



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

# **Die ZKR und die EU: eine komplexe Beziehung**

Referat von Reto Dürler anlässlich der parlamentarischen Gruppe  
Schiffahrt vom 28. Februar 2017

Sehr geehrte Parlamentsangehörige  
Sehr geehrte Damen und Herren

*Die ZKR und die EU: eine komplexe Beziehung!* Mein Titel ist weniger provokativ als der in der Einladung enthaltene. Es ist richtig, dass der Rhein in gewissem Sinn die *Nabelschnur* der Schweiz zum Meer bildet. Das ist sicher auch der Grund, weshalb der Bund im Jahre 1941 das Schweizerische Seeschiffahrtsamt in Basel angesiedelt hat. Aber die Gründung der maritimen Flotte der Schweiz geht gerade auf die Schliessung des Rheins für die Schifffahrt im Herbst 1939 zurück. Der freie Zugang zum Meer hängt für die Schweiz nicht allein von der Rheinschifffahrt, sondern vom Völkerrecht ab. Seit 1921 ist es auch Binnenstaaten gestattet, eine Flagge zur See zu führen. Und zu Zeiten des Zweiten Weltkrieges waren Vereinbarungen mit Frankreich und Italien zentral, über deren Häfen die Versorgung der Schweiz lief.

Das Rheinregime der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ZKR, das seit 1920 auch für die Schweiz gilt, ist zentral für unser Land. Wiewohl die maritimen Schiffe aus technischen Gründen nicht nach Basel gelangen können, ist die Versorgung des Landes via Rheinschiene heute zentral. Die Schweiz hat ein erhebliches Interesse daran, dass dieser Versorgungsweg in keiner Weise beeinträchtigt wird. Auch wenn der internationale Teil des Rheins in der Schweiz nur ca. vier Kilometer beträgt, sind diese vier Kilometer bedeutsam, denn sie bilden den Anschluss an die drei wichtigen maritimen ARA-Häfen (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen). Diese sind heute für die Schweiz wichtiger als die in Italien und Frankreich gelegenen Südhäfen. Eine ungeschmälerte Teilnahme der Schweiz an den geltenden Rheinregeln ist daher unbedingt aufrecht zu erhalten.

Der internationale Teil des Rheins beginnt unterhalb, oder in der Sprache der Binnenschifffahrt korrekt ausgedrückt, talwärts der Mittleren Rheinbrücke in Basel. Ohne Zweifel lässt sich deshalb feststellen, dass zumindest die Stadtbasler Hafenbecken der Schweizerischen Rheinhäfen bereits halbwegs in Europa angelangt sind.

Ich sage halbwegs in Europa angelangt, weil die ZKR nicht mehr alle rheinischen Belange in eigener Kompetenz regeln kann. Die Mannheimer Akte, offiziell als die Revidierte Rheinschiffahrtsakte benannt, bildet seit dem 17. Oktober 1868 das Fundament der ältesten globalen internationalen Institution. Die ZKR – 1815 am Wiener Kongress gegründet - funktioniert bis heute und ist damit nicht nur die erste, sondern auch die älteste internationale Organisation der neuen Geschichte. Und das soll so bleiben.

Die Kompetenzen der ZKR sind in der Revidierten Rheinschifffahrtsakte sehr weit gefasst und umfassen insbesondere:

- Die Verantwortung zur Gestaltung der freien Schifffahrt: frei heisst hier insbesondere auch abgabefrei
- Die Ausgestaltung der Bedingungen der Erteilung der Schiffsatteste sowie
- Polizeiliche Vorschriften.

Nach und nach eignete sich die ZKR im Interesse und in der Fortentwicklung der in der Revidierten Rheinschifffahrtsakte enthaltenen Ziele weitere Tätigkeitsfelder an. In der Zwischenzeit ist die ZKR in den Bereichen **Umweltschutz**, **Ausbildung**, **Koordination der nationalen Sozialvorschriften** sowie **Marktbeobachtung** aktiv. Alle diese Felder sollen zu einer prosperierenden kommerziellen europäischen Binnenschifffahrt beitragen.

Meine Damen und Herren

Beim Thema der Kompetenz-Aneignung durch die Europäische Union klingeln beim einen oder anderen von Ihnen die Alarmglocken. In der Tat wurde die *Einmischung der Europäischen Union* in rheinische Angelegenheiten nicht mit überschwänglichem Wohlwollen aufgenommen. Das *credo* der ZKR war und ist geprägt von einer pragmatischen und effizienten Weiterentwicklung des rheinischen Rechts.

Das in der Revidierten Rheinschifffahrtsakte festgelegte Einstimmigkeitsprinzip in der ZKR garantiert der Schweiz, bei Rheinangelegenheiten gleichberechtigt mitentscheiden zu können. Das Einstimmigkeitsprinzip mag schwerfällig erscheinen: bei nur fünf Mitgliedstaaten ist es dies aber nicht. Die Praxis zeigt nämlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den fünf ZKR-Staaten durch Pragmatik, Vernunft und gegenseitiges Verständnis geprägt ist, was in der Regel rasche und tragfähige Lösungen ermöglicht. Zudem trägt der Umstand, dass ZKR-Beschlüsse im Konsens getroffen werden, zur Effizienz des Beschlussfassungsverfahrens bei. Sogar die EU pflegte Anpassungen des technischen Rheinschifffahrtsrechts in ihr Rechtssystem zu übernehmen. So gesehen beteiligt sich die Schweiz qua ihrer Mitgliedschaft bei der ZKR nicht nur direkt an der Weiterentwicklung der ZKR-Normen, sondern auch indirekt bei der Schaffung des technischen Gemeinschaftsrechts in der Binnenschifffahrt.

Das Nebeneinander von EU-Recht und ZKR-Recht schuf aufgrund der wachsenden politischen Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft zunehmend Probleme. Nicht die Rheinschifffahrt bewegte sich Richtung EU – nein: es war umgekehrt: die EU „entdeckte“ die Rheinschifffahrt und gleichzeitig auch die internationale Binnenschifffahrt als wichtigen Verkehrsträger, den es unter ihre Fittiche zu nehmen galt. Das hat zweifellos Vorteile, denn es gibt der internationalen Binnenschifffahrt mehr Gewicht. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass die Tätigkeiten der ZKR nicht nur geschmälert, sondern geradezu ausgehöhlt werden könnten. Und diese Tendenz gilt es zu vereiteln.

Schon vor zehn Jahren strebte die Europäische Kommission die Schaffung einer Binnenschifffahrtsagentur an. Diese sollte sich einreihen in die anderen EU-Agenturen im Verkehrsbereich (EASA in der Zivilluftfahrt, EMSA in der maritimen Schifffahrt und ERA im Eisenbahntransport). Sie fühlte sich in ihrem Selbstverständnis, den alleinigen Vertretungsanspruch für europäische Verkehrsfragen zu haben, von der ZKR herausgefordert. Zur Etablierung einer europäischen Binnenschifffahrtsagentur ist es nicht gekommen; der Druck dagegen seitens gewisser EU-Mitgliedstaaten war zu stark. Mit der Schaffung einer solchen Agentur hätte die Kommission ein *Fait accompli* geschaffen und sämtliche Kompetenzen in der internationalen Binnenschifffahrt handstreichartig an sich gerissen. Zur gleichen Zeit, *nota bene* unter Schweizer ZKR-Präsidentschaft, gab die ZKR Gegensteuer, indem sie im Jahr 2006 die „Basler Erklärung“ verabschiedete, eine Ministererklärung, in welcher die ZKR-Staaten ihren Willen bekräftigten, auch in Zukunft auf Grundlage der Revidierten Rheinschifffahrtsakte das rheinische Binnenschifffahrtsregime weiterzuentwickeln. Die EU-Kommission erkannte, dass sie ohne die Unterstützung aller ZKR-Mitgliedsstaaten und ohne den technischen Sachverstand der ZKR nicht in der Lage sein würde, eine eigene Binnenschifffahrtsagentur auf die Beine zu stellen. Für die Schweiz als Drittstaat hätte dies bedeutet, dass sie sich einen Zugang zu einer solchen Agentur via Verhandlungen hätte sichern müssen wie dies beispielsweise in der Zivilluftfahrt der Fall war (BPDFL: ERA!).

Angesichts der anstehenden Herausforderungen in der europäischen Binnenschifffahrt sollte jedoch eine Lösung, basierend auf einer gemeinschaftlichen Herangehensweise, gefunden werden. Das EU-Kommission kam zum Schluss, dass es der europäischen Binnenschifffahrt an politischem Profil und strategischer Ausrichtung fehle. Diese Analyse war wohl zutreffend: Mangelnde Sichtbarkeit und

Anknüpfung bedeuten, dass die Binnenschifffahrt im Verteilungskampf um staatliche oder europäische Gelder für Infrastrukturvorhaben, Ausbildung oder Marktforschung benachteiligt werden kann.

Es war naheliegend, dass eine Lösung nur in einer Partnerschaft zwischen den beiden Institutionen EK und ZKR liegen konnte. Die ursprüngliche Herangehensweise der Kommission kann nicht gerade als freundlicher Akt bezeichnet werden. Mit Verweis auf das Gemeinschaftsrecht verlangte sie in Bereichen, wo sie Kompetenzen vorweisen konnte, dass sich die EU-Staaten vor einer Entscheidung auf Ebene der ZKR auf eine konsolidierte Position einigen müssen. Dies könnte zu einer Blockbildung Schweiz gegen die vier anderen europäischen ZKR-Mitgliedsstaaten führen oder auch zu einer mittelfristigen Aushöhlung der ZKR als Institution.

Die heutige Kooperation nahm ihren Anfang mit einer Verwaltungsvereinbarung, die am 3. März 2003 zwischen der ZKR und der Europäischen Kommission geschlossen wurde. Diese Vereinbarung sah einen systematischen Informationsaustausch und regelmäßige Koordinierungssitzungen vor. Die ZKR sollte der Europäischen Kommission den Beobachterstatus zuerkennen. Umgekehrt hätte die Europäische Kommission der ZKR einen Beobachterstatus im EU-Binnenschifffahrtsausschuss gewährt. Beides wurde nicht realisiert.

Ganze zehn Jahre später, nämlich am 22. Mai 2013 haben der Generaldirektor für Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission (GD MOVE) und der Generalsekretär der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) in Brüssel eine Verwaltungsvereinbarung zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen unterzeichnet. Ihre gemeinsamen Ziele bestehen in der Gewährleistung eines optimalen Funktionierens des Binnenschifffahrtmarktes und der Beseitigung der weiter bestehenden Hemmnisse für eine intensivere Nutzung des Verkehrsträgers Wasserstrasse.

Die Verwaltungsvereinbarung erstreckt sich auf drei wichtige Kooperationsbereiche, nämlich:

- **die Fortschreibung der technischen Vorschriften für Binnenschiffe,**
- **die Modernisierung des Systems der Befähigungen für das fahrende Personal und**

- **die Weiterentwicklung der Marktbeobachtung der Binnenschifffahrt in Europa.**

Die beiden Institutionen streben durch diese neue Form der Zusammenarbeit eine Optimierung der Effizienz ihrer jeweiligen Aufgaben in den genannten Bereichen an. Dies soll insbesondere durch eine bessere Abstimmung ihrer Prioritäten und die Einführung gemeinsamer Bezugsstandards für ihre Regelwerke erreicht werden. Eine solche Zusammenarbeit kann einen Vorteil für die Binnenschifffahrt darstellen, damit sie ihr Potential voll ausschöpfen kann. Im Jahre 2012 hatten die Dienststellen der Europäischen Kommission die Notwendigkeit zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit im Binnenschifffahrtssektor formell anerkannt. Als Teil dieser Stoßrichtung sieht die neue Verwaltungsvereinbarung die verstärkte Nutzung des Expertenwissens der ZKR in verschiedenen Bereichen sowie die Straffung der Regelwerke durch die Schaffung gemeinsamer Strukturen vor.

Dem Weg zu einer strukturierten Zusammenarbeit gingen langwierige und komplexe Verhandlungen voran. Auch die heutige Zusammenarbeit ist noch nicht gefestigt und nach wie vor geprägt von einem langsamen Fortkommen auf Ebene der Entscheidungsfindung innerhalb des gemeinsam geschaffenen Gremiums CESNI (*Comité européen pour les standards dans la navigation intérieure*). Immerhin wurden bereits letztes Jahr erste gemeinsame technische Vorschriften *ad referendum* verabschiedet.

Die Verwaltungsvereinbarung vom Mai 2013 garantiert der Schweiz nicht nur ein Mitspracherecht, sondern eine gleichberechtigte Teilnahme in der europäischen Binnenschifffahrt. Überdies entschädigt Europäische Kommission die ZKR für Infrastruktur, Expertise und Sekretariatsarbeiten mit Geldern im Umfang von 3,3 Millionen Franken verteilt auf drei Jahre. Die Harmonisierung der Bestimmungen in den drei erwähnten Bereichen der Zusammenarbeit ist Teil der Weiterentwicklung der europäischen Binnenschifffahrt. Gerade im Bereich der Ausbildung sollen einheitliche Standards geschaffen werden ohne die Sicherheit auf dem Rhein zur Disposition zu stellen. Angesichts des grossen Mangels an nautisch geschultem Personal ist dies ein zentrales Anliegen.

Alle zehn Jahre obliegt der Schweiz die Präsidentschaft bei der ZKR: dies ist 2016 und 2017 der Fall. Der Vorsitzende leitet die wichtigsten Gremien, nämlich den PRE-Ausschuss und die Vollversammlung, welche zweimal jährlich durchgeführt wird. Aber die Präsidentschaft

ist nicht auf diese Leitungsfunktionen beschränkt: Das Vorsitzland kann Prioritäten setzen, Anträge stellen Einfluss auf die Agenda der ZKR nehmen. In meiner Funktion als Vorsitzender spreche ich mich eng mit dem Generalsekretär der Organisation ab. Prioritäten der Schweiz für ihr Biennium sind namentlich die Strukturierung und Effizienzsteigerung des neuen CESNI-Ausschusses, die Modernisierung des operationellen und finanziellen Managements des ZKR-Sekretariates sowie die Förderung von innovativen Lösungen bei der Schaffung und Implementierung von ZKR-Erlassen mit dem Ziel einer praxistauglichen Umsetzung. Auch die Optimierung zur Beseitigung von Engpässen für die Schifffahrt am Mittel- und Oberrhein gehören dazu.

Meine Damen und Herren

Wir sind vorsichtig optimistisch, dass die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in Zukunft weiterhin Früchte tragen wird die auch für unser Land von Nutzen sind In den Bereichen der gemeinsamen Zusammenarbeit sind anstelle der bisherigen fünf Meinungen zwar formell deren 28 zu berücksichtigen. In der Realität beteiligen sich aber längst nicht alle EU-Staaten an der Binnenschifffahrt: aktiv sind rund zwölf von ihnen, zu nennen sind etwa Österreich, Polen, die Slowakei, Tschechien, Rumänien und Kroatien. Aber es sind erheblich mehr als die fünf bisherigen. Sie können sich vorstellen, dass das Erreichen eines gemeinsamen Nenners viel zeitraubender ausfällt, und die Zeiten eines schnellen Lösungsansatzes vorbei sind. Die bisherigen Arbeiten des neu gegründeten gemeinsamen Ausschusses CESNI belegen, dass der Prozess schwerfälliger geworden ist. Doch die ZKR ist bemüht, auch namens aller an der Binnenschifffahrt interessierter Staaten weiterhin pragmatische und solide Lösungen zu finden. Ihre langjährige Erfahrung und profunde Expertise hilft ihr dabei. Die Prozesse innerhalb der EU sind nicht immer leicht nachzuvollziehen und mögen auf den ersten Blick wenig transparent sein. Wir sind jedoch der Meinung, dass der beschrittene Weg im Interesse aller betroffenen Staaten und Akteuren in der internationalen Binnenschifffahrt ist. Bilanz werden wir in einigen Jahren ziehen können, wenn sich die gemeinschaftlichen Verfahren gefestigt haben. Ich hoffe, als Chef der schweizerischen Delegation bei der ZKR dann verkünden zu können, dass für die Anliegen der europäischen Binnenschifffahrt solide Fortschritte und nicht nur bürokratische Paragraphen erzielt worden sind.

## Die ZKR und die EU: eine komplexe Beziehung

Mein Referat möchte ich mit einem herzlichen Dankeschön schliessen. Danken möchte ich den Schweizer Kommissaren, Stellvertretenden Kommissaren und Experten für ihren *Input* und die ausgezeichnete Zusammenarbeit, welche ich seit der Übernahme meines Amtes im Sommer 2010 als Chef der Schweizerischen Delegation erfahren habe. Es handelt sich bei der schweizerischen ZKR-Delegation um die einzige nicht-residierende Delegation, welche die Schweiz bei einer internationalen Organisation unterhält. Und die so genannte Zentrale ist hier nicht nur Bern: Die Delegation ist vielfältig zusammengesetzt: es gehören ihr Vertreter der Sozialpartner, Vertreter der Schweizerischen Rheinhäfen und solche des EDA und des UVEK an. Dieser bunte Kreis setzt sich seit vielen Jahren für das Wohl der Binnenschifffahrt ein. Und er wird es hoffentlich noch viele weitere Jahre tun können.