

DIE SCHWEIZ. DELEGATION  
ZUR AUSHANDLUNG EINES UEBEREINKOMMENS  
ZUR LIBERALISIERUNG DES GRENZ-  
UEBERSCHREITENDEN OMNIBUSVERKEHRS

---

Bern, den 13. April 1977

Bericht über die zweite Verhandlungssitzung \*)  
vom 6./7. Dezember 1976 in Bern

---

1 Delegationen

An der diplomatischen Konferenz, die unter dem Vorsitz des Chefs des Integrationsbüros am 6./7.12.76 in Bern stattfand, nahm die Schweiz mit einer Delegation teil, die von Herrn Pierre R. Jordanis, Chef des Dienstes für internationale Organisationen des EAV, geleitet wurde und der die Herren Gérard Chappuis (EAV) und Dr. André v. Graffenried (Mission) angehörten. Die EG trat (erstmalig in einer Verkehrsverhandlung) als Block auf; ihr Verhandlungsleiter war Dir. Francesco Ventrella von der EG-Kommission. Ferner nahmen teil die übrigen der Gemeinschaft nicht angehörenden CEMT-Staaten Finnland, Griechenland, Jugoslawien, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden, Spanien und die Türkei, letztere vorderhand als Beobachter. Ebenfalls als Beobachter war der Generalsekretär der CEMT, Herr Georges Billet, anwesend.

2 Allgemeineindruck

Nachdem die anlässlich der ersten Runde aufgetretenen institutionellen Probleme tiefgreifende Spannungen und eine eigentliche

---

\*) Der Bericht über die erste Verhandlungssitzung vom 11.3.76 findet sich im Bundesratsantrag EPD/EVED vom 22.11.76, S. 5 - 7



Misstimmung haben aufkommen lassen, ist es anlässlich der zweiten Runde gelungen, eine kollegiale Atmosphäre zu schaffen, die Probleme zu versachlichen und die Gemeinschaft zu einer nachgiebigeren Haltung zu bewegen. In verkehrstechnischer Hinsicht konnten die offenen Fragen formuliert und teilweise gelöst werden. Dennoch wird die unterschiedliche verkehrspolitische Interessenlage, die zwischen den zentraleuropäischen Staaten einerseits, den peripheren andererseits besteht, einem baldigen Vertragsabschluss nicht förderlich sein. Die Tatsache, dass die Präsidentschaft der Schweiz zukommt, birgt in taktischer Hinsicht offensichtliche Vorteile, bedingt indessen auch einen erheblichen administrativen Aufwand z.B. in Bezug auf die Formulierung und Uebersetzung der zahlreichen Grundlagendokumente. Die Erfahrungen, die wir in dieser Hinsicht z.Z. machen, bestätigt die Begründetheit unserer Absicht, derartige Verhandlungen in Zukunft unter Inanspruchnahme der CEMT-Infrastruktur durchzuführen.

### 3 Verkehrstechnische Probleme

#### 31 Pro memoria

Die Verhandlungen betreffen die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen, d.h. die vertraglich zu regelnde, gegenseitige Zusicherung, dass Personen durch gewerbsmässig, jedoch nicht regelmässig betriebene Autobus- und Autocarunternehmen im internationalen Verkehr konzessions- und bewilligungsfrei befördert werden können. Es geht somit um eine, wenn auch geringfügige Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne des Römer Vertrages auf dem Gebiet der Personenbeförderung auf der Strasse.

#### 32 Geographischer Anwendungsbereich

Das Uebereinkommen wird geographisch das Territorium der 19 CEMT-Staaten umfassen und auch jene Verkehrsdienste betreffen, bei denen ein Nichtvertragsstaat transitiert wird. Ob das Uebereinkommen auch Anwendung finden soll, falls der

Abfahrts- und/oder Ankunftsart in einem Nichtvertragsstaat liegt, ist noch offen. In den genannten Fällen wird oder würde es natürlich nur jenen Teil der Verkehrsverbindung betreffen, der in den Vertragsstaaten liegt.

### 33 Negative Definition des Gelegenheitsverkehrs

Am Grundsatz, den Gelegenheitsverkehr gegenüber dem konzessionierten Linien- und Pendelverkehr negativ zu definieren, wurde festgehalten. Unter "Linienverkehr" wird im Sinne des Abkommens die regelmässige Beförderung von Personen auf einer bestimmten Verkehrsverbindung verstanden, wobei Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen ein- oder aussteigen können. Demgegenüber ist Pendelverkehr jener Verkehrsdienst, der bei mehreren Hin- und Rückfahrten von demselben Ausgangsort nach demselben Zielort vorgängig in geschlossenen Gruppen zusammengefasste Fahrgäste befördert, wobei unterwegs keine Passagiere aufgenommen werden dürfen und die erste Rück- und die letzte Hinfahrt Leerfahrten zu sein haben. Alle andern Verkehrsdienste werden als Gelegenheitsverkehr bezeichnet, selbst wenn sie "mit einer gewissen Häufigkeit" ausgeführt werden. Dieser letztgenannte Begriff, der - falls extensiv interpretiert - die Grenzen zwischen Gelegenheitsverkehr und konzessioniertem Verkehr verwischt, vermochte nicht definiert zu werden. Es ist anzunehmen, dass die innerstaatlichen Gesetzgebungen anwendbar bleiben.

### 34 Materieller Anwendungsbereich der Liberalisierung

Die Liberalisierung betrifft nicht den gesamten grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr, sondern nur jene Dienste, bei denen eine wirkliche Harmonisierung der Transportbedingungen möglich ist. Es betrifft dies vorderhand die Rundfahrten mit geschlossenen Türen, die Verkehrsdienste, bei denen zur Hinfahrt Fahrgäste aufgenommen werden, während die Rückfahrt eine Leerfahrt ist ("entrées en charge"), sowie drei Fälle, bei denen die Hinfahrt mit leerem Fahrzeug erfolgt und für die Rückfahrt Fahrgäste aufgenommen werden

("entrées à vide"). Es ist diese letzte Kategorie, die dem eigentlichen Dienstleistungsbegriff des Römer Vertrages entspricht und bei der das Abkommen einen Fortschritt gegenüber dem jetzigen Stand bringen wird, falls es gelingt, die erheblichen wirtschaftlichen Interessengegensätze, die mit den "entrées à vide" verbunden sind, zu überbrücken.

### 35 Liberalisierungsmassnahmen

Die Liberalisierung besteht in der Abschaffung aller Hemmnisse, die der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit entgegenstehen (Bewilligungen und a fortiori Konzessionen). Während dies bei den zwei ersten unter Pt. 33 genannten Kategorien keine Probleme stellt, stehen u.a. die peripheren Emigrationsländer der Liberalisierung der dritten Kategorie zurückhaltend gegenüber, weil sie befürchten, dass damit der Ferienverkehr der Gastarbeiter vom Arbeitsort in die Heimat und zurück mehrheitlich von den Verkehrsunternehmen des Gaststaates vorgenommen werden, insofern ihnen damit die Möglichkeit geboten wird, nach Ende der Ferien leer in das Emigrationsland einzufahren und die Arbeiter wieder abzuholen. Dies könnte für die letztern ein finanziell bedingtes Motiv sein, die heute schon liberalisierte Hinreise ("entrée en charge, sortie à vide") mit einer entsprechenden Rückreise ("entrée à vide, sortie en charge") zu einem einzigen und damit billigeren Reisearrangement zu kombinieren, ohne damit die beiden Verkehrsdienste zu einem einzigen zu vereinen.

### 36 Das Problem der Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen

Wie schon im Antrag EPD/EVED vom 22.11.76, Pt. 33, festgestellt, ist die Liberalisierung der drei genannten Dienstleistungskategorien mit der schweizerischen Gesetzgebung vereinbar, ausser dass eine Vorschrift, nämlich Art. 3, Abs. 1, der Verordnung über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen vom 19.7.60 (SR 631.251.4) die Möglichkeit ausschliesst, bewilligungslos im Rahmen desselben grenzüberschreitenden Verkehrsdienstes eine von einem ausländischen Fahrzeug in der

Schweiz aufgenommene Fahrgastgruppe nach einer Reise durch ausländisches Territorium in die Schweiz zurückzuführen. Anders ausgedrückt: Der Verkehrsdienst "entrée à vide, sortie en charge" ist zwar möglich, ebenso wie der Transport "entrée en charge, sortie à vide". Was hingegen einer besonderen Bewilligung bedarf, ist der einheitliche Verkehrsdienst "entrée à vide, sortie en charge - entrée en charge, sortie à vide". In solchen Fällen kann, gem. Art. 3, Abs. 2 der genannten Verordnung, die OZD die Zwischenabfertigung ausnahmsweise bewilligen, "wenn besondere Interessen der Wirtschaft es erfordern und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen". Mit andern Worten wird der beschriebene Verkehrsdienst generell verboten, ausser das Fahrzeug werde verzollt, wobei Ausnahmen dieses Verbotes möglich, aber bewilligungspflichtig sind. Demgegenüber soll das Abkommen nicht nur das Verbot, sondern auch die Bewilligungspflicht für die betreffende Transportleistung beseitigen. Die schweizerische Delegation hat versucht, in diesem Punkte einen Vorbehalt zu Gunsten der Anwendung der innerstaatlichen Gesetzgebung anzubringen; doch fand dieses Begehren bei keiner andern Delegation eine Unterstützung. Die diesbezügliche Haltung der Emigrationsstaaten ist nicht vorauszusehen. Falls sie an ihrer Ablehnung der "entrées à vide" festhalten, so ist auch das vorliegende Problem gegenstandslos. Sollten sie aber diesen Verkehrsdienst zulassen, so ist sehr wohl möglich, dass sie dies nur tun, falls dieser Dienst mit dem Rücktransport der Passagiere zu einem einzigen Dienst "entrée à vide, sortie en charge - entrée en charge, sortie à vide" verbunden werden kann, insofern ihnen dies die Möglichkeit böte, ihre Wettbewerbsfähigkeit in den Dienst mitteleuropäischer Touristen zu stellen und damit den Verlust der Ferientransporte der Gastarbeiter zu kompensieren.

Wenn wir etwas eingehender auf diesen Tatbestand eingegangen sind, so um zu zeigen, dass ein Festhalten an der schweizerischen Position zur Folge haben könnte, dass die Emigrationsstaaten die Liberalisierung der "entrées à vide" überhaupt

ablehnen, womit das Abkommen den wirtschaftlichen Kernpunkt des Problems der Dienstleistungsfreiheit umgehen und damit gegenüber dem Status quo praktisch keine Fortschritte brächte. Dieses Ergebnis würde indessen den Interessen der Schweiz (und vielleicht auch einer Mehrzahl jener Staaten, die sich zu diesem Problem nicht geäußert haben) nicht notwendigerweise widersprechen. Es wird zunächst intern zu prüfen sein, ob in diesem Punkte eine schweizerische Konzession erstrebenswert und möglich ist.

#### 4 Institutionelle und integrationspolitische Probleme

##### 41 Pro memoria

Institutionell und integrationspolitisch geht es aus schweizerischer Sicht darum, entgegen den ursprünglichen Absichten der Gemeinschaft ein Abkommen auszuhandeln, das multilateral ist und damit gleichzeitig die diesbezüglichen Verkehrsprobleme unter den betroffenen Drittstaaten direkt, statt durch Vermittlung der EWG regelt, was letzteres der Gemeinschaft ein politisch nicht begründbares Übergewicht im Vertragsganzen gäbe. Ferner wünscht die Schweiz, dass die Verwaltung des Abkommens durch die CEMT wahrgenommen wird, um zu vermeiden, dass zu diesem Behufe eigens kostspielige ad hoc - Infrastrukturen aufgebaut werden müssen. Vor allem aber würde der Abschluss eines solchen Abkommens ausserhalb der CEMT der Substanzentleerung dieser flexibel und pragmatisch arbeitenden internationalen Organisation Vorschub leisten, was wir entschieden ablehnen, dies nicht zuletzt deshalb, weil wir in einer multilateralen Institution im Verein mit andern Drittstaaten (sofern diese entscheidungsfähig sind) gegenüber der Gemeinschaft im Prinzip stärker sind, als wenn wir ihr alleine gegenüberstünden. Konsequenterweise zu Ende gedacht hätte diese Konzeption indessen zur Folge, dass die Gemeinschaft als solche der CEMT beitreten und sich nach Massgabe ihrer internen Legiferierung ihren Mitgliedstaaten substituieren müsste. Da dies politisch nicht zu bewerkstelligen und nach Ansicht des Amtes für Verkehr auch nicht

wünschbar ist, gilt es, eine Lösung zu finden, das Abkommen ad hoc in den Rahmen der CEMT einzubauen.

Falls die Schweiz mit ihren Vorstellungen durchdringt, würde erstmals das Modell der "grossen Freihandelszone", mit der Gemeinschaft als Vertragspartner, unter der Schirmherrschaft der CEMT, d.h. der "OECD der Verkehrspolitik", verwirklicht. Dies würde gelingen, weil die Schweiz im Gegensatz zum handelspolitischen Bereich im Verkehrssektor auf Grund ihrer geographischen Lage über eine dominierende Stellung verfügt, die ihr ermöglicht, das institutionelle Modell massgeblich zu bestimmen.

Zudem wäre es das erste Mal, dass die Schweiz mit der EG als solcher einen Sektor des Dienstleistungsverkehrs vertraglich liberalisiert. Nachdem wir mit der Gemeinschaft die Liberalisierung des industriellen Warenverkehrs durch das Freihandelsabkommen erreicht und die Liberalisierung der Niederlassung im Versicherungssektor an die Hand genommen haben, soll hier somit die Herstellung einer weiteren der vier Freiheiten des Römer Vertrages, auf einem ausgewählten Sektor des Personenverkehrs, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit auf einen Drittstaat ausgedehnt werden.

#### 42 Verhandlungsverlauf

Der institutionelle und integrationspolitische Aspekt ist angesichts seines delikatsten Charakters noch nicht zum Gegenstand einer eigentlichen Verhandlung, sondern erst eines informativen "Tour de table" gemacht worden. Hierbei wurde die schweizerische Haltung von Finnland, Norwegen, Oesterreich, Schweden und Spanien weitgehend vorbehaltlos, von Jugoslawien und Portugal positiv, aber mit einer "réserve d'attente", und von Griechenland mit einer gewissen Zurückhaltung unterstützt, während sich die Türkei mangels Instruktionen einer Stellungnahme enthielt. Die Gemeinschaft nahm von den Aeusserungen der Drittstaaten mit einem gewissen Entgegenkommen Kenntnis, konnte sich indessen noch nicht festlegen. Als bemerkenswerter Fortschritt ist immerhin ihre Bereitschaft

zu werten, die Verbindung zur CEMT zu vertiefen.

Die bisherige Erfahrung in dieser Sache hat gezeigt, dass die übrigen Nicht-EWG-Staaten zwar bereit sind, die Schweiz in ihrem Widerstand gegen die Satellisierung durch die Gemeinschaft zu unterstützen, es aber ablehnen, sich in dieser Sache zu exponieren, weil sie meinen, es sich nicht leisten zu können, die EWG zu irritieren, solange sie auf andern Integrationsbereichen Bittsteller sind (Beitrittsabsichten, Landwirtschaftsprobleme, Gesuche um finanzielle Unterstützung, etc.). Dazu kommt offenbar eine mangelnde Koordination zwischen dem jeweiligen Verkehrs- und dem Aussenministerium der betreffenden Drittstaaten, insofern sich das erstere vielfach als für diese integrationspolitische Frage für inkompetent erklärt, während sich das letztere an ihr desinteressiert. Dieses Problem stellt sich auf schweizerischer Seite auf Grund der bestehenden Organisationsstruktur nicht.

Im übrigen sei auf Pt. 5 des beiliegenden Verhandlungsprotokolls verwiesen.

## 5 Verschiedenes

- 51 Unter der Leitung von Herrn Gérard Chappuis (EAV) wird der Redaktionsausschuss in Bern eine weitere Tagung abhalten. Gleichzeitig werden im Rahmen der CEMT sowie in Brüssel die offenen Fragen in informeller Weise weiter vertieft werden. Die nächste Verhandlungsrunde dürfte im Monat Juni, und zwar in Paris "in den Räumlichkeiten der CEMT" stattfinden.
- 52 Publizitätsmässig hat die Angelegenheit noch wenig Widerhall gefunden, was verhandlungstechnisch insofern von Vorteil ist, als damit vermieden wird, gewisse institutionelle Dogmenstreite zu Prestigefragen hinaufzustilisieren. Erwähnenswert sind zwei Artikel, einer der NZZ vom 12./13.2.77, sowie ein

etwas polemischer Bericht in der Zeitschrift "Europa"  
3/77 (s. Beilage).

Der Konferenzpräsident:



(Franz Blankart)

Der Delegationschef:



(Pierre R. Jordanis)

Verteiler:

- EPD : - Departementsvorsteher  
- Generalsekretär  
- Politische Direktion  
- Völkerrechtsdirektion
- EFZD : - Oberzolldirektion (ad. Pt. 36)
- EVD : - Departementsvorsteher  
- Direktor der Handelsabteilung  
- So, B, Fh, He
- EVED : - Departementsvorsteher  
- Direktion des Amtes für Verkehr  
- ks, it

Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel

Schweiz. Delegation bei der OECD, Paris

Schweiz. Delegation bei der EFTA, Genf

Schweiz. Vertretung beim Europarat, Strassburg

Schweiz. Botschaft in Ankara, Athen, Belgrad, Brüssel, Den Haag,  
Dublin, Helsinki, Köln, Kopenhagen, London, Lissabon,  
Luxemburg, Madrid, Oslo, Paris, Rom, Stockholm, Wien.

Beilagen:

- 2 Presseauschnitte
- Verhandlungsprotokoll
- Abkommensentwurf