



Bern, xx.xx.2022

Bericht zur Beantwortung des Postulats Janiak (Nr. 18.3750) in Sachen verstärkte Re- gulierung der EU im Bereich der internationa- len Rheinschifffahrt. Interessenwahrung der Schweiz.

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.3750 Janiak vom
12.09.2018

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
2	Ziele für die Rheinschifffahrt nach dem Bericht zur Schifffahrtspolitik von 2009	3
3	Entwicklung der Strukturen der ZKR	4
3.1	Europäischer Ausschuss zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt (CESNI)	4
3.2	Arbeitsgruppe Technische Vorschriften (CESNI/PT)	5
3.3	Arbeitsgruppe für Berufsbefähigungen (CESNI/QP)	6
3.4	Arbeitsgruppe für Informationstechnologien (CESNI/TI)	6
4	Erkenntnisse	6
4.1	Auswirkungen des CESNI auf den Rechtsetzungsprozess der ZKR und Einfluss der Schweiz im CESNI	6
4.2	Einfluss der EU auf die Rechtsetzungsprozesse der ZKR	7
4.3	Weitere Strategie: Fortbestand und Stärkung der Schweizer Mitwirkung in der internationalen Binnenschifffahrt	8
5	Schlussfolgerungen	9
	Anhang 1: Überblick der Arbeitsstruktur von CESNI	10
	Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis	11

1 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Janiak «Verstärkte Regulierung der EU im Bereich der internationalen Rheinschifffahrt. Interessenwahrung der Schweiz» (18.3750) vom 12. September 2018. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird gebeten, in einem Bericht aufzuzeigen, wie sich die Entwicklung des Rheinregimes der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR), gut zehn Jahre nach Vorlage des Berichtes zur Schifffahrtspolitik des Bundes, mit den damaligen Zielen für die Rheinschifffahrt darstellt. Darin soll der Bundesrat aufzeigen, welche Strategie er - vor dem Hintergrund einer stärkeren Regulierung des Binnenschifffahrtsrechts auf EU-Ebene mit der Folge, dass die Schweiz immer mehr zum Drittstaat zurückgestuft wird, trotz des völkerrechtlichen Rheinregimes - zur Interessenwahrung der Schweiz für die zukünftige institutionelle Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) verfolgt»

Der Ständerat hat das Postulat am 13. März 2019 angenommen.

2 Ziele für die Rheinschifffahrt nach dem Bericht zur Schifffahrtspolitik von 2009

In seinem Bericht zur Schifffahrtspolitik der Schweiz vom 14. Oktober 2009 in Erfüllung des Po. 06.3541 Fetz Anita v. 5. Oktober 2006 hielt der Bundesrat die volkswirtschaftliche Bedeutung insbesondere auch der Rheinschifffahrt für die Schweiz fest. Betont wurde die Bedeutung der ZKR für die Schweiz, da sie über ihre Mitgliedschaft in dieser internationalen Organisation an der Rechtsetzung im Bereich der Rheinschifffahrt beteiligt ist. Die Interessen der Schweiz werden über das Engagement in der ZKR gesichert. Neben den bereits ergriffenen Massnahmen schlug der Bericht folgende neue Massnahmen vor:

- Verstärktes internationales Engagement, insbesondere in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR).
- Teilnahme der Schweiz am Programm der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung der Binnenschifffahrt in Europa (NAIADES, PLATINA).
- Ergänzung des Sachplans Verkehr mit einem spezifischen Teil zur Schifffahrt.
- Bürgschaftskredite für die Schweizer Rheinflotte.
- Benennung und bei Bedarf Unterstützung der Häfen von nationaler Bedeutung.
- Wiedereinführung der Treibstoffzuschlag-Rückerstattung für den Güterverkehr auf Seen und Flüssen.
- Finanzhilfen für die touristische Schifffahrt auf Seen und Flüssen.¹

Die Schweiz engagiert sich stark in der ZKR, indem sie eine aktive Rolle in den unterschiedlichen Arbeitsgruppen und Ausschüssen einnimmt und dadurch sowohl die Integrität der ZKR als auch ihre Interessen gleichermassen wahrt. Weiter nimmt die Schweiz am EU-Programm zur Entwicklung der Binnenschifffahrt in Europa (NAIADES, PLATINA) teil. Der Sachplan Verkehr wurde um einen Schifffahrtsteil ergänzt, welcher am 4. Dezember 2015 vom Bundesrat verabschiedet wurde. Nach Prüfung der Umsetzbarkeit der weiteren Massnahmen hat das UVEK 2011 nach einer Ämterkonsultation beschlossen, diese aus finanziellen Gründen nicht weiterzuverfolgen.

¹ Bericht über die Schifffahrtspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrats, 14. Oktober 2009, in: BBl 2009 7683-7778, Seite 7686.

3 Entwicklung der Strukturen der ZKR

Die ZKR wurde 1815 am Wiener Kongress eingesetzt und besteht als älteste Form institutionalisierter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit bis heute. Die Tätigkeiten der ZKR fassen auf der Revidierten Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, der sogenannten Mannheimer Akte (MA)². Diese wurde mehrmals mittels Zusatzprotokollen an die sich ändernden Bedingungen angepasst. *De facto* nimmt die Schweiz seit 1920 an der ZKR teil, formell ist sie erst 1965 anlässlich der letzten Revision der MA Mitglied geworden.

Von grundlegender Bedeutung sind die Artikel 1 und 3 der MA: Sie stipulieren, dass die ZKR die Freiheit der Schifffahrt sowie die Abgabefreiheit auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen sicherzustellen hat. Gestützt auf diese Artikel hat die ZKR ihr Vorschriftenwerk erlassen. Im Wesentlichen sind dies die Rheinschiffahrtspolizeiverordnung³ (RheinSchPV), die Rheinschiffsuntersuchungsordnung⁴ (RheinSchUO) und die Verordnung über das Schiffpersonal auf dem Rhein⁵ (RheinSchPersV). Diese Vorschriften begünstigen die Prosperität der Schifffahrt und garantieren ein hohes Sicherheitsniveau für Schifffahrt und Umwelt.

Die Vertragsstaaten ernennen Bevollmächtigte zur Teilnahme an gemeinsamen Konferenzen über die Angelegenheiten der Rheinschifffahrt. Diese bilden die Zentralkommission, die ihren Sitz in Strassburg hat (Art. 43 MA). Aktuell sind Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande und die Schweiz Mitglieder der ZKR. Die Vertragsstaaten der ZKR erarbeiten und verabschieden die Vorschriften für die Rheinschifffahrt und führen ein ständiges Sekretariat, das mit der Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse betraut ist. Die ZKR verabschiedet diese einstimmig. Jeder Vertragsstaat hat eine Stimme (Art 46 Abs. 1 MA).

3.1 Europäischer Ausschuss zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt (CESNI)

Anlässlich der Frühjahrspenartagung vom Juni 2015 wurde – in Absprache mit der Europäischen Kommission (EK) – durch einen Beschluss der ZKR⁶ der *Europäische Ausschuss für die Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt* (CESNI; Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure) eingesetzt. Aufgabe des Ausschusses ist die koordinierte Festlegung von Standards, die sowohl für den Rhein als auch für das gesamte Binnenwasserstrassennetz der EU gelten. Damit soll ein hinsichtlich der anwendbaren Vorschriften kohärenter europäischer Binnenschifffahrtskorridor geschaffen werden, der eine Erleichterung des freien Waren- und Personenverkehrs bewirken und damit die Wirtschaftlichkeit der europäischen Binnenschifffahrt verbessern soll. Die Rechtssetzungsprozesse in der Binnenschifffahrt sollen dadurch vereinfacht werden. Dies wird durch eine Vereinheitlichung der Regelwerke der EU und der ZKR erreicht, wenn die in CESNI verabschiedeten Standards übernommen werden.

Dem CESNI gehören Sachverständige der Mitgliedsstaaten der EU und der ZKR sowie Vertreter/innen weiterer internationaler Organisationen der Binnenschifffahrt⁷ an. Stimmberechtigt sind jedoch nur die Mitgliedstaaten der EU und der ZKR. Die Beschlüsse des CESNI werden nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefällt. Jeder teilnehmende Staat besitzt somit das Recht, die Beschlussfassung zu blockieren.

² SR 0.747.224.101.

³ SR 747.224.11.

⁴ SR 747.224.131.

⁵ SR 747.224.121.

⁶ ZKR-Beschluss 2015-I-3.

⁷ Etwa der Donau- oder Moselkommission.

Die Umsetzung der im CESNI erarbeiteten Bestimmungen erfolgt, indem die ZKR und die EU in ihren eigenen Regelwerken auf die vom CESNI verabschiedeten Standards verweisen.

Da der CESNI ein „Dachausschuss“ ist, erfolgen die eigentlichen technischen Normungsarbeiten nicht im CESNI selbst, sondern in dessen drei Arbeitsgruppen:

- Arbeitsgruppe Technische Vorschriften (CESNI/PT⁸, siehe unten 3.2)
- Arbeitsgruppe für Berufsbefähigungen (CESNI/QP⁹, siehe unten 3.3) und
- Arbeitsgruppe für Informationstechnologien (CESNI/TI¹⁰, siehe unten 3.4)

Zudem können für gewisse Themen vom CESNI ad hoc-Arbeitsgruppen eingesetzt werden, z.B. zu den technischen Vorschriften von Brennstoffzellen, CESNI/PT/FC¹¹.

Einen Überblick über die Arbeitsstruktur des CESNI findet sich im Anhang 1.

3.2 Arbeitsgruppe Technische Vorschriften (CESNI/PT)

Schiffe, von denen wegen ihrer Grösse, der Anzahl Fahrgäste oder ihrer Ladung eine Gefahr ausgehen kann, dürfen den Rhein erst befahren, nachdem behördlich festgestellt ist, dass sie für die Fahrt tauglich und genügend ausgerüstet sind. Ist dies der Fall, wird eine Bescheinigung, das sogenannte Schiffsattest, ausgestellt (Art. 22 MA). Die einzuhaltenden Anforderungen wurden in jahrzehntelanger Arbeit im Rahmen der ZKR festgelegt und bereits 1905 in der ersten RheinSchUO verankert. Dieses angesammelte Wissen hat die ZKR zum unumstrittenen europäischen Kompetenzzentrum für die europäische Binnenschifffahrt gemacht.

Die RheinSchUO, die rechtlich gesehen nur auf dem Rhein anwendbar ist, hat sich in ganz Europa als das für den Bau neuer Schiffe massgebliche technische Regelwerk durchgesetzt. Es war daher naheliegend, dass die EK, die seit längerer Zeit auch im Bereich der Binnenschifffahrt eine Harmonisierung der technischen Vorschriften anstrebt, sich an die ZKR wandte. In der Folge wurde bereits 2002 eine gemeinsame Arbeitsgruppe (Joint Working Group, JWG) eingesetzt, die mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Fortentwicklung der technischen Vorschriften betraut wurde. Diese wurde 2015 von der Arbeitsgruppe CESNI/PT abgelöst.

Die Aufgaben der CESNI/PT sind klar umschrieben: Im Wesentlichen soll sie die technischen Bestimmungen für die Binnenschiffe ausarbeiten, auf welche die entsprechenden Regelwerke auf EU- und ZKR-Ebene mit dem Ziel der verbindlichen Anwendung verweisen können. Der entsprechende Standard wurde als „Standard européen établissant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure“ (ES-TRIN) verabschiedet und zuletzt im Jahr 2021 aktualisiert. Die CESNI/PT sorgt weiter für eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieser Regeln in den Mitgliedstaaten der EU und der ZKR.

⁸ CESNI/PT: Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure - Prescriptions techniques.

⁹ CESNI/QP: Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure - Qualifications professionnelles.

¹⁰ CESNI/TI: Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure - Technologies de l'information.

¹¹ CESNI/PT/FC: Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure – Groupe de travail temporaire des prescriptions techniques applicables aux piles à combustibles.

3.3 Arbeitsgruppe für Berufsbefähigungen (CESNI/QP)

Die Arbeitsgruppe für Berufsbefähigungen (CESNI/QP) unterscheidet sich einzig in ihrem Aufgabengebiet von der CESNI/PT: Sie hat die Modernisierung des Systems der Befähigungen für das fahrende Personal zum Ziel. Das Resultat der Arbeiten liegt als «Standard européen pour les qualifications en navigation intérieure» (ES-QIN) vor, aktuell in der Fassung des Jahres 2019. Sowohl die rheinischen Vorschriften wie auch die EU Vorschriften verweisen auf den ES-QIN mit dem Ziel die Anforderungen an das Schifffahrtspersonal zu harmonisieren. Dieser enthält 14 Regeln, welche die Anforderungen an die medizinische Tauglichkeit, die Befähigungsstandards, die Vorgaben für die praktischen Prüfungen sowie die Anforderungen für die Zulassung von Simulatoren festlegen. Im Unterschied zu den aktuellen rheinischen Personalvorschriften enthält ES-QIN keine Besatzungsvorschriften (z.B. Anzahl Besatzungsmitglieder, Qualifikation) für den Betrieb der Schiffe.

3.4 Arbeitsgruppe für Informationstechnologien (CESNI/TI)

Die Arbeitsgruppe für Informationstechnologien (CESNI/TI) ist geschaffen worden, um die Standards im Bereich Informationstechnologien und -sicherheit (Cybersecurity) zu erarbeiten. Sie übernimmt damit einen Aufgabenbereich, der zuvor bei Expertengruppen der EK angesiedelt war. Die Arbeitsgruppe River Information Services (RIS)¹² der ZKR hat diese Standards in Rechtsvorschriften umgewandelt und in Kraft gesetzt. Im Zuge der Harmonisierung sollen die Aufgaben zusammengelegt werden. Mittelfristig soll CESNI/TI die Arbeiten der RIS-Expertengruppe in ihr Aufgabenportfolio integrieren.

Die CESNI/TI ist dafür zuständig, die ordnungsgemässe Umsetzung der Standards zu fördern sowie Leitlinien und Analysen zu den Standards in der Informationstechnologie zu entwickeln. Dies beinhaltet auch die Bearbeitung von Fragen im Zusammenhang mit der Pflege bestehender und der Weiterentwicklung neuer RIS-Standards¹³ sowie der schrittweisen Integration der bestehenden RIS-Expertengruppen¹⁴ in die Struktur und die Verfahren von CESNI.

Die RIS-Applikationen, die zum Beispiel mithilfe des automatischen Identifizierungssystems (AIS) den Standort, die Destination und weitere Daten von Schiffen anzeigen können, gewinnen ständig an Bedeutung. Sie sind sowohl für die Schiffsbetreibenden als auch für die Behörden und die Logistikbranche nicht mehr wegzudenken. Sie erlauben einen wirtschaftlicheren Betrieb, steigern die Sicherheit und tragen zu einem besseren Umweltschutz bei.

4 Erkenntnisse

4.1 Auswirkungen des CESNI auf den Rechtsetzungsprozess der ZKR und Einfluss der Schweiz im CESNI

Seit 2015 ist der CESNI Ausschuss für die Annahme von Standards für die Berufsbefähigung in der Binnenschifffahrt zuständig. Teil der weitreichenden Modernisierung der geltenden Vorschriften ist auch die Harmonisierung der Berufsqualifikationen in der EU und auf dem Rhein. Die ZKR und die Schweiz begrüssen grundsätzlich eine Modernisierung und Harmonisierung der Vorschriften. Die Schaffung des

¹² River Information Services (Binnenschifffahrtswaterstrasseninformationsdienste): sind die harmonisierten Informationsdienste zur Unterstützung des Verkehrs- und Transportmanagements in der Binnenschifffahrt.

¹³ Elektronische Wasserstrassenkarten (Inland ECDIS), Schiffsverfolgung und Aufspürung in der Binnenschifffahrt (VTT-Standard) mittels Automatischem Identifizierungssystem (AIS).

¹⁴ Die RIS-Expertengruppen bestehen aus den Expertengruppen Inland Electronic Chart Display and Information System (ECDIS), Vessel Tracking and Tracing (VTT), Electronic Reporting International (VTT) und Notices to Skippers (Nts).

CESNI ermöglicht es der Schweiz, aktiv an der Gestaltung von Standards für die europäische Binnenschifffahrt und dadurch an der europäischen Binnenschifffahrtsgesetzgebung mitzuwirken. CESNI Standards bedürfen der Einstimmigkeit, was der Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat sogar ein Vetorecht bezüglich des europäischen Regelwerks einräumt. Schweizer Experten nehmen am CESNI-Ausschuss sowie dessen Arbeitsgruppen teil und lassen dabei ihr Fachwissen und ihre Praxiserfahrung einfließen. Dass die Schweiz ein vollwertiges Mitglied des CESNI ist, zeigt auch die CESNI-Vizepräsidentschaft, welche die Schweiz für die Jahre 2020 und 2021 innehatte.

Durch die Übernahme der CESNI-Standards in das rheinische Recht erlangt die Schweiz Vorteile. Einheitliche Standards schaffen nicht nur eine Rechtssicherheit für die auf dem Rhein operierenden Reeder, insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Dokumente ermöglicht Schweizer Binnenreedern einen uneingeschränkten Zugang zu europäischen Binnengewässern. Dies garantiert ihnen gleich lange Spiesse wie ihren europäischen Konkurrenten.

4.2 Einfluss der EU auf die Rechtsetzungsprozesse der ZKR

Unabhängig von der Einsetzung des CESNI-Ausschusses ist zu erkennen, dass die EU durch ihre eigene Gesetzgebung mehr Einfluss nimmt.¹⁵ Ein Beispiel dafür ist die Verabschiedung der Richtlinie 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt¹⁶, welche von den EU-Mitgliedstaaten bis zum 17. Januar 2022 umgesetzt werden musste.¹⁷ Gemäss Art. 10 Abs. 2 der EU-Richtlinie sind alle Befähigungszeugnisse, Schifferdienstbücher und Bordbücher, die gemäss der RheinSchPersV der ZKR, deren Anforderungen mit denen der EU-Richtlinie übereinstimmen, ausgestellt wurden, auf allen Binnenwasserstrassen der EU gültig. Aufgrund ihrer Mitgliedschaft bei der ZKR gilt für die Schweiz die RheinSchPersV bereits seit langem vollumfänglich. Die RheinSchPersV wurde in den vergangenen Jahren von der ZKR grundlegend überarbeitet und ein Entwurf, welcher auf der erwähnten EU-Richtlinie basiert, wurde der EK vorgelegt, damit diese das sogenannte Koordinierungsverfahren einleiten kann. Dieses Verfahren ist nötig, damit die EU-Mitgliedstaaten, die zugleich ZKR-Mitgliedstaaten sind, innerhalb der ZKR der revidierten RheinSchPersV zustimmen dürfen.¹⁸ Nachdem die EK darauf beharrte, dass für die ZKR –Mitglieder der EU ausschliesslich die EU-Richtlinie gilt, was zu einer unerwünschten Splitterung der Rechtsordnung auf dem Rhein innerhalb und ausserhalb des EU-Gebiets geführt hätte, könnte nach intensiven Verhandlungen im September 2022 eine Kompromisslösung gefunden werden, welche sowohl die Einheitlichkeit der Schiffsordnung auf dem Anwendungsgebiet der Mannheimer Akte gewährleistet wie auch die Harmonisierung mit dem europäischen Recht herstellt. Die Lösung besteht darin, dass die RheinSchPersV der ZKR parallel zur EU-Richtlinie auf der gesamten internationalen Rhein-Strecke Anwendung findet, so lange die RheinSchPersV identische Anforderungen wie die EU-

¹⁵ Die historischen Entwicklungen in Europa in den letzten beiden Jahrhunderten haben in der internationalen Binnenschifffahrt in Europa dazu geführt, dass es mehrere Rechtssysteme gibt. Einerseits gibt es die Rechtssysteme der unterschiedlichen Flusskommissionen wie die ZKR, Donaukommission, Savakommission und Moselkommission welche sich auf ihren jeweiligen Fluss auswirken, andererseits gibt es die EU-Regeln welche für die EU-Mitgliedstaaten gelten. Dies führt zu Klärungsbedarf, wenn nicht alle Mitgliedstaaten einer Flusskommission auch in der EU sind.

¹⁶ Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur Aufhebung der Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG des Rates, ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 53, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2022/184 der Kommission vom 22. November 2021 zur Änderung des Anhangs IV der Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 30 vom 11.2.2022, S. 3; aktuelle konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02017L2397-20220303>.

¹⁷ Diese Richtlinie wurde mit Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschuss vom 27. April 2018 in den Anhang XIII des EWR-Abkommens aufgenommen und gilt somit auch für die EWR-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein.

¹⁸ Damit auf dem Rhein weiterhin die Mobilität gewahrt wird, wurde am 11. April 2022 von der ZKR ein Beschluss verabschiedet, der in der Übergangszeit bis zur Annahme der definitiven RheinSchPersV Rechtssicherheit schaffen soll. Der Beschluss fordert die ZKR-Mitgliedstaaten auf, Besatzungsmitglieder, die Befähigungszeugnisse sowie Schifferdienstbücher oder Bordbücher vorlegen, die nach der EU-Richtlinie 2017/2397 ausgestellt wurden, nicht zu ahnden. Im Gegenzug sollen Befähigungszeugnisse, Schifferbücher oder Bordbücher die nach der aktuell noch geltenden RheinSchPersV ausgestellt wurden, auch ausserhalb des Rheins ohne Sanktionen vorgelegt werden können. Diese besondere Massnahme ist zeitlich befristet und gilt bis zum Inkrafttreten der neuen RheinSchPersV oder, falls sie bis dahin noch nicht in Kraft ist, bis zum 30. September 2022.

Richtlinie aufstellt. Damit akzeptiert die ZKR, dass ihre Regeln für die Ausstellung von Befähigungszeugnissen, Schiffdienstbüchern und Bordbüchern materiell deckungsgleich mit denjenigen der EU-Richtlinie sind. Im Ergebnis behält die ZKR damit formal ihre Rechtsetzungshoheit, womit die Einheit des Rheinregimes gewahrt bleibt. Die Kompromisslösung hat gleichzeitig zur Folge, dass faktisch überall dort eine inhaltliche Übereinstimmung mit EU-Recht erforderlich sein wird, wo die EU über Zuständigkeiten im Bereich Binnenschifffahrt verfügt. Die Schweiz wird sich innerhalb der ZKR, in deren Ausschüssen und Arbeitsgruppen mit Unterstützung des ZKR-Sekretariats sowie der ZKR-Mitgliedstaaten weiter dafür einsetzen, die Zuständigkeit der ZKR zu erhalten, um zufriedenstellende und zukunftsorientierte Lösungen zu finden. Es werden Gespräche von verschiedenen Akteuren und auf verschiedenen Ebenen geführt. Erwähnenswert ist die Unterstützung durch die European Barge Union (EBU) und deren Mitglieder, welche sich für die ZKR stark machen.

4.3 Weitere Strategie: Fortbestand und Stärkung der Schweizer Mitwirkung in der internationalen Binnenschifffahrt

Die schweizerische Delegation bei der ZKR setzt sich aus Vertretern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Bundesamtes für Verkehr (BAV), der Schweizerischen Rheinhäfen (SRH) sowie des Schifffahrtsgewerbes zusammen. Unter der politisch-strategischen Führung der Delegationsleitung (EDA) stellt das in die Direktion für Völkerrecht eingegliederte SSA die Koordination sicher und ist für rechtliche Fragen zuständig. Das BAV betreut die nautisch-technischen Belange, die polizeilichen Schifffahrtsregeln sowie die Umsetzung der ZKR-Beschlüsse in nationales Recht, wo dies notwendig ist. Die SRH sind für Berufsbildungs- und Patentfragen sowie den rechtskonformen Vollzug zuständig. Diese Zusammensetzung der schweizerischen Delegation bei der ZKR hat sich bewährt. Durch ihr breites Wissen können sich die Delegationsmitglieder optimal in ihren Aufgabengebieten einbringen und so die bestmögliche Vertretung der Schweiz garantieren.

Im Rahmen der jüngsten COVID-19-Pandemie bewies die ZKR ihre Handlungsfähigkeit und Relevanz. Sie hat u.a. eine dringliche Resolution zur Handhabung der mit der Pandemie einhergehenden Problemstellungen verabschiedet, welche die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der europäischen wassergestützten Transportketten über den Rhein unter einheitlichen Voraussetzungen ermöglichte.

Nebst der COVID-19-Pandemie waren wie oben erwähnt (siehe 4.2) die EU-Richtlinie 2017/2397 und deren Umsetzung auf dem Zuständigkeitsgebiet der ZKR Gegenstand einer politischen Diskussion innerhalb der ZKR und eines Koordinierungsverfahrens innerhalb der EU. Obwohl sowohl die ZKR als auch die EK eine einheitliche Lösung für alle europäischen Binnengewässer begrüßen, gibt es dennoch unterschiedliche Auffassungen über die jeweilige Zuständigkeit für das Rechtsregime auf dem Rhein, wie sich am oben (Ziffer 4.2) dargestellten Beispiel um die Anerkennung von Patenten zeigt. Die Schweiz setzt sich aktiv ein, um diese Fragen zugunsten der Schweiz und der ZKR zu klären. Dabei durfte die Schweiz auf die Unterstützung sowohl des ZKR-Sekretariates wie auch weiterer ZKR-Mitgliedstaaten zählen, welche ebenfalls das Ziel eines einheitlichen und diskriminierungsfreien Schifffahrtsregimes auf dem ganzen schiffbaren Rhein und seinen entsprechenden Nebenflüssen verfolgen. Insgesamt geht es auch darum, die Kompetenzen der ZKR dauerhaft zu erhalten.

Die SRH, an welche die Aufgabe des Vollzugs der Vorschriften auf dem Rhein delegiert wurde, erhalten vom Bund für die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Rheinschifffahrt, wie beispielsweise die Teilnahme an den ZKR-Ausschüssen und -Arbeitsgruppen, eine Entschädigung in der Höhe von CHF 50'000 pro Kalenderjahr. Derzeit werden die vertraglichen Grundlagen dazu sowie die Angemessenheit der Summe überprüft.

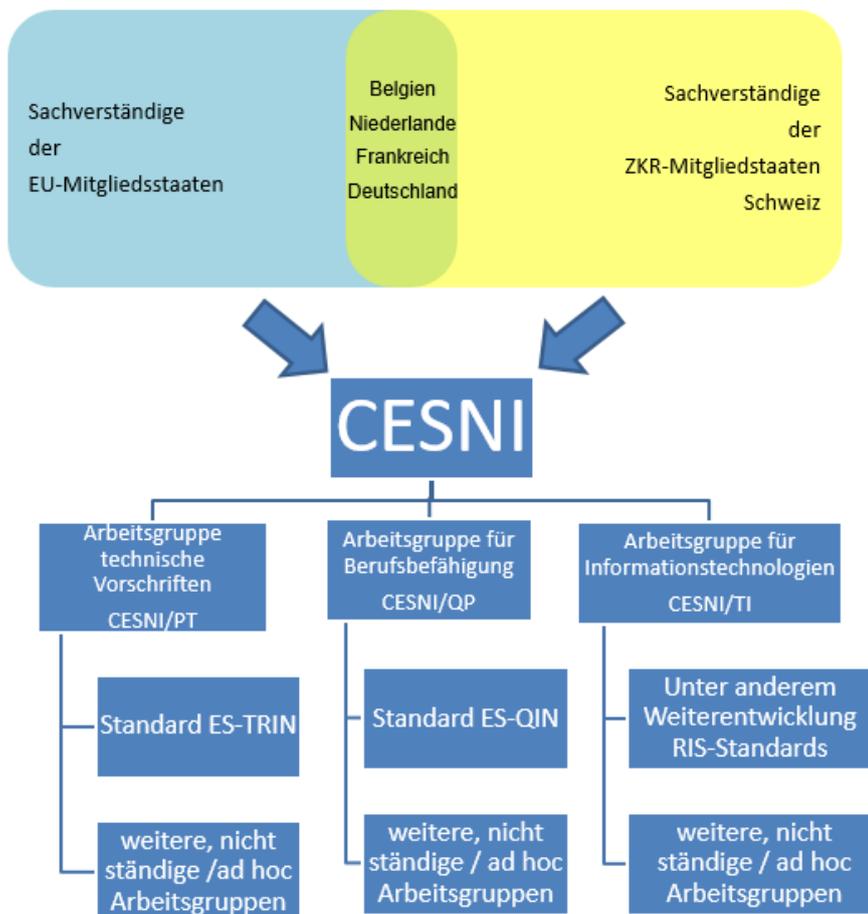
5 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich ist eine gesamteuropäische Vereinheitlichung der Binnenschifffahrtsregeln zu begrüßen, um auch für die Schweizer Schifffahrt den uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugang zum gesamten europäischen Wasserstrassennetz zu erhalten. Dieser Zweck wird auch durch die Zusammenarbeit zwischen der ZKR und der EK über CESNI verfolgt. Die Schweiz profitiert davon und kann sich im Rahmen des CESNI aktiv an der Gestaltung von Standards für die europäische Binnenschifffahrt beteiligen und dadurch an der europäischen Binnenschifffahrtsgesetzgebung und ihrer konkreten Umsetzung mitwirken. Sie erleidet keine Einbussen und die schweizerischen Wirtschaftakteure erhalten gleich lange Spiesse wie die europäischen Partner. Das im Bericht des Bundesrats 2009 empfohlene Engagement der Schweiz in der ZKR wird daher nicht durch die Bildung des CESNI-Ausschusses beeinträchtigt oder geschwächt. Vielmehr stellt das CESNI eine gute Möglichkeit der Kooperation und Erarbeitung einheitlicher Standards dar, welche es im obigen Interesse zu wahren gilt.

Seit 2021 ist eine verstärkte Einflussnahme der EU-Kommission auf den Rhein als Wasserstrasse feststellbar. Diese Entwicklung wirkt sich auch auf das Verhältnis zwischen EU-Richtlinie und dem ZKR-Recht aus. Die zunehmende Regulierung der Binnenschifffahrt inkl. des Rheins durch die EU stellt die Zuständigkeiten der ZKR – und damit die Parallelität und Gleichwertigkeit der beiden Regime – infrage. Darüber hinaus verlangsamten die EU-internen Koordinierungsverfahren die schnelle Entscheidungsfindung innerhalb der ZKR. Der unter Ziffer 4.2 des Berichts beschriebene Kompromiss zwischen der EU und den ZKR-Mitgliedstaaten zur RheinSchPersV hat das Spannungsverhältnis zwischen EU- und ZKR-Zuständigkeiten in einem wichtigen Anwendungsfall entschärft und den Weg für zukünftige Lösungen vorgezeichnet. Dieser Ausweg kam vor allem dadurch zustande, weil nicht nur die Schweiz, sondern auch die übrigen ZKR-Mitgliedstaaten, welche zugleich EU-Mitglieder sind, sich aktiv für den Erhalt der Zuständigkeiten der ZKR einsetzten. Dieses Beispiel zeigt, dass ein gemeinsames Interesse der ZKR-Mitglieder besteht, die rechtsetzende Kompetenz der ZKR für rheinische Vorschriften in Parallelität zu den europäischen Vorschriften zu wahren. Die längerfristige Existenzberechtigung der ZKR hängt nämlich in den Augen ihrer Mitgliedstaaten nicht zuletzt von der rechtsetzenden Kompetenz der Organisation ab. Die Verlängerung der Finanzierungsvereinbarung des CESNI bis 2027 zwischen der EU-Kommission und der ZKR deutet zudem darauf hin, dass auch die EU weiterhin die Erfahrung und das Wissen der ZKR bei der Regulierung der Binnenschifffahrt nutzen will und im Gegenzug die Rechtsetzungskompetenzen der ZKR am Rhein anerkennt. Aus Schweizer Sicht bildet dieses Ergebnis eine tragfähige Basis für eine fortgesetzte konstruktive Zusammenarbeit zwischen der ZKR und der EU.

Zusammenfassend bleibt die ZKR für die Schweiz weiterhin das entscheidende Gremium für die Sicherung des Einflusses auf die Rechtssetzung im Bereich der internationalen, europäischen Binnenschifffahrt. Die ZKR beruht auf der Mannheimer Akte, welche die freie Rheinschifffahrt von Basel bis in die Nordsee garantiert. Ohne die Mannheimer Akte müsste die Schweiz schlimmstenfalls den ungehinderten Zugang zum Meer neu absichern. Die Exporte und Importe über den Rhein würden erschwert und die Basler Rheinhäfen in ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung geschwächt. Deshalb bekennt sich der Bundesrat zur im Jahr 2018 unterschriebenen Mannheimer Erklärung und er wird sich auf allen Ebenen gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten und dem Generalsekretariat der ZKR aktiv für die Eigenständigkeit der Zentralkommission und den Erhalt ihrer Zuständigkeiten einsetzen. Um die sich stellenden Herausforderungen bestmöglich zu bewältigen, wurde die Leitung der Schweizer Delegation bei der ZKR auf eine höhere diplomatische Stufe gehoben. Dadurch soll ein klares Signal gesendet werden, dass die Schweiz der Zukunft der ZKR grosse Bedeutung beimisst.

Anhang 1: Überblick der Arbeitsstruktur von CESNI



Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

AIS	Automatisches Identifizierungssystem
BAV	Bundesamt für Verkehr
CESNI	Europäische Ausschuss für die Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure
CESNI/PT	Arbeitsgruppe Technische Vorschriften Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure – Groupe de travail Prescriptions techniques
CESNI/PT/FC	Ad hoc-Arbeitsgruppe zu den technischen Vorschriften von Brennstoffzellen Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure – Groupe de travail temporaire des prescriptions techniques applicables aux piles à combustibles
CESNI/QP	Arbeitsgruppe für Berufsbefähigungen Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure – Groupe de travail Qualifications professionnelles
CESNI/TI	Arbeitsgruppe für Informationstechnologien Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure – Groupe de travail Technologies de l'information
EK	Europäische Kommission
ES-QIN	Standard européen pour les qualifications en navigation intérieure
ES-TRIN	Standard européen établissant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure
EU	Europäische Union
JWG	Joint Working Group
MA	Mannheimer Akte
RheinSchPV	Rheinschiffahrtspolizeiverordnung
RheinSchPersV	Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein
RheinSchUO	Rheinschiffsuntersuchungsordnung
RIS	River Information Services (Binnenschiffahrtsinformationsdienste): sind die harmonisierten Informationsdienste zur Unterstützung des Verkehrs- und Transportmanagements in der Binnenschiffahrt
SRH	Schweizerische Rheinhäfen
SSA	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschiffahrt