



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 18. Juni 2021

Gesamtschau der Interessen der Schweiz im Strassen-, Schienen- und Luftverkehr in den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 18.3611, Ruedi Noser,
18. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Auftrag.....	4
1.2	Beziehungen Deutschland-Schweiz	4
2	Grenzüberschreitende Verkehrsthemen	5
2.1	Luftverkehr.....	5
2.1.1	Flughafen Zürich	6
2.1.2	Euro Airport Basel-Mulhouse	8
2.1.3	Flughafen Friedrichshafen.....	9
2.2	Schienenverkehr	9
2.2.1	Ausbau Karlsruhe-Basel (Rheintalbahn)	9
2.2.2	Ausbau Zürich-Singen-Stuttgart (Gäubahn).....	10
2.2.3	Elektrifizierung Basel-Waldshut-Schaffhausen (Hochrheinstrecke)	11
2.2.4	Ausbau Bahnknoten Basel	11
2.3	Strassenverkehr	12
2.4	Binnenschifffahrt.....	13
3	Fazit.....	13

Anhang 1: Karte grenzüberschreitende Verkehrsdossiers

Anhang 2: Skizzen Entflechtung Ostkonzept

Abkürzungsverzeichnis

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BR 2014	Betriebsreglement 2014
EAP	Euroairport
EU	Europäische Union
FABEC	Functional Airspace Block Europe Central
DVO	Durchführungsverordnung zur Deutschen Luftverkehrsordnung
ILS	Instrumentenlandesystem
IRE	Interregio
LKW	Lastkraftwagen
LUPO	Bericht des Bundesrats über die Luftfahrtpolitik der Schweiz
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
UBA	Umweltbundesamt

1 Ausgangslage

Der eingereichte Text des Postulats lautet:

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen einer umfassenden Gesamtschau aufzuzeigen, wie die Gesamtinteressen unseres Landes bei den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland künftig besser gewahrt werden können. Anlass für eine grundsätzliche Neubeurteilung bietet unter anderem die Weigerung Deutschlands, das Betriebsreglement 2014 des Flughafens Zürich zu genehmigen und damit wichtige Verbesserungen der flugbetrieblichen Sicherheit zu ermöglichen.

Die Gesamtschau soll auch dazu dienen, dass Bundesrat und Parlament bei der Gestaltung der künftigen bilateralen Beziehungen und bei grenzüberschreitenden Projekten mit Deutschland die Interessen unseres Landes besser vertreten können. Unter Umständen ist es auch angezeigt, zwecks Wahrung der Gesamtinteressen der Schweiz Themen aus unterschiedlichen Politikbereichen miteinander zu verknüpfen (z. B. im Bereich Entsenderecht oder Finanzierung von grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen).

Das Begehren wird wie folgt begründet:

Deutschland und die Schweiz zeichnen sich durch intensive wirtschaftliche Verflechtungen auf allen Ebenen aus. So ist die Schweiz für Baden-Württemberg der wichtigste Handelspartner im Import und grösster Direktinvestor; jeder sechste Erwerbstätige aus dem Landkreis Waldshut arbeitet in der Schweiz. Die (Nord-)Schweiz und das südliche Baden-Württemberg bilden einen grenzüberschreitenden gemeinsamen Wirtschaftsraum mit dem Flughafen Zürich als gemeinsam genutzte Verkehrsinfrastruktur. Jeder achte Passagier des Flughafens Zürich hat seinen Wohnsitz in Deutschland, von den vier frequenzstärksten Fluggesellschaften am Flughafen Zürich stammen deren drei aus Deutschland oder sind in deutschem Besitz.

Trotz in vielen Bereichen gutnachbarschaftlichen Beziehungen fehlt seit Jahren ein ernsthaftes Bekenntnis der deutschen Nachbarn zur gemeinsam genutzten Verkehrsinfrastruktur Flughafen Zürich. Im Gegenteil: Im Zusammenhang mit dem Betriebsreglement 2014 und den angestrebten flugbetrieblichen Sicherheitsverbesserungen hat sich einmal mehr gezeigt, dass deutsche Politiker jede Möglichkeit wahrnehmen, um gegen den grössten Schweizer Landesflughafen vorzugehen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Standortsuche für ein atomares Endlager auf Schweizer Boden.

Angesichts dieser bedauerlichen Entwicklung ist es angezeigt, die Beziehungen zu Deutschland einer grundsätzlichen Neubeurteilung über alle Politikbereiche hinweg zu unterziehen und im Sinne einer Gesamtschau darzulegen, wie die Gesamtinteressen unseres Landes u. a. auch mit Blick auf den Landesflughafen Zürich künftig besser gewahrt werden können.

1.1 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht wird das Postulat Noser (18.3611, Interessenwahrung der Schweiz bei den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland) erfüllt. Dieses beauftragt den Bundesrat, im Rahmen einer umfassenden Gesamtschau aufzuzeigen, wie die Gesamtinteressen unseres Landes bei den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland, u.a. auch mit Blick auf den Flughafen Zürich, künftig besser gewahrt werden können. Der Bundesrat beantragte am 29.8.2018 die Annahme des Postulats, grenzte die grenzüberschreitenden Themen allerdings auf den Verkehrsbereich ein: «Im Strassen-, Schienen- und Luftverkehr gibt es eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Dossiers, welche die Schweiz und Deutschland betreffen. Eine diesbezügliche Auslegeordnung kann helfen, die beidseitigen Interessen und damit Lösungsansätze sichtbar zu machen.»¹

1.2 Beziehungen Deutschland-Schweiz

Die Schweiz und Deutschland unterhalten vielfältige und intensive Beziehungen und sind durch eine gemeinsame Sprache sowie einen regen wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Austausch eng miteinander verbunden. 2019 lebten über 92 000 Schweizerinnen und Schweizer in Deutschland. Die deutschen Staatsangehörigen sind die zweitgrösste Gruppe der in der Schweiz wohnhaften Ausländer. Sehr hoch ist auch die Zahl der deutschen Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Baden-Württemberg. Deutschland ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz und umgekehrt ist die Schweiz eine der wichtigsten Handelspartnerinnen Deutschlands. Weiter sind die Schweiz und Deutschland gegenseitig als Investoren von grosser Bedeutung. Die wirtschaftlichen Verflechtungen sind

¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 29.08.2018.

vor allem im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet intensiv. Die politischen Beziehungen der Schweiz mit Deutschland sind traditionell gut. Sie basieren auf einem über 200 Abkommen umfassenden Vertragswerk. Jährlich finden zahlreiche bilaterale Treffen auf Minister- und hoher Beamtenebene statt. Ergänzt werden sie durch Treffen von Präsidenten und Fachministerien der deutschsprachigen Staaten. Zudem tauschen sich die Schweiz und Deutschland regelmässig über aktuelle internationale Fragen und die Zusammenarbeit in multilateralen Gremien aus. Seit 2003 besteht ausserdem ein institutionalisierter Kontakt zwischen der schweizerischen Bundesversammlung und dem Deutschen Bundestag. Auch die regionale Zusammenarbeit mit Deutschland ist eng. Man kennt sich in der Grenzregion. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist in der Oberrheinkonferenz und der Bodenseekonferenz institutionalisiert. Weitere regionale Gremien wie die Hoahrheinkommission sind wichtige Austausch-Foren. Und schliesslich werden die Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland auch durch die mit der EU geschlossenen Abkommen geregelt, die der Schweiz einen sektoralen und begrenzten Zugang zum europäischen Binnenmarkt ermöglichen.

Bei aller Nähe und Gemeinsamkeit sind die Beziehungen von Unterschieden geprägt. Die Schweiz hat zwar Zugang zum europäischen Binnenmarkt, ist aber kein EU-Mitglied. Die Bundesrepublik Deutschland ist einer der wichtigsten Mitgliedstaaten der EU. Deutschland ist eine repräsentative Demokratie, die Schweizer Demokratie ist stark durch ihre direkt-demokratischen Elemente geprägt; die politischen Kulturen sind verschieden. Der Föderalismus der Bundesrepublik lässt den Bundesländern weniger Autonomie als die Eidgenossenschaft den Kantonen. Die unterschiedlichen Grössenordnungen und Verwaltungstraditionen wirken sich auf die Arbeitsweise und Spielräume der Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen aus. Ein deutscher Landkreis ist grösser als die meisten Schweizer Kantone, hat aber in vielerlei Hinsicht geringere Autonomie als eine Schweizer Gemeinde.

Diese Kulturunterschiede wirken sich auch auf die politischen Prozesse der Infrastrukturplanung aus. Im europäischen Vergleich nehmen diese Prozesse in Deutschland überdurchschnittlich viel Zeit in Anspruch und sorgen für mehr und heftigere Debatten als in der Schweiz. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Bundesregierungen der vergangenen Jahre dem Ausbau von Beteiligungsverfahren und der Förderung von Akzeptanz und Konsens bei Infrastrukturvorhaben viel Aufmerksamkeit gewidmet haben. Hinzu kommt, dass die Akzeptanz gegenüber Lärm- und Schadstoffemissionen insgesamt abgenommen hat. Proteste von Bürgerinnen und Bürgern gegen Infrastrukturvorhaben oder bestehende Infrastrukturen sind zu einer Hürde für Planungsverfahren geworden.

2 Grenzüberschreitende Verkehrsthemen

2.1 Luftverkehr

Eine nachhaltige Anbindung an den europäischen und interkontinentalen Luftverkehr ist von zentralem Interesse der Schweiz. Mit der EU besteht seit 2002 ein Abkommen² über den Luftverkehr, welches die Teilnahme der Schweiz am liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt gewährleistet. Seit 2004 wird mit dem Single European Sky auch eine

² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0748.127.192.68)

vereinheitlichte Verkehrsleitung für den gesamteuropäischen Luftraum angestrebt. Im Rahmen Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) kooperiert die Schweiz zusammen mit Frankreich, Deutschland und den BENELUX-Staaten in zentralen Bereichen der Flugsicherung.³

Alle drei Schweizer Landesflughäfen (sowie die Regionalflughäfen Lugano und St. Gallen Altenrhein) befinden sich in Grenznähe bzw. der binationale Euroairport Basel-Mulhouse liegt gänzlich auf französischem Boden. Das Einzugsgebiet ist bei allen Flughäfen grenzüberschreitend, ebenso die Zusammensetzung der an den Flughäfen arbeitenden Personen. Die Wertschöpfung der Flughäfen trägt zum Wohlstand der Standortkantone bei, die volkswirtschaftlichen Effekte sind aber auch über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus von Bedeutung, insbesondere für Baden-Württemberg.

Gleichzeitig wirken sich auch die Emissionen – wenn auch viel weniger breit in der Fläche als der volkswirtschaftliche Nutzen – auf die Nachbarstaaten aus. Der Bundesrat hat im Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz 2016 (LUPO) daher festgehalten, dass ein regelmässiger Austausch mit den Nachbarstaaten bei Auswirkungen des Flugbetriebs zentral ist.

2.1.1 Flughafen Zürich

Der Flughafen Zürich liegt rund 12 Kilometer von der deutsch-schweizerischen Grenze entfernt.⁴ Er ist für die Luftanbindung der Schweiz wie auch Südbadens von grosser Bedeutung. Als Drehkreuz betrieben stellt er kontinentale und interkontinentale, oft direkte Verbindungen in wichtige Zentren weltweit sicher. Mit einem Passagievolumen von über 30 Millionen und rund 275'000 Flugbewegungen (Stand 2019) gehört der Flughafen Zürich zu den wichtigen Hubs in Europa.

a) Staatsvertrag

Der Flughafen Zürich wurde bei seinem Bau für Anflüge aus Norden ausgelegt. 1976 wurde die heutige Hauptlandepiste 14 in Betrieb genommen. Die Anflüge auf diese Landebahn führen zwangsläufig durch den deutschen Luftraum. In den 1980er-Jahren kamen Differenzen zwischen der Schweiz und Deutschland zur Frage der Nutzung dieses Luftraums auf. Die südbadische Bevölkerung fühlte sich unverhältnismässig mit Fluglärm belastet. Eine erste Vereinbarung zur Nutzung der Pisten wurde 1984 abgeschlossen. Über deren Interpretation konnte man sich indessen trotz langjähriger Gespräche nie einigen. Nachdem verschiedene Gespräche um die Jahrtausendwende erfolglos blieben, kündigte Deutschland die 1984er-Vereinbarung im Jahr 2000. Der daraufhin ausgearbeitete Staatsvertrag wurde von Deutschland und der Schweiz unterzeichnet, das Schweizer Parlament verwarf ihn aber Anfang 2003. Deutschland erliess kurz darauf einseitig Einschränkungen des An- und Abflugverkehrs über Deutschland in Form einer Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung (DVO). Die Schweiz hat bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde eingereicht, um die Anwendung der Luftverkehrsverordnung (DVO) durch Deutschland zu verbieten, und zwar mit der Begründung, dass die Einschränkungen der

³ Vertrag über die Errichtung des Funktionalen Luftraumblocks «Europe Central» zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Belgien, der Französischen Republik, dem Grossherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 0.784.06)

⁴ Distanz, zwischen dem Punkt, an welchem die Flugzeuge grossmehrheitlich die deutsch-schweizerische Grenze (Rhein) überqueren bis zum nördlichsten Punkt des Flughafenzauns. Der geringste Abstand zwischen Flughafenzaun und Grenze beträgt ca. 10,5 Kilometer.

DVO gegen das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU verstiesse⁵. Der europäische Gerichtshof entschied mit Urteil vom 7. März 2013 in letzter Instanz gegen die Schweiz⁶. Auch Klagen der Fluggesellschaft Swiss und der Flughafen Zürich AG bei deutschen Gerichten waren nicht erfolgreich. Parallel dazu setzte sich die Schweiz für neue Verhandlungen ein, die ab 2007 auch zustande kamen. Ein Paketansatz, welcher die Bereiche Bahn- und Strassenverkehr, Vermeidung von LKW-Staus an der Grenze und grenzüberschreitende Dienstleistungen umfasste, wurde von der Bundesregierung 2008 zurückgewiesen. Auch die daraufhin von Bundeskanzlerin Merkel initiierte gemeinsame Lärmbelastungsanalyse (BMVI und BAZL 2009) führte nicht zu einer Annäherung. Jedoch kam es nach erneuten zähen Verhandlungsrunden am 4. September 2012 zur Unterzeichnung eines neuen Vertrags durch beide Länder. Im Vertrag wird (im Gegensatz zum 2001er-Vertrag) auf eine Bewegungszahlgrenze verzichtet, dafür ist ein ausgedehntes Nordanflug-freies Zeitfenster für Deutschland ab 18 Uhr bis Betriebsende vorgesehen (statt wie heute ab 21 bzw. 20 Uhr). Umgekehrt dürfte morgens eine halbe Stunde früher als heute über Deutschland angefliegen werden. Die Mindestflughöhe über Deutschland während den Sperrzeiten wäre von aktuell 3600 Meter auf 2400 Meter über Meer gesenkt worden. Der gekrümmte Nordanflug wäre zudem erlaubt⁷. Das Schweizer Parlament genehmigte den Vertrag im Jahr 2013. In Südbaden formierte sich bereits kurz nach der Unterzeichnung grosser Widerstand. Es wurde befürchtet, dass der Vertrag der Region noch mehr Lärm bringen würde. Es gelang nicht, diese Bedenken mit Verweis auf die anflugfreien Zeitfenster und die nach wie vor hohe Anflughöhe der Anflüge über Osten zu zerstreuen. Eine breite Ablehnung aller Parteien aus Baden-Württemberg führte schliesslich dazu, dass der Vertrag dem Bundestag bis heute nicht vorgelegt wurde.

Bürgerinitiativen und politische Vertreter aus der Region forderten seither neue Verhandlungen mit dem Ziel einer substanziellen Entlastung von den Überflügen. Für die Schweiz ist der Staatsvertrag von 2012 nach wie vor ein Kompromiss, der beiden Seiten dient und der Schweiz Rechtssicherheit bringen würde. Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren mehrfach bereit erklärt, über Präzisierungen von Vertragsinhalten zu sprechen, die nicht hinreichend genau im Text geregelt sind. Weitgehende Zugeständnisse gegenüber dem vom Parlament genehmigten Staatsvertrag sind jedoch nicht möglich. Das deutsche Verkehrsministerium vertritt die Haltung, dass strittige Punkte des Vertrags ergänzt werden müssen, damit er ratifiziert werden könne.⁸

b) Betriebsreglement 2014

Seit 2014 beschäftigt ein weiteres Flugrouten-Dossier die Behörden. Aus einer Sicherheitsüberprüfung des Flugbetriebs am Flughafen Zürich im Jahr 2012 sind verschiedene Massnahmen hervorgegangen, die zur Vereinfachung der Abläufe und Erhöhung der Sicherheit ergriffen werden müssen.⁹ Hierzu gehört auch die Reduktion der Routenkreuzungen in der Luft bei Anflügen von Osten her (vgl. Grafik im Anhang). Für die Schweiz steht seither im Vordergrund, dass die Sicherheit am Flughafen Zürich durch diese Entflechtung der Routen erhöht werden kann. Die Entflechtung wurde dem BAZL vom

⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0748.127.192.68)

⁶ Urteil vom 7. März 2013 Schweiz/Kommission C-547/10 P, EU :C :2013 :139.

⁷ Mit dem gekrümmten Nordanflug in geringem Abstand zur deutschen Grenze könnten frühmorgens die Südanflüge reduziert werden. Ohne dieses Anflugverfahren muss – wie heute – von Süden her angefliegen werden.

⁸ So Verkehrsminister Dobrindt anlässlich des Besuchs im März 2015 in Waldshut (cf. NZZ vom 6. März 2015).

⁹ Bericht «Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich» vom 14. Dezember 2012, erstellt von Flughafen Zürich AG, Skyguide, Swiss und Luftwaffe, veröffentlicht am 21. Februar 2013;

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-47862.html>

Flughafen Zürich im sogenannten Betriebsreglement 2014 (BR 2014) zur Genehmigung beantragt. Dabei werden die Anflugrouten beim Ostanflug einheitlich über den Norden und die Abflugrouten einheitlich über den Süden geführt. Ein Teil dieser nördlich des Flughafens geführten Anflüge würde dabei auch deutschen Luftraum überfliegen, wobei sie über deutschem Gebiet eine Mindestflughöhe von ca. 3600 Meter über Meer einhalten würden (d. h. je nach Gelände ca. 2800 bis 3300 Meter über Grund)¹⁰. Für die Anpassung dieser Routen über Süddeutschland ist eine Zustimmung des deutschen Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF) erforderlich. Das BAF und auch das deutsche Umwelt-Bundesamt (UBA) haben den Antrag luftfahrt- und lärmfachlich geprüft und keine Einwände erhoben. Jedoch hat das dem BAF vorgesetzte Bundesministerium BMVI auf Bitten der Region die Genehmigung mit einem Ministervorbehalt gestoppt.

2.1.2 Euro Airport Basel-Mulhouse

Der Euroairport Basel-Mulhouse (EAP) beruht auf einem Staatsvertrag¹¹ zwischen der Schweiz und Frankreich und hat eine weltweit einmalige, binationale Organisationsform. Als öffentlich-rechtliche Unternehmung wird er von der Schweiz und Frankreich paritätisch geführt. Er liegt aber vollumfänglich auf französischem Territorium und der Betrieb unterliegt den französischen Behörden. Der Bund hat seine Befugnisse, die ihm aufgrund des Staatsvertrags zustehen, zum Teil an die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft delegiert. In der Praxis ist der Flughafen Basel in Bezug auf das Passagieraufkommen indes ein trinationaler Verkehrsträger geworden, stammt doch ungefähr ein Fünftel der Passagiere aus dem süddeutschen Raum. Das Passagiervolumen lag 2019 bei über 9 Millionen und bei fast 100 000 Flugbewegungen pro Jahr (inkl. General Aviation).

Deutsches Gebiet wird von An- und Abflügen des EAP teilweise überflogen, in der Regel in relativ grosser Höhe von über 2000 Metern über Meer. Lärmimmissionen auf deutscher Seite sind deshalb gering. Die deutschen Nachbarn werden im Rahmen der trinationalen Umweltkommission des EAP in den Dialog miteinbezogen. Das Regierungspräsidium Freiburg nimmt an der trinationalen Umweltkommission des Flughafens teil, die einmal jährlich tagt. Deutsche Anrainer wirken im Anrainerverband mit und tauschen sich regelmässig mit dem Präsidenten und Vizepräsidenten des Verwaltungsrats sowie dem Direktor des Flughafens aus.

Dennoch gibt es wie bei den anderen Landesflughäfen auch Anwohnende, welche eine andere Routenführung oder weniger Flugbewegungen fordern. Personen aus Deutschland und Frankreich stören sich am zwischen Kändern und Schopfheim gelegenen Navigationspunkt Elbeg. Auf Schweizer Seite sind es dagegen vor allem Personen aus Allschwil, die gegen die Belastungen von Südstarts mobilisieren sowie Anwohner der Gemeinden Binningen und des Neubadquartiers in Basel, welche gegenüber Südlandungen unter dem Instrumentenlandesystems ILS 33¹² kritisch eingestellt sind. Gemeinsam fordern die Lärmverbände eine Ausweitung der Nachtruhezeiten; der EAP ist unter anderem wegen der Frachtflüge auf die bestehenden Zeiten angewiesen. Der Bundesrat hat bereits mehrfach festgehalten, dass weitere Einschränkungen der Betriebszeiten der Landesflughäfen geprüft würden, wenn sich auch im europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten abzeichnen sollten, die über das in der Schweiz bestehende Regime hinausgehen.

¹⁰ Dies im Gegensatz zu den jahrelang im Fokus gestandenen und im Staatsvertrag geregelten Nordanflügen (bei Überqueren des Rheins von Norden her ca. 800 Meter über Grund).

¹¹ Französisch-schweizerischer Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim (SR 0.748.131.934.92)

¹² Instrumentenlandesystem für Landungen von Süden auf Piste 33

2.1.3 Flughafen Friedrichshafen

Der Bodensee-Airport Friedrichshafen ist ein Regionalflughafen mit rund einer halben Million Passagieren pro Jahr bei insgesamt etwa 40 000 Flugbewegungen (inkl. General Aviation). Die überwiegende Zahl der Abflüge am Flughafen Friedrichshafen erfolgt nach Südwesten in Richtung Bodensee, wo die Flugzeuge meist wieder Richtung Norden abdrehen. Die Anflüge auf Friedrichshafen kommen mehrheitlich von Nordwesten über deutsches Gebiet. Nur bei starken nordöstlichen Winden wird der Flughafen von Südwesten angeflogen. Die Fluglärmbelastung, welche vom Flughafen Friedrichshafen ausgeht, wird gelegentlich auch in der Schweiz wahrgenommen, ist dabei aber nicht mit derjenigen von Zürich zu vergleichen.

2.2 Schienenverkehr

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit im Eisenbahnbereich gut funktioniert und nachhaltig institutionalisiert ist. Wichtige Basis ist das Landverkehrsabkommen Schweiz-EU¹³ sowie der Vertrag von Lugano¹⁴ und weitere bilaterale Abkommen, teils noch aus dem 19. Jahrhundert¹⁵. Die Arbeiten erfolgen bei bilateralen Kontakten, im Rahmen des Lenkungsausschusses zur Umsetzung der Vereinbarung betreffend den Zulauf zur NEAT (LA D-CH), und in der deutsch-schweizerischen Eisenbahnkommission betreffend die deutschen Eisenbahnstrecken auf Schweizer Gebiet.

2.2.1 Ausbau Karlsruhe-Basel (Rheintalbahn)

Die grössten Güterströme erreichen und verlassen die Schweiz auf der Nord-Süd-Achse. Die Verlagerung von Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene, insbesondere im Transitverkehr, sind wichtige Ziele der schweizerischen wie der deutschen Verkehrspolitik.

Deutschland und die Schweiz vereinbarten 1996¹⁶ die Kapazitäten auf dem wichtigsten Schienengüterkorridor Europas von Rotterdam bis Genua auf ihrem jeweiligen Territorium «schritt haltend mit der Verkehrsnachfrage» von Chiasso bis Karlsruhe auszubauen. Die Schweiz stellt seit 2020 die geplante Kapazität im Nord-Süd-Verkehr mit der Vollendung der NEAT und dem Ausbau des 4-Meter-Korridors zur Verfügung. Deutschland wird die volle Kapazität voraussichtlich erst in den 2040er Jahren ausgebaut haben.

Grund für die beträchtlichen Verspätungen sind Anwohnerproteste gegen die Streckenführung und die befürchtete Lärmbelastung. Nach einem mehrjährigen Vermittlungsprozess hat der Deutsche Bundestag im Januar 2016 zusätzliche 1,8 Milliarden Euro für die Planung einer neuen Streckenführung und mehr Lärmschutz gesprochen. Die Strecke erreicht die nötige Kapazität für den prognostizierten Güterverkehr gemäss heutigen

¹³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999. (SR 0.740.72)

¹⁴ Vereinbarung zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zulaufes zur neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) in der Schweiz vom 6. September 1996. (SR 0.742.140.313.69)

¹⁵ z.B. Vertrag vom 27. Juli 1852 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet. (SR 0.742.140.313.61)

¹⁶ Siehe Fussnote 14.

Planungen ca. 2038, die volle Kapazität nach 2040 (statt 2020). Die Schweiz und Deutschland haben deshalb im Mai 2019 im Rahmen einer Absichtserklärung kurz- und mittelfristige, bauliche und betriebliche Massnahmen zur Erhöhung der Güterverkehrskapazität bis zum Vollausbau vereinbart. Da die Vollauslastung der NEAT infolge Verkehrswachstum und Verlagerungsmassnahmen erst mittelfristig erwartet wird und die NEAT-Maximalkapazitäten auf ein längerfristiges Wachstum ausgerichtet sind, können die heutigen Kapazitäten und geplanten kurzfristigen Ausbauten in Deutschland die Entwicklung der Nachfrage in den nächsten Jahren weitestgehend auffangen. Grösstes Hindernis für die Verlagerungspolitik ist aktuell nicht die fehlende Infrastruktur, sondern die mangelnde technische und regulatorische Harmonisierung in Europa sowie die Qualität und Pünktlichkeit des Schienengüterverkehrs, die ihren Ursprung jedoch auch in der mangelnden Verlässlichkeit der Infrastruktur hat. Deutschland und die Schweiz wirken gemeinsam auf die Verbesserung der Qualität und Pünktlichkeit des internationalen Schienengüterverkehrs hin, fördern in Absprache Innovationen des Sektors und engagieren sich für eine regulatorische Harmonisierung im europäischen Schienengüterverkehr. Diese Anstrengungen und insbesondere die konkrete Umsetzung von Massnahmen müssen künftig noch verstärkt werden.

Ein funktionierender Nord-Süd-Korridor für den Schienengüterverkehr via Deutschland und die Schweiz hängt allerdings nicht nur von infrastrukturellen Massnahmen ab. Vielmehr muss die Infrastruktur nach der Fertigstellung dafür genutzt werden können, wofür sie gedacht ist. Dafür sind auch weitere, «weiche» Massnahmen erforderlich. Seit 2003 arbeitet die Schweiz daher auf Basis des Landverkehrsabkommens¹⁷ in den verschiedenen Gremien der EU-Schienengüterverkehrskorridore Rhein-Alpen und Nordsee-Mittelmeer intensiv mit, um die Harmonisierung und Produktionsbedingungen für den Schienengüterverkehr auf den Nord-Süd-Achsen voranzutreiben. Für eine bestmögliche und zuverlässige Nutzung der Infrastruktur durch den Schienengüterverkehr müssen die Kapazitäten für den Güterverkehr langfristig und entsprechend den Bedürfnissen des Schienengüterverkehrs gesichert werden. Zusätzlich erforderlich ist ein weitgehender Abbau der derzeit bestehenden betrieblichen Hürden wie den fragmentierten regulatorischen Rahmenbedingungen (z. B. Sprachen, Zulassungen). Ebenso wichtig sind gemeinsame Infrastrukturstandards (einheitliche Lichtraumprofile, Zugslängen, Sicherungssysteme) entlang des Korridors Rhein-Alpen sowie eine Vereinheitlichung der Produktionsbedingungen und somit die Schaffung einer Redundanz mit dem linksrheinischen Korridor Belgien-Frankreich-Schweiz als zweiter nördlicher Zufahrtsachse zur NEAT. In diesen Bereichen hat sich Deutschland bisher eher passiv verhalten.

2.2.2 Ausbau Zürich-Singen-Stuttgart (Gäubahn)

Zwischen den Wirtschaftszentren Zürich und Stuttgart besteht keine zur Strasse konkurrenzfähige Eisenbahnverbindung. Für den Schienengüterverkehr wäre die Gäubahn eine wichtige Ausweichstrecke, wie der Unterbruch der Rheintalbahn während der Havarie bei Rastatt 2017 deutlich gemacht hat. Der Verkehr konnte damals nur mit Schwierigkeiten über die Gäubahn umgeleitet werden.

1996 vereinbarten die Schweiz und Deutschland den Ausbau der Verbindung mit einem Fahrzeitziel von 2 ¼ Stunden (aktuell über 3 Stunden). Deutschland hat seither keine Ausbauten vorgenommen. Seit 2019 liegen für einen ersten Ausbauschritt Baurecht und Finanzierung vor. Dieser hat jedoch nur geringe Auswirkungen auf die Fahrzeit. Erst durch

¹⁷ Siehe Fussnote 14.

den Ausbau einer weiteren Doppelspurinsel und unter Einsatz von Neigezügen wäre eine Annäherung an eine attraktive Fahrzeit möglich. Das 1996 vorgesehene Ausbau- und Betriebsmodell wird aber heute von SBB und Deutscher Bahn nicht mehr unterstützt, da der darin vorgesehene Einsatz von Neigezügen für sie unwirtschaftlich ist. Alternative Ausbaukonzepte werden derzeit im Rahmen der Arbeiten zum Deutschlandtakt untersucht, deren Wirtschaftlichkeit jedoch noch in Frage gestellt werden. Während der Bauzeit des neuen Tiefbahnhofs in Stuttgart droht eine längere Unterbrechung der Gäubahn, weil zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs die Einbindung der Gäubahn über den Flughafen Stuttgart noch nicht realisiert sein wird. Zudem gibt es Probleme mit dem zurzeit auf der Strecke verkehrenden Rollmaterial.

Die Interessen Deutschlands und der Schweiz an einer besseren Zugsverbindung sind weitgehend deckungsgleich. Baden-Württemberg und die Schweiz unterstützen gemeinsam das neue alternative Betriebskonzept des Deutschlandtaktes und diskutieren die Möglichkeit einer schrittweisen Umsetzung.

2.2.3 Elektrifizierung Basel-Waldshut-Schaffhausen (Hochrheinstrecke)

Die kürzeste Zugsverbindung zwischen Basel und Schaffhausen führt über Deutschland. Die Strecke ist jedoch nicht elektrifiziert und die Betriebsqualität ist mangelhaft. Die betroffenen Kantone und Landkreise haben die Planungen für die Elektrifizierung gemeinsam vorangetrieben und finanziert.

Dieser Ausbau würde durchgehende IRE-Züge im Halbstundentakt ermöglichen mit einer stündlichen Durchbindung via Konstanz nach St. Gallen. Weiterhin könnten die Regionalbahnen als S-Bahnen Basel – Waldshut in das trinationale Basler S-Bahn-System eingebunden werden. Eine Verlängerung der S-Bahn-Linie über Waldshut bis Koblenz (Kanton Aargau) ist Teil des Angebotskonzepts und der Planungen.

Die Bundesebene in Deutschland und der Schweiz haben Bereitschaft gezeigt, einen Beitrag an die Ausbaukosten zu leisten. Das Schweizer Parlament hat im Rahmen des Ausbaus 2035 entsprechende Mittel bewilligt. Die Modalitäten dieser Beiträge sind derzeit zwischen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg in Diskussion. Die Planungsarbeiten unter Führung der Deutschen Bahn mit den schweizerischen und deutschen Planungspartnern (BAV, Land Baden-Württemberg, Landkreise Lörrach und Waldshut bzw. den Kantonen Basel-Stadt und Schaffhausen) laufen sehr gut und konstruktiv.

2.2.4 Ausbau Bahnknoten Basel

Der Bahnknoten Basel ist auch für Pendler aus Süddeutschland und die Anbindung der süddeutschen Gemeinden u.a. an den EuroAirport von zentraler Bedeutung. Das Tram-, Bus- und S-Bahn-Netz der Nordwestschweiz wird mit Blick auf diese Verkehrsströme auch grenzüberschreitend ausgebaut. Das Parlament hat im Bundesbeschluss über den Ausbaus 2035 für die Eisenbahninfrastruktur hierzu einen Bundesbeitrag zur Finanzierung von grenzüberschreitenden Massnahmen sowie die Projektierung für den

Kapazitätsausbau des Knoten Basel (Herzstück der trinationalen S-Bahn Basel) beschlossen.¹⁸

Ein konkretes aktuelles grenzüberschreitendes Projekt ist der Angebotsausbau zwischen Basel und Lörrach. Hier ist eine Verdichtung der S-Bahn zu einem Viertelstundentakt geplant. Eine Mitfinanzierung durch die Schweiz ist vorgesehen. Gespräche zur Mitfinanzierung sind in erster Diskussion zwischen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg bzw. dem Landkreis Lörrach.

Ein weiteres Beispiel ist die Verlängerung der Tramlinie 8 auf deutschem Staatsgebiet. Die Region beabsichtigt diese mit dem nächsten Agglomerationsprogramm Basel dem Bund zur Mitfinanzierung einzureichen.

2.3 Strassenverkehr

Der Bund und insbesondere die Kantone an der Grenze zu Deutschland haben ein zentrales Interesse an einer leistungsfähigen Strasseninfrastruktur in der Grenzregion. Wichtige Basis ist auch hier das Landverkehrsabkommen Schweiz-EU¹⁹ sowie weitere bilaterale Abkommen. Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz im Strassenbereich ist gut und eng und findet insbesondere im Rahmen der gemischten Kommission Deutschland-Schweiz für grenzüberschreitende Strassenfragen und bei bilateralen Kontakten statt.

Das Verkehrsaufkommen an den Grenzübergängen zwischen der Schweiz und Deutschland ist gross. Die überregionalen Verkehre wie auch die regionalen Waren-, Einkaufs- und Pendelverkehre nehmen stetig zu. Regelungen wie unterschiedliche Feiertags- und Nachtfahrverbote oder Abfertigungsformalitäten wie die Mehrwertsteuerrückerstattung führen zu zusätzlichen Engpässen. Dadurch kommt es an Grenzübergängen regelmässig zu Rückstaus bis ins vorgelagerte Strassennetz; trotz des Schengen-Assoziierungsabkommens mit der EU, das den Strassenverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland durch den Wegfall der systematischen Grenzkontrollen erleichtert.²⁰

Die Kapazitäten des Autobahnnetzes bei Basel für den überregionalen Verkehr werden langfristig erhöht. Die süddeutschen Landkreise und die Grenzkantone schlagen verschiedene Massnahmen zur Entschärfung der Situation vor. Dazu zählen eine zweite Rheinbrücke bei Waldshut, eine Bagatellgrenze für die Mehrwertsteuerrückerstattung oder zusätzliche Warteräume für LKWs. Eine grundlegende Verkehrsstudie unter Federführung des Regierungspräsidiums Freiburg (D) mit Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Strategie zur Strassenverkehrsentwicklung in der Grenzregion Hochrhein-Bodensee soll im Verlauf des Jahres 2021 abgeschlossen werden. An der Studie sind auf Schweizer Seite die Bundesämter ARE und ASTRA sowie der Kanton Aargau beteiligt. Wesentliche Ziele der Studie sind die Ermittlung des Bedarfs zusätzlicher Rheinquerungen und Konzepte zur Verkehrslenkung.

¹⁸ Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur vom 21. Juni 2019. (AS 2019 3747)

¹⁹ Siehe Fussnote 14.

²⁰ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004. (SR 0.362.31)

Der Kanton Aargau und das Land Baden-Württemberg haben im September 2020 eine Absichtserklärung über die Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen entlang des Hochrheins unterzeichnet. Im Zentrum des Interesses stehen weitere Rheinbrücken u.a. zwischen Sisseln in der Schweiz und dem Bereich zwischen Obersäckingen und Murg sowie eine zweite Rheinbrücke zwischen Waldshut und Koblenz.

2.4 Binnenschifffahrt

Eine leistungsfähige Rheinschifffahrt ist für die Versorgung und die Wirtschaft Deutschlands und der Schweiz von zentraler Bedeutung: 10 % aller Schweizer Importe sowie 30 % der Mineralölimporte erreichen die Schweiz über den Rhein. 25 % des Containerimports- und -exports läuft über den Rhein. Der Zugang der Schweiz zum Rhein und zu den Häfen Zeebrügge, Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam und damit den Weltmeeren basiert auf der Mannheimer Akte von 1868²¹. Die Zusammenarbeit zwischen den Rhein-Anrainerstaaten in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ist vertrauensvoll. Auch bilateral mit Deutschland finden Kontakte zwischen dem Bundesamt für Verkehr BAV, dem Schweizerischen Seeschiffahrtsamt SSA, den Schweizerischen Rheinhäfen und dem deutschen Bundesverkehrsministerium statt.

Durch den Klimawandel immer häufiger auftretende Niedrigwasser wie zuletzt 2018 oder Sondersituationen wie der Unterbruch des Schienengüterverkehrs auf der Rheintalbahn durch die Havarie bei Rastatt 2017 haben die Bedeutung der Rheinschifffahrt für die Schweiz nochmals deutlich gemacht. Die Standorte der Stahl- und der chemischen Industrie hängen von der Schiffbarkeit des Rheins ab.

Der Ausbau der Schweizerischen Rheinhäfen bei Basel mit einem dritten Hafenbecken (Gateway Basel Nord) erhöht die Kapazitäten auf dem Rhein und stärkt die Binnenschifffahrt als Alternative zu Verkehren auf deutschen Strassen und Schienen. Die schweizerischen Rheinhäfen bilden die nationale Verkehrsdrehscheibe am Güterverkehrs-Korridor Rotterdam-Basel-Genua.

Mittel- und langfristig sind Massnahmen zum Erhalt der Schiffbarkeit der Wasserstrasse Rhein nötig. Deutschland ist dabei eine Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein im beschleunigten Verfahren durchzuführen, eine Baumassnahme im Umfang von 60 Millionen Euro. Langfristig sind zum Erhalt der Schiffbarkeit weitere Massnahmen bis 2050 notwendig.

3 Fazit

Der vorliegende Bericht hat im Rahmen einer Gesamtschau aufgezeigt, dass die Gesamtinteressen unseres Landes bei den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland heute gut gewahrt sind und gestützt auf die etablierten Beziehungen auch in Zukunft wirksam vertreten werden können. Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Deutschland und der Schweiz funktioniert auf verschiedenen Ebenen sehr gut. Vor allem zwischen den Kantonen und den Landkreisen an der Grenze und dem Land Baden-Württemberg bestehen enge Kontakte und gemeinsame Interessen. Bei den meisten

²¹ Revidierte Rheinschiffahrts-Akte vom 17. Oktober 1868 zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preussen. (SR 0.747.224.101)

Gesamtschau der Interessen der Schweiz im Strassen-, Schienen- und Luftverkehr in den grenzüberschreitenden Beziehungen mit Deutschland

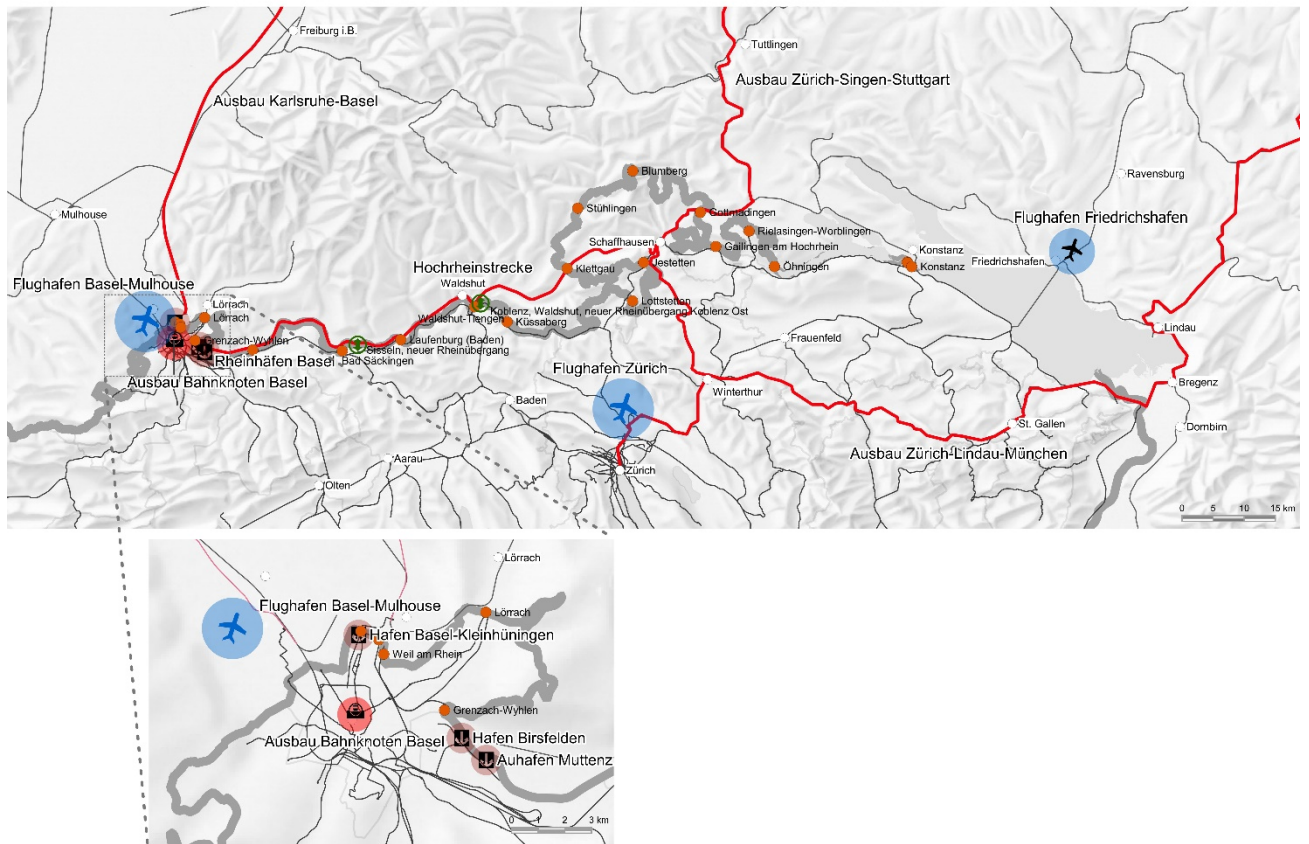
grenzüberschreitenden Verkehrsdossiers, insbesondere beim Ausbau der Bahninfrastruktur, streben beide Staaten dieselben Ziele an, die Interessen sind kongruent.

Die Situation betreffend den Flughafen Zürich stellt die Ausnahme dar. Obschon mit dem unterzeichneten Vertrag von 2012 eine Lösung vorliegen würde, bleibt die Situation hier verfahren.

Es ist aktuell aber nicht angezeigt, zwecks Wahrung der Gesamtinteressen der Schweiz, Themen aus anderen Politikbereichen mit dem Dossier Flughafen Zürich zu verknüpfen. Beim für die Schweiz vordringlichen Betriebsreglement 2014 geht es um Verbesserungen der Abläufe aus sicherheitstechnischen Gründen; eine Sicherheitsfrage, die nicht ausgleichsfähig ist. Hier wird erwartet, dass Deutschland der Entflechtung der Flugrouten zustimmt.

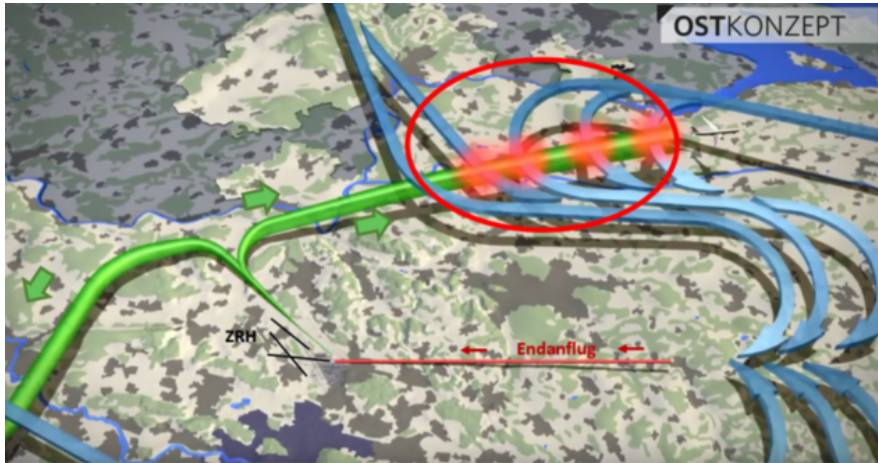
Anhang 1: Karte grenzüberschreitende Verkehrsdossiers

Übersicht grenzüberschreitende Verkehrsdossiers CH-D



Anhang 2: Skizzen Entflechtung Ostkonzept

Ostanflugkonzept heute, Problem 1: Kreuzungen Starts und Anflüge



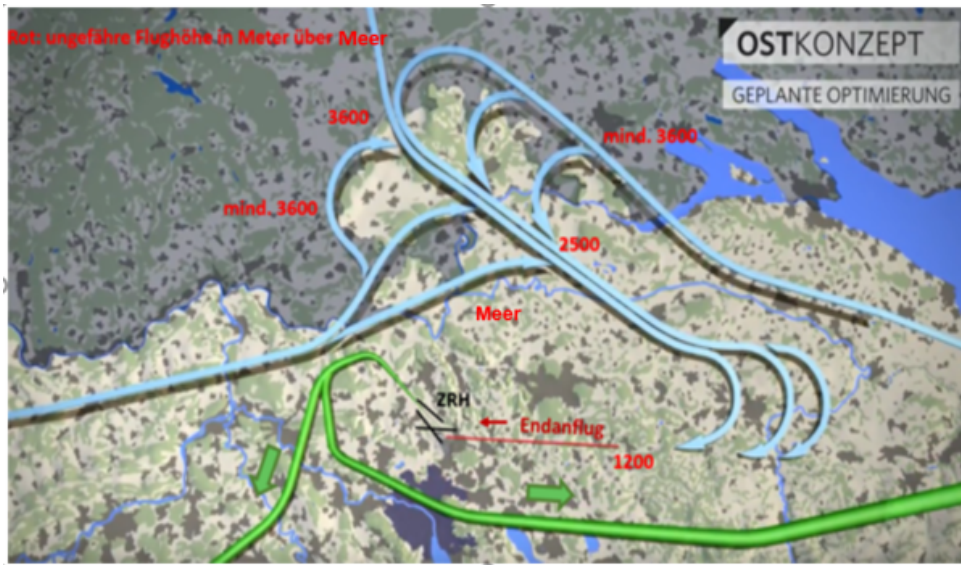
Abflüge (grün) müssen durch den von Osten kommenden Anflugverkehr (blau) geführt werden. Diese Koordination ist für die Flugsicherung anspruchsvoll. Kreuzende An- und Abflugrouten werden bei Flughäfen wenn immer möglich vermieden.

Ostanflugkonzept heute, Problem 2: Abflüge über den Anflügen



Die Abflüge (grün) fliegen genau über den entgegenkommenden Anflügen (blau). Unterschiedliche Flughöhen zwischen An- und Abflügen sind zwar sichergestellt, jedoch ist die Situation für die Flugsicherung erschwert.

Optimiertes Ostanflugkonzept (BR 2014): Keine Kreuzung von An- und Abflügen



An- und Abflüge sind getrennt.
Die Anflüge (blau) werden nördlich der Abflüge (grün) geführt. Das «Ausholen» der blauen Anflüge über Deutschland, bzw. Schaffhausen wird benötigt, um die Flugzeuge für den Landeanflug mit den richtigen

Abständen hintereinander staffeln zu können. Ausserhalb der Landewellen wird dieses Ausholen weniger benötigt.