

91.076

Botschaft über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes

vom 20. November 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1982 P 82.438 Luftfahrtgesetz. Revision (S 30. 9. 82, Stucki),

1985 P 85.321 Luftfrachtführer. Haftung (N 21. 6. 85, Leuenberger Moritz).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. November 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die vorgeschlagenen Änderungen des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0) betreffen namentlich die folgenden Punkte:

- Benützung des schweizerischen Luftraums: Die Vorschriften für die Benützung durch Luftfahrzeuge werden präzisiert, der Anwendungsbereich wird auf Flugkörper ausgedehnt. Mit einer zusätzlichen Bestimmung wurde eine neue Rechtsgrundlage für das Verbot besonderer Luftfahrzeugkategorien – wie beispielsweise Ultraleicht-Flugzeuge – geschaffen (Art. 1 und 2).
- Luftverkehrsabkommen: Der Bundesrat wird ermächtigt, mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Luftverkehr abzuschliessen (Art. 3a).
- Anhänge zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (AS 1971 1305; 1975 1552; 1973 2253; 1976 496; 1980 418; nachfolgend Übereinkommen von Chicago). Eine neue Bestimmung schafft die Möglichkeit, solche Anhänge unmittelbar anwendbar zu erklären (Art. 6a).
- Missbräuchliche Verwendung von Luftfahrzeugen: Mit einer neuen Bestimmung wird eine Verpflichtung aus dem neuen Artikel 3^{bis} des Übereinkommens von Chicago erfüllt (Art. 11a).
- Wahrung der Landesinteressen: Der Anwendungsbereich der geltenden Bestimmung von Art. 34 wird ausgedehnt auf weitere Luftfahrzeugkategorien (Art. 19) und auf die Ausbildung ausländischer Piloten (Art. 19a).
- Flugunfalluntersuchungen: Der ganze Abschnitt (Art. 24–26) wird neu geordnet (Art. 24–26c); die wichtigste Änderung besteht darin, dass die Untersuchungskommission als zweite Instanz nur noch auf Begehren in Funktion tritt (Art. 26).
- Flugplatz-Bewilligungsverfahren: Für die Bewilligung von Flugplätzen wird eine primäre Bundeszuständigkeit stipuliert (Art. 37a und b), mit dem Ziel der Vereinfachung und der besseren Koordination.
- Flughafentarife: Der Genehmigungsvorbehalt des geltenden Rechts wird auf eine Aufsicht des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Bundesamt) ohne Genehmigungsverfahren reduziert; ausdrücklich wird eine Abstufung der Tarife auch nach der Lärmerzeugung und der Schadstoffemission der Luftfahrzeuge vorgeschrieben (Art. 39).
- Flugsicherung: Für das gemischtwirtschaftliche Flugsicherungsunternehmen Swisscontrol wird eine klare Rechtsgrundlage geschaffen (Art. 40); für die Baubewilligung von Flugsicherungsanlagen wird ebenfalls eine ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes statuiert (Art. 40a).
- Einteilung der Luftfahrzeuge: Die Definition des Luftfahrzeugs soll sich wieder an die Begriffsbestimmung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) halten (Art. 1); an der bereits eingeführten Ermächtigung der Kantone zum Treffen von Massnahmen beim Betrieb bestimmter Kategorien unbemannter Luftfahrzeuge – namentlich von Flugmodellen – wird festgehalten (Art. 51).

-
- *Registrierung von Luftfahrzeugen, an denen ausländische Interessen bestehen: Die Befugnis zur Ordnung der Voraussetzungen wird im Hinblick auf die Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft an den Bundesrat delegiert (Art. 53 und 54).*
 - *Ausweise, Prüfung sowie Herstellung und Betrieb von Luftfahrzeugen (Art. 56–58): Die Verkehrsbewilligung wird aufgehoben; für die Aufsicht über die Herstellung von Luftfahrzeugen wird eine einwandfreie Rechtsgrundlage geschaffen; die Prüfung wird auf Schadstoffentwicklung ausgedehnt, und es wird ein Lärm- und Schadstoffzeugnis geschaffen.*
 - *Haftpflicht des Lufttransportführers (Art. 75–76a): Schweizerische Unternehmen werden allgemein zur Sicherstellung der Haftpflichtansprüche verpflichtet; für ein ergänzendes Entschädigungssystem nach Artikel 35A des Protokolls von Guatemala und damit für eine volle Schadendeckung über die Haftungslimiten hinaus wird die Rechtsgrundlage geschaffen.*
 - *Bundesdarlehen: Es werden beschränkte Möglichkeiten zugunsten der Landesflughäfen sowie von Regional- und Schulflugplätzen geschaffen (Art. 101a).*
 - *Fliegerische Aus- und Weiterbildung und Schweizerische Luftverkehrsschule: Die bisher im Bundesbeschluss von 1972 enthaltenen Bestimmungen werden übernommen und etwas erweitert (Art. 103a–103d).*

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Im verwaltungsintern abgesprochenen Bericht des Bundesamtes vom Januar 1980 über die schweizerische Luftfahrtpolitik wurde im Kapitel «Rechtsetzung» folgendes ausgeführt:

«Der ganze Komplex des Luftrechts ist nicht allein sehr umfangreich, sondern auch recht unübersichtlich geworden. Die nationalen Erlasse und internationalen Vereinbarungen wurden mehrfach revidiert und ergänzt. Dabei hat sich manches verschoben, einzelnes auch ungewollt verzerrt. Anderes blieb bis heute unverändert, obwohl die Notwendigkeit von Änderungen und Ergänzungen oder mindestens einer sorgfältigen Überprüfung auf Grund einer geänderten Situation nicht zu bestreiten ist. So drängt es sich auf, wenigstens das nationale Luftrecht in seiner Gesamtheit zu überholen.»

Damit war das Ziel einer Totalrevision gesetzt. Ein wesentlicher Punkt des Leitbildes (Z. 811) bestand darin, dass alle Erlasse auf Gesetzesstufe in einen einzigen Text zusammengefasst werden sollten:

- der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1945 über den Ausbau der Zivilflugplätze (BS 7 738, AS 1957 320, 1984 aufgehoben),
- das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0),
- das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1959 über das Luftfahrzeugbuch (SR 748.217.1),
- der Bundesbeschluss vom 20. September 1972 über die Förderung des Flieger- und des Fallschirmgrenadier-Nachwuchses (SR 748.221.1).

Die Vorarbeiten für die Totalrevision waren damals bereits eingeleitet; für den Ablauf wurden im Bericht (Z. 812) als Eckdaten genannt: 1980/81 Gesetzes- und Botschaftsentwurf, 1983 evtl. 1984 Verabschiedung durch den Bundesrat und Überweisung an das Parlament. Abgesehen von der ersten Phase erwies sich dies freilich als viel zu optimistisch.

Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Departement) beauftragte Prof. Dr. Werner Guldimann, der anfangs 1981 als Direktor des Bundesamtes pensioniert wurde, Vorentwürfe zum Gesetzesentwurf und zur Botschaft auszuarbeiten. Diese lagen Ende 1981 termingerecht vor.

12 Ergebnisse des Vorverfahrens

In der 1982 eingeleiteten verwaltungsinternen Vernehmlassung wurde unter anderem postuliert, man solle die Absicht einer Totalrevision fallen lassen und sich auf eine Teilrevision einzelner Kapitel des Luftfahrtgesetzes beschränken. Das Bundesamt, unter anderem bewegt durch die einschneidende Beschränkung seiner Kräfte durch den Personalstopp, schloss sich dem Postulat an.

Auf seinen Antrag entschied der Vorsteher des Departements Ende 1983, die weitere Bearbeitung auf die folgenden Teile des Gesetzes zu konzentrieren:

- Gewerbsmässige Luftfahrt (Art. 27–35 und 103),
- Bodenorganisation (Art. 36–49),
- Lufttransportrecht (Art. 75–76),
- Förderung der Luftfahrt (Art. 101–103).

Nachher war die Entwicklung durch zwei gegensätzliche Strömungen gekennzeichnet.

Die Diskussion der Vorlage in der Luftfahrtkommission, die nach weiteren verwaltungsinternen Besprechungen und Korrespondenzen 1986 begann, führte auf zahlreiche zusätzliche Revisionspunkte, die sich schliesslich – mit Ausnahme des Titels «Sicherungsbeschlagnahme von Luftfahrzeugen» (Art. 80 ff.) – über alle Titel und Abschnitte des Gesetzes erstreckten und damit in der Wirkung einer Totalrevision nicht mehr allzuferne gestanden hätten.

Die gegenläufige Strömung, die sich dann durchsetzte, hatte ihren Ursprung in zwei Bereichen, deren Neuordnung eigentlich je einen Kernpunkt der Teilrevision hätte darstellen sollen.

Die Ordnung der gewerbsmässigen Luftfahrt (Art. 27–35 und 101–103) steht in Beziehung zur Marktordnung der Europäischen Gemeinschaft. Diese ist heute sowohl in der Zielsetzung wie in den Hauptzügen erkennbar, kann aber in den nächsten Jahren noch Änderungen erfahren, die – ebenso wie die grundsätzliche Entwicklung unseres Verhältnisses zur Gemeinschaft – wesentliche Anpassungen des Gesetzes erfordern können. Es scheint daher zweckmässig, die Neuordnung solange noch zurückzustellen und es vorläufig beim geltenden Recht bewenden zu lassen.

Während im Bereich der Bodenorganisation die Revision der Bestimmungen über die Flugsicherung keine allzugrossen Schwierigkeiten verursachte, förderten die mit den interessierten Kreisen und namentlich auch zwischen den interessierten Bundesämtern geführten Besprechungen über den Abschnitt «Flugplätze» (Art. 36–39) sehr grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zutage; die daraus zu erwartenden Auseinandersetzungen hätten in allen weiteren Bearbeitungsphasen zu erheblichen Verzögerungen geführt, von denen auch die wichtigsten unbestrittenen Teile der Revision betroffen worden wären.

Nachdem es ohnehin nicht mehr um eine Totalrevision geht und in absehbarer Zeit das Kapitel «Gewerbsmässige Luftfahrt» in der Perspektive der zwischenzeitlichen europäischen Entwicklungen wieder zur Diskussion gestellt werden muss, schien es angezeigt, sich im Bereich Flugplätze auf die Revision der Bestimmungen über das Flugplatz-Bewilligungsverfahren (Art. 37a und 37b), die Flughafentarife (Art. 39) und über die Bundesdarlehen und -beteiligungen (Art. 101f) zu beschränken.

Die Luftfahrtkommission hat der Vorlage nach drei Lesungen am 30. April 1991 mit grosser Mehrheit zugestimmt. Der Entwurf ist hierauf nach Durchführung eines abschliessenden verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahrens noch in einzelnen Punkten geändert worden. Namentlich bei den Bestimmungen über die Flugplätze sind Revisionsvorschläge gestrichen worden.

2 Besonderer Teil

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Lufthoheit

Artikel 1

Absatz 1

In den bisherigen Wortlaut wird die Verweisung auf die «für die Schweiz verbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen» aufgenommen. Dies geschieht vor allem im Hinblick auf den neuen Artikel 3^{bis} des Übereinkommens von Chicago, der die in Artikel 11a dieser Vorlage übernommene Verpflichtung statuiert (Botschaft vom 8. Mai 1985 zur Änderung des Übereinkommens [BBl 1985 II 185]).

Im weiteren wird der bisher verwendete Begriff «Luftfahrzeuge» mit demjenigen der «Flugkörper» ergänzt. Damit soll deutlich gemacht werden, dass sich nach heutiger Auffassung die «Gesetzgebung über die Luftschifffahrt» im Sinne von Artikel 37^{ter} der Bundesverfassung grundsätzlich auf alle zivil eingesetzten Fluggeräte bezieht. Beide Begriffe werden direkt im Gesetz definiert.

Absatz 2

In den letzten Jahren wurden lebhafte Diskussionen über die Frage geführt, welche Fluggeräte als Luftfahrzeuge im Sinne des Gesetzes gelten sollen. Hauptsächlich war umstritten, ob Flugmodelle vom Rechtsbegriff mitumfasst und damit der vom Bundesamt auszuübenden Aufsicht unterworfen seien. Schon 1980 hatte die Geschäftsprüfungskommission die Forderung erhoben, das Bundesamt von dieser Aufsicht zu befreien, weil diese Aufgabe nicht auf Bundesebene erfüllt werden müsse.

Dieser Forderung sind wir in der Folge mit Rücksicht auf den besonderen Charakter der Flugmodelle bzw. deren Betriebes nachgekommen, indem wir – im Einvernehmen mit der Geschäftsprüfungskommission, aber gegen die Auffassung der Luftfahrtkommission und sämtlicher schweizerischer Luftfahrtorganisationen – in Artikel 1 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (SR 748.01) in der Fassung vom 27. Januar 1988 den Begriff des Luftfahrzeuges auf «bemannte oder zum bemannten Betrieb geeignete Fluggeräte» beschränkten.

Dieses Vorgehen zog allerdings mehrere ins Gewicht fallende Nachteile nach sich:

- Die zurzeit geltende Umschreibung steht im Widerspruch zur Definition der ICAO (an die sich auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft halten): Luftfahrzeuge sind Fluggeräte, die sich durch Einwirkungen der Luft, jedoch ohne die Wirkung von Luft gegen den Boden (Luftkissenfahrzeuge), in der Atmosphäre halten können (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Revisionsentwurfs).
- Neben der gewünschten Ausgrenzung der zu Freizeitzwecken betriebenen Flugmodelle erfasst das erwähnte Abgrenzungskriterium auch alle andern unbemannten Fluggeräte, die sich durch Einwirkungen der Luft in der Atmosphäre halten können. Dabei ist zu beachten, dass der Einsatz unbemannter

Fluggeräte für Sonderaufgaben aufgrund der raschen technischen Entwicklung zunehmend an Bedeutung gewinnt; bereits heute werden teils routinemässig, teils versuchsweise derartige Geräte für militärische, wissenschaftliche und kommerzielle Zwecke eingesetzt. In absehbarer Zukunft ist möglicherweise auch mit unbemannten Post- und Frachtflugzeugen zu rechnen, die in den Verkehrsfluss der übrigen Luftfahrzeuge eingegliedert werden müssen und sicherlich auch aufsichts- und haftpflichtrechtlich nicht anders behandelt werden können. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bezüglich des äusseren Erscheinungsbildes und der Einsatzart zwischen einfachen Flugmodellen und bemannten Luftfahrzeugen eine fliessende Grenze besteht; im übrigen sind alle diese Fluggeräte den gleichen technisch/physikalischen Bedingungen unterworfen und beanspruchen denselben öffentlichen Luftraum.

- Die Ausgrenzung der erwähnten unbemannten Fluggeräte vom Luftfahrzeugbegriff hat im weiteren zur Folge, dass nicht nur die entsprechende Aufsicht des Bundesamtes, sondern auch die für Luftfahrzeuge bestehende Kausalhaftpflicht für Drittschäden am Boden entfällt; anwendbar sind die Bestimmungen des Obligationenrechts. Die Geschäftsprüfungskommission postulierte daher, es sei zu prüfen, ob die Kausalhaftpflicht wieder eingeführt werden könne (Ziff. 422.36 des Berichtes vom 25. Jan. 1989; BBl 1989 II 240).

Zur Vermeidung der beschriebenen Nachteile und Unstimmigkeiten, die durch die Beschränkung des Luftfahrzeugbegriffs auf bemannte Fluggeräte entstanden, beantragen wir wieder zur Definition der ICAO zurückzukehren; der für die Luftfahrt grundlegenden Bedeutung entsprechend wird der Begriff nunmehr auf Gesetzesstufe (Art. 1 Abs. 2) festgelegt (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 2, 51 und 108).

Ähnliche Fragen wie im erwähnten Bereich Modellluftfahrzeuge haben sich auch zunehmend im Zusammenhang mit Fallschirmen gestellt. Ursprünglich wurde der Fallschirm als reines Rettungsgerät zum Bremsen des freien Falls entwickelt. Die entsprechenden Fluggeräte wurden daher nicht in Verbindung mit anderen, dem eigentlichen Luftverkehr dienenden Fluggeräten gebracht und entsprechend in konstanter Praxis nicht als Luftfahrzeuge im Sinne des Gesetzes behandelt. Die Weiterentwicklung der Fallschirme führte allerdings bald zu steuerbaren Geräten und namentlich zu den seit längerer Zeit für flugsportliche Zwecke verwendeten Gleitfallschirmen, mit denen nach dem Absprung Gleitflüge durchgeführt werden können. Sowohl Gleitfallschirm als auch der klassische Rettungsfallschirm erfüllen aus heutiger Sicht die ICAO-Definition des Luftfahrzeuges (vgl. dazu auch den heute als Hängegleiter und damit als Luftfahrzeug behandelten Gleitschirm/Parapente). Die nur historisch erklärbare Verneinung der Luftfahrzeugeigenschaft des Fallschirmes lässt sich heute nicht mehr aufrechterhalten, weshalb der Fallschirm als Luftfahrzeug zu qualifizieren und rechtlich entsprechend zu behandeln ist. Diese eindeutige Zuordnung hat neben Vorzügen der Systematik auch zur Folge, dass damit verschiedene – bis heute ungeklärt gebliebene – Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsgrundlagen betreffend der luftrechtlichen Regelung des Fallschirmwesens sowie haftpflichtrechtlicher Art gelöst sind. Der weitgehende Verzicht auf direkte Auf-

sicht durch das Bundesamt – keine behördliche Zulassung des Gerätes sowie des Fallschirmspringers – kann dabei ohne weiteres beibehalten werden.

Eine zusammenfassende graphische Übersicht über die Fluggeräte der Zivilluftfahrt (namentlich auch über die Luftfahrzeuge) gibt die Darstellung im Anhang.

In die Übersicht wurde auch die neue Kategorie der Sonderluftfahrzeuge aufgenommen. Zu diesen gehören Luftfahrzeuge, die sich keiner der anderen aufgeführten Kategorien zuordnen lassen, z. B. Hubstrahlgeräte, die begrifflich weder Drehflügler noch Flugzeuge sind.

Absatz 3

Flugkörper bilden gemäss der Übersicht im Anhang zusammen mit den Luftfahrzeugen die beiden Hauptkategorien der Fluggeräte. Da keine weiteren Hauptkategorien bestehen, können als Flugkörper diejenigen Fluggeräte bezeichnet werden, die nicht dem Begriff des Luftfahrzeuges entsprechen.

Artikel 2

Absatz 1

Neu in diesem Absatz ist Buchstabe c. Ausdrücklich werden auch diejenigen Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, für die Sonderregeln nach den Artikeln 51 und 108 gelten, als im schweizerischen Luftraum zugelassen bezeichnet. Die entsprechenden Kategorien werden in Artikel 108 Absatz 1 abschliessend aufgeführt. Es handelt sich dabei um:

- Staatsluftfahrzeuge, die nicht Militärluftfahrzeuge sind (wie bisher);
- nicht motorisch angetriebene Luftfahrzeuge (namentlich Hängegleiter, Fallschirme, Drachen und Drachenfallschirme);
- unbemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge (z. B. grössere, ferngesteuerte Fluggeräte, die für wissenschaftliche oder kommerzielle Zwecke eingesetzt werden);
- bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung (bei einer allfälligen Aufhebung des derzeitigen generellen Verbotes der Ultraleicht-Flugzeuge könnten dieselben dieser Kategorie zugeordnet werden).

(Vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 51 und 108).

Absatz 2

Die Bestimmung erteilt dem Bundesrat die Kompetenz für zwei verschiedene Fälle:

Der erste betrifft das Verbot von Luftfahrzeugen besonderer Kategorien. Für die Ausübung wird entweder die Wahrung der Flugsicherheit oder die Abwehr umweltschädigender Einwirkungen vorausgesetzt. Als praktisches Beispiel mag das Verbot der Ultraleicht-Flugzeuge dienen, das 1984 gestützt auf Artikel 109 Buchstabe c ausgesprochen wurde. Die Aufnahme der vorliegenden Bestimmung wird mit dem Inkrafttreten der Novelle dazu führen, dass das Verbot weiterhin besteht, sofern es nicht vom Bundesrat aufgehoben wird.

Im zweiten Fall wird die Zulassung von Luftfahrzeugen besonderer Kategorien davon abhängig gemacht, dass Aufsichtsaufgaben von geeigneten Stellen aus-

serhalb der Aufsichtsbehörde übernommen werden. Praktisches Beispiel sind die Hängegleiter (Delta und Gleitschirme), für welche bestimmte Aufsichtsaufgaben schon heute von einem privaten Verband ausgeübt werden. Diese Möglichkeit ist bei der bestehenden Beschränkung der personellen Kräfte der Aufsichtsbehörde von erheblicher praktischer Bedeutung.

Absatz 3

Diese neue Bestimmung überträgt dem Bundesrat generell die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die in Artikel 1 Absatz 3 definierten Flugkörper.

Im Zusammenhang mit der Luftfahrt haben Flugkörper in der Schweiz bisher namentlich bezüglich des Abschusses von Raketen und Hagelabwehrgeschossen sowie des Einsatzes des bemannten «Raketenrucksacks» eine gewisse Bedeutung erlangt. Entsprechende luftrechtliche Regelungen beschränken sich auf die für die Sicherheit der übrigen Luftfahrt erforderlichen Einschränkungen.

Hinsichtlich des Erlasses künftiger Vorschriften stehen einerseits wie bisher diejenigen Flugkörper im Vordergrund, deren Betrieb die Sicherheit Dritter auf der Erde bzw. der Luftfahrt beeinträchtigen oder gefährden könnte, andererseits aber – auch im Hinblick auf künftige Entwicklungen – Flugkörper, deren Betrieb an sich regelungsbedürftig ist.

Im übrigen sind im Rahmen der zu erlassenden Bestimmungen Bereiche, wie beispielsweise das Abschliessen von Projektilen in Verbindung mit dem zivilen Schiesswesen, von der Unterstellung unter das Luftrecht auszunehmen.

Artikel 3

Als Folge des Ersatzes der Bezeichnung «Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement» wird hier die nachfolgend im Gesetz verwendete Bezeichnung «Departement» in Klammer beigefügt.

Artikel 3a

Mit Botschaft vom 8. November 1949 beantragte der Bundesrat den Räten einen Bundesbeschluss, der ihn ermächtigte, «im Rahmen des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt Vereinbarungen über den gewerbsmässigen Luftverkehr abzuschliessen» (BBl 1949 II 859). Zur Begründung wurde ausgeführt, es käme einer unnötigen und vermeidbaren Erschwerung der parlamentarischen Arbeit gleich, wenn jede einzelne der künftig abzuschliessenden Vereinbarungen über den gewerbsmässigen Luftverkehr den Räten zur Beschlussfassung vorgelegt werden müsste (BBl 1949 II 857).

In der Folge lehnten es die Räte indessen ab, dem Bundesrat diese Ermächtigung zu erteilen. Sie beschränkten sich darauf, den im damaligen Zeitpunkt bereits abgeschlossenen, als provisorische Vereinbarungen über den Luftverkehr bezeichneten Abkommen die Genehmigung zu erteilen (AS 1951 573). Die seither abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen wurden demzufolge in Anwendung von Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung in konstanter Praxis, wenn immer möglich in Sammelbotschaften, den Räten zur Genehmigung unterbreitet.

In der Zwischenzeit wurde der Bundesrat von den Räten im Jahre 1975 durch Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes ermächtigt, Vereinbarungen über den

grenzüberschreitenden Motorfahrzeugverkehr abzuschliessen (SR 741.01, Art. 106 Abs. 7). In Anlehnung an diese Regelung, welche sich bewährt hat, soll der Bundesrat ermächtigt werden, mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Luftverkehr abzuschliessen.

Die vorgeschlagene Bestimmung ermächtigt nicht zum Abschluss jeglicher Abkommen über die Luftfahrt. Sie erfasst ausdrücklich nur Luftverkehrsabkommen, also jene Art von bilateralen Abkommen, welche die Schweiz bis anhin mit zahlreichen Staaten abgeschlossen hat (vgl. SR 0.748.127.191.14–0.748.127.198.21) und die auch unter landesrechtlichen Gesichtspunkten unproblematisch sind.

Abkommen, die nach Artikel 89 Absatz 3 BV dem Staatsvertragsreferendum unterstehen oder die eine Änderung von Bundesgesetzen implizieren, werden der Bundesversammlung weiterhin zur Genehmigung unterbreitet.

Die vorgeschlagene Neuordnung bringt für Parlament und Verwaltung eine ins Gewicht fallende Entlastung. Sie ist im weitem geeignet, unsere Verhandlungsposition zu stärken, indem sie eine raschere Inkraftsetzung ausgehandelter Abmachungen ermöglicht. Sie erscheint schliesslich auch als folgerichtig, wenn man in Betracht zieht, dass die von den Räten seit 1949 genehmigten Luftverkehrsabkommen regelmässig die Luftfahrtbehörden ermächtigen, die Linienpläne – Kernstück der Luftverkehrsabkommen – durch Notenwechsel direkt zu ändern.

Artikel 3b

Der bisherige Artikel 3^{bis} bleibt inhaltlich unverändert; nur die Numerierung von Artikel und Randtitel wird angepasst (3b und 1b).

Artikel 4

Die Delegationsmöglichkeiten, deren Bedeutung in Zukunft eher zunehmen dürfte, werden teils präzisiert, teils erweitert:

Absatz 1

Es wird klargestellt, dass die Zuständigkeit zur Delegation beim Bundesamt liegt. Neu können neben einzelnen Aufsichtsbefugnissen auch ganze Aufsichtsbereiche delegiert werden, beispielsweise die Aufsicht über die Lufttüchtigkeit von Kleinflugzeugen.

Es kann nicht mehr bloss an Flugplatzleitungen, Kantone, Gemeindebehörden oder geeignete Verbände delegiert werden, sondern weitergehend an Flugplatzleitungen, Kantone, Gemeindebehörden oder «geeignete Organisationen». Klargestellt wird im weitem, dass nur an Flugplatzleitungen einseitig delegiert werden kann (Art. 37 Abs. 4); in den andern Fällen müssen Vereinbarungen getroffen werden.

Absatz 2

Eine Anhörung der kantonalen Regierungen muss nur noch bei Delegationen an Gemeindebehörden erfolgen.

Artikel 6

Nach dem neuen Artikel 6 Absatz 1 bestimmt sich der Beschwerdeweg ausschliesslich nach den Bundesgesetzen über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) und über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110). Im Sinne einer Klarstellung wird in Absatz 2 einzig auf die besondere Ordnung im Bereich der Flugunfalluntersuchungen hingewiesen.

Seit der Revision vom Jahre 1968 enthält das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege eine abschliessende Regelung der Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Der auf das Jahr 1948 zurückgehende geltende Absatz 1 ist dieser Neuordnung anzupassen.

Der geltende Absatz 2, der endgültige Beschwerdeentscheide des Departements vorsieht, ist mit der neueren Praxis zu Artikel 103 Absatz 2 der Bundesverfassung nicht mehr vereinbar. Soweit über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) zu entscheiden ist (zum Beispiel bei Streitigkeiten aufgrund von Art. 40b des Entwurfes) widerspricht die endgültige Zuständigkeit des Departements auch dieser Konventionsbestimmung.

Artikel 6a

Gemäss den Artikeln 37–45 des Übereinkommens von Chicago obliegt der ICAO die Entwicklung einheitlicher technischer Normen, und die Vertragsstaaten sind verpflichtet, daran mitzuwirken. Das sind die Normen und Empfehlungen, die in den technischen Anhängen zum Übereinkommen niedergelegt sind.

Der normale Vorgang der Überführung solcher Vorschriften in das Landesrecht besteht in ihrer Umsetzung in eigene Erlasse. Das ist in der Regel mit einem verhältnismässig grossen Aufwand verbunden; dieser muss in Kauf genommen werden bei Vorschriften, die sich an einen unbestimmten grossen Kreis von Adressaten richten.

Ausnahmen im Sinne der vorliegenden Bestimmung sollten besonders dort gemacht werden können, wo es sich um Vorschriften grösseren Umfangs und um einen kleinen Kreis unmittelbar interessierter und zu verpflichtender Adressaten handelt.

Im heutigen Zeitpunkt wird einzig in Aussicht genommen, gestützt auf den neuen Artikel 6a, Vorschriften der ICAO über die Luftbeförderung gefährlicher Güter, wie sie im Anhang 18 und namentlich in den zugehörigen Technischen Vorschriften enthalten sind, unmittelbar anwendbar zu erklären.

Bei diesen Technischen Vorschriften handelt es sich um umfangreiche Handbücher, welche eingehend die Verpackung jener gefährlichen Güter regeln, welche zum Lufttransport überhaupt zugelassen werden. Sie werden in den vier Sprachen der ICAO (englisch, französisch, spanisch und russisch) herausgegeben und ungefähr alle zwei Jahre auf den neuesten Stand nachgeführt. An ihnen ist unmittelbar der kleine und bekannte Kreis der Luftverkehrsunternehmen und der Luftfracht-Spediteure interessiert.

Gestützt auf den neuen Artikel 6a wird der Bundesrat in der Lage sein, die Luftbeförderung von gefährlichen Gütern in einer Art zu regeln, welche den ad-

ministrativen Aufwand als vertretbar erscheinen lässt. Die neue Verordnung wird das jeweilige Erlassdatum der unmittelbar anwendbar erklärten neuesten Vorschriften enthalten. Die derzeitige, in einer Verordnung des Bundesamtes enthaltene Ordnung (SR 748.411.11), welche sich auf einen Bundesbeschluss aus dem Jahre 1962 (SR 748.411.1) stützt, wird durch diese Neuordnung abgelöst werden.

Bemerkungen zu den Artikeln 11a–21

In diesem Abschnitt ist der Wortlaut der Artikel 11a, 19 und 20 neu, und es werden die Bezeichnung und Bezifferung der Marginalien angepasst.

Artikel 11a

Mit dieser Bestimmung wird ein Teil der Verpflichtungen aus dem neuen, allerdings noch nicht in Kraft getretenen Artikel 3^{bis} des Übereinkommens von Chicago erfüllt (BBl 1985 II 199 und 200), den wir am 24. Februar 1986 ratifiziert haben.

Hier geht es um das Verbot missbräuchlicher Verwendung von Luftfahrzeugen. Als Beispiele wurden bei der Vorbereitung des Textes genannt: Spionage aus der Luft, Transporte von Söldnern, nichtbewilligte Waffentransporte und Drogenhandel.

Ebenfalls dem neuen Artikel 3^{bis} trägt die in Artikel 89a dieser Novelle enthaltene Strafbestimmung Rechnung.

Benützung des Luftraums und Sicherheitsmassnahmen

Artikel 12

Neu wird in dieser Bestimmung der Erlass von Vorschriften «zum Schutze der Natur» vorgesehen. Sie wird es ermöglichen, den Betrieb von Luftfahrzeugen (namentlich Helikoptern und Hängegleitern) in und über Naturschutzgebieten Einschränkungen zu unterwerfen (Abs. 1). Demgegenüber wird die Anhörung der «interessierten Kantone» vor Erlass von Vorschriften beschränkt auf die Anhörung zu Vorschriften über die Verhinderung von Anschlägen auf Flugplätze (Abs. 2).

Artikel 19

Diese Bestimmung erweitert den bisherigen Artikel 34. Dessen Anwendung war auf gewerbsmässige Flüge beschränkt, weil man vor allem den Schutz der Benutzer von gewerbsmässigen Flügen in Kriegs- und Bürgerkriegsgebiete sowie aussenpolitische Schwierigkeiten im Auge hatte, die aus gewerbsmässigen Transportflügen in Gebiete regionaler Spannungen zugunsten einer beteiligten Partei entstehen können.

Die Praxis hat dann gezeigt, dass gerade in solchen Fällen ein Vorgehen gewählt wird, das nicht eindeutig gewerbsmässig ist. Daher die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf nichtgewerbsmässige Flüge und die Verschiebung der Bestimmung an diese Stelle. Die Zuständigkeit wird dem Bundesamt zugewiesen.

Im übrigen gilt nach wie vor, was in der Botschaft vom 10. Februar 1971 (BBl 1971 I 285) ausgeführt wurde:

«... Flüge im Ausland können vom Luftamt eingeschränkt werden, wenn es die Betriebssicherheit (z. B. Kriegsgebiete) oder politische Gründe erfordern. Es versteht sich von selbst, dass Einschränkungen aus politischen Gründen nicht ohne Einverständnis des Politischen Departements verfügt werden können. Besondere Fälle von grösserer Tragweite werden dem Bundesrat vorzulegen sein.»

Artikel 19a

Die fliegerische Ausbildung ganzer Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen aus Kriegs- oder Krisengebieten durch schweizerische Flugschulen hat in den vergangenen Jahren wiederholt kritische Fragen ausgelöst; denn die zivile Ausbildung kann unter Umständen militärischen Zwecken dienen. Es erscheint daher als angezeigt, nicht weiterhin bloss auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundesrates nach Artikel 102 der Bundesverfassung zu vertrauen und vielmehr, namentlich auch aus Zeitgründen, dem Bundesamt eine Interventionsmöglichkeit zu geben.

Artikel 20

Die Bestimmung schafft eine feste Rechtsgrundlage für Meldepflichten im Interesse der Flugsicherheit bei besonderem Vorkommnissen. Derartige Meldepflichten bestehen bereits (siehe Ziff. 4.1.2 der Verordnung über die Betriebsregeln im gewerbmässigen Luftverkehr, SR 748.127.1). In den Vollzugsvorschriften werden namentlich die Adressaten näher zu bestimmen sein.

Artikel 21 und 22

Hier werden lediglich die Randtitel angepasst.

Bemerkungen zu den Artikeln 24–26c

Was wir hier vorschlagen, wird zu einer zweiten Revision der Verordnung vom 20. August 1980 über die Flugunfalluntersuchungen (VFU, SR 748.126.3) führen. Erstmals waren die gesetzlichen Bestimmungen über die Flugunfalluntersuchungen durch die Novelle vom 2. Oktober 1959 geändert worden (AS 1960 357 ff.; Botschaft vom 15. Mai 1959, BBl 1959 I 1396).

Wesentlichster Revisionspunkt war damals die Aufhebung der Aufgabe, die der Kommission zugedacht war, sich über das Verschulden beteiligter Besatzungsmitglieder auszusprechen, und die ausdrückliche Anordnung, dass sich die Untersuchungsberichte einer rechtlichen Würdigung der festgestellten Sachverhalte zu enthalten hätten.

Daran soll grundsätzlich nichts geändert werden. Die wichtigste Änderung der vorliegenden Novelle liegt darin, dass die zweite Stufe des Verfahrens, die Arbeit der Kommission, nicht mehr obligatorisch, sondern nur noch auf Antrag stattfinden soll (Art. 26 Abs. 2).

Wie bisher sollen auch weiterhin Empfehlungen an das Departement möglich bleiben, bestimmte Fragen zur Verbesserung der Flugsicherheit durch die zuständigen Stellen näher prüfen zu lassen (VFU Art. 34 Abs. 2).

Flugunfalluntersuchungen

Artikel 24

Absatz 1

Hauptzweck der Untersuchung ist die Förderung der Flugsicherheit. Das wird hier deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Untersuchung soll im öffentlichen Interesse die Erkenntnisgrundlagen zur Vermeidung ähnlicher Unfälle schaffen.

Dieses Ziel der Prävention entspricht auch dem Anhang 13 zum Übereinkommen von Chicago, der die Unfalluntersuchung international regelt. In seiner Ziffer 3.1 heisst es:

Der grundlegende Zweck der Untersuchung ... liegt in der Verhütung von Unfällen und Vorfällen. Es ist nicht der Zweck dieser Tätigkeit, Verschulden oder Haftpflicht zuzuweisen.

Daneben gilt indessen nach wie vor, was in der Botschaft zur Novelle 1959 wie folgt umschrieben wurde:

Die im Untersuchungsergebnis liegenden Sachverhalte bilden aber oft auch die Grundlage für andere Verfahren, insbesondere für Strafprozesse und zivilrechtliche Auseinandersetzungen, die aus einem Unfall erwachsen, und es bestehen daher erhebliche öffentliche und private Interessen daran, die Untersuchung in gewissem Umfang aus solchen Verfahren dienstbar zu machen. Die Vielschichtigkeit der Ursachenzusammenhänge erfordert in vielen Fällen einen grossen Arbeitsaufwand technisch geschulter Leute. Da diese aber verhältnismässig selten sind, ist schon aus wirtschaftlichen Gründen ein konzentrierter und koordinierter Einsatz erforderlich. Ferner führt die Spärlichkeit und die Gefährdung des Beweismaterials dazu, dass einzelne Elemente, deren Bedeutung erst nachträglich zutage tritt, später oft nur schwer und mit grossem Mehraufwand oder überhaupt nicht mehr zuverlässig festgestellt werden können. Es erscheint also angebracht, die in der Abklärung der massgebenden Sachverhalte liegenden Untersuchungsergebnisse solchen anderen Verfahren grundsätzlich zur Verfügung zu stellen und als sekundären Untersuchungszweck auch die Sicherstellung von weiterem Beweismaterial, das durch Zeitablauf gefährdet ist, für solche Verfahren zuzulassen ...

Auf Untersuchungshandlungen, die mit dem primären Zweck der Untersuchung eindeutig nichts zu tun haben, sollte in diesem Verfahren in aller Regel schon aus Gründen der Effizienz verzichtet werden.

Abklärungen, die ausschliesslich für einen Schuld- oder Freispruch notwendig sind oder der Beurteilung von Haftpflichtfragen dienen, sind gegebenenfalls später im Straf- oder Zivilprozess nachzuholen.

Absatz 2

Als Beispiele für die vom Bundesrat zu bestimmenden Ausnahmen von der Untersuchungspflicht seien reine Flugsportunfälle, Bagatellunfälle oder Unfälle in Randgebieten der Luftfahrt wie im Hängegleiterbetrieb erwähnt. Die heutige Ordnung wurde geschaffen, als sich jährlich 10–20 Flugunfälle ereigneten.

In den letzten Jahren stieg die Anzahl auf 80–120, und die Untersuchungen wurden auch wegen des technisch komplizierteren Fluggerätes aufwendiger. Wegen des Personalstopps konnte das Büro nicht vergrössert werden. Was hier

vorgesehen ist, wird die notwendige Entlastung auf eine feste Rechtsgrundlage stellen.

Absatz 3

Die Bestimmung findet sich in etwas anderer Formulierung schon im geltenden Recht (Art. 24 Abs. 2).

Absatz 4

Der Grundsatz wurde in der Botschaft zur Novelle 1959 als massgebend erklärt; kodifiziert wurde er in der Folge in den Vollzugsvorschriften (VFU Art. 2). In Anbetracht der Bedeutung rechtfertigt sich die Übernahme in den Gesetzestext, mit einer präziseren Formulierung. Die Abgrenzung ist nicht immer einfach. So kann es eine für den Ursachenzusammenhang wichtige tatbeständliche Feststellung sein, welche Vorschriften für die Durchführung eines Fluges bestanden und sogar, dass solche Vorschriften verletzt wurden – aber jedenfalls ohne Bemerkungen darüber, ob die Verletzung schuldhaft oder schuldlos war.

Absatz 5

Das Recht auf Akteneinsicht, bisher geordnet in Artikel 26 Absatz 5, wird etwas erweitert, indem es nicht mehr auf die Akten abgeschlossener Untersuchungen beschränkt wird.

Unter dem bisherigen Recht (VFU Art. 15 Abs. 2) konnte die Akteneinsicht (nur) verweigert werden,

- a. wenn wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder
- b. wenn wesentliche private Interessen die Geheimhaltung erfordern,
- c. solange das Interesse der Flugunfalluntersuchung oder einer andern noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordern.

Als wesentliches privates Interesse könnte man auch dasjenige eines Piloten, eines andern Besatzungsmitglieds oder eines Angehörigen des Bodenpersonals ansehen, der auf sein Recht auf Verweigerung der Aussage unter der Bedingung verzichtet, dass die Aussage nur für den Primärzweck der Untersuchung verwendet werden darf (und damit vielleicht der Förderung der Flugsicherheit, dem primären Untersuchungszweck einen wesentlichen Dienst erweist). Das wirft aber schwierige Fragen auf, auf die hier nicht näher eingetreten werden soll.

Artikel 25

Absätze 1 und 2

Die Bestimmungen entsprechen dem geltenden Recht, abgesehen davon, dass wegen der nicht mehr obligatorischen Zweistufigkeit des Verfahrens nicht mehr von Voruntersuchung und Voruntersuchungsbericht die Rede ist (s. u. Art. 26 Abs. 2).

Absatz 3

Der nichtangefochtene Untersuchungsbericht wird zum Schlussbericht; damit wird eine einheitliche Bezeichnung der veröffentlichten Berichte erzielt.

Artikel 26

Absatz 1

Die schwerfällige «Flugunfall-Untersuchungskommission» wird durch den handlicheren Ausdruck «Flugunfallkommission» ersetzt. Die Kommission wurde schon mit der ursprünglichen Fassung des Luftfahrtgesetzes von 1948 eingeführt, hatte damals allerdings etwas andere Aufgaben und war auch anders zusammengesetzt. Die neue Bezeichnung entspricht auch der Aufgabe besser, denn die eigentliche Untersuchung wird vom Büro geführt, und die Aufgabe der Kommission beschränkt sich im wesentlichen auf die Überprüfung der Vollständigkeit und Schlüssigkeit von dessen Bericht.

Im übrigen entspricht die Bestimmung dem bisherigen Artikel 26 Absatz 1, wo allerdings noch die Zusammensetzung der Kommission geordnet war; dies kann der Vollziehungsverordnung überlassen werden.

Absatz 2

Die Bestimmung bildet die wichtigste Änderung: Die Kommission hat sich nicht mehr mit allen Fällen zu befassen, sondern tritt nur noch auf besonderes Begehren in Funktion.

Damit nähern wir uns auch der in andern Ländern geltenden Ordnung. Die Mehrzahl der Länder, die der ICAO angeschlossen sind, haben eine besondere Stelle für Flugunfalluntersuchungen, aber kein Staat kennt wie die Schweiz eine für alle Fälle geltendes Zweistufenverfahren. In einzelnen Ländern gibt es eine Behörde – in Grossbritannien Review Board genannt –, die von Interessenten für die Überprüfung des Untersuchungsberichts angerufen werden kann. Um das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, sehen wir eine Lösung ähnlich der britischen vor.

Die Kommission soll sich nur noch auf ausdrückliches Begehren einer am Unfall direkt interessierten Person oder einer interessierten Behörde mit der Angelegenheit befassen. Das wird auch für die Kommission zu einem Abbau der in den letzten Jahren eingetretenen Überlastung führen.

Legitimiert zu solchem Begehren sind einmal Personen, die ein begründetes Interesse am Ausgang der Untersuchung haben; dazu zählen vor allem Hinterbliebene, ferner Personen, die am Unfall beteiligt waren, wie etwa Besatzungsmitglieder, Angehörige des Bodenpersonals oder Flugverkehrsleiter, auch juristische Personen wie Flugbetriebsunternehmen oder Flugplatzhalter. Dazu kommen die vom Bundesrat bezeichneten Behörden; hier steht das Bundesamt im Vordergrund.

Die Prüfung durch die Kommission geht auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit des Untersuchungsberichtes. So könnte etwa geltend gemacht werden, der Untersuchungsbericht ermangle wesentlicher Elemente des Ursachenzusammenhangs und sei insofern unvollständig; oder er stelle den Kausalzusammenhang verzerrt dar und sei insofern nicht schlüssig.

Die Kommission hat ihren eigenen Schlussbericht zu erstellen; wenn sie aber nach Prüfung der erhobenen Einwendungen zum Ergebnis kommt, der Bericht des Büros entspreche den Anforderungen bezüglich Vollständigkeit und Schlüssigkeit, so kann sie ihn ohne Änderungen zum Schlussbericht erklären.

Der Bericht des Büros ist formell keine Verfügung im Rechtssinne, und sein Weiterzug an die Kommission ist kein eigentlicher Rekurs, auch wenn er einem solchen ähnlich sieht.

Artikel 26a

Absatz 1

Die Kommission ist nicht eine Rekurskommission im eigentlichen Sinn; es bestehen daher keine Bedenken, eine Anfechtung ihres Berichtes auszuschliessen und damit das Verfahren zu beenden.

Wird der Bericht in anderen Verfahren, z. B. in Zivil- oder Strafprozessen, verwendet, so kann dort sein Inhalt erneut zur Diskussion gestellt und von der entscheidenden Stelle frei gewürdigt werden. Auf den bisher in Artikel 24 Absatz 4 enthaltenen Vorbehalt der Zuständigkeiten für zivil- und strafrechtliche Verfahren kann ohne Schaden verzichtet werden; er ist selbstverständlich.

Absatz 2

Tatsachen, aufgrund welcher das Untersuchungsverfahren wieder aufzunehmen ist, müssen drei Anforderungen genügen:

- sie müssen innert zehn Jahren erkannt und geltend gemacht werden;
- sie müssen neu, d. h. nicht schon im früheren Verfahren erfasst sein. Neu ist eine Tatsache nicht, wenn sie in den Untersuchungsakten belegt ist (auch wenn sie im Untersuchungsbericht nicht ausdrücklich erwähnt wird);
- sie müssen wesentlich, d. h. geeignet sein, den Unfallhergang in einem neuen Licht erscheinen zu lassen.

Gegen einen ablehnenden Entscheid des Büros kann die Kommission angerufen werden. Ihr Entscheid ist endgültig und kann ebensowenig wie ein Schlussbericht der Kommission angefochten werden.

Absatz 3

Da die Kommission über die besten Voraussetzungen für die Beurteilung verfügt, erscheint es zweckmässig, ihr auch die Zuständigkeit zum (endgültigen) Entscheid über Beschwerden gegen das Büro für Flugunfalluntersuchungen zu übertragen.

Artikel 26b

Absatz 1

Die Bestimmung ist neu, bringt aber materiell nichts Neues; auch die vorliegenden gesetzlichen Gesetzesbestimmungen bedürfen der Konkretisierung in der Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen.

Absatz 2

Die bisherige Vorschrift von Artikel 24 Absatz 3 über die sinngemässe Anwendung der Vorschriften über die Bundesstrafrechtspflege wird ersetzt durch eine ausdrückliche und klare Ermächtigung, auch einschneidende Untersuchungs-massnahmen wie Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen vorzusehen.

Absatz 3

Trotz der Klarstellung in Absatz 2 bleibt eine allgemeine Verweisung auf die Vorschriften über die Bundesstrafrechtspflege zweckmässig.

Absatz 4

Diese Bestimmung betrifft den Nebenzweck der Untersuchung, gegebenenfalls auch anderen Verfahren durch Herausgabe der Akten laufender Untersuchungen zu dienen.

Der Bundesrat wird hier Einschränkungen vorsehen, die Gewähr dafür bieten, dass der Untersuchungszweck nicht gefährdet wird.

Artikel 26c

Der Inhalt dieses Artikels entspricht grundsätzlich der geltenden Ordnung (VFU Art. 44).

Absatz 1

Unter dem geltenden Recht wird eine rechtskräftige Verurteilung vorausgesetzt. Nach der vorliegenden Fassung ist ein Rückgriff auch dann möglich, wenn ein solches Urteil nicht vorliegt, wohl aber eine entsprechende rechtskräftige Verfügung einer Administrativbehörde.

Der Rückgriff wird geltend gemacht vom Departement.

Absatz 2

Die Bestimmung klärt eine Situation, die gelegentlich zu Zweifeln Anlass gegeben hat.

Die Kosten für Bergungen – namentlich im Hochgebirge oder aus Seen – können recht hoch sein. Es rechtfertigt sich, sie dem Halter zu überbinden, der sich dafür versichern kann. Allerdings kann oft nicht zugewartet werden, bis der Halter in Funktion tritt. Da vor allem im Hochgebirge Gefahr durch Witterungsumbruch oder Lawinen in Verzug sein kann, muss der Untersuchungsleiter die notwendigen Anordnungen treffen können, ohne dass er zuerst den Halter oder dessen Rechtsnachfolger ausfindig machen und begrüssen muss.

Absatz 3

Gemeint ist hier die Schlussphase des Unfalls, in der das Luftfahrzeug auf den Boden prallt – auch wenn sich der eigentliche Unfall, z. B. ein Zusammenstoss von Flugzeugen, in der Luft ereignet hat und nur noch Trümmer zu Boden stürzen.

Absatz 4

Die Bestimmung gilt – als Ausnahme von der allgemeinen Bestimmung im Absatz 1 – nur für das Verfahren vor der Kommission. Vor allem ist vorgesehen, die Beanspruchung durch Privatpersonen grundsätzlich gebührenpflichtig zu machen; im einzelnen muss dann freilich differenziert werden.

Artikel 27

Wegen der vorausgehenden Einfügung neuer Bestimmungen muss hier der Randtitel neu numeriert werden (IX statt VII).

Wie in der Orientierung über die Ergebnisse des Vorverfahrens dargelegt wird (Ziff. 12), erachten wir es als unzweckmässig, im heutigen Zeitpunkt Anträge zur Änderung des Kapitels über die gewerbsmässige Luftfahrt zu stellen.

Artikel 34

Diese Bestimmung kann aufgehoben werden; sie soll durch die weitergefasste neue Vorschrift über Flüge im Ausland in Artikel 19 ersetzt werden.

Bodenorganisation

Artikel 37

Absatz 3 wird aufgehoben, da diese Bestimmung (Anhörung der Kantone und Gemeinden) nun in den neuen Artikeln 37a und 37b enthalten ist.

Der Randtitel wird redaktionell der neuen Systematik angepasst.

Artikel 37a

Absatz 1

Für die öffentlichen Flugplätze, d. h. die Flughäfen, wird die Bewilligungsregelung aus dem Eisenbahnrecht übernommen; somit besteht ausschliessliche Bundeszuständigkeit.

Die bisher durch die verschiedenen Bewilligungsverfahren (Bund, Kanton, Gemeinde) entstandenen Doppelspurigkeiten, Unübersichtlichkeiten, Schwierigkeiten mit der Kompetenzabgrenzung und unterschiedlichen Beschwerdewege werden eliminiert zu Gunsten eines koordinierten einzigen Bewilligungsverfahrens.

Dies entspricht ganz einer immer vehementer erhobenen Forderung nach einfachen und wieder überschaubaren Bewilligungsverfahren ohne Abstriche am Rechtsschutzinteresse der Betroffenen (vgl. dazu z. B. das Postulat Delalay vom 11. Juni 1991).

Absatz 2

Damit wird die Koordination im bundesrechtlichen Verfahren gewährleistet.

Absätze 3 und 4

Mit diesen Bestimmungen wird, trotz ausschliesslicher Bundeszuständigkeit, ein angemessenes Mitsprache- und Mitwirkungsrecht der Betroffenen, insbesondere der Kantone und Gemeinden, sichergestellt.

Absatz 5

Anlagen, die nicht überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, unterstehen nach wie vor dem kantonalen Baubewilligungsrecht. Es muss aber sichergestellt werden, dass die Aspekte der Flugsicherheit dabei berücksichtigt werden.

Artikel 37b

Absatz 1

Bei den übrigen Flugplätzen (Flugfeldern) wird das Einholen einer ergänzenden Baubewilligung nach kantonalem Recht zwar beibehalten (vgl. Abs. 5). Die wesentlichen Aspekte sollen aber zur Gewährleistung einer gesamtschweizerischen Luftfahrt- und Flugplatzpolitik sowie zur Vermeidung von unnötigen oder unzulässigen Doppelspurigkeiten ausschliesslich durch den Bund beurteilt und entschieden werden. Die Bundeszuständigkeit im Bereich der Luftfahrt, wie sie im Artikel 37^{ter} der Bundesverfassung niedergelegt ist, soll damit bekräftigt werden.

Absätze 2, 3 und 4

Vgl. Bemerkungen zu Artikel 37a.

Absatz 5

In Verfahren nach kantonalem Recht sind die baupolizeilichen Fragen im engeren Sinne, wie z. B. Feuerpolizei, Gewässerschutz, Gebäudeabstände und -gestaltung usw. zu behandeln.

Absatz 6

Vgl. Bemerkung zu Artikel 37a Absatz 5

Artikel 39

Absatz 1

Die bisher vorgeschriebene Genehmigung durch das Bundesamt, deren Vorbereitung mit einem nicht unerheblichen administrativen Aufwand verbunden ist, fällt weg. An ihre Stelle soll jetzt eine blosser Aufsicht treten, die gegebenenfalls gegen Willkür oder gegen Verletzung internationaler Vorschriften einzuschreiten hätte. Die Gebühren müssen auch nicht unbedingt einheitlich sein (nicht einmal für die drei Landesflughäfen), sondern Unterschiede können – etwa zur Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit – durchaus gerechtfertigt sein.

Absatz 2

Lärmabhängige Landegeühren stellen eine der Massnahmen dar, mit welchen ein Anreiz zur Beschaffung weniger lärmiger Luftfahrzeuge geschaffen wird. Mit einer solchen Abstufung haben die Flughäfen Genf-Cointrin und Zürich 1980 den Anfang gemacht.

Es empfiehlt sich, den Grundsatz allgemein anwendbar zu machen und auf die Schadstoffemissionen (allenfalls einschliesslich CO₂) auszudehnen, selbstverständlich immer unter der Voraussetzung, dass entsprechende gesicherte Unterlagen bestehen und eine Abstufung sinnvoll ist.

Die Flugplatzgebühren waren unter anderem Gegenstand der Motion von Ständerat Stucki, die am 30. September 1982 als Postulat angenommen wurde. Dazu wird abschliessend in den Erläuterungen zum Artikel 101 Stellung genommen.

Artikel 40

Absatz 1

ist die Zuständigkeitsvorschrift, die sich bereits im bisherigen Artikel 40 Absatz 1 befand. Die Aufzählung der Dienstbereiche kann in die Vollzugsvorschriften verwiesen werden. Die Bestimmung bildet auch eine genügende Rechtsgrundlage für die Übertragung von Flugsicherungsaufgaben an militärische Stellen beim Verlassen des strategischen Normalfalls.

Absatz 2

bildet die feste Rechtsgrundlage für die SWISSCONTROL Schweizerische Aktiengesellschaft für Flugsicherung (deren Aufgaben früher von der Radio Schweiz AG erfüllt wurden).

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich eingehend mit den damit verbundenen Fragen beschäftigt und ihre Auffassung im Bericht vom 25. Januar 1989 (BBl 1989 II 354 ff.) dargelegt. Namentlich wird die Verfassungsmässigkeit der gewählten Lösung bestritten: Die Erfüllung von Polizeiaufgaben, um die es in der Flugsicherung auch geht, durch den Staat in privatrechtlicher Form sei unzulässig. Auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommission wurde die Verfassungsfrage durch Prof. Thomas Fleiner nochmals überprüft; dieser aussenstehende Experte ist im April 1990 in seinem Gutachten zu folgendem Schluss gelangt:

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private ist verfassungsrechtlich durchaus zulässig. Es bedarf hierfür keiner besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage.

Dies gilt auch für die Übertragung polizeilicher Aufgaben, sofern die öffentlichen Interessen mit der entsprechenden Organisationsform besser verwirklicht werden können. Auch dies ist im Bereich der Flugsicherung gegeben, die Flexibilität, Kundenfreundlichkeit und prospektives, unternehmerisches Denken erfordert. Das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Swisscontrol ist überdies so ausgestaltet, dass ein Missbrauch hoheitlicher Befugnisse für private Interessen ausgeschlossen ist.

Im einzelnen führt der Gutachter dazu aus,

- dass die Swisscontrol auch die Funktionen einer «Verkehrspolizei» in der Luft ausübt und dass es sich somit teilweise um eine hoheitliche Aufgabe handelt;
- dass die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private dem schweizerischen Bundesstaat und der schweizerischen Gesetzgebung nicht fremd ist;
- dass es nach den allgemeinen Grundsätzen des schweizerischen Verwaltungsrechts einem Gemeinwesen nicht verwehrt ist, öffentliche Aufgaben einer juristischen Person des Privatrechts zu übertragen, sofern es hierfür eine gesetzliche Grundlage gibt und die demokratischen Mitspracherechte einerseits und der Rechtsschutz andererseits gewährleistet sind;

- dass ein Teil der Lehre die Auffassung vertritt, eine solche Übertragung sei nur auf Grund einer expliziten verfassungsrechtlichen Grundlage zulässig, dass sich aber die Praxis zu Recht nicht von dieser engen Interpretation der Verfassung hat leiten lassen: Ist der Bund nach der Verfassung kompetent, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, so muss der Gesetzgeber oder die Exekutive entscheiden, mit welchen Mitteln und wie die Aufgabe am besten wahrgenommen werden kann;
- dass das bisherige Recht keine formelle gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Flugsicherung auf eine juristische Person des Privatrechts gibt, dass aber die bestehende Gesetzeslücke durch Gewohnheitsrecht ausgefüllt wird; dass jedoch mit der Revision des Luftfahrtgesetzes eine formelle gesetzliche Grundlage geschaffen und damit der bestehende Rechtsstatus legitimiert werden sollte.

Die Geschäftsprüfungskommission hält auch nach einer Aussprache mit dem Gutachter an ihren verfassungsrechtlichen Bedenken fest. Dabei sieht sie sich durch die Entwicklung in Deutschland bestätigt: dort hat der Bundespräsident ein Gesetz über die Privatisierung der Bundesanstalt für Flugsicherung aus verfassungsrechtlichen Gründen zurückgewiesen, was nun zunächst eine Änderung des Grundgesetzes erfordert.

Was diese Entwicklung in Deutschland betrifft, so ist einmal festzustellen, dass man sich über die Wünschbarkeit der Privatisierung einig ist und dafür dieselben Gründe geltend macht, die uns schon vor Jahrzehnten zur Übertragung der Flugsicherung auf eine privatrechtliche Organisation (Radio Schweiz AG) bewogen haben und die auch für die Beibehaltung dieser Lösung (Swisscontrol) sprechen. Überdies scheinen in der Bundesrepublik bei den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken offenbar auch gewichtige beamtengewerkschaftliche Hintergründe zu bestehen.

Die Auffassung, die Übertragung staatlicher Aufgaben an eine juristische Person des Privatrechts sei nur auf Grund einer expliziten Verfassungsbestimmung möglich, lässt sich vertreten – aber ebenso die gegenteilige Auffassung, wie sie im Gutachten Fleiner zum Ausdruck kommt. Sie liegt dem vorliegenden Entwurf zugrunde, und wir halten daran fest.

Wollte man anders entscheiden, so wäre entweder eine Revision der Bundesverfassung in die Wege zu leiten oder die Swisscontrol in eine Organisation des öffentlichen Rechts umzuwandeln, womit die mit der gegenwärtigen Rechtsform angestrebten und erzielten Vorteile zum Teil preisgegeben werden müssten.

Die Swisscontrol ist seit ihrer Gründung am 1. Dezember 1987 mit gut motiviertem Personal intensiv und erfolgreich an der Arbeit. Ein Entscheid im Sinne der Geschäftsprüfungskommission würde in beiden Varianten erneut eine zeitlich nicht abzusehende Periode der Ungewissheit mit höchst unerwünschten internen Folgen einleiten.

Bei Bestätigung der gegenwärtigen Rechtsform ist beabsichtigt, die Swisscontrol auch finanziell zu verselbständigen, um so die Eigenverantwortung und Effizienz der Firma zu stärken.

Absatz 3

statuiert die Steuerbefreiung der mit öffentlichen Aufgaben betrauten, vom Bund beherrschten Schweizerischen Flugsicherungsgesellschaft.

Absatz 4

übernimmt die bisher auf Verordnungsstufe nur indirekt enthaltene Möglichkeit ins Gesetz. Mit der Bewilligungspflicht wird sichergestellt, dass eine einheitliche Qualität gewährleistet ist. Bisher wurde nämlich die auf gewissen Flugplätzen vom Flugplatzhalter durchgeführte Flugsicherung (Platzverkehrsleitstelle) als Teil des allgemeinen Platzbetriebes betrachtet, was sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Absatz 5

ersetzt den bisherigen Artikel 40 Absatz 2, der die Vereinigung der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste grundsätzlich vorschreibt und damit über die Grenzen des betrieblich und technisch Sinnvollen und Notwendigen hinausgeht.

Absatz 6

Schweizerische Flugsicherungsdienste sind im Einvernehmen mit ihren ausländischen Partnern seit je über die Landesgrenzen hinaus tätig gewesen; dasselbe gilt im Raum Basel für die Tätigkeit französischer und im Tessin für die Tätigkeit italienischer Flugsicherungsdienste.

Dafür soll diese Bestimmung nun eine klarere Rechtsgrundlage schaffen. Entsprechende Vereinbarungen fallen nach Artikel 3b in die Zuständigkeit des Bundesamtes.

Artikel 40a

Was bezüglich Zuständigkeiten zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Verzögerungen bei den Baubewilligungen für die öffentlichen Flugplätze gesagt wurde (vgl. Bemerkungen zu Art. 37a), gilt in noch vermehrtem Mass für die Bewilligungsverfahren bei Flugsicherungsanlagen. Hier geht es unmittelbar um die Flugsicherheit!

Wie sich diese Doppelspurigkeiten durch nebeneinander bestehende Verfahren mit verschiedenen Beschwerdeinstanzen auswirken, zeigt die Leidensgeschichte des Drehfunkfeuers Trasadingen mit schlagender Deutlichkeit.

Um dieses, für die Luftfahrt im allgemeinen und den Flughafen Zürich im besonderen wichtige Funkfeuer technisch erneuern zu können, dauerte es mehr als zehn Jahre vom Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuches bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Baubewilligungen.

In dieser Zeit mussten sich im Rahmen von Beschwerdeverfahren Gemeinde, Regierungsrat, Verwaltungsgericht, Obergericht, Bundesgericht und Bundesrat mit dem Fall beschäftigen! Wohlgermerkt ging es hier nicht um eine Neuanlage, sondern um den Ersatz einer bestehenden Anlage. Unter dem Aspekt der Flugsicherheit ein unhaltbarer Zustand.

Artikel 40b

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 50 Absatz 2, mit der Präzisierung, dass auch der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft das Recht zur unentgeltlichen Inanspruchnahme eingeräumt wird.

Artikel 42

Absatz 5

Nach Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels sind wir ermächtigt, durch Verordnung vorzuschreiben,

«dass Gebäude in einem bestimmten Umkreis von öffentlichen Flugplätzen nur noch benützt oder neu erstellt werden dürfen, soweit sich ihre Ausführung und Bestimmung mit der Fluglärmbelastung vereinbaren lassen (Lärmzonen)».

Wir haben von dieser Ermächtigung durch Erlass entsprechender Bestimmungen in der Luftfahrtverordnung Gebrauch gemacht (Art. 56, 61–68; vgl. ferner die Departementsverordnungen vom 23. Nov. 1973 über die Lärmzonen der Flughäfen Basel-Mülhausen, Genf-Cointrin und Zürich, SR 748.134.2, und vom 9. März 1984 über die Lärmzonen der konzessionierten Regionalflugplätze, SR 748.134.3). In der näheren Umgebung sämtlicher Landes- und Regionalflughäfen bestehen heute rechtskräftige Lärmzonen. Diese werden in einigen Jahren durch Lärmbelastungskataster gemäss Umweltschutzgesetzgebung ersetzt werden können. Die Rechtsgrundlagen zu deren Errichtung liegen indessen erst für die Regionalflughäfen vor (vgl. Art. 36 ff. und Anhang 5 Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dez. 1986, SR 814.41). Für die Landesflughäfen sind zurzeit die Vorbereitungsarbeiten im Gang; diese werden die Grundlage für einen weiteren Anhang zur Lärmschutz-Verordnung bilden.

Wir werden die genannten Bestimmungen der Luftfahrtverordnung aufheben, sobald alle Voraussetzungen für den Ersatz der Lärmzonen durch die Lärmbelastungskataster vorliegen. Bis zu diesem Zeitpunkt stellt Artikel 42 Absatz 5 klar, dass die Lärmvorschriften der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz den Vorschriften der Luftfahrtgesetzgebung vorgehen.

Artikel 48

Absatz 1

entspricht in gestraffter Form inhaltlich den beiden bisherigen Absätzen des Artikels. Neu wird eine der Grundlagen für die finanzielle Selbständigkeit der Flugsicherungsgesellschaft eingeführt.

Absatz 2

ist einerseits lediglich eine Wiederholung einer bereits bestehenden Zuständigkeit (Recht des Bundesrates zur Gebührenerhebung, Art. 3), andererseits die logische Folge aus dem zu Absatz 1 Gesagten.

Absatz 3

Hier werden gewisse, bei der Gebührenfestsetzung zu beachtende Grundsätze festgehalten. Es soll damit insbesondere zum Ausdruck gebracht werden, dass die auf den verschiedenen Flugplätzen von unterschiedlichen Organen und mit

unterschiedlicher Kostenstruktur betriebenen Flugsicherungsdienste doch Teil eines einheitlichen, gesamtschweizerischen Systems sind. Für die Gebührenfestsetzung sollen also die Gesamtkosten massgebend sein («Flugsicherungsrechnung Schweiz»).

Absatz 4

Die Swisscontrol versieht einen öffentlichen Dienst. Im Falle Ihrer finanziellen Verselbständigung wird sie zur Gebührenerhebung ermächtigt werden. Damit dies in angemessener Weise geschieht, ist vorzusehen, dass die Gebührenansätze der Genehmigung durch das Departement bedürfen.

Artikel 50

Der bisherige Absatz 1 wird zum selbständigen Artikel. Die Vorschrift von Absatz 2 findet sich neu in Artikel 40b.

Luftfahrzeuge

Artikel 51

Absatz 1

Unverändert

Absatz 2

- Buchstabe a: wie bisher Absatz 2
- Buchstabe b gibt dem Bundesrat die Kompetenz, diejenigen Luftfahrzeuge besonderer Kategorien zu bestimmen, für die Sonderregeln im Sinne von Artikel 108 gelten. Gestützt auf den bestehenden Artikel 108 bestand bereits bisher eine entsprechende Möglichkeit für motorlose private Luftfahrzeuge, was namentlich durch die Anwendung im Bereich des Hängegleiterwesens (u. a. aufgrund des Wegfalls der Pflicht zur Eintragung in das Luftfahrzeugregister sowie der Prüfung der Lufttüchtigkeit) eine erhebliche Entlastung des Bundesamtes bewirkte. Mit den beantragten Formulierungen von Artikel 1 Absatz 2 und 108 Absatz 1 Buchstaben b–d könnten nunmehr zusätzlich auch motorisch angetriebene Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln unterstellt werden.

Absatz 3

In Verbindung mit der Unterstellung unter Sonderregeln wird damit die Entlastung des Bundesamtes und die Möglichkeit der entsprechenden Kompetenzzusübung durch die Kantone, die bisher durch die Beschränkung des Luftfahrzeugbegriffs auf unbemannte Geräte herbeigeführt wurde, auf eine andere Art bestätigt und unmittelbar im Gesetz verankert. Sie umfasst ausser dem Bereich des Umweltschutzes auch die Verminderung der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde. Diese Delegationsbestimmung wird vor allem auf Flugmodelle Anwendung finden. Mit dieser Regelung können das Bundesamt und das Departement (als Rechtsmittelinstanz) namentlich von der Aufgabe befreit werden, sich mit lokalen Auseinandersetzungen über den Lärm von Flugmodellen zu beschäftigen.

Aufgrund der beantragten Definition des Luftfahrzeuges (Art. 1 Abs. 2) bleibt jedoch die Kausalhaftpflicht für Schäden, die von Flugmodellen auf der Erdoberfläche verursacht werden, entsprechend dem Postulat der Geschäftsprüfungskommission, wie für andere Luftfahrzeuge bestehen. Artikel 64, der bestimmt, dass für Schäden, die von einem im Fluge befindlichen Luftfahrzeug einer Person oder Sache auf der Erde zugefügt werden, durch den Halter des Luftfahrzeuges Ersatz zu leisten ist, kommt damit zur Anwendung.

Diese Regelung bedeutet keine Übertragung des Vollzugs an die Kantone, sondern eine Ausnahme vom Prinzip der Vollständigkeit der Bundesgesetzgebung (vgl. Fleiner/Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1949/76, S. 99; Häfelin/Haller, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., 1988, S. 91 f., Nr. 296 f.). Ob und wie die Kantone diese Kompetenz ausüben, bleibt ihnen überlassen. (Vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 1, 2 und 108).

Bemerkungen zu den Artikeln 53 und 54

Das Übereinkommen von Chicago überlässt es dem nationalen Recht, die Voraussetzungen für die Registrierung von Luftfahrzeugen zu bestimmen und schliesst bloss die Registrierung in mehreren Staaten aus. Die geltenden Vorschriften des Luftfahrtgesetzes gehören im internationalen Vergleich eher zur strengeren Art.

Nun hat sich das wirtschaftliche Umfeld für die gewerbsmässige Luftfahrt in einem wesentlichen Punkt geändert. Dieser liegt in der ständig zunehmenden Verwendung von Luftfahrzeugen, die nicht den Flugbetriebsunternehmen gehören, sondern ihnen aufgrund von Mietverträgen in der besonderen Form des Leasing zur Verfügung stehen. Das bietet wesentliche Vorteile für die Erneuerung und den Ausbau der Flotten. In den Vereinigten Staaten von Amerika sind grosse Leasingunternehmen entstanden, die Milliardenbeträge in den Erwerb von Verkehrsflugzeugen investieren; diese bilden dann den Gegenstand von Leasingverträgen mit Linien- und Nichtlinienunternehmen. Auch unsere schweizerischen Unternehmen sind an dieser Möglichkeit interessiert, denn sie bildet im immer härter werdenden internationalen Konkurrenzkampf ein bedeutsames Element der Wettbewerbsfähigkeit.

Auch aus wettbewerbsrechtlichen Überlegungen hat sich die Kartellkommission für eine weitgehende Lockerung der bisher in den Artikeln 53 und 54 vorgeschriebenen Einschränkungen ausgesprochen.

Artikel 53

Nach der bisherigen Fassung bestanden stark einschränkende Vorschriften über die Mitglieder und die Vorstände von Vereinen, durften Gesellschaften und Genossenschaften durch ausländische Interessen nicht massgeblich beeinflusst sein und war die Bewilligung von Ausnahmen nur zugunsten vorbestehender Gesellschaften oder Genossenschaften und nur im Einzelfall möglich.

Da in den kommenden Jahren auch die Vorschriften der und das Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft von grosser Bedeutung für die hier zu regelnden Fragen werden können, halten wir es für zweckmässig, statt einer materiellen Regelung im Gesetz den Bundesrat zu ermächtigen, die Voraussetzungen für die Eintragung im Luftfahrzeugregister festzusetzen.

Die Entwicklungen im internationalen Luftverkehr werden uns zugegebener Zeit Hinweise geben, ob und wie allenfalls die heutigen Bestimmungen in der Luftfahrtverordnung (Art. 5 und 116 betr. Handelsgesellschaften und Genossenschaften, Art. 6 betr. Vereinen) zu ändern wären.

Artikel 54

Für diesen Artikel gilt in bezug auf die Europäische Gemeinschaft dasselbe wie für den Artikel 53. Daher sollen auch für die Eintragung von Luftfahrzeugen im Eigentum von Ausländern die Voraussetzungen durch den Bundesrat festgesetzt und gegebenenfalls an Vorschriften der Gemeinschaft angepasst werden. Zunächst einmal ist vorgesehen, den gegenwärtigen Inhalt von Artikel 54 im wesentlichen unverändert in der Luftfahrtverordnung zu verankern.

Artikel 56

Die Verkehrsbewilligung wird im Sinne einer administrativen Rationalisierungsmaßnahme abgeschafft (Abs. 1 Bst. d und Abs. 3), womit wir uns der Ordnung der andern europäischen Länder angleichen.

Neben der Lärm- wird auch die Schadstoffentwicklung der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb erfasst; neu soll ein Lärm- und Schadstoffzeugnis ausgestellt werden (Abs. 1 Bst. c).

Artikel 57

Absatz 1

Die geltende Bestimmung wird wie folgt erweitert:

Nicht nur Betrieb und Unterhalt, sondern auch die Herstellung wird abgedeckt. Das wird praktisch weniger für ganze Luftfahrzeuge als für Luftfahrzeugteile in Frage kommen, und weniger durch selbstentwickelte als durch Übernahme ausländischer Vorschriften.

In diesen Vorschriften wird u. a. sicherzustellen sein, dass Luftfahrzeuge auch nach Aufhebung der Bestimmungen über die Verkehrsbewilligung nicht ohne Lärmzulassung und nicht ohne Sicherstellung der Haftpflichtansprüche betrieben werden dürfen.

Absatz 2

Hier wird klargestellt, dass sich die Zuständigkeit des Departements auch auf Vorschriften über die Herstellung von bestimmten Luftfahrzeugteilen erstreckt.

Absatz 3

Damit wird eine klare gesetzliche Grundlage für die Erteilung von Ausweisen für Hersteller- und Unterhaltsbetriebe geschaffen. Diese fehlte bisher.

Artikel 58

Der Anwendungsbereich der in Absatz 1 und Absatz 2 statuierten Vorschriften wird über Lufttüchtigkeit und Lärmentwicklung ausgedehnt auf Schadstoffemissionen. Für grosse Flugzeuge liegen heute schon Normen und Empfehlungen der ICAO vor; die Anwendung auf kleinere Luftfahrzeuge wird erst mög-

lich sein, wenn Grenzwerte und Messverfahren auch für sie entwickelt sind, was noch einige Zeit erfordern wird.

Bemerkungen zu den Artikeln 74–79

Diese Vorlage bringt nur wenige Änderungen der geltenden haftpflichtrechtlichen Bestimmungen. Aus Kreisen der Luftfahrt wurden freilich sehr viel weitergehende Begehren gestellt:

- Das eine betraf die Haftung der Flugplatzhalter für Schäden, die durch Zustand oder Betrieb des Flugplatzes an Flugzeugen, an ihrer Fracht sowie ihren Eigentümern, Haltern oder Insassen verursacht werden und ging auf eine der Haftpflicht des Lufttransportführers ähnliche Ordnung mit summenmässiger Beschränkung.

Das Postulat wirft aber neben vielen einzelnen auch sehr grundsätzliche Fragen auf, die wohl zweckmässiger im Rahmen der ins Auge gefassten Revision des gesamten schweizerischen Haftpflichtrechts aufgenommen werden.

- Das andere Begehren ging auf eine Kanalisierung aller Ansprüche eines geschädigten Fluggastes (bzw. seiner Hinterbliebenen) oder eines Frachtberechtigten auf den Lufttransportführer, mit summenmässig beschränkter Haftpflicht – unter Ausschluss aller Ansprüche gegen Dritte (wie den Hersteller des Luftfahrzeuges, den Halter des Flugplatzes oder den Flugsicherungsdienst). Wenn einmal das Zusatzprotokoll Nr. 3 von Montreal in Kraft tritt (s. Botschaft vom 22. Okt. 1986; BBl 1986 III 804), so wird das Begehren viel an Gewicht verlieren.

Das Zusatzprotokoll lässt den Lufttransportführer für den nachgewiesenen Schaden kausal haften bis zu einer hohen, freilich absoluten Summengrenze. Damit – und mit der nunmehr vorgesehenen obligatorischen Versicherung – wird in vielen Fällen der ganze Schaden gedeckt sein.

Beide Begehren, die an sich verständlich und beachtenswert sind, wurden unter mehrheitlicher Zustimmung der Luftfahrtkommission vorläufig zurückgestellt.

Eine Erhöhung der Haftungsmitel von 72 500 Franken wurde auch im Postulat des Nationalrates vom 21. Juni 1985 angeregt (die auf einer Motion von Nationalrat Moritz Leuenberger beruhte), zusammen mit dem Wechsel der aus dem Warschauer System übernommenen zweijährigen Verwirkungsfrist durch die allgemeinen Verjährungsfristen des Obligationenrechts.

In der Beantwortung der Motion konnten wir darauf hinweisen, dass gegenüber den schweizerischen Unternehmen schon seit dem 1. Januar 1983 eine Haftungssumme von 200 000 Franken durchgesetzt werden konnte. Im weitern hat das Zusatzprotokoll Nr. 3 von Montreal eine im wesentlichen objektive, vom Verschulden unabhängige Haftung eingeführt und die Haftungssumme auf 100 000 Sonderziehungsrechte (am 29. Aug. 1991 umgerechnet Fr. 202 900) erhöht.

Das Protokoll wurde von der Bundesversammlung genehmigt und von uns am 9. Dezember 1987 ratifiziert, bedarf aber zum Inkrafttreten derzeit noch elf weiterer Ratifikationen.

Das bringt eine Lösung im Sinne des Postulats. Die Stellung der Geschädigten wird durch die obligatorische Versicherung nach Artikel 76a zusätzlich verbessert.

Die zweijährige Verwirkungsfrist muss wohl doch als einer der Grundsätze des Warschauer Systems im Sinne von Artikel 75 Absatz 1 betrachtet werden. Abgesehen davon ist zu bedenken, dass im schweizerischen Luftverkehr mehr als zwei Drittel aller Beförderungsverträge internationalem Recht unterstehen und es sich nicht empfiehlt, ohne zwingende Gründe durch nationales Recht zusätzliche Varianten zu schaffen.

Das Postulat des Nationalrats kann damit abgeschrieben werden. Die Frage der Verwirkungsfrist soll aber bei der bevorstehenden Revision des Haftpflichtrechts nochmals geprüft werden, und in diese Prüfung können dann auch andere Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes einbezogen werden.

Haftpflicht gegenüber Drittpersonen

Artikel 74

Absatz 1

Der bisherige Wortlaut des Artikels wird zu Absatz 1.

Absatz 2

Damit werden Luftfahrzeuge wie Hängegleiter (Delta und Gleitschirme) ins Auge gefasst, die nicht in das Luftfahrzeugregister eingetragen werden, deren Betrieb aber doch auch Dritte am Boden gefährden kann. Nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz fehlt im geltenden Recht die Grundlage für die obligatorische Dritthaftpflicht-Sicherstellung in diesem Bereich.

Absatz 3

Die Bestimmung deckt zwei Fälle:

- Nichtversicherte Luftfahrzeuge: Hier kann es sich auch um grosse Schäden handeln, die beispielsweise beim Absturz eines ausländischen Flugzeuges entstehen können, von dem sich dann herausstellt, dass die Haftpflicht des Halters nicht versichert war.
- Unbekannte Luftfahrzeuge: Als Beispiele mag man an die Verursachung eines einzelnen Lärmschadens denken oder an einen Schaden, der durch Randwirbelschleppen oder einen aus grosser Höhe niederfallenden Eisbrocken verursacht wird.

Die Verwirklichung wird nicht einfach sein; bevor von dieser Kannvorschrift Gebrauch gemacht werden kann, müssen noch schwierige wirtschaftliche und Versicherungsfragen geklärt werden.

Lufttransportrecht

Artikel 75

Absatz 5

Die Bestimmung beruht auf wesentlichen Änderungen im System des Warschauer Abkommens:

- Artikel 22 Absatz 1 in der Fassung von Den Haag 1955 (BS 13 653; AS 1963 665) bietet den Parteien des Beförderungsvertrages die Möglichkeit, die im Abkommen gesetzten Haftungslimiten durch besondere Vereinbarung zu erhöhen.
- Diese Bestimmung wurde 1971 im Protokoll von Guatemala City, dessen Inhalt 1975 vollumfänglich in das Protokoll Nr. 3 von Montreal übernommen wurde, gestrichen (mit rechtlich zweifelhafter Wirkung), und die neuen Haftungslimiten für Personenschäden wurden undurchbrechbar gemacht. Dafür wurde in einem neuen Artikel 35A den Abkommensstaaten die Möglichkeit geboten, ergänzende Versicherungssysteme zu schaffen. Ein solches System, das im Ergebnis eine volle Schadendeckung anstrebt, wird zur Zeit in den Vereinigten Staaten von Amerika vorbereitet. Die durch den Artikel 35A gegebenen Möglichkeiten werden auch in verschiedenen europäischen Staaten geprüft.

Die vorliegende Bestimmung schafft im Hinblick auf ein Inkrafttreten des Protokolls Nr. 3 die Rechtsgrundlage für die Einführung eines solchen Systems auch in der Schweiz. Damit könnte unter anderem ein Gegengewicht für den nicht unbedenklichen Umstand geschaffen werden, dass die in Guatemala City kräftig erhöhten Haftungslimiten auch bei schwerem Verschulden anzuwenden sind. Bei der konkreten Bearbeitung wird die Möglichkeit zu prüfen sein, ob ein solches System allenfalls im Zusammenwirken mit anderen europäischen Staaten aufgebaut werden kann.

Artikel 76a

Absatz 1

Mit dieser Bestimmung werden die den schweizerischen Luftfahrtunternehmen bisher nach den Artikeln 104 Ziffer 1 Buchstabe l und 117a der Luftfahrtverordnung obliegenden Pflichten durch eine gesetzliche Versicherungspflicht abgelöst.

Die vorzuschreibenden Versicherungssummen werden sicher nicht geringer sein als die auf die Haftpflicht anwendbaren Summengrenzen; sie werden aber bei einer unbegrenzten Haftung nicht notwendigerweise alle Ansprüche decken.

Absatz 2

Es kann davon ausgegangen werden, dass gestützt auf diese Kann-Bestimmung für ausländische Luftfahrtunternehmen jedenfalls nicht höhere Summen vorgesehen werden, als sie für die schweizerischen Unternehmen nach Absatz 1 gelten werden.

Gemeinsame Bestimmungen über die Haftpflicht

Artikel 77

Der geltende Artikel 77 Absatz 1 verweist noch auf das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz vom 13. Juni 1911 (BS 8 281), das durch das Unfallversicherungsgesetz vom 20. März 1981 (SR 832.20) abgelöst worden ist.

Strafbare Handlungen

Artikel 89a

Mit der Aufnahme dieses Straftatbestandes erfüllen wir eine weitere aus dem neuen Artikel 3^{bis} Buchstabe c des Übereinkommens von Chicago erwachsende Verpflichtung (s. o. Art. 11a).

Artikel 4 Absatz 2 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0), auf den in Absatz 2 verwiesen wird, hat folgenden Wortlaut:

«Hat der Täter wegen der Tat im Ausland eine Strafe ganz oder teilweise verbüsst, so rechnet ihm der schweizerische Richter die verbüsstete Strafe an.»

Artikel 91

Ziffer 2 sah bisher für besonders leichte Fälle anstelle einer Strafe die Möglichkeit einer Verwarnung vor. Eine solche erhielt dadurch einen sehr formellen Charakter und rief der Gewährung von Rechtsmitteln, obwohl sie keine Strafe darstellte.

Die Fassung, dass von einer Bestrafung Umgang genommen werden kann, ist vorzuziehen und ermöglicht eine rationelle Behandlung von Bagatelldelikten.

Geltungsbereich und Strafverfolgung

Artikel 97^{bis}

Der umfangreiche Artikel wurde mit der Novelle vom 24. Juni 1977 eingeführt (AS 1977 21; BBl 1976 III 1232) und übernahm die Tatbestände des Übereinkommens von Montreal (Übereinkommen vom 23. September 1971 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, AS 1978 462). Das Übereinkommen wurde am 24. Februar 1988 durch ein Protokoll mit Bestimmungen gegen Anschläge auf Flugplätzen ergänzt. Dieses ist für die Schweiz am 8. November 1990 in Kraft getreten (AS 1990 1935).

Inzwischen wurde am 17. Dezember 1982 das Strafgesetzbuch durch den Artikel 6^{bis} betreffend Verbrechen oder Vergehen ergänzt, zu deren Verfolgung sich die Schweiz durch ein internationales Übereinkommen verpflichtet hat (AS 1983 543; BBl 1982 II 1).

Damit werden auch die Tatbestände des Übereinkommens von 1971 und des Protokolls von 1988 erfasst, und auf den Artikel 97^{bis} (und dessen Ergänzung) kann verzichtet werden. Die damit verbundenen Auslieferungsforderungen sind gedeckt durch das Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (SR 351.1).

Bemerkungen zu den Artikeln 101–103d

Der Dritte Teil des geltenden Luftfahrtgesetzes enthielt ursprünglich unter dem Titel «Förderung der Luftfahrt» Bestimmungen über:

- Leistungen des Bundes an die Anlage und Erweiterung von Flugplätzen,
- Beiträge und Darlehen des Bundes an Flugplätze und Luftverkehrslinien sowie die Ausbildung des Luftfahrtpersonals,
- die Beteiligung des Bundes an Flugplatz- oder Luftverkehrsunternehmen,
- die Rechtsstellung der Swissair und die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an der Swissair.

Durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen 1984 (SR 611.02 Ziff. I 62) wurden nur noch Darlehen an Flugplatzunternehmen und nur noch für eine Übergangszeit bis Ende 1990 zugelassen; der Anwendungsbereich des Artikels 101 wurde auf Linienbetriebs- und Ausbildungsbeiträge beschränkt.

Die vorliegende Novelle sieht zusammengefasst folgendes vor:

- Wiedereinführung einer beschränkten Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung der Flugplätze.
- Bestimmungen über die fliegerische Aus- und Weiterbildung sowie die Schweizerische Luftverkehrsschule (SLS).

Hier werden die auf Gesetzesstufe notwendigen Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 20. Dezember 1972 über die Förderung des Flieger- und Fallschirmgrenadiernachwuchses (SR 748.221.1 und BBl 1991 III 1325) untergebracht. Der Bundesbeschluss stammt ursprünglich aus dem Jahre 1958; sowohl die vom Aero-Club der Schweiz betriebene Vorschulung als auch die der Swissair anvertraute Luftverkehrsschule haben sich in den über 30 Jahren ihres Bestehens bewährt.

Förderung der Luftfahrt

Artikel 101

Hier wird Absatz 1 Buchstabe b gestrichen. Die Bestimmungen über die Ausbildungsbeiträge werden neu in den Artikeln 103a bis 103d geregelt.

Buchstabe a bleibt. Danach kann der Bund an den Betrieb regelmässig beflogener Luftverkehrslinien Beiträge oder Darlehen gewähren. Von dieser Bestimmung ist bis heute kein Gebrauch gemacht worden.

Artikel 101a

Absatz 1

Im Bundesbeschluss vom 22. Juni 1945 (BS 7738; AS 1957 320) über den Ausbau der Zivilflugplätze wurden Bundesbeiträge von 30–35 Prozent der Baukosten zugesichert. Der Ausbau der drei Landesflughäfen Basel-Mülhausen, Genf-Cointrin und Zürich wurde unter diesem System in mehreren Etappen und mit Bundesbeiträgen bis Ende 1988 von insgesamt 639 Millionen Franken durchgeführt.

Durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen 1984 wurde der Bundesbeschluss von 1945 aufgehoben; die Gewährung von Bundesbeiträgen wurde durch die Gewährung von Darlehen bis zu einem Höchstbetrag von 20 Prozent der Erweiterungskosten ersetzt (Schlussbestimmung zum Luftfahrtgesetz vom 14. Dez. 1984).

Mit der vorliegenden Bestimmung wird dieses Ende 1990 ausgelaufene System übernommen, aber unter Erhöhung der Limite von 20 auf 25 Prozent. Das Landesinteresse am weiteren Ausbau kommt in der Gewährung günstiger Zins- und Amortisationsbedingungen zum Ausdruck. Die Grenze von 25 Prozent ist nicht absolut, sondern soll aus wichtigen Gründen überschritten werden können, z. B. wenn das Vorhaben eindeutig im Landesinteresse liegt, aber die Finanzierung besondere Schwierigkeiten verursacht. Das soll aber nur ausnahmsweise möglich sein. Verbesserungen können sich z. B. auf den Ersatz veralteter Anlagen beziehen, aber auch auf Vorkehrungen zum Umweltschutz.

Absatz 2

schaft die Möglichkeit zinsgünstiger Darlehen für den Bau, die Einrichtung, die Verbesserung oder die Erweiterung von Regional- oder Schulflugplätzen und für Entschädigung zufolge von Beschränkungen des Grundeigentums.

Die Bestimmung ist in zweifacher Hinsicht enger als Absatz 1:

- Die Darlehen sollten zinsgünstig sein, aber bezüglich Amortisation den bundesüblichen Bedingungen entsprechen.
- Die Grenze von 25 Prozent kann auch nicht ausnahmsweise überschritten werden.

Damit kann die Motion von Ständerat Stucki, die am 30. September 1982 als Postulat angenommen wurde, abgeschrieben werden. Zu den darin geäusserten drei Wünschen – «die Kompetenzen des Bundes auf seine finanzielle Beteiligung abzustimmen, die Kompetenz zur Gebührenfestlegung auf die Flughafenhalter zu übertragen und die Genehmigungs- und Meldepflicht im Bau- und Betriebsbereich abzubauen» – sei abschliessend wie folgt Stellung genommen:

1. Dem Umstand, dass nur noch die Möglichkeit besteht, Darlehen zu gewähren, ist dadurch Rechnung zu tragen, dass sich die Organe des Bundes wohl noch mit den technischen Belangen eines Bauvorhabens beschäftigen, aber sehr viel weniger als früher mit der finanziellen Seite.
2. Die Zuständigkeit zur Festsetzung der Gebühren lag von Anfang an bei den Flughafenhaltern. Mit der Umwandlung der Genehmigung in eine allgemeine Aufsicht (Art. 39) wird die Selbständigkeit der Flughafenhalter gestärkt.
3. Der Bundesrat wird auch im übrigen nicht an Genehmigungen festhalten, die sich nicht aus triftigen Gründen rechtfertigen lassen. Dasselbe gilt für die Meldepflichten.

Artikel 103a

Der Artikel bestätigt mit den folgenden Änderungen im wesentlichen die bisherige Ordnung der Fliegerischen Vorschulung gemäss Bundesbeschluss vom

20. Dezember 1972, dessen Verlängerung um zehn Jahre mit Botschaft vom 28. August 1991 (BBl 1991 III 1325) beantragt worden ist:

- Neben der Ausbildung wird neu auch die Weiterbildung erfasst.
- Unter den Nachwuchssektoren werden die Fluglehrer ausdrücklich aufgeführt, was die Bekräftigung einer schon bisher gepflegten und notwendigen Praxis bedeutet.
- Die Aus- und Weiterbildung erfolgt nicht mehr ausschliesslich, sondern «zur Hauptsache» in privaten Schulen.
- Die administrative Leitung und die Aufklärung über die Möglichkeiten der fliegerischen Laufbahn sowie die allgemeine Werbung sind nicht mehr explizit dem Aero-Club der Schweiz übertragen. Der Bundesrat kann sie Organisationen der Luftfahrt übertragen.
- Die Bezeichnung «Fallschirmgrenadiere» wird entsprechend der geänderten militärischen Terminologie durch «Fernspäher» ersetzt.

Artikel 103b

Absatz 1

bringt materiell keine Änderungen des bisherigen Artikels 5 Absatz 1 des Bundesbeschlusses von 1972.

Absatz 2

Mit dieser Bestimmung wird im wesentlichen die zur Zeit in Artikel 1 der Verordnung vom 22. November 1972 über die Schweizerische Luftverkehrsschule enthaltene Zweckumschreibung übernommen.

Absatz 3

Auch mit Bezug auf die hier genannten Punkte sind keine wesentlichen Änderungen beabsichtigt.

Artikel 103c

Die Aufsicht über die Schule soll wie bisher (Art. 6 Abs. 2 des Bundesbeschlusses) beim Bundesamt bleiben.

Artikel 103d

Die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen der Schule, den Schülern und den Luftfahrtunternehmen soll in Anbetracht der Bedeutung und der Entwicklungsprobleme nicht mehr dem Bundesamt, sondern dem Departement obliegen (bisher Art. 7 Abs. 2 des Bundesbeschlusses).

Der Finanzbedarf wird – wie für die fliegerische Vorschulung – jährlich in den Voranschlag des Bundes aufzunehmen sein (bisher Art. 7 Abs. 1).

Anwendungsbestimmungen

Artikel 108

Gestützt auf Absatz 1 Buchstaben b–d könnten nicht nur wie nach dem geltenden Wortlaut «private Luftfahrzeuge, die nicht Motorflugzeuge sind» (z. B. Hängegleiter), sondern auch motorisch angetriebene Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln unterstellt werden.

Im Hinblick auf eine Anwendung derartiger Sonderregeln – vor allem auch zur Entlastung des Bundesamtes – stehen aus heutiger Sicht die Hängegleiter (Deltas und Gleitschirme), Fallschirme, gegebenenfalls bestimmte unbemannte Luftfahrzeuge sowie – im Falle einer Aufhebung des derzeitigen Verbotes – Ultraleicht-Flugzeuge im Vordergrund (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 1, 2 und 51).

Schlussbestimmungen

Schlussbestimmung II Ziffer 1

Die Schlussbestimmungen IV und V der Änderung vom 17. Dezember 1971 können aufgehoben werden, ebenso die Schlussbestimmungen der Änderung vom 14. Dezember 1984. Zum Buchstaben b siehe die Ausführungen zu Artikel 6a, zum Buchstaben c diejenigen zu Artikel 103a folgende.

Schlussbestimmung II Ziffer 2

Der bisherige Artikel 3 Buchstabe c des Arbeitsgesetzes betraf sowohl das fliegende Personal der vorwiegend im internationalen Verkehr tätigen Betriebe als auch die Rheinschiffer.

Nun sollen die beiden Kategorien je in einer besonderen Bestimmung untergebracht werden.

Mit Bezug auf das Flugpersonal sollen die gleichen, ins einzelne gehenden luftrechtlichen Regeln auch auf die Besatzung von Flugbetriebsunternehmen angewandt werden, die vorwiegend bloss innerhalb der Landesgrenzen tätig sind.

Schlussbestimmung II Ziffer 3

Die von Bundesgericht (BGE 116 I b 50 ff.) und Parlament (Postulate 90.585 Portmann und 91.3168 Delalay) geforderte Verfahrenskoordination setzt voraus, dass alle bundesrechtlichen Bewilligungen und Konzessionen für Flugplätze und Flugsicherungsanlagen einem einheitlichen letztinstanzlichen Rechtsmittel unterliegen. Als solches Rechtsmittel eignet sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Würde man die Beschwerde an den Bundesrat wählen, so hätte das in bezug auf Spezialbewilligungen (z. B. Rodungsbewilligungen) einen Abbau des bestehenden gerichtlichen Rechtsschutzes zur Folge. Ausserdem werden Streitigkeiten über den Bau und Betrieb von Flugplätzen zum Teil unter den Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) fallen. Die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im OG sollen deshalb entsprechend angepasst werden. Eine analoge Anpassung wurde im

Bundesgesetz vom 21. Juni 1971 über die Fischerei (BBl 1991 II 1486) vorge-
nommen.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 beim Bund

Finanzielle Auswirkungen können vor allem aus den Darlehen des Bundes an Flugplätze gemäss Artikel 101a entstehen. In bezug auf die drei Landesflughäfen ist der Bund zu zins- und amortisationsgünstigen Darlehen ermächtigt. Die effektive finanzielle Belastung wird abhängen vom Darlehensbetrag, vom Zinssatz und von der Amortisationsdauer; zum voraus sind die drei Komponenten schwer einzuschätzen. Für den Flughafen Basel-Mülhausen sind die besonderen Verpflichtungen aus dem schweizerisch-französischen Staatsvertrag zu berücksichtigen.

Bei der fliegerischen Aus- und Weiterbildung (Art. 103a) und der Schweizerischen Luftverkehrsschule (Art. 103b-103d) sind in den nächsten Jahren keine finanziellen Mehrbelastungen des Bundes zu erwarten.

Im Personalbestand sollte die Anwendung der neuen Bestimmungen keinen Mehrbedarf bewirken. An einzelnen Stellen dürfte die Vorlage zu Mehrbelastungen, an anderen zu Entlastungen führen. Namentlich zu nennen ist die Entlastung, die beim Büro für Flugunfalluntersuchungen und bei der Flugunfallkommission durch die in Artikel 24-26c vorgeschlagenen Vereinfachungen entstehen wird.

Schwerer ins Gewicht wird die Vorbereitung der Ausführungsbestimmungen fallen, die einen ganz erheblichen Schub zusätzlicher Belastung des Bundesamtes erzeugen wird. Es geht vor allem um:

- die Revision der Luftfahrtverordnung,
- die Revision der Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen,
- die neuen Sonderbestimmungen über Flugkörper,
- die Revision der Bestimmungen über die Beförderung gefährlicher Güter,
- das Versicherungsobligatorium für Lufttransportführer.

312 auf die Kantone und Gemeinden

Der Wegfall der Bundeszuständigkeit für Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde durch bestimmte Kategorien unbemannter Luftfahrzeuge (insbesondere der Flugmodelle), bzw. die Möglichkeit der entsprechenden Kompetenzausübung durch die Kantone bestand schon bisher; dass sie mit Artikel 51 auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt wird, dürfte bei ihnen weder finanziell noch personell eine Zusatzbelastung bewirken. Dasselbe gilt für die Übertragung von Aufsichtsbefugnissen unter Artikel 4, ganz abgesehen davon, dass das Einvernehmen vorausgesetzt wird.

Die Neuordnung der Zuständigkeit für die Baubewilligung von Flugplätzen und Flugsicherungsanlagen wird für Kantone und Gemeinden entlastend wirken.

32 Andere Auswirkungen

Die beantragten Änderungen des Luftfahrtgesetzes haben weit überwiegend den Charakter einer Nachführung, welche jedenfalls die Struktur des Gesetzes unverändert belässt. Die Auswirkungen der einzelnen Änderungen sind überblickbar; besondere Nebenfolgen oder Spätfolgen sind keine vorauszusehen. In einigen Bereichen, wie etwa bei der Lockerung der Nationalitätsvorschriften (Art. 53 und 54) oder der Deckung von Drittschäden, welche nichtversicherte Luftfahrzeuge verursachen (Art. 74 Abs. 2), wird Entscheidendes von der Ausführungsgesetzgebung abhängen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 angekündigt (BBl 1988 I 567).

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Bestimmungen dieser Vorlage enthalten keine Widersprüche zum Recht der Europäischen Gemeinschaft.

Neben der Gemeinschaft ist auch die Europäische Zivilluftfahrt-Kommission (ECAC) in der Bearbeitung technischer und rechtlicher Fragen sehr aktiv. Das gilt für die Liberalisierung des Luftverkehrs, aber auch für die Ordnung der Flugsicherung; in bezug darauf ist zu erinnern an die Beschlüsse der Ministerkonferenz vom 24. April 1990, in der eine Strategie für die Neunzigerjahre festgelegt und der Eurocontrol die Aufgabe der zentralen Verkehrsflussteuerung zugewiesen wurde (unser Beitritt zu dieser Organisation ist eingeleitet und soll 1992 in Kraft treten).

Unsere aktive Mitarbeit in der ECAC wird fortgesetzt, nicht zuletzt weil darin auch gewisse Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme auf die Gemeinschaft bestehen; diese Vorlage enthält freilich keine Bestimmungen, die sich ausdrücklich darauf beziehen.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

Diese Vorlage stützt sich wie das Luftfahrtgesetz selbst auf die Artikel 37^{ter} und 36 der Bundesverfassung.

Der im Artikel 37^{ter} verwendete Ausdruck «Luftschiffahrt» stammt aus der damaligen Zeit, als die Luftschiffe im Vordergrund der technischen und rechtli-

chen Überlegungen standen und neben den Ballonen beinahe die einzigen Fluggeräte darstellten.

Heute gehören zu den Fluggeräten und in den Anwendungsbereich des Artikels 37^{er} nicht nur die Luftfahrzeuge im engeren Sinn, sondern auch die im Luftraum eingesetzten Flugkörper. Ausserhalb stehen die Geräte der Raumfahrt; in bezug darauf kann man sich fragen, ob nicht gelegentlich die Verfassungsbestimmung revidiert und ihr Anwendungsbereich neu mit «Luft- und Raumfahrt» umschrieben werden sollte.

62 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage soll soweit möglich den Charakter des Luftfahrtgesetzes als Rahmengesetz nicht verändern. Bei dieser Zielsetzung liegt es auf der Hand, dass in erheblichem Umfange Rechtsetzungsbefugnisse delegiert werden müssen.

Allein diese Delegation vermag in dem ausgeprägt technischem Wandel unterworfenen Luftfahrtbereich die nötige Flexibilität zu gewährleisten. Die Vorlage enthält Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat und an das Departement.

Delegationen an den Bundesrat:

- Art. 2 Abs. 2 (Zulassungsbeschränkungen für besondere Luftfahrzeugkategorien).
- Art. 2 Abs. 3 (Besondere Vorschriften über Flugkörper).
- Art. 6a (Unmittelbare Anwendung von Anhängen der ICAO).
- Art. 12 (Polizeivorschriften).
- Art. 20 (Meldepflicht bei besondern Vorkommnissen).
- Art. 24, 26, 26b, 26c (Flugunfälle).
- Art. 40 (Ordnung des Flugsicherungsdienstes).
- Art. 42 Abs. 5 (Lärmzonen).
- Art. 51 (Einteilung der Luftfahrzeuge).
- Art. 53 (Nationalitätsvorschriften für Luftfahrzeuge im Eigentum juristischer Personen).
- Art. 54 (Eintragung von Luftfahrzeugen in ausländischem Eigentum).
- Art. 56 Abs. 2 und 4 (Ausweise und Zeugnisse).
- Art. 74 (Sicherstellung der Dritthaftpflicht).
- Art. 75 (ergänzendes Entschädigungssystem für Fluggast Schäden).
- Art. 76a (Festsetzung der Versicherungssummen für schweizerische Unternehmen; Einführung der obligatorischen Versicherung für ausländische Unternehmen).
- Art. 103a (Fliegerische Aus- und Weiterbildung).
- Art. 103b (Schweizerische Luftverkehrsschule).

Delegationen an das Departement:

- Art. 57 (Herstellung und Betrieb von Luftfahrzeugen).
- Art. 58 (Anforderungen an Lufttüchtigkeit und Lärmentwicklung).
- Art. 103d (Finanzielle Leistungen der Schüler und der Unternehmen an die Luftverkehrsschule).
- Art. 108 (Sonderregeln).

Anhang: Schematische Darstellung der Fluggeräte

5148

FLUGGERÄTE

(i. S. der Erläuterungen zu Artikel 1, 2 u. 51)

LUFTFAHRZEUGE

FLUGKÖRPER

leichter als
Luft

schwerer als
Luft

ohne motorischen
Antrieb

mit motorischem
Antrieb

mit motorischem
Antrieb

ohne motorischen
Antrieb

Raketen

(zu zivilen
Zwecken einge-
setzte Raketen,
z.B. Forschungs-
raketen, Modell-
raketen usw.)

Geschosse

(zu zivilen
Zwecken einge-
setzte Geschosse
z.B. Hagelabwehr-
geschosse usw.)

Uebrige Flugkörper

(z.B. Raketen-
rucksack usw.;
ohne Luftkissen-
fahrzeuge)

Ballone

Luftschiffe

Fesselballone

Freiballone

Sonderluftfahr-
zeuge
(z.B. Substrolch-
geräte)

Drehfluegler

Flugzeuge

Motorsegler

Segelflugszeuge

Hängegleiter

Fallschirme

Drachen

Drachen-
fallschirme

Tragschrauber

Subschrauber

Delta

Gleitschirme

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1991¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948²⁾ (LFG) wird wie folgt geändert:

Ersetzen von Bezeichnungen

¹ In den Artikeln 3 Absatz 2, 8, 23, 28, 32, 37, 43, 50 und 103 wird die Bezeichnung «Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement» ersetzt durch «Departement».

² In den Artikeln 3, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 18, 22, 28, 30, 33, 37, 42, 43, 44, 52, 58, 59, 60, 61, 62, 71, 73, 92, 98, 100 und 107 wird die Bezeichnung «Eidgenössisches Luftamt» ersetzt durch «Bundesamt».

Art. 1

I. Benützung des
schweizerischen
Luftraumes
1. Grundsatz

¹ Die Benützung des Luftraumes über der Schweiz durch Luftfahrzeuge und Flugkörper ist im Rahmen der Bestimmungen dieses Gesetzes, der übrigen Bundesgesetzgebung und der für die Schweiz verbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen gestattet.

² Als Luftfahrzeuge gelten Fluggeräte, die sich durch Einwirkungen der Luft, jedoch ohne die Wirkung von Luft gegen den Boden (Luftkissenfahrzeuge), in der Atmosphäre halten können.

³ Als Flugkörper gelten Fluggeräte, die nicht den Luftfahrzeugen zugehören.

Art. 2

2. Zugelassene
Luftfahrzeuge
und Flugkörper

¹ Zum Verkehr im schweizerischen Luftraum sind unter Vorbehalt von Absatz 2 zugelassen:

¹⁾ BBl 1992 I 607

²⁾ SR 748.0

- a. die schweizerischen Staatsluftfahrzeuge;
- b. Luftfahrzeuge, die gemäss Artikel 52 im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen und mit den in Artikel 56 verlangten Ausweisen versehen sind;
- c. Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, für die Sonderregeln gelten (Art. 51 und 108);
- d. ausländische Luftfahrzeuge, für die durch zwischenstaatliche Vereinbarung die Benützung des schweizerischen Luftraums gestattet ist;
- e. Luftfahrzeuge, für die durch besondere Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Bundesamt) die Benützung des schweizerischen Luftraums gestattet ist.

² Der Bundesrat kann zur Wahrung der Flugsicherheit oder aus Gründen des Umweltschutzes Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom Verkehr im schweizerischen Luftraum ausschliessen oder ihre Zulassung davon abhängig machen, dass geeignete öffentliche oder private Stellen Aufsichtsaufgaben übernehmen.

³ Über Flugkörper erlässt der Bundesrat besondere Vorschriften.

Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz

¹ ... Er lässt sie durch das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Departement) ausüben.

Art. 3a (neu)

1a. Luftverkehrsabkommen Der Bundesrat kann mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Luftverkehr abschliessen.

Bisheriger Art. 3^{bis} wird Art. 3b und Randtitel

1b. Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden

Art. 4

2. Delegation der Aufsicht

¹ Das Bundesamt kann einzelne Aufsichtsbereiche oder -befugnisse an Flugplatzleitungen und, sofern sie einverstanden sind, an Kantone, Gemeindebehörden oder geeignete Organisationen übertragen.

² Vor der Übertragung an Gemeindebehörden sind die zuständigen kantonalen Regierungen anzuhören.

Art. 6

4. Beschwerden ¹ Gegen Verfügungen, die sich auf dieses Gesetz und seine Ausführungserlasse stützen, kann nach den Bundesgesetzen über das Verwaltungsverfahren¹⁾ und die Organisation der Bundesrechtspflege²⁾ Beschwerde erhoben werden.

² Bei Flugunfalluntersuchungen sind nur die Beschwerden nach Artikel 26a zulässig.

Art. 6a (neu)

5. Anhänge zum
Übereinkommen
von Chicago

Der Bundesrat kann ausnahmsweise einzelne Anhänge (einschliesslich zugehöriger technischer Vorschriften) zum Übereinkommen vom 7. Dezember 1944)³⁾ über die internationale Zivilluftfahrt als unmittelbar anwendbar erklären; er kann eine besondere Art der Veröffentlichung solcher Bestimmungen vorschreiben und bestimmen, dass von einer Übersetzung ganz oder teilweise abzusehen ist.

Art. 11a (neu)

I. Missbräuliche
Verwendung von
Luftfahrzeugen

¹ Jede Benützung des schweizerischen Luftraums, die mit den Zielen des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944)³⁾ über die internationale Zivilluftfahrt nicht vereinbar ist, ist untersagt.

² Entsprechendes gilt auch im Ausland für die Verwendung:

- a. schweizerischer Luftfahrzeuge;
- b. ausländischer Luftfahrzeuge durch Halter mit Hauptgeschäftssitz oder ständigem Aufenthalt in der Schweiz.

Art. 12

II. Polizeivorschriften
1. Zuständigkeit

¹ Der Bundesrat erlässt polizeiliche Vorschriften, namentlich zur Wahrung der Flugsicherheit, zur Verhinderung von Anschlägen, zur Bekämpfung von Lärm, Luftverunreinigung und anderen schädlichen oder lästigen Einwirkungen des Betriebes von Luftfahrzeugen, sowie Vorschriften zum Schutze der Natur.

² Die Regierungen der interessierten Kantone sind vor Erlass von Vorschriften, die der Verhinderung von Anschlägen auf Flugplätzen dienen, anzuhören.

Art. 18 Randtitel

III. Landungs-
zwang

¹⁾ SR 172.021

²⁾ SR 173.110

³⁾ SR 0.748.0

IV. Flüge
im Ausland

Art. 19 (neu)

Das Bundesamt kann Flüge schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland einschränken oder untersagen, wenn es die Betriebssicherheit oder politische Gründe erfordern; dasselbe gilt für Flüge ausländischer Luftfahrzeuge, die durch Halter mit Hauptgeschäftssitz oder ständigem Aufenthalt in der Schweiz durchgeführt werden.

V. Ausbildung
von ausländischem
Luftfahrpersonal

Art. 19a (neu)

Das Bundesamt kann die Ausbildung von ausländischem Luftfahrpersonal untersagen, wenn politische Gründe es erfordern.

VI. Besondere
Vorkommnisse

Art. 20 (neu)

Zur Verbesserung der Flugsicherheit regelt der Bundesrat die Meldepflicht bei besonderen Vorkommnissen in der Luftfahrt; für Flugunfälle gelten die Bestimmungen von Artikel 23 Absatz 1.

VII. Luftpolizei

Art. 21 Randtitel

VIII. Flugunfälle
I. Rettungs- und
Bergungsdienst

Art. 22 Randtitel

Art. 24

3. Flugunfallunter-
suchungen
a. Allgemeines

¹ Zur Abklärung der Umstände und Ursachen von Flugunfällen und zur Vermeidung ähnlicher Unfälle wird eine Unfalluntersuchung durchgeführt.

² Der Bundesrat kann Ausnahmen anordnen, namentlich für nicht-gewerbsmässige Flüge.

³ Er kann Flugunfalluntersuchungen für Vorfälle vorsehen, die zu einer erheblichen Gefährdung der Flugsicherheit, aber nicht zu einem Unfall geführt haben.

⁴ Die rechtliche Würdigung des Unfallgeschehens und der Unfallursachen sind nicht Sache der Flugunfalluntersuchung.

⁵ Wer ein begründetes Interesse am Untersuchungsergebnis hat, hat Anspruch auf Akteneinsicht, sofern nicht wesentliche öffentliche oder private Interessen die Geheimhaltung von Aktenstücken erfordern.

Art. 25

b. Büro für
Flugunfallunter-
suchungen

¹ Beim Departement besteht ein Büro für Flugunfalluntersuchungen (Büro).

² Das Büro führt die Untersuchungen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den für andere Verfahren zuständigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, und erstellt einen Untersuchungsbericht.

³ Wird keine Prüfung des Untersuchungsberichts nach Artikel 26 Absatz 2 verlangt, so gilt er als Schlussbericht.

Art. 26

c. Flugunfall-
kommission

¹ Der Bundesrat bestellt eine Eidgenössische Flugunfallkommission (Kommission).

² Wer ein begründetes Interesse am Untersuchungsergebnis hat sowie die vom Bundesrat bezeichneten Behörden können innert 30 Tagen nach Zustellung verlangen, dass der Untersuchungsbericht des Büros von der Kommission auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit geprüft wird; in diesen Fällen erstellt die Kommission einen Schlussbericht.

Art. 26a (neu)

d. Schlussbericht,
Wiederauf-
nahme und
Beschwerden

¹ Der Schlussbericht der Kommission ist keine Verfügung und kann nicht angefochten werden.

² Kommen innerhalb von zehn Jahren nach Zustellung des Schlussberichtes wesentliche neue Tatsachen zum Vorschein, so nimmt das Büro von sich aus oder auf Antrag das Verfahren wieder auf. Gegen die Ablehnung eines Antrags auf Wiederaufnahme kann innert 30 Tagen Beschwerde an die Kommission erhoben werden; diese entscheidet endgültig.

³ Die Kommission entscheidet auch endgültig über Beschwerden gegen Untersuchungshandlungen und wegen Säumnis in der Führung von Untersuchungen.

Art. 26b (neu)

e. Durchfüh-
rungsvorschriften

¹ Der Bundesrat regelt das Untersuchungsverfahren, die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse und das Verfahren vor der Kommission.

² Er kann Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmungen, Autopsien, Gutachten sowie Vorladungen, Vorführungen und Einvernahmen von Auskunftspersonen und Zeugen vorsehen.

³ Im übrigen sind die Vorschriften über die Bundesstrafrechtspflege zu beachten, soweit nicht Besonderheiten des Untersuchungsverfahrens Abweichungen erfordern.

⁴ Der Bundesrat bestimmt, in welchen Fällen die Verfügbarkeit der Akten für andere Verfahren aus wichtigen Gründen eingeschränkt werden kann.

Art. 26c (neu)

f. Kosten

¹ Die Untersuchungskosten trägt der Bund; er hat das Rückgriffsrecht auf Personen, die einen Unfall vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben.

² Die Kosten der Bergung von Leichen oder Luftfahrzeugen sind vom Luftfahrzeughalter zu tragen, selbst dann, wenn der Untersuchungsleiter die Bergung zum Zweck der Untersuchung anordnet.

³ Die Kosten der Bewachung der Unfallstelle trägt der Kanton, auf dessen Gebiet die Unfallstelle liegt.

⁴ Der Bundesrat regelt die Kosten und Entschädigungen im Verfahren vor der Flugunfallkommission; er kann vorsehen, dass sie ganz oder teilweise von den Personen zu übernehmen sind, die das Verfahren verlangt oder darin Anträge gestellt haben.

Art. 27 Randtitel

IX. Gewerbsmäßige Luftfahrt
1. Konzession
a. Konzessionspflicht

Art. 34

Aufgehoben

Art. 37 Randtitel und Abs.3

2. Flugplatzkonzession und Flugplatzbewilligung
a. allgemein

³ *Aufgehoben*

Art. 37a (neu)

b. Verfahren bei öffentlichen Flugplätzen

¹ Für öffentliche Flugplätze werden im Rahmen des Konzessionsverfahrens sämtliche Belange geprüft und entschieden. Es sind keine zusätzlichen Bewilligungen nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979¹⁾ über die Raumplanung und nach kantonalem Recht erforderlich.

¹⁾ SR 700

² Erfordert die Anlage oder der Betrieb eines öffentlichen Flugplatzes eine Bewilligung nach einem anderen Bundeserlass, so darf die Konzession nur erteilt werden, wenn die Zustimmung der entsprechenden Bewilligungsbehörde vorliegt. Der Entscheid dieser Behörde wird mit dem Konzessionsentscheid eröffnet.

³ Vor der Erteilung der Konzession sind die interessierten Kantone, Gemeinden und Bundesstellen sowie die übrigen Betroffenen anzuhören; die Anhörung der Gemeinden und der übrigen Betroffenen erfolgt durch die Kantone.

⁴ Auf kantonales Recht gestützte Anträge sind zu berücksichtigen, soweit dadurch der Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht übermässig behindert wird.

⁵ Der Bau von Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, untersteht dem kantonalen Bewilligungsverfahren. Vor dem Entscheid über die Baubewilligung holt die zuständige kantonale Behörde die Genehmigung des Bundesamtes ein. Diese ist zu verweigern, wenn das Bauvorhaben die Flugsicherheit gefährdet oder den Flugplatzbetrieb beeinträchtigt.

Art. 37b (neu)

c. Verfahren bei
allen anderen
Flugplätzen

¹ Im Rahmen des bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens wird abschliessend über Standort, Grösse und Betriebsumfang des Flugplatzes sowie über alle luftfahrtspezifischen Belange entschieden. Diesbezüglich sind keine Bewilligungen nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979¹⁾ über die Raumplanung und nach kantonalem Recht erforderlich.

² Erfordert die Anlage oder der Betrieb eines Flugplatzes eine Bewilligung nach einem anderen Bundeserlass, so darf die Flugplatzbewilligung nur erteilt werden, wenn die Zustimmung der entsprechenden Behörden vorliegt. Der Entscheid dieser Behörde wird mit dem Flugplatzbewilligungsentscheid eröffnet.

³ Vor der Erteilung der Bewilligung sind die interessierten Kantone, Gemeinden und Bundesstellen sowie die übrigen Betroffenen anzuhören; die Anhörung der Gemeinden und der übrigen Betroffenen erfolgt durch die Kantone.

⁴ Auf kantonales Recht gestützte Anträge sind zu berücksichtigen, soweit dadurch der Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht übermässig behindert wird.

⁵ Die übrigen baupolizeilichen Fragen werden in einem ergänzenden kantonalen Baubewilligungsverfahren entschieden. Dieses ist mit dem bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu koordinieren.

⁶ Für den Bau von Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, gilt Artikel 37a Absatz 5.

Art. 39

4. Flugplatzgebühren

¹ Das Bundesamt hat die Aufsicht über die Gebühren der öffentlichen Flugplätze, soweit sie für die Benützung der Anlagen durch den Luftverkehr erhoben werden.

² Bei der Gebührengestaltung berücksichtigt der Flugplatzhalter auch die unterschiedliche Lärmerzeugung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge.

Art. 40

II. Flugsicherung

¹ Der Bundesrat ordnet den Flugsicherungsdienst.

1. Allgemeines

² Er kann den zivilen Flugsicherungsdienst ganz oder teilweise einer nicht gewinnstrebigen, gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft übertragen, an welcher der Bund mehrheitlich beteiligt ist und deren Statuten der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

³ Die Gesellschaft ist von jeder Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit.

⁴ Mit Bewilligung des Bundesamtes können örtliche Flugsicherungsdienste vom Flugplatzhalter durchgeführt werden; wenn es die Flugsicherheit erfordert, kann ihn das Bundesamt auch dazu verpflichten.

⁵ Die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste sind entsprechend den Bedürfnissen aufeinander abzustimmen und, soweit dies betrieblich und technisch sinnvoll ist, miteinander zu vereinigen.

⁶ Die räumliche Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche der Flugsicherungsdienste ist nicht an die Landesgrenzen gebunden.

Art. 40a (neu)

2. Anlagen

¹ Der Bau und die wesentliche Änderung einer Flugsicherungsanlage bedürfen einer Bewilligung des Departements.

² Der Artikel 37a findet sinngemäss Anwendung.

Art. 40b (neu)

3. Unentgeltliche
Inanspruchnahme
von fremdem
Eigentum

Der Bund und die Gesellschaft sind berechtigt, für Flugsicherungsanlagen öffentliches und privates Eigentum unentgeltlich in Anspruch zu nehmen, sofern dadurch die bestimmungsgemässe Benützung der betroffenen Grundstücke, Gebäude oder Anlagen nicht beeinträchtigt wird; ein Schaden, der durch die Erstellung oder den Unterhalt der Anlage entsteht, ist jedoch zu ersetzen.

Art. 42 Abs. 5 (neu)

⁵ Vorbehalten bleiben die Lärmvorschriften der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz.

Art. 44^{bis} wird Art. 44a

Art. 44^{ter} wird Art. 44b

Art. 48

4. Bund

¹ Soweit darüber in den Artikeln 45–47 nichts anderes bestimmt ist, trägt der Bund die Aufwendungen:

- a. für die Flugsicherung, soweit sie nicht der Gesellschaft übertragen ist;
- b. für die Beseitigung oder Anpassung bestehender Luftfahrt Hindernisse im Inland ausserhalb des Flugplatzbereichs oder zugunsten eines Flugplatzes im Ausland;
- c. aus Entschädigungen für Beschränkungen des Grundeigentums im Inland zugunsten eines Flugplatzes oder einer Flugsicherungsanlage im Ausland.

² Zur Deckung ihrer Aufwendungen für die Flugsicherung erheben der Bund und die Gesellschaft Gebühren.

³ Das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ist flugsicherungstechnisch als Einheit zu betrachten, und die Gebühren sind nach den gleichen Grundsätzen zu bestimmen.

⁴ Die von der Gesellschaft erhobenen Gebühren sind vom Departement zu genehmigen.

Art. 50

VI. Enteignung

Das Departement kann für die Anlage und den Betrieb von öffentlichen Flugplätzen oder für Vorkehren zur Flugsicherung das Enteignungsrecht nach der Bundesgesetzgebung über die Enteignung ausüben oder auf Dritte übertragen.

Art. 51

1. Einteilung

¹ Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Einteilung der Luftfahrzeuge in einzelne Kategorien.

² Er bestimmt insbesondere:

- a. welche Luftfahrzeuge als schweizerische Staatsluftfahrzeuge gelten;
- b. für welche Luftfahrzeuge besonderer Kategorien Sonderregeln gelten (Art. 2 und 108).

³ Er kann die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien unbemannter Luftfahrzeuge Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu treffen.

Art. 53

2. Luftfahrzeuge von Handelsgesellschaften, Genossenschaften und Vereinen

Der Bundesrat legt die Voraussetzungen fest, unter denen Luftfahrzeuge von Handelsgesellschaften und Genossenschaften mit ausländischer Beteiligung, die gewerbsmässig Personen oder Sachen mit Luftfahrzeugen befördern, sowie Luftfahrzeuge von Vereinen mit ausländischen Mitgliedern in das Luftfahrzeugregister eingetragen werden.

Art. 54

3. Luftfahrzeuge von Ausländern

Der Bundesrat legt die Voraussetzungen fest, unter denen Luftfahrzeuge, die im Eigentum von Ausländern stehen, in das schweizerische Luftfahrzeugregister eingetragen werden.

Art. 56 Einleitung, Abs. 1 Bst. c und d, 2, 3 und 4

¹ Das Bundesamt bescheinigt für die im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge:

- c. die Lärm- und Schadstoffentwicklung der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb im Lärm- und Schadstoffzeugnis;
- d. *Aufgehoben*

² Der Bundesrat kann vorschreiben, das Lufttüchtigkeitszeugnis und das Lärm- und Schadstoffzeugnis zu vereinigen.

³ *Aufgehoben*

⁴ Der Bundesrat erlässt auf Grund der zwischenstaatlichen Vereinbarungen Vorschriften über die Erteilung, die Gültigkeitsdauer, die Erneuerung und den Entzug der Ausweise und Zeugnisse.

Art. 57

IV. Herstellung
und Betrieb von
Luftfahrzeugen

¹ Das Departement erlässt insbesondere zur Gewährleistung der Flugsicherheit Vorschriften über die Herstellung, den Betrieb, den Unterhalt und die Ausrüstung der Luftfahrzeuge sowie über die mitzuführenden Bordpapiere.

² Das Departement kann Vorschriften über die Herstellung bestimmter Luftfahrzeugteile erlassen.

³ Hersteller- und Unterhaltsbetriebe bedürfen einer Bewilligung des Bundesamtes.

Art. 58 Abs. 1 und 2

¹ Die Lufttüchtigkeit der im Schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge sowie die Lärmentwicklung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb sind zu prüfen.

² Das Departement erlässt Bestimmungen über die Anforderungen an die Lufttüchtigkeit sowie im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement des Innern über die zulässige Lärmentwicklung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb.

Art. 74

5. Weitere
Vorschriften

¹ Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Erfüllung der Sicherstellungspflicht, insbesondere über die Höhe der Sicherstellungen und die Ausstellung von amtlichen Bescheinigungen über die Art, Höhe und Geltungsdauer der geleisteten Sicherheiten.

² Er kann die Sicherstellungspflicht ausdehnen auf bestimmte Kategorien von schweizerischen Luftfahrzeugen, die nicht im Luftfahrzeugregister eingetragen sind.

³ In bezug auf Schäden, die durch unbekannte oder nichtversicherte Luftfahrzeuge verursacht werden, kann der Bundesrat in Anlehnung an die Regelung der Strassenverkehrsgesetzgebung Vorschriften erlassen.

Art. 75 Abs. 5 (neu)

⁵ Der Bundesrat kann Vorschriften erlassen über die Bildung eines Entschädigungssystems durch eine Versicherung, die bei summenmässiger Begrenzung der Haftpflicht ergänzend für volle oder teilweise Deckung von Ersatzansprüchen bei Tod oder Körperverletzung sorgt; er kann vorsehen, dass beim Verkauf von Flugscheinen entsprechende Prämien erhoben werden.

III. Sicher-
stellung

Art. 76a (neu)

¹ Schweizerische Unternehmen der gewerbmässigen Luftfahrt haben sich gegen die Folgen ihrer Haftpflicht als Lufttransportführer bis zu den vom Bundesrat festzusetzenden Summen zu versichern.

² Der Bundesrat kann unter Vorbehalt der für die Schweiz verbindlichen internationalen Vereinbarungen die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen an ausländische Unternehmungen der gewerbmässigen Luftfahrt vom Bestand einer genügenden Versicherung ihrer Haftpflicht als Transportführer abhängig machen.

Art. 77 Abs. 1

¹ Die Ansprüche aus diesem Gesetz bleiben Geschädigten, die nach dem Unfallversicherungsgesetz¹⁾ versichert sind, unter Vorbehalt von Artikel 44 des Unfallversicherungsgesetzes gewahrt. Den Versicherern steht der Rückgriff nach den Artikeln 41–44 des Unfallversicherungsgesetzes zu.

Art. 89a (neu)

2a. Missachtung
von Weisungen
eines Abfang-
Luftfahrzeuges

¹ Wer als Kommandant eines Luftfahrzeuges den nach den Verkehrsregeln erteilten Weisungen eines Abfang-Luftfahrzeuges nicht Folge leistet, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

² Die Tat ist auch strafbar, wenn sie im Ausland begangen wird:

- a. an Bord eines schweizerischen Luftfahrzeuges; oder
- b. an Bord eines ausländischen Luftfahrzeuges, welches von einem Halter mit Hauptgeschäftssitz oder ständigem Aufenthalt in der Schweiz betrieben wird.

³ Artikel 4 Absatz 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches²⁾ ist anwendbar.

Art. 91 Ziff. 2

2. In besonders leichten Fällen kann von einer Strafe Umgang genommen werden.

Art. 97bis

Aufgehoben

¹⁾ SR 832.20

²⁾ SR 311.0

Art. 101 Randtitel und Abs. 1 Bst. b

b. Aufgehoben

I. Leistungen
des Bundes
1. An Linien-
betriebe

Art. 101a (neu)

2. An Flugplätze ¹ Der Bund kann zins- und amortisationsgünstige Darlehen bis zu 25 Prozent der Baukosten an die Verbesserung oder Erweiterung der Flughäfen Basel-Mülhausen, Genf und Zürich gewähren; liegen wichtige Gründe vor, so kann diese Grenze ausnahmsweise überschritten werden.

² Der Bund kann zinsgünstige Darlehen bis zu 25 Prozent gewähren:

a. an die Kosten für den Bau, die Einrichtung, die Verbesserung oder Erweiterung von Flugplätzen, die in erster Linie dem gewerbmässigen Regionalverkehr oder in erheblichem Ausmass der fliegerischen Aus- und Weiterbildung oder der Schweizerischen Luftverkehrsschule dienen;

b. an die Entschädigungen, die bei Beschränkung des Grundeigentums nach Artikel 44 Absatz 1 bezahlt werden müssen.

Art. 103a (neu)

IV. Fliegerische
Aus- und
Weiterbildung

¹ Der Bund unterstützt die Aus- und Weiterbildung von Anwärtern, welche als Militärpiloten, Berufspiloten, Fluglehrer oder Fernspäher in Betracht kommen.

² Die Ausbildung erfolgt zur Hauptsache in privaten Schulen.

³ Der Bundesrat kann die administrative Leitung, die Aufklärung über die Möglichkeiten der fliegerischen Laufbahn und die Werbung Organisationen der Luftfahrt übertragen; der Bund übernimmt ihre Aufwendungen zu den Selbstkosten. Die Einzelheiten werden vertraglich geregelt.

⁴ Der Bundesrat ordnet die Aufsicht und setzt ein Organ ein, welches die Interessen der beteiligten Stellen aufeinander abstimmt.

Art. 103b (neu)

V. Schweizerische
Luftverkehrs-
schule
1. Allgemeines

¹ Der Bund errichtet eine Schweizerische Luftverkehrsschule oder lässt eine solche auf seine Rechnung betreiben.

² Die Schweizerische Luftverkehrsschule dient der Ausbildung des Luftfahrtpersonals, welches zur Ausübung seiner Tätigkeit einer persönlichen Erlaubnis des Bundesamtes bedarf.

³ Der Bundesrat bestimmt das Nähere über die Aufgaben, die Aufnahmebedingungen, den Betrieb und die Verteilung der Kosten.

Art. 103c (neu)

2. Aufsicht

Die Schule untersteht der Aufsicht des Bundesamtes.

Art. 103d (neu)

3. Finanzielle Leistungen

Das Departement regelt die finanziellen Leistungen der Schüler und der Luftfahrtunternehmen an die Schule.

Art. 108 Abs. 1 Bst. a-d

¹ Der Bundesrat kann vorsehen, dass einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes auf Luftfahrzeuge besonderer Kategorien keine Anwendung finden. Als solche gelten:

- a. Staatsluftfahrzeuge, die nicht Militärluftfahrzeuge sind;
- b. nicht motorisch angetriebene Luftfahrzeuge;
- c. unbemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge;
- d. bemannte motorisch angetriebene Luftfahrzeuge mit geringem Gewicht oder geringer Flächenbelastung.

II

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

1. Es werden aufgehoben:

- a. die Ziffern IV und V der Schlussbestimmungen der Änderung vom 17. Dezember 1971¹⁾ und die Schlussbestimmungen der Änderung vom 14. Dezember 1984²⁾;
- b. der Bundesbeschluss vom 28. September 1962³⁾ über die Genehmigung einiger Änderungen des Lufttransportreglementes;
- c. der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972⁴⁾ über die Förderung des Flieger- und des Fallschirmgrenadier-Nachwuchses.

¹⁾ AS 1973 1738

²⁾ AS 1985 660, Ziff. 62

³⁾ AS 1963 677

⁴⁾ AS 1973 959, 1982 1235

2. Das Arbeitsgesetz¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 3 Bst. c und Bst. h (neu)

Das Gesetz ist ferner nicht anwendbar:

- c. auf die Besetzungen von schweizerischen Flugbetriebsunternehmen;
- h. auf Arbeitnehmer, die dem Abkommen vom 21. Mai 1954²⁾ über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer unterstehen.

3. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 99 Bst. d und e

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig gegen:

- d. die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, gleichzeitige Verfügungen über die Erteilung oder Verweigerung des Ent eignungsrechts an diese Konzessionäre und die Bewilligung oder Verweigerung der Übertragung dieser Konzessionen; ausgenommen sind Konzessionen für die Nutzung von Wasserkräften und für Flugplätze;
- e. die Erteilung oder Verweigerung von Bau- oder Betriebsbewilligungen für Fahrzeuge oder für technische Anlagen, ausser für Anlagen der Luftfahrt;

III

Referendum und Inkrafttreten

¹⁾ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

5148

¹⁾ SR 822.11

²⁾ SR 0.747.224.022

³⁾ SR 173.110

Botschaft über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 20. November 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.02.1992
Date	
Data	
Seite	607-661
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 121

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.