



29. Juni 2016

Schifffahrt auf den Tessiner Seen. Sind die gesetzlichen Bestimmungen noch angemessen?

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3467 Merlini vom 18. Juni 2014



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag / Inhalt des Postulats	3
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Ausgangslage	5
4	Beantwortung der Fragen	7
	Frage 1	7
	Frage 2	10
	Frage 3	11
	Frage 4	12
	Frage 5	14
	Frage 6	16
5	Würdigung und Ausblick	17



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

1 Auftrag / Inhalt des Postulats

Mit seinem Postulat vom 18. Juni 2014 (Po 14.3467) verlangt Nationalrat Giovanni Merlini vom Bundesrat einen Bericht zur aktuellen Rechtslage der Schifffahrt auf den Tessiner Seen. Dazu stellt er sechs konkrete Fragen, die unter Ziffer 4 dieses Berichts beantwortet werden.

2 Rechtsgrundlagen

Die Schifffahrt auf dem Langensee (Lago Maggiore / Verbano) und dem Luganersee (Lago di Lugano / Ceresio) ist im Abkommen vom 2. Dezember 1992 zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee (SR 0.747.225.1) geregelt. Dieses ist am 1. Juni 1997 in Kraft getreten und hält u.a. fest, dass

- der öffentliche Schifffahrtsbetrieb im regelmässigen Linienverkehr auf dem Luganersee durch eine schweizerische und auf dem Langensee durch eine italienische Unternehmung besorgt wird (Art. 9 Abs. 2 und 3);
- sich beide Staaten verpflichten, dem Schifffahrtsunternehmen des jeweils anderen Staates eine Konzession für das eigene Staatsgebiet zu erteilen (Art. 9 Abs. 2 und 3);
- die Konzessionen der beiden Gesellschaften diejenigen Bestimmungen enthalten müssen, die den regelmässigen Linienverkehr betreffen (Art. 10);
- die Konzessionserteilungen nur mit Zustimmung der zuständigen Behörden des jeweils andern Vertragsstaates erfolgen können (Art. 10);
- der nicht regelmässige Personentransport im Linienverkehr sowie der bedarfsabhängige Pendelverkehr durch die jeweils zuständige Behörde gemäss der nationalen Gesetzgebung geregelt werden. Eine Bewilligung darf nur erteilt



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

werden, sofern ein effektives Bedürfnis besteht und vorgängig abgeklärt wird, ob die öffentliche Schifffahrtsunternehmung nicht wesentlich konkurrenziert wird. Um in die Gewässer des andern Staates fahren zu dürfen, bedarf es eines zusätzlichen Vermerks in der Bewilligungsurkunde. Dieser wird durch die zuständige Behörde nach vorgängiger Zustimmung der Behörde des andern Staates erteilt (Art. 14).

Zudem regelt das Abkommen zahlreiche weitere Punkte für die private (touristische) Freizeitschifffahrt auf den beiden Seen, die von Bestimmungen über die Schiffe, die Schiffsführer, die einheitliche Signalisation auf den Gewässern bis hin zu Bestimmungen über die Zollkontrollen reichen.

Der Ursprung dieses Abkommens hat sowohl einen staatspolitischen als auch einen geschichtlichen Hintergrund. Die erste Regelung über die Schifffahrt auf den Tessiner Seen datiert aus dem Jahre 1860¹. 1903 kündigte die Schweiz diesen Vertrag. Danach wurden neue Verhandlungen aufgenommen, die jedoch erst nach einem längeren Unterbruch während des Ersten Weltkriegs im Jahr 1923 zum Abschluss gebracht werden konnten. Dieses Abkommen mit dem dazugehörigen Internationalen Reglement im Anhang, blieb bis zum 31. Mai 1997 in Kraft. Der Artikel 4 des Abkommens sah vor, dass Unternehmen, die sich regelmässig und periodisch in der Beförderung von Personen und Gütern betätigen, von jedem der beiden Staaten eine Konzession erhalten müssen, wenn sie deren Häfen oder Landungsstellen bedienen wollen. Diese Bestimmung sah somit ebenso wie das heute geltende Abkommen vor, dass Konzessionen zu vergeben seien. Die Konzessionen für die Schifffahrt auf dem Luganersee wurden dabei einem Schweizer Unternehmen und diejenige auf dem Langensee einem italienischen Unternehmen erteilt. Das Abkommen kannte jedoch keine staatsvertraglich verankerte Aufteilung der Transportrechte, wie dies Artikel 9 des heute geltenden Abkommens vorsieht. Die heute geltende und im Abkommen

¹ Vgl. dazu die Botschaft vom 3. Februar 1993 über ein Abkommen mit Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langen- und auf dem Luganersee (BBl 1993 II 754 [759])



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

explizit vorgesehene Aufteilung der Transportrechte entspricht somit der langjährigen Praxis.

Zudem sieht das Abkommen von 1992 eine Gemischte Kommission mit beratender Funktion (Art. 18, Commissione Mista) vor. Diese überwacht die einheitliche Umsetzung der Vorschriften und bereitet gegebenenfalls Änderungen und Ergänzungen zuhanden der Regierungen beider Vertragsstaaten vor. Seitens der Schweiz setzt sich die Delegation aus Vertretern des Bundes, der Tessiner Kantonsverwaltung und der SNL² zusammen.

Artikel 6 der Konzession der NLM³ vom 10. Dezember 1996 sieht vor, dass die Konzessionärin und der Kanton Tessin eine gemischte Arbeitsgruppe für die regionale Zusammenarbeit bilden.

3 Ausgangslage

Konzessionsinhaberinnen sind die schweizerische SNL für den Luganersee und die italienische NLM⁴, eine administrative Einheit des italienischen Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr (MIT⁵), für den Langensee. Daneben gibt es keine weiteren Schifffahrtsunternehmen, die auf diesen Seen einen grenzüberschreitenden bewilligten Personenverkehr erbringen oder ein entsprechendes Gesuch eingereicht haben.

Seit längerer Zeit besteht vor allem im Locarnese Unzufriedenheit mit der Qualität der Leistungen der NLM im schweizerischen Becken des Langensees. Kritik wird ins-

² Società Navigazione del Lago di Lugano SA mit Sitz in Lugano

³ Navigazione Lago Maggiore mit Sitz in Arona (Italien)

⁴ Die Konzession wurde der "Gestione dei servizi pubblici di linea di navigazione sui Laghi Maggiore, di Garda e di Como, Milano (Italia) per il trasporto regolare e professionale di persone per battello nel bacino svizzero del Lago Maggiore" erteilt; (abgekürzt: Gestione Navigazione Laghi)

⁵ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

besondere an der Preispolitik (Nichtanerkennung von Generalabonnement und Halbtaxabonnement), der zu geringen Zahl an Linienverbindungen und dem technischen Standard der italienischen Schiffe geübt.

Nun zeigt die Statistik der Hotelübernachtungen im Locarnese seit einigen Jahren sinkende Zahlen. Eine negative Auswirkung auf die Nachfrage bei den Personentransporten auf Schiffen ist deshalb nicht auszuschliessen. Es stellt sich somit die Frage, inwiefern das Problem der Schifffahrt mit der Entwicklung des Tourismus im Kanton Tessin zusammenhängt.

Der Dialog, der gemäss Artikel 6 der heutigen Konzession der NLM zwischen den interessierten Kreisen mit der NLM vorgesehen war, wurde während mehrerer Jahre nicht geführt. Stattdessen kam ab dem Jahre 2015 ein Dialog zwischen den Verkehrsministern Italiens und der Schweiz zustande. Dabei wurde vereinbart, neue Formen der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Situation zu prüfen. Die Grundsätze dazu wurden am 31. Mai 2016 in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten.

Ende Jahr 2016 laufen die Konzessionen der SNL und der NLM aus. Konzessionierte Schifffahrtsgesellschaften haben die Möglichkeit, die Erneuerung ihrer bestehenden Konzession im Rahmen eines gesetzlich vorgesehenen Verfahrens zu beantragen. Die beiden Unternehmen haben ihre Gesuche für die neuen, ab dem Jahr 2017 gültigen Konzessionen dem BAV bzw. der italienischen Konzessionsbehörde vor Ende 2015 eingereicht. Im Hinblick auf die anstehende Konzessionserneuerung verlangt nun der *Ente Regionale per lo Sviluppo del Locarnese e Vallemaggia* unterstützt durch den Kanton Tessin eine Verbesserung der Qualität der Leistungen auf dem Langensee. Die Schweiz und Italien sind auf Ministerebene übereingekommen, die anstehenden Konzessionserneuerungen zu nutzen, um ein attraktiveres Angebot zu erreichen.

Zur Identifikation des touristischen Potenzials der Schifffahrt auf dem Langensee (vor allem im Schweizer Becken) hat der Kanton Tessin gemeinsam mit der Ente Regionale per lo Sviluppo del Locarnese e Vallemaggia bei der Universität St. Gallen und



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

der Firma Daniel Burckhardt Projects eine Studie in Auftrag gegeben. Der Bund hat die Studie begleitet. Deren Ergebnisse wurden auf der Website der Ente Regionale per lo Sviluppo del Locarnese e Vallemaggia publiziert⁶ und der Öffentlichkeit am 2. Oktober 2015 im Forum Lago Maggiore vorgestellt. Der Studie ist u.a. zu entnehmen, dass ein Aufschwung der Schifffahrt auf dem Langensee vor allem auch durch ein attraktives touristisches Umfeld und eine verbesserte Zusammenarbeit der Regionen erreicht werden könne.

Seit der Veröffentlichung der Studie haben auf verschiedenen Ebenen Diskussionen stattgefunden. Diese beinhalten die Suche nach Lösungen zur Umsetzung der beschriebenen Verbesserungsmassnahmen, sowie die Weiterentwicklung des touristischen Potenzials der Schifffahrt parallel zum Linienverkehr und ausserdem dessen stärkere Liberalisierung. Da die konzessionierte italienische Schifffahrtsgesellschaft in den letzten Jahren ihren Betrieb auf dem Schweizer Becken des Langensees nicht kostendeckend führen konnte, wird ein Dialog darüber zu führen sein, welche konkreten Massnahmen zur Verbesserung dieser Situation zu ergreifen sind. Dazu gehört insbesondere auch die Finanzierung. Die zuständigen schweizerischen und italienischen Behörden und Ministerien haben nach der bereits erwähnten Willensbekundung der beiden Verkehrsminister dazu den Dialog aufgenommen und erarbeiten ein Konzept zur Lösungssuche und zur Umsetzung.

4 Beantwortung der Fragen

Frage 1

Artikel 9 des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee sieht ein "Transportrecht" vor. Handelt es sich hierbei um ein exklusives Monopol? Schliesst dieses kategorisch die Möglichkeit

⁶ abrufbar unter: <http://locarnese.ch/files/Studio_navigazione_LM-versione_finale_light.pdf>



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

aus, andere Konzessionen für den Linien- oder den Gelegenheitspersonenverkehr auszustellen, zum Beispiel um eine unbefriedigte Verkehrsnachfrage zu decken?

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee regelt den Schiffsverkehr auf den beiden Seen. Die Artikel 8 - 11 enthalten die Grundsätze für die Schifffahrt des regelmässigen Linienverkehrs, Artikel 9 legt die Aufteilung der Transportrechte fest. Danach muss die Linienschifffahrt des Langensees **exklusiv** von einer italienischen und diejenige des Luganersees **exklusiv** von einer schweizerischen Schifffahrtsgesellschaft betrieben werden.

Diese exklusiven Konzessionsrechte schliessen aber nicht aus, dass im Rahmen von Artikel 14 des Abkommens weitere Schiffsverkehrsbetriebe möglich sind. So sieht diese Bestimmung vor, dass der nicht regelmässige Personentransport im Linienverkehr als sogenannte „bewilligungspflichtige Schifffahrt“ sowie der bedarfsabhängige Pendelverkehr aufgrund der nationalen Gesetzgebung von den jeweils zuständigen Behörden geprüft und bewilligt werden (Art. 14 Abs. 1). Solche Bewilligungen dürfen aber nur erteilt werden, wenn ein tatsächliches Bedürfnis besteht und vorgängig abgeklärt worden ist, ob das öffentliche Schifffahrtsunternehmen dadurch nicht wesentlich konkurrenziert wird (Art. 14 Abs. 2). Artikel 14 gestattet somit, weiteren Unternehmen Bewilligungsrechte für den Gelegenheitsverkehr zu erteilen, solange diese nicht die konzessionierten öffentlichen Schifffahrtsunternehmen gemäss Artikel 9 wesentlich konkurrenzieren.

Dass die Personentransportrechte für die regelmässige Linienschifffahrt reziprok erteilt wurden, indem für den Luganersee eine schweizerische und für den Langensee eine italienische Unternehmung zu berücksichtigen ist, hat, wie oben gezeigt, einen staatspolitischen und einen geschichtlichen Hintergrund. Aus den Protokollen der Kommissionssitzungen⁷⁾ geht hervor, dass sich die Vertragsparteien darauf geeinigt haben, auch die Konkurrenzsituation zwischen den konzessionierten Unternehmen

⁷⁾ Delegazioni italiana e svizzera istituite per l'esame dei progetti di revisione della convenzione e del regolamento



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

und dem damals in der Schweiz bewilligungspflichtigen Schiffsverkehr beziehungsweise in Italien den sogenannten *servizi di noleggjo di banchina* zu regeln und in Artikel 14 festzuschreiben. Entgegen dem Vorschlag der konzessionierten Unternehmen wurde eine **wesentliche** und nicht bloss eine einfache Konkurrenz gefordert, da das Abkommen nicht ein Monopol zugunsten der konzessionierten Unternehmen begründen und dadurch den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verletzen darf. Das Ergebnis der Diskussionen zu Artikel 14 findet sich im Votum Baldassari⁸ (ital. Dirigente Generale presso il Ministero dei Trasporti, Roma) zusammengefasst: *Demnach bezweckt der Wortlaut der Bestimmung, den Grundsatz der wirtschaftlichen Freiheit zu gewährleisten. Dieser Grundsatz schützt die Privatinitiative und gleichzeitig auch die öffentlichen Dienstleistungen, zu denen das Gemeinwesen finanziell beiträgt, ohne dass Monopole oder Hemmnisse für die Privatinitiative geschaffen werden. In dem Augenblick, in dem die zuständige Behörde beschliesst, eine Bewilligung zu erteilen, muss sie abgeklärt haben, ob eine wesentliche Konkurrenz besteht.*

Das heutige schweizerische Recht sieht ebenfalls einen solchen Konkurrenzschutz im Binnenverkehr vor. So darf ein neues Angebot gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b *Personenbeförderungsgesetz* (PBG, SR 745.1) in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der *Verordnung über die Personenbeförderung* (VPB, SR 745.11) keine bestehenden und vom Bund konzessionierten Verkehrsangebote in ihrem Bestand gefährden. Denn, wird das bereits bestehende Angebot von der öffentlichen Hand durch Betriebs- oder Investitionsbeiträge mitfinanziert, ist eine wesentliche Konkurrenz nicht gestattet.

⁸ Seite 10 des Protokolls der Kommission vom 6.6.1984



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Frage 2

Ist das Abkommen, im Speziellen Artikel 9⁹, mit anderen internationalen Handelsabkommen, insbesondere mit dem Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS), kompatibel?

Die Schweiz ist im Rahmen des GATS (SR 0.632.20) lediglich spezifische Verpflichtungen betreffend Transportdienstleistungen auf dem Rhein eingegangen. Im Falle des Personentransportes mit Schiffen auf den Schweizer Seen bestehen somit keine Marktzugangs- oder Inländerbehandlungsverpflichtungen. Das Transportregal und damit auch die Konzessionspflicht bleiben vom GATS unberührt. Die Schweiz behält das Recht der Kantone vor, den Verkehr auf den Gewässern selber regulieren zu dürfen. Daraus ist zu schliessen, dass zwischen dem Abkommen und dem GATS keine Unvereinbarkeit besteht.

Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU umfassen besondere Abkommen über den grenzüberschreitenden Verkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) sowie in der Luft (Luftverkehrsabkommen), jedoch keine über den grenzüberschreitenden Verkehr auf Gewässern. Da kein einschlägiges besonderes Abkommen vorliegt, findet das FZA¹⁰ (SR 0.142.112.681) auf den Luganersee und Langensee, wie auch auf das übrige Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, Anwendung.

Das vorliegende Postulat bezieht sich hauptsächlich auf die Erbringung von regelmässigem Linienverkehr (Art. 8-13 des Abkommens) auf dem Langen- und Luganersee. Bei regelmässigem Linienverkehr kann nicht davon ausgegangen werden, dass es sich lediglich um vorübergehende Erwerbstätigkeit handelt, sondern aufgrund ihrer Kontinuität und Dauer eine dauerhafte Leistungserbringung. Somit finden die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit keine Anwendung, welche sich

⁹ Die Überschrift zum Artikel 9 des Abkommens lautet „Transportrecht“

¹⁰ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

nur auf vorübergehende Leistungserbringungen beziehen. Weiter enthält das FZA kein Recht auf Niederlassungsfreiheit für juristische Personen. Entsprechend gibt es im Rahmen der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU keine Bestimmungen, welche dem Abkommen in Bezug auf die Erbringung des regelmässigen Linienverkehrs durch schweizerische und italienische Unternehmen entgegenstehen.

Darüber hinaus gibt es keine weiteren internationalen Handelsabkommen, die mit dem Abkommen unvereinbar sind.

Frage 3

Existiert ein ähnliches Exklusivitätsrecht für die Linienschifffahrt auf anderen Schweizer Seen?

Eine Aufteilung der Transportrechte auf ein schweizerisches Unternehmen und auf ein solches eines Grenzstaates, wie es das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee vorsieht, ist in keinem anderen bilateralen Abkommen über die Schifffahrt auf Grenzgewässern vorgesehen. Für den Bodensee ist das Übereinkommen vom 1. Juni 1973 über die Schifffahrt auf dem Bodensee (mit Anlage und Zusatzprotokoll, SR 0.747.223.11) massgebend. Dieses beinhaltet keine besonderen Regeln für den regelmässigen Linienverkehr. Es regelt lediglich, dass zum Führen eines Fahrzeuges eine Bewilligung erforderlich ist und welcher Vertragsstaat für deren Erteilung zuständig ist (Art. 7). Darüber hinaus besagt es, dass jeder Vertragsstaat besondere Vorschriften für die gewerbsmässige Ausübung der Schifffahrt erlassen kann (Art. 8). Für den Genfersee gilt das Abkommen vom 7. Dezember 1976 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Schifffahrt auf dem Genfersee (mit Anhang, SR 0.747.221.1). Sowohl schweizerische wie auch ausländische Schifffahrtsunternehmen sind befugt, Schiffe im regelmässigen Linienverkehr zwischen der Schweiz und Frankreich einzusetzen. Die dafür erforderlichen Genehmigungen werden von den zuständigen Behörden beider Vertragsstaaten erteilt (Art. 9).



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Die Linienschiffahrt ist auf allen Schweizer Seen dem Personenbeförderungsregal unterstellt, unabhängig davon, ob es sich um reine Binnen- oder grenzüberschreitende Seen handelt. Die Ausgestaltung des Transportrechts erfolgt in der Regel mittels einer Konzession für Transportleistungen auf Binnengewässern oder mittels eidgenössischer Bewilligung für grenzüberschreitende Fahrten. Das gilt auch für die beiden grossen grenzüberschreitenden Seen, den Genfer- und den Bodensee, wo die Transportrechte ebenfalls mittels Konzessionen beziehungsweise mittels Bewilligungen des Bundes vergeben werden. Insgesamt bestehen über 20 solcher Schifffahrtskonzessionen.

Konzessionsrechte beziehungsweise Rechte aus eidgenössischen Bewilligungen bieten zwar einen gewissen Konkurrenzschutz, stellen aber kein Exklusivrecht dar. In diesem Punkt besteht aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und Italien ein Unterschied zu den Tessiner und den übrigen Schweizer Seen. Während auf den beiden Tessiner Seen die Zuständigkeiten der beiden Staaten bei der Erteilung der Konzessionen für den öffentlichen Schiffsverkehr einer aus dem Reziprozitätsgedanken herkommenden Regelung unterstellt wurden, ist dies auf den anderen Schweizer Seen nicht der Fall. Im Übrigen kann auf die Ausführungen zur Frage 1 verwiesen werden.

Frage 4

Falls der italienische Staat in absehbarer Zukunft beabsichtigen sollte, die Gestione Navigazione Laghi teilweise oder vollständig zu privatisieren, hätte eine Schweizer Gesellschaft laut den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen das Recht, sich an der Ausschreibung zu beteiligen?

Die heutige Konzessionärin *Gestione Navigazione Laghi* ist eine administrative Einheit des italienischen Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr und somit keine eigenständige Gesellschaft des privaten oder öffentlichen Rechts. Bilanz und Erfolgsrechnung sind deshalb Teil der italienischen Staatsrechnung.



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Wie in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, besteht nach dem Staatsvertrag keine Möglichkeit, einem schweizerischen Schifffahrtsunternehmen das Transportrecht auf dem Langensee zu erteilen, dies ungeachtet der juristischen Gesellschaftsform der heutigen Konzessionärin. Der Staatsvertrag schliesst eine solche Möglichkeit explizit aus.

Grundsätzlich denkbar wäre jedoch, dass die konzessionierte italienische Schifffahrtsunternehmung, die *Gestione Navigazione Laghi*, den Schiffsbetrieb mittels eines Betriebsvertrags einem Subunternehmer überträgt. Das könnte auch eine schweizerische Gesellschaft sein. Für die Behörden bliebe aber auch in einem solchen Fall die *Gestione Navigazione Laghi* für die Einhaltung der Transportrechte und -pflichten verantwortlich.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Vergabe der Konzession an eine andere (private) italienische Unternehmung. Dies würde aber das Einverständnis des italienischen Staates voraussetzen. Es obliegt sodann den zuständigen italienischen Justiz- und Verwaltungsbehörden nach italienischem Recht zu entscheiden, ob eine Schweizer Gesellschaft das Recht hätte, sich an der Ausschreibung zu beteiligen und ob ein Normkonflikt zwischen den beschaffungsrechtlichen Regeln und den Regeln des Staatsvertrages, welches ein Exklusivrecht dem italienischen Unternehmen gewährt, besteht.

Nach schweizerischem Recht unterliegt die Zuteilung von Schifffahrtskonzessionen nicht den Bestimmungen des Beschaffungsrechts. Das PBG enthält als Spezialgesetz besondere Ausschreibungsregeln, die im Fall der Schifffahrtsunternehmen auf dem Luganer- und Langensee nicht Anwendung finden würden. In dieser Hinsicht wären keine Normkonflikte zwischen beschaffungsrechtlichen Regeln und den Regeln zum Staatsvertrag zu erwarten und eine schweizerische Schifffahrtsgesellschaft hätte keinen Anspruch, sich an einer Ausschreibung zu beteiligen.



Frage 5

Ist es vorstellbar, die nächste Konzession für eine kürzere Dauer zu erteilen, um zu überprüfen, ob der italienische Staat zu einer Anpassung des Abkommens bereit ist? Beispielsweise um das Exklusivitätsrecht aufzuheben oder die Konzessionsbehörden zu ermächtigen, die Erteilung der Konzession an bestimmte Qualitätskriterien zu binden?

Wie bereits erwähnt, haben sich die Minister beider Länder grundsätzlich darüber verständigt, nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Schifffahrt auf dem Lago Maggiore zu suchen. Ein entsprechendes Memorandum of Understanding (MoU) wurde am 31. Mai 2016 unterzeichnet.

Die Dauer der Konzession fällt unter die Konzessionsbestimmungen, die in der Konzessionsurkunde gemäss Art. 10 des Staatsvertrages festgelegt werden. Zu diesen Konzessionsbestimmungen werden vorgängig beide Staaten angehört (Art. 10 des Staatsvertrages, 2. Satz). Die NLM benötigt neben der von den zuständigen italienischen Verwaltungsbehörden nach italienischem Recht erteilten Konzession auch eine Konzession für den schweizerischen Seeteil der zuständigen schweizerischen Verwaltungsbehörden (Art. 9). Wie kurz die Konzessionsdauer gemäss italienischem Recht bzw. schweizerischem Recht statuiert werden kann, haben somit die Verwaltungsbehörden beider Vertragsstaaten nach gegenseitiger Anhörung zu entscheiden.

Nach geltendem schweizerischem Recht werden Konzessionen jeweils für 10 Jahre erteilt oder erneuert. Aufgrund längerer Amortisationsdauern von Betriebsmitteln können Konzessionen für eine Dauer von bis zu 25 Jahren erteilt werden, das setzt aber nach der Praxis der Konzessionsbehörden konkrete Investitionsvorhaben voraus. Für weniger als 10 Jahre können Konzessionen dann erteilt oder erneuert werden, wenn es das Transportunternehmen so beantragt oder wenn eine Verkürzung insbesondere im Zusammenhang mit einer Ausschreibung durch Bund und Kantone im Bestellverfahren des regionalen Personenverkehrs sinnvoll ist. Der Schiffsbetrieb der NLM ist touristisch ausgerichtet und damit nicht abgeltungsberechtigt. Er kann deshalb nicht ausgeschrieben werden.



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Nach geltender Schweizer Rechtspraxis ist eine kürzere Dauer auch möglich, sofern übergeordnete Stellen wesentliche Veränderungen im Angebot mit einem gewissen Verbindlichkeitsgrad vorsehen. Im Falle des Langensees ist dies denkbar, falls sich die Veränderungsabsichten der zuständigen Behörden (des italienischen und des schweizerischen Verkehrsministeriums) zum Zeitpunkt der Konzessionserneuerung bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befinden, und sofern eine gewisse Verbindlichkeit solcher Absichten besteht. Dies gilt es, im Rahmen des ordentlichen Konzessionsverfahrens zu prüfen. Es ist zu beachten, dass gleichzeitig auch die Konzession für die schweizerische Gesellschaft auf dem Ceresio zu erneuern ist (Reziprozität). Daher sollte das Einverständnis seitens Italiens für eine verkürzte Dauer der Konzession für die italienische Schifffahrtsgesellschaft vorliegen.

Nach realistischen Schätzungen dauert eine Teilrevision des Abkommens 4 bis 5 Jahre. Da dieses sowohl für die Schifffahrt des Langensees als auch für diejenige des Luganersees gilt, müssen wegen der Reziprozität auch mögliche Auswirkungen auf die Verhältnisse auf dem Luganersee berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass Neuregelungen in der Konzession für den Langensee möglicherweise auch einen Einfluss auf den Inhalt der Konzessionserneuerung für den Luganersee haben könnten (vgl. Art. 10 des Abkommens: {..} *die Konzessionserteilung erfolgt nur mit Zustimmung der zuständigen Behörden des anderen Vertragsstaates*).

Eine Bindung der Konzession an bestimmte Qualitätskriterien ist grundsätzlich möglich. Jedoch bedeutet die Erhöhung der Qualität oft auch höhere Kosten, was bei nicht subventionierten Verkehren, wie bei der Schifffahrt auf dem Langensee, zu einem Angebotsabbau führen könnte.



Frage 6

Welche Risiken und Chancen sind in den Augen des Bundesrates in Anbetracht des Angebots und der gemachten Erfahrungen auf anderen nationalen Seen mit einer partiellen Liberalisierung der Linienschifffahrt verbunden?

Eine Liberalisierung der Schifffahrt hat bisher nicht stattgefunden. Auf jedem Schweizer See gelten das Personenbeförderungsregal des Bundes und die Bestimmungen über die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung. Die Linienschifffahrt ist deshalb grundsätzlich konzessionspflichtig, es sei denn, es handle sich um Ausnahmen vom Personenbeförderungsregal gemäss Artikel 8 der VPB (z.B. Transporte mit kleinen Schiffen, die für maximal 9 Personen inkl. Schiffsführer zugelassen sind).

Wie in den Antworten auf die Fragen 1 und 3 dargelegt, besteht der Unterschied zwischen den Tessiner und den übrigen Schweizer Seen in der Exklusivität des Konzessionsrechts aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und Italien.

Soweit mit "partieller Liberalisierung" gemeint sein sollte, dass für den Langensee neben der bestehenden auch weitere Unternehmen konzessioniert werden sollen, kann eine qualitative und quantitative Verbesserung des Angebotes erwartet werden, sofern diese Unternehmen wirtschaftlich betrieben werden könnten. Dies würde jedoch eine Anpassung des Abkommens erfordern. Sollen Unternehmen für nicht regelmässigen Personentransport im Linienverkehr oder für bedarfsabhängigen Pendelverkehr eine Bewilligung gemäss Artikel 14 des Abkommens erhalten, wären ähnliche Verbesserungen zu erwarten. Dies würde aber keine Anpassung des Abkommens erfordern. Die Voraussetzung in beiden Fällen wäre, dass das bestehende konzessionierte Unternehmen **nicht wesentlich** konkurrenziert oder gar in seinem Bestand gefährdet würde. Ein neues Unternehmen würde jedoch in seinen betrieblichen Möglichkeiten erheblich eingeschränkt, da sich die meisten der heute bestehenden Liniennetze über den ganzen See erstrecken und praktisch jedes neue Angebot ein bereits bestehendes mehr oder weniger stark konkurrenzieren würde. Mehr als



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Nischenangebote hätten neben den traditionellen Schifffahrtsunternehmen kaum Platz.

Die Auswirkungen einer echten Liberalisierung lassen sich wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten auf anderen Seen nicht beurteilen.

5 Würdigung und Ausblick

Die Pflege guter Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten ist ein wichtiger Pfeiler der schweizerischen Innen- und Aussenwirtschaftspolitik. Die Schweiz geht deshalb lösungsorientiert und flexibel vor und ist stets darauf bedacht, Ergebnisse mit einem beidseitigen Mehrwertzuwachs zu erzielen. Vor diesem Hintergrund wurde im vergangenen Jahr auf Ministerebene der Dialog zur Verbesserung der Situation auf dem Langensee aufgenommen und ein MoU zur Steigerung der Attraktivität der touristischen Schifffahrt auf den Tessiner Seen unterzeichnet.

Bereits die geltende Konzession der NLM enthält in Artikel 6 die Grundlage für die Koordination regionaler Marktbedürfnisse im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe. Der seit Jahren fehlende Dialog hat letztlich zu einer Attraktivitätseinbusse bei der Fahrgastschifffahrt auf dem Langensee im Vergleich zur Schifffahrt auf anderen Schweizer Seen beigetragen. Es gilt deshalb, diesen Dialog im Rahmen der Konzessionserneuerung wieder aufzunehmen. Eine Verbesserung der Lage setzt allerdings auch die Wiederbelebung des gutnachbarschaftlichen Gesprächs zwischen den Stakeholdern im Tessin und im benachbarten Italien voraus.

Ob Anpassungen der Kapitel V (Bestimmungen über die Schifffahrt im regelmässigen Linienverkehr) und VI (Spezielle Bestimmungen über die bewilligungspflichtige Schifffahrt und den bedarfsabhängigen Pendelverkehr) des Abkommens nötig sein werden, dürfte sich erst aufgrund der anstehenden Arbeiten über die Verbesserung der Situation auf dem Langensee zeigen. Möglich ist auch, dass die angestrebte Verbesserung des Schifffahrtsangebotes u.U. durch eine Ausschöpfung der rechtlichen



Aktenzeichen: BAV-513.112-00002/00003/00001

Möglichkeiten aufgrund des bestehenden Abkommens erzielt werden kann. Zweifellos werden die aktuellen Bestimmungen von Artikel 6 der Konzession der NLM wiederum Eingang in die neue Konzession finden, möglicherweise in einer modifizierten Fassung.

Die Commissione Mista wird allfällige Vorschläge der im MoU vorgesehenen schweizerisch-italienischen Arbeitsgruppe benützen, um Anpassungen der bestehenden staatsvertraglichen Regelung zu prüfen und nötigenfalls beiden Regierungen Vorschläge in dieser Hinsicht unterbreiten.
