Urteilskopf

102 Ib 300

51. Auszug aus dem Urteil vom 29. Oktober 1976 i.S. Genossenschaft Hotelplan, Schweizerischer Reisebüro-Verband und Reisebüro A.K. Bieri AG gegen Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
Regeste (de):
Beschaffung von Flugscheinen im Ausland.

1. Art. 6 Abs. 2 LFG. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Beschwerdeentscheid des EVED, mit welchem eine Verfügung des Eidg. Luftamtes geschützt worden ist (E. 1).

2. Art. 99 lit. b OG. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verfügung, die in Anwendung eines Tarifs im Einzelfall ergangen ist (E. 3).

3. Die gemäss Art. 30 LFG vom Eidg. Luftamt genehmigten Tarife sind für die konzessionierten Luftfahrtsunternehmen verbindlich. Darüber hinaus stellt Art. 30 LFG keine Grundlage dar: - für eine umfassende, auch auf Dritte anwendbare Preiskontrolle für Flugscheine; - für ein Verbot der Beschaffung von Flugscheinen im Ausland (E. 6a und b).

4. Die genehmigten Flugtarife in Schweizerfranken haben nicht den Charakter von Rechtssätzen (E. 6c).

5. Zwischenstaatliche Abkommen auferlegen der Schweiz keine Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Beförderungen, die in der Schweiz beginnen, stets in der Schweiz zum genehmigten Flugtarif in Schweizerfranken bezahlt werden (E. 7).

Regeste (fr):
Achat de billets d'avion à l'étranger.

1. Art. 6 al. 2 LNA. Recevabilité du recours de droit administratif contre une décision du DFTCE confirmant, sur recours, une décision de l'Office fédéral de l'air (consid. 1).

2. Art. 99 lettre b OJ. Recevabilité du recours de droit administratif contre une décision particulière d'application d'un tarif (consid. 3).

3. Les tarifs approuvés par l'Office fédéral de l'air en application de l'art. 30 LNA ont force contraignante pour les entreprises concessionnaires de transports aériens. L'art. 30 LNA ne permet pas d'instituer en outre un contrôle général des prix des billets d'avions, applicable aussi aux tiers, ni d'interdire l'achat de billets d'avion à l'étranger (consid. 6a et b).

4. Les tarifs aériens approuvés en francs suisses n'ont pas le caractère de règles de droit (consid. 6c).

5. Les accords internationaux n'imposent pas à la Suisse l'obligation de faire en sorte que les transports à partir de la Suisse seiend toujours payés en Suisse selon les tarifs approuvés en francs suisses (consid. 7).

Regesto (it):
Acquisto all'estero di biglietti di passaggio aereo.

1. Art. 6 cpv. 2 LNA. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione del DFTCE con cui è confermata, in sede di ricorso, una decisione dell'Ufficio aeronautico federale (consid. 1).

2. Art. 99 lett. b OG. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione con cui una tariffa è applicata ad una fattispecie concreta (consid. 3).

3. Le tariffe approvate dall'Ufficio aeronautico federale in applicazione dell'art. 30 LNA sono vincolanti per le imprese concessionarie di trasporti aerei. L'art. 30 LNA non costituisce tuttavia una base legale: - per un controllo generale, applicabile anche nei confronti di terzi, dei prezzi dei biglietti di passaggio aereo; - per un divieto d'acquistare all'estero biglietti di passaggio aereo (consid. 6a, b).

4. Le tariffe aeree approvate in franchi svizzeri non hanno carattere di norme di diritto (consid. 6c).

5. Gli accordi internazionali non impongono alla Svizzera l'obbligo di far si che i trasporti in partenza dalla Svizzera siano sempre pagati in Svizzera secondo la tariffa aerea approvata in franchi svizzeri (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 302

BGE 102 Ib 300 S. 302

Die Fluglinienunternehmen sind in der International Air Transport Association (IATA) zusammengeschlossen. Im Rahmen der IATA werden regelmässig Empfehlungen über die allgemeinen Beförderungsbedingungen für Fluggäste und Gepäck ausgearbeitet. Die Berechnung des von den nationalen Behörden zu genehmigenden Tarifs der Flugpreise beruht auf den Empfehlungen der IATA. Diese Organisation legt auch fest, wie die Flugpreise in die verschiedenen Währungen umzurechnen sind. Die von der IATA angewendeten Umrechnungskurse haben sich in den letzten Jahren bei den aussergewöhnlichen Veränderungen der Währungen teilweise stark von den offziellen Wechselkursen entfernt, mit der Folge, dass ein in ausländischer Währung (z.B. in französischen Francs oder italienischen Lire) fakturiertes Flugbillet wesentlich billiger zu stehen kommt als ein in der Schweiz nach dem IATA-Schweizerfrankentarif erworbenes. Diese Situation führte dazu, dass schweizerische Reisebüros auf den Wunsch ihrer Kundschaft begannen, Flugscheine im Ausland zu beschaffen. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, erliess das Eidg. Luftamt am 30. Dezember 1974 an die Adresse der Linienverkehrsunternehmen, die Flüge von und nach der Schweiz ausführen, an die Linienverkehrsunternehmen mit Vertretungen in der Schweiz sowie an die Reisebüros in der Schweiz die folgende Verfügung: "1. Für Flugscheinverkäufe in der Schweiz sind ausnahmslos die vom Eidgenössischen Luftamt genehmigten und von den Luftverkehrsunternehmen veröffentlichten Tarife in Schweizerfranken und zugehörige Bedingungen anzuwenden. 2. Ist kein Tarif in Schweizerfranken publiziert, so muss der in einer anderen Währung veröffentlichte Tarif gemäss den Regeln der IATA-Resolutionen in Schweizerfranken umgerechnet werden. Die vom Eidgenössischen Luftamt genehmigten IATA-Resolutionsserien 021 und 022 sowie der schweizerische Vorbehalt dazu sind strikte zu befolgen. 3. Nicht gestattet sind insbesondere:
a) der Verkauf oder die Anerkennung von Flugscheinen für Beförderungen, die in der Schweiz beginnen, wenn diese Flugscheine im Ausland zu einem

BGE 102 Ib 300 S. 303

anderen als dem in der Schweiz in Schweizerfranken publizierten und gemäss den Bestimmungen der IATA-Resolutionsserien 021 und 022 in die Verkaufswährung umgerechneten Tarif ausgestellt wurden; b) der Verkauf oder die Anerkennung von Flugscheinen, die den Reisebeginn ausserhalb der Schweiz vorsehen, in Wirklich-

keit jedoch für eine Beförderung von der Schweiz aus benützt werden sollen, sofern diese Flugscheine im Ausland zu einem anderen als dem in Schweizerfranken publizierten und gemäss den Bestimmungen der IATA-Resolutionsserien 021 und 022 in die Verkaufswährung umgerechneten Tarif ausgestellt wurden. ...
Wer vorsätzlich oder fahrlässig in Ungehorsam gegen diese Verfügung den Bestimmungen der IATA-Resolutionsserien 021 und 022 und des schweizerischen Vorbehaltes dazu zuwiderhandelt, wird gemäss Artikel 91 des Luftfahrtgesetzes mit Haft oder mit Busse bis 20'000 Franken bestraft." Gegen diese Verfügung reichten verschiedene Reisebüros und der Schweizerische Reisebüro-Verband beim Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) Beschwerde ein. Durch Entscheid vom 24. März 1976 wies das EVED sämtliche Beschwerden ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen die Genossenschaft Hotelplan, der Schweizerische Reisebüro-Verband und das Reisebüro A.K. Bieri AG im wesentlichen, der Entscheid des EVED vom 24. März 1976 und die Verfügung des Luftamtes vom 30. Dezember 1974 betreffend Flugscheinverkäufe in der Schweiz seien aufzuheben. Das EVED stellt den Antrag, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sei wegen der Endgültigkeit seines Entscheides nicht einzutreten, eventuell seien sie abzuweisen. Der Präsident der verwaltungsrechtlichen Kammer hat den Beschwerden aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. In Art. 6 Abs. 1 LFG wird eine Reihe von Entscheidungen aufgezählt, die durch Beschwerde auf dem ordentlichen Instanzenwege an den Bundesrat weitergezogen werden können, soweit sie nicht seit 1. Okt. 1969 (Neufassung der Art. 97 ff. OG) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Abs. 2 von Art. 6 LFG hat folgenden Wortlaut:

"Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement entscheidet endgültig über alle übrigen auf Grund dieses Gesetzes erhobenen Beschwerden: a) gegen erstinstanzliche Verfügungen des Eidgenössischen Luftamtes; b)..."
Im vorliegenden Fall geht es um die Anfechtung eines Entscheides, der formell auf Art. 30 LFG gestützt wird. Entscheide auf Grund von Art. 30 LFG sind in Art. 6 Abs. 1 LFG nicht als auf dem ordentlichen Instanzenweg anfechtbar erwähnt. Daraus schliesst das EVED, es handle sich hier um eine der unter Abs. 2 von Art. 6 zu subsumierenden übrigen Beschwerden und die Entscheidung des Departementes sei endgültig. Durch die Revision der Art. 97 ff. OG, die im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 vorgenommen wurde und am 1. Oktober 1969 in Kraft getreten ist, wurde die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in umfassender Weise neu geregelt. Dass unter der frühern Ordnung in einem Spezialgesetz Departementalentscheide als endgültig bezeichnet Waren, um den Weiterzug an den Bundesrat auszuschliessen hat nicht auch die Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss den neuen Bestimmungen von Art. 97 ff. OG zur Folge, sofern gemäss diesen neuen Vorschriften kein Ausschlussgrund besteht. Im gleichen Sinne wurde schon in bezug auf die frühere Fassung von Art. 24 Abs. 2 SVG entschieden, dass die dort seinerzeit vorgesehene Endgültigkeit des Beschwerdeentscheides des EJPD der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 97 ff. OG nicht entgegenstehen könne (BGE 96 I 769 /770; vgl. zur analogen Frage im Landwirtschaftsgesetz: BGE 97 I 474). Es besteht kein Grund, dem Art. 6 Abs. 2 LFG eine weitergehende, auch die heutige Verwaltungsgerichtsbeschwerde von vornherein ausschliessende Wirkung beizumessen. - Selbst wenn gestützt auf Art. 30 LFG getroffene Verfügungen durch eine ausdrückliche Bestimmung der Art. 97 ff. OG vom Weiterzug mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen wären, so müsste ein Betroffener wohl trotzdem mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde rügen können, Art. 30 LFG sei auf ihn gar nicht anwendbar und die Verwaltungsbehörden stützten die

getroffene Verfügung missbräuchlich auf das LFG. Zu dieser Frage braucht aber nicht abschliessend Stellung genommen zu werden,

BGE 102 Ib 300 S. 305

weil auf jeden Fall nach dem geltenden Recht Art. 6 Abs. 2 LFG dem Eintreten auf die Beschwerden nicht entgegensteht.

3. Von den im OG umschriebenen Ausschlussgründen bedarf lediglich Art. 99 lit. b im vorliegenden Zusammenhang einer nähern Prüfung. Nach dieser Vorschrift ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen "Verfügungen über Tarife, ausser über Tarife auf dem Gebiete der Privatversicherung und der Verwertung von Urheberrechten". Der angefochtene Entscheid des EVED bezieht sich auf die Einhaltung des Tarifs der Flugpreise. Das Bundesgericht hat im (nicht publizierten) Urteil vom 22. Dezember 1972 i.S. Serapharm S.A. Art. 99 lit. b OG in dem Sinne interpretiert, dass dadurch Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen ausgeschlossen seien, die einen Tarif als Ganzen zum Gegenstand haben, insbesondere gegen Verfügungen über die Genehmigung von Tarifen; hingegen ist nach dieser Rechtsprechung gegen Verfügungen, die in Anwendung eines Tarifs im Einzelfall ergehen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (BGE 101 Ib 72 f., BGE 100 Ib 330; im gleichen Sinne das Eidg. Versicherungsgericht zu Art. 129 Abs. 1 lit. b OG: BGE 100 V 3 f.). Diese Praxis stimmt mit dem Sinn und Zweck von Art. 99 lit. b OG überein. Die besondern technischen und Bewertungsfragen, die sich bei der Aufstellung und Genehmigung eines Tarifes stellen, wurden vom Gesetzgeber als nicht justiziabel betrachtet. Für die Anwendung des Tarifs im Einzelfall und insbesondere auch für die Frage, ob ein bestimmter Tarif überhaupt auf den konkreten Fall anwendbar ist, trifft diese Begründung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zu. Art. 99 lit. b OG entzieht sinngemäss die Frage der Anwendung eines Tarifs der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht. Da im vorliegenden Fall nicht eine Verfügung über den Tarif als Ganzen, sondern ein Entscheid über dessen Anwendbarkeit und Tragweite in bezug auf die Tätigkeit der Reisebüros weitergezogen wird, steht nach unangefochten gebliebener Rechtsprechung Art. 99 lit. b der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht entgegen. Auf die beiden Beschwerden ist daher einzutreten.

6. In Art. 29 Abs. 1 LFG (Inhalt der Konzession) wird vorgeschrieben, dass in die Konzession von Luftverkehrsunternehmen

BGE 102 Ib 300 S. 306

u.a. Bestimmungen über die Tarifpflicht aufzunehmen sind. Art. 30 LFG erwähnt sodann unter dem Marginale "Pflichten des Konzessionärs", dass die Konzessionäre die Tarife dem Eidgenössischen Luftamt zur Genehmigung vorzulegen haben. In Ausführung dieser gesetzlichen Vorschriften wird in Art. 107 Abs. 1 der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (SR 748.01 LFV) wiederum unter dem Titel "Pflichten des Konzessionärs" nochmals gesagt, dass Tarife der Genehmigung durch das Eidgenössische Luftamt unterliegen und es wird überdies festgelegt, dass der Konzessionär die Tarife der Öffentlichkeit in geeigneter Weise zugänglich zu machen habe (vgl. auch Art. 4 des vom Bundesrat erlassenen und von der Bundesversammlung genehmigten Lufttransportreglementes vom 3. Oktober 1952, SR 748.411). a) Nach dem Wortlaut und nach der systematischen Einordnung betreffen diese Bestimmungen die Pflichten der Konzessionäre. Die Luftverkehrsunternehmen sind an die genehmigten Tarife gebunden. Ob die Tarife nur die zulässigen Höchstpreise angeben oder ob auch eine Unterschreitung der Tarifpreise verboten ist, wie das EVED mit guten Argumenten annimmt,

ist hier nicht zu untersuchen (vgl. VEB 1955 S. 323); denn streitig ist nicht das Ausmass der Bindung der Konzessionäre an den genehmigten Tarif, sondern die Frage der Drittwirkung der Tarifpreise für Reisebüros. Das EVED leitet aus Art. 30 LFG ab, dem Eidgenössischen Luftamt komme die Befugnis zu einer umfassenden Preiskontrolle zu, soweit es sich um Flugscheine für Beförderungen von der Schweiz aus handle. In einem Gutachten, welches die Justizabteilung 1955 dem Eidg. Luftamt erstattete und in welchem zur Hauptsache die Frage einer Unterbietung des IATA-Tarifs durch ausländische Luftverkehrsunternehmungen behandelt wurde, erklärte die Justizabteilung ohne weitere Erörterung der Frage, auch Reisebüros seien an die genehmigten Tarife gebunden (VEB 1955 S. 325). Zur Begründung der Pflicht zur Einhaltung bestimmter Wechselkurse wurde damals auch auf zwischenstaatliche Zahlungsabkommen Bezug genommen. Ob zwischenstaatliche Abkommen heute für die hier interessierende Frage von Bedeutung sein können, wird in der folgenden Erwägung zu prüfen sein. b) Die innerstaatliche schweizerische Gesetzgebung enthält keine Bestimmung, aus welcher sich im Sinne der Argumentation

des EVED ableiten liesse, dass für Flugpreise eine generelle Preiskontrolle bestehe und dass keine zu günstigern Bedingungen im Ausland erworbenen Flugscheine für Flüge von der Schweiz aus benützt werden dürfen. Selbstverständlich kann das Luftamt gegen Machenschaften einschreiten, welche eine Umgehung der Pflichten der Konzessionäre zur Einhaltung der genehmigten Tarife darstellen. Im vorliegenden Verfahren geht es aber nicht darum, dass den Reisebüros vorgeworfen werden könnte, sie veranlassten die Luftverkehrsunternehmen zu konzessionswidrigen Preisunterbietungen oder nützten solches konzessionswidriges Verhalten aus. Die in Frage stehenden Flugscheine werden im Ausland zu den dort geltenden Bedingungen, d.h. zum dort gültigen IATA-Tarif erworben und in die Schweiz eingeführt. Das Luftverkehrsunternehmen erhält den für das Land, in dem der Flugschein gekauft wird, nach Tarif geltenden Preis, hingegen nicht den Preis in Schweizerfranken, der nach IATA-Tarif in der Schweiz zu bezahlen wäre. Weil der IATA-Umrechnungskurs nicht dem wirklichen Wechselkurs entspricht, ergibt sich eine Differenz, welche beim Kauf des Flugscheines zum offiziellen Tarif in der Schweiz dem Luftverkehrsunternehmen zugute kommt, beim Kauf im Ausland zum dort gültigen Tarif dem Kunden. Es ist offensichtlich, dass wegen der fehlenden Übereinstimmungen zwischen dem IATA-Umrechnungskurs und den effektiven Wechselkursen ein nach Schweizerfranken-Tarif bezahlter Flug dem Luftverkehrsunternehmen mehr einbringt als ein gleicher Flug, der in Frankreich oder Italien nach den dortigen Tarifen bezahlt wird. Jedes Luftverkehrsunternehmen hat also ein wirtschaftliches Interesse daran, dass möglichst viele Flüge in der Schweiz nach dem genehmigten Schweizerfranken-Tarif gebucht werden. Die Verfügung des Eidg. Luftamtes vom 30. Dezember 1974 würde also vor allem der Swissair, aber auch den andern Linienverkehrsunternehmen finanzielle Vorteile bringen. Obschon die Tarifgenehmigung im Rahmen der Konzession (Art. 30 LFG) sinngemäss auch der Schaffung einer genügenden wirtschaftlichen Basis für einen lebensfähigen, den technischen Anforderungen genügenden Linienflugbetrieb dienen soll, Art. 101-103 LFG die Förderung der Luftfahrt zur Bundessache erklären und die Beteiligung des Bundes an einer gemischtwirtschaftlichen schweizerischen Luftverkehrsgesellschaft ausdrücklich vorschreiben,

bilden diese Bestimmungen doch keine gesetzliche Grundlage, um mit Verfügungen gegenüber Reisebüros den Kauf von Flugscheinen im Ausland zu verhindern und für Flüge mit Beginn in der Schweiz einen den effektiven Währungsverhältnissen nicht entsprechenden, im Vergleich zum Ausland überhöhten Flugtarif durchzusetzen. Eine solche währungs- und preispolitische Massnahme, die ja nicht nur die Swissair, sondern allen

in der Schweiz tätigen Luftverkehrsunternehmungen zugute käme, lässt sich nicht auf Art. 30 LFG stützen; denn es geht dabei nicht um die Durchsetzung des genehmigten Tarifs - mit der Genehmigung der IATA-Umrechnungskurse wurden implicite auch die im Ausland anwendbaren Tarife genehmigt -, sondern um einen Schutz des schweizerischen Flugscheinmarktes vor der Konkurrenz durch die billigeren IATA-Preise in benachbarten Staaten. Dieser Schutz wird zudem nur partiell angestrebt, indem die Verfügung sich zwar an die Fluggesellschaften und Reisebüros richtet, nicht aber an die Flugkunden selber. Bei strikter Anwendung müsste sich die Verfügung vom 30. Dezember 1974 allerdings auch auf Kunden, die ihre Billets selber im Ausland besorgt haben, auswirken, da die Anerkennung solcher Flugscheine für Beförderungen, die in der Schweiz beginnen, verboten werden soll. Aus Art. 30 LFG ergibt sich die Pflicht der Konzessionäre zur Einhaltung der genehmigten Tarife im Interesse eines einwandfreien, wirtschaftlich leistungsfähigen Betriebes. Diese Vorschrift bildet aber keine Grundlage, um die Vermittlung von Flugscheinen, die in einem ausländischen Staat zum dort geltenden Tarifpreis erworben wurden, für Flüge, die in der Schweiz beginnen, zu untersagen. Eine solche Massnahme, welche praktisch die Einfuhr von Flugscheinen verbietet und eine strikte Preiskontrolle für Käufe in der Schweiz schaffen muss, mag bei der heutigen Diskrepanz zwischen den IATA-Umrechnungskursen und den effektiven Wechselkursen naheliegend sein, geht aber über die im Rahmen der Konzession notwendige Genehmigung der Flugtarife hinaus. Zu einer solchen wirtschaftspolitischen Intervention wird das Eidgenössische Luftamt durch Art. 30 LFG nicht ermächtigt. c) Das EVED begründet die direkte Verbindlichkeit der genehmigten Tarife in Schweizerfranken für die Flugscheinverkäufe der Reisebüros mit der Feststellung, diese Tarife seien

nicht nur für den Konzessionär verbindlich, sondern es handle sich dabei um Rechtssätze, die folglich von jedermann einzuhalten seien. Aus dem Wortlaut von Art. 30 LFG lässt sich nicht ableiten, dass der vom Konzessionär vorgelegte Tarif mit der Genehmigung durch das Eidg. Luftamt zum allgemein verbindlichen Rechtssatz werde. Wie bereits dargelegt wurde, schreibt Art. 30 lediglich vor, dass der Konzessionär auf Einhaltung eines bestimmten Tarifs zu verpflichten ist. Hinweise auf irgendeine Drittwirkung sind in der Gesetzgebung nicht zu finden. Die Tarife werden auch nicht amtlich publiziert. Dass Art. 107 LFV den Konzessionär anhält, die Tarife wie die Flugpläne "in geeigneter Weise" der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, kann nicht als Ersatz für die bei Rechtssätzen unerlässliche amtliche Publikation betrachtet werden, sondern umschreibt lediglich die Pflicht des Konzessionärs, dafür zu sorgen, dass die Flugkunden über die Leistungen, die er kraft seiner Konzession zu erbringen hat, hinreichend orientiert sind. Wenn der Gesetzgeber beabsichtigt hätte, den genehmigten Flugtarifen den Charakter von Rechtssätzen zu verleihen, müsste dies deutlich zum Ausdruck kommen; insbesondere wäre die amtliche Publikation unerlässlich. Das Argument, die Tarife seien Rechtssätze, ist somit nicht stichhaltig und kann nicht als Grundlage für die an die Reisebüros gerichtete Verfügung herangezogen werden.

7. Es bleibt zu prüfen, ob zwischenstaatliche Abkommen der Schweiz die Verpflichtung auferlegen, dafür zu sorgen, dass Beförderungen, die in der Schweiz beginnen, stets in der Schweiz zum genehmigten Flugtarif in Schweizerfranken bezahlt werden. a) Wie im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt wird, hat die Schweiz mit zahlreichen Staaten Abkommen über den regelmässigen Luftverkehr geschlossen. Diese zwischenstaatlichen Vereinbarungen enthalten auch Bestimmungen über die Festsetzung der Tarife (vgl. z.B. BBl 1975 II S. 35 f., vier Abkommen über den Luft-Linienverkehr mit Ecuador, Jordanien, Jamaika und Kanada, insbesondere S. 40 Art. 10, S. 50 Art. 10, S. 60 Art. 10, S. 71 Art. 11). In den vertraglichen Abmachungen wird das Verfahren der Tariffestsetzung unter den beteiligten Luftverkehrsunternehmen und die Genehmigung durch die Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien

geregelt. Es wird auch bestimmt, wie bei Schwierigkeiten - fehlende Einigung unter den Unternehmen, Nichtgenehmigung durch die Luftfahrtbehörden - vorzugehen ist (direkte Verhandlungen durch die Behörden, eventuell Schiedsgericht). Über die Frage, ob die in einem Land beginnenden Flüge stets dort zu den in jener Landeswährung geltenden Preisen zu bezahlen sind, lässt sich den zwischenstaatlichen Abkommen nichts entnehmen. Die Vertragstexte gehen in dieser Beziehung nicht über Art. 30 LFG hinaus, ergänzen aber das Gesetz insofern, als sie im Prinzip für das Zustandekommen eines Tarifes die Einigung unter den beteiligten Luftverkehrsunternehmen der beiden Staaten und die nachfolgende (mindestens stillschweigende) Genehmigung durch die zuständigen Behörden beider Staaten vorschreiben. Über spezielle Umrechnungskurse für die Flugpreise und über ein Verbot, Flugscheine in einem andern Staat als dem Staat des Beförderungsbeginns und in einer andern Währung zu beziehen, wurde in zwischenstaatlichen Abkommen nichts vereinbart. Das EVED nennt keine Vertragsklausel, aus welcher die Befugnis oder gar die Pflicht zu derartigen wirtschaftspolitischen Schutzmassnahmen hervorginge. Zwar bestätigen diese zwischenstaatlichen Abkommen - wie im angefochtenen Entscheid hervorgehoben wird -, dass sich die Tariffestsetzungen nicht auf rein privatrechtlicher Basis abwickeln, sondern unter Mitwirkung der Behörden in Beachtung öffentlichrechtlicher Richtlinien erfolgen; diese öffentlichrechtliche Komponente ergibt sich aber schon aus Art. 30 LFG. Dass durch zwischenstaatliche Abmachungen der Handel mit Flugscheinen über die Grenze unterbunden und die Vermittlung von Flugbillets strikte an die im Lande des Beginns des Fluges geltenden Preise in der Landeswährung gebunden werden sollte, lässt sich den Texten der zwischenstaatlichen Vereinbarungen nicht entnehmen. b) Die IATA ist nicht eine zwischenstaatliche Organisation, sondern ein internationaler Verband der Luftverkehrsgesellschaften (vgl. SCHWEICKHARDT, Schweizerisches Lufttransportrecht S. 2 f.; ALEX MEYER, Internationale Luftfahrtabkommen, Köln-Berlin 1953/1955 Bd. I S. 147, Bd. II S. 4; Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen, 1971, S. 153 ff., Text der Allgemeinen Beförderungsbedingungen S. 214 ff.).

Obschon die IATA völkerrechtlich eine gewisse Anerkennung gefunden hat und in zwischenstaatlichen Abkommen ausdrücklich oder sinngemäss erwähnt wird als eine Institution, deren Vorschläge und Verfahrensformen bei der Tariffestsetzung zu beachten sind, binden ihre Empfehlungen die Staaten nicht. Durch die behördliche Genehmigung der die Tarife betreffenden IATA-Resolutionen werden dieselben zwar nicht staatliche Rechtssätze, aber sie werden zum Inhalt der Konzessionen und bilden dann die gemäss Art. 30 LFG massgebende Tariffestsetzung. Die IATA hat in den Resolutionen 021, 021a und 021b die für die Umrechnung der in den IATA-Tarifen festgesetzten Preise anzuwendenden Kurse fixiert. Diese Resolutionen über die IATA-Umrechnungskurse sind dem Eidg. Luftamt als der zuständigen Tarifgenehmigungsbehörde von der Swissair vorgelegt worden. Das Luftamt hat die in Frage stehenden IATA-Resolutionen genehmigt, aber folgenden Vorbehalt angebracht: "Veröffentlichung in der Schweiz
- alle Luftverkehrsunternehmen oder ihre Generalagenten haben die Tarife/Frachtraten für Flugreisen/Luftfrachttransporte, welche in der Schweiz beginnen, in Schweizerfranken zu veröffentlichen. Diese in Schweizerfranken publizierten Tarife und Frachtraten werden von den Basistarifen und Basisraten zu den in der Resolution 217/021b enthaltenen Umrechnungskursen abgeleitet. - Für zusätzliche Veröffentlichungen in irgend einer anderen Währung muss ein spezielles Gesuch an das Eidgenössische Luftamt in Bern gerichtet werden. Verkauf in der Schweiz
- Für jeden in der Schweiz getätigten Verkauf von Flugreisen oder Luftfrachttransporten müssen die zur Veröffentlichung genehmigten Tarife/Frachtraten in Schweizerfranken angewendet werden, egal ob die Reise oder der Transport innerhalb oder ausserhalb der Schweiz beginnt. Ist kein Tarif oder keine Frachtrate in Schweizerfranken veröffentlicht, muss der in irgend einer anderen Währung veröffentlichte oder konstruierte Tarif/Frachtrate gemäss den Regeln der Resolutionen 217/021, 217/021a und 217/021b in Schweizerfranken umgerechnet werden. - Erfolgt die Zahlung für einen in der Schweiz getätigten Verkauf in irgend einer anderen Währung als Schweizerfranken, muss der Tarif oder die Frachtrate in Schweizerfranken zum lokalen Bankkurs in die Verkaufswährung umgerechnet werden (Checkkurs für Checks, Notenkurs für Banknoten)." Aus der Beifügung

dieses Vorbehalts lässt sich folgern, dass die IATA-Resolutionen als solche - auch nach Auffassung

BGE 102 Ib 300 S. 312

des Eidg. Luftamtes - nicht verbieten, dass Flugscheine ausserhalb des Staates, in welchem der Flug beginnt, und in einer andern Währung gekauft werden. Die IATA-Resolutionen enthalten zwar gewisse, teilweise recht komplizierte Beschränkungen in bezug auf die Verwendbarkeit einzelner Währungen für Flugscheinkäufe. Ein Anliegen der Verfasser der Resolution 021 dürfte es gewesen sein, den Anwendungsbereich jener Flugtarife, welche auf einem für den ausländischen Flugkunden besonders günstigen Umrechnungskurs beruhen, grundsätzlich auf die im betreffenden Land beginnenden oder endenden Flüge zu begrenzen (Res. 021 Ziff. 8 und 9). Hingegen fehlt eine Regel, welche den zu bezahlenden Flugpreis strikte an den am Startort geltenden Tarif in der Landeswährung binden würde. Der wesentliche Inhalt der hier in Frage stehenden Anordnungen des Eidgenössischen Luftamtes ergibt sich also nicht aus den IATA-Resolutionen, sondern aus dem Vorbehalt, welchen das Luftamt bei der Genehmigung dieser Resolutionen anbrachte. Es braucht daher nicht untersucht zu werden, ob eine IATA-Resolution, welche nicht nur die IATA-Mitglieder, d.h. die Luftverkehrsunternehmen, sondern auch alle Reisebüros verpflichten würde, Flugreisen in der Schweiz nur zum IATA-Schweizerfranken-Tarif zu verkaufen, durch die Genehmigung seitens des Eidg. Luftamtes für alle Betroffenen verbindlich würde. Die Frage, ob das Luftamt durch die Genehmigung einer IATA-Resolution über Art. 30 LFG hinaus eine generelle Kontrolle für alle Verkäufe und Vermittlungen von Flugreisen in der Schweiz rechtsgültig einführen könnte, stellt sich nicht. Auf dem Wege eines Vorbehalts bei der Genehmigung von IATA-Resolutionen kann das Eidg. Luftamt nicht eine wirtschafts- und währungspolitische Massnahme anordnen, zu welcher ihm gemäss Art. 30 LFG die Befugnis fehlt. Offenbar hat das Luftamt bei der Genehmigung der IATA-Resolutionen über die verbindlichen Umrechnungskurse erkannt, dass mit der derart festgelegten Umrechnung der Anreiz für günstigere Flugschein-Käufe im benachbarten Ausland sehr gross werden könnte. Das Amt wollte aus verständlichen Gründen die Umgehung des für die Swissair günstigen IATA-Tarifs in Schweizerfranken nach Möglichkeit verhindern. Da aber das LFG keine Grundlage für eine solche währungspolitische Massnahme bildet, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen.

BGE 102 Ib 300 S. 313

8. a) Auf welchem Wege bei der heutigen Währungssituation eine für alle Beteiligten befriedigende Lösung gefunden werden könnte, ist nicht vom Bundesgericht abzuklären. Es muss hier auch offen bleiben, ob die Reisebüros durch ihr Vorgehen etwa vertragliche Verpflichtungen als Agenten der IATA verletzten; denn selbst wenn dies zutreffen sollte, so dürften sie nicht ohne gesetzliche Grundlage durch eine Verwaltungsbehörde zu einem vertragskonformen Verhalten gezwungen werden. Eine Untersuchung der zivilrechtlichen Stellung der IATA-Agenturen erübrigt sich in diesem Verfahren. b) Durch die zu beurteilenden Verwaltungsgerichtsbeschwerden wurde geltend gemacht, die angefochtene Massnahme sei gegenüber den Reisebüros mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig. Ob das Luftamt die Luftverkehrsunternehmen als Konzessionäre zur strikten Anwendung des IATA-Tarifs in Schweizerfranken bei Verkäufen von Flugscheinen in der Schweiz verpflichten kann, ist hier nicht zu entscheiden. Die sich aus der Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergebende Aufhebung der Verfügung vom 30. Dezember 1974 bezieht sich ausschliesslich auf deren Wirksamkeit für die Reisebüros.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerden werden gutgeheissen und der Entscheid des EVED vom 24. März 1976 und die Verfügung des Eidg. Luftamtes vom 30. Dezember 1974, soweit sie die Reisebüros betrifft, aufgehoben.