

09.064

**Botschaft
über die Genehmigung der Änderung des Abkommens
zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt
auf dem Langensee und dem Luganersee**

vom 19. August 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Teilrevision des Abkommens vom 2. Dezember 1992 zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. August 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Abkommen¹ zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langen- und dem Luganersee ist seit dem 1. Juni 1997 in Kraft. Das Abkommen regelt verschiedene Fragen zum Schiffsverkehr auf den beiden grenzüberschreitenden Seen.

Italien hat in den letzten Jahren im Zuge der Liberalisierung u. a. auch seine Schifffahrtsgesetzgebung angepasst. In den Bereichen Ausweispflicht von Schiffsführern und Pflicht zur Kennzeichnung (Nummernschilder, Immatrikulation) von Schiffen entstanden daraus Diskrepanzen zu den entsprechenden Bestimmungen im erwähnten bilateralen Abkommen.

Im Interesse der Rechtssicherheit wurde im Rahmen der Gemischten beratenden Schifffahrtskommission eine Lösung entwickelt. Die entsprechende Teilrevision des Abkommens sieht vor, dass zukünftig die italienischen Schiffe auch auf italienischem Staatsgebiet mit Kennzeichen versehen werden, soweit das im Abkommen und im Reglement vorgesehen ist.

Bei den Schiffsführerausweisen bleibt die bisherige Regelung bestehen, wonach die Schiffsführer der Gesetzgebung jenes Vertragsstaates unterstehen, auf dessen Gebiet sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz haben. Für Segelschiffe wird im Abkommen kein Ausweis mehr verlangt. Aus Sicherheitsgründen wird zum Führen motorisierter Schiffe eine Leistungslimite eingeführt. Das bedeutet, dass beim Befahren des Territoriums des jeweils anderen Vertragsstaates in jedem Fall ein Schiffsführerausweis obligatorisch ist, wenn die Antriebsleistung des Schiffes 30 kW übersteigt.

¹ SR 0.747.225.1

Botschaft

1 Grundzüge der Reform

1.1 Ausgangslage

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langen- und dem Luganersee ist seit dem 1. Juni 1997 in Kraft. Es regelt verschiedene Fragen zum Schiffsverkehr auf den beiden grenzüberschreitenden Seen.

Die Politik in Italien forderte die Vereinfachung der Verfahren und die Beseitigung bürokratischer Hindernisse. Die Auswirkungen dieser Liberalisierungsbestrebungen fanden u. a. in den italienischen Schifffahrtsvorschriften ihren Niederschlag. In den Jahren 1998 und 2003 lockerte Italien seine nationalen Bestimmungen über die Kennzeichen- und die Führerausweispflicht. Daraus entstanden Diskrepanzen zu den entsprechenden Bestimmungen im erwähnten bilateralen Abkommen.

Eine Gemischte beratende Kommission (Art. 18, Commissione Mista, CM) überwacht die einheitliche Umsetzung der Vorschriften und bereitet gegebenenfalls Änderungen und Ergänzungen zuhanden der Regierungen der Vertragsstaaten vor. Seitens der Schweiz setzt sich die Delegation aus Vertretern des Bundes, der Tessiner Kantonsverwaltung und der Personenschifffahrt des Kantons Tessin zusammen.

Aufgrund der Diskrepanzen zwischen dem Abkommen und der italienischen Gesetzgebung beschloss die CM am 21. Oktober 2005, eine Arbeitsgruppe zu bilden und diese mit der Ausarbeitung eines Änderungsvorschlags des Abkommens zu beauftragen.

1.2 Grundproblematik

1.2.1 Kennzeichnung von Schiffen

Das Abkommen sieht in Kapitel II vor, dass Schiffe ab einer Länge von 2,50 m für die Zulassung einen Ausweis benötigen und mit einem Kennzeichen gemäss der jeweiligen nationalen Gesetzgebung zu versehen sind. Für den Fall, dass die nationale Gesetzgebung keine Ausweise und Kennzeichen für bestimmte Schiffe vorsieht, ist im Abkommen eine besondere Lösung für den Schweizer Teil beider Seen enthalten. Sie besagt, dass solche Schiffe die im speziellen Reglement und Zulassungsdokument vorgesehenen Kennzeichen zu führen haben.

In der Schweiz verlangt das nationale Binnenschifffahrtsrecht, dass von wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Schiffe mit einer Länge von mehr als 2,50 m mit Kennzeichen versehen sein müssen.

Im Rahmen der Liberalisierung hat Italien seine Schifffahrtsgesetzgebung geändert. Seit 2003 besteht in Italien eine Zulassungs- oder Immatrikulationspflicht erst ab einer Schiffslänge von 10 m. Die italienische Gesetzgebung ist somit nicht mehr konform mit dem Abkommen.

1.2.2 Schiffsführerausweis

Das Kapitel III des Abkommens enthält Bestimmungen über Schiffsführer. Artikel 6 Absatz 2 legt fest, dass auf Motorschiffen, deren Antriebsleistung 8 kW übersteigt, ein Führerausweis erforderlich ist. Auf Segelschiffen wird ein Führerausweis verlangt, wenn die Segelfläche mehr als 15 m² beträgt.

In Italien müssen seit 1998 Schiffsführer von Motorschiffen erst ab einer Antriebsleistung von 30 kW über einen Führerausweis verfügen. Für Segelschiffe wird kein Schiffsführerausweis verlangt. Daraus folgt, dass die nationalen italienischen Vorschriften nicht mehr jenen des Abkommens entsprechen. Italien ist aufgrund seiner nationalen Gesetzgebung nicht in der Lage, Schiffsführerausweise für Schiffe mit einer Leistung von unter 30 kW auszustellen. Würde die bestehende Regelung im Abkommen beibehalten, so würden Personen aus Italien beim Befahren der beiden Seen mit motorisierten Schiffen mit einer Leistung zwischen 8² und 30 kW straffällig. Gleiches gilt für Führer von Segelschiffen mit mehr als 15 m² Segelfläche.

Wenn Personen aus Italien das Befahren des Schweizer Territoriums aus Angst vor Strafverfolgung vermeiden, könnten dem Kanton Tessin als touristischem Reisegebiet – insbesondere bei den Tagesausflügen – Nachteile erwachsen.

In der Schweiz verlangt die Binnenschiffverkehrsverordnung vom 8. November 1978³ Schiffsführerausweise für die Führung von Motorbooten ab 6 kW und für die Führung von Segelschiffen ab 15 m² Segelfläche.

1.3 Verhandlungsergebnis

Die schweizerisch-italienische Arbeitsgruppe traf sich im November 2006 und im Februar 2007. Sie verabschiedete Revisionsvorschläge, welche der CM zur Genehmigung unterbreitet wurden. Am 11. Juli 2008 unterzeichneten die schweizerische und die italienische Delegation die Entwürfe der beiden revidierten Artikel des Abkommens. Diese sehen vor, dass die Schweiz Italien im Bereich der Führerausweise entgegenkommt. Die Schweiz besteht andererseits auf einer Kennzeichnung der Schiffe im Sinne des Abkommens, weil nur so die eindeutige Identifikation eines Schiffes und seines Halters sichergestellt werden kann.

1.4 Überblick über den Inhalt der Revision

1.4.1 Schiffsführerausweise

Bei den Schiffsführerausweisen bleibt die bisherige Regelung bestehen, wonach die Schiffsführer der Gesetzgebung jenes Vertragsstaates unterstehen, auf dessen Gebiet sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz haben. Für Segelschiffe wird im Abkommen kein Ausweis mehr verlangt. Aus Sicherheitsgründen wird ein Führerausweis-Obligatorium ab einer Motorleistung von 30 kW eingeführt. Diese Bestimmung ist spätestens anwendbar, wenn der Führer eines motorisierten Schiffes das Territorium des

² 8 kW ist die bisherige Leistungsgrenze, ab der gemäss Abkommen ein Führerausweis erforderlich ist.

³ SR 747.201.1

jeweils anderen Vertragsstaates befährt. Für Schiffsführer aus der Schweiz stellt diese Bestimmung kein Problem dar.

Im Rahmen der Verhandlungen mit Italien wurde zunächst geprüft, ob die Führerausweisungspflicht generell der nationalen Regelung beider Vertragsstaaten unterliegen soll. Davon wurde jedoch aus zwei Gründen Abstand genommen. Einerseits bestehen Minimalkriterien für die Führerausweisungspflicht auch in den internationalen Schifffahrtsabkommen für den Bodensee und den Genfersee. Andererseits ist so gewährleistet, dass Italien nicht zu einem späteren Zeitpunkt einseitig die Limite für die Führerausweisungspflicht von motorisierten Schiffen weiter anhebt und damit das Risiko von Unfällen steigt.

Da Segelschiffe in Italien ungeachtet ihrer Grösse keiner Führerausweisungspflicht unterliegen, besteht die Gefahr, dass solche Schiffe durch nicht geschulte Personen auf den Seen geführt werden. Grosse Segelschiffe sind jedoch in der Regel aus nautischen Gründen motorisiert. Sofern die Antriebsleistung 30 kW übersteigt, besteht gemäss dem neuen Abkommenstext eine Führerausweisungspflicht. Damit müssen die Führer jener Schiffe im Besitz eines Ausweises sein. Diese Regelung entspricht bereits geltendem italienischem Recht.

Ausserdem wurde untersucht, ob eine Übernahme der italienischen Regelung für die Schiffsführerausweisung in die Schweizer Gesetzgebung möglich wäre oder ob zumindest die italienische Regelung für den gesamten Geltungsbereich des Abkommens, d. h. also auch für das Schweizer Territorium übernommen werden könnte. Hierzu wurde eine Umfrage bei den kantonalen Instanzen durchgeführt, welche für den Vollzug des Binnenschifffahrtsrechtes zuständig sind. Die weitaus überwiegende Anzahl der Rückmeldungen sprach sich eindeutig für die Beibehaltung des geltenden nationalen Schweizer Rechtes aus. Zudem wurde die Einheitlichkeit der Bestimmungen über die Führerausweisungspflicht in der Schweiz als besonders wichtig erachtet, weshalb diese beiden Alternativen nicht weiter verfolgt wurden.

1.4.2 Kennzeichnung

Kennzeichen sind künftig für die italienischen Schiffe auf dem gesamten Gebiet beider Seen erforderlich, soweit das im Abkommen und im Reglement vorgesehen ist. Die neue Regelung verlangt, dass alle italienischen Schiffe, deren Länge 2,50 m übersteigt, über Ausweise und Kennzeichen verfügen. Dies unabhängig davon, ob sie in den italienischen oder in schweizerischen Gewässern verkehren. Es handelt sich um eine Massnahme, die von der italienischen Gesetzgebung abweicht, aber für den Luganer- und den Langensee eingeführt wird. Sie hat keine Auswirkung auf Schweizer Schiffe, weil das Schweizer Binnenschifffahrtsrecht bereits das Führen von Kennzeichen und Ausweisen ab einer Länge von 2,50 m verlangt.

Italien wird die Kennzeichnung der Schiffe gemäss den Vorgaben des Abkommens auf beiden Seen umsetzen. Auf dem Luganersee ist dies bereits weitestgehend erfolgt, für den Langensee wird die Umsetzung vorbereitet.

1.5

Würdigung

Es lag im Interesse beider Parteien, den Fortbestand des Abkommens sicherzustellen. Dieses enthält zahlreiche Bestimmungen, welche für den geregelten Schiffsverkehr auf beiden Seiten wichtig sind und Rechtssicherheit schaffen. Als Beispiele seien genannt: Bestimmungen über die Schiffe, die Schiffsführer, die Zollkontrolle, den Schiffsverkehr im Allgemeinen, die Schifffahrt im regelmässigen Linienverkehr (Kurschifffahrt) sowie die bewilligungspflichtige Schifffahrt. Die Aufkündigung des Abkommens gemäss Artikel 21 Absatz 2 wäre für beide Parteien die schlechteste Lösung gewesen, weil damit auch alle anderen, unproblematischen Bestimmungen des Abkommens ihre Gültigkeit verloren hätten.

2

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 4 Abs. 3 Dokumente und Kennzeichen

Die Vorschrift gilt neu für das gesamte Gebiet des Langen- und des Luganersees beider Vertragsstaaten. Schiffe, deren Länge 2,50 m übersteigt, müssen auf beiden Seen, unabhängig vom Staatsgebiet, mit Ausweisen und Kennzeichen versehen sein. Weiterhin sind Ausnahmen für bestimmte, im Reglement näher bezeichnete Schiffe möglich.

Art. 6 Abs. 2 Führerausweis

Zum Befahren des Staatsgebietes des jeweils anderen Staates mit einem motorisierten Schiff ist ein Führerausweis erforderlich, wenn die Antriebsleistung 30 kW übersteigt. Für Personen mit Wohnsitz ausserhalb Italiens und der Schweiz gelten weiterhin besondere Bestimmungen, welche in Artikel 72 des Reglements festgelegt sind (Anerkennung ausländischer Schiffsführerausweise).

In Italien wohnhafte Schiffsführer dürfen damit auf dem Langen- und den Luganersee sowohl das eigene wie auch das schweizerische Staatsgebiet mit motorisierten Schiffen bis zu einer Antriebsleistung von 30 kW ohne Führerausweis befahren. Für Segelschiffe benötigen sie keinen Ausweis, vorausgesetzt, dass diese nicht mit einem Motor mit einer Leistung von mehr als 30 kW ausgestattet sind.

Demgegenüber gelten für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz die Bestimmungen des Schweizer Rechtes, namentlich der Binnenschifffahrtsgesetzgebung (vgl. Ziff. 1.2.2).

Die Ausstellung der Schiffsführerausweise unterliegt der nationalen Gesetzgebung.

3

Auswirkungen

3.1

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die beantragte Teilrevision des Abkommens entstehen weder für den Bund noch für den Kanton Tessin finanzielle oder personelle Auswirkungen.

5.3

Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das vorliegend zu ändernde Abkommen ist kündbar (vgl. Art. 21 Abs. 2) und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es bleibt die Frage, ob die Änderung des Abkommens wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtige Bestimmungen sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind. Die beiden Änderungen des Abkommens sind zwar rechtsetzender Natur, doch erfordern sie keine Änderung von Bundesgesetzen. Vielmehr geht es um technische Vorschriften, deren Erlass landesrechtlich in der Kompetenz des Bundesrates liegt. Daraus folgt, dass der Bundesbeschluss über eine Teilrevision des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Schifffahrt auf dem Langensee und dem Luganersee nicht dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist.

⁵ SR 171.10