

23. Mai 1989

ProtokollnotizVerkehrsverhandlungen Schweiz-EG
Zweite Verhandlungsrunde, 17. Mai 1989 in Bern1. Allgemeines/Uebersicht

Am 17. Mai 1989 fand auf Einladung der schweizerischen Delegation, die von Botschafter J. Kellenberger (Ke) geleitet wurde, in Bern die zweite formelle Verhandlungsrunde statt. Der EG-Delegation stand Generaldirektor E. Peña (P) vor. Je ein Vertreter Italiens und der Niederlande waren als Beobachter der EG-Delegation angegliedert. Teilnehmerliste und Tagesordnung finden sich in der Beilage.

An der ersten Verhandlungsrunde (22. Februar 1989 in Brüssel) wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Prüfung des kurzfristigen Angebots im kombinierten Verkehr eingesetzt. Ziel der zweiten Verhandlungsrunde war es nun, die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe entgegenzunehmen, die beiderseitigen neuesten Entwicklungen zu prüfen, die Zusammenarbeit im kombinierten Verkehr zu erörtern und schliesslich eine Zwischenbilanz der Verhandlungen zu ziehen.

Der Verhandlungsverlauf war auf weite Strecken durch eine kooperative, positive Atmosphäre gekennzeichnet. Die EG-Delegation anerkannte, dass die dauerhafte Lösung des Transitproblems über den kombinierten Verkehr führt. Sie befürwortete eine abgestimmte, energische Förderungspolitik des Kombiverkehrs. Der Bundesratsbeschluss über die NEAT und die Uebergangslösung beeindruckte die EG-Delegation. Neben der Genugtuung über die mittel- und langfristigen Perspektiven des kombinierten Verkehrs zeigte sich die tiefe Meinungsverschiedenheit bei den kurzfristigen Lösungsmöglichkeiten. Die EG-Delegation beharrte auf einem befristeten, kontingentierten 40-Tonnen-Strassenkorridor, den die Schweizer Delegation erneut mit Bestimmtheit ablehnte.

Am Nachmittag stellte der schweizerische Delegationsleiter einige kleinere Massnahmen der Schweiz zur Verbesserung des Strassenverkehrs in Aussicht. Darauf folgte eine recht schroffe Reaktion des EG-Delegationschefs: dieses Angebot sei völlig ungenügend, man befinde sich praktisch am Ausgangspunkt der Verhandlungen, das kurzfristige Problem bleibe ungelöst. Da sich die Schweiz kaum bewegt habe, kehre er jetzt mit leeren Händen nach Brüssel zurück.

Hier deutete er auch wieder die Möglichkeit von Reziprozitätsmassnahmen gegen die Schweiz an. Die schweizerischen Argumente änderten wenig an der Enttäuschung des EG-Negotiators. Jetzt handle es sich um ein politisches Problem, das er dem Ministerrat vom 5. Juni vorzulegen habe.



Die beiden Delegationsleiter kamen überein, nach diesem Datum wieder Verbindung aufzunehmen, um die Lage zu prüfen und die weiteren Arbeiten zu besprechen.

Der vom EVED organisierte Helikopterflug durchs Reusstal verfehlte seinen Eindruck auf die EG-Delegation nicht. Die abschliessende Besichtigung eines privaten Huckepack-Terminals in Birrfeld war so überzeugend, dass der EG-Verhandlungsleiter den Juniorchef der Firma zu Gesprächen über den kombinierten Verkehr nach Brüssel einlud.

2. Neue Entwicklungen seit der letzten Verhandlungsrunde

Einleitend stellt Ke die heutige Verhandlung in den Zusammenhang der Strassburger Rede von Kommissionspräsident Delors und der Ministertreffen von Oslo und Brüssel, die eine Erweiterung und bessere Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen EG und EFTA zum Ziele haben.

P skizziert die jüngsten wichtigen Ereignisse und Prioritäten in der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik:

- Beihilfen neu auch an den Betrieb des kombinierten Verkehrs.
Mit diesem bedeutsamen Entscheid beginne die EGK, eine eigentliche Politik für den kombinierten Verkehr zu entwickeln. In einigen Wochen soll überdies ein Bericht der EGK über die Sanierung der Eisenbahnen veröffentlicht werden.
- Die Liberalisierung des Strassenverkehrs wird fortgesetzt. Ein Bericht über die Beziehungen zu Drittländern soll demnächst folgen.
- Im Luftverkehr will P zuerst auf den Verhandlungsvorschlag von Schweden und Norwegen eintreten. Vor Verhandlungen mit weiteren Ländern (darunter die Schweiz) wolle man jetzt die zweite Phase der Liberalisierung abwarten; entsprechende Vorschläge sollen im Juli vorgelegt werden.
- Die EGK strebt ein gutes Abkommen mit den Transitländern an.

Ke dankt für diese Darstellung und stellt gleich zwei Punkte klar: Die Schweiz wünscht nicht nur ein Transitabkommen, sondern einen Zusammenarbeitsvertrag Verkehr. Bezüglich Luftfahrtverhandlungen erwartet die Schweiz ein rasches Eintreten der EGK. Die Schweiz habe ebenfalls sehr rasch auf das EG-Gesuch um Aufnahme von Verkehrsverhandlungen reagiert. Im übrigen gibt es keine überzeugenden Gründe für getrennte Verhandlungen der EG mit den EFTA-Ländern Norwegen und Schweden einerseits und den übrigen vier EFTA-Ländern andererseits.

Bei den neuesten verkehrspolitischen Entwicklungen in der Schweiz stellt Ke den Bundesratsentscheid vom 10. Mai 1989 über die NEAT (Netzlösung mit Gotthard und Lötschberg) und die Uebergangslösung ganz klar in den Vordergrund. Dieser Entscheid zeigt die Entschlossenheit der Schweiz, die Rolle des Transitlandes auch in Zukunft zu spielen. Die neue Lösung ist mit Kosten von 7,6 Mrd Franken verbunden. Bemerkenswert ist, dass der Lötschberg-Basistunnel bereits gegen das Jahr 2000 zur Verfügung stehen wird (Gotthard 2005/2010).

Direktor Bürki (B) vom BAV erläutert die Vorgeschichte des Projektes und gibt einen Ausblick auf die folgenden Etappen. Damit kann die Schweiz mittel- und langfristig eine gute Lösung präsentieren. Bezüglich Zustimmung von Parlament und Volk ist B zuversichtlich.

P beglückwünscht die Schweiz zum NEAT-Entscheid und stellt eine gemeinsame Politik der EG mit Oesterreich und der Schweiz zur Förderung des kombinierten Verkehrs in Aussicht. Dennoch ist P besorgt, weil das Transitproblem kurzfristig kaum entschärft wird. Sein Problem sei der Zeitraum bis 1993. Im Gegensatz zur Schweiz - so P - befänden sich die EG und Oesterreich in einer höchst unkomfortablen Lage.

3. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe kombinierter Verkehr

Seitens der EG berichtet Herr d'Elbreil (E). Der kombinierte Verkehr eröffne mittel- und langfristig gute Perspektiven. Er selbst bezeichnet die Nachfrageschätzungen, die auf der vollen Rücknahme des Umwegtransits basieren, als diskutabel. Die rollende Landstrasse (RLS) stellt nach E eine notwendige kurzfristige Lösung dar, später werde sich aber der unbegleitete Kombiverkehr durchsetzen. Bei den von der EG zu treffenden flankierenden Massnahmen verweist E vor allem darauf, dass in Italien besondere Anstrengungen unternommen werden müssen.

Zusammenfassend hält E fest, dass der Kombiverkehr kurzfristig keine genügende Lösung bietet und dass der Preis zu hoch sei. Auch bei der Fahrzeit seien noch erhebliche Verbesserungen nötig. Schliesslich stelle die Eckhöhe von 4 Metern bei der RLS ein gewichtiges Problem dar.

E berichtet ferner auch über die Diskussion der Arbeitsgruppe betreffend Wünsche der EG nach schweizerischen Massnahmen zur Verbesserung des Strassenverkehrs.

Für die Schweiz führt Herr Chappuis (Ch) ergänzend u.a. folgendes über die Arbeitsgruppe aus: Das schweizerische Angebot im kombinierten Verkehr wächst stufenweise. Wichtigster Engpassfaktor sind die Terminals. Hier muss die EG-Kommission die Mitgliedstaaten unterstützen. Bezüglich Tunnelprofile weist Ch auf bestehende Probleme auch im EG-Raum hin (Italien).

Ke dankt den beiden Berichterstatern und betont, dass eine Nachfrage, die von der vollen Rücknahme des Umwegtransits ausgeht, als maximalistisch und unreal zu bezeichnen ist (Hinweis auf künftige österreichische Schienenkapazitäten).

4. Schweiz: Kombiverkehr mit Bedingungen

Ke erinnert daran, dass die EG kurzfristig 4 bis 5 Mio Tonnen zusätzlich durch die Schweiz befördert sehen will. Diese Tonnage wird ab 1993 bereits übertroffen; auch das Problem der 4 Meter Eckhöhe ist bis dahin gelöst. Nach einem Verweis auf die bisherigen schweizerischen Leistungen im In- und Ausland zugunsten des kombinierten Verkehrs unterstreicht Ke die enorme Anstrengung für den Bau der NEAT. Der Erfolg der schweizerischen Anstrengungen hängt in hohem

Masse von den Massnahmen in der EG ab. Die Schweiz sieht nicht nur Massnahmen, sondern auch einen Zeitplan vor. Die schweizerische Regierung möchte nun wissen, was die EG wann unternimmt. Bei den Beschlüssen des Bundesrates zur NEAT und zur Uebergangslösung handelt es sich um Grundsatzentscheide. Deren Konkretisierung ist an einige Bedingungen geknüpft:

- die EG anerkennt den KV als Lösung des Transitproblems und sichert volle Kooperation und Begleitmassnahmen zu
- der Bundesrat geht davon aus, dass beim Zugang schweizerischer Transporteure zum EG-Markt weiterhin die Inländerbehandlung zur Anwendung kommt
- der Bundesrat geht im weiteren davon aus, dass die EG ihre Forderung nach einem 40-Tonnen-Strassenkorridor fallen lässt und dass die Mitgliedstaaten von bilateralen Massnahmen absehen.

Der Rat der Verkehrsminister vom 5. Juni muss wissen, dass die Lösung kombinierter Verkehr mit einem Angebot von über 10 Mio Tonnen 1993/94 funktioniert, sofern auf EG-Seite die erforderlichen Massnahmen getroffen werden.

5. EG: Befristeter Strassenkorridor als Uebergangslösung

Der klaren Schweizer Position stellt P folgende Betrachtung gegenüber: Der Ausgangspunkt der EG sei nach wie vor die Forderung nach dem 40-Tonnen-Strassenkorridor als kurzfristige Lösung. Der kurzfristige Aspekt sei vital für die EG, weil die schweizerische Politik Oesterreich immer mehr belastet. Deshalb werde für die EG eine Lösung des Transitproblems mit Oesterreich immer schwieriger.

Als politische Lösung solle die Schweiz für drei Jahre einen Strassenkorridor öffnen. Dies würde die Kosten für die EG-Transporteure senken und Oesterreich etwas entlasten. Die Zahl der Lastwagen könnte auf dem heutigen Stand eingefroren werden. Eine solche Lösung würde allen etwas zusätzliche Zeit für die Verbesserung des kombinierten Verkehrs verschaffen.

Die schweizerischen Bedingungen für die Konkretisierung der vorgesehenen Massnahmen scheinen P bei einer guten Lösung akzeptabel. Nur zur Frage des Marktzugangs äussert sich P zurückhaltend und vage.

Hier hakt Ke ein und präzisiert, dass ein Abkommen nur möglich sei, wenn die Inländerbehandlung vollumfänglich zugesichert werde.

Nun präzisiert P seine Vorstellungen zu einem möglichen Abkommen: die EG

- anerkennt die bisherigen und künftigen Leistungen der Schweiz für den kombinierten Verkehr
- unterstützt diese Massnahmen auf der Basis einer gemeinsamen verkehrspolitischen Philosophie

- bietet Hand zu einer Regelung des Marktzugangs
- verzichtet auf Reziprozitätsmassnahmen

Dies alles aber nur, wenn die Schweiz einem befristeten Strassenkorridor zustimmt, z.B. über 3 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit von 1 bis 2 Jahren. Dazu kämen noch einige kleinere Schweizer Massnahmen zur Verbesserung des Strassenverkehrs. Das alles ergäbe nach P ein für beide Seiten akzeptables Paket.

Ke lehnt dieses Paket mit Bestimmtheit ab und gibt P folgendes zu bedenken:

- Die Schweiz plant grosse Investitionen und präsentiert ein valables Angebot für den kombinierten Verkehr.
- Demgegenüber besteht bei der EG Ungewissheit über den Marktzugang ab 1993. Zudem ist diese Frage im jetzigen EG-Mandat kaum abgedeckt.
- Das kurzfristige Problem besteht nicht zuletzt auch, weil in Oesterreich und in der EG nicht rechtzeitig gehandelt und investiert wurde.
- Wenn die Schweiz jetzt einem Strassenkorridor für drei Jahre zustimmte, würde sie damit die mittel- und langfristige Lösung ernsthaft gefährden. Eine Investition von 7,6 Mrd Franken für die NEAT, die Aufwendungen für die Angebotserhöhungen im Zeitraum 1993/1994 und dazu noch ein Strassenkorridor: das wäre völlig inakzeptabel. Ein Strassenkorridor würde ein ganz falsches verkehrspolitisches Signal setzen. Jetzt, da man sich in Europa endlich anschickt, den kombinierten Verkehr ernsthaft zu fördern, würde der Strassenkorridor die zukunftsgerichtete Lösung der NEAT glatt verunmöglichen.

6. Das schweizerische Strassenpaket

Nach der Mittagspause stellt Ke einige schweizerische Massnahmen zur Verbesserung des Strassenverkehrs in Aussicht (gemäss Bundesratsbeschluss vom 16. Mai 1989). Dies in der Absicht, der EG nebst unserem substantiellen Angebot im kombinierten Verkehr auch auf der Strasse ein paar symbolische Konzessionen anzubieten. Diese Massnahmen werden allerdings ebenfalls nur getroffen, wenn die EG ihrerseits die obenerwähnten Bedingungen (vgl. Abschnitt 4) erfüllt. Im einzelnen handelt es sich um folgende Massnahmen:

- Erhöhung der Gewichtstoleranz von 2 auf 5 %;
- Anpassung der Grenzzone im Tessin;
- Lockerung des Verbots von Transporten von Klautieren auf der Strasse;
- Darlegung der vom Bundesrat dem Parlament beantragten Aenderungen des Strassenverkehrsgesetzes;
- Gegenseitige Anerkennung der unterschiedlichen Einlageblätter der Fahrtschreiber;

- Zollvereinfachungen im Warenverkehr (u.a. Grundsätze gemeinsamer Betriebsführung, Schaffung zusätzlicher Stauräume, Verbesserungen in Chiasso-Brogeda usw.);
- Bei der Neugestaltung der Schwerkverkehrsabgabe ist die Schweiz grundsätzlich bereit, an künftigen europäischen Lösungen mitzuwirken;
- Bei den sozialen Vorschriften ist die Schweiz zu tragbaren europäischen Lösungen bereit.

Darauf skizziert Ke mit einigen Stichworten, wie ein Verkehrsabkommen nach seinen Vorstellungen aussehen könnte. Wichtigste Elemente wären die beidseitigen Massnahmen für den kombinierten Verkehr auf kurze, mittlere und lange Sicht sowie - im Strassenverkehr - das schweizerische Paket und seitens EG die Zusicherung der Inländerbehandlung.

7. Enttäuschung seitens der EG-Delegation

P stellt zunächst zwei Fragen: Besteht beim Nacht- und Sonntagsfahrverbot Flexibilität? Besteht die Möglichkeit, dass die Schwerkverkehrsabgabe aufgehoben oder reduziert wird? Ke erklärt, dass man nach Prüfung der beiden Fragen zum Schluss gekommen ist, dass hier keinerlei Möglichkeiten bestehen. P dankt für diese Auskunft und stellt mit sichtlicher Enttäuschung fest, dass das schweizerische Angebot völlig ungenügend sei und beide Seiten aneinander vorbeiredeten. Er gibt seiner Frustration beredten Ausdruck:

- Die EG-Delegation habe sich der Schweiz erheblich angenähert und sich angestrengt, den Kombiverkehr als Lösung anzuerkennen. Demgegenüber habe sich die Schweiz kaum bewegt. Man befinde sich praktisch am Ausgangspunkt.
- Er bejahe den Kombiverkehr als mittel- und langfristige Lösung. Sein Problem sei aber kurzfristiger Natur, die EG sehe sich im Transit akuten Schwierigkeiten gegenüber.
- Selbst das schweizerische Angebot für 1993/94 sei noch nicht genügend; kurzfristig beharre die Schweiz auf dem status quo und stelle noch Forderungen bezüglich Marktzugang.
- Es sei schwierig für ihn, jetzt dem Ministerrat Bericht zu erstatten. Kurzfristig gebe es keine Lösung. Die Schweiz habe ihm nicht geholfen, so dass er nun mit leeren Händen nach Brüssel zurückkehre.
- Er sei besonders enttäuscht, dass bei den Hauptpunkten Höchstgewicht und Schwerkverkehrsabgabe keinerlei Flexibilität bestehe. Ohne diese Punkte und ohne eine Wiedererwägung der Fahrverbote sei das schweizerische Angebot ungenügend und müsse entsprechend ergänzt werden (die Uebergewichtsgebühr von 20 Franken erwähnte P nicht).
- Die langfristige Perspektive sei besser und die Zusammenarbeit sei unvermeidlich. Hingegen gebe es im jetzigen Zeitpunkt praktisch keine Verbesserungen für die EG-Transporteure und keine

Entlastung Oesterreichs. Deshalb müsse die Frage der Reziprozitätsmassnahmen und die Situierung des Transitproblems im Kontext der Gesamtbeziehungen Schweiz-EG geprüft werden.

Kurzum, er - P - sei als Verhandler gescheitert. Die jetzige diskriminierende Situation zugunsten der Schweiz bestehe weiter. Mit ihrer unilateralen Position ermögliche die Schweiz nur eine langfristige Lösung, während er ein Paket schnüren möchte, das eine kurz- und eine langfristige Lösung bringt.

Ke bedauert P's Enttäuschung und relativiert die Divergenz mit folgenden Ausführungen:

- P ist zu bescheiden, wenn er von leeren Händen spricht, denn der Konkretisierungsgrad der mittel- und langfristigen Schweizer Absichten ist sehr hoch. Bereits 1993/94 offeriert die Schweiz eine Kapazität von 10 Mio Tonnen (Verkehr 1988: 2,5 Mio to) und 1989 und 1990 sind Zuwächse von je 20 % vorgesehen. Deshalb trifft die Aussage, in den letzten anderthalb Jahren sei nichts passiert, nicht zu.
- Bezüglich Marktzugang besteht die Schweiz auf dem Prinzip der Inländerbehandlung, das in der Schweiz respektiert wird. Unter der anhaltenden Drohung sogenannter Reziprozitätsmassnahmen kann nicht verhandelt werden.
- Der Vorwurf der Diskriminierung trifft nicht zu; in der Schweiz werden alle Transporteure rechtsgleich behandelt.
- Die Schweiz ist verkehrspolitisch voraus. Dies hängt aber auch damit zusammen, dass andernorts neue Entwicklungen mit Verspätung wahrgenommen wurden.
- Zur Frage von Reziprozitätsmassnahmen: In einem Klima der Retorsion würden beide Seiten nur verlieren: Das Schweizervolk würde die NEAT und die Uebergangslösung ablehnen und die Schweiz würde so oder so nicht auf die EG-Forderungen eintreten.
- Angesichts der ausgezeichneten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG und angesichts der konkreten Lösungen, die sich nun abzeichnen - 10 Mio Tonnen Kapazität im kombinierten Verkehr bereits 1993/94 - wäre der Zeitpunkt für eine Blockierung der Verhandlungen denkbar schlecht.

P kündigt an, er werde die schweizerische Position in seinem Bericht zuhanden der EG-Kommission darlegen, den Kommissar van Miert dann dem Rat vorlegen werde. Er ist sich bewusst, dass sein Mandat gewisser Klärungen bedarf. Ohne der Reaktion des Rates vorgreifen zu wollen, stellt P fest, dass der Rat ihn beauftragt habe, ein akutes Problem zu lösen. Das Problem sei heute nicht gelöst.

Für ihn handelt es sich jetzt um ein politisches Problem mit folgenden Aspekten:

- Der Rat werde die Frage zu beantworten haben, ob ein Abkommen nur über kombinierten Verkehr, Infrastrukturvorhaben usw. anzustreben sei. So oder so werde die Gemeinschaft weiterhin eine befristete kurzfristige Lösung für 3 bis 5 Jahre fordern.

- Die Frage stellt sich, ob wir weiterkommen wollen oder nicht. Falls die EG nicht mithilft, fallen die ehrgeizigen Schweizer Pläne möglicherweise ins Wasser.
- Bezüglich Reziprozitätsmassnahmen besteht die Wahl zwischen dem status quo und dem Lastwagenkrieg, wobei P eine Ausdehnung des Konflikts auf andere Bereiche für unwahrscheinlich hält. Dass die Verhandlung unter einer Drohung begonnen wurde, bezeichnet auch P als ungewöhnlich, doch sei das gemeinschaftliche Verhandlungsmandat im Gegensatz zu nationalen Mandaten transparent.

8. Das weitere Vorgehen

Nachdem sich die beiden Delegationschefs auf eine kurze Sprachregelung geeinigt hatten, hielten sie abschliessend fest, dass sie nun beide ihren vorgesetzten Stellen Bericht erstatten werden. Nach der Ratstagung der Verkehrsminister vom 5. Juni 1989 in Luxemburg werden sich die beiden wieder in Verbindung setzen, um sich gegenseitig zu orientieren und die Fortsetzung der Arbeiten zu besprechen.

9. Die Besichtigung des Reusstals und eines privaten Huckepack-Terminals

Mit zwei Militärhelikoptern konnte der vollzähligen Delegation der EG-Kommission (4 Personen) und dem Beobachter der Niederlande die spezifische Situation im Reusstal (Kt. Uri) plastisch vor Augen geführt werden. Die EG-Vertreter waren von der Enge des Tals beeindruckt. Der Verkehr auf der N2 war zum Zeitpunkt des Besuches freilich nicht besonders dicht. Auch die Besichtigung des Huckepackterminals der Firma Bertschi AG in Birrfeld erwies sich als wertvoll. Der EG-Delegationsleiter erachtete diesen Besuch als besonders eindrücklich, da ihm nun nach den Beamten auch ein privater Unternehmer überzeugend die Vorzüge und auch die Wirtschaftlichkeit des kombinierten Verkehrs dargelegt habe. Spontan lud er den Juniorchef der Firma zu Gesprächen über den kombinierten Verkehr nach Brüssel ein.