



Eidgenössisches Politisches Departement  
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

3003 Bern, 17. September 1976

**Integrationsbureau**

Département politique fédéral  
Département fédéral de l'économie publique

STRENG VERTRAULICH

**Bureau de l'intégration**

777.502 - B/ow

Herrn Bundesrat Ritschard  
Herrn Direktor Trachsel  
Herrn Jordanis

Herrn Direktor Jolles  
Herrn Minister Sommaruga

Herrn Generalsekretär Weitnauer  
Herrn Botschafter Diez

Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel

---

Die Zukunft der CEMT und das  
Problem des internationale Omnibusverkehrs

---

1 Problemstellung

11 Bekanntlich besteht zwischen der CEMT und der EWG seit Jahren eine latente Spannung, die durch persönliche Animositäten und positive Kompetenzkonflikte bedingt ist und die bei der Vorbereitung eines europäischen Abkommens zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen mit aller Schärfe zum Vorschein gekommen ist. Die CEMT hat bisher mit dem Mittel von Resolutionen gearbeitet, wobei auf EWG-Seite als "Vertragspartner" die Mitgliedstaaten und nicht die Gemeinschaft als solche auftreten. Diese Tatsache musste notwendigerweise zu einem Konflikt mit der Kommission führen; dies deshalb, weil die Gemeinschaft seit dem AETR-Urteil des Europäischen Gerichtshofes in allen Bereichen, in denen sie intern Recht gesetzt hat, gegen aussen die ausschliessliche Kompetenz zum Abschluss internationaler Verträge innehat, wobei der Kommission und nicht den Mitgliedstaaten die Verhandlungsführung zukommt.

12 Was nun den Omnibusverkehr betrifft, so ist dieser innerhalb der Gemeinschaft mit Verordnung 117/66 vom 28.7.66 liberalisiert worden, wobei Art. 4, Abs. 2 die Gemeinschaft ermächtigt, das Problem auch mit Drittstaaten vertraglich zu lösen. Diesen Auftrag ignorierend, haben die EG-Staaten (und nicht die Gemeinschaft) am 16.12.69 der materiell weitgehend gleichlautenden CEMT-Resolution 20 zugestimmt, welche die Liberalisierung des Omnibusverkehrs in Westeuropa zum Ziele hat. Die Kommission hat den der Gemeinschaft gegebenen Verhandlungsauftrag damit aber nicht als erledigt betrachtet und liess sich am 15.10.75 vom Ministerrat ein Mandat zur Aushandlung eines Abkommens erteilen, das ausserhalb der CEMT zwischen der Gemeinschaft und den übrigen CEMT-Staaten abzuschliessen wäre. Es war dies klarerweise ein "Racheakt" für den Umstand, dass die CEMT die Gemeinschaft (d.h. die Kommission) jahrelang mehr oder weniger ignoriert und die Resolution 20 verabschiedet hat, als ob die EWG nicht existiere.

13 Die Kommission wurde hierbei von einer Mehrheit von EWG-Staaten (die ja alle auch Mitgliedstaaten der CEMT sind) unterstützt. Dieser erstaunliche Umstand erklärt sich aus einer mangelnden Koordination zwischen den für Brüssel und den für die CEMT arbeitenden Beamten der betreffenden Mitgliedstaaten. Vor allem aber scheinen es verschiedene CEMT-Delegierte der EWG-Staaten vorzuziehen, dass ihre Organisation ihrer Substanz entleert wird als dass sie zu Gunsten der Kommission innerhalb der CEMT auf das Recht verzichten müssen, im Namen ihres Landes das Wort zu ergreifen.

14 Durch die Tatsache, dass die Kommission vom Rat mandatiert worden ist, das Omnibus-Abkommen ausserhalb der CEMT auszuhandeln, sind die Nicht-EWG-Staaten in einer Weise vor ein *Fait accompli* gestellt worden, die den internationalen Gepflogenheiten widerspricht. Die Misstimmung war gross, doch wurde man sich erst langsam bewusst, welches Spiel hier getrieben wurde. Nach langem Hin und Her hat dann am 11.3.76 eine erste Verhandlungsrunde "in den Räumlichkeiten der CEMT" und nicht wie von der Schweiz gewünscht "im Rahmen der CEMT" stattgefunden.

- 3 -

Die Schweiz war ausser durch den Unterzeichneten durch die Herren Jordanis, Chappuis und von Graffenried vertreten. Da der Ausdruck "in den Räumlichkeiten der CEMT" von Anfang an Illusionen und Missverständnisse erweckte und da sich die Kommission nicht als "Gast der CEMT", sondern wie ein Eindringling und Endsieger eines jahrelangen Kompetenzstreites aufführte, war die Verhandlungsatmosphäre äusserst verworren und gespannt.

Was die institutionelle Lösung des Problems betrifft, so habe ich im Sinne eines Kompromisses während der Verhandlung ausgeführt, dass die Schweiz der Verhandlungsführung ausserhalb der CEMT zustimmen könne, dass das Abkommen selbst und dessen Verwaltung aus Rationalitätsgründen aber in den Rahmen der CEMT zurückgeführt werden müsste. Die Schweiz habe kein Interesse, die CEMT ihres Gehaltes zu entleeren und der Vermehrung unabhängiger Abkommen Vorschub zu leisten, deren Verwaltung den Aufbau einer ad hoc-Infrastruktur bedinge. Schwierigkeiten, die bei der Anwendung des Omnibus-Abkommens entstünden, könnten ohne weiteres an der ordentlichen Sitzung des Comité des Suppléants der CEMT gelöst werden, während bei einem unabhängigen Abkommen hiezu eigens eine Konferenz einberufen werden müsste. Dieser Vorschlag fand bei den Nicht-EWG-Staaten ein gewisses Echo und war aus deren Sicht verhandlungstechnisch ausschlaggebend für den (auch von der Kommission unterstützten) Vorschlag, mich zum Vorsitzenden der nächsten Plenarrunde zu wählen. Im Protokoll der Kommission, die das Präsidium innehatte, wurde der genannte schweizerische Vermittlungsvorschlag indessen mit Schweigen übergangen...

15 Kürzlich hat uns nun die Kommission einen Vertragsentwurf unterbreitet, welcher der EWG-Verordnung 117/66 und der CEMT-Resolution 20 weitgehend abgeschrieben ist, den schweizerischen Vermittlungsvorschlag aber unberücksichtigt lässt. Das heisst, dass die vorgeschlagene Regelung inhaltlich keinerlei Fortschritte bringt, die Resolution durch einen Staatsvertrag ersetzt und das Ganze aus der CEMT herausnimmt. Solch eine Uebung ist für uns ohne Interesse und folglich vor dem Parlament mit keinem Argument vertretbar.

./.

- 4 -

16 Im Einvernehmen mit dem Amt für Verkehr und nach Rücksprache mit Herrn Botschafter Caillat haben wir uns alsdann entschlossen, dem gegenwärtigen Konferenzpräsidenten, Dir. Ventrella von der EWG-Kommission, ein klares schweizerisches Nein entgegenzuhalten, dies unter Einkalkulierung der Gefahr, dass die ganze Übung umsteht und damit unsere verkehrspolitischen Beziehungen zur Gemeinschaft belastet werden. Massgebend für diesen Entscheid war, dass die Omnibus-Verhandlungen, gerade wegen ihrer materiellen Bedeutungslosigkeit, ein reines politisches Manoeuver der EWG-Kommission darstellen, die CEMT durch einen Präzedenzfall aus den Angeln zu heben. Eine solche Entwicklung muss - auch im Hinblick auf die ZKR - gebremst werden, da die Schweiz als Kleinstaat kein Interesse hat, Probleme bilateral mit der Gemeinschaft zu lösen, wenn sie diese im Rahmen einer multilateralen Organisation zu regeln vermag. Dies ist ein Grundsatz unserer Integrationspolitik, von dem nur abgewichen werden soll, falls wir alleine gegenüber der Gemeinschaft stärker sind als im Verein mit andern Nicht-EWG-Staaten.

## 2 Das Gespräch mit Dir. Ventrella

Dieses Gespräch, das am 16.9. abends während fast drei Stunden stattgefunden hat, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

21 Ich gebe Ventrella die Gründe bekannt, wieso der Abkommensentwurf für die Schweiz inakzeptabel ist (kein Fortschritt, Aushöhlung der CEMT). Es sei dem Vorsteher des EVED nicht zumutbar, einen derartigen Vertrag vor dem Parlament zu vertreten. Ventrella reagiert äusserst gereizt: Die Schweiz hätte diesen Vorwand früher vorbringen sollen. Sie habe den Verhandlungen zugestimmt, und damit sei politisch schon so viel investiert worden, dass ein Rückzug zu einer Belastung der Beziehungen zwischen Brüssel und Bern führen müsse.

22 Ich antworte, dass die Schweiz in der ersten Sitzung, wie er wisse, bloss über ein exploratorisches Mandat verfügt habe: Von einer Annahme der Verhandlung könne somit keine Rede sein. Zudem habe sie klar auf den ihr möglichen Weg hingewiesen: Verhandlungen ausserhalb der CEMT annehmbar, falls das Abkommen und dessen Verwaltung in den Rahmen der CEMT zurückgeführt werden.

- 5 -

Dieser Vermittlungsvorschlag habe weder im Protokoll noch im Vertragsentwurf seinen Niederschlag gefunden, weshalb es verständlich sei, dass die im Entwurf vorgesehene institutionelle Lösung für Bern inakzeptabel ist.

23 Hierauf sagt Ventrella, dass die Gemeinschaft in diesem Falle das Abkommen unter Abwesenheit der Schweiz mit den übrigen CEMT-Staaten aushandeln und abschliessen werde. - Ich erwidere, dass diese Lösung für die Schweiz irrelevant sei, da die Liberalisierung des Omnibusverkehrs für uns auf Grund der CEMT-Resolution 20 in befriedigender Weise geregelt sei. Falls aber das vorgeschlagene Abkommen tatsächlich materielle Fortschritte bringen sollte, so wären diese bei Abseitsstehen der Schweiz angesichts ihrer geographischen Lage mehr oder weniger unwirksam.

24 Hierauf spielt Ventrella seinen letzten Trumpf aus: Falls die Schweiz auf ihrer Idee beharre, werde die Kommission der CEMT, die ohnehin moribund sei, den "Todesstoss" versetzen, indem sie deren Arbeiten kontinuierlich blockieren werde, und jedesmal, wenn ein Thema besprochen oder durch Resolution gelöst werden soll, für welches die Gemeinschaft zuständig sei, vor den Gerichtshof gehen und in Analogie zum AETR-Urteil verlangen, dass die Gemeinschaft Verhandlungs- und Vertragspartner wird. Diese Bestätigung werde der Gerichtshof ohne Zweifel erteilen (was stimmt), worauf die Gemeinschaft die Verhandlungen und den Vertragsabschluss mit Sicherheit ausserhalb der CEMT zu erzwingen vermöge. Die Verantwortung für den Untergang der CEMT liege dann bei der Schweiz, weil sie durch ihre unflexible Haltung jede pragmatische Lösung verunmöglicht habe. Die Kommission habe jedenfalls die Möglichkeit, die CEMT auszuschalten, und die Schweiz werde sie nicht daran hindern können.

Das Gespräch hat damit seinen Kulminationspunkt erreicht. Ich erkläre Ventrella formell, dass der Vertragsentwurf für die Schweiz nicht annehmbar ist, welches auch die Folgen sein mögen. Ob Bern jetzt nachgibt oder hart bleibt, in beiden Fällen bedeute dies der Anfang vom Ende der CEMT, was wir äusserst bedauerten und was unserer Absicht widerspreche. Die Verantwortung hierfür

der Schweiz zuzuschieben, sei nicht angänglich, und ich sei bereit, dies auch öffentlich bekanntzugeben. Hingegen sei festzuhalten, dass die Frage, ob in der CEMT die EWG-Mitgliedstaaten je einzeln oder die Gemeinschaft in deren Namen spreche und Verträge abschliesse, ein gemeinschaftsinternes Problem darstelle, das die Schweiz nichts angehe. Sie sei folglich (wie schon eingangs angedeutet) durchaus in der Lage, einer Konvention innerhalb der CEMT zuzustimmen, in welcher die Gemeinschaft an Stelle der EWG-Mitgliedstaaten als Vertragspartner figuriere. Hingegen sei die Schweiz nicht bereit, einen gemeinschaftsinternen Kompetenzkonflikt mit der Aushöhlung der CEMT zu bezahlen. Ich schlage deshalb vor, dass die ganze Angelegenheit für einige Jahre vertagt werde, bis die Stellung der Gemeinschaft innerhalb der CEMT geklärt sei.

25 Damit war Ventrella ausgeschossen und sich zugleich der Tatsache bewusst, dass Bern nicht nachgeben wird. Flexibel wie er ist, hat er alsdann eine Kehrtwendung um 180° vollzogen und - in höchst freundschaftlicher Weise! - eingewilligt, die ganze Unternehmung als CEMT-Konvention aufzuziehen.

Wir haben folgendes vereinbart:

- der Gang dieses doch sehr sonderbaren Gesprächs sowie dessen Schlussfolgerungen werden in strenger Vertraulichkeit bewahrt;
- die Redaktionsgruppe wird am 22./24.9.76 das institutionelle Problem strikte ausklammern; Herr Chappuis ist entsprechend zu instruieren und wird gebeten, dies ohne Angabe der Gründe auch seinen Nicht-EWG-Kollegen mitzuteilen;
- Ventrella wird <sup>die</sup>neue Lösung sogleich bei der Kommission sondieren, während ich dies in Bern tun werde;
- erneutes Treffen zwischen Ventrella und mir am 23.9.76 in Brüssel;
- falls die Kommission und Bern der neuen Lösung zustimmen, wird Ventrella die Mitgliedstaaten für diese zu gewinnen suchen. Er fragt mich, ob ich es übernehmen könne, in vertraulicher Weise die Zustimmung der übrigen CEMT-Staaten einzuholen, was ich unter Vorbehalt der diesbezüglichen Zustimmung des EAV bejahe;

- 7 -

- alsdann Sitzung zwischen Ventrella, Rechtsdienst und Generaldirektion I der Kommission, Generalsekretär der CEMT und mir in Brüssel, um das weitere Vorgehen abzusprechen;
- hierauf müsste die Schweiz im Rat der CEMT den formellen Antrag einbringen, dass die Verhandlungen im Rahmen der CEMT weitergeführt (nicht neu begonnen) werden, dies mit dem Zweck, eine CEMT-Konvention (nicht eine Resolution) zu verabschieden;
- falls dieser Antrag gutgeheissen wird, würde die Kommission beim Rat eine Abänderung (nicht Neuformulierung) ihres Mandats beantragen;
- alsdann könnte die zweite Plenarsitzung im Rahmen und nicht bloss in den Räumlichkeiten der CEMT stattfinden.

Ventrella stellt (zu Recht) fest, dass diese ganze Prozedur politisch sehr delikat sei, vor allem was die Abänderung des Kommissionsmandates durch den Rat betrifft. Sie beinhalte ferner zugleich eine Wendung hinsichtlich der Zukunft der CEMT; denn inskünftig würden damit alle weiteren verkehrstechnischen Verhandlungen, sofern sie von gesamt-westeuropäischem Belang sind, im Hinblick auf den Abschluss von CEMT-Konventionen abgehalten. Da er, Ventrella, realisiert habe, dass die Schweiz auf diesem Punkt nicht nachgebe, ohne sie aber keine vernünftige Verkehrspolitik betrieben werden könne, sei eine konstruktive Politik nur mit der CEMT möglich. Damit werde die CEMT zu einem Bindeglied zwischen dem Europa der EWG und dem Europa der ECE. Ich beglückwünsche Ventrella für seine staatsmännische Beurteilung der Verhältnisse...

### 3 Abschliessende Bemerkungen

31 Ich möchte mit Nachdruck festhalten, dass die mit Ventrella getroffene Abmachung sehr labil ist. Ob die Kommission und die EWG-Mitgliedstaaten zustimmen werden, steht noch völlig offen. Jeder Schritt, den wir jetzt unternehmen, muss somit politisch äusserst umsichtig vorbereitet werden. Gegenüber der Kommission ist jegliche Polemik innerhalb der CEMT unter allen Umständen zu vermeiden.

- 8 -

32 Der scheidende und der neue Generalsekretär der CEMT scheinen in Brüssel so viel Geschirr zerschlagen zu haben, dass sie als Gesprächspartner offenbar kaum mehr akzeptabel sind. Falls die Unternehmung gelingen soll, muss sie in den grossen Zügen zwischen der Schweiz und der Kommission geregelt werden.

33 Es muss unbedingt darauf geachtet werden, dass die neue Lösung in CEMT-Kreisen nicht als Triumph der Nicht-EWG-Staaten, d.h. als Misserfolg Ventrellas angesehen wird, sondern als Zeichen seiner diplomatischen Geschicklichkeit, ansonst sich die EWG-Mitgliedstaaten mit ihm solidarisieren und die neue Lösung ablehnen.

34 Ich bitte um eine kurzfristige Aussprache mit der Direktion des Amtes für Verkehr, um deren Weisung für das weitere Vorgehen zu erhalten. Hierbei geht es dem Integrationsbüro nicht darum, sich in die CEMT-Angelegenheiten einzumischen, sondern die schweizerischen Interessen an der CEMT, zusammen mit unserer Mission in Brüssel, gegenüber der Kommission zu verteidigen. Im Sinne dieses Bemühens ist bisher ein erster Schritt gelungen; doch ist keineswegs sicher, dass das Ganze unseren Absichten gemäss zu Ende geführt werden kann.

INTEGRATIONSBUREAU EPD/EVD

(Franz Blankart)