

<sup>146</sup> Engl. *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE od. UN/ECE od. ECE); siehe <http://www.unece.org/info/ece-homepage.html> (21.08.2021).

berufenen diplomatischen Staatenkonferenz, die vom 25. September bis zum 3. Oktober 2000 in Budapest stattfand, ausgearbeitet, verabschiedet und am 20.–22. Juni 2001 von den meisten der heutigen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Abkommen kommt dann zur Anwendung, wenn der Ladehafen bzw. Übernahmeort und der Löschhafen bzw. Ablieferungsort in zwei verschiedenen Staaten liegen und mindestens einer dieser Staaten Vertragsstaat des Abkommens ist.<sup>147</sup>

Von der Binnenschifffahrt ist der Seeverkehr auf den Weltmeeren zu unterscheiden. Neben verschiedenen Abkommen zum Seeverkehr, die mit Drittstaaten geschlossen wurden, schützt die Union die Schiffe der jeweiligen Mitgliedstaaten gegen allfällige Diskriminierungen durch Drittstaaten. Schließlich vertritt die Kommission die Unionsinteressen als Beobachterin bzw. als Vertreterin der Union in den verschiedenen internationalen Organisationen mit Schwerpunkt im Seerecht, wie etwa in der *Internationalen Seeschifffahrts-Organisation* (IMO),<sup>148</sup> eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in London, in der *Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung* (UNCTAD),<sup>149</sup> in der *Welthandelsorganisation* (WTO),<sup>150</sup> sowie in der bereits genannten *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD).

Aus materiellrechtlicher Sicht gibt es im Bereich des Seetransportrechts mehrere völkerwirtschaftsrechtliche Übereinkommen. Die besondere Komplexität einer einheitlichen Regulierung ergibt sich sicher auch daraus, dass die Seetransporte den interkontinentalen Warenaustausch heute regelrecht dominieren und somit auch die Interessen der verschiedenen Staaten, Staatenverbände und Kontinente, auch aufgrund der unterschiedlichen Rechtskulturen und Rechtstraditionen, sehr unterschiedlich sein können.

Für den internationalen Seehandel wurden im Laufe der letzten hundert Jahre eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen geschlossen, um die materiellrechtlichen Verhältnisse im internationalen Transport einheitlich zu normieren. Einen wichtigen Meilenstein – vor allem für die Vereinheitlichung, Verwendung und Anerkennung von Konnossementen bzw. Frachtbriefen, die die zwingenden Mindesthaftungsregelungen des Seebeförderers gegenüber dem Verfrachter regeln, bildete das in Brüssel unterschriebene *Übereinkommen vom 25. August 1924 zur Vereinheitlichung von Regeln über Konnossemente*, das als *Haager Regeln* (HR)<sup>151</sup> bekannt ist. Die

---

<sup>147</sup> Vgl. Art. 2 CMNI.

<sup>148</sup> IMO = *International Maritime Organization*. Diese IO verfolgt das Ziel der Förderung der technischen Entwicklung und Sicherheit des internationalen Seeverkehrs; siehe <http://www.imo.org> (21.08.2021).

<sup>149</sup> UNCTAD = *United Nations Conference on Trade and Development*. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung ist ein Organ der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf; siehe <https://unctad.org> (21.08.2021).

<sup>150</sup> WTO = *World Trade Organization*. Die Welthandelsorganisation ist eine IO mit Sitz in Genf, die (gemeinsam mit *Internationalen Währungsfonds* und *Weltbank*) die Wirtschafts- und Handelspolitik global mitgestaltet; siehe <https://www.wto.org> (21.08.2021).

<sup>151</sup> Engl. *International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading* oder *Hague Rules*.

Initiative dieses Vertrages ist auf das *Comité Maritime International (CMI)*<sup>152</sup> zurückzuführen. Das CMI trieb in den Folgejahren die Anwendung des Vertrages voran, stellte im Laufe der Zeit jedoch einen Ergänzungs- und Reformbedarf der Regeln fest. Dies führte, ebenfalls in Brüssel, zur Unterfertigung des *Protokolls vom 23. Februar 1968 zur Änderung des Übereinkommens vom 25. August 1924 zur Vereinheitlichung der Regeln von Konnossementen*, das als *Haag-Visby-Regeln (HVR)*<sup>153</sup> bekannt ist. Dieser neue, im Jahre 1977 in Kraft getretene Vertrag hat im Wesentlichen die Haftungsbeträge erhöht und die Haftung bei den Ladeeinheiten (Container, Pallets usw.) ergänzt. Am 21. Dezember 1979, immer in Brüssel, wurden die Haager Regeln mit einem 2. Protokoll, dem sogenannten *SDR Protokoll 1979*,<sup>154</sup> ergänzt. Dieses Regelwerk erwies sich aber insgesamt als unzureichend und nicht mehr zeitgemäß. So wurde beispielsweise der aufstrebende multimodale Transport nicht bedacht. Infolgedessen wurde auf Initiative der *Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD)*<sup>155</sup> und der *Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL)*<sup>156</sup> auf einer Konferenz der Vereinten Nationen in Hamburg, an welcher Regierungsvertreter aus 78 Staaten teilnahmen, das *UN-Übereinkommen vom 31. März 1978 über die Beförderung von Gütern auf See*, auch bekannt als *Hamburger Regeln*,<sup>157</sup> verabschiedet. Ziel der Konferenz war die Schaffung eines umfassenden Seefrachtrechts, das beispielsweise auch auf Seefrachtverträge anwendbar sein sollte, wenn kein Konnossement vorläge. Dieses Seefrachtrecht sollte sich allerdings nicht zu stark vom Landfrachtrecht differenzieren bzw. diesem sogar angenähert werden. So wurde auch eine stärkere Haftung des Verfrachters vorgesehen, was beispielsweise dazu führte, dass die Haftungs-freistellung für nautisches Verschulden abgeschafft wurde. Diese UN-Übereinkunft setzt sich ferner, erstmalig in der Seerechtsgeschichte, mit der Deck-Verlegung von Containern auseinander.

---

<sup>152</sup> Das CMI ist eine internationale Nichtregierungsorganisation (*International Nongovernmental Organization, INGO*). Es handelt sich um einen internationalen Verband, der im Jahre 1897 gegründet wurde, seinen Rechtssitz in Antwerpen hat und es sich zum Ziel macht, das internationale Seerecht zu vereinheitlichen. Vgl. *L. Scott/C. Miller, The Unification of Maritime and Commercial Law through the Comité Maritime International*, in: *The International Law Quarterly*, 1, 4 (Winter), 1947, S. 482 ff. Das CMI bereitete auch das *Internationale Übereinkommen vom 23. September 1910 zur einheitlichen Feststellung bestimmter Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen* und das *Internationale Übereinkommen vom 23. September 1910 zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfeleistung und Bergung in Seenot* vor und arbeitet aktiv bei der periodischen Überarbeitung der *York-Antwerpener Regeln (YAR; York Antwerp Rules)* mit.

<sup>153</sup> Engl. *Protocol to Amend the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading*, auch *Hague-Visby Rules (HVR)*, oder nur *Visby-Regeln (Visby Rules)*.

<sup>154</sup> Engl. *Protocol (SDR Protocol) amending the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading of 25 August 1924 (The Hague Rules), as amended by the Protocol of 23 February 1968 (Visby Rules)*.

<sup>155</sup> UNCTAD = *United Nations Conference on Trade and Development*.

<sup>156</sup> UNCITRAL = *United Nations Commission on International Trade Law*.

<sup>157</sup> Engl. *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea (The Hamburg Rules)*.

Im Bereich des multimodalen Transports wurden in den Folgejahren weitere Versuche einer Vereinheitlichung unternommen. Leider scheiterte das auf Betreiben der UNCTAD von 77 Staaten am 24. Mai 1980 verabschiedete *Übereinkommen der Vereinten Nationen über den internationalen multimodalen Transport von Gütern* (MTC)<sup>158</sup> daran, dass die für das Inkrafttreten notwendigen 30 Unterschriften bei Weitem nicht erreicht wurden. Dabei wird der multimodale Transport für den europäischen und internationalen Handel immer wichtiger. Das Fehlen einer vereinheitlichten Reglementierung wirkt sich wiederum nachteilig auf grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen aus. Hier könnte das MTC ansetzen, das den Inhalt heute üblicher Beförderungsverträge in einigen Bereichen modifizieren und verschiedene internationale Beförderungsabkommen – zumindest zum Teil – verdrängen könnte.

Im Rahmen der UNCITRAL wurde aufgrund eines mehrjährigen Projekts, an dem auch das *Comité Maritime International* (CMI) mitwirkte, das *Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über die internationale Beförderung von Gütern ganz oder teilweise auf See*<sup>159</sup> ausgearbeitet. Dieses wurde am 11. Dezember 2008 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.<sup>160</sup> Bei der Zeichnungskonferenz am 23. Oktober 2009 in Rotterdam, weshalb das Übereinkommen auch als *Rotterdam-Regeln* (RR)<sup>161</sup> bekannt wurde, unterzeichneten nur sechzehn Staaten das Übereinkommen. Diesen schlossen sich in der Folge einige mehr an. Bis heute haben allerdings nur fünf Staaten – unter den EU-Mitgliedstaaten nur Spanien – das Übereinkommen ratifiziert. Für ein Inkrafttreten ist allerdings die Ratifizierungen durch mindestens zwanzig Staaten erforderlich,<sup>162</sup> weshalb das Übereinkommen bis heute nicht rechtsverbindlich ist. Staaten, die die Rotterdam Regeln annehmen, ratifizieren und diesem völkerwirtschaftsrechtlichen Vertrag formell beitreten, kündigen gleichzeitig andere Seerechtsübereinkommen, wie die Haager Regeln, die Haag-Visby Regeln, oder die Hamburg Regeln.<sup>163</sup> Die Umsetzung der Rotterdam Regeln wäre jedoch vor allem deshalb wichtig, weil sie einerseits auch Seefrachtverträge ohne Konnossement regeln, dann aber auch eine Regulierung all jener Multimodal-Transportverträge vorsehen, bei denen eine Teilstrecke über das Meer verläuft.

---

<sup>158</sup> Engl. *United Nations Convention of International Multimodal Transport of Goods*, kurz MTC = *Multimodal Transport Convention*.

<sup>159</sup> Engl. *United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*.

<sup>160</sup> Vgl. A/RES/63/122.

<sup>161</sup> Engl. *Rotterdam Rules* (RR). Vgl. K. Ramming (Hrsg.), *Die Rotterdam Regeln*, in: *Schriften des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht*, Heft 107, Storck Verlag, Hamburg, 2011.

<sup>162</sup> Vgl. Art. 94 RR.

<sup>163</sup> Vgl. Art. 89 RR.

### 4.3 Luftverkehr

Da der Luftverkehr seinem Wesen nach über die Grenzen der Union hinweg auf eine weltweite Ausrichtung aufbaut, kommt der „Außendimension“ der EU-Luftverkehrspolitik eine wichtige Rolle zu.

Während alte multilaterale Abkommen – wie etwa das *Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen)* vom 7. Dezember 1944 – im Sinne des Art. 351 AEUV zwischen den Vertragsstaaten weiter gelten, hat der EuGH aus Art. 216 i.V.m. Art. 100 Abs. 2 AEUV eine EU-Außenkompetenz im Luftverkehr abgeleitet, weshalb die Union auf diesem Gebiet neue Abkommen schließen kann.

Konsequenterweise – und unter Hinweis auf den Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit von Fluggesellschaften innerhalb der EU – hat der EuGH bilaterale Abkommen von sieben EU-Mitgliedstaaten mit den USA für nichtig erklärt.<sup>164</sup> Inzwischen wurde ein (gemischtes) EU-USA-Luftverkehrsabkommen geschlossen.<sup>165</sup>

Von zentraler Wichtigkeit für den Binnenmarkt im engeren Sinne, wie auch für die Entwicklung des kontinentaleuropäischen Flugverkehrs im weiteren Sinne, ist die Entwicklung eines *einheitlichen europäischen Luftraums* (SES),<sup>166</sup> der vor allem

---

<sup>164</sup> Siehe die Rechtssache „Open Skies“, u. a. EuGH, Urteil vom 5. November 2002, Rs. C-466/98, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2002, I, S. 9427 ff., ECLI:EU:C:2002:624 und EuGH, Urteil vom 5. November 2002, Rs. C-476/98, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland – „Open-skies“, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2002, I, S. 9855 ff., ECLI:EU:C:2002:63.

<sup>165</sup> Vgl. Beschluss 2007/339/EG des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 25. April 2007 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Luftverkehrsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits, in: Abl., 25. Mai 2007, L 134, S. 1 ff.

<sup>166</sup> SES = Single European Sky. Der EuGH hatte die Möglichkeit der Beteiligung der EU an einem kontinentaleuropäischen Übereinkommen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftraumes im Rahmen eines Gutachtens geprüft; vgl. EuGH, Gutachten vom 18. April 2002, Nr. 1/2000: GELR-Übereinkommens, in: Sammlung der Rechtsprechung, 2002, I, S. 3493 ff., ECLI:EU:C:2002:231.

Das erste Paket gemeinsamer Anforderungen zur Schaffung des *Einheitlichen europäischen Luftraumes* wurde im Jahre 2004 durch eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet (SES 1): Verordnung (EG) Nr. 594/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums („Rahmenverordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/549/oj> (21.08.2021). Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 10 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/550/oj> (21.08.2021); Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraum-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 20 ff.; Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“), in: Abl., 31. März 2004, L 96, S. 26 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/551/oj> (21.08.2021). Dieser Regulierungsrahmen wurde im Jahre 2009 durch weitere Maßnahmen verbessert (SES 2): Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 des Europäischen Parla-

seit dem Jahr 1999 vorangetrieben wird. Ziel dieser Bestrebung ist es, die Effizienz des Flugverkehrsmanagements (ATM),<sup>167</sup> wie auch der Flugsicherungsdienste (ANS)<sup>168</sup> und Flugverkehrsdienste (ATS)<sup>169</sup> im Allgemeinen zu erhöhen, indem die Zersplitterung des europäischen Luftraumes abgebaut wird. Diese Initiative steht prinzipiell nicht nur den EU-Mitgliedstaaten, sondern allen europäischen Staaten zur Verfügung.<sup>170</sup>

In verschiedenen internationalen Luftfahrtorganisationen werden die Unionsinteressen durch die Kommission als Beobachterin neben den Mitgliedstaaten vertreten; wie etwa in der bereits genannten *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation* (ICAO)<sup>171</sup> mit Sitz in Montreal. In diesem Zusammenhang ist ebenso die 1960 gegründete *Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt* (auch Eurocontrol)<sup>172</sup> mit Hauptsitz in Brüssel zu nennen. Es handelt sich hierbei um eine internationale Organisation, die im Jahre 1960 für die Weiterentwicklung der Flugsicherung und Luftverkehrskontrolle in Europa gegründet wurde. Dieser internationalen Organisation gehören sämtliche europäische Staaten, mit Ausnahme von Russland und Weißrussland, an.

Aus materiellrechtlicher Sicht ist das *Warschauer Abkommen über die Beförderung im internationalen Luftverkehr* (*Warschauer Abkommen*)<sup>173</sup> zu nennen, das heute allerdings für viele Staaten, die dem *Montrealer Übereinkommen* beigetreten sind, überholt ist.<sup>174</sup> Dieser wirtschaftsvölkerrechtliche Vertrag wurde am 12. Oktober 1929 in Warschau unterschrieben, ist am 13. Februar 1933 in Kraft getreten, und zielte auf die Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Beförderung von Perso-

---

ments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems, in: Abl., 14. November 2009, L 300, S. 34 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1070/oj> (21.08.2021).

<sup>167</sup> ATM = *Air Traffic Management*. Die Aufgabe des ATM besteht darin, sicherzustellen, dass sich die Luftfahrzeuge in allen Betriebsphasen sicher und effizient bewegen, was nur durch leistungsstarke Flugverkehrsdienste, ein sicheres Luftraummanagement und eine klare Verkehrsflussregelung erwirkt werden kann.

<sup>168</sup> ANS = *Air Navigation Services*. Darunter versteht man alle im Rahmen der Flugsicherung erbrachten Dienste. Darunter fallen Flugverkehrsdienste, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste, Flugberatungsdienste, usw.

<sup>169</sup> ATS = *Air Traffic Services*. Darunter fallen die verschiedenen Fluginformationsdienste, Flugwarrdienste, Flugverkehrsberatungsdienste, Flugverkehrskontrolldienste usw.

<sup>170</sup> Siehe <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/133/luftverkehr-einheitlicher-europaischer-luftraum> (21.08.2021).

<sup>171</sup> ICAO = *International Civil Aviation Organization*; siehe <https://www.icao.int> (21.08.2021).

<sup>172</sup> Engl. *European Organisation for the Safety of Air Navigation*; siehe <https://www.eurocontrol.int> (21.08.2021). Siehe auch das Zusammenarbeitsabkommen zwischen EU und ICAO: Beschluss Nr. 2011/530/EU des Rates vom 31. März 2011 über die Unterzeichnung im Namen der Union und die vorläufige Anwendung einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zur Schaffung eines Rahmens für die verstärkte Zusammenarbeit, in: Abl., 9. September 2011, L 232, S. 1 ff.

<sup>173</sup> Engl. *Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air*, auch *Warsaw Convention 1929* oder *Rules for international carriage by air*.

<sup>174</sup> Vgl. M. Zehetbauer/W. Motter, Nationales und Internationales Transportrecht: Straße, Schiene, Luft und Wasser, Verlag Österreich, Wien, 2017, S. 263 ff.

nen (Passagierbeförderung), wie auch von Gütern (Luftfrachtverkehr) im internationalen Luftverkehr, ab. Um Anwendung zu finden, musste der Luftbeförderungsvertrag von den Parteien vertraglich explizit vereinbart oder die Staaten, in denen der Abgangs- und der Zielflughafen liegen (beide!), dieses Abkommen ratifiziert haben. Das Abkommen wurde von 138 Staaten ratifiziert. Das Warschauer Abkommen wurde im Laufe der Jahre immer wieder ergänzt und abgeändert.<sup>175</sup>

Mit den Jahren wuchs die Kritik am Warschauer Übereinkommen jedoch, weil es durch die häufigen Änderungen keinen organischen Regelkorpus mehr darstellte und vielen Entwicklungen des Luftverkehrs nicht mehr angemessen Rechnung trug. Dies führte nach Jahren der Vorbereitung am 28. Mai 1999 in Montreal zur Unterfertigung des *Übereinkommens zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr*, das als *Montrealer Übereinkommen* (MÜ)<sup>176</sup> bekannt ist. Auch dieser völkerwirtschaftsrechtliche Vertrag, der seit 4. November 2003 in Kraft getreten ist, regelt den Gütertransport ebenso wie die Personenbeförderung. Im Wesen setzt sich das Übereinkommen das Ziel, einer einheitlichen organischen und in sich harmonischen Regulierung der Haftung von Fluggesellschaften bzw. Luftfahrtunternehmen beim Eintritt von Schäden, die Reisende, Reisegepäck oder allgemeine Fracht und Güter während internationaler Flüge erleiden. Die Europäische Union hat das Übereinkommen von Montreal ausdrücklich genehmigt,<sup>177</sup> sodass es Teil der Unionsrechtsordnung ist.<sup>178</sup> Durch die Verordnung (EG) Nr. 889/2002 werden die Vorschriften des Übereinkommens von Montreal auf alle Flüge angewandt, die von Luftfahrtunternehmen der EU durchgeführt werden, unabhängig davon, ob es sich um Inlandsflüge oder internationale Flüge handelt.<sup>179</sup> Weltweit haben 131 Staaten den Vertrag ratifiziert.

---

<sup>175</sup> Siehe z. B. Haager Protokoll von 1955, Montreal-Interim Agreement von 1966, vier Montrealer Protokolle von 1975. Alle Änderungen finden sich online: <https://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx> (21.08.2021).

<sup>176</sup> Engl. *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air*, auch *Montreal Convention 1999* oder *Rules for International carriage by air*. Siehe dazu F. Reuschle, *Montrealer Übereinkommen*. Kommentar, Verlag de Gruyter, Berlin-New York, 2. Aufl. 2011; K. Tonner, *Die EU-Fluggastrechte-VO und das Montrealer Übereinkommen*, in: *Verbraucher und Recht*, 2011, 6, S. 203 ff.

<sup>177</sup> Vgl. 2001/539/EG: Beschluss des Rates vom 5. April 2001 über den Abschluss des Übereinkommens zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Übereinkommen von Montreal) durch die Europäische Gemeinschaft, in: *Abl.*, 18. Juli 2001, L 194, S. 38, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2001/539/oj> (21.08.2021).

<sup>178</sup> Siehe Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Übereinkommen von Montreal), in: *Abl.*, 18. Juli 2001, L 194, S. 39 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/convention/2001/539/oj> (21.08.2021).

<sup>179</sup> Verordnung (EG) Nr. 889/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Mai 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen, in: *Abl.*, 30. Mai 2002, L. 140, S. 2 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/889/oj> (21.08.2021). Im Jahr 1997 hatte die Europäische Gemeinschaft die Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr, in: *Abl.*, 17. Oktober 1997, L 285 verabschiedet, die Luftfahrtunternehmen der EU die unbegrenzte Haftung für Todesfälle oder Körperverletzungen von Reisenden auferlegte.

## 5 Transeuropäische Netze – TEN

Der gegenwärtige Titel XVI, Dritter Teil AEUV enthält die primärrechtlichen Regeln der Transeuropäischen Netze (TEN).<sup>180</sup> Der Titel wurde im Jahre 1992 mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen.<sup>181</sup> Durch den Begriff „transeuropäisch“ wird suggeriert, dass die von der Regelung betroffenen Netze grenzüberschreitende Bedeutung haben müssen, wobei der Ausbau der Funktionalität des Binnenmarktes sowie volkswirtschaftliche Auswirkungen im Fokus stehen.<sup>182</sup>

Die TEN im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen werden auch TEN-V<sup>183</sup> genannt und umfassen Verkehrsinfrastrukturen im engeren Sinn sowie Verkehrsmanagement-, Ortungs- und Navigationssysteme, wenngleich der Schwerpunkt bei Autobahnen und Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsstrecken liegt.

Die TEN im Verkehrssektor sind jedoch nicht die einzigen transeuropäischen Netze, die Gegenstand der Unionspolitik sind. Die Telekommunikationsinfrastruktur (eTEN),<sup>184</sup> welche die digitale Vernetzung und die dazugehörigen Dienste umfasst, fällt ebenso in den Bereich der TEN. Des Weiteren wird auch die Energieinfrastruktur (TEN-E oder TEN-Energy)<sup>185</sup> erfasst, wobei hier der Fokus auf der europaweiten Verbindung von Gas- und Elektrizitätsleitungen liegt. Insofern soll

<sup>180</sup>TEN = *Trans-European Networks*.

<sup>181</sup>Instruktiv R. Bieber, in: R. Bieber/A. Epiney/M. Haag/M. Kotzur (Hrsg.), Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Nomos, Baden-Baden, 12. Aufl. 2016, § 24 Rn. 32 f.; E. Brandt, Verkehrspolitik und transeuropäische Netze, in: M. Röttiger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, Manz, Wien, 2. Aufl. 1996, S. 917 (932 ff.); N. Ehlötzky, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 80 ff.; M. Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, S. 240 ff. m.w.N.; zur rechtshistorischen Entwicklung siehe G. Schulze, Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze, in: W. Zippel (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Nomos, Baden-Baden, 1996, S. 29 (31 ff.); C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 33 ff.; Th. Müller in diesem Band.

<sup>182</sup>Ausführlich bei W. Frenz, Handbuch Europarecht Band 6: Institutionen und Politiken, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, Rn. 4290 ff.

<sup>183</sup>TEN-T = *Trans-European Transport Networks*. Zu den transnationalen Verkehrsnetzen gehören: 1) Straßennetze; 2) Eisenbahnstrecken; 3) Fluss- und Binnenwasserstraßen; 4) Häfen; 5) „Meeresautobahnen“; 6) Flughäfen; 7) kombinierter Verkehr; 8) Informations- und Managementsystem im Transportwesen; 9) Flugverkehrsmanagementnetz durch das Programm SESAR (*Single European Sky ATM Research*), wobei ATM für Air Traffic Management steht. Allgemein zum Thema, siehe [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en) (21.08.2021).

<sup>184</sup>eTEN = *Trans-European Telecommunications Networks*.

<sup>185</sup>TEN-E od. TEN-Energy = *Trans-European Networks for Energy*. Siehe dazu Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, in: Abl., 25. April 2013, L 115, S. 39 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/347/oj> (21.08.2021); vgl. L. Giesberts/A. Tiedge, Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, in: NVwZ, 13, 2013, 836–841; L. Giesberts/A. Tiedge, Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach der TEN-E-Verordnung, in: EurUP, 11, 3, 2013, S. 166 ff.

mittels TEN der Verkehrsbinnenmarkt und der wirtschaftlich-soziale Zusammenhalt vorangetrieben werden.<sup>186</sup>

Die transeuropäischen Netze können als technische Struktur betrachtet werden, mittels welcher die Grundfreiheiten der Union an Dynamik, Evolution und Stabilität gewinnen.<sup>187</sup>

## 5.1 Rechtliche Einordnung, Zielvorgaben und Finanzierung

Die Verlagerung von Kompetenzen zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze auf Unionsebene ist im engen Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarkts zu sehen. Nur durch die Gewährleistung entsprechender technischer Mittel kann die rechtlich verankerte Freiheit der Unionsbürger angemessen verwirklicht werden.<sup>188</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Verankerung der TEN-Politik im Recht der Europäischen Union zu sehen, die gleichzeitig mehrere Überschneidungen zu anderen Unionsregelungen aufweist, etwa Umweltschutz, öffentliche Auftragsvergabe und Wettbewerbspolitik, aber auch zur Verkehrspolitik in Art. 90 ff. AEUV.<sup>189</sup> Ferner dient die Unionskompetenz im TEN-Bereich auch als Rechtsgrundlage für sämtliche Unionsmaßnahmen zur Entwicklung und Errichtung des europäischen globalen Navigationssatellitensystems *Galileo*<sup>190</sup> sowie der Europäischen Erweiterung des geostationären Navigationssystems *Egnos*.<sup>191</sup>

<sup>186</sup>Vgl. *M. Krajewski*, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, S. 240 f.; in diesem Zusammenhang spricht *Frenz*, Handbuch Europarecht Band 6: Institutionen und Politiken, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, Rn. 4298 von einer doppelten Zielausrichtung der Art. 170 ff. AEUV.

<sup>187</sup>Vgl. *W. Frenz*, Handbuch Europarecht, Band. 6: Institutionen und Politiken, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, Rn. 1237.

<sup>188</sup>Ebenda, Rn. 4295.

<sup>189</sup>Ebenda, Rn. 4297; ebenso *M. Krajewski*, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, S. 231 f., mit Blick auf die Unionskompetenzen in der Verkehrspolitik.

<sup>190</sup>Das Galileo-Programm ist ein ziviles Satellitenpositionierungs- und Navigationssystem (GNSS = *Global Navigation Satellite System*), das auf Initiative der EU und der Europäischen Weltraumorganisation geschaffen wurde, um von dem von den Vereinigten Staaten kontrollierten GPS-System (*NAVSTAR Global Positioning System = Navigation Satellite Timing And Ranging Global Positioning System*) unabhängig zu werden. Im Jahr 2004 wurde die Europäische Agentur für globale Satellitennavigationssysteme (= *The European GNSS Agency; GAS*), oder Europäische GNSS-Agentur als eine Agentur der Europäischen Union mit Sitz in Prag seit 2012 gegründet; siehe <https://www.gsa.europa.eu/> (21.08.2021).

<sup>191</sup>EGNOS = *European Geostationary Navigation Overlay System* (= Europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems). Das System wurde durch die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Weltraumorganisation, der Europäischen Kommission und EUROCONTROL geschaffen. Es handelt sich um ein System, das aus Bodenstationen besteht, die mit einem Netzwerk von Satelliten verbunden sind, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Daten des NAVSTAR-GPS-Systems zu verbessern, das auch für den Transportsektor, wie z. B. die Flug- oder See-

Die primärrechtlichen Grundlagen der TEN finden sich dabei in den Artikeln 170 bis 172 AEUV.

Art. 170 Abs. 2 AEUV definiert zunächst die Ziele der EU-Netzpolitik als Förderung des Verbunds der nationalen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass die Union zur Verwirklichung des Binnenmarktziels<sup>192</sup> und der EU-Strukturpolitik<sup>193</sup> zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Infrastruktur von Verkehr, der Telekommunikation und Energie beiträgt. Durch diese Unterstützung soll der Verkehrsbinnenmarkt und der wirtschaftlich-soziale Zusammenhalt zugunsten der Unionsbürger, der Wirtschaftsbeteiligten sowie der regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften verwirklicht werden.

Es geht damit um die Verkoppelung, oder besser die „Interoperabilität“, der jeweiligen nationalen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze, die bisher noch nebeneinander bestehen und über die TEN-Politik der Union zu einem abgestimmten gesamteuropäischen Verbund hin entwickelt werden sollen.<sup>194</sup> Die Zielvorgabe nimmt dabei besonderen Bezug auf die Randgebiete der Union, die mit zentraleren Gebieten verbunden werden sollen.

Über den Begriff „Förderung“ soll zum Ausdruck kommen, dass die TEN-Maßnahmen von einzelnen Mitgliedstaaten und allenfalls von privaten Unternehmen durchgeführt werden sollen, die Union hingegen lediglich finanzielle und planerische Unterstützung leistet.<sup>195</sup> In diesem Sinne fällt die TEN-Politik unter die geteilte Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten<sup>196</sup> und unterliegt entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip.<sup>197</sup>

So gibt die Union nach Art. 171 AEUV Leitlinien zur Verwirklichung der TEN-Politik vor, die häufig mittels Verordnungen beschlossen werden und im Rahmen von Aktionen bzw. „übrigen Maßnahmen“ – und damit über das Spektrum von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen – konkret ausgestaltet werden. Die jeweiligen, vom Projekt betroffenen Mitgliedstaaten, müssen die Maßnahmen genehmigen.<sup>198</sup>

Die finanzielle Mithilfe der Union zur Unterstützung der TEN-Politik ist subsidiär, sodass die jeweiligen Mitgliedstaaten die Hauptlast des finanziellen Aufwands tragen und die Mitfinanzierung der Union höchstens 50 % beträgt. Die

---

fahrtnavigation für schwierige Routen, unentbehrlich geworden ist. Siehe dazu [https://www.esa.int/Applications/Navigation/Galileo\\_and\\_EGNOS](https://www.esa.int/Applications/Navigation/Galileo_and_EGNOS) (21.08.2021).

<sup>192</sup> Vgl. Art. 26 AEUV.

<sup>193</sup> Vgl. Art. 174 AEUV.

<sup>194</sup> Zur Thematik *G. Schulze*, Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze, in: *W. Zippel* (Hrsg.), *Transeuropäische Netze*, Nomos, Baden-Baden, 1996, S. 29 (36 f.).

<sup>195</sup> Vgl. *C.D. Classen*, in: *T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim*, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 34.

<sup>196</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. h AEUV.

<sup>197</sup> Vgl. Art. 5 EUV.

<sup>198</sup> Vgl. Art. 172 Abs. 2 AEUV.

Finanzierung der Union wird über Verordnungen<sup>199</sup> festgelegt und kann entweder direkt über die Mittel des EU- Haushalts oder über Kohäsionsfonds bzw. andere Strukturfonds erfolgen.<sup>200</sup> Daneben beteiligt sich die *Europäische Investitionsbank* (EIB)<sup>201</sup> im Rahmen ihres Auftrages zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union<sup>202</sup> an der Finanzierung der TEN-Projekte. In diesem Zusammenhang wurde im Jahre 2007 die *Exekutivagentur für Innovation und Netze* (INEA)<sup>203</sup> als EU-Behörde mit Sitz in Brüssel geschaffen.<sup>204</sup>

Konkrete Beispiele für die TEN-Politik sind etwa transnationale Großprojekte in der Verkehrsinfrastruktur, wie der *Brennerbasistunnel*,<sup>205</sup> die *Rhein-Rhône-Kanalverbindung*, oder allgemeine Anschlussstücke zwischen nationalen Hochgeschwindigkeitsstrecken im Eisenbahnverkehr.<sup>206</sup>

Die Fertigstellung des sogenannten *Core Network*, also der TEN-V-Kernnetzkorridore, ist für das Jahr 2030 als Teil der Strategien der EU und der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des TEN-V geplant. Um eine koordinierte Umsetzung der TEN-V zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, hat die EU neun sogenannte *Korridore*<sup>207</sup> definiert. Sie bilden gleichsam das Gerüst und die Basisstruktur der Verkehrsadern auf unserem Kontinent. Sie werden durch das

<sup>199</sup> Für den Zeitraum 2015–2020 war ein Rahmen von 33 Milliarden Euro vorgesehen; vgl. Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, in: Abl., 20. Dezember 2013, L 348, S. 129 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1316/oj> (21.08.2021).

<sup>200</sup> Folgende EU-Finanzierungsprogramme zielen auf die Unterstützung und Förderung von TEN-T-Projekten ab: *Connecting Europe Facility* (CEF), *European Fund for Strategic Investment* (EFSI), *Horizon 2020*, wie auch die *European Structural and Investment Funds* (ESIFs) und unter diesen der *Cohesion Fund* (CF) und der *European Regional Development Fund* (ERDF); vgl. [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en) (21.08.2021).

<sup>201</sup> Siehe <https://www.eib.org/de/index.htm> (21.08.2021).

<sup>202</sup> Vgl. Art. 309 Abs. 1 AEUV.

<sup>203</sup> INEA = *Innovation and Networks Executive Agency*; siehe: <https://ec.europa.eu/inea/> (21.08.2021); vgl. zudem Beschluss der Kommission vom 26. Oktober 2006 zur Einrichtung der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates, in: Abl., 6. Februar 2007, L 32, S. 88 ff., ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2007/60\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2007/60(1)/oj) (21.08.2021).

<sup>204</sup> Zur Finanzierung der transeuropäischen Netze, siehe <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/136/die-finanzierung-der-transeuropaischen-netze> (21.08.2021) und auch *H. Ruyters*, Finanzierung der transeuropäischen Netze, in: W. Purrer (Hrsg.), Internationales Symposium Brenner Basistunnel und Zulaufstrecken, Tagungsbeiträge 28. Februar 2008, Innsbruck University Press, Innsbruck, 2008, S. 9 ff.

<sup>205</sup> Siehe den Beitrag von *Konrad Bergmeister* in diesem Band.

<sup>206</sup> Vgl. *C.D. Classen*, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 35.

<sup>207</sup> Eine grafische Darstellung aller neun Korridore findet sich [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en) (21.08.2021).

*Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS)*<sup>208</sup> und die *Meeresautobahnen (MoS)*<sup>209</sup> ergänzt.

Gleichzeitig stellen die Art. 170–172 AEUV eine Querschnittskompetenz der Union zu anderen Sachpolitiken, wie der Verkehrspolitik, der Energiepolitik und der Telekommunikationspolitik, dar; sie berühren aber auch andere wichtige Bereiche, wie den freien Wettbewerb, den Umweltschutz usw. Die Bestimmungen sind methodisch jedoch als Spezialvorschriften zu anderen vorrangigen EU-Sachpolitiken zu verstehen. Somit haben sie keine ausschließliche, sondern eine ergänzende Funktion zur EU-Verkehrspolitik.<sup>210</sup>

## 5.2 *Der Brennerbasis-Tunnel als Beispiel der Umsetzung der TEN-V-Politik der EU*

Gemeinhin definiert die grundlegende Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 die Leitlinien für den Verkehrsbereich zur Verwirklichung eines umfassenden transeuropäischen Verkehrsnetzes im Land-, See- und Luftverkehr mit Entwicklungsperspektive bis 2050.<sup>211</sup> Weitere spezifische Regelungen haben die Leitlinien näher konkretisiert, etwa zu den Sicherheitsanforderungen bei Straßentunneln.<sup>212</sup>

Bereits im Jahr 1994 hat der Europäische Rat vierzehn Projekte als vorrangige spezifische Vorhaben definiert, auf die sich die Mitfinanzierung durch die Union besonders konzentrieren sollte. Unter diesen Projekten befindet sich auch der in Bau befindliche *Brennerbasistunnel (BBT)*<sup>213</sup> zwischen Innsbruck (A) und Franzensfeste

<sup>208</sup>ERTMS = *European Rail Traffic Management System*; siehe [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/european-rail-traffic-management-system\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/european-rail-traffic-management-system_en) (21.08.2021).

<sup>209</sup>MoS = *Motorways of the Sea*; siehe [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/motorways-sea\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/motorways-sea_en) (21.08.2021).

<sup>210</sup>Vgl. C.D. Classen, in: T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26 Rn. 37.

<sup>211</sup>Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, in: *Abl.*, 20. Dezember 2013, L 348, S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1315/oj> (21.08.2021); siehe auch Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, in: *Abl.*, 20. Dezember 2013, L 348, S. 129 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1316/oj> (21.08.2021). Vgl. dazu R. *Bieber/F. Maiani*, *Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 300 ff.

<sup>212</sup>Richtlinie 2004/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz, in: *Abl.*, 30. April 2004, L 167, S. 39 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/54/oj> (21.08.2021).

<sup>213</sup>Ital. *Galleria di Base del Brennero*; vgl. <https://www.bbt-se.com> und <https://www.bbtinfo.eu/brenner-basistunnel> (21.08.2021).

(I). Der Bau begann im Sommer des Jahres 2007<sup>214</sup> und ist heute wohl das größte Verkehrsinfrastrukturprojekt zur Verbindung Deutschlands, Österreichs und Italiens. Der BBT bettet sich in die Eisenbahnachse Berlin–Palermo des *Skandinavisch-Mediterranen EU-Kernkorridors*<sup>215</sup> des TEN-V-Programms ein. Konkret handelt es sich um einen 55 km<sup>216</sup> langen Eisenbahntunnel für den Personen- und Güterverkehr unter dem Brenner-Pass am Alpenhauptkamm. Obwohl sich die Verwirklichung dieser im Jahre 1994 als prioritär definierten Projekte insgesamt gesehen eher schleppend vollzog, gilt der Brennerbasistunnel als gemeinsames Projekt der Mitgliedstaaten Österreich und Italien<sup>217</sup> trotz kleinerer Startprobleme und wiederholter Verzögerungen als Erfolgsmodell der TEN-V-Politik der Union.<sup>218</sup>

## 6 Ausblick

Aus Gründen, die heute nur noch schwer nachvollziehbar sind, blieb die Europäische Union Jahrzehnte nach ihrer Gründung im Verkehrsbereich untätig. Dabei wäre die gemeinsame Verkehrspolitik für die konkrete Verwirklichung der vier Grundfreiheiten von Anfang an unabdingbar gewesen. Ein Eingreifen des Gerichtshofs der Europäischen Union in den achtziger Jahren war also notwendig,<sup>219</sup> um der Union den nötigen Impuls und Handlungsauftrag zu erteilen. Heute kann dieser Sektor als echte Triebkraft der Integration angesehen werden, wiewohl in vielen Bereichen noch ein akuter Handlungsbereich besteht.

<sup>214</sup>Für eine Analyse der Pro- und Contra-Argumente unmittelbar vor dem Beginn des Baues des Großprojektes BBT, siehe *J. Kufstatscher* (Hrsg.), *Tunnelblick. Der Brennerbasistunnel. Fakten – Argumente – Meinungen*, Studien Verlag, Innsbruck, 2007.

<sup>215</sup>Siehe dazu [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en) (21.08.2021).

<sup>216</sup>Wenn die unterirdische Umfahrung der Stadt Innsbruck (A) miteingerechnet wird, hat der BBT eine Gesamtlänge von 64 km.

<sup>217</sup>Zur Verwirklichung des BBT gründeten Österreich und Italien im Jahre 1999 zuerst eine Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) BBT EWIV. Aus dieser ging am 16. Dezember 2004 die heute tätige Projektgesellschaft *Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE* hervor. Letztere hat die Rechtsform einer *Societas Europaea* (SE) im Sinne Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), in: *Abl.*, 10. November 2001, L 294 S. 1 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2001/2157/oj> (21.08.2021). Gesellschafter sind auf österreichischer Seite mit 50 % der Gesellschaftsanteile die *ÖBB Infrastruktur AG* und auf italienischer Seite die *Tunnel Ferroviario del Brennero – società di Partecipazioni SpA*. In Letzterer ist die Tochtergesellschaft der italienischen Staatsbahnen *Rete Ferroviario Italiana SpA* mit rund 89 % der Anteile dominierend, Minderheitenbeteiligungen gehören der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und der Provinz Verona.

<sup>218</sup>*Konrad Bergmeister* in diesem Band; siehe auch *K. Bergmeister*, *Brenner Basistunnel – Brenner Base Tunnel – Galleria di Base del Brennero*, Tappeiner, Bozen-Innsbruck, 2011.

<sup>219</sup>Vgl. EuGH, Urteil v. 22. Mai 1985, Rs. 13/83, Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, in: *Sammlung der Rechtsprechung*, S. 1513 ff., ECLI:EU:C:1985:220.

Verkehr und Mobilität sind nicht nur Gegenstand der europäischen Integration, sondern stellen auch ein Instrument dar, ohne das weder der Personen- und Warenverkehr in Europa noch der transkontinentale Handel denkbar wäre. Daraus könnte man schließen, dass der Verkehrssektor aufgrund der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen zu den unionsrechtlich am stärksten liberalisierten Bereichen zählt. Dies ist aber nicht oder nur teilweise der Fall. Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte ist im Zuge des allgemeinen Binnenmarktprozesses seit Mitte der 1980er-Jahre zwar in wichtigen Teilen erreicht worden. Schwachpunkte bei der Liberalisierung liegen jedoch weiterhin im Schienen- und Personennahverkehr und somit in zwei Bereichen von grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung.<sup>220</sup>

Der Schienenverkehr ist – nicht zuletzt, weil die Erbringung von Verkehrsleistungen ohne geeignete Schieneninfrastruktur unmöglich ist – in vielen Mitgliedstaaten noch immer fest in den Händen großer staatlicher und öffentlicher Unternehmen. Diese Körperschaften waren seit jeher eng mit der Spitze der öffentlichen Verwaltungen und auch mit politischer Macht verbunden. Dies hat in der Vergangenheit zu einer *Ad-hoc-Gesetzgebung* im Interesse der staatlichen Eisenbahnen geführt. Bislang gelang es nur wenigen privaten Unternehmen, erfolgreich in den Eisenbahnmarkt einzusteigen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Unionsgesetzgeber aus wettbewerbsrechtlichen Gründen eine Trennung des kostspieligen Eisenbahninfrastrukturbetriebs von der eigentlichen Erbringung von Verkehrsleistungen fordert. Es liegt daher an den einzelnen Mitgliedstaaten, die Gesamtverantwortung für die Entwicklung einer angemessenen Schieneninfrastruktur zu übernehmen.<sup>221</sup> Erschwert werden entsprechende Bestrebungen insbesondere auch durch den schlechten Zustand des Schienennetzes einiger Mitgliedstaaten.<sup>222</sup>

Eine große Herausforderung der Zukunft wird auch der Schienengüterverkehr innerhalb der EU bleiben. Obwohl die Politik darauf hinarbeitet, dass Güter künftig nur mehr oder zumindest verstärkt auf Schienen und nicht mehr auf Straßen transportiert werden, sieht die Realität (noch) anders aus. In den letzten Jahrzehnten hat der Schienengüterverkehr trotz des Tätigwerdens des Unionsgesetzgebers – man denke an die Verabschiedung der vier „Eisenbahnpakete“ zwischen 2001 und 2016 – nicht wirksam auf die Wettbewerbsfähigkeit des Straßenverkehrs reagiert. Ein erster Grund hierfür liegt in der Fragmentierung des europäischen Eisenbahnmarktes. In vielen Mitgliedstaaten ist die Eisenbahninfrastruktur weiterhin veraltet oder anderweitig ungeeignet für die Bedürfnisse des europäischen Binnenmarktes, verbunden mit der geringen Geschwindigkeit der Züge, denn auf einigen

---

<sup>220</sup>Vgl. C.D. Classen, in T. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, C.H. Beck, München, 8. Aufl. 2018, § 26, Rn. 41.

<sup>221</sup>Vgl. Richtlinie Nr. 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, in: *Abl.*, 14. Dezember 2012, L 343, S. 32 ff., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj> (21.08.2021).

<sup>222</sup>Vgl. *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), *Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs*, Sonderbericht Nr. 8, Luxemburg, 2016, S. 27.

internationalen Strecken fahren Güterzüge mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von nur 18 km/h.<sup>223</sup>

Einen weiteren kritischen Aspekt stellen die administrativen wie auch die technischen Hemmnisse dar, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs in Europa weiterhin einschränken. Hierzu zählen die langwierigen Verwaltungsverfahren, die für die Zulassung von Fahrzeugen und die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen an Eisenbahnunternehmen erforderlich sind. Aus technischer Sicht können hingegen Einschränkungen der Interoperabilität festgestellt werden, wie beispielsweise unterschiedliche Signalsysteme zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Nicht alle Mitgliedstaaten verwenden darüber hinaus die gleichen Elektrifizierungssysteme.<sup>224</sup> Die Mitgliedstaaten sind nicht einheitlich in der zulässigen Höchstlänge für Züge<sup>225</sup> und wenden unterschiedliche Achslastkategorien an. Schließlich fehlt in der EU eine gemeinsame Normalspurweite.<sup>226</sup>

Auch die Erbringung von Personenverkehrsdiensten mit Bus oder Straßenbahn als Teil des öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) in Europa liegt hauptsächlich in der Hand öffentlicher Unternehmen, obwohl das Interesse privater Unternehmen am Markteintritt in diesem Bereich immer stärker wahrgenommen werden kann. Es handelt sich jedoch um einen regulierten Markt, auf dem das Streckennetz von den öffentlichen Verwaltungen festgelegt wird. Der EU-Gesetzgeber setzt klar darauf, dass in diesem Sektor die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch öffentliche Ausschreibungen<sup>227</sup> erfolgt, in der Erwartung, dass durch einen fairen Wettbewerb den Nutzern ein effizienterer Dienst, besserer Komfort und kundenorientierterer Service geboten werden kann. Die Verbesserung und Effizienzsteigerung der Dienstleistungen muss auch anhand strenger Beihilfenkontrollen erreicht werden. Diese tragen dazu bei, dass der öffentliche Versorgungsauftrag stärker mittels marktkonformer Mechanismen wahrgenommen wird.

Es stellt sich die Frage, ob eine Revision der Verträge bzw. des primären Unionsrechts hinsichtlich der gemeinsamen Verkehrspolitik notwendig geworden ist. Tatsächlich ist die gegenwärtige Normierung in Titel VI im dritten Teil des AEUV (Artikel 90–100) vielfach Gegenstand von Kritik. Immer wieder wird darauf verwiesen, dass die darin enthaltenen Regelungen in ihrer Gesamtheit unzureichend,

---

<sup>223</sup> Vgl. ebenda, S. 24 ff.

<sup>224</sup> Zum Beispiel: in Italien, Spanien und Polen werden 3 Kv Gleichstrom-Eisenbahnstrecken betrieben. In Österreich, Deutschland und der Schweiz werden 15 Kv Wechselstrom-Eisenbahnstrecken betrieben. Länder wie Frankreich oder die Tschechische Republik verwenden unterschiedliche Elektrifizierungssysteme innerhalb ihres Landes.

<sup>225</sup> Zum Beispiel: in Spanien beträgt die maximale Länge der Züge 450 m, während sie im benachbarten Frankreich 740 m beträgt.

<sup>226</sup> Vgl. *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), *Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs*, Sonderbericht Nr. 8, Luxemburg, 2016, S. 41 f. Siehe auch *Marco Kampp* in diesem Band.

<sup>227</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, in *Abl.*, 3. Dezember 2007, L 315, S. 1–13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj> (21.08.2021).

unstrukturiert und ohne klaren Leitfaden seien<sup>228</sup> bzw. die Definition der Ziele jene Bestimmtheit vermissen ließe, die für eine der wichtigsten Politiken der Union notwendig oder zumindest angebracht wäre.<sup>229</sup> Dazu kommt, dass die Bestimmungen in den Artikeln 94, 97 und sogar 98 AEUV mittlerweile obsolet geworden sind.

Eine Revision des EU-Primärrechts wäre auch hinsichtlich der Neudefinierung der Kompetenzen der Union im Verkehrssektor erforderlich. Im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik besitzt die EU geteilte Zuständigkeit,<sup>230</sup> während die Handelspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Da Handel und Transport Hand in Hand gehen, kann das immer wieder zu einer problematischen Asymmetrie führen. Es wäre deshalb sicher ratsam, auch die Verkehrspolitik zu den ausschließlichen Kompetenzen der Union zu erheben. Die ausschließliche Zuständigkeit der EU wäre sowohl in interner als auch externer Hinsicht vorteilhaft. Intern würde es die Beseitigung all jener Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern, die den grenzüberschreitenden Verkehr weniger effizient machen, angefangen bei banalen Beispielen, wie der Vereinheitlichung der Eisenbahnbeschilderung in der EU oder der Einführung eines europäischen Eisenbahnführerscheins. Nach außen hin könnte die EU als eine politische Einheit agieren, so wie es etwa die großen Akteure auf dem globalen Markt, also die Vereinigten Staaten oder China, machen. Nur so ist es einem Staat wie China möglich, eine Verkehrsinfrastruktur wie die *Neue Seidenstraße* zu errichten.<sup>231</sup>

Die Europäische Union hat als wichtiger Akteur des Welthandels in Zukunft keine andere Wahl, als in der globalen Verkehrspolitik als Einheit zu handeln. Nur so können in internationalen Organisationen, wie der WHO, ZKR, Eurocontrol, IMO, ICAO, COTIF die Interessen Europas gewahrt und gestärkt werden. Des Weiteren wird die Öffnung der Märkte von Drittländern für Transportdienstleistungen, Produkte und Investitionen zu den Prioritäten der EU zählen müssen. Die Verkehrsdimension ist daher Thema aller Verhandlungen der Europäischen Union im Handelsbereich, d. h. konkret auf Ebene der WHO, wie auch regional und bilateral.<sup>232</sup>

Die Union wird auch Anstrengungen unternehmen müssen, um einen gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum zu schaffen, der etwa 60 Länder und eine Milliarde Einwohner umfassen wird. Zu diesem Zweck müssen mit den

<sup>228</sup> Siehe R. Adam/A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Turin, 2. Aufl. 2017, S. 586 f.

<sup>229</sup> Vgl. R. Bieber/F. Maiani, *Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Nomos, Baden-Baden, 2015, S. 43.

<sup>230</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g) e h) AEUV.

<sup>231</sup> Obor = One Belt, One Road; siehe A. Breinbauer, *The Chinese Belt and Road Initiative and Its Implications for Europe*, in: A. Breinbauer/L. Brennan/J. Jäger/A.G.M. Nachbagauer/A. Nölke (Hrsg.), *Emerging Market Multinationals and Europe. Challenges and Strategies*, Springer, Cham, 2019, 213 ff.; P. Frankopan, *The New Silk Roads. The Present and Future of the World*, Bloomsbury Publishing, London, 2018; N. Lacher, *Die Neue Seidenstraße – Geopolitik und Macht*, Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, Saarbrücken, 2016.

<sup>232</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (Hrsg.), Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM (2011) 144 endgültig vom 28.03.2011, S. 18 (3.4. Die externe Dimension).

wichtigsten Wirtschaftspartnern auf globaler Ebene umfassende internationale Abkommen über Luftverkehrsdienste geschlossen und Beschränkungen für Investitionen in den Luftverkehr in Drittländern beseitigt werden.<sup>233</sup>

Von erheblicher Bedeutung für die Zukunft wird das Engagement der EU im Satellitensektor sein, wo Europa in der Vergangenheit nie so aktiv war wie die Vereinigten Staaten, Russland oder China. Fakt ist jedoch, dass die Entwicklung und Errichtung des europäischen globalen Navigationssatellitensystems *Galileo* sowie des europäischen geostationären Navigations-Ergänzungsdienstes *Egnos* den Verkehrssektor in Europa erheblich unterstützt. Man denke nur an die Navigationssysteme, die heute nicht nur in Autos vorhanden sind, sondern für die Flug- oder Seefahrtsnavigation auf schwierigen Strecken unverzichtbar sind.

Zudem wird sich die Union auch entschieden mit der Revolution des Verkehrs hinsichtlich aufkommender Technologien<sup>234</sup> auseinandersetzen müssen, sodass eine intelligenterere, umweltfreundlichere und effizientere Mobilität von Personen und Gütern weltweit möglich wird (*smart mobility*).<sup>235</sup> Zu derartigen Trends im Verkehrssektor gehören Automatisierung, Digitalisierung und gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste. Die Union wird ihr Engagement für diese Technologien verstärken müssen, da sie den Verkehrssektor effizienter gestalten, die Verkehrssicherheit verbessern, die Umweltbelastung reduzieren und die Verkehrsüberlastung verringern muss.<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> Vgl. ebenda.

<sup>234</sup> Von besonderer Bedeutung sind auch intelligente Verkehrsmanagementsysteme (ITS), die Informations- und Kommunikationstechnologien auf den Straßenverkehrssektor, einschließlich Infrastruktur, Fahrzeuge und Nutzer, sowie auf das Mobilitäts- und Verkehrsmanagement und für Schnittstellen mit anderen Verkehrsträgern anwenden: (1) ERTMS = Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem, das die zahlreichen nationalen Zugsteuerungs- und -führungssysteme durch eine einzige Struktur ersetzen soll; (2) SESAR = Forschungsprojekt zum Flugverkehrsmanagement (ATM) im gemeinsamen europäischen Luftraum, das die Verbesserung der Leistung des Flugverkehrsmanagements (ATM) durch die Modernisierung und Harmonisierung der ATM-Systeme durch die Festlegung, Entwicklung, Validierung und Anwendung innovativer technologischer und betrieblicher ATM-Lösungen zum Ziel hat; (3) RIS = River Information Systems, die entwickelt wurden, um die schnelle Übertragung elektronischer Daten zwischen Schiffen und Bodenbetreibern durch den Austausch von Echtzeit- und vorausschauenden Informationen zu ermöglichen; (4) VTMS = Vessel Traffic Management Information System, das auf die Verbesserung der Sicherheit und die Minimierung der Umweltschäden bei Schiffsunfällen abzielt; siehe dazu *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), *Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen?*, Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 22.

<sup>235</sup> Vgl. Ch. Perathoner, in diesem Band.

<sup>236</sup> Vgl. *Europäischer Rechnungshof* (Hrsg.), *Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen?*, Landscape-Analyse, Luxemburg, 2018, S. 23.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Grenzüberschreitende multimodale Güterbeförderung in der EU: Internationale Gerichtszuständigkeit und anwendbares Vertragsrecht – Ein Überblick



Simon Laimer

## 1 Einleitung: Multimodaler Güterbeförderungsvertrag mit Auslandsberührung

Eine nachhaltigere Gestaltung des Verkehrssektors stellt, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens, ein zentrales Anliegen der EU-Verkehrspolitik dar.<sup>1</sup> Dabei ist ein wesentliches Element der EU-Strategie für eine umweltfreundliche Mobilität<sup>2</sup> – etwa neben der Steigerung der Effizienz des Verkehrssystems durch Digitalisierung<sup>3</sup> – vor allem eine bedeutende Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf emissionsärmere Verkehrsträger wie insbesondere den Schienenverkehr. Damit sind Umweltschutzziele, aber auch die erstrebte Entlastung der Straßenverkehrswege gemeinsam mit der immer weiter reichenden Einführung von normierten Transportgefäßen (speziell der Containerverkehr) ganz wesentliche Gründe dafür, dass Gütertransportvorgänge zunehmend durch eine Aufeinanderfolge verschiedener Transportmittel gekennzeichnet sind.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>So ausdrücklich die Begründung der Europäischen Kommission zu ihrem Vorschlag für eine Richtlinie „zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten“, KOM(2017) 648 endg/2 (S. 2).

<sup>2</sup>Siehe dazu die Mitteilung der Europäischen Kommission über „Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität“, KOM(2016) 501 endg.

<sup>3</sup>Vgl. hierzu etwa *Furrer/Brugger*, UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records – Ansatz für die Rechtvereinheitlichung der Schnittstelle zwischen papiergebundenen und elektronischen Dokumenten, in *Festschrift für Thomas Koller* (2018) 215 ff.

<sup>4</sup>*Jesser-Huß*, Multimodaler Transport, in *Basedow/Hopt/Zimmermann* (Hrsg.), *Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts II* (2009) 1087; *Mankowski*, in *Reithmann/Martiny* (Hrsg.), *Interna-*

---

S. Laimer (✉)

Institut für Zivilrecht, Johannes Kepler Universität Linz, Linz, Österreich

E-Mail: [simon.laimer@jku.at](mailto:simon.laimer@jku.at)

So wird beispielsweise eine Sendung, die von Stockholm nach Bozen befördert wird, zunächst in einen Lastwagen verladen, der sie zu einem Flughafen für die Verladung auf ein Flugzeug (oder etwa zu einem Hafen für die Verladung auf ein Schiff) bringt. Das Flugzeug wird die Ladung etwa nach Mailand (oder das Schiff z. B. nach Genua) bringen, wo sie wiederum auf einen LKW oder eben auf einen Bahnwagen verladen wird, mit dem sie schließlich nach Bozen gebracht wird.<sup>5</sup>

Werden in solchen Fällen selbstständige Beförderungsverträge über die einzelnen Teilstrecken geschlossen (sog. gebrochener bzw. segmentierter Verkehr), dann kommen grundsätzlich die jeweiligen Regelungen des zumeist nach den verschiedenen Verkehrsträgern unterscheidenden Transportrechts zur Anwendung.<sup>6</sup> Dagegen handelt es sich um einen sog. multimodalen Transport, wenn er mit mindestens zwei verschiedenen Transportmitteln<sup>7</sup> unter der Verantwortung eines Gesamtbeförderers (Multimodal Transport Operator – MTO) auf Grund eines einheitlichen Beförderungsvertrages durchgeführt wird.<sup>8</sup> Dieser „Durchfrachtvertrag“ regelt den Gütertransport also vom Übernahme- bis zum Bestimmungsort und bis zur Auslieferung an den Empfänger.<sup>9</sup> Zuweilen war in diesem Zusammenhang auch der Begriff des „kombinierten“ Transports (oder Verkehrs) verbreitet.<sup>10</sup>

Wird die Förderung multimodaler Lösungen im Güterverkehr als Ziel der EU-Verkehrspolitik formuliert, so ist (neben Infrastrukturmaßnahmen oder technischer Normung) die erforderliche Harmonisierung des ordnungspolitischen Rahmens und hier insbesondere auch der Bereich der privatrechtlichen Rahmenbedingungen angesprochen. Nachdem der betroffene Rechtsbereich wirtschaftlich stark grenzüberschreitend ausgerichtet ist, sollen im folgenden Überblick jene besonderen Fragen für Gütertransporte innerhalb der EU in den Mittelpunkt gestellt werden, die speziell mit Blick auf Haftungsstreitigkeiten aus dem multimodalen Beförderungsvertrag (etwa wegen Beschädigung oder Verlust des Transportgutes) dann auftreten, wenn der Übernahmeort des Gutes und der Ort der Ablieferung in zwei verschiedenen Staaten liegen oder ggf. auch dann gelöst werden müssen, wenn die Vertragsparteien ihre Niederlassungen in unterschiedlichen Staaten haben.<sup>11</sup> In der-

---

tionales Vertragsrecht<sup>8</sup> (2015) Rz 6.2091.

<sup>5</sup> Siehe auch *Maurer*, Einheitsrecht im internationalen Warentransport, *RebelsZ* 81 (2017) 117 (146).

<sup>6</sup> *Von Hoffmann*, in *Soergel*, Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen<sup>12</sup> (1996) Art. 28 EGBGB Rz 469; *Buonocore*, *I contratti di trasporto e di viaggio* (2003) 204.

<sup>7</sup> Bei „aufeinander folgenden Frachtführern“ (z. B. nach Art. 34 CMR) ändert sich die Transportart hingegen nicht, weshalb kein multimodaler Vertrag vorliegt, *Mankowski*, in *Reithmann/Martiny Rz* 6.2097.

<sup>8</sup> *Spickhoff*, in *BeckOK BGB*<sup>49</sup>.Ed. (2019) VO (EG) 593/2008 Art. 5 Rz 12; *Staudinger*, in *Schulze u. a.* (Hrsg.), Bürgerliches Gesetzbuch – Handkommentar<sup>10</sup> (2019) Art. 5 Rom I-VO Rz 5 m. w. N.

<sup>9</sup> *Martiny*, in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*<sup>7</sup> (2018) Rom I-VO Art. 5 Rz 140.

<sup>10</sup> *Jesser-Huß*, in *Handwörterbuch II*, 1087, auch zum Begriff des intermodalen Transports, der nur solche Beförderungen bezeichnet, bei denen Güter in intermodalen Ladeeinheiten oder einem Straßenfahrzeug befördert und mit diesem umgeladen werden.

<sup>11</sup> *Mankowski*, in *Reithmann/Martiny Rz* 6.2093.

artigen grenzüberschreitenden Fällen ist nämlich zuvorderst zu klären, welche Gerichte für den Streit international zuständig sind und welches materielle Recht für die Entscheidung maßgeblich ist.

## 2 Der Rechtsrahmen und seine Grenzen

Grundsätzlich haben die Bemühungen zur Rechtsvereinheitlichung im Bereich der internationalen Gütertransporte auf der Straße,<sup>12</sup> mit der Eisenbahn,<sup>13</sup> auf Binnengewässern,<sup>14</sup> im Luftverkehr<sup>15</sup> sowie – eingeschränkter – auf See<sup>16</sup> mittlerweile weitreichende Früchte getragen.<sup>17</sup> Mit den Übereinkommen wurde somit eine Vereinheitlichung in praktisch wichtigen Rechtsfragen des grenzüberschreitenden

---

<sup>12</sup>Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) v. 19.5.1956, samt Protokoll v. 5.7.1978. Vgl. *Carr/Kidner*, International Trade Law Statutes and Conventions 2009–2010 (2010) 757 ff.; *Laimer*, International Carriage of Goods by Road between Uniform Law and Rome I: Some Recent Austrian Cases, EuLF 3/4 (2017) 58 ff. Zur Situation in Amerika vgl. *Larsen*, The Uniform Legal Regime Governing Inter-American Contracts for Carriage of Goods by Road, Unif. L. Rev. 2002, Vol. 7(3), 791 ff.

<sup>13</sup>Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) v. 9.5.1980 i. d. F. des Änderungsprotokolls v. 3.6.1999, mit dem Anhang B: Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM) v. 9.6.1999.

<sup>14</sup>Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI) v. 22.6.2001.

<sup>15</sup>Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Montrealer Übereinkommen – MÜ) v. 28.5.1999. Zum Verhältnis zwischen MÜ und EU-Sekundärrecht siehe EuGH 10.01.2006, Rs. C-344/04, *IATA und ELFAA*, ECLI:EU:C:2006:10 (Rz 35 ff.). Staaten, die das MÜ nicht ratifiziert haben, wenden weiterhin das Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im Internationalen Luftverkehr (Warschauer Abkommen) v. 12.10.1929 an.

<sup>16</sup>Insb. Internationales Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über Konnossemente v. 25.8.1924 (Haager Regeln); Änderungsprotokoll v. 23.2.1968 (Visby Regeln); Internationales Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung einzelner Regeln über die Konnossemente v. 25.8.1924 i. d. F. des Protokolls v. 23.2.1968 sowie des Protokolls v. 21.12.1979 (Haager-Visby Regeln); Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Beförderung von Gütern auf See v. 31.3.1978 (Hamburg Regeln); Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über die internationale Beförderung von Gütern ganz oder teilweise auf See v. 23.11.2009 (Rotterdam Regeln). Vgl. *Furrer*, Das neue Seehandelsrecht im Kontext internationaler und privater Rechtsvereinheitlichung, RdTW 2014, 85 ff.; *Djadjev*, Law and Practice of the Obligations of the Carrier over the Cargo – The Hague-Visby Rules (2016); *Salmerón Henríquez*, Freedom of Contract, Bargaining Power and Forum Selection in Bills of Lading (2016) 327 ff.; v. *Ziegler/Schellenberg*, Die Rotterdam Regeln – Werdegang und Einführung, in Ramming (Hrsg.), Die Rotterdam Regeln (2011) 1 ff. Zum Personentransport *Kindler*, Die Haftung von Beförderern für Schäden von Reisenden bei Unfällen auf See: die Haftungshöchstgrenzen des HGB und der Verordnung (EG) Nr. 392/2009 im Lichte des höherrangigen Rechts, TranspR 2019, 153 ff.

<sup>17</sup>*Maurer*, ReabelsZ 81 (2017) 127 ff.

Güterfernverkehrs, unter anderem etwa zu Gerichtszuständigkeiten und zur Vertragshaftung, erzielt.<sup>18</sup>

Allerdings sind die unterschiedlichen internationalen Rechtsvorschriften jeweils nur für Transporte mit ein und demselben Beförderungsmittel (also unimodal) konzipiert, sodass sie grundsätzlich nicht direkt zur Anwendung gelangen, wenn ein Gut während einer einheitlichen Beförderung mit mehreren verschiedenen Verkehrsträgern (mithin multimodal) transportiert wird.<sup>19</sup> Die Versuche, für die internationale multimodale Güterbeförderung vereinheitlichte Regelungen zu schaffen, sind bislang auch deshalb fehlgeschlagen, weil die Vertreter der Teiltransportrechte nicht bereit sind, von ihren erreichten Positionen abzurücken.<sup>20</sup> So darf auch die 1980 verabschiedete einschlägige Konvention der Vereinten Nationen<sup>21</sup> mangels ausreichender Ratifikationen mittlerweile als gescheitert betrachtet werden.<sup>22</sup>

Ausnahmen bilden lediglich einzelne Sondervorschriften in den unimodalen Transportrechtsübereinkommen, wie etwa Art. 2 CMR für den sog. Huckepacktransport, bei welchem das mit dem Gut beladene Fahrzeug auf einer Teilstrecke durch ein anderes Verkehrsmittel befördert wird, ohne dass eine Umladung erfolgt (z. B. „Rollende Landstraße“,<sup>23</sup> Ro/Ro-Verkehr, Fährschifftransport).<sup>24</sup> Zu nennen ist auch Art. 1 § 3 CIM, der den Straßenvor- oder -nachlauf zur Bahnbeförderung

<sup>18</sup> *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.1922.

<sup>19</sup> *Csoklich*, OGH zum multimodalen Transport und zu zwei weiteren transportrechtlichen Fragen, RdW 1994, 339; *Mankowski*, Anmerkung zu EuGH 11.07.2018 – C-88/17, TranspR 2018, 474 ff.; *Rogert*, Einheitsrecht und Kollisionsrecht im internationalen multimodalen Gütertransport (2005) 105, 107; *Ramming*, Keine Anwendung der CMR auf Teilstrecken einer Multimodal-Beförderung, NJW 2009, 414. Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission zu „Güterverkehrslogistik in Europa – der Schlüssel zur nachhaltigen Mobilität“, KOM(2006) 336 endg (Nr. 4.2.7.3.: „Zuständigkeiten und Haftung im internationalen Verkehr ergeben sich aus internationalen Übereinkommen. Häufig enthalten diese unterschiedliche Regeln für die einzelnen Verkehrsträger. Die Komplexität und Vielfalt der Regelungen führt zu Reibungsverlusten in multimodalen Verkehrsketten“).

<sup>20</sup> *Jesser-Huß*, in Handwörterbuch II, 1088; vgl. *Laimer*, Trasporto multimodale internazionale di merci: novità dalla Corte di Giustizia UE in tema di competenza giurisdizionale, in Pagliarini/Perrathoner/Laimer (a cura di), Per un'Europa più unita: Le nuove sfide del diritto del trasporto nazionale ed internazionale (2020) 89 (93).

<sup>21</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über den internationalen multimodalen Transport von Gütern v. 24.5.1980 (MTC).

<sup>22</sup> *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.2092. Die 2009 gezeichneten Rotterdam-Regeln würden zumindest die Beförderung vor und nach der Seestrecke erfassen, sind jedoch ebenfalls mangels ausreichender Ratifikationen bisher nicht in Kraft getreten, *Maurer*, RabelsZ 81 (2017) 146, 148.

<sup>23</sup> Zu einem anderen System siehe *Weidemann*, Emissions- und staufreier alpenquerender Gütertransport: Wachstumspotenziale und -hürden für die Schiene, in diesem Band, Kap. 11.

<sup>24</sup> Siehe etwa *Schütz*, in Straube/Ratka/Rauter, UGB I<sup>4</sup> (2009) Art. 2 CMR Rz 1; *Bahnsen*, in Ebenroth/Boujong/Joost/Strohn, Handelsgesetzbuch<sup>3</sup> (2015) CMR Art. 2 Rz 8; *Jesser-Huß*, in Münchener Kommentar zum HGB<sup>3</sup> (2014) CMR Art. 2 Rz 4. Jedoch verweist Art. 2 Abs. 1 S. 2 CMR bei Unfällen auf dem Trägerfahrzeug in bestimmten Fällen auf dessen Haftungsrecht, *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.2096.

erfasst, jedoch in Abgrenzung zur CMR nur, solange dieser nicht grenzüberschreitend ist.<sup>25</sup>

Um die Auswirkungen fehlenden materiellen Einheitsrechts zu erfassen, muss man sich vergegenwärtigen, dass auch in den nationalen Rechtsordnungen, mit Ausnahme der Niederlande oder etwa Deutschlands, regelmäßig Vorschriften für den multimodalen Transport fehlen, weshalb die jeweilige Rechtsprechung mit den auftretenden praktischen Rechtsfragen umgehen muss.<sup>26</sup> Dabei können im Wesentlichen zwei große Bewältigungsstrategien unterschieden werden: Entweder gilt ein einheitliches Haftungsregime für den gesamten Transport, unabhängig von einem konkreten Bezug des Streits zu einer spezifischen Teilstrecke (Einheitssystem),<sup>27</sup> oder es wird das Einheitsrecht herangezogen, das für jene Teilstrecke maßgeblich ist, auf welcher der konkrete Schaden eingetreten ist (Networksystem),<sup>28</sup> was natürlich dann weitere Schwierigkeiten bereitet, wenn sich – wie in der Praxis häufig beim Containerverkehr – der Schadenseintrittsort nicht aufklären lässt.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> MüKo-HGB/*Freise*, CIM Art. 1 Rz 11 ff. Zu anderen Regelungen, die nach einer weiteren Auffassung multimodale Sachverhalte erfassen (z. B. für Art. 18 Abs. 3, Art. 31 WA), *Mankowski*, in *Reithmann/Martiny Rz 6.2105*; MüKo-BGB/*Martiny*, Rom I-VO Art. 5 Rz 147; zu Art. 18 Abs. 3 MÜ siehe etwa *Freise*, Unimodale transportrechtliche Übereinkommen und multimodale Beförderungen, *TranspR* 2012, 1.

<sup>26</sup> Siehe auch *Perathoner*, Il trasporto multimodale nel diritto dell'Unione Europea: un fenomeno trasportistico emergente privo di un'adeguata regolamentazione, in diesem Band, Kap. 3.

<sup>27</sup> Hierzu (auf der Grundlage von Art. 1696 Codice civile i. d. F. Legislativdekret Nr. 286/2005) in Italien Corte di Cassazione v. 6.10.2013 Nr. 18657: „il trasporto multimodale di cose per via marittima e terrestre, sebbene caratterizzato dall'assoluta prevalenza del tratto marittimo, non rientra nell'ambito della normativa speciale prevista dalla convenzione di Bruxelles del 1924 sulla polizza di carico riguardante il solo contratto che si svolge esclusivamente per via marittima, ma rimane regolato dalla disciplina del codice civile“; anders noch Tribunale Genova v. 12.3.1992 (Absorptionstheorie).

<sup>28</sup> *Maurer*, *RabelsZ* 81 (2017) 147. Zur österreichischen Rechtsprechung siehe OGH RIS-Justiz RS0062353: „Hat der erteilte Transportauftrag von vornherein die Beförderung mit verschiedenen Beförderungsmitteln zum Gegenstand (Lastkraftwagen, Eisenbahn, Schiff), richtet sich die Ersatzpflicht des mit der Beförderung über die gesamte Strecke beauftragten Frachtführers nach der für das jeweilige Beförderungsmittel geltenden Haftungsordnung („network-System““); OGH 7 Ob 145/10i, SZ 2011/4; 7 Ob 116/17k, wbl 2018, 587: „Das Network-System ist für die Ermittlung der Haftungsordnung bestimmend. Es ist daher bei bekanntem Schadensort auf den zwischen den Parteien des multimodalen Frachtvertrags hypothetisch abgeschlossenen Vertrag über die Beförderung auf derjenigen Teilstrecke abzustellen, auf der der Schaden eingetreten ist. Anstelle des Übernahme- und Auslieferungsorts der multimodalen Beförderung treten der Ort des Beginns und des Endes der betreffenden Teilstrecke“; OGH 7 Ob 2/16v, SZ 2016/131: „Die für die jeweiligen Teilstrecken geltenden Haftungsbestimmungen sind nicht nur dann maßgeblich, wenn von vornherein feststeht, dass der Transport mit verschiedenen Transportmitteln durchgeführt werden soll, sondern auch dann, wenn der Frachtführer in Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens bestimmte Transportarten und -wege gewählt hat“; 7 Ob 45/20y, *TranspR* 2021, 225.

<sup>29</sup> *Mankowski*, in *Reithmann/Martiny Rz 6.2098*.

### 3 Internationale Gerichtszuständigkeit für Klagen aus Verträgen

Fehlt demnach vorrangiges (Art. 25 Rom I-VO),<sup>30</sup> international vereinheitlichtes Sachrecht, dann ist das auf den multimodalen Güterbeförderungsvertrag anzuwendende Recht nach dem Kollisionsrecht des jeweils angerufenen Gerichts zu ermitteln.<sup>31</sup> Die Frage nach dem (den) international zuständigen Gericht(en) ist deshalb freilich vorgelagert, mithin zunächst zu prüfen.<sup>32</sup> Dafür ist für den Bereich der EU-Mitgliedstaaten nach der Brüssel Ia-Verordnung<sup>33</sup> vorzugehen.<sup>34</sup>

#### 3.1 Zuständigkeitsvereinbarung und System objektiver Gerichtsstände im Überblick

In den praktisch meisten Fällen bestimmen die Parteien des Gütertransportvertrages das für die Streitentscheidung – international oder auch örtlich – zuständige Gericht mittels Vereinbarung (Art. 25 Brüssel Ia-VO),<sup>35</sup> was auch zu empfehlen ist. Eine solche Gerichtsstandsvereinbarung ist unter Beachtung gewisser Formanforderungen gültig, sofern (1) der für die Anwendung der Verordnung erforderliche Auslandsbezug vorliegt,<sup>36</sup> (2) die Zuständigkeit eines Gerichts oder der Gerichte eines

<sup>30</sup> *Musger*, in Koziol/Bydlinski/Bollenberger (Hrsg.), Kurzkomentar zum ABGB<sup>6</sup> (2020) Art. 25 Rom I-VO Rz 2; *Simons*, in unalex Compendium (2017) Art. 25 Rom I-VO Rz 5. Vgl. in Österreich OGH 7 Ob 5/13f, unalex AT-894 = RdW 2013, 532; in der Schweiz BGE 132 III 626 E. 2.1.

<sup>31</sup> Siehe etwa *Verschraegen*, Internationales Privatrecht (2012) Rz 1068; *Fischer*, Ergänzung der CMR durch schweizerisches Recht, TranspR 1995, 424 (431).

<sup>32</sup> Siehe auch *Mankowski*, Internationale Zuständigkeit und anwendbares Recht – Parallelen und Divergenzen, in Festschrift für Andreas Heldrich (2005) 867 ff. Zum daraus resultierenden Problem des *forum shopping* siehe allgemein *Schwartze*, Internationales Forum Shopping mit Blick auf das günstigste Sachrecht, in Festschrift für Bernd von Hoffmann (2011) 415 ff.

<sup>33</sup> Verordnung (EU) 1215/2012 vom 12.12.2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. 2012 L 351/1. Vgl. dazu etwa *Domej*, Die Neufassung der EuGVVO. Quantensprünge im europäischen Zivilprozessrecht, RabelsZ 78 (2014) 508.

<sup>34</sup> Siehe im Hinblick auf die Beziehung zwischen Art. 31 CMR und der Brüssel I-Verordnung auf der Grundlage von Art. 71 Brüssel I-VO EuGH 4.9.2014, Rs. C-157, *Nickel & Goeldner Spedition*, ECLI:EU:C:2014:2145 = unalex EU-604; 19.12.2013, Rs. C-452/12, *Nipponkoa Insurance Co. (Europe)*, ECLI:EU:C:2013:858 = unalex EU-570; 4.5.2010, Rs. C-533/08, *TNT Express Nederland*, ECLI:EU:C:2010:243 = unalex EU-222.

<sup>35</sup> *Mankowski*, Der europäische Erfüllungsortsgerichtsstand des Art. 5 Nr. 1 lit b EuGVVO und Transportverträge, TranspR 2008, 67; *Nordmeier*, Internationale Gerichtsstandsvereinbarungen nach der EuGVVO n.F., RIW 2016, 331 ff. Siehe jüngst EuGH 7.7.2016, Rs. C-222/15, *Hőszig*, ECLI:EU:C:2016:525.

<sup>36</sup> EuGH 17.11.2011, Rs. C-327/10, *Hypoteční banka*, ECLI:EU:C:2011:745 (Rz 29 f.); 7.2.2013,

EU-Mitgliedstaats vereinbart ist<sup>37</sup> und (3) sich die Vereinbarung auf ein bestimmtes Rechtsverhältnis bezieht.<sup>38</sup>

Mangels Gerichtsstandsvereinbarung begründet zunächst Art. 4 Abs. 1 Brüssel Ia-VO die internationale Zuständigkeit der Gerichte im EU-Wohnsitzstaat des Beklagten.<sup>39</sup> Dabei ist der Wohnsitz natürlicher Personen dem Recht des angerufenen Gerichts zu entnehmen, während der „Wohnsitz“ einer Gesellschaft oder juristischen Person einheitlich europäisch festgelegt wird, und zwar alternativ an dem Ort, an dem sich ihr satzungsmäßiger Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung befindet (Art. 63 Abs. 1 Brüssel Ia-VO).<sup>40</sup>

Dieser allgemeine Gerichtsstand konkurriert mit den besonderen Zuständigkeiten der Art. 7 bis 9 Brüssel Ia-VO, die Wahlgerichtsstände außerhalb des Wohnsitzstaates der beklagten Partei in einem anderen EU-Mitgliedstaat begründen und auf diese Weise dem Kläger die Wahl einräumen, ob er die Klage beim allgemeinen oder beim besonderen Gerichtsstand einbringen will.<sup>41</sup> Von den speziellen Zuständigkeitsregelungen für Verbrauchersachen sind Beförderungsverträge ausgenommen (Art. 17 Abs. 3 Brüssel Ia-VO).<sup>42</sup> Ein nach den europäischen Zuständigkeitsvorschriften unzuständiges Gericht wird grundsätzlich gem. Art. 26 Abs. 1 S. 1 Brüssel Ia-VO zuständig, wenn sich der Beklagte vorbehaltlos auf das Verfahren einlässt.<sup>43</sup>

---

Rs. C-543/10, *Refcomp*, ECLI:EU:C:2013:62 (Rz 17); 14.11.2013, Rs. C-478/12, *Maletic*, ECLI:EU:C:2013:735 (Rz 26).

<sup>37</sup> EuGH 9.11.2000, Rs. C-387/98, *Coreck*, ECLI:EU:C:2000:606 (Rz 13, 19).

<sup>38</sup> EuGH 7.2.2013, Rs. C-543/10, *Refcomp*, ECLI:EU:C:2013:62 (Rz 25). Vgl. in Italien z. B. Cass. Civ. sez. un. 7.9.2016 Nr. 17675.

<sup>39</sup> Vgl. EuGH 13.7.2000, Rs. C-412/98, *Group Josi*, ECLI:EU:C:2000:399.

<sup>40</sup> Siehe *Laimer*, Internationale gerichtliche Zuständigkeit, in Christandl/Eccher/Gallmetzer/Laimer/Schurr, Handbuch Italienisches Internationales Privatrecht (2019) Rz 2/19. Eine Ausnahme hierzu bildet Art. 24 Nr. 2 S. 2 Brüssel Ia-VO, wonach bei bestimmten Klagen aus dem Gesellschaftsverhältnis für die Bestimmung des Sitzes der Gesellschaft oder juristischen Person das nach den Kollisionsnormen der *lex fori* berufene Recht heranzuziehen ist.

<sup>41</sup> *Thode*, in BeckOK ZPO<sup>36</sup>.Ed. (2020) Brüssel Ia-VO Art. 7 Rz 5.

<sup>42</sup> *Lurger/Melcher*, Handbuch Internationales Privatrecht (2017) Rz 4/92.

<sup>43</sup> Der Einspruch gegen einen Europäischen Zahlungsbefehl stellt in diesem Sinne noch keine Einlassung, mithin keine unmittelbar auf Klageabweisung abzielende Verteidigung dar, EuGH 13.6.2013, Rs. C-144/12, *Goldbet Sportwetten*, ECLI:EU:C:2013:393 (Rz 43).

### 3.2 *Insbesondere: Der Gerichtsstand am Erfüllungsort des Vertrages*

Für vertragliche Ansprüche, also freiwillig eingegangene Verpflichtungen,<sup>44</sup> ist Art. 7 Nr. 1 lit. a Brüssel Ia-VO von herausragender Bedeutung.<sup>45</sup> Die Bestimmung eröffnet einen Wahlgerichtsstand, mithin ein alternativ zum allgemeinen Gerichtsstand zur Verfügung stehendes Forum, vor dem Gericht des Ortes, an dem die streitige Verpflichtung erfüllt worden ist oder zu erfüllen wäre. Für die zwei praktisch wichtigsten Vertragstypen, namentlich für den Verkauf beweglicher Sachen<sup>46</sup> und die Erbringung von Dienstleistungen, sieht Art. 7 Nr. 1 lit. b Brüssel Ia-VO einen unionsrechtlich autonom festgelegten einheitlichen Erfüllungsort dort vor, wo die für den Vertrag charakteristische Leistung, mithin die das gesamte Vertragsverhältnis prägende Verpflichtung, erbracht worden ist oder zu erfüllen wäre, sofern dieser Erfüllungsort in einem EU-Mitgliedstaat liegt.<sup>47</sup> Diese genannten Merkmale sind in der Folge für die multimodale Güterbeförderung zu bestimmen.<sup>48</sup>

#### 3.2.1 Die multimodale Güterbeförderung als Dienstleistung

Der Begriff „Dienstleistung“ gem. Art. 7 Nr. 1 lit. b Brüssel Ia-VO ist unionsrechtlich autonom, also ohne Rückgriff auf mitgliedstaatliche Kriterien, auszulegen.<sup>49</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine vertragliche Vereinbarung dann als Dienstleistung i. S. d. Bestimmung einzuordnen, wenn eine Tätigkeit gegen Entgelt geschuldet wird.<sup>50</sup> Unter den auf diese Weise weit zu verstehenden europäischen Dienstleistungsbegriff, der Verträge mit Tätigkeits- und auch solche mit

<sup>44</sup>EuGH 17.06.1992, Rs. C-26/91, *Handte*, ECLI:EU:C:1992:268 (Rz 15); 05.02.2004, Rs. C-265/02, *Frahuil*, ECLI:EU:C:2004:77 (Rz 24); 20.01.2005, Rs. C-27/02, *Engler*, ECLI:EU:C:2005:33 (Rz 51); *Gottwald*, in MüKo-ZPO<sup>5</sup> (2017) Art. 7 Brüssel Ia-VO Rz 3.

<sup>45</sup>Zur Bedeutung des fakultativen Gerichtsstandes für Deliktssklagen am Handlungs- und Erfolgsort nach Art. 7 Nr. 2 Brüssel Ia-VO (dazu etwa *Laimer*, in Christandl/Eccher/Gallmetzer/Laimer/Schurr, Handbuch Rz 2/25 ff.) oder etwa des besonderen Gerichtsstandes der Streitgenossenschaft (Art. 8 Nr. 1 Brüssel Ia-VO) für den Bereich des Gütertransports siehe *Mankowski*, TranspR 2008, 67.

<sup>46</sup>Zur verordnungsautonomen Auslegung des Begriffes EuGH 23.4.2009, Rs. C-533/07, *Falco Privatstiftung und Rabitsch*, ECLI:EU:C:2009:257 (Rz 19 ff.). Zur Abgrenzung vom Werkvertrag EuGH 25.2.2010, Rs. C-381/08, *Car Trim*, ECLI:EU:C:2010:90. Siehe *Kindler*, Der europäische Vertragsgerichtsstand beim Warenkauf im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in Arnold/Lorenz (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Hannes Unberath (2015) 255 ff.

<sup>47</sup>*Witwer*, in Mayr (Hrsg.), Handbuch des europäischen Zivilverfahrensrechts (2017) Rz 3.273.

<sup>48</sup>Siehe auch *Laimer*, in Pagliarin/Perathoner/Laimer (Hrsg.), Per un'Europa più unita, 96 ff.

<sup>49</sup>Vgl. *Laimer*, in Christandl/Eccher/Gallmetzer/Laimer/Schurr, Handbuch Rz 2/22. Grundlegend *Kindler*, Brussels I and the Principles of Autonomous Interpretation of EU Law, EuLF 2010, 252 ff.

<sup>50</sup>*Junker*, Internationales Zivilprozessrecht<sup>3</sup> (2016) 96.

Erfolgsverpflichtung umfasst,<sup>51</sup> sind auch (multimodale) Beförderungsverträge zu subsumieren.<sup>52</sup>

### 3.2.2 Erbringungsort der Transportdienstleistung

Wo liegt nun bei der Gütertransportdienstleistung der Erbringungsort, dem auf diese Weise gerichtsstands begründende Kraft zugemessen wird? Bei Dienstleistungsverträgen wird auf den Ort der Dienstleistungen abgestellt, das heißt: Vor Leistungserbringung ist maßgeblich, wo die Dienstleistung nach dem Vertrag hätte erbracht werden müssen;<sup>53</sup> danach ist der tatsächliche Leistungsort heranzuziehen, sofern er den vertraglichen Bestimmungen entspricht oder die Leistung vom Vertragspartner an diesem Ort vertragsgemäß angenommen worden ist.<sup>54</sup>

Bei Beförderungsverträgen werden nun freilich die wesentlichen Tätigkeiten typischerweise an mehreren Orten erbracht.<sup>55</sup> Am Ausgangsort muss der Beförderer das Transportmittel bereithalten (zuweilen auch das Gut auf- und einladen), dann folgt der eigentliche Transport, mithin die physische Bewegung der Güter, die am Bestimmungsort der Beförderung abzuliefern sind.<sup>56</sup>

Mit dieser Problematik hatte sich der Europäische Gerichtshof<sup>57</sup> jüngst in einem Fall auseinanderzusetzen, in dem der multimodale Transport eines Raupen-Kegelbrechers von Pori (Finnland) nach Sheffield (Vereinigtes Königreich) vereinbart war. Der Brecher wurde zuerst auf der Ladefläche eines LKW von Pori nach Rauma (Finnland) transportiert, wo er abgeladen wurde und mit eigener Maschinenkraft auf ein Schiff fuhr. Nach dem Seetransport zum Hafen Hull (Vereinigtes Königreich) fuhr der Brecher ebenfalls mit eigener Maschinenkraft vom Schiff und wurde dann auf einen zweiten Lastkraftwagen geladen. Schließlich wurde der Brecher von Hull auf dem Landweg abtransportiert, kam aber abhanden, bevor er

<sup>51</sup> *Mankowski*, TranspR 2008, 69.

<sup>52</sup> EuGH 9.7.2009, Rs. C-204/08, *Rehder*, ECLI:EU:C:2009:439 (Rz 40).

<sup>53</sup> (Auch konkludente) Vereinbarungen über den Erfüllungsort begründen einen Gerichtsstand nach Art. 7 Nr. 1 Brüssel Ia-VO grundsätzlich dann, wenn sie den Erfordernissen des Vertragsstatuts genügen, EuGH 17.1.1980, Rs. C-56/79, *Zelger*, ECLI:EU:C:1980:15 (Rz 6); 9.6.2011, Rs. C-87/10, *Electrosteel Europe*, ECLI:EU:C:2011:375 (Rz 22). Jedoch müssen Vereinbarungen, die keinen realen Leistungsort festlegen, sondern lediglich einen Gerichtsstand bestimmen sollen, den von Art. 25 Brüssel Ia-VO für Gerichtsstandsvereinbarungen festgelegten Formvorschriften genügen, EuGH 20.2.1997, Rs. C-106/95, *MSG*, ECLI:EU:C:1997:70 (Rz 31, 35).

<sup>54</sup> EuGH 11.3.2010, Rs. C-19/09, *Wood Floor Solutions Andreas Domberger*, ECLI:EU:C:2010:137 (Rz 38, 40).

<sup>55</sup> Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts v. 10.04.2018, Rs. C-88/17, ECLI:EU:C:2018:224 (Rz 28 ff.); *Hartenstein*, Zur Bestimmung des Gerichtsstands des Erfüllungsorts in der EuGVVO – Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 11.07.2018 (Rs C-88/17), TranspR 2018, 440.

<sup>56</sup> *Mankowski*, TranspR 2008, 70 ff.

<sup>57</sup> EuGH 11.7.2018, Rs. C-88/17, *Zurich Insurance und Metso Minerals*, ECLI:EU:C:2018:558. Siehe dazu auch *Laimer/Perathoner*, Jurisdiction Based on Place of Performance in the Case of a Multimodal Transport. Notes on ECJ 11-07-2018 – C-88/17 – Zurich Insurance plc, Metso Minerals Oy J. Abnormal Load Services (International) Ltd (→ unalex EU-764), EuLF 2 (2019) 39 ff.

seinem Empfänger in Sheffield übergeben werden konnte. Das mit dem Streitfall befasste finnische Gericht hatte dem EuGH im Wesentlichen die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, wie der Ort bzw. die Orte der Erbringung einer Dienstleistung bestimmt werden, wenn es um einen Vertrag geht, der die Güterbeförderung zwischen Mitgliedstaaten betrifft, und der Transport aus mehreren Teilen besteht, in denen unterschiedliche Transportmittel verwendet werden.

Zu Verträgen über die Beförderung von Personen im Luftverkehr, und zwar auch bei in Teilstrecken aufgeteilten Flügen,<sup>58</sup> hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die bestimmenden Orte, die eine unmittelbare Verbindung zu den vertragstypischen Dienstleistungen aufweisen, sowohl der Abflug- als auch der Ankunftsort des Fluges sind, da „es in solchen Fällen nicht möglich ist, anhand wirtschaftlicher Kriterien einen gesonderten Teil der Leistung auszumachen, der die an einem bestimmten Ort erbrachte Hauptleistung darstellt“.<sup>59</sup> Danach besteht ein Erfüllungsort am Abflug- und am Ankunftsort und der Kläger kann zwischen diesen Orten wählen.<sup>60</sup>

In Weiterführung dieser Vorjudikatur hat der EuGH in Bezug auf die multimodale Güterbeförderung dem vorlegenden finnischen Gericht geantwortet, dass dem Kläger ein Wahlrecht zwischen dem Ausgangsort und dem Bestimmungsort des Transports zukommt.<sup>61</sup> Beide Orte weisen eine enge Verbindung zum Kern der vertraglichen Leistungspflichten auf.<sup>62</sup> Zwischenstopps sind dagegen ebenso wenig für den Vertrag prägend wie ein bloßer Umladeort.<sup>63</sup>

Damit ist klargestellt, dass dieses Verständnis des Art. 7 Nr. 1 lit. b Brüssel Ia-VO sowohl für den Personen- als auch für den Gütertransport und dabei für sämtliche Verkehrsträger und eben auch für multimodale Beförderungen gilt.<sup>64</sup> Die Entscheidung ist im Ergebnis zu begrüßen.<sup>65</sup> Mit zwei Erfüllungsorten, die dem Kläger zur Wahl stehen, bleibt deren Zahl übersichtlich, sie sind für die Vertragsparteien

<sup>58</sup> EUGH 7.3.2018, verb. Rs. C-274/16, C-447/16 und C-448/16, *flightright*, ECLI:EU:C:2018:160 (Rz 65).

<sup>59</sup> EuGH 9.7.2009, Rs. C-204/08, *Rehder*, ECLI:EU:C:2009:439 (Rz 40). Siehe i.Ü. jüngst auch EuGH 13.2.2020, Rs. C-606/19, *Flightright*, ECLI:EU:C:2020:101 (Rz 36): Klagen auf Ausgleichszahlungen wegen Annullierung des letzten Teilflugs können bei Gerichten des Abflugorts des ersten Teilflugs erhoben werden.

<sup>60</sup> *Lurger/Melcher*, Handbuch Rz 4/92; vgl. EuGH 4.9.2014, Rs. C-157/13, *Nickel & Goeldner Spedition*, ECLI:EU:C:2014:2145 (Rz 41).

<sup>61</sup> EuGH 11.7.2018, Rs. C-88/17, *Zurich Insurance und Metso Minerals*, ECLI:EU:C:2018:558 (Rz 23). Anders noch etwa in Österreich OGH 13.03.1996, 3 Ob 514/94 („Der Umstand, daß die Enddestination des multimodalen Transportes ein Ort in Österreich war, kann, lagen keine Anknüpfungspunkte vor, für sich allein die inländische Gerichtsbarkeit nicht begründen.“).

<sup>62</sup> Vgl. EuGH 11.7.2018, Rs. C-88/17, *Zurich Insurance und Metso Minerals*, ECLI:EU:C:2018:558 (Rz 20).

<sup>63</sup> *Mankowski*, TranspR 2018, 475; vgl. EuGH 9.7.2009, Rs. C-204/08, *Rehder*, ECLI:EU:C:2009:439 (Rz 40); a. A. *Hartenstein*, TranspR 2018, 441.

<sup>64</sup> Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts v. 10.04.2018, Rs. C-88/17, ECLI:EU:C:2018:224 (Rz 48 ff.); siehe *Mankowski*, TranspR 2018, 474 f.; differenzierend *Hartenstein*, TranspR 2018, 441.

<sup>65</sup> Siehe auch *Laimer*, in Pagliarin/Perathoner/Laimer (Hrsg.), *Per un'Europa più unita*, 98 f.

vorhersehbar und zu beiden Orten hat der Vertrag eine hinreichend enge Verbindung.<sup>66</sup> Im Übrigen sind auch nach Art. 31 CMR, Art. 46 § 1 CIM und Art. 21 Hamburg Rules sowohl Ausgangs- als auch Bestimmungsort gerichtstandsbe gründend.<sup>67</sup>

## 4 Anzuwendendes Recht

Sodann ist das auf den multimodalen Güterbeförderungsvertrag anzuwendende Recht zu bestimmen und zwar aus der Sicht EU-mitgliedstaatlicher Gerichte nach den Anknüpfungsregeln der Rom I-Verordnung,<sup>68</sup> die eine Sachnormverweisung anordnet.<sup>69</sup>

### 4.1 Rechtswahl

Nach Art. 3 Rom I-VO sind die Parteien – und davon machen sie in der Praxis auch vielfach Gebrauch – befugt, das auf ihren internationalen Gütertransportvertrag anzuwendende Recht (ausdrücklich oder auch konkludent)<sup>70</sup> frei zu wählen.<sup>71</sup> Eine besondere Beschränkung bezüglich der wählbaren Rechte besteht grundsätzlich nicht.<sup>72</sup> Die gebräuchlichen Verfrachter-AGB wie auch etwa das FIATA Multimodal Transport Bill of Lading erklären das Recht des Staates für maßgeblich, in dem der

<sup>66</sup>Schlosser, Internationale Zuständigkeit bei grenzüberschreitenden Transporten mit mehreren Verkehrsmitteln aufgrund eines einzigen Auftrags, IPRax 2019, 23 (24).

<sup>67</sup>Vgl. auch Art. 26(1)(c) MTC; anders hingegen Art. 33(1) MÜ (nur Bestimmungsort), siehe zu alldem Mankowski, TranspR 2008, 72 f.

<sup>68</sup>Verordnung (EG) 593/2008 vom 17.6.2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, ABl. 2008 L 177/6. Anzuwenden auf ab dem 17.12.2009 geschlossene Verträge, Art. 28 Rom I-VO i. d. F. ABl. 2009 L 309/87; vgl. Leible/Lehmann, Die Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom I“), RIW 2008, 528 (531).

<sup>69</sup>Rühl, Rechtswahlfreiheit im europäischen Kollisionsrecht, in Festschrift für Jan Kropholler (2008) 187 (195). Zur grundsätzlich umfassenden Reichweite des Vertragsstatuts siehe etwa Laimer/Schwartze, in Fenyves/Kerschner/Vonkilch, Klang<sup>3</sup> (2019) § 1045 Rz 24. Unabhängig vom geltenden Vertragsstatut kann das Gericht Eingriffsnormen i. S. d. Art. 9 Rom I-VO beachten; zur Berücksichtigung drittstaatlicher Eingriffsnormen, vgl. Laimer, Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen ausländisches Vergaberecht, ZRB 2012, 139; Heindler, Schadenersatz mit Auslandsberührung wegen COVID-19, Zak 2020, 146 (147 ff.). Zum Verstoß gegen den *ordre public* des Forumstaates (Art. 21 Rom I-VO) Verschraegen, in Rummel (Hrsg.), ABGB-Kommentar<sup>3</sup> (2004) Art. 16 EVÜ Rz 12.

<sup>70</sup>Laimer, in Laimer/Perathoner (Hrsg.), Gesellschaftsrechtliche Nebenvereinbarungen in Europa (2013) 3 (28).

<sup>71</sup>Vgl. auch Laimer, Beschränkung rechtsgeschäftlicher Erfüllungsverpflichtungen (2020) 36 ff. Einschränkungen sind bei Binnen(-markt-)sachverhalten gem. Art. 3 Abs. 3, 4 Rom I-VO zu beachten, vgl. etwa von Hein, in Rauscher, EuZPR/EuIPR III<sup>4</sup> (2016) Art. 3 Rom I-VO Rz 100 ff.

<sup>72</sup>MüKo-BGB/Martiny, Rom I-VO Art. 5 Rz 14.

Verfrachter seinen Sitz hat.<sup>73</sup> Für bestimmte abspaltbare<sup>74</sup> Elemente des Vertrages kann gem. Art. 3 Abs. 1 S. 3 Rom I-VO auch eine Teilrechtswahl getroffen werden („*dépeçage*“).<sup>75</sup>

## 4.2 Objektive Anknüpfung

Soweit die Vertragsparteien keine Rechtswahl getroffen haben, ist nach der Sonderanknüpfung in Art. 5 Abs. 1 Rom I-VO das Recht jenes Staates anzuwenden, in dem der Beförderer seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, wenn sich dort auch der Übernahmepunkt, der Ablieferungsort oder der gewöhnliche Aufenthalt des Absenders befindet,<sup>76</sup> ansonsten das Recht des Staates, in dem der vereinbarte Ablieferungsort liegt.<sup>77</sup> Ausgangs- und Entladeort sind dabei auf die multimodale Beförderung in ihrer Gesamtheit und nicht etwa auf einzelne Teilstrecken zu beziehen.<sup>78</sup> Reine Beförderungsverträge sind außerdem gem. Art. 6 Abs. 2 lit. b Rom I-VO vom Anwendungsbereich des Internationalen Verbrauchervertragsrechts ausgenommen, vorbehaltlich einer (hier nicht relevanten) Rückausnahme für Pauschalreisen.<sup>79</sup>

## 4.3 Ausweichklausel

Die objektive Regelanknüpfung des Art. 5 Abs. 1 Rom I-VO steht allerdings unter dem Vorbehalt einer aus der Gesamtheit der Umstände des konkreten Falles herrührenden,<sup>80</sup> offensichtlich<sup>81</sup> engeren Verbindung zu einem anderen Staat (Art. 5 Abs. 3 Rom I-VO).<sup>82</sup> Als denkbare Anwendungsbeispiel wird etwa der Fall genannt, bei

<sup>73</sup> *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.2100.

<sup>74</sup> *Martiny*, in Reithmann/Martiny Rz 2.27.

<sup>75</sup> *Wendland*, in BeckOGK (2020) Rom I-VO Art. 3 Rz 189 ff. Grundlegend *Aubart*, Die Behandlung der *dépeçage* im europäischen Internationalen Privatrecht (2013).

<sup>76</sup> *Spickhoff*, in BeckOK BGB<sup>49. Ed.</sup> (2019) VO (EG) 593/2008 Art. 5 Rn. 7; vgl. etwa BGH RIW 2006, 948; TranspR 2010, 76 = NJW-RR 2010, 247; OLG Düsseldorf VersR 2004, 1479.

<sup>77</sup> *Musger*, in Koziol/Bydlinski/Bollenberger, Art. 5 Rom I-VO Rz 3; *Laimer*, Internationaler Gütertransport auf der Strasse zwischen Einheitsprivatrecht und Kollisionsrecht, in Festschrift für Thomas Koller (2018) 485 (497). Zum Vorrang der einheitsrechtlichen Transportrechtskonventionen (Art. 25 Abs. 1 Rom I-VO), soweit das jeweilige Übereinkommen seinerseits überhaupt multimodale Transporte erfasst, siehe bereits oben bei 3. sowie etwa MüKo-BGB/*Martiny*, Rom I-VO Art. 5 Rz 147.

<sup>78</sup> *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.2101.

<sup>79</sup> *Schwartz*, in unalex Compendium (2017) Art. 5 Rom I-VO Rz 5; *Schilling*, Das Internationale Privatrecht der Transportverträge (2016) 315 ff.

<sup>80</sup> *Staudinger*, in Ferrari/Kieninger/Mankowski u. a., Internationales Vertragsrecht<sup>3</sup> (2018) VO (EG) 593/2008 Art. 5 Rz 63.

<sup>81</sup> Siehe hierzu *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.1896.

<sup>82</sup> MüKo-BGB/*Martiny*, Rom I-VO Art. 5 Rz 38.

dem die Vertragsparteien ihre Niederlassung in unterschiedlichen Staaten haben und Container sukzessive in verschiedenen Häfen entladen werden sollen,<sup>83</sup> wo eine Anwendung des Rechts am gewöhnlichen Aufenthalt des Beförderers erwogen wird.<sup>84</sup>

## 5 Resümee

Zusammenfassend kann man sagen, dass die verkehrsmittelorientierte Segmentierung der Regelungen anstelle einer zentralen Rechtsquelle für den multimodalen Transport von großem Nachteil ist.<sup>85</sup> Die je nach Verkehrsträger unterschiedlichen Sondervorschriften für grenzüberschreitende Beförderungen und die teilweise wiederum verschiedenen nationalen Normen für Binnentransporte bringen insbesondere bei den Haftungsbestimmungen z. T. erhebliche Abweichungen, v. a. unterschiedliche Haftungssummen mit sich.<sup>86</sup> Eingeschränkte Vorhersehbarkeit des im Streitfall befassten Gerichts und des auf den Beförderungsvertrag anwendbaren Rechts erschwert dem Transportunternehmer naturgemäß die Kalkulation seines Haftungsrisikos und dementsprechend die Versicherbarkeit des Beförderungsgeschäfts. Insgesamt wäre eine einheitsrechtliche Regelung für den multimodalen Gütertransport wünschenswert, m. E. sogar dringend erforderlich.<sup>87</sup>

Dabei hängt die Frage der Anwendbarkeit international vereinheitlichten Sachrechts nicht zuletzt auch von den zur Verfügung stehenden technischen Lösungen ab (Stichwort „Huckepackverkehr“).<sup>88</sup> Ob die angestrebte vermehrte Verlagerung des Verkehrs auf emissionsärmere Transportmittel (wie die Schiene) gelingt, hängt aber freilich auch mit der Wirtschaftlichkeit dieser technischen Lösungen zusammen.<sup>89</sup> Vielleicht können auch in diesem Band vorgestellte Ansätze hierzu einen gewissen Beitrag leisten.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> *Spickhoff*, in BeckOK BGB<sup>49</sup>.Ed. (2019) VO (EG) 593/2008 Art. 5 Rn. 19.

<sup>84</sup> *Thorn*, in Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch<sup>79</sup> (2020) Rz 7; *Nielsen*, in Ferrari/Leible, Rome I Regulation (2009) 106 f.; vgl. BGH NJW 2009, 3371.

<sup>85</sup> Vgl. auch KOM(2006) 336 endg.

<sup>86</sup> *Jesser-Huß*, in Handwörterbuch II, 1087 ff.

<sup>87</sup> Zur Rechtentwicklung auch *Mankowski*, in Reithmann/Martiny Rz 6.2092.

<sup>88</sup> Siehe oben bei 2.

<sup>89</sup> *Bahnsen*, in Ebenroth/Boujong/Joost/Strohn, Handelsgesetzbuch<sup>3</sup> (2015) CMR Art. 2 Rz 9.

<sup>90</sup> Siehe z. B. *Bergmeister*, Der Brenner Basistunnel – eine europäische Dimension für Mobilität und Nachhaltigkeit, in diesem Band, Kap. 9; *Ehrbar*, NEAT in der Schweiz – Versprechungen gehalten? Lehren aus einer über 30-jährigen Geschichte, in diesem Band, Kap. 10; *Weidemann*, Emissions- und staufreier alpenquerender Gütertransport: Wachstumspotenziale und -hürden für die Schiene, in diesem Band, Kap. 11.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Il trasporto multimodale nel diritto dell'Unione Europea: un fenomeno trasportistico emergente privo di un'adeguata regolamentazione



Christoph Perathoner

## 1 Il ruolo del settore trasportistico nel processo di integrazione europea

A settant'anni dalla lungimirante dichiarazione dell'allora Ministro degli Esteri francese *Robert Schuman* (1886–1963)<sup>1</sup> il 9 maggio 1950 a Parigi, è possibile constatare come il lungo e sempre fragile processo di integrazione europea, finalizzato a realizzare “*un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa*”<sup>2</sup>, abbia permesso il raggiungimento di obiettivi che hanno fundamentalmente migliorato la convivenza e la cooperazione sul nostro continente. In tal senso, un traguardo essenziale per gli Stati membri dell'UE è rappresentato dalla creazione di un mercato interno che assicura “*la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*”<sup>3</sup>. Invero, l'istaurazione del mercato interno – al pari dell'integrazione europea – è un processo in continua evoluzione. La *ratio istitutiva* di un mercato unico sul continente europeo è quella di creare i presupposti per una crescita economica equilibrata, per ottenere la stabilità dei prezzi, per poter costruire un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che miri alla piena occupazione e al progresso sociale, e tutto questo con l'impegno di raggiungere un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita delle persone<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Jean-Baptiste Nicolas Robert Schuman*, Dichiarazione di Parigi del 09.05.1950. Per una traduzione italiana del testo integrale v. online: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it) (30.05.2020).

<sup>2</sup> V. art. 1, par. 2 TUE.

<sup>3</sup> V. art. 26, par. 2 TFUE.

<sup>4</sup> V. art. 3, par. 3, TUE.

---

C. Perathoner (✉)  
Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner & Partner, Bozen, Italien  
E-Mail: [christoph.perathoner@perathoner-partner.com](mailto:christoph.perathoner@perathoner-partner.com)

Per lungo tempo – e specialmente agli inizi del processo di integrazione europea<sup>5</sup> – non si ritenne che il settore trasportistico, oltre che ad essere, per sua naturale vocazione internazionale, predestinato a costituire oggetto di armonizzazione, rappresentasse anche un fondamentale *strumento dell'integrazione*, per il quale si rendeva necessaria una collaborazione tra tutti gli Stati membri, nonché una politica dei trasporti articolata e precisa<sup>6</sup>. Lo stato delle cose è oggi fundamentalmente cambiato. In particolare, dopo il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 (in vigore 1° novembre 1993)<sup>7</sup>, le scelte compiute nell'ambito della politica trasportistica<sup>8</sup> contribuiscono a consolidare la coesione sociale ed economica dell'Unione, sia in termini di mobilità, sia sotto il profilo occupazionale e degli scambi commerciali<sup>9</sup>, riverberandosi direttamente – ed inevitabilmente – sulle vite di tutti i cittadini europei<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Il *Trattato che istituisce la Comunità economica europea* (TCEE), firmato il 25 marzo 1957 a Roma dedicava il Titolo IV (artt. 74-84) ai *Trasporti*, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> (30.05.2020).

<sup>6</sup> Nelle trattative che portarono alla firma del trattato istitutivo della Comunità economica europea il 25 marzo 1957 solo i Paesi Bassi si batterono apertamente per creare un mercato interno dei trasporti liberalizzato e armonizzato. Stati più influenti quali la Germania e la Francia vollero tendenzialmente mantenere, almeno per un certo periodo, lo *status quo* nel settore dei trasporti. Questa circostanza era in parte dovuta al fatto che il trasporto era in mano a potenti enti, aziende pubbliche o società di stato – come ad esempio la *Société Nationale des Chemins de fer Français*, la *Deutsche Bundesbahn* o le *Ferrovie dello Stato Italiane* – che operando in una posizione di (quasi-)monopolio e, pertanto, in stretto contatto con i relativi ministeri del trasporto, avevano condizionato una legislazione statale modellata per le loro esigenze; cfr. C.D. Classen, *Verkehr*, in Th. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, 8ª ed., München, 2018, 450. Il Titolo VI (artt. 90 ss.) TFUE, oggi in vigore, che disciplina i “trasporti”, non costituisce un vero fondamento normativo e ancor meno esprime la visione di questa politica così importante per lo sviluppo dell'Unione; cfr. R. Adam/A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, 2ª ed., Torino, 2017, 586 s. Fu la Corte di giustizia con la sentenza CGCE, sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1985:220, a dare un forte impulso affinché l'Unione europea si attivasse in modo più nel settore dei trasporti. V. note a sentenza V.M.L. Tufano, *Sui ritardi del Consiglio in materia di politica comunitaria dei trasporti*, in *Il Foro italiano*, 1986, IV, 253-273; Ph. Fennel, *The Transport Policy Case*, in *European Law Review*, 1985, 264-276; J. Erdmenger, *Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht – das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22/05/1985 und seine Folgen*, in *Europarecht*, 1985, 375-392; M. Arpio Santacruz, *El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1985, 789-804.

<sup>7</sup> Trattato sull'Unione europea, in GUCE, 29 luglio 1992, C 191, 1-112, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign> (30.05.2020).

<sup>8</sup> V. art. 4, par. 2, lit. g) e h) e Titolo VI, parte terza (artt. 90-100) TFUE. La politica dei trasporti rientra tra le competenze concorrenti dell'UE.

<sup>9</sup> C. Pagliarin, *La governance dei trasporti: nuove prospettive tra integrazione europea e regionalismo differenziato* in: C. Pagliarin/Ch. Perathoner/S. Laimer (a cura di), *Per una Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea*, Milano, 2020, evidenzia come la *governance* del settore dei trasporti costituisca uno dei profili che condizionano maggiormente la tutela dei valori e degli interessi di carattere sociale, ambientale ed economico che ad esso sono sottesi.

<sup>10</sup> Cfr. Ch. Perathoner, *Il diritto dei trasporti nel mercato interno europeo e nella sua dimensione esterna*, in: C. Pagliarin/Ch. Perathoner/S. Laimer (a cura di), *Per una Europa più unita nel settore*

La globalizzazione, la delocalizzazione della produzione industriale e la digitalizzazione impongono, tanto a livello statale quanto a livello di Unione, un ritmo accelerato nell'evoluzione normativa in materia di servizi e di infrastrutture di trasporto, costringendo quindi la politica europea dei trasporti ad essere al tempo stesso *competitiva e sostenibile*<sup>11</sup>. Per raggiungere questo obiettivo si deve dunque tenere conto dei fattori che differenziano il commercio moderno da quello dei tempi passati. Le persone, come del resto le merci, percorrono oggi distanze molto più lunghe in tempi sempre più brevi, attraversando spesso il territorio di diversi Stati, toccandone quindi i differenti ordinamenti giuridici e dovendo frequentemente adottare combinazioni di modi di trasporto complesse per rendere efficiente il trasporto durante un unico viaggio. Tutto questo condiziona l'ascesa e l'affermarsi del *trasporto multimodale (multimodal transport)*<sup>12</sup> quale forma di trasporto sempre più importante a livello internazionale e sulla quale anche l'Unione Europea da qualche anno intende puntare<sup>13</sup>.

## 2 Il concetto di multimodalità

Partendo dal presupposto che il volume dei trasporti europei, sia di merce che di passeggeri, è destinato ad aumentare<sup>14</sup>, si intuisce come le singole modalità di trasporto – stradale, ferroviario, marittimo ed aereo – considerate e disciplinate separatamente, si rivelino limitative rispetto alla piena realizzazione della predetta politica trasportistica, competitiva e sostenibile.

Basti pensare, soprattutto in relazione al trasporto stradale, ma non solo, a problemi quali le congestioni del traffico, i ritardi, l'elevata incidentalità, l'inquinamento atmosferico: essi possono essere sensibilmente ridotti adottando un sistema di trasporto che sfrutti al meglio i vantaggi di ciascuna modalità, sincronizzandole e combinandole a seconda delle tratte da percorrere, diminuendo così i tempi di percorrenza e i costi.

La soluzione a tutto questo – secondo la Commissione europea – dovrebbe risiedere nella *multimodalità nel settore dei trasporti*<sup>15</sup>.

---

*dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea*, Milano, 2020, 1-4.

<sup>11</sup> Cfr. Libro Bianco della Commissione europea: "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", COM (2011) 144 def., 28 marzo 2011.

<sup>12</sup> Anche *multimodality in the transport sector*.

<sup>13</sup> L'allora Commissario UE ai Trasporti *Violeta Bulc* aveva definito il 2018 "l'anno della multimodalità"; online: [https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics-and-multimodal-transport/2018-year-multimodality\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics-and-multimodal-transport/2018-year-multimodality_en) (30.05.2020).

<sup>14</sup> Cfr. Corte dei conti europea (a cura di), *Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE, Analisi panoramica*, Lussemburgo, 2018, 17; online: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR\\_TRANSPORT/LR\\_TRANSPORT\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR_TRANSPORT/LR_TRANSPORT_IT.pdf) (30.05.2020).

<sup>15</sup> L'allora Commissario UE ai Trasporti *Violeta Bulc* aveva definito il 2018 "l'anno della multimo-

Storicamente, partendo dagli Stati Uniti, la multimodalità deve le sue origini alla comparsa, nel mondo del commercio, (dei *pallets* e poi) dei *containers* standardizzati quali mezzi utilizzabili in più modi di trasporto<sup>16</sup> per il consolidamento, la manipolazione e il trasferimento della merce, nonché dei circuiti per la loro movimentazione, con predisposizione di *terminals container*, nei primi anni Sessanta del secolo scorso<sup>17</sup>.

Grazie a tale metodo di carico e trasbordo, la merce viene trasportata per lunghe distanze, spesso via mare, sfruttando la combinazione di più mezzi di trasporto differenti (ad es. autocarro-nave, autocarro-treno), consentendo un trasporto *door to door*<sup>18</sup>, ossia dal luogo o dal magazzino di partenza al luogo o magazzino di destinazione finale.

Dal punto di vista tecnico come anche giuridico, nel contesto trasportistico appena illustrato vanno comunque distinte tre tipologie di trasporto, che facilmente si confondono, in quanto la differenza tra loro può ritenersi sottile. Esse sono (a) il *trasporto multimodale*, il (b) *trasporto intermodale* e (c) il *trasporto combinato*.

Per la definizione e le delimitazioni ci si riporta qui alle nozioni sviluppate una trentina di anni fa, ovvero formulate precisamente il 29 marzo 1993<sup>19</sup>, ed aventi ancora oggi una valenza riconosciuta a livello internazionale (specialmente in Europa), dalla *Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti* (CEMT)<sup>20</sup> nell'ambito

---

dalità"; online: [https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics-and-multimodal-transport/2018-year-multimodality\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics-and-multimodal-transport/2018-year-multimodality_en) (30.05.2020).

<sup>16</sup>V. per la ferrovia il c.d. *piggyback service*, per le navi il c.d. *fishyback service*, per i camion il c.d. *truck container service*.

<sup>17</sup>Cfr. A. Antonini, *Corso di diritto dei trasporti*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2015, 153.

<sup>18</sup>Cfr. M. Casanova – M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, Milano, 2007, 288.

<sup>19</sup>CEMT, *Terminology on combined transport*, [OECD Publication Services] Parigi, 1993, 1 ss.; v. anche *Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti, Trasporto multimodale, intermodale, combinato. Le differenze terminologiche secondo la CEMT*, in *Le Assicurazioni Trasporti*, n. 30, 1995, 21, cit. in: A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo. I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, vol. II, Milano, 2008, 442 s.

<sup>20</sup>La CEMT (ingl. *European Conference of Ministers of Transport*, ECMT; fran. *Conférence Européenne des Ministres des Transports*, CEMT) è una piattaforma istituzionalizzata in forma di organizzazione intergovernativa. Essa venne istituita con il Protocollo concernente la Conferenza europea dei Ministri dei trasporti concluso a Bruxelles il 17 ottobre 1953, ratificato in Italia con Legge, 9 marzo 1955, n. 224: *Approvazione ed esecuzione del Protocollo relativo alla Conferenza europea dei ministri dei trasporti, firmato a Bruxelles il 17 ottobre 1953*, in G.U. 14 aprile 1955, n. 86. Attualmente la CEMT conta 43 stati membri, tra i quali tutti gli Stati membri dell'UE. Alla conferenza tenutasi a Dublino nel maggio 2006 i Ministri dei Trasporti decisero di creare l'*International Transport Forum* (ITF) per permettere l'adesione di tutti gli stati del mondo e facendo diventare questa nuova organizzazione internazionale il successore parziale della CEMT. La CEMT continua ad avere una certa rilevanza per alcune attività, tra le quali spicca la c.d. "autorizzazione CEMT", la quale consente alle aziende di effettuare trasporti di merce su strada nell'ambito di tutti gli stati che aderiscono alla CEMT. L'autorizzazione CEMT non autorizza al traffico interno in uno stato aderente all'accordo CEMT o ad effettuare trasporti tra uno stato aderente all'accordo CEMT e uno stato non aderente all'accordo CEMT. Le autorizzazioni vengono rilasciate dal Ministero dei Trasporti e del Commercio pertinente. Per le imprese italiane il rilascio delle

dei lavori per favorire una regolamentazione del settore dei trasporti internazionale operata nell'ambito dell'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE), la quale oggi si esprime principalmente nell'*International Transport Forum* (ITF)<sup>21</sup>.

- a) Secondo la CEMT il trasporto *multimodale* è da intendersi il trasporto effettuato mediante almeno due diverse modalità, non subordinate l'una all'altra, tramite un unico contratto e ad opera di un soggetto, definito operatore di trasporto multimodale (OTM), che di norma si avvale, ma non deve necessariamente farlo, di uno o più subvettori per effettuare le singole tratte del percorso.
- b) Nel trasporto *intermodale* le caratteristiche oggettive sono le stesse del trasporto multimodale, ma non si verifica la cd. *rottura del carico* grazie all'utilizzo, nella fase di trasbordo ovvero del passaggio dall'una all'altra modalità di trasporto, della stessa unità di carico (UdC).
- c) Nel trasporto *combinato* ci si riferisce ad un tipo particolare di trasporto intermodale che prevede l'esecuzione della tratta principale per via marittima, ferroviaria o navigabile, mentre le più brevi tratte iniziali e finali sono compiute su strada<sup>22</sup>. L'Unione europea ha una propria definizione del trasporto combinato che si evince dall'art. 1, par. 2 della Direttiva 92/106/CEE<sup>23</sup> la quale stabilisce che per "*trasporto combinato si intendono i trasporti di merci fra Stati membri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso non supera i 100 km in linea d'aria ed effettuano su strada il tragitto iniziale o terminale: (i) fra il punto di carico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di carico più vicina per il tragitto iniziale e fra il punto di scarico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di scarico più vicina per il tragitto terminale; (ii) oppure in un raggio non superiore a 150 km in linea d'aria dal porto fluviale o marittimo di imbarco o di sbarco.*"<sup>24</sup>

---

autorizzazioni CEMT v. le disposizioni Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti: Decreto Ministero, 2 agosto 2005, n. 198: Disposizioni concernenti i criteri di rilascio delle autorizzazioni internazionali al trasporto di merci su strada, in: Gazz.Uff., 23 settembre 2005, n. 222 e Decreto Dirigenziale, 09 luglio 2013, in Gazz.Uff. 19 luglio 2013, n. 168.

<sup>21</sup> L'ITF è una organizzazione (intergovernativa) internazionale con sede a Parigi, autonoma nella propria autogestione ma comunque legata all'OCSE. Oggi conta 65 stati membri da tutto il mondo; cfr. online: <https://www.itf-oecd.org> (30.05.2020).

<sup>22</sup> Cfr. A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo. I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, vol. II, Milano, 2008, 443.

<sup>23</sup> Direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri, in GUCE, 17 dicembre 1992, L 368, 38-42, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/106/oj> (30.05.2020).

<sup>24</sup> Analoga definizione si trova nel Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, 15 febbraio 2001: Recepimento della direttiva comunitaria n. 92/106/CEE del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci fra Stati membri, in Gazz. Uff. 19 marzo 2001, n. 65.

Invero, tutti e tre i termini ora menzionati, come si vedrà, rappresentano, al di là delle sottigliezze intellettuali loro riferite, concetti chiave nell'ambito di una politica dei trasporti dell'UE che mira ad integrare sempre più le modalità trasportistiche e a stabilire l'interoperabilità su tutti i livelli del sistema di trasporto<sup>25</sup>.

### 3 Il contratto di trasporto multimodale nel quadro giuridico nazionale

Da un punto di vista squisitamente tecnico, come anche giuridico, il trasporto multimodale è una modalità di trasporto “a sé stante”<sup>26</sup>. Gli elementi caratterizzanti la tipologia di trasporto definita a livello europeo ed internazionale come *multimodale* sono i seguenti:

- (a) l'esecuzione del trasferimento di merci o di persone da un luogo ad un altro utilizzando all'uopo *almeno due mezzi di trasporto* differenti ovvero il trasporto si deve sviluppare su due tracce distinte,
- (b) queste – almeno due – diverse modalità di trasporto, *non devono essere subordinate* l'una all'altra,
- (c) il trasporto deve essere comprensivo del *trasbordo* da un mezzo all'altro,
- (d) tutto il trasporto è regolato da un *unico contratto*,
- (e) e da un unico soggetto, definito *operatore di trasporto multimodale (OTM)*<sup>27</sup>,
- (f) che si obbliga nei confronti del committente a coordinare ed attuare l'intero servizio di trasporto,
- (g) pur usufruendo in concreto, ma non è obbligato a farlo, dell'opera di più subvettori per effettuare le singole tratte del percorso<sup>28</sup>.

A questo punto vale la pena analizzare come il contratto di trasporto multimodale si collochi all'interno del quadro giuridico nazionale, per poi esaminare la veste giuridica dell'OTM.

Il contratto di trasporto multimodale, esulando dai contratti cd. atipici frutto dell'autonomia contrattuale di cui all'art. 1322 del codice civile, si colloca all'interno dello schema del contratto di *locatio operis* di trasporto, come definito all'art. 1678 c.c.; la causa, consistente nel trasferire cose o persone da un luogo ad un altro, rimane infatti identica. Nel nostro ordinamento si tratta di un contratto consensuale

<sup>25</sup> Cfr. Libro Bianco della Commissione europea: “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*”, COM (2011) 144 def., 28 marzo 2011, 15 e *passim*, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&rid=4> (30.05.2020).

<sup>26</sup> Cfr. A. La Mattina, *Il trasporto multimodale come “chiave di volta” del sistema dei trasporti internazionali: necessità di una disciplina uniforme*, in *Dir. Maritt.*, 2006, 1105.

<sup>27</sup> Nel commercio internazionale è usuale il termine inglese *Multimodal Transport Operator (MTO)*, chiamato in Italia anche *vettore multimodale*.

<sup>28</sup> Cfr. A. Antonini, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 154.

ad effetti obbligatori<sup>29</sup>. In virtù dell'impegno assunto di operare il trasporto, si parla di un'obbligazione di risultato, per la quale il corrispettivo costituisce la norma; è tuttavia previsto anche il contratto di trasporto gratuito<sup>30</sup>, così come è anche ammesso che il vettore non sia dotato di una struttura imprenditoriale<sup>31</sup>.

Al di là dell'ampiezza di nozione legale del contratto di trasporto, il legislatore del 1942 si è limitato a delinearne due soli sottotipi, vale a dire il *trasporto con rispedizione*, di cui all'art. 1699 c.c., e il *trasporto cumulativo*, ai sensi dell'art. 1700 c.c., entrambi ben diversi, quanto a requisiti e funzionamento, dal trasporto multimodale. Nel caso del trasporto con rispedizione, infatti, il vettore assume la responsabilità dello spedizioniere per il trasporto al di là delle proprie linee con una pluralità di contratti, mentre nel caso del trasporto cumulativo più vettori, tutti contrattualmente obbligati nei confronti del mittente, sono solidalmente responsabili verso lo stesso<sup>32</sup>.

Nel silenzio del legislatore rispetto al trasporto multimodale, dottrina e giurisprudenza, recependo quanto sperimentato nella prassi dei commerci internazionali, si sono pertanto spinte oltre, dando vita ad ulteriori sottotipi riconducibili allo schema del più ampio contratto di trasporto e facendovi rientrare, appunto, il trasporto multimodale.

Vale la pena sottolineare come esso si distingua da un altro sottotipo contrattuale di origine giurisprudenziale e dottrinale, ossia il *trasporto cumulato*, denominato altresì *multiplo* o *segmentato*. Tale sottotipo di trasporto prevede infatti la stipulazione di più contratti separati, giuridicamente autonomi ed indipendenti l'uno dall'altro, per le singole tratte di viaggio, con assenza di un vincolo giuridico tra i diversi vettori; troverà quindi applicazione la disciplina relativa alla modalità di trasporto usata nella singola tratta<sup>33</sup>.

Più vicino al trasporto multimodale, perlomeno per quanto attiene agli effetti, pare essere, infine, il sottotipo del *trasporto con subtrasporto*, per il fatto che concretamente l'OTM affiderà l'esecuzione di una o più tratte a subvettori, ferme restando la responsabilità esclusiva verso il mittente nel trasporto merci, o il passeggero nel trasporto di persone, dell'operatore multimodale e la rivalsa di quest'ultimo verso i subvettori<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. art. 1376 c.c.

<sup>30</sup> Cfr. art. 1681, co. 3, c.c.

<sup>31</sup> Cfr. art. 2082 c.c.

<sup>32</sup> Cfr. D. Di Bona, *Le sanzioni amministrative in materia di trasporto multimodale*, in A. Cagnazzo (collana diretta da), *Sanzioni amministrative, Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Torino, 2012, 1222.

<sup>33</sup> Cfr. V. Buoncuore, *I contratti di trasporto e di viaggio*, Torino, 2003, 204; H. Th. Soergel (fondata da)/B. von Hoffmann, *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, 12<sup>a</sup> ed., Stuttgart, 1996, EGBGB Art. 28, § 469.

<sup>34</sup> Cfr. A. Antonini, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 153 s.

## 4 Il regime di responsabilità dell'OTM

Una volta appurato che il contratto di trasporto multimodale si qualifica come sottotipo *sui generis* del modello legale di contratto di trasporto, ulteriore ed autonomo rispetto ai diversi contratti di trasporto unimodali<sup>35</sup>, si deve constatare come la normativa nazionale ed internazionale, improntata ancora sulla distinzione di regolamentazione in base al mezzo impiegato, si riveli perlopiù inadeguata ad individuare la disciplina in concreto applicabile circa gli obblighi e le responsabilità gravanti sul vettore multimodale.

Quest'ultimo soggetto, lo si ribadisce, concludendo un contratto di trasporto multimodale si assume per intero la responsabilità del servizio, facendosi giuridicamente carico di tutta una serie di attività, quali, ad esempio, il carico, lo scarico e il trasbordo, l'assicurazione delle merci, gli adempimenti doganali, amministrativi e fiscali e il coordinamento dei soggetti coinvolti, tra cui *in primis* i subvettori. L'esigenza impellente di una disciplina transnazionale ed uniforme, che tenga conto dei molteplici profili giuridici legati alla pluralità di operazioni riconducibili all'OTM, è pertanto dettata anzitutto da ragioni di ordine pratico, che hanno risvolti sull'attività di più soggetti.

Ciononostante, a nulla è valso il tentativo di regolamentare – già quarant'anni fa - in maniera organica ed unitaria il fenomeno del trasporto multimodale di merci tramite apposito accordo internazionale, come voluto dalla Risoluzione n. 33/1601 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1978. Invero, la Convenzione sul trasporto internazionale multimodale di merci venne adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Ginevra dal 12 al 30 novembre 1979 e dall'8 al 24 maggio 1980, ma non è mai entrata in vigore per il mancato raggiungimento del numero di ratificazioni necessarie. Fino ad oggi solo sei Stati, peraltro tutti negli anni 1980/81, hanno firmato la convenzione<sup>36</sup>.

Essa avrebbe trovato applicazione, ai sensi dell'art. 2 della stessa, qualora il luogo di presa in carico delle merci ovvero quello di riconsegna fosse situato in uno Stato contraente e prevedeva sostanzialmente, in capo all'OTM, la responsabilità per i danni derivanti da perdita, avaria o ritardo, dal momento della presa in consegna alla riconsegna delle merci, salva la dimostrazione di aver adottato tutte le misure ragionevolmente richieste per evitare il danno<sup>37</sup>. Qualora non fosse stato possibile individuare la tratta di verifica del danno, la convenzione prevedeva dei tetti massimi di risarcimento<sup>38</sup>; in caso contrario, avrebbero trovato applicazione i limiti massimi di risarcimento più elevati previsti dalla normativa internazionale o

<sup>35</sup> Cfr. D. Di Bona, *Le sanzioni amministrative in materia di trasporto multimodale*, cit., 1233.

<sup>36</sup> Cfr. W. D'Alessio, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003, 423 ss.

<sup>37</sup> Cfr. United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods (MTC), Ginevra, 24 maggio 1980, artt. 14-16; online: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/05/19800524%2006-13%20PM/Ch\\_XI\\_E\\_1.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/05/19800524%2006-13%20PM/Ch_XI_E_1.pdf) (30.05.2020). Tra le nozioni dell' art. 1 la convenzione dà la seguente definizione di trasporto internazionale multimodale: "*International multimodal transport means the carriage of goods by at least two different modes of transport on the basis of a multimodal transport contract from a place in one country at which the goods are taken in charge by the multimodal transport operator to a place designated for delivery situated in a different country*".

<sup>38</sup> V. art. 18 MTC.

nazionale disciplinante la tratta di riferimento<sup>39</sup>. In ogni caso, nell'ipotesi di temerarietà da parte dell'OTM, egli sarebbe decaduto dal beneficio del limite massimo<sup>40</sup>.

Probabilmente, anche a causa della minore rilevanza del trasporto multimodale nel periodo storico in cui è stata sottoscritta<sup>41</sup>, la convenzione non ha, come detto, purtroppo, suscitato l'interesse di un numero sufficiente di Stati tale da permettere l'entrata in vigore.

Parimenti vale per le *Regole di Rotterdam*<sup>42</sup> – anch'esse non ancora entrate in vigore – che, perlomeno, regolerebbero il trasporto prima e dopo il tragitto marittimo<sup>43</sup>.

In sintesi, quindi, la molteplicità di convenzioni stipulate a livello internazionale, pur avendo armonizzato la legislazione del trasporto internazionale di merci su strada<sup>44</sup>, su rotaia<sup>45</sup>, per via navigabile interna<sup>46</sup>, per via aerea<sup>47</sup> e per via marit-

<sup>39</sup>V. art. 19 MTC.

<sup>40</sup>V. art. 21 MTC.

<sup>41</sup>Cfr. M. Brignardello, *Il trasporto multimodale*, 2; online: [http://www.aidim.org/pdf/Rel\\_Brignardello.pdf](http://www.aidim.org/pdf/Rel_Brignardello.pdf) (30.05.2020).

<sup>42</sup>L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, in data 11 dicembre 2008, la convenzione, denominata *United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*, aperta alla firma a Rotterdam il 23 settembre 2009 e, pertanto, definita dalle Nazioni Unite come *Rotterdam Rules*; online: [https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch\\_XI\\_D\\_8.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_XI_D_8.pdf) (30.05.2020). L'Italia non ha firmato o ratificato fino ad oggi la convenzione.

<sup>43</sup>Cfr. A. Maurer, in *RabelsZ* 81, cit., 146, 148. Sul tema v. A. La Mattina, *Il trasporto multimodale e le Regole di Rotterdam*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 643 ss.

<sup>44</sup>V. *Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road*, abbr. *CMR* (Ginevra, 19 maggio 1956); v. anche *Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road* (Ginevra, 5 luglio 1978) così come *Additional Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road concerning the Electronic Consignment Note* (Ginevra, 20 febbraio 2008); cfr. I. Carr/R. Kidner, *International Trade Law Statutes and Conventions 2009-2010*, 2010, 757 ss.; S. Laimer, *International Carriage of Goods by Road between Uniform Law and Rome I: Some Recent Austrian Cases*, in *EuLF*, 3/4, 2017, 58 ss. Per il regime analogo, ma non identico, vigente negli Stati Uniti d'America v. P.B. Larsen, *The Uniform Legal Regime Governing Inter-American Contracts for Carriage of Goods by Road*, in *Unif. L. Rev.*, Vol. 7/3, 2002, 791 ss.

<sup>45</sup>V. *Convention concerning International Carriage by Rail*, abbr. *COTIF* (Berna, 9 maggio 1980) con l'appendice B in materia di *Uniform Rules concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail*, abbr. *CIM* (Berna, 9 giugno 1999). Cfr. Th. Koller, *Die Querbezüge zwischen UN-Kaufrecht und COTIF-Eisenbahngüterbeförderungsrecht (CIM)*, in *AJP*, 4/2016, 415 ss.

<sup>46</sup>V. *Budapest Convention on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterways*, abbr. *CMNI* (Budapest, 22.06.2001).

<sup>47</sup>V. *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air*, abbr. *Montreal Convention* (Montreal, 28 maggio 1999). Per i rapporti tra la convenzione e le fonti di diritto secondario dell'Unione Europea cfr. CGUE 10 gennaio 2006 – C-344/04 – The Queen, *International Air Transport Association, European Low Fares Airline Association c. Department for Transport*, unalex EU-595 (§ 35 ss.) = *EuZW*, 2006, 112 (con nota di Reich; v. anche K. Tonner, *Der Luftbeförderungsvertrag zwischen europäischer und globaler Regulierung*, in *NJW* 2006, 1854 ss. Per i paesi che non hanno aderito alla *Montreal Convention* rimane in vigore la *Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air*, abbr. *Warsaw Convention* (Varsavia, 12.10.1929), *MüKoBGB/Martiny*, Rom I-VO Art. 5 § 56.

tima<sup>48</sup>, presentano pur tuttavia il limite della separatezza del mezzo utilizzato; il vuoto normativo che ne consegue fa sì che il vettore multimodale, al momento della stipulazione del contratto, non possa prevedere in base a quale regime egli debba rispondere per eventuali danni subiti dalla merce o dal passeggero durante l'intero trasporto<sup>49</sup>.

Per sopperire alla mancanza di una fonte giuridica, ovvero di un accordo internazionale che regoli il trasporto multimodale, nel corso degli anni sono stati così sviluppati tre possibili modelli di responsabilità, che si riconducono ai seguenti schemi:

- a) *sistema unitario*, denominato a livello internazionale di norma come *uniform liability system*: secondo tale modello, l'OTM è assoggettato per l'intero suo operato ad un unico regime di responsabilità, individuato nella normativa nazionale sul trasporto in generale, e quindi indipendentemente dai diversi regimi, anche internazionali, che sarebbero applicabili alle singole tratte. Alla certezza del regime applicabile all'intero trasporto si contrappone quindi l'incompatibilità con regimi inderogabili derivanti dalle convenzioni unimodali;
- b) *sistema della prevalenza*: secondo tale modello, il contratto di trasporto multimodale è disciplinato dal regime giuridico proprio della tratta prevalente, pertanto la disciplina delle tratte ancillari (ad es. stradali) verrà assorbita da quella della tratta principale (ad es. marittima). Il regime normativo del trasporto multimodale diventa quindi sostanzialmente unitario, con sottrazione delle tratte accessorie alla loro disciplina propria;
- c) *sistema frammentato*, denominato a livello internazionale di norma come *network liability system*: secondo tale modello, per ogni tratta trova applicazione la relativa disciplina ad essa propria, pertanto il vettore è assoggettato ad un diverso regime di responsabilità a seconda della tratta durante la quale si è verificato l'evento lesivo. Alla compatibilità del sistema con le diverse convenzioni unimodali si contrappone l'incertezza del regime applicabile prima della verifica del danno, oltre che il problema della localizzazione della verifica del danno stessa<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup>In particolare, la *International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading* (Brussels, 26 agosto 1924) modificata da *First Protocol* (3 febbraio 1968), nonché da *Second Protocol* (21 dicembre 1979); cd. *Visby SDR Protocol* o *Hague-Visby Rules*), la *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea (Hamburg Rules)* del 31 marzo 1978, invece la *United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea (Rotterdam Rules)* del 11 dicembre 2008 che non è ancora entrata in vigore. Cfr. A. Furrer, *Das neue Seehandelsrecht im Kontext internationaler und privater Rechtsvereinheitlichung*, in *RdTW*, 2014, 85 ss.; I.N. Djadjev, *Law and Practice of the Obligations of the Carrier over the Cargo – The Hague-Visby Rules*, Groningen, 2016; J.A. Salmeron Henriquez, *Freedom of Contract, Bargaining Power and Forum Selection in Bills of Lading*, Groningen, 2016, 327 ss.

<sup>49</sup>Cfr. S. Laimer, *Trasporto multimodale internazionale di merci: novità della Corte di Giustizia UE in tema di competenza giurisdizionale*, in: C. Pagliarin/Ch. Perathoner/S. Laimer (a cura di), *Per una Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea*, Milano, 2020, xx.

<sup>50</sup>Cfr. A. Antonini, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 154 ss.; A. La Mattina, *Del trasporto – Artt. 1678-1702*, in *Il codice civile – Commentario* – fondato da Schlesinger e diretto da Busnelli, Milano, 2018, 54 ss.

Una tale eterogeneità di soluzioni, com'è intuibile, non può che rivelarsi fonte di grande incertezza giuridica, in quanto l'OTM, incapace di prevedere quali regole saranno applicate ai fini della determinazione della sua responsabilità, potrà valutare con estrema difficoltà il rischio su di lui gravante.

In Italia, tanto la giurisprudenza di merito, salvo rare eccezioni<sup>51</sup>, quanto la giurisprudenza della Corte di Cassazione paiono consolidate sul principio per il quale, in assenza di una normativa specifica, il contratto di trasporto multimodale trova disciplina nelle disposizioni del codice civile in materia di trasporti, argomentando che nell'ordinamento italiano, europeo ed internazionale non vi siano normative speciali applicabili o disposizioni del codice della navigazione che deroghino le disposizioni del codice civile<sup>52</sup>. La Corte di Cassazione segue pertanto il sistema che prevede l'applicazione di un'unica fonte normativa disciplinante la responsabilità del vettore multimodale, indipendentemente dalla tratta in cui si è verificato il danno<sup>53</sup>. Nell'ambito della teoria unitaria, si osserva, peraltro, come la riforma dell'art. 1696 c.c. ad opera del D.lgs. 286/2005<sup>54</sup> abbia sostanzialmente giovato alla posizione dell'OTM, potendo egli ora perlomeno invocare, in assenza di prova di dolo o colpa grave, un limite risarcitorio che gli era prima precluso.

## 5 Le regole uniformi di natura pattizia di UNCTAD e CCI

Reagendo al fallito tentativo di regolamentazione esperito attraverso la *United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods* del 1980, la *United Conference on Trade and Development* (UNCTAD)<sup>55</sup> e la *Camera di Commercio internazionale* di Parigi (CCI)<sup>56</sup> si sono attivate nel settore del trasporto

<sup>51</sup>V. per esempio Tribunale di Genova, sentenza 12 maggio 1992, *Costa Container Line S.r.l. c. Metrans S.r.l.*, nella quale l'organo giudicante genovese, riconoscendo "l'assoluta prevalenza del tratto marittimo", in ossequio alla teoria dell'assorbimento ha ritenuto applicabile la disciplina del codice della navigazione all'intero trasporto.

<sup>52</sup>Cfr. Cass. Sez. III, sentenza 6 agosto 2013, n. 18657, *SO.GES.TER. Italiana s.r.l. c. Sharp Electronics (Italia) S.p.A., c. Trenitalia S.p.A.*, nella quale si conferma che "il trasporto multimodale di cose per via marittima e terrestre, sebbene caratterizzato dall'assoluta prevalenza del tratto marittimo, non rientra nell'ambito della normativa speciale prevista dalla convenzione di Bruxelles del 1924 sulla polizza di carico riguardante il solo contratto che si svolge esclusivamente per via marittima, ma rimane regolato dalla disciplina del codice civile".

<sup>53</sup>Cfr. M. Casanova/M. Brignardello, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Milano, 2017, 224 s.

<sup>54</sup>V. D.lgs. 21 novembre 2005, n. 286, recante "Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore", in Gazz. Uff., 9 gennaio 2006, n. 6. L'art. 10 modifica l'art. 1696 c.c. aggiungendo al risarcimento dovuto dal vettore un limite pari a un euro per ogni chilogrammo di peso lordo della merce perduta o avariata nei trasporti nazionali ed all'importo di cui all'articolo 23, comma 3, della Convenzione per il trasporto stradale di merci, ratificata con legge 6 dicembre 1960, n. 1621, e successive modificazioni, nei trasporti internazionali.

<sup>55</sup>V. <https://unctad.org> (30.05.2020).

<sup>56</sup>V. <https://iccwbo.org> (30.05.2020), fr. *Chambre de Commerce Internationale* (CCI), ingl. *Inter-*

multimodale creando *regole uniformi*, che hanno soltanto natura pattizia. Le *UNCTAD/ICC Rules for Multimodal Transport Documents* del 1992<sup>57</sup> potranno essere invocate solo da quelle parti – per le quali poi avranno efficacia normativa – che le hanno espressamente richiamate nel rapporto contrattuale che le vincola. In pratica si tratta di clausole fortemente orientate a risolvere, in parte anche in modo dettagliato, i problemi pratici che possono sorgere nel trasporto multimodale internazionale<sup>58</sup>. L'impianto generale ricorda la sopra citata *Convezione di Ginevra* del 1980, mentre alcune disposizioni sono prese dalle *Regole dell'Aja-Visby* del 1979<sup>59</sup>.

In via generale il vettore multimodale risponderà, sulla base della sua presunta colpa o negligenza, della perdita e del danneggiamento della merce, così come del ritardo nella consegna della stessa, a meno che egli superi tale presunzione, provando l'assenza di una sua colpa o negligenza. Per ciò che attiene alle merci trasportate via mare o per acque interne, invece, regole speciali di esonero della responsabilità sono previste con riferimento alla colpa nautica e all'incendio. Le regole indicano inoltre tetti limite al risarcimento, che si differenziano in base alla localizzazione o meno del danno e alla tratta durante la quale il danno stesso si è verificato.

Com'è agevole intuire, il grande limite di queste regole sta nel fatto che esse non costituiscono disposizioni generali ed astratte, bensì hanno solo valore per quelle parti che nella stipula dei loro contratti di trasporto sceglieranno di applicarle *in toto* o anche solo parzialmente.<sup>60</sup>

---

*national Chamber of Commerce (ICC).*

<sup>57</sup>V. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tradewp4inf.117\\_corr.1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tradewp4inf.117_corr.1_en.pdf) (30.05.2020).

<sup>58</sup>Invero le Regole Unctad/CCI sono state incorporate in vari documenti di trasporto internazionali come la FIATA, la *Bill of Lading* o il *Multidoc* 1995, v. sul punto Cfr. M. Brignardello, *Il trasporto multimodale*, 5, online: [http://www.aidim.org/pdf/Rel\\_Brignardello.pdf](http://www.aidim.org/pdf/Rel_Brignardello.pdf) (30.05.2020); articolo pubblicato in *Dir. maritt.*, 2006, 1064 ss.

<sup>59</sup>Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative alla polizza di carico, firmata a Bruxelles il 24 agosto 1924, come emendata dal protocollo firmato a Bruxelles il 23 febbraio 1968 e dal protocollo firmato a Bruxelles il 21 dicembre 1979, ingl. *International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading ("Hague Rules") as Amended by the Brussels Protocol 1968 ("Hague - Visby Rules") and by the Brussels Protocol 1979*, online: <http://www.admiraltylawguide.com/conven/sdrprotocol1979.html> (30.05.2020). L'Italia con legge n. 244 del 12 giugno 1984 (in Gazz. Uff. 21 giugno 1984, n. 170) ha autorizzato la ratifica del "Protocollo modificativo della convenzione internazionale per l'unificazione di alcune regole in materia di polizze di carico firmata a Bruxelles il 25 agosto 1924", protocollo firmato a Bruxelles il 23 febbraio 1968, e del "Protocollo modificativo della convenzione internazionale per l'unificazione di alcune regole in materia di polizze di carico del 25 agosto 1924 (come emendata dal protocollo di modifica del 23 febbraio 1968)", firmato a Bruxelles il 21 dicembre 1979.

<sup>60</sup>Per tutto il paragrafo cfr. M. Casanova/M. Brignardello, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Milano, 2017, 225 ss.

## 6 L'attuale normativa quadro dell'Unione

Pur in assenza, come osservato, di una disciplina unitaria, nel trasporto internazionale il sistema multimodale si è man mano conquistato, negli ultimi cinquant'anni, un ruolo dominante, tanto che quasi tutti i trasporti marittimi altro non sono che una fase nell'ambito di un contratto di trasporto multimodale<sup>61</sup>.

Del resto, fenomeni come l'incremento del commercio *online*, nonché la continua specializzazione degli operatori del settore trasportistico e logistico, che adottano sempre più spesso soluzioni di multimodalità, combinando diverse forme di trasporto per l'approvvigionamento e la distribuzione di merci dal luogo di produzione sino al domicilio, hanno messo in evidenza quanto il trasporto multimodale costituisca un sistema di trasporto moderno, lungimirante ed ormai imprescindibile, su cui quindi vale la pena investire non solo in termini economici, ma anche, e soprattutto, in termini di soluzioni giuridiche.

Dinanzi alla strategicità, nella realtà pratica, del fenomeno trasportistico multimodale, l'Europa non è rimasta indifferente.

Si rammenta come già nel 1975 la Comunità Economica Europea, con la Direttiva 75/130/CEE, avesse individuato, nella combinazione di più modalità di trasporto, e precisamente stradale-ferroviario, la soluzione per consentire uno “*sviluppo nel progresso delle tecniche di trasporto in funzione della complementarità tra i modi di trasporto*”<sup>62</sup>, da cui trarre benefici sotto il profilo economico, della sicurezza e del minore impatto ambientale.

Più tardi, attraverso la Direttiva 92/106/CEE, sono poi state fissate le norme comuni per le operazioni di trasporto combinato, definendo lo stesso come il trasporto di merci tra Stati membri per il quale l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso non supera i 100 km in linea d'aria<sup>63</sup>. Pur avendo il merito di incrementare la competitività del trasporto transfrontaliero intermodale, tramite ad esempio la tutela della libera prestazione dei servizi transfrontalieri o le misure di sostegno economico, la predetta direttiva offre una definizione piuttosto rigida di ciò che è da intendersi come trasporto combinato; inoltre, essa non prevede alcunché circa la disciplina dei soggetti che si fanno carico giuridicamente dell'operazione.

Nel tentativo di favorire ulteriormente la diffusione dell'intermodalità, le istituzioni comunitarie si sono quindi interrogate, nel Libro Bianco del 2001: “*La poli-*

<sup>61</sup> Cfr. A. La Mattina, *Del trasporto*, cit., 55 s.

<sup>62</sup> V. “Considerando” della Direttiva 75/130/CEE del Consiglio del 17 febbraio 1975, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia tra Stati membri, in GUCE, 22 febbraio 1975, L 48, 31-32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1975/130/oj> (30.05.2020). Questa direttiva oggi non è più in vigore.

<sup>63</sup> V. Direttiva 92/106 /CEE del Consiglio del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri, in GUCE, 17 dicembre 1992, L 368, 38–42, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/106/oj> (30.05.2020).

*tica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*”, sulla figura professionale connessa al trasporto integrato di merci nell’ambito di spedizioni complete, definendo tale soggetto come *integratore di trasporto merci* e sostenendo che tale professione si debba sviluppare in un quadro giuridico unico, trasparente e facile da applicare, che precisi in particolare le responsabilità lungo la catena logistica di trasporto e stabilisca i necessari documenti di trasporto<sup>64</sup>.

È dunque riscontrabile come in ambito europeo vi sia stata una presa di coscienza rispetto all’assenza di una disciplina unitaria del soggetto giuridicamente responsabile del trasporto multimodale, cui però non ha fatto seguito una concreta regolamentazione normativa comunitaria.

Nel Libro Bianco del 2011: *“Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”*, la Commissione ha sottolineato come l’Europa necessiti di una *rete essenziale*, articolata su corridoi, che sostenga *volumi elevati e consolidati di traffico merci e passeggeri*, aggiungendo che tale obiettivo può essere conseguito mediante la combinazione multimodale di mezzi di trasporto efficienti e l’ausilio delle nuove tecnologie. La Commissione dell’Unione si è proposta a tal fine di garantire, tra l’altro, che i regimi di responsabilità favoriscano anche il *trasporto intermodale*<sup>65</sup>, prendendo atto del fatto che la carente armonizzazione del regime di responsabilità contrattuale dell’OTM si ponga come maggiore ostacolo allo sviluppo del trasporto multimodale europeo ed internazionale.

Quanto espresso nel Libro Bianco del 2011 ha trovato anzitutto attuazione nel Regolamento (UE) n. 1315/2013<sup>66</sup>, il quale, oltre ad offrire una definizione europea del trasporto multimodale<sup>67</sup>, stabilisce componenti, requisiti e priorità per l’infrastruttura del trasporto multimodale.

Tale regolamento, accompagnato dal Regolamento (UE) n. 1316/2013 per la relativa assistenza finanziaria<sup>68</sup>, rappresenta certamente una pietra miliare nel processo evolutivo della politica dei trasporti europea, fissando gli orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea, comprensiva di una rete globale e di una rete

<sup>64</sup>Cfr. Libro Bianco della Commissione europea: „La politica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte“, COM (2001) 370 def., 12 settembre 2001, 54; online [lingua tedesca]: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/kom/weissbuch/kom-2001-0370-de.pdf> (30.05.2020).

<sup>65</sup>Cfr. Libro Bianco della Commissione europea: “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, COM (2011) 144 def., 28 marzo 2011, 15 ss., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&rid=4> (30.05.2020).

<sup>66</sup>V. Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, in GUUE, 20 dicembre 2013, L 348, 1-128, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1315/oj> (30.05.2020).

<sup>67</sup>All’art. 3, lit. n), del Reg. (UE) 1315/2013 il trasporto modale è definito come il „trasporto di passeggeri o merci o di entrambi che utilizza due o più modi di trasporto“.

<sup>68</sup>V. Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa (MCE) e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i Regolamento (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010, in GUUE, 20 dicembre 2013, L 348, 129-171, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1316/oj> (30.05.2020).

centrale, nonché individuandone i progetti necessari, le priorità e le misure volte alla realizzazione della stessa.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi posti dal citato regolamento all'art. 4, l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto figurano tra gli strumenti principali; in particolare, per ciò che attiene al trasporto modale qui considerato, esso rileva soprattutto in relazione alla realizzazione della rete centrale – o *core network* – mediante i cd. *corridoi*, i quali, grazie (i) all'integrazione modale, (ii) all'interoperabilità e (iii) allo sviluppo coordinato dell'infrastruttura, in particolare nelle tratte transfrontaliere e nelle strozzature, dovrebbero consentire un trasporto multimodale efficiente sotto il profilo delle risorse, garantendo la cooperazione territoriale, e quindi una maggiore coesione<sup>69</sup>.

Invero, la multimodalità è intrinseca nella definizione stessa di corridoio della rete centrale, il quale per essere reputato tale deve attraversare almeno due frontiere, nonché includere almeno tre modi di trasporto, comprese, ove possibile, le autostrade del mare<sup>70</sup>.

In relazione, invece, alla rete globale, il regolamento in esame detta precisi requisiti, componenti e priorità per lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto multimodale; nello specifico, i sistemi multimodali devono essere attrezzati per la trasmissione di informazioni in tempo reale su capacità disponibile dell'infrastruttura, flussi del traffico, posizionamento e tracciabilità, garantendo protezione e sicurezza durante il viaggio delle persone o il trasporto di merci. I punti strategici da implementare in via prioritaria sono dunque l'effettività dell'integrazione dell'infrastruttura, attraverso terminali merci e piattaforme logistiche, la rimozione di ostacoli tecnici e amministrativi e lo sviluppo di un flusso ininterrotto di informazioni tra i modi di trasporto<sup>71</sup>.

Da quanto appena brevemente rappresentato emerge come, ai fini dell'incentivazione e della concreta attuazione di un efficiente sistema di trasporto multimodale, oltre alla predisposizione delle idonee infrastrutture, rivestano un ruolo centrale anche i servizi di tecnologia, di elettronica e di telecomunicazione per l'informazione, la gestione e il coordinamento *smart* dei traffici.

Attraverso la Direttiva 2010/40/UE<sup>72</sup>, l'Unione Europea ha dettato un quadro generale inerente alla diffusione dei *sistemi di trasporto intelligenti (ITS)*<sup>73</sup> nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con gli altri modi di trasporto, collocando, tra le azioni prioritarie per l'elaborazione di specifiche norme, la predisposizione in tutto il territorio unionale di servizi di informazione sulla mobilità multimodale. Sul punto, grazie all'adozione del Regolamento delegato (UE) n.

<sup>69</sup>V. art. 42 Reg. (UE) 1315/2013.

<sup>70</sup>V. art. 43 Reg. (UE) 1315/2013.

<sup>71</sup>V. artt. 27-29 Reg. (UE) 1315/2013.

<sup>72</sup>V. Direttiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto, GUUE, 6 agosto 2010, L 207, 1-13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/40/oj> (30.05.2020).

<sup>73</sup>IST = *Intelligent Transport Systems* o anche *Intelligent Transportation Systems*.

2017/1926<sup>74</sup>, la Commissione ha successivamente integrato la direttiva citata, nell'intenzione di agevolare un sistema armonizzato e una fornitura costante di servizi e di informazioni sulla mobilità multimodale, sostenendo l'interoperabilità nell'intera Unione e facendo riferimento agli standard preesistenti relativi ai trasporti unimodali, laddove presenti<sup>75</sup>. Così, autorità e operatori dei trasporti, nonché gestori delle infrastrutture e prestatori di servizi trasportistici, dovranno fornire, a richiesta, dati statistici sulla mobilità e sul traffico attraverso degli appositamente istituiti punti d'accesso nazionale<sup>76</sup>.

Per avere un quadro giuridico europeo completo sul trasporto multimodale, infine, è bene mettere in luce come la stessa regolamentazione delle singole modalità trasportistiche si stia muovendo nella direzione di un'*interoperabilità* sempre maggiore nell'ambito dei diversi modi di trasporto, andando gradualmente a creare condizioni uniformi nei diversi Stati membri ed incentivando così indirettamente lo sviluppo sempre maggiore della multimodalità<sup>77</sup>.

## 7 I risvolti pratici della multimodalità: progetti e studi europei

Probabilmente anche a causa della predetta assenza, allo stato attuale, di un regime di responsabilità unitario per l'operatore di trasporto multimodale, pur registrandosi dei progressi negli ultimi anni, bisogna constatare come nell'Unione europea il trasporto multimodale sembri ancora non essere sufficientemente diffuso<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup>V. Regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017, che integra la Direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la predisposizione in tutto il territorio dell'Unione europea di servizi e di informazione sulla mobilità multimodale, GUUE, 21 ottobre 2017, L 272, 1-13, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2017/1926/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2017/1926/oj) (30.05.2020).

<sup>75</sup>Ad es. standard DATEX II per il trasporto stradale, documenti tecnici TAP-TSI B1, B2, B3, B4, B8, B9 per il trasporto ferroviario e IATA SSIM per il trasporto aereo.

<sup>76</sup>V. art. 4 Reg. delegato (UE) 2017/1926.

<sup>77</sup>V. ad es. per il trasporto ferroviario: Direttiva 2016/797/UE del Parlamento e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, GUUE, 26 maggio 2016, L 138, 44-101, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/797/oj> (30.05.2020); per il trasporto marittimo: Regolamento (UE) n. 2019/1239 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce un sistema di interfaccia unica marittima europea e abroga la Direttiva 2010/65/UE, GUUE, 25 luglio 2019, L 198, 64-87, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1239/oj> (30.05.2020); per il trasporto fluviale: Regolamento (CE) n. 414/2007 della Commissione, del 13 marzo 2007, riguardante gli orientamenti tecnici per la programmazione, l'introduzione e l'uso operativo dei servizi d'informazione fluviale (RIS) di cui all'articolo 5 della Direttiva 2005/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale (RIS) sulle vie navigabili interne della Comunità, GUUE, 23 aprile 2007, L 105, 1-34, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/414/oj> (30.05.2020).

<sup>78</sup>Cfr. Corte dei conti europea, *cit.*, p. 21. Stando al documento di lavoro della Commissione SWD(2017) 362 final, *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the Euro-*

La crescente sensibilità europea rispetto al fenomeno, tuttavia, si palesa, oltre che nella progressiva realizzazione dei corridoi della rete centrale, nella messa in atto di progetti, finanziati dall'UE tramite il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* (FESR) e il *Fondo di coesione*, nonché negli studi dalla stessa condotti, volti ad ovviare a problematiche concrete servendosi dei numerosi vantaggi che il trasporto multimodale sa offrire.

A titolo esemplificativo, nell'ambito dello sviluppo regionale e urbano nell'UE, merita di essere citato il progetto proposto nel 2004, riguardante l'intervento di ammodernamento e sviluppo della rete trasportistica nella penisola iberica e rappresentante uno stimolo per l'economia di tale macroregione<sup>79</sup>. Forti del successo della precedente iniziativa transeuropea che sul finire degli anni Novanta ha permesso la realizzazione di tre corridoi che combinano il trasporto stradale, ferroviario, aereo e marittimo, collegando Lisbona a diverse città spagnole, i governi spagnolo e portoghese hanno intrapreso numerose opere di collegamento degli accessi stradali ai porti, di costruzione di nuovi aeroporti e di ampliamento di quelli già esistenti, nonché di ammodernamento delle linee ferroviarie, trasferendo gran parte del traffico su ferrovia e creando posti di lavoro stabili, il tutto con il cofinanziamento e il supporto dell'UE.

Allo stesso modo, degno di nota pare essere il progetto "AlpInnoCT"<sup>80</sup>, volto ad incrementare l'efficienza del trasporto intermodale, soprattutto ferroviario, per le merci nella regione alpina; oltre a fotografare l'attuale situazione trasportistica dell'area, tale progetto ha aperto un dialogo tra i Paesi dell'area alpina, reso possibile grazie allo scambio di *know-how* industriale e alla creazione di una piattaforma di informazioni e linee guida e finalizzato ad elaborare strategie per un utilizzo dei trasporti ecologico e rispettoso di un ecosistema delicato qual è quello delle Alpi.

Parimenti, il recente progetto "ADRIPASS", sotto la guida dell'organizzazione di cooperazione regionale dell'Europa centrale "Iniziativa centroeuropea", ha come obiettivo l'analisi, la valutazione e la risoluzione delle strozzature delle infrastrutture di trasporto merci nella regione adriatico-ionica, per poi stabilire una strategia transnazionale competitiva ed efficiente di trasporto multimodale. Interessante è in particolare l'approccio adottato "dal basso verso l'alto", ovvero partendo dalla considerazione delle esigenze degli operatori del settore trasportistico e logistico, nonché dei territori coinvolti.

---

pean Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States, nel 2015 il trasporto intermodale costituiva il 18% del trasporto merci unionale.

<sup>79</sup>Cfr. il progetto "I collegamenti multimodali" della Commissione europea, presentato il 1° gennaio 2004, online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/projects/spain/multimodal-connections](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/spain/multimodal-connections) (29.05.2020).

<sup>80</sup>Cfr. il progetto "Innovazione alpina per il trasporto combinato" della Commissione europea, presentato il 2 novembre 2018, online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/projects/Italy/efficient-intermodal-freight-transport-in-the-alps](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/Italy/efficient-intermodal-freight-transport-in-the-alps) (29.05.2020).

Si sono così individuati gli ostacoli maggiori della regione, giungendo ad elaborare sinora una relazione illustrante le misure da adottare in via prioritaria per migliorare i flussi di merci<sup>81</sup>.

Un accenno va inoltre ai recenti studi della Commissione con riferimento al trasporto multimodale di passeggeri. Già nel 2014, l'organo esecutivo europeo aveva sottoposto al parere del Comitato economico e sociale europeo il proprio documento di lavoro, manifestando l'intenzione di favorire l'accesso dei cittadini europei ai sistemi di dimensione multimodale per la ricerca degli orari, delle informazioni sugli itinerari e della tariffazione e mettendo in rilievo tutta una serie di relative problematiche<sup>82</sup>.

Nel 2019 sono poi stati pubblicati due studi sul tema. Prendendo anzitutto atto della mancanza di un unico biglietto per i viaggi multimodali in Europa, che consenta una copertura porta a porta, oltre che delle divergenze sussistenti tra i diversi Stati membri dal punto di vista del quadro legislativo, il primo studio fornisce una visione d'insieme della situazione e delle sfide future per l'istituzione di sistemi integrati di biglietteria e pagamento, con condivisione dei dati. Nel documento sono ipotizzate diverse soluzioni, che spaziano dall'adozione di misure non vincolanti, quali codici di condotta per lo scambio dei dati e linee direttive, all'iniziativa legislativa disciplinante, tra l'altro, le condizioni per l'accesso ai dati tariffari ed emendativa dell'attuale regolamentazione, in particolare del Regolamento delegato (UE) n. 2017/1926<sup>83</sup>.

Il secondo studio si focalizza invece sui diritti dei passeggeri nei trasporti multimodali e mette in risalto le difficoltà nelle quali colui che usufruisce di tali servizi può in concreto incorrere in ordine, ad esempio, all'insufficienza dei servizi d'informazione prima, dopo e durante il viaggio e alla mancanza di armonizzazione per ciò che attiene alla responsabilità dell'operatore di trasporto multimodale. Ciò si traduce principalmente in una mobilità ridotta, in costi assicurativi aggiuntivi e, in sostanza, in un disinteresse dei passeggeri per la scelta di un servizio di trasporto multimodale.

Quale possibile soluzione viene proposta una serie di pacchetti di misure, in particolare codici di condotta, linee guida e raccomandazioni per i trasportatori e gli operatori, nonché strumenti legislativi di *soft law* che prevedano per il contratto unico di trasporto multimodale il regime di tutela più favorevole per il passeggero<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. il progetto "ADRIPASS" della Commissione, presentato l'11 aprile 2019, online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/projects/Italy/improving-cross-border-freight-flow-on-land-and-sea](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/Italy/improving-cross-border-freight-flow-on-land-and-sea) (29.05.2020).

<sup>82</sup> V. Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al "Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Towards a roadmap for delivering EU-wide multimodal travel information, planning and ticketing services (Verso una tabella di marcia per la fornitura de servizi d'informazione, pianificazione e biglietteria di viaggi multimodali a livello dell'UE)", SWD(2014) 194 final, GU C 12/81 del 15.01.2015.

<sup>83</sup> Cfr. Commissione europea, "Remaining challenges for EU-wide integrated ticketing and payment systems – Executive summary", Lussemburgo, 2019.

<sup>84</sup> Cfr. Commissione europea, "Exploratory Study on passenger rights in the multimodal context – Executive summary", Lussemburgo, 2019.

## 8 In particolare: il trasporto di merci pericolose

Un ulteriore e tangibile segno a riprova dell'importanza e della complessità del fenomeno multimodale si rinviene nell'ambito del trasporto di merci pericolose quali ad esempio gas, liquidi infiammabili o materie corrosive.

La necessità di garantire, in tale settore, un elevatissimo livello di sicurezza, evitando incidenti che avrebbero gravi ripercussioni sia sulla salute dell'uomo che sull'ambiente, ha portato all'elaborazione, tanto a livello internazionale quanto a livello europeo, di una disciplina giuridica estremamente dettagliata, concernente criteri di classificazione della merce, modalità di imballaggio, segnalazioni delle unità di trasporto e redazione dei documenti di trasporto per le singole modalità trasportistiche<sup>85</sup>.

Anche qui, l'ipotesi della combinazione tra i diversi modi, andando a ridurre il trasporto in quella che è la più rischiosa tratta stradale, rivela, nella pratica, determinati vantaggi, soprattutto in termini di maggiore sicurezza. Si osserva così nelle singole regolamentazioni un tentativo di uniformazione, che si concretizza in una gerarchia di validità delle stesse<sup>86</sup>. Per rendere l'idea di quanto detto, si consideri ad esempio, con riferimento alla dichiarazione combinata di merci pericolose e del certificato di carico nel trasporto multimodale, che quanto disposto dal *Codice internazionale per il trasporto di merci pericolose marittimo* (IMDG) prevarrà sull'*Accordo internazionale relativo al trasporto di merci pericolose su strada* (ADR), dovendosi osservare per il certificato unico di carico di container o di un veicolo le condizioni di cui alla sezione 5.4.2. IMDG.

## 9 Il ruolo della CGUE e la competenza giurisdizionale

Da ultimo, nell'offrire una panoramica della vigente disciplina europea in tema di trasporto multimodale, non può essere tralasciato un riferimento all'istituzione preposta al controllo sulla corretta e uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, vale a dire la Corte di Giustizia dell'UE.

<sup>85</sup> Per il trasporto marittimo: *International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG)*; per il trasporto per vie navigabili interne: *International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways Agreement (ADN)*, concluso a Ginevra il 26 maggio 2000; per il trasporto ferroviario: *Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID), appendice C della Convenzione sul trasporto internazionale per ferrovie COTIF*, concluso a Vilnius il 3 giugno 1999; per il trasporto stradale: *Accordo internazionale relativo al trasporto di merci pericolose su strada (ADR)*, concluso a Ginevra il 30 settembre 1957. V. anche Direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 relativa al trasporto interno di merci pericolose, GUUE, 30 settembre 2008, L 260, 13-59, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/68/oj> (30.05.2020).

<sup>86</sup> Cfr. E. Bravetti, *L'intermodalità nel trasporto delle merci pericolose. Quadro generale e normativo*, documento consultabile online: [https://catalogo.egaf.it/allegati/pagine/bravetti01\(1\).pdf](https://catalogo.egaf.it/allegati/pagine/bravetti01(1).pdf) (30.05.2020).

Invero, la giurisprudenza europea sul tema risulta essere ancora agli inizi<sup>87</sup>, ma in futuro essa si rivelerà l'indispensabile chiave di lettura delle auspiccate normative recanti una disciplina dettagliata del contratto di trasporto multimodale.

Nel frattempo, un'importante pronuncia<sup>88</sup> è stata resa dalla stessa Corte circa la questione della competenza giurisdizionale nel contratto di trasporto multimodale, da affrontarsi alla luce del regolamento Bruxelles I bis<sup>89</sup>, non trovando applicazione, *ratione materiae*, le convenzioni di diritto uniforme unimodali e in assenza di una convenzione *ad hoc*<sup>90</sup>.

Secondo quanto previsto da tale regolamento, oltre al foro generale, corrispondente allo Stato membro di residenza del convenuto<sup>91</sup>, e al foro eventualmente concordato dalle parti conformemente ai criteri elencati dall'art. 25, sussiste la possibilità per l'attore di proporre azione, in alternativa, dinanzi a uno dei fori c.d. speciali di cui agli artt. 7-9 del regolamento. Potendosi qualificare il trasporto multimodale di merci come *servizio* ai sensi dell'art. 7, n. 1, *litt. b*), del Regolamento Bruxelles I bis, stante l'onerosità della prestazione contrattualmente dovuta<sup>92</sup>, si ricava in via astratta che il foro speciale va individuato nel luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio, corrispondente al luogo nello Stato membro in cui i servizi sono stati effettivamente (dopo la prestazione) o avrebbero dovuto essere prestati (prima del compimento della prestazione) in base al contratto.

In conformità con quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, se sono presenti più luoghi della prestazione del servizio,

<sup>87</sup>V. ad esempio CGUE, sentenza 12 novembre 2015, causa C-121/14: *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:749.

<sup>88</sup>V. CGUE, sentenza 11 luglio 2018, causa C-88/17: *Zurich Insurance plc, Metso Minerals Oy c. Abnormal Load Services (International) Ltd*, ECLI:EU:C:2018:558; v. per tutta la esposizione in merito: S. Laimer/Ch. Perathoner, *Jurisdiction Based on Place of Performance in the Case of Multimodal Transport*, in *The European Legal Forum*, Issue 2, 2019, 39-42 e S. Laimer, *Trasporto multimodale internazionale di merci: novità della Corte di Giustizia UE in tema di competenza giurisdizionale*, in: C. Pagliarin/Ch. Perathoner/S. Laimer (a cura di), *Per una Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea*, Milano, 2020, 89-99; S. Laimer, *Grenzüberschreitende multimodale Güterbeförderung in der EU: Internationale Gerichtszuständigkeit und anwendbares Vertragsrecht – Ein Überblick*, in diesem Band.

<sup>89</sup>V. Regolamento (UE) 1215/2012 del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GUUE, 20 dicembre 2012, L 351, 1-32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/1215/oj> (30.05.2020). Tale regolamento si applica alle controversie pendenti dal 10 gennaio 2015. Cfr. Domej, *Die Neufassung der EuGVVO. Quantensprünge im europäischen Zivilprozessrecht*, in *RabelsZ* 78, 2014, 508 ss. Per le controversie meno recenti vige, tutt'ora, ma comunque solo a partire dal 1° marzo 2002 il precedente Regolamento, ossia il Regolamento Bruxelles I ovvero il Regolamento (CE) 44/2001 del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GUCE, 16 gennaio 2001, L 12, 1-23, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2001/44/oj> (30.05.2020).

<sup>90</sup>Cfr. art. 71 Reg. (UE) 1215/2012.

<sup>91</sup>V. art. 4, par. 1, Reg. (UE) 1215/2012.

<sup>92</sup>Cfr. Junker, *Internationales Zivilprozessrecht*, 3ª ed., München, 2016, 96.

prevale il luogo della prestazione principale<sup>93</sup>, avente cioè un collegamento diretto e immediato con le obbligazioni contrattuali tipiche.

Ebbene, la stessa Corte, operando una trasposizione delle proprie considerazioni in merito al trasporto aereo di persone<sup>94</sup> al trasporto multimodale di merci, ha affermato che anche in tal ultimo caso costituiscono luoghi di prestazione principale, e quindi fori alternativamente competenti, a scelta dell'attore, sia il luogo di spedizione che il luogo di destinazione della merce; se, infatti, l'obbligazione contrattuale consiste nel trasferimento della merce da un luogo ad un altro, senza che la stessa venga danneggiata, sono da ritenersi prestazioni principali sia le operazioni di imballaggio e protezione della merce nel luogo di spedizione che il trasporto, la ricezione e la conservazione della stessa merce nel luogo di destinazione. In tale ottica, i luoghi intermedi di ricarico e trasbordo da un mezzo all'altro non assumerebbero un'importanza equivalente al luogo di spedizione.

La soluzione offerta dalla Corte risponde certamente all'esigenza di prevedibilità del foro competente, che trova peraltro il proprio fondamento nel principio di diritto internazionale processuale il quale, ripugnando il fenomeno del c.d. *forum shopping*, impone un numero ragionevole di eventuali fori alternativamente competenti.

In contrapposizione, quindi, ad un quadro giuridico lacunoso e frammentato, la prospettiva di conoscere *ex ante* dinanzi a quale autorità giurisdizionale verranno risolte le controversie nascenti dal contratto rappresenta sicuramente un incentivo all'impiego della multimodalità nel sistema dei trasporti, nonché un passo avanti verso quell'unitarietà di disciplina che si auspica possa essere raggiunta, adeguando finalmente la realtà normativa alla pratica.

Invero, proprio nella realtà pratica il trasporto multimodale, che si sviluppa su lunghe distanze, con più mezzi, implicando operazioni ulteriori al semplice trasferimento di merce, lascia spazio ad una costellazione di possibili fori molto più ampia rispetto al foro di spedizione e a quello di destinazione.

Basti pensare al foro delle procedure di insolvenza<sup>95</sup> di una delle parti coinvolte nel trasporto, al foro dei procedimenti d'urgenza e cautelari<sup>96</sup>, al foro in materia di illeciti civili<sup>97</sup> o al foro di competenza per risarcimento del danno derivante da reato<sup>98</sup>. A ciò si aggiunga che le grandi reti di trasporto internazionale fanno sempre più dei loro terminali punti nodali strategici in cui la merce, a flussi, arriva, transita, viene smistata e riparte verso destinazioni plurime, con la conseguenza che un

<sup>93</sup>V. CGUE, sentenza 11 marzo 2010, causa C-19/09: *Wood Floor Solutions Andreas Domberger GmbH c. Silva Trade SA*, ECLI:EU:C:2010:137.

<sup>94</sup>V. CGUE, sentenza 9 luglio 2009, causa C-204/08: *Peter Rehder c. Air Baltic Corporation*, ECLI:EU:C:2009:439.

<sup>95</sup>Art. 3 Reg. (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relative alle procedure di insolvenza, GUCE, 30 giugno 2000, L 160, 1-18, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2000/1346/oj> (30.05.2020). Tale regolamento non è più in vigore dal 25.06.2017.

<sup>96</sup>Art. 35 Reg. (UE) n. 1215/2012.

<sup>97</sup>Art. 7, co. 2 Reg. (UE) n. 1215/2012.

<sup>98</sup>Art. 7, co. 3 Reg. (UE) n. 1215/2012.

danno occorso alla merce prima dello smistamento possa essere risarcito diversamente dai potenziali fori dei differenti Stati di destinazione della merce.

## 10 Conclusioni

Nell'ambito del trasporto internazionale, in particolare nell'ultimo mezzo secolo, il sistema multimodale si è man mano conquistato un ruolo dominante. Per rendersi conto della sua importanza, basta ribadire che oggi quasi tutti i trasporti marittimi altro non sono che una fase nell'ambito di un contratto di trasporto multimodale<sup>99</sup>.

In considerazione dell'inarrestabile processo di internalizzazione del commercio, ma anche delle lunghe distanze che oggi i passeggeri, sia per lavoro che per mero piacere, percorrono sul globo terrestre, il trasporto multimodale di merci e di persone assumerà in futuro rilievo ancora maggiore.

Ciò nonostante il trasporto multimodale è rimasto privo di una regolamentazione italiana, europea o internazionale. Invero, solo pochi Stati, nell'inerzia di regolamentazioni internazionali ed europee e/o unionali, hanno scelto di disciplinare il trasporto multimodale; fra gli Stati membri dell'UE spiccano la Germania, Austria e i Paesi Bassi<sup>100</sup>.

Benché il trasporto multimodale sia una modalità di trasporto "a sé stante"<sup>101</sup>, fino ad oggi il legislatore italiano non ha ritenuto necessario regolamentarlo con apposite disposizioni normative, pertanto ad esso si applicano le disposizioni generali sul contratto di trasporto nonché i principi individuati dalla giurisprudenza.

A livello internazionale era stata firmata, su iniziativa delle Nazioni Unite, nell'anno 1980, la *Convenzione di Ginevra* sul trasporto multimodale internazionale di merci, ma, purtroppo, quest'ultima non è mai entrata in vigore. Benché la stessa – specialmente con riguardo agli anni in cui fu contrattata – possa essere considerata come un contributo veramente positivo per la creazione di una disciplina internazionale uniforme del trasporto multimodale, solo sei Stati, ad oggi, l'hanno sottoscritta. Essa ha pertanto fallito clamorosamente nel raggiungimento del numero di ratificazioni necessarie per l'entrata in vigore. A quarant'anni dalla Convenzione di Ginevra, una regolamentazione internazionale del trasporto multimodale, contrattata a livello globale, continua comunque a rimanere un traguardo imprescindibile per poter garantire un commercio internazionale sicuro, tutelato ed efficiente. Oggi non pare che tale meta possa essere raggiunta a breve termine.

---

<sup>99</sup> Cfr. A. La Mattina, *Del trasporto*, cit., 55 s.

<sup>100</sup> Cfr. M. Paschke/W. Furnell, *Transportrecht*, München, 2011, 69 s. Fuori dall'UE la stessa cosa hanno fatto Stati di grandi dimensioni come la Cina, l'India, il Brasile, l'Argentina e il Messico; cfr. United Nations Conference on Trade and Development, *Implementation of Multimodal Transport Rules*, UNCTAD/SDTE/TLB/2, 27 June 2001 (Report prepared by the UNCTAD secretariat), 32–53, online: <https://unctad.org/en/Docs/posdtetlbd2.en.pdf> (30.05.2020).

<sup>101</sup> Cfr. A. La Mattina, *Il trasporto multimodale come "chiave di volta" del sistema dei trasporti internazionali: necessità di una disciplina uniforme*, in *Dir. Maritt.*, 2006, 1105.

Come abbiamo osservato, specialmente dall'attività della Commissione europea negli ultimi decenni si evince come l'UE manifesti una particolare e persistente attenzione verso il trasporto multimodale. Ciò si rende evidente in tutta una serie di regolamenti<sup>102</sup>, direttive<sup>103</sup> e decisioni<sup>104</sup> che, in qualche modo, tengono conto del

<sup>102</sup>V. per esempio: Regolamento (UE) n. 1300/2014 della Commissione, del 18 novembre 2014, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, GUUE, 12 dicembre 2014, L 356, 110-178, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1300/oj> (30.05.2020); Regolamento (UE) n. 1305/2014 della Commissione, dell' 11 dicembre 2014, relativo alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema Applicazioni telematiche per il trasporto merci del sistema ferroviario dell'Unione europea e che abroga il regolamento (CE) n. 62/2006, GUUE, 12 dicembre 2014, L 356, 438-488, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1305/oj> (30.05.2020); Regolamento (UE) n. 164/2010 della Commissione del 25 gennaio 2010 concernente le specifiche tecniche del sistema elettronico di segnalazione navale per la navigazione interna di cui all'articolo 5 della direttiva 2005/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale (RIS) sulle vie navigabili interne della Comunità, CGUE, 6 marzo 2010, L 57, 1-154, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/164/oj> (30.05.2020); Regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE, in CGUE, 12 novembre 2010, L 295, 35-50, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/996/oj> (30.05.2020).

<sup>103</sup>V. per esempio: Direttiva Delegata 2020/12/UE della Commissione del 2 agosto 2019 che integra la direttiva 2017/2397/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alle competenze e alle conoscenze e abilità corrispondenti, agli esami pratici, all'omologazione dei simulatori e all'idoneità medica, GUUE, 10 gennaio 2020, L 6, 15-100, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dir\\_del/2020/12/oj](http://data.europa.eu/eli/dir_del/2020/12/oj) (30.05.2020); Direttiva 2005/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale (RIS) sulle vie navigabili interne della Comunità, CGUE, 30 settembre 2005, L255, 152-159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2005/44/oj> (30.05.2020).

<sup>104</sup>V. per esempio: Risoluzione del Consiglio, del 19 luglio 1999, sulla partecipazione dell'Europa ad una nuova generazione di servizi di navigazione satellitare – GALILEO – Fase di definizione, GUCE, 3 agosto 1999, C 221, 1-3; Decisione di esecuzione (UE) 2019/1118 della Commissione, del 27 giugno 2019, relativa al progetto transfrontaliero Senna – Schelda sui corridoi Mare del Nord – Mediterraneo e Atlantico della rete centrale [notificata con il numero C(2019) 4561], GUUE, 1 luglio 2019, L 176, 61-66, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2019/1118/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1118/oj) (30.05.2020); Decisione di esecuzione (UE) 2018/1723 della Commissione, del 26 ottobre 2018, relativa al progetto transfrontaliero Rail Baltica sul corridoio Mare del Nord-Mar Baltico della rete centrale [notificata con il numero C(2018) 6969], GUUE, 15 novembre 2018, L 287, 32-34, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/1723/oj> (30.05.2020); Decisione di esecuzione (UE) 2018/300 della Commissione, dell'11 gennaio 2018, relativa alla conformità della proposta congiunta presentata dagli Stati membri interessati concernente l'estensione del corridoio merci ferroviario Atlantico all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero C(2018) 51], GUUE, 28 febbraio 2018, L 56, 60-61, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2018/300/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/300/oj) (30.05.2020); Decisione (UE) 2018/768 del Consiglio, del 22 maggio 2018, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nella 55a sessione del comitato di esperti per il trasporto di merci pericolose dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia riguardo ad alcune modifiche dell'appendice C della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia, GUUE, 25 maggio 2018, L 129, 77-79, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/768/oj> (30.05.2020); Decisione delegata (UE) 2017/1474 della Commissione, dell'8 giugno 2017, che integra la Direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli obiettivi specifici per l'elaborazione, l'adozione e la revisione delle specifiche tecniche di interoperabilità [notificata con il numero C (2017) 3800], GUUE,

trasporto multimodale. Il legislatore è dunque pienamente consapevole dei problemi derivanti dalle lacune normative e dall'assenza di una disciplina uniforme per la regolamentazione del trasporto multimodale a livello internazionale o almeno continentale. Ciononostante manca tutt'oggi – come nella maggior parte degli ordinamenti degli Stati membri – anche nell'ordinamento dell'UE una specifica regolamentazione del trasporto multimodale. Il mondo dell'economia necessita di una vera e propria *unificazione* del diritto e non soltanto di una *armonizzazione*, che lasci agli Stati membri margini di manovra.

Purtroppo, si deve dunque ravvisare nell'Unione un atteggiamento di indecisione, che oscilla tra le tre opzioni di: a) lasciare la disciplina nelle mani dei singoli Stati, b) favorire azioni legislative a livello internazionale preferibilmente ad iniziativa delle Nazioni Unite e c) predisporre un testo normativo dell'UE per colmare l'attuale vuoto della disciplina sentito da tutti gli operatori del settore<sup>105</sup>.

A livello globale si deve però constatare che altri mercati comuni continentali meno evoluti dell'UE come il *Mercado Común del Sur* (Mercosur)<sup>106</sup>, la *Comunidad Andina* (CAN)<sup>107</sup> e l'*Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI)<sup>108</sup> hanno

---

15 agosto 2017, L 210, 5-15, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_del/2017/1474/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_del/2017/1474/oj) (30.05.2020); Decisione (UE) 2016/833 del Consiglio, del 17 maggio 2016, che stabilisce la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in occasione della 54a sessione del comitato di esperti in materia di trasporto delle merci pericolose istituito dall'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) riguardo ad alcune modifiche all'appendice C della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia, GUUE, 27 maggio 2016, L140, 12-14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2016/833/oj> (30.05.2020); Decisione di esecuzione (UE) 2016/209 della Commissione, del 12 febbraio 2016, relativa ad una richiesta di normazione rivolta alle organizzazioni europee di normazione riguardante i sistemi di trasporto intelligenti (ITS) nelle aree urbane a sostegno della direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto [notificata con il numero C(2016) 808], GUUE, 16 febbraio 2016, L 39, 48-58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2016/209/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/209/oj) (30.05.2020); Decisione (UE) 2011/26 della Commissione, del 14 gennaio 2011, che autorizza gli Stati membri ad adottare determinate deroghe a norma della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose [notificata con il numero C(2010) 9724], GUUE, 18 gennaio 2011, L 13, 64-93, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2011/26\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2011/26(1)/oj) (30.05.2020); Decisione (CE) 2009/240 della Commissione, del 4 marzo 2009, che autorizza gli Stati membri ad adottare determinate deroghe, a norma della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trasporto interno di merci pericolose [notificata con il numero C(2009) 1327], GUUE, 17 marzo 2009, L 71, 23-58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2009/240/oj> (30.05.2020); Risoluzione del Consiglio dell'11 marzo 1996 sul trasporto marittimo a corto raggio, GUCE, 2 aprile 1996, C 99, 1-2; Decisione (CE) 94/980 della Commissione, del 19 ottobre 1994, relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE (IV/34.446 – Trans Atlantic Agreement), in GUCE, 31 dicembre 1994, L 376, 1-56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1994/980/oj> (30.05.2020).

<sup>105</sup> Cfr. M. Casanova/M. Brignardello, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Milano, 2017, 223.

<sup>106</sup> Oltre alla dizione spagnola, sono altresì ufficiali quella portoghese *Mercado Comum do Sul* (Mercosul) e quella guarani *Nemby Nemuha*; sito ufficiale online: <https://www.mercosur.int> (30.05.2020).

<sup>107</sup> Sito ufficiale online: <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>108</sup> Sito ufficiale online: <http://www.aladi.org/sitioaladi> (30.05.2020).

sviluppato già a partire dagli anni Novanta sulla falsariga della Convenzione di Ginevra e delle Regole Unctad/CCI una regolamentazione multilaterale del trasporto multimodale per trasporti che partono da uno Stato membro e hanno termine in un altro Stato membro<sup>109</sup>.

La migliore soluzione rimane comunque quella di elaborare una unica convenzione internazionale in seno alle Nazioni Unite che regoli tutti i trasporti unimodali ed il trasporto multimodale in un unico trattato organico. Questo comporterebbe ovviamente anche il superamento di convenzioni internazionali unimodali, che oggi godono di una larga accettazione, ma aiuterebbe certamente a vincere l'attuale segmentazione del diritto dei trasporti internazionali, il quale per poter essere la vera spina dorsale del commercio globale deve poter garantire un accordo quadro su tutti quelli che sono gli aspetti fondamentali della regolamentazione internazionale del trasporto<sup>110</sup>.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



<sup>109</sup> Cfr. United Nations Conference on Trade and Development, *Implementation of Multimodal Transport Rules*, UNCTAD/SDTE/TLB/2, 27 June 2001 (Report prepared by the UNCTAD secretariat), 18–28, online: <https://unctad.org/en/Docs/posdtetlbd2.en.pdf> (30.05.2020).

<sup>110</sup> Cfr. M. Brignardello, *Il trasporto multimodale*, 17 ss, online: [http://www.aidim.org/pdf/Rel\\_Brignardello.pdf](http://www.aidim.org/pdf/Rel_Brignardello.pdf) (30.05.2020); articolo pubblicato in *Dir. maritt.*, 2006, 1064 ss.

# Die Querbezüge zwischen UN-Kaufrecht (CISG) und COTIF-Eisenbahngüterbeförderungsrecht (CIM)



Thomas Koller

## 1 Einleitung

Ein beachtlicher Teil des grenzüberschreitenden Warenhandels erfolgt per Eisenbahntransport. Zwischen dem internationalen Kaufrecht und dem Eisenbahngüterbeförderungsrecht gibt es daher zwangsläufig viele Berührungspunkte. An einer solchen Transaktion beteiligt sind zum einen die Parteien des Kaufvertrages und zum andern mindestens ein Beförderer, der in der Regel mit dem Verkäufer als Absender der Ware in einer vertraglichen Beziehung steht, gleichzeitig aber auch gegenüber dem Empfänger der Ware gewisse Pflichten hat bzw. von diesem unter bestimmten Voraussetzungen ins Recht gefasst werden kann. *Dem Transportvertrag kommt dabei faktisch die Funktion eines Hilfsgeschäfts des Kaufvertrages zu,*<sup>1</sup> auch

---

**Article note:** Der Beitrag wurde erstmals veröffentlicht in AJP 2016, 415 ff. Ich danke der Schriftleitung der AJP für die Erlaubnis zur Zweitpublikation in diesem Band. Für die vorliegende Publikation habe ich in den Fussnoten die Nachweise angepasst, soweit in der Zwischenzeit Neuauflagen von Kommentaren, Lehrbüchern etc. erschienen sind (Stand: September 2019). Zudem habe ich in den Fussnoten an zwei Stellen je einen Hinweis auf nach der Erstveröffentlichung erschienene Literatur angebracht. Für die seinerzeitige konstruktiv-kritische Durchsicht des Textes danke ich meinem damaligen Assistenten Herrn Manfred Strik, MLaw (heute: Dr. iur.), Rechtsanwalt.

---

<sup>1</sup>Treffend dazu *Alexander von Ziegler*, Versand und Spedition als Kernaufgabe des Distanzkaufes, in: Vertriebsverträge II, hrsg. von Andreas Furrer/Oliver Arter, Bern 2010, 83 ff., 83, sowie *ders.*, Transportverträge und ihre Einbettung in die Mechanik des internationalen Handels, in: Vertriebsverträge, hrsg. von Oliver Arter, Bern 2007, 251 ff., 251: „In diesem Sinne versteht sich das Transportrecht als Dienstleister für die kaufmännische Vertriebstransaktion.“ Ähnlich *ders.*, Versand und Spedition, 96, und Transportverträge, 263: „Der Transportvertrag ist dadurch Diener des Kaufvertrages.“

---

T. Koller (✉)  
Universität Bern, Bern, Schweiz  
E-Mail: [thomas.koller@ziv.unibe.ch](mailto:thomas.koller@ziv.unibe.ch)

wenn sich der Beförderer rechtlich um die Beziehung zwischen dem Verkäufer und dem Käufer nicht zu kümmern braucht.<sup>2</sup> Sinnvollerweise sorgen daher die Parteien des Kaufvertrages dafür, dass der Beförderungsvertrag mit dem Kaufvertrag gut koordiniert wird, etwa hinsichtlich der Organisation des Transports, der Kostentragung und dergleichen mehr.

Der internationale Kaufvertrag kann grundsätzlich irgendeinem *durch kollisionsrechtliche Regeln*<sup>3</sup> bestimmten nationalen Recht unterliegen. *Sehr oft wird indessen das UN-Kaufrecht (CISG)*<sup>4</sup> auf ihn anwendbar sein, dessen örtlicher Geltungsbe- reich sich nach Art. 1 CISG bestimmt. Haben die Kaufvertragsparteien ihre Nieder- lassung in verschiedenen Staaten, die Vertragsstaaten des UN-Kaufrechts sind, so findet das Abkommen immer Anwendung, ausser wenn es die Kaufvertragsparteien abgewählt haben (opting out).<sup>5</sup>

Verträge über den grenzüberschreitenden Eisenbahntransport von Frachtgütern unterliegen in sehr vielen Fällen den Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM),<sup>6</sup> deren Anwen- dungsbereich sich nach Art. 1 CIM bestimmt. Diese Rechtsvorschriften sind insbe- sondere massgebend, wenn der Ort der Übernahme des Gutes zur Beförderung und der für die Ablieferung vorgesehene Ort in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten der OTIF<sup>7</sup> liegen.<sup>8</sup> Da sehr viele europäische Staaten Vertragsstaaten des UN-Kaufrechts und zugleich Mitgliedstaaten der OTIF sind, erfolgt ein beträchtlicher Teil des euro- päischen Warenhandels kaufrechtlich unter der Herrschaft des CISG und transport-

<sup>2</sup>In diesem Sinn auch *Andreas Furrer*, Auf dem Weg zu elektronischen Wertpapieren – Stand der Entwicklung in den einzelnen Transportmodalitäten, in: *Recht im digitalen Zeitalter*, Festgabe Schweizerischer Juristentag 2015 in St. Gallen, hrsg. von Lukas Gschwend/Peter Hettich/Markus Müller-Chen/Benjamin Schindler/Isabelle Wildhaber, Zürich/St. Gallen 2015, 333 ff., 335: „Wäh- rend die Parteien des Grundvertrages über alle vertraglichen Rechte und Pflichten informiert sind, kennen die Parteien der Folgeverträge meist nur ihre eigenen vertraglichen Verpflichtungen (...): Der Erfüllungscharakter ihrer Dienstleistung bezüglich des Grundvertrages ist ihnen oft nicht be- wusst oder für sie zumindest nicht von Interesse.“

<sup>3</sup>Sei es durch eine Rechtswahlklausel, sei es durch eine objektive Anknüpfung gemäss einem nati- onalen IPR-Gesetz bzw. einem internationalen Abkommen wie z. B. dem Übereinkommen betref- fend das auf internationale Kaufverträge über bewegliche körperliche Sachen anzuwendende Recht vom 15. Juni 1955 (SR 0.221.211.4).

<sup>4</sup>United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods/Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf vom 11. April 1980 (SR 0.221.211.1), auch Wiener Kaufrecht genannt.

<sup>5</sup>Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 6 CISG.

<sup>6</sup>Anhang B zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 in der Fassung vom 3. Juni 1999 (SR 0.742.403.1/11/12; Convention relative aux transports internationaux ferroviaires). Die Abkürzung CIM für diese Einheitlichen Rechtsvorschriften ergibt sich aus deren französischer Bezeichnung „Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises“. Einen guten Überblick über das COTIF 1999 insge- samt und die CIM im Besonderen findet sich z. B. bei *Rainer Freise*, Neue Entwicklungen im Ei- senbahnrecht anlässlich des Inkrafttretens des Übereinkommens COTIF 1999, *TranspR* 2007, 45 ff.

<sup>7</sup>Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (Zwischen- staatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr); Sitz in Bern.

<sup>8</sup>Art. 1 § 1 CIM.

rechtlich unter der Herrschaft der CIM. Ein Blick auf verschiedene Berührungspunkte zwischen diesen beiden Regelungsmaterien ist daher interessant.

Zwischen CISG und CIM bestehen zahlreiche Querbezüge. Im Folgenden sollen ein paar dieser Querbezüge näher betrachtet werden.

## 2 Die Organisation des Transports

### 2.1 Die Regelung des Transports im Kaufvertrag

Es ist Sache der Kaufvertragsparteien, im Kaufvertrag zu bestimmen, wie die Ware im grenzüberschreitenden Handel vom Verkäufer zum Käufer gelangt. Ohne gegenteilige Regelung hat der Verkäufer die Ware dem Käufer an dem Ort zur Verfügung zu stellen, an dem der Verkäufer bei Vertragsschluss seine Niederlassung hatte, allenfalls auch an dem Ort, an dem sich die Ware bei Vertragsschluss befand.<sup>9</sup> Diesfalls ist es Sache des Käufers, sich um den Transport der Ware an den von ihm gewünschten Bestimmungsort (z. B. an seine Niederlassung) zu kümmern. Im vorliegenden Zusammenhang ist diese Konstellation nicht von Interesse.

In der Praxis werden die Kaufvertragsparteien sehr oft eine abweichende Regelung über den Transport der Ware treffen, z. B. durch den Einbezug einer *Incoterm-klausel*<sup>10</sup> in den Kaufvertrag. Die Lieferverpflichtung kann dabei unterschiedlich ausgestaltet werden. Weit verbreitet ist die Vereinbarung einer *Versendungs- bzw. Schickschuld*. Dabei verpflichtet sich der Verkäufer zur Übergabe der Ware an einen Beförderer zur Übermittlung an den Käufer.<sup>11</sup> Mit einer solchen Verpflichtung zwangsläufig verbunden ist die Pflicht des Verkäufers zum Abschluss eines Beförderungsvertrages (unter genauer Angabe der Empfängeranschrift).<sup>12</sup> Die Durchführung des Transports selber schuldet der Verkäufer aber nicht. Bei den Incoterms entsprechen *cum grano salis* die C-Klauseln einer solchen Versendungsschuld.<sup>13</sup>

<sup>9</sup>Art. 31 lit. b und c CISG.

<sup>10</sup>Vgl. dazu etwa ICC Rules for the Use of Domestic and International Trade Terms, Incoterms® 2010 by the International Chamber of Commerce (ICC)/Die Regeln der ICC zur Auslegung nationaler und internationaler Handelsklauseln, ICC-Publikation 715 ED; *Christoph Graf von Bernstorff*, Incoterms® 2010 der Internationalen Handelskammer (ICC), Kommentierung für die Praxis inklusive offiziellem Regelwerk, 3. Aufl. Köln 2015; *Jan Ramberg*, ICC Guide to Incoterms® 2010, Paris 2011.

Im September 2019 hat die International Chamber of Commerce (ICC) die Incoterms® 2020 herausgegeben. Diese neue Version der Incoterms wurde im vorliegenden Beitrag aus Termingründen nur am Rande berücksichtigt.

<sup>11</sup>Art. 31 lit. a CISG.

<sup>12</sup>Art. 32 Abs. 2 CISG; siehe auch BGE 122 III 106 E. 4 S. 108, m.Nw.

<sup>13</sup>Cum grano salis deshalb, weil es sich (jedenfalls nach herrschender Lehre) bei der Wahl einer C-Klausel nicht um einen reinen Versendungskauf handelt, da der Verkäufer die Ware nicht dem ersten Frachtführer zu übergeben, sondern an einen bestimmten Lieferort zu verbringen und erst dort einem Frachtführer zu übergeben hat. Zur Kontroverse, ob C-Klauseln – insbesondere die

Mit der Vereinbarung einer Versendungsschuld ist an sich noch nicht gesagt, dass der Verkäufer im Verhältnis zwischen den Kaufvertragsparteien auch die Transportkosten zu tragen hat; die C-Klauseln der Incoterms sehen allerdings eine solche Kostentragungspflicht bis zu einem benannten Bestimmungsort vor. Eine andere Möglichkeit ist die Vereinbarung einer *Bringschuld*. Bei einer Bringschuld verpflichtet sich der Verkäufer nicht bloss zur Organisation, sondern auch zur Durchführung des Transports.<sup>14</sup> Bei den Incoterms entsprechen die D-Klauseln (auch Anknunfts- oder Delivery-Klauseln genannt) einer solchen Bringschuld.

Speziell von Interesse ist hier der (in der Praxis wohl wichtigste) Fall der Vereinbarung einer Versendungsschuld.<sup>15</sup> Vereinbaren die Parteien nichts Näheres, so hat der Verkäufer einen Transportvertrag über ein nach den Umständen *angemessenes Beförderungsmittel* auf der *üblichen Route* und zu den für solche Beförderungen *üblichen Bedingungen* zu schliessen.<sup>16</sup> Die Wahl des Transportmittels steht dem Verkäufer – andere Abreden vorbehalten – frei.<sup>17</sup> Ob ein Eisenbahntransport als angemessen gilt, kann nur aufgrund einer Würdigung aller Umstände beurteilt werden. Problematisch könnte dies z. B. sein, wenn die Liefermenge die Grössenordnung einer Wagenladung umfasst und der Käufer nicht über ein Anschlussgleis verfügt, denn Umladungen (jedenfalls von grösseren Gütermengen) sind tendenziell eher zu vermeiden.<sup>18</sup> Beim Versand von Stückgütern (die leicht umgeladen werden können) oder bei einem Transport einer grossen Gütermenge über eine sehr lange Strecke wird aber ein Eisenbahntransport in der Regel als angemessen gelten dürfen.

---

CIF-Klausel – hinsichtlich der Leistungsgefahr eventuell doch als reine Versendungskaufabrede verstanden werden könnten, *Thomas Koller*, Der Übergang der Leistungsgefahr bei internationalen Kaufverträgen unter der CIF- und der FOB-Klausel – Überlegungen zur sachgerechten Risikoverteilung im grenzüberschreitenden Warenverkehr, in: *Tradition mit Weitsicht*, Festschrift für Eugen Bucher zum 80. Geburtstag, hrsg. von Wolfgang Wiegand/Thomas Koller/Hans Peter Walter, Bern/Zürich 2009, 383 ff.

<sup>14</sup> *Corinne Widmer Lüchinger*, Art. 32 CISG Rz. 19, in: Peter Schlechtriem/Ingeborg Schwenzer/Ulrich G. Schroeter (Hrsg.), *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 7. Aufl. München 2019; *Wolfgang Ernst/Robert Lauko*, Art. 32 CISG Rz. 16, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg 2010; *Bernhard C. Lauterburg*, Art. 32 CISG N 4, in: Christoph Brunner (Hrsg.), *UN-Kaufrecht – CISG*, 2. Aufl. Bern 2014; ungenau *J. von Staudinger/Ulrich Magnus*, *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, Wiener UN-Kaufrecht (CISG), Berlin Neubearbeitung 2018, Art. 32 CISG Rz. 16.

<sup>15</sup> Im gleichen Sinn wohl auch *von Ziegler*, *Versand und Spedition* (FN 1), 83 f. und 96 f., der nur von Versendungskäufen spricht.

Versendungskäufe sind hier von speziellem Interesse, weil der Verkäufer nur die Organisation des Transports, nicht aber dessen Durchführung schuldet. Daraus können sich verschiedene Koordinationsprobleme zwischen dem Kaufrecht und dem Transportrecht ergeben.

<sup>16</sup> Art. 32 Abs. 2 CISG; Regel A3 lit. a der CPT-Klausel und der CIP-Klausel bei den Incoterms® 2010 bzw. Regel A4 der CPT-Klausel und der CIP-Klausel Incoterms® 2020 (siehe dazu die Nachweise zu den Incoterms in FN 10).

<sup>17</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 17; *Brunner/Lauterburg* (FN 14), Art. 32 CISG N 3.

<sup>18</sup> Etwas zu apodiktisch diesbezüglich *Slechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 22, und *Honsell/Ernst/Lauko* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 19, je m.Nw.

## 2.2 Die Bestimmung der „üblichen Route“ im Falle einer Versendungsschuld

Die Wahl der „üblichen Route“ kann in Krisenzeiten heikel werden. Grundsätzlich müssen Krisengebiete vermieden bzw. umfahren werden.<sup>19</sup> Dabei ist auf die Art der Krise und der zu transportierenden Ware Rücksicht zu nehmen. Das lässt sich anhand eines „historischen“ Beispiels sehr gut illustrieren: Wer wenige Tage vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs von Belgien aus in die Schweiz deutsche Ware per Eisenbahn über französisches Staatsgebiet transportieren liess (wo die Ware nach Kriegsausbruch als „Feindvermögen“ beschlagnahmt wurde), hat nach meinem Dafürhalten keine den Umständen angemessene Route gewählt.<sup>20</sup> Für französische Ware wäre die gleiche Transportroute demgegenüber angemessen gewesen.

## 2.3 Die Bestimmung der „üblichen Beförderungsbedingungen“ im Falle einer Versendungsschuld

### 2.3.1 Allgemeines

Beim Kriterium der „üblichen Beförderungsbedingungen“ stehen zwei Aspekte im Fokus: die *Transportkosten* und die *Haftungsbedingungen*. Der erste Aspekt spielt allerdings nur eine Rolle, wenn gemäss Kaufvertrag der Käufer die Kosten zu tragen hat. Der zweite Aspekt dagegen ist beim Versendungskauf stets von Bedeutung. Denn die Ware reist (beim Versendungskauf) auf Risiko des Käufers, weshalb er im Fall der Beschädigung oder eines Totalverlusts ein eminentes Interesse hat, vom Beförderer Schadenersatz zu erhalten.<sup>21</sup> Der Abschluss eines Transportvertrages zu *Tarifbestimmungen* gilt hinsichtlich der Kosten im Allgemeinen als angemessen.<sup>22</sup> Die Frage der Angemessenheit der Kosten kann gegebenenfalls die Wahl des Transportmittels beeinflussen: Sollte ein Eisenbahntransport deutlich günstiger als ein Lastwagentransport sein, so wäre dies ein gewichtiger Umstand für die Wahl dieser Transportart. In Bezug auf angemessene Haftungsbedingungen ist sich die Lehre einig: Diese sind auf jeden Fall angemessen, wenn sie internationalen Abkommen wie z. B. den CIM entsprechen.<sup>23</sup> *Problematisch* wären *Haftungsfreizeichnungen*.

<sup>19</sup> *Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 22.

<sup>20</sup> Vgl. zu diesem Fall BGE 44 II 416. Das Schweizerische Bundesgericht hatte die Frage der angemessenen Routenwahl allerdings nicht zu beurteilen, da es davon ausging, die Verkäuferin habe im konkreten Fall bis zum Eintreffen der Ware am Bestimmungsort die Preisgefahr zu tragen.

<sup>21</sup> Dazu Näheres unten 6.1.

<sup>22</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 18; ähnlich auch *Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 23.

<sup>23</sup> *Honsell/Ernst/Lauko* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 20; *Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* (FN 14), Art. 32 CISG Rz. 23.

Bei Eisenbahntransporten sind diese aber nicht möglich, da die Haftungsregeln der CIM relativ zwingendes Recht darstellen, d. h. vertraglich nicht zu Gunsten des Beförderers abgeändert werden können.<sup>24</sup>

### 2.3.2 Die Tragung der Transportkosten im Besondern

Wer im Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer die Kosten zu tragen hat, bestimmt sich nach dem Kaufvertrag.<sup>25</sup> *Ist diese Frage im Kaufvertrag nicht geregelt, so sind diese Kosten im Zweifel vom Käufer zu übernehmen.*<sup>26</sup> Gegenteilig verhält es sich im Eisenbahntransportrecht. Im Verhältnis zum Beförderer ist der Absender kostenbelastet, sofern die Parteien des Transportvertrages nichts anderes vereinbaren, die Kosten also auf den Empfänger „überweisen“.<sup>27</sup> Selbst bei einer solchen vertraglichen Abrede bleibt der Absender aber kostenbelastet, wenn der Empfänger weder den Frachtbrief einlöst noch seine Rechte aus dem Beförderungsvertrag gemäss Art. 17 § 3 CIM geltend macht, noch den Beförderungsvertrag gemäss Art. 18 CIM abändert.<sup>28</sup> *Alleiniger Schuldner der Kosten gegenüber dem Beförderer wird der Empfänger bei einer „Überweisung der Kosten“ auf ihn demgemäss, wenn er vom Beförderer die Ablieferung des Frachtguts verlangt (Art. 17 § 3 CIM), den Frachtbrief einlöst oder den Beförderungsvertrag ändert (Art. 18 CIM).*<sup>29</sup> Voraussetzung für eine gegenüber dem Empfänger wirksame „Überweisung der Kosten“ ist allerdings eine Eintragung der Kostenüberweisung im Frachtbrief gemäss Art. 7 § 1 lit. o CIM.<sup>30</sup>

Für den Verkäufer als Absender der Ware empfiehlt es sich, dass er die Kostentragung im Frachtvertrag gleich regelt wie im Kaufvertrag. Ob ihm dies möglich ist, wenn gemäss Kaufvertrag der Käufer die Kosten zu übernehmen hat (was wie erwähnt im Zweifelsfall gilt), ist allerdings nicht sicher. Denn dem Beförderer steht es

<sup>24</sup>Art. 5 CIM; *Ingo Koller*, Transportrecht, Kommentar zu Spedition, Gütertransport und Lagergeschäft, 9. Aufl. München 2016, Art. 5 CIM Rz. 1; *Ulrich Polanetzki*, Kap. 13 Rz. 54 ff., in: Handbuch des Fachanwalts Transport- und Speditionsrecht, hrsg. von Olaf Hartenstein/Fabian Reuschle, 3. Aufl. Köln 2015; *Rainer Freise*, Art. 5 CIM Rz. 2 ff., in: Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 7 Transportrecht, 3. Aufl. München 2014 (im Folgenden: MK-Freise).

<sup>25</sup>Z. B. über den Einbezug einer Incoterm-Klausel.

<sup>26</sup>*Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 31 CISG Rz. 8 und Art. 32 CISG Rz. 20; *Schlechtriem/Schwenzler/Schroeter/Widmer Lüchinger* (FN 14), Art. 31 CISG Rz. 79 und Art. 32 CISG Rz. 28; *Honsell/Ernst/Lauko* (FN 14), Art. 31 CISG Rz. 53; *Mariel Dimsey*, Art. 31 CISG N 13, in: Christoph Brunner (Hrsg.), UN-Kaufrecht – CISG, 2. Aufl. Bern 2014.

<sup>27</sup>Art. 10 § 1 CIM; zum sprachlich eigenartigen Ausdruck „Überweisen der Kosten auf den Empfänger“ siehe Art. 10 § 2 CIM.

<sup>28</sup>Art. 10 § 2 CIM.

<sup>29</sup>*I. Koller* (FN 24), Art. 10 CIM Rz. 2; MK-Freise (FN 24), Art. 10 CIM Rz. 4 und Art. 17 CIM Rz. 6.

Gemäss *Michael Hochstrasser*, Der Beförderungsvertrag, Zürich/Basel/Genf 2015, N 636, handelt es sich hier um eine externe Schuldübernahme mit befreiender Wirkung für den Absender (ebenso auch MK-Freise [FN 24], Art. 17 CIM Rz. 6).

<sup>30</sup>MK-Freise (FN 24), Art. 6 CIM Rz. 11 und Art. 10 CIM Rz. 4; a.M. *I. Koller* (FN 24), Art. 7 CIM Rz. 2 Nr. 15.

frei, eine „Überweisung der Kosten“ auf den Empfänger i. S. v. Art. 10 § 2 CIM abzulehnen.<sup>31</sup> Übernimmt der Absender gegenüber dem Beförderer die Frachtkosten (wie dies in der Praxis wohl oft vorkommen dürfte), so kann er sie im Innenverhältnis auf den kostenbelasteten Käufer überwälzen. Die gegenteilige Situation dagegen ist heikel: Hat der Verkäufer gemäss Kaufvertrag die Kosten zu übernehmen und überweist er sie im Frachtvertrag dennoch auf den Empfänger, so verletzt er den Kaufvertrag. Dasselbe gilt, wenn er die Kosten zwar nicht „überweist“, aber auch nicht bezahlt und der Beförderer – was grundsätzlich zulässig ist – die Ablieferung von der Zahlung der sich aus dem Frachtbrief ergebenden Kosten abhängig macht.<sup>32</sup> Damit versetzt der Verkäufer den Käufer in ein Dilemma. Nimmt dieser die Sendung an, so muss er dem Beförderer die Kosten bezahlen und sich anschliessend gegenüber dem Verkäufer schadlos zu halten versuchen. Das verursacht keine besonderen Probleme, wenn er den Kaufpreis noch nicht bezahlt hat, da er die Kosten vom Preis abziehen kann. Andernfalls ist er indessen auf eine Rückforderungsklage gegen den Verkäufer angewiesen. Nimmt der Empfänger die Sendung nicht an, so stellt sich die Frage, ob er damit seinerseits eine Verpflichtung aus dem Kaufvertrag verletzt. Denn grundsätzlich ist der Käufer zur Annahme der Ware verpflichtet.<sup>33</sup> Eine solche Verpflichtung besteht nur dann nicht, wenn dem Käufer ein *Zurückweisungsrecht* zusteht. Nach wohl einhelliger Meinung existiert – von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen – ein solches Zurückweisungsrecht jedoch bloss, wenn der Verkäufer eine *wesentliche Vertragsverletzung* i. S. v. Art. 25 CISG begeht.<sup>34</sup> Ob eine kaufvertragswidrige „Überweisung der Kosten“ auf den Empfänger oder das sonstige Nichtbezahlen der Transportkosten kaufrechtlich als wesentlich gilt, ist zu bezweifeln; die Lehre äussert sich dazu soweit ersichtlich nicht. Sachgerecht wäre nach meinem Dafürhalten eine differenzierte Auffassung: Wenn der Käufer den Kaufpreis noch nicht bezahlt hat, erleidet er durch die kaufvertragswidrige Kostenregelung im Beförderungsvertrag keinen schweren Nachteil, da er sich gegenüber dem Verkäufer leicht schadlos halten kann. Anders ist die Sachlage, wenn der Käufer den Kaufpreis schon geleistet hat, den Kostenersatz also nur auf dem beschwerlichen Weg einer Rückforderungsklage geltend machen kann.<sup>35</sup> Allerdings wird der Käufer bei dieser Konstellation oft kein Interesse an der Annahmeverweigerung haben, da die Rückforderung des gesamten Kaufpreises nach einer Aufhebung des Vertrages in der Regel mit noch grösseren Risiken verbunden sein dürfte.

---

<sup>31</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 10 CIM Rz. 3; Polanetzki (FN 24), Kap. 13 Rz. 74.

<sup>32</sup> Art. 17 § 1 CIM; MK-Freise (FN 24), Art. 17 CIM Rz. 6.

<sup>33</sup> Art. 60 CISG; dazu auch unten 5.1.

<sup>34</sup> Staudinger/Magnus (FN 14), Art. 60 CISG Rz. 18 ff.; Florian Mohs, Art. 60 CISG Rz. 11 ff., in: Peter Schlechtriem/Ingeborg Schwenzer/Ulrich G. Schroeter (Hrsg.), Kommentar zum UN-Kaufrecht, 7. Aufl. München 2019; Anton K. Schnyder/Ralf Michael Straub, Art. 60 CISG Rz. 33 ff., in: Heinrich Honsell (Hrsg.), Kommentar zum UN-Kaufrecht, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg 2010; Matthias Lerch/Lukas Rusch, Art. 60 CISG N 6, in: Christoph Brunner (Hrsg.), UN-Kaufrecht – CISG, 2. Aufl. Bern 2014.

<sup>35</sup> Ebenso Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger (FN 14), Art. 31 CISG Rz. 33.

Dazu auch unten 5.3.2.

### 3 Die Verpackung der Ware/des Frachtguts

#### 3.1 Die Pflicht des Verkäufers zur Verpackung der Ware

Im Verhältnis zwischen Käufer und Verkäufer bestimmt sich die Frage, ob und wie die Ware vom Verkäufer zu verpacken ist, nach dem Kaufvertrag. Fehlt eine entsprechende Bestimmung, so muss der Kaufgegenstand in der für Ware dieser Art *üblichen Weise* oder, falls es eine solche Weise nicht gibt, *in einer für die Erhaltung und den Schutz der Ware angemessenen Weise verpackt sein*.<sup>36</sup>

Keine nennenswerten Probleme dürften sich in der Praxis ergeben, soweit die Verpackung *Bestandteil der Ware selbst* ist, wie etwa die Originalverpackung von Markenartikeln oder die für den Weiterverkauf bestimmte Dauerverpackung (z. B. Flaschen bei Getränken).<sup>37</sup> Schwieriger kann die Beurteilung der Frage sein, wie die Ware darüber hinaus vom Verkäufer für den Transport richtig zu verpacken ist, z. B. in einen Container, in Kisten, in Plastikfolien etc. Zu berücksichtigen sind dabei – soweit vertragliche Abreden fehlen – auf jeden Fall aber die Art und die Dauer des Transports sowie die Empfindlichkeit der Ware. *Der Verkäufer hat die Ware so zu verpacken, dass sie während der Beförderung hinreichend vor Beschädigung geschützt ist*.<sup>38</sup> Hierbei geht es darum, die legitimen Interessen des Käufers am Erhalt unbeschädigter Güter zu wahren.

#### 3.2 Die Pflicht des Absenders zur Verpackung des Frachtguts

Anders ist die Optik des Transportrechts. Gemäss Art. 14 CIM haftet der Absender dem Beförderer für alle durch das Fehlen oder die Mangelhaftigkeit der Verpackung des Gutes verursachten Schäden und Kosten, es sei denn, dass der Mangel offensichtlich oder dem Beförderer bei der Übernahme des Gutes bekannt war und er diesbezüglich keine Vorbehalte gemacht hat. Die CIM gehen damit stillschweigend davon aus, dass das Frachtgut ordentlich zu verpacken ist.<sup>39</sup> *Ordentlich verpackt ist die Ware, wenn sie Schutz vor den üblichen Gefahren bei einem normalen Verlauf des Eisenbahntransports bietet*.<sup>40</sup> Gleichzeitig ergibt sich aus der Haftungsregelung

<sup>36</sup>Art. 35 Abs. 2 lit. d CISG.

<sup>37</sup>Dazu etwa *Ingeborg Schwenger*, Art. 35 CISG Rz. 31, in: Peter Schlechtriem/Ingeborg Schwenger/Ulrich G. Schroeter (Hrsg.), Kommentar zum UN-Kaufrecht, 7. Aufl. München 2019.

<sup>38</sup>*Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 35 CISG Rz. 42; *Slechtriem/Schwenger/Schroeter/Schwenger* (FN 37), Art. 35 CISG Rz. 31; *Hannah Boehm/Benjamin Gottlieb*, Art. 35 CISG N 23, in: Christoph Brunner (Hrsg.), UN-Kaufrecht – CISG, 2. Aufl. Bern 2014; *Ulrich Magnus*, Art. 35 CISG Rz. 25, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), Kommentar zum UN-Kaufrecht, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg 2010.

<sup>39</sup>MK-Freise (FN 24), Art. 14 CIM Rz. 1.

Einlässlich zur ordentlichen Verpackung *Hochstrasser* (FN 29), N 700 ff.

<sup>40</sup>MK-Freise (FN 24), Art. 23 CIM Rz. 35 f.

von Art. 14 CIM aber auch, dass der Absender gegenüber dem Beförderer dessen Interessen zu wahren hat, indem das Frachtgut das Transportmittel oder andere Transportgüter<sup>41</sup> nicht beeinträchtigt; die Interessen des Käufers an ordentlicher Verpackung spielen insoweit keine Rolle. In der Praxis können zwar die Interessen des Käufers und die Interessen des Beförderers identisch sein (so etwa, wenn durch eine bruchsichere Verpackung verhindert werden soll, dass Flüssigkeit ausläuft), müssen aber nicht (so etwa, wenn eine bruchsichere Verpackung nur dazu dient, die Ware gegen Beschädigung zu schützen, deren Beschädigung – etwa beim Bruch von Geschirr oder leerem Glas – den Beförderer aber nicht schädigt). Seltener dürften Fälle sein, bei denen ein Verpackungsmangel beim Beförderer einen Schaden verursacht, die Interessen des Käufers aber nicht tangiert. Da das Transportrecht die Transportverpackung im Auge hat, nicht die zur Ausstattung der Ware gehörende Verpackung,<sup>42</sup> sind solche Ausnahmen aber denkbar, muss doch eine Beschädigung der Transportverpackung (die zu einem Schaden am Beförderungsmittel führen kann) nicht zwangsläufig die Ware selber beschädigen. In einem solchen Fall würde der Verkäufer dem Käufer nicht haften.<sup>43</sup>

Transportrechtliche Verpackungsmängel können nicht nur zur Schadenersatzpflicht des Absenders gegenüber dem Beförderer, sondern ebenso zu einer *Haftungsbefreiung des Beförderers* führen,<sup>44</sup> die auch gegenüber dem Empfänger wirkt. Der Käufer kann sich diesfalls aber an den Verkäufer halten, da eine Beschädigung der Ware aufgrund eines solchen Verpackungsmangels stets auch eine Verletzung der Pflichten des Verkäufers aus dem Kaufvertrag darstellt.<sup>45</sup>

---

Zu solchen Gefahren gehören z. B. nach deutscher Rechtsprechung „normale“ Rangierstöße (MK-Freise [FN 24], Art. 23 CIM Rz. 35).

<sup>41</sup> Zur Frage, in welcher Weise Ansprüche von Drittgeschädigten (also z. B. von anderen Absendern) gegen den haftbaren Absender geltend zu machen sind, vgl. etwa MK-Freise (FN 24), Art. 14 CIM Rz. 2, einerseits (Deliktsrecht) und I. Koller (FN 24), Art. 14 CIM Rz. 4, andererseits (Drittschadensliquidation). Unbestritten ist, dass der Absender den Beförderer zu entschädigen hat, soweit dieser Dritten gegenüber haftbar wird (Haftungsinteresse).

<sup>42</sup> Hochstrasser (FN 29), N 701.

<sup>43</sup> Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Schwenzer (FN 37), Art. 35 CISG Rz. 31; Staudinger/Magnus (FN 14), Art. 35 CISG Rz. 44.

<sup>44</sup> Art. 23 § 3 lit. b CIM.

<sup>45</sup> Art. 35 CISG.

## 4 Das Verfügungsrecht über die reisende Ware/ das Frachtgut

Der Problembereich des Verfügungsrechts über die reisende Ware bzw. das Frachtgut bildet einen weiteren interessanten Berührungspunkt zwischen CISG und CIM. Beide Regelungsmaterien kennen Bestimmungen zu dieser Frage. Wie zu zeigen sein wird, können diese Bestimmungen miteinander in Konflikt geraten.<sup>46</sup>

### 4.1 Das Anhalterecht (*right of stoppage in transitu*) gemäss UN-Kaufrecht

Gemäss Art. 71 Abs. 1 CISG kann eine Partei die Erfüllung ihrer Pflichten aussetzen, wenn sich nach Vertragsschluss herausstellt, dass die andere Partei einen wesentlichen Teil ihrer Pflichten nicht erfüllen wird, (a) wegen eines schwerwiegenden Mangels ihrer Fähigkeit, den Vertrag zu erfüllen, oder ihrer Zahlungsfähigkeit, oder (b) wegen ihres Verhaltens bei der Vorbereitung der Erfüllung oder bei der Erfüllung des Vertrages. Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 CISG kann sich der Verkäufer, der die Ware bereits abgesandt hat, bevor sich die in Absatz 1 bezeichneten Gründe herausstellen, der Übergabe der Ware an den Käufer widersetzen, selbst wenn der Käufer ein Dokument hat, das ihn berechtigt, die Ware zu erlangen. Man nennt dieses Recht des Verkäufers an der reisenden Ware das sogenannte *Anhalterecht* oder auch *right of stoppage in transitu* (bzw. *right of stoppage in transit*).<sup>47</sup> Bildhaft umschrieben wird dieses Recht auch etwa als „suspension of performance after performance“.<sup>48</sup> Das Anhalterecht wurde aus dem englischen Recht in das UN-Kaufrecht übernommen.<sup>49</sup> Es soll dem Verkäufer zur Hauptsache ermöglichen, sich die Zahlung des

<sup>46</sup>Ähnlich auch *Caslav Pejovic*, *Stoppage in Transit and Right of Control: „Conflict of Rules“?*, *Pace International Law Review* 2008, 129 ff. (abrufbar unter <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/pejovic.html>), allerdings im Verhältnis zwischen CISG und den (für die Seeschifffahrt relevanten) Rotterdam Rules, passim, und speziell etwa S. 153 („In other words, the right of stoppage under Article 71 (2) might be in conflict with the right of control under transportation law principles.“).

<sup>47</sup>Dazu Näheres etwa bei *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 53 ff.; *Christiana Fountoulakis*, Art. 71 CISG Rz. 37 ff., in: Peter Schlechtriem/Ingeborg Schwenzer/Ulrich G. Schroeter (Hrsg.), *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 7. Aufl. München 2019; *Christoph Brunner/Christoph Hurni*, Art. 71 CISG Rz. 33 ff., in: Heinrich Honsell (Hrsg.), *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg 2010; *Christoph Bächtold*, Art. 71 CISG N 33 ff., in: Christoph Brunner (Hrsg.), *UN-Kaufrecht – CISG*, 2. Aufl. Bern 2014.

<sup>48</sup>*Alexander von Ziegler*, *The Right of Suspension and Stoppage in Transit (and Notification Thereof)*, *Journal of Law and Commerce* 2005/2006, 353 ff. (abrufbar unter <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/ziegler.html>), 366; siehe auch *Slechtriem/Schwenzer/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 37 („Suspendierung der Erfüllung nach Erfüllung“).

<sup>49</sup>Einlässlich dazu *Pejovic* (FN 46), a. a. O.

Das *right of stoppage in transitu* geht im englischen Recht auf den Fall *Lickbarrow v. Mason*

Kaufpreises zu sichern. Das Anhalterecht gemäss UN-Kaufrecht steht dem Verkäufer etwa zu, wenn sich nach der Absendung der Ware die Zahlungsfähigkeit des Käufers deutlich verschlechtert hat.<sup>50</sup> Der Verkäufer hat das Anhalten der Ware zu beenden, wenn der Käufer für die Erfüllung seiner Pflichten hinreichend Sicherheit bietet.<sup>51</sup>

Das Anhalterecht geht unter, sobald die Ware in den Besitz des Käufers gelangt, selbst wenn der Kaufpreis in diesem Zeitpunkt nicht beglichen ist.<sup>52</sup> Ein solcher Besitz kann auch durch Übergabe der Sache an eine vom Käufer ermächtigte Person begründet werden. Die Übergabe an den Beförderer genügt dazu in der Regel jedoch nicht,<sup>53</sup> und zwar selbst dann nicht, wenn der Käufer – z. B. weil in den Kaufvertrag eine F-Klausel der Incoterms einbezogen wurde – den Transport organisiert und daher den Beförderer beauftragt.<sup>54</sup> Das Gegenteil soll nur gelten, wenn der Beförderer anzeigt, dass er die Ware anstelle des Käufers und nicht bloss zum Zweck des Transports in Empfang nimmt.<sup>55</sup> Schliesst der Verkäufer – z. B. weil in den Kaufvertrag eine C-Klausel der Incoterms einbezogen wurde – den Transportvertrag, so kann der Beförderer auf jeden Fall die Ware nicht für den Käufer entgegennehmen.<sup>56</sup> Von Ziegler fasst die Sachlage treffend wie folgt zusammen: „In other words, Article 71 (2) gives a seller the right to stop delivery in a window of time between the seller’s ‘handing over’ to the carrier (under sales law) and the carrier’s

---

aus dem Jahr 1793 zurück (*Francis Dawson*, Rz. 15-061, m.Nw., in: Benjamin’s Sale of Goods, hrsg. von Michael Bridge, 10. Aufl. London 2017). Im geltenden Recht ist es in Sec. 39 (1) (b) und in den Sec. 44 ff. des Sale of Goods Act 1979 geregelt.

Das schweizerische Konkursrecht kennt für den Fall, dass über den Käufer der Konkurs eröffnet worden ist, eine ähnliche Regel (Art. 203 SchKG), die auch etwa als *konkursrechtliches Aussonderungsrecht* bezeichnet wird (*Kurt Amonn/Fridolin Walther*, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 9. Aufl. Bern 2013, § 40 N 34; *Jolanta Kren Kostkiewicz*, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, 3. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2018, N 1353 in fine).

<sup>50</sup>Näheres dazu bei *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 25; *Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 20; *Honsell/Brunner/Hurni* (FN 47), Art. 71 CISG N 22; *Brunner/Berchtold* (FN 47), Art. 71 CISG N 22.

<sup>51</sup>Art. 71 Abs. 3 CISG.

<sup>52</sup>Im englischen Recht ist das Ende des Transports („Duration of transit“), mit dem das Anhalterecht untergeht, in Sec. 45 des Sale of Goods Act 1979 einlässlich geregelt.

<sup>53</sup>*Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 55; *Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 45; *Honsell/Brunner/Hurni* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 35; *Brunner/Berchtold* (FN 47), Art. 71 CISG N 35.

Für das englische Recht einlässlich *Dawson* (FN 49), Rz. 15-066 ff.

<sup>54</sup>So für das englische Recht *Michael G. Bridge*, *The International Sale of Goods*, 4. Aufl. Oxford 2017, Rz. 7.08 (bzgl. FOB-Klausel), obwohl er für diesen Fall den „carrier“ als „agent“ des Käufers bezeichnet. Ebenso *Dawson*, (FN 49), Rz. 15-068 f., m.Nw.

Für das UN-Kaufrecht vgl. *von Ziegler*, *Stoppage in Transit* (FN 48), 365.

<sup>55</sup>*Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 45.

<sup>56</sup>In diesem Sinne auch *von Ziegler*, *Stoppage in Transit* (FN 48), 365.

Da der Verkäufer bei einer C-Klausel seine Lieferverpflichtung durch Übergabe der Ware an den Beförderer erfüllt, würde mit der gegenteiligen Auffassung das Anhalterecht seines Sinnes entleert. Denn dieses Recht kommt ja erst nach der Lieferung zur Anwendung. Vor der Lieferung steht dem Verkäufer das Recht zum Aussetzen der Erfüllung gemäss Art. 71 Abs. 1 CISG offen.

‚handing over‘ to the receiver/buyer (under the contract of carriage).“<sup>57</sup> Wann genau die Übergabe an den Käufer (oder seinen Bevollmächtigten) erfolgt, lässt sich allerdings nicht immer einfach beantworten. Unklar ist insbesondere z. B., ob das Einlagern der Ware in einem Lagerhaus am Ankunftsort das Anhalterecht beendet.<sup>58</sup>

Ob dieses Recht in der (kontinentaleuropäischen) Praxis von grosser Bedeutung ist, ist fraglich; jedenfalls gibt es zu Art. 71 Abs. 2 CISG kaum Gerichtsurteile.<sup>59</sup> Dies dürfte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass das Anhalterecht dem kontinentaleuropäischen Denken fremd ist, zum andern und hauptsächlich aber wohl auf den Umstand, dass heute im internationalen Handel andere Mechanismen zur Sicherung des Zahlungsanspruchs des Verkäufers (wie z. B. Akkreditive oder Bankgarantien) im Vordergrund stehen.<sup>60</sup> Beim Transport der Ware mit der Eisenbahn wird die praktische Bedeutung des Anhalterechts zusätzlich noch dadurch verringert, dass (anders als etwa beim Schifftransport über das Meer) die Beförderungszeit in der Regel relativ kurz sein dürfte.

Aus transportrechtlicher Sicht besonders interessant ist Art. 71 Abs. 2 Satz 2 CISG. *Nach dieser Bestimmung betrifft das Anhalterecht nur die Rechte auf die Ware im Verhältnis zwischen Käufer und Verkäufer.* Den Beförderer tangiert dieses Recht ausdrücklich nicht. Ob der Verkäufer das ihm zustehende right of stoppage in transitu effektiv ausüben kann, d. h. ob er berechtigt ist, vom Beförderer zu verlangen, dass die Ware dem Käufer nicht übergeben wird, beurteilt sich ausschliesslich nach dem massgebenden Transportrecht.<sup>61</sup> *Von Ziegler* drückt dies plastisch wie folgt aus: „The CISG only addresses the permissibility of a conveyance, not the possibility thereof.“<sup>62</sup>

In diesem zentralen Punkt unterscheidet sich das UN-Kaufrecht klar vom englischen Kaufrecht.<sup>63</sup> Nach englischem Kaufrecht wirkt das Anhalterecht auch gegenüber dem Beförderer (wobei gewisse Einschränkungen bestehen, wenn ein Konnossement ausgegeben wurde).<sup>64</sup> Das kann den Beförderer in Schwierigkeiten

<sup>57</sup> *Von Ziegler*, Stoppage in Transit (FN 48), 364 in fine; ähnlich *Pejovic* (FN 46), 134.

<sup>58</sup> *Von Ziegler*, Stoppage in Transit (FN 48), 365.

<sup>59</sup> *Von Ziegler*, Stoppage in Transit (FN 48), 364.

Vgl. als Ausnahme aber etwa das Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts 4C.94/2006 vom 17. Juli 2007.

<sup>60</sup> So auch für das englische Recht *Dawson* (FN 49), Rz. 15-062 („But the practical importance of the right of stoppage in transit has greatly diminished with the development of more sophisticated methods of payment, particularly the use of banker’s commercial credits when the parties carry on business in different countries ...“). Ähnlich *Bridge* (FN 54), Rz. 7.08 und Rz. 8.96.

<sup>61</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 54 f.; *Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 43; *Honsell/Brunner/Hurni* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 34; *Brunner/Berchtold* (FN 47), Art. 71 CISG N 34; *Pejovic* (FN 46), 138; *von Ziegler*, Stoppage in Transit (FN 48), 363.

<sup>62</sup> *Von Ziegler*, Stoppage in Transit (FN 48), 363; ebenfalls zitiert bei *Pejovic* (FN 46), 140.

<sup>63</sup> *Pejovic* (FN 46), 139: „The fact that the CISG limits the scope of application of the right of stoppage to the relation between the seller and the buyer makes the nature of this right different from the right of stoppage at common law.“

<sup>64</sup> Sec. 46 f. Sale of Goods Act 1979. Vgl. dazu etwa *Dawson* (FN 49), Rz. 15-085 ff., sowie einschliesslich insbesondere *Pejovic* (FN 46), passim.

bringen, wenn gemäss Transportrecht bereits der Empfänger zur Verfügung über die Ware berechtigt ist und dieser die Herausgabe verlangt, gleichzeitig aber der Verkäufer von seinem Anhalterecht Gebrauch macht.<sup>65</sup> Diese Schwierigkeiten bestehen nicht, wenn für die Beziehung zwischen Absender und Empfänger das UN-Kaufrecht massgebend ist. *Daher müsste man im Grunde jedem Beförderer davon abraten, Ware zu transportieren, die unter englischem Kaufrecht gehandelt wird.* Fragt sich bloss: Woher kann der Beförderer wissen, welchem Recht das Verhältnis zwischen Absender und Empfänger untersteht? Im Transportalltag ist diese Frage für den Beförderer nur deshalb von geringer Relevanz, weil das Anhalterecht wie erwähnt heute keine grosse praktische Bedeutung mehr hat. Hinzu kommt, dass die Wirkung des right of stoppage in transitu gegen den Beförderer gemäss englischem Recht von anderen Jurisdiktionen eventuell nicht anerkannt und so der Beförderer gegen Ansprüche des Verkäufers geschützt wird.<sup>66</sup>

## 4.2 Das Verfügungsrecht über das reisende Frachtgut gemäss CIM

Das Verfügungsrecht über das reisende Frachtgut ist in Art. 18 CIM geregelt. Grundsätzlich steht dieses Recht zunächst einmal dem Absender zu.<sup>67</sup> Das Recht des Absenders zur Verfügung über das Frachtgut erlischt aber, wenn der Empfänger den Frachtbrief eingelöst oder das Gut angenommen oder seine Rechte aus Art. 17 § 3 CIM geltend gemacht (d. h. nach Ankunft des Gutes am Ort der Ablieferung vom Beförderer die Ablieferung verlangt) hat.<sup>68</sup> Das gilt selbst dann, wenn der Absender das Frachtbriefdoppel besitzt.<sup>69</sup>

Noch wichtiger ist ein weiterer Tatbestand, in dem das Verfügungsrecht vom Absender auf den Empfänger übergeht:<sup>70</sup> Gemäss Art. 18 § 3 CIM steht das Recht zur Änderung des Beförderungsvertrages dem Empfänger *bereits von der Ausstellung des Frachtbriefes an* zu. Von diesem Zeitpunkt an hat der Beförderer nur noch die Verfügungen und Anweisungen des Empfängers zu befolgen.<sup>71</sup> *Dieser Übergang des Verfügungsrechts auf den Empfänger entfällt nur dann, wenn ein entsprechender Vermerk in den Frachtbrief aufgenommen wurde.*<sup>72</sup> Ebenso findet ein sol-

---

<sup>65</sup>Dazu *Pejovic* (FN 46), 148 f.

<sup>66</sup>Dazu *Pejovic* (FN 46), 150.

<sup>67</sup>Art. 18 § 1 CIM.

<sup>68</sup>Art. 18 § 2 lit. a, b und c CIM.

<sup>69</sup>Art. 18 § 2 CIM im Ingress.

<sup>70</sup>*MK-Freise* (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 3.

<sup>71</sup>Art. 18 § 2 lit. d CIM.

<sup>72</sup>Art. 18 § 3 CIM.

cher Übergang natürlich nicht statt, wenn gar kein Frachtbrief ausgestellt wird<sup>73</sup> (was zwar nicht der Regelfall sein sollte,<sup>74</sup> die Gültigkeit des Vertrages aber nicht tangiert).<sup>75</sup> In der Lehre wurde die Bestimmung, wonach das Verfügungsrecht ohne gegenteiligen Vermerk im Frachtbrief von dessen Ausstellung an auf den Empfänger übergeht, als *Fehlkonstruktion* der CIM 1999 bezeichnet.<sup>76</sup> Denn wenn ein solcher Vermerk fehlt, kann sich der Absender selbst dann das Verfügungsrecht über das Frachtgut nicht sichern, wenn er das Frachtbriefdoppel behält.<sup>77</sup> Immerhin kann er aber auf diese Weise zumindest verhindern, dass der Empfänger bereits sein Verfügungsrecht während des Transports ausüben kann; denn dazu müsste der Empfänger dem Beförderer das Frachtbriefdoppel vorlegen können.<sup>78</sup> Art. 18 § 3 CIM kann faktisch „ausgeschaltet“ oder eingeschränkt werden, wenn der gegenteilige Vermerk ohne anderslautende Weisung des Absenders *standardmässig* in den Frachtbrief aufgenommen wird, wie dies in der Praxis gewisse Beförderer offenbar vorsehen.<sup>79</sup> Ebenso kann Art. 18 § 3 CIM in seinen für den Absender ungünstigen Wirkungen faktisch dadurch „ausgeschaltet“ werden, dass der Absender mit dem Beförderer eine *Wertnachnahme* vereinbart.<sup>80</sup> Das Verfügungsrecht des Empfängers steht dann unter der suspensiven Bedingungen, dass dieser dem Beförderer zuhanden des Absenders den Kaufpreis bezahlt.<sup>81</sup>

<sup>73</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 2; I. Koller (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 2 und Rz. 3.

<sup>74</sup> Gemäss Art. 6 § 2 Satz 1 CIM ist der Beförderungsvertrag in einem Frachtbrief nach einem einheitlichen Muster festzuhalten.

<sup>75</sup> Art. 6 § 2 Satz 2 CIM.

<sup>76</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 7; Polanetzki (FN 24), Kap. 13 Rz. 83.

Vgl. demgegenüber Art. 12 Ziff. 3 CMR (Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Strassengüterverkehr vom 19. Mai 1956; SR 0.741.611), wonach im Strassentransport das Verfügungsrecht mit Ausstellung des Frachtbriefes nur dann auf den Empfänger übergeht, wenn ein entsprechender Vermerk im Frachtbrief eingetragen ist.

<sup>77</sup> Siehe dazu den Ingress von Art. 18 § 2 CIM.

<sup>78</sup> Art. 19 § 1 CIM; MK-Freise (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 6; Polanetzki (FN 24), Kap. 13 Rz. 83; I. Koller (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 3; Hochstrasser (FN 29), N 774 Anm. 1690.

Zur grundsätzlichen *Sperrwirkung* des Frachtbriefdoppels siehe MK-Freise (FN 24), Art. 19 CIM Rz. 2; I. Koller (FN 24), Art. 19 CIM Rz. 6; Hochstrasser (FN 29), N 446; Furrer (FN 2), 351.

<sup>79</sup> Siehe dazu MK-Freise (FN 24), Art. 18 CIM Rz. 7, mit einem Beispiel.

<sup>80</sup> Zum Begriff *Wertnachnahme* und zur Abgrenzung zur blossen *Kostennachnahme* siehe etwa Ernst Staehelin, Art. 451 OR N 7, in: Corinne Widmer Lüchinger/David Oser (Hrsg.), Basler Kommentar, Obligationenrecht I (Art. 1-529 OR), 7. Aufl., Basel 2020.

Der Betrag der Nachnahme ist im Frachtbrief zu vermerken (Art. 7 § 2 lit. c CIM).

<sup>81</sup> Hochstrasser (FN 29), N 774 Anm. 1691; für das schweizerische Frachtvertragsrecht Sylvain Marchand, art. 443 CO n 16 und art. 451 CO n 20, in: Luc Thévenoz/Franz Werro (Editeurs), Commentaire Romand, Code des obligations I (Art. 1-529 CO), 2. Aufl. Basel 2012.

### 4.3 *Das Spannungsverhältnis zwischen CISG und CIM hinsichtlich des Verfügungsrechts über die reisende Ware bzw. das Frachtgut*

Ein Vergleich zwischen Art. 71 Abs. 2 CISG und Art. 18 CIM macht sofort klar: Das kaufrechtliche Verfügungsrecht des Verkäufers und das transportrechtliche Verfügungsrecht des Absenders stimmen nicht immer überein.

Kein Konflikt zwischen diesen beiden Verfügungsrechten ergibt sich im Falle von Art. 18 § 2 lit. b CIM. Wenn der Empfänger das Frachtgut entgegengenommen hat, ist er im Besitz der Ware. Damit ist nicht nur das transportrechtliche, sondern auch das kaufrechtliche Verfügungsrecht des Verkäufers untergegangen.

Nicht vollkommen kompatibel ist der Übergang der beiden Verfügungsrechte im Falle von Art. 18 § 2 lit. a CIM. Gemäss *Ingo Koller* erfolgt die „Einlösung des Frachtbriefs“ durch Aushändigung des Frachtbriefs (d. h. des Originals, das die Fracht begleitet)<sup>82</sup> an den Empfänger mit dessen Einverständnis.<sup>83</sup> Der blosser Besitz des Empfängers am Frachtbrief bedeutet noch nicht Besitz an der Ware. Hier geht somit das transportrechtliche Verfügungsrecht auf den Empfänger in einem Zeitpunkt über, in dem das kaufrechtliche Anhalterecht des Verkäufers noch gilt. In der Praxis dürften sich daraus allerdings keine nennenswerten Probleme ergeben, da der Empfänger in der Regel kurz nach der Entgegennahme des Frachtbriefs die Herausgabe der Ware verlangen und diese vom Beförderer auch erhalten wird, womit das kaufrechtliche Anhalterecht des Verkäufers untergeht.

Ähnliches gilt im Falle von Art. 18 § 2 lit. c CIM. Gemäss Art. 17 § 3 CIM kann der Empfänger nach Ankunft des Gutes am Ort der Ablieferung vom Beförderer die Übergabe des Frachtbriefes und die Ablieferung des Gutes verlangen. Zwar geht damit das kaufrechtliche Anhalterecht des Verkäufers noch nicht unter.<sup>84</sup> Indessen dürften in der Praxis Fälle selten sein, bei denen dem Empfänger das Gut vom Beförderer entgegen dessen Verlangen nicht umgehend ausgehändigt wird (so etwa wenn der Empfänger sich weigert, dem Beförderer die Kosten zu bezahlen, obwohl sie gemäss Art. 10 § 2 CIM auf ihn überwiesen sind).<sup>85</sup> Zwischen dem Übergang des transportrechtlichen Verfügungsrechts auf den Empfänger und dem Untergang des kaufrechtlichen right of stoppage in transitu wird daher in der Regel nur eine sehr kurze Zeitspanne liegen.

<sup>82</sup> *Polanetzki* (FN 24), Kap. 13 Rz. 62.

<sup>83</sup> *I. Koller* (FN 24), Art. 17 CIM Rz. 6; vgl. ebenso *ders.*, Art. 10 CIM Rz. 2 in fine („Annahme des Frachtbriefs“).

<sup>84</sup> Es sei denn, man würde annehmen, dass der Besitz an der Ware in dem Zeitpunkt auf den Käufer übergehe, ab dem er transportrechtlich das Verfügungsrecht über das Frachtgut erlangt (so als Möglichkeit angedeutet bei *von Ziegler*, *Stoppage in Transit* [FN 48], 367: „Moreover, the right to request delivery – under the contract of carriage – is effectively a symbol of control over the cargo and therefore another factor that a court or tribunal could base its decision to acknowledge a transfer of possession to the buyer.“). Diese Auffassung dürfte aber wohl mit der herrschenden Lehre zum right of stoppage in transitu gemäss UN-Kaufrecht nicht übereinstimmen.

<sup>85</sup> Siehe zur „Überweisung“ der Kosten auf den Empfänger oben 2.3.2.

Ganz anders verhält es sich im Fall von Art. 18 § 2 lit. d CIM. *In dieser Konstellation geht das transportrechtliche Verfügungsrecht des Absenders wesentlich früher unter als sein kaufrechtliches Anhalterecht.* Da der Absender sein Verfügungsrecht bereits mit dem Ausstellen des Frachtbriefs verliert, und zwar selbst dann, wenn er das Frachtbriefdoppel behält, kann er faktisch sein kaufrechtliches Anhalterecht während der ganzen Reise der Ware nicht mehr durchsetzen. Gegen diese Aushöhlung des right of stoppage in transitu kann sich der Verkäufer nur schützen, indem er entweder (a) keinen Frachtbrief ausstellt (was aber wegen Art. 6 § 7 CIM in vielen Fällen ausgeschlossen ist) oder (b) in den Frachtbrief einen Vermerk gemäss Art. 18 § 3 CIM aufnimmt oder (c) mit dem Beförderer eine Wertnachnahme vereinbart (was indessen im Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer nur zulässig ist, wenn dies im Kaufvertrag so vorgesehen ist). Ebenfalls hilfreich (wenn auch nur begrenzt) kann es sein, wenn der Verkäufer dem Käufer das Frachtbriefdoppel nicht aushändigt. Zwar schliesst dies wie erwähnt nicht aus, dass der Absender sein transportrechtliches Verfügungsrecht verliert, aber der Adressat der Frachtsendung kann wegen der *Sperrwirkung des Frachtbriefdoppels* zumindest während des Transports das Frachtgut nicht durch eine Änderung des Frachtvertrages umleiten<sup>86</sup> (wohl aber bei der Ankunft am Zielort die Herausgabe der Ware verlangen).<sup>87</sup>

Wohlgemerkt: Rechtlich gesehen steht dem Verkäufer gegenüber dem Käufer das Anhalterecht auch dann weiterhin zu, wenn sein transportrechtliches Verfügungsrecht bereits untergegangen, der Käufer aber noch nicht im Besitz der Ware ist. Die Durchsetzung dieses Rechts ist indessen mit Schwierigkeiten und Risiken verbunden, wenn der Absender gegenüber dem Beförderer nicht mehr weisungsbehaftet ist. Der Verkäufer muss diesfalls sein Recht gegenüber dem Käufer geltend machen, etwa indem er vom Richter eine *einstweilige Verfügung* erwirkt, mit welcher dem Käufer die Inbesitznahme der Ware untersagt wird.<sup>88</sup> Ob dem Verkäufer dies stets rechtzeitig gelingen und ob sich der Käufer immer an eine solche richterliche Verfügung halten wird, ist allerdings offen. Kaum etwas nützen wird es dem Verkäufer auch, wenn er – wie in der kaufrechtlichen Literatur zum Teil (halbherzig) vorgeschlagen wird – den Beförderer ermächtigt, sein kaufrechtliches Anhalterecht gegenüber dem Empfänger geltend zu machen.<sup>89</sup> Denn der Beförderer hat kein Interesse, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen, soweit er dadurch seine (transportrechtlichen) Pflichten gegenüber dem Empfänger verletzt.

Das Fazit ist klar: *Faktisch kann der transportrechtlich verfügungsberechtigte Käufer das Anhalterecht des Verkäufers unterlaufen, wenn er vom Beförderer die Herausgabe des Frachtguts verlangt.* Und das Transportrecht bietet ihm – wie skizziert – etliche Möglichkeiten zu einem solchen Vorgehen. Gegebenenfalls verletzt er

<sup>86</sup>Vgl. oben 4.2. bei FN 78.

<sup>87</sup>Art. 17 § 1 CIM; Hochstrasser (FN 29), N 446.

<sup>88</sup>Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Fountoulakis (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 44; Staudinger/Magnus (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 54a; Honsell/Brunner/Hurni (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 34; Brunner/Berchtold (FN 47), Art. 71 CISG N 34.

<sup>89</sup>Staudinger/Magnus (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 54a; Honsell/Brunner/Hurni (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 34; Brunner/Berchtold (FN 47), Art. 71 CISG N 34.

dadurch zwar eine Pflicht aus dem Kaufvertrag, die ihn gegenüber dem Verkäufer schadenersatzpflichtig werden lässt. Dieser Schadenersatzanspruch ist für den Verkäufer, der ja ohnehin gegen den Käufer einen Anspruch auf Zahlung des Kaufpreises hat, jedoch kaum etwas wert.<sup>90</sup> *Pejovic* hat eine der Funktionen des transportrechtlichen „right of control“ des Absenders wie folgt umschrieben: „Right of control also protects the seller, and does so even more effectively by allowing the seller to retain control over the goods until the price is paid.“<sup>91</sup> Für den Seetransport unter einem Konnossement stimmt dies zweifelsohne. Für den Transport unter einem Eisenbahnfrachtbrief gilt dies indessen nur in beschränktem Masse. *Von Ziegler* empfiehlt, bei der Ausgestaltung des Transportvertrages das frachtrechtliche Verfügungsrecht (kauf)vertragskompatibel auf den Empfänger zu übertragen.<sup>92</sup> Erreicht werden kann dies am besten mit einem „Sperrvermerk“ im Sinne von Art. 18 § 3 CIM. Aber daran muss der Verkäufer/Absender zuerst einmal denken.

## 5 Die Annahmeverweigerung durch den Käufer/Empfänger

### 5.1 Die Pflicht des Käufers zur Annahme der Ware gemäss UN-Kaufrecht

Gemäss Art. 53 CISG ist der Käufer nicht nur zur Zahlung des Kaufpreises, sondern auch zur Annahme der Ware verpflichtet. Näher geregelt ist diese Annahmepflicht in Art. 60 CISG. Im UN-Kaufrecht ist diese Annahmepflicht des Käufers als *Vertragspflicht* ausgestaltet, die dem Verkäufer einen Erfüllungsanspruch einräumt und bei deren Verletzung der Verkäufer die Rechtsbehelfe nach Art. 61 ff. CISG ausüben kann.<sup>93</sup> Verweigert der Käufer die Annahme der Ware ungerechtfertigt, so *verletzt er nicht bloss eine Obliegenheit*, die ihn – in nationalen Rechtskategorien gedacht – in Gläubigerverzug geraten lässt,<sup>94</sup> *sondern er verletzt damit (auch) eine Schuldpflicht*.<sup>95</sup>

Eine der Pflichten des Käufers zur Annahme besteht gemäss Art. 60 lit. b CISG darin, *die Ware zu übernehmen*. Unter gewissen Voraussetzungen steht ihm aller-

<sup>90</sup> *Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Fountoulakis* (FN 47), Art. 71 CISG Rz. 42; *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 71 CISG Rz. 54; *Pejovic* (FN 46), 138 Ziff. 1.

<sup>91</sup> *Pejovic* (FN 46), 147.

<sup>92</sup> *Von Ziegler*, Versand und Spedition (FN 1), 97, und *ders.*, Transportverträge (FN 1), 264.

<sup>93</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 60 CISG Rz. 1; *Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Mohs* (FN 34), Art. 53 CISG Rz. 1; *Honsell/Schnyder/Straub* (FN 34), Art. 53 CISG Rz. 4 und Art. 60 CISG Rz. 2; *Brunner/Lerch/Rusch* (FN 34), Art. 60 CISG N 1.

<sup>94</sup> Vgl. dazu etwa Art. 91 ff. OR.

<sup>95</sup> Zur Kontroverse, ob sich im schweizerischen Recht aus Art. 211 OR eine Vertragspflicht des Käufers zur Annahme der Ware ableiten lässt oder ob die Annahmeverweigerung bloss zum Gläubigerverzug i. S. v. Art. 91 ff. OR führt, vgl. etwa *Alfred Koller*, Art. 211 OR N 4 ff., in: Corinne Widmer Lüchinger/David Oser (Hrsg.), *Basler Kommentar, Obligationenrecht I* (Art. 1-529 OR), 7. Aufl. Basel 2020.

dings ein *Zurückweisungsrecht* zu, so bei einer *vorzeitigen Lieferung* und bei einer *Zuviellieferung*<sup>96</sup> sowie dann, wenn der Verkäufer eine *wesentliche Vertragsverletzung* welcher Art auch immer (Lieferung vertragswidriger Ware, verspätete Lieferung etc.) i. S. v. Art. 25 CISG begeht.<sup>97</sup> Besteht kein solches Zurückweisungsrecht, so ist die Annahmeverweigerung unberechtigt.

Beim Versendungskauf geschieht die Übernahme der Ware i. S. v. Art. 60 lit. b CISG durch deren *Inbesitznahme am Bestimmungsort, nachdem der Beförderer dem Empfänger das Frachtgut zur Entgegennahme angeboten hat*.<sup>98</sup> Zu den Pflichten des Käufers soll es dabei auch gehören, dass er (sofern nichts anderes vereinbart ist) die Ware entlädt oder zumindest die Kosten der Entladung übernimmt.<sup>99</sup> Das wird indessen in dieser Absolutheit kaum gelten können. Ob der Käufer zur Entladung der Ware verpflichtet ist, wenn im Kaufvertrag nichts Gegenteiliges vereinbart wurde, kann nach meinem Dafürhalten nur unter Beizug transportrechtlicher Gepflogenheiten beurteilt werden.<sup>100</sup> Sieht das Transportrecht eine Entladepflicht des Empfängers vor, wird man auch von einer kaufrechtlichen Entladepflicht ausgehen können, andernfalls aber nicht.<sup>101</sup> Beim Eisenbahntransport heisst dies: Vereinbaren der Absender und der Beförderer nichts anderes, so hat der Beförderer Stückgut zu entladen, während bei Wagenladungen transportrechtlich der Empfänger zum Entladen verpflichtet ist.<sup>102</sup> Allerdings wird man auch bei Wagenladungen in gewissen Fällen von einer stillschweigenden anderweitigen Abrede ausgehen dürfen, so wenn für die Entladung spezielle Vorrichtungen wie ein Kran, eine Hebebühne, Kipp- und Schüttvorrichtungen, Pumpen und Schläuche etc. erforderlich sind, über welche der Empfänger am Bestimmungsort nicht verfügt.<sup>103</sup> Eine

<sup>96</sup> Art. 52 CISG.

<sup>97</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 60 CISG Rz. 18 ff.; *Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Mohs* (FN 34), Art. 60 CISG Rz. 11 ff.; *Honsell/Schnyder/Straub* (FN 34), Art. 60 CISG Rz. 33 ff.; *Brunner/Lerch/Rusch* (FN 34), Art. 60 CISG N 6, z. T. mit Ausführungen zur Frage, ob unter gewissen Umständen auch ein Zurückweisungsrecht bestehe, wenn die Vertragsverletzung des Verkäufers nicht wesentlich ist.

Dazu bereits vorn 2.3.2. bei FN 34.

<sup>98</sup> *Honsell/Schnyder/Straub* (FN 34), Art. 60 CISG Rz. 17a; ähnlich *Brunner/Lerch/Rusch* (FN 34), Art. 60 CISG N 2; *Schlechtriem/Schwenger/Schroeter/Mohs* (FN 34), Art. 60 CISG Rz. 3; *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 60 CISG Rz. 5.

<sup>99</sup> *Brunner/Lerch/Rusch* (FN 34), Art. 60 CISG N 2; *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 60 CISG Rz. 5.

Eine ausdrückliche Pflicht zur Tragung der Entladekosten (sofern die Kosten gemäss Beförderungsvertrag nicht zu Lasten des Verkäufers gehen) gilt gemäss der CPT-Klausel und der CIP-Klausel der Incoterms (je Regel B6 lit. c der Incoterms® 2010 bzw. Regel B9 lit.c der Incoterms® 2020 [vgl. dazu die vorn in FN 10 aufgeführte Literatur]).

<sup>100</sup> Das lässt sich z. B. mit einer sinngemässen Anwendung von Art. 9 Abs. 2 CISG, allenfalls auch von Art. 8 Abs. 2 und 3 CISG begründen.

<sup>101</sup> Vgl. zum „Gleichlauf“ kaufrechtlicher und transportrechtlicher Übergabemodalitäten für den Fall, dass die Parteien im Kaufvertrag nichts Näheres regeln, *Herbert Schönle/Thomas Koller*, Art. 67 CISG Rz. 18, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg 2010 (dort allerdings in Bezug über die Übergabemodalitäten beim Verladen).

<sup>102</sup> Art. 13 § 1 CIM.

<sup>103</sup> *Hochstrasser* (FN 29), N 579.

solche stillschweigende Abrede müsste dann nicht bloss transportrechtlich, sondern auch kaufrechtlich massgebend sein.

## 5.2 Die Pflicht des Empfängers zur Annahme des Frachtguts gegenüber dem Beförderer

Gegenüber dem Beförderer entsteht eine allfällige Pflicht des Empfängers zur Entladung erst, wenn er sich auf den Frachtvertrag eingelassen hat.<sup>104</sup> Nach wohl herrschender Lehre genügt es dazu, dass der Beförderer dem Empfänger das Gut zur Verfügung stellt und dieser zur Entgegennahme bereit ist; eine Einlösung des Frachtbriefes soll nicht erforderlich sein.<sup>105</sup> Ebenso muss es genügen, wenn der Empfänger die Ablieferung des Frachtguts verlangt.<sup>106</sup> Die allfällige kaufrechtliche Pflicht zur Entladung der Ware des Käufers gegenüber dem Verkäufer wird jedoch nicht berührt, wenn sich der Empfänger auf den Frachtvertrag nicht einlässt.

Wie die Ablieferung transportrechtlich im Einzelnen zu erfolgen hat, ist in Art. 17 CIM detailliert geregelt. Auch diesbezüglich wird man davon ausgehen dürfen, dass diese Bestimmung im Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer ebenfalls gilt, sofern im Kaufvertrag nichts anderes bestimmt wird.<sup>107</sup> Die Ablieferungsstelle ergibt sich aus dem Frachtbrief.<sup>108</sup> Je nach den am Ort der Ablieferung geltenden Vorschriften kann die Ablieferung durch Übergabe an eine Zoll- oder Steuerverwaltung oder durch Einlagerung des Gutes beim Beförderer oder dessen Hinterlegung bei einem Spediteur oder in einem öffentlichen Lagerhaus erfolgen.<sup>109</sup>

Wie der Beförderer vorzugehen hat, wenn der Empfänger die Übernahme des Frachtguts verweigert, ist in Art. 21 CIM geregelt. Verweigert der Empfänger die Annahme, so hat der Beförderer den Absender davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen und seine Anweisungen einzuholen, sofern der Absender nicht durch eine Angabe im Frachtbrief verlangt hat, dass ihm das Gut bei Eintritt eines Ablieferungshindernisses ohne weiteres zurückgesandt wird.<sup>110</sup> Dem Absender werden durch die Verweigerung der Annahme in aller Regel Kosten erwachsen, z. B. für den Rücktransport der Ware oder für deren Einlagerung am Ablieferungsort.

---

<sup>104</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 13 CIM Rz. 3.

<sup>105</sup> I. Koller (FN 24), Art. 13 CIM Rz. 2, und MK-Freise (FN 24), Art. 13 CIM Rz. 3, je m.Hw. auf die gegenteilige Meinung.

<sup>106</sup> I. Koller (FN 24), Art. 13 CIM Rz. 2.

<sup>107</sup> Vgl. dazu oben FN 101.

<sup>108</sup> Art. 7 § 1 lit. f CIM.

<sup>109</sup> Art. 17 § 2 CIM.

<sup>110</sup> Art. 21 § 1 CIM.

### 5.3 *Auswirkungen einer Annahmeverweigerung gegenüber dem Beförderer auf den Kaufvertrag*

#### 5.3.1 Allgemeines

War die Annahmeverweigerung kaufrechtlich unberechtigt, so kann der Absender die Kosten, die aus der Annahmeverweigerung transportrechtlich resultieren, gegenüber dem Empfänger aus Kaufvertrag als Schaden geltend machen.<sup>111</sup> Zudem stehen dem Verkäufer – was hier aber nicht von Interesse ist – sämtliche weiteren Rechtsbehelfe zu, die das UN-Kaufrecht bei einer Verletzung der Annahmepflicht des Käufers gewährt.

Anders verhält es sich, wenn der Empfänger die Annahme des Frachtguts verweigert, nachdem er den Frachtbrief eingelöst hat. Mit der Einlösung des Frachtbriefes wird der Empfänger gegenüber dem Beförderer zur Annahme verpflichtet,<sup>112</sup> und dies unter gleichzeitiger Entlastung des Absenders.<sup>113</sup> Unter gewissen Voraussetzungen kann der Empfänger gegenüber dem Beförderer die Annahme berechtigt verweigern.<sup>114</sup> Die Rechtsfolgen einer unberechtigten Annahmeverweigerung durch den Empfänger sollen sich gemäss der transportrechtlichen Lehre nach dem ergänzend anwendbaren Landesrecht beurteilen.<sup>115</sup> Nach schweizerischem Recht läge diesfalls ein Gläubigerverzug i. S. v. Art. 91 ff. OR vor. Indessen macht eine Anwendung von Landesrecht diesfalls kaum Sinn. Denn Art. 22 CIM regelt die Folgen eines Ablieferungshindernisses ausführlich (Anspruch auf Kostenerstattung, Einlagerung des Frachtguts, Verkauf des Frachtguts). *Den Absender braucht dies nicht weiter zu interessieren, da sich der Beförderer in dieser Konstellation nur noch mit dem Empfänger auseinanderzusetzen hat.* Eine Verletzung der kaufrechtlichen Annahmepflicht steht diesfalls nicht zur Debatte.

#### 5.3.2 Bei der Verweigerung der Zahlung der Kosten gegenüber dem Beförderer im Besondern

In der Praxis wird eine wohl nicht allzu seltene Konstellation von besonderem Interesse sein. Gemäss Art. 17 § 1 CIM hat der Beförderer dem Empfänger das Gut gegen Zahlung der sich aus dem Beförderungsvertrag ergebenden Forderungen abzuliefern. Zur Hauptsache wird es sich dabei um die Kosten des Transports handeln. Bis zur Zahlung steht dem Beförderer sowohl gegenüber dem Absender als auch

<sup>111</sup> Art. 61 Abs. 1 lit. b i. V. m. Art. 74 CISG.

<sup>112</sup> I. Koller (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 2 (Umkehrschluss aus Art. 17 § 4 CIM); sinngemäss auch MK-Freise (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 3.

<sup>113</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 3; sinngemäss auch I. Koller (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 2.

<sup>114</sup> Art. 17 § 4 CIM; MK-Freise (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 3.

<sup>115</sup> I. Koller (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 2; MK-Freise (FN 24), Art. 21 CIM Rz. 1 und 3. Vgl. dazu Art. 8 § 2 des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999 (COTIF), SR 0.742.403.12.

gegenüber dem Empfänger ein *Zurückbehaltungsrecht* zu.<sup>116</sup> Verweigert der Empfänger die Zahlung, obwohl er dazu transportrechtlich verpflichtet ist (weil die Kosten auf ihn überwiesen sind und er den Frachtbrief angenommen hat),<sup>117</sup> so gerät er ebenso in *Gläubigerverzug*, wie wenn er die Annahme des Frachtguts verweigern würde. Wenn er kaufrechtlich zur Tragung der Kosten verpflichtet ist, verletzt er dadurch gegenüber dem Verkäufer aber keine Vertragspflicht, denn eine Verletzung der kaufrechtlichen Annahmepflicht steht wie erwähnt nicht zur Debatte. Anders verhält es sich, wenn der Empfänger frachtrechtlich nicht zur Zahlung verpflichtet ist, er aber gemäss Kaufvertrag die Transportkosten zu tragen hat. Diesfalls verletzt er mit der Zahlungsverweigerung gegenüber dem Beförderer gleichzeitig seine kaufrechtliche Annahmepflicht gemäss Art. 60 CISG gegenüber dem Verkäufer.

Verlangt der Beförderer bei der Ablieferung die Zahlung der Kosten, obwohl der Käufer/Empfänger weder transportrechtlich noch kaufrechtlich dazu verpflichtet ist, so gerät Letzterer – wie bereits dargelegt<sup>118</sup> – in ein *Dilemma*. Zwar verletzt der Verkäufer eine Pflicht aus dem Kaufvertrag, wenn er den Beförderer nicht befriedigt und diesen so veranlasst, die Transportkosten beim Empfänger einzufordern. In der Regel wird eine solche Vertragsverletzung indessen keine wesentliche sein, so dass dem Käufer an sich kein Zurückweisungsrecht aus Kaufrecht zustehen würde. Will der Käufer nicht seinerseits seine Pflichten aus Kaufvertrag verletzen, so wäre er gezwungen, dem Beförderer die Frachtkosten zu bezahlen und sich anschliessend gegenüber dem Verkäufer schadlos zu halten. Das kann indessen dem Käufer nur zugemutet werden, wenn er den Kaufpreis noch nicht bezahlt hat und die Kosten verrechnen kann, nicht aber wenn er auf eine Rückforderungsklage angewiesen ist.<sup>119</sup>

## 6 Gefahrtragung und Aktivlegitimation zur Geltendmachung frachtrechtlicher Schadenersatzansprüche

Wird das (gehörig verpackte)<sup>120</sup> Frachtgut während des Transports beschädigt oder geht es verloren, so stellt sich die Frage, zu wessen Lasten dieser Schaden im Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer geht. Davon zu unterscheiden ist die Frage,

<sup>116</sup> MK-Freise (FN 24), Art. 17 CIM Rz. 6.

<sup>117</sup> Dazu oben 2.3.2.

<sup>118</sup> Siehe oben 2.3.2.

<sup>119</sup> Näheres dazu oben 2.3.2.

<sup>120</sup> Ist die Ware nicht gehörig verpackt, so steht eine Vertragsverletzung des Verkäufers und nicht eine hier interessierende Gefahrtragungsfrage zur Debatte (Pascal Hachem, Art. 66 CISG Rz. 21, in: Peter Schlechtriem/Ingeborg Schwenzer/Ulrich G. Schroeter [Hrsg.], Kommentar zum UN-Kaufrecht, 7. Aufl. München 2019; ähnlich Désirée Klingler/Marc Mauerhofer, Art. 66 CISG N 5, in: Christoph Brunner [Hrsg.], UN-Kaufrecht – CISG, 2. Aufl. Bern 2014; vgl. ebenso Honse/Schönle/Th. Koller [FN 101], Art. 66 CISG Rz. 13, m.Nw.).

ob der Absender oder der Empfänger aus Transportrecht gegenüber dem Beförderer allfällige Schadenersatzansprüche geltend machen kann.

## 6.1 Die Gefahrtragung im Kaufrecht

Kaufrechtlich hat diejenige Vertragspartei den Nachteil aus einer Beschädigung oder einem Verlust der Ware zu tragen, welche *gefahrbelastet* ist. Trägt der Verkäufer während des Transports die Preisgefahr, so kann er bei einem Totalverlust den Kaufpreis nicht fordern und im Falle einer Beschädigung hat er dem Käufer für die Vertragswidrigkeit der Ware einzustehen.<sup>121</sup> Ist dagegen der Käufer bereits während des Transports gefahrbelastet, so muss er bei einem Totalverlust den Kaufpreis dennoch bezahlen und im Falle einer Beschädigung hat er keine Ansprüche gegen den Verkäufer aus Vertragswidrigkeit, sondern ist zur vollen Preiszahlung verpflichtet.<sup>122</sup> Dies gilt selbstverständlich nur, wenn der Untergang oder die Beschädigung der Ware nicht auf eine Handlung oder Unterlassung des Verkäufers oder einer ihm zurechenbaren Hilfsperson zurückzuführen ist.<sup>123</sup> *Keine solche zurechenbare Hilfsperson ist der Beförderer,*<sup>124</sup> *wenn der Verkäufer – wie z. B. bei einem Versandungskauf – nicht zur Durchführung des Transports, sondern bloss zu dessen Organisation verpflichtet ist.*<sup>125</sup> Für den Transporteur hat der Verkäufer diesfalls nur – aber immerhin – einzustehen, wenn ein Schaden wegen ungenügender, d. h. nicht der vertraglichen Regelung bzw. subsidiär Art. 32 Abs. 2 CISG entsprechender Organisation der Beförderung eintritt.<sup>126</sup>

Wann die Gefahr vom Verkäufer auf den Käufer übergeht, können die Parteien im Kaufvertrag regeln. In der Praxis geschieht dies sehr häufig durch den Einbezug

<sup>121</sup> Art. 35 Abs. 1 CISG.

<sup>122</sup> Art. 66 CISG; *Honsell/Schönle/Th. Koller* (FN 101), Art. 66 CISG Rz. 25; *Brunner/Klingler/Mauerhofer* (FN 120), Art. 66 CISG N 7.

<sup>123</sup> Art. 66 zweiter Halbsatz CISG; *Honsell/Schönle/Th. Koller* (FN 101), Art. 66 CISG Rz. 11; *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 66 CISG Rz. 19 (speziell zur Zurechenbarkeit des Verhaltens „eigener Leute“).

<sup>124</sup> *Staudinger/Magnus* (FN 14), Art. 66 CISG Rz. 6 („Schäden durch den Transporteur“); *Hochstrasser* (FN 29), N 275.

<sup>125</sup> Bei einer Bringschuld ist der Verkäufer wie erwähnt (oben 2.1.) zur Durchführung des Transports verpflichtet. Diesfalls ist der Beförderer Hilfsperson des Verkäufers (*Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* [FN 14], Art. 32 CISG Rz. 19; *Brunner/Lauterburg* [FN 14], Art. 32 CISG N 4; *Hochstrasser* [FN 29], N 275).

<sup>126</sup> *Brunner/Klingler/Mauerhofer* (FN 120), Art. 66 CISG N 5; ähnlich auch *Honsell/Schönle/Th. Koller* (FN 101), Art. 67 CISG Rz. 6.

Zur Organisation des Transports durch den Verkäufer siehe vorn 2.

In der Praxis übertragen Verkäufer die Organisation des Transports oft einem Spediteur. Dieser gilt insoweit als Hilfsperson des Verkäufers, für deren Fehler der Verkäufer einzustehen hat (*Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter/Widmer Lüchinger* [FN 14], Art. 32 CISG Rz. 24; *Honsell/Schönle/Th. Koller* [FN 101], Art. 67 CISG Rz. 21; vgl. als eindrückliches Beispiel dazu – zum schweizerischen Obligationenrecht – BGE 122 III 106).

einer Incotermklausel in den Kaufvertrag. Bei der CPT-Klausel und der CIP-Klausel z. B. geht die Gefahr mit Übergabe der Ware durch den Verkäufer an den Frachtführer am Lieferort (an einer gegebenenfalls vereinbarten Lieferstelle) auf den Käufer über.<sup>127</sup> Regeln die Parteien den Gefahrübergang im Kaufvertrag nicht, so kommen die Art. 66 ff. CISG zur Anwendung. Als subsidiäre Grundregel gilt dabei bei einem *Distanzkauf*, dass die Gefahr mit Übergabe der Ware an den ersten Beförderer auf den Käufer übergeht, wenn der Kaufvertrag eine Beförderung der Ware erfordert und der Verkäufer nicht zur Übergabe an den Käufer an einem bestimmten Ort verpflichtet ist.<sup>128</sup> *Als Faustregel für den Versandkauf lässt sich somit grob gesehen festhalten: Während des Transports ist der Käufer bereits gefahrbelastet.*<sup>129</sup>

Die praktische Bedeutung von Gefahrtragungsregeln im Kaufrecht ist erheblich. Im internationalen Handel dienen diese Regeln in erster Linie der *Zuweisung der Auseinandersetzungslast mit Versicherern und gegebenenfalls mit einem haftpflichtigen Frachtführer bzw. Beförderer*. Besteht keine Versicherungsdeckung,<sup>130</sup> kann kein Beförderer haftbar gemacht werden oder sind Versicherer bzw. Frachtführer insolvent, so führen die kaufrechtlichen Gefahrtragungsregeln zu einer *definitiven Verlustzuweisung an die gefahrbelastete Partei*. Dasselbe gilt, wenn sich ein Prozess z. B. gegen einen an sich haftbaren Beförderer vernünftig nicht führen lässt.<sup>131</sup> Aus der Sicht der gefahrbelasteten Partei des Kaufvertrages ist es unter diesen Umständen von grosser Bedeutung, ob sie befugt ist, gegen den Beförderer allfällige Haftungsansprüche zu erheben.

## 6.2 Die Aktivlegitimation zur Geltendmachung frachtrechtlicher Haftungsansprüche

Wer berechtigt ist, allfällige Haftungsansprüche aus dem Beförderungsvertrag geltend zu machen, ist in Art. 44 CIM geregelt.

Grundsätzlich ist dies zunächst einmal der *Absender*. Das versteht sich im Grunde von selbst, ist er doch der Vertragspartner des Beförderers. Allerdings ist

<sup>127</sup> Regel A5 i. V. m. A3 lit. a und A4 der CPT-Klausel und der CIP-Klausel der Incoterms® 2010 bzw. Regel A3 i. V. m. A2 und A4 der CPT-Klausel und der CIP-Klausel der Incoterms® 2020 (vgl. zu den Incoterms die Nachweise in FN 10).

<sup>128</sup> Art. 67 Abs. 1 Satz 1 CISG.

<sup>129</sup> Siehe dazu auch *Honsell/Schönle/Th. Koller* (FN 101), Art. 67 CISG Rz. 23.

<sup>130</sup> Vgl. dazu als Beispiel etwa BGE 82 II 445 („Staghound-Fall“). In diesem Fall klagte die gefahrbelastete Käuferin (konkret die Schweizerische Eidgenossenschaft) gegen eine Versicherung. Umstritten war, ob für den Zeitpunkt, in dem die Kaufsache (Panzerfahrzeuge) beschädigt worden war, noch Versicherungsdeckung bestand. Die Versicherung hatte Deckung unter anderem „während der Einladung“ versprochen. Zu entscheiden war, ob die „Einladung“ noch im Gang oder schon beendet war, als neun auf dem Schiffsdeck stehende Panzerfahrzeuge ins Wasser fielen. Das Schweizerische Bundesgericht stellte sich auf den Standpunkt, der Beladevorgang sei noch nicht beendet gewesen; es hat daher die Versicherungsdeckung bejaht.

<sup>131</sup> *Honsell/Schönle/Th. Koller* (FN 101), Vorbemerkungen Art. 66-70 CISG Rz. 3.

dieses Recht zeitlich beschränkt und wird unter bestimmten Umständen durch das Recht des *Empfängers* abgelöst, den Beförderer zu belangen. Die Aktivlegitimation zur Geltendmachung frachtrechtlicher Ansprüche geht vom Absender auf den Empfänger über, wenn Letzterer den Frachtbrief einlöst oder das Gut angenommen hat oder die ihm gemäss Art. 17 § 3 CIM oder Art. 18 § 3 CIM zustehenden Rechte geltend gemacht hat (d. h. vom Beförderer die Übergabe des Frachtbriefes und die Ablieferung des Gutes verlangt oder den Beförderungsvertrag geändert hat).<sup>132</sup> Die gerichtliche Geltendmachung ist dabei an gewisse formelle Voraussetzungen geknüpft, die hier nicht von Interesse sind.<sup>133</sup> *Sobald der Empfänger aktivlegitimiert ist, erlischt die Klagebefugnis des Absenders*; eine Doppellegitimation ist ausgeschlossen.<sup>134</sup> Art. 44 CIM betrifft sämtliche vertraglichen Ansprüche aus dem Transportvertrag, insbesondere auch Haftungsansprüche nach Art. 23 CIM.<sup>135</sup>

In der Lehre wird z. T. ausgeführt, die Klagebefugnis sei an das Verfügungsrecht über das Gut gekoppelt.<sup>136</sup> Das ist nicht ganz präzise. Der Übergang des Verfügungsrechts und der Aktivlegitimation stimmen nur in den Fällen von Art. 18 § 2 lit. a bis c CIM bzw. Art. 44 § 1 lit. a/b Ziff. 1, 2 und 3 erste Variante CIM überein, d. h. wenn der Empfänger den Frachtbrief einlöst oder das Gut angenommen hat oder die Ablieferung des Gutes verlangt hat. Anders verhält es sich mit dem Übergang des Verfügungsrechts nach Art. 18 § 3 CIM. Ohne gegenteiligen Vermerk im Frachtbrief wird der Empfänger nach dieser Bestimmung<sup>137</sup> bereits mit der Ausstellung des Frachtbriefes verfügungsberechtigt. Die Klagebefugnis geht aber nach Art. 44 § 1 lit. a/b Ziff. 3 zweite Variante CIM erst auf ihn über, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht. *Unterlässt er dies, so bleibt die Aktivlegitimation während der ganzen Transportdauer beim Absender.*

<sup>132</sup> Art. 44 § 1 lit. a und b (je Ziff. 1 bis 3) CIM.

<sup>133</sup> Art. 44 § 5 und § 6 CIM.

Zu den Beweisfragen bzw. Formvorschriften bei gerichtlicher Geltendmachung von Ansprüchen siehe etwa *MK-Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 8 f., *I. Koller* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4, sowie einlässlich *Eva Hammerschmiedová*, Aktivlegitimation des Empfängers, *Zeitschrift für den internationalen Eisenbahnverkehr* 2010, 90 ff. (mit kritischen Bemerkungen zu einem Urteil eines tschechischen Gerichts vom 28. Juli 2009).

<sup>134</sup> *MK-Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4; *I. Koller* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4; *Polanetzki* (FN 24), Kap. 13 Rz. 124; *Hochstrasser* (FN 29), N 1317; *Rainer Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen im internationalen Eisenbahngüterverkehr, *TransPR* 2015, 217 ff., 218; Urteil des Österreichischen OGH 7 Ob 199/14m vom 26. November 2014 (abrufbar unter [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20141126\\_OGH0002\\_00700B00199\\_14M0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20141126_OGH0002_00700B00199_14M0000_000), publiziert unter anderem in *TransPR* 2015, 253 ff.).

<sup>135</sup> *MK-Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 3.

<sup>136</sup> *MK-Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4; *Hochstrasser* (FN 29), N 1317.

<sup>137</sup> Dazu bereits oben 4.2.

### 6.3 Das Zusammenwirken von kaufrechtlicher Gefahrtragung und frachtrechtlicher Zuweisung der Aktivlegitimation zur Geltendmachung von Haftungsansprüchen

Art. 44 CIM bestimmt bloss, wer in einem Haftungsfall (ausschliesslich) gegen den Beförderer gerichtlich vorgehen kann, mit andern Worten also, wer *formell anspruchsberechtigt* ist,<sup>138</sup> macht aber keine Vorgaben, in wessen Interesse der formell Anspruchsberechtigte handelt.<sup>139</sup> Ob durch einen Haftungsfall der Absender oder der Empfänger geschädigt worden ist, beurteilt sich nicht nach dieser Norm. Massgebend für die Beurteilung der Frage, ob ein während des Transports eingetretener Schaden den Absender oder den Empfänger trifft, ist wie dargelegt die kaufrechtliche Gefahrtragung. Daher ist es ohne weiteres möglich, dass der Schaden kaufrechtlich nicht bei derjenigen Vertragspartei eintritt, welche gemäss Frachtrecht zur Klage gegen den Beförderer legitimiert ist. *Bei Verkaufsgeschäften dürfte dies in der Praxis oft der Fall sein, wenn man sich die beiden skizzierten Faustregeln vor Augen hält, wonach der Käufer während des Transports schon gefahrbelastet, der Absender aber noch klagebefugt ist.*

*Fallen die kaufrechtliche Schadenzuweisung und die frachtrechtliche Zuweisung der Aktivlegitimation auseinander, so entsteht zwischen dem Kaufrecht und dem Transportrecht faktisch eine Diskrepanz und damit auch ein Problem: Die geschädigte Partei ist nicht klagebefugt, die klagebefugte Partei nicht geschädigt. Damit könnten weder der Absender noch der Empfänger den Beförderer haftbar machen. Das würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten (zufälligen) Entlastung des Beförderers führen.<sup>140</sup> Die wohl herrschende Lehre behilft sich hier mit der Rechtsfigur der sogenannten *Drittschadensliquidation*, die es dem Klagebefugten ermöglicht, Schäden des nicht mehr oder noch nicht klageberechtigten Transportbeteiligten geltend zu machen.<sup>141</sup> Bildhaft gesprochen wird so der materielle Schaden eines Dritten*

<sup>138</sup> So sinngemäss auch *Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen (FN 134), 221.

<sup>139</sup> *Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen (FN 134), 218.

<sup>140</sup> So zutreffend auch der Österreichische OGH in seinem Urteil 7 Ob 199/14m vom 26. November 2014 (FN 134).

<sup>141</sup> MK-*Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4; *I. Koller* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4.

Einlässlich zur Rechtsfigur der Drittschadensliquidation *Leonora Marti-Schreier*, Vertragliche Drittschadensliquidation – Geltungsbereich und Durchführung, Diss. Bern 2015, Bern 2015, sowie neuerdings *Caroline von Graffenried*, Schadloshaltung des Dritten in zweivertraglichen Dreiparteienverhältnissen – Ein Beitrag insbesondere zum Vertrag zugunsten Dritter (Art. 112 OR), zum Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten Dritter und zur Drittschadensliquidation im schweizerischen Recht, Diss. Bern 2018, Bern 2019.

Einen guten Überblick bieten z. B. *Ingeborg Schwenzer*, Schweizerisches Obligationenrecht Allgemeiner Teil, 7. Aufl. Bern 2016, N 14.23 ff., und *Peter Gauch/Walter R. Schluemp/Susan Emmenegger*, Schweizerisches Obligationenrecht Allgemeiner Teil, Band II, 10. Aufl. Zürich 2014, N 2881 ff. Als alternative Möglichkeit werden in der Literatur zum Teil die Rechtsfiguren des Vertrages zu Gunsten Dritter oder des Vertrages mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter diskutiert (Nachweise dazu bei *Marti-Schreier* [FN 141], 104 ff. N 216 ff.; vgl. auch *Schwenzer* [FN 141], N 14.26).

zum formell Anspruchsberechtigten gezogen,<sup>142</sup> d. h. der Berechtigte hat Anspruch auf Ersatz eines fremden Schadens und kann deshalb auf Leistung an den Geschädigten oder an sich selbst klagen.<sup>143</sup> Im letzteren Fall muss allerdings der Klagebefugte den Prozessgewinn dem Geschädigten zukommen lassen.<sup>144</sup>

Damit offenbart sich nun aber ein weiteres Problem. Da dem Anspruchsberechtigten, der selber nicht geschädigt ist, kein Prozessgewinn verbleibt, fehlt ihm letztlich ein Anreiz zur Prozessführung gegen den Beförderer, selbst wenn ihm (im Verhältnis zum effektiv Geschädigten) eine Pflicht zur Geltendmachung des Drittschadens zudiktiert wird.<sup>145</sup> Wer nimmt schon die Risiken eines Zivilprozesses in Kauf, wenn er einen allfälligen Prozessgewinn vollumfänglich abführen muss? In der Lehre wurde denn auch schon zutreffend ausgeführt, die Drittschadensliquidation erfordere „stets ein Mindestmass an Kooperationsbereitschaft seitens des Anspruchsinhabers“.<sup>146</sup> Begegnen kann man diesem Problem dadurch, dass der Klageberechtigte sein Recht an den Geschädigten zediert und diesem so selber die Prozessführung ermöglicht. In der Lehre wird eine solche Abtretung der transportrechtlichen Klagebefugnis (zu Recht) als zulässig erachtet.<sup>147</sup> Dem Geschädigten wird man gar ein Recht auf Abtretung dieses Rechts gegenüber dem Klagebefugten zugestehen müssen.<sup>148</sup> Folgt man dem, so wird auf dem Umweg über die Zession faktisch der Gleichlauf von Klagebefugnis und kaufrechtlicher Schadenzuweisung wieder hergestellt, die Diskrepanz zwischen Kaufrecht und Transportrecht mithin behoben. *Von Ziegler* hat darauf hingewiesen, in der Praxis müsse sichergestellt werden, dass die Klageberechtigung im Fall von Güterschäden oder Verlusten während des Transports entsprechend der Gefahrtragungsregelung im Kaufvertrag zugeteilt werde.<sup>149</sup> Das ist wörtlich genommen kaum möglich, da es völlig unpraktisch wäre, im Kaufvertrag den Gefahrübergang mit dem Übergang der Aktivlegitimation gemäss Art. 44 § 1 CIM zu verknüpfen. Im Ergebnis kann aber ein solcher Gleichlauf über den skizzierten Weg der Forderungsabtretung erreicht werden.

Eine solche Zession kann nun allerdings in der Praxis dann, wenn der Käufer bereits während des Transports gefahrbelastet ist (so typisch beim Versendungskauf), auf einfache Weise gegenstandslos werden. Geht das Frachtgut verloren oder wird es beschädigt, so braucht der Käufer bloss den Frachtbrief einzulösen oder seine Rechte gegenüber dem Beförderer gemäss Art. 17 § 3 CIM geltend zu machen. Auf diese Weise kann er die Klagebefugnis einseitig an sich ziehen, ohne dass

<sup>142</sup> *Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen (FN 134), 221.

<sup>143</sup> Urteil des Österreichischen OGH 7 Ob 199/14m vom 26. November 2014 (FN 134).

<sup>144</sup> *Marti-Schreier* (FN 141), 183 f. N 394 f., m.Nw.

Diese Herausgabepflicht kann z. B. auf die Lehre vom stellvertretenden commodum abgestützt werden (zum stellvertretenden commodum allgemein *Schwenzer* [FN 141], N 64.14, und *Gauch/Schluelp/Emmenegger* [FN 141], N 2594 ff.).

<sup>145</sup> Zu dieser Pflicht siehe *Marti-Schreier* (FN 141), 155 ff. N 333 ff.

<sup>146</sup> *Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen (FN 134), 221, unter Berufung auf *Christoph Luther*, Die Haftung in der Frachtführerkette, *TranspR* 2013, 93 ff., 95.

<sup>147</sup> *MK-Freise* (FN 24), Art. 44 CIM Rz. 4.

<sup>148</sup> So für das stellvertretende commodum zutreffend z. B. *Schwenzer* (FN 141), N 64.14.

Einlässlich dazu *Marti-Schreier* (FN 141), 155 ff. N 332 ff., m.Nw.

<sup>149</sup> *Von Ziegler*, Versand und Spedition (FN 1), 97, und *ders.*, Transportverträge (FN 1), 264.

sie ihm vom Verkäufer zediert werden muss. Anders verhält es sich demgegenüber, wenn der Verkäufer während des Transports die Preisgefahr trägt (wie bei der Bringschuld), das Klagerecht aber gestützt auf Art. 44 § 1 CIM bereits auf den Empfänger übergegangen ist. Dann wäre im Grunde eine „Rückübertragung“ der Klagebefugnis auf den Verkäufer gestützt auf eine Zession erforderlich, damit dieser als effektiv Geschädigter (und damit am Prozess Interessierter) gegen den Beförderer klagen kann.<sup>150</sup>

## 6.4 Schluss

Der vorstehende Streifzug durch das UN-Kaufrecht und das COTIF-Eisenbahngütertransportrecht hat gezeigt, dass zwischen diesen beiden Teilrechtsgebieten – nicht überraschend – viele Querbezüge mit Problempotenzial bestehen.<sup>151</sup> Zu Recht hat *von Ziegler* darauf hingewiesen, schon der Kaufvertrag müsse so aufgebaut sein, dass daraus klar und sachgerecht die logistischen Folgerungen gezogen werden könnten.<sup>152</sup> *Idealerweise sollten daher im Einzelfall der Kaufvertrag und der Beförderungsvertrag gut aufeinander abgestimmt werden.*<sup>153</sup> Das ist wegen der Komplexität der Materie nicht ganz einfach. Dennoch kann sich der beratend tätige Jurist dieser Aufgabe nicht entziehen. *Von Ziegler* drückt es treffend wie folgt aus: „Wer als Jurist vor dieser Komplexität die Augen schliesst und ganze Themenbereiche ausblendet, schickt den Klienten in ein Umfeld, in dem die Verträge stören statt helfen. (...) Die Realien hat der Jurist nicht vorzugeben, sondern vielmehr – zusammen mit dem Klienten – zu ertasten und zu erkunden.“<sup>154</sup>

<sup>150</sup> Anders sah dies der Österreichische OGH in seinem Urteil 7 Ob 199/14m vom 26. November 2014 (FN 134). In diesem Fall hatte eine „Rückübertragung“ der Klagebefugnis mittels Zession von der Empfängerin auf die Absenderin nicht stattgefunden. Dennoch war nach Auffassung des OGH die Absenderin klagebefugt, weil die an sich klageberechtigte Empfängerin keine Ansprüche geltend gemacht hatte (kritisch dazu *Freise*, Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen [FN 134], 221).

<sup>151</sup> Wobei hier – wie vorn unter 1. erwähnt – nur ein paar dieser Querbezüge beleuchtet wurden.

Eine weitere interessante Querbeziehung zwischen dem CISG und den CIM besteht z. B. in der Frage, wie sich die Prüfungs- und Rügeobliegenheit des Käufers gemäss Art. 38 f. CISG zu den transportrechtlichen Bestimmungen über die Reklamation im Falle eines Transportschadens gemäss Art. 43 CIM und über das Erlöschen der Ansprüche gegen den Beförderer durch Annahme des Gutes gemäss Art. 47 CIM verhalten. Das kann insbesondere bei einer Bringschuld zu Problemen führen (einlässlich dazu *Thomas Koller*, Das Verhältnis von „frachtrechtlicher Rüge“ und „kaufrechtlicher Rüge“ im internationalen Warenhandel unter UN-Kaufrecht [CISG], in: Jusletter vom 3. Juli 2017).

<sup>152</sup> *Von Ziegler*, Versand und Spedition (FN 1), 98, und *ders.*, Transportverträge (FN 1), 264 f.

<sup>153</sup> *Hochstrasser* (FN 29), N 271 ff. („Koordination von Beförderungsvertrag und Kaufvertrag“).

Siehe dazu auch die „Check-Liste“ bei *von Ziegler*, Versand und Spedition (FN 1), 96 f., und *ders.*, Transportverträge (FN 1), 263 f.

Sinn gemäss wohl auch *Furrer* (FN 2), 335, der von einem ganzen „Netzwerk von Folgeverträgen“ spricht.

<sup>154</sup> *Von Ziegler*, Versand und Spedition (FN 1), 98 f., und *ders.*, Transportverträge (FN 1), 265.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Produkthaftung für autonome Fahrzeuge



Bernhard A. Koch

## 1 Haftung für konventionelle Fahrzeuge im Allgemeinen

Vor einem näheren Blick auf die Produkthaftung selbst sollte zunächst in Erinnerung gerufen werden, wie sie in das Gefüge des Deliktsrechts im Allgemeinen passt, und welche Bedeutung sie bei der Zuordnung von Risiken des motorisierten Verkehrs im Besonderen hat. Dies erscheint notwendig, um überhaupt beurteilen zu können, ob und inwieweit die Produkthaftung *de lege lata* den Anforderungen an ein Schadenersatzrecht in Zeiten des autonomen Fahrens überhaupt gewachsen sein wird, oder ob hier Anpassungen erforderlich sein werden.

Der primäre Fokus des klassischen Haftungsrechtes für Verkehrsunfälle liegt auf dem Fahrer und seinem Verhalten bei der Verwendung des Fahrzeuges, ist doch die Verschuldenshaftung nicht nur der historische Kern aller modernen Deliktsrechte, sondern im Rechtsvergleich auch das verbindende Element mit jenen Rechtsordnungen, die noch keine Gefährdungshaftung für Kraftfahrzeuge vorsehen.

Ob der Fahrer für einen Verkehrsunfall haftet, hängt aber natürlich vom Zusammenspiel einer Reihe von Faktoren ab, insbesondere auch von der Frage, ob sein Verhalten die alleinige Ursache für den Schaden war, oder ob es noch andere kausale Einwirkungen auf das Geschehen gab. Schließlich kann ja das Opfer selbst zum Unfall zumindest beigetragen haben, aber auch weitere Verkehrsteilnehmer

---

**Article note:** Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Tagung „Mobilitäts- und Transportrecht in Europa: Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven“ am 1. Februar 2019 an der Universität Innsbruck sowie auf früheren Publikationen des Autors, insbesondere auf B. A. Koch, *Product Liability 2.0 – Mere Update or New Version?*, in S. Lohsse/R. Schulze/D. Staudenmayr (Hrsg.), *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things* (2019) 99.

---

B. A. Koch (✉)  
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich  
E-Mail: [bernhard.a.koch@uibk.ac.at](mailto:bernhard.a.koch@uibk.ac.at)

oder etwa die Wegehalter. Dazu kommen mögliche Einflüsse höherer Gewalt. Weiters kann ein unfallkausaler Mangel dem Staat zuzuschreiben sein, etwa unzureichende Maßnahmen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs. Schon derartige weitere mögliche Schadensursachen können zumindest zu einer Kürzung der Haftpflicht des Fahrers führen, sofern sein Verhalten überhaupt vorwerfbar war und seine Haftung nicht schon mangels Verschuldens ausscheidet.

Viele (wenn auch nicht alle) Rechtsordnungen haben aber längst andere Haftungsgrundlagen eingeführt, die nicht auf ein (Fehl-)Verhalten abstellen, sondern auf die Zurechnung von Risiken einer Sache, die deren Betrieb oder Verwendung mit sich bringt. Die Einführung von Gefährdungshaftungen im Laufe der Zeit war ja schon bisher im Wesentlichen eine Reaktion des Gesetzgebers auf befürchtete Schäden durch neue Technologien der jeweiligen Zeit.<sup>1</sup> Die Haftung der Halter oder Betreiber, die oft mit einer ihnen vorgeschriebenen Deckungsvorsorge verknüpft ist, hat sich im Laufe der Zeit durchaus bewährt. Dies zeigt sich insbesondere beim motorisierten Verkehr: Gerade das durch die Kraftfahrzeug-Haftpflicht-Richtlinie (KHRL)<sup>2</sup> und deren Vorläufer geprägte System der europaweiten Versicherungsdeckung für Verkehrsunfälle fördert die Abwicklung und damit das Funktionieren der jeweils anwendbaren Haftungsrechte in besonderem Maße, was auch bei zunehmendem Einsatz von automatisierten oder autonomen Fahrzeugen mitzubedenken sein wird.

## 2 Produkthaftung für konventionelle Fahrzeuge im Besonderen

### 2.1 Produkthaftung im Allgemeinen

Insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts trat neben die Verschuldens- und Gefährdungshaftung noch ein dritter Ansatz zur Risikoverteilung, bei dem ein anderer Aspekt in den Vordergrund rückte: Statt an ein Fehlverhalten oder die Beherrschung einer Gefahrenquelle anzuknüpfen, fokussiert die Produkthaftung auf den Hersteller und dessen Verantwortung für fehlerhafte Erzeugnisse, die von ihm in Verkehr gebracht wurden. Auch dieser Haftungstyp ist verschuldensunabhängig, aber im Gegensatz zur Gefährdungshaftung, die auf den Halter und damit auf eine Person abstellt, die die Gefahrenquelle typischerweise innehat und kontrolliert, geht es hier um jemanden, der das Produkt gerade nicht mehr hat, weil es bereits an andere weiterverkauft wurde.<sup>3</sup> Sofern die Schadensursache auf einen Fehler eines

---

<sup>1</sup>Siehe nur die Beiträge in *W. Ernst* (Hrsg.), *The Development of Traffic Liability* (2010).

<sup>2</sup>Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht, ABIL 263, 7.10.2009, 11–31.

<sup>3</sup>Zu den Unterschieden zwischen Produkt- und Gefährdungshaftung in Hinblick auf den Aspekt der Gefährlichkeit siehe *H. Koziol/P. Apathy/B. A. Koch*, *Österreichisches Haftpflichtrecht III*<sup>3</sup> (2014, im Folgenden HPR III<sup>3</sup>) Rn B/22.

Rohstoffs oder eines Bauteils zurückzuführen ist, kann auch dessen Zulieferer zur Haftung herangezogen werden.

Schon bevor sich die EG auf eine Harmonisierung der Produkthaftung durch die entsprechende Richtlinie (PHRL)<sup>4</sup> einigen konnte, hatten sich in den Mitgliedstaaten allerdings bereits andere Wege herausgebildet, die zu einem Schadenersatzanspruch gegen den Hersteller führten, etwa über Varianten der Verschuldenshaftung, erleichtert durch eine Beweislastumkehr, oder über an das Vertragsrecht angelehnte Konstrukte wie den Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten Dritter.<sup>5</sup> Auf Letzterem basiert ja in Österreich die sogenannte Produzentenhaftung.<sup>6</sup> Diese Parallelsysteme waren und sind teilweise nach wie vor wohl die Hauptgründe dafür, dass sich die praktische Relevanz der umgesetzten PHRL in den Mitgliedstaaten erst sehr zögerlich einstellte, um es vorsichtig zu formulieren.<sup>7</sup>

Während die PHRL die Haftung hauptsächlich auf den Hersteller des Endproduktes kanalisiert,<sup>8</sup> nimmt sie dennoch Bezug auf die übrigen zuvor erwähnten an einem Schadensereignis Beteiligten und regelt ausdrücklich, wie deren Zusammenspiel beim Schadensausgleich zu berücksichtigen ist.<sup>9</sup>

## 2.2 *Produkthaftung für Software und andere digitale Komponenten in Fahrzeugen*

Im Verlaufe der Zeit nach Umsetzung der PHRL und mit fortschreitender Technik stellte sich unter anderen eine Frage immer häufiger: Wie passen Erzeuger von digitalen Inhalten in das Konzept der Richtlinie?<sup>10</sup> Bis heute bleibt dies aber

<sup>4</sup>Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl L 210, 7. 8. 1985, 29, idF Richtlinie 1999/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 1999 zur Änderung der Richtlinie 85/374/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl L 141, 4. 6. 1999, 20.

<sup>5</sup>Siehe etwa P. Machnikowski, Conclusions, in P. Machnikowski (Hrsg.), European Product Liability (2016) 669, 670 f.

<sup>6</sup>Dazu nur Koziol/Apathy/Koch, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/2, B/4 f.

<sup>7</sup>Sogar der jüngste (fünfte) Kommissionsbericht über die Anwendung der PHRL zweifelt (wohl auch deswegen) daran, „dass die Richtlinie perfekt ist“: COM(2018) 246 endg, 9. Siehe auch Machnikowski (fn 5) 679 ff.

<sup>8</sup>Vgl Koziol/Apathy/Koch, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/83.

<sup>9</sup>So behandelt etwa Art 8 PHRL das Zusammenspiel eines Produktfehlers mit dem ebenso schadenskausalen Einfluss von Dritten (Abs 1) oder die Mitverantwortung des Opfers selbst (Abs 2). Art 13 PHRL unterstreicht, dass die Richtlinie jene Ansprüche nicht berührt, die aus anderer vertraglicher oder außervertraglicher Grundlage entspringen.

<sup>10</sup>Diese Frage stellt sich auch der fünfte Kommissionsbericht (Fn 7) 1: „Heute haben wir nicht mehr 1985. Die EU und ihre Vorschriften zur Produktsicherheit haben sich ebenso wie Wirtschaft und Technologie weiterentwickelt. Viele heute verfügbare Produkte wären in den 1980er-Jahren noch als Science-Fiction betrachtet worden. Die heutigen Herausforderungen, die in Zukunft wohl

unbeantwortet und damit nicht geklärt, ob z. B. Softwareentwickler „Hersteller“ iSd PHRL sind, sind doch deren Produkte nicht körperlich, sondern eben digital.<sup>11</sup>

In der Praxis wird sich dies Frage zumindest dann den unmittelbar Geschädigten kaum stellen, wenn es sich um mangelhafte Firmware oder andere digitale Komponenten von Fahrzeugen handelt: Bieten diese gerade deshalb nicht mehr jene Sicherheit, die von ihnen erwartet werden kann, werden sie als Ganzes fehlerhaft, und dass sie selbst der PHRL unterliegen, ist klar. Bedenkt man, dass – wie gerade erwähnt – die PHRL ohnedies primär auf den Endhersteller abstellt, und dieser für das Opfer typischerweise der naheliegendste Anspruchsgegner sein wird, der für die Fehlerhaftigkeit auch bloßer Bestandteile seiner Produkte einzustehen hat, wird die Haftpflichtbegründung von dieser Problematik daher nicht tangiert sein; Letztere wird allerdings auf die Regressebene verlagert. Dort stehen sich aber mit dem Fahrzeughersteller und dem Softwareentwickler zwei Parteien in einem B2B-Verhältnis gegenüber, in dem die Risikoverteilung wohl typischerweise vertraglich geregelt sein wird (oder zumindest sein sollte).

### 3 Produkthaftung für autonome Fahrzeuge

#### 3.1 Verkehrsunfälle in Zeiten autonomen Fahrens

Sind nun aber diese verschiedenen Haftungssysteme im Straßenverkehr der Zukunft auch noch tauglich, um Verkehrsoffer adäquat zu entschädigen? Auch wenn es vielleicht noch etwas dauern wird, werden dennoch über kurz oder lang immer mehr vollautonome Fahrzeuge auf unseren Straßen unterwegs sein.<sup>12</sup> Sind Verschuldens-, Gefährdungs- und Produkthaftung, wie wir sie bisher kennen, dann auch weiterhin „verkehrstauglich“?

Auf den ersten Blick erscheint zumindest die Ausgangslage nicht grundlegend verschieden – wie im Straßenverkehr mit konventionellen Kraftfahrzeugen können auch bei Unfällen mit selbstfahrenden Autos andere Verkehrsteilnehmer oder Unbeteiligte geschädigt werden, und auch das Spektrum der möglichen Schäden bleibt weitgehend gleich.<sup>13</sup> Abgesehen davon, dass das autonome Fahren ja vor allem auch deswegen vorangetrieben und beworben wird, weil es die Wahrscheinlichkeit von Unfällen signifikant senken soll, steht aber schon jetzt jedenfalls fest, dass die Bedeutung eines Fehlverhaltens im Straßenverkehr bei der Beurteilung von Schadensfällen wohl deutlich abnehmen wird, sieht man vom neu hinzutretenden, aber eigenständigen Problem von Hackern ab, die mit Schädigungsabsicht die (Fern-) Steuerung

---

noch drängender werden, betreffen die Digitalisierung, das Internet der Dinge, künstliche Intelligenz, die Cybersicherheit und noch anderes mehr.“

<sup>11</sup> Dazu sogleich unter 3.2.2 sowie B. A. Koch, Produkthaftung für Daten, in FS Eccher (2017) 551; Koziol/Apathy/Koch, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/136 ff.

<sup>12</sup> zu den verschiedenen Stufen der Fahrzeugautomatisierung siehe etwa *Verband der Automobilindustrie (Vda)*, Automatisierung – von Fahrerassistenzsystemen zum automatisierten Fahren (2015) 15 (<https://www.vda.de/dam/vda/publications/2015/automatisierung.pdf>).

<sup>13</sup> Dazu unten 3.2.1.

von Fahrzeugen übernehmen.<sup>14</sup> Es werden aber daneben wohl noch weitere Beteiligte hinzukommen, denen mögliche Unfallursachen zugerechnet werden könnten, und die daher bei einer adäquaten Risikoverteilung mitzubersichtigen sind.

Am auffälligsten zeigt sich dies bei der sicherlich deutlich stärkeren Interaktion der am Unfall beteiligten Fahrzeuge, sei es untereinander, sei es mit anderen externen Informationsquellen. Zu Letzteren gehören etwa GPS-Systeme oder Straßenleitsysteme. Der Halter wird mit hoher Wahrscheinlichkeit verstärkt Verträge mit Backend-Systemen abschließen müssen, die entweder vom Hersteller selbst oder von Drittanbietern bereitgestellt werden und mit dem Fahrzeug Daten austauschen. All diese Informationsflüsse werden wohl nahezu ausschließlich über (dazwischen geschaltete) mobile Kommunikationsdienste laufen und nicht über Direktverbindungen.<sup>15</sup> womit zumindest ein weiterer Player dazu tritt, dem auch eine nicht zu unterschätzende potenzielle Störungsquelle zuzurechnen ist, selbst wenn die Fahrzeuge bei Abbruch der Onlineverbindung vermutlich Notbremsysteme implementiert haben werden.

Abgesehen von Daten, die in Echtzeit über das Verkehrsgeschehen und zur direkten Steuerung desselben ausgetauscht werden, dürfen natürlich Softwareupdates und Aktualisierungen von anderen digitalen Inhalten wie Kartenmaterial nicht vergessen werden, die wiederum entweder vom Fahrzeughersteller oder von Dritten angeboten und entweder durch OTA-Update direkt auf das Fahrzeug überspielt werden oder anlässlich eines Werkstattaufenthalts, aber jedenfalls nach Inverkehrbringen des Fahrzeugs, dem zumindest bislang „magischen Moment“ der PHRL.<sup>16</sup>

Auch der Staat wird möglicherweise insoweit eine stärkere Rolle im Gesamtgeschehen spielen, als zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen nötig sein werden, die wiederum vielleicht zumindest teilweise mit den Fahrzeugen kommunizieren werden, etwa Sensoren in der Straße oder Ampelsteuerungen.<sup>17</sup>

Müssen wir angesichts dieser gesteigerten Komplexität des Verkehrsgeschehens unter anderem auch die Produkthaftungsregeln anpassen?<sup>18</sup> Sehen wir uns dazu die einzelnen Anspruchsvoraussetzungen im Lichte der neuen Technologien an.

---

<sup>14</sup>Das Problem der Cybersicherheit wird im Folgenden ausgeklammert, da es sich um ein besonderes Problem der Kriminalität handelt, dem mit konventionellen Mitteln des Haftungsrechts in der Praxis kaum beizukommen sein wird – zwar steht die deliktische Haftung der Hacker für ihre Vorsatztaten außer Zweifel, dennoch ist eher auszuschließen, dass die von ihnen gezielt zugefügten Schäden auch von ihnen selbst ersetzt werden. Damit nähert sich die Problematik (auch seiner Dimension nach) dem Terrorismus, das ebenso Sonderlösungen verlangt; dazu etwa *B. A. Koch* (Hrsg), *Terrorism, Tort Law and Insurance* (2004). Relevanz kann es im Folgenden aber insofern haben, als der Schutz von autonomen Fahrzeugen gegen Cyberattacken ein Qualitätsmerkmal sein wird und diesbezüglich unerfüllte Sicherheitserwartungen als Fehler dieser Produkte eine Haftung des Herstellers auslösen können; vgl zum Fehlerbegriff unten 3.2.4.

<sup>15</sup>Diese wird es aber sicher auch geben, so wie jetzt schon z. B. Car-to-Car-Kommunikation über pWLAN.

<sup>16</sup>Siehe etwa *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/179 ff, B/208 ff.

<sup>17</sup>Vgl dazu <https://www.eng.ufl.edu/newengineer/research-innovation/-a-smart-city-where-self-driving-cars-traffic-lights-pedestrians-and-cyclists-all-talk-to-one-another/> mit <http://senseable.mit.edu/light-traffic/>

<sup>18</sup>Zumindest für die EU-Kommission scheint das nur eine rhetorische Frage zu sein, die jedenfalls zu bejahen ist, bestätigt sie doch, die PHRL werde „durch Konzepte (wie ‚Produkt‘, ‚Hersteller‘,

## 3.2 Voraussetzungen eines Produkthaftungsanspruchs

### 3.2.1 Ersatzfähiger Schaden

Wie bei allen Schadenersatzansprüchen ist zunächst zu klären, ob überhaupt ein ersatzfähiger Schaden entstanden ist. Dies wird im Falle der Produkthaftung vor allem begrenzt durch Art 9 PHRL, wonach lediglich Personenschäden und bestimmte Sachschäden vom Haftungsregime der Richtlinie erfasst sind. Letztere sind zudem doppelt begrenzt: Zum einen verlangt die deutsche Fassung dabei eine „Selbstbeteiligung“ des Opfers in der Höhe von (nunmehr) € 500, was der österreichische § 2 Z 2 PHG so umgesetzt hat, dass der Hersteller „nur mit dem 500 Euro übersteigenden Teil“ haftet, während andere Mitgliedstaaten<sup>19</sup> das lediglich als Mindestschaden verstehen (und dem Opfer daher auch die ersten € 500 Euro ersetzen, sofern der Sachschaden insgesamt diese Schwelle übersteigt). Zum anderen sieht Art 9 lit b PHRL Ersatz nur für Schäden an solchen Sachen vor, die „gewöhnlich für den privaten Ge- oder Verbrauch bestimmt“ sind und (kumulativ!) vom konkreten Opfer auch tatsächlich nur so verwendet wurden.<sup>20</sup> Beide Einschränkungen sind zwar unbefriedigend,<sup>21</sup> führen aber bei autonomen Fahrzeugen zu keinen anderen Ergebnissen als bei konventionellen.

Eine schon bislang beim Schadensbegriff der Produkthaftung höchst umstrittene Frage hat aber bei selbstfahrenden Autos und ähnlichen stark von Software abhängigen Produkten besondere Relevanz, und zwar die Ersatzfähigkeit sogenannter Weiterfresserschäden.<sup>22</sup> Gem Art 9 lit b PHRL ist zwar klar, dass nur die „Beschädigung oder Zerstörung einer anderen Sache als des fehlerhaften Produktes“ Ansprüche aus Produkthaftung auslöst, womit der Eigentümer eines autonomen Fahrzeugs nicht dessen (End-)Hersteller auf Ersatz klagen kann, wenn etwa vorinstallierte, aber fehlerhafte Firmware oder KI das Auto im wahrsten Sinne des Wortes an die Wand fährt. Dies schließt aber keineswegs Ansprüche gegen den Softwareentwickler als Zulieferer des problematischen digitalen „Bauteils“ aus;<sup>23</sup> was aber natürlich wiederum voraussetzt, dass digitale Inhalte überhaupt als Produkte iSd Richtlinie gelten.<sup>24</sup>

---

„Fehler“, „Schaden“ oder die Beweislast) beeinträchtigt, die in der Praxis wirksamer sein könnten“. Fünfter Kommissionsbericht (Fn 7) 10.

<sup>19</sup> Etwa die Niederlande, Spanien und das Vereinigte Königreich; vgl Dritter Bericht der Kommission über die Anwendung der PHRL, KOM(2006) 496 endg, 12.

<sup>20</sup> Die österreichische Umsetzung weicht davon allerdings insofern ab, als ein Sachschaden nur ersetzt wird, „wenn ihn nicht ein Unternehmer erlitten hat, der die Sache überwiegend in seinem Unternehmen verwendet hat“. Dies deckt sich zumindest nicht ganz mit der Richtlinien-Vorgabe; dazu *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/100 ff.

<sup>21</sup> Insbesondere die € 500-Schwelle ist zu Recht höchst umstritten; dazu *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/232 f m.Nw.

<sup>22</sup> Zum Meinungsstreit *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/96 ff.

<sup>23</sup> AM z. B. G. *Wagner*, Produkthaftung für autonome Systeme, AcP 217 (2017) 707 (723).

<sup>24</sup> Dazu sogleich unter 3.2.2.

Schließlich stellt sich umgekehrt gerade auch bei stark „datenlastigen“ Produkten die Frage, ob Schäden an den digitalen Inhalten selbst ersatzfähig sind, wenn also etwa durch eine Kollision mit einem autonomen Fahrzeug Daten korrumpiert oder gelöscht werden, sei es in einem anderen Fahrzeug, sei es in Infrastruktureinrichtungen oä, was zumindest einen Neuinstallationsaufwand auslöst. Auch hier geht es um den Begriff der „Sache“ iSd PHRL und damit wiederum insbesondere um die Voraussetzung der Körperlichkeit, aber eben nicht bei der Produktdefinition, sondern beim Schadensbegriff. Dennoch muss wohl ein und derselbe Begriff „Sache“ an beiden Stellen der Richtlinie (Art 2 und Art 9 lit b PHRL) gleich interpretiert werden: Schließt man Software als Produkt wegen mangelnder Körperlichkeit aus, können auch Schäden an Daten nicht ersatzfähig sein. Dies hat der österreichische Gesetzgeber – allerdings ohne klare Deckung im Richtlinien-text – konsequenterweise so entschieden, indem gem § 1 Abs 1 PHG nur Schäden an „körperlichen“ Sachen ersetzt werden können, so wie gem § 4 PHG nur „körperliche“ Sachen Produkte sein können.

### 3.2.2 Produkt

Soweit es um ein autonomes Fahrzeug als Ganzes geht, ist es zweifelsohne ein Produkt iSd PHRL, ist dies in Art 2 PHRL doch definiert als „jede bewegliche Sache, auch wenn sie einen Teil einer anderen beweglichen Sache oder einer unbeweglichen Sache bildet“. Selbst wenn ein unfallkausaler Fehler des Fahrzeugs nicht in dessen Hardware, sondern in seiner Steuerungssoftware lag, ist doch das Auto als Ganzes fehlerhaft iSd PHRL, womit Unfallopfer auf dieser Basis Entschädigungsansprüche haben können.

Fraglich ist aber, ob die Software selbst auch als Produkt von der PHRL erfasst ist, was nicht nur dann schlagend wird, wenn sie erst nach Inverkehrbringen des Fahrzeugs installiert wurde, insbesondere von einem Drittanbieter. Zwar sind Software und andere digitale Inhalte „das dominante Wirtschaftsgut der modernen Ökonomie“,<sup>25</sup> dennoch ist umstritten (und von der PHRL in ihrem Wortlaut offengelassen), ob auch solche unkörperlichen Sachen „Produkte“ sein können oder nur körperliche.<sup>26</sup>

Der österreichische Gesetzgeber hat die Frage, wie soeben erwähnt, in § 4 PHG in ersterem Sinne entschieden, obwohl diese Konkretisierung nicht dem Wortlaut der Richtlinie entspricht. Allerdings ist zu bedenken, dass die PHRL auf Grund ihrer Entstehungsgeschichte wohl mit deutschem Verständnis des Sachbegriffs zu lesen ist, und gem § 90 BGB sind „Sachen im Sinne des Gesetzes ... nur körperliche Gegenstände“, während das österreichische Pendant § 285 ABGB keine derartige Einschränkung kennt. Damit fielen Schäden durch fehlerhafte Software aus dem

<sup>25</sup> G. Wagner in MünchKomm BGB<sup>7</sup> (2017) § 2 ProdHaftG Rz 18.

<sup>26</sup> Die explizite Einbeziehung von Elektrizität in den Produktbegriff von Art 2 PHRL hilft trotz ihrer Unkörperlichkeit nicht wirklich weiter, obwohl sich manche darauf berufen, aber die einen für, die anderen gegen eine Erstreckung auf Software.

Anwendungsbereich der Richtlinie, obwohl die Kommission 1988 ausdrücklich bestätigt hatte, dass die Richtlinie „auf Computer-Software Anwendung“ finde.<sup>27</sup> Dies ist allerdings wohl im Lichte der damaligen Zeit zu interpretieren, als Software lediglich auf physischen Datenträgern vermarktet wurde und nicht per Download, weil das Internet damals noch gar nicht kommerziell genutzt wurde.

Dennoch sollten Hersteller digitaler Inhalte wie Software für deren Fehler genauso haften wie die Produzenten körperlicher Erzeugnisse. Sofern dies nicht durch entsprechende Interpretation der PHRL erreicht werden kann,<sup>28</sup> ist diese entweder zu ändern oder durch ein korrespondierendes Haftungsregime zu ergänzen, wie dies auch die *New Technologies Formation* der *Expert Group on Liability for New Technologies*<sup>29</sup> in ihrem Endbericht fordert.<sup>30</sup> Die *Product Liability Formation* derselben *Expert Group* hat in dieser Frage noch nicht Stellung bezogen. Angedacht war dort allerdings zuletzt zumindest eine Art erläuterndes Dokument;<sup>31</sup> in so wesentlichen Fragen wie der Produktdefinition scheint jedoch bislang noch keine Einigung erzielt worden zu sein.<sup>32</sup>

### 3.2.3 Haftpflichtige

Die Schlüsselperson der Produkthaftung ist – wie schon erwähnt – der Endhersteller, bei selbstfahrenden Kraftfahrzeugen also derjenige, der sie unter eigener Marke „schlüsselfertig“ vertreibt. Da es sich dabei jedenfalls um körperliche Gegenstände handelt, stellt sich die vorhin diskutierte Detailfrage zumindest aus Opfersicht also grundsätzlich zunächst nicht. Auch die Zulieferer von Bauteilen wie Getriebe, Reifen etc haften als Teilersteller solidarisch mit dem Erzeuger des Endprodukts, wenn gerade diese Komponenten fehlerhaft sind.

Schwieriger ist es bei der Frage der (direkten) Haftung der Softwareentwickler und Erzeuger von digitalen Inhalten wie Navigationskarten. Sind diese Daten

<sup>27</sup>In Beantwortung einer Anfrage im Europaparlament zur „Produkthaftung für Computerprogramme“; ABl C 114, 8.5.1989, 42.

<sup>28</sup>Dafür etwa A. Günther, Produkthaftung für Informationsgüter (2001) 668–677; B.A. Koch in FS Eccher (Fn 11) 551; G. Spindler, Haftung im IT-Bereich, in E. Lorenz (Hrsg), Karlsruher Forum 2010: Haftung und Versicherung im IT-Bereich (2011) 41–43; J. Taeger, Außervertragliche Haftung für fehlerhafte Computerprogramme (1995) 108–169; G. Wagner, AcP 217 (2017) 717 f; ders in MünchKomm BGB<sup>7</sup> (2017) § 2 ProdHaftG Rz 17 ff.

<sup>29</sup>Zu dieser Expertengruppe der EU-Kommission, der der Autor dieses Beitrages angehört, siehe <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3592>

<sup>30</sup>Liability for Artificial Intelligence and Other Emerging Digital Technologies (2019, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=63199](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=63199)) 42 ff: „[D]amage caused by defective digital content should trigger the producer’s liability because digital content fulfils many of the functions tangible movable items used to fulfil when the PLD was drafted and passed.“

<sup>31</sup>Von einem Mitglied der Gruppe als „idiot’s guide to the Directive“ bezeichnet: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=31014>

<sup>32</sup>Siehe das Protokoll der Sitzung vom 5.11.2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=39105>

fehlerhaft bei Auslieferung des Fahrzeugs, kann sich das Opfer wiederum an den Endhersteller desselben halten, der sich dann allenfalls (primär wohl vertraglich) bei seinen Zulieferern regressieren kann. Wie schaut es aber mit einem Direktanspruch der Opfer gegen die Datenentwickler aus? Dies kann nicht nur bei zwischenzeitlicher Insolvenz des Fahrzeugproduzenten relevant sein, sondern vor allem in jenen Fällen, in denen der Halter des Fahrzeugs nach dessen Auslieferung Updates bezieht, und zwar nicht nur über Direkterwerb vom Dritten, sondern auch dann, wenn er dessen Aktualisierungen über den Fahrzeughersteller erwirbt, der in Bezug auf diese Daten dann ja nur Lieferant iSd Art 3 Abs 3 PHRL ist und als solcher zumindest aus Produkthaftung derzeitigen Zuschnitts nur eingeschränkt haftet, nämlich dann, wenn er seinen Zulieferer nicht rechtzeitig bekannt gibt.<sup>33</sup> Ein Direktanspruch gegen Hersteller von digitalen Inhalten kommt aber nur dann in Frage, wenn dieselben als Produkte iSd PHRL anerkannt sind, was zuvor zwar gefordert wurde, aber derzeit noch höchst umstritten ist.

Schwieriger wird es in der zweiten Fallgruppe der Aktualisierungen, die vom ursprünglichen Fahrzeug-(end-)hersteller selbst regelmäßig auf das Fahrzeug hochgeladen werden, sei es OTA oder bei einem Serviceaufenthalt in einer Vertragswerkstätte, endet die produkthaftungsrechtliche Verantwortung des Herstellers doch an sich mit Inverkehrbringen des Fahrzeugs (Art 7 lit b PHRL). Genau dieser Punkt ist aber derzeit (ebenso) umstritten, werden doch viele Produkte mittlerweile laufend direkt von ihren Produzenten (oder zumindest in ihrem Namen) aktualisiert. Zwar tritt der Produktabnehmer dazu typischerweise in ein Vertragsverhältnis mit dem Hersteller,<sup>34</sup> aber zumindest für *innocent bystanders* ist daraus nichts gewonnen, die gerade bei Verkehrsunfällen sehr häufig Geschädigte sind. Hierzu wird diskutiert, ob der Zeitpunkt des Inverkehrbringens neu definiert werden sollte, wenn bereits bei Auslieferung des Produkts feststeht, dass dieses zumindest noch auf bestimmte zukünftige Zeit an vom Hersteller stammende Updates gebunden bleibt, womit Fehler, die gerade aus diesen Aktualisierungen resultieren, dann noch in die Verantwortlichkeit des Produzenten fielen, von dem sowohl ursprüngliches Erzeugnis als auch Updates stammen.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Wird dies aber als Update des Herstellers kommuniziert (etwa unter dem Namen seiner Automarke), ist dieser Anscheinshersteller des Updates (vgl Art 1 Abs 1 PHRL aE).

<sup>34</sup> Zu vertragsrechtlichen Aktualisierungspflichten siehe auch Art 7 lit d, Art 8 Abs 2 RL (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen, ABI L 136. 22.5.2019, 1; sowie Art 6 lit d, Art 8 Abs 3 RL (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs .... ABI L 136. 22.5.2019, 28.

<sup>35</sup> Siehe dazu das in Fn 31 zit Protokoll der Sitzung der *Product Liability Formation*, 6 f. Vgl auch *Key Finding* 14 im Endbericht der NTF (Fn 29) 42 f.

### 3.2.4 Fehler

Der Hersteller haftet nur für Schäden, die durch Fehler seines Produktes verursacht wurden. Fehlerhaft ist es gem Art 6 Abs 1 PHRL dann, „wenn es nicht die Sicherheit bietet, die man unter Berücksichtigung aller Umstände ... zu erwarten berechtigt ist“, wobei insbesondere auf die „Darbietung des Produkts“, dessen zu erwartenden Gebrauch (einschließlich sozialüblicher missbräuchlicher Verwendung)<sup>36</sup> sowie auf den Zeitpunkt seines Inverkehrbringens abzustellen ist. „Die Sicherheit, die zu erwarten man nach dieser Bestimmung berechtigt ist, ist ... vor allem unter Berücksichtigung des Verwendungszwecks und der objektiven Merkmale und Eigenschaften des in Rede stehenden Produkts sowie der Besonderheiten der Benutzergruppe, für die es bestimmt ist, zu beurteilen.“<sup>37</sup>

„Sicherheit ist ... nicht gleichzusetzen mit völliger Ungefährlichkeit in jedem erdenklichen Sinne.“<sup>38</sup> Auch geht es nicht um die mit aktueller Technik höchstmöglich erzielbare Sicherheit, sondern um einen dem Beworbenen entsprechenden Standard (der aber natürlich Mindestvorgaben der Rechtsordnung jedenfalls entsprechen muss). Gerade bei Kraftfahrzeugen ist allen Marktteilnehmern klar, dass es unterschiedliche Ausstattungsvarianten gibt, die verschiedene Sicherheitsniveaus zur Folge haben; nicht alle Autos haben sämtliche bei Inverkehrbringen technisch möglichen Fahrassistenten und Zusatzausstattungen, die typischerweise nur mit Aufpreis zur Standardvariante erkaufte werden können.<sup>39</sup>

Die Erfahrungen mit traditionellen Produkten, gerade auch mit konventionellen Kraftfahrzeugen, können natürlich für die Bestimmung der Sicherheitserwartungen an autonome Fahrzeuge herangezogen werden, wodurch auch die Latte für die Beurteilung von deren allfälliger Fehlerhaftigkeit gelegt wird. Hierbei ist allerdings zum einen zu bedenken, dass die Technologie des autonomen Fahrens vor allem auch mit dem Argument besonders stark propagiert wird, dass die Unfallfrequenz dramatisch sinken werde und das Verkehrsgeschehen insgesamt um vieles „sicherer“ werde, womit die „Darbietung“ derartiger Produkte die Erwartungen wohl in die Höhe schraubt. Andererseits ist zu fragen, ob wir uns als Konsumenten nicht schon mittlerweile damit abgefunden haben, dass neu auf den Markt kommende technische Geräte ständig aktualisiert und damit verbessert werden, wir also gar nicht mehr erwarten, dass ein Produkt bei Inverkehrbringen schon perfekt ist.

Insbesondere bei Produkten mit KI und damit auch autonomen Fahrzeugen kommt dazu, dass deren Funktionen nicht notwendigerweise ab Werk vorbestimmt sind, sondern durch eigene Weiterentwicklung verändert werden können, womit das Verhalten im Verkehr nicht zwingend dem entspricht, was ursprünglich vor-

<sup>36</sup>Dazu *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/174 ff.

<sup>37</sup>EuGH 5.3.2015, verb Rs C-503/13 und C-504/13, *Boston Scientific*, ECLI:EU:C:2015:148, Rn 38.

<sup>38</sup>*Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/153.

<sup>39</sup>Hierbei sind auch das Interesse der Allgemeinheit an der grundsätzlichen Verfügbarkeit des Produktes sowie die technische und wirtschaftliche Machbarkeit von Steigerungen der Sicherheit über die Mindestanforderungen hinaus mitzubedenken; dazu *Koziol/Apathy/Koch*, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/169 mwN.

programmiert wurde. Welche Erwartungen kann man an ein System haben, das sich planmäßig unerwartet verhält?<sup>40</sup> Sind die Sicherheitserwartungen an ein autonomes Fahrzeug einfach nur abstrakt, dass es im Ernstfall die richtigen Entscheidungen treffen wird, obwohl wir gar nicht wissen, wie weit sein maschinelles Lernen schon fortgeschritten ist? Und was ist im Ernstfall die „richtige“ Entscheidung – was dient dazu als Maßstab? Das was ein menschlicher Fahrer unter den Umständen getan hätte? Wohl kaum (oder zumindest nicht immer), schließlich sollen autonome Fahrzeuge ja bessere Entscheidungen treffen. Wie kann aber etwa auf ein anderes autonomes Fahrzeug abgestellt werden, das sich möglicherweise ganz anders entwickelt, weil es völlig andere Verkehrssituationen „gelernt“ hat? Natürlich wird es hier weitreichende Standardisierungen geben, die mit ständigen Updates zumindest flottenweit verbreitet werden, so dass es auf das individuelle „Lernen“ eines einzigen Fahrzeugs kaum ankommen wird. Dennoch wird es (z. B. wetterbedingt) zumindest in den ersten Jahren immer wieder neuartige Situationen geben, die noch nicht systemweit eingespeist sind – wie soll dann das „Verhalten“ der KI eines Fahrzeugs beurteilt werden, und vor allem: ist das Fahrzeug fehlerhaft (ab Auslieferung!), weil seine KI im Ernstfall die „falsche“ Entscheidung getroffen hat?

Dazu kommt die zumindest bislang in den meisten Ländern<sup>41</sup> bestehende Entlastungsmöglichkeit für Hersteller, die der optionale Art 7 lit e PHRL bietet: Können sie nachweisen, dass ein vom Kläger nachgewiesener Fehler „nach dem Stand der Wissenschaft und Technik“ zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens des Produktes „nicht erkannt werden konnte“, haften sie für diesen Fehler nicht. Dies war zwar schon ursprünglich höchst umstritten und ist nach überwiegender Meinung nur in sehr engen Grenzen möglich,<sup>42</sup> dennoch könnte dies in den hier interessierenden Fällen einer Produkthaftung für autonome Fahrzeuge häufiger greifen, wenn man bedenkt, dass die KI sich systembedingt selbstständig entwickelt und verändert.<sup>43</sup> Daher wird die nie verstummte Kritik an dieser Einrede zu Recht gerade in der Diskussion um den Anpassungsbedarf der PHRL im Lichte neuer Technologien wieder stärker.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup>Vgl Google, Perspectives on Issues in AI Governance, <https://ai.google/static/documents/perspectives-on-issues-in-ai-governance.pdf>, 16: ‘[I]t is hard to predict all possible AI system behaviors and downstream effects ahead of time’.

<sup>41</sup>Nur Finnland und Luxemburg haben von der Möglichkeit des Art 15 Abs 1 lit b PHRL Gebrauch gemacht, die Einrede des Entwicklungsrisikos von Art 7 lit e PHRL gänzlich auszuschließen.

<sup>42</sup>Kozioł/Apathy/Koch, HPR III<sup>3</sup>, Rn B/237 ff.

<sup>43</sup>Dagegen allerdings zutreffend G. Wagner, AcP 217 (2017) 750: „Das Verhalten von autonomen technischen Systemen kann zwar nicht im Detail vorausgesagt werden, doch dies bedeutet nicht, dass die von solchen Systemen ausgehenden Gefahren ex ante nicht erkannt werden könnten. ... Deshalb handelt es sich bei den Risiken, die mit dem Einsatz autonomer Systeme verbunden sind, nicht um Entwicklungsrisiken.“

<sup>44</sup>Siehe das in Fn 31 zit Protokoll der Sitzung der *Product Liability Formation*, 7; und Machnikowski (Fn 5) 701 f.

### 3.2.5 Beweislast

Die in der Praxis vermutlich größte Herausforderung für Opfer eines Verkehrsunfalles mit autonomen Fahrzeugen wird vermutlich der ihnen obliegende Nachweis der Schadensursache sein, schließlich haben sie gem Art 4 PHRL „den Schaden, den Fehler und den ursächlichen Zusammenhang zwischen Fehler und Schaden zu beweisen“.<sup>45</sup> Im Gegensatz zu traditionellen Produkten, die den Verfassern der Richtlinie in den 1970er-Jahren vorgeschwebt sind, verlassen moderne Produkte und vor allem selbstfahrende Autos nicht die Sphäre des Herstellers in einem finalen Zustand, der es im gleichen Maße zuließe, aus einem später auftretenden Schadensereignis auf einen bereits vor Auslieferung passierten Fehler zu schließen. Der Betrieb von autonomen Fahrzeugen hängt von so vielen externen Faktoren und ständigen Veränderungen ab, einerseits durch laufend erfolgende Updates, andererseits durch kontinuierliche Verarbeitung von Daten durch das Auto selbst, dass nicht so wie bei einer explodierenden Mineralwasserflasche ein bei Inverkehrbringen bereits vorliegender Fehler derselben naheliegt, sofern eine typischerweise überschaubare Reihe von möglichen anderen (externen) Ursachen wie unsachgemäße Lagerung der Flasche ausgeschlossen werden kann. Dazu kommen Individualisierungen durch den Fahrzeughalter, der das vom Hersteller ausgelieferte Auto mit weiterer Software oder Daten zusätzlich an seine persönlichen Bedürfnisse und Präferenzen anpasst.

Nun könnte man natürlich argumentieren, dass autonome Fahrzeuge wohl mit Unfalldatenspeichern oder ähnlichen Logging-Systemen ausgestattet sein werden, die im Nachhinein die Abläufe wenigstens im Fahrzeug rekonstruieren lassen.<sup>46</sup> Aber abgesehen davon, dass diese selbst fehlerhaft sein können, wird es möglicherweise schwierig sein, zum Beispiel die rückblickend falsche „Reaktion“ der KI des Autos auf ein Außenereignis als einen bereits bei Auslieferung vorliegenden Fehler der KI und damit des Fahrzeugs zu identifizieren. Viele sprechen sich daher dafür aus, Art 4 PHRL zugunsten der Opfer zu entschärfen, bis hin zu einer Beweislastumkehr.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>Dies sieht die Kommission schon bislang als Hauptproblem der PHRL: „Der größte Stolperstein auf dem Weg zu Schadenersatzleistungen ist die Beweislast des Geschädigten beim Nachweis, dass ein Kausalzusammenhang zwischen dem Produktfehler und dem Schaden besteht.“ Fünfter Kommissionsbericht (Fn 7) 5.

<sup>46</sup>Vgl den Endbericht der NTF (Fn 29) 47 f, 49 ff.

<sup>47</sup>Vgl das in Fn 31 zit Protokoll der Sitzung der *Product Liability Formation*, 5 f. Die NTF schlägt in ihrem Endbericht (Fn 29) 49 ff ein bewegliches System von Beweiserleichterungen vor. Bereits der Fünfte Kommissionsbericht (Fn 7) 7 empfiehlt zumindest „Klarstellungen zur Beweislast“.

## 4 Produkthaftung für autonome Fahrzeuge im Kontext

### 4.1 Gründe der Schadenszurechnung

Der Rechtsausschuss des Europaparlaments schlägt in seinem jüngsten Vorschlag einer Verordnung zur Haftung für KI<sup>48</sup> eine weitreichende Gefährdungshaftung (ua) der Halter von hochriskanten KI-Systemen vor, zu denen wohl auch autonome Fahrzeuge ab Stufe 4 zählen sollen. Die Frage ist also, ob aus Sicht des Opferschutzes die Produkthaftung überhaupt noch Bedeutung (und damit Sanierungsbedarf) hat, oder ob durch eine solche Fokussierung auf den Fahrzeughalter nicht ohnehin eine adäquate Risikoverteilung, zumindest auf der Primärebene, vorgenommen würde. Dazu ist zu fragen, ob die Gründe für eine Ersatzpflicht der beiden alternativen Haftpflichtigen – Halter oder Hersteller – eindeutig für den Vorrang des einen oder des anderen sprechen. Dies ist allerdings zu verneinen.<sup>49</sup>

Liegt die Unfallursache in einem (nachgewiesenen oder vermuteten) Fehler des autonomen Fahrzeugs, spricht natürlich für die Produkthaftung, dass das Problem seinen Ausgang in der Sphäre des Herstellers nahm, der sie (und damit die Fehlerquelle) kontrolliert, den Fehler also vermeiden<sup>50</sup> oder die Benutzer zumindest vor den daraus resultierenden Risiken warnen hätte können. Dagegen spricht allerdings, dass das Fahrzeug zum Unfallzeitpunkt ja gerade nicht mehr in der Kontrolle des Herstellers ist, weshalb er zumindest nach konventionellem Verständnis vor erst später hinzutretenden Problemen abgeschirmt werden sollte, ist das Auto dann doch in der Sphäre und Kontrolle des Halters, der über die Fahrzeugverwendung, -aktualisierung und -kontrolle entscheidet. Bedenkt man allerdings, dass gerade bei KI-gesteuerten Fahrzeugen der Hersteller deutlich bessere Möglichkeiten einer Ursachenfindung hat (schon durch Zugriff auf den Sourcecode und die Technik zum Auslesen und Interpretieren von Blackboxdaten), spricht dies wiederum für eine Fokussierung auf den Hersteller. Andererseits profitiert der Halter zum Unfallzeitpunkt von der Verwendung des Fahrzeugs und sollte demzufolge auch die damit verbundenen Nachteile tragen. Die Frage der Versicherbarkeit gegen Unfallrisiken

<sup>48</sup> European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)).

<sup>49</sup> Daran zweifelt bereits die ökonomische Analyse der Produkthaftung; dazu etwa *M. Faure*, Economic Analysis of Product Liability, in P. Machnikowski (Hrsg), European Product Liability (2016) 619 (insb 663 ff) mwN.

<sup>50</sup> Inwieweit die Produkthaftung tatsächlich insofern verhaltenssteuernd ist, als sie Anreize zu Produktverbesserungen in der Herstellersphäre setzt, bleibt umstritten; vgl insbesondere *A.M. Polinsky/S. Shavell*, The uneasy case for product liability, Harvard Law Review 123 (2010) 1438, die unter anderem gerade für die Autoindustrie empirisch belegen, dass „the influence of product liability on product safety is likely to have been at most small“ (1458). Shavell schlägt (auch) daher bei autonomen Fahrzeugen eine radikal andere Risikoverteilung vor: *S. Shavell*, On the Redesign of Accident Liability for the World of Autonomous Vehicles, Discussion Paper No 1014, Harvard John M. Olin Discussion Paper Series (2019, [http://www.law.harvard.edu/programs/olin\\_center/papers/pdf/Shavell\\_1014.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/Shavell_1014.pdf)).

führt zumindest bei Kraftfahrzeugen zu einer Pattsituation: Einerseits stimmt es weiterhin, dass der Hersteller die Prämien einer Versicherung gegen Produkthaftungsrisiken auf den Fahrzeugpreis anteilig umlegen kann, andererseits gibt es gerade über das System der KH-Versicherung eine sehr effiziente und umfassende Risikogemeinschaft von Fahrzeughaltern, die auch bei einem Technologiewechsel zum autonomen Fahren problemlos weitergeführt werden kann, da die Deckung ja auf Fahrzeuge und nicht auf Fahrer bezogen ist, wie der Wortlaut der KHRL belegt.

Die Entscheidung zwischen Halter und Hersteller als idealem Primäradressaten einer Haftung für Unfälle mit autonomen Fahrzeuge könnte allerdings durch Strukturveränderungen am Markt ohnehin zunehmend obsolet werden, wenn man Prognosen glaubt, die eine stärkere Verlagerung von individuellem Fahrzeugeigentum hin zu Car Sharing-Systemen voraussagen, in denen möglicherweise die Hersteller selbst Halter der Fahrzeuge bleiben und diese nicht mehr als solche vertreiben, sondern nur noch Nutzungszeit mit ihnen.<sup>51</sup>

## 4.2 Haftung des autonomen Fahrzeugs selbst?

Immer wieder argumentieren manche, dass die zunehmend selbstständiger werdenden Produkte digitaler Technologien wie Roboter oder autonome Fahrzeuge Rechtspersönlichkeit erhalten und so selbst für von ihnen verursachte Schäden haften sollen. Unterstützt wurde diese Meinung von der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 mit Empfehlungen an die Kommission zu zivilrechtlichen Regelungen im Bereich Robotik,<sup>52</sup> die in Punkt 59 lit f die Kommission aufforderte, „langfristig einen speziellen rechtlichen Status für Roboter zu schaffen, damit zumindest für die ausgeklügeltsten autonomen Roboter ein Status als elektronische Person festgelegt werden könnte, die für den Ausgleich sämtlicher von ihr verursachten Schäden verantwortlich wäre ...“

Abgesehen davon, dass dies voraussetzen würde, dass diesen „elektronischen Personen“ finanzielle Mittel gewidmet werden müssten, um Schadenersatz überhaupt leisten zu können, was in Wahrheit einer verschleierte Haftungsbegrenzung gleichkäme, sprechen eine Vielzahl von weiteren Gründen gegen diese künstliche und keineswegs intelligente Konstruktion.<sup>53</sup> Dementsprechend groß und prominent ist auch die Gegnerschaft dieser Idee.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> G. Wagner, AcP 217 (2017) 764 f. Vgl etwa die – allerdings zurückhaltende – Studie der Boston Consulting Group, <https://www.bcg.com/de-at/publications/2016/automotive-whats-ahead-car-sharing-new-mobility-its-impact-vehicle-sales.aspx>

<sup>52</sup> 2015/2103(INL), P8\_TA(2017)0051. Das Europaparlament selbst ist von dieser Idee mittlerweile wieder abgekommen, wie die in Fn 48 zitierte Entschließung zeigt.

<sup>53</sup> Vgl nur den Endbericht der NTF (Fn 29) 37 ff mit ihrem *Key Finding* 8: „For the purposes of liability, it is not necessary to give autonomous systems a legal personality.“ Weitere Nachweise bei B.A. Koch *Product Liability 2.0 – Mere Update or New Version?*, in S. Lohsse/R. Schulze/D. Staudenmayr (Hrsg.), *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things* (2019) 115.

<sup>54</sup> Siehe etwa Google, *Why legal personhood for AI is a bad idea*, in: *Perspectives* (Fn 39) 26: ‘It is

### 4.3 Gerechte Zuweisung der Risiken des autonomen Fahrens?

Wenn man bedenkt, dass die PHRL mit dem primären Ziel einer „gerechten Zuweisung der mit der modernen technischen Produktion verbundenen Risiken“ eingeführt wurde,<sup>55</sup> und wenn dies auch in Zeiten des autonomen Fahrens gelten sollte, muss dies dennoch nicht notwendigerweise sofort zum Fahrzeughersteller führen, wie bereits oben angedeutet.

Während die Produkthaftung auf lediglich eine Schadensquelle abstellt, den Herstellungsprozess, fokussiert die Haftung des Fahrzeughalters auf die Gefahren des Straßenverkehrs insgesamt.<sup>56</sup> Damit scheint aber das an diese Risiken angedockte und europaweit seit langem etablierte System einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung nach wie vor geeignet, zumindest die Schäden der primären Opfer abzugelten.<sup>57</sup> Vor allem gibt es aus Praktikabilitätsgründen wohl kaum Alternativen dazu, solange wir sowohl konventionelle als auch autonome Fahrzeuge im Straßenverkehr haben werden, und diese Übergangsphase dürfte nicht allzu kurz ausfallen. Die vom Produzenten ausgehenden möglichen Schadensursachen fallen dabei keineswegs durch den Rost, sondern werden (erst) auf einer Regressebene verfolgt, auf der sich die Versicherer der Fahrzeughalter einerseits und jene der Hersteller andererseits gegenüberstehen.<sup>58</sup> Diese werden angesichts der zu erwartenden Fallzahlen möglicherweise ein effizienteres System der Schadensverteilung untereinander entwickeln, als dies bei der Abwicklung von Einzelschäden gegenüber dem Hersteller denkbar wäre.<sup>59</sup>

---

unnecessary ... It is impractical ... It is immoral ... It is open to abuse ...'. Weiters die *High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*, Policy and Investment Recommendations for Trustworthy AI (2019, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=60343](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60343)) 41: „In addition, we urge policy-makers to refrain from establishing legal personality for AI systems or robots. We believe this to be fundamentally inconsistent with the principle of human agency, accountability and responsibility, and to pose a significant moral hazard.“ Siehe im übrigen auch den Open Letter to the European Commission: Artificial Intelligence And Robotics (2018), <http://www.robotics-open-letter.eu/>

<sup>55</sup> ErwGr 2 PHRL.

<sup>56</sup> Dass es dabei nicht um eine „Gefährdungshaftung“ iS einer Haftung für wirklich gefährliche Sachen geht, wurde bereits ausgeführt in *B.A. Koch*, Die Sachhaftung (1992) 90 ff.

<sup>57</sup> So für Deutschland etwa auch *G. Spindler*, Roboter, Automation, künstliche Intelligenz, selbst-steuernde Kfz – Braucht das Recht neue Haftungskategorien? CR 2015 , 766 (774 ff); *G. Wagner*, AcP 217 (2017) 758, 759 ff; mit stärkerer Betonung der Herstellerhaftung *G. Borges*, Haftung für selbstfahrende Autos, CR 2016, 272.

<sup>58</sup> Ähnlich *M. Harmoncourt*, Haftungsrechtliche Aspekte des autonomen Fahrens, in I. Eisenberger/K. Lachmayer/G. Eisenberger (Hrsg), Autonomes Fahren und Recht (2017) 109 (121).

<sup>59</sup> Siehe auch den Endbericht der NTF (Fn 29) 22, 40; und *G. Wagner*, AcP 217 (2017) 761: „Die beiden Parteien eines möglichen Regressanspruchs sind rechtlich versierte und forensisch erfahrene Spieler, die dazu in der Lage sind, die Erfolgchancen eines Rechtsstreits abzuschätzen, um sich ggf. auf einen Betrag zu vergleichen, der dem Erwartungswert des Prozesses entspricht.“

## 5 Ausblick

Unabhängig davon, welche Rolle die Produkthaftung im Gesamtgefüge des Haftungsrechts im künftig autonomen Straßenverkehr spielen wird, steht schon jetzt fest, dass die PHRL dringend angepasst werden muss, um den aktuellen Erfordernissen der bereits veränderten Realität zu entsprechen. Zumindest muss klargestellt werden, ob Software und andere digitale Inhalte vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sind oder nicht. Verneinendenfalls müsste dann ein alternatives Haftungsregime angedacht werden. Letzteres erscheint aber keineswegs notwendig, könnte doch die PHRL mit ihrem aktuellen Wortlaut bei entsprechend großzügiger Interpretation auf Schäden durch fehlerhafte Daten anwendbar gemacht werden. Jedenfalls darf aber die Praxis darüber nicht länger im Unklaren gelassen werden.

Wie der EuGH schon vor fast zwei Jahrzehnten klargestellt hat, bleiben Ansprüche aus anderen Grundlagen als der Produkthaftung iSd PHRL daneben bestehen, sofern es nicht ebenso um eine (alternative) verschuldensunabhängige Haftung für Produktfehler geht.<sup>60</sup> Schon deshalb gibt es ja bereits jetzt bei konventionellen Fahrzeugen die Gefährdungshaftung des Halters neben der Produkthaftung des Fahrzeugherstellers, die auf je unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Diese Dualität kann auch in Zeiten autonomen Fahrens fortbestehen, ist die Gefährdungshaftung doch schon bislang nicht an ein menschliches Verhalten geknüpft; Schäden durch selbstfahrende Autos werden ebenso „beim Betrieb eines Kraftfahrzeugs“ entstehen (vgl § 1 EKHG).

Das mit der Gefährdungshaftung aktuell verknüpfte Versicherungsregime kann dementsprechend genauso fortbestehend, setzt dieses doch ebenso wenig einen menschlichen Fahrer voraus. Damit scheint aber zumindest aus der Sicht der Primär- oder Sekundär-Opfer eines Verkehrsunfalls kein allzu dringender Handlungsbedarf gegeben; die geforderten Änderungen der PHRL bleiben aber jedenfalls auf der Regressebene (und natürlich auch für andere Produkte als autonome Fahrzeuge) notwendig.

---

<sup>60</sup>z. B. EuGH 25.4.2002 C-183/00, *González Sánchez*, ECLI:EU:C:2002:255, para 31.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# La *smart mobility* nell'ordinamento giuridico dell'UE e le potenzialità di sviluppo nelle città europee



Christoph Perathoner

## 1 Verso una nuova concezione di trasporto e mobilità: il fenomeno *smart* – ideologia e progresso

L'emergenza epidemiologica da COVID-19,<sup>1</sup> che, partendo dalla Cina, in poche settimane si è propagata in tutti i continenti di questo pianeta, mettendone in ginocchio la popolazione, ha legittimato i governi<sup>2</sup> di molti Paesi ad emanare provvedimenti restrittivi, conferendo di fatto agli Stati il potere di comprimere le libertà e i diritti fondamentali<sup>3</sup> dei singoli in maniera del tutto inedita per le nostre generazioni.

---

<sup>1</sup> Con Dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del 30 gennaio 2020 l'epidemia da COVID-19 è stata valutata come un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Con successiva Dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità dell'11 marzo 2020 con la quale l'epidemia da COVID-19 è stata valutata come "pandemia" in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale, v. online: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1) (30.05.2020).

<sup>2</sup> In Italia con Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020: Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, in: Gazzetta Ufficiale, 1° febbraio 2020, n. 26, è stato dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario da virus COVID-19. Per le misure adottate dal Governo italiano in materia di Coronavirus v. online: <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo> (30.05.2020).

<sup>3</sup> Cfr. *Beniamino Caravita*, L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in: *federalismi.it*, editoriale – 18 marzo 2020, pp. 3 ss., online: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=548> (30.05.2020); *Gian Luigi Gatta*, Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare, in: *Sistemapenale.it*, Opinioni, 16 marzo 2020, online: <https://sistemapenale.it/it/opinioni/coronavirus-covid-19-diritti-liberta-fondamentali-diritto-penale-legalita?out=print> (30.05.2020).

---

C. Perathoner (✉)  
Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner & Partner, Bozen, Italien  
E-Mail: [christoph.perathoner@perathoner-partner.com](mailto:christoph.perathoner@perathoner-partner.com)

Ciò che oggi stiamo vivendo ci costringe a confrontarci con una forma di globalizzazione totalmente nuova, vale a dire la *pandemia*. Nonostante tale fenomeno – certo non positivo – ci renda estremamente fragili, colmandoci di incertezze, possiamo comunque osservare, non senza fiducia, come la scienza medica stia lavorando, in un’ottica di cooperazione globale,<sup>4</sup> al fine di trovare le cure adeguate per debellare il virus.

La suesaposta considerazione vale a mettere in luce quanto il complesso processo di globalizzazione racchiuda in sé indubbiamente grandi potenzialità per lo sviluppo dell’intera umanità, ma al tempo stesso si presenti oggi più che mai disseminato di incognite.

Basti pensare all’inquinamento ambientale,<sup>5</sup> al cambiamento climatico, alla distruzione delle foreste fluviali tropicali, all’invasione da parte dell’uomo di tutti gli ecosistemi del pianeta, con il conseguente inserimento artificiale di flora e fauna aliene per a tale ecosistema, o all’imminente esaurimento di importanti risorse naturali: tali problematiche globali, al pari del COVID-19, potrebbero sfociare in pericoli oggi ancora non calcolabili per tutta l’umanità.

A ciò si affiancano una crescita della popolazione mondiale esponenziale rispetto agli ultimi millenni<sup>6</sup> e un aumento del fenomeno migratorio, che ha raggiunto gli apici ed è in continuo aumento;<sup>7</sup> parimenti cresce la percentuale delle persone che scelgono di vivere nelle grandi città, con la conseguenza che si assisterà ad una proliferazione di megalopoli soprattutto in paesi quali India, Cina, Nigeria e non solo.<sup>8</sup>

Questi pochi esempi paiono sintomatici per definire il tempo che stiamo vivendo un periodo di transizione, durante il quale si rende necessario trovare nuove regole che favoriscano l’evoluzione dell’umanità, secondo la logica del *progresso*, paralizzando l’effetto collaterale dell’*autodistruzione*, che nessuno può volere; anzi, il progresso dovrebbe essere proprio l’opposto di questo. Il padre della sociologia tedesca *Ferdinand Tönnies* (1855–1936), nella sua opera *Fortschritt und soziale*

<sup>4</sup>V. UNGA Res 74/270, 2 aprile 2020: Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19).

<sup>5</sup>All’Assemblea delle Nazioni Unite per l’ambiente (UNEA) di Nairobi, tenutosi dall’11 al 15 marzo 2019, è stato rilevato il dato sconcertante che un quarto delle morti premature è dovuto all’inquinamento e che molti ecosistemi sono vicini alla crisi globale, v. Fourth session of the UN Environment Assembly of the UN Environment Programme (UNEP) 11–15 March 2019, United Nations Environment Programme Headquarters, Nairobi, Kenya, online: <https://web.unep.org/environmentassembly/documents/fourth-session-un-environment-assembly> (30.05.2020).

<sup>6</sup>Secondo gli ultimi dati pubblicati nel 2019 dal Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite la popolazione mondiale oggi ammonta a 7,7 miliardi di persone. Ci si aspetta che la popolazione mondiale accresca di altri 2 mrd. di persone fino al 2050; v. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf) (30.05.2020).

<sup>7</sup>Secondo gli ultimi dati pubblicati nel 2019 dal Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite il numero dei migranti è salito a 272 milioni a livello mondiale (2000: 174 mio.; 2010: 221 mio.); v. [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019\\_Wallchart.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019_Wallchart.pdf) (30.05.2020).

<sup>8</sup>Cfr. <https://population.un.org/wup/> (30.05.2020) alla voce “World urbanisation prospects” e v. anche <https://www.unfpa.org/urbanization> (30.05.2020).

*Entwicklung*,<sup>9</sup> scrisse che il *progresso* dell'umanità altro non è se non il crescente superamento di carenze o carestia (*Mangelzustände*).

Orbene, in un mondo urbanizzato, le città del futuro, densamente popolate, sono fortemente esposte a creare condizioni di vita al di sotto degli standard di benessere. Il vero progresso consisterà pertanto nel concepire un nuovo modello di città, che coinvolga tutti i cittadini, che sia in grado di gestire intelligentemente e con risparmio le risorse, che sia economicamente sostenibile, che tuteli l'ambiente, che miri ad essere energeticamente autosufficiente, che sia attenta alla qualità della vita e ai bisogni dei propri cittadini e che sviluppi nuovi modelli per la mobilità urbana ed extraurbana.

Per molti visionari siamo alla soglia di una nuova era,<sup>10</sup> dove tutto questo dovrebbe essere raggiunto attraverso lo sviluppo delle *smart cities*<sup>11</sup> (anche *smart regions*<sup>12</sup>), ovvero di città che sfruttano le nuove tecnologie<sup>13</sup> nell'ambito della comunicazione e digitalizzazione per connettere telematicamente tutte le infrastrutture materiali di una città con il capitale umano, intellettuale e sociale dei propri abitanti, chiamati anche *smart citizens*, al fine di trasformare in meglio la qualità di vita e di lavoro,<sup>14</sup> la sicurezza, le misure ecologico-ambientali, il risparmio energetico e coinvolgendo la maggior parte delle persone possibile. Si tratta pertanto di un modello di città a valenza globale che offre soluzioni idonee – o indispensabili – per risolvere problemi in tutte le città del futuro. Del resto, le tematiche poste a fondamento della concezione di *smart city*, come la tutela dell'ambiente, l'autosufficienza energetica, il risparmio delle risorse ecc., dovranno prima o poi essere disciplinate da regole comuni per tutti gli Stati.

Oggi viene abusato del concetto di “*smart*”, o meglio “*smartness*” di modo che, in relazione al tema affrontato, pare più opportuno positivizzare e dire che si tratta di un concetto che va molto di moda: invero, si parla di *smart economy*, *smart people* e *smart citizens*, *smart working*, *smart governance*, *smart environment*, *smart living* ecc. Tradurre la parola inglese *smart* in italiano con “intelligente” o “furbo” pare molto riduttivo, in quanto negli ultimi anni il termine *smart* è stato caricato di tutta una serie di connotati relativi a tecnologia, benessere, sostenibilità ecc., che

---

<sup>9</sup>Cfr. *Ferdinand Tönnies*, *Fortschritt und soziale Entwicklung. Geschichtsphilosophische Ansichten*, Karlsruhe 1926, pp. 5 e 36 ss.

<sup>10</sup>Cfr. *Nicos Komninos*, *The Age of Intelligent Cities: Smart Environments and Innovation-for-all strategies*, New York–London, 2015.

<sup>11</sup>Ital. *città intelligente*. Per un approfondimento generale: *Edoardo Ferrero*, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*; *Sandra Antoniazzi*, *Smart City; diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in: *federalismi.it*, 22 maggio 2019, online: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38648> (30.05.2020).

<sup>12</sup>Cfr. *Jorge Marx Gómez/Andreas Solsbach/Thomas Klenke/Volker Wohlgemuth* (a cura di), *Smart Cities/Smart Regions – Technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen* (Tagungsband zu den 10 BUIS-Tagen), Wiesbaden, 2019.

<sup>13</sup>Cfr. *Oliver Gassmann/Jonas Böhm/Maximilian Palmié* (a cura di), *Smart Cities: Introducing Digital Innovation to Cities*, Bingley (UK), 2019.

<sup>14</sup>Cfr. *Lukas Neckermann*, *Smart Cities, Smart Mobility: Transforming the Way We Live and Work*, Leicestershire, 2017.

non sono ricompresi nel termine “intelligente” del lessico italiano; è pertanto bene mantenere il termine inglese, anche perché utilizzato ormai a livello mondiale, benché non in modo univoco.

Conseguentemente, per *smart city* è da intendersi un concetto che va ben oltre il semplice programma urbanistico, ponendosi come una vera e propria ideologia del futuro, una rivoluzione finalizzata a far divenire la città moderna un *Internet of Things an Services* e (IoTS). Ovviamente vi sono svariate teorie su quella che potrebbe essere la città modello del futuro e su come tutto debba funzionare e interagire per raggiungere tale obiettivo; si pensi alla *actor-network theory*, alla *cradle to cradle theory*, ai teoremi della *green economy*, ai nuovi concetti di *share economy*, come alle visioni di *urban commons* e *urban metabolism*, ecc. Alcune di queste teorie fanno ricordare il celebre capolavoro *Nineteen Eighty-Four*<sup>15</sup> dello scrittore britannico *George Orwell* (1903–1950) o per altri aspetti *Brave New World*<sup>16</sup> dello scrittore britannico-statunitense *Aldous Huxley* (1894–1963).

A tal riguardo, si osservi che il filosofo e letterato francese *Jean-Paul Sartre* (1905–1980) scrisse nel dopoguerra in un saggio che «*les idéologies sont liberté quand elles se font, oppression quand elles sont faites*».<sup>17</sup> E se studiosi di molte branche del sapere – ingegneri, architetti, economisti, sociologi per citarne alcuni – oggi si occupano con fervore del tema di grande attualità delle *smart cities*, per noi giuristi la frase di Sartre deve fungere da monito per esigere, con altrettanto ardire, che nel modello di “città intelligente” trovi comunque spazio l’imprescindibile rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali.

Pare dunque d’obbligo mantenere un sano senso critico quando si affronta dal punto di vista scientifico il tema della *smart city*, in quanto troppe sono ancora le incognite e molteplici sono le ideologie che gravitano intorno alla tematica. Pensare, ad esempio, al modello cinese dei *social credits* in una *social scoring or rating system*<sup>18</sup> può fare paura a tutti i cittadini cresciuti con i valori comuni all’UE. Del resto, ogni abuso di *big data*<sup>19</sup> desta una certa inquietudine, anche se sino ad oggi

<sup>15</sup> *George Orwell*, *Nineteen Eighty-Four*, London, 1949.

<sup>16</sup> *Aldous Huxley*, *Brave New World*, London, 1932.

<sup>17</sup> Jean-Paul Sartre, *Qu’est-ce que la littérature?* in: Id., *Situations II*, Paris, 1948, p. 193. Traduzione: “*Le ideologie sono libertà mentre si vanno facendo, oppressione quando sono fatte*.” V. anche *Laura Verdi*, *La polis del futuro*, 15 ottobre 2015, in: Italiana Institute for the Future Magazin, online: <http://www.futurimagazine.it/dossier/la-polis-del-futuro/> (30.05.2020).

<sup>18</sup> Il Sistema di Credito Sociale è un sistema di sorveglianza di massa, che si basa su nuove tecnologie in grado di analizzare i *big data* raccolti dal Governo cinese sui singoli abitanti della Cina e senza rispetto di norme della privacy, come sono conosciute in Europa. In base ai dati raccolti (per esempio, condizioni economiche e sociali) viene calcolato un punteggio definito “credito sociale” della persona, che è come un “valore”, che viene attribuito ad ogni cittadino. In base al credito sociale il Governo premierà o punirà i cittadini. Punizioni possono essere p.e. il divieto di volo e di lasciare il paese, espulsione da scuole, divieto di accedere a determinati mestieri, pubblicazione del proprio nome in liste di demerito; cfr. *Mirjam Meissner*, *China’s social credit system. A big-data enabled approach to market regulation with broad implications for doing business in China*, 24 maggio 2017, Mercator Institute for China Studies – Merics, online: [https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/China%20Monitor\\_39\\_SOCS\\_EN.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/China%20Monitor_39_SOCS_EN.pdf) (30.05.2020).

<sup>19</sup> It. anche *megadati*; per una nozione del concetto v. *Andrea De Mauro/Marco Greco/Michele Gri-*

l'UE è stata sempre molto attenta nella tutela dei diritti fondamentali alla protezione dei dati a carattere personale.<sup>20</sup>

Ad ogni modo, nessun modello di *smart city* può essere concepito se non in correlazione con il settore del trasporto e della mobilità, che congiuntamente all'energia costituiscono la linfa vitale di ogni città del futuro. Come delle vere e proprie arterie e vene nel corpo umano, il trasporto di persone e di merci garantisce la vita di una città.

## 2 Il concetto della *smart mobility*

Il trasporto e la mobilità delle *smart cities* vengono definite come *smart mobility*. Non esiste una definizione olistica accettata universalmente dal mondo accademico, politico, sociale ed economico di quale sia la *smart mobility*. Tale espressione viene comunque frequentemente utilizzata e diffusa dal mondo politico come slogan visionario, ma viene impiegata anche da imprese operanti nel settore per attirare l'attenzione su propri prodotti o servizi.<sup>21</sup>

La *smart mobility* vuole implementare le nuove tecnologie della comunicazione, della digitalizzazione e dell'informatica in ogni settore dell'ingegneria dei trasporti per pianificare e progettare meglio il trasporto e la mobilità, ma anche per connettere telematicamente tutte le infrastrutture materiali e per migliorare la manutenzione e la gestione dei sistemi e dei mezzi di trasporto.<sup>22</sup> Il tutto con lo scopo di

---

*maldi*, A formal definition of Big Data based on its essential features, in: *Library Review*, 2016, vol. 65, n. 3, pp. 122–135, <https://doi.org/10.1108/LR-06-2015-0061> (20.05.2020).

<sup>20</sup> Il diritto alla protezione dei dati a carattere personale è garantito dall'articolo 8 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, in: GUUE, 4 maggio 2016, L 119, pp. 1 ss., dalla Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, in: GUUE, 31 luglio 2002, L 201, pp. 37 ss. Nel Libro Bianco del 2020 sull'Intelligenza Artificiale (IA) viene sottolineata l'esigenza di evitare che si impongano, nella corsa tecnologica, modelli contrari ai principi fondamentali dell'UE; v. Libro Bianco della Commissione europea del 19 febbraio 2020 sull'intelligenza artificiale: "Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia", COM(2020)65 def., online: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_it.pdf). A p. 10 del Libro Bianco si legge: "La Commissione è convinta che la cooperazione internazionale sulle questioni riguardanti l'IA debba basarsi su un approccio che promuova il rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la dignità umana, il pluralismo, l'inclusione, la non discriminazione e la protezione della privacy e dei dati personali<sup>26</sup>, e si adopererà per esportare i suoi valori nel mondo."

<sup>21</sup> Cfr. p.e. [www.smartmobility.com](http://www.smartmobility.com) o [www.smartmobility.it](http://www.smartmobility.it) (30.05.2020).

<sup>22</sup> Per molti aspetti pratici v. *Barbara Flügge* (a cura di), *Smart Mobility: Trends, Konzepte, Best Practices für die intelligente Mobilität*, Wiesbaden 2016; *Barbara Flügge* (a cura di), *Smart Mobility – Connecting Everyone: Trends, Concepts and Best Practices*, Wiesbaden 2017; *Barbara Flügge* (a cura di), *Smart Mobility in der Praxis: Das Auto – unverzichtbar für den intermodalen*

accrescere la qualità di vita, la sicurezza, le misure ecologico-ambientali, il risparmio energetico, raggiungendo il maggior numero possibile di persone di una città o di una determinata zona.

Un aspetto fondamentale della *smart mobility* è peraltro l'*inclusione sociale*. Per raggiungere tale obiettivo le persone che circolano nella città – siano essi cittadini, pendolari o semplicemente turisti e visitatori – devono essere messe nella condizione di avere un agevole accesso ai differenti modi di trasporto sostenibili e a possibilità di spostamento alternative. Ciò è reso possibile solo se questi soggetti ottengono in tempo reale informazioni personalizzate e corrette, così da poter organizzare al meglio i propri trasferimenti.<sup>23</sup> Mediante la diffusione di dispositivi mobili come *smartphone*,<sup>24</sup> *tablet*, *notebook*, *pc portatili* ecc. connessi ad internet, le persone nella *smart city* diventano al tempo stesso *sensori* e *fonte di informazione* per la comunità, dando *feedback* dinamici sullo stato del traffico e dei trasporti, per esempio riportando che le corriere sono al completo, che i treni necessitano di pulizie, che vi è coda su una determinata rotta stradale, segnalando incidenti e altri eventi stradali.<sup>25</sup> L'utente dei trasporti nella *smart mobility* non può essere, quindi, mero soggetto passivo, bensì deve diventare un *attore* che gestisce la propria mobilità, informandosi per esempio sui tempi reali di percorrenza, sulle condizioni del traffico, sui vari modi di trasporto a disposizione.

In estrema sintesi, la mobilità della *smart city* si sostanzia in tre azioni chiave:

- a) interoperabilità (ICT),<sup>26</sup>
- b) sistemi di trasporto intelligenti (STI o ITS<sup>27</sup>),
- c) mobilità sostenibile.

Per *interoperabilità* si intende, nel contesto della *smart mobility*, l'applicazione di tecnologie in grado di raccogliere mediante sensori tutte le informazioni e i dati indispensabili per far funzionare la mobilità e il trasporto. Questi dati dovranno provenire da tutti i mezzi in circolazione, da sistemi di tracciamento dei veicoli, da infrastrutture digitali a sostegno alla circolazione di merci, da reti di videosorveglianza, ma anche – come si è accennato – da strumenti di connessione tra utenti che dovranno operare come una grande *social network for mobility and transport*. In un secondo momento tutta questa ingente massa di dati dovrà confluire, in flusso cont-

---

Verkehr?, Wiesbaden 2018; Mahmoud Hashem Eiza/Yue Cao/Lexi Xu (a cura di), *Toward Sustainable and Economic Smart Mobility: Shaping The Future Of Smart Cities*, London 2020.

<sup>23</sup> Per una esposizione sintetica della necessità dello scambio di informazioni e dati nella *smart mobility* v. Ingo Schwarzer, *Smart Data for Mobility – Wie Daten unsere Mobilität verändern*, in: *Internationales Verkehrswesen*, 1, 2017-2, pp. 72 ss.

<sup>24</sup> Cfr. Anne Aguilera/Virginie Boutueil, *Urban Mobility and the Smartphone: Transportation, Travel Behavior and Public Policy*, Amsterdam 2019.

<sup>25</sup> Cfr. OICE, *Smart City: Uno strumento per le Comunità Intelligenti*, marzo 2017, Pomezia – Roma, p. 91; online: [file://server-01/User\\$/ChristophP/Downloads/OICE\\_smart\\_web%20\(3\).pdf](file://server-01/User$/ChristophP/Downloads/OICE_smart_web%20(3).pdf) e anche <https://www.oice.it/516146/smart-city-uno-strumento-per-le-comunit-intelligenti> (30.05.2020).

<sup>26</sup> ICT = *Information and Communications Technology*.

<sup>27</sup> IST = *Intelligent Transport Systems* o anche *Intelligent Transportation Systems*.

inuo giorno e notte, in centrali operative in grado di gestire, elaborare e valorizzare questi dati in modo da fornire in un terzo momento a tutti gli utenti, siano essi passeggeri privati o trasportatori di merci, informazioni utili per la mobilità aggiornate in tempo reale. In tal modo dovrebbero migliorare la viabilità, la sicurezza, la qualità della vita, l'efficienza dell'impiego di risorse energetiche e la salvaguardia dell'ambiente (per esempio, qualità dell'aria). Per il funzionamento di questo tipo di mobilità, saranno pertanto fondamentali *open data*, *cloud computing*, *smart devices* (ovvero apparecchiature intelligenti di tutti i tipi) come anche e forse fondamentale l'*internet of things [and services]*.<sup>28</sup>

Per *sistemi di trasporto intelligenti* si intendono tutte le tecnologie – e sono in continuo aumento – finalizzate ad acquistare, processare, elaborare e diffondere le informazioni sul traffico a tutti i soggetti che ne vogliono fare uso, garantendo la interoperabilità sopra descritta. Si tratta di sistemi in grado di gestire il traffico e la mobilità, sistemi per l'informazione agli utenti, sistemi per la gestione del trasporto collettivo, sistemi per l'integrazione modale e sistemi per la gestione delle emergenze e degli incidenti.

Con *mobilità sostenibile*, infine, si fa riferimento all'insieme di tutti i sistemi di trasporto a basso impatto ambientale, economico e sociale, ma che comunque riescono a garantire una efficienza e rapidità possibilmente maggiore dei vecchi sistemi. Passi importanti in questo senso sono il potenziamento dell'utilizzo del trasporto pubblico locale e l'incremento di veicoli capaci di ridurre emissioni inquinanti ed emissioni acustiche, ma anche la creazione di strutture che diano sicurezza ai pedoni e lo sviluppo del sistema di mobilità urbano con delle piste ciclabili.<sup>29</sup>

### 3 La struttura della *smart mobility*

In sostanza vi sono quattro ambiti nei quali si sviluppa la struttura portante delle *smart cities* in materia di trasporto e mobilità; questi sono i seguenti:

- a) la creazione di un'*infrastruttura*, costituita da reti e dotazioni tecnologiche, idonea a garantire un'efficiente
  - i. mobilità pubblica (per esempio nuove tecnologie per il trasporto pubblico locale – TPL),
  - ii. mobilità privata (per esempio controllo degli accessi alle zone a traffico limitato – ZTL, sosta a raso) e
  - iii. mobilità alternativa (per esempio stazioni/colonnine di ricarica per veicoli elettrici (*e-mobility*)),<sup>30</sup> modelli che si ispirano alla *sharing economy* come il

---

<sup>28</sup> Cfr. *OICE*, *Smart City: Uno strumento per le Comunità Intelligenti*, marzo 2017, Pomeria – Roma, p. 91–92.

<sup>29</sup> Cfr. *ibid.*, p. 92–93.

<sup>30</sup> Cfr. *Oliviero Baccelli/Raffaele Galdi/Gabriele Grea*, *L'e-mobility: Mercati e policies per un'evoluzione silenziosa*, Milano 2016.

*bike/carsharing* o *car-pooling* e la realizzazione delle relative infrastrutture come le piste ciclabili);

- b) la creazione di un *sistema sensoristico* in grado di raccogliere i *big data* di tutti gli oggetti e soggetti connessi nella *smart city*, ovvero dati sull' infrastruttura, sui veicoli circolanti, su ambiente, situazioni metereologiche e comportamenti degli utenti (per esempio reti IoT, reti stradali intelligenti con rilevatori del traffico, semafori intelligenti, autodetector, monitoraggio del TPL);
- c) la creazione di una *piattaforma di fornitura di servizi* ovvero di una piattaforma che sia in grado elaborare, valorizzare e sviluppare i *big data* raccolti per migliorare la fornitura di servizi (per esempio centrali urbane per la mobilità, *open data*, geoportali a supporto della mobilità);
- d) la *creazione di applicazioni e la gestione dei servizi*, infatti, deve essere creato un punto di contatto con l'utenza affinché questa, tramite web o *mobile*, possa accedere alle informazioni necessarie per poter usufruire dei servizi legati alla mobilità a al trasporto (per esempio bigliettazione elettronica, informazioni all'utenza, pagamenti elettronici per TPL, ZTL, parcheggi).

Questi ambiti vanno comunque implementati all'interno di un programma strategico, che ponga le esigenze della cittadinanza ovvero dello *smart citizen* al centro di ogni pianificazione. Se si vogliono raggiungere gli obiettivi di riduzione del traffico, di potenziamento delle reti di mobilità sostenibile e di incremento della qualità degli spazi pubblici, a beneficio appunto dello *smart citizen*, è pertanto chiaro che tutte le iniziative edilizie ed urbanistiche di una città debbano essere pianificate tenendo conto anche della mobilità e dell'accessibilità.

Negli ultimi anni abbiamo percepito il fenomeno *smart mobility* attraverso la pianificazione adottata da molte città italiane, le quali si sono munite del *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile* (PUMS). Le discussioni sorte fra politica e cittadinanza nel contesto del PUMS – come vedremo – pone l'attenzione su molti fenomeni che caratterizzano le basi di una *smart mobility* moderna e al contempo sono espressione di una nuova visione delle nostre città.

## 4 La *smart mobility* è già approdata nella pianificazione delle nostre città

### 4.1 *Piani Urbani del Traffico*

In Italia solo nei Comuni con una popolazione di più di 30.000<sup>31</sup> abitanti è obbligatoria<sup>32</sup> l'adozione di un *Piano Urbano del Traffico* (PUT), finalizzato al miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, alla riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico ed al risparmio energetico. Il PUT previsto dall'art. 36 del Codice della Strada,<sup>33</sup> il quale nell'ultima parte del comma quarto stabilisce, tra l'altro, che il Piano Urbano del Traffico preveda il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale in relazione agli obiettivi da perseguire.

Il Piano Urbano del Traffico deve essere redatto secondo le indicazioni contenute nel piano regolatore. Quest'ultimo, infatti, costituisce uno strumento urbanistico che si pone ad un livello superiore rispetto al piano urbano del traffico.<sup>34</sup> Debbono, inoltre, essere qualificati come vincolanti solo gli interventi a breve termine del piano urbano del traffico. Gli interventi a medio e lungo termine, invece, hanno natura meramente indicativa e programmatica.<sup>35</sup> Il Consiglio di Stato ha chiarito che i Comuni, nell'adozione del piano urbano del traffico, devono rispettare le direttive emanate dal Ministero dei lavori pubblici.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup>Tale numero della popolazione non è riferito solo alla popolazione residente. Sono compresi nell'obbligo anche Comuni con una popolazione residente inferiore, i quali solo in alcuni mesi dell'anno per particolare affluenza turistica raggiungano tale numero; cfr. art. 36, co 2 Decreto legislativo, 30 aprile 1992, n. 285: "Nuovo codice della strada", in: Gazzetta Ufficiale, 18.05.1992, n. 114.

<sup>32</sup>Oltre ai Comuni, anche le Province e le Città metropolitane hanno l'obbligo di adottare gli appositi *piani del traffico per la viabilità extraurbana*, ossia un insieme di interventi per l'organizzazione della circolazione sulle strade che si trovano fuori dei centri abitati, cfr. art. 36, co. 1 Decreto legislativo, n. 285/1992.

<sup>33</sup>Decreto legislativo n. 285/1992.

<sup>34</sup>Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, sentenza 7 gennaio 2002, n. 185.

<sup>35</sup>Cfr. T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, sentenza 4 marzo 2002, n. 87.

<sup>36</sup>Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza 8 marzo 2006, n. 1270.

## 4.2 *Piani Urbani di Mobilità*

A differenza del PUT, il *Piano Urbano di Mobilità (PUM)*, introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 22 della Legge n. 340/2000,<sup>37</sup> è uno strumento del quale l'amministrazione comunale può dotarsi *volontariamente* senza esserne obbligata. Il PUM va inteso come un progetto del sistema della mobilità di un Comune comprendente l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli e sul governo della domanda di trasporto.

Il PUM va poi attuato avvalendosi dei *responsabili della mobilità* (c.d. *mobility manager*),<sup>38</sup> mediante sistemi di controllo e regolazione del traffico, con offerta di informazioni all'utenza, attraverso una adeguata logistica e tecnologie idonee alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città.

La finalità del PUM è quella di soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione, assicurare l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico, la riduzione dei consumi energetici, l'aumento dei livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale, la minimizzazione dell'uso individuale dell'automobile privata e la moderazione del traffico, l'incremento della capacità di trasporto, l'aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di *car pooling* e *car sharing* e la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane.<sup>39</sup>

## 4.3 *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*

Quando un Comune o una città intende munirsi di un PUM che ponga una particolare accentuazione sulla mobilità sostenibile, il piano viene definito *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS)*.

---

<sup>37</sup>V. art. 22 Legge, 24 novembre 2000, n. 340: "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999", in: *Gazzetta Ufficiale*, 24 novembre 2000, n. 275.

<sup>38</sup>La figura del responsabile della mobilità per enti pubblici con più di 300 dipendenti per unità locale è stato introdotto dall'art. 3 del Decreto interministeriale del Ministro dell'ambiente, del Ministro dei lavori pubblici, del Ministro della sanità, del Ministro dei trasporti e della navigazione 27 marzo 1998: "Mobilità sostenibile nelle aree urbane", in: *Gazzetta Ufficiale*, 3 agosto 1998, n. 179.

<sup>39</sup>Cfr. art. 22, co. 1, Legge n. 340/2000.

### 4.3.1 PUMS a livello dell'Unione Europea

Da alcuni anni la Commissione Europea – e più precisamente il Commissario ai Trasporti – si occupa dei PUMS (*Sustainable Urban Mobility Plans – SUMPs*),<sup>40</sup> definendoli una pietra angolare della propria politica della mobilità urbana e raccomandando vivamente a tutte le città europee di qualsiasi dimensione di munirsi di un PUMS. La Commissione invita attivamente gli Stati membri a promuovere i PUMS a livello nazionale, fornendo agli enti territoriali un idoneo supporto ed emanando normative adeguate.<sup>41</sup>

A livello tecnico la promozione dei PUMS rientra pertanto tra le competenze della Direzione Generale per la Mobilità e i Trasporti (*DG MOVE*), la quale organizza a riguardo corsi di formazione, diffonde esempi di *good practice*, crea opportunità di networking e fornisce possibilità di cofinanziamento come anche una piattaforma di coordinamento per i progetti relativi ai PUMS.

Le linee guida *Guidelines for developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plan* approvate dalla Direzione Generale per la Mobilità e i Trasporti della Commissione Europea, giunti ormai alla seconda edizione nell'ottobre 2019, sono pubblicate da *European Local Transport Information Service (ELTIS)*<sup>42</sup> e definiscono i PUMS nel seguente modo:

*“A Sustainable Urban Mobility Plan is a strategic plan designed to satisfy the mobility needs of people and businesses in cities and their surroundings for a better quality of life. It builds on existing planning practices and takes due consideration of integration, participation, and evaluation principles<sup>43</sup>”.*

---

<sup>40</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 17 dicembre 2013 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Insieme verso una Mobilità Urbana Competitiva ed efficace sul piano delle risorse, COM(2013)913 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0913> (30.05.2020).

<sup>41</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/transport/themes/clean-transport-urban-transport/urban-mobility/urban-mobility-actions/sustainable-urban\\_en?2nd-language=ro](https://ec.europa.eu/transport/themes/clean-transport-urban-transport/urban-mobility/urban-mobility-actions/sustainable-urban_en?2nd-language=ro) (30.05.2020).

<sup>42</sup> Cfr. <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines> (30.05.2020).

<sup>43</sup> Cfr. *European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans* (a cura di), *Guidelines for developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, 2 ed., Bruxelles 2019, p. 9, online: [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019\\_mediumres.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf) (30.05.2020). Traduzione: “Piano Urbano della Mobilità Sostenibile è un piano strategico che si propone di soddisfare la variegata domanda di mobilità delle persone e delle imprese nelle aree urbane e peri-urbane per migliorare la qualità della vita nelle città. Il PUMS integra gli altri strumenti di piano esistenti e segue principi di integrazione, partecipazione, monitoraggio e valutazione”.

### 4.3.2 PUMS a livello nazionale

In Italia il 4 agosto 2017 veniva emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>44</sup> n. 397, il quale aveva il proprio fondamento legislativo nell'art. 3, comma 7 lett. C) del decreto legislativo n. 257/2016,<sup>45</sup> recante le *linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile*. Ai sensi di tale decreto, le Città metropolitane, gli enti di area vasta, i Comuni e le associazioni di Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti sono tenuti a predisporre e adottare i nuovi PUMS, secondo le linee guida ministeriali, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto. Tale è obbligo è stato prorogato.<sup>46</sup>

La finalità di questo decreto è di favorire l'applicazione omogenea e coordinata delle linee guida per la redazione di Piani Urbani di Mobilità sostenibili su tutto il territorio nazionale. Un PUMS, secondo il decreto, deve avere come obiettivi principali il miglioramento dell'accessibilità alle aree urbane e periurbane, mediante sistemi di mobilità e trasporti sostenibili e di alta qualità anche sotto il profilo ambientale, economico e sociale, ed il miglioramento della fruibilità dello spazio pubblico.<sup>47</sup> Esso deve pertanto promuovere la mobilità sostenibile, il che significa che deve orientare la mobilità dei residenti e dei *city user* in modo che questi possano privilegiare gli spostamenti a piedi, in bicicletta o con mezzi pubblici ovvero utilizzare mezzi privati a basso impatto ambientale, nonché creare le infrastrutture che consentano il miglior utilizzo delle stesse verso, attraverso e all'interno delle aree urbane e periurbane.<sup>48</sup> Nell'individuazione delle strategie e delle azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi posti dal PUMS, nel DM n. 397/2017 vengono considerati molti aspetti importanti per la realizzazione di una *smart mobility* nelle città italiane, come per esempio:

- l'introduzione di sistemi di mobilità motorizzata condivisa, quali *car-sharing*, *bike-sharing*, *van-sharing*, *car-pooling* e sviluppo di politiche tariffarie in favore di *car sharing*, *moto sharing* e *carpooling* e agevolazione di transito e sosta per i veicoli con mobilità condivisa; l'implementazione di servizi di *bike sharing* (*bicycle commuting*) anche per turisti e utenti occasionali creando infrastrutture adeguate come le piste ciclabili;

---

<sup>44</sup>Cfr. Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 4 agosto 2017, n. 397: "Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257.", in: Gazzetta Ufficiale, 5 agosto 2017, n. 233.

<sup>45</sup>Cfr. Decreto Legislativo, 16 dicembre 2016, n. 257: "Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi.", in: Gazzetta Ufficiale, 13 gennaio 2017, n. 10.

<sup>46</sup>Cfr. Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 28 agosto 2019, n. 396: "Modifiche delle linee guida per la redazione dei PUMS di cui al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 4 agosto 2017, n. 397", in: Gazzetta Ufficiale, 30 ottobre 2019, n. 255, il quale proroga il termine ultimo originariamente al 20 ottobre 2020.

<sup>47</sup>Cfr. allegato 2, comma 1, Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 28 agosto 2019, n. 396.

<sup>48</sup>Cfr. *ibid.*

- l'utilizzo di sistemi di trasporto intelligenti (*ITS*) da parte degli operatori del trasporto pubblico, attraverso l'incremento nella dotazione di veicoli di sistemi per il monitoraggio in tempo reale della localizzazione e del servizio finalizzato ad adeguare gli orari del servizio alla domanda effettiva di passeggeri e ad intervenire anche in tempo reale per modifiche dei piani di esercizio (centrale operativa, *AVM- Automatic Vehicle Monitoring*, e *AVL-Automatic Vehicle Location*);
- la rilevazione del numero di passeggeri a bordo, attraverso l'installazione di dispositivi sui mezzi, con l'avvio di sperimentazioni specifiche per l'utilizzo della telefonia mobile;
- l'utilizzo diffuso dei diversi canali di comunicazione all'utenza: informazioni a bordo e alle fermate; siti web informativi; social network come Facebook e Twitter; telefoni cellulari, mediante SMS di avviso;
- applicazioni per smartphone; schermi e altoparlanti nelle stazioni e presso le fermate e all'interno delle vetture; schermi e computer *touch-screen* in luoghi strategici come ospedali, centri commerciali e università; pannelli a messaggio variabile;
- la creazione di corsie preferenziali per il TPL su gomma e l'implementazione di impianti semaforici asserviti e preferenziali al TPL;
- lo sviluppo dell'integrazione tariffaria prevedendo anche il trasporto delle biciclette sui mezzi del TPL, sui treni e sui traghetti;
- l'utilizzo dell'*ITS* e di sistemi di infomobilità per favorire l'integrazione di sistemi di trasporto, per la fornitura di dati sulla rete prioritaria urbana e per lo sviluppo di servizi innovativi di mobilità;
- l'utilizzo di *ITS* e piattaforme *software* in grado di gestire il trasporto privato condiviso e di integrarlo con il TPL;
- la diffusione di sistemi ettometrici automatizzati, segnaletica *way finding* e dispositivi d'ausilio alla mobilità dell'utenza debole (semafori con segnalazione acustica, scivoli, percorsi tattili, ecc.);
- l'installazione di colonnine per la ricarica elettrica e impianti per la distribuzione di combustibili alternativi a basso impatto inquinante.

## 5 L' Ordinamento dell'Unione Europea

La politica comune dei trasporti rientra nella competenza concorrente dell'Unione europea<sup>49</sup> ovvero in uno dei tanti settori – e sono la maggior parte all'interno dell'ordinamento dell'Unione – nei quali la competenza a legiferare e ad adottare atti giuridicamente vincolanti spetta tanto all'Unione quanto agli Stati membri.<sup>50</sup> A ben

---

<sup>49</sup>V. art. 4, par. 2 lit. g) e h) TFUE.

<sup>50</sup>Per una panoramica della politica comune dei trasporti dell'UE v. *Carola Pagliarin*, La governance dei trasporti. Nuove prospettive tra integrazione europea e regionalismo differenziato, in: *Carola Pagliarin/Christoph Perathoner/Simon Laimer* (a cura di), *Per una Europa più unita nel settore dei trasporti – Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Uni-*

vedere però il mero aspetto trasportistico nella *smart mobility* non è l'essenziale, ma va visto come elemento funzionale per la realizzazione della *smart city*. La *smart mobility* comprende dunque da un lato un insieme di innovazioni trasportistiche volte ad aumentare la qualità di vita, la sicurezza, le misure ecologico-ambientali, il risparmio energetico ecc., ma dall'altro lato rappresenta anche – come abbiamo visto sopra – una visione divenuta strumento indispensabile per la pianificazione urbana. L'Unione Europea non ha una competenza diretta nelle politiche urbane, ciononostante, trattando la *smart city* nella sua multidimensionalità, ed in particolare soffermandosi su ciò che è la *smart mobility*, si nota come quest'ultima costituisca di fatto da anni un punto nevralgico di un'azione europea che mira ad una crescita e ad uno sviluppo della mobilità sostenibili e sensibili rispetto alle problematiche globali, soprattutto ambientali, che anche l'Unione è chiamata ad affrontare.

A livello internazionale sono ravvisabili dal punto di vista giuridico due modelli di riferimento per la realizzazione delle *smart cities*. Il primo, che può definirsi *bottom-up* e che può valere come modello classico degli Stati Uniti, parte dal presupposto che l'innovazione consiste in un processo dal basso verso l'alto e che le autorità pubbliche non si debbano inserire in questo processo. L'autorità pubblica regola pertanto solo lo stato di fatto che si è prodotto al termine del processo di innovazione, essendo così al massimo chiamata a promuovere un quadro normativo che favorisce le nuove tecnologie che si affacciano sul mercato spesso, ma non sempre, nella veste di *start-up*. Il secondo modello, che è quello praticato nell'Unione Europea, si differenzia sostanzialmente dal sistema statunitense, perché è proprio l'opposto. Esso presuppone che sia l'autorità pubblica, dall'alto, a determinare certi traguardi ed individuare delle regolamentazioni tali da favorire tecnologie particolari ed incentivare innovazioni. In questo secondo modello le pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli, vengono a loro volta incentivate ad impiegare determinati prodotti e determinate tecnologie nel settore dei trasporti. Si tratta pertanto di un modello *top-down*.<sup>51</sup>

Del resto, il tema della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile, che si pone alla base dell'approccio *smart*, anima ormai da decenni i dibattiti in sede di conferenze internazionali,<sup>52</sup> spingendo i Paesi, sin dagli anni Settanta del secolo scorso, a riconoscerne la crescente importanza e ad abbracciare le soluzioni che essa è in grado di offrire.

---

one europea, Milano, 2020, pp. 201 ss.; *Christoph Perathoner*, Il diritto dei trasporti nel mercato interno europeo e nella sua dimensione esterna, in: *ibid.*, pp. 1 ss.

<sup>51</sup> Cfr. *Edoardo Ferrero*, Le smart cities nell'ordinamento giuridico, in: *Foro Amministrativo*, 2015, 4, pp. 1272 s.

<sup>52</sup> Cfr. *Carmela Gargiulo*, Integrazione trasporti-territorio. Strumenti, interventi, e best practices verso la Smart City, Napoli, 2014, pp. 15 s.; vedi in particolare anche *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, tenutasi a Stoccolma, tenutasi tra il 5 e il 16 giugno 1972, consultabile online: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf> (30.05.2020) e per il concetto di "sostenibilità" v. *Donella H. Meadows/Dennis L. Meadows/Jørgen Randers/William W. Behrens III* (a cura di), *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, A Potomac Associates Book, New York, 1972.

Così, per ciò che attiene alla mobilità sostenibile, prendendo le mosse da quanto previsto dall'*Agenda 21*,<sup>53</sup> che aveva individuato nel trasporto, oltre che il motore dello sviluppo sociale ed economico, una delle più gravi minacce ambientali, la Commissione europea aveva elaborato il *Libro Bianco del 1992* sui trasporti “*Lo sviluppo futuro della politica dei trasporti. Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile*”,<sup>54</sup> gettando di fatto le fondamenta per una politica trasportistica sostenibile. In tale scritto si legge come l'obiettivo da perseguire per garantire uno sviluppo sostenibile sia la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente e sicuro, che si dispieghi su reti transeuropee, sfruttando le migliori risorse tecnologiche disponibili, e a cui possano avere accesso, a costi ridotti, cittadini e imprese, promuovendo la coesione sociale. Con il *Trattato di Maastricht* sull'Unione europea (TUE), firmato il 7 febbraio 1992,<sup>55</sup> si accentuavano aspetti della mobilità quali la sicurezza e la compatibilità con l'ambiente e venivano introdotti i concetti di reti transeuropee (TEN)<sup>56</sup> nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, volte a collegare tutte le regioni e le città d'Europa.

Con la successiva comunicazione della Commissione nel luglio del 1995, inerente al programma d'azione da seguire per attuare la politica comune dei trasporti negli anni 1995–2000,<sup>57</sup> veniva poi ribadita la volontà di realizzazione di una mobilità sostenibile, attraverso la creazione di un sistema trasportistico efficiente, accessibile e competitivo, nonché rispettoso dell'ambiente e sicuro. Le azioni principali venivano individuate sia a livello del mercato interno, tramite lo sviluppo di sistemi di trasporto integrati e competitivi basati su tecnologie avanzate, sia nella dimensione esterna verso i Paesi terzi.

Grazie alla pubblicazione di un nuovo e per molti aspetti fondamentale *Libro Bianco del 2001* sui trasporti,<sup>58</sup> la Commissione europea incentivava un'integrazione

<sup>53</sup> Documento di intenti e obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 Paesi di tutto il mondo durante la conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*; UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 e il 14 giugno 1992; v. <https://www.minambiente.it/pagina/lagenda-21> (30.05.2020).

<sup>54</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione delle Comunità europee del 2 dicembre 1992: “Lo sviluppo futuro della politica dei trasporti. Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile”, COM(92)494 def., in: Bollettino delle Comunità europee, supplemento 3/93, consultabile online anche in lingua italiana: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/67d2cd43-9740-42b0-8ba8-e759d36f3109> (30.05.2020) o anche <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51992DC0494&from=IT> (30.05.2020).

<sup>55</sup> Entrato in vigore il 7 febbraio 1992; v. Trattato sull'Unione europea, in: GUCE, 29 luglio 1992, C 191, pp. 1 ss., ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign> (30.05.2020).

<sup>56</sup> TEN = *Trans-European Network* (TEN-T = *Trans-European Transport Network*); v. artt. 170–172 TFUE.

<sup>57</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 12 luglio 1995 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: “La politica comune dei trasporti: programma d'azione 1995–2000”, COM(95)302def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0302&from=EN> (30.05.2020).

<sup>58</sup> Cfr. Libro Bianco della Commissione europea del 12 settembre 2001: “La politica europea dei

tra le varie modalità trasportistiche, promuovendo tra l'altro l'intermodalità e lanciando diversi progetti in tal senso, senza però elaborare atti normativi volti alla realizzazione degli obiettivi prefissati.

Diverse sono le comunicazioni della Commissione che hanno fatto seguito al *Libro Bianco del 2001*, tra cui è utile citare, in relazione allo sviluppo dell'ideologia di una *smart mobility*, quella relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano<sup>59</sup> e quella riguardante la politica di coesione e le città.<sup>60</sup> Nella prima si mette anzitutto in luce la centralità delle aree urbane, motori dell'economia europea, rilevando però come la qualità della vita dei cittadini europei sia sempre più compromessa e messa a rischio dalle crescenti problematiche ambientali quali l'inquinamento dell'aria e acustico, il traffico e le congestioni, il cattivo sfruttamento dello spazio edificato e la produzione di rifiuti. L'Unione si prefiggeva così di promuovere buone pratiche, incentivando uno scambio di esperienze tra le città e sottolineando la necessità di un'azione su misura a livello locale, coerentemente con il principio di sussidiarietà; la seconda comunicazione inserisce tra i punti strategici finalizzati al rafforzamento dell'attrattività delle città i trasporti, l'accessibilità e la mobilità, proponendo, tra l'altro, il coordinamento tra le varie modalità trasportistiche, il collegamento alle reti transeuropee di trasporto, una strategia integrata dei trasporti per la zona urbana e l'adozione di un approccio integrato che favorisca alternative valide ai veicoli maggiormente inquinanti.

Più tardi, veniva ribadita, tramite la pubblicazione del *Libro Verde del 2007* sul trasporto,<sup>61</sup> la sensibilità europea verso la mobilità urbana, lanciando cinque sfide da vincere nell'ambito di un approccio integrato, vale a dire la realizzazione di un traffico più scorrevole nelle città, di una città più pulita, di un trasporto urbano più intelligente, di un trasporto urbano accessibile e di un trasporto urbano sicuro. Relativamente alla sfida per un trasporto urbano più intelligente, la Commissione individuava nello sfruttamento degli ITS una valida opzione di gestione ottimale e dinamica dei servizi; concretamente, tramite la gestione del parco veicoli, i sistemi di informazione agli utenti, le biglietterie automatiche e le *smart cards* per i pagamenti, intercambiabili per i diversi modi di trasporto, l'utente delle reti di mobilità urbane sarebbe incentivato a servirsene maggiormente, essendo in grado di compiere una scelta informata.

---

trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, COM(2001)370 def., online: [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=04863](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=04863) (30.05.2020).

<sup>59</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 11 gennaio 2006 al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano, COM(2005)718 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52005DC0718> (30.05.2020).

<sup>60</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 13 luglio 2006 al Consiglio e al Parlamento europeo: “La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni”, COM(2006)385 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52005DC0299> (30.05.2020).

<sup>61</sup> Libro Verde della Commissione europea del 25 settembre 2007: “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, COM(2007)551 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX%3A52007DC0551> (30.05.2020).

Un'attenzione particolare alla tematica della sostenibilità, della modernizzazione delle reti infrastrutturali urbane e del miglioramento dell'efficienza energetica si pose, peraltro, sempre nel 2007, da parte degli Stati membri su iniziativa della Presidenza tedesca con la pubblicazione della *Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili*,<sup>62</sup> recante strategie e principi comuni per una politica di sviluppo urbano integrata ed inclusiva e alla base di una serie di programmi finanziati dall'Unione, quali *URBACT*<sup>63</sup> e *Urban Innovative Actions*.<sup>64</sup>

Un ulteriore passo avanti compiuto in sede europea è rappresentato dal *Piano d'azione sulla mobilità urbana*,<sup>65</sup> che evidenzia la necessità di una collaborazione a livello comunitario tra le autorità locali, regionali e nazionali, in un'ottica di coerenza e di incoraggiamento e sostegno alle politiche di mobilità urbana sostenibili, tramite scambio di buone pratiche ed erogazione di finanziamenti.

Pare di estrema importanza, inoltre, la Comunicazione della Commissione del 2010,<sup>66</sup> inerente al piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (*GNSS*),<sup>67</sup> comprendente i sistemi di segnalazione per uso civile *GALILEO*<sup>68</sup> ed *EGNOS*,<sup>69</sup> la cui applicazione nel settore dei trasporti, per

---

<sup>62</sup> Per una traduzione italiana della bozza finale della *Carta di Lipsia* adottata in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia/Leipzig il 24 e 25 maggio 2007, CdR 163/2007 EN-COM/SAB/lc v. [http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/allegati/CdR\\_163\\_2007%20EN\\_COM\\_SAB\\_lc.pdf](http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/allegati/CdR_163_2007%20EN_COM_SAB_lc.pdf) (30.05.2020); per una scheda di lettura della Camera dei Deputati della *Carta di Lipsia* v. <http://documenti.camera.it/Leg15/Dossier/Testi/Po016.htm> (30.05.2020).

<sup>63</sup> V. <https://urbact.eu> (30.05.2020).

<sup>64</sup> V. <https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions> (30.05.2020).

<sup>65</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 30 settembre 2009 al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Piano d'azione sulla mobilità urbana", COM (2009)490 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0490> (30.05.2020).

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione del 14 giugno 2010 al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: "Piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS)", COM(2010)308 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0308> (30.05.2020).

<sup>67</sup> GNSS = *Global Navigation Satellite System*.

<sup>68</sup> Il programma Galileo è un sistema di posizionamento e navigazione satellitare civile creato ad iniziativa dell'UE e dell'Agenzia Spaziale Europea per rendersi indipendenti dal sistema GPS (= *NAVSTAR Global Positioning System = Navigation Satellite Timing And Ranging Global Positioning System*) controllato dagli Stati Uniti. Nell'2004 è stata costituita la *European Global Navigation Satellite Systems Agency* (= *The European GNSS Agency*; GAS) ovvero l'Agenzia del GNSS europeo come agenzia dell'Unione europea avente dal 2012 sede a Praga; v. <https://www.gsa.europa.eu/> (30.05.2020).

<sup>69</sup> EGNOS = *European geostationary navigation overlay system* (= sistema geostazionario europeo di navigazione di sovrapposizione). Il sistema fu creato dalla collaborazione tra l'Agenzia Spaziale Europea (*European Space Agency*), la Commissione europea e EUROCONTROL. Si tratta di un sistema formato da delle basi terrestri collegate con una rete di satelliti per migliorare la precisione e affidabilità dei dati del sistema NAVSTAR GPS, ormai diventato indispensabile anche per il settore dei trasporti, si pensi all'aeronavigazione o alla navigazione marittima per rotte difficili; v. [https://www.esa.int/Applications/Navigation/Galileo\\_and\\_EGNOS](https://www.esa.int/Applications/Navigation/Galileo_and_EGNOS) (30.05.2020); v. anche Comunicazione della Commissione del 26.10.2016 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato

esempio, per introdurre nuovi sistemi di pedaggio stradale e per una localizzazione precisa e in tempo reale di trasporti pubblici e mezzi di soccorso, comporta certamente benefici in termini di efficienza.

Fondamentale risulta poi la pubblicazione del *Libro Bianco del 2011* sul trasporto;<sup>70</sup> in esso sono racchiusi ambiziosi progetti volti a gettare le fondamenta dello spazio europeo dei trasporti del futuro. Dieci sono gli obiettivi fissati da conseguire entro il 2030 e il 2050, tra cui spiccano la realizzazione di una rete essenziale TEN-T multimodale e di una rete di qualità e capacità elevate, con relativi servizi di informazione, e la definizione entro il 2020 di un quadro per un sistema europeo di informazione, gestione e pagamento nel settore dei trasporti multimodali.

Venendo agli atti normativi comunitari, la pietra miliare in tema di *smart mobility* è certamente rappresentata dalla *Direttiva 40/2010/UE*,<sup>71</sup> che, sfruttando il progresso nel campo delle tecnologie e delle telecomunicazioni, si propone di diffondere ed incentivare le applicazioni dei sistemi di trasporto intelligenti – ITS tramite la predisposizione di servizi di informazioni sulla mobilità multimodale e sul traffico, attraverso la trasmissione di dati e le comunicazioni agli utenti di informazioni sui servizi stradali, nonché attraverso la predisposizione di un sistema di chiamata di emergenza (*eCall*) e di servizi di informazione e prenotazione per aree di parcheggio sicure per gli automezzi pesanti. Nella direttiva vengono, peraltro, presi in considerazione aspetti delicati quali la tutela della vita privata e il trattamento dei dati personali; al fine di garantire la compatibilità, l'interoperabilità e la continuità per la diffusione e l'utilizzo operativo degli ITS, viene prevista l'adozione di specifiche vincolanti per gli Stati membri da parte della Commissione.

Dalla succitata direttiva è derivata una pluralità di regolamenti delegati, disciplinanti nel dettaglio il servizio elettronico di chiamata di emergenza,<sup>72</sup> le aree di parcheggio sicure per i mezzi pesanti,<sup>73</sup> i dati e le procedure per la comunicazione

---

economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: “Strategia spaziale per l’Europa”, COM (2016) 705 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0705> (30.05.2020).

<sup>70</sup>Cfr. Libro Bianco della Commissione europea del 28 marzo 2011: “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, COM (2011)144 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52011DC0144> (30.05.2020).

<sup>71</sup>Direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto, in: GUUE, 6 agosto 2010, L 270, pp. 1 ss., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/40/oj> (30.05.2020).

<sup>72</sup>Regolamento delegato (UE) n. 305/2013 della Commissione del 26 novembre 2012, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la predisposizione armonizzata in tutto il territorio dell’Unione europea di un servizio elettronico di chiamata di emergenza (*eCall*) interoperabile, in: GUUE, 3 aprile 2013, L 91/1, pp. 1 ss., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2013/305/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2013/305/oj) (30.05.2020).

<sup>73</sup>Regolamento Delegato (UE) n. 885/2013 della Commissione, del 15 maggio 2013, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui sistemi di trasporto intelligenti, in merito alla predisposizione dei servizi d’informazione sulle aree di parcheggio sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali, in: GUUE, 18 settembre 2013, L 274, pp. 1 ss., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2013/885/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2013/885/oj) (30.05.2020).

gratuita agli utenti,<sup>74</sup> i servizi di informazione sul traffico<sup>75</sup> e di informazione sulla modalità multimodale.<sup>76</sup>

Con il continuo evolversi della tecnologia, percependo il parallelo cambiamento del settore dei trasporti, la Commissione europea ha emanato nel 2016 una nuova comunicazione<sup>77</sup> ponendo al centro dell'attenzione proprio l'applicazione delle tecnologie digitali nel sistema trasportistico, nonché individuando nello scambio di dati una possibilità per un uso ottimale ed efficiente delle risorse. Per ogni settore strategico del piano di diffusione dei servizi C-ITS<sup>78</sup> – la sicurezza delle comunicazioni, la protezione dei dati personali, le tecnologie di comunicazione e frequenze, la interoperabilità su tutti i livelli, la valutazione della conformità e cooperazione internazionale – sono state previste azioni specifiche che definiranno il futuro del sistema di trasporto UE. L'esortazione agli Stati membri e all'industria è dunque quella di sostenere l'approccio adottato dalla Commissione.

Recentemente, nel 2018 la Commissione<sup>79</sup> è tornata a sottolineare la centralità della tecnologia nei trasporti, e in particolare l'opportunità scaturente dalla

---

<sup>74</sup>Regolamento delegato (UE) n. 886/2013 della Commissione, del 15 maggio 2013, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i dati e le procedure per la comunicazione gratuita agli utenti, ove possibile, di informazioni minime universali sulla viabilità connesse alla sicurezza stradale, in: GUUE, 18 settembre 2013, L 247, pp. 6 ss., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2013/886/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2013/886/oj) (30.05.2020).

<sup>75</sup>Regolamento delegato (UE) 2015/962 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente alla predisposizione in tutto il territorio dell'Unione europea di servizi di informazione sul traffico in tempo reale, in: GUUE, 23 giugno 2015, L 157, pp. 21 ss., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2015/962/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2015/962/oj) (30.05.2020).

<sup>76</sup>Regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la predisposizione in tutto il territorio dell'Unione europea di servizi di informazione sulla mobilità multimodale, in: GUUE, 21 ottobre 2017, L 272, pp. 1 ss., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2017/1926/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2017/1926/oj) (30.05.2020).

<sup>77</sup>Cfr. Comunicazione della Commissione del 30 novembre 2016 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni: “Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi, prima tappa verso una mobilità cooperativa, connessa e automatizzata”, COM (2016)766 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0766> (30.05.2020).

<sup>78</sup>C-ITS = *Cooperative Intelligent Transport Systems*. C-ITS consentono ai veicoli stradali di interagire gli uni con gli altri e anche con l'infrastruttura stradale sulla quale stanno circolando. Nel trasporto su strada in particolare, i C-ITS comprendono (i) la comunicazione veicolo-veicolo (V2V = *vehicle-to-vehicle*), (ii) la comunicazione veicolo-infrastruttura (V2I = *vehicle-to-infrastructure*) e/o (iii) la comunicazione infrastruttura-infrastruttura (I2I = *infrastructure-to-infrastructure*) come anche (iv) la comunicazione tra i veicoli e i pedoni o i ciclisti (V2X = *vehicle-to-everything* [veicolo con tutto]). La piattaforma *C-Roads* è un'iniziativa comune degli Stati membri dell'UE e dei gestori della rete stradale, finanziata da fondi ingenti messi a disposizione a livello nazionale e dell'UE, per poter testare in concreto ed attuare su strada servizi C-ITS, operando ai fini di una armonizzazione e dell'interoperabilità transfrontaliera; v. <https://www.c-roads.eu/platform.html> (30.05.2020).

<sup>79</sup>Comunicazione della Commissione del 17 maggio 2018: “Verso la mobilità automatizzata: una

circolazione di veicoli cosiddetti autonomi (*self driving cars*).<sup>80</sup> Gli obiettivi che si intendono raggiungere attraverso l'impiego diffuso della mobilità autonoma sono anzitutto la sicurezza,<sup>81</sup> ma anche la riduzione di congestioni e la riduzione delle emissioni nocive,<sup>82</sup> che per essere realizzati necessitano di un rafforzamento nel campo delle tecnologie e della *cyber*-sicurezza.

## 6 Aspetti concreti della *smart mobility* in Europa e riflessioni conclusive

La filosofia intrinseca al concetto delle *smart cities* offre certamente spazi idonei a sviluppare soluzioni innovative e al contempo efficaci di mobilità intelligente, favorendo un ecosistema collaborativo in grado di raggiungere obiettivi di sostenibilità.

La sfida che ogni città moderna è tenuta ad affrontare è chiara: la popolazione di ogni metropoli europea esige oggi giorno mezzi di trasporto sicuri, puliti, affidabili e convenienti per giungere da un posto all'altro e tornare. Al contempo, si chiede la riduzione del traffico stradale, degli incidenti e dell'inquinamento. Le strategie *smart* volte a fronteggiare le predette sfide e problematiche, rispettivamente lanciate

---

strategia dell'UE per la mobilità del futuro", COM (2018)283 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0283> (30.05.2020).

<sup>80</sup>Dal punto di vista giuridico la *smart mobility* – quando si entra nel dettaglio – è accompagnata da una moltitudine di nuovi temi giuridici. Un ottimo esempio ne è la circolazione di veicoli autonomi ovvero la guida di automobili senza conducente. È evidente che in assenza di una conducente, qualora dovesse occorrere un incidente, si pongono nuove questioni di responsabilità. V. sulla questione l'UE <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=36608> (30.05.2020) e l'OECD [https://www.oecd-ilibrary.org/transport/automated-and-autonomous-driving\\_5jlvvzdfk640-en](https://www.oecd-ilibrary.org/transport/automated-and-autonomous-driving_5jlvvzdfk640-en) (30.05.2020); v. anche Bernhard A. Koch, *Product Liability 2.0 – Mere Update or New Vision?*, in: Sebastian Lohsse/Reiner Schulze/Dirk Staudenmayr (a cura di), *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*, Baden-Baden, pp. 99 ss.; Diana Cerini/Andrea Pisani Tedesco, *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive* (Collana del Dipartimento Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca), Torino, 2019; Francesco Di Ciommo, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, 2003.

<sup>81</sup>Cfr. Relazione della Commissione del 12 dicembre 2016 al Parlamento europeo e al Consiglio: "Salvare vite umane: migliorare la sicurezza dei veicoli nell'UE", Relazione sul monitoraggio e la valutazione delle caratteristiche avanzate di sicurezza dei veicoli, del loro rapporto costi-benefici e della fattibilità di una revisione dei regolamenti sulla sicurezza generale dei veicoli e sulla protezione dei pedoni e di altri utenti della strada vulnerabili, COM (2016) 787, online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteId=1&year=2016&number=787&language=it> (30.05.2020).

<sup>82</sup>Cfr. Comunicazione della Commissione del 11 dicembre 2019 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Il Green Deal Europeo", COM(2019)640 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (30.05.2020).

e scaturenti dalla mobilità urbana, sono specifiche per ogni singola città e comprendono:<sup>83</sup>

- a) lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico efficaci, equilibrati, sicuri e protetti, incluso il sistema *Mobility-as-a-Service (MaaS)*<sup>84</sup> e altre piattaforme;
- b) l'adeguamento all'innovazione e l'accettazione di nuove forme di veicoli (autonomi, collegati, elettrici, di comunità, senza stazionamento);
- c) lo sviluppo di linee guida e di strategie per promuovere il rispetto delle norme sulla qualità dell'aria e di altre misure per il miglioramento della qualità di vita;
- d) lo sviluppo di partenariati pubblico-privati (PPP) e la cooperazione con istituti scientifici per affrontare questioni di qualità dell'aria, di congestione del traffico e di sostenibilità;
- e) la costruzione di un'infrastruttura sostenibile, sia fisica che digitale, per sostenere soluzioni di mobilità innovative del settore pubblico e privato.

Non da ultimo, massima priorità va data all'introduzione di misure per la riduzione e il controllo dell'inquinamento. La relazione speciale 06/2020 della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE, rimarca che la mobilità urbana sostenibile è una delle principali sfide che le città dell'UE si trovano ad affrontare, destando non poca preoccupazione in molti cittadini europei. I trasporti stradali rappresentano infatti una delle principali cause dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas a effetto serra nelle aree urbane, e i costi della congestione per la società ammontano a circa 270 miliardi di euro all'anno.<sup>85</sup> Le ripercussioni di tali fenomeni sulla salute degli individui, com'è intuibile, sono estremamente gravi e non possono essere sottovalutate.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup>Cfr. *Jon Glasco*, *Urbane Mobilität: Herausforderungen und Lösungen in Smart Cities* (09.10.2019), online: <https://hub.beesmart.city/de/smart-city-loesungen/urbane-mobilitaet-herausforderungen-und-loesungen-in-smart-cities> (30.05.2020).

<sup>84</sup>Per *Mobility-as-a-Service* si intende una nuova modalità di pianificare il proprio viaggio urbano. Lo *smart citizen* non organizza più in prima persona il percorso di viaggio gestendo singolarmente ogni passaggio e ogni tratta. MaaS consente di prenotare in un unico servizio omnicomprensivo tutti i mezzi necessari per il viaggio urbano da un'unica piattaforma, pagando con abbonamento o a forfait e ottenendo anche suggerimenti su veicoli e percorsi migliori; cfr. *Peraphan Jittrapirom/Valeria Caiati/Anna-Maria Feneri/Shima Ebrahimigharehbaghi/María J. Alonso González/Jishnu Narayan*, *Mobility as a Service: A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges*, in: *Urban Planning*, 2, 2, 2017, pp. 13 ss., DOI: 10.17645/up.v2i2.931.

<sup>85</sup>Cfr. *Corte dei Conti europea* (a cura di), *Relazione speciale 06/2020. Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali*, Lussemburgo, 2020, p. 6 e *passim*, online: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=53246> (30.05.2020).

<sup>86</sup>Secondo una comunicazione della Commissione europea le morti premature nell'UE dovute all'inquinamento provocato dai trasporti sono quasi tre volte superiori a quelle causate dagli incidenti stradali. Inoltre, milioni di europei soffrono di malattie respiratorie e cardiovascolari croniche che sono la immediata conseguenza di tale inquinamento; cfr. Comunicazione della Commissione del 31 maggio 2017 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "L'Europa in Movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti", COM (2017)283 def., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0283> (30.05.2020)

Sempre più spesso, pertanto, alla politica dei trasporti viene richiesto di ispirarsi ai principi di una *green mobility*.<sup>87</sup> Anche se questo concetto per molti versi pare eccessivamente enfatizzato dall'industria automobilistica per promuovere i propri veicoli elettrici, è innegabile che oggi quasi tutte le grandi aziende nel settore automobilistico sviluppano e vendano *autovetture elettriche*.

L'urbanizzazione e la continua dipendenza dalle automobili determinano inevitabilmente problemi di congestione del traffico, emissioni e problemi di sicurezza stradale che richiedono una soluzione politica e urbanistica. Pur riconoscendo le città i benefici derivanti del trasporto pubblico per la riduzione dell'inquinamento e della congestione stradale, gli sforzi compiuti dalle amministrazioni comunali per sfruttare tali vantaggi si trovano spesso in collisione con nuovi modelli imprenditoriali come *Uber*,<sup>88</sup> *Lyft*,<sup>89</sup> *DiDi*<sup>90</sup> e altri servizi di *ride-hailing* (richiesta di passaggio). La popolarità del *ride-hailing* ha trasformato il mercato dei trasporti in molte città tanto che in alcuni casi *Uber* è considerato una minaccia per le città, in quanto idoneo ad aumentare l'inquinamento e la congestione stradale e parallelamente a diminuire il numero dei passeggeri dei mezzi di trasporto pubblici. D'altro canto, per molti utenti - soprattutto nelle periferie delle grandi città - il trasporto pubblico rappresenta tutt'ora un'opzione poco attraente e praticabile se le fermate sono troppo distanti dal loro domicilio o dal posto di lavoro. Si pone quindi il problema del primo e dell'ultimo tratto del trasporto pubblico, a cui il *ride-hailing* e le altre offerte di *sharing* potrebbero ovviare, divenendo di sostegno al trasporto pubblico e limitando così la mobilità automobilistica individuale. La sfida consiste dunque proprio nell'integrazione dei mezzi pubblici con servizi di *ride-hailing*, *ride-sharing*, *vehicle-sharing* e *smart ticketing*.<sup>91</sup>

Nonostante l'adozione di valide misure volte a migliorare la sicurezza della mobilità urbana, i morti a causa di incidenti stradali sono in aumento in molte città europee. La densità demografica urbana, combinata ad automobili, automezzi pesanti e mezzi di trasporto pubblico che condividono strade affollate con utenti della strada indifesi (pedoni, ciclisti e motociclisti), rende il compito di garantire una mobilità sicura un'impresa complessa. Il problema della sicurezza è ulteriormente aggravato da abitudini di guida pericolose e da un'infrastruttura inadeguata per i ciclisti e gli utenti della micro-mobilità (motorini, monopattini ecc.).

Inoltre, a causa del crescente utilizzo di tecnologie digitali il settore dei trasporti si trova ad affrontare maggiori rischi di sicurezza informatica. I criminali informatici sono sempre più in grado di attaccare non solo la tecnologia dell'informazione, ma anche la tecnologia operativa che gestisce i sistemi di segnalazione e di controllo

---

<sup>87</sup> Cfr. *Andrea Poggio* (a cura di), *Green mobility. Come cambiare la città e la vita*, Milano, 2018.

<sup>88</sup> Cfr. <https://www.uber.com/at/en/> (30.05.2020).

<sup>89</sup> Cfr. <https://www.lyft.com/> (30.05.2020).

<sup>90</sup> Cfr. <https://www.didiglobal.com/> (30.05.2020).

<sup>91</sup> Cfr. *Jon Glasco*, *Urbane Mobilität: Herausforderungen und Lösungen in Smart Cities* (09.10.2019), online: <https://hub.beesmart.city/de/smart-city-loesungen/urbane-mobilitaet-herausforderungen-und-loesungen-in-smart-cities> (30.05.2020).

di una città. I cyberattacchi possono colpire le reti di trasporto urbano e causare disfunzioni nei trasporti pubblici, come anche in tutte le vetture autonome.<sup>92</sup> La tutela dei diritti fondamentali alla protezione dei dati a carattere personale è anche in questo contesto un tema particolarmente sensibile e sottovalutato. Lo *smart citizen*, che sarà in ogni momento monitorato, è infatti sottoposto a una continua minaccia di compressione dei propri diritti fondamentali in tema di dati. A tal proposito, basti pensare che alcuni Stati – come ad esempio la Cina<sup>93</sup> – hanno già iniziato a spiare a tappeto i propri cittadini utilizzando vecchie e nuove tecnologie come spyware nei telefoni cellulari, telecamere per il riconoscimento facciale, *wi-fi sniffer* ecc. Fintanto che i dati rimangono nella sfera di controllo di enti pubblici obbligati per primi al rispetto, istituzionalmente loro imposto, dei diritti fondamentali, la minaccia di violazione dei diritti fondamentali è ridotta; ben altra cosa è, invece, se questi dati giungono nelle mani di imprese private orientate alla massimizzazione del loro profitto.

Ad oggi il mercato offre una moltitudine di soluzioni per una mobilità urbana intelligente. Solo il futuro saprà dirci tuttavia quali tra queste soluzioni riusciranno effettivamente ad imporsi su un mercato europeo che appare molto conteso, peraltro anche da Stati Uniti ed e Paesi del mondo asiatico. Tra gli esempi<sup>94</sup> che meritano di essere segnalati osserviamo: *Moovel*,<sup>95</sup> una piattaforma innovativa di *MaaS*, che combina e facilita l'utilizzo di servizi di trasporto multimodali e di *shared mobility* (mobilità condivisa)<sup>96</sup> e consente il pagamento attraverso un'unica interfaccia. *Innovactory*,<sup>97</sup> che si è impegnata a rendere più sostenibile il comportamento di viaggio dei suoi utenti con lo sviluppo di *TimesUpp*,<sup>98</sup> un assistente di viaggio intelligente,

<sup>92</sup> Cfr. *Ibid.*

<sup>93</sup> Cfr. *Barbara Calderini*, Sorveglianza di massa in Cina, il modello che spaventa l'Occidente, (04.03.2020), online <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/sorveglianza-di-massa-in-cina-cosi-funziona-il-modello-che-spaventa-l-occidente/> (30.05.2020). Secondo tale articolo *Xue Liang* (= occhio di falco) è il nome del programma di videosorveglianza a tappeto del Governo cinese a Pechino presieduto da *Xi Jinping*. Si tratta di un network di sorveglianza molto complesso, onnipresente e totalmente connesso che comprende progetti di videosorveglianza di massa che incorporano la tecnologia di riconoscimento facciale compreso quello emozionale, software di riconoscimento vocale in grado di identificare gli altoparlanti durante le telefonate; e un programma ampio e invadente di raccolta del DNA.

<sup>94</sup> Cfr. *Jon Glasco*, Urbane Mobilität: Herausforderungen und Lösungen in Smart Cities (09.10.2019), online: <https://hub.beesmart.city/de/smart-city-loesungen/urbane-mobilitaet-herausforderungen-und-loesungen-in-smart-cities> (30.05.2020).

<sup>95</sup> Cfr. <https://www.moovel.com/en> (30.05.2020). Questa soluzione intelligente per la mobilità urbana offre una funzione multimodale che riunisce opzioni di trasporto come i mezzi pubblici, i servizi *on-demand* (su richiesta) e i servizi di *car-sharing*, *bike-sharing* e *ride hailing*. Mediante l'app *Moovel* i clienti possono prenotare e pagare servizi di mobilità attraverso un conto integrato.

<sup>96</sup> I principali esempi sono il *car sharing*, *bike sharing* e *scooter sharing*. La *shared mobility* si può estendere però anche a *hoverboard*, *segway*, *monopattini*, *monowheel*, v. per questi ultimi Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 4 giugno 2019: "Sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la micromobilità elettrica", in *Gazzetta Ufficiale*, 12.07.2019, n. 162.

<sup>97</sup> Cfr. <https://innovactory.com/> (30.05.2020).

<sup>98</sup> Cfr. <https://timesupp.com/> (30.05.2020).

che consiglia il momento migliore e il mezzo di trasporto migliore per giungere alla destinazione prescelta dall'utente, fornendogli informazioni in tempo reale su ingorghi e su altri impedimenti imprevisti. *PSIRoads* è una soluzione intelligente per la gestione del traffico che fornisce un supporto decisionale attraverso l'intelligenza artificiale. Questa soluzione intelligente di mobilità urbana fornisce servizi di gestione del traffico, come i cambiamenti di fase dei semafori, informazioni sugli utenti del traffico e sui cambiamenti dinamici dell'intensità del traffico.<sup>99</sup> *Parquery*,<sup>100</sup> una soluzione *cloud-based* di *smart-parking*, fornisce ai gestori dei parcheggi dati precisi sull'utilizzo e la disponibilità dei parcheggi.<sup>101</sup> Invero, parte della congestione stradale nelle aree urbane è causato da utenti alla ricerca di un parcheggio.

Sulla micro-mobilità si sta già oggi puntando con successo, investendo risorse, sistemi e flotte di biciclette e monopattini elettrici *in sharing*. (*e-scooter-sharing*). *eCooltra*<sup>102</sup> è un innovatore europeo nel campo dei monopattini *in sharing*, che dispone di una flotta di monopattini elettrici operativa in cinque città. Mediante l'app *eCooltra* gli utenti possono prenotare e sbloccare un monopattino disponibile e pagare solo per i minuti di effettivo utilizzo.

Nel settore del trasporto pubblico locale (TPL) l'informazione trasparente ai passeggeri è ormai d'obbligo, ciò significa in concreto che in un sistema di *smart mobility*, nel sistema di TPL classico, vi dovrà essere l'installazione di sistemi GSM e GPRS in tutti i veicoli di trasporto della persona, vi dovranno essere le indicazioni elettroniche alle fermate degli autobus, vi dovrà essere un *software* di pianificazione per i centri di controllo e un sito web con informazioni dinamiche per i passeggeri accessibile in ogni momento a da ogni apparecchio collegabile ad internet.

Vale la pena citare infine il progetto *HiReach*,<sup>103</sup> un'attività di ricerca e innovazione finanziata dal programma UE *Horizon 2020* (anche *Orizzonte 2020*),<sup>104</sup> ha l'obiettivo di trovare soluzioni per migliorare l'accessibilità, il coinvolgimento e l'organizzazione equa della mobilità e comprende: (i) la ricerca di modelli commerciali praticabili per servizi di mobilità convenienti, modulari e ripetibili (trasporto pubblico locale, *car-sharing*, minibus); (ii) la generazione e la sperimentazione di soluzioni di mobilità di *start-up* e imprese; (iii) la realizzazione della fattibilità e della scalabilità di nuovi modelli commerciali di mobilità.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> Cfr. <https://www.psi-minesandroads.de/en/home/> (30.05.2020). *PSIRoads* intende aiutare le autorità preposte al traffico a raggiungere obiettivi strategici, minimizzando le emissioni dei veicoli e riducendo la congestione del traffico in zone residenziali.

<sup>100</sup> Cfr. <https://parquery.com/it/> (30.05.2020). *Parquery* sostiene anche la gestione adattabile dell'illuminazione stradale, la gestione intelligente del traffico e servizi retail (al dettaglio) per facilitare la navigazione in una smart city.

<sup>101</sup> La ditta *Urbiotica* offre un sistema simile, v., <https://www.urbiotica.com/> (30.05.2020).

<sup>102</sup> Cfr. <https://www.ecooltra.com/it/> (30.05.2020).

<sup>103</sup> Cfr. <https://hireach-project.eu/> (30.05.2020).

<sup>104</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/> (30.05.2020).

<sup>105</sup> Cfr. *Jon Glasco*, Urbane Mobilität: Herausforderungen und Lösungen in Smart Cities (09.10.2019), online: <https://hub.beesmart.city/de/smart-city-losungen/urbane-mobilitaet-herausforderungen-und-losungen-in-smart-cities> (30.05.2020).

Viste – concludendo – le tendenze innovative e le forze imprenditoriali attive a livello globale nel settore della mobilità urbana, è realistico immaginare uno scenario futuro in cui gli abitanti e i visitatori di una *smart city* usufruiscano di una vasta gamma di opzioni di mobilità *on-demand*, convenienti e multimodali, e in cui le automobili convenzionali e le prassi di proprietà sono sostituite da veicoli comuni elettrici e autonomi. Questo potrebbe effettivamente portare ad un calo del numero dei decessi per incidenti stradali, alla riduzione dei tempi di viaggio (vantaggio per i pendolari e per l'economia bloccata da ingorghi stradali), ma anche alla riduzione del devastante fenomeno dell'inquinamento atmosferico. Ad ogni modo, la qualità di una mobilità del futuro nelle città europee – anche per lo spirito che anima l'Unione Europea – verrà commisurata anche in base alla capacità di trovare soluzioni per le persone che non hanno le risorse economiche per disporre di un'automobile, che incontrano difficoltà nel finanziare le tariffe crescenti dei mezzi pubblici e che, a causa dell'età, della disabilità o del luogo di residenza, non hanno accesso ai trasporti pubblici o privati.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Individuelle Mobilität hat Grenzen: Luftreinhaltung (erst) durch Verkehrsverbote?



Nicolas Raschauer, Marco Dworschak und Magdalena Friedrich

Der Themenkomplex der Luftreinhaltung präsentiert sich – ungeachtet der aktuellen politisch brisanten Diskussionen – als juristische Querschnittsmaterie. Im öffentlichen Recht vorrangig im Bereich des Klimaschutz- und Umweltschutzrechts beheimatet, weisen staatliche Luftreinhaltemaßnahmen vielfach verkehrsrechtliche Anknüpfungspunkte auf bzw bedingen verkehrspolitische Lenkungs- und Planungsakte. Als solche werden nachfolgend sogenannte Verkehrs- oder Fahrverbote und -beschränkungen behandelt, die ein Spannungsfeld zwischen individueller Mobilität und Luftreinhaltung eröffnen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich den rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, unter denen Verkehrsverbote nach der gegebenen österreichischen Rechtslage grds zulässig sind.

---

**Article note:** Magdalena Friedrich und Marco Dworschak haben wesentliche Teile der im Manuskript verwerteten Quellen beschafft und ausgewertet. Das Manuskript wurde unter gleichnamigen Titel auch in JRP 2019, 27 ff. veröffentlicht. Der neuerliche Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Verlages Österreich und der Herausgeber der JRP.

---

N. Raschauer (✉)  
HSSH Schaffhausen, Schaffhausen, Schweiz  
E-Mail: [nicolas.raschauer@hochschule-schaffhausen.ch](mailto:nicolas.raschauer@hochschule-schaffhausen.ch)

M. Dworschak · M. Friedrich  
Lehrstuhl für Bank- und Finanzmarktrecht, Institut für Wirtschaftsrecht, Universität Liechtenstein, Vaduz, Liechtenstein  
E-Mail: [marco.dworschak@uni.li](mailto:marco.dworschak@uni.li); [magdalena.friedrich@uni.li](mailto:magdalena.friedrich@uni.li)

## 1 Ausgangssituation

Europas Ballungszentren<sup>1</sup> sind mit ua durch den Kraftfahrzeugverkehr emittierten<sup>2</sup> und im hohen Maße gesundheitsschädlichen Stickstoffoxiden<sup>3</sup> belastet.<sup>4</sup> Aufgrund der wiederholten Überschreitung<sup>5</sup> europarechtlich vorgegebener Luftreinhaltegrenzwerte besteht hier besonderer Handlungsbedarf; dies trotz bereits in verschiedenen Mitgliedstaaten eingerichteter „Luftsanierungsgebiete“.<sup>6</sup>

Von einer breiten Öffentlichkeit wenig beachtet, erließ die Europäische Gemeinschaft seit den frühen 1980er-Jahren gesetzliche Regelungen, welche die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer bestimmten Luftqualität verpflichten.<sup>7</sup> Die Richtlinienvorgaben sind verursachenerneutral ausgestaltet; dh sie stellen grundsätzlich nicht auf die Verursacher bestimmter Luftschadstoffe ab und geben somit von diesen unabhängig Immissionsgrenzwerte<sup>8</sup> für bestimmte Luftschadstoffe wie zB Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Feinstäube vor.<sup>9</sup> Diese Immissionsgrenzwerte basieren auf Empfehlungen und Studien der Weltgesundheitsorganisation WHO<sup>10</sup>

<sup>1</sup>Zwecks einfacheren Verständnisses wird hier exemplarisch auf die VO BGBl II 2015/166 des BMLFUW über belastete Gebiete (Luft) zum UVP-G 2000 referenziert, zumal darin etwa die Ballungsgebiete Innsbruck und Salzburg als belastete Gebiete ausgewiesen werden.

<sup>2</sup><https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/stickstoffoxid-emissionen#textpart-1>, abgerufen am 30.1.2019.

<sup>3</sup>Näher <https://www.umweltbundesamt.de/themen/stickstoffdioxid-belastung-hintergrund-zu-eu>, abgerufen am 30.1.2019.

<sup>4</sup>Vgl den aktuellen Bericht der Kommission: Erster Ausblick zur Entwicklung der Luftqualität, COM(2018) 446 final/2.

<sup>5</sup>Selbst ein teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung – wie er etwa bzgl der NO<sub>2</sub>-Belastung teilweise beobachtet wird –, der indes noch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, ist per se nicht geeignet, eine Vertragsverletzung gem Art 258 AEUV auszuräumen. So sprach der EuGH in C-488/15 (*Kommission/Bulgarien*), ECLI:EU:C:2017:67 Rz 69 aus, dass eine Überschreitung der einzuhaltenden Grenzwerte für sich genommen ausreicht, um eine Verletzung von Art 13 Abs 1 iVm Anhang XI Luftqualitätsrichtlinie festzustellen.

<sup>6</sup>Gemeint sind insbesondere die Grenzwerte der RL 2008/50/EG (nachfolgend Luftqualitätsrichtlinie) des Europäischen Parlaments und des Rates v 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl [EU] 2008 L 152/1) für Stick(stoff)oxide (NO<sub>x</sub>).

Ferner jene für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) und Feinstaubpartikel (PM), der RL 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 23. 10. 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl [EG] 2001 L 309/22) sowie entsprechende Grenzwerte der hieran anknüpfenden §§ 3 ff IG-L (BGBl I 1997/115 idGF), § 6 Emissionshöchstmengengesetz-Luft, BGBl 2003/34 sowie der darauf fussenden Luftreinhalteprogramme der Landeshauptleute (§§ 9a ff IG-L).

<sup>7</sup>Will, Die Rechtsgrundlagen für Verkehrsverbote zur Einhaltung von NO<sub>2</sub>-Grenzwerten im Licht der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG, NZV 2018, 393 (394).

<sup>8</sup>Immissionsgrenzwerte sind höchstzulässige, wirkungsbezogene Immissionsgrenzkonzentrationen, bei deren Unterschreitung nach den einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen keine schädigenden Wirkungen zu erwarten sind (§ 2 Abs 4 IG-L).

<sup>9</sup>Will, NZV 2018 394.

<sup>10</sup>Vgl ua WHO Regional Office for Europe Copenhagen in Regional Publications European Series, No. 91, Air Quality Guidelines for Europe<sup>2</sup> (2000).

und sind seit 2010 in der sog Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG<sup>11</sup> festgeschrieben. Sie gelten in „Gebieten und Ballungsräumen“, welche von den Mitgliedstaaten festzulegen sind.<sup>12</sup> Diese Grenzwerte sind seit dem Ablauf des Übergangszeitraums seit dem 1. Jänner 2010 verbindlich.<sup>13</sup>

## 2 Europäische Vorgaben

Seit Jahren versuchen die Mitgliedstaaten vergeblich, den Herausforderungen der europäischen Luftqualitätsvorgaben gerecht zu werden.<sup>14</sup>

Nach Art 13 Abs 1 UAbs 2 iVm Anhang XI Luftqualitätsrichtlinie darf etwa die Konzentration von Stickstoffdioxid einen Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm pro m<sup>3</sup> Luft<sup>15</sup> nicht überschreiten;<sup>16</sup> zudem definiert die Luftqualitätsrichtlinie eine Schwelle von 50 Mikrogramm, die an nicht mehr als 35 Tagen im Jahr überschritten werden darf.<sup>17</sup>

Aus Art 13 Abs 1 Luftqualitätsrichtlinie ergibt sich keine Pflicht zur Anordnung bestimmter Maßnahmen, welche die Einhaltung der einschlägigen Luftgrenzwerte gewährleisten, sondern beschränkt sich auf eine „Ergebnisverpflichtung“.<sup>18</sup> Den Mitgliedstaaten bleibt zunächst die Wahl überlassen, welche Maßnahmen sie zur Verwirklichung von Art 13 Abs 1 Luftqualitätsrichtlinie setzen: Als Beispiele seien hier etwa die Einführung einer „City-Maut“ gem § 8 Abs 5 F-VG, die Statuierung von Geschwindigkeitsbeschränkungen, den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, die Erhöhung von Verkehrssteuern (etwa im Anwendungsbereich des Mineralölsteuergesetzes), die Gewährung von Förderungen, aber auch die Einführung von

<sup>11</sup> Vgl FN 6.

<sup>12</sup> „[Sanierungs]Gebiete“ sind gem Art 2 Nr 16 Luftqualitätsrichtlinie iVm § 2 Abs 8 IG-L Teile des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, die dieser Mitgliedstaat für die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität abgegrenzt hat. „Ballungsräume“ sind gem Art 2 Nr 17 Luftqualitätsrichtlinie städtische Gebiete mit einer Bevölkerung von mehr als 250.000 Einwohnern oder, falls 250.000 oder weniger Einwohner in dem Gebiet wohnen, Gebiete mit einer Bevölkerungsdichte pro km<sup>2</sup>, die von den Mitgliedstaaten festzulegen ist.

<sup>13</sup> Der EuGH hat iZm Art 13 Abs 1 UAbs 2 Luftqualitätsrichtlinie, wonach die Grenzwerte von dem dort festgelegten Zeitpunkt an „nicht mehr überschritten werden [dürfen]“, von einer „Ergebnisverpflichtung“ der Mitgliedstaaten gesprochen; vgl EuGH 28.11.2013, C-404/13 (*Client Earth*), ECLI:EU:2014:2382 Rz 30.

<sup>14</sup> Die EU-Kommission leitete zB im Mai 2018 gegen Frankreich, Großbritannien, Italien, Ungarn, Rumänien und Deutschland Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Luftqualitätsrichtlinie ein (für einen Überblick vgl COM [2018] 446 final/2). In Deutschland überschritten 2017 66 Städte die Stickoxidgrenzwerte, vgl *Graf/Schwischi*, Wer legt Grenzwerte für Luftschadstoffe fest?, Salzburger Nachrichten vom 29.1.2019.

<sup>15</sup> „Luft“ ist gem Art 2 Nr 1 Luftqualitätsrichtlinie iVm § 2 Abs 6a IG-L die Außenluft in der Troposphäre mit Ausnahme von bestimmten Arbeitsstätten.

<sup>16</sup> Das IG-L schreibt für Stickstoffdioxid einen Grenzwert von 30 Mikrogramm pro m<sup>3</sup> Luft vor.

<sup>17</sup> Ende 2019 sind die Grenzwerte wieder überprüft worden.

<sup>18</sup> *Will*, NZV 2018, 394 f.

sogenannten Fahrverboten und Verkehrsbeschränkungen gem § 43 Abs 2a StVO oder §§ 9a ff iVm §§ 10; 14 IG-L<sup>19,20</sup> genannt.

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Zielvorgaben der Luftqualitätsrichtlinie und werden die darin festgelegten verbindlichen Grenzwerte überschritten, legt die Richtlinie dem Mitgliedstaat normative „Daumenschrauben“ an,<sup>21</sup> als solche dienen sodann die sogenannten Luftqualitätspläne iSd Art 23 Luftqualitätsrichtlinie bzw §§ 9a ff IG-L:

Diese Luftqualitätspläne müssen gem Art 23 Abs 1 UAbs 2 Satz 1 Luftqualitätsrichtlinie „geeignete Maßnahmen“ enthalten, welche effektiv gewährleisten, dass die Grenzwerte in „absehbarer Zeit“ eingehalten werden. Der Zeitraum der (weiteren) Nichteinhaltung muss dabei „so kurz wie möglich gehalten werden“.<sup>22</sup>

Hinsichtlich der Interpretation dieser Bestimmung vertritt das dt BVerwG die Auffassung, dass die zu ergreifenden Maßnahmen jedenfalls nicht unmittelbar zur Zielerreichung führen müssen; vielmehr sei nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen zur korrekten Anwendung der Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie ausreichend.<sup>23</sup>

Im Unterschied dazu hat sich der EuGH bislang noch nicht eindeutig positioniert; in seiner Entscheidung C-336/17 stellte der Gerichtshof lediglich fest, dass Maßnahmen, die erst zwischen 2020 und 2024 (also zehn oder sogar erst 14 Jahre nach der erstmaligen Feststellung einer Grenzwertüberschreitung) wirksam werden, nicht den Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie entsprechen würden.<sup>24</sup>

Wie nun rezente Entscheidungen des dt BVerwG<sup>25</sup> gezeigt haben, kommt im Fall von Grenzwertüberschreitungen als sofort „wirksame Maßnahme“<sup>26</sup> derzeit insb ein

<sup>19</sup> Ob und inwieweit Fahrverbot auf die eine oder andere gesetzliche Grundlage gestützt werden können, bzw wie sich die einzelnen Rechtsgrundlagen zueinander verhalten, ist an dieser Stelle nicht zu untersuchen (vgl dazu etwa *Muzak*, Verkehrsbeschränkungen zwischen IG-L und StVO, ZVR 12a (2015), 475 [475 ff]). Zu kompetenzrechtlichen Abgrenzungsfragen siehe nur *A. Hauer*, Verfassungsfragen pauschaler Geschwindigkeitsbeschränkungen nach dem IG-L, ZVR 12a (2015), 440 (440 ff).

<sup>20</sup> Die oft ungenau als „Fahrverbote“ bezeichneten Verkehrsverbote und -beschränkungen für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren, va für solche mit Dieselmotoren, zur Einhaltung insbesondere von Stickstoffdioxid-Grenzwerten bilden *das* aktuelle umweltpolitische Thema in der Öffentlichkeit.

<sup>21</sup> *Will*, NZV 2018, 395.

<sup>22</sup> *Beye*, Anordnung von Verkehrsverboten für Diesel-Kraftfahrzeuge, ZJS 2018/6 528, (533).

<sup>23</sup> Dt BVerwG 27.2.2018, 7 C 30.17 Rz 59; vgl auch *Will*, NZV 2018, 395.

<sup>24</sup> EuGH 22.2.2018, C-336/16 (*Kommission/Polen*), ECLI:EU:2018:94 Rz 99.

<sup>25</sup> Siehe dt BVerwG 27.2.2018, 7 C 30 17 betreffend ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge in der Umweltzone Stuttgart und dt BVerwG 27.02.2018, 7 C 26.16 betreffend (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge – Luftreinhalteplan Düsseldorf; vgl *Beye*, ZJS 2018, 528 f.

<sup>26</sup> Dies unter der Annahme, dass sich Verkehrsverbote für bestimmte Kfz mit Verbrennungsmotoren als am besten geeignete Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte erweisen und ex ante keine vergleichbar effektiven Alternativmaßnahmen zur Verfügung stehen. Diesfalls müssen diese Verbote im Licht des effet-utile-Gedanken und des Loyalitätsprinzips des Unionsrechts grds angeordnet werden (vgl auch dt BVerwG 27.2.2018, 7 C 30/17, NVwZ

(zumindest) partielles Fahrverbot für motorbetriebene, vor allem dieselbetriebene Fahrzeuge,<sup>27</sup> in Betracht. Diese Maßnahme wäre als Bestandteil eines solchen Luftreinhalteplans gem Art 23 Abs 1 Luftqualitätsrichtlinie umzusetzen.

Mit Blick auf die österreichische Rechtslage stünde ein solches Verbot auf den ersten Blick in diametralem Widerspruch zu § 1 StVO, wonach öffentliche Straßen von jedermann unter den gleichen Bedingungen benützt werden dürfen. Der Gemeindegebrauchsregel der StVO kommt jedoch kein grundrechtlicher Charakter zu; sie ist folglich nicht als absolut zu sehen. Sie überlässt den zuständigen Vollziehungsbehörden Spielraum<sup>28</sup> und steht der Erlassung von Fahrverboten nicht entgegen.

Nachdem die gesetzliche Zulässigkeit von Fahrverboten bejaht werden kann, stellt sich somit die Frage, wie nun mit einem solchen Fahrverbot in Österreich umzugehen wäre? Im Anschluss werden am Beispiel des IG-L die Vorgaben und Grenzen für die Einführung von Verkehrsbeschränkungen skizziert.

### 3 Ausgestaltung von Fahrverboten am Beispiel IG-L

Bereits nach geltendem Recht<sup>29</sup> können Fahrverbote in belasteten Ballungsräumen, in denen Grenzwerte überschritten werden, mittels Verordnung oder Bescheid angeordnet werden. Personen, die von einer Grenzwertüberschreitung unmittelbar betroffen sind, sowie anerkannte Umweltorganisationen gem § 19 Abs 6 ff UVP-G, haben einen Rechtsanspruch auf Erlassung entsprechender Maßnahmen (§ 9a Abs 11 IG-L).<sup>30</sup>

Zuständig für die Erlassung eines solchen Fahrverbots ist der jeweilige Landeshauptmann, welcher jedoch vor Erlassung eines solchen eine Grundlagenforschung<sup>31</sup> vorzunehmen und zwingend folgende (Planungs-)Grundsätze zu berücksichtigen hat:

---

2018, 883 Rz 35).

<sup>27</sup>Nach Angaben des dt Umweltbundesamtes (FN 2) sind Emissionen von dieselbetriebenen Pkw die Hauptquelle für Stickoxid in Ballungsräumen (der Verkehrsbereich trägt zu ca 60 % an der Gesamt-NO<sub>2</sub>-Belastung in Deutschland bei; davon wiederum gehen 72,5 % der Immissionen auf Diesel-Pkw).

<sup>28</sup>Vgl allgemein OGH RS0111848 ua.

<sup>29</sup>Vgl § 10 iVm § 14 IG-L.

<sup>30</sup>Vgl bereits EuGH 25.7.2008, C-237/07 (*Janecek*), ECLI:EU:C:2008:447; VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074. Nach § 9a Abs 11 IG-L ist im Zweifel über das Bestehen eines Anspruches mit Bescheid abzusprechen.

<sup>31</sup>Nach ständiger Rechtsprechung des VfGH zum Raumplanungsrecht (vgl VfSlg 8280/1978, 19.890/2014 ua) kommt den Vorschriften des Raumplanungsrechts über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für rechtsverbindliche Planungen besondere Bedeutung zu; dieser Grundsatz kann auf gegenständliche Verordnungen gem IG-L übertragen werden. Der VfGH hat in solchen Fällen im Ordnungsprüfungsverfahren nach Art. 139 B-VG zu prüfen, ob der Verordnungsgeber die im Gesetz zur Gewinnung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage

1. Zunächst ist zu klären, welche Schutzgüter (bspw die Gesundheit der Anrainer) durch Luftschadstoffe beeinträchtigt werden; dem ist sodann im Sinne des Verursacherprinzips vorzubeugen. Nach Möglichkeit sind Luftschadstoffe an ihrem Ursprung zu bekämpfen.
2. Zudem sind Emittenten, die im Beurteilungszeitraum einen nennenswerten Einfluss auf die Immissionsbelastung, insbesondere im Zeitraum der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts, gehabt haben, zu berücksichtigen;
3. Sodann sind die Maßnahmen vornehmlich bei diesen hauptverursachenden Emittenten unter Berücksichtigung der auf sie fallenden Anteile an der Immissionsbelastung, des Reduktionspotenzials und des erforderlichen Zeitraums für das Wirksamwerden der Maßnahmen zu setzen; dabei sind vorrangig solche Maßnahmen anzuordnen, bei denen den Kosten der Maßnahme eine möglichst große Verringerung der Immissionsbelastung gegenübersteht;
4. Solche Maßnahmen sind nicht vorzuschreiben, wenn der mit der Erfüllung der Maßnahmen verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit den Anordnungen angestrebten Erfolg steht;
5. Mit solchen Maßnahmen verbundene Eingriffe in bestehende Rechte sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken; bei der Auswahl von Maßnahmen sind die jeweils gelindesten, zum Ziel führenden Mittel zu ergreifen;
6. Außerdem ist neben der Höhe der Immissionsbelastung auf die Häufigkeit der Grenzwertüberschreitungen, die zu erwartende Entwicklung der Emissionen des betreffenden Luftschadstoffs sowie auf eingeleitete Verfahren, angeordnete Saniierungsmaßnahmen und gebietsbezogene Maßnahmen nach IG-L Bedacht zu nehmen. Darüber hinaus sind andere Verwaltungsvorschriften, sofern diese Einfluss auf die Immissionssituation haben, zu berücksichtigen;
7. Ferner sind sonstige öffentliche Interessen (Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung, die Versorgung der Bevölkerung etc) einzubeziehen.

#### **4 Interessenabwägung als Dreh- und Angelpunkt der Fahrverbotserlassung**

Das Unionsrecht (Art 20; 52 Abs 1 GRC) und das nationale Verfassungsrecht (vgl etwa Art 7 Abs 1 B-VG) verpflichten die zuständigen nationalen Behörden zu einer Interessenabwägung, bevor Fahrverbote erlassen werden können. § 9b Z 5 IG-L, der diese Vorgabe der Interessenabwägung konkretisiert, ist dementsprechend unionsrechts- und verfassungskonform anzuwenden und somit Dreh- und Angelpunkt der

---

vorgesehene Vorgangsweise eingehalten hat. Insbesondere zur Durchsetzung der gesetzlich definierten (Planungs)ziele ist die Durchführung einer Grundlagenforschung – unabhängig davon, ob sie vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen ist oder nicht – unabdingbar (vgl zB VfSlg 19.126/2010, 19.760/2013 uva). Diese Grundlagenforschung hat in allgemeinen Überlegungen zu bestehen, welche die Grundlage für die jeweilige (Planungs)entscheidung bilden und als solche auch erkennbar und nachvollziehbar sind (zB VfSlg 14.537/1996, 19.075/2010).

unions- und verfassungsrechtlich vorgegebenen Interessenabwägung: Die zuständige Behörde hat vor der Erlassung eines Fahrverbotes die Rechte von Anrainern, welche von den Grenzwertüberschreitungen im relevanten Ballungsgebiet unmittelbar betroffen sind (ua auf Gesundheit und Leben gem Art 2 und 8 EMRK), mit jenen von betroffenen Fahrzeugeigentümern und -haltern, die ihrerseits von einem Fahrverbot gem Art 1 I. ZP EMRK in ihrem Schutz auf Eigentum unmittelbar betroffen wären, abzuwägen. Bei einer solchen Interessenabwägung hat die zuständige Behörde auch zu berücksichtigen, inwieweit die Bevölkerung und die Wirtschaft im relevanten Ballungsgebiet weiterhin adäquat versorgt werden können.

## 5 Arten von Fahrverboten

Aus dem Gesagten folgt schließlich, dass sich Fahrverbote primär auf dieselbetriebene Fahrzeuge als relevante Verursacher konzentrieren müssen.<sup>32</sup> Wie den bereits zitierten Entscheidungen des dt BVerwG entnommen werden kann, sind verschiedene Arten von Fahrverboten denkbar: Einerseits kommen streckenbezogene (zB für innerstädtische Hauptverkehrsstraßen), andererseits zonale Verkehrsverbote – man denke an die autofreie Kärntner Straße in Wien – zur Einhaltung der Luftreinhaltgrenzwerte in Betracht

Des Weiteren wäre es auch denkbar, Fahrverbote zeitlich gestuft einzuführen: In einer ersten Stufe könnte „ab sofort“ ein Fahrverbot für ältere Fahrzeuge, konkret Dieselfahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 0-4 und Fahrzeuge mit Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-3, eingeführt werden, während zonale Verbote für Euro-5-Fahrzeuge erst ab einem späteren Zeitpunkt vorgesehen werden könnten.<sup>33</sup> Sollte dies nicht ausreichen, Grenzwertüberschreitungen hintanzuhalten, könnten Verkehrsverbote entgegen dem von dt BVerwG entwickelten Ansatz auch „sofort“ für Euro-6-Fahrzeuge verordnet werden. Dies vor allem, wenn man bedenkt, dass Euro 6-Fahrzeuge die EU-rechtlich definierten Grenzwerte aktuell um 100 % überschreiten.<sup>34</sup>

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz iVm § 9b IG-L ergibt sich schlussendlich, dass Verkehrsverbote nicht „pauschal“ verordnet werden dürfen – gebotenenfalls sind Ausnahmen, etwa für Elektrofahrzeuge, in der Fahrverbotszone wohnende Anrainer, oder Unternehmen, die bspw zu einer Baustelle anfahren müssen, zu berücksichtigen. Ausnahmen sind daher dann zu verordnen, wenn diese Ausnahme zur Vermeidung von „Härtefällen“ erforderlich ist (dies betrifft sowohl zonale als auch streckenbezogene Fahrverbote).<sup>35</sup> Allerdings sind im Zweifel die Ausnahmeklauseln

<sup>32</sup>Vgl *Beye*, ZJS 2018, 534 f.

<sup>33</sup>*Beye*, aaO mVa dt. BVerwG 27. 2. 2018, 7 C 26.16, Rz 39 f. und 7 C 30.17, Rz 42 f.

<sup>34</sup>*Faßbender*, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz, NVwZ 2017, 1995 (1996, 1998) mwN.

<sup>35</sup>Vgl die Ausführungen von *Will*, NZV 2018, 399, 402, zur ähnlich gelagerten Argumentation in Deutschland.

nach Art des § 14 Abs 2 IG-L im Sinne der ratio der Luftqualitätsrichtlinie restriktiv anzuwenden und auszulegen.

Hier ist zudem darauf hinzuweisen, dass gegen die Zulässigkeit von Fahrverboten (va auf verfassungsrechtlicher Ebene) nicht eingewendet werden kann, dass entsprechende (va streckenbezogene) Maßnahmen zu Verkehrsverlagerungen führen könnten. Dass das zu erwartende Ausweichverhalten von Anrainern oder die längere Fahrtstrecke von Arbeitnehmern, bspw als Folge von Fahrverboten, andernorts sogar zu einer Zunahme von Emissionen führen könnte, muss nach der Konzeption von IG-L und Luftqualitätsrichtlinie nicht beanstandet werden. Es spricht im Licht der Systematik und des Telos der genannten Rechtsquellen gerade nicht gegen die Erlassung von Verkehrsverboten. Weder die Luftqualitätsrichtlinie noch das IG-L statuieren ein allgemeines Minimierungsgebot für einzelne lokale Gebiete, die von einem Fahrverbot betroffen sein könnten, sondern lediglich die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte in bestimmten Gebieten und Ballungsräumen.<sup>36</sup> Anderes gilt erst, wenn es durch ein Fahrverbot zu Umlenkung von Verkehrsströmen kommt, die wiederum zur Überschreitung von Grenzwerten an anderer Stelle führen; dies kann – iS einer ultima ratio – gegen die Erlassung von Fahrverboten sprechen.

Bei unions- und gesetzeskonformer Planung können solche „Extremeffekte“ indes, eine vorausschauende behördliche Planung vorausgesetzt, in den Luftreinhalteplänen vorab berücksichtigt und damit abgefedert werden.

## 6 Resümee

Was folgt aus dem Gesagten für Österreich? Droht Österreich ebenfalls eine Lawine an Fahrverboten? Die Antwort ist: Nein; das wäre ein voreiliger und überschießender Befund.<sup>37</sup>

Österreich erhielt vor Jahren zwar ebenfalls einen „Mahnbrief“ der Kommission; verschiedene Vertragsverletzungsverfahren wurden eingeleitet und sind noch anhängig. Mittlerweile sind die Grenzwerte aber im Rahmen. Nach den jüngsten veröffentlichten Zahlen hat sich die Luftqualität in österreichischen und europäischen Ballungszentren verbessert.<sup>38</sup> Gegen die Erlassung von Fahrverboten in österreichischen Städten sprächen daher derzeit die voranstehend dargelegten Verhältnismäßigkeitserwägungen, die freilich einzelfallbezogen vorzunehmen wären.

Was bleibt, ist ein letztlich akademischer Befund: Es ist positiv, dass durch die gerichtliche Prüfung von Fahrverboten eines der letzten umweltrechtlichen „Tabus“ gebrochen wurde. Dank der Pionierleistung der deutschen Rechtsprechung hat auch in Deutschland das deutliche Bekenntnis zur Luftqualitätsrichtlinie und zu umfassendem Gesundheits- und Umweltschutz die politische und juristische Diskussion beflügelt.

<sup>36</sup>Vgl Will, NZV 2018, 404 f.

<sup>37</sup>Vgl den aktuellen Kommissionsbericht COM(2018) 446 final/2 (FN 4).

<sup>38</sup>Graf/Schwischi, Grenzwerte; Kommissionsbericht COM(2018) 446 final/2 (FN 4).

Es bleibt im Ergebnis zu hoffen, dass im Umweltrecht keine weiteren beschwerlichen „Reisen“ mehr bis nach Luxemburg beschritten werden müssen, bis die Mitgliedstaaten ihre europäischen Verpflichtungen vollständig erfüllen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Rechtsklarheit tut not für Mobilität und Transport in Europa! Der Fall der Verordnung 169/2009



Erik Staebe

## 1 Einleitung: Kooperation im internationalen Eisenbahnverkehr

Mobilität und Transport in Europa unterliegen vielfältigen rechtlichen Anforderungen. Dies gilt nicht nur für sämtliche Verkehrsträger, sondern es bezieht sich auch auf zahlreiche Materien des nationalen und des europäischen Rechts. Dieser Befund ist weder überraschend noch beklagenswert. Die historische Entwicklung des Verkehrswesens, seine Sicherheitsrelevanz sowie die volkswirtschaftliche und politische Bedeutung funktionierender Verkehrsinfrastruktur haben nicht zuletzt deshalb in Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Rechtsprechung ihre Spuren hinterlassen, weil allgemeine Regelungen in vielen Fällen nicht ohne Weiteres auf den Verkehrssektor übertragen werden konnten. Die Besonderheiten des Verkehrs und die weitergehenden Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger haben immer wieder zu sektorspezifischen Regelungen Anlass gegeben, die zu allgemeinen Vorschriften in ein Spannungsverhältnis treten.

---

**Article note:** Eric Staebe ist Leiter Kartellrechtliche Verfahren und Regulierungsrecht der Deutschen Bahn AG. Der Verfasser bringt in diesem Beitrag allein seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

E. Staebe (✉)  
Leiter Kartellrechtliche Verfahren und Regulierungsrecht, Deutsche Bahn AG,  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [Erik.Staebe@deutschebahn.com](mailto:Erik.Staebe@deutschebahn.com)

© Der/die Autor(en) 2022  
S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,  
Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_8)

Eine sektorspezifische Besonderheit des Eisenbahnsektors besteht beispielsweise darin, dass grenzüberschreitende Verkehre in Europa bis heute in aller Regel nicht im Wettbewerb, sondern im Rahmen von Kooperationen durchgeführt werden.<sup>1</sup> Dies gilt sowohl für den Personenverkehr, der traditionell im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Diskussion steht. Auch im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr sind Kooperationen durchaus üblich. Dabei sind sie weniger Ausdruck einer wettbewerbsfeindlichen Einstellung der beteiligten Unternehmen. Sie ergeben sich vielmehr aus betrieblich-praktischen Gründen, betriebswirtschaftlichen Erwägungen oder verkehrlichen Notwendigkeiten. So ermöglichen Kooperationen im Personenverkehr es den beteiligten Unternehmen, ihren Endkunden dichtere Taktfrequenzen, einheitliche Tarife und bessere Anschlussverbindungen in den beteiligten Ländern anzubieten als dies im Wettbewerb möglich wäre. Im Bereich des Schienengüterverkehrs, in dem zusätzlich zwischen dem Verkehr mit Ganzzügen und dem Einzelwagen- (ladungs-)verkehr zu unterscheiden ist, ergibt sich ein ähnliches Bild. Von Ganzzugverkehr spricht man, wenn ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einen kompletten Güterzug von einem Abfahrtspunkt zu einem Zielpunkt, etwa von einem Gleisanschluss zu einem anderen Gleisanschluss transportiert. Die Zusammenstellung des Zuges bleibt dabei von Anfang bis Ende unverändert. Die Leistung des EVU besteht allein in der Traktion des Zuges. Auch im Einzelwagenverkehr werden komplette Züge transportiert, allerdings typischerweise nur zwischen verschiedenen Rangierbahnhöfen, in denen die Züge aus Wagen mit unterschiedlichen Abfahrts- und Zielpunkten zusammengestellt werden. Über den Transport der Züge von einem Rangierbahnhof zum anderen hinaus müssen die Wagen von verschiedenen Abfahrtspunkten, etwa Gleisanschlüssen, Terminals oder anderen Güterverkehrsstellen, zu den Rangierbahnhöfen gebracht bzw. von dort wieder auf verschiedene Zielpunkte verteilt werden. Die vom EVU erbrachte Leistung ist im Vergleich zum Transport von Ganzzügen ungleich komplexer. Sie umfasst sowohl die Traktion des Zuges von einem Rangierbahnhof zum anderen als auch die Abholung und Zustellung der einzelnen Wagen sowie zusätzliche logistische Dienstleistungen, die dieses Produktionssystem mit sich bringt. Diese Leistungen verlangen von den EVU zusätzliche Ressourcen, die gerade im grenzüberschreitenden Verkehr in der Regel nur im Rahmen von Kooperationen verfügbar sind. Die Kunden der EVU, die mit den zusätzlichen logistischen Dienstleistungen nicht unmittelbar befasst sind, erwarten demgegenüber von den beauftragten EVU eine einheitliche Transportleistung zu einheitlichen Bedingungen und einem einzigen Preis.

Partner der hier beschriebenen Kooperationen sind regelmäßig auch und gerade diejenigen Unternehmen, die als ehemalige Staatsbahnen und Marktführer in ihren Heimatmärkten als potenzielle oder tatsächliche Wettbewerber in Betracht kommen. Kooperationen stellen im Prinzip horizontale Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern dar, die nach dem in Art. 101 AEUV normierten Kartellverbot des europäischen Primärrechts und den ergänzenden Rechtsakten des Sekundärrechts zu

---

<sup>1</sup>Kritisch hierzu insbesondere *Monopolkommission*, s. zuletzt 7. Sektorgutachten Bahn „Mehr Qualität und Wettbewerb auf der Schiene“, 2019, S. 16 f.

beurteilen sind.<sup>2</sup> Für die Beantwortung der Frage, ob eine Kooperation von Unternehmen im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr gegen die Verbotsvorschriften verstößt, ist in jedem Einzelfall zunächst zu prüfen, ob die beteiligten Unternehmen überhaupt in einem tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerbsverhältnis stehen.<sup>3</sup> Für ihre Beantwortung kommt es auf die ökonomischen Verhältnisse im Einzelfall an. Besteht nicht wenigstens ein potenzielles Wettbewerbsverhältnis, dürfen die Kooperationspartner ggf. eine kartellrechtlich zulässige „Arbeitsgemeinschaft“ bilden.<sup>4</sup> Andernfalls würde der Verbotstatbestand der Art. 101 AEUV eingreifen. Dann ist zu prüfen, ob die Anwendung des Kartellverbots nicht (auch) aus Rechtsgründen ausscheidet, etwa weil das europäische Kartellrecht für die Kooperation im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr spezielle Ausnahmeregelungen enthält. Einen solchen Weg könnte die weitgehend unbekannt und in der Praxis wenig bedeutsame Verordnung (EG) 169/2009 „über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs“<sup>5</sup> eröffnen. Ihre Entstehungsgeschichte (hierzu u. 2.) und eine Analyse der dortigen Regelungen (hierzu u. 3. und 4.) führt allerdings zu einem ernüchternden Befund: Es besteht erhebliche Unsicherheit über den materiellen Gehalt und die Reichweite der dort enthaltenen Ausnahmegesetze (hierzu u. 5.).

Der europäische Schienenverkehr gilt heute als fester Bestandteil der Klimapolitik. Die im Pariser Klimaabkommen verankerte Reduktion der Treibhausgase im Verkehr dürfte nur gelingen, wenn die Mobilität klimafreundlicher wird. Als Antwort auf diese Herausforderungen gilt nicht zuletzt ein besseres europäisches Eisenbahnverkehrsangebot. Dass die Umsetzung notwendiger Maßnahmen bisher nur schleppend verläuft, könnte auch an unklaren und unzureichenden rechtlichen Regelungen liegen. Auch insofern besteht also Handlungsbedarf für Mobilität und Transport in Europa.

## 2 Hintergrund der Verordnung (EG) Nr. 169/2009

Die Entstehungsgeschichte der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 ist eng mit der Entstehung des europäischen Kartellverfahrensrechts verbunden. Nachdem derartige Vorschriften im ursprünglichen EWG-Vertrag fehlten, kam es erstmals im Jahre

<sup>2</sup>Zur Anwendung der Wettbewerbsregeln im Verkehrssektor *EuGH*, Urteil vom 30.4.1986, verb. Rs. 209-213/84, ECLI:EU:C:1986:188 – *Nouvelles Frontières*, Tz. 35-42.

<sup>3</sup>St. Verwaltungspraxis und Rspr., vgl. nur *EuG*, Urteil vom 29.6.2012, Rs. T-360/09 – *E.ON Ruhrgas AG & E.ON AG/Kommission*, Tz. 86 m.w.N.; Urteile vom 15.9.1998, Rs. T-374/94, T-375/94, T-384/94 und T-388/94 – *European Night Services/Kommission*, Tz. 137; *Kommission*, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. 2011 C 11, S. 1, Rn. 2.

<sup>4</sup>Vgl. hierzu ausf. *Emmerich*, Kartellrecht, 13. Aufl. 2014, § 5 Rn. 9 und § 21 Rn. 36 f.

<sup>5</sup>Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Rates vom 26.2.2009 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (kodifizierte Fassung), ABl. 2009 L 61, S. 1.

1962 zum Erlass einer Kartellverfahrensverordnung,<sup>6</sup> von deren Anwendung der Verkehrssektor allerdings gleich wieder ausgenommen wurde.<sup>7</sup> Durchführungsvorschriften für das Kartellverbot und das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellungen im Verkehrssektor wurden erst mit der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 erlassen.<sup>8</sup> Bei dieser Verordnung handelte es sich um eine Maßnahme der europäischen Wettbewerbspolitik *und* der gemeinsamen Verkehrspolitik.<sup>9</sup> Sie beruhte sowohl auf Verordnungsermächtigungen des Wettbewerbsrechts im damaligen Art. 87 EWGV als auch der Verkehrspolitik im früheren Art. 75 EWGV. Sie etablierte ein gesondertes Wettbewerbsrecht für die Verkehrsmärkte und nahm insofern von Anfang an eine Sonderstellung unter den Rechtsakten des sekundären Wettbewerbsrechts ein. Nachdem der Europäische Gerichtshof im Jahre 1986 festgestellt hatte, dass die europäischen Wettbewerbsregeln auch auf den Verkehrssektor angewendet werden müssen,<sup>10</sup> war dem gesonderten „Verkehrskartellrecht“ der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 zunächst die Grundlage entzogen. Erst mit dem Erlass einer neuen Kartellverfahrensverordnung in Gestalt der VO 1/2003<sup>11</sup> wurden zahlreiche Regelungen der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 formell aufgehoben.<sup>12</sup> Übrig blieben allerdings Ausnahmen vom Kartellverbot und die Erwägungsgründe, do dass schon bald nach Erlass der VO 1/2003 Überlegungen zur Bereinigung der verbliebenen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 angestellt wurden. Nach dem entsprechenden Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 2006 sollten vor allem die Vorschriften neu nummeriert und überflüssige Erwägungsgründe gestrichen werden, um die Verordnung letztlich übersichtlicher und transparenter zu gestalten.<sup>13</sup> Im Ergebnis führte dies zum Erlass der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.<sup>14</sup> Im Vergleich zu

<sup>6</sup>Verordnung (EWG) Nr. 17/1962 – Durchführungsverordnung zu Art. 85 und 86 des Vertrages vom 6.2.1962, ABl. 1962, S. 204.

<sup>7</sup>Verordnung (EWG) Nr. 141/1962 des Rates über die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 des Rates auf den Verkehr vom 26.11.1962, ABl. 1962, S. 2751.

<sup>8</sup>Verordnung (EWG) Nr. 1017/1968 des Rates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs vom 19.7.1968, ABl. 1968 L 175, S. 1.

<sup>9</sup>Vgl. hierzu den dritten Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1017/1968.

<sup>10</sup>*EuGH*, Urteil vom 30.4.1986, verb. Rs. 209-213/84, ECLI:EU:C:1986:188 – *Nouvelles Frontières*, Tz. 35-42.

<sup>11</sup>Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikel 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. 2003 L 1, S. 1.

<sup>12</sup>Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Rates vom 26.2.2009 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (kodifizierte Fassung), ABl. 2009 L 61, S. 1.

<sup>13</sup>Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (kodifizierte Fassung) vom 27.11.2006, KOM(2006) 722 endg., S. 2 f.

<sup>14</sup>Der Erlass der Verordnung erfolgte im sog. beschleunigten Verfahren, das nach einer interinstitutionellen Vereinbarung der am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Organe für redaktionelle Bereinigungen der Rechtslage vorgesehen ist. (Wesentliche) inhaltliche Änderungen sind in einem

den verbliebenen Regelungen der Vorgängerregelung wurden keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen der früheren Verordnung – soweit diese nach Erlass der VO 1/2003 noch in Kraft war – vorgenommen.

### 3 Regelungsgehalt der Verordnung (EG) Nr. 169/2009

Die Verordnung beginnt mit den Erwägungsgründen, in denen die historischen und systematischen Hintergründe erläutert werden. U. a. wird klargestellt, dass Wettbewerbsregeln für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr sowohl Teil der Verkehrs- als auch der allgemeinen Wirtschaftspolitik (bzw. Wettbewerbspolitik) darstellen – mit der Folge, dass die Wettbewerbsregeln den Besonderheiten des Verkehrs Rechnung tragen sollten.<sup>15</sup> Zudem wird betont, dass die Wettbewerbsregeln für den Verkehrssektor von den allgemeinen Wettbewerbsregeln abweichen.<sup>16</sup> Hier wird auf die Möglichkeit verwiesen, bestimmten Formen der technischen Zusammenarbeit vom Kartellverbot auszunehmen;<sup>17</sup> die inhaltliche Beurteilung müssten die Unternehmen – im System der „Legal Ausnahme“ mit dem Zwang zur „Selbstveranlagung“ nach der VO 1/2003 – letztlich selbst vornehmen, ohne die fraglichen Vereinbarungen bekannt geben zu müssen.<sup>18</sup>

In Erwägung dieser Gesichtspunkte bestimmt Art. 1 der Verordnung zunächst als Anwendungsbereich der Verordnung den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung enthält „gesetzliche Ausnahme für die technischen Vereinbarungen“. So findet das Kartellverbot nach dem Eingangssatz des Artikels auf Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen keine Anwendung, wenn diese „ausschließlich die Anwendung technischer Verbesserungen oder die technische Zusammenarbeit bezwecken und bewirken“. Wie die Formulierung „und zwar durch“ anzeigt, folgen danach Beispiele für Maßnahmen, die ausschließlich der technischen Verbesserung oder der technischen Zusammenarbeit dienen. Genannt werden die einheitliche Anwendung von Normen und Typen für Material (lit. a), die gemeinsame Nutzung von Personal, Material, Fahrzeugen oder Einrichtungen (lit. b), „die Regelung und Durchführung von Anschlussbeförderungen, ergänzenden Beförderungen, Ersatzbeförderungen oder kombinierten Beförderungen sowie die Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen und Gesamtbedingungen einschließlich Wettbewerbspreisen auf diese Beförderungen“ (lit. c); eine zweckmäßige Verkehrslenkung (lit. d), die Abstimmung von Fahrplänen (lit. e), eine Zusammenfassung von Einzelladungen (lit. f) und die Aufstellung einheitlicher Regeln für die Struktur der Beförderungstarife (lit. g).

---

solchen Verfahren ausgeschlossen; vgl. Vereinbarung über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren, ABl. 1996 C 102, S. 2.

<sup>15</sup>Vgl. hierzu den zweiten und dritten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 169/2009.

<sup>16</sup>Vgl. hierzu den vierten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 169/2009.

<sup>17</sup>Vgl. hierzu den siebten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 169/2009.

<sup>18</sup>Vgl. hierzu den neunten und zehnten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 169/2009.

Nach Art. 2 Abs. 2 kann die Kommission dem Rat ggf. Vorschläge zur Ausweitung oder Kürzung dieser Aufzählung unterbreiten. Während sich die Ausnahme des Art. 2 noch auf sämtliche Verkehrssektoren bezieht, gewährt Art. 3 der Verordnung weiter gehende Ausnahmen für Gemeinschaften kleiner und mittlerer Unternehmen im Bereich des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. Art. 4 und Art. 5 der Verordnung enthalten Schlussbestimmungen zur formellen Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68, zum Inkrafttreten der Nachfolgeregelung und zum Umgang mit „Altkartellen“.

#### **4 Internationale Kooperation nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 169/2009**

Die für die grenzüberschreitende Kooperation im Schienenverkehr entscheidende Vorschrift der Verordnung ist Art. 2 Abs. 1. Sie stimmt vom Wortlaut her im Wesentlichen mit Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 überein. Die Vorschrift ist als Legalausnahme formuliert, nicht als eine konstitutiv wirkende Freistellung. Nach der Umstellung des europäischen Kartellverfahrensrechts auf das System der Legalausnahme dürften sich hieraus allerdings kaum noch Unterschiede ergeben, weil auch die Freistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV unmittelbar anwendbar ist und faktisch eine Legalausnahme mit unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen darstellt. Von den Art. 101 Abs. 3 AEUV konkretisierenden Freistellungsverordnungen unterscheidet sich die Legalausnahme nach Art. 2 Abs. 1 auch dadurch, dass sie als zeitlich unbefristete Regelung vom Rat erlassen wurde. Freistellungsverordnung ergehen demgegenüber zeitlich befristet durch die Kommission, die sich insoweit auf eine vom Rat erlassene Verordnungsermächtigung stützt. Insoweit folgt die Verordnung (EG) Nr. 169/2009 ihrer Vorgängerregelung. Hier zeigt sich zudem der enge Zusammenhang mit der gemeinsamen Verkehrspolitik, die sich nicht auf den Freistellungstatbestand vom Kartellverbot, sondern auf eine eigene vertragliche Ermächtigungsgrundlage stützte.

Das zentrale Regelungskonzept des Art. 2 Abs. 1 liegt in der Ausnahme für „technische“ Vereinbarungen bzw. „technische“ Verbesserungen und die „technische“ Zusammenarbeit. Die Bezugnahme auf „technische“ Vorgänge findet sich sowohl in der Überschrift zu Art. 2 als auch im Eingangssatz des Artikels. Dies deutet darauf hin, dass die im Folgenden genannten Beispiele (lit. a bis lit. g) alle einen „technischen“ Charakter aufweisen müssen. In der deutschen Fassung der Verordnung wird das Gewicht des Begriffs noch verstärkt, indem die betreffende Vereinbarung „ausschließlich“ hierauf gerichtet sein muss. Ein Vergleich dieser Regelung mit anderen Sprachfassungen und mit der Vorgängerregelung in der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 liefert hingegen ein weniger eindeutiges Bild. Weder die aktuelle französische noch die englische Sprachfassung der aktuellen Verordnung enthalten eine Entsprechung zum deutschen Begriff „ausschließlich“. Er fand sich bereits in der deutschen Vorgängerregelung. Auch die französische Vorgängerrege-

lung verlangte die „seulement“ technische Natur der fraglichen Vereinbarungen. In der englischen Fassung der Vorgängerregelung fehlte es hingegen an diesem Erfordernis.<sup>19</sup> Festzuhalten ist, dass bei Bereinigung und Neuerlass der alten Verordnung im Jahre 2009 das Ausschließlichkeitserfordernis zumindest in der französischen Sprachfassung weggefallen ist. Demnach sehen einzelne der heute gültigen Sprachfassungen eine Ausnahme nur für solche Vereinbarungen vor, die einen ausschließlich technischen Charakter haben, während andere Sprachfassungen die Ausnahme auch bei Vereinbarungen zulassen, die andere Zwecke verfolgen. Zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten kommt es für die Auslegung mehrsprachiger Verträge nach überwiegender Auffassung auf den Wortlaut nicht entscheidend an.<sup>20</sup> Verschiedene Sprachfassungen müssen ggf. im Wege einer systematisch-teleologischen Auslegung der betreffenden Vorschriften in Einklang gebracht werden. In systematischer Hinsicht fällt dabei vor allem auf, dass die Regelung unter lit. c u. a. „die Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen und Gesamtbedingungen *ausschließlich Wettbewerbspreisen*“ (Hervorhebung nur hier) umfasst. Eine rein technische Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Wettbewerbspreisen erscheint praktisch nicht möglich: Preise werden entweder in Zusammenarbeit aufgestellt. Dann handelt es sich nicht mehr um Wettbewerbspreise. Sonst müssten sie unabhängig voneinander aufgestellt werden. Dann findet aber keine Zusammenarbeit mehr statt, und zwar auch nicht in „technischer“ Hinsicht. Das systematische Nebeneinander des Begriffs der ausschließlich „technischen“ Zusammenarbeit und der gemeinsamen Aufstellung von „Wettbewerbspreisen“ führt folglich zu einem Widerspruch in der Regelung, der sich im Hinblick auf die Unklarheit der divergierenden Sprachfassungen vorrangig dadurch auflösen lässt, dass auf das Kriterium der „ausschließlich“ technischen Zusammenarbeit verzichtet werden muss.

Eine andere Interpretation könnte sich demgegenüber aus einer älteren Entscheidungen des Gerichts Erster Instanz und des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 ergeben. Hier war ein Preisfestsetzungsmechanismus mehrerer staatlicher Güterbahnen für den Hinterlandverkehr verschiedener Seehäfen an der Nordsee zu beurteilen. Die Kommission hatte einen Verstoß gegen das Kartellverbot festgestellt,<sup>21</sup> den das Gericht bestätigte. Die Anwendung der Legalausnahme des Art. 3 Abs. 1 lit. c) der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 wurde sowohl unter Hinweis auf die Privilegierung von Vereinbarungen rein technischer Natur nach dem Wortlaut der Vorschrift als auch im Hinblick auf den Sinn und Zweck der Normen abgelehnt: Die Wettbewerbsregeln der Vertrages zielten darauf ab, dass jeder Unternehmer seine Preispolitik selbst bestimme. Vor diesem Hintergrund müssten Begriffe wie „Wettbewerbspreise“ zurückhaltend ausgelegt werden.<sup>22</sup>

<sup>19</sup>Vgl. Basedow, in *Immenga/Mestmäcker*, Kommentar zum europäischen Wettbewerbsrecht, 4. Aufl., Verkehr, Rn. 21.

<sup>20</sup>EuGH, Urteil vom 22.6.2016, Rs. C-207/15 P, ECLI:EU:C:2016:465 Rn. 43 m.w.N.

<sup>21</sup>Kommission, Entscheidung vom 29.3.1994 (IV/33.941 HOV-SVZ/MCN), ABl. 1994 L 104/34.

<sup>22</sup>EuG, Urteil vom 21.10.1997, Rs. T-229/94, ECLI:EU:T:1997:155, Rn. 37 f. – *Deutsche Bahn ./. Kommission – Maritime Container Network*; ebenso EuGH, Urteil vom 27.4.1999, Rs. C-436/97P, ECLI:EU:C:1999:205.

Die Entscheidung hat im Schrifttum in der Folgezeit zu der Schlussfolgerung geführt, dass die Ausnahmetatbestände der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 keine konstitutive Ausnahme vom Kartellverbot begründeten, sondern lediglich klarstellten, dass z. B. Kooperationen bereits in Anwendung der allgemeinen Regeln (z. B. nach dem „Arbeitsgemeinschaftsgedanken“) möglich seien.<sup>23</sup>

## 5 Offene Fragen und Klarstellungsbedarf

Offen bleibt, ob die Diskussion über die Bedeutung und Reichweite der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 damit bereits abgeschlossen ist. Zunächst hat das Gericht Erster Instanz lediglich entschieden, dass der verfahrensgegenständliche Preisfestsetzungsmechanismus eine kartellrechtswidrige Absprache darstellte, auf die die damalige Ausnahmeregelung keine Anwendung fand. Zu der Frage, welche technischen Vereinbarungen gerade im Zusammenspiel mit der Festsetzung von Wettbewerbspreisen im Rahmen der Ausnahmeregelung demgegenüber zulässig sind, hat sich das Gericht nicht geäußert. Dies mag daran liegen, dass der Begriff der „Technik“ zwar oft verwendet wird, inhaltlich aber nicht klar konturiert ist. Infolgedessen ist in der Literatur der Versuch unternommen worden, Vereinbarungen als rein „technische“ Vereinbarungen zu qualifizieren, die die Zusammenarbeit auf die verfahrensmäßige Durchführung von Nutzensteigerung, also auf Rationalisierungen beschränken und sie nicht auf den geschäftlichen Umgang mit dem Ergebnis der Rationalisierung erstrecken.<sup>24</sup> Tatsächlich enthalten einzelne Ausnahmetatbestände des Katalogs in Art. 2 Abs. 1 lit. a bis lit. g den Gedanken der Rationalisierung. Gleichwohl ist zweifelhaft, ob es einer Ausfüllung des inhaltlich unklar konturierten Begriffs der „technischen“ Vereinbarungen bedarf. Sie ist vielmehr in Art. 2 Abs. 1 bereits enthalten. Die Vorschrift legt bereits fest, dass die in Art. 2 Abs. 1 lit. a bis lit. g genannten Vereinbarungen „technische“ Vereinbarungen sind, auch wenn die Parteien darüber hinaus auch andere Ziele verfolgen. Letztlich ist der Begriff der „technischen“ Vereinbarung kein eigenständiges Tatbestandsmerkmal, das losgelöst vom Katalog der in Art. 2 Abs. 1 lit. a bis lit. g genannten Vereinbarungen zu prüfen wäre.<sup>25</sup> Bei der Prüfung einer Vereinbarung anhand der Verordnung ist die Frage zu stellen, ob die Vereinbarung unter einen der sieben Katalogtatbestände fällt. In diesem Fall steht fest, dass durch sie eine technische Kooperation bezweckt bzw. bewirkt wird.

---

<sup>23</sup> So die wohl h.M., vgl. nur *Wachinger/Herrmann/Kreis*, in *Loewenheim/Meesen/Riesenkampff/Kersting/Meyer-Lindemann*, Kartellrecht, 3. Aufl. 2016, Landverkehr und Binnenschifffahrt, Rn. 28 ff. und 51; *Knauff*, in *Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, VO 169/2009, Rn. 53; a. A. aber *Rother/v. Merveldt*, in *Busch/Röhling*, Kölner Kommentar, Bd. 4, Syst. I, Rn. 16.

<sup>24</sup> Vgl. *Burmeister*, Wettbewerb der Eisenbahnen, S. 220; kritisch hierzu *Rother/v. Merveldt*, in *Busch/Röhling*, Kölner Kommentar, Bd. 4, Syst. I, Rn. 16.

<sup>25</sup> Ähnlich *Rother/v. Merveldt*, in *Busch/Röhling*, Kölner Kommentar, Bd. 4, Syst. I, Rn. 16.

Als Kontrollüberlegung mag die Frage angestellt werden, ob die Vereinbarung zusätzlich im „technischen“ Sinne der Effizienzverbesserung oder Rationalisierung dient. Wo Vereinbarungen die Voraussetzung dafür sind, dass die beteiligten Unternehmen die knappe Eisenbahninfrastruktur nutzen können (vgl. lit. a, lit. d oder lit. e), dürfte jedenfalls keine Beschränkung des Wettbewerbs für Verkehrsleistungen vorliegen. Bei anderen Vereinbarungen ist es allerdings denkbar, dass ihr Gegenstand auch mögliche Parameter des Wettbewerbs betrifft, so etwa bei der Vergemeinschaftung von Personal gemäß lit. b, wenn die beteiligten Unternehmen auf diese Weise Unterschiede in den Lohnkosten nivellieren, die ihnen aufgrund ihrer jeweiligen Tarifverträge sonst entstünden. Die Aufnahme dieser Art von Vereinbarung in die Liste des Art. 2 ist in manchen Fällen also eine konstitutive Freistellung. Die in lit. a bis lit. g genannten Typen von Vereinbarungen stehen jedenfalls außerhalb des Verbots des Art. 101 Abs. 1 AEUV, ohne dass es einer zusätzlichen Prüfung weiterer Elemente bedürfte. Es ist keine Entscheidung der Kommission oder Rechtsprechung ersichtlich, in der bzgl. eines der Ausnahmetatbestände in den lit. a bis lit. g noch zusätzlich geprüft worden wäre, ob es sich tatsächlich um eine „ausschließlich technische“ Vereinbarung handelt. Dagegen wird der technische Charakter der ausgenommenen Verhaltensweise zum Teil bei der Auslegung einzelner Ausnahmetatbestände betont und als Begründung für eine enge Auslegung der Ausnahmeregelung des Art. 2 VO (EG) Nr. 169/2009 herangezogen.<sup>26</sup>

Auch wenn die Kooperation von EVU im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Schiene im Prinzip unter die Ausnahmetatbestände des Art. 2 VO (EG) Nr. 169/2009 fällt, bleibt das Ergebnis zumindest in einem System der Selbstveranlagung unbefriedigend. Es verbleibt eine nicht unerhebliche Unsicherheit über die grundsätzliche Anwendbarkeit der Ausnahmetatbestände, die Anwendbarkeit der Tatbestände im Einzelnen und die Frage, welche (Teile von) Vereinbarungen ggf. überschießend sein könnten und deshalb nicht mehr von der Ausnahme erfasst werden. So betrifft die Ausnahme des Art. 2 Abs. 1 lit. c Vereinbarungen über die Anschlussbeförderung und hierauf bezogene Preisvereinbarungen. Preisvereinbarungen sind Absprachen über „die Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen und Gesamtbedingungen einschließlich Wettbewerbspreisen auf diese Beförderungen“. Die Ausnahme dürfte also nicht eingreifen, soweit es keine zugrunde liegende Beförderung gibt oder sich die Preisabsprache jedenfalls nicht auf eine solche Beförderung bezieht. Völlig eindeutig ist dies freilich nicht. Gleiches gilt für die Vereinbarung von Gesamtpreisen „einschließlich Wettbewerbspreisen“. Sie ist ihrerseits nur ausgenommen, wenn bereits die Anschlussbeförderung unter die Ausnahme fällt. Gäbe es für eine Anschlussbeförderung keine Preisvereinbarung, so würden sich die Preise aus einer Addition der für die einzelnen nationalen Teilstrecken tariflich vorgesehenen Teilpreise ergeben. Der Kunde hätte es dann in der Hand, mit den einzelnen beteiligten EVU Rabattierungen zu vereinbaren. Indem Art. 2 Abs. 1 lit. c die Vereinbarung von „Gesamtpreisen“ für die

---

<sup>26</sup>Vgl. *Hubert de Broca/Marta Mielecka Riga/Anatoly Subočs* in *Jonathan Faull/Ali Nikpay*, Hrsg., *The EU Law of Competition*, 3. Aufl. Oxford 2014, Rn. 15.249, S. 1838 f.

gesamte durchgehende Beförderung gestattet, wird den Kunden diese Möglichkeit getrennter Preisverhandlungen abgeschnitten.

## 6 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Gründe dafür sprechen, die in der VO (EG) Nr. 169/2009 enthaltene Legalausnahme über rein „technische“ Gegenstände hinaus zu erstrecken. Der für den Verkehr im europäischen Eisenbahnraum notwendige klare und eindeutige Rechtsrahmen wird hier aber noch nicht erreicht. Von Maßnahmen im Rahmen der Rechtsanwendung ist keine Abhilfe zu erwarten. Mit den geschilderten Auslegungsschwierigkeiten kämpfen sowohl die Kommission als auch die betroffenen Unternehmen. Denkbar wäre, dass die Kommission die ihr in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 zugewiesene Befugnis nutzt, dem Rat „Vorschläge zur Ausweitung oder Kürzung der Aufzählung in Absatz 1“ zu unterbreiten. Der Katalog des Art. 2 Abs. 1 lit. a bis lit. g könnte auf diese Weise zwar erweitert und mit Klarstellungen versehen werden. Die Auslegungsfragen, ob hier „ausschließlich technische“ Vereinbarungen erfasst sind oder was sich hinter dem Begriff der „technischen“ Vereinbarung verbirgt, dürfte sich so letztlich nicht lösen lassen. Abhilfe dürfte erst möglich sein, wenn normhierarchisch auf Ebene der Kartellverfahrensverordnung eine Ratsverordnung geschaffen wird, die die Reichweite der „Anwendung der Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs“ regelt. Aus der Verordnung (EG) Nr. 169/2009 des Kartellverbots ließen sich immerhin der Titel und weitere Einzelregelungen übernehmen, deren praktische Wirksamkeit derzeit an den dargestellten (formellen) Einwänden scheitert. Wenn Europa es mit den Pariser Klimazielen ernst meint, sollte dem Eisenbahnverkehr ein klarer Rechtsrahmen nicht vorenthalten werden.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



**Teil II**  
**Wirtschaft, Technik und Verkehrspolitik**

# Der Brennerkorridor – eine europäische Dimension für Mobilität und Nachhaltigkeit



Konrad Bergmeister

## Kurzfassung

Der Brennerkorridor wird entlang des Alpenbogens am stärksten durch den Güterverkehr belastet. Er ist Teil des europäischen über 9600 km langen Scan-Med-Korridors von Helsinki bis Valletta. Derzeit wird dort die weltlängste unterirdische Eisenbahnverbindung mit dem 64 km langen Brenner Basistunnel und den Zulaufstrecken im Norden und Süden gebaut. Diese Infrastrukturen sind Voraussetzung für eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße (heute über 70 %) auf die Schiene. Europa unterstützt den Bau dieser Infrastrukturen und hat mit dem „green deal“ und der Treibhausgasneutralität bis 2050 eine neue Epoche in der Nachhaltigkeit ausgerufen. Deshalb müssen sowohl beim Bau als auch beim Betrieb konkrete Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit getroffen werden, wie dies im Beitrag aufgezeigt wird. Mit verkehrspolitischen Maßnahmen zur Benutzung der Bahn und unter Einbezug der Wasserstoff-Technologie aus lokaler erneuerbarer Energie und emissionsfreien Fahrzeugen kann der grüne Brennerkorridor schrittweise Realität werden.

---

**Article note:** Vortrag anlässlich der Tagung: *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven am 01.02.2019 an der Universität Innsbruck*. Wichtige Daten wurden vor der Drucklegung im September 2021 aktualisiert.

---

K. Bergmeister (✉)

Institut für Konstruktiver Ingenieurbau, Universität für Bodenkultur Wien, Wien, Österreich  
E-Mail: [konrad.bergmeister@boku.ac.at](mailto:konrad.bergmeister@boku.ac.at)

© Der/die Autor(en) 2022

S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,  
Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_9)

179

## 1 Übersicht

Der Brennerkorridor stellt im Alpenraum den zentralen Weg für die Güterströme vom Norden in den Süden Europas dar. Österreich wird von 4 der aktuellen europäischen TEN-V-Verkehrskorridore durchquert. Schon seit langem ist aber der Brennerkorridor am stärksten von den Gütertransporten belastet. Daher gilt unsere Aufmerksamkeit den Verkehrsströmen, den derzeitigen und zukünftigen Infrastrukturen unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit mit den zukünftigen Perspektiven (Abb. 1).

Über den Brenner werden derzeit etwa ein Viertel mehr Güter transportiert als insgesamt durch die Schweiz. Tabellarisch sind die Werte des Güterverkehrs der 3 Länder Österreich, Schweiz und Frankreich aus dem Jahre 2018 in Tab. 1 dargestellt. Über den Brenner fuhr im Jahr 2018 knapp 2,5 Millionen und etwa 11 Millionen Pkw.

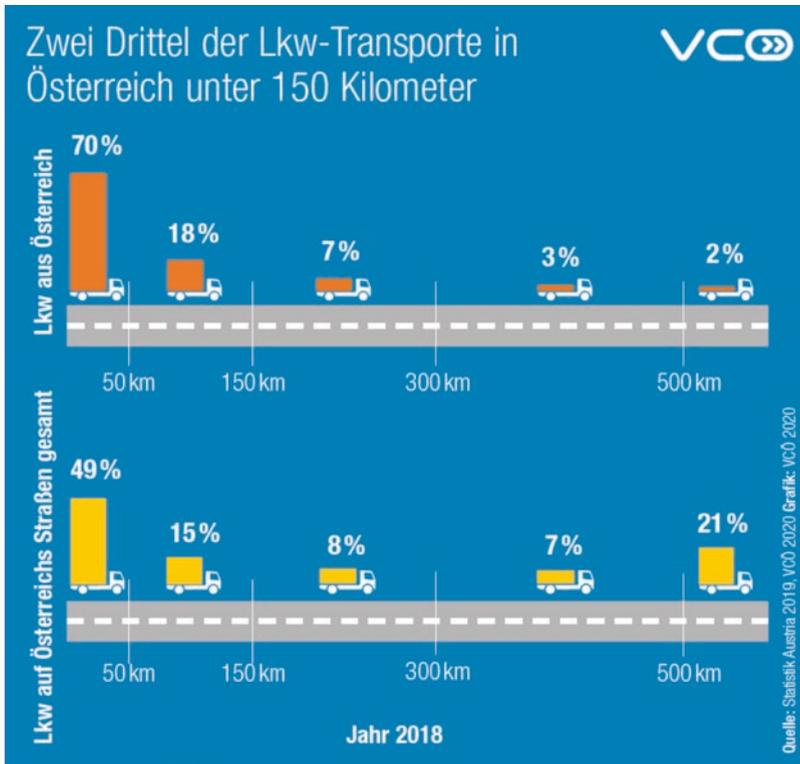
Ein großes Thema des Güterverkehrs im Alpenraum und in Österreich bleiben der regionale Güterverkehr. Derzeit werden etwa 88 % der Güter aus Österreich mittels LKW weniger als 150 km transportiert. Insgesamt fahren auf Österreichs Straßen knapp 50 % aller LKW weniger als 50 km. Genau diese Reichweite sollte zukünftig mit emissionsarmen Fahrzeugen (z. B. E-LKW, H2-LKW) verpflichtend abgewickelt werden (Abb. 2).



**Abb. 1** Brenner und der Alpentransit (aus [<https://www.vcoe.at/grafiken/wirtschaft-gueterverkehr-luftfahrt.>])

**Tab 1** Güterverkehr im Jahre 2018 in Österreich, Schweiz, Frankreich

	Österreich	Schweiz	Frankreich
Straße [to]	39,8	11,7	21,3
Bahn [to]	14,0	27,9	3,4
Gesamt [to]	53,8	39,6	24,7
Anteile 118,1 to	45,5 %	33,5 %	21 %



**Abb. 2** Güterverkehr in Österreich (aus [<https://www.vcoe.at/grafiken/wirtschaft-gueterverkehr-luftfahrt.>])

## 2 Welche Maßnahmen können getroffen werden?

Alle Anstrengungen müssen unternommen werden, um einen gesunden Lebensraum und andererseits die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten im Brennerkorridor und im Alpenraum zu gewährleisten. Dazu gehören ein verändertes Mobilitätsverhalten, die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, interaktive Logistiksysteme und die Anpassung des Wirtschaftsraumes an bahnaffine Strukturen.

Zur Verlagerungsmöglichkeit gehört zwangsläufig eine effiziente Bahninfrastruktur. Der 9121 km lange Nord-Südkorridor von Helsinki über Dänemark, Nürnberg, München, Kufstein, Innsbruck, Franzensfeste, Bozen, Trient, Verona bis zur Insel Malta stellt wohl die wichtigste Nord-Südverbindung dar.

Entlang dieses Korridors wird derzeit zwischen Kundl und Waidbruck auf einer Strecke von über 130 km (Unterinntal mit 32,5 km + BBT mit 64 km + Schalderertunnel mit 15,4 + Grödnertunnel mit 6,3 km = 118,2 km) eine neue Brennerbahn mit dem längsten unterirdischen Tunnelsystem von 118 km und dem weltlängsten Basistunnel mit 64 km gebaut (Abb. 3).

Ein wichtiges Element ist eine effiziente Transportlogistik. Mit der Synchromodalität kann eine Effizienzsteigerung erreicht werden. Die Synchromodalität ist eine verbesserte Integration des Wechsels und der Nutzung der verschiedenen Verkehrsträger. Dabei können für einen Transport über eine definierte Quell-Ziel-Definition die Kosten, das Zeitfenster und die Zielvorgaben zur Nachhaltigkeit (max. CO<sub>2</sub>-Emissionen) optimiert werden. Dadurch, dass kein präferenziertes Transportsystem vorgeschrieben wird, können die Transportprozesse optimal ergänzt werden. Auch durch die Digitalisierung der Logistikprozesse und Automatisierung der Zustellprozesse (Zustellroboter) kann die Effizienz gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden.

Wichtige Innovationsschritte stellen zukünftige Maßnahmen der EU-Wasserstoffstrategie „A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe“ dar, welche durch die am 8. Juli 2020 gestartete Wasserstoffallianz<sup>1</sup> eine neue Unterstützung fand. Damit aber Wasserstoff ein Bestandteil der Dekarbonisierungsstrategie werden kann, muss seine gesamte Wertschöpfungskette, von der Energieerzeugung, über die Wasserstoffproduktion, die Speicherung und Lieferung sowie die entsprechende Infrastruktur mit der Logistik umgestellt werden. Im Güterverkehr müssen auch die Fahrzeuge entwickelt und eingesetzt werden. Bereits im Jahre 2001 hat die Brennerautobahn A22, Aktivitäten zur Realisierung eines Wasserstoffzentrums mit Produktion und Tankstelle in Bozen Süd gesetzt. Aktuell ist die Entwicklung eines Tankstellennetzes entlang der Brennerautobahn vom Brenner nach Modena geplant. Seit 2006 widmet sich das Institut für Innovative Technologie Kons. GmbH in Bozen dem Aufbau dieser Wasserstoff-Technologie.

Mit Beschluss vom 27. Mai 2020 der drei Landeshauptleute (Tirol, Südtirol, Trentino) wurde ein gemeinsamer Euregio-Masterplan<sup>2</sup> für den Wasserstoff erarbeitet. Mit diesem Beschluss wurden die Rahmenbedingungen definiert, um gezielt Wasserstoff als Energieträger aus nachhaltig hergestellten Stromquellen entlang des Brennerkorridors mit einer flächendeckenden Verteilung einzusetzen. Für das berechnete Szenario im Jahre 2030 würde es in der Europaregion Tirol – Süd-

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen_strategy.pdf).

<sup>2</sup> Bergmeister, K. (2020): H2-Masterplan Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino – Brenner-Wasserstoff-Korridor. EVTZ, Bozen-Innsbruck.



Abb. 3 Scan-Med-Korridor mit Brenner Basistunnel

tirol – Trentino jährlich über 50.000 Tonnen an Wasserstoff brauchen und es könnten die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Bezug auf das Jahre 2019 um 3,3 Millionen Tonnen reduziert werden (Abb. 4).

Entlang des Brennerkorridors kann durch die Integration emissionsarmer Fahrzeuge (elektrischer Antrieb, Brennstoffzellen), dem zügigen Bau des Brenner Basistunnels, den Zulaufstrecken und den entsprechenden Terminals sowie einer Priorisierung der Verlagerung des Güterverkehrs auf die neue Brennerbahn der grüne Brennerkorridor entwickelt werden.

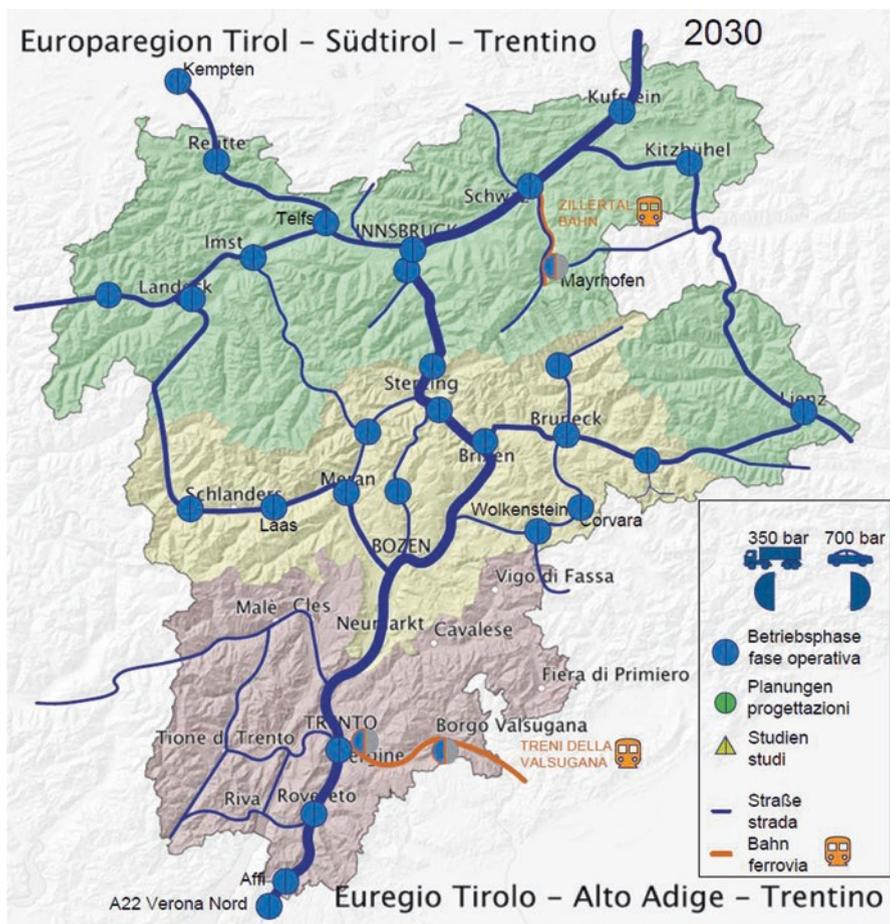


Abb. 4 Umsetzung der H2-Strategie in der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino; Stand 2030

## 3 Was geschieht am Brennerkorridor derzeit?

### 3.1 Nordzulauf

Sehr plakativ werden nachfolgend tabellarisch die derzeitigen Aktionen entlang des Nordzulaufes zum Brenner Basistunnel dargestellt werden. Dabei zeigt sich, dass auf dem Abschnitt von München bis Kundl/Radfeld sehr unterschiedliche Projektfortschritte vorliegen (Tab. 2).

Im Unterinntal wird der erste Abschnitt (Kundl–Baumkirchen)<sup>3</sup> bereits seit dem 9. Dezember 2012 mit Geschwindigkeiten bis 220 km/h befahren. Dieser Ab-

<sup>3</sup>ÖBB Infra AG (2012): Eisenbahnachse Brenner – Zulaufstrecke Nord 1996-2012. Dokumentation, Erfahrungen. Haymon-Verlag.

**Tab. 2** Abschnitte entlang der nördlichen Zulaufstrecke

Abschnitt	Aktuelle Situation (09/2020)	Zeitplan	Akteure
München/Trudering – Grafing:	Gespräche/Dialog Blockverdichtung	2020: Start planungsbegleitender Dialog erfolgt	DB Netze
Großkarolinenfeld – Grafing	Gespräche/Dialog	2022: Trassenauswahl	DB Netze
Rosenheim – Deutsches Inntal; ca. 40 km	Trassenauswahlverfahren Ministerialvereinbarung vom 15.06.2012	2021: Bekanntgabe der Vorzugstrasse	DB Netze
Deutsches Inntal – Schafte nau; ca. 30 km	Trassenauswahlverfahren Ministerialvereinbarung vom 15.06.2012	2021: Bekanntgabe der Vorzugstrasse	DB Netze + ÖBB Infra
Schafte nau – Kundl/ Radfeld; ca. 20 km	Umweltverträglichkeitsprüfung	08/2019: Einreichung zur UVP	ÖBB Infra
Kundl/Radfeld – Baumkirchen; ca. 40 km	Betrieb seit 12/2012	Bauzeit: 1999 – 2012	ÖBB Infra

schnitt weist eine Strecke von 40 km auf, davon verlaufen 34,5 km in Tunneln und Wannen. Der Anschlag zum ersten Erkundungsstollen in Brixlegg Ost erfolgte am 15. April 1999, der offizielle Baubeginn für das Projekt war am 2. Oktober 2002 und der Gleislückenschluss mit Abschluss des Gleisbaues war am 15. Dezember 2011. Die längsten unterirdischen Abschnitte sind der Münsterertunnel mit 15.990 km und der Terfnertunnel mit 15.840 km. Diese Strecke mündet in die 1994 gebaute Umfahrung von Innsbruck ein. Dort beginnt unmittelbar der Brenner Basistunnel. Die Strecke wird mit dem europäischen Zugsicherungssystem ETCS Level 2 seit 2012 zwischen Kundl und Baumkirchen betrieben.

## 3.2 Brenner Basistunnel

### 3.2.1 Die Entwicklung

Die Geschichte des Brenner Basistunnels<sup>4</sup> beginnt bereits bald nach dem zweiten Weltkrieg. So wurde im Jahre 1955 der Bau eines 12 km langen, zweistöckigen Tunnels (unten 3 Bahngleise, oben 2 Autobahnspuren je Richtung) von Steinach nach Gossensaß und im Jahre 1955 eine „Untergrundbahn“ zwischen München und Verona vorgeschlagen. Auf Vorschlag von Feruccio Marin im Jahre 1967 aufbauend auf den Ideen von Sardagna sollte ein 38,8 km langer Scheiteltunnel zwischen Innsbruck und Wiesen bei Sterzing errichtet werden.

<sup>4</sup>Bergmeister, K. (2008): Brenner Basistunnel. Verkehrswege und Lebensräume. Tappeinerverlag, Lana.

Im Jahr 1986 gaben die Verkehrsminister Deutschlands, Italiens und Österreichs den Auftrag zur Erstellung einer technischen Machbarkeitsstudie „Brenner Basistunnel“. Die Planungsgesellschaft „Internationales Brenner-Konsortium IBK“ erarbeitete diese Machbarkeitsstudie auf der Grundlage der bereits vorhandenen Planungen bis 1989.

In den Jahren 1996/1997 erfolgte von Fachexperten der Ingenieurgruppen Lammay International- Frankfurt, Vienna Consulting Engineers- Wien, Italferr- Rom unter der Leitung von Konrad Bergmeister und seinen Mitarbeitern eine technische und wirtschaftliche Optimierung des Neuen Bahnprojektes München – Verona mit dem Brenner Basistunnel. Im Rahmen dieser Projektvorschläge wurde die „Freienfelder Schleife“ gestrichen, geradlinigere Trassenführungen erarbeitet und der Tunnel- und konstruktive Ingenieurbau sowie die Bahntechnik verbessert.

Zwischen 1999 und 2002 wurde das Vorprojekt erarbeitet. Die Ausarbeitung des Einreich- und Genehmigungsprojektes erfolgte zwischen 2005 und 02/2008. Im April 2008 wurde mit dem Bau des Erkundungsstollens in Aicha (Italien) und am 4. Dezember 2009 in der Sillschlucht (Österreich) begonnen.

Die Genehmigungen für den Bau des Tunnelprojektes konnten in Italien und in Österreich bis Ende August 2009 erlangt werden. Am 18.04.2011 wurde der Beginn der eigentlichen Bauphase des Projektes (Phase III mit Start der Haupttunnels) genehmigt. In beiden Ländern wird derzeit am Brenner Basistunnel 24 Stunden, 7 Tage pro Woche auf mehreren Baustellen gearbeitet.

Nach Kenntnisstand vom Sommer 2021 könnte der Tunnel mit der bahntechnischen Ausrüstung (wahrscheinlich mit dem ETCS Level 3) etwa 2032 in Betrieb genommen werden, wobei bis Herbst 2019 die Hälfte von den insgesamt 230 km Tunnels (alle Längen aufsummiert) ausgebrochen waren.

### 3.2.2 Projektinhalt

Beim Brenner Basistunnel handelt es sich um einen flach verlaufenden reinen Eisenbahntunnel. Die beiden Tunnelröhren sind alle 350 m mit Querstollen verbunden. Der Tunnel weist von Innsbruck nach Franzensfeste eine Länge von 55 km auf und in Verbindung mit der bestehenden unterirdisch verlaufenden Umfahrung von Innsbruck eine Länge von ca. 64 km auf. Mit dieser Umfahrung und dem Basistunnel entsteht damit die weltweit längste unterirdische Eisenbahnstrecke. Unterhalb des Brennerpasses, welcher mit 1371 m der niedrigste Alpenübergang ist, verläuft der Basistunnel auf einer Höhe von etwa 794 m. Die Längsneigung der Umfahrung von Innsbruck und des Basistunnels betragen etwa 6,7 ‰ (Abb. 5).

Mittig unterhalb der beiden Tunnelröhren befindet in einem Abstand von 12 m ein Erkundungsstollen. Dieser wird zuerst abschnittsweise vor dem Bau der Haupttunnel errichtet, um hauptsächlich das Gebirge zu erkunden. Die Ergebnisse dieser Erkundungen werden für den Bau der Haupttunnels genutzt. Dadurch können das Baurisiko vermindert und sowohl Baukosten als Bauzeiten optimiert werden (Abb. 6).

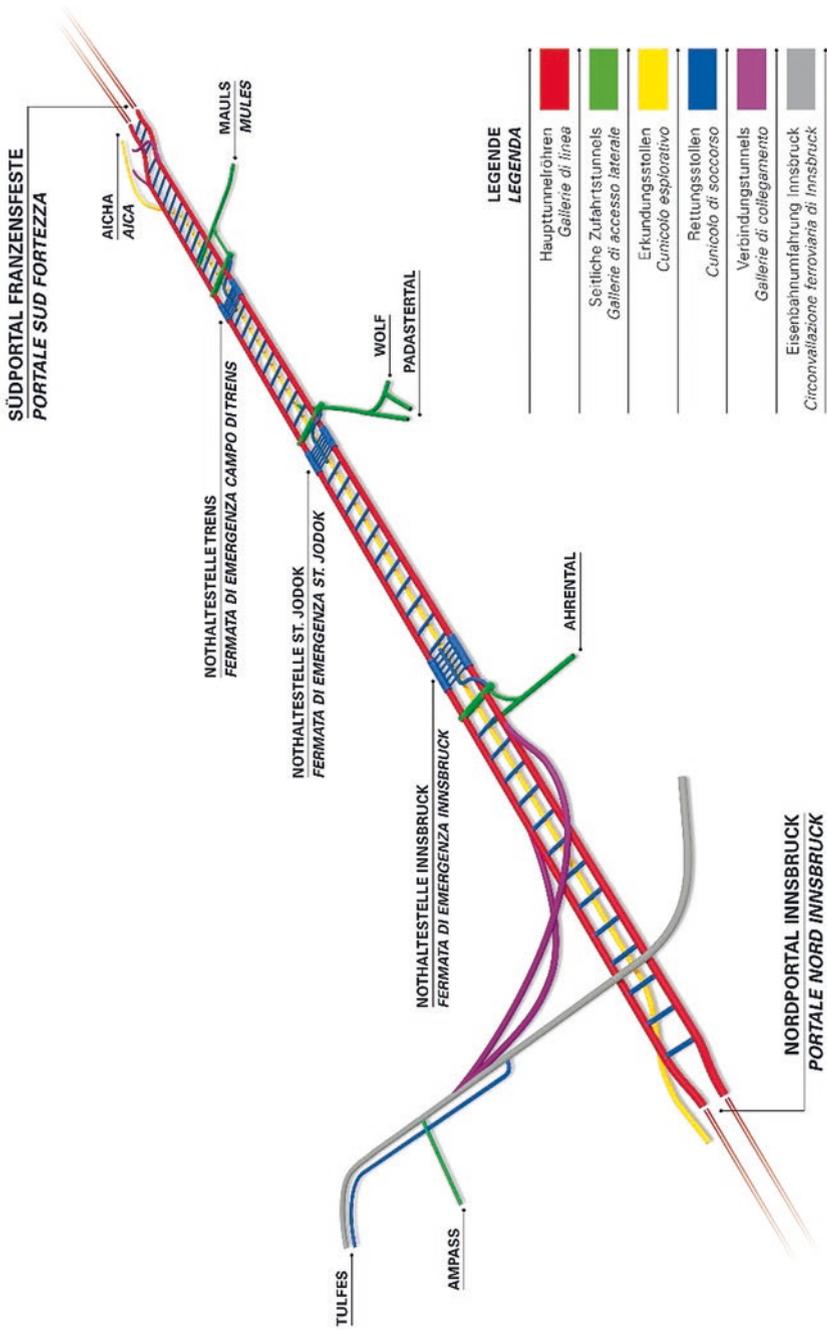
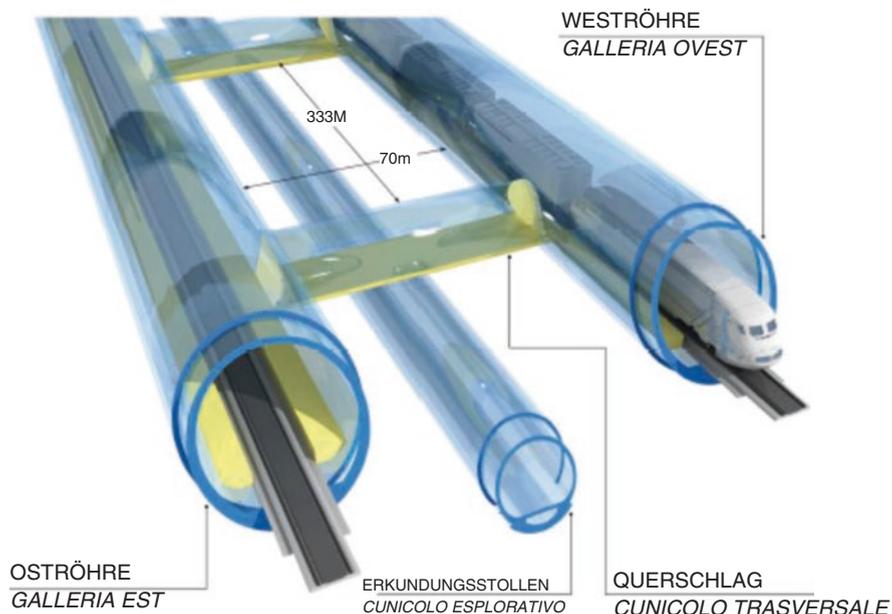


Abb. 5 Schema des Brenner Basistunnels



**Abb. 6** Schematischer Querschnitt mit den Haupttunneln, dem Erkundungsstollen und den Querstollen

Der Brenner Basistunnel ist ein zentraler Abschnitt der Neuen Nord-Süd-Hochleistungsachse für die Eisenbahn und soll primär für den Gütertransport und den Langstrecken-Personenzügen verwendet werden.

Als grenzüberschreitendes Projekt repräsentiert der Brenner Basistunnel einerseits alle Schwierigkeiten bei der Planung und beim Bau zwischen den teilweise enorm unterschiedlichen Planungs-, Ausschreibungs- und Baukulturen der beiden Länder von Österreich und Italien. Andererseits braucht es genau solche Projekte, um dies aufzuzeigen und an gemeinsamen Lösungen für Europa zu arbeiten. Bereits in der Bauphase dieses Jahrhundertprojekts entsteht ein wertvoller Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Unternehmen und Organisationen verschiedener Länder, wodurch der europäische Gedanke bekräftigt werden sollte.

Mit dem Brenner Basistunnel erhält die europäische Gemeinschaft ein einheitliches System im Zugverkehr und schafft wertvolle Arbeitsplätze. Für Verkehrs-EU-Kommissarin Violeta Bulc ist der BBT ein „Leuchtturm“, der dafür sorgen wird, dass die europäischen Staaten einander näher rücken und deren Märkte stärker und effizienter funktionieren.

### 3.3 Südzulauf

Kurz werden die wichtigsten Abschnitte entlang des Zulaufes dargestellt. Dabei handelt es sich um 4 prioritäre Abschnitte mit einer Länge von ca. 87 km und von 3 weiteren Komplettierungsabschnitten (5. Abschnitt von Branzoll bis Trient Nord, 6. Abschnitt von Rovereto bis Pescantina, 7. Abschnitt von Waidbruck bis Blumau) mit einer Gesamtlänge von ca. 79 km (Tab. 3).

Beim prioritären Baulos Nr. 1 zwischen Franzensfeste – Waidbruck wurden auf Wunsch der betroffenen Gemeinden und des Landes Südtirol eine ursprünglich vorgesehene Baustellenzufahrt und ein vorgesehene Baustellenareal gestrichen. Bei der Villnösser Talquerung werden ein verbesserter Lärmschutz und in Waidbruck zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen umgesetzt. Diese Maßnahmen wurden in einem gemeinsamen Protokoll mit der Eisenbahngesellschaft RFI, dem Land Südtirol und den Gemeinden längs der Strecke am 18.07.2019 unterzeichnet. Die integrale Ausschreibung mit der Ausführungsplanung und den Bauarbeiten wurde im August 2020 europaweit ausgeschrieben und im Juni 2021 vergeben.

**Tab. 3** Abschnitte entlang der südlichen Zulaufstrecke

Abschnitt	Aktuelle Situation (09/2020)	Zeitplan	Akteure
1. Prioritärer Abschnitt: Franzensfeste – Waidbruck; 22,5 km, davon Schalderertunnel = 15,4 km; Grödnertunnel = 6,3 km + Vilnösser-Talübergang = 220 m	CIPE-Beschlusses vom 3. 3. 2017, Nr. 8: Integrale Ausschreibung (Ausführungsplanung + Bau): 08/2020 mit Gesamtkosten von ca. 1,52 Mrd Euro	Möglicher Baubeginn: 2022 Soll gleichzeitig mit dem BBT in Betrieb gehen	RFI
2. Prioritärer Abschnitt: Umfahrung Bozen; 14,4 km	Kardaun – Branzoll: Projekt Review – Projektüberprüfung mit Gesamtkosten von ca. 853 Mio Euro		RFI
3. Prioritärer Abschnitt: Umfahrung Trient – Rovereto; 36 km davon 32 km unterirdisch	Ausarbeitung des Vorprojektes mit Gesamtkosten von ca. 1,55 Mrd Euro	Vereinbarungsprotokolle: 17.04.2018; 11.11.2019	RFI
4. Prioritärer Abschnitt: Einfahrt Verona; 9,5 km davon 2,5 unterirdisch	Projekt Review – Projektüberprüfung mit Gesamtkosten von ca. 998 Mio Euro		RFI

### 3.4 Begleitende Maßnahmen – Aktionsplan

Durch den Bau der neuen Brennerbahn mit dem Brenner Basistunnel und den Terminals zwischen München und Verona wird erst die Möglichkeit für eine effiziente Verlagerung des Güterverkehrs geschaffen. Am 18. Mai 2009 wurde auf Anregung des damaligen EU-Koordinators Karel van Miert in Rom der erste Aktionsplan 2009–2022 unterschrieben, welcher erste konkrete begleitende Maßnahmen vorsah. Die 80 Maßnahmen des Aktionsplanes wurden teilweise bereits erledigt und neue in den vergangenen Jahren aufgenommen. Der aktualisierte Aktionsplan wurde mit den Ministerien (Berlin, Wien, Rom), den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (DB, ÖBB, RFI) sowie den Ländern (Bayern bis Verona) abgestimmt und am 11. Juni 2018 in Bozen (mit Ausnahme von Tirol) unterzeichnet.

#### Fazit

*Es besteht die Hoffnung, dass bis 2035 eine neue etwa 120 km lange unterirdische Bahnverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Waidbruck in Betrieb ist. Europa unterstützt diese Infrastruktur mit höchster Priorität.*

## 4 Wie kann ein nachhaltiger Brennerkorridor erzielt werden?

### 4.1 Welche Maßnahmen sollen beim Verkehr gesetzt werden?

Der Verkehr mit unserer Mobilität tragen in einem Ausmaß von etwa 40 % zum Klimaproblem bei. Die Treibhausgas-Emissionen des Straßengüterverkehrs in der EU haben sich vom Jahr 1990 bis zum Jahr 2018 verdoppelt. Insgesamt war im Jahre 2019 der Güterverkehr auf der Straße für ca. 36 % der vom Straßenverkehr verursachten Treibhausgas-Emissionen verantwortlich.

Die Brennerautobahn wird auch in Zukunft eine wichtige Infrastruktur zur Abwicklung des Individual- und Güterverkehrs bleiben. Es ist absolut empfehlens- und wünschenswert, dass nach Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels und seiner Zulaufstrecken möglichst viel Güterverkehr auf der Bahn abgewickelt wird. Trotzdem wird der lokale Güterverkehr auf der Brennerautobahn fahren. Sollte es auch gelingen bis zu 50 % des derzeitigen Güterverkehrs auf der neuen Brennerbahn abzuwickeln, so werden immer noch mehr als 1,2 Mio LKW auf der Brennerautobahn fahren.

In Österreich verursachte der Transport von Gütern im Jahre 2018 auf der Straße 8,8 Mio Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>5</sup> Durch die Bahntransporte konnten etwa 1,8 Mio Tonnen CO<sub>2</sub> vermieden werden. Die Bahn erzeugt in Österreich je

<sup>5</sup><https://www.umwelt-bundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0702.pdf>.

1000 Tonnenkilometer etwa 3,5 kg Treibhausgase und ein 40-Tonnen-LKW emittiert etwa 69 kg (ca. das 19,7-fache).

**Fazit**

*Alle Anstrengungen müssen unternommen werden, um den Güterverkehr kurzfristig – innerhalb der nächsten 5 Jahre – auf emissionsärmere Transportfahrzeuge (Elektro, Brennstoffzelle) umzustellen und mittelfristig – innerhalb der nächsten 15 Jahre – die Verlagerung des Güterverkehrs auf die neue Brennerbahn zu ermöglichen.*

## 4.2 Welche Maßnahmen sollten an den Bestandsbauwerken gesetzt werden?

Die gesamten Infrastrukturen entlang der bestehenden über 150 Jahre alten Brennerbahn und der über 50 Jahre alten Brennerautobahn sollten so wie bisher regelmäßig überwacht und saniert werden.

Für die bestehenden Bauwerke kann auf der Grundlage von Alterungsmodellen<sup>6</sup> integriert mit laufendem Monitoring die Restlebensdauer modelliert werden. Damit gelingt es die Instandhaltungszyklen wesentlich besser zu organisieren und die Nutzungsdauer zu verlängern.

Die vor 50 und mehr Jahren geplanten Bauwerke wurden mit globalen Sicherheitsbeiwerten bemessen. Die erwartete technische Lebensdauer war damals etwa 50 Jahre. Heute erfolgt die Bemessung auf der Grundlage des Eurocode EN 1990.2002, wo für Brücken und Tunnels eine Nutzungsdauer von 100 Jahren geplant wird. Auch kann es zu Abbrüchen und Neubau von ganzen Abschnitten (beispielsweise der 1,8 km langen Luegbrücke bei Gries am Brenner) kommen.

**Fazit**

*Von den bestehenden Infrastrukturbauwerken sollte die Restlebensdauer und vorhandene Tragsicherheit modelliert werden. Durch die Sanierungsarbeiten und Neubauten entlang der Bestandsinfrastrukturen entstehen Verzögerungen, Staus und Umleitungen. Daher sollten die Instandsetzungsprogramme entlang des Brennerkorridors länderübergreifend abgestimmt und kommuniziert werden.*

---

<sup>6</sup>Ahrens, M. A., Strauss, A., Bergmeister, K., Mark, P., Stangenberg, F. (2013): Entwurf, Konstruktion und Nachrechnung unter lebensdauerorientierten Gesichtspunkten – im Betonkalender 2013.

### 4.3 Welche Maßnahmen sollen zum nachhaltigen Bauen der Infrastrukturen gesetzt werden?

Beim Bau von neuen Infrastrukturbauwerken und bei der Instandsetzung von bestehenden Brücken und Tunnels sollten sowohl bei der Wahl der Baustoffe und Tragsysteme als auch bei der Baulogistik gezielt die Nachhaltigkeit einbezogen werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Elemente zur Bewertung der Nachhaltigkeit beispielhaft für den Bau des Brenner Basistunnel dargestellt.

#### 4.3.1 Nachhaltigkeit des Brenner Basistunnel

Die Nachhaltigkeit des Brenner Basistunnels wurde für einen Bezugszeitraum von 100 Jahren errechnet. Bei einer längeren Nutzungsdauer von 200 Jahren, wie dies die derzeitige Planung und Realisierung vorsieht, wird die Bewertung der Nachhaltigkeit nur besser. In den nachfolgenden Ausführungen werden nur die Emissionen (nicht der Energieaufwand) primär aus den Arbeiten von Stoiber<sup>7</sup> (2007) [10], Janotka et al.<sup>8</sup> (2012), Otto<sup>9</sup> (2013), Keuser et al.<sup>10</sup> (2014) [15], Voit<sup>11</sup> (2015) [16] und Cordes et al.<sup>12</sup> (2016) dargestellt.

Durch die Herstellung und den Transport von Baustoffen und Baugeräten entstehen Emissionen von Treibhausgasen, welche als Kohlendioxid-Äquivalente (CO<sub>2</sub>-Äquivalente) dargestellt werden können. Die Emissionen der sonstigen Luftschadstoffe, welche direkt oder indirekt durch den Bau eines Infrastrukturprojektes anfallen, lassen sich nur indikativ angeben. Diese stehen im Zusammenhang mit der Erzeugung von Rohstoffen und mit der Bereitstellung von elektrischer Energie und werden in der nachfolgenden Betrachtung nicht weiter ausgeführt. Beim Bau eines Tunnels stellen der Beton, der Tunnelausbruch, der Materialtransport und die Baugeräte (z. B. TBM – Tunnelbohrmaschine) die größten CO<sub>2</sub>-Verursacher dar (siehe Tab. 4).

<sup>7</sup> Stoiber, Th. (2008): Nachhaltigkeitsuntersuchung Brenner Basistunnel. In Zusammenarbeit mit Prof. Bergmeister der BBT SE erstellt, München.

<sup>8</sup> Janotka, I., Bergmeister K., Špaček, A., Voit, K., Klambauer, M., Prokešová, K. (2012): Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bei der Zementherstellung durch Einsatz von Mischzementen, In: Technisch-Ökonomisch-Ökologische Studie, Kompositzement CEM V/(A, B) Arten und deren Nutzbarkeit in Beton nach den Kriterien der Norm EN 206-1. Technisches Prüfinstitut für Bauwesen, Bratislava.

<sup>9</sup> Otto, J. (2013): CO<sub>2</sub>-Bilanz für Betone im Tunnelbau. Masterarbeit, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.

<sup>10</sup> Keuser, M., Bergmeister, K. (2014): Sustainability in Tunneling – CO<sub>2</sub>-Balances derived from investigations concerning the Brenner Base Tunnel Projekt. In: 10th Congress Liberec 2014.

<sup>11</sup> Voit, K. (2013): Einsatz und Optimierung von Tunnelausbruchmaterial des Brenner Basistunnels, Dissertation, Universität für Bodenkultur, Wien.

<sup>12</sup> Cordes, T., Gschösser, F., Bergmeister, K. (2016): Environmental Optimization of Shotcrete Applied at the Brenner Base Tunnel (BBT). In: Sustainable Built Environment (SBE) Regional Conference. Zurich: vdf.

**Tab. 4** CO<sub>2</sub>-Äquivalente bei der Herstellung eines Tunnels

Baustoffe + Baugeräte	CO <sub>2</sub> -Äquivalente [1000 to]
TBM: Herstellung und Transport	50
Tunnelausbruch (TBM), Materialtransport, Bewetterung	450
Beton: Herstellung, Transport und Einbau	2400
<b>Summe</b>	<b>2900</b>

**Tab. 5** Untersuchte und optimierte Bindemittelkombinationen

	WT1	WN1	WT2	WN2	WT3	WN3	WT4	WN4
	[kg/m <sup>3</sup> ]							
Betonrezepturen								
CEM II/A-M (S-L) 42,5 R	300	260						
AHWZ	40	60						
CEM III/A 42,5 R			380	320				
CEM III/B 32,5 N					290	245		
CEM I 42,5 R SR0					90	75		
CEM I 52,5 R							260	225
AHWZ							110	95

Bei der Herstellung von Beton entstehen die höchsten Emissionen wie CO<sub>2</sub>-Äquivalente von etwa 2,4 mio Tonnen, Kohlenwasserstoffe (HC) und Schwefeldioxyde (SO<sub>2</sub>) von jeweils etwa 6000 Tonnen und Stickoxide (NO<sub>x</sub>) von etwa 4000 Tonnen. Die Bewetterung erzeugt von der Gesamtsumme etwa 2 % und der Tunnelausbruch mit Herstellung der Tunnelbohrmaschinen und der gesamten Transporte etwa 15 %. Daher muss es das oberste Ziel sein, den Zement hinsichtlich der Nachhaltigkeit, Frühfestigkeitsentwicklung und Dauerhaftigkeit zu optimieren.

Wissend, dass der Zement hinsichtlich der Nachhaltigkeit sehr nachteilig ist, wurde versucht, Betonrezepturen mit geringerem Klinkergehalt und dennoch kompaktem Gefüge zu entwickeln.

Mit unterschiedlichen Bindemittelkombinationen wurde die Klinkerphase durch hydraulisch wirksame Zusatzstoffe ersetzt (bis zu 30 % nach [ÖNORM B3309]). Auch wurden unterschiedliche Gesteinskörnungen und unterschiedliche Kornzusammensetzungen mit unterschiedlichem Mehlkorngelalt untersucht. Die in der Tab. 5 angeführten Bindemittelkombinationen wurden mit zwei unterschiedlichen Gesteinskörnungen verwendet.

Die Gesteinskörnungen wurden aus aufbereiteten Tunnelausbruchsmaterial des Bündnerschiefers von der Baustelle Wolf (WT<sub>x</sub>) und aus einer kalzitischen externen Gesteinskörnung (WN<sub>x</sub>) verwendet.

Für die 8 Rezepturen wurden anhand von Betonversuchen die Frischbetoneigenschaften und die Temperaturverläufe ermittelt und jeweils die Entwicklung der Frühfestigkeit, der Druckfestigkeit, der Spaltzugfestigkeit, des E-Moduls und der Karbonatisierungstiefe experimentell bestimmt. Die für die Betonzusammen-

setzungen gewählten Bindemittelgehalte basierten einerseits auf Erfahrungen mit dem Tunnelausbruchmaterial, andererseits wurde versucht, bei entsprechenden Frischbetonkennwerten eine Minimierung des Klinkergehalts umzusetzen.

Die Betone mit aufbereiteter Gesteinskörnung erfüllten die Anforderungen an die Festigkeitsklassen eines normalfesten Betons C30/37 nach 28d, ausgenommen der Rezepturen WT1 und WN3; die Festigkeitsklasse C30/37 wurde nach 56d von allen Rezepturen erfüllt, bzw. teilweise überschritten. Die tägliche Betonierabfolge der Tunnelinnenschale erforderte eine Ausschallfrist von 12h mit einer Mindestfestigkeit von 2 N/mm<sup>2</sup>, die von allen untersuchten Betonrezepturen bis auf WN1 und WN3 eingehalten wurde.

Gerade beim Einsatz von Beton im Tunnelbau (z. B. Innenschalen) kann als Bemessungsgrundlage nicht nur die 28-Tagesfestigkeit, sondern aufgrund der anhaltenden Festigkeitsentwicklung die 56- oder 90-Tagesfestigkeit verwendet werden.

Resultierend aus diesen Versuchen, erzielten die Betonrezepturen – ohne Berücksichtigung des Vorhaltemaßes der Erstprüfung – folgende Festigkeitsklassen (siehe Tab. 6).

Durch die Optimierung der Betonrezepturen ergab sich eine niedrigere Temperaturentwicklung und dadurch ein verbesserter ökologischer Fußabdruck, der einer Reduzierung von ca. 25 % (WT3/N3) bzw. 13 % (WT2/N2) CO<sub>2</sub> Äquivalent<sup>13</sup> entsprach. Die verringerten Emissionen summieren sich zu einer Einsparung von ca. 500 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Kilometer Tunnel oder würden insgesamt für den BBT eine Einsparung von ca. 115.000 Tonnen CO<sub>2</sub> ergeben.

### Fazit

*Beim Bau von öffentlich finanzierten Infrastrukturen sollten verpflichtend, Tunnelaus- und Abbruchmaterialien verwertet werden. Bei der Wahl der Bindemittel sollten Zemente und Zuschlagstoffe mit wesentlich reduzierten CO<sub>2</sub> Äquivalenten verwendet werden. Auch sollten verpflichtend emissionsarme bis -freie Transportfahrzeuge vorgeschrieben werden. Die öffentlichen Auftraggeber haben die größte Hebelwirkung zur Erzielung der Klimaverträglichkeit!*

**Tab. 6** Versuchsergebnisse der 8 Betonversuchsserien (Temperaturerhöhung, Festigkeitsklassen 28d/56d, Frühfestigkeit 12h)

Rezeptur	Zuschlag	$\Delta T_{max}$ °C	Festigkeitsklasse		Festigkeit 12 h > 2 N/mm <sup>2</sup>
			28 Tage	56 Tage	
WT1	aufbereitet	10,4	C25/30	C30/37 (56)	ja
WN1	normal	9,5	C30/37	C30/37 (56)	nein
WT2	aufbereitet	9,2	C30/37	C35/45 (56)	ja
WN2	normal	7,4	C30/37	C30/37 (56)	ja
WT3	aufbereitet	7,1	C30/37	C30/37 (56)	ja
WN3	normal	5,4	C25/30	C30/37 (56)	nein
WT4	aufbereitet	12,3	C30/37	C35/45 (56)	ja
WN4	normal	10,7	C30/37	C35/45 (56)	ja

<sup>13</sup>Wetzlmaier, Chr. (2015): Ökologische Bewertung von Konventionellen bzw. Maschinellen Tunnelvortriebsmethoden verbunden mit dem Einsatz von Ökobeton am Brenner Basistunnel. Masterarbeit, Universität Innsbruck.

#### 4.4 *Trägt der Brenner Basistunnel zur Nachhaltigkeit bei?*

Zur Abschätzung der Nachhaltigkeit in der Betriebsphase für einen Bezugszeitraum von 100 Jahren und damit der verkehrlichen Wirkung auf der Brennerachse bedarf es einer Quantifizierung der erzielbaren Verkehrsverlagerung, die jedoch stark von infrastrukturellen und politischen Rahmenbedingungen abhängt. ProgTrans<sup>14</sup> (2008) hat eine Bewertung von Verkehrsszenarien durchgeführt:

- *Konsensszenario*

Dabei wird eine zukünftige Situation angenommen, in der sowohl seitens des Angebots als auch der Nachfrage explizite schienenfreundlichere verkehrspolitische Maßnahmen umgesetzt werden, welche die Vorgaben des Weißbuchs der EU berücksichtigen.

- *Auslastungsszenario*

Das Auslastungsszenario bildet die Grundlage der maximal möglichen Verkehrsverlagerung auf die Schiene. Dabei werden Rahmenbedingungen erstellt, die eine Verkehrsverlagerung bis zur maximal möglichen Auslastung der Schiene im Personen- wie im Güterverkehr bewirken.

Aus den Berechnungen geht hervor, dass der Ausbau des Eisenbahnsystems am Brennerquerschnitt, einschließlich des Brenner Basistunnels in Kombination mit einer schienenfreundlichen Verkehrspolitik (Konsensszenario) eindeutig eine Verlagerung auf die Schiene bewirkt und die Eindämmung des Wachstums auf der Straße fördert.

Die Treibhausgasemissionen beim Betrieb des Brenner Basistunnels ausgedrückt in Form von CO<sub>2</sub>-Äquivalenten erreichen für einen Bezugszeitraum von 100 Jahren beim Konsensszenario (schienenfreundliche Politik) eine Bilanz von minus 3,5 Mio Tonnen und beim Auslastungsszenario von minus 11,6 Mio Tonnen. Der Betrieb des Basistunnels erzeugt etwa 28.000 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.

Für die betroffene Region sind zusätzlich die Immissionen an Stickoxiden, Partikeln und Kohlenmonoxid von besonderer Bedeutung. Diese sind sehr stark von der Tageszeit abhängig (Tab. 7).

Das Ausmaß der eingesparten Emissionen an Kohlenmonoxid, Partikeln und Stickoxiden aus dem Straßenverkehr liegen in der Größenordnung von 10 % im Konsens- und 30 % im Auslastungsszenario. Für die betroffene Bevölkerung entlang des Brennerkorridors ist daher eine spürbare Entlastung im Konsens- und verbessert im Auslastungsszenario zu erwarten.

#### **Fazit**

*Durch die neue Brennerbahn mit dem Brenner Basistunnel in Kombination mit emissionsarmen und -freien Lastfahrzeugen kann bis 2035 ein grüner Brennerkorridor europäischer Dimension Realität werden.*

<sup>14</sup>ProgTrans (2008): Verkehrsprognosen zum Brenner Basistunnel (nicht veröffentlicht).

**Tab. 7** CO<sub>2</sub>-Äquivalente für verschiedene Verkehrsszenarien

	CO <sub>2</sub> -Äquiv. [1000t] – Konsens	CO <sub>2</sub> -Äquiv. [1000t] – Auslastung
Straße PKW	-1675	-4049
Straße LKW	-1842	-7976
Schiene PV	40	40
Schiene GV	-40	320
Betrieb BBT	28	28
<b>Bilanz</b>	<b>-3489</b>	<b>-11.637</b>
<b>Bilanz gerundet</b>	<b>-3500</b>	<b>-11.600</b>

## 5 Conclusio – 5 Thesen

Zusammenfassend werden die wichtigsten Erkenntnisse in Form von 5 Thesen formuliert.

1. *Die Erhaltungs- und Instandsetzungsprogramme der Infrastrukturen entlang des Brennerkorridors sollten länderübergreifend abgestimmt und kommuniziert werden.*
2. *Alle Transporte mit Reichweiten weniger als 50 km sollten ab 2025 mit emissions(ar-men)-freien Fahrzeugen (z. B. E-, Brennstoffzellen-Antrieb) abgewickelt werden.*
3. *Bis 2035 kann eine neue etwa 120 km lange unterirdische Bahnverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Waidbruck in Betrieb sein.*
4. *Beim Bau von öffentlich finanzierten Infrastrukturen sollten verpflichtend, Tunnelausbruch- und Abbruchmaterialien verwertet werden. Bei der Wahl der Bindemittel sollten Zemente und Zuschlagstoffe mit stark reduzierten CO<sub>2</sub> Äquivalenten verwendet werden. Auch sollten verpflichtend emissionsfreie Transport- und Baustellenfahrzeuge vorgeschrieben werden.*
5. *Durch die neue Brennerbahn mit dem Brenner Basistunnel in Kombination mit emissionsfreien Lastfahrzeugen kann schrittweise bis 2035 ein grüner Brennerkorridor europäischer Dimension, Realität werden.*

Zur Umsetzung dieser Thesen braucht es Willen, Mut, Entscheidungen, Finanzierungen und Persönlichkeiten, die diese umsetzen!

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# NEAT in der Schweiz – Versprechungen gehalten? Lehren aus einer über 30-jährigen Geschichte



Heinz Ehrbar

## Kurzfassung

Mit der Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels per Ende 2020 ging die erste Etappe des Baus der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) in der Schweiz nach beinahe 30 Jahren zu Ende. Im Jahr 1992 wurde mit der Volksabstimmung über den Alpentransit-Beschluss des schweizerischen Parlaments der Grundstein zum Bau der zwei Achsen am Lötschberg und am Gotthard geschaffen. Die Arbeiten an einem für schweizerische Verhältnisse gigantischen Ausbauschritt des Eisenbahnsystems begannen und sollten gemäss Zielvorgabe aus dem Jahr 1992 den überwiegenden Teil des alpenquerenden Gütertransitverkehrs durch die Schweiz von der Strasse auf die Schiene verlagern. Die Fahrzeiten zwischen Nord und Süd-schweiz sollten massiv verkürzt werden. Mit der NEAT war zudem beabsichtigt die Schweiz im Norden und im Süden an das künftige moderne Schienennetz Europas anzuschliessen. Die dafür zu tätigen Investitionen in die neuen Eisenbahnlinien am Lötschberg und am Gotthard sollten aber auch der der Umwelt und der Wirtschaft dienen.

Zum jetzigen Zeitpunkt der Vollendung der ersten NEAT-Ausbauetappe stellt sich nun zu Recht die Frage, ob diese Ziele erreicht wurden oder aber in naher Zukunft noch erreicht werden. Der nachfolgende Beitrag soll darüber Auskunft geben.

---

*Article note:* Der Autor bedankt sich bei den Herren Peter Zbinden, ehemaliger CEO Alptransit Gotthard AG und Hans-Peter Vetsch, Vetsch Rail-Consulting GmbH (ehemals AlpTransit Gotthard AG) für die wertvolle Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Beitrags.

---

H. Ehrbar (✉)

Institut für Bau- und Infrastrukturmanagement, ETH Zürich, Zürich, Schweiz  
E-Mail: [hehrbar@ethz.ch](mailto:hehrbar@ethz.ch)

© Der/die Autor(en) 2022

S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,  
Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_10)

197

## 1 Die Entstehung des Projekts AlpTransit

Bis ins Jahr 400 n.Chr. bauten die Römer erste Verkehrswege über die Alpen. Seither war das Gebiet der heutigen Schweiz immer ein Transitland im Herzen Europas. Die von den Römern nicht bezwingbare Schöllenschlucht im Gotthardgebiet wurde anfangs des 13. Jahrhunderts ein erstes Mal mit einem Saumpfad ausgebaut. In den darauffolgenden Jahrhunderten erfolgte der schrittweise Ausbau zu einer Passstrasse, welche 1830 ein europaweit anerkannt hohes Qualitätsniveau erreichte. Mit der Eröffnung des Gotthard-Eisenbahntunnels 1882 übernahm dann die Bahn für die nächsten Jahrzehnte die Lasten des Personen- und Güterverkehrs für den alpenquerenden Verkehr, welcher bisher durch Säumer und Postkutschen über die Passstrasse bewältigt wurde. Seit 1913 stand mit der Lötschberg-Simplon Linie eine zweite Achse zur Verfügung (Abb. 1).

Die Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur in den Alpen änderten sich mit dem Aufkommen des Automobils nach dem zweiten Weltkrieg. Bereits ab dem Ende der fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts stauten sich in den Sommermonaten die Autos am Gotthard (Abb. 2 links), während in den Wintermonaten Totenstille herrschte. Es gab damals keine im Winter befahrbaren Passstrassen zwischen der Deutschschweiz und dem italienisch sprechenden Tessin (Abb. 2 rechts). Einzig die Gotthard-Eisenbahn verband die beiden Landesteile. Im Zuge des Aufbaus des Autobahnnetzes ab 1960 erklang dementsprechend der Ruf nach einer wintersicheren Strassenverbindung zwischen dem Norden und dem Süden. Eine der untersuchten Varianten sah vor, den bestehenden Eisenbahntunnel in einen Strassentunnel umzubauen und die Bahn in einen neu zu erstellenden Basistunnel von Amsteg nach Bodio zu verlegen. 1963 wurde dann der Bau eines 16,4 km langen Strassentunnels zwischen Göschenen und Airolo beschlossen, allerdings mit der



**Abb. 1** Historische Hauptverkehrswege und die alpenquerenden Korridore am Gotthard und Lötschberg – Simplon (Hintergrundbild: <https://www.alptransit-portal.ch/en/media/file/1599/>)



**Abb. 2** Strassenverkehr am Gotthard (Tremola) im Sommer und Gotthard-Hospiz im Winter (Bildquellen: links: Agentur Keystone, rechts: Schweizer Luftwaffe, Copyright VBS)

Auflage, dass das Projekt des Eisenbahn-Basistunnels dann verfolgt werden solle, wenn dies für den zukünftigen Verkehr erforderlich wäre.

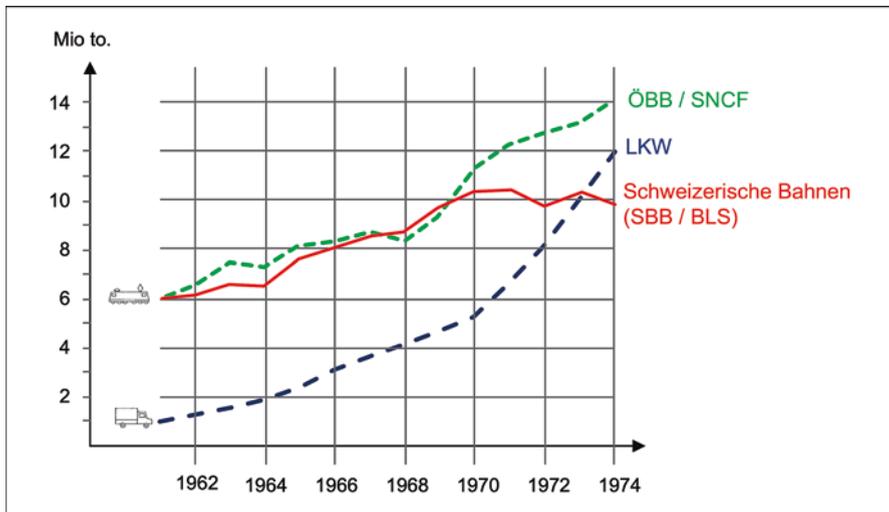
Die entsprechenden Vorabklärungen wurden durch die breit abgestützte eidgenössische Kommission Eisenbahntunnel durch die Alpen (KEA) sofort an die Hand genommen. In ihrem Schlussbericht schlug die Kommission im Jahr 1971 den sofortigen Ausbau der Lötschberglinie auf Doppelspur als notwendige Übergangslösung bis zum Bau eines Gotthard-Basistunnels, aber auch zum Gotthard-Basistunnel wurde folgende Aussage getätigt: „*Angesichts des sämtliche Prognosen übersteigenden internationalen Transitverkehrs sollte mit dem Bau möglichst rasch begonnen werden.*“<sup>1</sup> Begründet wurden diese Empfehlungen mit der Vorrangstellung der Gotthardroute im europäischen Verkehr seit historischen Zeiten bis in die Gegenwart.

Geprägt durch die Hochkonjunktur der Sechziger-Jahre ging man gleich ans Werk und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) wurden beauftragt ein Bauprojekt (Entwurfsplanung) für einen Basistunnel auszuarbeiten. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen trübten sich in der Schweiz aber spätestens ab 1973 (Ölkrise) rasch ein. Der Verkehrseinbruch traf vor allem die schweizerischen Bahnen, ganz im Gegensatz zum benachbarten Ausland und zum LKW-Verkehr durch die schweizerischen Alpen, wo das Transportvolumen trotz wirtschaftlichem Rückgang zunahm (Abb. 3).

Damit verflog dann auch die Euphorie für den Bau eines Basistunnels bei den politischen Entscheidungsträgern. Der schweizerische Bundesrat (Exekutive) beschloss deshalb 1975, das von den SBB vorgelegte Bauprojekt mit einem rund 46 km langen Doppelspurtunnel<sup>2</sup> (Abb. 4) nicht zu realisieren.

<sup>1</sup>Eisenbahntunnel durch die Alpen, Kommission des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, Schlussbericht 1971.

<sup>2</sup>Rutschmann, Werner; Neue Eisenbahn-Alpentransversale Gotthard-Basislinie, Opfer der Politik und des Kleinmuts, SBB historic, 2004.



**Abb. 3** Entwicklung des alpenquerenden Verkehrs (1961–1974) (Datenquelle (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn auf Doppelspur vom 4. Februar 1976.))

Als teilweise Kompensation wurde der zweigleisige Ausbau der bisher eingleisigen Rampen auf der Nord- und der Südseite der Lötschbergbahn beantragt<sup>3</sup> und vom Parlament in Auftrag<sup>3</sup> gegeben.

In der Zeit von 1972 bis 1980 wurde dann der Gotthard-Strassentunnel unter teilweise schwierigen Randbedingungen gebaut. Mit seiner Eröffnung im September 1980 gab der damals für den Straßenverkehr zuständige Innenminister, Bundesrat Hürlimann das Versprechen ab, dass dieser Tunnel kein Korridor für den Schwerverkehr sein werde<sup>4</sup>. Die daraufhin einsetzende Verkehrsentwicklung zeigte jedoch rasch, dass dieses Versprechen nicht zu halten war. Der Güterverkehr auf der Strasse nahm enorm zu, während er beim Schienenverkehr zurückging. Den SBB drohte eine wichtige Einnahmenquelle wegzubrechen.

Parallel dazu wurden mit Lärm, Staub, Abgasen und Unfallereignissen auch die negativen Folgen des Schwerverkehrs auf den Strassen in den engen Alpentälern erkennbar. Der Ruf nach Gegenmassnahmen erklang, wobei sich dieser nicht nur auf die Schweiz beschränkte. Auch Österreich litt (und leidet) an der Brennerachse unter den gleich schwierigen Verhältnissen. So lag es denn ab Mitte der Achtziger-Jahre nahe, den Ausbau der Verkehrsachsen durch die Alpen international abzustimmen. 1988 wurde bei einem alpenquerenden Gütervolumen von rund 68 Mio. Tonnen die Prognose getätigt, dass bis 2020 das Gütertransitvolumen durch

<sup>3</sup> Bundesbeschluss über den Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn auf Doppelspur vom 22. Juni 1976

<sup>4</sup> Manuskript der Rede von Bundesrat Hürlimann vom 5. September 1980.

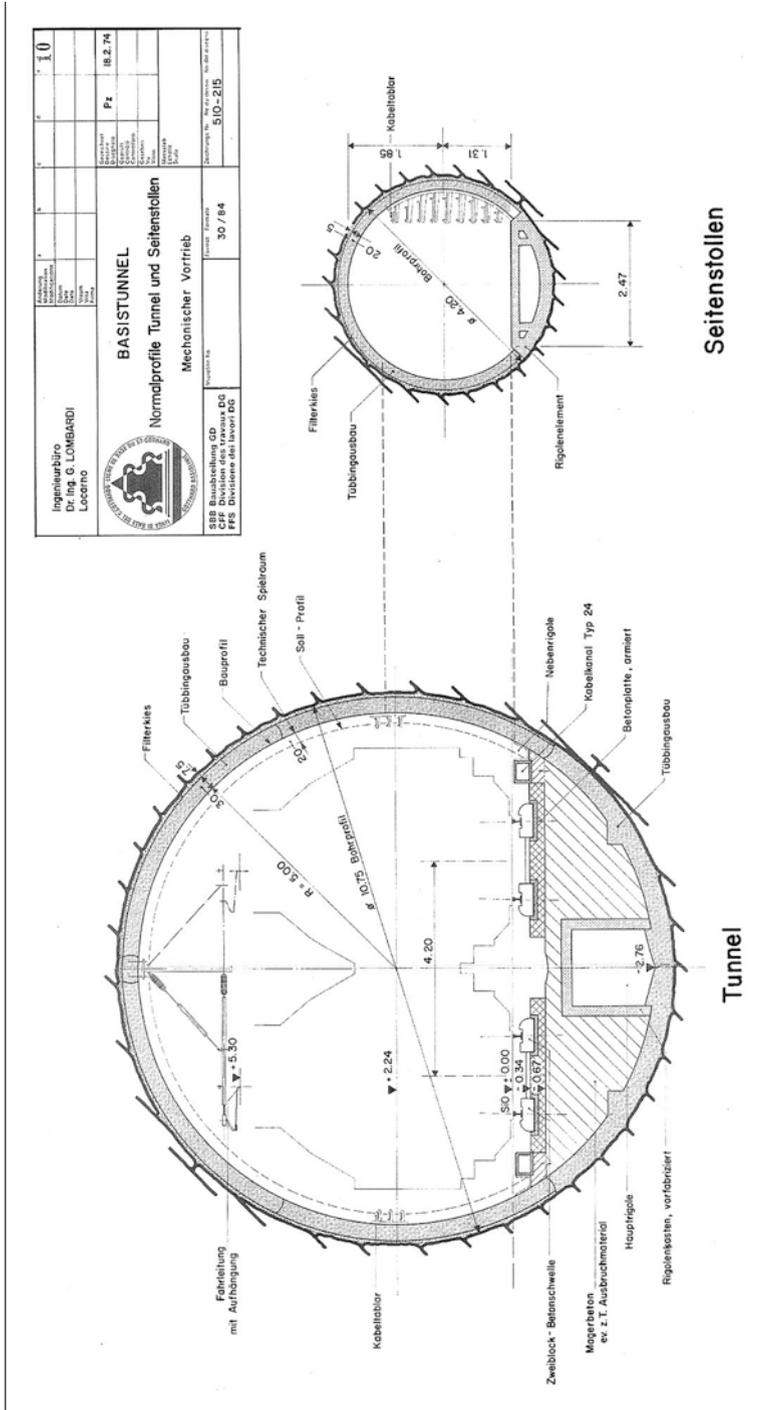


Abb. 4 Normalprofil aus dem Bauprojekt SBB 1971/1975 für den Mechanischen Vortrieb eines Doppelspurtunnels<sup>4</sup>

die Alpen auf rund 140 Mio. Tonnen steigen würde.<sup>5</sup> Die Länder Österreich, Schweiz, Frankreich sollten auf ihren Transitkorridoren je ein Drittel des Transitverkehrs nach Italien übernehmen (Abb. 5).

Die Schweiz betonte dabei immer, dass sie nur bereit war diesen Mehrverkehr ausschliesslich auf der Schiene zu übernehmen; eine Position, welche damals auch von den Nachbarländern übernommen wurde.

Der Ausschuss der stellvertretenden Verkehrsminister Deutschlands, Österreichs, Italiens und der Schweiz kam demzufolge 1989 zum Schluss, dass sich die Strassenverkehrskapazitäten über die Alpen kaum mehr erhöhen lassen würden und dass demzufolge der prognostizierte künftige Neuverkehr auf die Schiene zu verlagern wäre. Dazu brauche es zwei neue Schienenverkehrsachsen durch die Alpen, eine am Brenner und eine andere durch die Schweiz<sup>6</sup> (Abb. 6).

Die schweizerische Bundesregierung oblag bei dieser Ausgangslage die Aufgabe, die seit Jahrzehnten umstrittene Linienführung (Ostalpenbahn (Splügen), Gotthard (Ost, Mitte, West), Ypsilon-Variante, Lötschberg – Simplon) durch die Schweiz festzulegen. Aus dem Beteiligungsverfahren unter den Kantonen (Vernehmlassungsverfahren) zeigte sich, dass keine der singulären Lösungen mehrheitsfähig war. Nur eine Netzlösung mit dem gleichzeitigen Bau von zwei Achsen am Lötschberg und am Gotthard fand Zustimmung bei den Kantonen, welche ein Potenzial von mehr als 50 % der Gesamtbevölkerung repräsentierten.

Diese Netzlösung (Abb. 7) wurde mit der Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990

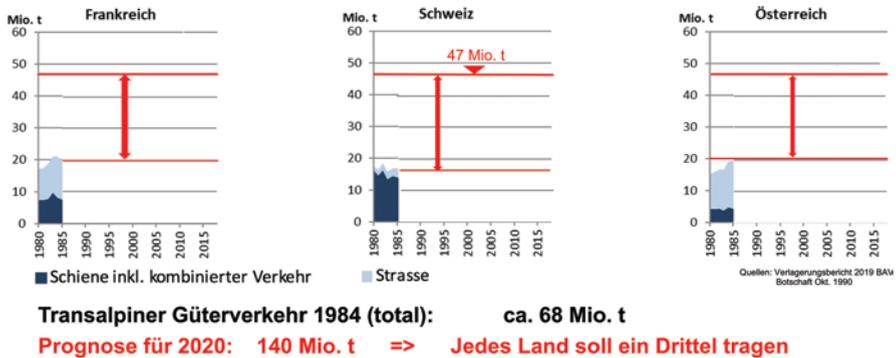


Abb. 5 Generelle Planungshypothese für den Ausbau der Transitzkapazitäten durch die Alpen

<sup>5</sup>Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990.

<sup>6</sup>Verkehrsminister der Bundesrepublik Deutschland, Italiens, Österreichs und der Schweiz, Verbesserung des alpenquerenden Verkehrs, Schlussbericht des Stellvertreter-Ausschusses vom April 1989.

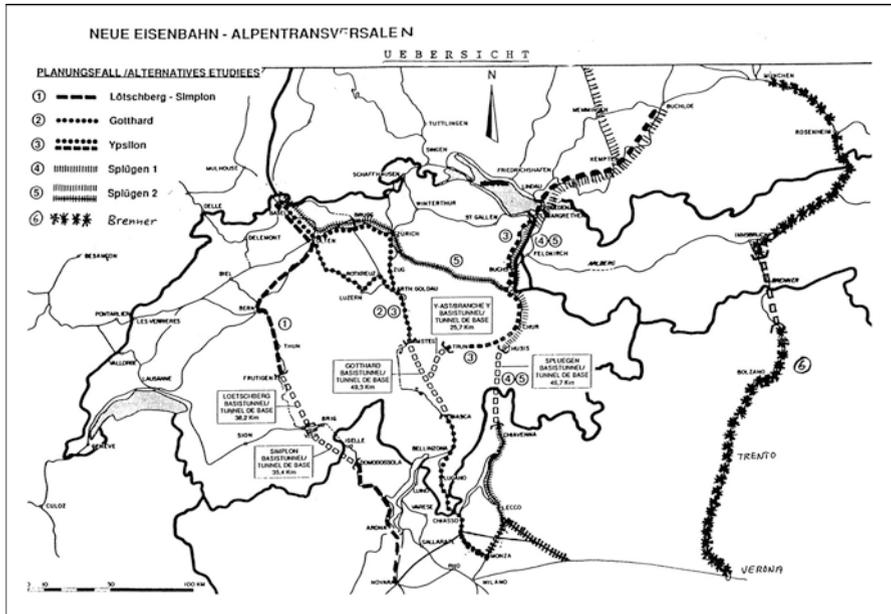


Abb. 6 Im Rahmen des Stellvertreter-Ausschusses berücksichtigte mögliche Varianten<sup>8</sup>

dem Parlament zum Beschluss vorgelegt, von diesem im Oktober 1990 debattiert und mit einer überwiegenden Mehrheit genehmigt.

Die grüne Partei und die Automobil-Lobby machten daraufhin von den direkt-demokratischen Rechten Gebrauch und erzwangen mit einem äusserst knapp zustande gekommenen Referendum eine Volksabstimmung über den entsprechenden Bundesbeschluss. Am 27. September 1992 wurde dem Projekt mit 63,3 % Ja-Stimmenanteil und mit Ja-Mehrheiten in 21 von 23 Kantonen (nur der direkt betroffene Kanton Uri und die beiden Appenzeller Halbkantone sagten nein) zugestimmt (Abb. 8). Das NEAT-Projekt war geboren.

## 2 Wem wurde wann was versprochen?

Infrastrukturprojekte müssen einen auf das jeweilige Projekt zugeschnittenen Anforderungskatalog erfüllen, welcher sich an die Qualitäts-, Termin- und Kostenzielen zu orientieren hat. Unter die Qualitätsziele fallen alle Anforderungen den bautechnischen Eigenschaften, zur Funktionalität sowie die Anforderungen des vom Projekt betroffenen Umfeldes. Dabei sind viele Interessenspartner bei der Formulierung der Anforderungen zu berücksichtigen (Abb. 9).

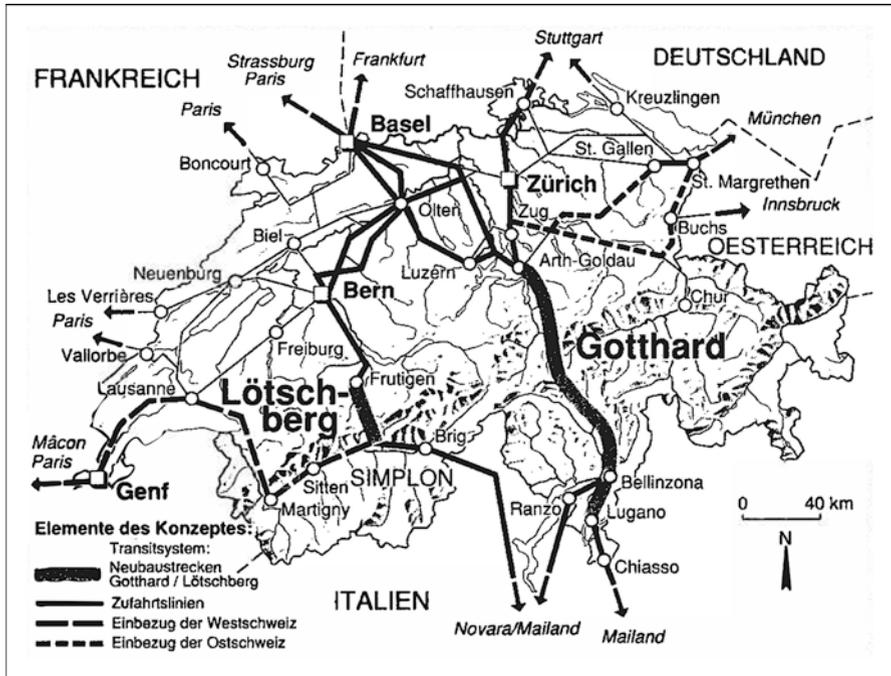


Abb. 7 Die NEAT Netzlösung gemäss Konzept des schweizerischen Bundesrats 1990 (Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates.)

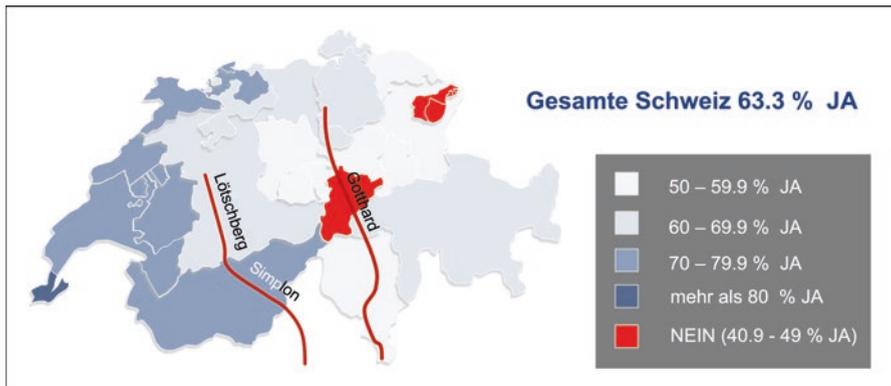


Abb. 8 Abstimmungsergebnis vom 27. September 1992 über den Alpen transit-Beschluss

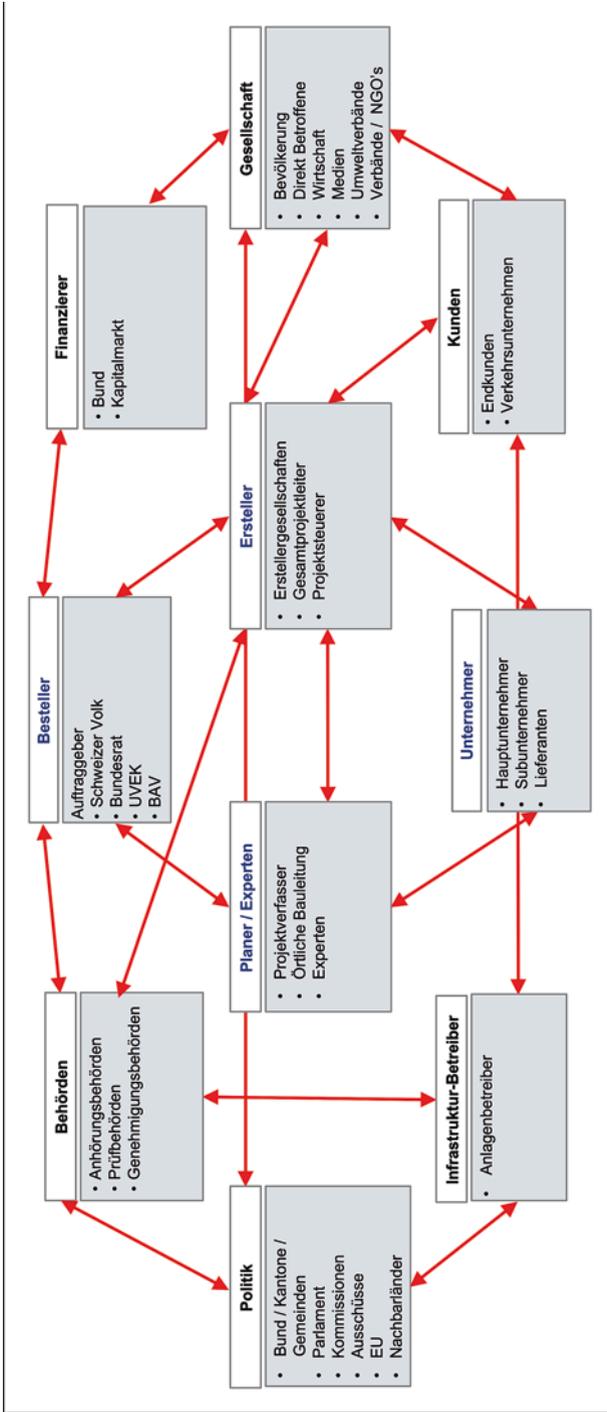


Abb. 9 Interessenspartner der NEAT (eigene Darstellung)

Bei der NEAT wurden die Anforderungskataloge jeweils in den Botschaften an das Parlament und in den Erläuterungen des Schweizerischen Bundesrates im Hinblick auf die Volksabstimmungen veröffentlicht. Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtungen sind deshalb diese Dokumente (vgl. Fussnoten).

Direkter Adressat der Aussagen in den Botschaften waren die Parlamentarier und mit den Abstimmungserläuterungen jeder einzelne Stimmbürger. In den Abstimmungsempfehlungen für die erste Abstimmung über den Alpentransitbeschluss vom September 1992 wurden zusätzlich verschiedene Interessensgruppierungen (Stakeholder) direkt angesprochen, wie z. B. die Bahnkunden (Personen- und Güterverkehr), die Automobilisten, die Bahngesellschaften, die vom Projekt betroffenen Regionen, die Nachbarländer und die Europäische Union (EU, damals EG).

## *2.1 Übergeordnete Zielsetzung der NEAT*

1. Der überwiegende Teil des Gütertransitverkehrs soll von der Strasse auf die Schiene verlagert werden.
2. Die Fahrzeiten sollen zwischen der Nord und der Südschweiz halbiert werden.
3. Der Anschluss der Schweiz an das künftige moderne Schienennetz Europas soll sichergestellt werden.
4. Die Investitionen (14,9 Mrd. Franken, Projekt- und Preisstand 1991) sollen der Umwelt und der Wirtschaft dienen.<sup>7</sup>

## *2.2 Im Jahr 1992 vorgesehener Projektumfang*

Das Vorhaben der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) umfasste gemäss der Abstimmungsvorlage vom September 1992<sup>10</sup> die folgenden vier Elemente (Abb. 7):

- a) Die **Neubaustrecke Arth-Goldau/Lugano** mit Basistunneln am Gotthard (ca. 50 km) und am Monte Ceneri (12,6 km), welche die Südschweiz wesentlich besser an die Nord-schweiz anbindet
- b) Die **Basislinie aus dem Raum Frutigen ins Rhonetal** (ca. 30 km). Diese verbindet zudem die zwei Nationalstrassen A6 (Bern-Thun-Spiez) und A9 (Wallis), indem sie als Ersatz für die Rawilstrecke auch dem Autoverlad dient und das Wallis besser erschliesst
- c) **Die Schweiz wird über Genf und Basel an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz angeschlossen**, wobei die zwischen Genf und Basel liegenden Ver-

---

<sup>7</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates.

bindungen im Jura verbessert werden um damit den engeren Anschluss der Westschweiz an das europäische Schienennetz gewährleisten.

- d) **Die Ostschweiz wird** durch den Bau neuer Linien aus dem Raum Zug in den Raum Zürichsee **in das Gesamtkonzept einbezogen**.

Darüber hinaus wurde in Aussicht gestellt, die Zufahrten von St. Gallen in den Raum Zürichsee zu verbessern und den Bahnhof Chur auszubauen. In der Surselva waren verbesserte Eisenbahnzufahrten zur Erschliessung des geplanten Zwischenangriffs in Sedrun vorgesehen.

### 2.3 *Nutzen für den Güterverkehr*

Die Schweiz, mitten in Europa, hatte und hat stets einen beträchtlichen Teil des europäischen Transitgüterverkehrs zwischen Norden und Süden zu tragen. Wegen der lange fehlenden Strassenkapazitäten und dank der gut ausgebauten Schieneninfrastruktur wurden im Jahr 1992 85 Prozent des Transitgüterverkehrs auf der Schiene und nur 15 Prozent auf der Strasse abgewickelt <sup>10</sup>.

Um den prognostizierten zusätzlichen Verkehr auch künftig mit der Bahn umweltfreundlich bewältigen zu können, brauchte es einen Ausbau der Schienenverkehrskapazitäten. Mit der NEAT, welche in der Lage sein sollte den gesamten künftig auf die schweizerischen Nord- und Südgrenzen zurollende Gütertransitverkehr per Bahn zu transportieren, wurde der entsprechende Ausbauschnitt für das Schienennetz in die Wege geleitet. Ohne den Ausbau des Schienennetzes wäre langfristig bei vollkommener Verlagerung des Güterverkehrs auf die Strasse (bei Berücksichtigung der 28 Tonnen-Limite in der Schweiz, Nachtfahrverbot für Lastkraftwagen (LKW)) mit 7 bis 9 Millionen Lastwagendurchfahrten pro Jahr durch die Schweizer Alpen zu rechnen gewesen.<sup>8</sup> Eine solche Verkehrslawine hätte unweigerlich enorme Staus auf den Transitrouten ausgelöst, welche auch den privaten Personenverkehr stark beeinträchtigt hätten.

Somit ergab sich das Ziel, dass dank der NEAT der gesamte künftige Mehrverkehr auf modernen, im Schnellzugstempo verkehrenden Zügen des kombinierten Verkehrs zwischen den nordeuropäischen Ballungsräumen und den Wirtschaftszentren Italiens befördert werden kann. Dieses Verlagerungsziel setzte voraus, dass in den betroffenen Ländern geeignete Verladekapazitäten für Strassenfahrzeuge oder von Teilen derselben (Sattelaufleger, Wechselaufbauten) geschaffen werden.

Ohne Zwangsmassnahmen geht eine solche Verlagerung von der Strasse auf die Schiene aber (Abb. 10) nur dann, wenn das Angebot der Bahn qualitativ (Pünktlichkeit, Kapazität, Frequenz) einwandfrei ist. Eine hohe Transportqualität setzt eine ausreichend ausgebaute Infrastruktur voraus (Netzausbauten plus Verladeterminals) aber auch optimierte betriebliche Abläufe im grenzüberschreitenden Verkehr

---

<sup>8</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates.



**Abb. 10** Primäres Ziel der NEAT: Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (Bild AlpTransit Gotthard AG)

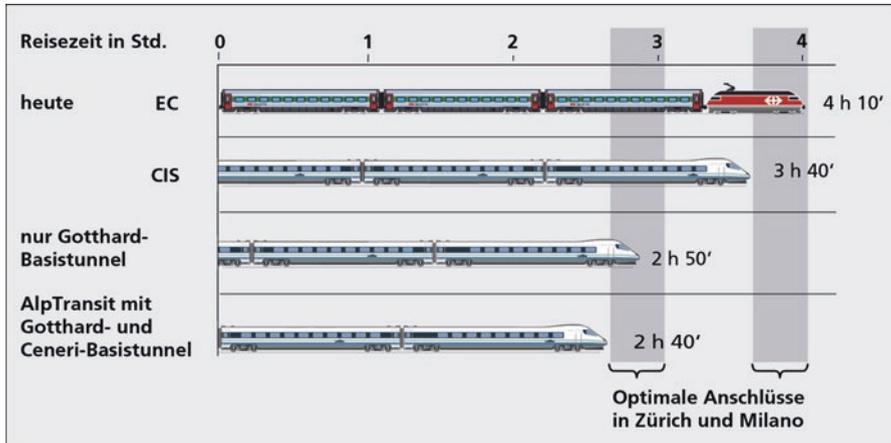
(z. B. über die Einführung einer europaweit standardisierten Leit- und Sicherungstechnik). Die NEAT hatte dafür zu sorgen, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden konnten.

## 2.4 Nutzen für den Personenverkehr

Hauptziel im Personenverkehr war die wesentlich engere Verknüpfung der nördlichen und der südlichen Landesteile, was zur generellen Zielsetzung einer Halbierung der Fahrzeiten zwischen den Zentren beidseits der Alpen führte. Zürich oder Luzern sollten mit Bellinzona in gut einer Stunde verbunden werden. Von Bern sollte man in etwas weniger als einer Stunde nach Brig reisen oder aber in weniger als 2 Stunden an den Lago Maggiore fahren können. Neuenburg wäre dank der NEAT noch knapp  $1\frac{3}{4}$  Stunden vom Wallis entfernt. Durch wesentlich bessere Umsteigebeziehungen sollten auch Reiseziele ausserhalb der Städte und Agglomerationen in kürzerer Zeit erreicht werden.<sup>9</sup>

Aber auch im internationalen Fernverkehr, sollte die NEAT ihren Nutzen entfalten. Die Nachbarländer Frankreich, Deutschland und Italien unternahmen seit den Achtziger-Jahren grosse Anstrengungen, um das Eisenbahnnetz mit Neubausrecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr attraktiv zu gestalten und dank kurzen Fahrzeiten der neuen Züge eine echte Alternative zum Flugzeug über Distanzen von 500 bis 1000 km zu bieten. Die Schweiz hatte somit alles Interesse daran, den

<sup>9</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates.



**Abb. 11** Dank der NEAT geplante Fahrzeitverbesserungen Zürich – Mailand im Personenverkehr (Bild AlpTransit Gotthard AG)

Zugang zum europäischen Hochgeschwindigkeitsnetz zu erhalten. Die NEAT versprach diesen Zugang für grosse Teile der Schweiz via Basel in Richtung Deutschland und Frankreich sowie in Richtung Italien über Chiasso und Domodossola zu schaffen. Mailand sollte nach dem Endausbau dank der Neubaustrecke von Arth Goldau nach Lugano von Zürich und Luzern aus in gut 2½ Stunden erreichbar sein (Abb. 11), Rom in knapp 5½ Std. Die Fahrzeit Lausanne – Mailand sollte 2¾ Stunden betragen<sup>12</sup>.

Grosse Teile des Fernreiseverkehrs sollten dank der durch die NEAT ermöglichten attraktiven Fahrzeiten ohne Zwang von der Strasse oder aus der Luft auf die Schiene verlagert werden.

## 2.5 Versprechungen gegenüber den direkt Betroffenen

Den Verantwortlichen für die Konzeption der NEAT war von Anfang an klar, dass den Umweltauswirkungen des Projekts grösste Aufmerksamkeit geschenkt werden musste. Zwar war der grösste Teil der NEAT-Neubaustrecken als Tunnelstrecken geplant, was eine grundsätzlich günstige Voraussetzung war. Der prognostizierte Landverbrauch belief sich dadurch auf nur 97 ha, was in Relation zur anfangs der Neunziger-Jahre in der Schweiz jährlich überbauten Fläche von rund 2000 ha ein sehr geringes Ausmass war.<sup>10</sup> Der Landverbrauch war somit kein grundsätzliches Problem, allerdings wurde hoher Wert daraufgelegt, die an sich geringen Eingriffe

<sup>10</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Parlamentsdienste, Verhandlungsheft 90.040, Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), 1991.

in die Natur mit entsprechenden Ersatzmassnahmen zu kompensieren. Lokal war das Thema Umwelteingriffe aber von hoher Brisanz (vgl. Abschn. 3.5).

Die negativen Auswirkungen der neuen Eisenbahnlinie sollten durch eine sorgfältige Wahl der Linienführung und mit baulichen Massnahmen (z. B. für Lärmschutz, Umweltersatzmassnahmen) auf ein Minimum gesenkt werden. Gemäss Alpentransit-Beschluss waren auch die Zulaufstrecken lärmtechnisch zu sanieren. Bei allen Festlegungen von Massnahmen waren die Kantone aktiv in die Entscheidungen miteinbezogen, um möglichst umweltschonende Lösungen mit hoher Akzeptanz zu finden.

Den betroffenen Bergregionen wurde in Aussicht gestellt, dass der Bau der NEAT Arbeit und Verdienst schaffen würde.<sup>11</sup>

## **2.6 Versprechungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (heutige EU)**

Der Beschluss des Parlaments vom 4. Oktober 1991 über den Bau der NEAT war eine zwingende Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss der Transitverhandlungen der Schweiz mit der EG. Die Forderung nach einem Korridor für 40-Tonnen-Lastwagen wurde damals von der EG fallengelassen. Die NEAT war der Tatbeweis der Schweiz, dass man gewillt war, den Transportverpflichtungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (EG) nachzukommen, aber nur auf Basis einer umweltverträglichen Lösung per Bahn. Der Vorrang des kombinierten Verkehrs Schiene/Strasse war im Rahmen der Verhandlungen unbestritten; weshalb die damals noch geltende 28-Tonnen-Limite der Schweiz von der EG noch anerkannt wurde. Mit dem Transitvertrag gewährleistete die EG im Gegenzug dem schweizerischen Transportgewerbe den Zugang zum EG-Binnenmarkt.

Mit dem Transitabkommen vom 2. Mai 1992 verpflichtete sich die Schweiz das Netz der SBB durch eine neue Linie von Arth-Goldau bis Lugano mit einem Basistunnel zwischen den Räumen Erstfeld/Silenen und Bodio und dasjenige der Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (heutige BLS AG, Nachfolgeorganisation der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn) durch einen neuen Basistunnel zu erweitern.<sup>12</sup>

Mit diesen Massnahmen wurde in Aussicht gestellt, dass sich der Nord-Süd-Verkehr durch die Schweiz dank diesen baulichen Massnahmen auf 67 Millionen Tonnen erhöhen wird, was damals rund der Hälfte des gesamten, für die Jahre 2010/2015 prognostizierten alpenquerenden Transportvolumens (Frankreich, Öster-

---

<sup>11</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates.

<sup>12</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse vom 13. Mai 1992.

reich, Schweiz) entsprach. Allein beim kombinierten Verkehr sollte der vorgesehene Ausbau die Durchfahrt von täglich 260 Zügen mit 43 Millionen Tonnen Ladung pro Jahr ermöglichen<sup>15</sup>.

Die Durchfahrtszeit für einen Güterzug durch die Schweiz sollte sich von 1992 noch fünf Stunden auf etwas mehr als drei Stunden, nach Inbetriebnahme der NEAT verringern<sup>15</sup>.

## ***2.7 Versprechungen gegenüber den Automobilisten***

Die geplante Autobahnverbindung zwischen den Kantonen Bern und Wallis (Rawiltunnel) musste zu Beginn der Achtziger-Jahre aus geologischen Gründen fallen gelassen werden. Als Ersatz für die aus dem Nationalstrassennetz gestrichene Rawil-Autobahn sollte ein leistungsfähiger Autoverlad am Lötschberg-Basistunnel geschaffen werden. Autozüge mit Verladestationen in Heustrich bei Spiez auf der Nordseite und bei Steg in Rhonetal auf der Südseite sollten die Autobahnen N6 und N9 miteinander verbinden. Für das Kandertal sollte der neue Tunnel eine Entlastung vom Strassenverkehr ins Wallis und damit eine wesentlich umweltgerechtere Lösung bringen.

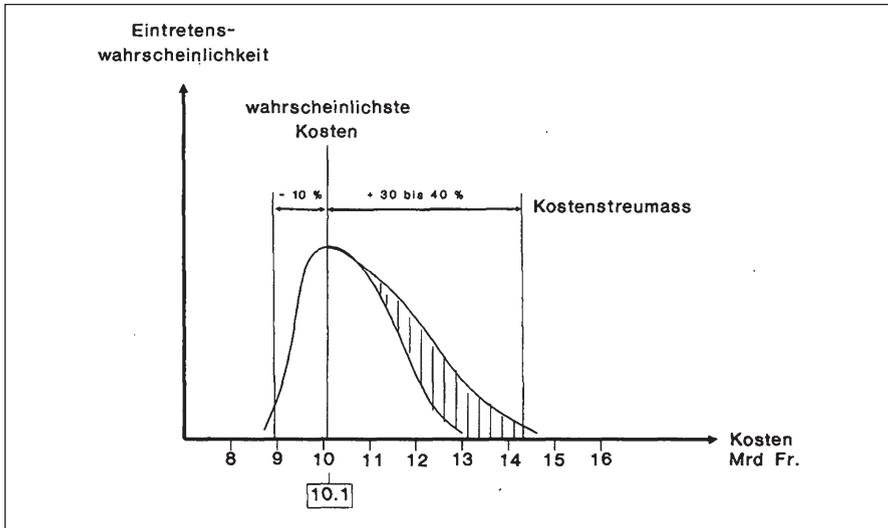
Zudem stellte man den Automobilisten generell in Aussicht, dass es dank dem kombinierten Güterverkehr im Nord-Süd-Transit und umgekehrt eine allgemeine Entlastung der Strassen geben werde, was zu weniger Staus führen sollte.

## ***2.8 Kosten und Termine/Versprechungen gegenüber dem Steuerzahler***

Das Parlament debattierte auf Basis der Botschaft vom 23. Mai 1990 über die NEAT. Der Projektstand 1988 mit Gesamtkosten von 10,1 Milliarden Schweizer Franken (CHF) +40 %/–10 % (Preisbasis 1988) (Abb. 12) wurde auf den Projekt- und Preisstand 1991 hochgerechnet. Das Parlament genehmigte am 4. Oktober 1991 in Kenntnis der früher genannten Kostenbandbreiten einen Gesamtkredit von 14,0 Milliarden CHF für die Gotthard- und die Lötschberg-Achse sowie die Planungen für den Anschluss der Ostschweiz. Für die Bauausführung des Anschlusses Ostschweiz wurden weitere 850 Million CHF genehmigt.<sup>13</sup>

Dem Steuerzahler wurde in Aussicht gestellt, dass er als Mitglied der Erstellergeneration vom Tragen der finanziellen Last weitgehend verschont werde.  $\frac{3}{4}$  der Mittel sollten den Bahnen über vom Bund am Kapitalmarkt beschaffte verzinsliche Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Nur  $\frac{1}{4}$  der Investitionen waren vom Steuerzahler in Form von à fonds perdu-Beiträgen aufzubringen. Den Bahnen als künfti-

<sup>13</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Parlamentsdienste, Verhandlungsheft 90.040, Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), 1991.



**Abb. 12** Prognostizierte Gesamtkosten 1991 inkl. Prognosegenauigkeit für das NEAT Projekt, Projekt- und Preisstand 1988 (Bild Schweizerische Eidgenossenschaft (Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990.))

gen Betreiberinnen der Infrastruktur und damit den künftigen Nutzern wurde die Pflicht auferlegt, die Darlehen nach der Inbetriebnahme innerhalb von 60 Jahren zurückzuzahlen. Aus betriebswirtschaftlicher Optik rechnete man mit einer Kostendeckung jedoch erst nach einer sehr langen Betriebszeit von 60–70 Jahren.<sup>14</sup>

Die benötigten Steuermittel in der Höhe von einem Viertel der Investitionskosten wären durch Treibstoffzollmittel zu decken gewesen, womit die positiven Effekte der NEAT zu Gunsten einer Entlastung der Strassen berücksichtigt werden sollten.

Allgemein war man in der politischen Entscheidungsfindung davon überzeugt, dass mit dieser Finanzierung die längerfristige Rentabilität der NEAT zu gewährleisten war und die NEAT auch wirtschaftlich interessant wäre.

## 2.9 *Versprechungen gegenüber den Betreibern*

Gemäss der Botschaft an das Parlament<sup>18</sup> ging man pro Tag am Gotthard von 300 Güterzügen und am Lötschberg von 104 Güterzügen und 132 Autozügen aus. Dazu kommen noch Personenzüge mit einer stündlichen Verbindung am Lötschberg und zwei stündlichen Verbindungen am Gotthard (je eine in Richtung Zürich und Basel/Luzern).

<sup>14</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990.

Die neue Gotthard-Bahn sollte als Flachbahn ausgebildet werden (Abb. 13), d. h. sie sollte die Alpen mit maximalen Steigungen von weniger als 1 % durchqueren. Mit geringerer Traktionsleistung sollten längere und schwerere Güterzüge möglich werden. Die Produktivität der Bahn sollte damit sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr, auch dank der Streckenverkürzung und höheren Geschwindigkeiten erheblich gesteigert werden.

### 3 Wurden oder werden die Versprechungen eingehalten?

Zur Beantwortung dieser generellen Fragestellung müssen die folgenden Teilfragen beantwortet werden:

1. Wurde die Infrastruktur im versprochenen Umfang realisiert?
2. Kann der ursprünglich geplante Betrieb mit der gebauten Infrastruktur gewährleistet werden?
3. Welcher Betrieb wird tatsächlich gefahren?
4. Wurden Termine, Kosten und die Versprechungen an das Umfeld eingehalten?

#### 3.1 Gebaute Anlagen

Nach der Volksabstimmung im September 1992 änderten sich die Rahmenbedingungen für das Projekt rasch. Zum einen lehnten die Schweizer im Dezember 1992 den Beitritt zum europäischen Wirtschaftsraum EWR ab, was zur Folge hatte, dass die EU den Druck auf die Schweiz erhöhte, insbesondere auch in Bezug auf Abschaffung der Limite von 28-Tonnen für das Gesamtgewicht von Lastkraftwagen. In einer politischen Gegenreaktion wurde 1994 vom Schweizervolk aufgrund einer Volksinitiative (Alpeninitiative) dem Verbot des Ausbaus der Strassenkapazitäten für den Alpen transitverkehr auf Verfassungsstufe zugestimmt. Die alpenquerenden Lastwagenfahrten sollten durch die Forderung, wonach der Transitverkehr von Grenze zur Grenze auf die Schiene zu verlagern wäre, innert 10 Jahren, d. h. bis 2014, auf ein Niveau von jährlich 650.000 Fahrten herunter gebracht werden.<sup>15</sup> Diese Fakten erhöhten den Druck zum Bau der NEAT enorm.

Parallel dazu begannen sich aber die wirtschaftlichen Aussichten einzutrüben. Die Frage ob sich die Schweiz die NEAT im geplanten Ausmass finanziell leisten könne, wurde nochmals auf den Prüfstand gestellt, was zu intensive Diskussionen auf der Ebene des Bundesrates führte. Ein Gutachten eines vom Projekt vollkommen unabhängigen englischen Beratungsbüro, Coopers & Lybrand, sollte helfen die Frage der Machbarkeit der vorgesehenen Finanzierung der NEAT zu klären. Co-

---

<sup>15</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 20. Februar 1994, Erläuterungen des Bundesrates.

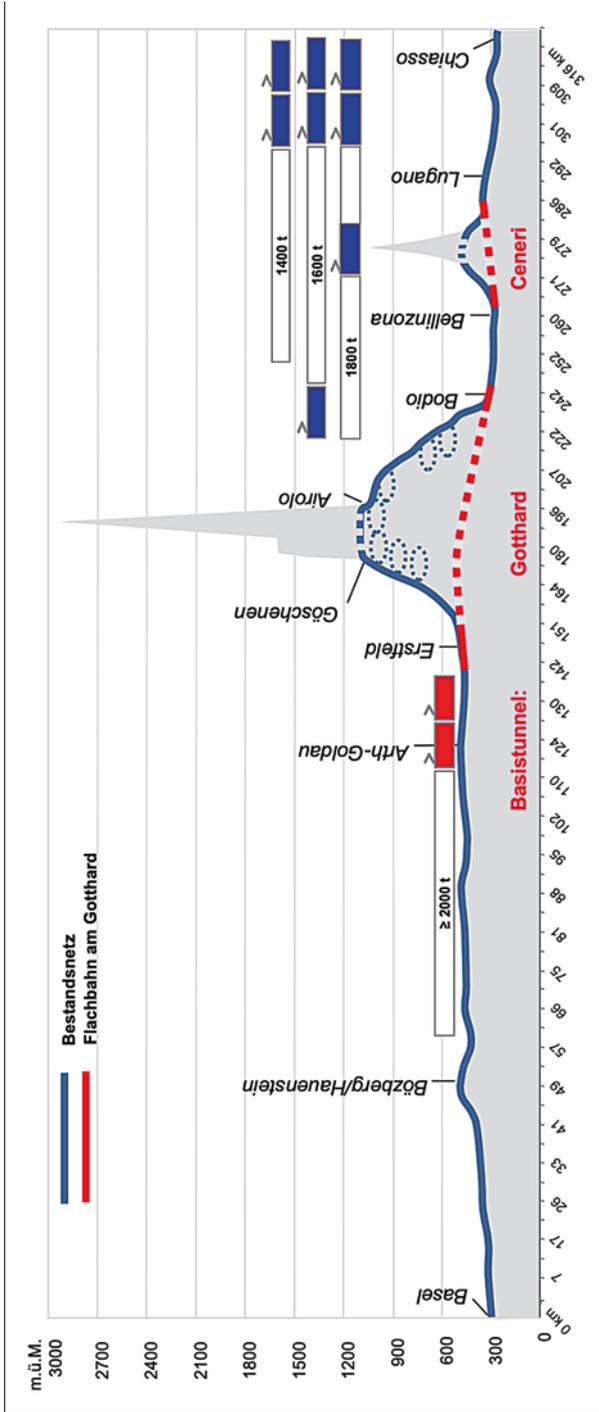


Abb. 13 Das Flachbahnkonzept am Gotthard mit den Basistunneln Gotthard und Ceneri

pers & Lybrand kam zum Schluss, dass die NEAT bei der vorhandenen europäischen Tarifstruktur betriebswirtschaftlich nicht rentabel zu betreiben sein werde. Dies wäre nur dann der Fall, wenn für die teuren Neubaustrecken durch die Alpen ganz andere Tarife verlangt werden könnten. Solche Preisanpassungen wurden unter Berücksichtigung der europäischen Verkehrspolitik als äusserst unwahrscheinlich betrachtet. Die Bahngesellschaften als künftige Betreiberorganisationen wären unter diesen Randbedingungen nicht in der Lage gewesen, die Investitionen innert der angedachten 60 Jahre zurückzuzahlen und die entsprechenden Zinslasten zu tragen.<sup>16</sup> Es mussten somit Lösungen gefunden werden.

Unter Berücksichtigung des genannten Gutachtens fällte der schweizerische Bundesrat nach einer Klausurtagung im Februar 1995 folgende Grundsatzentscheide.<sup>17</sup>

1. Die NEAT wird insgesamt als Netzvariante auf der Basis des Bundesbeschlusses vom Oktober 1991 realisiert: **der Bau der beiden Basistunnel wird bestätigt.**
2. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) erarbeitet, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), Varianten für **ein neues Finanzierungsmodell**, das dem Bundesrat unterbreitet wird. Im Vordergrund steht eine zeitlich begrenzte und zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls zur Finanzierung der NEAT.
3. Das EVED erhält den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem EFD zu prüfen, wie die verschiedenen Baulose (v. a. Zufahrten) so organisiert werden können, dass **ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre** entsteht, welcher mit der vorgesehenen Finanzierung in Übereinstimmung gebracht werden kann.
4. Das EVED prüft zusammen mit den Kantonen **kostengünstige Ausführungen betreffend Basis- und Alternativvarianten, um** unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit möglichst **im ursprünglichen Rahmen der Kostenvoranschläge bleiben zu können.**
5. Das EVED **überprüft die Gestaltung des Autoverlades.**

Diese Grundsatzentscheide wurden dann von 1996 bis 1998 im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage zum Bau und zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Vorlage) wie folgt umgesetzt.<sup>18</sup>

Zu 2.) Der Anteil der von den Betreibern rückzahlbaren, am Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen wurde von 75 % auf 25 % gesenkt. Die zusätzlichen von der öffentlichen Hand aufzubringenden à fonds perdu Mittel sollten über zusätzliche neue Steuern (Anteile aus der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Anteile aus Mineralölsteuer, 0,1 %-Anteil der Mehrwertsteuer) finanziert werden. Die Finanzströme

<sup>16</sup> Coopers & Lybrand, Financial review of the Neue Alpen-Transversale project, February 1995.

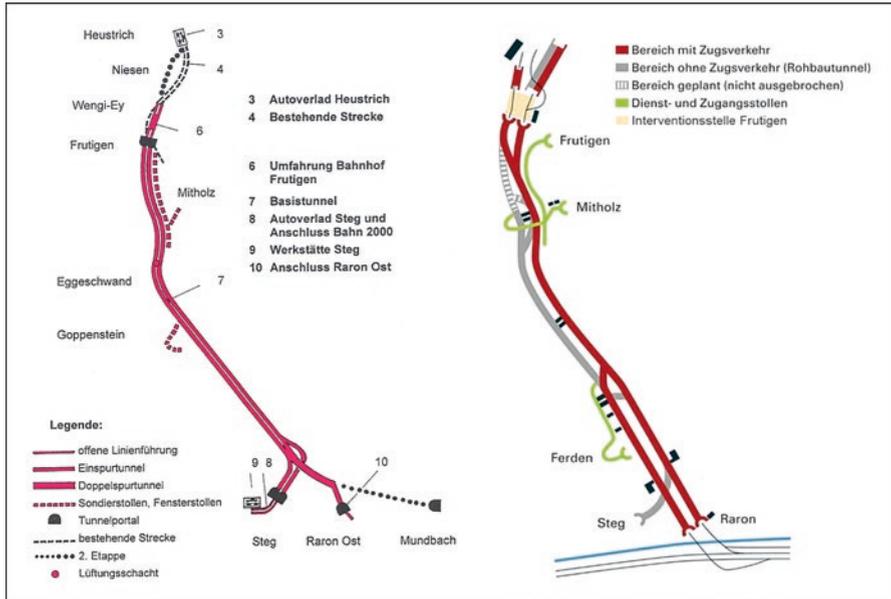
<sup>17</sup> Beschlüsse der Bundesratsklausur vom 19./20.2.1995.

<sup>18</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996.

sollten über einen Fonds zur Finanzierung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur geleitet (FinöV-Fonds) werden.

- Zu 4.) Die NEAT sollte wie folgt redimensioniert und etappiert werden:
  - Der Lötschberg-Basistunnel sollte nicht mehr zu 100 %, sondern nur noch zu rund 40 % als vollwertiger Doppelspurtunnel ausgebaut werden, bei weiteren 40 % war nur der Rohbau für die zweite Röhre zu erstellen und bei rund 20 % der Gesamtlänge sollte der Tunnel einspurig mit einem nebenliegenden Sicherheitsstollen (Abb. 14) bleiben.
  - Die Gotthardachse wurde etappiert. In einer ersten Etappe sollte der Gotthard-Basistunnel gebaut werden. Der Ceneri-Basistunnel, der zweite Bauabschnitt des Zimmerbergtunnels (Thalwil – Zug) und der Hirzeltunnel wurden in die zweite Etappe geschoben. Alle übrigen Bauten (Axentunnel, Verbindungsstrecke Gotthard – Ceneri mit der Umfahrung Bellinzona) wurden zurückgestellt (Abb. 15).
- Zu 5.) Auf den Autoverlad am Lötschberg-Basistunnel wurde verzichtet. Es blieb beim bereits bestehenden Autoverlad am Lötschberg-Scheiteltunnel.

In Kenntnis dieser neuen Randbedingungen stimmten die Stimmbürger im Jahr 1998 sowohl der Einführung einer neuen Steuer in Form der Leistungsabhängigen



**Abb. 14** Redimensionierung der NEAT 1998: aus dem durchgehend doppelspurigen Lötschberg-Basistunnel (links) wird ein mehrheitlich einspuriger Tunnel ohne Autoverlad (rechts) (Bilder BLS Alptransit AG)

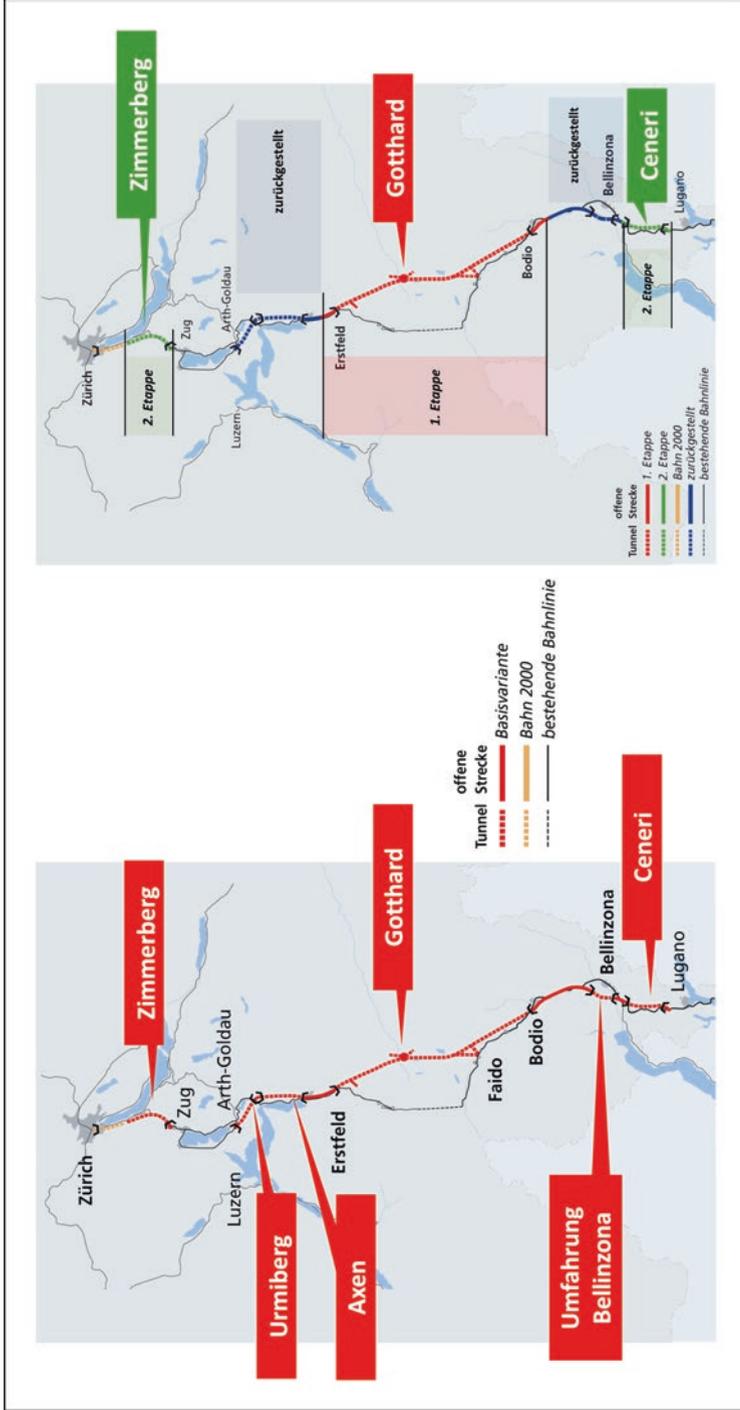


Abb. 15 Redimensionierung der NEAT 1998: die durchgehende Neubaustrecke Arth Goldau – Lugano wird auf der Gotthard-Achse aufgegeben. (Bilder AlpTransit Gotthard AG)

Schwerverkehrsabgabe (LSVA) als auch der Schaffung eines mehrheitlich mit Steuermitteln (Benzinzollzuschlag, Erhöhung der MwSt. und LSVA) geäußerten FinöV-Topfs, und damit implizit auch einer redimensionierten und etappierten NEAT zu (Abb. 14 und 15).

Mit diesen Beschlüssen konnten die Versprechen die Ostschweiz durch den Bau neuer Linien aus dem Raum Zug in den Raum Zürichsee besser anzuschliessen und am Lötschberg einen Autobahnersatz zu schaffen, nicht mehr eingehalten werden. Im Gegenzug wurden aber rund vier Milliarden CHF an Investitionskosten eingespart.

Im Jahr 2004 wurde dann der Ceneri-Basistunnel als einziges Objekt der zweiten Ausbaustufe vom Parlament zur Ausführung freigegeben (Abb. 16). Der zweite Bauabschnitt des Zimmerbergtunnels wurde 2008 definitiv aus dem NEAT-Bauprogramm gestrichen (Abb. 16), hat mittlerweile aber zusammen mit dem teilweisen Doppelspurausbau des Lötschberg-Basistunnels Eingang in das neue Finanzierungsprogramm zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur per 2035 gefunden. Durch diese zeitliche Etappierung entsteht ein erheblicher finanzieller Mehraufwand.

### **Fazit 1: gebaute Infrastruktur**

Die durchgehende Neubaustrecke Arth Goldau - Lugano konnte aus wirtschaftlichen Gründen nicht realisiert werden. Auch auf die Anbindung der Ostschweiz via Hirzeltunnel musste verzichtet werden.

Am Lötschberg musste auf den durchgehenden Doppelspurtunnel verzichtet werden. Der Tunnel wurde zu rund 60 % nur einspurig gebaut, was den Wegfall des Autoverladers als Ersatz für den Rawil-Autobahntunnel zur Folge hatte.

## **3.2 Kann der ursprünglich geplante Betrieb gewährleistet werden?**

Es stellt sich nun die Frage, ob mit der reduzierten gebauten Infrastruktur gemäss FinöV-Konzept (1998) die übergeordneten Ziele der NEAT (1992) immer noch erreichbar waren.

Basis des FinöV-Konzepts 1998 war ein Fahrplan, welcher 370 Güterzüge durch die Schweizer Alpen vorsah (260 am Gotthard, 110 am Lötschberg). Damit war das übergeordnete Ziel der NEAT aus dem Jahr 2002, nämlich die Verlagerung der Güter auf die Schiene weiterhin erreichbar.

Auch die Zielsetzung von zwei stündlichen Personenzugsverbindungen pro Richtung durch den Gotthard-Basistunnel und einer stündlichen Verbindung durch den Lötschberg waren mit dem angepassten Konzept immer noch realisierbar. Der Verzicht auf die durchgehende Hochgeschwindigkeitsstrecke Arth Goldau - Lugano

1960	Grundlagen-dokumente	Beschlüsse
1963	Bericht wintersichere Strassenverbindung	1963: Beschluss zum Bau des Strassentunnels
1970	Bericht Kommission Eisenbahnlinie durch die Alpen KEA	
1971		1971: Beauftragung der SBB mit einem Bauprojekt Gotthard-Basistunnel
1975	Bauprojekt SBB	1975: BR Beschluss: Verzicht auf den Bau Basistunnel, Ausbau Lötschberg
1980	Bericht Kommissionsgruppe Gotthard / Spülgen	
1980		1980: Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels
1989	Studie Sigmaphan, Studie Rapp (SPV), Dissertation Bertschi, Schlussbericht Stv.-Stv.-Ausschuss	1989: Netzbeschluss durch den Bundesrat
1991	Botschaft Alpenransit	1991: Zustimmung zum Alpenransitbeschluss durch das Parlament
1992	Erläuterungen des BR	1992: Zustimmung zum Alpenransitbeschluss durch das Stimmvolk
1994	Coopers & Lybrand Financial Review	1994: Annahme der Alpeninitiative durch das Stimmvolk
1995	FinöV-Botschaft des BR	1995: BR Beschluss: Netzvariante bleibt, Sonderfinanzierung Redimensionierung und Etappierung
1998	Erläuterungen des BR	1998: Zustimmung zur neuen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) durch Parlament und Stimmvolk
2004	Hauptarbeiten LBT	2004: Teilfreigabe der Mittel für die 2. Etappe für den Ceneri-Basistunnel durch das Parlament
2007	Hauptarbeiten Gotthard-Basistunnel	2007: Inbetriebnahme Lötschberg-Basistunnel
2008	Hauptarbeiten Ceneri-Basistunnel	2008: Erhöhung NEAT Gesamtkredit durch das Parlament, Verzicht auf Zimmerberg- und Hirzel
2016		2016: Inbetriebnahme Gotthard-Basistunnel
2020		2020: Inbetriebnahme Ceneri-Basistunnel

Abb. 16 Zeitschiene mit den wichtigsten Grundlagendokumenten und Entscheidungen zur NEAT

hatte primär Auswirkungen auf die Fahrzeiten nicht aber auf die Kapazität des Systems.

Mit den fertig gestellten Transitachsen am Lötschberg und am Gotthard stellt die Schweiz nun eine Infrastruktur zu Verfügung, mit welcher die geplanten Zugzahlen von insgesamt 370 Güterzügen pro Tag gefahren werden können, womit eine Transitzkapazität von 67 Mio. Tonnen zur Verfügung steht. Dies entspricht, wie versprochen, etwas mehr als der Hälfte des gesamten aktuellen Gütertransitverkehrs über die Alpen (2018: 117,4 Mio. Tonnen). Die im Rahmen der Verhandlungen zum Transitabkommen gegenüber der EU getätigten Versprechungen wurden damit eingehalten.<sup>19</sup>

Auch die in Aussicht gestellten Personenverkehrstrassen können sowohl am Gotthard wie auch am Lötschberg gefahren werden.

### **Fazit 2: Vorhandene Kapazitäten**

Trotz redimensionierter Infrastruktur können die versprochenen Kapazitäten für den Personen- und den Güterverkehr zur Verfügung gestellt werden.

### **3.3 Bisher erbrachte Leistungen im Güterverkehr**

Es stellt sich somit die Frage, ob die vorhandenen Kapazitäten von den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) auch genutzt werden können und ob die angebotenen Verkehrsdienstleistungen die erwartete hohe Qualität aufweisen. Dabei kann es derzeit nicht darum gehen, ob die langfristig geschaffenen Kapazitäten schon voll ausgenutzt sind, sollen doch noch Reserven für die Zukunft erhalten bleiben. Vielmehr interessiert aktuell ob und wie sich der Modal-Split im transalpinen Güterverkehr entwickelt, ob es zu einem Trendbruch zu Gunsten der Schiene kommt und ob das aus der Annahme der Alpeninitiative längst überfällige Ziel von maximal 650.000 Lastwagenfahrten pro Jahr durch die Schweiz erreicht werden kann.

Im Herbst 2020 ist es für ein abschliessendes Urteil noch zu früh, insbesondere weil die Aufweitung der Zulaufstrecken am Gotthard auf 4 Meter Durchfahrthöhe (4 m-Korridor) erst 2020 in Betrieb gehen wird. Erste Indikatoren zum Stand der Dinge gibt es aber trotzdem.

Die schweizerische Eidgenossenschaft veröffentlicht alle zwei Jahre einen Bericht zum alpenquerenden Güterverkehr<sup>23</sup>. Aus dem im November 2019 publizierten Bericht lässt sich keine markante Zunahme des Güterverkehrs auf der Strasse und der Schiene feststellen. Der alpenquerende Güterverkehr durch die Schweiz stagniert seit dem Jahr 2008 bei einem Gesamtvolumen von ca. 40 Mio. Tonnen. Bei

<sup>19</sup>Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse vom 13. Mai 1992.

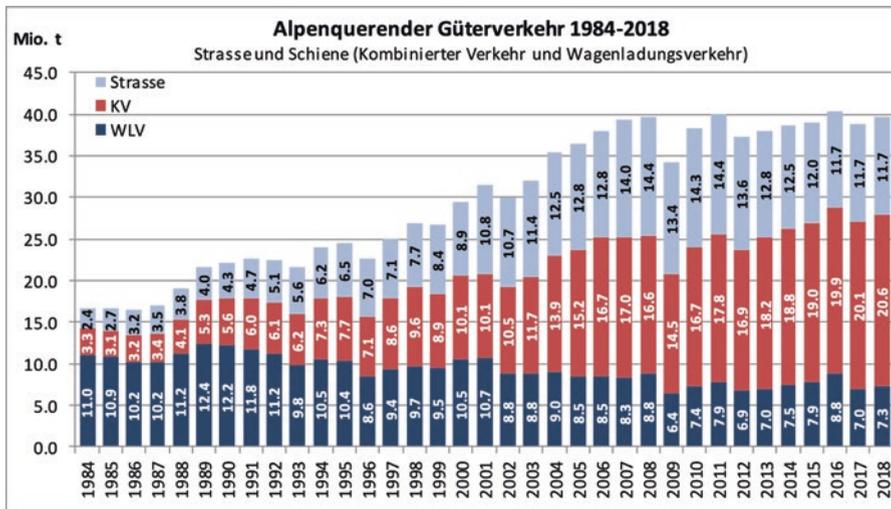


Abb. 17 Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz 1984–2018 (Bildquelle Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrats, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2019, Verlagerungsbericht Juli 2017 – Juni 2019.)

der Mengenentwicklung ist weder im Jahr 2008 ff. ein „Lötschberg-Effekt“ noch im Jahr 2017 ff. ein „Gotthard-Effekt“ erkennbar (Abb. 17).

Der einzige positiv nachweisbare Effekt ist die Veränderung im Modal-Split zwischen Schiene und Strasse von 64 % zu 36 % im Jahr 2007 zu 70 % zu 30 % im Jahr 2018 (Abb. 18). Die Bahn holt sich langsam, aber stetig Marktanteile zurück. 2018 erfolgten weiterhin 941.000 Fahrten mit schweren Güterfahrzeugen auf der Strasse durch die Schweizer Alpen (gegenüber 2.422.000 Fahrten am Brenner), was gegenüber dem Verlagerungsziel immer noch 291.000 Fahrten zu viel sind. In der Zeit zwischen 2011 und 2018 gingen die Lastwagenfahrten durch die Schweiz bei praktisch gleichbleibendem Transportvolumen um 279.000 Fahrten zurück. Bei unverändertem Trend wäre das Verlagerungsziel erst in 8 bis 10 Jahren und damit mit rund 15 Jahren Verspätung erreichbar.

Die Ursachen für das nicht steigende Gesamtgütervolumen durch die Schweiz dürften vielfältig sein. Zum einen spielt sicher die wirtschaftliche Entwicklung der Wirtschaftsräume entlang der Transitkorridore beidseits der Alpen eine wichtige Rolle. In den vergangenen Jahren waren in den osteuropäischen Ländern höhere Wachstumsraten zu verzeichnen als in Zentral- und Westeuropa. Dieses Faktum, zusammen mit der fehlenden Eisenbahninfrastruktur auf den Zulaufstrecken dürfte eine der Ursachen für eine gegenüber der Brennerachse andersartige Entwicklung auf den schweizerischen Transitachsen sein.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrats, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2019, Verlagerungsbericht Juli 2017 – Juni 2019.

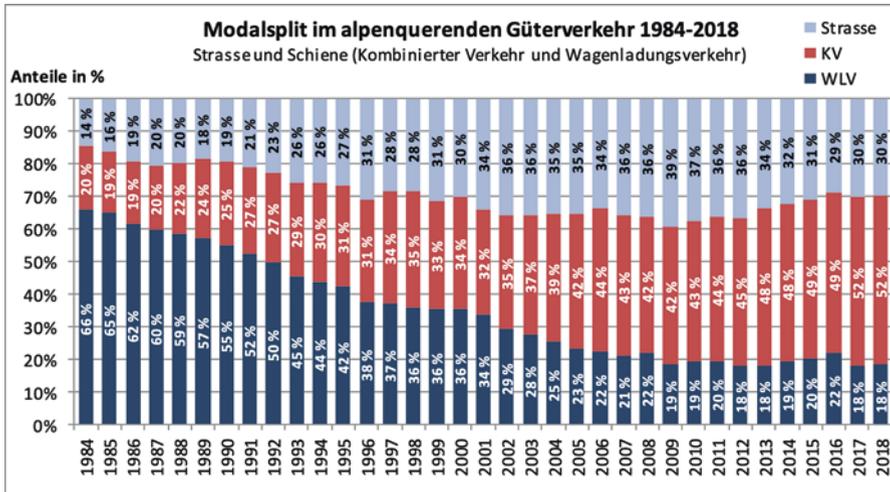


Abb. 18 Entwicklung des Modalsplit im alpenquerenden Güterverkehr durch die Schweiz seit 1984 (Bildquelle<sup>24</sup>)

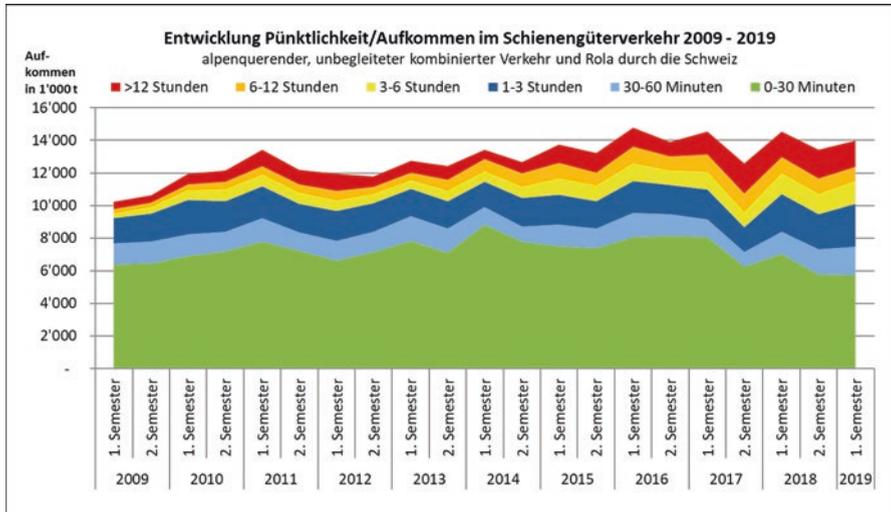
Die fehlenden Durchfahrtshöhen bei den Zulaufstrecken, fehlende Terminalkapazitäten, um die Container auch auf die Züge und von den Zügen auf die Strasse zu bringen sowie die Havarie beim Tunnel Rastatt am 12. August 2017 bei nicht vorhandenen Umleitstrecken dürften weitere Gründe für die genannte Entwicklung sein.

Wenn schon keine höheren Mengen transportiert wurden, so stellt sich die Frage, ob sich die Qualität der Transportdienstleistungen markant gesteigert hat. Dazu stellt der Verlagerungsbericht 2019 folgendes fest.<sup>21</sup>

„Die Pünktlichkeit des alpenquerenden kombinierten Verkehrs hat sich im Berichtszeitraum (Juni 2017 – Juni 2019), verschlechtert: Im Mittel erreichte im 1. Semester 2019 weniger als die Hälfte (43 %) aller Züge ihr Ziel pünktlich (Verspätungen zwischen 0 und 30 Minuten). Auch der Anteil grosser Verspätungen (über 3 Stunden) nahm zu und lag im 1. Semester 2019 bei 29 %. Mehr als ein Viertel der Züge des kombinierten Verkehrs erreichte im 1. Semester 2019 sein Ziel also mit einer Verspätung von mehr als drei Stunden. Für den Wagenladungsverkehr (WLV) ist von ähnlichen Pünktlichkeitswerten auszugehen.

Für die schlechte Qualität sind zahlreiche Ursachen verantwortlich. Infrastrukturseitig führen vor allem die seit langer Zeit bestehenden, intensiven Bauarbeiten auf dem Nord-Süd-Korridor (vor allem in Deutschland und Italien) zu zeitweiligen Kapazitätseinschränkungen (z. B. eingleisigem Betrieb) oder erfordern zeitweise Streckensperrungen mit Umleitungen. Hinzu kommen Ressourcenengpässe bei Lokführern und Traktion einiger Unternehmen. Auch externe, nicht beeinflussbare Ereignisse wie Streiks, witterungsbedingte Sperrungen oder Suizide haben grosse Auswirkungen. Im operativen Betrieb geniesst der Güterverkehr zudem keine Priorität, so dass er bei der Rückkehr zum Normalbetrieb oft hinter dem Personenverkehr anstehen muss. Verspätungen eines Zugs bei Ankunft am Terminal resultieren oft in Folgeverspätungen, da Zugscompositionen erst ver-

<sup>21</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrats, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2019, Verlagerungsbericht Juli 2017 – Juni 2019.



**Abb. 19** Entwicklung Pünktlichkeit/Aufkommen im alpenquerenden Schienengüterverkehr durch die Schweiz 2009–2019 (Bildquelle (Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrats, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2019, Verlagerungsbericht Juli 2017 – Juni 2019.))

*spät für den Wiederbelad zur Verfügung stehen. ... Es zeigt sich, dass sich heute die Menge, welche pünktlich (d. h. mit höchstens 30 Minuten Verspätung) am Terminal ankommt, auf dem Niveau von 2009 bewegt. Mit dem Zuwachs an Aufkommen seit 2009 haben, absolut betrachtet, auch die grossen Verspätungen zugenommen.“*

Die Qualität der Gütertransportdienstleistungen hat sich seit 2009 somit verschlechtert (Abb. 19). Bei Industriezweigen, welche auf just-in-time-Produktion beruhen, ist die Verlässlichkeit der Transportdienstleistung aber von höchster Wichtigkeit. Die Infrastrukturbetreiber und die beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen sind derzeit trotz der getätigten enormen Investitionen in eine hochwertige Transitinfrastruktur in der Schweiz nicht in der Lage die erwartete Qualität zu liefern.

Die Ursachen liegen, wie im Verlagerungsbericht<sup>27</sup> analysiert wird, primär im europaweiten Gesamtsystem Eisenbahn und nicht bei den schweizerischen Neubausrecken, welche eine ausgesprochen hohe Verfügbarkeit aufweisen.

**Fazit 3: Güterverkehr**

Im Güterverkehr holt sich die Bahn dank verbesserter Infrastruktur zuvor verlorene Marktanteile, bei von 2007 bis 2018 mehr oder weniger konstantem Verkehrsvolumen, stetig zurück. Bei unverändertem Trend wird das Verlagerungsziel aus der Alpeninitiative in acht bis zehn Jahren erreicht werden.

Die derzeitige Pünktlichkeit im Güterverkehr über die Alpen ist aufgrund ungenügender Infrastruktur auf den Anschlussstrecken und in den Terminals unbefriedigend, d. h. primär aufgrund der trotz entsprechender Absichtserklärungen ungenügenden Koordination im europäischen Gesamtsystem.

### 3.4 Bisher erbrachte Leistungen im Personenverkehr

Beim Personenverkehr ergibt sich gegenüber dem Güterverkehr ein komplett anderes Bild. Der Lötschberg-Basistunnel ging 2007 in Betrieb und hat sich insbesondere im Personenverkehr als der grosse Renner erwiesen. Mit einer Fahrzeit von 56 Minuten von Bern nach Visp oder von zwei Stunden von Zürich nach Visp ist das Wallis viel besser erreichbar geworden. Die 1992 prognostizierten Fahrzeiten werden fast zu 100 % erreicht. Damit ist es möglich geworden im Wallis zu wohnen und in Bern zu arbeiten oder einen Tagesausflug von Zürich z. B. nach Zermatt zu machen. Auch vom Zürcher Flughafen aus ist das Wallis viel besser erreichbar.

Auch am Gotthard gab es für den Personenverkehr rasch erste Erfolge. Die Zahl der Passagiere konnte von täglich 9000 auf aktuell 13.000 Passagiere gesteigert werden, was einen spürbaren Effekt im Modal-Split zwischen Strasse und Schiene auf der Gotthardroute darstellt. Der Erfolg war so groß, dass es an Feiertagen und Wochenenden in Einzelfällen zu Engpässen und überfüllten Zügen kam, so dass Passagiere zum Aussteigen aufgefordert werden mussten, um eine sichere Durchfahrt durch den Basistunnel zu gewährleisten.

Bezüglich des Einhaltens der Fahrzeiten ergibt sich jedoch sowohl bezüglich der aktuellen Situation als auch für die künftigen Prognosen ein weniger klares Bild (Tab. 1).

Bei der Abstimmung im September 1992 wurden dem Stimmbürger sehr kurze Fahrzeiten, u. a. die Halbierung der Fahrzeiten zwischen Luzern/Zürich und Bellinzona als Fernziel genannt. Aufgrund geänderter wirtschaftlicher Randbedingungen musste das NEAT-System im Jahr 1998 redimensioniert werden, womit rund 4 Milliarden Investitionsvolumen eingespart wurden. Mit dem FinöV-Konzept 1998 wurden die Zulaufstrecken mit dem Urmibergtunnel, dem Axentunnel, an der Tessiner Riviera und die Umfahrung Bellinzona aus dem Projektperimeter entfernt (Abb. 15) und im Hinblick auf künftige Ausbauprogramme zurückgestellt. Damit wurde auf der Gotthardachse auf den Bau einer durchgehenden Hochgeschwindigkeitsstrecke

**Tab. 1** Fahrzeiten unter Berücksichtigung des NEAT-Ausbaus

von	nach	Abstimmungserläuterungen 1992 <sup>a</sup>	FinöV- Botschaft 1996 <sup>b</sup>	Prognose 2021	Erfüllungsgrad gegenüber 1992/FinöV
Zürich	Bellinzona	60 min	95 min	105 min	90,5 %
Zürich	Lugano	75 min	110 min	120 min	91,7 %
Zürich	Mailand	150 min	165 min	182 min	90,7 %
Bern	Brig	60 min	–	65 min	92,3 %
Bern	Stresa	120 min	–	125 min	96,0 %
Bern	Mailand	–	165 min	186 min	88,7 %
Neuenburg	Visp	105 min	–	118 min	89,0 %

<sup>a</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Volksabstimmung vom 27. September 1992, Erläuterungen des Bundesrates

<sup>b</sup>Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996

verzichtet, was zu entsprechenden Fahrzeitverlängerungen im Personenverkehr führte.

Mit der Botschaft über den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehr vom 26. Juni 1996 an das schweizerische Parlament, wurden den Entscheidungsträgern die neuen, verlängerten Fahrzeiten dargelegt, welche somit den Referenzpunkt für die möglichen Fahrzeiten nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels bilden.

Wie ein Blick auf Tab. 1 zeigt werden die 1998 in Aussicht gestellten Fahrzeiten zu rund 90 % erreicht. Die Gründe für die Differenz zu 100 % liegen auf der Gotthard-Achse zum einen darin, dass im Jahr 2008 definitiv auf den zweiten Bauabschnitt des Zimmerberg-Basistunnels verzichtet wurde. Zum andern kommt es mittlerweile aufgrund anderer betrieblicher Abläufe als ursprünglich in Italien zu längeren Fahrzeiten auf den Anschlussstrecken.

#### **Fazit 4: Personenverkehr**

Im Gegensatz zum Güterverkehr ist im Personenverkehr eine starke Zunahme in der Nachfrage an Transportdienstleistungen festzustellen. Diese kann (abgesehen von wenigen Spitzentagen) zur Zufriedenheit der Kunden erbracht werden.

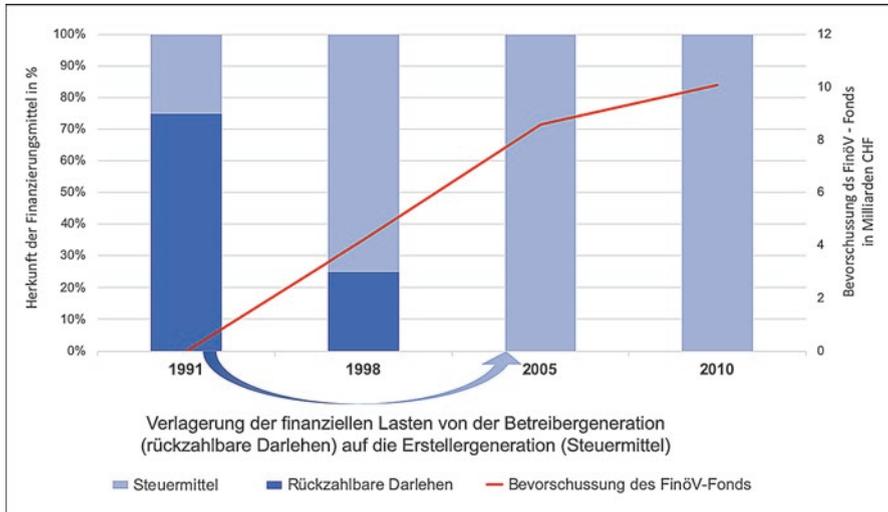
Die mit dem FinöV-Fahrplan in Aussicht gestellten Fahrzeiten können aufgrund des Verzichts auf die zweite Etappe des Zimmerberg-Basistunnels und aus betrieblichen Randbedingungen noch nicht vollständig erfüllt werden.

### **3.5 *Einhalten der Versprechungen gegenüber verschiedenen Interessenspartnern***

Das Versprechen gegenüber dem heutigen Steuerzahler, ihn mehrheitlich vom Tragen der finanziellen Lasten zu befreien, musste aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen in zwei Schritten (1998 und 2005) fallen gelassen werden. Die Betreiberorganisationen wären auch innert 60 Jahren nicht in der Lage gewesen die Darlehen samt Zinsen zurückzuzahlen. Die finanziellen Lasten wurden mit dem FinöV-Finanzierungsmodell (1998) und der Gesamtschau zur NEAT-Kostenentwicklung (2005)<sup>22</sup> vollständig vom künftigen Nutzer auf den heutigen Steuerzahler transferiert (Abb. 20). Dieser hat diesem Transfer mit den Volksabstimmungen zur LSVA und zum FinöV-Fonds im Jahr 1998 jedoch zugestimmt.

Der Landverbrauch für den Bau der NEAT war wie prognostiziert gering. Trotzdem wurde im Kanton Uri in jahrelangen Verfahren um die optimale Linienführung und die Dimensionierung der Anlagen auf dem knappen flachen Talboden gerungen. Konfliktpotenziale waren der Lärmschutz, der Hochwasserschutz und allfällige

<sup>22</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Gesamtschau FinöV vom 17. Oktober 2007.



**Abb. 20** Entwicklung der NEAT-Finanzierung, Umlagerung vom künftigen Nutzer auf den heutigen Steuerzahler (eigene Darstellung)

Störfälle. Schliesslich wurde in einem langwierigen Einigungsverfahren ein einvernehmlicher Kompromiss für die offene Strecke im Norden gefunden.

Das Gesamtterminprogramm erlitt dadurch aber mindestens ein Jahr Verzögerung.<sup>23</sup>

Im Teilabschnitt Sedrun konnten mit einer Langzeitstudie der Universität St. Gallen<sup>24</sup> die Auswirkungen der NEAT-Baustelle auf das Zusammenleben mit der Bevölkerung beobachtet und dokumentiert werden. Die Studie zeigt, dass die getätigten Versprechungen bezüglich der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen und dem Ernstnehmen der Anliegen gegenüber der Bevölkerung und der Umwelt eingehalten wurden. Dank der Quellensteuereinnahmen kam die Gemeinde zu erheblichen zusätzlichen Steuereinnahmen, nebst dem, dass das lokale Gewerbe und das Gastgewerbe aus der Baustelle die versprochene Beschäftigung und entsprechenden Profit erhielten. Die Baustelle wurde von der großen Mehrheit der Bevölkerung nicht als störend empfunden (Abb. 21).

Die Redimensionierung der NEAT im Jahr 1998 ging zu Lasten der Autofahrer für Fahrten aus dem Kanton Bern ins Wallis und umgekehrt. Um die Personen- und Güterzugskapazitäten am Lötschberg zur Verfügung stellen zu können, musste der Autoverlad durch den Basistunnel als Autobahnersatz aufgegeben werden. Der Autoverlad steht weiterhin nur am Lötschberg-Scheiteltunnel zur Verfügung, womit

<sup>23</sup> Zbinden, Peter, Ehrbar, Heinz; Das Bewilligungsverfahren oder: Vom Wunsch zur Wirklichkeit; Tunnelling the Gotthard, Fachgruppe für Untertagbau, 2016.

<sup>24</sup> Universität St. Gallen, NEAT Begleitforschung Langzeitstudie Sedrun, Schlussbericht, St. Gallen 2016.

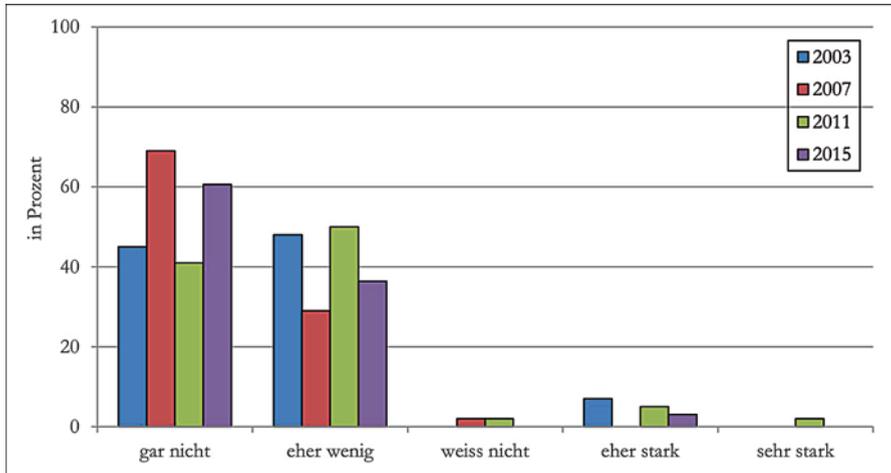


Abb. 21 Von der örtlichen Bevölkerung in Sedrun wahrgenommene Belästigung (Bildquelle28)

die Autos weiterhin durch das Kandertal hochfahren müssen. Das Versprechen des Autobahnersatzes konnte nicht eingelöst werden.

Gegenüber der EU und den Nachbarländern wurden die Versprechungen bezüglich der zur Verfügung gestellten Transportkapazitäten jedoch vollumfänglich eingehalten.

Zu guter Letzt wurde den Unternehmern versprochen, dass die Investitionen der Wirtschaft in Form von Beschäftigung, Gewinn und Reputationsgewinn sorgen sollten. Die enormen Investitionen haben während langen Jahren zu Spitzenzeiten für über 2500 Personen Beschäftigung gebracht. Von all den Beschäftigten stammten über 80 % aus der Schweiz und den Nachbarländern. Hat sich auch der wirtschaftliche Erfolg für die betroffenen Unternehmer eingestellt?

Am Swiss Tunnel Congress 2013 in Genf zog ein Unternehmervorteiler die folgende Bilanz:<sup>25</sup>

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| - Finanziell                       | nur in einem von fünf Hauptlosen lohnend |
| - bezüglich Erfahrung und Know-how | lohnend                                  |
| - für die Reputation               | lohnend                                  |
| - für die Referenzen               | lohnend                                  |
| - für die Persönlichkeitsbildung   | lohnend                                  |
| - für die Partnerinteressen        | lohnend                                  |

<sup>25</sup> Gruber, Luzi R.; Gotthard-Basistunnel – Lohnt sich ein Werkvertrag für ein Megabauros? Tagungsband Swiss Tunnel Congress 2013, Fachgruppe für Untertagbau, 2013.

### 3.6 Einhalten von Terminen und Kosten

In den frühen Phasen wurden die Termin- und Kostenziele mit den entsprechenden Bandbreiten kommuniziert. Am Gotthard ging man von einer Bauzeit von 12 bis 15 Jahren aus. Nach den mehrjährigen Vorarbeiten starteten die eigentlichen Hauptarbeiten im Jahr 2001. Im Mai 2016 wurde der Gotthard-Basistunnel für die Inbetriebnahme übergeben. Die 15 Jahre Bauzeit sind eingehalten worden. Desgleichen ging der Lötschberg-Basistunnel, wie vereinbart, auf den Tag genau im Dezember 2007 in Betrieb.

Im Zuge der Redimensionierung der NEAT im Jahre 1998 wurden auch die Kosten neu definiert. Aus dem vom Parlament für die gesamte NEAT im Jahr 1991 genehmigten Gesamtkredit von 14,9 Milliarden CHF (Preisstand 1991) wurden nach der Projektredimensionierung im Jahr 1998 dann 12,2 Milliarden CHF (Preisstand 1998) als ursprüngliche Kostenbezugsbasis (UKB) für die künftige finanzielle Steuerung festgelegt. Die aktuelle Kostenprognose der Erstellergesellschaften rechnet mit abschliessenden Gesamtkosten von 17.695 Milliarden CHF<sup>26</sup>, was einer Kostensteigerung von 45 % gegenüber der UKB entspricht (Abb. 22).

Als Überschreitungsursachen sind zu nennen (Abb. 22):

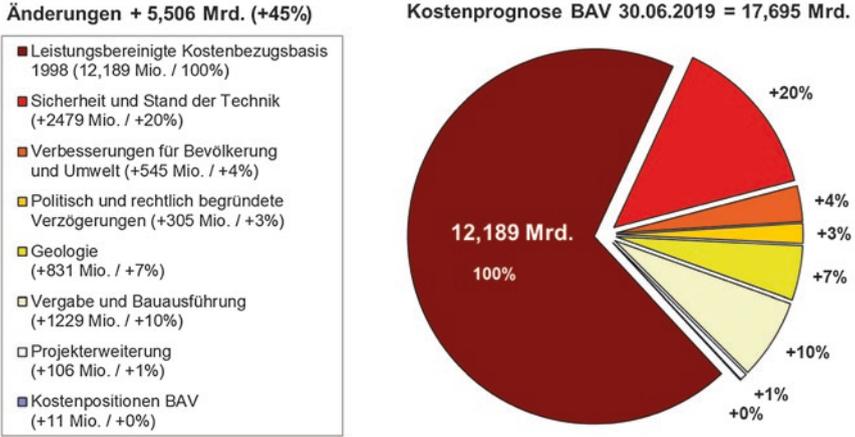
- Sicherheit und Stand der Technik	+ 2,48 Mrd.	/	+ 20 %
- Verbesserungen für Bevölkerung und Umwelt	+ 0,55 Mrd.	/	+ 5 %
- politisch und rechtlich begründete Verzögerungen	+ 0,30 Mrd.	/	+ 3 %
- Geologie	+ 0,83 Mrd.	/	+ 7 %
- Vergabe und Bauausführung	+ 1,20 Mrd.	/	+ 10 %
- Projekterweiterung	+ 0,11 Mrd.	/	+ 1 %

Daraus ist erkennbar, dass es sich bei den Mehrkosten mehrheitlich um Mehrinvestitionen und damit um Mehrbestellungen des Bundes handelt (26 % von total 45 %).

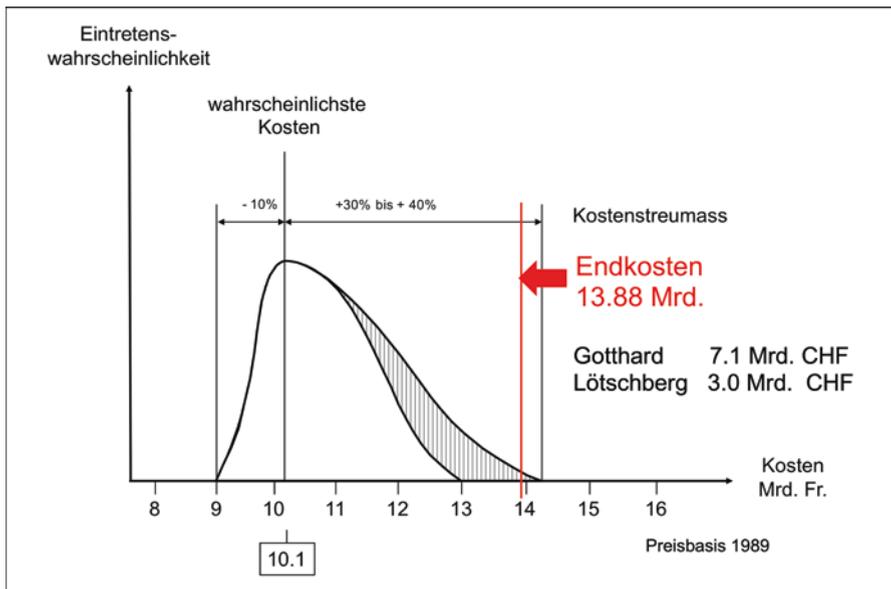
Der erreichte Wert von 17,65 Milliarden CHF (Preisbasis 1998) entspricht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Projektperimeter in den Jahren 1989 und 1998 ziemlich genau dem Wert der oberen Bandbreite aus Parlamentsbotschaft vom 23. Mai 1990 (10,1 Milliarden + 40 %, Preisbasis 1988). Die 17.695 Milliarden CHF entsprechen unter Anwendung der dem Projekt zu Grunde gelegten Teuerungsrechnungen (NEAT Teuerungsindex von 105,9 für die Periode 1991 bis 1998 und Index des Zürcher Wohnbauindex von 120,4<sup>27</sup> für die Zeit 1988 bis 1991) einem Wert 13,88 Milliarden CHF (Abb. 23). Unter Berücksichtigung der Prognosebandbreite (die hinterlegten Risiken sind nachweisbar eingetreten) kann man von einer finanziellen Punktlandung am oberen Ende der Bandbreite sprechen, welche aber durch den Parlamentskredit aus dem Jahr 1990 abgedeckt war. Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, konnte mit dem gesprochenen Kredit zwar nicht das gesamte ursprünglich angedachte System gebaut werden. Der reduzierte Ausbau hatte aber

<sup>26</sup>Schweizerische Eidgenossenschaft, Oberaufsicht über den Bau der Neat in den Jahren 2018 und 2019, Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte, Bern, 4. November 2019.

<sup>27</sup>Mangels anderer Vergleichsgrössen damals beigezogene Teuerungsrechnung.



**Abb. 22** Vergleich der Kostenbezugsbasis 1998 mit den prognostizierten Endkosten. (Quelle<sup>30</sup>)



**Abb. 23** 1990 prognostizierte Endkosten der NEAT (Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990.) im Vergleich zu den effektiven Endkosten per Juni 2019 (auf die Preisbasis 1989 zurückgerechnet)

bei den Kapazitäten nur geringe und bei den Fahrzeiten immer noch vertretbare Zielabweichungen zur Folge.

Diese These der stabilen Kosten bestätigt sich auch unter Berücksichtigung der mittlerweile sehr stabilen Endwertprognose, wonach sich die NEAT-Kosten zu aktuellen Preisen auf 22,75 Milliarden CHF belaufen, ein Wert, der geringfügig unter dem in der Parlamentsdebatte 1991 genannten Wert von 24 Milliarden (prognostizierte Baukosten, inkl. Risiken plus Teuerung und Zinskosten) liegt.<sup>28</sup> Auch das ist ein Indikator für eine Punktlandung.

## 4 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Mit den drei Basistunneln am Lötschberg, Gotthard und Ceneri wurde innerhalb des vorgesehenen Zeit- und Kostenrahmens eine Eisenbahninfrastruktur geschaffen, welche es ab heute erlaubt, die versprochenen, wesentlich höheren Gütermengen auf der Schiene durch die Schweizer Alpen zu transportieren.

Dieser Erfolg kam nur dadurch zustande, weil Alle von Anfang mit viel Respekt an die Bewältigung der Aufgaben gingen, großmehrheitlich die richtigen Leute an den richtigen Stellen waren, welche wiederum Lösungen auf Basis der Kooperation und nicht der Konfrontation suchten. Zusätzlich ist zu erwähnen, dass das Projekt sehr sorgfältig von den besten und nicht den billigsten Auftragnehmern vorbereitet und ausgeführt wurde.<sup>29</sup>

Die mit diesen Leistungen geschaffenen Zusatzkapazitäten werden derzeit nur in geringem Ausmass genutzt, wobei es sich primär um Verkehr handelt, welcher sich von der Strasse auf die Schiene verlagert. Der angestrebte Trend zur Veränderung des Modal Splits zwischen Strasse und Schiene zu Gunsten der Schiene ist derzeit zu beobachten, auch wenn der Prozess eher langsam vonstattengeht.

Trotz erheblich erhöhter Schienentransportkapazitäten ergibt sich seit 2008 keine markante Steigerung des Gütertransportvolumens durch die Schweiz. Diese Entwicklung steht im Kontrast zur Verkehrsentwicklung an der Brennerachse wo die Transportmengen von 2008 mittlerweile markant überstiegen werden, primär aber mit einer Zunahme des Strassenverkehrs.

Ob sich der Verlagerungstrend in der Schweiz ab 2021 beschleunigen und die Transportmengen durch die Schweiz nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels und des 4-Meter-Korridors per Ende 2020 zunehmen werde, wird der Verlagerungsbericht im Herbst 2023 erstmals zeigen.

Damit allfällige Mehrmengen mit Eisenbahnzügen gefahren werden können, gilt es aber in den Ursprungsländern und in den Zielländern sowie auf den Zulauf-

---

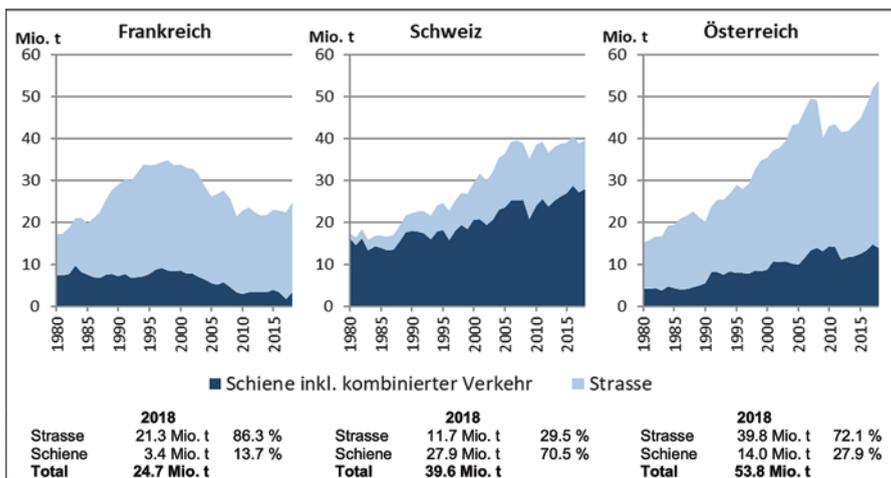
<sup>28</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Parlamentsdienste, Verhandlungsheft 90.040, Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), 1991.

<sup>29</sup> Ehrbar, Heinz; Lehren und Lernen aus dem schweizerischen AlpTransit Projekt am Beispiel des Gotthard-Basistunnels; Sonderdruck zum 11. Grazer Baubetriebs- & Baurechtsseminar, ETH Zürich, D-BAUG, 2020.

strecken die entsprechenden Netz- und Terminalkapazitäten zu schaffen. Damit ist sicherzustellen, dass die gewünschte Anzahl der Züge mit der erforderlichen Pünktlichkeit gefahren werden können. Unter Berücksichtigung der langen Vorbereitungs- und Realisierungszeiten sind die entsprechenden Massnahmen unverzüglich anzugehen und umzusetzen. Wird dies nicht getan, wird man in rund 10 Jahren ähnliche Feststellungen wie in der Schweiz auch an der Brennerachse tätigen müssen, dass die Infrastruktur für umweltfreundlichere, qualitativ hochstehende Transporte vorhanden ist, diese aber mangels rechtzeitig umgesetzter Begleitmassnahmen nicht umfassend genutzt werden kann.

Die Politik auf der europäischen und der nationalen Ebene der betroffenen Länder ist aufgefordert, die angedachten und teilweise schon vorhandenen Planungen, z. B. im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans 2030 in Deutschland zügig und nachhaltig umzusetzen, damit die bereits in den Achtziger-Jahren angedachten strategischen Ziele zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene auch erreicht werden können (Abb. 5).

Die derzeitige Verkehrsentwicklung, insbesondere in den Nachbarländern der Schweiz, ist derzeit weit von diesen Zielen entfernt (Abb. 24). Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, wäre die Schweiz mit einer Schienentransportkapazität von 67 Mio. Tonnen, von denen im Jahr 2018 deren 27,9 Mio. Tonnen genutzt wurden, aktuell in der Lage praktisch den gesamten Strassenverkehr am Brenner über die Schiene zu transportieren. Das wird nicht geschehen, weil sich die Güterverkehrsströme nicht per Knopfdruck verlagern lassen. Dazu bräuchte es entsprechende Massnahmen bei den nördlichen Zulaufstrecken und bei den Terminalkapazitäten, um nur einen Teil des Verkehrs umzulenken. Ob sich dieser Effekt mit der Eröffnung des 4 m-Korridors durch die Schweiz per Ende 2020 einstellen wird, muss sich noch



**Abb. 24** Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs seit 1980. Quelle (Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrats, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2019, Verlagerungsbericht Juli 2017–Juni 2019.)



**Abb. 25** Nördlicher NEAT-Zulauf: Vorgeschlagene Alternativrouten zur deutschen Rheinstrecke (Bild basierend auf <sup>38</sup>)

weisen. Eine gesunde Skepsis ist, wegen der fehlenden Kapazitäten im nördlichen Zulauf, auch ohne Effekte aus der Corona Krise, angezeigt. In Anbetracht der unsicheren Entwicklung in Deutschland, hat das schweizerische Parlament deshalb im Juni 2020 den Schweizerischen Bundesrat beauftragt, eine linksrheinische Alternativroute zu forcieren. Die Schweiz soll mit Frankreich und Belgien einen Staatsvertrag aushandeln, um auf der Route Basel–Strassburg–Metz an die Kanalküste einen Vier-Meter-Korridor zu realisieren<sup>30</sup> (Abb. 25).

Das europäische verkehrspolitische Umfeld wäre gut beraten die entsprechenden Systemüberlegungen auf allen TEN-T Korridoren rasch voranzutreiben, damit mindestens bei der Eröffnung des Brenner-Basistunnels die Zweifel ausgeräumt sind, ob die Infrastruktur auch im erforderlichen Ausmass genutzt werden kann. Die derzeitigen Entwicklungen bei den Zulaufstrecken und beim politischen Willen zur Verlagerung des Güterverkehrs auf der Strasse auf die Schiene lassen vermuten, dass sich, wie im Fall der NEAT, ohne entsprechende Begleitmassnahmen auch am Brenner nicht von Anfang an der erwünschte Effekt in der Nutzung der Infrastruktur einstellen wird, zum Wohle der Umwelt und der betroffenen Regionen.

Die Geschichte scheint sich nach 25 Jahren zu wiederholen. 1995 schrieb Coopers & Lybrand im Bericht<sup>31</sup> zur NEAT-Finanzierung:

*„Our analysis has shown that at the levels of prices recently charged for road and rail transport throughout Europe (assuming that Swiss rail prices can be restored to the levels*

<sup>30</sup>Stalder, Helmut, Die Schweiz soll die Neat-Zufahrt in Frankreich mitfinanzieren, NZZ vom 20.08.2020.

<sup>31</sup>Coopers & Lybrand, Financial review of the Neue Alpen-Transversale project, February 1995.

*assumed in the Message) the scheme is unlikely to be able to pay for itself within the time period of 70 years which has been set by the Swiss government. If the NEAT scheme is to meet the financial criteria it will therefore be necessary to adjust the prices charged for NEAT so that the revenue generated from users of the tunnels is sufficient to pay for the unusual levels of investment required to provide capacity for trans-alpine traffic.*

*This will not happen if the present policies towards the pricing of road and rail transport in Europe are maintained.<sup>32</sup>*

Es bleibt also noch Vieles zu tun, nicht nur beim Tunnelbau, sondern auch beim Schaffen der verkehrspolitischen Randbedingungen und bei der noch fehlenden Infrastruktur im Gesamtsystem. Dazu braucht es den politischen Willen die entsprechenden Verladekapazitäten nördlich und südlich der Alpen zu schaffen, die Zulaufstrecken zeitgerecht entsprechend auszubauen und Anreize zu schaffen, dass die Verlagerung auch tatsächlich stattfindet, sei es durch eine hervorragende Transportqualität auf der Schiene oder aber allfälliger Steuerungsmassnahmen zur Schaffung einer Kostenwahrheit unter den Verkehrsträgern.

Sowohl für die AlpTransit-Strecken durch die Schweiz als auch an der Brenner-Achse sind somit im internationalen Verbund noch längst nicht alle Hausaufgaben, gemacht, obwohl viel Zeit dazu vorhanden gewesen wäre.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



<sup>32</sup> Hervorhebung durch den Autor.

# Emissions- und staufreier alpenquerender Güterverkehr: Wachstumspotenziale und -hürden für den Verkehrsträger Schiene am Beispiel „Brenner-Pass“



Hans-Jürgen Weidemann

## 1 Lkw-Verkehre überlasten Europas Fernstraßen

Die Staaten Europas laufen Gefahr, ihre ambitionierten verkehrs- und klimapolitischen Ziele für den Güterverkehr zu verfehlen. Zugleich sind wesentliche Kernstrecken in Europa durch den massiven Lkw-Verkehr überlastet. Dem nur langsamen Ausbau der Fernstraßen steht eine signifikante Zunahme der Transportleistung durch schwere Lkw gegenüber. Europas Straßenverkehr drohen Fahrermangel, Dauerstau und Kostensteigerung. Bereits seit 2010 übersteigt die Transportleistung im Straßengüterverkehr mit über 400 Mrd. Tonnen-Kilometer die Kapazität der Autobahnen. Grafik 1 zeigt die tatsächliche Verkehrsleistung in Mrd. Tonnenkilometern (rote Kurve), welche die nominale Kapazität der Bundesautobahnen in Deutschland seit etwa 2010 übersteigt (schwarze Kurve) – und die Anzahl der Staus in Deutschland, die sich seit der Überlastung der Autobahnen in nur sechs Jahren vervierfacht hat.

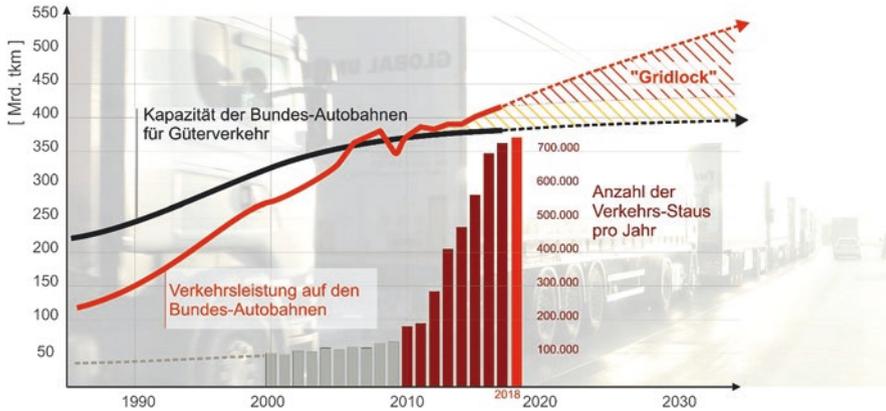
Gleichzeitig nimmt der Mangel an qualifizierten Berufskraftfahrern massiv zu, nicht nur in Deutschland sondern auch in Osteuropa und darüber hinaus. Zudem ist der Straßenverkehr das „Sorgenkind“ bei der Erreichung sektoraler Klimaziele. In der Konsequenz hat die EU die Emissions-Grenzwerte für Lkw bis 2030 massiv verschärft – die mit heutigem Stand der Technik nur schwer erreichbar sind und Lkw erwartbar teurer gestalten werden. Insgesamt werden Staus, Fahrermangel, Regulierungen und Vorschriften den europäischen Straßengüterverkehr langsamer,

---

**Article note:** Hans-Jürgen Weidemann ist Vorstandsvorsitzender der CargoBeamer AG. Der Verfasser bringt in diesem Beitrag allein seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

H.-J. Weidemann (✉)  
CargoBeamer, Leipzig, Deutschland  
E-Mail: [info@cargobeamer.com](mailto:info@cargobeamer.com)



**Grafik 1** Das Gütertransportvolumen auf deutschen Autobahnen übersteigt deren Kapazität. CargoBeamer AG, 2018

teurer und unzuverlässiger gestalten – eine veritable Bedrohung für Logistiker und Speditionen.

Die Brenner-Autobahn als wichtigste Verbindung zwischen Norditalien, Tirol und Bayern ist eine der am stärksten betroffenen Verkehrsadern in Europa: **Bis zu 13.000 Lkw queren die Alpen über den Brenner pro Tag**, einhergehend mit einer unakzeptabel hohen Belastung für Menschen und Natur.

Die Überlastung führt zu massiven Staus an beiden Seiten des Brenners. Das Bundesland Tirol hat eine Lkw-Verkehrs-Dosierung („Blockabfertigung“) eingeführt, um die Belastung der Strecke auf 300 Lkw pro Stunde zu begrenzen. Zwischen Italien, Österreich und Deutschland wird ein politischer Streit über die Regulierung der Verkehrsmengen geführt.

## 2 Güterverkehre gehören auf den Verkehrsträger Schiene

Einigkeit besteht hingegen in der Einsicht, dass verkehrs- und klimapolitische Ziele nur durch eine massive Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die umweltfreundliche Schiene erreichbar sind. Denn Gütertransporte auf der Bahn verbrauchen um über 60 % weniger Energie und reduzieren die CO<sub>2</sub> – und NO<sub>x</sub> – Emissionen um über 80 %.

Trotz hoher Subventionen stagniert trotzdem der Anteil der Schiene am Güterverkehr seit Jahren. Der „Modal Split“ liegt in Deutschland seit 10 Jahren bei konstant geringen 18 %, in Italien leicht zunehmend bei nur 14 % und in Österreich leicht abnehmend bei 31 %.

Einige der wesentlichen Gründe für fehlendes Wachstum im Schienengüterverkehr:

- Der Großteil der Straßentransporte erfolgt in Sattelzügen, d. h. der Kombination einer Straßen-Sattelzugmaschine mit einem Sattelaufleger. 90–95 % der genutz-

ten Sattelaufleger sind allerdings nicht „kranbar“, d. h. sie können im Gegensatz zu Seecontainern nicht von Containerkränen auf Schienenwaggons verladen werden. Der klassische „Kombinierte Verkehr“ basiert seit Jahrzehnten auf der Verladung von Seecontainern und deren Verteilung in das Hinterland der Seehäfen – und adressiert dieses große und relevante Marktsegment der Standard-Sattelaufleger daher nur sehr eingeschränkt. Zur Bahnverladung von Sattelauflegern durch Containerkräne müssen diese zuvor in Spezialversionen verstärkt angefertigt werden – mit Nachteilen hinsichtlich Kosten, Ladekapazität und Wiederverkaufswert der Sattelaufleger.

- Die Dauer einer Ent- und Beladung von Zügen des klassischen Kombinierten Verkehrs beträgt mindestens drei bis fünf Stunden. Zusammen mit weiteren Wartezeiten und oft unflexiblen Fahrplänen und höherer Kosten im Vergleich zum Straßentransport führt das zu unbefriedigender Akzeptanz der „Güterbahnen“ durch Straßenspediteure.
- Die deutlich langsamere Verladung von Sattelauflegern ist auch für die Terminalbetreiber tendenziell unattraktiv, da diese die Kapazitäten der Terminals senken.
- Die Anzahl der Anlagen und deren Umschlagskapazitäten nicht kranbare Sattelaufleger sind zu gering, der Ausbau großer Container-Umschlaganlagen wird auch durch hohe Auflagen und Dauer entsprechender Genehmigungsverfahren signifikant verzögert.

Zu befürchten ist, dass hohe Investitionen insbesondere für den Brennerbasistunnel sowie dessen Zulaufstrecken seitens Österreichs, Italiens, der EU und Deutschland ohne echten Nutzen verbleiben, wenn schwere Güterverkehre weiterhin fast ausschließlich die Straßen statt die Schiene nutzen.

Für eine spürbare Entlastung der Brenner-Autobahn bedarf es einer jährlichen zusätzlichen Verlagerung von rund 1 Million Sattelaufleger aller Bauformen auf die Schiene. Diese Verlagerung ist mit der relativ geringen Zahl bestehender Container-Terminals auf Grund der fehlender Kompatibilität zu Standard-Sattelauflegern und der geringen freien „Restkapazität“ definitiv nicht möglich.

Einig sind sich die Teilnehmer-Staaten der zur Lösung eigens angesetzten „Brenner-Gipfelkonferenz“ auch darin, dass ein Ausbau der „Rollenden Landstraße“ (Flachwaggons zum Auffahren ganzer Lkw-sattelzüge) aufgrund ihrer Kapazitäts- und Kostenprobleme keine nachhaltige und langfristig wirtschaftlich tragfähige Lösung darstellt.

### 3 CargoBeamer: Ein System für den hoch performanten Schienengütertransport

Das seit 2015 am Markt eingeführte „CargoBeamer“- System adressiert durch die Verladbarkeit aller Sattelaufleger und schnelle, automatisierte Umschlaganlagen die genannten Hürden für Wachstum der Schiene und ermöglicht eine Lösung zur Entlastung der Brenner-Autobahn.

- Das System „CargoBeamer“ ermöglicht auf Grund einer Waggon-Konstruktion mit flexibel beladbarer Transportwannen für Sattelaufleger aller Bauarten 95 % aller derzeit in Europa zugelassenen Sattelaufleger eine schnelle und unkomplizierte Verladung auf Bahnwaggons. Grafik 2 zeigt ein Foto eines CargoBeamer-Zuges im Rheintal.
- Das Unternehmen hat zudem voll automatisierte Umschlaganlagen konzipiert, welche einen ganzen Zug mit beispielsweise 36 oder 40 Sattelauflegern in weniger als 20 Minuten ent- und beladen. Im Vergleich zu wesentlich größeren Container-Terminals entsteht eine drei bis vierfach so hohe Umschlagskapazität von Sattelauflegern bei vergleichbarem oder geringerem Investment. Grafik 3 illustriert eine kompakte Umschlaganlage, welche 36 Waggons gleichzeitig in 20 Minuten ent- und beladen kann. Eine erste dieser Umschlaganlagen wird ab Sommer 2020 in Calais, Frankreich, errichtet.
- Weiterhin sind die CargoBeamer-Waggons sind voll kompatibel mit allen existierenden Kranterminals, da die Transportwannen für die Sattelaufleger auch von einem Containerkran umgeladen werden können. Eine Ent- und Beladung eines ganzen Zuges dauert in diesem Fall ca. drei Stunden.
- Die CargoBeamer-Umschlaganlagen sind voll elektrifiziert, dadurch leise im Betrieb und optisch auf Grund fehlender Kräne sehr unauffällig und benötigen zudem wenig Fläche.



**Grafik 2** CargoBeamer-Waggons mit Standard-Planentrailer im Rheintal auf dem Weg nach Italien



**Grafik 3** Eine CargoBeamer Umschlaganlage kann pro Tag bis zu 1000 Sattelaufieger auf die Schiene verladen

- Das Unternehmen ist im täglichen alpenquerenden Betrieb zwischen Nordrhein-Westfalen und Italien mit bereits über 1500 erfolgten Zugfahrten erfolgreich, mehr als 500 Millionen Tonnenkilometer Güterverkehre wurden bereits umweltfreundlich auf die Schiene verlagert.

## 4 Entlastung der Brenner-Autobahn

Ein zur spürbaren Entlastung der Brenner-Autobahn geeignetes Mengengerüst für eine notwendige Terminalinfrastruktur leitet sich wie folgt aus den aktuellen und zukünftig erwarteten Verkehrsmengen ab:

- Täglich überqueren bis zu 13.000 Lkw pro Tag am Brenner – zum weit überwiegenen Anteil sind dieses nicht bahnfähige Standard-Sattelaufieger in Planen- oder Kofferaufbauweise.
- Zur spürbaren Entlastung am Brenner ist daher eine Verlagerung von mindestens **2000–4000** Sattelaufieger pro Tag auf die Schiene nötig, entsprechend einer Gesamtmenge von rund **1 Mio. Sattelaufieger pro Jahr**.
- Das Unternehmen CargoBeamer schlägt eine Lösung für dieses Mengengerüst vor, welche mit lediglich jeweils 5 kompakten CargoBeamer-Terminals in Deutschland und in Italien diese geforderte Verlagerungsleistung realisieren kann.
- Grafik 4 zeigt die Routen und Regionen in Deutschland und in Norditalien, welche sich auf Grund der bekannten Verkehrsströme für die vorgeschlagenen automatisierte Umschlaganlagen Straße-Schiene besonders eignen.
- Die Zeitachse der Realisierung der vorgeschlagenen zehn Umschlaganlagen muss und kann mit der Steigerung der Trassenkapazitäten korrelieren.
- Eine Realisierung der kompakten Anlagen bis 2030 ist bei entsprechender politischer Unterstützung durchaus möglich.
- Mit perspektivisch bis zu 40 Zügen pro Tag und Richtung wird dann die geforderte Verkehrsleistung von einer Million Lkw pro Jahr auf die Schiene geleistet.

**Grafik 4** Mögliche Standorte für kompakte Umschlaganlagen Straße/Schiene zur Entlastung der Brenner-Autobahn



- Mit der Realisierung des Brenner-Basistunnels und den Zulaufstrecken in Italien, Österreich und Deutschland entstehen die notwendigen zusätzlichen Trassenkapazitäten von 40 Güterzugtrassen pro Tag und Richtung bis zum Jahr 2030.
- Der Brenner-Basistunnel erhält mit dieser vorgeschlagenen Terminal-Infrastruktur eine wichtige Grundauslastung und kann so den angestrebten Nutzwert für die Gesellschaft erzielen.
- Für die Anwohner an Europas wichtiger Brenner-Verkehrsachse in Österreich, Italien und Deutschland wird mit dieser Lösung die politisch und gesellschaftlich erwünschte Entlastung vom Straßen-Güterverkehr nachhaltig erreicht.

Durch den Einsatz von rund 50 Güterzügen zwischen den automatisierten Umschlaganlagen wird im vorgeschlagenen Szenario eine jährliche Verkehrsleistung von 6,5 Mrd. Tonnenkilometer von der Brennerautobahn und den Zulaufstrecken in Italien, Österreich und Deutschland auf die Schiene verlagert.

Nach den Kennzahlen der Europäischen Union<sup>1</sup> reduziert der elektrifizierte Gütertransport auf der Schiene im Vergleich zum Straßentransport mit Diesel-Lkw die

<sup>1</sup> *Handbook on the external cost of transportation*. Report, European Commission, Version 2019, Luxembourg 2019, ISBN 978-92-79-96917-1.

der Gesellschaft entstehenden „externen Kosten“ durch Emissionen, Staus, Straßen-  
wartung und Unfälle um 3,1 ct pro Tonnenkilometer.

Die vorgeschlagene Lösung erzielt so einen Nutzwert für die Gesellschaft in  
Höhe von rund 200 Mio. EUR, dieses Jahr für Jahr. Das „Nutzen-Kosten-Verhältnis“,  
errechnet aus dem Nutzwert bezogen auf die öffentlichen Investitionen zur anteiligen  
Förderung der Umschlaganlagen bei einer Abschreibungsdauer von 20 Jahren,  
ist mit dem Wert von „Nutzen durch Kosten = 13“ enorm hoch.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International  
Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nut-  
zung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und For-  
mat erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen,  
einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen  
wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der  
genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes er-  
gibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht  
und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben  
aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers  
einzuholen.



# Herausforderungen im internationalen Schienenfernverkehr in Europa



Marco Kampp

## 1 Entwicklung des internationalen Fernverkehrs in Europa

Ein wichtiger Bestandteil der grenzüberschreitenden Mobilität in Europa ist der internationale Schienenfernverkehr. Dieser erlaubt einen umfassenden Zugang zu schneller, sicherer und komfortabler Mobilität für private und berufliche Zwecke und trägt erheblich zur Verwirklichung eines einheitlichen Europas bei.

Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung des internationalen Schienenfernverkehrs und möchte auf bestehende Herausforderungen in einem europäischen Kontext hinweisen.

Die Strecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr in Europa wurden sowohl durch die Mitgliedstaaten der EU als auch die Kommission der Europäischen Union selbst seit vielen Jahren stetig weiterentwickelt. Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) bezeichnet im allgemeinen Zugverkehr, welcher mit Geschwindigkeiten von mehr als 200 km/h durchgeführt werden kann. Einzelne Strecken in Europa können dabei auch durch Züge mit Geschwindigkeiten von bis zu 360 km/h bedient werden. Besonders zu nennen sind hier die Strecken zwischen Rom und Mailand in Italien – die „Direttissima“ gilt seit der Inbetriebnahme im Jahre 1977 allgemein als die erste HGV-Strecke in Europa – sowie die Strecken in Frankreich, welche Paris sternförmig mit den wichtigsten Städten des Landes verbinden. Den wirklichen „Startschuss“ in Europa erhielt der HGV durch die Ölkrise in den 1970er-Jahren,

---

**Article note:** Marco Kampp ist Leiter Internationaler Fernverkehr der DB Fernverkehr AG. Der Verfasser bringt in diesem Beitrag allein seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

M. Kampp (✉)

Leiter internationaler Fernverkehr, DB Fernverkehr AG, Frankfurt am Main, Deutschland  
E-Mail: [Marco.Kampp@deutschebahn.com](mailto:Marco.Kampp@deutschebahn.com)

© Der/die Autor(en) 2022

S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,  
Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_12)

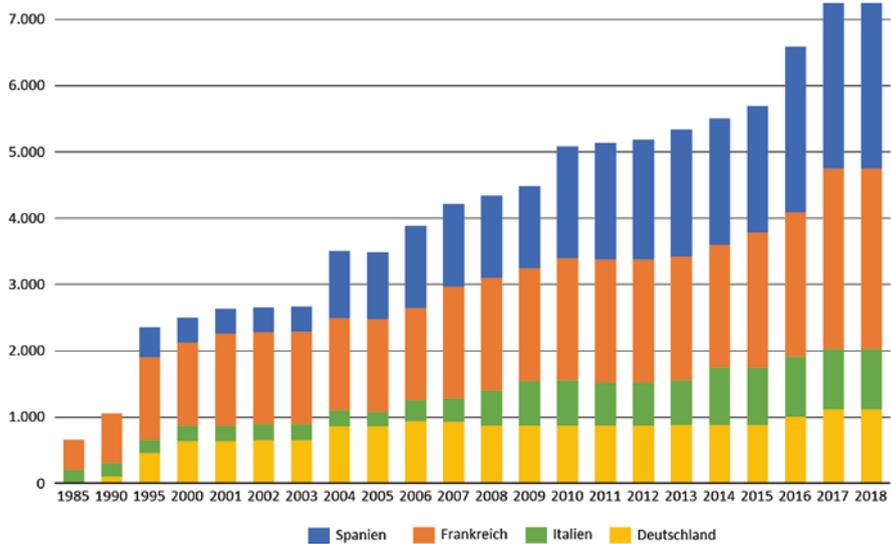
243

als viele Länder in Europa bedingt durch die bisherige Abhängigkeit fossiler Brennstoffe nach einer zukunftsfähigen und unabhängigen Alternative suchten.

Diese zunächst strategische Zielstellung zusammen mit dem Ziel einer grenzenlosen Mobilität in Europa sind die Gründe, warum der internationale Schienenverkehr für Personen und Güter ein elementarer Bestandteil der Programmatik der Europäischen Union bilden. Im Hochgeschwindigkeitsverkehr allein hat die EU von 2000–2018 einen Betrag in Höhe von 23,7 Mrd. EUR für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben im Hochgeschwindigkeitsverkehr zu Verfügung gestellt.<sup>1</sup> Diese wirtschaftliche Förderung zusammen mit den Initiativen der einzelnen Mitgliedstaaten ist deutlich in der Entwicklung und Ausweitung der Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur in Europa erkennbar (Abb. 1).

Dieser überaus positiven stetigen Ausweitung der Infrastruktur für den internationalen Fernverkehr in Europa stehen jedoch leider bis heute unterschiedliche Normen und rechtliche Regelungen der einzelnen Mitgliedsstaaten gegenüber, welche den täglichen Betrieb von internationalen Schienenverkehren erschweren und eine sprunghafte Ausweitung des Angebots wie in anderen Sektoren sehr einschränken.

So weisen aus Sicht des Autors die Entwicklung der Marktliberalisierung und die der technischen Standardisierung in Europa unterschiedliche Geschwindigkeiten in Europa auf. Der grenzüberschreitende Verkehr muss sich daher noch heute mit Eigenarten auseinandersetzen, die im Zeitalter der Digitalisierung geradezu anachronistisch anmuten.



**Abb. 1** Länge der Hochgeschwindigkeitsschienenetze in der EU (eigene Darstellung) – Wachstum von 1985–2017. (Quelle: Internationaler Eisenbahnverband UIC)

<sup>1</sup>Ein europäisches Hochgeschwindigkeitsnetz (19/2018), Amt für Veröffentlichung der Europäischen Union, ISBN 978-92-847-0062-2.

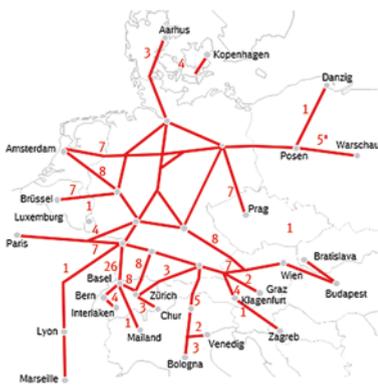
## 2 Der internationale Fernverkehr der Deutschen Bahn AG

Die Deutsche Bahn AG ist einer der größte Mobilitäts- und Logistikunternehmen weltweit. Wesentliches Element der Strategie „Starke Schiene“ ist das Ziel, die Vernetzung von Menschen und Gütern in Europa nachhaltig zu verbessern und einen Beitrag „für Europa“ zu leisten. Neben der Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden Güter- und Regionalverkehrs kommt dem internationalen Fernverkehr hier ein zentraler Stellenwert in der Umsetzung der Strategie bei.

Der internationale Fernverkehr der DB bedient bereits heute erfolgreich ein dichtes Streckennetz zwischen deutschen sowie europäischen Metropolen. Über 150 Ziele in den Nachbarländern Deutschlands sowie zusätzlich in Italien, der Slowakei, Ungarn und Kroatien sind mit dem Fernverkehr von Deutschland aus erreichbar. In Summe befördern mehr als 240 internationale Fernverkehrszüge über 40.000 Fahrgäste pro Tag. Der Umsatz mit grenzüberschreitenden Verkehren im Tagesfernverkehr konnte seit 2009 durch Angebotsausweitungen in Verbindung mit dem starken Zuwachs der Nachfrage um mehr als 60 % wachsen (vgl. Abb. 2).

Die Mehrzahl der Verbindungen ins europäische Ausland werden in Kooperation zwischen DB Fernverkehr sowie ausländischen Partnerunternehmen erbracht. Eigenwirtschaftlich im Wettbewerb agiert DB Fernverkehr dem gegenüber in Belgien auf der Strecke Frankfurt-Köln-Brüssel sowie in Italien auf der Strecke München-Innsbruck-Verona/Bologna/Venedig.

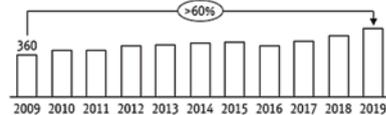
**Angebot im internationalen Fernverkehr im Fahrplan 2020 (Tagverkehr)**



Zahlen: Maximale Zahl an Zugverbindungs-paaren pro Tag  
Städte: Alle End- und Startpunkte des internationalen Fernverkehrs

**Internationaler Umsatz in den letzten zehn Jahren um mehr als 60% gewachsen**

Zahlen: Grenzüberschreitender Umsatz im Tagesfernverkehr in Mio. EUR



**Grenzüberschreitenden Verkehre werden in Kooperation mit Partnern erbracht**



**Abb. 2** Angebot im internationalen Fernverkehr der Deutschen Bahn AG und Umsatzwachstum (eigene Darstellung). (Quelle: DB Fernverkehr AG)

### 3 Herausforderungen und Ansätze zur Weiterentwicklung

Die bereits in der Einleitung angedeuteten Herausforderungen im internationalen Fernverkehr stellen die Eisenbahnunternehmen in Europa jeden Tag aufs Neue auf die Probe. Grundvoraussetzung für ein internationales Angebot ist eine Infrastruktur, die nicht an der Grenze der Mitgliedsstaaten in Europa endet, sondern durchgehend gleiche Kapazität und Geschwindigkeit ermöglicht. Für einen durchgängigen Betrieb sind zusätzlich zur Eisenbahninfrastruktur Züge notwendig, die in verschiedenen Ländern fahren können und die dortigen entsprechenden Voraussetzungen erfüllen.

Der Auf- und Ausbau von Infrastruktur ist eine der wesentlichen Aufgaben des Staates. Im Konflikt zwischen europäischen und nationalen Interessen besteht die Herausforderung, einen Kompromiss zwischen diesen zu finden. Oftmals leiden dabei die Interessen der grenzüberschreitenden Verkehre und einheitliche Regelungen in Europa existieren nicht (Abb. 3).

Exemplarisch aber nicht vollständig sei hier aufgeführt, dass

- Grenzübergänge sich heute in der Regel im Eisenbahnverkehr für Reisende noch deutlich spürbar gestalten und beispielsweise die Reisegeschwindigkeit erheblich eingeschränkt ist.
- Vielmals Halte am Grenzpunkt notwendig sind, da andere technische Regeln Anwendung finden müssen und die Personale aufgrund unterschiedlicher Rechtsnormen wechseln müssen.
- Es technisch keinen einheitlichen Standard in Europa gibt – es existieren in Europa 4 verschiedene Stromsysteme, jedes Land besitzt eigene Signalsystem (bis zu 20 verschiedene Systeme in Europa) und Zulassungsvoraussetzungen für Fahrzeuge und die Qualifizierung von Personal sind nicht europaweit geregelt.

Damit internationale Verbindungen durchgehend angeboten werden können, müssen operativ alle Anforderungen erfüllt werden. Dies stellt die Betreiber von internationalen Verkehren vor große Herausforderungen und ist in vielen Fällen technisch und organisatorisch lösbar. Die Kosten für den internationalen Fernverkehr sind dadurch jedoch deutlich höher als im rein nationalen Verkehr oder im intermodalen Wettbewerb (Flugverkehr, Fernbus, PKW). Dem internationalen Fernverkehr entstehen dadurch wirtschaftlich erhebliche Nachteile im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern. Internationale Kooperationen erhalten dadurch eine besondere Bedeutung, da zusätzliche Kosten gemeinsam getragen werden können. Darüber hinaus erzielt der internationale Fernverkehr durchschnittlich geringere Erträge, da über die langen Entfernungen die Durchschnittspreise in der Regel sinken. Die Erfolgsrechnung für internationale Fernverkehre ist daher anspruchsvoll und zeichnet sich durch geringe Margen aus.

Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Anforderungen in Europa sei auf das Thema der Zulassung hingewiesen. Beispielsweise besitzt die seit vielen Jahren in Europa eingesetzte Lokomotive Taurus 1216 (Siemens ES64U4) der ÖBB bis heute den Geschwindigkeitsrekord für Lokomotiven mit einer nachgewiesenen

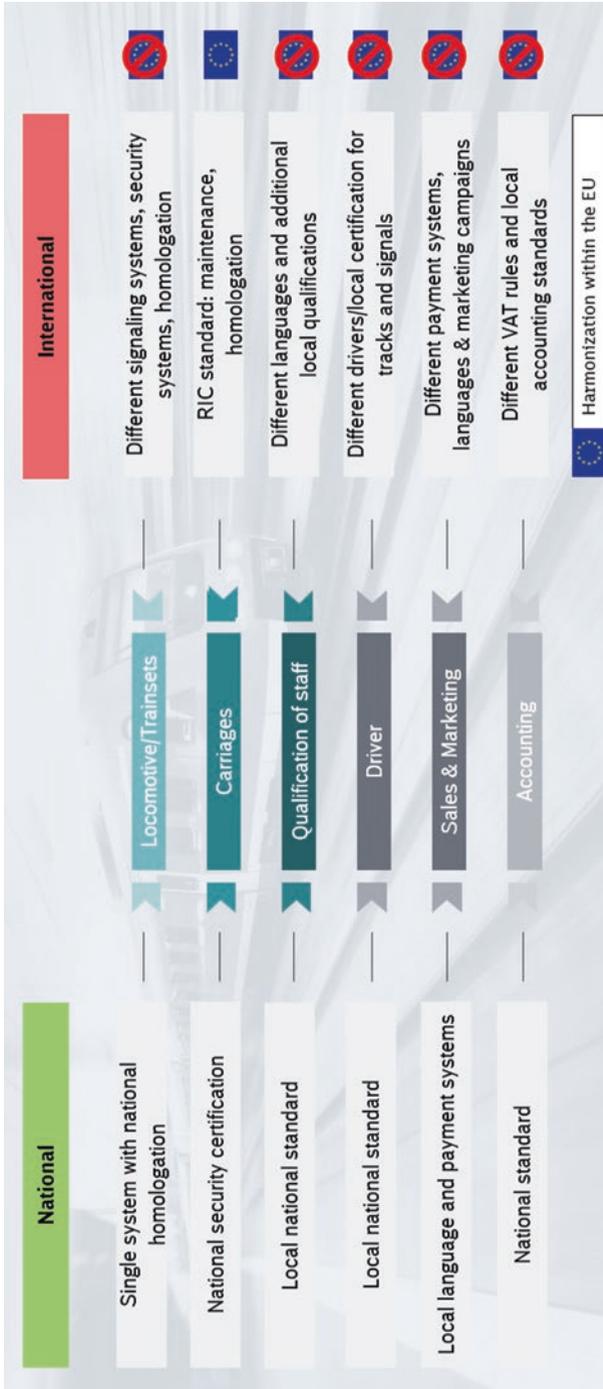


Abb. 3 Unterschiede zwischen nationalen und internationalen Verkehren (eigene Darstellung). (Quelle: DB Fernverkehr AG)

Höchstgeschwindigkeit von 357 km/h. Die Zulassung für den Betrieb von Personenverkehr mit einer Reisegeschwindigkeit von 230 km/h liegt in vielen Ländern Europas vor, für Italien, Slowenien und Tschechien sind die Lokomotiven bis heute jedoch lediglich für 160 km/h zugelassen.<sup>2</sup>

Als zweites Beispiel lässt sich das Zugsicherungssystem ETCS anführen, welches als European Train Control System geplant wurde, um genau die bestehenden Einschränkungen der nationalstaatlichen Zugsicherungssysteme zu überwinden. Heute gibt es jedoch viele unterschiedliche und inkompatible Untervarianten, einen nur eingeschränkten Wettbewerb auf Seiten der Hersteller der Bahnindustrie und zum Teil spezifische Ausprägungen je Land.<sup>3</sup>

Die mangelnde Standardisierung ist ein wichtiger Grund, warum ein grenzüberschreitender Anbieter im Schienenpersonenfernverkehr im Vergleich zu Flugindustrie erhebliche wirtschaftliche Kostennachteile in Kauf nehmen muss. Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Wettbewerb, wie sie in anderen Netzwerkindustrien wie beispielsweise im Bereich Telekommunikation oder Flugverkehr üblich sind, erfordern neben einer Marktliberalisierung und dem uneingeschränkten Zugang zu diesem zwingend einen hohen Grad an Standardisierung.

Flugzeuge können beispielsweise überall auf der Welt das gleiche Kerosin tanken. Ersatzteile können weltweit gewartet und ersetzt werden. Eine Zulassung erfolgt ebenfalls weltweit und Piloten brauchen eine typspezifische Ausbildung und Qualifizierung, können sonst aber in der Regel an allen großen Flughäfen der Welt starten und landen. Die Flugsprache ist einheitlich Englisch.

## 4 Ausblick

Der internationale Zugverkehr stellt nicht nur in Zeiten wachsender klimapolitischer Herausforderungen die beste ökologische Reisevariante da. Mit dem 4. Eisenbahnpaket wurden durch die Europäische Union bereits vielfältige Ansätze zur Weiterentwicklung und weiteren Standardisierung in Europa geschaffen.<sup>4</sup> Um zukunftsfähig in Europa klimafreundliche Mobilität anbieten zu können gilt es daher, politisch und gesetzgeberisch den internationalen Verkehr soweit zu berücksichtigen, dass faire Rahmenbedingungen zu anderen Verkehrsträgern hergestellt werden. Konkret kann dies durch Initiativen umgesetzt werden, welche sich entlang folgender Leitplanken orientieren:

1. Angleichung intermodaler Wettbewerbsbedingungen für den internationalen Zugverkehr. Dies kann zum Beispiel durch die Aufhebung der Mehrwertsteuer auf internationale Zugfahrkarten, die Reduzierung der Trassenpreise für internationale Verbindungen sowie eine Gleichbehandlung bei der Energiebesteuerung erreicht werden.

---

<sup>2</sup>[https://de.wikipedia.org/wiki/Siemens\\_ES64U4](https://de.wikipedia.org/wiki/Siemens_ES64U4).

<sup>3</sup>[https://de.wikipedia.org/wiki/European\\_Train\\_Control\\_System](https://de.wikipedia.org/wiki/European_Train_Control_System).

<sup>4</sup>[https://de.wikipedia.org/wiki/Viertes\\_Eisenbahnpaket](https://de.wikipedia.org/wiki/Viertes_Eisenbahnpaket).

2. Einrichtung einer Europäischen Investitionsförderung für international einsetzbares Rollmaterial im Rahmen des Green Deal. Fokussierung der EU auf die Leistungsfähigkeit der ERA und länderunabhängige Standards bei der Neugestaltung europaweiter Zulassungen.
3. Einführung einer expliziten wettbewerbsrechtlichen Ausnahme für Kooperationen im internationalen Bahnverkehr zur Förderung grenzüberschreitender Verbindungen.

Aufgrund der unterschiedlichen internationalen Standards und der langen Zyklen der Anpassung sind Kooperationen für ein attraktives Angebot im internationalen Verkehr weiterhin unerlässlich und perspektivisch die Entwicklung durchgehender Standards entscheidend.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Die „Neue Dolomitenbahn“. Das Herzstück der Vision einer alpinen Eisenbahnlinie von Genf nach Venedig.



Christoph Perathoner und Helmuth Moroder

## 1 Der verkehrspolitische Rahmen

Mit der Eröffnung des Brenner-Basistunnels (BBT)<sup>1</sup> und der Fertigstellung wichtiger Eisenbahnverbindungen vor allem in Deutschland, Österreich und Frankreich – aber auch in Italien – wird Bozen, als Landeshauptstadt der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, sicherlich in der Nord-Süd-Verbindung ganz neue verkehrstechnische Potenziale ausschöpfen können. Von Bozen aus werden Dank des BBT innerhalb weniger Stunden wichtige Städte und Handelszentren wie München, Berlin, Paris, Prag oder Frankfurt erreichbar sein. Diesen Meilenstein der Mobilität macht

---

<sup>1</sup>Ital. *Galleria di Base del Brennero*; Beim BBT handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt der EU-Mitgliedstaaten Österreich und Italien im Rahmen der TEN-V-Politik der Europäischen Union. Das Vorhaben, das nach heutigem Stand erst im Jahr 2032 beendet werden soll, sieht den Bau eines Eisenbahntunnels für den Personen- wie auch Güterverkehr unter dem Brennerpass zwischen Innsbruck (AUT) und Franzensfeste/Fortezza (ITA) mit einer Länge von rund 55 km (mit der Umfahrung von Innsbruck 65 km) vor; vgl. *Konrad Bergmeister*, Brenner Basistunnel – Brenner Base Tunnel – Galleria di Base del Brennero, Tappeiner, Bozen/Innsbruck, 2011; *Jutta Kusstatscher* (Hrsg.), Tunnelblick. Der Brennerbasistunnel. Fakten – Argumente – Meinungen, Studien Verlag, Innsbruck 2007 in: <https://www.bbt-se.com> (30.05.2020).

---

**Article note:** Helmuth Moroder ist Leiter der Abteilung Busdienst der SAD Nahverkehr AG. Der Verfasser bringt in diesem Beitrag allein seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

C. Perathoner (✉)

Rechtsanwaltssozietät Christoph Perathoner & Partner, Bozen, Italien  
E-Mail: [christoph.perathoner@perathoner-partner.com](mailto:christoph.perathoner@perathoner-partner.com)

H. Moroder

SAD Nahverkehr AG, Bozen, Italien  
E-Mail: [helmuth.moroder@sad.it](mailto:helmuth.moroder@sad.it)

© Der/die Autor(en) 2022

S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,  
Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_13)

251

die Politik des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)<sup>2</sup> der Europäischen Union möglich.

Die Europäische Union strebt die Entwicklung eines europaweiten Netzes an Eisenbahnlinien, Straßen, Binnenwasserstraßen, Seeschiffahrtswegen, Häfen, Flughäfen und Eisenbahnterminals an. Das Ziel dieses groß angelegten Verkehrskonzeptes für den europäischen Kontinent besteht darin, Verkehrslücken zu schließen, Engpässe und technische Barrieren zu beseitigen sowie den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und somit auch die Grundlage für die Entwicklung des Binnenmarktes und das Zusammenwachsen der Menschen zu erwirken.<sup>3</sup>

Die Europäische Union hat allerdings in der eigenen TEN-V-Politik keine von Westen nach Osten durch die Alpen querende Verkehrsverbindung vorgesehen, was aus Sicht der EU durchaus verständlich und nachvollziehbar ist. Dabei wäre eine derartige Verbindung im Alpenraum nicht nur eng mit Nachhaltigkeit, Natur- und Landschaftsschutz und der Wahrung der Schönheit dieses Gebietes verbunden, sondern würde sich insbesondere auch positiv auf den öffentlichen Nahverkehr sowie auf den Tourismussektor auswirken.

Einige Avantgarde-Projekte in den Alpen beweisen, dass die Bahn seit Jahrzehnten auch in Bergregionen ein ideales Verkehrsmittel darstellen kann. Beispielhaft bezeugt dies der Glacier-Express.<sup>4</sup> Der „langsamste Schnellzug der Welt“<sup>5</sup> bringt Fahrgäste seit 1930 über 291 Brücken, durch 91 Tunnel und über den 2033 m hohen Oberalppass nahe der Quelle des Rheins. Heute gilt der Glacier-Express als eine der bedeutendsten touristischen Attraktionen in Europa.<sup>6</sup> Ein nicht weniger eindrucksvolles Bahnprojekt ist der Bernina-Express (BEX),<sup>7</sup> der zwischen St. Moritz (CH) und Tirano (ITA) verkehrt.

<sup>2</sup> Engl. Trans-European Transport Network (TEN-T); vgl. online: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en) (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>3</sup> Die wichtigste Rechtsgrundlage der TEN-T Politik der EU bildet bislang die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, in: ABl. vom 20.12.2013, L 348, S. 1–128; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1315/oj> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.glacierexpress.ch/de> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>5</sup> Vgl. Ronald Gohl, *Der Glacier Express. Rund um den langsamsten Schnellzug der Welt*, Gera-mond, München 2000; Hans Schweers, *Glacier Express. Der langsamste Schnellzug der Welt*, Schweers und Wall, Aachen, 1991.

<sup>6</sup> Vgl. Reto Steiner (Hrsg.), *Glacier Express – Von St. Moritz nach Zermatt*, EK-Verlag, Freiburg, 2009; Robert Bösch/Iso Camartin/Paul Caminada, *Glacier Express. Die Welt des Glacier Express*, AS Verlag, Zürich, 2008.

<sup>7</sup> Robert Bösch/Iso Camartin/Gion Caprez, *Bernina Express*, AS Verlag, Zürich, 2009 in: <https://www.rhb.ch/de/panoramazuege/bernina-express> (zugegriffen am 30.05.2020).

## 2 Die Vision einer Eisenbahnlinie zwischen Genf und Venedig

Vor wenigen Jahren präsentierte das Südtiroler Unternehmen SAD Nahverkehr AG/ SAD Trasporto locale S.p.A.,<sup>8</sup> welches im öffentlichen Personennahverkehr tätig ist, eine verkehrstechnische und verkehrspolitische Vision einer von Osten nach Westen die Alpen überquerenden Eisenbahnverbindung.

Der Grundgedanke besteht darin, zur Vervollständigung eines alpinen Verkehrskreuzes, nach der Verwirklichung der Eisenbahnachse Berlin – Palermo, dem TEN-Prioritätsprojekt Nr. 1, das von Norden nach Süden verläuft, auch eine alpine Eisenbahnachse von Westen nach Osten zu schaffen. Diese sollte in Genf/Genève (CH) beginnen und in Venedig/Venezia (ITA) enden. Von Genf aus sind Lyon und Marseille und somit das französische und spanische Eisenbahnnetz leicht erreichbar. Von Venedig aus kann über Triest der Osten Europas eisenbahnmäßig erschlossen werden.

Diese Verbindung würde sich in ihrer Funktion jedoch tief greifend von jener der TEN-V Achsen unterscheiden: Sie sollte hauptsächlich dem Personenverkehr dienen und nicht eine Schnellstrecke darstellen, sondern für den regionalen Nahverkehr konzipiert sein. Der Zusammenschluss von Genf und Venedig würde die touristische Attraktivität der Verbindung maßgeblich steigern, aber bereits der Ausbau von regionalen Teilstücken, wie z. B. die Dolomitenbahn von Bozen bis Cortina d'Ampezzo, wäre für die betreffende Region äußerst bedeutsam.

---

<sup>8</sup>Die Präsentation der neuen Bahnvision stieß auf ein sehr starkes Medienecho und die öffentliche Diskussion zog sich in Südtirol über viele Monate. Der damalige italienische Vizeminister für Infrastruktur und Verkehr *Riccardo Nencini* richtete für dieses Projekt einen Arbeitstisch im italienischen Transportministerium ein. Am 27. September 2016 fand schließlich unter dessen Vorsitz das Treffen in Rom statt, bei dem neben der SAD-Delegation auch der damalige Generaldirektor des Transportministeriums *Virginio Di Giambattista* sowie Führungskräfte vom *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane* anwesend waren. Mit dem Fall der Regierung *Matteo Renzi* im Dezember 2016 wurde der Arbeitstisch aufgelöst und bis heute nicht wiedereingerichtet. Zur Vorstellung des Projektes siehe: *Stefan Pfeifhofer*, Die 1,6 Milliarden-Euro-Bahn, in: Dolomiten. Tagblatt der Südtiroler, 30./31. Juli 2016, S. 14; *Thomas Vikoler*, Die schönste Bahn der Welt, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 30./31. Juli 2016, S. 9; *Federico Sanzovo*, Un treno per salvare i monti dalle auto. Presentato il progetto del collegamento tra Bolzano e Cortina che potrebbe essere usato da 7,5 milioni di turisti all'anno, in: Alto Adige – Quotidiano indipendente fondato nel 1945, 30. Juli 2016, S. 24; zur öffentlichen Diskussion im Anschluss an die Präsentation siehe: *Hatto Schmidt*, Die Grödner meinen: Eine tolle Sache. Dolomitenbahn: Projekt der SAD für eine Bahnlinie von Bozen nach Anpezo/Cortina d'Ampezzo vorgestellt, in: Dolomiten. Tagblatt der Südtiroler, 14. Oktober 2016, S. 19; Die Gadertaler sind für die Bahn, in: Dolomiten. Tagblatt der Südtiroler, 27. Oktober 2016; *Benno Zöggeler*, Die Dolomitenbahn wird kommen, in: Dolomiten. Tagblatt der Südtiroler, 10./11. Dezember 2016, S. 27; zum Arbeitstisch im italienischen Transportministerium siehe: *Heinrich Schwarz*, Die Dolomitenbahn in Rom. Vizeminister Riccardo Nencini leitete am Dienstag ein Treffen zum 1,6-Milliarden-Projekt Dolomitenbahn. Die Details, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 29. September 2016; Dolomitenbahn nimmt Fahrt auf, in: Dolomiten. Tagblatt der Südtiroler, 29. September 2016; *David Lardschneider*, La Ferata dla Dolomintes cun stazion a Roma, in: La Usc di Ladins, 7. Oktober 2016, S. 4–5.

## 2.1 Die Trasse

Innerhalb der Schweiz besteht bereits ein ausreichendes Eisenbahnnetz von Genf bis nach Scuol. Die Trasse führt dabei über eine Normalspur (*standard gauge*) auf dem Netz der Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB)<sup>9</sup> von Genf über Lausanne, Fribourg, Bern, Zürich bis nach Landquart.

Ab Landquart führt die Trasse über Klosters Platz zum Bahnhof Scuol-Tarasp in Graubünden auf einer Schmalspur (*narrow gauge*) des schweizerischen Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmens Rhätische Bahn (RhB).<sup>10</sup>

Vom Bahnhof Scuol-Tarasp (CH) bis nach Mals/Malles Venosta (ITA) fehlt es an einer Bahnverbindung. Eine solche müsste errichtet werden, wobei es sich um keine unmögliche Aufgabe handeln dürfte, zumal Mals im Vinschgau rund 22 km Luftlinie von Scuol entfernt ist.

Ab Mals fährt die Vinschgaubahn,<sup>11</sup> die von der SAD Nahverkehr AG als Eisenbahnverkehrsunternehmen betrieben wird, auf einer Normalspurbahn der Südtiroler Transportstrukturen AG (STA), einer In-house-Gesellschaft der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, bis Meran/Merano (ITA).

Von Meran führt dann die Meraner Bahnlinie,<sup>12</sup> eine einspurige Normalbahn unter der Verwaltung von Rete Ferroviaria Italiana (RFI),<sup>13</sup> nach Bozen.

<sup>9</sup>Franz. *Chemins de fer fédéraux suisses* (CFF), ital. *Ferrovie federali svizzere* (FFS), rätoroman. *Viafiers federalas svizras* (VFF), engl. *Swiss federal railways* (SFR); vgl. Heinz von Arx (Hrsg.), *Der Kluge reist im Zuge – Hundert Jahre SBB*, AS-Verlag, Zürich, 2001; Ronald Gohl, *Die Schweizer Bundesbahnen. Geschichte – Strecken – Fahrzeuge*, 2. Aufl., GeraMond, München 2009, in: <https://www.sbb.ch> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>10</sup>Ital. *Ferrovía retica*, rätoroman. *Viafier retica*. Die RhB betreibt das größte zusammenhängende Schmalspur-Netz der Schweiz; vgl. Hans-Bernhard Schönborn, *Die Rhätische Bahn. Geschichte und Gegenwart*, GeraMond, München, 2009, in: <https://www.rhb.ch> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>11</sup>Auch Vinschger Bahn, ital. *Ferrovía della Val Venosta*. Die Vinschgaubahn wurde 1906 eröffnet und nach dem Ersten Weltkrieg von den Italienischen Staatsbahnen/Ferrovie dello Stato übernommen. Die Bahn wurde im Jahre 1990 aufgelassen. Auf Betreiben des Landes Südtirol wurde die Bahn im Jahre 2005 wiedereröffnet; vgl. Peter Hilpold, *Die Reaktivierung der Vinschgerbahn. Eine verkehrsgeografische Analyse der 2005 wieder in Betrieb genommenen Nebenbahn Meran – Mals (Italien/Südtirol)*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2008; Andreas Gottlieb Hempel, *Vinschgau in einem Zug – mit der Bahn durch das westliche Südtirol – wandern, Rad fahren, Kultur erleben*, Folio-Verlag, Wien/Bozen 2006, in: <https://www.sta.bz.it/de/bahnhoefe-zuege/vinschger-bahn> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>12</sup>Auch Bahnstrecke Bozen – Meran; ital. *Ferrovía Bolzano – Merano*; Vgl. <https://www.sta.bz.it/de/bahnhoefe-zuege/die-meraner-bahnlinie> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>13</sup>Vgl. <http://www.rfi.it> (zugegriffen am 30.05.2020). RFI ist eine Tochtergesellschaft der *Ferrovie dello Stato Italiane* (FS; deut. Italienische Staatseisenbahnen) und ist innerhalb der Unternehmensfamilie der Staatsbahnen für den Bereich des Schienennetzes und Eisenbahninfrastruktur zuständig. Die Tochtergesellschaft Trenitalia ist hingegen für den Personen- und Güterverkehr zuständig; vgl. Massimo Centra (Hrsg.), *Ferrovía e società. Il centenario delle Ferrovie dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2006, in: <https://www.fsitaliane.it> (zugegriffen am 30.05.2020).

In Bozen (Region Trentino-Südtirol, Provinz Bozen-Südtirol) sollte dann die neue Dolomitenbahn starten, die zuerst für einen kurzen Teil der Brennerbahn<sup>14</sup> folgen und dann über das Schlerngebiet und Gröden nach Cortina d’Ampezzo (Region Venetien/Veneto, Provinz Belluno) führen würde.

Von Cortina d’Ampezzo aus müsste wiederum eine Eisenbahnlinie errichtet werden, um den nächstgelegenen Bahnhof zu erreichen, der sich in Calalzo di Cadore (Venetien/Veneto, Provinz Belluno), rund 30 km weiter südlich befindet. Eine Eisenbahnverbindung zwischen Cortina und Calalzo bestand bereits im Rahmen der alten Dolomitenbahn bis zum Mai 1964.<sup>15</sup> Ab Calalzo besteht bereits eine Eisenbahnlinie, welche über Belluno nach Venedig/Venezia Santa Lucia führt. Netzbetreiber letztgenannter Bahnlinie ist RFI, während der Dienst von Trenitalia abgewickelt wird.

### 3 Die „Neue Dolomitenbahn“

#### 3.1 Der sozioökonomische Rahmen

Das Land Südtirol ist eine im Herzen der Alpen eingebettete Tourismusregion, welche sowohl im Sommer als auch im Winter auf zwei starke Saisonen aufbaut. Laut dem Südtiroler Landesinstitut für Statistik ASTAT<sup>16</sup> verzeichneten die Beherbergungsbetriebe im Tourismusjahr 2018/2019 rund 33,6 Millionen Nächtigungen und 7,7 Millionen Ankünfte.<sup>17</sup> Das Grödentäl<sup>18</sup> wie auch das Hochabteital<sup>19</sup> zählen vor allem im Winter – da sie auch Austragungsort von FIS Ski-Weltcuprennen sind<sup>20</sup> – aber auch im Sommer zu den erfolgreichsten touristischen Destinationen Südtirols.

<sup>14</sup>Ital. *Ferrovia del Brennero*, die in den Jahren 1864 bis 1867 errichtet wurde und heute Bestandteil der Eisenbahnachse Berlin – Palermo ist; vgl. *Laura Facchinelli*, Die Eisenbahn Verona – Brenner. Geschichte einer bedeutenden Verkehrslinie, Athesia, Bozen, 1995; *Günter Denoth*, 150 Jahre Eisenbahnen in Tirol, Sutton, Erfurt 2008; *Hubert Held*, Die Baugeschichte der Brennerbahn 1836–1867: Von München über Altyrol nach Venedig – aus politischer, ökonomischer und technischer Perspektive, StudienVerlag, Innsbruck-Wien-Bozen, 2018.

<sup>15</sup>Vgl. *Evaldo Gaspari*, La ferrovia delle Dolomiti. Calalzo – Cortina d’Ampezzo – Dobbiaco. 1921–1964, Bolzano/Bozen, Athesia, 2005; *Leonardo Malatesta*, Un treno per Cortina, Varese, Pietro Macchione Editore, 2015.

<sup>16</sup>Vgl. <https://astat.provinz.bz.it/de> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>17</sup>Vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik, Entwicklung im Tourismusjahr, Tourismusjahr 2018/19, astatinfo Nr. 17, 04.2020, S. 6.

<sup>18</sup>Ladin. *Gherdëina*; ital. *Val Gardena*.

<sup>19</sup>Ladin. und ital. *Alta Badia*.

<sup>20</sup>Vgl. <https://www.saslong.org/de/news/detail/groeden-und-alta-badia-sind-geruestet-fuer-den-alpinen-skiweltcup-am-letzten-wochenende-vor-weihnachten> (zugegriffen am 30.05.2020) und <https://www.altabadia.org/de/winter-urlaub-suedtirol/aktivitaeten-und-tipps/fis-ski-world-cup.html> (zugegriffen am 30.05.2020).

Dasselbe darf von Cortina d'Ampezzo<sup>21</sup> gesagt werden: Cortina war bereits in den Jahren 1932 und 1941 Austragungsort der alpinen Ski-Weltmeisterschaften und im Jahre 1956 sogar Austragungsort der VII. Olympischen Winterspiele. 2021 haben wiederum die alpinen Ski-Weltmeisterschaften<sup>22</sup> stattgefunden und im Jahre 2026 soll Cortina gemeinsam mit Mailand/Milano die XXV. Olympischen Winterspiele<sup>23</sup> austragen.

Ein guter Teil Südtirols ist bereits im Halbstundentakt mit der Eisenbahn vernetzt, welche inzwischen eine tragende Säule des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bildet.<sup>24</sup>

Bislang blieben allerdings – zumindest in den letzten 50 Jahren – konkrete Bestrebungen, das Dolomitengebiet mittels Eisenbahn zu erschließen, aus. Ein alpines Eisenbahnangebot – wie wir es aus der Schweiz beispielsweise mit dem genannten Glaciere-Express oder dem Bernina-Express kennen – fehlt bislang gänzlich in den Dolomiten. Während des Ersten Weltkrieges, als das Dolomitengebiet noch Teil der Österreichisch-Ungarische Monarchie war, wurden mehrere „alpine“ Eisenbahnen betrieben, die teilweise auch in den Kriegsjahren aus militärischen Nachschub-Notwendigkeiten entstanden sind.<sup>25</sup> In diesem Zusammenhang sind die „alte“ Dolomitenbahn (oder Ampezzanerbahn)<sup>26</sup> von Toblach nach Calalzo, die im Jahre 1964 aufgelassen wurde, sowie die Grödnerbahn<sup>27</sup> von Klausen nach Wolkenstein/Plan,

<sup>21</sup> Ladin. *Anpëz* oder *Anpezo*, deutsch (veraltet) *Hayden*.

<sup>22</sup> Vgl. <https://www.cortina2021.com> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>23</sup> Vgl. <https://www.milanocortina2026.org> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>24</sup> Vgl. online: <https://www.sta.bz.it/de/bahnhoefe-zuege> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>25</sup> Vgl. *Walther Schaumann*, Die Bahnen zwischen Ortler und Piave in den Kriegsjahren 1915–1918. Einsatz und Leistung der österreichisch-ungarischen und Kaiserlich deutschen Eisenbahnformationen. Bohmann Verlag, Wien-Heidelberg, 1971; *Josef Dultinger*, Vergessene Vergangenheit. Schmalspurbahnen der k. u. k. Armee zur Dolomitenfront 1915–1918, Verlag Dr. Rudolf Erhard, Rum, 1982. Vgl. auch *Piero Muscolino*, Ricordi ferrottramviari di viaggi per le Dolomiti con notizie storico-tecniche e immagini sulle ferrovie da tempo soppresse. Ora-Predazzo, Chiusa-Plan, Grafiche Calosci, Cortona, 3. Aufl., 1997, der auf die Bahnlinie Val di Fiemme/Fleimstal – Ora/Auer – Cavalese – Predazzo (S. 133–226) und die Grödnerbahn (S. 227–304) eingeht.

<sup>26</sup> Die „Neue Dolomitenbahn“ darf nicht mit der („alten“) Dolomitenbahn (it. *Ferrovie delle Dolomiti*), umgangssprachlich auch „Ampezzaner Bahn“ verwechselt werden. Es handelt sich bei letzterer um eine rund 65 Kilometer lange Schmalspurbahn, die ausgehend von Toblach in Südtirol nach Calalzo in der Provinz Belluno (Region Venetien) führte. Der Bau dieser Bahn begann während des Ersten Weltkrieges, wobei sie von 1921 bis 1964 in Betrieb war; vgl. *Evaldo Gaspari*, La ferrovia delle Dolomiti. Calalzo – Cortina d'Ampezzo – Dobbiaco. 1921–1964, Athesia, Bolzano/Bozen 2005; *Leonardo Malatesta*, Un treno per Cortina, Pietro Macchione Editore, Varese, 2015.

<sup>27</sup> Ital. *Ferrovie della Val Gardena*, ladin. *Ferata de Gherdëina*; vgl. *Elfriede Perathoner*, La ferata de Gherdëina – Die Grödner Bahn, Athesia, Bozen, 2. Aufl., 1997; *Elfriede Perathoner*, Il trenino della Val Gardena/La ferata de Gherdeina, Bolzano, Athesia, 2017; *Vinzenz Peristi*, 50 ani da canche i à tëut demetz la ferata de Gherdëina, in: Union di Ladins de Gherdëina (Hrsg.), Calënder de Gherdëina, St. Ulrich in Gröden, 2010, S. 11–40; *Elfriede Perathoner/Stefan Planker*, Scibla mo 'n iëde. Museum Ladin, San Martin de Tor, 2011; *Julius Khu*, Der Bau der Grödnerbahn 1915–1916, in: Militärwissenschaftliche Mitteilungen, Nr. 8, August 1937, S. 611–629; *Claudio Pedrazzini*, La ferrovia della Val Gardena (6 febbraio 1916 – 28 maggio 1960), edizione Associazione Culturale Arnaldo Pocher, Trento, 2011; *Angelo Marinoni*, Ricordo della ferrovia della Val Gardena, in: Mondo Ferroviario, n. 301, luglio 2012, Editoriale del Garda, Desenzano del Garda, S. 20–29.

die im Jahre 1915 errichtet und im Jahre 1960 eingestellt wurde, hervorzuheben. Beide Bahnen würden heute touristische Hochburgen bedienen.

Eine neue Dolomitenbahn zwischen Bozen und Cortina d' Ampezzo würde heute neun Gemeinden mit rund 30.000 Einwohnern,<sup>28</sup> rund 55.000 Gästebetten<sup>29</sup> und weitere rund 30.000 Betten in Zweitwohnungen, sowie jährlich 1,3 Millionen Ankünfte und 6,8 Millionen Nächtigungen<sup>30</sup> bedienen.

Aus ethnopolitischer Sicht würde die neue Dolomitenbahn das dolomitenladinische Gebiet, d. h. das geschlossene Siedlungsgebiet der dolomitenladinischen Bevölkerung,<sup>31</sup> das im Jahre 1923<sup>32</sup> und 1927<sup>33</sup> auf drei verschiedene Provinzen aufgeteilt wurde, zumindest zwischen Gröden und Ampezzo eisenbahntechnisch verbinden.

### ***3.2 Die Verpflichtung zum nachhaltigen Landschafts- und Umweltschutz in den Alpen und Dolomiten***

Am 26. Juni 2009 hat das Welterbe-Komitee der UNESCO<sup>34</sup> im Rahmen seiner 33. Sitzung in der Stadt Sevilla in Spanien weite Teile der Dolomiten in die Liste des Welterbes der Menschheit aufgenommen.

---

<sup>28</sup> Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik, Südtirol in Zahlen 2019, Stand 31.12.2018.

<sup>29</sup> Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik, Beherbergungsbetriebe und Betten nach Kategorie, in: [https://qlikview.services.sdiag.it/QvAJAZZfc/opedoc\\_notool.htm?document=tourismus.qvw&host=QVS%40titan-a&anonymous=true](https://qlikview.services.sdiag.it/QvAJAZZfc/opedoc_notool.htm?document=tourismus.qvw&host=QVS%40titan-a&anonymous=true) (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>30</sup> IDM Südtirol, Statistiken, online: <https://www.idm-suedtirol.com/de/tourismus/statistiken.html> (30.05.2020).

<sup>31</sup> Vgl. *Christoph Perathoner*, Die Dolomitenladiner 1848–1918. Ethnisches Bewusstsein und politische Partizipation, Folio Verlag Wien, Bozen, 1998, S. 23. „Mit dem Terminus Dolomitenladiner bezeichnet man die ladinische Bevölkerung in den vier Talschaften um das Sellamassiv. Es sind: das Gadertal mit dem Seitental Enneberg, das Grödnertal, das Fassatal, Buchenstein mit Colle Santa Lucia und Cortina d' Ampezzo“. Allgemein siehe: *Peter Hilpold/Christoph Perathoner* (Hrsg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2005.

<sup>32</sup> Vgl. Königliches Dekret, 21. Januar 1923, Nr. 93, in: Gazz. Uff., 30. Januar 1923, Nr. 24; Vgl. auch *Christoph Perathoner*, Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol, in: *Peter Hilpold/Christoph Perathoner* (Hrsg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2005, S. 50 u. 54.

<sup>33</sup> Vgl. Königliches Dekret, 2. Januar 1927, Nr. 1, in: Gazz. Uff., 11. Januar 1927, Nr. 7 (Schaffung der Provinz Bozen).

<sup>34</sup> UNESCO = engl. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*; deutsch Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, in: <https://en.unesco.org> (zugegriffen am 30.05.2020).

Die landschaftliche Schönheit dieses Gebietes sowie ihre geologische und geomorphologische Bedeutung wurden als weltweit einzigartig eingestuft.<sup>35</sup> Daraus entsteht für die öffentlichen Körperschaften eine klare Verpflichtung zum nachhaltigen Schutz der Landschaft und Umwelt.

Der ehemalige Landeshauptmann-Stellvertreter Südtirols und Präsident der Stiftung Dolomiti – Dolomiten – Dolomites – Dolomitis UNESCO<sup>36</sup> Richard Theiner machte im Rahmen der Aktion des Landes Südtirols *Dolomitesvives*<sup>37</sup> darauf aufmerksam, dass jährlich rund 1,2 Millionen Fahrzeuge allein rund um den Sella-Stock in den Dolomiten unterwegs sind, was einer Anzahl von 2300 Fahrzeuge pro Tag entspricht.<sup>38</sup>

Es gibt mittlerweile auch Beispiele von Tourismusdestinationen, die sich autofrei entwickeln wollen und dabei auf die Erreichbarkeit mittels Bahn setzen, so z. B. Zermatt im schweizer Kanton Wallis.<sup>39</sup> Die Dolomitenbahn könnte ein geeignetes Instrument für ähnliche Entwicklungen in den Dolomiten darstellen.

### 3.3 Die Trasse

Die Bahntrasse der neuen Dolomitenbahn würde in Bozen starten, da mit der Fertigstellung des BBT und der Dynamisierung der TEN-Linie Berlin-Palermo viele Züge in Südtirol – um eine schnelle Anbindung der europäischen Millionenstädte entlang der TEN-Linie zu garantieren – wahrscheinlich nur mehr dort – wenn überhaupt – halten werden. Da die neue Dolomitenbahn vor allem auch touristischen Interessen zu Grunde liegt und Touristen aus der ganzen Welt ansprechen soll, scheint es unumgänglich, diese beim Südtiroler Hauptbahnhof in Bozen abzuholen.<sup>40</sup>

Die Eisenbahntrasse soll von Bozen über das Schlern-Hochplateau (Völs, Seis, Kastelruth) durch das Grödental (Pontives, St. Ulrich, St. Christina, Wolkenstein)

<sup>35</sup> Vgl. <https://naturparks.provinz.bz.it/dolomiten-unesco-welterbe.asp> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>36</sup> Vgl. <https://www.dolomitiunesco.info> (30.05.2020). Die Stiftung Dolomiti – Dolomiten – Dolomites – Dolomitis UNESCO wurde 2010 von fünf Provinzen (Belluno, Bozen, Pordenone, Trient, Udine) und zwei Regionen (Friaul-Julisch Venetien und Veneto) gegründet, um eine effiziente und koordinierte Verwaltung des Dolomiten-Welterbes zu gewährleisten.

<sup>37</sup> Vgl. <http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?art=615194> (zugegriffen am 30.05.2020). Die Aktion Dolomitesvives, ladin. „für lebendige Dolomiten“, wurde am 15. Mai 2017 in Bozen vorgestellt und zielt auf eine Verkehrsreduzierung in den Dolomiten ab, so soll beispielsweise das Sella-Joch neun Mal im Juli und August für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor von 9 bis 16 Uhr gesperrt werden.

<sup>38</sup> Vgl. [http://www.provinz.bz.it/tourismus-mobilitaet/mobilitaet/aktuelles.asp?news\\_action=4&-news\\_article\\_id=588349](http://www.provinz.bz.it/tourismus-mobilitaet/mobilitaet/aktuelles.asp?news_action=4&-news_article_id=588349) (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>39</sup> Vgl. <https://www.zermatt.ch/anreise> (zugegriffen am 30.05.2020).

<sup>40</sup> Es gibt Projekte der STA AG, die bestrebt sind, die alte Grödnerbahn wieder aufleben zu lassen. Diese Projekte würden diese Bahn in Klausen oder in Waidbruck starten lassen und bis Wolkenstein/Plan führen. Entsprechende Studien wurden von den Gemeindeverwaltungen Grödens im Laufe des letzten Jahrzehnts mitfinanziert.

ins Gadertal (Kolfuschg, Corvara, Stern, St. Kassian) und schließlich über den Valparola- und Falzaregopass bis nach Cortina d’Ampezzo führen. Die Gesamtstrecke wäre ca. 85 km lang und in 2 Stunden und 17 Minuten zu bewältigen.

Das Projekt sieht 19 Bahnhöfe/Haltestellen vor, wobei die Züge auf der Gesamtstrecke im 30-Minuten-Takt und in Gröden im 15-Minuten-Takt verkehren würden. Als Haltestellen wurden strategische Knotenpunkte gewählt, um sich auch der bereits bestehenden Aufstiegsanlagen zu bedienen, die Teil der wichtigen touristischen Infrastrukturen sind. Die Bahn könnte auch nachts oder in den Wintermonaten für den Güterverkehr genutzt werden.

Nachstehend findet sich eine Übersicht der Bahnhöfe mit den zu bewältigenden Kilometern ab dem Startbahnhof in Bozen samt der jeweils notwendigen Zeit im simulierten Normalbetrieb.<sup>41</sup>

Nr. 1: Bozen	km 0,0	0 min
Nr. 2: Blumau	km 8,3	8 min
Nr. 3: Völs	km 14,9	22 min
Nr. 4: Seis	km 20,9	30 min
Nr. 5: Kastelruth	km 24,5	34 min
Nr. 6: Pontives	km 30,5	43 min
Nr. 7: St. Ulrich	km 33,7	46 min
Nr. 8: St. Christina	km 38,7	51 min
Nr. 9: Wolkenstein	km 41,2	59 min
Nr. 10: Plan de Gralba	km 43,4	63 min
Nr. 11: Grödnerjoch	km 46,9	70 min
Nr. 12: Kolfusch	km 53,1	86 min
Nr. 13: Corvara	km 54,1	89 min
Nr. 14: Stern	km 58,1	92 min
Nr. 15: St. Kassian	km 61,0	95 min
Nr. 16: Falzarego-Pass	km 70,3	110 min
Nr. 17: Cinque Torri	km 72,0	117 min
Nr. 18: Pocol	km 77,0	125 min
Nr. 19: Cortina d’Ampezzo	km 83,0	137 min

### **3.4 Das Rollmaterial – Eine Zahnradbahn die gleichzeitig normale Eisenbahn ist.**

Für die neue Dolomitenbahn ist ein eigenes Rollmaterial notwendig, um den unterschiedlichen Notwendigkeiten des Geländes gerecht zu werden.

So wird ein gemischtes Bahnsystem aus Adhäsions- und Zahnradantrieb vorgeschlagen, welches steile Gelände als Zahnradbahn meistern und flachere Strecken als Adhäsionsbahn bewältigen kann.

---

<sup>41</sup>Ein Video der des Verlaufes der „Neuen Dolomitenbahn“ findet sich unter <https://www.sad.it/sites/default/files/02.mp4> (zugegriffen am 30.05.2020) wie auch unter <https://www.tageszeitung.it/2016/07/30/die-spektakulaere-bahn/> (zugegriffen am 30.05.2020).

Die Vorteile eines solchen Systems sind nicht unerheblich: Die Länge der Bahnlinie wird verringert, große Eingriffe – lange Tunnels oder Brücken – werden vermieden und für die Fahrgäste würde die Fahrt ein Naturerlebnis in den Dolomiten darstellen. Während die Adhäsionsstrecke 35 km betragen soll, sind für die Zahnradstrecke 40 km vorgesehen, wobei die maximale Steigung bei 12 % liegt.

### 3.5 Die Kosten und die Finanzierung

Das Projekt Dolomitenbahn wurde im Jahr 2016 mit Kosten von ca. 1,8 Milliarden Euro veranschlagt: Davon würden 1,6 Milliarden Euro für den Bau der Strecke und 200 Millionen Euro für den Kauf der Züge eingeplant.

Als Finanzierungsmodell schlug die SAD Nahverkehr AG eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP)<sup>42</sup> vor, bei welcher im Kernpunkt dem privaten Unternehmen als Gegenleistung für den Bau der Bahnlinie eine möglichst lange öffentlich-rechtliche Konzession für den Betrieb der Bahnlinie eingeräumt werden sollte.

Darüber hinaus sollte bei einem Projekt dieser Größenordnung aber auch eine direkte Beteiligung der Länder/Regionen, des Staates und der EU erfolgen. Im Modell des vorgenannten privaten Unternehmens sollte diese zusätzliche Finanzierung zu 50 % durch öffentliche Zuschüsse (davon 30–40 % durch die Europäische Union und die restlichen 10–20 % durch das Land Südtirol und die Region Veneto), zu 35 % durch Darlehen (z. B. durch die Europäische Investitionsbank oder die *Cassa Depositi e Prestiti*) und zu 15 % durch Risikokapital, also durch von privaten oder institutionellen Anlegern bereitgestelltes Eigenkapital (*equity*) erfolgen.

Bei einer angenommenen Konzessionsdauer von 50 Jahren würde dieses Modell einen jährlichen Betriebszuschuss von rund 50 Million Euro bedürfen.

Die Neue Dolomitenbahn würde neun Gemeinden mit zwar nur rund 30.000 Einwohnern, jedoch mit einem starken, durch den Tourismus generiertes Bruttoinlandsprodukt, bedienen. So könnte der veranschlagte Kosten-Betrag von 1,8 Milliarden Euro zu einem beträchtlichen Teil durch Einsparungen sowie durch zusätzliche Steuereinnahmen, welche durch die Bahn generiert würden, gedeckt werden. Im simulierten Modell würden beispielsweise Einsparung aus reduzierten Busdiensten (ca. 3 Millionen Euro), der Besteuerung des Einkommens der Betreibergesellschaft (ca. 10 Millionen Euro), den Steuern aus zusätzlichem Bruttoinlandsprodukt bei einer zusätzlichen Million an Nächtigungen (ca. 32 Millionen Euro) oder eventuelle zusätzliche Tourismusabgaben (ca. 16 Millionen Euro) eine zusätzliche Finanzierungshilfe generiert. Die Ersparnisse bzw. Steuereinnahmen der eben genannten ersten drei Positionen, welche einen Gesamtbetrag von 45 Millionen Euro ausmachen, würden ausschließlich durch die Existenz der Bahn generiert. Des Weiteren würde sich im genannten Modell bei vorgesehenen jährlichen Betriebskosten

---

<sup>42</sup>Engl. PPP = *public-private-Partnership*.

von 16 Millionen Euro und Einnahmen von 21 Millionen Euro sogar ein Verwaltungsüberschuss in Höhe von 5 Millionen Euro ergeben.

## 4 Abschließende Betrachtungen

Die Idee einer alpinen Eisenbahnlinie von Genf nach Venedig als verkehrstechnische Ergänzung zu den alpenquerenden Nord-Südkorridoren der TEN-V-Politik der Europäischen Union verdient vertieft zu werden. Dies allein deshalb, weil eine derart gestaltete Eisenbahntrasse neben dem sanften Mobilitäts- und Transportaspekt, sowohl im schweizerischen wie im italienischen Teil, einen touristischen und insgesamt wirtschaftlichen Mehrwert generieren könnte.

Dieser Umstand spiegelt sich in besonderer Weise gerade bei der „*Neuen Dolomitenbahn*“ wider. Zum einen ist sie so konzipiert – und das wurde oben beim simulierten Zeitplan im Normalbetrieb dargestellt –, dass sie die Funktion des öffentlichen Personennahverkehrs übernehmen und verbessern kann. Zum anderen wäre sie eine touristische Attraktion – vor allem für das dolomitenladinische Gebiet (Gröden-Gadertal-Cortina) – und würde eine umweltbewusste und ökologisch vertretbare Erschließungsmöglichkeit für das einzigartige *UNESCO Weltnaturerbe der Dolomiten* darstellen.

Die Trassierung der Bahnlinie der Neuen Dolomitenbahn würde über eine Strecke von rund 85 km zwischen Bozen und Cortina d’Ampezzo über das Schlerngebiet, das Grödental, das Hochabteital und den Falzarego Pass verlaufen und dabei neun Gemeinden mit rund 30.000 Anrainern durchqueren, die in zwei unterschiedlichen italienischen Regionen (und Provinzen) liegen. Die Neue Dolomitenbahn würde drei Sprachgebiete – und zwar das italienische, das deutsche und das ladinische – durchqueren.

Die Fahrzeit würde insgesamt zwischen 120 und 150 Minuten betragen, wenn sie rund 20 Haltestellen bzw. Bahnhöfe anfahren würde. Das Fahrdienstangebot könnte im 30-Minuten-Takt verlaufen, für das touristische Gröden sogar im 15-Minuten-Takt.

Die Gesamtinvestition dürfte grob geschätzt bei 1,8 Milliarden Euro liegen, wobei rund 1,6 Milliarden Euro für den Bau und der Rest für den Erwerb von Zügen, die sowohl mit einem Adhäsions- wie auch mit einem Zahnrad-System ausgestattet wären, eingesetzt werden müssten. Dieser technologische Ansatz, nämlich die Alternanz von Adhäsionstechnologie bei der Fortbewegung in ebenem Gelände und das Zahnradsystem bei den Steigungen (die maximale Steigung beträgt beim vorliegenden Projekt ca. 12 %) ist innovativ und in der Praxis heute noch selten.

Grundsätzlich ist die Idee, dieses Projekt über eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) zu verwirklichen, sicherlich zu befürworten. Aufgrund der Größe des Projektes ist eine direkte finanzielle Beteiligung der Länder/Regionen, des Staates und der EU unumgänglich. Eine private Beteiligung würde zudem die unternehmerischen Elemente einfließen lassen, die bei Pionierleistungen einen klaren Mehrwert bringen können. Zudem könnte eine langjährige Konzession an ein

privates Unternehmen, das an der Planung und Verwirklichung der Bahn beteiligt ist, die Anfangsschwierigkeiten besser bewältigen und eine gewisse Kontinuität und Beständigkeit des Projektes in den ersten Jahrzehnten nach dem Bau der Linie garantieren.

Die Grundvoraussetzung für die Verwirklichung ist zum einen die Akzeptanz der Anrainerbevölkerung, zum anderen aber auch ein politischer Wille, der nicht nur auf regionaler sondern auch auf staatlicher Ebene vorhanden sein muss, zumal ohne den Einsatz Italiens ein Zugriff zu den Fördermöglichkeiten der Europäischen Union kaum möglich sein dürfte.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Herbert Dorfmann

## 1 Die Europäische Verkehrspolitik

Bereits im Vertrag von Rom, unterzeichnet im Jahre 1957, hoben die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Bedeutung einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art 74–Art 84)<sup>1</sup> die neben der Agrar- und Handelspolitik zu den ersten gemeinsamen Politikbereichen der Gemeinschaft gehörte, hervor. Die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik erfolgte jedoch erst nach einer Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Mai 1985.<sup>2</sup> Der Rat wurde darin aufgefordert tätig zu werden und die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in die Wege zu leiten.

---

<sup>1</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom, den 25. März 1957.

<sup>2</sup> Urteil des Gerichtshofes vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 (Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften, Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtungen des Rates, *European Court Reports 1985 -01513*, EU:C:1985:220).

---

**Article note:** Herbert Dorfmann ist Mitglied des Europäischen Parlaments. Der Verfasser bringt in diesem Beitrag allein seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

H. Dorfmann (✉)  
Mitglied des Europäischen Parlaments, Bozen, Italien  
E-Mail: [herbert.dorfmann@ep.europa.eu](mailto:herbert.dorfmann@ep.europa.eu)

## 1.1 Ziele der Europäischen Verkehrspolitik

Die europäische Verkehrspolitik fällt unter die geteilte Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten und ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Art 4 Absatz 2 Buchstabe g und Titel VI AEUV verankert.<sup>3</sup>

Der Verkehr ist ein wichtiger Pfeiler der Europäischen Integration und ist von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung des freien Warenverkehrs, der Dienstleistungsfreiheit und der Personenfreizügigkeit. Der Verkehr stellt einen wichtigen Sektor für die europäische Wirtschaft dar und umfasst rund 1,2 Mio. private und öffentliche Unternehmen mit rund 10,5 Mio. Beschäftigten. Die Bruttowertschöpfung (BWS) lag im Jahr 2015 bei 651 Mrd. EUR und im Jahr 2017 bei 675 Mrd. EUR. Damit machte der Transportsektor inkl. Lagerdienstleistungen (einschließlich Post- und Kurierdienstleistungen) etwa 5 % der gesamten BWS in der EU-28 aus.<sup>4</sup>

Die anfänglichen Prioritäten der europäischen Verkehrspolitik lagen zunächst auf der Verwirklichung eines Verkehrsbinnenmarktes. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, der Wegfall der Binnengrenzen und die sinkenden Beförderungspreise im Zusammenhang mit der Öffnung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte, sowie Effizienzsteigerungen bei den Produktions- und Lagerverwaltungssystemen, führten zu einem stetigen Wachstum des Personen- und Güterverkehrs. So wurde im Jahr 2015 die gesamten Güterverkehrsaktivitäten in der EU-28 auf 3516 Mrd. tkm und im Jahr 2017 auf 3731 Mrd. tkm geschätzt. Diese Zahl umfasst den Luft- und Seeverkehr innerhalb der EU. 49 % (2017: 50,1 %) davon entfielen auf den Straßenverkehr, 11,9 % (2017: 11,33 %) auf die Schiene, 4,2 % (2017: 3,9 %) auf die Binnenwasserstraßen und 3,3 % (2017: 3,1 %) auf Ölpipelines. Der EU-interne Seeverkehr war mit einem Anteil von 31,6 % der zweitwichtigste Verkehrsträger, während der EU-interne Luftverkehr nur 0,1 % der Gesamtmenge ausmachte.

Die gesamten Personenbeförderungsaktivitäten in der EU-28 mit motorisierten Verkehrsmitteln wurden im Jahr 2015 auf 6602 Mrd. Passagierkilometer oder durchschnittlich 12.962 km pro Person, im Jahr 2017 auf 6913,3 Mrd. Passagierkilometer oder durchschnittlich 13.305 km pro Person geschätzt. Diese Zahl umfasst den Luft- und Seeverkehr innerhalb der EU, jedoch nicht die Verkehrstätigkeiten zwischen der EU und dem Rest der Welt. 71,5 % (2017: 70,9 %) davon entfielen auf Personenkraftwagen, 1,9 % (2017: 1,8 %) auf Zweiräder, 8,2 % (2017: 7,4 %) auf Busse, 6,7 % (2017: 6,8 %) auf Eisenbahnen und 1,6 % auf Straßenbahnen und

<sup>3</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV; vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon am 1.12.2009 EG-Vertrag, EGV), *OJ C 326, 26.10.2012*.

<sup>4</sup> EU transport in figures – DG MOVE statistical pocketbook 2017; EU transport in figures – DG MOVE statistical pocketbook 2019.

U-Bahnen. Der Luftverkehr und der Seeverkehr innerhalb der EU trugen zu 9,8 % (2017: 11,2 %) bzw. 0,3 % (2017: 0,4 %) dazu bei.<sup>5</sup>

Der über die Jahre stark wachsende Personen- und Güterverkehr führte zu zunehmenden sozialen und ökologischen Belastungen. Es bedarf innovativer Verkehrsmodelle, die die nachhaltige Mobilität in den Mittelpunkt stellen.

Die europäische Verkehrspolitik zielt heute darauf ab, mithilfe integrierter Netzwerke für alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasser und Luft), für einen reibungslosen, effizienten, sicheren und freien Personen- und Warenverkehr innerhalb der EU zu sorgen. Nachhaltige Mobilität, Digitalisierung im Verkehrsreich, Innovation und Forschung zu sauberen Kraftstoffen, Fahrgastrechte und Bürokratieabbau bei Zollangelegenheiten sind nur einige wichtige Themen, die im Rahmen der europäischen Verkehrspolitik behandelt werden.

Der gemeinsame politische Rahmen der europäischen Verkehrspolitik ist im EU-Weißbuch zum Verkehr von 2011<sup>6</sup> mit dem Titel „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, enthalten. Das Weißbuch enthält 40 Maßnahmen zur nachhaltigen Förderung des Wachstums und der Beschäftigung, zur Verringerung der Abhängigkeit von Ölimporten und zur Senkung der Kohlenstoffemissionen des Verkehrssektors. Bis zum Jahr 2050 sollen 60 % der Verkehrsemissionen gegenüber dem Stand von 1990 verringert werden.

Ermöglicht werden soll dies unter anderem durch die Erreichung der Verkehrsverlagerungsziele. 30 % des Güterverkehrs über 300 km soll bis zum Jahr 2030, und 50 % bis zum Jahr 2050 von der Straße auf die Eisenbahn- oder den Schiffsverkehr verlagert werden. Zur Erreichung dieser Ziele braucht es einen massiven Infrastrukturausbau, der über die Politik der Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) gefördert wird.

## 1.2 Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V)

Eine gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur und der Aufbau eines modernen, integrierten Verkehrssystems stärkt die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU und trägt zur Bewältigung der Herausforderungen, die zu einem nachhaltigen, integrierten und intelligenten Wachstum führen, bei. Im Jahr 2017 umfasst das Verkehrsinfrastrukturnetz der EU mehr als 217.000 km Eisenbahnstrecken, 77.000 km Autobahnen, 42.000 km Binnenwasserstraßen, 329 wichtige Seehäfen und 325 Flughäfen.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>EU transport in figures – DG MOVE statistical pocketbook 2017; EU transport in figures – DG MOVE statistical pocketbook 2019.

<sup>6</sup>Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem (KOM (2011) 144).

<sup>7</sup>Europäische Kommission, Mobility und Transport, [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en).

Anfang der neunziger Jahre beschlossen die damals zwölf Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene die Infrastrukturpolitik der Transeuropäischen Netze (TEN) für Verkehr, Energie und Telekommunikation einzurichten, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu garantieren. Mit der Politik der Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) verfolgt die EU das Ziel, ein umfassendes, europaweites Verkehrsinfrastrukturnetz aufzubauen, das Eisenbahnlinien, Straßen, Binnenwasserstraßen, Seeschifffahrtsrouten, Häfen, Flughäfen und Eisenbahnterminals umfasst.

Basierend auf der Rechtsgrundlage Art. 170–192 AEUV erließ die EU im Jahr 2013 mit der TEN Richtlinie,<sup>8</sup> Leitlinien, die die Ziele und Prioritäten des TEN-Ausbaus sowie einzelne Vorhaben von gemeinsamem Interesse festlegen. Die bereits vorab identifizierten 30 vorrangigen Projekte<sup>9</sup> wurden in der TEN-Richtlinie aufgenommen und in den Netzwerkansatz der TEN-V integriert. Darunter auch das vorrangige Projekt der Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Napoli-Messina-Palermo, mit dem Brennerbasistunnel als Kernstück. Vorrangige Projekte bieten einen besonderen Mehrwert für die Union und tragen zur bedeutenden Verbesserung des europäischen Verkehrssystems bei. Aus diesem Grund wird die Umsetzung dieser Projekte mit einem erhöhten Ko-Finanzierungssatz von bis zu 50 % von der Europäischen Union mitfinanziert.

Die TEN-V Politik verfolgt das Ziel Lücken im Verkehrsnetz zu schließen, Engpässe und technische Hindernisse zu beseitigen und die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu fördern. Diese Ziele sollen insbesondere durch die ressourcenschonende und nachhaltige Verknüpfung und Interoperabilität zwischen den nationalen Verkehrsnetzen erreicht werden. Im Zentrum steht die harmonisierte Anwendung innovativer und neuer Technologien und digitaler Lösungen auf allen Verkehrsträgern, die zu einer Verringerung der Umweltbelastung durch den Verkehr, eine Verbesserung der Energieeffizienz und eine Erhöhung der Sicherheit führen soll.

Das TEN-V ist auf einer zwei-Ebenen-Struktur aufgebaut, das ein Gesamtnetz und ein Kernnetz umfasst. Die Infrastrukturplanung erfolgt auf diesen beiden Ebenen. Das Kernnetz ist das Rückgrat des multimodalen Verkehrsnetzes und umfasst mit neun Kernnetzkorridoren alle wichtigsten Verbindungen und Knoten. Die Umsetzung konzentriert sich primär auf Maßnahmen mit denen der größte europäische Mehrwert erzielt werden kann, darunter grenzüberschreitende Abschnitte, fehlende Verbindungen, multimodale Anschlusspunkte und Engpässe. Das Gesamtnetz, die zweite Ebene, sollte die Erreichbarkeit und Anbindung aller Regionen in der Union, auch der abgelegenen Gebiete, der Inselgebiete und der Gebiete in äußerster Randlage, sicherstellen.

---

<sup>8</sup>Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU.

<sup>9</sup>Beschluss Nr. 661/2010/ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (Aufhebung durch Verordnung (EU) 1315/2013).

Die TEN Verordnung legt den Umsetzungszeitrahmen des TEN-V Kernnetzes für das Jahr 2030 und des Gesamtnetzes für das Jahr 2050 für die Mitgliedstaaten gesetzlich fest. Eine Evaluierung der bestehenden TEN-V Politik war von Seiten der Europäischen Kommission im Jahr 2019 vorgesehen.<sup>10</sup>

### ***1.3 Der europäische Beitrag zum Brennerbasistunnel***

Der längste der neun Kernnetzkorridore mit einem Kernschienennetz von mehr als 9300 km und einem Kernstraßennetz mit rund 6300 km ist der Skandinavien-Mittelmeer TEN-V Korridor, der als Nord-Süd Achse eine besondere Rolle für die europäische Wirtschaft spielt. Der Korridor erstreckt sich von Finnland und Schweden im Norden bis nach Malta im Süden und umfasst Dänemark, Nord-, Mittel- und Süddeutschland, Norditalien und die süditalienischen Häfen. Der Scan-Med Korridor umfasst insgesamt 592 geplante oder bereits in Umsetzung befindende Projekte, mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 188,5 Mrd. EUR.<sup>11</sup>

Einer der größten Engpässe entlang des Scan-Med ist die grenzüberschreitende alpine Verbindung zwischen München und Verona. Der Bau des 55 km langen Brennerbasis-Eisenbahntunnels, mit seinen nördlichen und südlichen Zulaufstrecken soll diesen beheben und entscheidend zur Fertigstellung der Nord-Süd Achse beitragen. Der Brenner Basistunnel soll nach voraussichtlicher Inbetriebnahme im Jahr 2028 die Eisenbahnkapazität auf 400 Züge pro Tag erhöhen und die Reisezeit zwischen München und Verona von 5,5 auf 3 Stunden reduzieren.

Grenzüberschreitende Vorhaben haben in der Regel einen großen europäischen Mehrwert und werden laut TEN Verordnung durch die Union vorrangig gefördert, um ihre Durchführung sicherzustellen.<sup>12</sup> Der Brenner Basistunnel ist aktuell das am höchsten geförderte Infrastrukturprojekt Europas mit Ko-Finanzierungen über die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF), ein EU-Programm das die Errichtung der TEN-V unterstützt. Zwischen 2016 und 2020 wurden 50 % der Kosten des Erkundungsstollens (ca. 303 Mio. Euro) und 40 % der Kosten der beiden Haupttunnelröhren (knapp 880 Mio. Euro) von der EU gefördert.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>Im April 2019 leitete die Kommission entsprechend den Überprüfungsprozess der bestehenden TEN-T Verordnung ein. Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation wurden 600 Beiträge von Unternehmen, Organisationen und Bürgern gesammelt. Im Januar 2020 startete eine weitere Konsultation mit gezielten Interessengruppen.

<sup>11</sup>Scandinavian-Mediterranean, Third Work Plan of the European Coordinator Pat Cox, 2018.

<sup>12</sup>Verordnung (EU) Nr. 1315/2013, Recital 21.

<sup>13</sup>Finanzierung des Brenner Basistunnel: <https://www.bbt-se.com/tunnel/finanzierung/>.

## 1.4 Finanzierung der europäischen Verkehrspolitik

Die Umsetzung des TEN-V Politik erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der finanziellen Unterstützung aus einer Reihe von EU-Programmen. Die wohl wichtigste Finanzierungsquelle der TEN-V ist die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF),<sup>14</sup> die im Jahr 2013 parallel zur Strategie der Transeuropäischen Netze als EU-Finanzierungsinstrument für strategische Investitionen im Bereich Verkehr, Energie und digitaler Infrastruktur eingeführt wurde. Für den europäischen Mehrjahreshaushalt 2014–2020 standen über die Fazilität „Connecting Europe“ für den Verkehrssektor insgesamt 23,07 Mrd. EUR in Form von Beiträgen zur Verfügung, wovon 11.306 Mrd. EUR aus dem Kohäsionsfonds übertragen wurden und ausschließlich jenen Mitgliedstaaten, die Zugang zu den Mitteln aus dem Kohäsionsfonds haben,<sup>15</sup> zur Verfügung standen. Insgesamt flossen bis 2019 884,3 Mio. EUR nach Österreich und 1592,2 Mio. EUR nach Italien.<sup>16</sup>

Im Juni 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission den neuen Vorschlag der CEF für den mehrjährigen EU-Haushalt 2021–2027<sup>17</sup> mit einem Gesamtbudget von 30,6 Mrd. EUR. Die Umsetzung des TEN-V, des Kernnetzes bis 2030 und das Gesamtnetzes bis 2050, steht nach wie vor im Mittelpunkt der CEF, mit besonderem Fokus auf grenzüberschreitenden- und fehlenden Verbindungen. Weiter im Fokus rücken in der nächsten Finanzperiode die Dekarbonisierung und Vernetzung, Nachhaltigkeit sowie die Integration und Sicherheit im Verkehrssektor. Wie auch in der vorhergehenden CEF sind 10 Mrd. EUR aus dem Kohäsionsfonds vorgesehen, die den EU-Ländern, die für eine Kohäsionsfinanzierung in Frage kommen, vorbehalten sind. Neu im Vorschlag enthalten ist die Komponente der militärischen Mobilität, für die 5,8 Mrd. EUR vorgesehen sind. Basierend auf dem Aktionsplan zur militärischen Mobilität<sup>18</sup> soll die Durchführung von Verkehrsprojekten mit ziviler und militärischer Doppelnutzung im Rahmen der CEF erfolgen. Eine weitere Neuerung liegt darin, dass 60 % der Finanzausstattung zur Verwirklichung der Klimaziele eingesetzt werden sollen. Angesichts der Notwendigkeit dem Klimawandel entgegenzuwirken verpflichtet sich die EU im nächsten Haushalt mindestens 25 % aller EU-Ausgaben zur Verwirklichung der Klimaziele einzusetzen. Aufgrund der hohen

<sup>14</sup>Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, OJ L 348, 20.12.2013, p. 129–171.

<sup>15</sup>Der Kohäsionsfonds wurde für EU-Staaten mit einem Bruttonationaleinkommen pro Einwohner unter 90 % des EU-Durchschnitts eingerichtet.

<sup>16</sup>European Commission (2019), The Connecting Europe Facility – CEF Implementing Brochure, [https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cefpub/cef\\_implementation\\_brochure\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cefpub/cef_implementation_brochure_2019.pdf).

<sup>17</sup>Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 283/2014, COM/2018/438 final.

<sup>18</sup>Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Die militärische Mobilität in der Europäischen Union verbessern, JOIN(2017) 41 final.

Treibhausgasemissionen aus dem Verkehrssektor ist die Verantwortung der CEF besonders hoch, einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung dieser Ziele zu leisten. Der Kommissionsvorschlag wurde 2019 im Europäischen Parlament und dem Rat diskutiert.<sup>19</sup>

Im Weißbuch zum Verkehr 2011 werden für den verkehrsbedarfsgerechten Ausbau der EU-Infrastruktur für den Zeitraum 2010 bis 2030 rund 1500 Mrd. EUR veranschlagt. 550 Mrd. EUR davon müssten allein in die Vollendung des TEN-V Netzes fließen, wovon rund 215 Mrd. EUR für die Beseitigung der Hauptengpässe benötigt würden.<sup>20</sup> Im Vergleich zu diesen astronomischen Summen sind die Beiträge der EU über die Fazilität „Connecting Europe“ überschaubar. Die EU ist bestrebt, über innovative Finanzinstrumente private Investoren und Finanzinstitute in nachhaltige Verkehrsprojekte zu involvieren. Ein Beispiel ist die CEF Mischfinanzierungsfazilität (Blending Facility), die EU-Beiträge als Hebelwirkung für private Investitionsquellen nutzt.<sup>21</sup> Weitere Finanzmittel für den Verkehrssektor werden über den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)<sup>22</sup> in Form von Garantien vergeben.

---

<sup>19</sup>Die interinstitutionellen Verhandlungen zwischen dem Parlament und dem Rat wurden am 8. März 2019 mit einer vorläufigen Teilvereinbarung abgeschlossen, die am 14. März 2019 im Rat und am 25. März 2019 im Verkehrsausschuss und im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments gebilligt wurde. Die Annahme im Europäischen Parlament erfolgte in der ersten Lesung am 17. April 2019. Die finanziellen und horizontalen Fragen wurden in der Teilvereinbarung nicht berücksichtigt und unterliegen der Diskussion um den mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) 2021–2027, der unabhängig von den sektoralen Programmen im Rat diskutiert und vom Parlament abgesegnet wird.

Der Vorschlag des Rates vom Februar 2020 zum MFF 2021–2027 sieht für die CEF Verkehr 28 Mrd. EUR vor und liegt dabei unter dem Vorschlag der Kommission. Das Parlament hingegen fordert eine Erhöhung von 6,5 Mrd. Euro zusätzlich zum Kommissionsvorschlag. Als Reaktion auf die Coronavirus-Pandemie veröffentlichte die Kommission am 27. Mai 2020 einen angepassten Vorschlag für den MFF 2021–2027. Der im Dezember 2020 endgültig angenommene Mehrjahreshaushalt 2021–2027 sieht für den Bereich Verkehr (CEF Transport) 25,8 Mrd. EUR vor. Die Komponente der militärischen Mobilität wurde auf 1,69 Mrd. EUR (–4,1 Mrd. EUR) gekürzt, während der Beitrag aus dem Kohäsionsfonds 11 Mrd. EUR beträgt.

<sup>20</sup>KOM(2011) 144 endgültig, S. 16.

<sup>21</sup>C(2019) 2743 final Durchführungsbeschluss der Kommission vom 12.4.2019 zur Änderung des Mehrjahresarbeitsprogramms 2014–2020 zur Finanzierung der Fazilität „Connecting Europe“ – Verkehr.

<sup>22</sup>Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen, *OJ L 169, 1.7.2015, p. 1–38*.

## 2 Europa in Bewegung: Fairer Wettbewerb und Bekämpfung illegaler Praktiken im Straßengüterverkehr

Der Verkehr verursacht fast ein Viertel der Treibhausgasemissionen in Europa und ist die Hauptursache für die Luftverschmutzung in den Städten. Diese Herausforderung erfordert eine europäische Antwort und einen unumkehrbaren Wandel hin zu einer emissionsarmen Mobilität.<sup>23</sup>

Als Teil der Strategie zur Energieunion,<sup>24</sup> im Einklang mit dem Arbeitsprogramm 2017<sup>25</sup> und als Folgemaßnahmen zur EU Strategie für emissionsarme Mobilität<sup>26</sup> legte die EU im Jahr 2017 und 2018 drei umfangreiche Maßnahmenpakete für eine saubere, wettbewerbsfähige und vernetzte Mobilität vor. Im folgenden Abschnitt werden die drei Maßnahmenpakete kurz umrissen und über den aktuellen Verhandlungsstand einiger Legislativvorschläge aus dem ersten Paket „Europa in Bewegung“ informiert.

Das erste Maßnahmenpaket vom 31. Mai 2017 unter dem Titel „Europa in Bewegung“ beinhaltet acht Gesetzgebungsinitiativen mit dem Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr. Das Ziel ist, ein besseres Funktionieren des Straßengüterverkehrsmarktes sowie Verbesserungen der Beschäftigung und sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer im Verkehrssektor zu gewährleisten. Im folgenden Teil wird auf den Diskussionsstand im Europäischen Parlament und dem Rat zur Kabotageregelung, den Lenk- und Ruhezeiten, der Entsendung von Fahrern und die Änderung der Wegekostenrichtlinie eingegangen.

Das zweite Maßnahmenpaket vom 8. November 2017 unter dem Titel „Paket für saubere Mobilität“ enthält eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzesvorschläge um den Übergang zur emissionsarmen und emissionsfreien Mobilität zu beschleunigen. Die Kommission schlägt unter anderem neue Zielvorgaben für die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen für neue Pkw und Lkw in der EU vor.

Das dritte Maßnahmenpaket vom 17. Mai 2018 enthält eine Reihe von Maßnahmen und Legislativvorschläge, die eine sichere, umweltfreundliche, vernetzte und automatisierte Mobilität fördern. Das Paket enthält eine integrierte Strategie für die Zukunft der Straßenverkehrssicherheit mit Maßnahmen zur Fahrzeug- und Infrastruktursicherheit, erstmals CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge, einen strategischen Aktionsplan für die Entwicklung und Herstellung von Batterien in

<sup>23</sup> COM(2016) 501 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität.

<sup>24</sup> COM(2015) 80 final Paket zur Energieunion Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie.

<sup>25</sup> COM(2016) 710 final Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission 2017 Für ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt.

<sup>26</sup> COM(2016) 501: Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität.

Europa und eine zukunftsorientierte Strategie für die vernetzte und automatisierte Mobilität.

## ***2.1 Überarbeitung der Kabotageregelung***

Teil des ersten Pakets „Europa in Bewegung“ ist die Überarbeitung der Verordnung für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs in Bezug auf die Kabotage.<sup>27</sup> Unter Kabotage versteht sich die Erbringung von Güterkraftverkehrsdienstleistungen durch ein ausländisches Verkehrsunternehmen, das anschließend an der Grenzüberquerung weitere Dienstleistungen durchführt. Die seit 2010 gültigen Regelungen erlauben im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung innerhalb von sieben Tagen höchstens drei Kabotagefahrten. Kabotagebeschränkungen werden damit begründet, um nationale Unternehmen gegen Konkurrenz aus anderen Staaten zu schützen, die Straßengüterverkehrsdienstleistungen zu massiv günstigeren Bedingungen durchführen können. Solange keine vollständige Harmonisierung der Sozialvorschriften in allen Mitgliedsstaaten besteht, sind Kabotageregelungen notwendig um den fairen Wettbewerb zu ermöglichen.

Der neue Kommissionsvorschlag sieht die Aufhebung der Höchstzahl der im Ausland erlaubten Kabotagebeförderungen im Anschluss an eine grenzüberschreitende Lieferung vor, vermindert jedoch die Höchstzahl der Tage, innerhalb deren solche Beförderungen durchgeführt werden dürfen.

Nach lang anhaltenden Diskussionen im Parlament wurde am 10. Januar 2019 ein Kompromissvorschlag im Verkehrsausschuss angenommen, der im April im Plenum abgesehnet werden soll. Der Vorschlag sieht unbegrenzte Kabotage-Operationen innerhalb eines Zeitraums von drei Tagen nach einer grenzüberschreitenden Beförderung vor. Ein Karenzzeitraum („Cooling-off“-Phase) von 60 Stunden nach der Rückkehr in den Niederlassungsmitgliedstaat des Spediteurs muss eingehalten werden, bevor weitere Kabotagen in demselben Land mit demselben Fahrzeug durchgeführt werden können. Des Weiteren werden Fahrer dazu verpflichtet, alle 4 Wochen in das Niederlassungsland des Arbeitgebers zurückzufahren. Der Anwendungsbereich der Verordnung soll auf alle Transportfahrzeuge, inklusive auf kleine Nutzfahrzeuge ab 2,4 Tonnen ausgeweitet werden.

Der Rat erzielte im Dezember 2018 eine politische Einigung und legte seinen Standpunkt in Form einer allgemeinen Ausrichtung dem Parlament vor. Der Rat behielt die Regelung der maximal drei Operationen innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen bei und schlug eine 5-tägige Karenzzeit, bevor eine weitere Kabotagefahrt durchgeführt werden kann, vor.

---

<sup>27</sup> COM(2017) 281, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor.

Der Vorschlag wurde im April 2019 dem Europäischen Parlament zur Annahme vorgelegt, anschließend konnten die Trilogverhandlungen zwischen dem Parlament und dem Rat beginnen.<sup>28</sup>

## 2.2 *Lenk- und Ruhezeiten*

Ein weiterer Legislativvorschlag sieht die Änderung der Lenkzeitenverordnung und Fahrtenschreiber-Verordnung vor,<sup>29</sup> mit dem Ziel die Arbeitsbedingungen für Kraftfahrer zu verbessern, einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu gewährleisten und die Sicherheit auf den europäischen Straßen zu erhöhen. Der Kommissionsvorschlag zur Änderung der Lenkzeitverordnung sieht die Anpassung der wöchentlichen Ruhezeiten an den sektorenspezifischen Bedarf vor, mit dem Ziel die Ruhebedingungen der Kraftfahrer zu verbessern und die Durchsetzung der Regelungen zu vereinfachen. Wöchentliche Ruhezeiten können innerhalb eines Zeitraums von vier aufeinanderfolgenden Wochen flexibler gehandhabt werden und erlauben zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten von mindestens 45 Stunden und zwei reduzierte wöchentliche Ruhezeiten von mindestens 24 Stunden. Die wöchentliche Ruhezeit in Höhe von 45 Stunden darf nicht in einem Fahrzeug verbracht werden und der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Kraftfahrer eine geeignete Unterkunft mit angemessenen Schlafgelegenheiten und sanitären Einrichtungen bereitzustellen. Der Kommissionsvorschlag zur Änderung der Fahrtenschreiber-Verordnung

<sup>28</sup> Der Standpunkt des Parlaments zum Kabotagevorschlag wurde am 4. April 2019 angenommen. Die Trilogverhandlungen zwischen Rat und Parlament begannen am 3. Oktober 2019. Eine vorläufige Einigung konnte am 12. Dezember 2019 erzielt werden. Der Kompromiss sieht vor, dass die derzeitige Regel für Kabotageoperationen beibehalten wird, jedoch mit einer viertägigen Karenzzeit und der Verpflichtung für die Fahrer alle 8 Wochen in das Niederlassungsland des Arbeitgebers zurückzukehren. Am 20. Dezember 2019 genehmigte der Rat mit knapper Mehrheit die vorläufige Einigung über diesen Legislativvorschlag. Der Rat nahm basierend auf der vorläufigen Vereinbarung seine Position in erster Lesung am 7. April an, die im Verkehrsausschuss am 8. Juni 2020 bestätigt wurde. Die Reform wurde vom Parlament im Rahmen der Plenartagung im Juli 2020 endgültig angenommen. Trotz anhaltender kontroverser Diskussionen erhielten keine Änderungsanträge die für die zweite Lesung erforderliche absolute Mehrheit (d. h. mindestens 353 Stimmen). Die Kommission wird zur obligatorischen Rückkehr von Fahrzeugen in den Mitgliedstaat der Niederlassung alle acht Wochen und den Einschränkungen für Beförderungen im kombinierten Verkehr im weiteren Zuge eine Folgeabschätzung vorlegen, da diese Maßnahmen in den am 31. Mai 2017 angenommenen Vorschlägen der Kommission nicht enthalten waren. Die obligatorische Rückkehr der Lastkraftwagen könnte Ineffizienzen im Verkehrssystem und einen Anstieg unnötiger Emissionen, Umweltverschmutzung und Verkehrsüberlastung zur Folge haben, während die Einschränkungen im kombinierten Verkehr dessen Förderungseffekt auf den multimodalen Güterverkehr schmälern könnten.

<sup>29</sup> COM(2017) 277, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen in Bezug auf die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern.

hingegen sieht vor, dass die Merkmale der „intelligenten“ Fahrtenschreiber dahingehend verbessert werden sollen, um die Bestimmung des genauen Standorts eines Fahrzeugs, das für grenzüberschreitende Beförderungen eingesetzt wird, zu ermöglichen. Darüber hinaus werden die Kraftfahrer verpflichtet, bei Erreichen des ersten geeigneten Halteplatzes nach einer Grenzüberschreitung, den Standort ihres Fahrzeugs in einem Fahrtenschreiber aufzuzeichnen. Auf diese Weise wird es leichter, die Einhaltung der Sozialvorschriften zu überwachen. Diese Vorgabe entfällt, wenn ein Fahrzeug mit einem „smarten“ oder auch „intelligenten“ Fahrtenschreiber ausgestattet ist.

Über den ersten Berichtsentwurf des Verkehrsausschusses wurde im Juli 2018 im Plenum abgestimmt, wobei der geänderte Bericht abgelehnt und an den Ausschuss zurückgewiesen wurde. Dies zeigt deutlich mit welcher Kontroversität die Bestimmungen im Europäischen Parlament diskutiert wurden. Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien und Slowenien sprachen sich in einer gemeinsamen Erklärung<sup>30</sup> gegen die Änderungsvorschläge für Arbeitnehmer, den Fahrzeiten und Kabotagebestimmungen aus und argumentieren, dass die Einführung zusätzlicher Bestimmungen und finanzieller Belastungen eine protektionistische und diskriminierende Auswirkung auf den europäischen Markt hätten.

Bei der Abstimmung über die neuen Kompromissvorschläge im Verkehrsausschuss am 10. Januar 2019 konnte keine Mehrheit erreicht werden. Die Arbeit hin zu einer gemeinsamen Position wird im Parlament weitergeführt.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Joint Declaration of Representatives of the Haulers of Bulgaria, Croatia, Hungary, Lithuania, Poland, Romania and Slovenia (09.01.2019), <https://freetransport.eu/deklaracija/>.

<sup>31</sup>Der Standpunkt des Parlaments zum Vorschlag für Fahr- und Ruhezeiten wurde am 4. April 2019 mit klarer Mehrheit angenommen. Die Position des Parlaments beinhaltet, dass die Verordnung für alle Fahrzeuge mit einem Gewicht von mehr als 2,4 Tonnen gilt, die für grenzüberschreitende Beförderungen eingesetzt werden. Ausgenommen davon sind leichte Nutzfahrzeuge (= bis 3,5 Tonnen), die für die Güterbeförderung eingesetzt werden, wenn die Beförderung keine gewerbliche Beförderung darstellt. Die Trilogverhandlungen zwischen Parlament und Rat begannen im Oktober 2019. Im Dezember 2019 konnte eine vorläufige Vereinbarung gefunden werden, wonach im internationalen Güterverkehr Fahrer in zwei aufeinanderfolgende Wochen verkürzte Ruhezeiten einlegen können, vorausgesetzt, sie nehmen zwei Ausgleichsruhezeiten (zweimal 21 Stunden) in der folgenden Woche. Der Kommissionsvorschlag, dass die wöchentliche Ruhepause nicht in der Fahrerkabine verbracht werden darf, wurde angenommen. Über intelligente Fahrtenschreiber können die Aktivitäten, u. a. Grenzüberquerungen, Beladungen und Entladungen usw. zuverlässig und automatisch registriert werden. Intelligente Fahrtenschreiber werden für Fahrzeuge, die grenzüberschreitende Beförderungen durchführen, in drei Phasen eingeführt: Neue Lkws müssen bis 2023 mit diesem Gerät ausgestattet sein; Fahrzeuge mit einem analogen oder digitalen Fahrtenschreiber müssen bis Ende 2024 umgerüstet werden und Lkws mit einem intelligenten Fahrtenschreiber der ersten Generation müssen bis 2025 umgerüstet werden. Um die Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsunternehmen zu gewährleisten, werden die Vorschriften für Lenk- und Ruhezeiten auf Kleintransporter über 2,5 Tonnen die im internationalen Verkehr eingesetzt werden, ausgedehnt. Der Rat nahm basierend auf der vorläufigen Vereinbarung seine Position in erster Lesung am 7. April an, die im Verkehrsausschuss am 8. Juni 2020 bestätigt wurde. Die Reform wurde vom Parlament im Rahmen der Plenartagung im Juli 2020 endgültig angenommen. Trotz anhaltender kontroverser Diskussionen erhielten keine Änderungsanträge die für die zweite Lesung erforderliche absolute Mehrheit (d. h. mindestens 353 Stimmen).

### 2.3 *Entsendung von Fahrern*

Mit der Änderung der Entsenderichtlinie<sup>32</sup> geht die Kommission einen weiteren Schritt hin zu einer sozial gerechten und wettbewerbsfähigen Mobilität. Die Entsendung ist eine Situation, in der ein Lkw-Fahrer für einen begrenzten Zeitraum in einem anderen EU-Mitgliedstaat arbeitet und dort vorübergehend die in diesem Mitgliedstaat gültigen soziale Rechte erwirbt; zum Beispiel das Recht das für das jeweilige Mitgliedsland angepasste Gehalt zu verdienen. Der Kommissionsvorschlag legt einen Entsendezeitraum von 3 Tagen fest, bei dessen Unterschreitung die Bestimmungen für den Mindestlohn und bezahlten Jahresurlaub des Aufnahmemitgliedstaats für grenzüberschreitende Beförderungen nicht gelten. Wenn der Fahrer mindestens 3 Tage im Monat in einem Mitgliedstaat mit höherem Vergütungssatz arbeitet, muss eine angepasste Vergütung vorgesehen werden. Hingegen wird der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen bei der Entsendung ihrer Fahrer in andere EU-Länder vermindert. Das Ziel dabei ist, mehr Klarheit in Hinblick auf die verhältnismäßige und wirksame Anwendung der Mindestlohngesetze zu haben.

Über einen ersten Berichtentwurf des Verkehrsausschusses wurde im Juli 2018 im Plenum abgestimmt, wobei auch hier der geänderte Bericht abgelehnt und an den Ausschuss zurückgewiesen wurde. Es wird aktuell weiter an der gemeinsamen Position des Parlaments gearbeitet.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>COM(2017) 278, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor.

<sup>33</sup>Der Standpunkt des Parlaments zum Vorschlag für Fahr- und Ruhezeiten wurde am 4. April 2019 angenommen. Die Trilogverhandlungen zwischen Parlament und Rat begannen im Oktober 2019. Im Dezember 2019 konnte eine vorläufige Vereinbarung gefunden werden, wonach Fahrer die eine bilaterale Beförderungen durchführen und die Verbindung der Arbeit des Fahrers mit dem Land der Niederlassung des Arbeitgebers aufrechterhalten bleibt, von den Vorschriften über die Entsendung ausgenommen sind. Dies bedeutet, dass auf dem Weg zum Bestimmungsland und auf dem Rückweg nur ein zusätzlicher Beladungs- und/oder Entladungsvorgang in beiden Richtungen zugelassen ist, bevor die Entsenderegelung Anwendung findet. Ausgenommen von der Regelung sind Transitfahrten, alle anderen Arten der Beförderung, einschließlich Kabotage fallen ab dem ersten Tag der Beförderung unter die Entsenderegelung. Im Bereich der Personenbeförderung gelten ähnliche Vorschriften, wobei bei bilateralen Beförderungen ein zusätzlicher Zwischenstopp eingelegt werden muss. Ein eigens von der Kommission entwickeltes Kommunikationstool soll die Übermittlung der Entsendemeldungen der Verkehrsunternehmen erleichtern. Der Rat nahm basierend auf der vorläufigen Vereinbarung seine Position in erster Lesung am 7. April an, die im Verkehrsausschuss am 8. Juni 2020 bestätigt wurde. Die Reform wurde vom Parlament im Rahmen der Plenartagung im Juli 2020 endgültig angenommen. Trotz anhaltender kontroverser Diskussionen erhielten keine Änderungsanträge die für die zweite Lesung erforderliche absolute Mehrheit (d. h. mindestens 353 Stimmen).

## 2.4 Änderung der Wegekostenrichtlinie

Ein weiterer Vorschlag aus dem Paket „Europa in Bewegung“ ist die Änderung der Richtlinie aus dem Jahr 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, auch Eurovignetten bzw. Wegekostenrichtlinie<sup>34</sup> genannt. Die Wegekostenrichtlinie regelt die Gebührenerhebung für die Benutzung von Straßen durch Nutzfahrzeuge. Der Änderungsvorschlag der Kommission zielt darauf ab, Fortschritte bei der Anwendung des Verursacherprinzips („der Verursacher zahlt“) und des Nutzerprinzips („der Nutzer zahlt“) zu erzielen und dadurch einen finanziell und ökologisch nachhaltigen sowie sozial gerechten Straßenverkehr zu fördern. Der Vorschlag sieht die schrittweise Einstellung zeitbasierter Nutzungsgebühren (Vignetten) zunächst für Lkws und Busse und dann für Personenkraftwagen und Lieferwagen vor, die durch entfernungsabhängige Gebühren ersetzt werden sollen. Während die gegenwärtigen Vorschriften nur für Lkws gelten, sollen in Zukunft auch Personenkraftwagen, Kleinbusse und Kleintransporter sowie Kraftomnibusse miteinbezogen werden. Ein weiterer Bestandteil des Kommissionsvorschlags sieht eine stärkere Internalisierung der externen Kosten, wie z. B. Luftverschmutzung und Lärmbelastung in der Preisgestaltung der Straßengebühren vor, wobei dieser Aspekt den Mitgliedsstaaten als Option freigelassen werden soll. Zusätzlich zu Infrastrukturgebühren soll die Erhebung von Staugebühren ermöglicht werden. Die Möglichkeit, Lkws unter 12 Tonnen von der Straßenbenutzungsgebühr auszuschließen, wurde ausgeschlossen.

Dieser neue Vorschlag der Wegekostenrichtlinie bietet den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Instrumenten zur Verkehrslenkung und zur Förderung der Dekarbonisierung des Straßengütertransports.

Das Europäische Parlament unterstützt seit jeher eine Verbesserung der Nachhaltigkeit des Straßenverkehrs und fordert regelmäßig, dass ehrgeizige Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Schwerlastfahrzeugen umgesetzt werden müssen. Die Position des Parlaments wurde am 25. Oktober 2018 im Plenum angenommen. Diese sieht die obligatorische Einführung der externen Kostenabgabe für Lärm- und Luftemissionen nach dem Verursacherprinzip ab 1. Jänner 2021 für alle Lkws und leichten Nutzfahrzeuge (nur jene die Gütertransport professionell durchführen) vor. Des Weiteren sollen Aufschläge in Höhe von bis zu 50 % zu den Infrastrukturgebühren in sensible Bergregionen ermöglicht werden, da in diesen Gebieten die Umwelt besonders unter dem Einfluss des ständig steigenden Straßenverkehrs leidet. Die Abschaffung der zeitabhängigen Nutzungsgebühren (Vignetten) wird unterstützt, mit dem ehrgeizigen Ziel, diese ab 2023 für Lkws und ab 2026 für PKWs abzuschaffen. Auch leichte Nutzfahrzeuge für Gütertransport (Sprinter und Transporter unter 3,5 T) sollen ab 2020 in der Regelung mit aufgenommen werden. Gebühren für externe Kosten müssen zur Reduktion von Lärm- und Luftverschmut-

---

<sup>34</sup> COM(2017) 275, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

zung des Straßenverkehrs und zur Finanzierung von nachhaltigen Transportmodalitäten und dem Ausbau der TEN-T Netzwerken verwendet werden.

Die Diskussion im Rat hingegen erweist sich als sehr kontrovers und bis dato konnte keine Position erreicht werden.<sup>35</sup>

## 2.5 Abschluss

Der Straßenverkehr ist sowohl für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit als auch für die Stärkung des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts der EU von großer Bedeutung. Im Rahmen des ersten Mobilitätspakets „Europa in Bewegung“ mit dem Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr wird versucht, das sich über die Jahre hinweg entwickelte Ungleichgewicht und die unter Druck gesetzte Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Straßengüterverkehr auszugleichen.

Die europäische Transportwirtschaft hat sich in den letzten Jahren stark in jene mittel- und osteuropäische Länder verlegt, die bei den EU-Erweiterungen in den Jahren 2004, 2007 und 2013 der Union beigetreten sind. Erhebliche Unterschiede bei den arbeitsrechtlichen Bestimmungen und den Löhnen führten zu massiven Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Union und zu Bedingungen, unter denen der Transportsektor in den westlichen EU-Ländern nicht mehr konkurrieren konnte. Zugleich wurde deutlich, dass es dringend gesamteuropäischer Regelungen bedarf, nicht nur um das Funktionieren des Straßengüterverkehrsmarktes zu garantieren, sondern auch um die sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer im Verkehrssektor zu verbessern.

Die jahrelangen Debatten im Europäischen Parlament verdeutlichten, dass es sich hierbei nicht um eine Diskussion zwischen den politischen Gruppen, sondern zwischen den sogenannten „alten und neuen“ Mitgliedsstaaten handelt. Während der Transportsektor in den westlichen EU-Ländern mit dem Kostendruck angesichts der niedrigeren Sozialstandards nicht mehr mithalten konnte, wehren sich Länder wie Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien und Slowenien gegen neue Auflagen, die strengere Sozialstandards verlangen und sich in Form von höheren finanziellen Belastungen äußern.

---

<sup>35</sup>Drei Jahre nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlages ist es dem Rat immer noch nicht gelungen eine ausreichende Mehrheit für eine gemeinsame Schlussfolgerung zu dem Gesetzesvorhaben zu erlangen. Keine Mehrheit lässt sich ganz klar für das Auslaufen der Vignettensysteme und die Einführung von distanzabhängigen Mautgebühren finden. Auch gibt es Vorbehalte gegen den Kommissionsvorschlag, dass die Gebühren in Zukunft nicht mehr von den Euro- Schadstoffklassen, sondern von den CO<sub>2</sub>-Klassen abhängig sein sollen. Auch gegen das Verbot von Lkws unter 12t von den Regelungen auszunehmen gibt es Einwände von einigen Mitgliedsstaaten.

Die Regelungen aus dem ersten Mobilitätspaket mit dem Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr bringen wieder mehr Gleichgewicht in den europäischen Transportsektor, doch um einen vollständig fairen Wettbewerb zu ermöglichen, bedarf es der Harmonisierung von Vorschriften auch in anderen Bereichen, wie zum Beispiel bei den Sozialvorschriften oder den Steuerlasten.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Der Brennerverkehrsgipfel-Prozess. Ein Meilenstein der Verkehrspolitik in der Europaregion Tirol – Ein Diskussionsbericht



Stephanie Jicha

## 1 Einleitung

Deutschland, Österreich, Italien, Bayern, Nordtirol und Südtirol streben gemeinsame Lösungen für den Verkehr auf der Brennerachse an. Die Regierungsvertreter\*innen der Staaten und Regionen entlang der Brennerachse ringen um Lösungen für die Verkehrssituation am Brenner. Ein gemeinsames Ziel ist die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene.

Elf Millionen Fahrzeuge und über 2,3 Millionen LKW fahren jedes Jahr über den Brenner. Die zunehmende Verkehrsbelastung ist für die Bevölkerung entlang der Transitachse und auch für die Umwelt eine enorme Belastung. Ein großer Lichtblick in der gesamten Transitproblematik ist die Fertigstellung des Brennerbasistunnels (BBT)<sup>1</sup>.

Dass es gemeinsame Lösungen braucht, zeigt der Transitstreit zwischen den Regionen, insbesondere zwischen Bayern und Tirol. Regionale Maßnahmen wirken sich regelmäßig auf die anderen Regionen negativ aus. Die notwendigen LKW-Blockabfertigungen in Tirol führen beispielsweise zu Rückstaus im bayrischen Inntal. Tirol spricht von Notwehr, Bayern von Provokation.

Auf zahlreichen Verkehrsgipfeln haben sich die politischen Vertreter\*innen der Regionen und Nationalstaaten getroffen und gemeinsam Maßnahmen erarbeitet. Im Fokus dieser Treffen standen kurzfristige Lösungen wie der stetige Ausbau der

---

<sup>1</sup>Siehe *Bergmeister*, in diesem Band, Kap. 9.

---

**Article note:** Stephanie Jicha ist Vizepräsidentin des Tiroler Landtags. Die Verfasserin bringt in diesem Beitrag allein ihre persönliche Auffassung zum Ausdruck.

---

S. Jicha (✉)

Vizepräsidentin des Tiroler Landtages, Innsbruck, Österreich

E-Mail: [stephanie.jicha@tirol.gv.at](mailto:stephanie.jicha@tirol.gv.at)

© Der/die Autor(en) 2022

S. Laimer, C. Perathoner (Hrsg.), *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*,

Bibliothek des Wirtschaftsrechts 2,

[https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63635-0_15)

rollenden Landstraße (RoLa) und eine einheitliche Korridormaut von München bis nach Verona sowie langfristige Maßnahmen wie beispielsweise die Erhöhung des Tempos beim Bau der Zulaufstrecken des BBT.

Anlässlich einer Tagung an der Universität Innsbruck haben Vertreter\*innen aus Politik und Wirtschaft über das BBT-Großprojekt diskutiert.<sup>2</sup> Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der Debatte zusammengetragen.

## 2 Die regionalpolitische Perspektive

### 2.1 Ingrid Felipe

Landeshauptmann-Stv<sup>in</sup> Ingrid Felipe ist seit 2013 in der Tiroler Landesregierung ua ressortzuständig für Verkehr- und Mobilität sowie auch für Umwelt- und Klimaschutz.

In diesen gut sechs Jahren Amtszeit hat sie zahlreiche Wechsel von Kolleg\*innen im Bereich der Verkehrspolitik erlebt. Nicht nur in Österreich gab es in dieser Zeit fünf verschiedene Minister, sondern auch in Deutschland und Italien war eine hohe Fluktuation in den Verkehrs- und Infrastrukturressorts zu beobachten. Die Europa-region Tirol, Südtirol, Trentino sowie auch das zuständige Kommissionsmitglied in der Europäischen Kommission waren im Vergleich überdurchschnittlich stabil. Durch die hohe Fluktuation in der Exekutive war die Zusammenarbeit nicht immer ganz leicht.

Die erste Lektion, die Felipe gelernt hat, ist die Notwendigkeit der Nationalstaaten, um die Verkehrsherausforderung über die Brennerachse aber auch in der gesamten EU zu bewältigen. Bei Veranstaltungen war sie oft mit ihrem Kollegen Dr. Mussner aus Südtirol alleine. Weder von den Nationalstaaten noch aus anderen Regionen waren Vertreter\*innen anwesend. Es braucht aber dringend die Entscheidungsträger\*innen und Exekutivpolitiker\*innen an einem Tisch. Das ist mit dem Brennerverkehrsgipfel-Prozess gelungen.

Die zweite Lektion, die Felipe lernen durfte, ist die Notwendigkeit eines Verlagerungsgesetzes. Ein solches fehlt in Österreich und in der EU. Daher müssen alle Maßnahmen auf die Luftreinhaltung und auf die Verkehrssicherheit gestützt werden. Das führt in der Regel zu komplizierten Konstruktionen. Es braucht daher eine Initiative im Gesetzwertungsprozess, die auf Verlagerung abstellt. Ein hilfreiches Instrument ist die neue Wegekostenrichtlinie. Es können dadurch viele der externen Effekte wie Staukosten, Lärmkosten, Umweltkosten viel besser berücksichtigt werden. Das ist ein wichtiger Schritt in Richtung Kostenwahrheit und fairer Wettbewerb.

Die dritte Lektion ist die Kooperation. Kooperation ist grundlegend, wenn man in der europäischen Verkehrspolitik etwas voranbringen will. Keine Region kann das alleine bewerkstelligen. Die Blockabfertigungen in Tirol haben letztlich dazu

<sup>2</sup>Siehe zu der Veranstaltung auch *Viertel*, Mobilitäts- und Transportrecht in Europa: Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven – Tagungsbericht, JBI 2019, 432 f.

geführt, dass es zum ersten Brennerverkehrsgipfel in München gekommen ist. Es waren die zuständigen Minister aus Italien und Deutschland da, aber auch der bayerische Verkehrsminister und die Landeshauptleute aus Tirol und Südtirol. Es haben alle eingesehen, dass etwas passieren muss. Der zweite Gipfel in Bozen war dann schon nicht mehr so prominent besetzt und dadurch war auch das Ergebnis nicht mehr zur Freude aller. Da steht der Prozess nun und da muss jetzt weitergearbeitet werden. Der nächste Schritt wäre eine Pilotregion für eine Korridormaut über den Brenner mit den Spielregeln der neuen Wegekostenrichtlinie. Dafür braucht es dringend die Zusammenarbeit in der Euroregion aber natürlich auch mit den Nationalstaaten.

Ein Wendepunkt in der Verkehrspolitik war für Felipe die Akzeptanz des sektoralen Fahrverbotes durch die Kommission und letztlich durch die gesamte EU. Erstmals wurde mit der Argumentation des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung in der Alpenregion eine Einschränkung des freien Warenverkehrs gestattet. Trotz massiv steigender Verkehrszahlen konnten seit dem Inkrafttreten des sektoralen Fahrverbotes bessere lufthygienische Werte erzielt werden. Es ist bisher aber nicht das optimale Werkzeug, um die Verlagerung voranzutreiben. Deshalb muss da noch nachgeschärft werden. Ein Ziel wäre es den Schutz der Gesundheit der Menschen in den Rechtsrahmen zu implementieren und eine Alpentransitbörse einzurichten.

## **2.2 Florian Mussner**

Landesrat a.D. Florian Mussner war von 2001 bis 2018 Mitglied der Südtiroler Landesregierung und von 2013 bis 2018 im Kabinett Kompatscher I ua ressortzuständig für Verkehr und Mobilität.

Wenn es darum geht die Mobilität in Zukunft zu gestalten, dann liegt es für Mussner daran, die Weichen heute richtig zu stellen. Es muss sich jemand an die Arbeit machen, dass die Mobilität von morgen genau so ist wie wir sie haben wollen. Mobilität ist ein Grundbedürfnis unserer Gesellschaft, unserer Wirtschaft und unseres Sozialbereiches und zugleich eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Mobilität bewegt nicht nur Menschen, sondern auch die Gemüter. Mobilität ist komplex und steht wie kaum ein anderes Thema im Fadenkreuz vieler Interessen, vieler Ansprüche und Erwartungen und die können zum Teil auch völlig konträr sein. Einerseits gilt es flächendeckende Mobilität für alle interessierten Gruppen zu ermöglichen, andererseits bringt das mittlerweile ausufernde Verkehrsaufkommen große Belastungen mit sich. Mobilität muss im Einklang stehen mit dem Recht auf Lebensqualität und mit dem Ziel, dass Mensch und Umwelt, Straßen und Ortschaften möglichst wenig belastet werden.

Es muss vermieden, verlagert, verbessert und vernetzt werden. Das ist die Aufgabe der Verantwortlichen für die Mobilitätspolitik im Alpenraum und auch in Europa. Der Alpenraum ist ein besonders sensibles Gebiet. Die Bevölkerung, die den Alpenraum bewohnt, weiß um die Probleme und muss diese deswegen angehen. Zwischen den Landeshauptleuten und den zuständigen Regierungsmitgliedern gab

es in der Europaregion immer eine gute Kooperation. Die Europaregion hat vorgezeigt, dass eine Öffnung notwendig ist. Im nächsten Schritt müssen Tarife, Mauten, Umweltvorschriften und Datensysteme angeglichen und von allen mitgetragen werden.

Es ist nicht viele Jahre her, dass am BBT gezweifelt wurde bzw ist das jetzt von Rom wieder so zum Ausdruck gekommen. Für Mussner, der 17 Jahre Mitglied der Südtiroler Landesregierung war, ist es unverständlich, dass so etwas in Frage gestellt werden kann. Es fehlen nur mehr 8 Jahre bis das Projekt verwirklicht ist. Bis dahin müssen aber alle vorbereitet sein. Bayern muss aktiver werden so wie es alle anderen gewesen sind und es vorgemacht haben. Wichtig ist, dass mit den Menschen geredet wird, Partizipation stattfindet und alle verantwortlich gemacht werden mitzuarbeiten und mitzureden sodass eine Lösung gefunden werden kann. Das braucht es immer mehr und mehr in Europa, auch in Bayern.

### **3 Moderne Perspektiven der Verkehrswirtschaft**

#### ***3.1 Christoph Walser***

Christoph Walser ist seit 2018 Präsident der Wirtschaftskammer Tirol, seit 2016 Bürgermeister von Thaur und leitet gemeinsam mit seiner Frau das Unternehmen CWA Transporte.

Mit fast 30-jähriger Transport- und Speditionserfahrung hat Walser einen sehr guten Einblick in die Realität. Für ihn ist die Transportwirtschaft der Seismograf der Wirtschaft. Innerhalb von wenigen Tagen ist zu bemerken wo die Entwicklung in der Wirtschaft hingeht. In Zeiten in denen die Wirtschaft nicht so gut läuft, ist weniger Verkehr. In Zeiten, wie in den letzten zwei Jahren, in denen die Wirtschaft auf höchstem Niveau läuft, ist mehr Verkehr auf der Straße. Einerseits wird Wirtschaftswachstum gefordert und andererseits gibt es das Problem, dass mehr Fahrzeuge auf der Straße sind. Es ist gemeinsame Aufgabe von Wirtschaftskammer und Land Tirol, dass die Belastung in einem erträglichen Ausmaß stattfindet aber auf der anderen Seite auch der Tiroler Wirtschaft nicht geschadet wird. Es ist mittlerweile jedem verantwortungsvollen Menschen und Politiker auch wichtig, dass bei allen Entscheidungen die Umwelt nicht außer Acht gelassen wird.

Es gibt vieles, das gerade am Laufen ist. Ein positiver Ausfluss der schwarz-grünen Landesregierung ist, dass das Thema der Nachhaltigkeit intensiver und auch offener diskutiert wird. Statt ein Verbot nach dem anderen zu erlassen wird in Gesprächen versucht Lösungen für die Zukunft zu finden. Im Bereich des Nahverkehrs wird man den LKW nie ganz wegbringen. Daher muss intensiv daran gearbeitet werden, dass es schlussendlich zum Einsatz von Elektroantrieb oder Wasserstoffantrieb kommt. Tirol hat große Chancen und könnte, was die Umrüstung auf alternative Antriebsarten betrifft, eine Vorreiterrolle einnehmen. Die Forschung und Wissenschaft könnte sich mit der Wirtschaft verbinden und gute Akzente setzen. Es

wäre ein interessantes Projekt in Innsbruck zu versuchen den Verteilerverkehr komplett auf Elektroantrieb umzustellen. Ideen gibt es viele. Die Wirtschaftskammer ist jederzeit gesprächsbereit.

Im Bereich der Verlagerung wurden in den letzten Jahren ganz viele Akzente gesetzt. Ein Beispiel ist die rollende Landstraße. Auch der BBT ist sicher ein zentraler Punkt in der Verlagerung von der Straße auf die Schiene betreffend den internationalen Transitverkehr. Tirol und Südtirol machen ihre Hausaufgaben. Nördlich wird es schwieriger wenn die Zulauf- und Ablaufstrecken nicht geregelt sind. Betreffend den BBT gibt sich Walser gerne bewusst kritisch. Er fragt sich wohin sich die Mobilität in nächster Zeit entwickelt. Wenn auf Elektromobilität und Wasserstoff umgerüstet wird, stellt sich die Frage ob der BBT in der Form die richtige Entscheidung war, erst recht wenn der Nordzulauf nicht realisiert wird. Walser fordert intensive Bemühungen dahingehend, dass die Güter dann wirklich mit der Bahn transportiert werden können. Eine weitere Forderung der Tiroler Wirtschaftskammer ist die Investition in Infrastruktur. Die Tiroler Wirtschaft hilft dann sehr gerne mit bei der Verlagerung. Die ÖBB hat in den letzten Jahren sehr viel in den Personenverkehr investiert. Der Güterverkehr wurde aber vernachlässigt. Die Terminals sind veraltet, es gibt zu wenige Lokführer, zu wenige Wagons.

Neben der Verlagerung ist es auch wichtig, dass in die Umrüstung auf alternative Antriebsarten investiert wird. Tirol war da Vorreiter. Es gab Förderungen für die Tiroler Wirtschaft, wenn LKW der Euroklasse 4 und älter gegen neuere LKW ausgetauscht wurden. Betreffend das Nachtfahrverbot, das sektorale Fahrverbot und die Euroklassen-Fahrverbote hält Walser fest, dass es wirtschaftlich notwendig ist Übergangsfristen in der Länge von zumindest der Zeit der Abschreibedauer eines LKW vorzusehen. Gleichzeitig muss in die Entwicklung neuer Fahrzeuge und neuer Modelle investiert werden sowie auch der Ausbau der Bahn vorangetrieben werden.

Die Gesellschaft hat sich gewandelt und die Transportwirtschaft hat sich angepasst. Jeder will um 16:00 Uhr eine Lieferung bestellen und am nächsten Tag um 08:00 Uhr zugestellt bekommen. Diese Lieferung muss von jemandem gemacht werden. Es darf dabei nicht immer eine Seite verdammt werden und die andere Seite, in dessen Auftrag die Transportwirtschaft tätig wird, nicht.

## **4 Die Brenner-Verkehrsachse: eine Transitroute als Lebensraum**

### **4.1 Renate Gebhard**

Renate Gebhard ist Rechtsanwältin und seit 2013 Abgeordnete zum Römischen Parlament. Sie setzt sich dort insbesondere für die Südtiroler\*innen ein.

Als Eisacktalerin ist Gebhard tagtäglich mit der Brennerverkehrsachse konfrontiert. Der BBT ist für sie eine absolute Notwendigkeit. Verkehr ist Fluch und Segen

zugleich. Alle fahren gerne mal mit dem Auto, um bequem ihr Ziel zu erreichen oder genießen Obst aus anderen Ländern. Der Verkehr hat Wirtschaftswachstum und Wohlstand gebracht. Aber auch Abgase, Lärm und Staus.

Der Brennerpass ist verkehrstechnisch gut gelegen und der niedrigste Übergang über den Alpenhauptkamm. Daher hat er schon früh Reisende und Händler angezogen. Städte und Dörfer entlang der Brennerstrecke florierten. In den 50ern erlebte das Automobil einen Boom und der Verkehr ist angestiegen. Waren es 1950 noch 65.000 Fahrzeuge, die pro Jahr über den Brenner gefahren sind, so waren es 1958 bereits 2 Mio. Die Landstraße war überlastet und die Menschen entlang der Strecke haben bereits damals an den Folgen gelitten. Mit dem Bau einer Gebirgsautobahn auf der Trasse Brenner-Sterzing-Brixen-Bozen konnte die Landstraße entlastet werden. Die Freude an der Brennerautobahn war nur kurz, denn der Verkehr stieg weiter an. Die Belastungsgrenze ist einmal mehr erreicht. Vor 10 Jahren gab es noch ca. fünf sogenannte schwarze Tage an denen es auf der A 22 kein Weiterkommen gab. Heute gibt es von Ostern bis Weihnachten kein staufreies Wochenende mehr. Nicht nur die Autobahn ist blockiert, sondern auch die Landstraße. Auch gibt es keine Zeitfenster mehr für notwendige Instandhaltungsarbeiten. Jede Baustelle führt zu Reklamationen oder einem Verkehrskollaps.

Was früher Wohlstand und Reichtum gebracht hat, schränkt mittlerweile die Lebensqualität stark ein. Die Menschen machen sich Sorgen. Die konstante Lärmbelastung und die Abgase schädigen die Gesundheit. Politiker\*innen sind gefordert Lösungen zur Verbesserung zu suchen. Der Verkehr auf der Autobahn zwischen Verona und Kufstein muss besser koordiniert werden. Bei Feiertagsfahrverboten, Blockabfertigungen, Verkehrsinformationen und Bemaunungen muss besser kooperiert werden. Es kann nicht sein, dass wenn in Tirol Blockabfertigungen gemacht werden, sich im Süden die LKW vom Brenner bis nach Trient stauen. Wenn dann noch eine Baustelle dazukommt geht in Südtirol gar nichts mehr.

Betreffend die Mautpolitik fordert Gebhard mehr Spielraum bei der Mautgestaltung. Es kann nicht sein, dass viele LKW nur deswegen über den Brenner fahren, weil der Sprit in Österreich so billig ist und die Maut in Italien nichts kostet. Das produziert unnötigen Umwegverkehr. Wenn die A 22 als Inhouse-Gesellschaft betrieben werden könnte, dann wäre Südtirol unabhängiger vom italienischen Ministerium und es könnten auch Umweltmaßnahmen getroffen werden.

Die Autobahn ist nicht die Lösung. Es braucht auch die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene. Deswegen ist der Bau des BBT unumgänglich sowie auch die Einhaltung der Zeitpläne. Daneben braucht es auch entsprechende verkehrspolitische Maßnahmen wie beispielsweise einen Kostenvorteil für die Schiene. Darüber hinaus ist ein effizientes Verkehrs-, Umwelt- und Gesundheitsmanagement mit einer geeigneten Strategie, geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Kooperation notwendig. Damit können schrittweise Lösungen für die verkehrsgeplagten Menschen erarbeitet werden, um sowohl den wirtschaftlichen als auch den gesellschaftlichen Interessen gerecht zu werden.

## 5 Mobilität in Tirol: Zukünftige Herausforderungen

### 5.1 *Hermann Gahr*

Hermann Gahr ist seit 1999 Abgeordneter zum Nationalrat. Er ist Südtirolsprecher und war jahrelang im Verkehrsausschuss.

Gahr ist es wichtig, dass der Nationalrat sowohl wirtschaftlich als auch verkehrstechnisch seine Hausaufgaben macht. Er hat 20 Jahre lang das Thema Verkehr und Mobilität miterlebt. Für Tirol ist dieses Thema eine Zukunftsfrage. In Österreich gab es immer und gibt es ein klares Bekenntnis zum Ausbau der Bahn und zum BBT. Die Unterinntaltrasse wird bereits genutzt und zeigt, dass das die richtige Entscheidung war. Eine Alternative ist unvorstellbar. Auch damals als die Unterinntaltrasse 97/98 errichtet wurde gab es Verunsicherung in der Bevölkerung. Mit den Menschen muss geredet werden. Diese Überzeugungsarbeit braucht es auch in Bayern. Dort muss etwas passieren, es kann nicht mehr länger gewartet werden. Es braucht keinen Planungsstopp sondern es braucht Tempo was die Trassenplanung betrifft.

Die besten Köpfe werden benötigt, es braucht mutige Konzepte, Innovation und einen gewissen Weitblick. Die Herausforderungen sind ganz klar. Tirol hat sich als Land positiv entwickelt und trotzdem sorgt man sich um die Lebensqualität und um den von Tourismus und wirtschaftlicher Entwicklung geprägten Standort. In der Verkehrsfrage braucht es regionale, nationale und internationale Maßnahmen. Ein Zusammenspiel zwischen Gemeinden, Land, Bund und EU. Es braucht eine Autobahn, die wieder funktioniert. Es muss zwar auch der freie Warenverkehr gewährleistet sein, aber es kann nicht sein, dass der Weg durch Tirol der Billigste ist. Darüber hinaus muss der eigene Wirtschaftsverkehr bewältigt werden und die eigene Mobilität sichergestellt sein.

Auch die Bahn muss attraktiver werden. In den letzten Jahren wurde zwar viel investiert, Bahnhöfe wurden modernisiert aber was die Bahnlogistik und den Gütertransport betrifft, so wurden einige Dinge verabsäumt. Es gibt zu viele Logistiksysteme, die nicht miteinander harmonieren. Die Verkehrsverlagerung gelingt nicht. In Tirol werden ca. 20–30 % der Güter mit der Bahn transportiert. In der Schweiz bereits ca. 70 %. Das könnte für Tirol ein Ziel sein. Und dafür braucht es die EU. Im öffentlichen Personennahverkehr steht Tirol gut da. In den letzten Jahren wurde dieser ernsthaft ausgebaut. Diese positiven Entwicklungen sind der derzeitigen Regierung zu verdanken.

Vergleicht man die Regierungsprogramme auf Bundes- und Landesebene so ist der Bereich Verkehr und Mobilität auf Bundesebene nicht ganz zufriedenstellend. Da sind sehr wenige konkrete Forderungen aufgelistet. Der BBT war einmal das Infrastrukturprojekt Nr. 1. In Wien ist da eine gewisse Kraft verloren gegangen. Das muss noch einmal, insbesondere von Seiten des Landes, verstärkt eingefordert werden. Der Bund bekommt aus dem Land Tirol sehr viele Mauteinnahmen, das Land bekommt aber nicht dieselben Mittel für Verkehrsinfrastruktur zurück. Diese Mittel müssen konsequent eingefordert werden.

Es gibt einen klaren politischen Auftrag, der nur gemeinsam bewältigt werden kann. Die Bürger\*innen wünschen sich Mobilität aber auch Lebensqualität. Es gilt sowohl im Wettbewerb als auch in der Lebensqualität zu bestehen.

## 6 Zusammenfassung

Ingrid Felipe, Florian Mussner, Christoph Walser, Renate Gebhard und Hermann Gahr teilen ihre Gedanken zur europäischen Verkehrspolitik und zum BBT. Eine Forderung, die sich durch alle Beiträge zieht, ist die Notwendigkeit der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den Ländern, den Nationalstaaten und der EU. Auch wollen alle die Verlagerung auf die Schiene forcieren und fordern einen Ausbau der Bahnlogistik. Darüber hinaus besteht ein Bekenntnis zum BBT und es wird von allen Druck auf Bayern ausgeübt, dass alsbald die Zulaufstrecken fertiggestellt werden. Als große Herausforderung sieht ein Großteil der Politiker\*innen das Spannungsverhältnis zwischen dem Wirtschaftswachstum und dem Wohlstand auf der einen Seite und der Lebensqualität und der Gesundheit der Menschen auf der anderen Seite.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Praktische Herausforderungen und Zukunftsvisionen im internationalen Personen- und Güterverkehr – Eine Podiumsdiskussion



Eva Maria Huber

Am 1. Februar 2019 fand an der Universität Innsbruck eine moderierte Podiumsdiskussion statt, im Rahmen derer Expertinnen und Experten aus der Transportwirtschaft zum gedanklichen Austausch über den Personen- und Güterverkehr in Europa zusammenkamen. Die Veranstaltung diente nicht nur der Bestandsaufnahme, auch Zukunftsvisionen für den Personen- und Güterverkehr wurden ausgiebig diskutiert. Dazu zeigten die Teilnehmenden auf, in welchen Bereichen aus praktischer Sicht derzeit akuter Regelungsbedarf besteht. Daneben sorgte auch die Mobilität in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei allen Teilnehmenden für Diskussionsstoff. Insgesamt konnten viele wertvolle Erkenntnisse gesammelt werden, die hier dokumentiert und im Anschluss aus rechtswissenschaftlicher Sicht bewertet werden sollen. Zunächst werden die einzelnen Diskussionsbeiträge kurz dargestellt.

**Klaus Garstener**<sup>1</sup> bezeichnete den Schienenpersonenverkehr in Österreich aufgrund der steigenden Zahl an Bahnreisenden als Wachstumsmotor. Den Zuwachs an Reisenden führte *Garstener* vor allem auf den zunehmenden Standard der von den ÖBB angebotenen Dienstleistungen zurück, durch welchen das Bahnfahren in Österreich attraktiver werde. *Garstener* betonte in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Partnerschaften wie jene mit dem Verkehrsverbund Tirol (VVT), zumal erstklassige Dienstleistungen im Eisenbahnsektor seines Erachtens nur in Kooperation angeboten und erbracht werden können. Ein Vorzeigebispiel sei für ihn der Regionalverkehr in Tirol; dort könne man auf ein dichtes Angebot in einer hohen Qualität blicken, welches eben auch entsprechend Anklang finde. *Garstener* sprach ferner über den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, dessen Ausbau er aufgrund des Bedarfs

---

<sup>1</sup> Leiter der Abteilung Nah- und Regionalverkehr, ÖBB-Personenverkehr AG, Wien.

---

E. M. Huber (✉)  
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich  
E-Mail: [eva.m.huber@uibk.ac.at](mailto:eva.m.huber@uibk.ac.at)

nach Mobilität grundsätzlich offen gegenübersteht. Gleichzeitig betonte er jedoch nachdrücklich, dass Schritte in diese Richtung angesichts des derzeit mit dem grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr verbundenen Organisationsaufwandes<sup>2</sup> nur im Wege von länderübergreifenden Kooperationen denkbar seien. Im Hinblick auf das vielfach diskutierte Thema „Brennerbasistunnel“ (BBT) zeigte *Garstenauer* verschiedene Probleme auf. So wies er darauf hin, dass der BBT nach österreichischen Normalien errichtet werde, ein Teil des Bauwerks aber auf italienischem Staatsgebiet liege; zur Lösung des Territorialitätskonflikts sei ein Staatsvertrag zwischen Italien und Österreich erforderlich. Zudem stellte er den ersten Bahnhof nach dem BBT (Franzensfeste) ins Zentrum der Diskussion, dem seines Erachtens die für einen Grenzbahnhof typischen Anlagen fehlen. *Garstenauer* kritisierte zudem das Fehlen einer länderübergreifenden Regelung über die Lenkberechtigung des Lokführerpersonals; nach der derzeitigen Rechtslage müsse ein auf italienischem Staatsgebiet operierender Lokführer sowohl über die einschlägige italienische Ausbildung als auch über italienische Sprachkenntnisse verfügen. Umgelegt auf den BBT bedeute dies, dass eine österreichische Lokomotive (mangels Grenzbahnhofs an der Staatsgrenze) bereits ab Innsbruck zusätzlich mit einem italienischen Lokführer besetzt werden muss, was unökonomisch sei. Harmonisierte Regelungen sind aus seiner Sicht daher vor allem in diesen Bereich dringend notwendig. Im Weiteren äußerte sich *Garstenauer* zur Verkehrsverlagerung von der Schiene auf die Straße, dem sogenannten „Modal Shift“, wofür die Bahn in den kommenden Jahren die Kapazitäten herstellen müsse. Abschließend richtete *Garstenauer* seinen Blick in die Zukunft des Mobilitätswesens, welche er ohne die Verwendung von fossilen Energien sieht. Seiner Einschätzung nach werde Mobilität künftig weitgehend ohne eigenes Fahrbetriebsmittel auf hohem Komfort und in einer großen Wahlfreiheit ermöglicht werden.

*Astrid Huez*<sup>3</sup> beleuchtete die Herausforderungen für die Transportwirtschaft in Bezug auf den Güterverkehr am Brenner. Ihr zufolge habe der Straßenverkehr in der Region in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Gründen stark zugenommen, wodurch die Zahl der Staus steige. Dies belaste aus ihrer Perspektive nicht nur die Umwelt, jeder Stau wirke sich vielmehr auch negativ auf die Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit eines Transportbetriebes und so mittelbar auf den gesamten Wirtschaftszweig aus. Problembewusstsein weckte *Huez* auch in punkto „Fahrerpersonal“, wobei sie vor allem auf den – schon vor Jahren absehbaren – Mangel an Fahrzeugführern und dessen Folgen für die Branche hinwies. Zum einen stiegen dadurch die Personalkosten, weil die Nachfrage an Fachkräften das vorhandene Angebot übersteige; zum anderen könne ein Teil der Lieferungen in Stoßzeiten wie Weihnachten oder Ferragosto mangels ausreichender Kapazitäten nicht (rechtzeitig) erfolgen. *Huez* führte außerdem vor Augen, dass viele Unternehmen infolge der limitierten Personalressourcen zum Rückgriff auf Fahrerpersonal aus osteuropäischen

<sup>2</sup>Wozu etwa die Kenntnis und Implementierung der in anderen Staaten einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die entsprechende Schulung des Personals zählen.

<sup>3</sup>Geschäftsführerin der Firma Alpentrans Logistics und Präsidentin des Konsortiums TransOpt Logistic, Bozen/Salurn.

Staaten wie Rumänien oder Bulgarien gezwungen seien, wodurch die Qualität des Personals wegen der schlechteren Grundausbildung zumeist abnehme und Sprachbarrieren zwischen Fahrer und Transportunternehmen entstehen. Auch die Rahmenbedingungen für den Gütertransport am Brenner hätten sich laut *Huez* in den vergangenen Jahren erheblich verändert, Transportunternehmen müssten heutzutage verschiedenste Verkehrsmaßnahmen – etwa Fahrverbote oder Blockabfertigungen – bei der Transportplanung berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund spiele man in Fachkreisen mit dem Gedanken, den Transport von der Straße auf die Schiene zu verlagern, um den Kunden ihre Lieferungen trotz eingeschränkter Aktionsradien innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu garantieren. In diesem Zusammenhang bemängelte *Huez* die fehlenden Güterverladeterminale in Südtirol, zumal damit nach Fertigstellung des BBT ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit für die dort ansässigen Unternehmen einhergehe. Ganz allgemein nimmt die Bahn für *Huez* eine entscheidende Rolle im Transportwesen von morgen ein, ihrer Einschätzung nach sei jedenfalls ein Drittel der Transporte über den Brenner für die Verlagerung auf die Schiene geeignet. Für *Huez* könnte die Verlagerung auch die Folgen des Fahrzeugführermangels ein Stück weit abfedern. Abschließend forderte *Huez* zur Auseinandersetzung mit neuen Technologien, z. B. autonomes Fahren und Platooning, auf.

*Alexander Jug*<sup>4</sup> stellte zu Beginn das weitreichende Tätigkeitsfeld des Verkehrsverbundes Tirol (VVT) vor, zu welchem die Koordination, die Planung und die Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs, das Vergabewesen, das Marketing, der Vertrieb und die Kundeninformation gehören. Anschließend sprach er über das Anliegen des VVT, die Bevölkerung für den öffentlichen Personenverkehr zu begeistern. Der Umstieg auf die öffentlichen Verkehrsmittel ist laut *Jug* vor allem zur Realisierung des vom Land Tirol – im Rahmen des Projektes „Tirol 2050“ – angestrebten Ziels der Energieautonomie notwendig, zumal der Verkehr für einen Großteil des Energieverbrauches verantwortlich sei. *Jug* äußerte sich auch zum öffentlichen Personenregionalverkehr in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, für den sich VVT auch weiterhin gemeinsam mit seinen Partnern einsetzen werde, da sei für 2020 die Einführung eines Stundentaktes nach Südtirol ohne Umstieg am Brenner geplant. Der voranschreitenden Digitalisierung blickt *Jug* positiv entgegen, da weil er sich davon einen vereinfachten Zugang zum öffentlichen Personenverkehr – z. B. durch Echtzeitfahrplaninformationen – erhofft. *Jug* beleuchtete auch die Wechselwirkungen zwischen dem Tourismus und der Transportwirtschaft. Ihm zufolge verfügen heutzutage immer weniger Touristen über ein Fahrzeug, was sich auf die Wahl des Urlaubsortes auswirkt. Für diesen Kundenkreis sei nämlich entscheidend, ob sowohl die Anreise als auch die Mobilität am Urlaubsort mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewährleistet ist. Aus diesem Grund biete der VVT entsprechende Mobilitätskonzepte für den Tourismus an, wofür dieser im Gegenzug häufig einen erheblichen Teil der mit der Umsetzung verbundenen Kosten trage. Wie *Jug* betonte, profitiere letztlich jedoch auch die ortsansässige Bevölkerung von

---

<sup>4</sup> Geschäftsführer des Verkehrsverbundes Tirol (VVT), Innsbruck.

solchen Projekten. Die Zukunft des Personennaheverkehrs verbindet *Jug* mit den Begriffen „Nachhaltigkeit“, „Individualität“ und „einfacher Zugang“.

*Marco Kampp*<sup>5</sup> erklärte, dass sich in der europäischen Eisenbahnindustrie wegen der derzeit (noch) fehlenden Standardisierung kein ähnlicher Wettbewerb wie in der Flugindustrie entwickelt, wobei er die Problematik mithilfe von mehreren Beispielen veranschaulichte. So sei allein die Eisenbahninfrastruktur mit rund vier verschiedenen Stromsystemen und rund 20 verschiedenen Signalsystemen europaweit sehr unterschiedlich aufgebaut. Dazu gebe es erhebliche Unterschiede in den nationalen Zulassungssystemen, was etwa zur Folge habe, dass die von den ÖBB verwendete Taurus-Lokomotive aufgrund den mancherorts vorgesehenen Geschwindigkeitsbeschränkungen für Lokomotiven nicht in allen europäischen Staaten zugelassen sei.<sup>6</sup> Außerdem sei die Zulassung von Lokomotiven in bestimmten Staaten nur streckenbezogen möglich, wodurch das Zulassungsverfahren für jedes einzelne Fahrzeug auf jeder einzelnen Strecke gesondert durchzuführen sei. Dazu zwingen die Anforderungen an das Lokführerpersonal die Bahngesellschaften laut *Kampp* häufig zu Lokführerwechseln an der jeweiligen Staatsgrenze, wobei er in diesem Zusammenhang beispielhaft auf die Rechtslage in Italien verwies. Da der Umgang mit diesen und anderen nationalen Unterschieden im Eisenbahnwesen sehr kostspielig sei, gebe es, wie *Kampp* wiederholte, im Schienenverkehr – im Gegensatz zum Flugverkehr, wo einheitliche Standards existieren – bislang eben keinen Wettbewerb. Unter dem Kostenaspekt veranschaulichte *Kampp* auch die Bedeutung von Kooperationen im internationalen Fernverkehr. Im Alleingang könne den Kunden wegen der kostspieligen Organisation bloß eine bescheidene Zahl an grenzüberschreitenden Schienenverbindungen angeboten werden. Da ein überschaubares Angebot aus Kundensicht jedoch kaum wahrgenommen werde, verringere sich der Umsatz, was letztlich wiederum Einsparungen und die weitere Verkleinerung des Angebotes zur Folge habe. Ein umfangreiches Angebot an grenzüberschreitenden Schienenverbindungen könne deshalb derzeit nur in Zusammenarbeit geschaffen werden. *Kampp* hob schließlich auch die Schlüsselrolle der Europäischen Union im staatenübergreifenden Schienenverkehr hervor. Seiner Ansicht nach war die Marktliberalisierung ein wichtiger Impuls für die technische Liberalisierung, allerdings hinke letztere der ersten um zehn bis fünfzehn Jahre hinterher. Dies ist für ihn insofern bedenklich, als die Marktliberalisierung ohne die technische Liberalisierung nicht in vollem Maße verwirklicht werden kann. Im Hinblick auf das European Train Control System (ETCS) kritisierte *Kampp* die beschränkte Kompatibilität der einzelnen Versionslevel. Von der Zukunft erhofft er sich harmonisierte europäische Standards im Eisenbahnwesen, damit eine Zugfahrt – im übertragenen Sinn – von Berlin nach Palermo nahtlos fortgesetzt werden kann.

---

<sup>5</sup> Leiter der Abteilung internationaler Fernverkehr DB Fernverkehr AG, Frankfurt am Main und CEO bei DB Bahn Italia S.r.l., Verona.

<sup>6</sup> *Kampp* verwies in diesem Zusammenhang auf die Staaten Polen, Tschechien und Italien, wo die Zulassung von Lokomotiven auf eine Geschwindigkeit von 160 km/h beschränkt sei. Da die Taurus-Lokomotive im Normalbetrieb eine Geschwindigkeit von 230 km/h erreiche und somit über der in diesen Staaten erlaubten Geschwindigkeit liege, sei ihre Zulassung dort nicht möglich.

Insgesamt hat die Veranstaltung wohl eines deutlich gezeigt: Das Transportwesen unterliegt derzeit in mehrfacher Hinsicht einem Wandel. Zum einen zeichnet sich sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr ein Trend zur Nutzung von nachhaltigeren Verkehrsmitteln ab, zum anderen wird die Digitalisierung die Branche in den nächsten Jahren stark beschäftigen. Vor allem im zuletzt genannten Bereich sind auch die Rechtswissenschaft und erforderlichenfalls auch der Gesetzgeber gefragt. Eine klare Rechtslage und die damit einhergehende Rechtssicherheit ebnet nämlich erst den Weg für den flächendeckenden Einsatz von neuen technischen Errungenschaften. Dazu ist in diesem Bereich künftig wohl nicht nur die Zusammenarbeit mit anderen Wissenschaftsdisziplinen, sondern auch die enge Vernetzung mit der transportwirtschaftlichen Praxis geboten. Kooperation ist auch weiterhin das Stichwort, wenn man auf das internationale Transportwesen blickt. Vor allem der grenzüberschreitende Schienenverkehr wird aufgrund der derzeit bestehenden nationalen Unterschiede wohl zumindest auf kurz- und mittelfristige Sicht weiterhin nur in Form von Kooperationen der Bahngesellschaften durchführbar sein. Langfristig gesehen wären in diesem und in anderen Bereichen des internationalen Transportrechtes aber jedenfalls – weitere – einheitliche Regelungen wünschenswert. Ein beliebtes Instrument zur Vereinheitlichung des Transportrechtes wird auf globaler Ebene wie schon bislang wohl auch künftig der Staatsvertrag bleiben.<sup>7</sup> Die Schaffung von Einheitsrecht auf diesem, also legislativem, Weg ist an sich zwar begrüßenswert, zu bedenken gilt jedoch eines: Genauso wie nationale Rechtsvorschriften können auch einheitsrechtliche Vorschriften mehrdeutige oder unbestimmte Gesetzesbegriffe enthalten und damit auslegungsbedürftig sein.<sup>8</sup> Zur Auslegung dieser Begriffe sind zumeist die nationalen Gerichte der Vertragsstaaten berufen; gemeinsame übergeordnete Gerichte existieren kaum.<sup>9</sup> Mit der Auslegung des Einheitsrechtes durch die nationalen Gerichte geht nun allerdings eine Gefahr einher, nämlich jene der unterschiedlichen Auslegung. Legen nationale Gerichte Einheitsrecht unterschiedlich aus, kommt es zu dessen „*Re-Nationalisierung*“.<sup>10</sup> Es entstehen wiederum nationale Unterschiede, die durch die Vereinheitlichung aber eben gerade beseitigt werden hätten sollen. Die vollkommene Vereinheitlichung einer Rechtsmaterie kann daher nur dann erreicht werden, wenn

---

<sup>7</sup> So bezeichnet etwa *Von Bar* den Staatsvertrag – zwar im Zusammenhang mit dem Haftungsrecht, aber immerhin – als „*klassisches*‘ *Instrument der Rechtsvereinheitlichung*“, ZfRV 1994, 221 (222); dem dürfte wohl zumindest auf globaler Ebene nach wie vor so sein, für regionale Rechtsvereinheitlichung mag vielleicht mittlerweile etwas anderes zutreffen. Für eine Übersicht der Rechtsquellen der internationalen Güterbeförderung siehe *Zehetbauer/Motter*, Nationales und Internationales Transportrecht (2017) 19–21.

<sup>8</sup> Inwiefern Bedarf nach Auslegung besteht, hängt klarerweise auch vom Abstraktionsgrad einer Vorschrift und damit vom gewählten Gesetzesstil ab. Ganz allgemein zum Unterschied zwischen generell-abstraktem und kasuistischem Gesetzesstil siehe *Leipold*, BGB I: Einführung und allgemeiner Teil<sup>10</sup> (2019) 22.

<sup>9</sup> Dazu und grundsätzlich zur Auslegungskompetenz siehe *Linhart*, Einheitsrecht und einheitliche Auslegung (2005) 31–32.

<sup>10</sup> *Kramer*, Uniforme Interpretation von Einheitsprivatrecht – mit besonderer Berücksichtigung von Art 7 UNKR, JBI 1996, 137 (139); *Linhart* 2.

Einheitsrecht von den nationalen Gerichten auch einheitlich angewendet und ausgelegt wird; die bloße Ausarbeitung eines Normtextes und dessen Übernahme ins nationale Recht reichen demgegenüber nicht. Vor diesem Hintergrund drängen sich nun allerdings weitere Fragen auf wie etwa jene nach den Methoden, mithilfe denen Einheitsrecht interpretiert werden muss. Rein logisch betrachtet setzt eine einheitliche Auslegung eines Gesetzestextes nämlich den Einsatz von einheitlichen Methoden voraus. Es stellt sich mit anderen Worten also die Frage, wie nationale Gerichte bei der Auslegung von Einheitsrecht vorgehen sollen, um den „*internationalen Rechtsanwendungseinklang*“<sup>11</sup> herzustellen. Diese Frage wird in den jeweiligen Vertragswerken häufig nicht oder nur bedingt beantwortet. So enthalten neuere Vertragswerke zwar häufig Bestimmungen über die Auslegung, diese geben aber teilweise eher Ziele statt Methoden vor, in älteren Vertragswerken – wie etwa dem CMR – fehlen Bestimmungen zur Auslegung zum Teil völlig. Etwas eindeutiger in der Methodenfrage scheint demgegenüber die Literatur. So spricht sich das deutschsprachige Schrifttum – soweit ersichtlich – mit gewissen Modifikationen grundsätzlich für die Heranziehung der klassischen kontinentaleuropäischen<sup>12</sup> Auslegungsmethoden aus, welche um die Rechtsvergleichende Interpretation ergänzt werden sollen.<sup>13</sup> Im Zuge letzterer wird neben der Vergleichung mit verwandtem Einheitsrecht und den autonomen nationalen Rechten auch die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und der Literatur anderer Vertragsstaaten zum jeweiligen Vertragswerk gefordert, wobei eine Bindungswirkung ausländischer Entscheidungen richtigerweise verneint wird.<sup>14</sup> Diese Auslegungsmethode ist an sich zwar sehr zu begrüßen, in der Praxis könnte sich manches aber als Herausforderung erweisen. Vielleicht gestaltet sich der Zugang zu Entscheidungen ausländischer Gerichte schwierig? Vielleicht fehlen dem Auslegenden die notwendigen Sprachkenntnisse? Vielleicht bleibt in der Praxis auch schlichtweg nicht die Zeit, um umfangreiche rechtsvergleichende Recherchen anzustellen? Vielleicht ist vor allem hier die vergleichende Rechtswissenschaft dazu aufgefordert, entsprechende Vorarbeit zu leisten? Fragen wie diese bleiben zwar leider an dieser, hoffentlich aber nicht an anderer Stelle offen. Abschließend ist jedenfalls wiederholt hervorzuheben, dass Rechtsvereinheitlichung eben nicht bei der Ausarbeitung eines harmonisierten Normtextes endet, sondern weit darüber hinausgeht und auch die uniforme Anwendung und Auslegung dieses Normtextes voraussetzt. Mit eben diesem Bereich müssen wir uns künftig (weiterhin) intensiv beschäftigen, zumal nur so die vollkommene Vereinheitlichung des Transportrechtes realisierbar ist.

---

<sup>11</sup> Zum Begriff siehe *Kropholler*, Internationales Einheitsrecht (1975) 241 f.

<sup>12</sup> MaW: Die im Civil Law-Rechtskreis vorherrschenden Auslegungsmethoden; zur Rechtskreislehre siehe etwa *Kischel*, Rechtsvergleichung (2015) 217 ff.

<sup>13</sup> *Kropholler* 260 ff; *Linhart* 33 ff; *Kramer*, JBl 1996, 137 (141).

<sup>14</sup> Siehe dazu insbesondere *Kropholler* 278–283.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

