

## Mit dem Landverkehrsabkommen den Service public knacken?

von Dr. iur. Marianne Wüthrich

Das Abkommen «über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»<sup>1</sup> ist eine auf den institutionellen Rahmen zugeschnittene Version des gleichnamigen Abkommens der Bilateralen I. Seine hervorstechendsten Merkmale: Es gibt grünes Licht für private Eisenbahnkonzerne wie Flixtrain aus dem EU-Ausland, die auf unsere Schienen drängen – als Pendant zum Flixbus, der sich seit einigen Jahren auf den Schweizer Strassen etabliert hat («Die Welt wartet auf dich. Wählt aus über 3000 Reisezielen in 40+ Ländern»); es stülpt den gesamten institutionellen Überbau über die heute souveräne Regelung des Schweizer Verkehrswesens; und es enthält ein «Protokoll über staatliche Beihilfen» mit einem grundsätzlichen Beihilfe-Verbot, das laut bundesrätlicher Behauptung auf den inländischen öffentlichen Verkehr angeblich gar nicht anwendbar ist – wozu dann das Protokoll?

Im Klartext: Das Abkommen würde den bewährten und im Volk verankerten Service public knacken, der trotz aller Blessuren durch die Schweizer Exekutive immer noch einzigartig bürgernah ist – bis in jedes Bergtal hinauf.

### Ausländische Eisenbahnkonzerne drängen in den gut funktionierenden öV

Der Service public ist unverzichtbarer Teil des Schweizer Modells. Er ist eng verbunden mit der Souveränität der Schweiz und den starken direktdemokratischen Rechten der Bürger. Wir Schweizer wehren uns seit Jahrzehnten gegen die Privatisierung der Wasserkraftwerke, gegen den Abbau von Poststellen und für eine gleichberechtigte Versorgung der Land- und Berggebiete mit Bahn- und Buslinien. Zwar nicht zu hundert Prozent erfolgreich, aber das Volk zwingt die Behörden immer wieder zu Lösungen, die der Bevölkerung im ganzen Land einigermassen gerecht werden.

Jeder Bürger, der diesen Service public erhalten will, muss allein schon wegen des Totalumbaus des Landverkehrsabkommens (LVA) nein sagen zum Paket Schweiz-EU. Denn Zweck des LVA ist laut Bundesrat die «Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs» («Faktenblatt Landverkehr»). Das heisst, die in der EU niedergelassenen Eisenbahnkonzerne «haben für das Erbringen von grenzüberschreitenden Verkehrsdiensten die Transitrechte und die Zugangsrechte zum Fahrweg im Gebiet der anderen Vertragspartei unter den Bedingungen des Unionsrechts» (Art. 24 Abs. 1 LVA; Hervorhebungen mw). Das Abkommen gilt für den «grenzüberschreitenden Eisenbahngüter- und -personenverkehr», aber nicht für die «rein inländische Personenbeförderung auf der Schiene im Schweizer Fern-, Regional- und Nahverkehr» (Art. 2 Abs. 2 LVA).

Beim «grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr» überquert der Zug die Schweizer Grenze, «einschliesslich des Rechts, Fahrgäste an jedem Bahnhof auf der grenzüberschreitenden Strecke aufzunehmen und an einem anderen abzusetzen, auch wenn diese Bahnhöfe im Gebiet der anderen Vertragspartei liegen, sofern der Hauptzweck des Verkehrsdiestes die Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen im Gebiet der einen Vertragspartei und Bahnhöfen im Gebiet der anderen Vertragspartei ist» (Ergänzung zu Art. 3 Abs. 2 LVA). Ob der «Hauptzweck» des Konzerns tatsächlich die Beförderung von Fahrgästen aus EU-Gebiet in die Schweiz und umgekehrt ist, «bestimmen die zuständigen Regulierungsstellen» auf Antrag einer Partei (Art. 24 Absatz 1a neu).

Das ist nicht so kompliziert, wie die Brüsseler Bürokratsprache glauben machen könnte. Ein mögliches Beispiel: Ein Zug aus Prag oder Lissabon fährt über die Schweizer Grenze und dann durch die Schweiz, wo er an verschiedenen Orten Passagiere ein- und aussteigen lässt. Ab und zu kehrt er mit Schweizer Passagieren ins Ausland zurück (einmal pro Woche?). Gut, er braucht ein freies Gleis, da hat er auf den dicht gefüllten Trassen der Schweiz ein Problem. Aber falls ihm die SBB eine zuteilt, stellt sich die Gretchenfrage: Ist dies nun «grenzüberschreitender» oder «rein inländischer» Verkehr? Die ominösen «zuständigen Regulierungsstellen» werden schon eine Antwort finden, die Flixtrain & Co passt. Denn im «rein inländischen» Verkehr haben sie auch mit dem institutionellen Abkommen nichts zu suchen.

### «Es kommt nicht in Frage, den funktionierenden Schweizer öV für eine Einigung mit der EU zu zerstören»

Dies sagte der Präsident der Gewerkschaft des Verkehrspersonals SEV<sup>2</sup>, Matthias Hartwich, noch vor nicht allzu langer Zeit, im März 2024. Hartwich, der aus Deutschland stammt, warnte die Schweizer vor der Liberalisierung des Bahnverkehrs. Denn für den Niedergang der Deutschen Bahn seien «die Liberalisierung und der versuchte Börsengang verantwortlich», so der Gewerkschafter und Sozialdemokrat. «Die DB ist dreissig Jahre bis an die Substanz gefahren, um Gewinne zu machen. Jetzt fliegt alles auseinander.» Dazu habe die Bahnpolitik der EU beigetragen, so Hartwich weiter: «All die Liberalisierungsschritte hätten dazu geführt, dass Transporte auf die Strasse abgewandert seien, während die Schweiz mit Abstand an der Spitze stehe.» Die Öffnung des Schweizer Bahnverkehrs für private internationale Konzerne wie Flixtrain wäre ein «Dammbruch», warnte Hartwich.<sup>3</sup>

Heute steht die Gewerkschaftsspitze des SEV einer Liberalisierung zwar immer noch kritisch gegenüber, wie Hartwich kürzlich im Interview sagte, hofft aber auf die Wirksamkeit der Absicherungen, welche die EU versprochen hat.<sup>4</sup>

### Zweifelhafte Notbehelfe zum Schutz des Schweizer Service public vor der EU-Bürokratiewalze

Diese «Absicherungen» sind jedoch alles andere als sicher, denn mit dem neuen Landverkehrsabkommen müssten wir grundsätzlich gegenwärtiges und künftiges EU-Recht übernehmen. Davon hat der Bundesrat laut «Faktenblatt Landverkehr» zwar einige Ausnahmen ausgehandelt: «Der nationale Taktverkehr der Personenzüge (Taktfahrplan) und der nationale Güterverkehr haben Vorrang, ihre Trassen sind abgesichert.»<sup>5</sup> Und: «EU-Bahnunternehmen [...] können zur Integration ins schweizerische Tarifsystem verpflichtet werden. Sie müssen also zum Beispiel das GA [Generalabonnement] und das Halbtax [Abonnement für halbe Billette] anerkennen.»

Das wirkt auf den ersten Blick beruhigend. Aber wenn man die «Ausnahmen von der dynamischen Angleichung der Rechtsvorschriften» in Art. 24a des Abkommens liest, lassen die Formulierungen viel Spielraum offen für die Entscheidungsmacht des EuGH. Da steht zum Beispiel als erlaubte Schweizer Massnahme in Absatz 2 «die Anwendung schweizerischer Instrumente zur Kapazitätsbewirtschaftung, die für festgelegte Verkehrsarten [...] eine Mindestanzahl an Zugtrassen pro Stunde ermöglichen». Die Einschränkungen der Schweizer Planungsfreiheit folgen auf dem Fuss: «Solche Instrumente unterliegen dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Abkommens.» Und: «Unternehmen, die grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdieste in der Schweiz planen und betreiben, werden in den bestehenden schweizerischen Konsultationsverfahren im Rahmen der schweizerischen Instrumente zur Kapazitätsbewirtschaftung als interessierte Kreise behandelt.»

Im Klartext: Bekanntlich ist die Schweiz ein kleines, dicht besiedeltes und topographisch anspruchsvolles Land mit fast lückenlos belegten Eisenbahngleisen. Deshalb muss die Benutzung der Schweizer Trassen minutiös geplant werden, damit der Schweizer öV seine Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit einhalten kann. Vor allem auf den Strecken des Fernverkehrs (Zürich-Bern-Genf, Gotthardtransit

usw.) entstünde ein fast unlösbares Problem, wenn sich da auch noch private ausländische Bahnkonzerne in Eigenregie hineindrängen wollten. Eisenbahngewerkschafter Matthias Hartwich weist darauf hin, dass «die Zahl der freien Zugtrassen in der Schweiz begrenzt ist. Das Bahnnetz ist schon heute an der Kapazitätsgrenze angekommen.» Er fügt hinzu: «Wie wollen Sie dem Europäischen Gerichtshof erklären, es sei diskriminierungsfrei, wenn Flixtrain nur in der Nacht in die Schweiz fahren darf?»<sup>6</sup> Und wenn die Flixtrain-Kader sich gemäss Art. 24a Abs. 2 sogar in die Planungsverfahren der Schweizer öV-Unternehmen zur Trasenzuteilung einmischen dürften – dann «gut Nacht am Sächi!»

Heute regelt die SBB mit der DB, der französischen SNCF und anderen europäischen Staatsbahnen die Nutzung der Schweizer Schienen in Kooperationen. Der Bundesrat behauptet zwar im Faktenblatt, dies wäre «weiterhin uneingeschränkt möglich». Das ist aber sehr zu bezweifeln, denn eine Kooperation der Staaten auf gleicher Ebene stünde in Widerspruch zum autoritären EU-System gemäss dem «Institutionellen Protokoll».<sup>7</sup>

Fazit: Die Behauptung des Bundesrates, mit diesen paar Pfänderli sei alles in Butter, ist also reine Augenwischerei. Wir können doch unseren einzigartigen und bestens funktionierenden Service public nicht den gewinnjigeren privaten Konzernen aus dem Ausland und der Rechtsprechung des EuGH überlassen!

### Schweizerische Lohn- und Arbeitsbedingungen auf Schweizer Schienen

Besondere Sorgen bereitet den Schweizer Gewerkschaften berechtigterweise die zu befürchtende Herunternivellierung der hohen Löhne und der arbeitsrechtlichen Vorschriften in der Schweiz. Auch hier alles in Butter? Bundesrat im Faktenblatt: «EU-Bahnunternehmen müssen für ihre Tätigkeiten auf den Streckenabschnitten in der Schweiz die hierzulande geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten.»

Weniger klar klingt das in EU-Sprache: Ausgenommen von der EU-Rechtsübernahme ist «das Recht, in den Genehmigungen und Konzessionen, die Eisenbahnunternehmen [...] erteilt werden, nichtdiskriminierende Bestimmungen über Sozialstandards wie orts- und branchenspezifische Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz einzuschliessen». (Art. 24a Absatz 4 Änderungsprotokoll) Auch hier bleiben viele offene Fragen.<sup>8</sup>

Beispiel: Ein Zug aus Slowenien mit Personal aus mehreren osteuropäischen EU-Ländern fährt durch die Schweiz und verlässt sie irgendwann wieder über die Grenze nach Österreich. Gelten ab der Grenze für das Personal Schweizer Arbeitsrecht und Schweizer Löhne? Mitten im Arbeitstag? Wie ist das durchsetzbar und praktisch umsetzbar? Wer kontrolliert? Wer bezahlt die Kosten für den administrativen Aufwand? Gelten die Schweizer Arbeitsbedingungen auch für das Personal in grenzüberschreitenden Bussen (Flixbus)?

All dies haben wir keineswegs in trockenen Tüchern, wie Matthias Hartwich im Juni 2025 bestätigt: «Wir wollen kein Lohn- und Sozialdumping, und wir wollen Sicherheit für die Passagiere. Es wäre brandgefährlich, wenn sich das Bahnpersonal nicht an das Arbeitszeitgesetz halten müsste. Wir führen mit dem Bund intensive Diskussionen. Entscheidend ist, wie griffig wir gewährleisten können, dass die Sozialstandards eingehalten werden.»<sup>9</sup>

Einverstanden – aber der Bund allein kann diese Erwartungen der Bahnlergewerkschaft nicht erfüllen. Flixtrain & Co wollen selbstverständlich billige Billete verkaufen als die SBB und werden sich nicht scheuen, die institutionellen EU-Prozesse zu nutzen, um schweizerische Standards zu unterlaufen. Ob auch Schweizer Vorschriften zur technischen Sicherheit der Bahnen und zu den Anforderungen an die Ausbildung des Personals aufgeweicht werden sollen, entzieht sich meiner Kenntnis. Dazu müsste man die zahlreichen EU-Richtlinien und -Verordnungen durchkämmen, die dem Abkommen angehängt sind.

### Ein Wort zum Verbot staatlicher Beihilfen

Dieses Thema ist zu wichtig für den guten Schweizer Service public, um es kurz abzuhandeln. Es muss hier aber wenigstens angedacht werden, weil dem Landverkehrsabkommen eigens ein «Protokoll über staatliche Beihilfen» beigelegt ist.<sup>10</sup>

Der Bundesrat behauptet zwar im «Faktenblatt Landverkehr»: «Der inländische öffentliche Verkehr (Service public) ist von den Beihilferegeln ausgenommen. Das heisst, die bewährte Finanzierung des inländischen öffentlichen Verkehrs bleibt unverändert.» Da drängt sich die Frage auf: Wenn das Beihilfeverbot im Schweizer Inlandverkehr gar nicht gilt: Warum braucht es dann ein Protokoll über staatliche Beihilfen zu diesem Abkommen, samt der Pflicht der Schweiz, eine Überwachungsbehörde einzurichten, die die Vereinbarkeit der Schweizer Beihilfen mit dem EU-Markt kontrolliert?

Mit Abstrichen am Service public müssten wir mit der «Öffnung» des Schienenverkehrs jedenfalls rechnen. Die Schweiz investiert viel Geld in die Infrastruktur und den Betrieb des Regionalverkehrs. Dafür dürfen die Gelder mit dem Abkommen knapper werden. Bahngewerkschaftspräsident Hartwich: «Ein privater Anbieter wie Flixtrain dürfte auf der Strecke München-Zürich auch innerhalb der Schweiz Passagiere befördern. Wenn die SBB Marktanteile verlieren würden, fehlten Mittel für die Subventionierung.»<sup>11</sup> All diese Fragen sind eine genauere Betrachtung wert. •

<sup>1</sup> «Änderungsprotokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Siehe <https://www.wirtschaftsministerium.ch/de/eda/admin.ch/fr/consultation-paquet-suisse-ue>

<sup>2</sup> SEV: früherer «Schweizerischer Eisenbahnerverband»

<sup>3</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>4</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>5</sup> «Der Taktfahrplan stellt sicher, dass die Anschlüsse [...] funktionieren. Wichtige Zentren werden zu Anschlussknoten ausgebaut: Am Bahnhof Bern konzentrieren sich beispielsweise die Züge des Fernverkehrs um die volle und halbe Stunde und die Züge des Regionalverkehrs um die Minuten 15 und 45.»

<https://news.sbb.ch/artikel/112279/die-sbb-faehr-mit-takt-seit-40-jahren>

<sup>6</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>7</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>8</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>9</sup> «Protokoll über staatliche Beihilfen zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»

<sup>10</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>11</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>12</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>13</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>14</sup> «Protokoll über staatliche Beihilfen zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»

<sup>15</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>16</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>17</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>18</sup> «Protokoll über staatliche Beihilfen zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»

<sup>19</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>20</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>21</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>22</sup> «Protokoll über staatliche Beihilfen zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»

<sup>23</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>24</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>25</sup> Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.» Interview mit Matthias Hartwich. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2025

<sup>26</sup> «Protokoll über staatliche Beihilfen zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse»

<sup>27</sup> Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». In: Neue Zürcher Zeitung vom 6.3.2024

<sup>28</sup> «Institutionelles Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse». Zum institutionellen Rahmen des Pakets Schweiz-EU in einem Folgeartikel genauer

<sup>29</sup> Gafafer, Tobias. «