



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

-9. Nov. 1983

1965

Luftverkehrsverhandlungen mit den USA

Aufgrund des Antrags des EVED vom 31. Oktober 1983,

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens,

wird beschlossen

1. Der Aufnahme von Verhandlungen zur Aenderung des Luftverkehrsabkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika wird zugestimmt.
2. Als Mitglieder der schweizerischen Delegation werden bezeichnet:
  - Fürsprecher R. Künzi                      Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL), Delegationschef
  - Fürsprecher M. Neuenschwander        Vizedirektor, BAZL, Stellvertreter des Delegationschefs
  - Dr. O. Arregger                              BAZL, Sektion Internationale Beziehungen
  - K. Sturzenegger                            BAZL, Sektion Gewerbsmässige Luftfahrt
  - Lic.iur. Th. Füglistner                    Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht
  - P. Oes                                         Direktor Swissair
  - Dr. M. Hottinger                            Vizedirektor Swissair
  - Dr. M. Monsch                                Abteilungsleiter Swissair
3. Der Delegationschef oder sein Stellvertreter wird bevollmächtigt, die Verhandlungen mit den USA im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu führen und gegebenenfalls eine Abkommensänderung zu paraphieren.
4. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, eine auf den Namen des Delegationschefs lautende Verhandlungs- und Paraphierungsvollmacht auszustellen.
5. Für die spätere Unterzeichnung einer solchen Abkommensänderung stellt die Bundeskanzlei auf Anordnung des Departements für auswärtige Angelegenheiten eine entsprechende Unterzeichnungsvollmacht aus.

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z. V.	z. K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
		EFD		
	X	EVD	5	-
X		EVED	8	-
	X	BK	1	-
		EFK		
		Fin. Del.		

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:



3003 Bern, den 31. Oktober 1983

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Luftverkehrsverhandlungen mit den USA

1. Das Luftverkehrsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. August 1945<sup>1)</sup> sieht für die bezeichneten Unternehmen der beiden Staaten grundsätzlich gleiche Betriebsmöglichkeiten vor. Im verkehrsrechtlichen Bereich besteht indessen eine gewisse Besserstellung amerikanischer Unternehmen. Diesen wird nämlich gestattet, von jedem beliebigen Punkt in den USA mit Verkehrsrechten in 5. Freiheit (Möglichkeit des Unterwegsverkehrs) über frei wählbare Zwischenpunkte nach der Schweiz und darüber hinaus zu fliegen, während die Verkehrsrechte der Swissair auf den Direktverkehr beschränkt sind. Das schweizerische Unternehmen darf in den USA nur New York, Boston, Chikago und Anchorage kommerziell bedienen. Die Swissair fliegt gegenwärtig insgesamt 20 Mal wöchentlich nach den USA, davon 13 Mal nach New York und 7 Mal nach Boston/Chikago. Als einziges Unternehmen bedient zur Zeit die Panam von New York aus Zürich täglich auf einer Linie mit Landungen auch noch in München. Das gleiche Unternehmen betreibt zudem eine tägliche Verbindung zwischen Zürich und Berlin. Ab Dezember will es ebenfalls täglich die Strecke New York - Paris - Genf befliegen.
2. Auf Begehren der USA finden ab 14. November 1983 in Bern Verhandlungen über die zweiseitigen Luftverkehrsbeziehungen statt. Die Amerikaner machen geltend, die Swissair befördere einen wesentlich grösseren Teil des Ver-

1) SR 13 688, AS 1949 1573, AS 1972 212

kehrsvolumens auf dem Nordatlantik als die amerikanischen Unternehmen. Dieses schweizerische Übergewicht sei auf ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen zurückzuführen; es müsse abgebaut werden. Den amerikanischen Behörden geht es darum, eine Änderung des Anhangs zum Abkommen bzw. des Abkommens selbst herbeizuführen, um den amerikanischen Unternehmen zu einem ausgeglicheneren Verkehrsanteil zu verhelfen.

Das allgemein gehaltene Konsultationsbegehren gestattet es nicht, sich über die Ziele der USA ein genaues Bild zu machen. Nach bisherigen Informationen wollen die amerikanischen Behörden nicht das Beförderungsangebot der Swissair auf dem Nordatlantik beschneiden. Das Verhandlungsziel soll vielmehr darin bestehen, durch ein flexibleres Tariffestsetzungssystem die Konkurrenzsituation amerikanischer Unternehmen im Verkehr zwischen den beiden Ländern zu verbessern.

Die geltende, im Anhang zum Abkommen getroffene Regelung besteht darin, dass zwischen der Schweiz und den USA nur Tarife anwendbar sind, die von den Luftfahrtbehörden der beiden Staaten genehmigt worden sind. Von amerikanischer Seite wird eine Lockerung dieser Ordnung des "double approval" angestrebt, wobei als Endziel eine Lösung vorzuschweben scheint, bei welcher die Linienunternehmen die Tarife frei festlegen können und eine behördliche Ablehnung nur wirksam werden kann, wenn sie von den zuständigen Stellen beider Vertragsstaaten ausgesprochen wird ("double disapproval"). Die Annahme eines solchen Tarifsystems würde im Ergebnis bedeuten, dass die schweizerischen Luftfahrtbehörden die Tarifhoheit, an der sie bisher im Interesse eines geordneten öffentlichen Dienstes stets festgehalten haben, weitestgehend aufgeben müssten. Die wirtschaftlichen Folgen wären unabsehbar. Ruinöse Wettbewerbsverhältnisse, wie sie auf gewissen Linien über dem Nordatlantik bestehen, könnten sich auch auf den Linienverkehr zwischen der Schweiz und den USA auswirken und mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung dieses Verkehrs die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Swissair in Frage stellen. Obwohl amerikanische Regierungsstellen anfänglich erhobene Drohungen mit der Kündigung des Abkommens nachträglich als verfehlt bezeichnet haben, muss doch damit gerechnet werden, dass die Amerikaner auf einer grösseren Flexibilität im Tarifbereich bestehen werden. Ein gewisses Entgegenkommen wird kaum zu umgehen sein. Es könnte beispielsweise in der Uebernahme bzw. Erweiterung von Lösungen bestehen, wie sie in der provisorischen multilateralen Tarifvereinbarung zwischen den USA und den Staaten der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), darunter

der Schweiz, getroffen worden sind. Dieses sog. "Memorandum of Understanding" trat am 1. August 1982 in Kraft und gilt bis am 31. Oktober 1983; über eine vorläufige Verlängerung für sechs Monate oder ein Jahr wird gegenwärtig in Washington verhandelt. Nach dieser mehrseitigen Regelung bedürfen Tarife, die sich in einem zum voraus behördlich festgelegten Tarifbereich bewegen, behördlich keiner weiteren Genehmigung. Die Tarifhoheit wird bei diesem Vorgehen im Gegensatz zur angestrebten amerikanischen Lösung nicht aufgegeben, sondern sie bleibt in dem Umfang gewahrt, als die Tarife nicht im Rahmen dieses Memorandums geregelt sind.

3. Das amerikanische Verhandlungsbegehren ist Ausfluss der 1979 gesetzlich verankerten "Deregulation-Politik" der USA-Behörden auf dem Gebiet des Luftverkehrs. Danach soll im Glauben an die selbstregulierenden Kräfte der Wirtschaft auch im Linienverkehr die Preisgestaltung freigegeben und auf eine behördliche Tarifgenehmigung verzichtet werden. In Anwendung dieses Grundsatzes wurde den amerikanischen Unternehmen während längerer Zeit die Antitrust-Immunität abgesprochen, wodurch diese auch nicht mehr in der Lage waren, an den Tarifkonferenzen des Internationalen Luftverkehrsverbandes (IATA) teilzunehmen. Die amerikanischen Behörden sind von dieser restriktiven Haltung in der Zwischenzeit etwas abgekommen und lassen in begrenztem Umfang Tarifabsprachen mit den Mitgliedstaaten der ECAC zu. Mit Belgien und Israel haben die USA bereits Vereinbarungen abgeschlossen, in denen auf die gegenseitige Ausübung der Tarifhoheit verzichtet wird. Mit anderen Staaten (z.B. Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Niederlande, Italien) sind seit längerer Zeit Verhandlungen im Gang; sie haben bisher nicht zu dem von amerikanischer Seite erhofften Ergebnis geführt.

Der unmittelbare Anlass dafür, dass die USA im gegenwärtigen Zeitpunkt mit der Schweiz Verhandlungen verlangen, liegt darin, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt in jüngster Zeit verschiedene Gesuche amerikanischer Unternehmen ablehnen musste, weil die vorgesehenen Tarife unangemessen tief angesetzt waren. Sie entsprachen den im Abkommensanhang verankerten Grundsätzen nicht (Abschnitt VII, Buchstabe A nennt als Faktoren, die bei der Festlegung von Tarifen "in vernünftiger Höhe" zu berücksichtigen sind, namentlich die Betriebskosten, einen angemessenen Gewinn und die besonderen Gegebenheiten jeder Linie). Andererseits haben die amerikanischen Bestrebungen im Rahmen der vorerwähnten multilateralen Vereinbarung bisher nicht zur erhofften Verbesserung der Konkurrenzsituation amerikanischer

Unternehmen geführt. Was den amerikanischen Behörden nicht gelingt, auf mehrseitiger Ebene zu vereinbaren, versuchen sie nun offensichtlich durch bilaterale Verhandlungen zu erreichen.

4. Wie eingangs erwähnt, besteht bei den Verkehrsrechten ein klares Ungleichgewicht zu Ungunsten der Schweiz. In der Antwort auf das amerikanische Verhandlungsbegehren wurde diesem Umstand mit einem kurzen förmlichen Antrag Rechnung getragen, es seien dem bezeichneten schweizerischen Unternehmen zusätzliche Punkte in den Vereinigten Staaten einzuräumen. Das Interesse der Swissair geht namentlich auf einen Flughafen im Süden der USA (Houston oder Atlanta). Bei einem schweizerischen Entgegenkommen im Tarifbereich sollte ein amerikanisches Entgegenkommen bei den Verkehrsrechten erwartet werden können. Nach anfänglich schroffer Ablehnung solcher Ueberlegungen zeichnet sich jetzt auch hier eine gewisse Milderung der amerikanischen Haltung ab. Mit schwierigen Verhandlungen ist aber auf jeden Fall zu rechnen.

5. Nach Artikel 9 des Luftverkehrsabkommens sind die beiden Luftfahrtbehörden für die Regelung tarifarischer sowie verkehrsrechtlicher Probleme zuständig, weil die entsprechenden Vertragsbestimmungen sich im Abkommensanhang finden. Abkommensänderungen hingegen fallen in die Zuständigkeit der Vertragsparteien und Verhandlungen darüber bedürfen deshalb der bundesrätlichen Zustimmung. Wir können uns nach dem Stand der gegenwärtigen Informationen allerdings nicht vorstellen, welche Abkommensbestimmungen geändert werden sollten. Nachdem jedoch das amerikanische Konsultationsbegehren ausdrücklich von einer Aenderung des Abkommens spricht, suchen wir vorsorglicherweise um die entsprechenden Vollmachten nach.

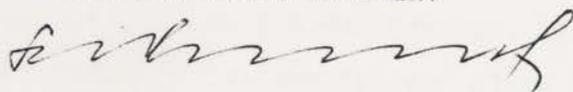
Im Einvernehmen mit dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (Direktion für Völkerrecht) sowie dem Volkswirtschaftsdepartement (Bundesamt für Aussenwirtschaft) beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. Der Aufnahme von Verhandlungen zur Aenderung des Luftverkehrsabkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika wird zugestimmt.
2. Als Mitglieder der schweizerischen Delegation werden bezeichnet:
 

- Fürsprecher R. Künzi	Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) Delegationschef
- Fürsprecher M. Neuenschwander	Vizedirektor, BAZL, Stellvertreter des Delegationschefs
- Dr. O. Arregger	BAZL, Sektion Internationale Beziehungen
- K. Sturzenegger	BAZL, Sektion Gewerbsmässige Luftfahrt
- Lic.iur. Th. Füglistner	Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht
- P. Oes	Direktor Swissair
- Dr. M. Hottinger	Vizedirektor Swissair
- Dr. M. Monsch	Abteilungsleiter Swissair
3. Der Delegationschef oder sein Stellvertreter wird bevollmächtigt, die Verhandlungen mit den USA im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu führen und gegebenenfalls eine Abkommensänderung zu paraphieren.
4. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, eine auf den Namen des Delegationschefs lautende Verhandlungs- und Paraphierungsvollmacht auszustellen.
5. Für die spätere Unterzeichnung einer solchen Abkommensänderung stellt die Bundeskanzlei auf Anordnung des Departements für auswärtige Angelegenheiten eine entsprechende Unterzeichnungsvollmacht aus.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND  
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Dr. L. Schlumpf

Beilage: Beschlussdispositiv

Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei (3 Expl.)
- Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht (5 Expl.)
- Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Aussenwirtschaft (5 Expl.)
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, BAZL (8 Expl.)

Zum Mitbericht an:

- Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Volkswirtschaftsdepartement