

Es gilt das gesprochene Wort!

Sperrfrist: 27. Oktober 2003; 11h30

Grundsatzfragen der schweizerischen Verkehrspolitik im europäischen Kontext

Referat von Max Friedli, Direktor
BUNDESAMT FÜR VERKEHR

**europa forum luzern
27. Oktober 2003**

Bahnlandschaft Europa: Heute und Morgen

Meine Damen und Herren

Gestatten Sie mir eine ganz persönliche Vorbemerkung.

Wenn wir in der Schweiz von Verkehrspolitik reden, gilt es zweierlei zu bedenken:

Verkehrspolitik ist Teil der Politik, nicht Politik per se.

Mit anderen Worten: Verkehrspolitik ist ein Faktor in einem umfassenden, interdependenten Gesamtsystem – unbestritten ein wichtiger, aber eben immer „nur“ ein Faktor neben vielen anderen.

Die Notwendigkeiten, Optionen und Visionen einer zukunftsorientierten Verkehrspolitik finden ihre Grenzen immer an anderen politischen

Prioritäten, aber auch an der Machbarkeit oder konkret: an der Finanzierbarkeit. In einer Zeit des rigorosen Sparzwangs hat eine Verkehrspolitik (und das gilt für jede Teil-Politik!), die ihre eigene Position verabsolutiert und sie aus einer partikularistischen Optik durchzusetzen versucht, keine Chance.

Selbst wenn wir davon ausgehen, dass es Aufgabe der Politik ist (oder sein müsste!), das Notwendige möglich zu machen, gilt heute mehr denn je: Politik ist die Kunst des Möglichen – im Rahmen eines subtil austarierten Gesamtkonzepts und unter Berücksichtigung von immer restriktiver definierten Rahmenbedingungen. Das ist eine Tatsache, und es bringt rein gar nichts, darüber zu lamentieren oder gar den Teufel an die Wand zu malen.

In einer Zeit der Globalisierung und in diesem Kontext, ist schweizerische Verkehrspolitik als einseitig nationales Geschäft obsolet geworden. Der autonome Entscheidungsspielraum ist auch in diesem Bereich ein Mythos – eine Fiktion, die einer nüchternen Selbsteinschätzung unter keinem Aspekt mehr standhält.

Die Schweiz hat – auch in der Verkehrspolitik – eine starke Stimme in Europa, aber unsere Partner nehmen uns nur solange ernst, als wir bereit sind, uns als Teil eines grösseren – eben: europäischen – Ganzen zu definieren und entsprechend zu handeln.

Der „Sonderfall Schweiz“ ist in der Verkehrspolitik definitiv Geschichte.

Dies, meine Damen und Herren, zwei Prämissen, von denen wir – bei aller legitimen Vertretung von nationalen Eigeninteressen – auszugehen haben, ob uns das gefällt oder nicht. Nichts ist in der Politik tödlicher als Selbstüberschätzung. Wir sind im europäischen Konzert weder Dirigent

noch Solist, sondern im besten Fall ein respektiertes Mitglied des Orchesters.

Das EUROPA von heute

Die Entwicklung Europas ist für die Ausgestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik von zentraler Bedeutung. Es macht deshalb Sinn, zunächst einen Blick auf den europäischen Kontext zu werfen.

Offene Grenzen und Deregulierung prägen das Europa von heute. In scharfem, fast schon anachronistischem Kontrast dazu steht die Tatsache, dass in vielen Ländern die Staatsbahn noch immer unter „Artenschutz“ steht, ein Versatzstück im Museum national-nostalgischer Verklärung. Trotz freiem Verkehr für Waren und Personen, Dienstleistungen und Kapital ist im **Personenverkehr** für ausländische Wettbewerber der Zugang zum Netz in vielen Fällen faktisch geschlossen.

Im **Güterverkehr** müssen ausländische Bahnen an den Grenzen oft stundenlang warten. Erschwerend hinzukommen unterschiedlichste technische Rahmenbedingungen: So gibt es auf Europas Schienen nicht weniger als 3 Spurweiten, 5 Stromsysteme, 7 Signalsysteme und 15 nicht kompatible Leit- und Sicherungssysteme. Da wundert man sich, dass das ganze System überhaupt funktioniert.

Aber trotzdem besteht kein Zweifel darüber, in welche Richtung der europäische Bahnmarkt sich entwickeln wird, denn das **Ziel der EU** ist klar und unmissverständlich: Es soll ein einheitlicher europäischer Markt für Bahndienstleistungen entstehen. Dabei geht es insbesondere darum, die Sicherheit und Interoperabilität (u.a. durch Gründung einer europäischen Eisenbahn-Agentur) zu verbessern, den Güterverkehr auf dem ganzen Netz zu liberalisieren und im Personenverkehr öffentliche Ausschreibungen als Obligatorium einzuführen.

Wo steht die EU heute?

Seit März dieses Jahres ist das **erste Eisenbahnpaket** der EU in Kraft: Damit erhalten die zugelassenen Eisenbahnunternehmungen der Gemeinschaft – und nicht mehr nur wie früher lediglich so genannte internationale Gruppierungen - im grenzüberschreitenden Güterverkehr Zugang zum Transeuropäischen Schienengüternetz, zu Terminals und zu Häfen. Dank dieser Teil-Liberalisierung können heute Eisenbahnunternehmen ihre Güterverkehrsdienste grenzüberschreitend anbieten.

Das **zweite Bahnpaket** wird zurzeit ausgearbeitet. Dieses führt zu einer Ausweitung und Beschleunigung des Eisenbahngüterverkehrs-Marktes. Für spätestens 2008, möglicherweise schon früher, plant die EU-Kommission die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs auf dem gesamten Netz der EU. Das heisst, dass dann das Netz nicht nur für den internationalen, sondern auch für den nationalen Güterverkehr geöffnet werden soll. Und im Personenverkehr sollen ebenfalls spätestens 2008 öffentliche Ausschreibungen als Obligatorium eingeführt werden. Weiter ist die Schaffung einer europäischen Eisenbahnagentur für Sicherheit und Interoperabilität vorgesehen. Dieser wird in Zukunft eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung von Lösungen für grenzüberschreitende Sicherheit zukommen.

Und die Schweiz? - Die **Schweiz** möchte bei beiden Projekten mitmachen. Zurzeit verhandeln wir mit der EU über die Übernahme des ersten Bahnpakets. Warum?

Zwei Gründe sind entscheidend: Erstens wird Europa in Zukunft den relevanten Markt bilden; und wir wollen, dass die Schweizer Unternehmen daran teilhaben können. Zweitens besitzt die Schweiz ein

vitales Interesse an einem bezüglich Sicherheit einheitlichen Eisenbahnsystem.

Fragen wir:

Wie hat sich die europäische Bahnlandschaft als Folge des ersten Bahnpakets verändert? Und was heisst das für uns, für die Schweizer Bahnen und für die schweizerische Verkehrspolitik?

Werfen wir zunächst einen Blick auf den Personenverkehr:

Herausforderung Personenverkehr

Die Regelung, dass öffentliche Ausschreibungen im Personenverkehr in Zukunft als Obligatorium eingeführt werden sollen, führt zwangsläufig dazu, dass wesentliche Teile des Marktes für Service Public-Leistungen im Personenverkehr neu verteilt werden. Dabei handelt es sich immerhin um ein Volumen von 65 Milliarden Euro. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass neben den ehemaligen Staatsbetrieben Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) und Deutsche Bahn (DB) heute bereits eine ganze Reihe potenter multinationaler Firmen auf dem europäischen Markt tätig sind: National Express, Arriva, Connex, Keolis, Transdev, Stagecoach etc. Gleichzeitig ist es zu einer Verschärfung des Wettbewerbs gekommen. Das europäische Unternehmen Connex beispielsweise versucht mit äusserst günstigen Angeboten im Regionalverkehr in ganz Europa Fuss zu fassen. Noch sind zwar die Connex-Marktanteile marginal – unter 5% -, aber es ist ein Indiz.

Mit der Übernahme des „Acquis Communautaire“ gelten diese Bestrebungen auch für Schweiz. Die Konsequenz: neue, ökonomisch starke Anbieter auf dem Schweizer Markt. Und darauf müssen wir uns vorbereiten.

Unser übergeordnetes Ziel dabei bleibt es, sicherzustellen, dass Schweizer Unternehmen im geöffneten europäischen Markt nicht nur überlebensfähig sind, sondern auch konkurrenzfähig bleiben.

Zwei Punkte gilt es in diesem Zusammenhang zu beachten:

- Wenn Europa den Bahnmarkt noch mehr öffnet, sind nur effiziente Unternehmen konkurrenzfähig; das gilt für kleine wie für grosse. Das heisst: Wir müssen Effizienz und Leistung markant steigern. Dass dies möglich ist, beweisen – um nur ein Beispiel unter vielen zu nennen - die Fortschritte im Regionalverkehr seit der Revision des Eisenbahngesetzes. Die an die SBB gezahlten Abgeltungen pro Zugkilometer reduzierten sich zwischen 1999 und 2001 um nicht weniger als 14%. Ein weiteres Instrument zur Steigerung von Effizienz und Leistung sind Zusammenschlüsse. Eine Konsolidierung schafft Synergien (z.B. im Bereich der Rollmaterialbeschaffung), vereinfacht administrative Abläufe und senkt die Kosten.

Es gibt aber auch Risiken: So können unternehmenskulturelle Unterschiede dazu führen, dass die von Experten theoretisch berechneten Synergiepotentiale gar nicht realisiert werden können.

- Mit der Konsolidierung ist ein zweites Element angesprochen: die so genannte „kritische Grösse“ eines Unternehmens.

Wer bei einer Ausschreibung im Regionalverkehr auf europäischem Niveau nicht mithalten kann, dürfte früher oder später vom Markt verdrängt werden. Die kleine Schweiz hat heute 140 abgeltungsberechtigte Transportunternehmen – kleine, mittlere und die grosse SBB. 40 davon gehören dem Bund ganz oder teilweise. Das ist sehr viel für einen so engen Markt. Seit 1997 hat deshalb eine eigentliche Fusionswelle die Schweizer Bahnunternehmen erfasst.

Jüngstes Beispiel: der Zusammenschluss der Furka-Oberalp-Bahn mit der Brig-Visp-Zermatt-Bahn zur Matterhorn-Gotthard-Bahn.

Das sind Schritte in die richtige Richtung.

Mit Blick auf die Entwicklung in der EU und die kritische Finanzlage des Bundes ist aber eine weitere Konsolidierung unausweichlich. In der Konsequenz stellt sich die Frage so:

Wollen wir einen Wettbewerb unter den wichtigsten Bahnen innerhalb der Schweiz oder wollen wir nur eine starke schweizerische Bahn? Bei der Beantwortung dieser Frage sind wir mit einem Dilemma konfrontiert – überspitzt, aber völlig unpolemisch gesagt: mit dem Dilemma zwischen Europakonformität und Heimatschutz.

Eine Fussnote in eigener Sache: Wir lassen den Vorwurf nicht gelten, das BAV verfolge eine allzu sehr auf Europa ausgerichtete, gewissermassen KMU-feindliche Politik. Denn auch hier gilt: Niemand kann die europäische Realität ignorieren. Wie aber könnte die schweizerische Bahnlandschaft der Zukunft aussehen?

Zwei Szenarien stehen zur Diskussion:

- Das erste: SBB und kantonale Transportunternehmen (KTU) bleiben als integrierte Unternehmen bestehen. Gemäss diesem Szenario würde die zukünftige Bahnlandschaft aus der SBB AG und x verstärkten Privatbahngruppen bestehen. Die Zahl x kennen wir noch nicht. Voraussetzung für das Gelingen dieses Modells ist die Gleichbehandlung aller TU. Der Handlungsbedarf ist erkannt, die Bahnreform 2 wird die Lücken schliessen. Der Wettbewerb im Regionalverkehr wird – so sehen es die Befürworter - die Effizienz erhöhen, die Qualität des Angebots steigern und die finanziellen Belastungen für die Besteller verringern. Das Szenario ist überdies EU-kompatibel.

- Das zweite Szenario sieht den heutigen Marktleader SBB in einer noch stärkeren Position. Im Bereich Normalspur gäbe es nur noch eine Bahn. Das Modell ist jedoch, wenn überhaupt, nur mit harten Benchmarking-Vorgaben steuerbar. Und auch hier gibt es viele offene Fragen: Werden regionale Gegebenheiten genügend berücksichtigt? Wären die Marktchancen für ausländische Unternehmen im Fall von Ausschreibungen nicht vielleicht sogar grösser?

Wir gehen wie selbstverständlich von Synergieeffekten und damit von Kostensenkungen aus. Viele Privatbahnen sehen das jedoch differenziert anders. Das BAV hat aus diesem Grund zu diesem Thema eine externe Untersuchung in Auftrag gegeben.

Das UVEK möchte noch vor Ende Jahr in Absprache mit den Kantonen die TU-Strategie des Bundes festlegen. Wegweisend sind dabei Markt, Wettbewerb, die Finanzlage des Bundes sowie - last but not least - die europäische Politik. Spätestens Ende dieses Jahres müssen deshalb die heute noch offenen Fragen beantwortet sein. Denn auch wenn der Markt und die europäischen Dimension eine wichtige Rolle spielen: Der Bund als Eigner der SBB, als Miteigner der KTU und als Besteller bestimmt diese Entwicklung massgeblich mit und ist vital daran interessiert, die schweizerische Bahnlandschaft zukunftstauglich zu machen. Und nicht zuletzt deshalb befürwortet er eine Reduktion der annähernd 40 Normalspurbahnen auf einige wenige, dafür überlebensfähige.

Herausforderung Güterverkehr

Die Marktöffnung führte zu einer Zunahme der Wettbewerbsintensität sowie zur Gründung von neuen Unternehmen: Beispiele sind die IKEA-Bahn sowie die Rail4chem [sprich: Rail for chem]. Die Marktöffnung

zwang die bisher national operierenden Bahnen aber auch, vermehrt grenzüberschreitend zu agieren – sei es in Kooperation mit anderen Unternehmungen, sei es durch die Gründung eigener Tochtergesellschaften im Ausland. Ein zentrales Stichwort ist in diesem Zusammenhang die Übernahme des Speditionsunternehmens Schenker durch die ehemalige **DB Cargo**, die heutigen Railion AG. Beide – Schenker und Railion – sind heute unter dem Dach der neu gegründeten **Stinnes AG** vereint. Die Stinnes bietet damit aus einer Hand weltweite Logistikdienstleistungen und europaweite Schienenverkehrsleistungen an und verfolgt so die Strategie, sich in der Produktionskette des internationalen Güterverkehrs zu etablieren.

Für SBB Cargo ist dieses neue Unternehmen **die strategische Herausforderung Nr. 1**. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Railion AG, die ehemalige DB Cargo, zusammen mit der BLS nun auch auf der Gotthardachse verkehren will. Ermöglicht wird dies durch den Open Access. Die unausweichliche Konsequenz: Die SBB Cargo wird Marktanteile verlieren.

Wie können wir dieser Herausforderung begegnen? Soll die SBB ebenfalls ein international tätiges Speditionsunternehmen akquirieren? - Nein, das wäre eine Schuhnummer zu gross. Soll also der Staat intervenieren? – Nein, denn das würde der Güterverkehrsstrategie des Bundes widersprechen, die bekanntlich darauf abzielt, dass die Unternehmen im Güterverkehr selber verantwortlich sind; mittelfristig soll der Bahngüterverkehr sogar ohne Subventionen auskommen müssen.

Was also ist zu tun? - SBB Cargo setzt darauf, zum besten Bahntransportunternehmen im alpenquerenden Güterverkehr zu werden. Zu diesem Zweck hat sie Tochterunternehmen in Deutschland und Italien gegründet – SRC-Köln und SRC-Italien. Auch SBB Cargo baut

also Standbeine auf der ganzen Nord-Süd-Achse auf. Die Strecke zwischen Nord- und Süd-europa soll aus einer Hand angeboten werden. Ziel dieser Strategie ist es, die zu erwartenden Marktanteilsverluste in der Schweiz durch zusätzlichen Umsatz im Norden und Süden zu kompensieren. Ich halte sie für richtig.

Europa und die Schweiz

Die Liberalisierung des europäischen Bahngüterverkehrs ist nicht Selbstzweck, sondern muss in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden. Ziel der Liberalisierung ist die Stärkung des öffentlichen Verkehrs, resp. die Rückgewinnung von Marktanteilen.

Die EU hat in Anbetracht des kontinuierlichen Marktanteilverlustes des Bahngüterverkehrs in Europa (von 20% im Jahre 1970 auf heute noch 8%) sowie des ständigen Wachstums des Güterverkehrs im Weissbuch von 2001 das folgende, ehrgeizige Ziel formuliert: der Marktanteil des Schienengüterverkehrs soll bis ins Jahr 2020 wieder auf rund 15% gesteigert werden.

Als Massnahmen zur Unterstützung dieses Ziels sind vorgesehen:

- Erstens: Die Förderung des Wettbewerbs.
- Zweitens: Der Ausbau der Infrastrukturen und die Beseitigung von Engpässen.
- Drittens: Die Verbesserung der Kostenwahrheit im Strassengüterverkehr durch die Einführung einer verstärkt leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe.
- Viertens: Ein neuer Finanzierungsmodus für die Verkehrsinfrastrukturen.

Neu sollen dabei die durch die neue Schwerverkehrsabgabe eingenommenen Mittel ausschliesslich für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden.

- Fünftens: Die Förderung der Interoperabilität.
- Und Sechstens schliesslich sind - parallel zur Liberalisierung des Bahngüterverkehrs - auf Seite des Strassengüterverkehrs folgende Massnahmen vorgesehen:
 - Verstärkte Kontrollen der technischen Normen;
 - Ausdehnung der Arbeitszeitregelung auf den Verkehrsbereich;
 - Einführung von speziellen Fahrbescheinigungen für Chauffeure aus Drittstaaten (Schweizer Transporteure sind von dieser Regelung ausgenommen).

Ziel dieser parallelen Anpassung der Rahmenbedingungen für Strasse und Schiene ist die Förderung von Wettbewerb und Markt bei gleich langen Spiessen für beide Verkehrsträger.

Meine Damen und Herren: Eines dürfte mit diesen Ausführungen klar geworden sein:

In Brüssel kündigt sich ein Umdenken an. Und was uns dabei mit moderater Genugtuung erfüllt: Diese „Weichenstellung“ der EU bedeutet indirekt eine Bestätigung der schweizerischen Verlagerungspolitik.

Die Europapolitik der Schweiz

Wenn wir heute über das Thema „Grundsatzfragen der schweizerischen Verkehrspolitik im europäischen Kontext“ diskutieren, ist die Frage zentral, wo die Schweiz ihre (verkehrspolitischen) Interessen am besten einbringen kann: ausserhalb oder innerhalb der EU? – Ich möchte auch in diesem Punkt Klartext reden.

Bei der Ausarbeitung von europäischen Richtlinien ist die Schweiz heute nicht mit von der Partie. Das können so bedeutende Vorhaben sein wie das erste oder das zweite Bahnpaket; beide haben aber, wie ausgeführt, einen massgebenden Einfluss auf die ÖV-Landschaft der Schweiz.

Fazit: Wir bezahlen für das Abseitsstehen auch in der Verkehrspolitik einen Preis.

Die Frage – obwohl eher rhetorischer Art – sei deshalb erlaubt: Wie kann die Schweiz ihre Interessen am besten einbringen – innerhalb oder ausserhalb? Um jedem Missverständnis vorzubeugen: Ich will das nicht als Plädoyer für die EU-Mitgliedschaft verstanden wissen, vielmehr als Appell für die Lancierung einer ernsthaften und kompromisslosen Europa-Debatte.

Pro memoria: Der Bundesrat hat nach der Volksabstimmung über die Initiative „Ja zu Europa“ als eine Bedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen die breite innenpolitische Unterstützung für das Beitrittsziel bezeichnet. Meine Damen und Herren: Diese Unterstützung ist kein Geschenk, das vom Himmel fällt. Sie kann nur das Resultat eines breit abgestützten Dialogs sein, und der Prozess nur dann erfolgreich, wenn wir die Diskussion nicht mit parteipolitischem Gezänk belasten. Zwingend ist in jedem Fall, dass noch in der kommenden Legislaturperiode, aber nach Abschluss der Verhandlungen zu den Bilateralen II - also ziemlich bald - eine innenpolitische Europa-Debatte lanciert wird.

Noch einmal: Ich spreche nicht von einer Debatte im Sinne einer Propaganda-Aktion, sondern von einer offenen und ehrlichen Debatte, wobei die Vor- und Nachteile des Alleingangs, resp. einer EU-Mitgliedschaft vorurteilslos ausgeleuchtet und im gesellschaftlichen Diskurs konstruktiv thematisiert werden.

Wichtig dabei ist, dass wir uns folgendes immer vor Augen halten:
Weder der Alleingang noch die EU-Mitgliedschaft haben den Status eines eigentlichen Ziels. Beide Wege können immer nur Mittel-zum-Zweck sein, die Schweiz als starken und verlässlichen Partner in Europa zu positionieren.

Diese Ziele müssten dabei Ausgangspunkt der Diskussion sein:
Wohlstand und Friede, Arbeit und ein die Umwelt respektierendes Wirtschaftswachstum, Unabhängigkeit und Souveränität. Ausgehend von diesen Zielen wäre dann zu fragen, wie diese Ziele am besten erreicht werden können.

Das ist auch in der Verkehrspolitik die grundsätzliche, letztlich alles entscheidende Frage. Die Herausforderung ist gross. Im Vertrauen darauf, dass wir der Aufgabe gewachsen sind.