

Europäische Verkehrspolitik – aus schweizerischer Perspektive

Nachhaltige Mobilität sichern



12. November 2009

www.litra.ch

LITRA

INFORMATIONSDIENST FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR
SERVICE D'INFORMATION POUR LES TRANSPORTS PUBLICS
SERVIZIO D'INFORMAZIONE PER I TRASPORTI PUBBLICI
SURVETSCH D'INFORMAZIUN PER IL TRAFFIC PUBLIC

Spitalgasse 30
Postfach 7123
3001 Bern

Telefon 031 328 32 32
Telefax 031 328 32 33
Postkonto 30-3346-7

www.litra.ch
info@litra.ch

Inhaltsverzeichnis

In der «gelben Serie» bereits erschienen	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Markante Entwicklungen	5
1.2 Vergleich	7
1.3 Folgerungen für die Zukunft	8
1.3.1 Entwicklung und Prognose nach Weissbuch 2001	8
1.3.2 Verkehr und BIP	9
1.3.3 Entwicklung und Deregulierung	9
1.3.4 Aktuelle Krisenlage	10
1.4 Fazit aufgrund der Datenlage	10
2 Die Unternehmenslandschaft	11
3 Die politischen Akteure der Verkehrspolitik	13
3.1 Kompetenzen und Entscheidungsfindung	13
3.2 Umsetzungselemente	15
3.3 Steuerungsfelder	15
4 Grundriss der Verkehrspolitik	17
4.1 Der Binnenmarkt – ein fortlaufender Prozess	17
4.2 Das Herzstück: Marktzugangsregeln	18
5 Das Verhältnis zur Schweiz	22
5.1 Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und der EU	22
5.2 Unterschiede in der Ausgangslage und den Instrumenten	24
5.3 Besonderheiten aus dem Vertragswerk	25
5.4 Marktchancen schweizerischer und europäischer Unternehmen	25
5.5 Die Schweiz als Drittländ	27
6 Die Verkehrsfinanzierung in Europa	28
6.1 Die Finanzierungsquellen	29
6.2 Die Finanzierungstatbestände	31
6.2.1 Beihilfen und Ausgleichszahlungen im Eisenbahnbereich	31
6.2.2 Beihilfen an den kombinierten Verkehr	32
6.2.3 Beihilfen an die Binnenschifffahrt	32
6.2.4 Beihilfen an den Strassengüterverkehr	33
6.2.5 Andere Beihilfen	33
6.2.6 Die Finanzierungen im Infrastrukturbereich	33
6.2.7 Wegekosten	35
6.2.8 Zusammenfassung	35
6.3 Struktur der Finanzflussrechnung	36
7 Künftige Aufgabenfelder und Entwicklungen	38
7.1 Nächste Prioritäten	38
7.2 TEN vor Ausführung?	39
8 Fazit	41
9 Folgerungen für die Schweiz	43
I ANHANG 1	44
II ANHANG 2 VERFÜGBARE LÄNDERDATEN	45
III ANHANG 3 TEN-PROJEKTE	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Matrix des Vorgehens	5
Tabelle 2:	Entwicklung des Güterverkehrs in tausend Mio. tkm	6
Tabelle 3:	Entwicklung des Personenverkehrs in tausend Mio. pkm	7
Tabelle 4:	Entwicklung in der Krise (Quelle: Eurostat Konjunkturstatistik)	10
Tabelle 5:	Statistik der Unternehmerlandschaft gemäss struktureller Unternehmensstatistik von Eurostat	11
Tabelle 6:	Marktzugangsvoraussetzungen und Rahmenvorschriften	19
Tabelle 7:	Konsum Haushalte am Verkehr	29
Tabelle 8:	Gegenüberstellung der Mitteleinsätze der EU und der Schweiz	36
Tabelle 9:	Das Fazit in Tabellenform	41
Tabelle 10:	Eurostat: Government Expenditure by Function (COFOG) und weitere	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der Güterverkehr grafisch dargestellt	5
Abbildung 2:	Der Personenverkehr grafisch dargestellt	6
Abbildung 3:	Strassenverkehr und Liberalisierungsindex Bahn	9
Abbildung 4:	Die grafische Darstellung der Unternehmenslandschaft	11
Abbildung 5:	Der politische Prozess in Stufen	13
Abbildung 6:	Elemente des qualifizierten Mehrs	14
Abbildung 7:	Struktur der Steuerungsfelder	16
Abbildung 8:	Schema des Zusammenspiels von geltendem Recht und seiner Fortentwicklung	18
Abbildung 9:	Ausmass der Deckungsgleichheit der Verkehrspolitiken der EU und der Schweiz	23
Abbildung 10:	Finanzierungsbereiche	28
Abbildung 11:	Finanzieller Input	30
Abbildung 12:	Zusammenfassung	35
Abbildung 13:	Aufgabenfelder	38

In der «gelben Serie» bereits erschienen

Bahnreform – Stärken und Lücken	29.04.1997
Bahnreform international	31.10.1997
Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs Ein Fonds und seine Tücken	30.12.1997
Bahnreform – Bilanz und Ausblick	30.06.1998
Das Verkehrsabkommen mit der EU Wie lassen sich seine Folgen im Import-, Export- und Transitverkehr bewältigen?	25.02.1999
Öffentlicher Verkehr Schweiz: Analyse und Ausblick Referat von Dr. Carl Pfund, ehemaliger Direktor VöV	12.11.1999
Bahnreform in der Schweiz: Die Erfahrungen nach dem Jahre 1	17.07.2000
Bahnreform 2: Die Vorteile der integrierten Bahn Analyse und Argumentarium	04.05.2001
Expertengruppe Finanzierung des Agglomerationsverkehrs Bericht, Erläuterungen und Empfehlungen	29.05.2001
Bahnreform 2: EconomieSuisse und öffentlicher Verkehr Forderungen und Antworten	21.12.2001
Bahnreform 2: Die Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur der Bahn oder die Trennungsphilosophie der Europäischen Union	01.11.2002
Mehrwertsteuer und öffentlicher Verkehr Benachteiligungen beseitigen und Staats- und Fiskalquote senken	20.11.2003
Personensicherheit: Eine Herausforderung für die Bahn oder Aggression und Vandalismus im öffentlichen Verkehr	27.02.2004
Bahnreform 2: Die künftige Bahnlandschaft Schweiz Stellungnahme	30.04.2004
Finanzierung des öffentlichen Verkehrs Finanzierung und Ausbau sichern – Diskussionsbeitrag	29.06.2004
Angebot und Preise der SBB und der Nachbarbahnen SNCF, DB, FS/Trenitalia und ÖBB Vergleich und Bewertung	01.06.2006
Ein Vierteljahrhundert öffentlicher Verkehr Schweiz und Europa Bilanz und Ausblick Abschiedsreferat anlässlich der LITRA-Mitgliederversammlung vom 19.12.2006, von Dr. Benedikt Weibel, Vorsitzender der Geschäftsleitung SBB AG	22.03.2007
Informationen zur Stellungnahme betreffend Vernehmlassungsvorlage zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer	29.03.2007
Zukünftige Bahnentwicklung der Bahninfrastruktur ZEB Basis für die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs der Schweiz (Mai 2007)	07.06.2007
Angebot und Preise der SBB und der Nachbarbahnen SNCF, DB, FS/Trenitalia und ÖBB (Studie von Dr. Carl Pfund)	29.02.2008
Rheinschifffahrt und Rheinhäfen Schlummerndes Potenzial einer nachhaltigen Transportkette	16.04.2008
Standortbestimmung zur schweizerischen Verkehrspolitik Kohärente Verkehrspolitik (Studie von Prof.Dr. Hans Peter Fagagnini)	9.07.2008
Das Mass: Meterspur Bloss schmalspurig? Entstehung und Bedeutung der Meterspurbahnen	30.10.2009

Nachhaltige Mobilität sichern

Verkehr überwindet Distanzen, verbindet Menschen und ihre Organisationen, macht eine mobile Wirtschaft und Gesellschaft funktionstüchtig und schafft erst noch Arbeit. Kurz, der Verkehr ist von grundlegender Bedeutung für das Zusammenleben der Menschen. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die Verkehrspolitik eine staatsbildende und staatstragende Rolle spielt. Diese Aufgabe erfüllte sie lange Zeit innerhalb der nationalen Grenzen, heute jedoch mehr und mehr vor allem kontinental und global. Die Europäische Union (EU) liefert ein schlagendes Beispiel dieser Entwicklung. Zwar schon in den Römerverträgen als Aufgabe erkannt und vorge-merkt, wurde spätestens im Zeitpunkt der Herstellung des Binnenmarktes klar, welche unentbehrliche Rolle eine ungehinderte Beförderung von Menschen und Waren auf dem Kontinent spielte. Dass es zum Anschub eines Gerichtsurteils bedurfte, bildet schliesslich nur eine Fussnote der Geschichte.

Wie sieht die Lage heute aus? Die Verkehrspolitik – sei dies die schweizerische oder die europäische – kann auf bedeutsamen Errungenschaften aufbauen, darf aber nicht stehen bleiben. Dies zeigen die nach wie vor grossen Erwartungen deutlich. Diese richten sich auf das, was allgemein mit nachhaltiger Mobilität umschrieben werden kann. Nachhaltige Mobilität beinhaltet ein Aufgabenbündel, das mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist. Dazu zählen

- die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur
- wettbewerbsfähige Verkehrsunternehmen
- tragfähige Finanzierungsmodalitäten
- die Bereitschaft, drängende Probleme des Umweltschutzes anzugehen.

Im Folgenden sollen diese Aufgabenbereiche aus dem Blickwinkel der europäischen Verkehrspolitik, aber von der schweizerischen Perspektive aus betrachtet werden. Das Augenmerk liegt auf den grösseren Zusammenhängen, dem Stand des Binnenmarktes sowie auf den gegenwärtig bearbeiteten grösseren Projekten. Ziel der vorliegenden Broschüre ist es denn auch, sichtbar zu machen, wo sich die Baustellen befinden und welche Folgerungen sich daraus ergeben. Dies stellt zwei Anforderungen: unerlässlich ist erstens sowohl eine Sichtung der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik als auch ein Bezug zum gemeinsam verabschiedeten Landverkehrsabkommen. Sodann muss zweitens auch die Frage der Finanzierung näher betrachtet werden.

1. Ausgangslage

Lässt sich aber heute von einer Verkehrspolitik in Europa sprechen? Oder bestehen nicht mehrere Varianten derselben neben-, über- oder untereinander? Und was tun die einzelnen Bereiche; worum geht es? Um all dies zu beantworten, ist mehrfach nachzufragen:

- nach den Akteuren
- nach den Kompetenzen und Aufgaben
- nach den sachlichen Treibern und materiellen Interessen
- nach der Art der Finanzierung.

Alle vier Elemente bestimmen den Inhalt und Umfang der Verkehrspolitik. Rechtliche, wirtschaftliche und politische Handlungsspielräume ausloten, Erfolge und Erfolgsaussichten aufzeigen und Problemfelder und offene Flanken darlegen, dies soll darum die folgende Betrachtung leiten. Wenige Zahlen sollen vorweg die Entwicklung charakterisieren, wobei das Schwergewicht auf dem Landverkehr liegt.

Die Matrix des Vorgehens präsentiert sich damit wie folgt:

	Akteure	Kompetenzen	Treiber	Interessen	Finanzierung
Handlungsspielräume	Wer verfügt über welchen Handlungsspielraum?	Wie sieht die Kompetenzverteilung aus?	Welche Treiber der Entwicklung sind zu berücksichtigen?	Decken sich Interessen und Kompetenzen? Wo nicht?	Decken sich Aufgaben und Finanzzuständigkeiten?
Erfolge	Wer hat Erfolge auszuweisen?	Wo wurden die Kompetenzen erfolgreich wahrgenommen?	Wo kann man erfolgreich einwirken?	Wo sind die vorhandenen Interessen zielführend?	Wo kam es zu erfolgreichen Finanzierungen?
Erfolgsaussichten	Wer steht vor weiteren Erfolgen?	Wo kann sich die Kompetenzzuweisung als günstig erweisen?	Wo bestehen Aussichten?	Wo können sie zielführend werden?	Wo besteht diesbezüglich Aussicht?
Problemfelder	Wer bearbeitet welche Problemfelder?	Wo stellen sich weitere Kompetenzfragen?	Wo kommt man kaum zu Rande?	Wo bilden die Interessen Hindernisse?	Wo fehlen die Mittel oder entfalten sie keine Wirkungen?
Offene Flanken	Wer ist mit wo in Verzug?	Wer kommt seinen Kompetenzen nicht nach?	Wo kommt es zu Verzögerungen?	Wo kommt man gar nicht voran?	Wo fehlt es am finanziellen Einsatz?

Tabelle 1 – Matrix des Vorgehens

1.1 Markante Entwicklungen

Die Entwicklung der Verkehre lässt sich durch einige markante Elemente charakterisieren. Die statistische Grundlage liefert Eurostat sowie das Pocketbook Energy & Transport der EU-Kommission. Das Schwergewicht der Betrachtung liegt auf dem Landverkehr.

Beim **Güterverkehr** nehmen sich die per 2007 ermittelten 4225 Millionen Tonnenkilometer als eine stark auf Entwicklung ausgerichtete Leistung des gesamten Sektors aus. Der Zuwachs liegt bei 2.7% pro Jahr. Er ist höher als das reale Wachstum von EU27 zwischen 2000 und 2007, welcher mit 2.4% ausgewiesen worden ist.

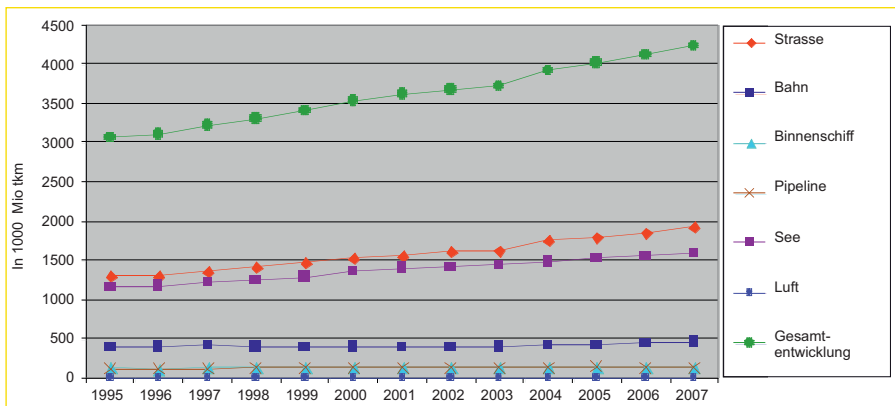


Abbildung 1 – Der Güterverkehr grafisch dargestellt.

EU27							
Verkehrsträger	Strasse	Bahn	Binnenschiff	Pipeline	See	Luft	Total
2007	1927	452	141	129	1575	3.1	4228
2006	1855	440	139	135	1548	3.0	4120
2005	1800	414	139	136	1520	2.9	4012
2004	1747	416	137	132	1485	2.8	3920
2003	1625	392	124	130	1444	2.6	3718
2002	1606	384	132	128	1415	2.6	3668
2001	1556	386	133	132	1400	2.7	3610
2000	1519	404	134	127	1348	2.7	3534
1999	1470	384	129	124	1288	2.5	3397
1998	1414	393	131	125	1243	2.4	3303
1997	1352	410	128	118	1205	2.3	3215
1996	1303	392	120	119	1162	2.1	3098
1995	1289	386	122	115	1150	2.0	3064

Tabelle 2 – Entwicklung des Güterverkehrs in tausend Mio. tkm

Die Leistungserbringer sind allerdings in unterschiedlichem Masse an der Entwicklung beteiligt. Dominant ist die Strasse, die ihren Anteil von 42 auf 45.6 Prozent Marktanteil steigern konnte. Demgegenüber verloren die Bahnen an Bedeutung; sie liegen noch bei 10.7 Prozent im Unterschied zu den 12.6 Prozenten im Jahre 1995. Bei den anderen Verkehrsträgern konnten See und Luft ihre Positionen halten.

Die gegenwärtige Krise wird das Zahlenbild inskünftig nachhaltig beeinflussen, werden doch die drastischen Einbrüche sowohl bei den gefahrenen und geflogenen Kilometern als auch bei den Marktanteilen deutliche Spuren hinterlassen.

Beim **Personenverkehr** liegen die ermittelten Leistungen bei 6473 tausend Millionen pkm. Die jährliche Zunahme ist geringer als beim Güterverkehr. Sie beträgt aber immer noch

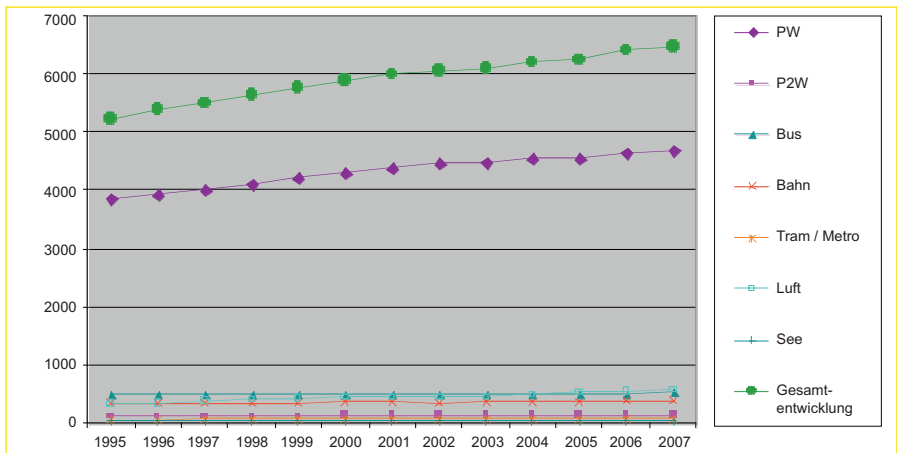


Abbildung 2 – Der Personenverkehr grafisch dargestellt

1.7 Prozent, was für die Periode 2000 bis 2007 unter der Entwicklung des BIP liegt. Dafür ist die Arbeitsteilung eine reichlich einseitige. Der private Verkehr macht drei Viertel aller Verkehre aus. Die Bahn verliert auch hier an Marktanteil und bewegt sich um einen Anteil von 6 Prozent herum. Vergleicht man nur den privaten Strassenverkehr mit dem öffentlichen Verkehr (Bus, Bahn, Tram/Metro, ohne Luft), so ergibt sich für die Strasse ein Anteil von 83 Prozent und für den öffentlichen Verkehr von 17 Prozent.

Eu27	PW	P2W	Bus	Bahn	Tram / M	Luft	See	Total
2007	4 688	154	539	395	85	571	41	6 473
2006	4 656	154	526	390	84	549	40	6 399
2005	4 536	150	526	379	82	527	40	6 240
2004	4 543	147	525	368	82	493	41	6 198
2003	4 480	144	519	362	79	463	41	6 088
2002	4 452	139	518	351	79	445	42	6 040
2001	4 376	139	519	373	78	453	42	5 979
2000	4 292	136	518	371	77	456	42	5 891
1999	4 212	134	515	359	75	424	43	5 761
1998	4 108	130	515	351	73	410	43	5 629
1997	4 010	127	508	351	73	385	44	5 496
1996	3 931	125	508	349	72	352	44	5 381
1995	3 853	125	504	351	72	335	44	5 219

Tabelle 3 – Entwicklung des Personenverkehrs in tausend Mio. pkm

1.2 Vergleich

Sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr dominiert die Strasse. Wir haben es deshalb mit einer erheblichen ungleich verteilten Bedeutung der verschiedenen Verkehrsträger zu tun. Im Zentrum steht ganz eindeutig die Strasse. In ihrem Bereich ist aber auch der Binnenmarkt weitestgehend realisiert, derweil insbesondere bei den Bahnen der Prozess länderspezifisch ganz unterschiedlich vorankommt und noch längst nicht abgeschlossen ist.

Die Resultate beziehen sich auf den gesamten EU-Raum. Sucht man nach den grösseren Abweichungen von diesem EU-Pfad, so stellt man für den **Personenverkehr** fest, dass

- die Schweiz im Personenverkehr einen ungefähr gleichen Anteil an öffentlichem Verkehr aufweist, nämlich 18 Prozent. Allerdings sind darin keine Tramleistungen verrechnet. Diese würden den Anteil indessen nicht spürbar aufwerten.
- Länder wie Deutschland, Frankreich und Grossbritannien unter Einschluss von Tram und Metro auf nicht mehr als 15% Marktanteil kommen – immer lediglich im Abgleich mit der Strasse.
- die Länder Osteuropas, beispielsweise Polen, noch einen Marktanteil des öffentlichen Verkehrs von 22% ausweisen. Gleichzeitig nahm der private Strassenverkehr jedoch um 6.4% pro Jahr zu. Die Konvergenz macht sich hier zugunsten der Strasse bemerkbar.

Gegen diese Zahlenvergleiche lässt sich leicht einwenden, sie widerspiegeln nicht das effektive Kräfteverhältnis zwischen Strasse und Bahn. Da ein Einsatz der Schiene erst über eine minimale Distanz sinnvoll ist, sollten erst ab einer bestimmten minimalen Distanz Vergleiche angestellt werden. Aus dem vorhandenen statistischen Material können jedoch keine solchen Präzisierungen abgeleitet werden.

Betrachtet man den **Güterverkehr** mit dem gleichen Fokus, so zeigt sich, dass

- das direkte Verhältnis Schiene/Strasse 19% zu 81% ausmacht. Da jedoch der gesamte Güterverkehr auch den dominanten Seeverkehr einschliesst, kommt der Bahnverkehr auf lediglich 10% Marktanteil.
- die Schweiz im Güterverkehr mit ihrem Bahnanteil deutlich abweicht und für das Jahr 2004 einen Marktanteil von 40% ausweist.
- von den grossen Bahnländern Deutschland 24% ausweist, Frankreich nur 17% und Grossbritannien noch 13%. Bei Letzterem ist allerdings auch die Küstenschifffahrt von Bedeutung.
- Polen als osteuropäisches neues EU-Mitglied noch 28% der Transportleistungen mit der Bahn erbringt. Dabei zeigt sich auch hier ein deutlicher Rückgang der Bahn in den letzten zehn Jahren im Umfang von 27% gegenüber dem Jahr 1995.

1.3 **Folgerungen für die Zukunft**

Welche Folgerungen für die Zukunft lassen sich aus diesen Daten ableiten? Antworten ergeben sich aus verschiedenen Quellen. Erstens aus einem Vergleich der Szenarien im Weissbuch 2001 mit den effektiven Werten, zweitens aus einem Bezug zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung, drittens aus einem Vergleich der Zahlenwerte mit dem Stand der in der Umsetzung sich befindlichen Deregulierung und viertens aus der derzeitigen Krisenlage.

1.3.1 **Entwicklung und Prognose nach Weissbuch 2001**

Auf der Basis von Werten des Jahres 1998 zeigt das Weissbuch für EU15 vier Zahlenreihen, nämlich den Trend sowie drei Optionen für das Jahr 2010:

Personenverkehr	Trend (ohne Luftfahrt)	4531 Mia. pkm
	Stand 2007	4959 Mia. pkm

Mit dem Ergebnis für 2007 liegt die Entwicklung über dem prognostizierten Trend. Verglichen werden kann allerdings nur der EU15-Raum, da es zur Zeit der Ausgangslage noch keine EU27 gab. Wieweit die gegenwärtige Krise Rückgänge in den Verkehren produziert, kann derzeit nicht ermittelt werden.

Güterverkehr	Trend	2292 Mia. tkm
	Stand 2007	2048.5 Mia. tkm

Für den Güterverkehr wurden die Strasse, die Bahn und das Binnenschiff sowie die Pipelines im Zeitalter verglichen. Nach dem Trend-Szenario hätte der Güterverkehr jährlich um 6% wachsen müssen. Tatsächlich wurden 2007 2048.5 Mia. tkm an Leistungen erbracht. Da die aktuelle Krise Rückschläge zur Folge haben wird, ist nicht damit zu rechnen, dass im Jahre 2010 die ermittelten Trendzahlen erreicht werden. Über 90 Prozent des Zuwachses wurde der Strasse angerechnet. Während die Bahn ihren Trend bereits 2005 erreichte und das Binnenschiff nicht mehr weit davon entfernt ist, bewegt sich die Strasse hinter dem Trend. Das ist aber wohl weniger der Strasse als den getroffenen Annahmen anzulasten. Offensichtlich macht der Güterverkehr nicht nur stürmische Entwicklungen durch. Als Vergleichsraum kann aber auch hier nur EU15 ausgemacht werden.

Insgesamt erweist sich die Prognose gemäss Weissbuch 2010 als realistische Abschätzung, welche indessen durch die aktuelle Schwere der Krise relativiert wird.

1.3.2 Verkehr und BIP

Bedeutsam ist ein Vergleich mit der wirtschaftlichen Entwicklung anhand von Indexwerten. Betrachtet man die beiden Verläufe aufgrund des Basisjahres 2000 = 100, so zeigen sich gemäss Eurostat die folgenden Bewegungen:

	1998	2000	2004	2005	2007
EU27	101.1	100	105.5	105.4	106.8
EU15	100.1	100	103.3	101.7	100.9

Die Zahlenreihen illustrieren, dass im Kerneuropa der EU15 eine mehr oder weniger ausgeprägte parallele Entwicklung von Wirtschaft und Verkehr stattfindet, wohingegen in EU27 in der Tendenz der Verkehr stärker wächst als das BIP.

1.3.3 Entwicklung und Deregulierung

In welchem Zusammenhang steht die in Umsetzung befindliche Deregulierung des Verkehrsbereichs zur tatsächlichen Entwicklung? Ein Vergleich zwischen der Strassenentwicklung und den Werten des Liberalisierungsindex der Schiene zeigt eine gewisse, wenn auch schwache Parallelität: wo wenig liberalisiert worden ist, wächst die Strasse tendenziell stärker. Eigentlicher Ausreisser ist Spanien mit der höchsten Strassenentwicklung (2.55% Zunahme der Strasse); Ausreisser bei der Schiene ist Irland, das mit 333 erreichten Liberalisierungs-Punkten das Schlusslicht bildet. Die höchste erreichte Punktezahl ging an Grossbritannien mit 827, gefolgt von Deutschland mit 826 Punkten (Anhang 1).

Auch wenn kein gesetzmässiger Zusammenhang behauptet werden kann, so wirkt sich die weitere Deregulierung wohl eher mässigend auf die Verkehrsentwicklung aus, da dann mehr auf die öffentlichen Verkehrsmittel entfällt.

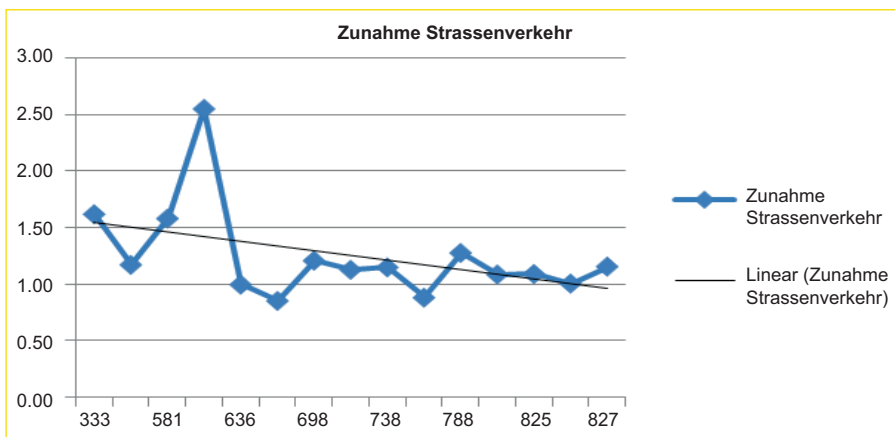


Abbildung 3 – Strassenverkehr und Liberalisierungsindex Bahn

(die Horizontale zeigt die erreichten Liberalisierungspunkte, die Vertikale die jährliche Zunahme des Strassenverkehrs in Prozenten)

1.3.4 Aktuelle Krisenlage

Schliesslich und nicht zuletzt schafft die aktuelle Krisenlage möglicherweise eine neue Basis insofern, als die weitere Verkehrsentwicklung von einem deutlich tieferen Niveau ausgehen muss. Nimmt man die Industrieproduktion ohne das Baugewerbe als Grundlage, so zeigen sich gravierende Einbrüche bei der Produktion gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat (Basisjahr 2005):

	November 2008	Dezember 2008	Januar 2009	Februar 2009	März 2009	April 2009
Rückgänge der Industrieproduktion						
EU27	-9.0	-12.1	-16.6	-18.1	-18.0	-21.5
EU16	-9.1	-12.4	-16.5	-19.1	-19.3	-21.6
Produktionsindizes 2005 = 100						
EU27	98.9	96.6	93.6	91.6	90.4	89.6
EU16	99.0	96.0	93.3	90.9	89.6	87.9

Tabelle 4 – Entwicklung in der Krise (Quelle: Eurostat Konjunkturstatistik)

Einbrüche von mehr als 20% führen dazu, dass der Produktionsoutput derzeit nicht einmal mehr 90% des Ergebnisses von 2005 ausmacht. Der fortschreitende Rückgang der industriellen Produktion findet seinen Niederschlag naturgemäss in einem entsprechenden Minus bei den Transportleistungen. Den Gleichschritt zwischen Wirtschaft und Verkehr vorausgesetzt, ergeben sich auch für den Verkehrsbereich Rückschläge von mehr als 10 Prozent. Dabei scheint es die Strasse weniger zu treffen, als andere Verkehrsträger.

Der gegenwärtige Konjunkturverlauf drückt deutlich auf die Entwicklung der Verkehrsleistungen, was zu einer Neubeurteilung einiger Prognosen führen wird. Entscheidend wird allerdings sein, wie lange die aktuelle Krise andauern wird.

1.4 Fazit aufgrund der Datenlage

Als Fazit ergibt sich darum, dass die Verkehrsentwicklung der kommenden Jahre deutlich hinter derjenigen der letzten Jahre zu veranschlagen ist. Ob sie auch hinter die wirtschaftliche Entwicklung fallen wird, ist nicht auszuschliessen, aber auch nicht unmittelbar zwingend. Als sicher ist in diesem Kontext jedoch anzunehmen, dass der Landverkehr weiterhin durch die Strasse dominiert wird und die anderen Verkehrsträger um ihre Marktanteile kämpfen müssen.

2 Die Unternehmenslandschaft

Die Verkehrsleistungen werden in der EU27 durch eine extreme Vielfalt von Anbietern erbracht. Ohne die normalerweise ebenfalls mitgezählten Taxis und anderen Kleinbetriebe bestehen unter Einbezug der Hilfs- und Nebentätigkeiten rund 800 000 Betriebe. Im Durchschnitt entfallen auf ein Unternehmen rund neun Mitarbeitende, ohne den Annexbereich (Speditionen) lediglich sieben, und das bei einer Bruttowertschöpfung zu Faktorenpreisen (BWS) von 175 Milliarden Euro. Naturgemäss entfällt der Hauptteil der Wertschöpfung auf die Strasse.

2005 EU27	Unternehmen	Beschäftigte	BWS in Mio. EUR
Bahnen	777	880 700	31 880
Strasse	595 698	2 752 700	90 860
See/Küste	9 600	171 900	23 257
Binnenschiff	8 990	41 600	2 000
Luft	3 500	400 000	27 176
Total	618 565	4 246 900	175 173
Hilfs- /Nebentätigkeiten (Spedition)	181 793	2 612 100	
Total	800 358	6 859 000	

Tabelle 5 – Statistik der Unternehmerlandschaft gemäss struktureller Unternehmensstatistik von Eurostat

Interessant ist der Blick in die Verteilung nach grossen und kleinen Unternehmen. Angesichts der gegebenen statistischen Grundlagen sind die Taxis und anderen Kleinunternehmen eingeschlossen, dafür sind die Hilfs- und Nebentätigkeiten nicht eingerechnet. Das Ergebnis bestätigt die kleingewerbliche Ausrichtung.

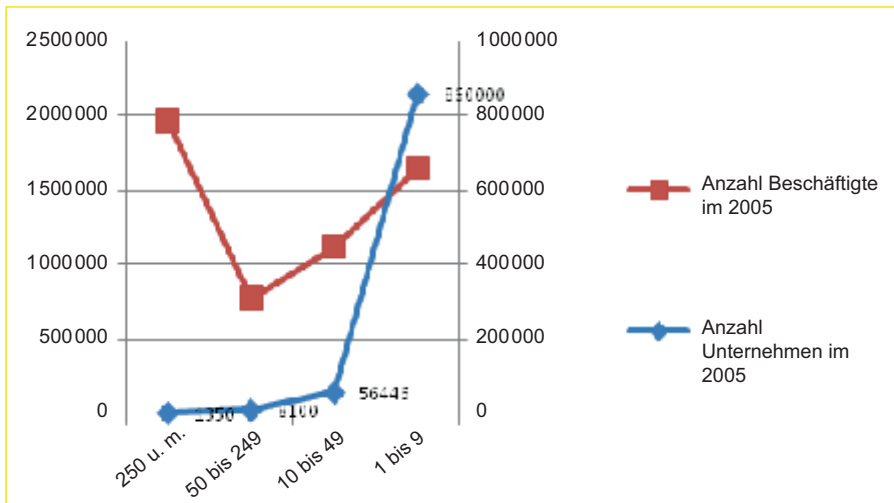


Abbildung 4 – Die grafische Darstellung der Unternehmenslandschaft

Aus dem Kreis der rund 900 000 Firmen ragen lediglich 1350 mit einer Grösse von mehr 250 Beschäftigten heraus, derweil 860 000 Betriebe neun und weniger Mitarbeitende zählen. Die Branche präsentiert sich damit reichlich atomisiert. Ein Strukturwandel müsste angesichts der Vielfalt schon gewaltige Wellen schlagen, bis er deutliche Spuren hinterlassen würde. Kleine Bereinigungen würden nichts verändern.

Im Verhältnis der Verkehrsträger untereinander sind allerdings die Grössenunterschiede von Gewicht. Den für 2005 gezählten 777 Eisenbahnunternehmen stehen annähernd 600 000 Strassentransportunternehmen gegenüber. Allein dieses Gegensatzpaar macht klar, dass die enorm vielen Betriebe um einiges flexibler sein müssen als die vergleichsweise wenigen Bahnen.

Im Vergleich dazu sieht die Schweiz wie folgt aus: gemäss Erhebung bei 330 Logistikdienstleistern erzielen die Firmen mit bis 25 Mitarbeitenden 7% des gesamten Umsatzes, während die Firmen mit 500 und mehr Mitarbeitenden 39% der Umsätze erwirtschaften, obwohl sie lediglich 3% aller Firmen ausmachen. Fasst man alle Betriebe mit über 100 Beschäftigten in einer Gruppe zusammen, so beläuft sich deren Anteil am gesamten Umsatz auf 77%. Wir haben es mit einer ordentlichen Konzentration im schweizerischen Markt zu tun. Diese ist jedenfalls deutlicher als im Euroland, auch wenn wir die Zahlen zufolge anderer Klassifikationskriterien nicht vergleichen können.¹

Lässt die Unternehmensstruktur des Transportsektors eine Gesamtbewertung zu? Woran kann oder soll sie Mass nehmen? Eigentlich an keiner Branche, da sie zu sehr von diesen abweicht und in ihrer Distributionsfunktion eine ganz spezifische Aufgabe erfüllt. Sucht man gleichwohl nach einem Bewertungsmass, so bleibt nur der Blick auf die allgemeine Grössenverteilung in einer Volkswirtschaft. Diesbezüglich zeigt sich allenthalben, dass sich die normalen Unternehmensgrössen invers zur Anzahl der Unternehmen verhalten. Das heisst, die Zahl der Beschäftigten einer bestimmten Unternehmungsgruppe steht in der Regel im umgekehrten Verhältnis zu deren Häufigkeit. So jedenfalls präsentieren sich die Unternehmenslandschaften grösserer Staaten. Nach diesem Muster zeigt sich klar, dass der Verkehrsbereich ausserordentlich kleingewerblich ausgestattet ist. Gemessen an der Gesamtzahl «fehlen» die ganz grossen Firmen. Ob dies indessen so gewollt ist und sich daran etwas ändern lässt, ist hier nicht zu beantworten. Änderungsdruck könnte allenfalls entstehen, wenn die Bruttowertschöpfung deutlich hinter anderen Sektoren herhinken würde. Im Vergleich mit anderen Sektoren liegt der Bereich Verkehr und Nachrichten vor dem verarbeitenden Gewerbe und dem Handel. Insofern dokumentiert die kleingewerbliche Struktur, dass sie bessere wirtschaftliche Ergebnisse liefert als andere Zweige. Die Wertschöpfung zu Faktorenkosten liegt pro Mitarbeitenden jedenfalls höher als in den beiden anderen Sektoren (Eurostat).

Zieht man weiter in Betracht, dass der Strukturwandel ein ständiger Begleiter bildet, lässt sich angesichts der Vielzahl der Betriebe ohne Umschweife die Voraussage machen, dass selbst grössere Veränderungen der Grundstruktur vorderhand kaum etwas anhaben können.

¹Stölzle/Hofmann/Gebert (Hrsg.), Logistikmarkt 2009, Zürich 108.

3 Die politischen Akteure der Verkehrspolitik

Folgt der Verkehrsbereich mit seinen massgeblichen Akteuren dem in der EU bekannten Muster oder weicht er davon ab? Eigentlich nicht sonderlich. Wir wollen uns deshalb direkt den Akteuren zuwenden, und tun dies unter dem spezifischen Gesichtspunkt ihrer Einflusslogik.

3.1 Kompetenzen und Entscheidungsfindung

Angesichts des Initiativrechts der EU-Kommission und der darauf folgenden Entscheidungsmechanik bietet es sich an, die Akteure in der Abfolge des politischen Entscheidungsprozesses zueinander in Beziehung zu setzen. Diese Prozesssicht soll alsdann auch inhaltlich in ihrem Kerngehalt festgemacht werden.

Gemäss Art. 91 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union können Parlament und Rat zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäss dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sowie nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen

- für den internationalen Verkehr gemeinsame Regeln aufstellen (Art. 91 Abs. 1, lit. a),
- die Zulassung von Verkehrsunternehmen festlegen (lit. b),
- Massnahmen zur Verkehrssicherheit erlassen (lit. c)
- sowie über alle sonstigen zweckdienlichen Vorkehren befinden (lit. d).
- Dabei haben sie dem Lebensstandard und der Beschäftigung der Regionen Rechnung zu tragen, sofern bestimmte Massnahmen zu einer Beeinträchtigung führen sollten (Abs. 2).²

Damit lässt sich der politische Prozess in Stufen wie folgt darstellen:



Abbildung 5 – Der politische Prozess in Stufen

²Amtsblatt der EU 9.5.2008/C 115, 85ff.

Ausgangspunkte für Entscheide liefern meist die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen sowie die Mitgliedstaaten, die nach einer Änderung der bestehenden Lage rufen. Dabei sind die europäisch zusammengefassten Parteien und Parteigruppierungen meist weniger impulsgebend als die spezifischen Interessengruppen und NGOs. Ob aber aus solchen politischen Änderungsbegehren etwas wird, liegt in der Hand der Kommission, welche über das Vorschlagsmonopol im Kreise der EU-Institutionen verfügt. Sie gestaltet damit die Agenda, aber nicht nur, strukturiert sie doch mit ihren Vorschlägen bereits die zu beschliessende konkrete Politik. Dass sie dabei nicht alleine agiert, ergibt sich bereits aus dem grossen Kreis von Akteuren aus der Zivilgesellschaft und natürlich jenem der Mitgliedstaaten. Gefragt sind alle bezüglich ihres Wissens und ihrer Erfahrung. Entscheiden setzt Wissen voraus; wer solches zur richtigen Zeit einzubringen versteht, dem wird Einfluss nachgesagt.

Hat sich bis noch vor wenigen Jahren der Rat mit der Politikformulierung alleine befasst, so besitzt heute auch das Parlament ein Mitentscheidungsrecht. Die beiden müssen sich in Konfliktfällen finden. Diese erweiterte demokratische Basis ergibt sich direkt aus dem zitierten Artikel 91. Hinzu kommen Anhörungsrechte des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen. Allerdings entscheiden diese Organe nur ausnahmsweise gegen ausdrückliche Positionen der Kommission. Für den Rat ist im Verkehrsbereich das qualifizierte Mehr bedeutsam geworden. Abbildung 6 führt die Elemente dieses Verfahrens an.

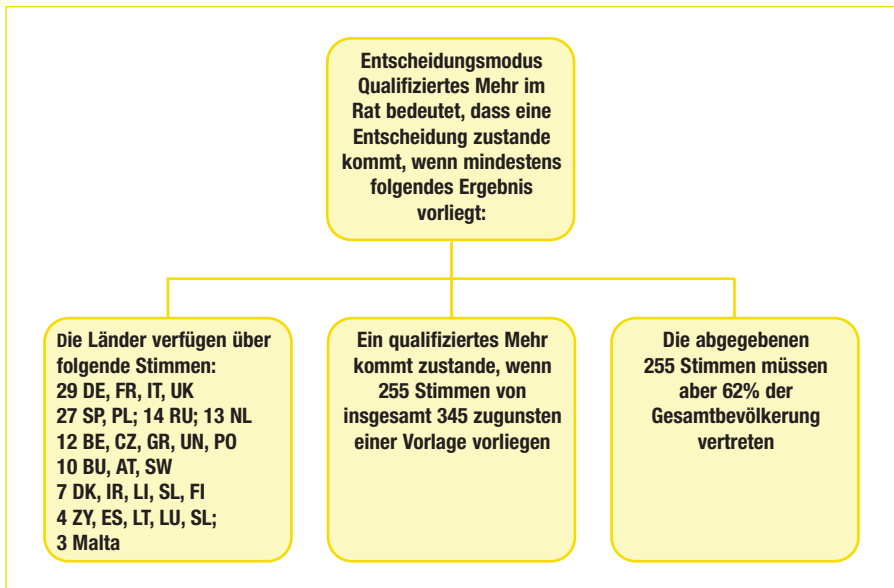


Abbildung 6 – Elemente des qualifizierten Mehrs

Wie immer im Einzelnen inhaltlich auch entschieden worden ist, empirisch betrachtet spricht manches dafür, dass bei der Einigung über die ganz grossen Abkommen (Maastricht, Amsterdam oder Nizza) folgende informellen Entscheidungsregeln im Spiel waren:

1. Der Einfluss der kleinen Staaten war von geringer Bedeutung, konnte man diese doch mit Zahlungen und kleineren Kompromissen zufrieden stellen.
2. Prozedurale Strukturen spielten keine Rolle. Der Entscheidungsprozess suchte sich seinen Weg zum Ziel selber.
3. Entscheidend waren die drei grossen Länder Deutschland, Frankreich, UK.

Gilt dieses Vorgehen auch für künftige Fälle von Vertragsabkommen? Dies ist schwierig zu sagen. Sicher aber ist seit EU27 hinter Punkt (3) ein Fragezeichen zu setzen: EU27 erweiterte den Kreis der Kleinen derart, dass selbst kleinere Zahlungen oder Kompromisse jetzt teuer zu stehen kommen können, sehr teuer sogar³. Dies ruft nach Veränderungen.

3.2 Umsetzungselemente

Da die Verkehrspolitik zur Hauptsache auf Richtlinien basiert, liegt die Umsetzung der Politik weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten. Diese können überdies eigene Regulierungen erlassen, solange die EU in den betreffenden Gebieten nicht selber Vorschriften beschliesst. Wenn die Staaten sich mit der Umsetzung schwer tun, bleibt der Gang zum Gericht. Möglich ist auch eine politische Anprangerung, mit welcher Vertragsverletzungen transparent gemacht werden können – seit 2003 waren das total über 70 Fälle.

Neueren Datums sind auch weitere Umsetzungselemente. Es sind dies die verschiedenen neu geschaffenen Agenturen:

EMSA – European Maritime Safety Agency

EASA – European Aviation Safety Agency

ERA – European Railway Agency

EACI – Executive Agency for Competitiveness and Innovation

TEN-T-EA – European Agency für die TEN Projekte

GSA – European Supervisory Authority.

Die Agencies erfüllen einen technischen und auf die Sicherheit bezogenen Auftrag. Sie bieten überdies Gelegenheit zur Grundlagen- und angewandter Forschung und Entwicklung in ihren Bereichen, wobei die TEN-T-EA mit ihren Aufgaben noch darüber hinausreicht.

Insgesamt ergibt sich deshalb ein Mehrebenensystem, das auf vielfältige Weise miteinander verknüpft ist. Darin gilt seit Nizza für die Ratsentscheide das qualifiziertes Mehr.

3.3 Steuerungsfelder

Inhaltlich ergeben sich je nach Bereich, Interessen und Zielsetzungen ganz unterschiedliche politische Konstellationen. Vereinfacht lassen sie sich nach zwei Dimensionen hin klassifizieren. So kann entlang der Positionen Besitzstandwahrung/Monopol versus Öffnung und Deregulierung unterschieden werden, ebenso wie nach der Frage, ob mehr integrativ oder mehr partikulär gehandelt und entschieden wird. Dies legt die folgende Struktur frei:

Die konkrete Kontur der vier Felder ergibt sich aus jedem Politikbereich heraus neu. Es spricht aber viel dafür, dass sich neue Marktteilnehmer im Allgemeinen für eine Politik der Öffnung einsetzen, wenn sie durch die bisherigen Anbieter vom Markt ferngehalten werden. Monopole und monopolartige Verhältnisse bestehen weiterhin, zumal auch der Binnenmarkt noch nicht zur Gänze hergestellt ist. Eine umfassendere Sicht muss bei den institutionellen Akteuren vorausgesetzt werden, da sie sich nicht nur mit Verkehrsfragen befassen, sondern auch in allen anderen Bereichen Entscheide zu treffen haben. Besonders rechtsschöpfend war und ist diesbezüglich der Europäische Gerichtshof. Demgegenüber haben die Marktteilnehmer wohl in erster Linie ihre eigene, mitunter partikuläre Marktposition im Blickfeld. Dies bedeutet für den Verkehrsbereich, dass kaum klare Stossrichtungen auszumachen sind. Ist im Strassensektor Wett-

³ Daniel Finke, Challenges to Intergovernmentalism: An Empirical Analysis of EU Treaty Negotiations since Maastricht, in: West European Politics, Vol. 32, May 2009, 466ff.

bewerb gegeben, so sind bei der Bahn offenkundig noch reichlich Partikularismus und Besitzstandsdenken im Spiel.

In einer solchen Lage erstaunt es nicht, dass eine breite Palette von Interessenvertretungen in Brüssel angemeldet ist. Im Register der Kommission sind gegenwärtig 494 Wirtschaftsverbände, 200 Unternehmen und 42 Gewerkschaften registriert. Wie viele davon dem Verkehrssektor zugerechnet werden können, ist nur annäherungsweise zu ermitteln. Zählt man lediglich diejenigen Verbände mit sichtbarem Transportfokus, so sind das 20 Organisationen aus dem Total von 494. Von den 42 Gewerkschaften sind deren fünf mit direktem Transportfokus auszumachen. Damit ist der Schluss nicht erlaubt, dass sich nur wenige der Akteure mit Verkehrsfragen befassen. Das tun nämlich die grossen umfassenden Organisationen ebenfalls; seien sie europäisch zusammengefasst oder bloss national organisiert.

Anders als auf nationaler Ebene ist die Struktur nicht bipolar im Sinne von Links und Rechts; die Konfliktlinien verlaufen entlang der Positionen und Interessen, d. h. der Verkehrsträger und ihrer faktischen und behaupteten Bedeutung.

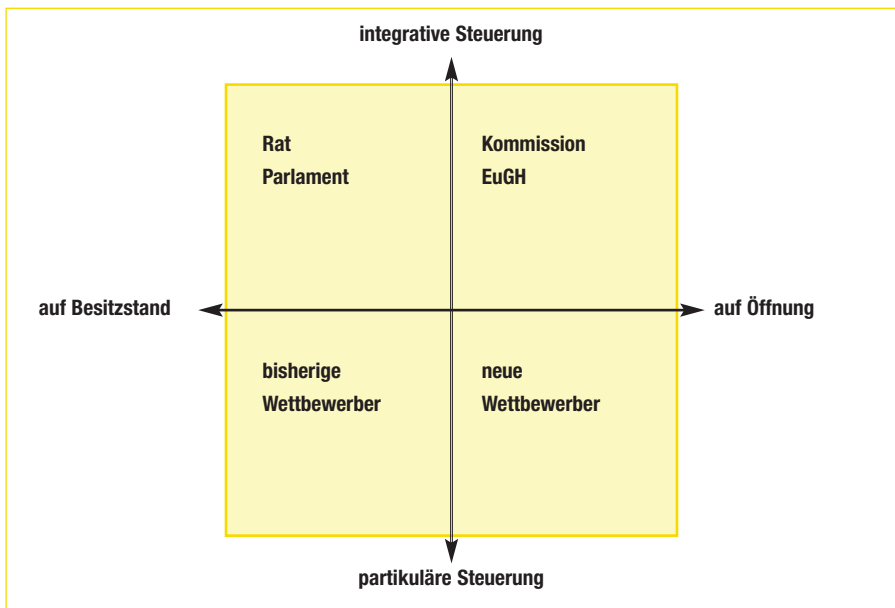


Abbildung 7 – Struktur der Steuerungsfelder

4 Grundriss der Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik folgt wie andere Politikfelder bestimmten Anforderungen, denn sie will auch eine Reihe von Zielsetzungen erreichen. Darum ist sie auf die folgenden Punkte hin zu betrachten:

- auf das Ausmass des allgemein erreichten Standes des Binnenmarktes
- auf die speziellen Regeln, die für die Marktteilnehmer gelten
- auf die übergreifenden Zielsetzungen, denen der Verkehrsbereich gerecht werden soll.
- auf die kommenden zu bewältigenden Aufgaben hin und auf die Frage hin, in welchem Verhältnis diese zur gesamten EU stehen.

4.1 Der Binnenmarkt – ein fortlaufender Prozess

War der Verkehrsbereich bis noch vor nicht so langer Zeit mit Besonderheiten belegt, so gehört er heute zu den entwickelten Binnenmärkten Europas. Dabei ging es um die Durchsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und um die Streitbeilegung. Da die nationalen Märkte überreguliert waren, stand die Deregulierung im Vordergrund. Dass der Prozess im Verkehr begann, ist auf das berühmte Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes im Jahre 1985 und vor allem auf die Binnenmarktpolitik zurückzuführen. In einem Weissbuch legte die Kommission ihr Aktionsprogramm dar. Darin zählte der freie Warenverkehr zu den grundlegenden Zielen. Der Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 untermauerte im Grunde lediglich den Willen zur Herstellung des Binnenmarktes. Jahre später, am 26. Februar 2001 kehrte der Vertrag von Nizza die bisherige Einstimmigkeitsregelung in Verkehrsangelegenheiten in ein qualifiziertes Mehr um. Und mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) kam es zu Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlamentes. Fortan befinden in einer ganzen Reihe von Angelegenheiten der Europäische Rat mit qualifiziertem Mehr und das Parlament mit absoluter Mehrheit auf gemeinsame Weise.

Fasst man die reichhaltige Tätigkeit, die in Form von Richtlinien und Verordnungen erfolgt ist, in wenige Sätze, so ergibt sich das folgende auf den Verkehr zugeschnittene Bild:

- Es kam zur vollständigen Liberalisierung der Verkehrsmärkte mit Ausnahme des Eisenbahnverkehrs.
- Die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur blieb hinter dem Wachstum der Mobilität zurück. Seit Jahren beschäftigt sich die EU mit dem Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, realisiert worden ist wenig. Darauf ist später zurückzukommen.
- Eine umfassende Anlastung der Wegekosten sowie der externen Effekte steht bis dato noch aus.
- Wettbewerbsverzerrungen infolge mangelnder Durchsetzung der Steuer- und Sozialvorschriften sind offenkundig.
- Umweltbeeinträchtigungen und Sicherheitsrisiken bestehen unvermindert.
- Verbesserungen sind erfolgt im Angebot des öffentlichen Nahverkehrs sowie des kombinierten Verkehrs.⁴

Verantwortlich für diese Errungenschaften und Defizite sind mittlerweile nicht mehr einfach die Mitgliedstaaten. Massgebliche ausschliessliche Kompetenzen sind auf die EU übertragen worden. Die Mitgliedstaaten haben eine reichlich reduzierte Möglichkeit eigener verkehrspolitischer Gestaltung – allerdings mit Ausnahme der Infrastruktur und der Tatsache, dass sie massgebliche Träger der Umsetzung des geschaffenen europäischen Rechts und auch Kostenträger sind.

⁴Frerich/Müller, Europäische Verkehrspolitik, Band 1, München/Wien 2004, 258.

Ausgehend vom Weissbuch 2001 sind Umrisse einer gemeinsamen Verkehrspolitik erkennbar. Sie beziehen sich auf die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen unter Einschluss der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes sowie auf die Realisierung des Infrastrukturausbaus im Rahmen der transeuropäischen Netze TEN. Bei alledem wird das Diskriminierungsverbot Anlass und Ausgangspunkt auch für Lösungen sein, deren Probleme heute noch nicht erkennbar sind.

Damit ist der Weg in die Zukunft in allgemeinen Zügen angesprochen. Er wird wie bisher dauerhaft, aber selten gradlinig sein. Das gesetzte Gemeinschaftsrecht ist kaum als sakrosankt zu betrachten; zu sehr bildet es eine Plattform, von welcher aus die Erneuerer unablässig weitere Schritte planen. Zwar ist anzunehmen, dass die Grundelemente der erreichten Marktordnung nicht zur Disposition gestellt werden. Insofern muss sich das EU-Recht auch durch eine gewisse Konstanz auszeichnen. Weissbücher und offizielle Verlautbarungen werden diese jedoch herausfordern, wie sie das schon bisher getan haben. Obgleich diesen Dokumenten kein Rechtscharakter zukommt, stehen sie politisch fast auf derselben Höhe wie das gesetzte Recht, wenn es um die Erfassung und Darstellung der jeweiligen Situation im Euroland geht. Bezugnahmen in den Schlussdokumenten des periodisch tagenden Rates und natürlich mehr und mehr entsprechende, vom Parlament verabschiedete politische Vorstösse verleihen den besagten Dokumenten eine gewisse Verbindlichkeit.

Bildlich lässt sich dies wie folgt darstellen:

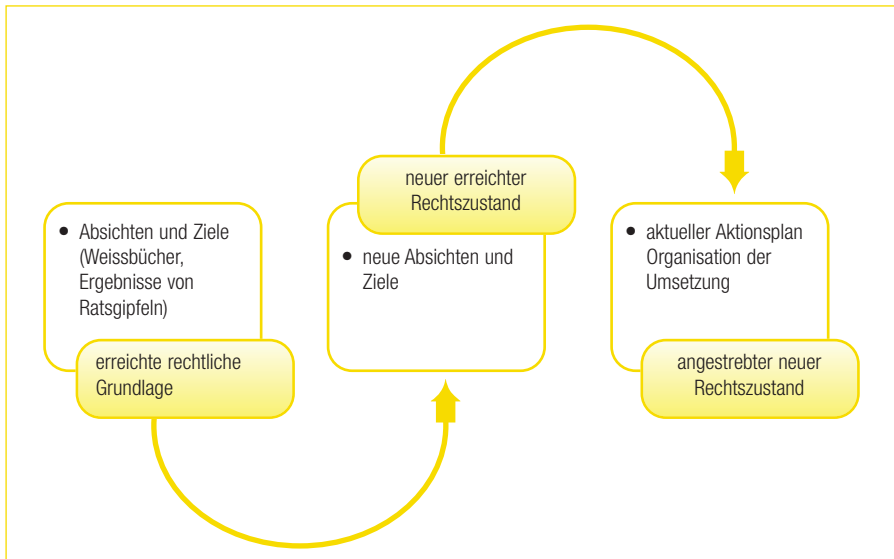


Abbildung 8 – Schema des Zusammenspiels von geltendem Recht und seiner Fortentwicklung

4.2 Das Herzstück: Marktzugangsregeln

Aller gemeinschaftlichen Ausrichtung zum Trotz fehlt eine für alle Verkehrsträger geltende Marktordnung. Das Gemeinschaftsrecht regelt für jeden Träger eigens, obwohl durchgängig nach subjektiven und objektiven Zugangsvoraussetzungen unterschieden werden kann. Subjektive Voraussetzungen beziehen sich auf die Personen, die den Marktzugang suchen, ihre Fähig-

keiten, Ausbildung und Eignung. Objektiv nennen sich die Voraussetzungen, die sich auf die Marktordnung beziehen, das Ausmass der Öffnung und die möglichen Beschränkungen. Objektive Marktzugangsvoraussetzungen und Rahmenvorschriften lassen sich daher nicht immer glasklar trennen.

Im Einzelnen präsentiert sich der Marktzugang wie folgt:

	Subjektive Zugangs- voraussetzungen	Objektive Zugangs- voraussetzungen	Rahmenvorschriften
Strassengüterverkehr	<p>Ertelung einer Gemeinschaftslicenz für fünf Jahre bei Wohnsitz in einem EU-Land und bei Berechtigung für internationale Transporte sowie zugelassenes Fahrzeug.</p> <p>Überprüfung der Bedingungen durch die Mitgliedstaaten.</p>	<p>Alle Beschränkungen aufgehoben</p> <p>Genehmigung für Kabotage erforderlich. Mitgliedstaaten können Schutzmassnahmen gegen Kabotage beschliessen.</p>	<p>Gewichte und Abmessungen der Fahrzeuge</p> <p>Lenk- und Ruhezeiten</p> <p>Sozialvorschriften</p> <p>Technische Harmonisierungen</p> <p>Maut und Benutzungsgebühren</p> <p>Beihilfen möglich wie bei Eisenbahnen (siehe unten)</p>
Eisenbahnen	<p>Betriebsgenehmigung als EVU für fünf Jahre für die ganze EU unter der Voraussetzung der fachlichen Eignung, der Zuverlässigkeit, finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der Haftpflicht mitsamt Nachweis eines Versicherungsschutzes</p> <p>Nochmalige Prüfung in andern Mitgliedsländern möglich, aber nicht den RL entsprechend.</p> <p>Alle Lizenzen sind meldepflichtig</p> <p>Widerruf möglich</p> <p>Zertifizierung von Lokführern aufgrund von Anforderungen und nach Beleg einer erfolgten Ausbildung</p>	<p>Wettbewerbsfähigkeit: Zugangsrechte, Trennung Fahrweg/Betrieb, unabhängige Rechnungsführung.</p> <p>Innerstaatliche Rechtsvorschriften müssen die Marktzugänge im Güterverkehr ab März 2008 ermöglichen.</p> <p>Internationale Bahngruppierungen sind möglich.</p> <p>Anforderungen mit Bezug auf</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sicherheitsbescheinigung für fünf Jahre – Zertifizierungssystem für Fahrzeuge <p>Spezielle Bestimmungen Gefahrgut</p>	<p>Ausgleichszahlungen sind keine Beihilfen und sind möglich bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Grundversorgungsauftrag – nur kostendeckend – klare Parameter – öffentliche Ausschreibung <p>Darüber hinaus sind auch Beihilfen möglich. Diese kommen in Frage bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, welche einer Bahn zugewiesen sind.</p> <p>Drei beziehungsweise vier Eisenbahnpakete (vergleiche Anhang)</p> <p>Güterverkehr grenzüberschreitend mit Kabotage, lange Übergangsregeln</p> <p>Öffnung für grenzüberschreitenden Personenverkehr auf 2010</p> <p>Mitglieder bezeichnen eine zuständige Genehmigungsinstanz</p>

	Subjektive Zugangs- voraussetzungen	Objektive Zugangs- voraussetzungen	Rahmenvorschriften
			<p>Verfahren bei Konflikten um Fahrwegkapazitäten; Nutzungsentgelte der Infrastruktur auf der Basis von Grenzkosten</p> <p>Unabhängige Untersuchung im Falle von Unfällen</p> <p>Entschädigung bei ausbleibender Qualität</p> <p>Kommission kann Vertragsverletzungsverfahren einleiten.</p> <p>Eisenbahnagentur</p>
Omnibusse	Gemeinschaftslizenz für fünf Jahre bei Wohnsitz in EU-Staat und dortiger Berechtigung zur Beförderung von Personen	Genehmigungen nötig für Linien- und Pendelverkehr ohne Unterbringung, nicht nötig für Werk- und Gelegenheits- sowie Sonderverkehre	
Binnenschifffahrt	Voraussetzungen für den Erwerb des Patentes (Alter, vierjährige Berufserfahrung, Nachweis der Ausbildung sowie Sondervoraussetzungen für Fahrgastschiffe und Radarschiffe	Anerkennung einzelstaatlicher Schifferpatente mit Sonderregelung für den Rhein	<p>Dienstleistungsfreiheit</p> <p>Massnahmen zur Strukturbereinigung (Abwrack)</p> <p>Beihilfen und andere Beiträge wie Eisenbahnen</p>
Seeschifffahrt (zentral ist das internationale Schifffahrtsrecht)	Berechtigt sind Angehörige der Mitgliedstaaten und Linienreedereien ausserhalb der EU, die in einem Mitgliedstaat registrierte Schiffe einsetzen und von Angehörigen eines Mitgliedstaates kontrolliert werden.	Recht zur Beförderung von Personen und Gütern auf dem Seewege zwischen jedem Hafen eines Mitgliedstaates und jedem Hafen oder jeder Off-Shore-Anlage eines anderen Mitgliedstaates oder eines Drittlandes	<p>Freier Dienstleistungsverkehr</p> <p>Seekabotage</p> <p>Einseitige nationale Beschränkungen müssen schrittweise abgebaut werden.</p> <p>Beschränkter Zugang für Verkehr mit Drittländern.</p> <p>Anwendung von Wettbewerbsregeln.</p> <p>Massnahmen gegen unlaute Preispraktiken mit der Folge von Ausgleichsabgaben</p>

	Subjektive Zugangs- voraussetzungen	Objektive Zugangs- voraussetzungen	Rahmenvorschriften
Luftfahrt (zentral ist das internationale Luftfahrtsrecht)	<p>Betriebsgenehmigung bei fachlicher Eignung</p> <p>Gegenseitige Anerkennung der Bescheinigungen für das Personal nach Massgabe bestimmter Anforderungen</p> <p>Ausbildung der Fluglotsen</p>	<p>Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und bestimmte Kapazitäten</p> <p>Rechnungsabschlüsse sind jedes Jahr der zuständigen Stelle im Mitgliedstaat vorzulegen.</p> <p>Erteilung von Verkehrsrechten an Luftfahrtunternehmen</p>	<p>Einheitlicher Luftraum</p> <p>Auferlegung von gemeinschaftlichen Verpflichtungen möglich, Zuschlag für eine neue Linie drei Jahre ohne Konkurrenz</p> <p>Flughafenkoordinator Verfahren bei Konflikten um Slots</p> <p>Beihilfen nach bestimmten Kriterien</p>

Tabelle 6 – Marktzugangsvoraussetzungen und Rahmenvorschriften

Auch wenn die Marktzugänge im Einzelnen geregelt und die Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger berücksichtigt sind, so dominieren mehr die Gemeinsamkeiten als die Unterschiede. Einzig der Eisenbahnverkehr folgte bisher einer Sonderspur. Diese scheint mehr auf die Herstellung des gemeinsamen Marktes gerichtet als auf möglichst niedrige Markteintrittspforten. Als besonders wichtig erscheint jedenfalls die Prüfung der subjektiven Voraussetzungen, die sogar nochmalige Überprüfungen durch andere Mitgliedstaaten nach sich ziehen kann. Bedeutsam sind sowohl die Rahmenvorschriften als auch die objektiven Marktzugangsvoraussetzungen sowie die bekannten organisatorisch-strukturellen Vorstellungen, wie sie in der Richtlinie RL EG 91/440 erstmals niedergeschrieben wurden. Im Weiteren sind die gemeinsamen Bestimmungen darauf ausgerichtet, einen möglichst sicheren Bahnbetrieb zu erhalten. Angesprochen sind aber auch internationale Eisenbahngruppierungen mit Sitz in verschiedenen Ländern. Für diesen Fall ist der Netzzugang im Staat der jeweils andern Niederlassung gegeben – inklusive Anschlusskabotage.

Eisenbahnspezifisch, aber nicht allein für diese geltend, sind die Bestimmungen über die Beihilfen und anderen Ausgleichszahlungen, deren Bedingungen durch den Gerichtshof definiert wurden. Nicht als Beihilfen gelten die direkten Abgeltungen für konkret umschriebene gemeinschaftliche Grundversorgungsaufträge. Als Beihilfen werden dagegen jene Zahlungen bezeichnet, die für Leistungen im Allgemeinen von wirtschaftlichem Interesse sind und für welche der Empfänger ausdrücklich als kompetent erklärt worden ist.

Diese Regulierungen haben nationale Massnahmen zur Umsetzung zur Folge. Deutschland macht deutlich, dass der Regulierungsbedarf als erheblich zu bezeichnen ist. Es kam nämlich zu den folgenden Erlassen nur für den Bahnverkehr: Eisenbahn-Neuordnungsgesetz, Eisenbahnunternehmer-Berufszugangsverordnung, Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung, Verordnung über die Interoperabilität samt einer entsprechenden Gesetzesänderung, ferner Verordnung über die Interoperabilität des konventionellen Verkehrs sowie weitere Gesetzesänderungen im Gefolge der Umsetzung.

Aus dem Kreis der Verkehrsträger ragen See- und Luftverkehr heraus. Sie bilden Sonderbereiche, weil beide weltweit und nicht europäisch ausgerichtet sind und deshalb internationalem Recht folgen. Wegleitend sind die internationale Zivilluftfahrtsorganisation und die internationale Schifffahrtsunion.⁵

⁵Thomas Oppermann, Europarecht, 3. Aufl. München 2005, 476.

5 Das Verhältnis zur Schweiz

Im Verhältnis zur Schweiz ergeben sich eine Reihe von Umsetzungsaufgaben sowie speziellen Problemen und Fragen der grundsätzlichen Ausrichtung. Bindeglied und rechtliche Grundlage bildet das bilaterale Landverkehrsabkommen (Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72)). Richtungsweisend dafür war der am 2. Mai 1992 vereinbarte Transitvertrag (ursprünglich unter SR 0.740.71). Das spätere Abkommen löste diesen ab⁶ und führte auch eine andere «Mechanik» ein. Anstelle der 28-Tonnen-Gewichtslimite und einem so genannten Überlaufmodell im Falle von Bahnkapazitätsengpässen trat der schrittweise Ausbau der Gewichtsbeschränkungen auf 40 Tonnen. Im Gegenzug handelte sich die Schweiz die ebenfalls schrittweise Anhebung der LSVA und die Erhebung einer Alpentransitabgabe im Falle eines übergrossen Ansturms von LKW ein.

Mit gleichem Datum wurde auch ein Luftverkehrsabkommen vereinbart (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr SR 0.748.127.192.68). Dieses basiert ganz auf der Nichtdiskriminierung und dem Austausch von Verkehrsrechten, der Herstellung des gemeinsamen Luftraumes und einem Gemischten Ausschuss, der rechtsverbindliche Beschlüsse treffen kann. Beim weiteren Verlauf der Betrachtungen wird dieses Abkommen nicht mehr weiter vertieft.

Für sich allein sind die Abkommen über den Landverkehr und die Luftfahrt nicht «lebensfähig», da ihre Wirksamkeit von jener der weiteren bilateralen Abkommen abhängt. Alle diese Abkommen bilden rechtlich ein Ganzes. Dies ist nicht unproblematisch, bildet das Paket doch eine Art Basis für landesinterne wie aussenpolitische Druckversuche.

5.1 Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und der EU

Das Landverkehrsabkommen macht die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede zwischen den beiden Vertragsparteien deutlich. Sein Inhalt ist auch schon als Schnittmenge aus dem Gemeinschafts- und dem schweizerischen Recht⁷ bezeichnet worden.

Es ist jedoch zutreffender, von einer recht weit gehenden Deckungsgleichheit der Verkehrspolitik der beiden Parteien auszugehen.

Worauf gründet sich diese Aussage?

Sie ist aus den folgenden vier Elementen abzuleiten:

- Einmal sind die primäre Kompetenz und Verantwortung für das Politikfeld Verkehr auf gleicher Ebene angesiedelt; in der Schweiz beim Bund und in der EU bei den Gemeinschaftsorganen. Bei beiden handelt es sich um umfassende, jedoch nicht ausschliessliche konkurrierende Kompetenzen. Das heisst, die Kantone und die Mitgliedstaaten können in diesem Bereich gesetzlich tätig werden, solange nicht der Bund oder die Gemeinschaft selber Erlasse beschliessen. Beim Bund sind die den Kantonen zugänglichen Gebiete beschränkter, liegen doch der Bahnverkehr und die Autobahnen ganz im Verantwortungsbereich des Bundes.

Damit befinden sich die Partner bei ihren Begegnungen auf derselben Ebene, was den Verhandlungen besser bekommt, als wenn über das Kreuz verhandelt werden müsste. Somit ist

⁶ Allerdings besteht die dazu gehörende Verwaltungsvereinbarung vom 23. Dezember 1992 (SR 0.740.716), welche das Überlaufmodell regelt, weiter. Nach wie vor Bestand hat auch die Vereinbarung vom 3. Dezember 1991 über die Verbesserung des kombinierten alpenquerenden Verkehrs durch die Schweiz (SR 0.740.79).

⁷ Kaspar Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz. Freiburg 2003, 365.

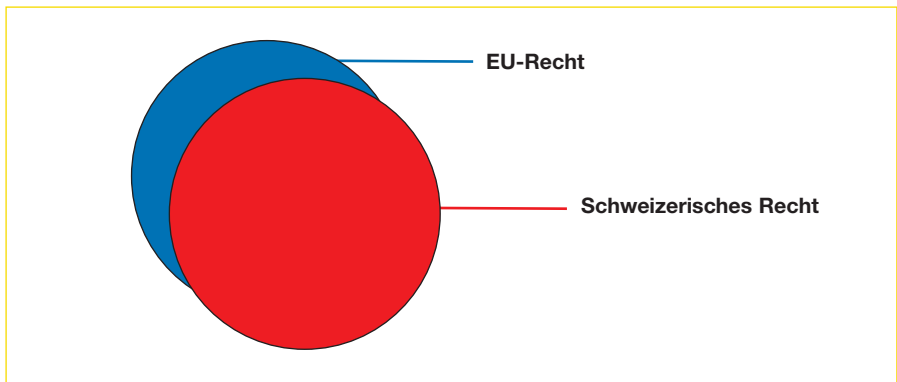


Abbildung 9 – Ausmass der Deckungsgleichheit der Verkehrspolitiken der EU und der Schweiz

die Kompetenz für internationale Vertragsabschlüsse gegeben. Allerdings verdeckt diese rein formale Kompetenzbetrachtung den Gesetzgebungsprozess und seine je eigenen Prozessschritte. Zwar könnte man auch diesbezüglich Gemeinsamkeiten in den Vordergrund rücken und dafür die für beide massgebliche Struktur des Zweikammersystems anführen. Nur erscheinen die schweizerischen Verhältnisse als deutlich weniger komplex als die bereits beschriebene europäische Maschinerie und Abstimmung zwischen Rat und Parlament.

- In ähnlicher Weise ist auch die so genannte Komitologie zu betrachten. Dabei geht es nicht um die EU-internen Organe oder die innerschweizerischen Kommissionen, sondern um das Interesse an gemeinsamen Einrichtungen zur Begleitung und Ausführung der bilateralen Verträge. Im Zentrum steht der gemeinsame Landverkehrsausschuss, in welchem die Verkehrsbeobachtung und die Gebührenregelung zur Diskussion stehen.
- Gemessen an den Deklamationen über die Ziele ergibt sich eine weitere Deckungsgleichheit. Die EU-Ziele lauten schlicht: unverfälschter Wettbewerb und nachhaltige Mobilität⁸. Im Budget für den Haushalt 2009 werden die Zielsetzungen allerdings etwas konkreter dargelegt: (1) Bereitstellung wettbewerbsfähiger Systeme, (2) Entkopplung der Mobilität von ihren negativen Nebenwirkungen, (3) Schaffung dauerhafter Voraussetzungen für Verkehrsdienstleistungen in der EU, (4) Verbesserung der Sicherheit und Mindestarbeitsstandards, (5) sichere und nachhaltige internationale Wettbewerbsfähigkeit und (6) Entwicklung innovativer Lösungen⁹.

Demgegenüber führt die Bundesverfassung keine eigentlichen Ziele für den Verkehr ins Feld, bestimmt in Art. 95 Abs. 2 aber, dass der Bund für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen habe, in welchem die Wirtschaftsfreiheit grundlegend sei (Art. 94 Abs. 1). Desgleichen formuliert die Bundesverfassung auch nur allgemein über den Umweltschutz (Art. 74) und verzichtet auf besondere Vorgaben für den Verkehr. Im Übrigen übernimmt die Verfassung weitgehend die alten, auf die Verkehrsträger bezogenen Bestimmungen (Art. 81ff.)

- Beide Vertragsparteien gehen schliesslich von einer möglichst freien Mobilität aus, haben in ihren Verfassungsdokumenten jedoch kein entsprechendes Grundrecht formuliert. Überhaupt fehlt beiden eine eigentliche Verkehrskonzeption; ihre Triebfedern bilden bestimmte grössere Verkehrsprojekte.

⁸ Schulze/Zuleeg (Hrsg.) Europarecht, Baden-Baden 2006, 1520.

⁹ Haushalt 2009, Titel 06 Energie und Verkehr, in: Amtsblatt vom 13.3.2009 II/293.

5.2 Unterschiede in der Ausgangslage und den Instrumenten

So sehr man die Gemeinsamkeiten hervorhebt und diese auch betonen mag, an einigen Unterschieden lässt sich nicht vorbeisehen. Anders sind auch die Unterschiede in den Marktanteilen nicht zu erklären. Es betrifft dies

- die geografische Lage der Schweiz, die mitten im Fadenkreuz des europäischen Nord-Süd-Verkehrs liegt, welcher durch das sensible Alpengebiet geführt werden muss. Zwar übertrifft auch in der Schweiz der Ost-West-Verkehr bei weitem den Nord-Süd-Verkehr, er führt jedoch nicht durch eine enge «Passage obligé» wie jener zwischen dem Norden Europas und Italien. Daraus erklärt sich das schweizerische Bemühen, den Verkehr nicht nur effizient, sondern möglichst umweltschonend abzuwickeln.
- Sodann zeigt sich in der Schweiz, wie eine hohe Dichte an Bahnen und anderen Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs auch zu einer dichten und intensiven Erschliessung führt. Diese macht trotz Anstrengungen im Euroland noch immer einen Unterschied aus. Das gilt auch für den Güterverkehr, der auf einem nach wie vor sehr dichten Anschlussgeleise-System aufbaut, welches ermöglicht, dass die Bahn Transporte fahren kann, die anderswo längst als unrentabel eingestellt worden wären. Wahrscheinlich liegen die Unterschiede beim Personen- wie beim Güterverkehr darin, dass der Gedanke einer möglichst umfassenden Grundversorgung aller Regionen und Landesteile in der Schweiz tiefer verankert ist. Der noch immer respektable Marktanteil der Schiene von 40% macht darum auch einsichtig, warum Nacht- und Sonntagsfahrverbote nicht einfach aufgehoben werden, sondern Bestandteil der Verkehrspolitik bleiben.
- Zudem sind Unterschiede im Abgabensystem auszumachen. Während die EU sich verständlicherweise auf Mindestsätze festlegen muss oder Harmonisierungen bei den Wegekosten für die Strassen- und Bahninfrastruktur anpeilt, gehört es zu Recht und Praxis in der Schweiz, dass über die einzelnen Abgaben und ihre Höhe ein obligatorisches Referendum stattfindet. Letzteres führte bisher nicht dazu, dass der Verkehrssektor finanziell schlecht ausgestattet worden wäre, im Gegenteil. Die Unterschiede erscheinen von der Höhe der Abgabensätze ganz erheblich. So befindet sich die LSWA auf einem deutlich höheren Niveau als die Mautsätze in der EU. Allerdings bezieht sich diese Abgabe auf das gesamte Strassennetz und nicht nur auf die Autobahnen. Andererseits gehen die EU-Richtlinien auch über das schweizerische Recht hinaus, indem sie zusätzlich ein Road-Pricing ermöglichen, wofür hierzulande keine verfassungsmässige Grundlage gegeben ist. Hier wie dort ist allerdings mit erheblichen Widerständen zu rechnen.
- Ferner ergeben sich auch offenkundige Differenzen in der Finanzierung und im Ausbau der Infrastrukturen. Nicht nur die Finanzierung als solche, sondern auch der Wille dazu spielt eine Schlüsselrolle. So ist der Tunnel am Lötschberg bereits im Betrieb und sind die Arbeiten am Gotthard gut unterwegs, während die grossen TEN-Projekte noch auf den ersten Spatenstich warten. Abgesehen von den Finanzierungsmodalitäten darf wohl auch angeführt werden, dass die Verkehrsinfrastruktur in der EU noch weitgehend in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, derweil die Kantone zwar auch über ein Stück Strassenhoheit verfügen, der Bund aber bei der Schiene alleine und bei den Strassen ebenfalls massgeblich beteiligt ist. Sucht man nach kritischen Punkten, so lässt sich allenfalls ins Feld führen, dass in der Schweiz eine Tendenz zur Überversorgung inhärent sein könnte, wohingegen in der EU schon eher das Gegenteil zu konstatieren wäre.
- Letztlich sind es also in erheblichem Masse die Finanzierungsmodalitäten, die zusammen mit der Ausgangslage für massgebliche Unterschiede verantwortlich zeichnen.

5.3 *Besonderheiten aus dem Vertragswerk*

Auch ein Vertrag wie derjenige über den Landverkehr sollte vom Grundsatz her für beide Parteien gleiches Recht schaffen. Das ist denn auch bei den Marktzugängen der Fall. Daneben aber bestehen einige Besonderheiten:

Ins Gewicht fallen die bereits beschriebenen ungleichen Abgaben im Verkehr auf den Achsen durch die Schweiz. Zwar ermöglicht auch die EU den Mitgliedstaaten die Erhebung einer Maut. Aber dessen Höhe macht in den einzelnen Ländern einen Bruchteil dessen aus, was die LSVA und gegebenenfalls die ATA eintragen. Damit «leben» deutlich unterschiedliche Abgaben mehr oder weniger friedlich nebeneinander.

Beim Personenverkehr bestanden bei Vertragsabschluss erst das erste und zweite Eisenbahnpaket. Bei beiden bekundete die Schweiz Interesse an einer Übernahme. Der Bundesrat hat jedoch erst im Juni 2009 den Weg für eine Vernehmlassung freigegeben. 2010 soll über die Übernahme entschieden werden. Vor 2011 ist damit nicht mit dem Inkrafttreten zu rechnen. Das dritte Eisenbahnpaket ist noch nicht anhängig gemacht worden und das vierte ist auch in der EU noch nicht entschieden. Soweit in diesen Paketen weitere Liberalisierungen und Harmonisierungen enthalten sind, müssten diese gemäss heutiger vertraglicher Regelung nicht übernommen werden. Dafür bliebe die Schweiz aussen vor, könnte dafür auch die Konkurrenz fern halten. Ein Problem diesbezüglich schafft die Kabotage. Auf langen Strecken durch die Schweiz könnten neue Anbieter auf dem schweizerischen Streckenabschnitt zu Konkurrenten der einheimischen Betriebe werden.

Als Problem für beide Seiten entpuppte sich in diesem Zusammenhang auch die Trassenvergabestelle, die im Eigentum der Bahnen und des Verbandes öffentlicher Verkehr steht und unter der Bezeichnung Trasse Schweiz AG firmiert. Brüssel betrachtet sie nicht als unabhängige Stelle, derweil von schweizerischer Bahnseite Bedenken angemeldet werden, wenn die Gestaltung des Fahrplanes inskünftig bei einer öffentlichen Stelle erfolgen soll.

Nacht- und Sonntagsfahrverbot bleiben in der Schweiz in Kraft. Ausnahmen erfordern eine Bewilligung. Eigentlich hätte dies nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit zur Konsequenz, dass die EU für die schweizerischen Fahrzeuge derselben Kategorie ebenfalls gleiche Verbote einführen müsste. Das tat sie nicht. In den gleichen Bereich fallen auch die Gewichte der LKW. Auf grundsätzlich 40 t Gesamtgewicht beruhend, bestehen Ausnahmemöglichkeiten für den kombinierten Verkehr, aber auch für andere Zwecke. Wie erwähnt erfolgte die Einführung der 40-t-Lastenzüge stufenweise.

Ungewiss ob als Ersatzfolge oder aus anderen Beweggründen heraus, bei der Kabotage wurde ebenfalls sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr eine stufenweise Einführung beschlossen. Demnach wurde dieser Bereich erst auf 2005 zur Gänze liberalisiert.

5.4 *Marktchancen schweizerischer und europäischer Unternehmen*

Entscheidend für das Verhältnis der beiden Partner zueinander ist die Antwort auf die Frage, welche Chancen und Risiken für die Marktteilnehmer aus dem Vertragswerk erwachsen. Das Landverkehrsabkommen liefert allerdings nur den Rahmen. Die Chancen müssen die einzelnen Unternehmen selber ergreifen. Diesbezüglich befinden sie sich in einem interessanten Umfeld, besteht doch zwischen der EU und der Schweiz ein ausgedehnter wirtschaftlicher Austausch; dieser liefert die Potenziale für die verschiedenen Verkehrsträger und Sparten gleichsam franko Haus.

Günstige Rahmenbedingungen und ein hohes Verkehrsaufkommen sind das eine, die Wettbewerbsstärke der involvierten Unternehmen das andere. Entsprechende Analysen dazu gibt es nicht. Allgemein formuliert, präsentiert sich die Lage wie folgt:

- **Strassengüterverkehr:** eigentlich müsste der Markt für beide Seiten mehr Chancen als Risiken im grenzüberschreitenden Warenverkehr bieten. Was die Rahmenbedingungen

anbelangt, so gilt bei den Abgaben das Territorialprinzip. Das heisst, jede Unternehmung wird nach dem im Land gültigen Recht behandelt. Die unterschiedlichen Abgaben fallen darum bei allen Unternehmen gleich an, wobei die EU um Harmonisierung bemüht ist. Unterschiede von Land zu Land ergeben sich bei den Kraftfahrzeugsteuern und den Treibstoffzollpreisen an den Zapfsäulen. Die Kabotage könnte die europäischen Unternehmen eher begünstigen, da sie in der Regel längere Distanzen fahren. Entscheidend jedoch ist insgesamt, ob die Firmen von ihrer Grösse und Ausstattung her genügend Wettbewerbsstärke ausspielen können. Ist an der Qualität der schweizerischen Unternehmen im Allgemeinen nicht zu zweifeln, so verfügen andererseits nur wenige Betriebe über die nötige Grösse, um in einem weit grösseren Markt bestehen zu können. Gleiches gilt aber auch für die europäische Konkurrenz. Wie die Unternehmenslandschaft zeigt, zeichnet sich diese durch eine ausgesprochene Atomisierung aus. – Alles in allem präsentiert sich darum keine offenkundige Schiefelage, die sich als Nachteil insbesondere der schweizerischen Unternehmen herausstellen könnte. Auffällig ist jedoch immerhin der Anteil ausländischer Fahrzeuge an Transporten in und aus der Schweiz. Gemessen an den Fahrzeugkilometern macht er rund 22% aus.¹⁰ Seit 2001 nahm der Anteil dieser Kategorie nur unwesentlich zu, was die Aussage über die gute Qualität des schweizerischen Gewerbes unterlegt.

- Beim **Bahnverkehr** präsentiert sich die Lage differenzierter. Im Güterverkehr herrscht Wettbewerb mit der Folge, dass im Transitverkehr durch die Schweiz das Monopol gefallen ist. Dass dies als Nachteil ausgelegt werden könnte, ist nicht anzunehmen. Anders sieht es im Konzert der europäischen Anbieter aus, wo letztlich zwei grosse Anbieter (DB und SNCF) alle anderen bei Weitem überragen. Dabei befindet sich insbesondere die SBB in einer kritischen Lage: zwar zentral gelegen und von der Kundschaft als kompetent betrachtet, bringt sie international bloss 300 Transitkilometer und nur wenig internationale Kunden ein. Deshalb erscheint ein Alleingang mit reichlich Risiko behaftet. Jedenfalls ist ein solcher Schritt nur nachhaltig, wenn das Umfeld stimmt und sich der Cargo-Bereich uneingeschränkt wirtschaftlich verhalten kann. Ein blosser Rückzug auf den nationalen Güterverkehr wäre dagegen wohl der Anfang vom Ende; das müssten allein die Importe und Exporte schon weismachen. – Alles in allem handelt es sich deshalb hier um einen höchst schwierigen Weg, der jedoch nicht durch die Rahmenbedingungen bedingt ist, sondern sich zwangsläufig aus der Angebotslage heraus ergibt.

Beim Personenverkehr der Bahnen sind zwei Gesichtspunkte massgebend. Im grenzüberschreitenden Verkehr über lange Distanzen verfügen gegenwärtig wohl nur zwei Bahnen über zukunftsträchtiges Rollmaterial (TGV und ICE). Das schweizerische Rollmaterial lässt sich zwar auch sehen, kommt aber mit Bezug auf die Geschwindigkeit nicht an dieses heran. Was intern als schnittiges Rollmaterial gilt, genügt im grösseren Markt nur bedingt. So werden TGV und ICE im Verkehr mit und durch die Schweiz ein leichteres Spiel haben als schweizerische Züge im Ausland. Anders im Regionalverkehr. Da scheint im grenznahen Ausland ein Geschäft möglich und sinnvoll. Fazit aus allem auch hier: wiederum ist die Angebotsstruktur massgeblich.

Die Trassenpreise der **Bahninfrastruktur** richten sich auch nach dem Territorialprinzip. Insofern sind die Marktteilnehmer auf den jeweiligen Territorien gleich betroffen. Die hohen Entgelte im Güterverkehr in der Schweiz könnten sich für schweizerische Unternehmen dennoch ungünstig auswirken, wenn die Streckenanteile auf anderen Netzen kurz sind und der schweizerische Anteil demzufolge von Gewicht ist. Auch könnten ausländische Anbieter versucht sein, das schweizerische Netz zu umgehen.

- Die übrigen Verkehrsträger folgen in Teilen anderen Ordnungen (Luftfahrt und Mannheimer Akte für die Rheinschiffahrt).

¹⁰ Bundesamt für Statistik, Erhebungen der LSVA-pflichtigen Fahrzeuge nach Fahrzeugart und Euroklasse, wird fortlaufend geführt. Die errechnete Prozentzahl bezieht sich auf 2008.

5.5 Die Schweiz als Drittland

Im Sinne einer abschliessenden Würdigung stellt sich die Frage, wie sich das Verhältnis zur EU für die Schweiz im Verkehr insgesamt ausnimmt – möglichst im Vergleich zur Behandlung anderer Drittländer. Als Drittland wird ein Staat bezeichnet, der weder Mitglied noch Beitrittskandidat der EU ist.

Der EU wird nachgesagt, sie sei eine Festung und schotte sich gegen aussen ab. Demzufolge hätten Drittländer grundsätzlich mit Problemen zu rechnen. Was immer auch Sache sein mag, im Verkehr gleicht die EU keinem Bollwerk. Dafür sind die Verkehrsbeziehungen viel zu entscheidend für die Entwicklung des ganzen Gebildes geworden. Zudem entziehen sich Luft- und Seeverkehr ohnehin dem alleinigen Zugriff einer staatlichen Macht oder einer Gruppe von Staaten. Vor allem aber machen die gemeinschaftlichen Regulierungen im Landverkehr letztlich nur Sinn, wenn sie über das EU-Gebiet hinaus Wirkung entfalten können und dort auch angenommen werden. So wie Drittstaaten ein Interesse an tragfähigen Verkehrsbeziehungen mit den Staaten der EU haben, so wichtig sind Abkommen und gegebenenfalls Strukturen auch für die EU selber. Je mehr Staaten der EU beitreten, desto mehr schwindet allerdings das Interesse an Beziehungen mit Drittstaaten, es sei denn, es handle sich dabei um die grossen Mit- und Gegenspieler oder um spezielle Verhältnisse. Zu Letzteren gehört zweifellos das Abkommen der EU mit der Schweiz im Alpentransit. Die Schweiz ist als Drittstaat im Verkehr wohl interessanter als in anderen bilateral geregelten Bereichen. Andererseits zeigt sich auch für die Schweiz, dass sich der Verkehrsbereich in seinen integrativen Wirkungen nachhaltiger erweist, als ihr vielleicht lieb ist.

6 Die Verkehrsfinanzierung in Europa

Beim bisherigen Gang durch Aufgaben, Kompetenzen, Erfolge und offenen Fragen waren meist auch finanzielle Elemente im Spiel. Die EU ist zwar bekannt, dass sie infolge beschränkter eigener Mittel mehr reguliert als Projekte fördert und Anreize schafft. Dennoch ist ein genauer Blick in die Finanzierungsbereiche im Euroland unerlässlich.

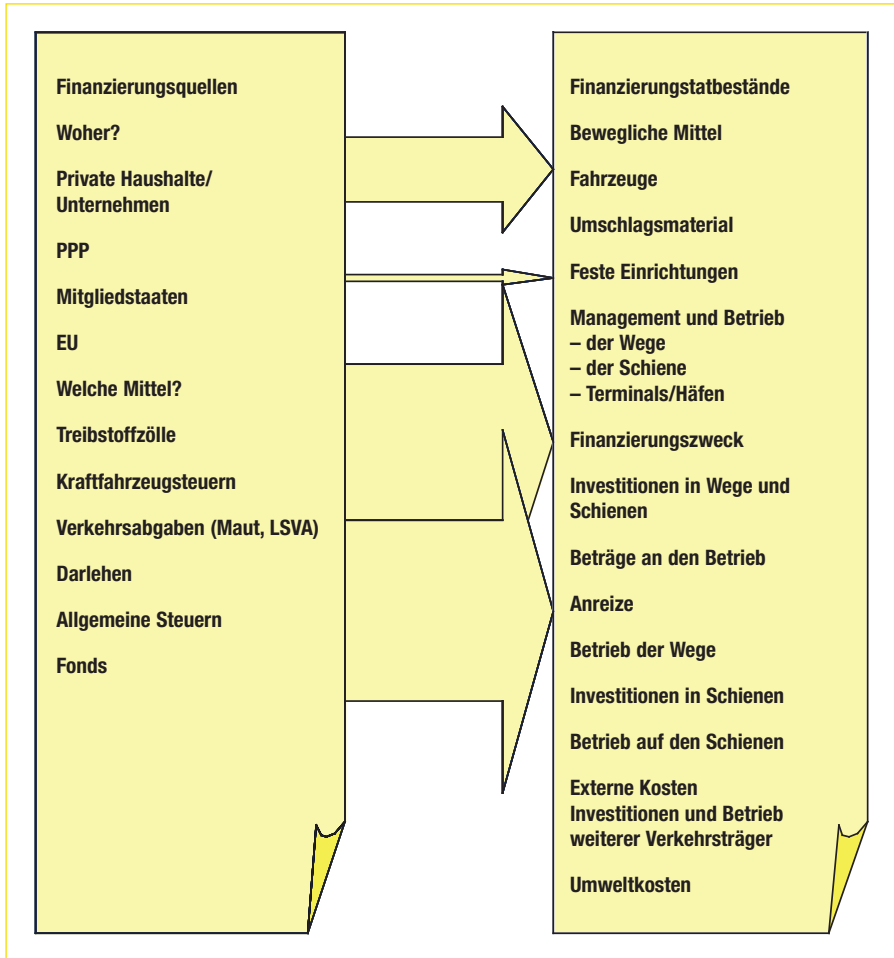


Abbildung 10 – Finanzierungsbereiche

Ausgangslage bildet die bisherige traditionelle Gegenüberstellung der Finanzierungsmodalitäten und der zu finanzierenden Elemente. Externe Nutzen und Kosten sind nicht eingerechnet; dafür fehlen verbindliche Angaben.

6.1 Die Finanzierungsquellen

Auf der Seite der Finanzierungen steht im Vordergrund, welche Ebene aus welchen Töpfen wofür Mittel einschiessst. Zu unterscheiden ist nach drei Ebenen:

1. der privaten Ebene, derjenigen der Verkehrsteilnehmenden oder privaten Investoren im Sinne der Eigenverantwortung,
2. der Ebene der Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips
3. der Gemeinschaft im Sinne eines Beitrages an eine übergreifende Aufgabenwahrnehmung.
4. Im Kreis dieser drei Ebenen ist der Bereich der Private-Public-Partnership, des Bezugs privater Finanziers, der schmalbrüutigste. Es soll im Folgenden nicht mehr weiter verfolgt werden.

Was den Kreis der Privaten anbelangt, so müsste eine umfassende Transportrechnung vorliegen, um präzise die Belastung mit Verkehrsausgaben ermitteln zu können. Eine solche liegt für die Schweiz vor, nicht aber für EU27. Immerhin bestehen Datensätze zum Konsum der Haushalte am Verkehr. Insgesamt und anhand ausgewählter Länder ergibt sich folgendes Bild – gerechnet in Millionen Euro:

2006	Erwerb von Equipment	Betrieb der Fahrzeuge	Beanspruchte Dienste	Total	Verkehrsausgaben in % der Haushaltsausgaben	Ausgaben pro Kopf in Euro
EU 27	310 014	469 501	169 175	948 691	13.7%	1900
EU15	292 847	436 701	155 219	884 764	13.7%	2300
DE	66 680	83 290	32 230	182 200	14%	2200
FR	39 622	91 810	21 750	153 181	14.5%	2400
AT	5 465	9 644	3 619	18 728	12.8%	2300
Schweiz				38 000		5100

Tabelle 7 – Konsum Haushalte am Verkehr

Stellt man für die EU auf deren Basisdaten für 2006 im Pocketbook ab, so ergeben sich Ausgaben pro Kopf von durchschnittlich 1900 Euro. Die schweizerischen Angaben liegen dagegen deutlich höher, wenn man nur auf den Personenverkehr bezogene Kosten einrechnet, so den PW-, Motorrad- und Bahnverkehr, ohne externe Kosten. In der Transportrechnung 2005 wurden dafür 44.8 Milliarden Franken oder rund 30 Milliarden Euro ausgewiesen. Ein direkter Vergleich ist daher nicht möglich; die Zahlenbasis ist zu unterschiedlich. Die Finanzflussrechnung soll dafür etwas mehr Aufschluss geben.

Die Gesamtsumme von 940 672 Millionen Euro macht bei einem Bruttoinlandprodukt für EU27 von 11 671.4 Milliarden Euro einen Anteil von 8.12% aus. Der schweizerische Anteil auf der Basis der Transportkostenrechnung liegt demgegenüber bei 10.9%.

Dabei ist anzunehmen, dass sowohl die Beiträge der EU als auch jene der Mitgliedstaaten in diesen globalen Zahlen eingerechnet worden sind. Dennoch ist politisch und wirtschaftlich aufschlussreich zu wissen, wie sich die Engagements der beiden Ebenen im Verhältnis zum Ganzen ausnehmen. Dabei zeigt sich vorweg, dass die Verkehrsausgaben der EU nur einen bescheidenen Teil ausmachen. Es bestätigt sich damit auch hier, dass die EU vor allem regulatorisch und weit weniger finanziell tätig ist.

Die im Haushalt für 2009 vorgesehenen Verpflichtungen belaufen sich für die Rubrik Energie & Verkehr auf rund 2800 Millionen Euro, was einem Anteil von 2.1% am Transferhaushalt der EU entspricht. Damit liegt der Bereich bei weitem hinter jenem der Regionalpolitik (29%) und noch weiter hinter der Landwirtschaft (42%) zurück.

Schlüsselt man noch weiter auf, so entfallen auf den Binnen-, Luft- und Seeverkehr im Jahre 2009 gemäss Budget Verpflichtungen von 1002 Millionen Euro (Rubrik 06 02) und auf die TEN-Projekte von 947 Millionen Euro. Auf das Total der auf die Haushalte entfallenden Verkehrsausgaben machen die beiden Beträge zusammen 0.2% aus. Krass ist auch das Verhältnis der EU-Mittel zu den Investitionen der Mitgliedstaaten im Falle von TEN. Die Entwicklung des trans-europäischen Netzes soll nach Angaben der Kommission bis ins Jahr 2020 auf rund 600 Milliarden Euro zu stehen kommen. Die EU beteiligt sich lediglich im Rahmen der Haushaltlinie und der erwähnten Strukturfonds. Mit an Bord sind jedoch auch die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF). Angedacht ist, dass die Verkehrsvorhaben für TEN aus dem Haushalt mit 10% und die entsprechenden Studien mit 50% von der EU gefördert werden; in speziellen Fällen kann die Unterstützung bis auf 20% ansteigen.

Diese insgesamt wenig spektakulären finanziellen Verpflichtungen werden über die drei Strukturfonds (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds) allerdings etwas «aufgebessert». Für die Jahre 2007–2013 stehen Mittel im Umfang von 251 Milliarden Euro zur Verfügung. Darin sind Projekte in die verschiedenen Bereiche des Verkehrs und dessen Infrastruktur vorgesehen. Wie gross der genaue Anteil ausfallen wird, bestimmt sich nach den selektionierten Projekten mit Verkehrscharakter. Möglich sind Projekte aus dem gesamten Spektrum der Verkehrsträger. Rechnet man grob mit einem Drittel der Mittel, so stünden für die genannte Periode jährlich über zehn Milliarden Euro zur Verfügung.

Schematisch präsentiert sich deshalb zusammengefasst die Seite des finanziellen Inputs wie folgt:

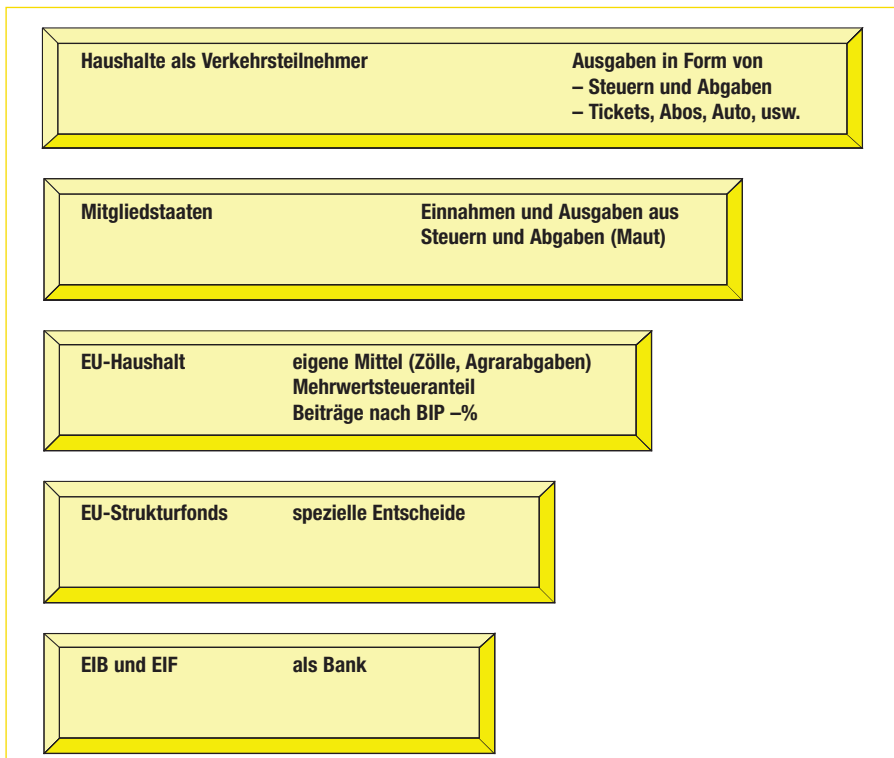


Abbildung 11 – Finanzieller Input

Diese «Aufbesserung» kann die erforderlichen Engagements der Mitgliedstaaten nicht grundlegend verändern. Sie haben die massgeblichen Infrastrukturvorhaben zu tragen. Die bereits erwähnte Erfahrung, dass die EU in erster Linie reguliert und weit weniger pekuniär tätig ist, wird mit den vorgesehenen Anreizen und Förderungen darum nicht obsolet. Immerhin machen die Verkehrsausgaben beispielsweise von Deutschland 19617 Milliarden Euro oder 7.8% nur für den Bund aus.

6.2 Die Finanzierungstatbestände

Wie die Darlegungen zu den Finanzierungsquellen andeuten, verläuft der Übergang zu den Finanzierungstatbeständen zuweilen fließend – wenn er überhaupt vorhanden ist. Das hängt damit zusammen, dass die Finanzierungsmittel meist zweckgebunden sind, weshalb die aufgeführten Verpflichtungen bereits darauf Bezug nehmen müssen. Eine gewisse doppelte Erwähnung erweist sich deshalb als unumgänglich.

Gemessen am Umfang bilden auch hier die eigenen Anschaffungen den mit Abstand grössten Ausgabenposten. Ob privater Haushalt oder Unternehmen, die eigenen Verkehrsmittel und der dazugehörige Bereich an Utensilien und Unterhaltsaufwendungen erscheint in keiner staatlichen oder hier gemeinschaftlichen Buchhaltung; auch nicht die bei Dritten eingekauften Transportleistungen.

Ein massgeblicher Teil an Finanzierungstatbeständen hat Beihilfen und Ausgleichszahlungen zur Folge. Beihilfen sind bei den meisten Verkehrsträgern bekannt. Ausgenommen sind lediglich die Pipelines.

6.2.1 Beihilfen und Ausgleichszahlungen im Eisenbahnbereich

Erhebliche Zahlungen laufen in das Eisenbahnsystem. Zwar stipulieren die Gemeinschaftsverträge die generelle und für alle verbindliche Unvereinbarkeit von Beihilfen an Unternehmen, sie enthalten aber auch gewichtige Ausnahmen. So besagt Art. 93 (ex Art. 73 EGV) der konsolidierten Fassung, dass Beihilfen mit den Verträgen vereinbar sind, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen. Damit liegt eine Art Absolution für den Verkehrssektor vor. Mehr noch, es können auch Dienstleistungen von allgemeinem Interesse entschädigt werden.

Im Einzelnen wurden die früheren Bestrebungen, Beihilfen zu begrenzen, aufgehoben. Damit aber kam es jedoch nicht zur vollen Freiheit in der Unterstützung der Bahnen. Die Beihilfen müssen den erwähnten Bestimmungen entsprechen. Sie sind im Weiteren der Kommission mitzuteilen, da diese der Genehmigung durch sie bedürfen. Die Kommission ihrerseits hat Leitlinien erlassen, die eine vom Rat und dem Parlament verabschiedete Verordnung ausführen, die am 3. Dezember 2009 in Kraft treten soll. Darin werden der Umfang der Grundversorgungsaufträge umschrieben, das Ausschreibungsverfahren für diese Aufträge konkretisiert und die Parameter festgelegt, mit dem Ziel, übermässige Ausgleichszahlungen oder Abgeltungen zu verhindern.¹¹

Mit ihren Ausführungen weist die Kommission darauf hin, dass für den Eisenbahnsektor die gleichen Wettbewerbsvorschriften gelten wie für alle übrigen Branchen. Sie verlangt in diesem Zusammenhang die Aufhebung der vielen, teils unbegrenzten Bürgschaften zugunsten der Bahnen. Andererseits hebt sie das bisherige Verbot von Beihilfen an Schienenfahrzeuge auf, das in den Leitlinien für 2007–2013 enthalten ist, da sie auf eine umweltverträgliche Mobilität setzen

¹¹ So die Verordnung 1370/2007.

will. Und schliesslich signalisiert die Kommission Offenheit, was die Umstrukturierung des Güterverkehrs anbelangt. Dabei setzt sie auf die rechtliche Trennung dieser Sparte vom übrigen Unternehmen.¹²

Fahrzeuge

Hervorzuheben ist insbesondere der Fahrzeugbereich. Die Beihilfen an die Fahrzeugmodernisierung sollen vereinbar sein mit relevanten Zielsetzungen. Dazu zählen

- die Koordinierung der Verkehre
- Umstrukturierung von Bahnunternehmen
- Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen
- Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen
- Umweltschutzbeihilfen
- Förderung regionaler Zielsetzungen

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen die Fahrzeuge ihrem Zweck gemäss im Orts- und Regionalverkehr eingesetzt werden, und das während mindestens zehn Jahren. Unter anderem müssen sie auch zur Umsetzung einer regionalen Entwicklungskonzeption beitragen.

Schuldentilgung

Die Schuldentilgung bleibt bei alledem ein politisches Thema. Aber auch hier gelten die Prinzipien der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht und das Verbot der Verfälschung des Wettbewerbs. Dass die Tilgung überdies zielgerichtet und mit Mass erfolgen soll, entspricht normaler wirtschaftlicher Denkweise.

Koordinierung des Verkehrs

Von Bedeutung sind sodann Beihilfen zur Koordinierung des Verkehrs. Die entsprechenden Leitlinien besagen, dass Förderungen möglich sind für

- die Nutzung der Infrastruktur, die das Unternehmen nicht tragen kann;
- zur Verringerung der externen Kosten mittels Verlagerung auf die Schiene;
- die Interoperabilität
- Forschung und Entwicklung.

Alles in allem werden die Beihilfen weiterhin sanktioniert und gleichzeitig strukturiert. Der Bahnbereich bleibt in diesem Fall ein Sondersektor.

6.2.2 Beihilfen an den kombinierten Verkehr

Die Besonderheit des Bahnsektors wird unterstrichen durch die Bestimmungen zum kombinierten Verkehr. Auch hier sind Beihilfen für Rollmaterial, für Investitionen in die Infrastruktur sowie für den Beginn der Betriebsphase möglich und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

6.2.3 Beihilfen an die Binnenschifffahrt

Für die Binnenschifffahrt kam es 2006 zu einem Aktionsprogramm «NAIADES» (Navigation and Waterway Action and Development in Europe).¹³ Darin wird nach Markt, Flotte, Arbeits-

¹² Mitteilung der Kommission, Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen (2008/C 284/07).

¹³ Mitteilung der Kommission über die Förderung der Binnenschifffahrt NAIDES vom 17.1.2006, KOM(2006) 6 endgültig.

plätzen, Fachimage und Infrastruktur ein Bündel an Massnahmen vorgeschlagen. Dazu zählen Unterstützungsprogramme der Staaten, Förderung der modalen Verlagerung und Erleichterung von Investitionen, Forschungsprogramme, Beihilfen aus dem Reservefonds für die Binnenschifffahrt, die Förderung der Ausbildung, Ausbau und Unterhalt von Infrastrukturen und Umschlaganlagen, Hafen- und Terminalausbauten.

Die Massnahmen im Umfeld und Kernbereich der Beihilfen bilden einen gewichtigen, aber nicht allein massgeblichen Ausschnitt aus dem besagten Aktionsprogramm. Hervorzuheben ist dabei, dass dieser Verkehrsträger ebenfalls als ein Akteur des kombinierten Verkehrs betrachtet wird.

6.2.4 Beihilfen an den Strassengüterverkehr

Es mutet ungewöhnlich an, von Beihilfen im Strassengüterverkehr zu sprechen. Klar scheint doch, dass die öffentliche Hand die Strassen baut, auf welcher das Gewerbe seine Beförderungsleistungen erbringt. Und doch ergehen in einzelnen Mitgliedstaaten Beihilfen für verschiedene Zwecke: zur Förderung der Zusammenarbeit, der Erneuerung des Fuhrparks, dem Abbau von Kapazitätsüberhängen, der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Senkung der Schadstoffemissionen sowie einer erhöhten Verkehrssicherheit. Indessen wacht die Kommission darüber, dass keine Betriebsbeihilfen ausgerichtet werden.¹⁴

6.2.5 Andere Beihilfen

Beihilfen ergehen auch im Hochsee- und Luftverkehr. Sie erfolgen beim Schiffsbau sowie beim Abwracken und der Umstrukturierung. Beim Schiffsbau stehen Kredite und Bürgschaften im Vordergrund, während direkte Beihilfen lediglich für die Forschung und die Sozialhilfe vorgesehen sind.

Beim Luftverkehr gilt die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen. Die Kommission prüft die einzelnen Transaktionen. Zulässig ist dabei die Bereitstellung von Eigenkapital, derweil Darlehen oder Bürgschaften sich als unerlaubte Beihilfen entpuppen können. Aber es gibt auch Ausnahme, beispielsweise bei regionalen Investitionshilfen zugunsten von Unternehmen in wirtschaftlich benachteiligten Regionen. Gezielt möglich sind auch Förderungen gewisser Wirtschaftszweige. Andererseits sind direkte Verlustausgleiche vertragswidrig. Bei alledem besteht immer wieder das Problem mangelnder Transparenz.

Nicht nur im See- und Luftverkehr, sondern auch in anderen Bereichen provozieren besondere Umstände und Gegebenheiten spezielle angepasste Problemlösungen. Daraus ist eine Praxis entstanden, die auch für künftige Probleme wegleitend sein können, wenn die EU nicht explizit anders entscheidet.

Besonders zu erwähnen sind schliesslich verschiedene Programme, die Forschungsarbeiten auch für Verkehrsfragen ermöglichen. Meist erfolgen diese im Rhythmus von fünf Jahren; gegenwärtig läuft das 7. Programm. In diesen Kreis gehören Programme wie Marco Polo und Intelligent Energy Europe.

6.2.6 Die Finanzierungen im Infrastrukturbereich

Anders zu betrachten ist der Finanzierungsmechanismus bei den Infrastrukturen. In aller Regel ist hier die öffentliche Hand gefragt; diesbezüglich werden sie im Unterschied zu anderen Finanzierungsvorhaben kaum beargwöhnt. Infrastrukturen beinhalten grosse und auf lange Frist angelegte Bauwerke von allgemeinem Interesse. Moderne Anlagen bilden einen Standort- und Verbindungsvorteil, der rechtlich nicht als Wettbewerbsverfälschung ausgelegt werden kann. Forcierte Ausbauten in bestimmten Gebieten können zu Benachteiligungen andernorts führen, weil die neue Infrastruktur eine erhöhte Anziehungskraft erzeugt. So können sich vernachlässigte

¹⁴ Ferich/Müller, Europäische Verkehrspolitik, Band 2, 371.

Regionen bald einmal unterversorgt und schlecht verbunden fühlen; solche Gefühle verstärken sich in der Regel beim Anblick von Neubauten bei den Nachbarn.

Infrastrukturen spielen in der EU eine zunehmend wichtigere Rolle; davon zeugt das TEN-Projekt. Der Binnenmarkt hat Kräfte freigemacht und eine Entwicklung möglich gemacht, welche die Infrastrukturen beansprucht und zunehmend zu Engpässen führt. Das Gemeinschaftsrecht geht dabei durchgehend vom Prinzip der Trennung von Infrastruktur und Betrieb aus. Infrastrukturen sollen durch eigene Betreiber geführt werden. Zentral sind der diskriminierungsfreie Zugang zu den Anlagen und die ebenso diskriminierungsfreie Zuteilung der Zeitnischen (Slots) und die dafür zu entrichtenden Entgelte. Im Patchwork der Anlagen soll für alle verbindlichen Regelungen eine gemeinsame Praxis entstehen.

Für die Infrastrukturbetreiber bilden die Nutzungsentgelte die Einnahmequellen schlechthin. Betrachtet man deren Erlöse unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit der betreffenden Infrastrukturen, so wird rasch deutlich, wo sich der Betrieb der Anlagen lohnt und wo keine Rentabilität zu erzielen ist. Bislang waren grössere und ganz grosse Flughäfen oder Seehäfen unbestrittenermassen rentable Einrichtungen, deren Finanzierung keine Mühe bereitete. Dafür stellte der Widerstand vor Ort gegen derartige Anlagen eine Herausforderung dar.

Anders präsentiert sich der Landverkehr. Der private Strassenverkehr spielt sich durchwegs auf staatlichen Strassennetzen ab. Entgelte konnte man lange nicht. Dies rührte bekanntlich daher, dass der Strassenausbau weitgehend auf zweckgebundene Gelder aus Einnahmen der Treibstoffzölle zählen kann. Diesbezüglich besteht eine direkte Pipeline, die eine permanente Investitionstätigkeit ermöglicht. Erst neueren Datums sind Abgaben wie die LSVA oder die Maut. Mit ihnen veränderte sich auch der Blickwinkel: Abgaben der genannten Art sollten zwar auch der Finanzierung von Strassen dienen, aber gleichzeitig bestimmte umweltrelevante Zwecke erfüllen.

Die EU tat sich lange schwer mit diesen neuen Abgaben. Nicht zuletzt wegen der Verhandlungen mit der Schweiz wurde jedoch eine rechtliche Grundlage Tatsache, welche es den Ländern erlaubt, eine Maut einzuführen. Die Ausrichtung der Abgabe ist indessen noch vorwiegend auf die Deckung der Wegekosten bezogen.

Eisenbahn und Binnenschifffahrt demgegenüber befinden sich in einer anderen Lage. Weder die nötigen Verstärkungen in den Binnengewässern noch die grossen Bahninvestitionen in die Infrastruktur sind ohne Zuschüsse wirtschaftlich zu nutzen, zumindest nicht in der für private Anleger noch abschätzbaren Reihe von Jahren. Will ein privater Investor dennoch einsteigen, verlangt dies eine enorm hohe Risikobereitschaft, muss er doch Mittel bereitstellen, mit deren Return er erst nach vielen Jahren rechnen kann. Abgesehen davon, dass unvorhergesehene Mehrkosten ein Projekt belasten können. Dies führt dazu, dass der Staat sich in der einen oder anderen Weise beteiligen muss, wenn er im Bau von Bahnanlagen einen volkswirtschaftlichen Nutzen erkennt, der allfällige betriebswirtschaftliche Nachteile übersteigt. Die einzelnen Staaten haben denn auch verschiedene Finanzierungsmodi entwickelt, auf welche aber im Einzelnen hier nicht einzugehen ist. Von Bedeutung sind jedoch zwei Bereiche, das Zusammenspiel in der EU bei den Infrastrukturvorhaben sowie die Deckung der Wegekosten.

Dass sich auch die EU mit der Schieneninfrastruktur zu befassen begann, hatte zwei Gründe: die Bemühungen um Interoperabilität und um die technische Harmonisierung der Anlagen sowie die enormen Kosten aller in der Planung steckenden TEN-Vorhaben.

Die EU ist bei alledem nicht in der Lage, die den Mitgliedstaaten fehlenden Mittel durch eigene Anstrengungen zu kompensieren. Wie bereits aufgezeigt, muss der Grossteil der errechneten Gesamtaufwände für die TEN-Vorhaben durch die Mitgliedstaaten bestritten werden. Haushaltmittel, Strukturfonds und Solidaritätsfonds sowie Investitionsbank können lediglich einen Zehntel, bei gewissen Projekten bis zwanzig Prozent beisteuern. Damit bestätigt sich, dass private Investoren ein besonders hohes Investitionsrisiko zu tragen hätten, wollten sie sich beteiligen. Schon der bisherige Verlauf der Vorhaben zog sich zeitlich sehr in die Länge.

6.2.7 Wegekosten

Die anhaltende Diskussion um die Anrechnung der externen Kosten führte die EU dazu, zumindest einmal die Wegekosten genauer zu analysieren. In der Schweiz geben diesbezüglich die jährlichen Strassen- und die Eisenbahnrechnungen Auskunft. In der EU bildete dafür die Richtlinie 1999/62/EG (Wegekostenrichtlinie) die rechtliche Grundlage für eine Harmonisierung. Sie bezog sich auf den kombinierten Verkehr und auf Mindestsätze bei den Kraftfahrzeugsteuern und Vorgaben für die Erhebung einer Maut. Die Strassenbetreiber können seither Gebühren erheben, die sich an den Kosten für den Ausbau und Betrieb der Verkehrsanlagen zu orientieren haben. Mit dieser für die Benutzer verständlichen Formulierung setzte die Richtlinie andererseits den Infrastrukturbetreibern eine Grenze, die weitere Investitionsvorhaben möglicherweise beeinträchtigen können.

Im Jahre 2006 löste die neue Richtlinie (2006/38/EG) die bisherige 1999/62/EG ab. Sie wurde durch den Rat und das Parlament genehmigt. Auch sie enthält keine Verpflichtung zur Erhebung von Abgaben, dafür aber Bestimmungen, die erfüllt sein müssen, wenn ein Mitgliedstaat diese einführt. Fahrzeuge ab 12 t dürfen mit einer Maut belegt werden. Der Geltungsbereich bezieht sich auf die Transeuropäischen Netze. Wie bisher dürfen die Einnahmen die Infrastrukturkosten nicht übersteigen, Differenzierungen sind möglich. Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Verwendung der Mittel. Diese sollten jedoch zur Optimierung des Verkehrssystems beitragen. Insgesamt handelt es sich nicht um eine Neuorientierung, sondern mehr um Präzisierungen.

6.2.8 Zusammenfassung

Die Zusammenfassung ergibt ein reich befrachtetes Spektrum an Tatbeständen, die zur Finanzierung einladen oder dazu gar zwingen. Man ist versucht zu sagen, immer wenn Antragssteller einer Beihilfe mit einigermaßen tragfähiger Argumentation eine Diskriminierung oder Wettbewerbsverfälschung als ausgeschlossen darzustellen vermögen, sind pragmatische Lösungen möglich.

Die Finanzierungstatbestände können wie folgt dargestellt werden:

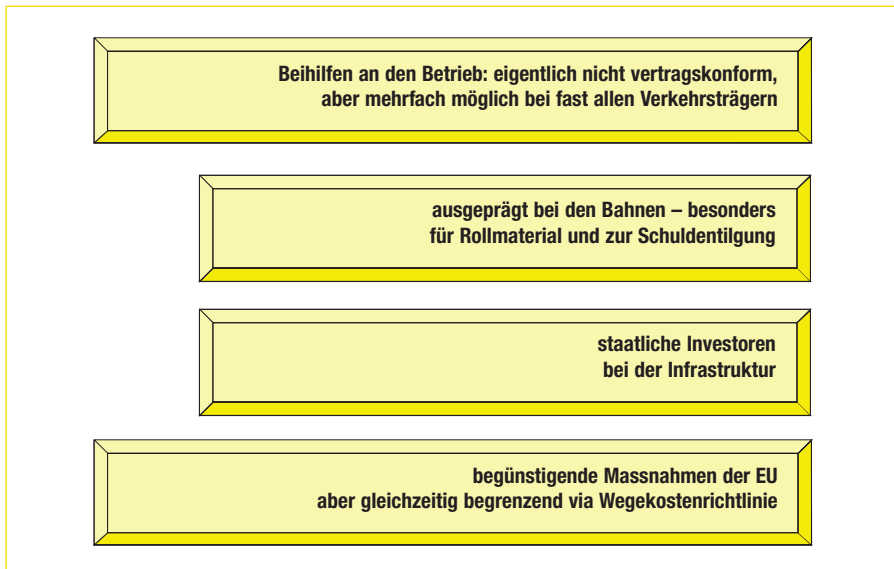


Abbildung 12 – Zusammenfassung

6.3 Struktur der Finanzflussrechnung

Abschliessend stellt sich die Frage, wie denn die Finanzierung in einer Art Flussdiagramm oder Finanzflussrechnung wenigstens schematisch erfasst werden kann. Angesichts der ungleichen Zahlenbasis muss das Unterfangen allerdings zwangsläufig Stückwerk bleiben.

2007	Mitteleinsatz in Mio. EUR	EU27	EU-Auswahl*)	Schweiz (2005/06)
Ausgaben der Verkehrsteilnehmer		948 691		CHF 68 000**) EUR 45 000
davon				
– Abgaben/Steuern/Erlöse				
EU und Mitgliedstaaten		169 175		
Schweiz				
– Zölle, LSVA, Vignette, Motzf.				CHF 8 848
– Erlöse Eisenbahn/öff. Verkehr				CHF 7 906
– total Erlöse				CHF 16 754
				EUR 11 170
– Ausgaben für Verkehr nach				
Abzug von Steuern und Erlösen		779 715		CHF 51 200
				EUR 34 100
in %		82%		75%
2007	Mittelverwendung Mio. EUR	EU27	EU-Auswahl*)	Schweiz
– Investitionen und Beiträge				
EU aus Haushalt		924		
EU aus Fonds (ca. Anteil)		?		
EU für TEN		947		
Mitgliedstaaten (Konsum und Investitionen)			143970	
Ausgaben Schweiz				
– Bund				CHF 7 875
– Kantone und Gemeinden				CHF 6 445
– total				CHF 14 320
				EUR 9 550
Ausgaben Verkehrsteilnehmer				EUR 28 850

*) gemäss Anhang 1

***) ohne die externen Kosten von CHF 7.9 Mia.

Tabelle 8 – Gegenüberstellung der Mitteleinsätze der EU und der Schweiz

Die Erstellung einer auf Vergleiche angelegten Finanzflussrechnung ist vorderhand eher von illustrativer Bedeutung. Eine Auswahl an Daten aus einem Teil der EU-Länder (Anhang 1) muss genügen. Während die schweizerische Transportkostenrechnung auch die externen Kosten im Umfang von 7.9 Milliarden Franken enthält, dafür aber in der Betrachtung der Herkunft und Verwendung der Mittel Beiträge und Erlöse mischt, liegt auf EU-Seite nur ein Ansatz über den Konsum von Verkehrsleistungen der Haushalte vor. Letzterer unterscheidet nach Investitionen, Betriebskosten und eingekauften Leistungen, sagt aber nichts über Abgaben und Treibstoffsteuern. Aus diesem Grunde bildet die vorstehende Darstellung lediglich ein Gerippe mit reichlich offenen Positionen. Sie bestätigt aber ein weiteres Mal, dass sich die EU mit finanziellen Engagements nicht auszeichnet. Die so genannte EU-Auswahl zeigt, welches Gewicht die staatlichen Verkehrsausgaben auf sich vereinigen.

Insgesamt zeigt die Darstellung, dass erhebliche Finanzflüsse fliessen und sich die Verkehrsteilnehmer ganz erheblich engagieren.

7 Künftige Aufgabenfelder und Entwicklungen

Abschliessend stellt sich die Frage, wohin die Reise im Verkehr denn gehen soll. Wo finden sich die nötigen Aussagen, und wie ist die Verkehrsentwicklung der nächsten Jahre angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zu beurteilen? Antworten auf beide Fragen, vor allem auf die letztere sind reichlich spekulativ. Sichtbar und reell scheint eigentlich nur, dass die EU in den kommenden Jahren mit dem Ausbau der Transeuropäischen Netze TEN den vielen Worten Taten folgen lassen will. Ebenso ist zu erwarten, dass die Bahnpakete sukzessive umgesetzt werden, um auch auf der Schiene den Binnenmarkt vorantreiben.

7.1 Nächste Prioritäten

Dem internen offiziellen Programm folgend müsste der Lissabon-Vertrag die Grundlage für die Agenda liefern. In deren Zentrum steht die wirtschaftliche Performance Europas. Die Ziele sind allerdings relativ weich und offen. Indessen haben sie zur Erstellung einer Scorecard¹⁵ geführt. Dieses Instrument erlaubt die Begleitung und Kontrolle der konkreten Arbeit, lässt die EU aber ein Stück weit wie ein Laboratorium aussehen.

Das Ziel bis 2010 lautet relativ einfach: die EU ist die wettbewerbsfähigste dynamischste wissensbasierte Wirtschaft der Welt. Dementsprechend einfach erscheint auch das Programm, das den Binnenmarkt weiter stärken soll.

Schematisch lässt sich dies wie folgt darstellen:

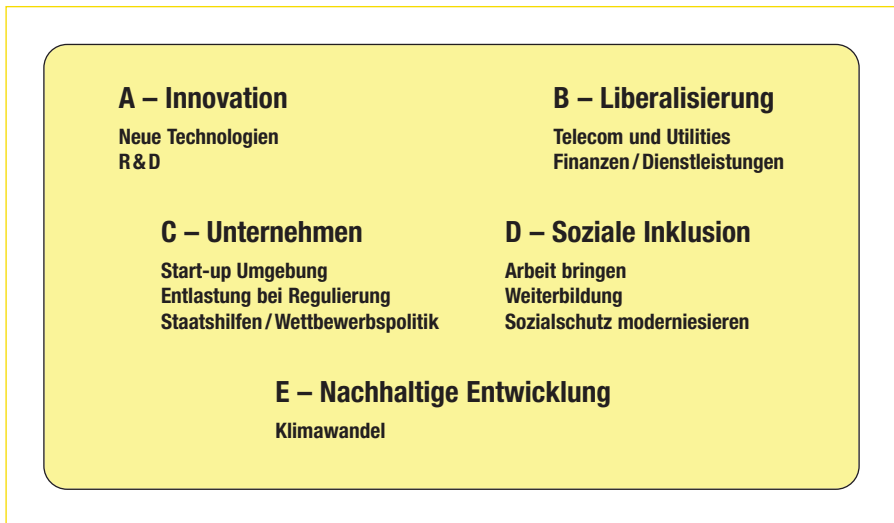


Abbildung 13 – Aufgabenfelder

¹⁵ The Lisbon Scorecard VIII Is Europe ready for an economic storm? Herausgegeben vom CER Centre of European Reform.

Diese fünf Aufgabenfelder werden in ihren Abläufen und Umsetzungen in den Mitgliedstaaten periodisch auf ihre Fortschritte hin überprüft. Regelmässig erscheinende Rankings zeigen auf, wo am Ziel gearbeitet wird und wo noch Verspätungen festzustellen sind. Der Verkehrsbereich ist im Feld B der Liberalisierungen aufgeführt, wo Schweden und Deutschland die am weitesten liberalisierten Märkte kennen, Griechenland und Irland klar das Schlusslicht bilden. Im Feld B sind drei Zielsetzungen angezeigt: Anreize schaffen für Investitionen in transeuropäische Netzwerke, um die Mitgliedstaaten untereinander zu verknüpfen, sodann Schaffung des Open Sky sowie mehr Wettbewerb auf der Schiene.

Ob und wie weit dieses Liberalisierungsziel angesichts der herrschenden Krise weiterhin dieselbe Bedeutung hat, die ihr ursprünglich zugeschrieben wurde, bleibt offen.

7.2 TEN vor Ausführung?

Ein Programm, das stark an Keynes und seine Theorie erinnert, stellt das TEN-Projekt bzw. deren eindrückliche Vielzahl von Projekten dar. Schon seit Jahren angekündigt, hat sich die EU selbst unter Druck gesetzt. Immerhin besagt die Entscheidung von Rat und Parlament (1692/96/EG) von 1996 in Artikel 2 Folgendes:

1. Das transeuropäische Verkehrsnetz wird schrittweise im Zeithorizont 2010 auf Gemeinschaftsebene durch Integration von Land-, See- und Luftverkehrsinfrastrukturnetzen entsprechend den Schemata auf den Karten in Anhang I und/oder den Spezifikationen des Anhangs II hergestellt. Die Liste der Projekte enthält sowohl Eisenbahn- als auch Strassenausbauten.
2. Das Netz soll
 - a) in einem Raum ohne Binnengrenzen einen auf Dauer tragbaren Personen- und Güterverkehr unter möglichst sozialverträglichen und sicherheitsorientierten Bedingungen sicherstellen und gleichzeitig zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft insbesondere im Bereich des Umweltschutzes und des Wettbewerbs beitragen sowie einen Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts leisten;
 - b) den Benutzern eine qualitativ hochwertige Infrastruktur zu möglichst vertretbaren wirtschaftlichen Bedingungen anbieten;
 - c) alle Verkehrsträger unter Berücksichtigung ihrer komparativen Vorteile einbeziehen;
 - d) eine optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten gestatten;
 - e) innerhalb der Verkehrsträger soweit möglich interoperabel sein und die Intermodalität zwischen verschiedenen Verkehrsträgern begünstigen;
 - f) soweit möglich wirtschaftlich lebensfähig sein;
 - g) sich in der Weise über das Gebiet aller Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erstrecken, dass der Zugang allgemein erleichtert wird und dass insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten sowie die städtischen Ballungsgebiete und die Regionen der Gemeinschaft ohne Engpässe miteinander verbunden werden;
 - h) mit den Netzen der Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der Mittelmeerländer verbunden werden können und gleichzeitig die Interoperabilität und den Zugang zu diesen Netzen fördern, soweit dies im Interesse der Gemeinschaft ist.

In diesem Netz spielen die schweizerischen Investitionen mit der NEAT eine wichtige Rolle im Nord-Süd-Verkehr. Startjahr für die Inangriffnahme der Investitionen soll 2010 werden. Für die Schweiz präsentiert sich das gesamte Programm als eine einfache, aber gleichwohl

ernste Angelegenheit: da die NEAT teils in Betrieb ist und teils sehr gut vorankommt, sind die Anschlussprojekte im grenznahen Ausland von vitaler Bedeutung. Es ist allerdings davons auszugehen, dass der Bau der NEAT Einfluss auf direkte Anschluss-Projekte haben wird, da Aussicht besteht, dass die Linien in absehbarer Zeit befahren werden.

Die aufzuwendenden Summen sind enorm. Bis 2010 sollen 250 Mia. EUR und insgesamt 600 Mia. EUR aufgewendet werden. Aus dem Budget der EU fließen aber derzeit jährlich ca. eine Milliarde Euro in die Planung und Beurteilung der Projekte. Das heisst, später müssen ganz andere Budgetzahlen folgen.

8 Fazit

Nach diesem Rundgang durch die wesentlichen Verkehrsbereiche können die eingangs gestellten Fragen beantwortet werden. Die Matrix in Tabelle 5 hält in Stichworten die wesentlichen Elemente fest. In normaler Schriftform sind die europäischen Elemente aufgeführt, in kursiver Schrift die schweizerischen.

	Akteure	Kompetenzen	Treiber	Interessen	Finanzierung
Handlungsspielräume	Kommission, Rat, Parlament, Verbände Grosse Mitgliedstaaten <i>Bund und Kantone, mit Schwergewicht Bund</i>	Nicht ausschliessliche konkurrierende Kompetenz im Verkehr zugunsten EU, eigene Verkehrspolitik möglich <i>ähnlich für die Schweiz, Bahnen und Autobahnen aber ganz beim Bund</i>	Verbot der Diskriminierung, Deregulierung im Hinblick auf Binnenmarkt <i>Bemühen um verkehrspolitische Eigenständigkeit und Aufrechterhaltung eigener Positionen</i>	Dominante Strasse – dominant auch in der Politik? <i>Bahninteressen werden in der Schweiz ausgeprägter als in der EU vertreten</i>	EU reguliert, finanziert marginal, Hauptgewicht liegt bei Mitgliedern <i>Infrastrukturfonds als Grundlage für glaubwürdige Investitionspolitik</i>
Erfolge	Kommission und Rat <i>Bund und Kantone, starkes Netzwerk des öffentlichen Verkehrs</i>	Herstellung des Binnenmarktes mit Ausnahme Bahn <i>LSVA, NEAT, Grundversorgung</i>	Gegen Wettbewerbsverfälschungen und zugunsten besserer Performance <i>Umweltschutz, regionale Erschliessung</i>	Liberalisierungen bei Strasse, Luft, Schiff <i>öV und regionale Interessen</i>	Einzelne Verkehrsprojekte, Forschungen <i>Bahn 2000 realisiert NEAT Lötschberg in Betrieb, Gotthard gut unterwegs</i>
Aussichten	Kommission pusht Bahnreform, tut sich schwer mit TEN-Finanzierung <i>Chancen des Binnenmarktes nutzen</i>	Eisenbahnpakete bringen schrittweise Öffnung <i>Wieweit übernimmt die Schweiz die Eisenbahnpakete?</i>	Bahn soll mehr Anteile am Verkehr übernehmen, Umweltschutz <i>Bahn darf nicht noch mehr Anteile verlieren, Umweltschutz</i>	Nationale Bahninteressen mit internationalen Perspektiven <i>Interesse der Schweiz an NEAT-Anschlüsse, Chancen für schweizerische Firmen im Binnenmarkt</i>	Hoffnung auf Senkung von Beihilfen <i>Finöv durchziehen, Engpässe auf Autobahnen beiseitigen</i>

	Akteure	Kompetenzen	Treiber	Interessen	Finanzierung
Problemfelder	Widerstand von Strasse <i>Gelingt die Koordination zwischen den Verkehrsträgern?</i>	Kompetenzen für Emissionshandel und externe Kosten teilweise gegeben, selbst für Road Pricing <i>Kompetenzlage offen, Road Pricing umstritten</i>	Klimaschutz und generell Umweltschutz, externe Kosten <i>Offen, CO₂-Abgabe?</i>	Umweltschutz in Zeiten wirtschaftlicher Krisen? Hoffnung auf Besserung durch technische Innovationen <i>Gleiche Lage in der Schweiz</i>	Durchsetzbarkeit von Abgaben <i>Relativ hohe Infrastrukturkosten</i>
Offene Flanken	Verschiedene Länder mit Bezug auf Umsetzungen <i>Bund Schwache Position kleiner Staaten</i>	Einzelne Länder mit Blick auf Liberalisierung <i>Autonome Anpassung an EU-Liberalisierung Bahnanschlüsse an NEAT</i>	Nationale Widerstände, schwache Umsetzungsbehörden <i>Europäischer Bahnmarkt als Herausforderung für die Bahnen in der Schweiz Bilaterale Verträge</i>	Bei starker gegnerischer Lobby <i>Verquickung des Land- und Luftverkehrsabkommens mit anderen Interessen</i>	Finanzielle Probleme der Mitglieder angesichts der TEN-Projekte <i>Risiko von Mehrkosten</i>

Tabelle 9 – Das Fazit in Tabellenform

(in normaler Schriftform sind die europäischen, in kursiver Schriftform die schweizerischen Elemente aufgeführt)

Die Matrix zeigt, dass sich die EU in Zukunft mit denselben Fragen beschäftigen muss, die sie bisher schon während Jahren bearbeitete. Ihre Erfolge liegen im Binnenmarkt und der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots. Sie hat damit dem Verkehrssektor zu einem kräftigen Schub verholfen. Selbst Bahnen, die von der Liberalisierung profitierten, konnten ihre Anteile im Markt steigern.

Vergleicht man die Positionen der beiden Parteien, so decken sich die Aufgaben oder Probleme insbesondere im Umweltschutz. Unterschiede sind in der Finanzierung auszumachen und natürlich in den offenen Flanken, die ein kleiner Staat angesichts eines derart grossen Wirtschaftsraumes fast zwangsläufig bietet. Bei der Umsetzung der Infrastrukturvorhaben ist die Schweiz weit voraus, während die EU den Worten einmal Taten folgen muss. Die Schweiz kann nur hoffen, dass die Anschlussprojekte an die NEAT realisiert werden. Und mehr noch kann der bilaterale Strauss an Abkommen mehr und mehr mit ganz anderen Interessen verquickt werden. Dies hätte dann auch für den Verkehrsbereich Auswirkungen, die heute aber noch nicht absehbar sind.

Alles in allem aber wird die EU-Verkehrspolitik wohl für keine Überraschungen besorgt sein, da sie in Strukturen verankert ist und Problemlösungen umsetzen muss, die allesamt als wesentliche, wenn auch schwierige Aufgaben anerkannt sind. Der Verkehrsbereich zählt gemeinhin zu den Gewinnern von Globalisierung und Liberalisierung. Durchschlagenden Erfolg aber haben die Akteure nur, wenn sie nachhaltig an den verschiedenen Baustellen zu Lösungen kommen.

9 Folgerungen für die Schweiz

In der Gegenüberstellung der verkehrspolitischen Lagen von EU und der Schweiz ergeben sich aus schweizerischer Sicht die folgenden Feststellungen und Forderungen:

- a) Der Verkehrssektor war bisher ein herausragender Entwicklungsbereich, der durch den europäischen Binnenmarkt und die Globalisierung erheblich zulegte. Bisherige Prognosen wurden oft durch die nachfolgenden Realitäten relativiert. Allerdings hat das Weissbuch aus dem Jahr 2001 die Verhältnisse einigermaßen treffend abgebildet. Wieweit die derzeitige Krise zu einer grundlegenden Neubeurteilung zwingt, ist zu prüfen. Dafür sprechen die drastischen Produktionseinbrüche – vor allem dann, wenn sie noch lange anhalten sollten. Anzunehmen ist eine weniger dynamische Entwicklung. Als Informationsdienst, dem an Klarheit in den Verkehrszahlen gelegen ist, fordert die Litra eine rasche Inangriffnahme der Überprüfung der im Bund massgeblichen Prognosen. Überdies sollte sich die Schweiz an entsprechenden Arbeiten in der EU beteiligen.
- b) Zu vermuten ist, dass sich die Marktanteile der Bahnen – bedingt durch die gegenwärtige Lage – weiter oder wieder vermindern. Dabei zählt die Forderung, der Schiene wieder mehr Bedeutung zu geben, sowohl zum Zielkatalog der EU als auch jenem der Schweiz. Kurzfristig ist daher zu überlegen, ob allenfalls eine Absenkung der Trassenpreise dazu beitragen könnte, den Rückgang zu bremsen.
- c) Längerfristig ist die Zielrichtung, auch für den Bahnverkehr den Binnenmarkt herzustellen, als richtig zu betrachten. Die Schweiz sollte darum die jetzt vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegebenen ersten beiden Eisenbahnpakete ins eigene Recht übernehmen. Dabei ist die Freiheit der Kabotage zu umschreiben, damit den einheimischen Bahnen unverschuldet keine gravierenden Nachteile erwachsen.
- d) Das Landverkehrsabkommen hat sich bis dato bewährt. Es muss als Basis genutzt werden, um offene Fragen einer Antwort zuzuführen. Dies betrifft in erster Linie die Zufahrtsstrecken zu den NEAT-Tunnels. Andererseits sind die Vorbehalte der EU an die Adresse der «Trasse Schweiz AG» verständlich. Es ist deshalb Bereitschaft für eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu bieten.
- e) Ein wesentlicher Test dafür, ob den Worten Taten folgen, liegt im TEN-Projekt. Trotz zu überprüfender Prognosen ist an der Dringlichkeit der meisten Vorhaben nicht zu zweifeln. Die Schweiz ist diesbezüglich deutlich im Vorsprung. Dahinter steckt der Wille zur Verlagerung von Strassenleistungen auf die Bahn.
- f) Ein Grund für den unterschiedlichen Ausbaustand liegt in der Finanzierung. Die Schweiz ist gut beraten, an ihren eigenen Vorstellungen festzuhalten. Allerdings stellt sich hierzu-lande die Frage, wieweit die bisherige Zweckbindung noch weiter zugunsten der Schiene gelockert werden kann. Eine fast gänzlich offene Formulierung, wie dies im EU-Recht angelegt ist, soll nicht angestrebt werden.
- g) Ausgleichszahlungen und Beihilfen haben in der EU eine Präzisierung gefunden, die es der Schweiz erlaubt, ihre Politik im gewohnten Rahmen fortzusetzen. Sie zeigen aber auch für die Schweiz Kriterien auf, die im Hinblick auf allfällige Wettbewerbsverfälschungen bedeutsam sein können.
- h) Dass auch der Verkehrsbereich ein Umweltproblem zu lösen hat, darf als bekannt vorausgesetzt werden. Die Schweiz setzt diesbezüglich auf die Verlagerungspolitik und auf technische und fiskalische Massnahmen. In Anbetracht der Problematik im Einzelnen empfiehlt es sich, wenn sich die Schweiz im Gleichschritt mit der Kopfgruppe der EU-Mitgliedstaaten bewegt.

Verfasser im Auftrage der LITRA: Prof. Dr. Hans Peter Fagagnini

I ANHANG 1

Eisenbahnpakete

Erstes Paket

Zugang zum Güterverkehrsnetz
Unabhängige Infrastrukturbetreiber
Rechnerische Trennung Personen- und Güterverkehr
Nationale Regulierungsstelle
Vereinheitlichung der Zulassung der EVU
Trassenmanagement / Diskriminierungsverbot

(RL 2001/12/EG, RL 2001/13/EG, RL 2001/14/EG)

Zweites Paket

Sicherheit im Eisenbahnverkehr, Sicherheitsbescheinigung
Interoperabilität
Komplette Öffnung Güterverkehr
Eisenbahnagentur

(RL 2004/49/EG, RL 2004/50/EG, RL 2004/51/EG, VO(EG)881/2004)

Drittes Paket

öffentliche Personenverkehrsdienste / öffentliche Ausschreibung
Fahrgastrechte
Öffnung im Personenverkehr ab 2010, mit Ausnahmen bis zu
15 Jahren
Europäischer Lokomotivführerschein

(VO(EG)1370/2007, VO(EG)1371/2007, RL 2007/58/EG, RL 2007/59/EG)

Viertes Paket

Interoperabilität, Verfahren für die Zulassung von
Schienenfahrzeugen
Revision Sicherheitsrichtlinie
Änderungen bei der Eisenbahnagentur

(KOM(2006)783endg., KOM(2006)786endg.)

II ANHANG 2 VERFÜGBARE LÄNDERDATEN

2006	Mio. EUR öffentliche Verkehrsausgaben	Verkehrsaufwand EUR pro Kopf	Bevölkerung in Tsd.
Bulgarien	643	400	7 719
Tschechische Republik	5 496	700	10 251
Deutschland	35 490	2 200	82 438
Estland	378	800	1 345
Griechenland	1 034	1 600	11 125
Spanien	22 216	1 600	43 758
Italien	42 917	2 100	58 752
Zypern	187	2 400	766
Litauen	514	900	3 403
Ungarn	3 131	800	10 077
Malta	92	1 200	404
Österreich	5 468	2 300	8 266
Polen	7 668	400	38 157
Portugal	2 531	1 400	10 570
Finnland	3 357	1 900	5 256
Schweden	7 761	2 300	8 047
UK	5 087	2 700	60 393
Total	143 970		360 727

Tabelle 10 – Eurostat: Government Expenditure by Function (COFOG) und weitere

III ANHANG 3 TEN-Projekte

(direkt aus Website der Kommission)

1. Eisenbahnachse Berlin–Verona / Mailand–Bologna–Neapel–Messina
2. Hochgeschwindigkeitszug Paris–Brüssel/Brüssel–Köln–Amsterdam–London
3. Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke Südwesteuropa
4. Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke Ost (einschliesslich Paris–Strassburg / Luxemburg)
5. kombinierter Verkehr / konventionelle Bahnstrecke (Betuwe-Strecke) (2007)
6. Eisenbahnverbindung Lyon–Triest–Divaca / Koper–Ljubljana–Budapest–ukrainische Grenze
7. Autobahn Igoumenitsa / Patras–Athen–Sofia–Budapest
8. multimodale Verbindung Portugal/Spanien mit dem übrigen Europa
9. Eisenbahnverbindung Cork–Dublin–Belfast–Stanraer (2001)
10. Flughafen Malpensa in Mailand (2001 fertig gestellt)
11. Feste Öresund–Querung (2000 fertig gestellt)
12. Schienen- / Strassenverbindung Nordisches Dreieck
13. Strassenverbindung Irland/Vereinigtes Königreich/Benelux (2010)
14. Eisenbahnhauptstrecke Westküste (West Coast Main Line) (2007)
15. globales Satellitennavigations- und -ortungssystem GALILEO (2008)
16. Eisenbahnverbindung für den Güterverkehr Sines / Algeciras–Madrid–Paris durch die Pyrenäen
17. Eisenbahnverbindung Paris–Stuttgart–Wien–Bratislava
18. Binnenwasserstrasse Rhein / Maas–Main–Donau
19. Interoperabilität des Eisenbahnnetzes der Iberischen Halbinsel
20. Eisenbahnverbindung zwischen Deutschland und Dänemark (Fehmarnbelt)
21. Meeresautobahnen: Ostsee, Atlantikbogen, Südosteuropa, westliches Mittelmeer
22. Eisenbahnverbindung Athen–Sofia–Budapest–Wien–Prag–Nürnberg / Dresden
23. Eisenbahnverbindung Danzig–Warschau–Brno / Bratislava–Wien
24. Eisenbahnverbindung Lyon / Genf–Basel–Duisburg/Rotterdam / Antwerpen
25. Strassenverbindung Danzig–Brno/Bratislava–Wien
26. Eisenbahn- / Strassenverbindung Irland/Vereinigtes Königreich-europäisches Festland
27. Eisenbahnverbindung «Rail Baltica»: Warschau–Kaunas–Riga–Tallinn–Helsinki
28. «Eurocaprail» auf der Strecke Brüssel–Luxemburg–Strassburg
29. Eisenbahnverbindung des intermodalen Korridors Ionisches Meer / Adria
30. Binnenwasserstrasse Seine–Scheldt

Priority axis	MSs involved	End of works confirmed by MS	Total cost in M EUR	Total investment before 2007 in M EUR	Total 2007-2013 in M EUR	Remaining investment in M EUR
PP1 Railway axis Berlin-Vareina/Milan-Bologna-Napels-Messina-Palermo	AT, IT, DE	2024	47 054,61	22 370,53	14 285,63	10 298,46
PP2 High-speed railway axis Paris-Brussels/Brussels-Cologne-Amsterdam-London	BE, DE, NL, UK	2015	19 248,01	16 954,61	1 257,07	36,33
PP3 High-speed railway axis of south-west Europe	ES, FR, PT	2020	50 656,66	10 556,20	26 762,65	13 317,81
PP4 High-speed railway axis east	FR, DE	2013	5 205,00	4 521,00	590,60	142,80
PP5 Betuwe Line	NL	2008	4 775,40	4 361,00	415,40	0,00
PP6 Railway axis Lyon-Trieste-Diavaç/Koper/Diavaç-Ljubljana-Budapest-Ukrainian border	FR, HU, IT, SL	2025	60 741,96	7 927,03	10 427,94	42 486,96
PP7 Motorway axis Igoumenitsa/Patra-Athina-Sofia-Budapest	BG, GR, RO	2020	14 928,70	10 051,10	4 727,60	150,00
PP8 Multimodal axis Portugal/Spanish coast of Europe	ES, PT	2017	15 324,54	8 882,71	4 752,97	1 688,86
PP9 Railway axis Cork-Dublin-Belfast-Stranraer (COMPLETED)	IRL, UK	2001	357,00	357,00	0,00	0,00
PP10 Malpensa Airport (Milan) (COMPLETED)	IT	2001	1 344,00	1 344,00	0,00	0,00
PP11 Öresund fixed link (COMPLETED)	DK, S	2001	4 159,00	4 156,00	0,00	0,00
PP12 Nordic triangle railway/road axis	FIN, S	2016	11 746,37	4 364,40	5 705,37	1 676,60
PP13 UK-Ireland/Benelux road axis	IRL, UK	2015	7 529,44	3 285,65	4 057,80	182,99
PP14 West Coast Main Line	UK	2009	12 629,24	10 696,37	1 732,87	0,00
PP16 Freight railway axis Sines/Algeiras-Madrid-Paris	ES, PT	2020	8 899,04	49,80	1 100,34	7 749,90
PP17 Railway axis Paris-Strasbourg-Stuttgart-Menna-Bratislava	AT, FR, DE, SK	2020	13 583,29	3 528,68	6 779,99	3 254,62
PP18 Rhine-Meuse-Main-Danube inland waterway axis	AT, BE, BG, DE, HU, NL, RO	2016	2 103,26	45,29	1 075,55	982,44
PP19 High-speed rail interoperability on the Iberian peninsula	ES, PT	2020	41 770,46	5 236,30	33 194,37	3 339,78
PP20 Fehmarn Belt railway axis	DE, DK	2018	7 930,70	36,72	2 680,50	5 213,40
PP22 Railway axis Athina-Sofia-Budapest-Menna-Frague-Nürnberg/Dresden	AT, BG, CZ, DE, GR, HU, RO	2020	12 641,80	465,36	5 618,52	6 557,92
PP23 Railway axis Odansk-Warszaw-Bmo/Bratislava-Menna	CZ, PL, SK	2017	6 159,17	1 384,42	3 296,22	1 478,53
PP24 Railway axis Lyon/Genoa-Razel-Duisburg-Rotterdam/Keerserp	BE, DE, FR, IT, NL	2020	22 647,29	2 103,89	5 421,19	15 122,41
PP25 Motorway axis Odansk-Bmo/Bratislava-Menna	AT, CZ, PL, SK	2017	6 845,96	1 063,50	5 782,46	0,00
PP26 Railway/road axis Ireland/United Kingdom/continental Europe	IRL, UK	2020	6 242,82	2 356,39	2 473,43	1 413,01
PP27 Rail Baltica axis Warsaw-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki	EE, LT, LV, PL	2020	3 198,19	60,00	1 556,19	1 592,00
PP28 Eurocaprail on the Brussels-Luxembourg-Strasbourg railway axis	BE, LUX	2013	1 183,19	19,76	1 083,23	81,20
PP29 Railway axis of the Ionian/Adriatic intermodal corridor	GR	2019	4 308,00	81,00	1 074,00	3 153,00
PP30 Inland waterway Seine-Scheldt	BE, FR	2016	4 422,41	21,31	4 097,70	303,40
Total			397 262,54	126 370,42	150 569,57	120 322,55