

14/JA-Fr
2.10.72

Bericht über die Verhandlungen in Tokio vom 20. - 22.9.72

1. Ausgangslage

Die beiden wichtigsten Probleme, Einsatz der DC-10 und Führung einer Nordroute konnten im März 1972 noch nicht gelöst werden. Die zu diesem Zweck vereinbarte, weitere Verhandlungsrunde wurde auf Ende September 1972 in Bern festgelegt, fand jedoch einem Wunsch der japanischen Behörden entsprechend, in Tokio statt. In der Zwischenzeit erreichte Dr. Guldinann im persönlichen Gespräch mit Mr. Terai, dass man sich bereit erklärte, der Swissair den Einsatz der DC-10 mit gleicher Kurszahl, jedoch mit einer Beschränkung der Zuladung auf 220 Passagiere und 8800 Pfund Fracht zu bewilligen. Nachdem diese Frachtquote der Swissair als ungenügend erschien, wurde den japanischen Behörden mitgeteilt, dass man bereit sei, einen Kompromiss gestützt auf die Nutzlast der DC-8-63 zu diskutieren.

In der Frage der Nordroute wurde in der Zwischenzeit auf verschiedenen Wegen das Interesse für unser Anliegen geweckt.

2. Vorbesprechungen

Botschafter Bucher erläutert sein Gespräch mit Mr. Nakano, der als massgebender Mann im Aussenministerium bekannt ist. Demnach schiene es besser, die Verhandlungen, insbesondere betreffend die Führung einer Linie über den Pol, auf Regierungsebene zu verlegen. Dadurch würden nicht nur die Interessen der JAL in Rechnung gestellt. Botschafter Arita habe zu unserm Gunsten interveniert, doch offensichtlich ohne viel Erfolg. Man sei nicht bereit, der Swissair die Führung einer Pollinie als zusätzlichen Flug zu bewilligen. Eine leise Hoffnung bestehe, einen Flug der Südroute zu verlegen.

Dr. Guldinann weist darauf hin, dass Botschafter Diez in einem Gespräch mit Botschafter Ikawa in Bern den Eindruck gewonnen habe, es sei zur Zeit das Aussenministerium, das wegen anderer wichtiger Fragen (USA, China) eher bremsend wirke. Er habe deshalb Zweifel, ob solche Verhandlungen eher zum Ziel führen. Er werde die Angelegenheit in Bern nochmals aufnehmen. Mr. Hayashi, der beim Vorgespräch bei der Botschaft in Tokio auch anwesend war, war der Ansicht, dass Verhandlungen auf Regierungsebene allenfalls doch zu empfehlen wären.

Nach einer ausführlichen Diskussion war man sich einig, dass bei diesen Verhandlungen von Anfang an das ganze Paket, DC-10, Nordroute und Aenderung Routentabelle zu unterbreiten sei, dass man sich dann aber vorerst auf die zwei ersten, wichtigeren Probleme konzentrieren werde.

3. Verhandlungen

31 Schweizerische Delegation:

Dr. W. Guldinann, Direktor des Luftamtes, Delegationschef
W.H. Frei, Chef Sektion Gewerbsmässige Luftfahrt
P. Jaccaud, Botschaftsrat, Schweizerische Botschaft Tokio
Dr. H. Hottinger, Swissair, Chef Auswärtiger Dienst

32 Japanische Delegation:

Mr. Shigeya Goto, Deputy Director-General, Civil Aviation Bureau, Ministry of Transport
Delegationschef
Mr. Toru Nakamura, Director, International Affairs Div., CAB
Mr. Takeshi Sasaki, Deputy Director, International Affairs Div., CAB
Mr. Hiroya Takano, Chief of Bilateral Agreement, CAB
Mr. Akira Otake, CAB
Mr. Shojiro Imanishi, Ministry of Foreign Affairs
Mr. Takemitsu Kurihara, Ministry of Foreign Affairs



Mr. Teruo Sakamoto, General Manager, International Relations, JAL

Mr. Biji Kimura, JAL

Mr. Shohei Murashima, JAL

33 Verhandlungsverlauf

Nach üblicher Vorstellung der Delegationsmitglieder und Begrüssung, begründet Dr. Guldemann unser Begehren und beantragt, dass man sich vorerst auf die beiden ersten Punkte der folgenden Traktandenliste konzentriert:

- Einführung der DC-10
- Nordroute
- Orientierung über die Vorverhandlungen zwischen der Schweiz und China
- Aenderung und Ergänzung der Routentabellen (Wien und Bangla Desh)

Dr. Guldemann erklärt nach der Einleitung, dass das schweizerische Begehren nach wie vor darauf hinziele, die Rechte für die Sibirienroute zu erhalten. Man sei sich jedoch der gegenwärtigen Lage bewusst und beschränke sich deshalb vorerst auf die Polroute. In der allgemeinen Begründung weist er insbesondere auf die Verkehrszunahme und die Studie "The Overseas Travel Market of Japan" (1972) der JAL hin. Demnach ist die Schweiz in Europa mit 100'000 japanischen Hotel-Ankünften an dritter Stelle. Die sehr starke Zunahme der Einfuhr aus Japan, wie z.B. Autos (Toyota) und andere Industrieerzeugnisse hätten dazu geführt, dass 1971 ein Passivsaldo von 90 Mio. SFr. und in den sechs ersten Monaten des 1972 ein solcher von bereits 139 Mio. zu verzeichnen sei. Auch aus diesen Gründen sei es unerlässlich, dass die direkten Verbindungen mit der Schweiz weiter ausgebaut und verbessert würden. Viele Industriegüter würden nur auf direkten Linien speditiert. Die liberale Handelspolitik der Schweiz sei von besonderem Interesse für Japan mit seinen stark zunehmenden Exporten.

In bezug auf das schweizerische Begehren für den Einsatz der DC-10 ab 1. April 1974 mit gleicher Kurszahl pro Woche schlägt der schweizerische Delegationschef unter Bezugnahme auf die Unterredung mit Mr. Terai in Paris folgende Diskussionsbasis vor:

DC-10 mit einer Nutzlast der DC-8-63 mit 30.5 T und einer Passagierquote von 220. Die von Mr. Terai angebotene Frachtquote von 8800 lbs sei besonders im Hinblick auf den rasch zunehmenden Bedarf an Frachtraum nicht realistisch. Es werde von der Schweiz ferner erwartet, dass diese Restriktion bis 1976 nach und nach abgebaut wird.

In bezug auf die Führung einer direkten Linie erklärt Dr. Guldemann, dass man Verständnis für die Schwierigkeiten Japans habe und im Frühling 1972 davon Kenntnis genommen habe, dass neue Rechte auf der Sibirienroute grundsätzlich bis 1975 zurückgestellt werden müssen. Wir seien jedoch etwas erstaunt, festzustellen, dass trotz dieser Aeusserungen seither an zwei Gesellschaften solche Rechte erteilt worden sind. Die Swissair fühle sich deshalb umsomehr in einer nachteiligen Lage und es sei deshalb gerechtfertigt, ihr ab 1.4.73 die Eröffnung einer Linie über den Pol zu bewilligen, mit einem Zwischenhalt in Anchorage.

Abschliessend orientiert Dr. Guldemann kurz über unsere Vorverhandlungen mit China und über Punkte, die auch für Japan von Interesse sein könnten. China sei ganz offensichtlich am Ausbau des internationalen Luftverkehrs interessiert und nicht abgeneigt, die Schweiz in die Planung einzubeziehen. Als Punkt käme allenfalls Genf, mit den internationalen Organisationen in Frage. Verhandlungen sind demnächst vorgesehen. Für die Schweiz könnte sich alsdann die Frage der Führung einer Linie durch China nach Japan stellen.

Zu Punkt 4 der Traktandenliste wird beantragt, Wien als neuer Punkt in die Routentabelle aufzunehmen und Bangla Desh aufzuführen. Letzteres zufolge der politischen Unabhängigkeit dieses Staates und damit Dacca wieder gedeckt sei.

Bei dieser Lage wurden die Verhandlungen auf Vorschlag von Mr Goto bis zur Nachmittags-sitzung unterbrochen und darauf hingewiesen, dass ab Nachmittag mit einer Uebersetzerin gearbeitet werden müsse. Dr. Guldemann bedauert dies, stimmt jedoch zu. Schweizerischerseits wird in englischer Sprache weiterverhandelt.

Am Nachmittag erläutert Mr. Goto ausführlich die Ueberlegungen zu den verschiedenen schweizerischen Begehren und erklärt auch, dass alle Begehren der Schweiz als Ganzes zu betrachten seien. Er sei bereit, dem Begehren um Eröffnung einer Polroute, jedoch erst ab 1.4.74 und unter bestimmten Bedingungen zuzustimmen. Dieser positive Entscheid stütze sich auf drei Hauptelemente:

- a. Man möchte japanischerseits einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der freundschaftlichen Beziehungen leisten,
- b. und der Transportnachfrage in Japan vermehrt Rechnung tragen.
- c. Man müsse jedoch die Beeinträchtigung der JAL mit in Rechnung stellen.

Man erwarte von den beiden Gesellschaften, dass sie sich über das genaue Eröffnungsdatum, den Flugzeugtyp und die Zahl der Kurse einigen. Für diese Gesellschaftsgespräche würden keine besondern Bedingungen gestellt, mit Ausnahme des Eröffnungsdatums, d.h. nicht vor 1.4.74. Erst zu diesem Zeitpunkt sei dann voraussichtlich der neue Flughafen Narita betriebsbereit. Haneda sei so überlastet, dass mehr und mehr Verspätungen vorkommen und unbedingt eine Entlastung in Aussicht genommen werden müsse.

Betreffend den Einsatz der DC-10 sei der schweizerische Vorschlag unannehmbar. Man habe der Swissair nun die Polrechte gewährt, weshalb die Verhältnisse seit der Aussprache mit Mr. Terai im April 1972 grundsätzlich geändert hätten. Mr. Terai habe sein Angebot in der Annahme gemacht, dass die Swissair nur die Südroute bedienen würde. Da die JAL nach wie vor keine Absicht habe, demnächst in die Schweiz zu fliegen, werde durch die Einführung der DC-10 noch ein grösseres Ungleichgewicht entstehen. Mr. Goto schlägt vor, dass zwischen den Gesellschaften ein Kompromiss ausgearbeitet und den Luftfahrtbehörden zur Genehmigung unterbreitet wird. Das heisst, das ganze Paket soll zur weiteren Behandlung in die Hände der JAL und Swissair gelegt werden. Mit der Änderung der Routentabelle betreffend Bangla Desh ist Japan einverstanden, dagegen nicht mit der Aufnahme von Wien. Man habe keine Absicht mit Oesterreich ein Abkommen abzuschliessen und sehe auch keine Notwendigkeit der Ergänzung der Routentabellen.

Dr. Guldemann dankt für die Bereitschaft, die Polroute freizugeben, gibt jedoch seiner Enttäuschung Ausdruck, dass man nicht bereit sei, auf der vorgeschlagenen Basis weiterzuverhandeln. Er schlägt vor, die Weiterbehandlung der Probleme nicht einfach den Gesellschaften zu überlassen.

Als Kompromiss erklärt er sich bereit, den Pol nicht als 5. Flug, sondern zulasten der Südroute zu eröffnen. Dadurch entstehe eine wesentliche Beschränkung der Kapazität, so dass es möglich sein sollte, die 4 Kurse pro Woche mit Einführung der DC-10 und einer Passagierquote ab 1974 beizubehalten. Damit würde auch das Problem der Mehrbelastung von Haneda gelöst und es könnte ab Frühling 1973 mit der Poloperation begonnen werden. In der Folge wurden noch verschiedene Varianten diskutiert, doch war Mr. Goto, ganz offensichtlich unter dem Druck der JAL nicht bereit, auf eine davon einzutreten.

In dieser Situation schien es am besten, die beiden Gesellschaften zu beauftragen, sofort zusammenzukommen. Immerhin wünschte Dr. Guldemann, dass der Unterzeichnete an dieser Sitzung ebenfalls teilnehmen sollte. Um keine Zeit zu verlieren, wird vereinbart, dass man mit diesen Gesellschaftsverhandlungen nach der Abendeinladung am 20.9.72 beginnt.

In dieser Phase erteilt Dr. Guldemann das Wort an Herrn Jaccaud, der unter Hinweis auf die guten Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Japan anspielt und darauf aufmerksam macht, dass er der schweizerischen Regierung vom unbefriedigenden Resultat dieser Verhandlungen berichten werde. Persönlich sei er davon überzeugt, dass man in der Schweiz enttäuscht sei.

Als Antwort darauf erklärte der Vertreter des Aussenministeriums, Mr. Imanishi, dass nach Auffassung seiner Regierung die Luftverkehrsbeziehungen gesondert und nicht im Rahmen der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Staaten beurteilt werden müssten.

34 Aussprache zwischen den Gesellschaften

In einer Nachtsitzung von ca. 7 Stunden versuchte man mit Vorschlägen und Gegenvorschlägen einen Kompromiss ausarbeiten zu können. Leider erfolglos. Der JAL-Vertreter, Mr. Sakamoto, war nicht bereit, von seinem Standpunkt abzuweichen. Für den Einsatz der DC-10 soll die Formel 1.5 DC-8 = 1 DC-10 bzw. 2 DC-8 = 1 B-747 zur Anwendung kommen und für die einseitige Ausnützung der Rechte durch die Swissair wird eine Kompensation für die Pollinie gefordert, solange die JAL selbst nicht nach der Schweiz fliegt. Es geht der JAL ganz klar darum, eine Entschädigung zu erhalten. Ueber die Höhe will sich Mr. Sakamoto jedoch nicht äussern. Er erwähnt lediglich, dass mit andern Gesellschaften in ähnlichen Situationen eine Kompensation im Betrage von 100'000 - 500'000 \$ festgelegt worden sei. Er erklärt sich bereit, mit der Swissair die Bedingungen betreffend die Eröffnung der Polroute und die Einführung der DC-10 weiter zu besprechen. Die JAL müsse die effektive Beeinträchtigung beurteilen können. Dazu brauche sie 2 - 3 Monate. Man einigt sich, den beiden Delegationschefs entsprechend zu berichten, damit diese über das weitere Vorgehen entscheiden können.

4. Ergebnis der Verhandlungen

Vonseiten des japanischen Delegationschefs wird mehrfach, namentlich auch im privaten Gespräch, zum Ausdruck gebracht, dass die Bereitschaft der Freigabe der Polroute einen wichtigen Schritt darstelle, für den grosse interne Widerstände zu überwinden gewesen seien. Von der Einräumung eines Vetorechts an die JAL könne keine Rede sein, aber man bemühe sich naturgemäss, soweit als möglich im Einvernehmen mit der JAL zu bleiben.

Ganz offensichtlich hat die JAL sehr grossen Einfluss auf die Luftfahrtbehörden. Man ist nicht bereit, die Handelsbeziehungen mit der Schweiz mit Vorrang in Rechnung zu stellen, sondern ist der Auffassung, dass die Luftverkehrsbeziehungen separat behandelt werden müssen. Die JAL besteht auf ihrer Kompensation für die einseitig ausgenützten Rechte des Luftverkehrsabkommens und wird für die Einführung der DC-10 auf dem Koefizientenprinzip bestehen. Es wird Sache der Swissair sein, zu entscheiden, wieviele DC-10 bzw. DC-8 Kurse gegebenenfalls ab 1974 geflogen werden.

Die Frage, weshalb man nicht auf der Grundsatzvereinbarung Terai/Guldemann betreffend die Anwendung der Limiten DC-8-63 bestanden hat, ist deshalb zu verneinen, weil sich zeigte, dass die japanische Delegation dann unannehmbare Bedingungen gestellt hätte. So z.B. die Anwendung der Limite auf der ganzen Strecke und nicht nur auf dem letzten Teilstück nach Tokio.

Gestützt auf die Aussprache zwischen den Gesellschaften einigen sich die beiden Delegationschefs auf das folgende weitere Vorgehen:

- a. Die Verhandlungen zwischen der Swissair und JAL werden weitergeführt mit dem Auftrag, Möglichkeiten zu suchen, die die Lösung der erwähnten Probleme erleichtern. Die beiden Gesellschaften berichten die Ergebnisse sobald als möglich an ihre Luftfahrtbehörden.
- b. Die Luftfahrtbehörden werden die Verhandlungen wenn möglich im Januar, aber nicht später als im März 1973, in Bern weiterführen, wobei das Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Gesellschaften in Rechnung gestellt wird.

Beilage:

AGREED MINUTES (Vertraulich)

Für den Bericht:

Handwritten signature

Verteiler: Vorsteher EVED

EPD mit Exemplar für die Schweizerische Botschaft in Tokio

Handelsabteilung EVD

Swissair, Auswärtiger Dienst (3 Expl.)

Intern: Direktor GL (4 Expl.)
UAL (3 Expl.) IB (2 Expl.)
RD (7 Expl.)

CONFIDENTIAL

AGREED MINUTES OF CONSULTATIONS
between the Aeronautical Authorities
of Switzerland and Japan

Consultations were held in Tokyo between the aeronautical authorities of Switzerland and Japan from September 20 to 22, 1972 at the request of Switzerland in accordance with Articles 12 and 14 of the Agreement for Air Services between the two countries signed on May 24, 1956 (hereinafter called "the Agreement").

The Swiss Delegation was led by Dr. W. Guldimann, Director of the Federal Air Office and the Japanese Delegation by Mr. S. Goto, Deputy Director-General, Civil Aviation Bureau, Ministry of Transport.

During the consultations, the two Delegations discussed the following items proposed by the Swiss Delegation:

1. Utilization of DC-10 aircraft by the designated airline of Switzerland,
2. Possible establishment of Northern routes between Switzerland and Japan,
3. Possible amendments of the Annex of the Agreement, such as inclusion of Vienna and adaptation of the Annex regarding Dacca (Bangladesh).

After thorough discussions of the above items, the two Delegations agreed that the designated airlines of Switzerland and Japan shall continue discussions to seek possibilities of facilitating a solution of the above problems and report their findings to their respective authorities as early as possible.

It was also agreed that the two aeronautical authorities will resume the consultation in Berne as early as in January, 1973, if possible, but not later than March 1973 taking into consideration the result of the above discussions between the two designated airlines.

Signed on September 22, 1972, in Tokyo.

For the Swiss Delegation

For the Japanese Delegation

Mit den besten Empfehlungen
Eidgenössisches

E.V.D. HA

No. Luftamt

Jap. 831

GATT

EE

R 12. OKT. 1972

~~Privat~~
Kopie an