

29. November 1976

Verhandlungen zwischen der Schweiz, der EWG und den übrigen der CEMT angehörenden Staaten über den internationalen Omnibusverkehr in Bern vom 6./12. Dezember 1976. Delegation

- Politisches Departement und Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Gemeinsamer Antrag vom 22. November 1976 (Beilage)
- Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 25. November 1976 (Zustimmung)
- Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 25. November 1976 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Es sind mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den übrigen der CEMT angehörenden Staaten Verhandlungen zum Abschluss eines westeuropäischen Abkommens zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen im Sinne der in der vorliegenden Antragsbegründung niedergelegten Richtlinien aufzunehmen.
2. Auf Grund der sich in dieser Angelegenheit ergebenden Konstellation wird die folgende Verhandlungsdelegation bestellt:

Delegationschef: Dr. Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros EPD/EVD

Stellvertreter: Herr Pierre R. Jordanis, Chef des Dienstes "Internationale Organisationen" des Amtes für Verkehr

Mitglieder: Herr Gérard Chappuis, wissenschaftlicher Adjunkt des Amtes für Verkehr

Dr. André von Graffenried, Sekretär der Schweizerischen Mission bei den EG, Brüssel

Solange der Chef des Integrationsbüros als Konferenzpräsident amtiert, obliegt die Leitung der Schweizer Delegation seinem Stellvertreter. Der Delegationschef wird zudem ermächtigt, falls notwendig Experten zur Verhandlung beizuziehen.

Protokollauszug an:

- EPD 6 zum Vollzug
- VED 7 (GS 5, EAV 2) zum Vollzug
- FZD 9 (FV 7, OZD 2) zur Kenntnis
- EVD 5 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schweizer

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Integrationspolitische Problemstellung

EIDGENOESSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

D R I N G L I C H

Bern, den 22. November 1976

AusgeteiltA n t r a g an den B u n d e s r a t

Verhandlungen zwischen der Schweiz, der EWG und den übrigen der CEMT angehörenden Staaten über den internationalen Omnibusverkehr

1 Einleitung

Die Verhandlungen, um derentwillen wir Sie um ein Mandat ersuchen, betreffen die "Liberalisierung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen" unter den westeuropäischen Staaten, d.h. die vertragliche gegenseitige Zusicherung, dass Personen durch gewerbmässig, jedoch fahrplanlos betriebene Autobusunternehmen im internationalen Verkehr befördert werden können, ohne dass hierzu jeweils eine Bewilligung einzuholen ist.

Bevor wir auf die Beschreibung dieses an sich technischen Problems eingehen, möchten wir kurz den integrationspolitischen Rahmen darstellen, in welchem sich die Verhandlung abspielen wird. Die Darstellung erscheint uns um so wesentlicher, als das technische Problem an sich im Rahmen der CEMT (Conférence européenne des Ministres des transports) schon weitgehend gelöst worden ist und seine Wiederauflösung von Seiten der EWG nur aus integrationspolitischen Gründen motiviert zu sein scheint.

2 Die integrationspolitische Problemstellung

21 Verhältnis EWG/CEMT

Im westeuropäischen Raum werden die Verkehrsprobleme, soweit sie die 9 EWG-Staaten betreffen, im Rahmen der EWG-Verkehrspolitik behandelt. Der Römer-Vertrag gibt der Gemeinschaft vor allem im Binnenverkehr namhafte diesbezügliche Befugnisse und verpflichtet sie, jene Rechtsakte zu erlassen, die für das gute Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind. Doch ist es ihr bisher noch kaum gelungen, über die Organisation eines gemeinsamen Verkehrsmarktes hinauszugehen und eine gemeinsame Verkehrspolitik zu erlassen.

Demgegenüber werden Verkehrsprobleme, die den gesamten westeuropäischen Raum betreffen, im flexibeln Rahmen der CEMT behandelt. Die 19 Mitgliedstaaten dieser Organisation haben bisher (vom CEMT-Statut selbst sowie vom Eurofima-Abkommen abgesehen) nicht eigentliche Verträge abgeschlossen, sondern mit dem Mittel der Resolution gearbeitet, wobei auf EWG-Seite als "Vertragspartner" nicht die Gemeinschaft als solche, sondern die EWG-Mitgliedstaaten je einzeln auftreten. Die EWG ist wohl seit 1975 durch ihren Präsidialstaat sowie durch einen Vertreter der Kommission im Ministerrat und im Stellvertreterausschuss der CEMT offiziell, jedoch ohne Stimmrecht vertreten. Eine Substitution der EWG-Staaten durch die Gemeinschaft hat in dieser Organisation indessen nicht stattgefunden.

Diese Tatsache musste notwendigerweise zu einem Konflikt mit der EWG-Kommission führen; dies deshalb, weil die Gemeinschaft seit dem sog. AETR-Urteil des Europäischen Gerichtshofes in allen Bereichen, in denen sie intern Recht gesetzt hat, gegen aussen die ausschliessliche Befugnis zum Abschluss internationaler Verträge und Resolutionen innehat, wobei der EWG-Kommission und nicht den Mitgliedstaaten die Verhandlungsführung zukommt. Die logische Folge einer zunehmenden verkehrspolitischen Integration der EWG-Mitgliedstaaten wäre somit, dass sich diese in den entsprechenden internationalen Organisationen, etwa der CEMT und der ECE, als Einheit konstituieren,

sich durch die Kommission am Verhandlungstisch vertreten lassen und den EG-Rat ermächtigen, als Vertragspartner zu fungieren, eine Lösung, die z.B. hinsichtlich der Handelspolitik im GATT verwirklicht worden ist. Angesichts der geringen verkehrspolitischen Fortschritte der Gemeinschaft dürfte die Verwirklichung dieses rechtlich verankerten Postulates aber auf unbestimmte Zeit ungewiss bleiben.

22 Der Omnibusverkehr als Anwendungsfall

Was nun die Liberalisierung des Omnibusverkehrs betrifft, so ist diese innerhalb der Gemeinschaft schon im Jahre 1966 durch die Verordnung 117/66 bewerkstelligt worden, wobei der EG-Rat die Gemeinschaft beauftragt hat, das Problem wenn nötig auch mit Drittstaaten vertraglich zu lösen. Diesen Auftrag ignorierend, haben die einzelnen EG-Staaten (und nicht die Gemeinschaft als solche) im Jahre 1969 der materiell weitgehend gleichlautenden CEMT-Resolution 20 zugestimmt, welche die Liberalisierung des Omnibusverkehrs in ganz Westeuropa zum Ziele hat. Die dadurch bewirkte Ausschaltung der Gemeinschaft und damit der EWG-Kommission stellt die Ursache des Politikums dar, das den fraglichen Verhandlungen zugrunde liegt. Denn die Kommission hat den der Gemeinschaft mit der Verordnung 117/66 erteilten Verhandlungsauftrag durch die Verabschiedung der CEMT-Resolution 20 nicht als erledigt betrachtet und liess sich im Jahre 1975 vom Ministerrat ein Mandat zur Aushandlung einzelner, je bilateraler Abkommen erteilen, die ausserhalb der CEMT zwischen der Gemeinschaft und den der EWG nicht angehörigen CEMT-Staaten abzuschliessen wären.

Es besteht kein Zweifel, dass die EWG-Kommission damit den Versuch unternimmt, einen Kompetenzbereich aus der CEMT herauszubrechen und dass dies nur der Anfang einer Entwicklung ist, die zu einer weitgehenden Aushöhlung der CEMT führen würde. Da die Gemeinschaft als solche nicht Mitglied der CEMT ist, beginnt sie, die mit den übrigen westeuropäischen Staaten auftretenden Verkehrsprobleme ausserhalb der CEMT vertraglich zu regeln.

Dass die EWG-Kommission für ein derartiges Vorgehen von einer Mehrheit der EWG-Staaten (die ja alle auch Mitgliedstaaten der CEMT sind) ein Verhandlungsmandat erhalten hat, ist ein erstaunlicher Umstand. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es verschiedene CEMT-Delegierte der EWG-Staaten vorziehen, dass die CEMT allmählich ihrer Substanz entleert wird, als dass sie zugunsten der EWG-Kommission innerhalb der CEMT auf das Recht verzichten müssen, im Namen ihres Landes das Wort zu ergreifen.

23) Die schweizerische Haltung

Das Problem stellt sich somit als EG-interner Kompetenzkonflikt dar. Wir haben in ähnlich gelagerten Fällen stets die Politik vertreten, dass die Frage, ob jeder EWG-Staat einzeln oder die Gemeinschaft als Ganze sprechen und Verträge abschliessen soll, ein gemeinschaftsinternes Problem darstellt, das die Schweiz nichts angehe. Hingegen lehnen wir es ab, dass wir einen EG-internen Konflikt damit bezahlen müssen, dass die flexibel und multilateral arbeitende CEMT, bei der wir als Vollmitglied mitarbeiten, ausgehöhlt und an ihrer Stelle mehr und mehr Einzelverträge oder Vertragsbündel mit unterschiedlicher Mitgliederzahl abgeschlossen werden, Verträge, die weitgehend unter der Kontrolle der EWG-Kommission stehen und deren Verwaltung den Aufbau je einzelner Verwaltungsorgane mit teurer ad hoc-Infrastruktur erfordern.

Da im vorliegenden Falle die Gemeinschaft beabsichtigt hatte, in Analogie zur Formel der Freihandelsabkommen, bilaterale und parallele Abkommen mit den einzelnen Drittstaaten abzuschliessen, blieb zudem die Frage offen, wie die diesbezüglichen Beziehungen unter den beteiligten Drittstaaten geregelt werden sollen, insofern es (um beim Vergleich mit dem Freihandelsabkommen zu bleiben) keine "verkehrspolitische EFTA" gibt und geben kann. Die einzelnen bilateralen Verträge würden somit de facto durch Vermittlung der Gemeinschaft miteinander koordiniert, was nicht nur deren unterschiedliche Interpretation und Anwendung nicht ausschliesst, sondern auch der Gemeinschaft eine Vormachtstellung verleiht, die völkerrechtlich und politisch kaum zu vertreten ist.

- 5 -

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinschaft die osteuropäischen Staaten (ausser Jugoslawien) nicht eingeladen hat, am vorgesehenen Abkommen teilzunehmen, sondern sich auf den "territorialen Anwendungsbereich" der CEMT beschränken will, ohne letztere indessen zu nennen. Dieses Vorgehen beinhaltet u.E. eine Willkürlichkeit, die uns in neutralitätspolitischer Hinsicht gegenüber den osteuropäischen Staaten in Schwierigkeiten bringen könnte, weshalb uns der Einbezug der CEMT als Motivation für die Beschränkung des Abkommens auf die westeuropäischen Staaten unumgänglich erscheint.

24 Das bisherige Vorgehen

Durch die Tatsache, dass die Kommission vom EG-Rat mandatiert worden ist, das Omnibus-Abkommen ausserhalb der CEMT auszuhandeln, sind die Nicht-EWG-Staaten vor ein *Fait accompli* gestellt worden, das den internationalen Gepflogenheiten kaum entspricht. Nach verschiedenen Konsultationen in Brüssel und Paris hat schliesslich am 11.3.76 eine erste, exploratorische, Verhandlungsrunde "in den Räumlichkeiten", nicht aber, wie von den meisten Nicht-EWG-Staaten gewünscht, "im Rahmen der CEMT" stattgefunden. Die Schweiz war hierbei mitunter durch den Chef des Integrationsbüros EPD/EVD und den Chef der Sektion "Internationale Organisationen" des Amtes für Verkehr, der gleichzeitig die Funktion des schweizerischen Delegierten im Stellvertreterausschuss der CEMT innehat, vertreten. In einer politisch höchst gespannten Verhandlungsatmosphäre hat die schweizerische Delegation im Sinne eines Kompromissvorschlages festgestellt, dass einer Verhandlungsführung ausserhalb der CEMT zugestimmt werden könne, dass das Abkommen selbst oder zumindest dessen Verwaltung aus Rationalitätsgründen aber in den Rahmen der CEMT zurückgeführt 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 namens der Gemeinschaft unterstützten) Vorschlag,

- 6 -

den Chef des Integrationsbüros zum Präsidenten der zweiten (und diesmal nicht mehr exploratorischen) Verhandlungskonferenz zu wählen, Konferenz, die am 6./7.12.76 in Bern stattfinden soll.

Unterdessen hat die Kommission einen Vertragsentwurf ausgearbeitet, 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 technisch kaum Fortschritte bringt, dass die Resolution durch einen Staatsvertrag ersetzt und das Ganze aus der CEMT herausgenommen wird. Ein solches Unternehmen ist für uns ohne Interesse.

Der Versuch der Kommission, die CEMT auszuschalten, ist um so erstaunlicher, als die schweizerische Delegation sowohl im Ministerrat der CEMT wie im Stellvertreterausschuss seit Jahren auf die Frage der Stellung der Gemeinschaft in der CEMT hingewiesen und dazu beigetragen hat, zwischen den beiden Institutionen eine Weise der Zusammenarbeit zu fördern, die den Grundlagen des Römer-Vertrages ebenso Rechnung trägt wie dem spezifischen Charakter der CEMT. Allein, die meisten andern Mitgliedstaaten sind der mit den vorliegenden Verhandlungen aufgeworfenen Problematik stets ausgewichen, und dies mit dem Argument, dass der ihr zu Grunde liegende institutionelle Tatbestand noch nicht reif sei.

Das Integrationsbüro hat im Einvernehmen mit den zuständigen Amtsstellen (Amt für Verkehr, Völkerrechtsdirektion, Handelsabteilung) und der Schweizerischen Mission bei den EG in Brüssel alsdann bei der Kommission vorgesprochen und ihr in unmissverständlicher Weise mitgeteilt, dass die Schweiz im Interesse der Förderung der gegenseitigen verkehrspolitischen Beziehungen zwar bereit sei, die Liberalisierung des Omnibusverkehrs vertraglich zu regeln, dass sie aber ein Abkommen ausserhalb der CEMT nicht unterzeichnen werde.

- 7 -

Nach einer ziemlich harten Auseinandersetzung ist es schliesslich gelungen, zumindest den Verhandlungsleiter der Gemeinschaft zu einer multilateralen Lösung zu bewegen, die in einer noch zu präzisierenden Weise in die CEMT integriert würde. Da die Gemeinschaft selbst nicht Mitglied dieser Organisation ist, kann der Vertrag allerdings nicht als eigentliches CEMT-Abkommen entworfen werden. Doch zielen wir auf eine Lösung hin, bei welcher die CEMT mit der Verwaltung des Abkommens beauftragt würde, eine Regelung, für die wir in verschiedenen bilateralen Gesprächen mit den Nicht-EWG-Staaten sowie innerhalb der CEMT eine gewisse Zustimmung erreichen konnten. Die Lösung des Problems ist indessen noch keineswegs gesichert; sie wird einer der Hauptgegenstände der Verhandlung bilden.

25 Die Zukunft der CEMT

Wenn wir die recht komplexe politische Lage etwas eingehend dargestellt haben, so deshalb, weil mit dieser Angelegenheit die Zukunft der CEMT auf dem Spiele steht. Wird das Abkommen ohne Beteiligung der CEMT abgeschlossen, so ist dies der Anfang ihres allmählichen Endes. Würde es als eigentliches CEMT-Abkommen abgeschlossen, so würde diese Organisation, durch die in ihr sich vollziehende Bildung eines "EWG-Blocks" und durch das Abrücken von den Resolutionsmechanismen, ihren unverbindlichen und flexiblen Charakter mehr und mehr verlieren. In dieser Lage könnte man versucht sein, auf den Abschluss des fraglichen Abkommens zu verzichten, dies um so mehr, als die Liberalisierung des Omnibusverkehrs ja schon weitgehend bewerkstelligt ist. Allein, dieses Vorgehen scheint uns nicht empfehlenswert zu sein, weil es die Ursache des Problems, nämlich das (an sich wünschbare) gemeinsame Auftreten der EWG im Verkehrsbereich nicht beseitigt, womit sich das Problem früher oder später erneut stellen wird. Mit andern Worten wäre im Falle einer Ablehnung des Abkommens damit zu rechnen, dass uns die Gemeinschaft auf einem andern verkehrspolitischen Gebiet die staatsvertragliche Lösung eines Problems vorschlägt, von

dessen Regelung namhafte wirtschaftliche Interessen abhängen. Alsdann würde es für uns sehr viel schwieriger sein, eine Lösung unter Einbezug der CEMT zu erzwingen als im vorliegenden Falle, bei dem wir von der Sache her weder viel zu gewinnen, noch viel zu verlieren haben. Da die CEMT mittelfristig auf einen alternativen Wendepunkt zuzusteuern scheint, an welchem sie zwischen der Veränderung ihres Charakters und der Entleerung ihrer Substanz zu wählen haben wird, ist es vorzuziehen, dadurch Zeit zu gewinnen, dass wir präjudizierend eine pragmatische Vermittlungslösung an Hand eines Problems zu bewerkstelligen suchen, das als solches technisch schon weitgehend gelöst ist. Hierbei werden die völker- und EWG-rechtlichen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, erst im Verlauf der Verhandlungen definitiv abgeklärt werden können.

26 Das integrationspolitische Interesse

Was die integrationspolitische Dimension dieser Verhandlung betrifft, ist zunächst daran zu erinnern, dass die Schweiz, vertreten durch die Vorsteher des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements im Jahre 1970 anlässlich der Eröffnung der Verhandlungen mit den EG dem Ministerrat eine möglichst globale Regelung unserer wirtschaftlichen Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften vorgeschlagen hat. Diese globale Lösung hätte nicht nur eine Ausweitung der bestehenden Zusammenarbeit, sondern auch und vor allem eine Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs beinhaltet, Liberalisierung, die einerseits den Warenverkehr, andererseits bestimmte Sektoren des Niederlassungs- und Dienstleistungsrechts sowie ausgewählte Transportbereiche betroffen hätte. Bekanntlich mussten wir uns dann aus gemeinschaftsinternen Gründen auf einen ersten, wenn auch wesentlichen Schritt beschränken, nämlich auf die Liberalisierung des Handels mit Industriegütern. Doch wurde beiderseits mit der sog. "Entwicklungsklausel" die Wünschbarkeit von Fortschritten auf den vom Freihandelsabkommen nicht gedeckten Gebieten festgehalten. In konsequenter Verfolgung der mit die-

- 9 -

Die vorser Klausel vorgezeichneten Politik haben wir seither nicht nur die Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft ausgebaut (COST, thermonukleare Fusion, Umweltschutz etc.), sondern mit ihr auch die Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs weitergetrieben, indem wir mit der Gemeinschaft in Verhandlungen zum Abschluss eines niederlassungsrechtlichen Abkommens im Versicherungssektor getreten sind. Der Versuch, mit der EWG eine - wenn auch materiell geringfügige - Liberalisierung des Omnibusverkehrs vertraglich zu regeln, reiht sich somit nahtlos in den Rahmen unserer allgemeinen Integrationspolitik ein. Wenn mit dem Abkommen zugleich die diesbezüglichen Beziehungen unter den Nicht-EWG-Staaten geregelt werden und geregelt werden müssen, so bestätigt dies einmal mehr, dass sich Liberalisierungsprobleme am besten durch "gesamteuropäische Lösungen" bewältigen lassen.

Aus dieser Sicht erhellt sich auch die konzeptionelle Dimension dieser Verhandlungen: Wenn es seinerzeit nicht möglich gewesen ist, im Rahmen der OECD den Warenverkehr an Hand einer "grossen Freihandelszone" zu liberalisieren, weil die Gemeinschaft nicht in der Lage war, als Partner eines dergestalt entworfenen multilateralen Vertragswerkes innerhalb der OECD aufzutreten, so soll hier - jedenfalls aus schweizerischer Sicht - versucht werden, diese Lösung zumindest für die Liberalisierung des Personenverkehrs im Sinne eines Präzedenzfalles in die Wege zu leiten und zu versuchen, erstmals einen westeuropäischen Liberalisierungsvertrag, bei welchem die Gemeinschaft an Stelle ihrer Mitgliedstaaten Vertragspartner ist, in den Rahmen der CEMT einzuführen, CEMT, die ihrerseits als unabhängige Institution im Verkehrssektor die Befugnisse der OECD übernommen hat. Hierin liegt letztlich der Grund für die integrationspolitische Bedeutung, die den vorliegenden Verhandlungen zukommt.

3 Die verkehrstechnische Problemstellung

31 Beurteilung des Abkommensentwurfes

311 Was nun die verkehrstechnische Problemstellung betrifft, so stellt die progressive Liberalisierung des grenzüberschreitenden Strassen-Personenverkehrs einen Teil der objektiven Voraussetzungen für die Oeffnung des Strassenverkehrsmarktes überhaupt dar. Die Bemühung zur Herstellung der Liberalisierung kann in verschiedenen Stufen vorgenommen werden je nachdem, ob der Zugang zum Strassenverkehrsmarkt völlig gesperrt, kontingentierte oder an sich frei, aber bewilligungspflichtig ist. In dem durch die Mitgliedstaaten der CEMT gegebenen geographischen Rahmen ist die hier zu Frage stehende Liberalisierung mit der erwähnten Resolution 20 insofern schon befriedigend verwirklicht worden, als es darum ging, eine kontingents- und bewilligungsfreie Lösung zu suchen, die gemäss übereinstimmender Ansicht der Mitgliedstaaten nur auf jene Bereiche anwendbar zu sein hatte, bei denen eine wirkliche Harmonisierung der Transportbedingungen möglich ist. Dieser Haltung entsprach zudem die Absicht des CEMT-Ministerrates, eine multilaterale Lösung zu treffen, die mit möglichst wenig Vorbehalten auf die betroffenen grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen angewandt werden konnte.

In ihrem Vertragsentwurf vom 28.10.76 ist schliesslich auch die EWG-Kommission dem Wunsch nach einer multilateralen Lösung nachgekommen, Lösung, die somit nicht nur die Transporte zwischen der Gemeinschaft und den zu den Verhandlungen eingeladenen Drittstaaten, sondern auch jene unter diesen Drittstaaten selbst durchgeführten regelt, und dies unabhängig davon, ob es sich um einen bilateralen oder einen Transit-Verkehr handelt.

312 In der in Westeuropa zur Zeit bestehenden Lage kann die Harmonisierung der objektiven Bedingungen für den Zugang zum Strassenverkehrsmarkt für Omnibusse nur den Gelegenheitsverkehr betreffen, da der Linienverkehr (in der Schweiz "regelmässige

Fahrten" genannt) meist sehr restriktiven Bedingungen von unterschiedlicher Bedeutung unterworfen sind.

In der Schweiz wird gemäss Vollziehungsverordnung II vom 4.1.60 zum Bundesgesetz betreffend den Postverkehr der gesamte Personen-Linienverkehr dem Postregal unterstellt und konzessioniert, während der Gelegenheitsverkehr frei ist. Die letztere, an sich beschränkte Verkehrsart ist es, die unter den Anwendungsbereich des geplanten Abkommens fallen würde. Entsprechend ist die Definition des Linien- und Gelegenheitsverkehrs und damit die Abgrenzung des einen gegenüber dem andern von vorrangiger Bedeutung, weshalb denn auch diesem Problem im Abkommensentwurf ein wesentlicher Platz eingeräumt wird.

313 Gegenüber der CEMT-Resolution 20 hat der Abkommensentwurf den Vorteil, nicht nur jene grenzüberschreitenden Verkehrsdienste zu liberalisieren, bei denen zur Hinfahrt Fahrgäste aufgenommen werden, sondern auch jene, bei denen die Hinfahrt als Leerfahrt ausgeführt wird. Dieser Liberalisierungsfortschritt war übrigens schon in einem Entwurf zur Revision der CEMT-Resolution 20 vorgesehen, doch konnte diese Revision nicht verabschiedet werden, weil die EWG-Staaten ihre diesbezügliche Kompetenz an die Gemeinschaft abgetreten haben. Zudem vereinfacht und rationalisiert der Abkommensentwurf das Kontrolldokument, das schon heute vorgeschrieben ist, um die Einhaltung der Liberalisierung gesetzten Grenzen zu gewährleisten. Dieser Vorschlag entspricht völlig den Wünschen, welche die schweizerische CEMT-Delegation schon anlässlich der Aushandlung der Resolution 20 zum Ausdruck gebracht hat.

32 Die Definition des Gelegenheitsverkehrs gegenüber jener des Linien- und Pendelverkehrs

Der Gelegenheitsverkehr wird gegenüber den beiden andern obgenannten Verkehrsarten negativ definiert. Dies hat den Vorteil, dass die Grenzen des dem künftigen Abkommen unterworfenen Anwendungsbereiches

mit grösstmöglicher Klarheit festgelegt werden können, und entspricht auch der Definitionsmethode der CEMT-Resolution 20, Methode, die seinerzeit von der schweizerischen Delegation grundsätzlich unterstützt worden ist. In vergleichbarer Weise definiert auch die genannte Vollziehungsverordnung vom 4.1.60 in positiver Weise ausdrücklich nur den Linienverkehr (während eine definitorische Ausscheidung des Pendelverkehrs in der Schweiz nicht eigens vorgenommen wird). Die Verordnung definiert indessen sehr viel präziser als der Abkommensentwurf den Begriff der Frequenz, der als Abgrenzungskriterium zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehr benützt wird, und dies zudem in einer vergleichsweise etwas restriktiveren Weise, weshalb sich die schweizerische Delegation vermutlich veranlasst sehen wird, die Anwendung der nationalen Gesetzgebung in dieser Hinsicht vorzubehalten.

5 Der Gelegenheitsverkehr mit leerer Hinfahrt

Hinsichtlich der Frage, wie weit der grenzüberschreitende Gelegenheitsverkehr mit leerer Hinfahrt liberalisiert werden kann, gehen die Meinungen unter den betroffenen Staaten auseinander. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Regelung begrenzt der Abkommensentwurf die Liberalisierung auf drei bestimmte Kategorien, bei denen eine Uebereinstimmung unter den Delegationen erwartet wird. Es handelt sich hierbei ausschliesslich um Transporte von Gruppen zusammengehöriger Fahrgäste, die entweder vorgängig geschlossen auf das Territorium jenes Staates geführt worden sind, in den das leere Fahrzeug einfährt, um sie abzuholen, oder um Transporte von Fahrgästen, die durch Transportverträge vor dem Zeitpunkt zusammengefasst worden sind, zu welchem sie in das betreffende Land eingereist sind, in welchem sie den Omnibus zu besteigen haben. Möglich ist schliesslich der Fall, bei dem die Fahrgäste eingeladen worden sind, sich grenzüberschreitend in ein bestimmtes Land zu begeben, wobei die Fahrkosten von der einladenden Person getragen werden.

Die Liberalisierung dieser Verkehrskategorien ist auf Grund der bestehenden schweizerischen Gesetzgebung möglich, ausser dass eine

Vorschrift der Verordnung vom 19.7.60 über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen die Möglichkeit ausschliesst, im Rahmen derselben grenzüberschreitenden Reise eine in der Schweiz aufgenommene Fahrgastgruppe in die Schweiz zurückzuführen. In diesem Punkt bleibt somit der Liberalisierungsstand nach schweizerischem Recht gegenüber jenem des Abkommensentwurfes etwas im Rückstand, ein Problem, das während den Verhandlungen noch zu präzisieren sein wird.

4 Der Umfang der geplanten Liberalisierung

Die im Abkommensentwurf vorgesehene Liberalisierung betrifft somit einige klar definierte Kategorien des Gelegenheitsverkehrs, Verkehrsdienste, die kontingents- und bewilligungsfrei durchgeführt werden könnten, nämlich:

- a) die Rundfahrten mit geschlossenen Türen
- b) Verkehrsdienste, bei denen zur Hinfahrt Fahrgäste aufgenommen werden und bei denen die Rückfahrt eine Leerfahrt ist
- c) drei Arten von Verkehrsdiensten, bei denen die Hinfahrt eine Leerfahrt ist und zur Rückfahrt Fahrgäste aufgenommen werden, Arten, die unter Ziff. 33 beschrieben worden sind.

Die Praxis der Anwendung der bestehenden bilateralen Abkommen über den grenzüberschreitenden Omnibusverkehr, die bisher zwischen der Schweiz und verschiedenen Staaten Europas abgeschlossen worden sind, entspricht im allgemeinen dem im Abkommensentwurf vorgeschlagenen Liberalisierungsgrad. Im übrigen stimmen die Normen dieses Entwurfes mit den Möglichkeiten, welche die schweizerische Gesetzgebung gegenwärtig bietet, weitgehend überein, wie auch mit den multilateralen Verpflichtungen, die unser Land in dieser Sache bisher eingegangen ist.

- 5 Schliesslich ist auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass der Abschluss des Abkommens die Anwendung liberalerer Vorschriften nicht in Frage stellt, die in bestehende oder künftige bilaterale Abkommen Eingang gefunden haben oder finden werden. Denn es wäre wenig

sinnvoll, wenn das neue Regime zwei oder mehrere Vertragsparteien verpflichten würde, ihren gegenseitig erreichten Liberalisierungsgrad rückgängig zu machen, bzw. nicht weiter auszubauen. Allein, der Abkommensentwurf wird diesem Erfordernis, das im Rahmen der CEMT im Sinne einer gewissen Komplementarität zwischen dem multilateralen Regime und den bilateralen Regelungen allgemein anerkannt worden ist, nur teilweise gerecht, insofern er einen grösseren Liberalisierungsgrad nur für bestehende, nicht aber für künftige bilaterale Verträge zulässt. Die schweizerische Delegation wird sich dafür einsetzen, dass die Möglichkeit liberalerer Regelungen auch für künftige bilaterale Verträge offenbleibt.

4 Organisatorische Erwägungen

Da in der vorliegenden Angelegenheit einerseits das Integrationsbüro als der für die diesbezüglichen institutionellen Fragen sowie für die Beziehungen der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften zuständige Dienst und andererseits das Amt für Verkehr, dem die Zuständigkeit für die spezifischen Probleme der Verkehrspolitik und die Vertretung der Schweiz in der CEMT zukommt, primär betroffen sind, ist es angezeigt, diese beiden Amtsstellen in die Verhandlungsdelegation aufzunehmen. Hierbei obliegt es dem Integrationsbüro, in dieser Sache die Verbindung mit der Völkerrechtsdirektion EPD (und vor allem ihrer Transportsektion) einerseits und der Handelsabteilung EVD andererseits zu gewährleisten. Letzteres vornehmlich angesichts der Tatsache, dass der Direktor der Handelsabteilung als Präsident der Ständigen Wirtschaftsdelegation amtiert, deren Aufgabe es ist, "die Koordination unter den interessierten Abteilungen und Spitzenverbänden der Wirtschaft auf dem Gebiete der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration wahrzunehmen" (Bundesratsbeschluss vom 27.6.73, bzw. vom 11.12.61). Ferner ist es im Hinblick auf die gegenüber den Europäischen Gemeinschaften vorzunehmenden Demarchen unumgänglich, einen Vertreter der Schweiz. Mission bei den EG in Brüssel in die Verhandlungsdelegation aufzunehmen.

- 15 -

Grund der vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen im Einnehmen mit dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

z u b e a n t r a g e n :

Es sind mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den übrigen der CEMT angehörenden Staaten Verhandlungen zum Abschluss eines westeuropäischen Abkommens zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen im Sinne der in der vorliegenden Antragsbegründung niedergelegten Richtlinien aufzunehmen.

Auf Grund der sich in dieser Angelegenheit ergebenden Konstellation wird die folgende Verhandlungsdelegation bestellt:

Delegationschef: Dr. Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros
EPD/EVD

Stellvertreter: Herr Pierre R. Jordanis, Chef des Dienstes
"Internationale Organisationen" des Amtes für
Verkehr

Mitglieder: Herr Gérard Chappuis, wissenschaftlicher Adjunkt
des Amtes für Verkehr
Dr. André von Graffenried, Sekretär der Schweizerischen Mission bei den EG, Brüssel

ange der Chef des Integrationsbüros als Konferenzpräsident amtiert, ob-
gt die Leitung der Schweizer Delegation seinem Stellvertreter. Der
egationschef wird zudem ermächtigt, falls notwendig Experten zur Ver-
dlung beizuziehen.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

sig. Graber

EIDG. VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Ritschard

Zum Mitbericht an:

- EFZD (FV/OZD)
- EVD (HA)

29 novembre 1976

Protokollauszug an:

- EPD (IB, zum Vollzug) Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI).
Proposition commune du 23 novembre 1976 (annexe)
- EFZD (FV/OZD) le (15 au 17 décembre 1976 à Paris, notification
de la délégation
- EVD département politique et département de l'économie publique.
- EVED (EAV, zum Vollzug) département des finances et des douanes. Co-rapport du 25 novem-
bre 1976 (adhésion)
Département des transports et communications et de l'énergie.
Co-rapport du 25 novembre 1976 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le département de l'économie publique est chargé de notifier au secrétariat exécutif de la Conférence sur la coopération économique internationale que la délégation suisse à la Réunion ministérielle sera dirigée par le chef du département politique et le chef du département de l'économie publique. La date de cette communication sera déterminée d'un commun accord par les deux départements, selon l'évolution de la situation à Paris.
2. Le directeur de la division du commerce est désigné comme chef suppléant de la délégation suisse à la Réunion ministérielle de la CCEI. Cette décision sera également notifiée au secrétariat exécutif de la Conférence.
3. La délégation du Conseil fédéral pour les affaires financières et économiques, aux délibérations de laquelle le chef du département des transports et communications et de l'énergie est invité à se joindre, désignera en temps opportun les fonctionnaires qui feront partie de la délégation à la Réunion ministérielle. Cette décision sera fonction des tâches qui incomberont à la Réunion ministérielle.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- EPD 6 pour exécution
- EVD 10 (GS 5, HA 5) pour exécution
- FZD 7 pour connaissance
- YED 5 " "

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

S. Müller