



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

Verkehrspolitik aus EU-Sicht Die Schweiz im Herzen Europas: Bypass, Underpass, Overfly

Dr. Michael Reiterer
Botschafter

Logistik-Forum 2008, Zürich, 29. Mai 2008

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

[Anrede]

1. Europäische Verkehrspolitik – eine vergleichsweise junge Politik

Der Verkehrssektor steht in der EU für **10% des** durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessenen **Vermögens**, das sind ca. eine Billion Euro pro Jahr. Mehr als **zehn Millionen Arbeitsplätze** hängen von ihm ab.

Aber darin liegt nicht seine wichtigste Bedeutung. **Verkehr ist nie Selbstzweck.** Gemäß EU Vertrag (Art. 71 EGV) zielt die Verkehrspolitik der EU darauf ab, eine **Integration der Verkehrsmärkte** zu bewirken und den Wettbewerb vor Verfälschungen zu schützen. Der rasche, effiziente und kostengünstige Transport von Personen und Gütern ist eine der **Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarktes** und damit für dynamisches Wirtschaftswachstum sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt. Darin liegt die eigentliche Bedeutung des Verkehrssektors, daran muss sich auch die europäische Verkehrspolitik orientieren und messen lassen.

Verkehrspolitik ist mit gut 15 Jahren eine für die Europäische Union noch relativ junge Politik. Dennoch zeigt ihre Geschichte eindrücklich wie rasch die Entwicklungen in diesem Bereich in den letzten Jahren waren:

1.1 Vertragliche Grundlagen der EU-Verkehrspolitik

Erst mit dem **Maastricht-Vertrag 1992** bekam die EU eine gesetzliche Grundlage, um im Bereich des Verkehrs aktiv zu werden. Ein zentrales Instrument europäischer Verkehrspolitik wurden die in Maastricht eingeführten **Trans-Europäischen Transport-Netzwerke (TEN-T)**. Sie erlaubten der EU erstmals, eine Planung der wichtigsten Transport-Infrastrukturen auf europäischer Ebene vorzunehmen und deren Verwirklichung mit Gemeinschaftsgeldern zu unterstützen. Ich komme darauf zurück.

Der sich gegenwärtig im Ratifikationsprozess befindliche Reformvertrag von Lissabon wird die gesetzlichen Grundlagen in den Artikeln 90 bis 100 (Grundsätze) und 170-172 (TEN-T) übernehmen. Seit "Maastricht" wurden **zwei Weissbücher** zur Verkehrspolitik publiziert. Während sich das erste von 1992 vor allem auf die **Öffnung des Transportmarktes** konzentrierte, veränderten sich in der Folge die Rahmenbedingungen – und die EU lernte in diesem für sie neuen Politikfeld auch dazu.

Das **Weissbuch** der Kommission **von 2001** strebte eine **Kehrtwende in der europäischen Verkehrspolitik** an. Unterdessen hatte der Verkehr vor allem auf der Strasse markant zugenommen. Eines der vorrangigen Ziele, die im Weissbuch festgehalten waren, war es, den **Modalsplit** zugunsten der Bahn zu verändern. Sodann hatte sich gezeigt, dass Engpässe, vor allem um die grossen Agglomerationen, den Verkehr übermässig behindern und dadurch zu volkswirtschaftlichen Kosten führten. Die Beseitigung dieser **Engpässen im Verkehrsnetz** war denn auch eine weitere Priorität.

Das Weissbuch sah rund 60 Einzelmassnahmen vor, um diese Ziele zu erreichen, darunter insbesondere die Förderung der Eisenbahnen. Die Kommission betrachtete

dies als strategischen Sektor, um die Verlagerung vom Strassenverkehr zu anderen Verkehrsmodi zu fördern.

2006 schritt die Kommission zu einer "**mid-term review**" des Weissbuchs, welches die EU-Verkehrspolitik bis 2010 bestimmen soll. Mit der **Erweiterung** auf 25 und später 27 Mitgliedstaaten hat die Europäische Union kontinentale Dimension angenommen. Mobilität muss daher ebenso aus einer kontinentalen Perspektive betrachtet werden. Zur gleichen Zeit ist durch die **zunehmende Internationalisierung und Globalisierung** von Wirtschaft und Gesellschaft ein wachsender Bedarf nach verlässlichen und sicheren Verkehrsdienstleistungen entstanden. Eine effiziente und zuverlässige Verkehrsanbindung ist ein entscheidender Standortfaktor, gerade für periphere Regionen.

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung bereitet die Kommission gegenwärtig eine Strategie vor, die **externen Kosten des Verkehrssektors zu internalisieren**. Ziel ist es, dass jeder Verkehrsträger seine externen Kosten – Staukosten, Unfallkosten, Umweltkosten, Infrastrukturkosten, Landverbrauch, etc. – selber trägt. Erst wenn dies der Fall ist, konkurrieren die verschiedenen Verkehrsträger auf einem "level playing field".

1.2 Die Transeuropäischen Transport-Netzwerke (TEN-T)

Als man Ende der achtziger Jahre in der EU daran ging, den Binnenmarkt zu vollenden, wurde man sich bewusst, dass es nicht funktioniert, den freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr voranzutreiben, aber den Verkehr auf Schiene, Strasse, auf Wasserstrassen und in der Luft nicht im Gleichschritt dazu zu koordinieren. Nur wenn EU-weit eine adäquate Transport-Infrastruktur zur Verfügung steht, kann der Austausch von Waren, Dienstleistungen und Personen über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus Wirklichkeit werden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung definierte der Europäische Rat 1994 eine **Liste von prioritären Projekten im Bereich Verkehr (TEN-T) und Energie (TEN-E)**. Diese grenzüberschreitenden Infrastruktur-Projekte stellen gleichsam das Rückgrat des europäischen Verkehrs- und Energienetzes dar und sind zu einem zentralen Instrument der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik geworden.

Besonderes Augenmerk wurde auf die **Verbindung von peripheren Regionen** mit den Zentren gelegt. Weitere Grundsätze betrafen die **Interoperabilität** der Verkehrsträger [Fähigkeit der Verkehrsträger, zusammen zu operieren, z.B. die technischen Voraussetzungen, Container von einem LKW auf die Bahn umzuladen] und die **Intermodalität** [kombinierte Mobilität, die optimale Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger für eine Reise oder einen Transport]. Schliesslich wollte man auch die **Sicherheit** der Verkehrsnetze verbessern.

Mit der Ausscheidung von prioritären Verkehrsnetzen in europäischer Dimension kam man dem Binnenmarkt und der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Europas einen wesentlichen Schritt näher.

TEN-T wurde 2004 überarbeitet, um den Erfahrungen gerecht zu werden, die man unterdessen gemacht hatte. So wurde die **Erweiterung der Union** berücksichtigt und die prioritären Projekte entsprechend um Achsen in den neuen Mitgliedstaaten ergänzt. Innerhalb der Prioritären Projekte wurde zusätzlich eine

Dringlichkeitsplanung erstellt. Insbesondere wurde beschlossen, **Engpässe** auf diesen Achsen raschmöglichst zu **beseitigen**, da sich diese als volkswirtschaftlich besonders schädlich erwiesen hatten, und die **Einbindung peripherer Regionen** zu **verstärken**. Sodann wurden für einzelne prioritäre Achsen, so für die Achsen 1, 3, 6, 17 und 27, **Europäische Koordinatoren** ernannt. Sie sollen dafür sorgen, Projekte zu beschleunigen, bei denen in der Planungs- oder Realisierungsphase Schwierigkeiten und Verzögerungen auftreten. Dies ist insbesondere bei grenzüberschreitenden Abschnitten von Bedeutung, wo viele verschiedene Instanzen an der Bewilligung und Realisierung beteiligt sind.

Seit dieser letzten Überarbeitung hat sich die Welt weiter verändert. Verkehrspolitik muss zunehmend neue Phänomene in Betracht ziehen wie internationaler Terrorismus, steigende Treibstoffpreise oder Klimawandel.

Aufgrund aller dieser Veränderungen bedarf das TEN-T-Konzept einer erneuten Überarbeitung, welche in diesem Moment im Gange ist. Ausgangspunkt dafür ist die „**TEN-Connect**“-**Studie**, welche im vergangenen Herbst begonnen hat.

Sie hat zum Ziel,

1. **langfristige Verkehrsprognosen** für alle Verkehrsträger und Verkehrsarten [für 2020 und 2030] zu erstellen;
2. darauf basierend lassen sich die für das Funktionieren des Binnenmarktes, den Aussenhandel und die europäische Kohäsion **bedeutendsten Achsen** ...
3. ... sowie **heutige und zukünftige Engpässe** identifizieren;
4. schliesslich soll die Studie die **ökonomischen, sozialen und Umwelt-Auswirkungen** der vorgeschlagenen Infrastruktur-Projekte analysieren.

[Später dieses Jahr wird auf Grundlage dieser Studie ein Grünbuch zur Verkehrspolitik publiziert werden; nach der Konsultation der Mitgliedstaaten wird die Kommission eine Analyse vornehmen und eine entsprechende Kommunikation veröffentlichen, welche (möglicherweise) zu einem Vorschlag zur Revision der TEN-T-Leitlinien führen wird.]

2. Die Schweiz im europäischen Verkehrsnetz

Sie haben verstanden, dass die EU Verkehrspolitik stets in einer **kontinentalen Perspektive** sieht. Da versteht es sich von selbst, dass auch die Schweiz früher oder später ins Blickfeld rückt. Die **Schweiz** ist **in einer besonderen Situation** im Herzen Europas – und das meine ich nun nicht in erster Linie politisch, sondern geographisch! Das liegt vor allem an den **Alpenübergängen**. Im Ost-West-Verkehr, der mit der Osterweiterung für die EU an Bedeutung gewonnen hat, liegt die Schweiz etwas abseits; die wichtigsten Verbindungen verlaufen hier weiter nördlich und weiter südlich – daher vielleicht ein 'By pass' im Ost-West Verkehr, sowie ein teilweiser 'Underpass' im Nord-Süd Verkehr.

2.1 Die Schweiz – Standort wichtiger Nord-Süd-Verbindungen

Denn die Schweiz spielt eine zentrale Rolle was die Verbindung zwischen Nord- und Südeuropa betrifft – zentral, aber auch nicht unumgänglich! Einige der wichtigsten Alpenübergänge liegen in Ihrem Land, und gegenwärtig investieren Sie grosse Summen, um zwei davon leistungsfähiger zu machen. Ich weiss nicht, ob man angesichts der beiden Tunnels noch von „Alpenübergängen“ reden kann und nicht eher von „Alpen-Unterquerung“ sprechen müsste! Aber eines ist sicher: die **Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT)** sind nicht nur im schweizerischen Interesse, sie sind **für Europa von grosser Bedeutung**. Sie bilden **Teil des Prioritären Projekts Nr. 24**, der Achse Genua-Rotterdam/Antwerpen, auch bekannt unter dem Namen „Two Seas Corridor“ oder „corrdioio dei due mari“. Die EU hat der Vollendung der Alpenübergänge immer grosse Bedeutung zugemessen, was sich etwa darin zeigt, dass drei der 30 TEN-T-Projekte transalpine Achsen betreffen [die beiden anderen sind Nr. 1 Berlin-Brenner-Verona/Milano-Bologna-Palermo und Nr. 6 Lyon-Trieste-Ljubljana-Budapest] – als einzige davon führt die Achse Genua-Rotterdam / Antwerpen durch einen Nicht-EU-Staat.

Die Schweiz leistet hier Grossartiges: Der Lötschberg-Basistunnel ist seit letzten Dezember in Betrieb, und am Gotthard sind die Mineure auf Kurs. Als **Verbindung zwischen den Hochgeschwindigkeitsstrecken im Norden um im Süden** sind die beiden NEAT-Äste von grösster Bedeutung. Mit der Verlagerung von 90% des Gütertransits durch die Schweiz auf die Bahn, wie sie nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels erwartet wird, leistet die Schweiz auch einen **Beitrag an die Veränderung des Modalsplits**, den die EU anstrebt: Güter weg von der Strasse und auf die Schiene!

Dieses gemeinsame Ziel ist einer der Eckpunkte des **Landverkehrsabkommens**, das die Schweiz und die EU 1999 vereinbart haben. Mit dem Abkommen stimmten sie ihre Verkehrspolitiken aufeinander ab – dies im Bewusstsein, dass Verkehrs- und Umweltprobleme nicht an den EU-Aussengrenzen Halt machen. Die EU hat der Schweiz in diesem Sinne zugestanden, eine Abgabe auf jene schweren Motorfahrzeuge zu erheben, welche die Schweiz auf der Strasse durchqueren, die **LSVA** [Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe]. Damit hofft die Schweiz, die Lastwagen bzw. besser noch die **Güter** ohne die Lastwagen **auf die Schiene** zu bringen. Das Ziel ist löblich, es sind allerdings noch einige Anstrengungen nötig, damit es auch erreicht werden kann. Zwar sinkt der Anteil der Lastwagen, welche die Alpen auf der Strasse durchqueren. Der alpenquerende Verkehr insgesamt ist aber weiter im Zunehmen begriffen, und das **Verlagerungsziel ist noch weit entfernt**, was den Bundesrat bereits bewogen hat, das Zwischenziel von 65'000 Fahrten im Jahr 2009 auf 2019 zu verschieben.

Als neues Instrument im Bemühen, den Güterverkehr auf die Schiene zu bringen, wird in der Schweiz seit einiger Zeit die Idee einer **Alpentransitbörse** diskutiert. Rechte, die Alpen mit Lastwagen auf der Strasse zu durchqueren, sollen verkauft, versteigert oder gehandelt werden können. Dadurch würde der Strassentransport teurer und – so die Hoffnung – der Verkehr auf die Schiene verlagert und die begrenzte Strassenkapazität besser ausgelastet und insgesamt entlastet.

Auf den ersten Blick eine bestechende und liberale Idee: Wem eine Durchfahrt zu einer bestimmten Zeit einen höheren Preis wert ist, der kann sich die Durchfahrtsgarantie kaufen, die anderen verladen auf die Bahn oder fahren zu einer Randzeit. Noch nicht restlos geklärt ist allerdings die **Vereinbarkeit** dieses Systems

mit dem Landverkehrsabkommen. Ohne eine abschliessende Beurteilung vornehmen zu wollen, möchte ich folgende Punkte zu bedenken geben:

1. Es gibt verschiedene Varianten, wie eine Transitbörse ausgestaltet werden kann. Jedes System, das die Anzahl **Transitfahrten gegen oben beschränkt**, ist mit dem Landverkehrsabkommen **nicht kompatibel**, das den freien Zugang für schweizerische und EU-Transportunternehmen vorsieht, und würde von uns als diskriminierend angesehen.
2. Die Alpentransitbörse bezweckt die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene. **Voraussetzung**, dass dies gelingen kann, ist, dass gleichzeitig die **entsprechende Kapazität und ein adäquater Service auf der Schiene** bereitsteht. Sonst haben wir im Ergebnis eine versteckte Rationierung der Durchfahrtsrechte.
3. Schliesslich macht eine Alpentransitbörse aus Sicht der EU nur Sinn, wenn ein solches System **bei allen Alpenübergängen** angewendet wird. Wendet nur die Schweiz es an, so wird dies zwar zu einer Verlagerung des Verkehrs führen, aber nicht auf die Schiene, sondern auf andere Transitrouten ausserhalb der Schweiz. Das kann nicht der Sinn sein.

Die Schweiz arbeitet mit fünf anderen Alpenländern und der EU-Kommission in der so genannten "**Group of Zürich**" daran, das Management des Alpentransits zu verbessern. Im Auftrag dieser Gruppe wird gegenwärtig eine Studie ausgearbeitet, welche verschiedene Konzepte für die Verkehrsverlagerung und -lenkung über die Alpen analysiert. Resultate werden für Herbst 2008 erwartet.

2.2 Die Schweiz – Teil des europäischen Luftverkehrs-Acquis

Nach By-pass, Underpass kommen wir nun zum Overfly, dem **Luftverkehrsabkommen**. Diese ist das bisher einzige Abkommen, in dem sich die **Schweiz verpflichtet, Gemeinschaftsrecht dynamisch zu übernehmen**. Zudem unterstellt sie sich im Bereich des Wettbewerbsrechts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Aus Sicht der EU bedeutet dies: das relevante Gemeinschaftsrecht wird ausnahmsweise auf die Schweiz ausgedehnt, die Schweiz wie ein Mitgliedstaat behandelt. Dieses aussergewöhnliche Arrangement ist nicht nur gerechtfertigt durch die *per se* internationale Struktur des Luftverkehrs – Inlandflüge spielen soweit ich weiss gerade in der Schweiz abgesehen vom Tessin keine bedeutende Rolle.

Es ist auch im beiderseitigen Interesse. Die **Liberalisierung des Luftverkehrs** in der EU ist ein **Musterbeispiel der Marktöffnung**. In mehreren Schritten haben die EU-Mitgliedstaaten seit 1987 ihre Luftverkehrsmärkte vollständig geöffnet: Heute bedienen Fluggesellschaften innerhalb der Gemeinschaft alle Strecken, die sie bedienen wollen, zu vollständig liberalisierten Preisen, was schlussendlich den Konsumenten zugute kommt. Voraussetzung dafür war die Harmonisierung der Zulassungsvoraussetzungen für Fluggesellschaften innerhalb der EU. Schweizer Fluggesellschaften nehmen dank des Bilateralen Abkommens an diesem liberalisierten Markt teil, mit Ausnahme der 8. Freiheit [sog. Kleine Kabotage, Inlandflüge im Drittstaat, z.B. Lyon-Paris für eine schweizerische Fluggesellschaft]. **Verhandlungen über die Gewährung der 8. Freiheit** sind im Abkommen

vorgesehen. Am 5. Dezember 2007 hat sich der Gemischte Luftverkehrsausschuss Schweiz - EU geeinigt, entsprechende Verhandlungen vorzubereiten.

2.3 CO2-Zertifikate

Ich habe bereits von den neuen Herausforderungen im Bereich des Klimawandels und des Umweltschutzes gesprochen, welche zunehmenden Einfluss auch auf die Verkehrspolitik haben. Beide, die Schweiz und die EU, arbeiten gegenwärtig an entsprechenden Politiken. Die Schweiz hat ihr **Interesse** angemeldet, **am Emissionshandelssystem der EU teilzunehmen**. Wir begrüßen das Interesse der Schweiz. Treibhausgase machen nicht vor Staatsgrenzen Halt, wir haben nur eine gemeinsame Atmosphäre. Einzelstaatliche Programme machen daher wenig Sinn. Voraussetzung für eine schweizerische Beteiligung am europäischen Emissionshandel ist natürlich, dass das schweizerische System mit dem europäischen kompatibel ist. Vergleicht man die beiden Systeme heute, so bestehen **erhebliche Unterschiede**:

1. So besteht beispielsweise in der Schweiz für Unternehmen eine **Wahlmöglichkeit** zwischen CO2-Abgabe und Teilnahme am Emissionshandel, während der Emissionshandel in der EU obligatorisch ist
2. Das schweizerische System sieht **Assigned Amount Units (AAUs) als "Handelswährung" auf Betriebsebene** zu. AAUs waren vorgesehen als Emissionskredite, die nur zwischen den Kyoto-Unterzeichnerstaaten gehandelt werden können. Für die innerstaatliche Zuordnung von Emissionsrechten sind sie deshalb im EU-System nicht zugelassen.
3. Die Schweiz lässt die Möglichkeit zu, durch **Aufforstungsprojekte** Emissionsgutschriften zu schaffen. Die EU ist der Meinung, die Wirksamkeit solcher Massnahmen sei zuwenig erforscht und lässt sie dementsprechend nicht zur Anrechnung an die Verschmutzungsrechte zu.

3. Die Verkehrspolitik im Kontext der Bilateralen Abkommen

Meine Damen und Herren, das war ein etwas detaillierter und technischer Ritt durch die verkehrspolitische Landschaft der Union und der Schweiz. Die enge Verbindung erklärt die Geografie und braucht eigentlich keine weitere Erklärung. Einer kurzen Erklärung bedarf jedoch die aktuelle Diskussion um die **Personenfreizügigkeit** – Sie wissen, es geht um ihre Bestätigung und ihre Ausdehnung auf die zwei neuen EU Mitglieder Rumänien und Bulgarien. Nach dem Ständerat hat sich gestern der Nationalrat damit beschäftigt und sich im Grundsatz deutlich zu beiden, zur Bestätigung und Ausdehnung, bekannt. Das auf den ersten Blick nicht sichtbare **Bindeglied** zur Verkehrspolitik **ist das Paket der Bilateralen I**, das sowohl Land- als auch Luftverkehr regelt. Aber eben auch die Personenfreizügigkeit, die wegen ihrer überragenden Bedeutung vertragsgemäss eine erhöhte Bestandsgarantie bekommen hat: wird sie nicht verlängert, fällt vereinbarungsgemäss und direkt demokratisch abgesichert wegen der **'Guillotine-Klausel'** die gesamte Bilaterale I – ein Szenario, das nicht nur nicht wünschenswert, sondern kontraproduktiv wäre. Ich

hoffe und bin eigentlich auch davon überzeugt, dass das Schweizer Volk, sollte es einmal oder zweimal zur Urne gerufen werden, wie in der Vergangenheit in seinem Interesse abstimmen wird und die Personenfreizügigkeit und damit auch das Landverkehrs- und Luftverkehrsabkommen neuerlich bestätigen wird, unter Einschluss der von Rumänien und Bulgarien, denn die EU hat genauso 27 Mitgliedstaaten wie die Schweiz 26 Kantone hat.