8587

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Luftfahrtgesetzes

(Vom 28. September 1962)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über einige Änderungen des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 vorzulegen.

Der Entwurf bezweckt in erster Linie, eine klare Grundlage für die Ordnung der Aussenlandungen, besonders im Gebirge, zu schaffen. Dieser Frage hat die im Jahre 1957 bestellte Eidgenössische Expertenkommission für Lärmbekämpfung ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt; der Bericht der Unterkommission, die sich mit dem Fluglärm zu befassen hatte, ist dem Bundesrat zum voraus abgeliefert worden und konnte bei der Vorbereitung des vorliegenden Entwurfes zu Rate gezogen werden. Ebenso wurden die Ergebnisse einer Aussprache, zu welcher die hauptsächlich interessierten Kreise Ende Januar 1962 vom Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements eingeladen worden waren, und die im Anschluss daran erfolgten Eingaben einiger an der Lärmbekämpfung im Gebirge besonders interessierter Organisationen so weit als möglich berücksichtigt.

Im gleichen Zusammenhang empfiehlt es sich auch, die Gelegenheit zu benützen, um den allgemeinen Grundsatz im Gesetz zu verankern, dass neben der Wahrung der Flugsicherheit auch die Bekämpfung des Fluglärms zu den allgemeinen Aufgaben der Behörden gehört, denen die Aufsicht über die Luftfahrt obliegt.

Ferner enthält der vorliegende Entwurf die Änderung einiger weiterer Artikel des Luftfahrtgesetzes, die sich aus der Praxis heraus aufdrängt und deren tatsächliche Grundlagen heute schon genügend abgeklärt erscheinen.

Insgesamt beschlägt der Entwurf die folgenden Punkte:

A. Not- und Aussenlandungen (Art. 8 und 17).
B. Verminderung des Fluglärms (Art. 15).
C. Ordnung des Flugsicherungsdienstes (Art. 40).
D. Luftfahrzeuge von Ausländern (Art. 54).
E. Räumliche Geltung der Gesetze (Art. 11).

Eine weitere Änderung, die zur Zeit vorbereitet wird, betrifft die Artikel 91, 94, 98 und 99 des Gesetzes; es handelt sich um eine Anpassung an die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht. Sie wird Ihnen mit der Botschaft vorgelegt werden, die das letztere betrifft.

Weitere Fragen, die zu Änderungen des Gesetzes Anlass geben könnten, haben wir zurückgestellt; sie sind teils von geringer praktischer Bedeutung, teils noch zu wenig abgeklärt. Sie werden zu gegebener Zeit im Zusammenhang mit einer Gesamtrevision des Gesetzes zu prüfen sein.

A. Not- und Aussenlandungen

I.

Die rechtliche Ordnung der Aussenlandungen ist in letzter Zeit vermehrt zum Gegenstand öffentlichen Interesses und öffentlicher Diskussion geworden. Dabei handelt es sich weniger um die Notlandungsübungen zu Ausbildungszwecken, die seit jeher üblich waren und kaum je angefochten wurden, sondern vor allem um die verschiedenen Erscheinungsformen des Fliegens im Gebirge.

Die ersten Anfänge solcher Tätigkeit, noch betont sportlichen Charakters, gehen auf die Zeit vor dem ersten Weltkrieg zurück, als von einzelnen Piloten die Eisdecke des Davoser- und St. Moritzersees als Start- und Landeplatz ausgenützt wurde. Während der Zwischenkriegszeit fanden dann wiederholt Landungen auf höher gelegenen Firn- und Gletscherflächen statt (Jungfraufirn, Konkordiaplatz, Diavolezza, Montblanc); auch wurden die ersten Lufttaxi- und Rundflugdienste im Gebirge errichtet.

Einen eigentlichen Aufschwung nahm aber das Fliegen im Gebirge erst nach dem zweiten Weltkrieg. Am 19. November 1946 strandete ein Transportflugzeug der amerikanischen Armee bei schlechtem Wetter auf dem Gauligletscher. Die von der schweizerischen Flugwaffe mit Flugzeugen Fieseler Fi-156 «Storch» durchgeführte Rettungsaktion markiert den Beginn des schweizerischen Flugrettungswesens. Anfangs der Fünfzigerjahre setzte dann zivile Pioniertätigkeit im Wallis und in Graubünden ein, wesentlich gefördert durch den Umstand, dass nun im Flugzeugmuster Piper PA-18 «Super Cub» endlich ein vielseitig geeignetes Gerät zur Verfügung stand. Später trat dann neben das Flächenflugzeug für Sonderzwecke mehr und mehr auch der Hubschrauber.

Auf Grund der gesammelten Erfahrungen wurden auch andere Piloten in die besondere Technik der Gebirgslandung eingeführt. Von den rund 85 Piloten die bisher eine solche Einführung mitmachten, setzten aber rund 35 diese Art des Fliegens nicht weiter fort. Für schwierige Aufgaben stehen heute etwa 20 Piloten zur Verfügung.

Angesichts der Bedeutung, welche der Landung im Gebirge für das Rettungswesen zu kommt, hat das Eidgenössische Luftamt die Ausbildung in dieser besondern Sparte gefördert und bis heute acht Kurse für Gletscherflieger durchgeführt; dazu kam ein Dutzend weiterer Kurse, die von einzelnen Sektionen des Aero-Clubs der Schweiz aus eigener Initiative veranstaltet wurden.

Im Vordergrund stand immer die Vorbereitung von Einsätzen zur Nothilfe ob es sich nun handle um die Bergung von Verunfallten, um dringliche Personen- oder Sachbeförderungen bei Unglücks- oder Krankheitsfällen, oder um die Versorgung grösserer Gruppen oder ganzer Ortschaften, die von der Aussenwelt abgeschnitten sind. Der hinter uns liegende Winter 1961/62 hat im Berner Oberland neuerdings gezeigt, welch wichtige Aufgaben dem Luftfahrzeug in dieser Hinsicht zufallen.

Daneben wurden die Dienste des Flugzeugs oder des Hubschraubers mehr und mehr auch für Materialtransporte nach abgelegenen Orten in Anspruch genommen. In mehr als einem Fall wurde das Material für den Bau von Klubhütten mit Luftfahrzeugen an Ort und Stelle geschafft; auch die Verproviantierung von Klubhütten wird heute häufig auf diesem Wege vorgenommen. Das war früher die Aufgabe von Trägern oder Maultieren; deren Bestände sind aber, zum Teil konjunkturbedingt, wesentlich zurückgegangen. Sie stehen heute nicht mehr in genügendem Umfang zur Verfügung; an ihre Stelle ist das Luftfahrzeug getreten.

Das alles ist mehr oder weniger unangefochten geblieben. Anders verhält es sich mit den Touristikflügen, vor allem in Form der Gletscherlandungen zu gewerblicher Personenbeförderung. Mit starker Vermehrung haben sie in den letzten Jahren auch eine zunehmend schärfere Bekämpfung erfahren, und zwar vor allem unter den folgenden Titeln:

- Der im Gebirge seine Erholung Suchende werde dem Fluglärm in unzumutbarer Weise ausgesetzt;
- die fortschreitende Profanierung der Gebirgswelt erhalte besonders hässliche Akzente;
- der Alpinismus werde entwürdigt, indem der Berggänger alter Prägung, der den Gipfel mit eigener Kraft bezwingt, durch Leute verdrängt werde, die sich der Mühe des Aufstieges auf wenig sportliche Art entziehen.

Diese Gesichtspunkte sind durchaus ernst zu nehmen, auch wenn sie gelegentlich in übertriebener und unsachlicher Form geltend gemacht wurden. Sie beruhen im Kern auf schützenswerten Interessen. Es ist auch nicht zu bestreiten, dass bei solchen Touristikflügen tatsächlich gelegentliche Auswüchse vorgekommen sind, denen es in Zukunft zu steuern gilt.

II.

Von den Gegnern der Gebirgslandungen ist auch geltend gemacht worden, dass die bisherige Tätigkeit (ausserhalb der bewilligten oder konzessionierten Flugplätze) und insbesondere ihre Förderung durch das Eidgenössische Luftamt der rechtlichen Grundlage vollständig entbehre und in vollem Umfang rechtswidrig sei.

Demgegenüber ist in erster Linie folgendes festzuhalten:

- Selbst wenn gar keine andere Rechtsgrundlage bestehen würde, so liessen sich mindestens die eigentlichen Rettungsflüge sicher unter dem Titel des Notstandes rechtfertigen.
- Die Bewilligung von Aussenlandungen zu Ausbildungszwecken durch das Eidgenössische Luftamt kann sich einwandfrei auf Artikel 17 des Luftfahrtgesetzes abstützen.
- Die Befugnis des Bundes, die Ausbildung von Luftpersonal (unter gewissen Voraussetzungen) mit Beiträgen zu unterstützen, ist im Katalog von Artikel 101 des Luftfahrtgesetzes ausdrücklich verankert, und die Überschrift dieses Teils des Gesetzes erklärt auch deutlich, dass die Förderung der Luftfahrt allgemein zu den Aufgaben des Bundes gehört.

Anderes wäre diskutierbar, darunter auch der Hinweis der eingangs erwähnten Unterkommission «Fluglärm» auf gewisse Diskrepanzen zwischen Artikel 17 des Gesetzes, Artikel 65 der Vollziehungsverordnung und der Praxis. Auf Einzelheiten einzutreten, erübrigt sich aber schon deshalb, weil die Rechtslage in verschiedenen Punkten unbestrittenermassen der Klärung bedarf und darin ja gerade der Zweck der hier vorgeschlagenen Revision liegt.

III.

Die Unklarheit des bisherigen Wortlautes der einschlägigen Artikel 8 und 17 des Luftfahrtgesetzes besteht vor allem darin, dass sich der Grundsatz des Flugplatzzwangs samt der Zulässigkeit von Ausnahmen nur mittelbar daraus ableiten lässt, und dass damit eine Vorschrift verquickt wird, die auf das Vorgehen nach Notlandungen zugeschnitten ist.

Damit sind die grundsätzlichen Ziele für die Revision gesteckt:

1. Der längst eingeführte und bei der heutigen Entwicklung der Luftfahrt nicht mehr wegzudenkende Grundsatz, dass Luftfahrzeuge nur auf Flugplätzen landen dürfen, ist ausdrücklich aufzuführen;
2. die ebenso selbstverständliche Zulässigkeit von Ausnahmen vom Flugplatzzwang ist ausdrücklich zu verankern;
3. der Anwendungsbereich der Vorschriften über das Vorgehen nach Notlandungen ist genau abzugrenzen.

IV.

Die Ausnahmen vom Flugplatzzwang sollen geordnet und die Aussenlandungen im Gebirge sollen genau geregelt werden. Da sich der Streit der Meinungen vor allem auf diese letzteren bezieht, scheint es zweckmässig, die im Spiele stehenden Interessen kurz aufzuzählen (die Reihenfolge bedeutet keine Wertung):

1. Private Interessen:

a. Der Nichtflieger möchte durch Luftfahrzeuge nicht gestört werden, namentlich in seiner sportlichen Betätigung als Alpinist oder in seiner Ruhe und Erholung als Feriengast.

b. Der aktive Flieger möchte sich fliegerisch im Rahmen, der durch die Flugsicherheit gezogen ist, ohne weitere Einschränkungen betätigen können.

c. Derjenige, dem das Luftfahrzeug in irgendeiner Form dienstbar sein kann, möchte es ungehindert und billig benützen können, sei es zu Materialbeförderungen, sei es als Feriengast zur Beförderung in die Berge oder ins Tal, sei es später als Verunfallter zur Beförderung in ein Spital.

d. Der Flugunternehmer möchte die bestehende Nachfrage ohne Einschränkung fördern und nutzen können.

2. Öffentliche Interessen:

a. Ein wichtiges praktisches Interesse geht auf die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, besonders im Hinblick auf die aus dem Flugbetrieb entstehenden Gefahren und auf den dabei verursachten Lärm.

b. Mehr ideeller Art ist das öffentliche Interesse am Heimat- und Naturschutz in einem weiteren Sinne.

c. An der Förderung der Luftfahrt bestehen allgemein volkswirtschaftliche und militärische Interessen.

d. Endlich besteht an der Förderung des Fremdenverkehrs ein wesentliches volkswirtschaftliches Interesse. Dessen Richtung liegt mit Bezug auf Aussenlandungen im Gebirge freilich nicht zum vorneherein fest; je nach den konkreten Umständen mag es einmal für die Zulassung, ein anderes Mal für die Verhinderung sprechen.

Die knappe Aufzählung zeigt die Vielfalt und die Gegensätzlichkeit der im Spiele stehenden Interessen; sie ist zugleich ein Hinweis darauf, dass es nicht einfach sein wird, billige und abgewogene Lösungen zu finden.

V.

Für die Revision der einschlägigen Gesetzesbestimmungen erheben sich freilich die besonders schwierigen Detailfragen noch nicht.

Das Luftfahrtgesetz ist seinem Charakter nach Rahmengesetz: Es stellt im allgemeinen nur die Rechtsgrundsätze auf, während die Ordnung der Einzelheiten der Verordnungsgewalt des Bundesrates übertragen wird. Dieser Charak-

ter wurde seinerzeit vom Gesetzgeber bewusst gewahrt und betont, und es wäre nicht angebracht, ihn bei der vorliegenden Revision einzelner Bestimmungen preiszugeben.

Eine Ausnahme empfiehlt sich immerhin: Die kritische Frage, nach welchem Grundsatz die besonders umstrittenen Gebirgslandungen zu touristischen Zwecken zu ordnen sind, sollte nicht der vollziehenden Behörde überlassen, sondern vom Gesetzgeber selbst entschieden werden.

VI.

Es liegt uns fern, im übrigen die angedeuteten gesetzestechnischen und systematischen Gründe auszunützen, um vom Gesetzgeber eine Blankovollmacht zu verlangen. Im folgenden soll umrissen sein, wie wir uns die Lösung im einzelnen vorstellen:

1. Die Benützung der bewilligten oder konzessionierten Flugplätze richtet sich nach den bestehenden Vorschriften und wird von der vorliegenden Gesetzesänderung nicht betroffen. Das gilt auch für weitere Flugplätze, für die inskünftig noch Bewilligungen oder Konzessionen erteilt werden.
2. Die Benützung von Gelände ausserhalb der Flugplätze mit einem Luftfahrzeug ist Notlandung oder Aussenlandung:
   a. Notlandung ist die erzwungene, unvorhergesehene Landung aus einer Notlage heraus, sei es, dass das Niedergehen durch eine Panne erzwungen wird, sei es, dass sich der Pilot z. B. aus meteorologischen Gründen dazu entschliessen muss. Selbstverständlich muss in solchen Fällen keine vorherige Bewilligung eingeholt werden; für das Vorgehen nach der Landung sind keine weitergehenden Vorschriften notwendig, als sie heute schon bestehen.
   b. Aussenlandung ist im Gegensatz zur Notlandung die zum voraus beabsichtigte Benützung von Gelände ausserhalb der Flugplätze. Hier stellt sich für die Ausnahmen vom Grundsatz des Flugplatzzwangs die Frage, ob und für welche Fälle im Sinne der Bewilligungspflicht eine besondere Erlaubnis vorzubehalten sei.
3. Mit Luftfahrzeugen ohne motorischen Antrieb – konkret gesagt: mit Segelflugzeugen und Freiballonen – sollen gelegentlich Aussenlandungen ohne besondere Bewilligung ausgeführt werden können: Besondere Gefahren bestehen nicht; das Gelände kann in der Regel nicht zum voraus angegeben werden; Motorenlärm wird nicht erzeugt. Die Rechte der betroffenen Grundeigentümer bleiben natürlich vorbehalten. Handelt es sich nicht um eine Aussen-, sondern um eine eigentliche Notlandung, so gilt auch für solche Luftfahrzeuge die Meldepflicht, denn gegebenenfalls muss eine Vorfall- oder Unfalluntersuchung eingeleitet werden.
4. Aussenlandungen von Luftfahrzeugen mit motorischem Antrieb sollen allgemein nur auf Grund einer Bewilligung zulässig sein.

Zuständig für die Erteilung der Bewilligung soll das Eidgenössische Luftamt sein; eine Ausnahme von dieser allgemeinen Zuständigkeitsbestimmung wird sogleich noch zu erwähnen und zu begründen sein.

Ausdrücklich soll vorgeschrieben werden, dass bei der Erteilung der Bewilligung ausser der Wahrung der Flugsicherheit auch der Lärmbekämpfung angemessene Beachtung zu schenken ist.

Für Aussenlandungen bei Rettungsflügen, Aussenlandungen zu Ausbildungszwecken, Aussenlandungen im Gebirge und Aussenlandungen zu touristischen Zwecken – immer mit motorisch angetriebenen Luftfahrzeugen – sollen besondere Vorschriften aufgestellt werden. Dabei werden für die Aussenlandungen im Gebirge zu touristischen Zwecken, an deren Duldung in letzter Zeit häufig Kritik geübt wurde, Einschränkungen vorzusehen sein, damit das zumutbare Mass nicht überschritten wird. Ein generelles und gänzliches Verbot dieser Aussenlandungen hingegen geht zu weit und berücksichtigt die Interessen des Fremdenverkehrs zu wenig. Aus Umfragen bei Fremdenverkehrsorten hat sich ergeben, dass vielerorts ein Bedürfnis nach derartigen Flügen besteht. Den Feriengästen aber, die im Gebirge vor allem eine durch keinen Fluglärm gestörte Erholung suchen, wird man so entgegenkommen müssen, dass man grundsätzlich derartige Aussenlandungen nur auf bestimmt bezeichnete Landeplätze beschränkt und deren Auswahl restriktiv vornimmt. Für eine Lösung auf dieser Grundlage spricht sich auch die Mehrheit der Unterkommission 3 (Fluglärm) der Eidgenössischen Expertenkommission für Lärmbekämpfung aus. Man wird sich an die folgenden Richtlinien zu halten haben.

5. Rettungsflüge sollten in den meisten Fällen sofort nach Eingang der Anforderung eingeleitet werden können; auch der Verzug, der mit dem Einholen einer Aussenlandungsbewilligung verbunden ist, könnte sich oft nachteilig auswirken. Für Aussenlandungen bei Rettungs- und Bergungsflügen soll daher bestimmten Rettungsorganisationen die Bewilligung generell erteilt werden, und diese Bewilligung soll sich aus Zweckmässigkeitsgründen auch auf die Rekognoszierung von Plätzen für solche Aussenlandungen erstrekken. Als Beispiel für eine solche Organisation sei die Schweizerische Rettungsflugwacht genannt. Die Erteilung der Bewilligung wird an bestimmte Voraussetzungen materieller, personeller und betrieblicher Art geknüpft und gegebenenfalls mit bestimmten Auflagen verbunden. Für andere Aussenlandungen zu Nothilfszwecken, die nicht generell bewilligt sind, soll das Eidgenössische Luftamt die Bewilligung im Einzelfall auch erteilen können, wenn einzelne der sonst erforderlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Als Beispiel kann man sich ausserordentliche Versorgungsflüge oder Personenbeförderungen nach Lawinenniedergängen oder schweren Schneefällen vorstellen.
6. Aussenlandungen zu Ausbildungszwecken sollen wie bisher im Einzelfall durch die Fluglehrer der Fliegerschulen im Rahmen der Betriebsbewilligung erteilt werden. Der Fluglehrer kennt den Ausbildungsstand des betreffenden

Flugschülers ebenso wie die in Frage kommenden Plätze; er selbst ist für seine Aufgabe ausgebildet und hat die Grenzen zu beachten, die dem Schulbetrieb in der Betriebsbewilligung seiner Schule gesetzt sind. Das Luftamt mit dieser Aufgabe zu belasten, wäre eine sinnlose Doppelspurigkeit.

Für Aussenlandungen im Gebirge soll vorbehalten werden, dass der Flugschüler auch eine entsprechende Sonderbewilligung zu seinem eigenen Führerausweis besitzt. Aussenlandungen bei der Grundschulung gehören nicht ins Gebirge; hierher führt erst eine spätere Phase, zu welcher sich nur Piloten mit fertiger Grundausbildung, d.h. wenigstens mit Privatenpilotausweis, sollen melden dürfen.

7. Allgemein sollen Aussenlandungen im Gebirge, vor allem in Form der Gletscherlandungen, einer doppelten Einschränkung unterworfen werden:
   a. Solche Landungen sollen zu Ausbildungs- und Übungszwecken sowie bei der Beförderung von Personen zu touristischen Zwecken nur auf bestimmten Plätzen ausgeführt werden dürfen (ausserhalb dieser Einschränkung bleiben somit z.B. Flüge zu Nothilfszwecken oder zu gewerblichen Warentransporten). Diese Gebirgslandeplätze werden vom Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement zu bezeichnen sein, und zwar im Einvernehmen mit den zuständigen kantonalen Behörden. Sie werden, unter anderem nach der Schwierigkeit der Benützung, in verschiedene Kategorien einzuteilen sein.
   b. Die zweite Einschränkung ist personeller Art: Aussenlandungen im Gebirge sollen nur von Piloten ausgeführt werden dürfen, die hiezu eine persönliche Erlaubnis besitzen. Diese wird vom Eidgenössischen Luftamt erteilt werden als Sonderbewilligung zum Führerausweis (im gleichen Sinne wie etwa eine Sonderbewilligung für Blindflug), und zwar je nach dem Ausbildungsgrad gültig für bestimmte Kategorien von Gebirgslandeplätzen. Eine solche Bewilligung wird dann allgemein zur Benützung der betreffenden Landeplätze ermächtigen, vorbehältlich der besonderen Bestimmungen über Aussenlandungen zu Ausbildungs- und zu touristischen Zwecken.
8. Die Ausführung von Aussenlandungen im Gebirge bei der Beförderung von Personen zu touristischen Zwecken soll einer besonderen Bewilligung bedürfen. Sie wird vom Eidgenössischen Luftamt ebenfalls im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde des Kantons, in dessen Gebiet die zu benützenden Landeplätze liegen, erteilt werden, und zwar auf eine bestimmte Zeit wobei Landeplätze und Flugwege, Flugzeiten und Häufigkeit der Flüge anzugeben sein werden.

Nach dem vorher Gesagten ist vorausgesetzt, dass der betreffende Pilot eine persönliche Erlaubnis besitzt und dass die Landungen nur auf den Gebirgslandeplätzen stattfinden, die als solche bezeichnet sind. Von ihnen wird nach der vorgeschlagenen gesetzlichen Vorschrift nur eine beschränkte verhältnismässig geringe Anzahl für solche Benützung freigegeben.

Diese Bestimmungen betreffen vor allem die gewerbsmässige Personenbeförderung; ihr Anwendungsbereich deckt sich aber nicht ganz mit diesem Begriff: Einerseits erstreckt er sich beispielsweise nicht auf eine gewerbsmässig durchgeführte Beförderung von Arbeitern auf eine Baustelle; anderseits erfasst er beispielsweise die Beförderung einer Gruppe von Skifahrern auf einen Gebirgslandeplatz auch dann, wenn sie ausserhalb eines gewerbsmässigen Flugbetriebes durchgeführt wird.

9. Ähnliches wird für Aussenlandungen zu gewerbsmässiger Beförderung von Gütern vorgeschrieben werden: Auch für sie soll die Bewilligung vom Eidgenössischen Luftamt erteilt werden im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde des Kantons, in dessen Gebiet die zu benützenden Landeplätze liegen, beschränkt auf eine bestimmte Zeit und auf ein bestimmtes Vorhaben, das freilich auch aus mehreren Flügen bestehen kann.

Bei Flügen im Gebirge wird auch hier vorausgesetzt, dass der Pilot die entsprechende Sonderbewilligung zum Ausweis besitzt; in der Güterbeförderung können die Landungen aber nicht auf die als solche bezeichneten Gebirgslandeplätze beschränkt werden, wenn man deren Anzahl nicht über Gebühr ausdehnen will.

VII.

Der vorgeschlagene Text der Artikel 8 und 17 wird zusammen mit den neuen Vollziehungsvorschriften, die sich an die skizzierten Richtlinien halten werden, eine rechtlich klare Situation schaffen. Auf dieser neuen Grundlage können dann namentlich für den gewerbsmässigen Betrieb konkrete Lösungen gefunden werden, die einer billigen Abwägung der einander widerstreitenden Interessen entsprechen.

Dafür muss allerdings der Preis einer erheblichen Komplizierung bezahlt werden. So setzt beispielsweise die luftamtliche Bewilligung eines Vorhabens gewerbsmässiger Gebirgslandungen zu touristischen Zwecken unter anderem folgendes voraus:

- die Zustimmung des Kantons,
- die Bewilligung zu gewerbsmässigem Betrieb (Art. 33),
- das Vorhandensein eines im Einvernehmen mit dem Kanton bezeichneten Gebirgslandeplatzes,
- die Sonderbewilligung im Ausweis des Piloten, welche für diesen Landeplatz gültig sein muss.

VIII.

Im einzelnen ist zu den einschlägigen Artikeln des vorgelegten Entwurfs noch folgendes zu bemerken:

Artikel 8: Absatz 1 nimmt den Grundsatz des Flugplatzzwangs, wie er sich früher in Artikel 20 des Bundesratsbeschlusses vom 27. Januar 1920 betreffend die Ordnung des Luftverkehrs in der Schweiz fand, ausdrücklich wieder in das

Gesetz auf. Zugleich schafft er die Grundlage für die Regelung der Ausnahmen.

Absatz 2 enthält die besprochene Einschränkung der Befugnis des Bundesrates, Ausnahmen vom Grundsatz des Flugplatzzwangs zuzulassen.

Absatz 3 enthält den Rest des bisherigen Textes, ohne materielle Änderung.

Artikel 17: Die Tragweite des Artikels wird ausdrücklich auf Notlandungen beschränkt, und entsprechend wird auch das Marginale geändert. Wie bereits ausgeführt, wird die Vorschrift auch für Notlandungen von Luftfahrzeugen ohne motorischen Antrieb (Freiballone und Segelflugzeuge) gelten.

B. Bekämpfung des Fluglärms

Die Aufgabe der Lärmbekämpfung stellt sich nicht nur im soeben besprochenen Bereich der Aussenlandungen; für Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb gilt sie ganz allgemein. Schon bei der Neufassung der Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge vom 18. November 1960 (AS 1960, 1519) wurde ausdrücklich vorgeschrieben, dass beim Betrieb eines Luftfahrzeuges kein unnötiger Lärm verursacht werden dürfe.

Im gleichen Sinn kann nun die vorliegende Revision dazu benützt werden, den allgemeinen Grundsatz im Gesetz zu verankern, dass neben der Wahrung der Flugsicherheit auch die Vermeidung übermässigen Fluglärms zu den allgemeinen Aufgaben der Aufsichtsbehörden gehört. Das geschieht am besten in den Artikeln 12 und 15 des Gesetzes im Abschnitt Polizeivorschriften: In Artikel 12 soll nun dem Bundesrat nicht nur die erforderliche Kompetenz zum Erlass der allgemeinen Vorschriften delegiert werden, sondern zugleich auch zum Ausdruck gebracht werden, in welcher Richtung sie ausgenützt werden soll; Entsprechendes gilt für Artikel 15 hinsichtlich der vom Eidgenössischen Luftamt allenfalls zu treffenden besonderen Massnahmen. So wird auch die Parallelität der beiden Aufgaben betont, ohne dass die bisherige Systematik des Gesetzes gestört wird.

Bei dieser Gelegenheit ist einmal nachdrücklich festzuhalten, dass es gewisse Bereiche gibt, in welchen die beiden Ziele sozusagen in entgegengesetzten Richtungen liegen. So bewirken zum Beispiel die Startverfahren, die heute auf vielen Flughäfen zur Verminderung des Fluglärms vorgeschrieben sind, eine nicht unerhebliche Herabsetzung der vorhandenen Reserven und damit eine latente Verminderung der Flugsicherheit. Das beleuchtet die Schwierigkeit und die Bedeutung der Aufgabe, vor welche die zuständigen Behörden in möglichen Konfliktsituationen gestellt sein können (dabei steht im Hintergrund als dritter, polizeirechtlich gesehen allerdings sekundärer Pol auch noch die Wirtschaftlichkeit). Die Grenzen dessen, was der Öffentlichkeit an Lärm zumutbar ist, sind so wenig nach einem einfachen Rezept zu bestimmen wie die Grenzen dessen, was unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit noch verantwortbar ist – beide zusammen aber bestimmen den Raum, in welchem sich vom polizeilichen Standpunkt aus der Betrieb überhaupt abspielen darf.

C. Die Ordnung des Flugsicherungsdienstes

Die Ordnung des zivilen Flugsicherungsdienstes war bisher nach Artikel 40 des Luftfahrtgesetzes die Aufgabe des Eidgenössischen Luftamtes.

Der Begriff Flugsicherungsdienst wurde dabei von Anfang an in einem umfassenden Sinne verstanden. Nach der heutigen Terminologie, die sich an die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation anlehnt, handelt es sich vor allem um die folgenden Dienste:

- Verkehrsdienste (Flugverkehrsleitung, Fluginformation, Alarmdienst),
- Übermittlungsdienste,
- Flugwetterdienst,
- Luftfahrtinformationsdienste (AIP, Nachrichten für Luftfahrer usw.),
- Leistung von Navigationshilfen (Funkfeuer usw.).

Im Laufe der Jahre hat sich die Anzahl der Flugzeuge stark vermehrt; die durchschnittlichen Reisegeschwindigkeiten und Reiseflughöhen der zivilen Verkehrsflugzeuge sind stark angewachsen: Die Folgen bestehen unter anderem in einer zunehmenden Überlastung des Luftraums, in einer stärkeren Vermischung von zivilem und militärischem Luftverkehr und in einer Komplizierung und Verteuerung aller Flugsicherungsdienste, für welche die Zusammenstossverhütung ein ernstliches Problem geworden ist.

Daraus hat sich im Ausland wie bei uns die Notwendigkeit besserer Koordination zwischen den zivilen und den militärischen Flugsicherungsdiensten ergeben, und vielerorts sieht man das Endziel auch aus Kostengründen in einer eigentlichen Integration. In unserem Land wurden in den letzten Jahren weitgehende Koordinationsmassnahmen getroffen; sie wurden stark erleichtert dadurch, dass die zivile Verkehrsleitung seit vielen Jahren für den Bund und für die Halter der grossen Flughäfen einheitlich von der Radio-Schweiz AG besorgt worden ist. Die weitere Entwicklung steht zur Zeit bei der Eidgenössischen Flugsicherungskommission im Studium. Wie immer sie im Einzelnen verlaufen mag, wird es in Anbetracht der beteiligten militärischen Interessen zweckmässig sein, die grundsätzlicha Ordnung des Flugsicherungsdienstes aus dem Eidgenössischen Luftamt und dem Post- und Eisenbahndepartement herauszuheben und dafür den Bundesrat als zuständig zu erklären. Das ist der Sinn der vorgeschlagenen Neufassung des ersten Absatzes von Artikel 40; daneben enthält dieser Absatz das, was der frühere Absatz 2 enthielt, in der heutigen Terminologie.

Im vorgeschlagenen zweiten Absatz wird der Ordnung durch den Bundesrat die Integration der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste zum Ziel gesetzt. Dabei muss man sich freilich bewusst bleiben, dass diese Integration nicht mit einem Schritt zu erreichen sein wird, und dass sie sich auch im Endzustand kaum auf alle Dienste und Dienststellen wird erstrecken können.

D. Luftfahrzeuge von Ausländern

I.

Luftfahrzeuge, die im Eigentum von Ausländern stehen, konnten bisher nach Artikel 54 des Luftfahrtgesetzes nur dann in das schweizerische Luftfahrzeugregister eingetragen werden, wenn der betreffende Ausländer eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz war und das Luftfahrzeug in der Regel von der Schweiz aus benützt wurde.

Das hat in den letzten Jahren verschiedentlich zu unerwünschten Schwierigkeiten geführt. So kam insbesondere die Swissair gelegentlich in die Lage, einzelne Einheiten, die in ausländischem Eigentum standen, für längere Zeit in ihren Betrieb zu übernehmen, ohne dass ihrerseits gleichzeitig ein endgültiger Eigentumserwerb beabsichtigt war. Ohne Eigentumserwerb konnte aber das Flugzeug nicht in das schweizerische Register eingetragen werden. Damit konnte es auch nicht unter der Schweizerflagge fliegen, was internationalrechtlich schwierige Situationen erzeugt hätte. Man war daher gezwungen, wenigstens einen zeitweiligen Eigentumsübergang mit Rücknahmerecht der betreffenden ausländischen Gesellschaft zu konstruieren, um die Eintragung in das schweizerische Register erwirken zu können. Das war unter anderem der Fall mit verschiedenen Strahlflugzeugen, die unter den bestehenden Vereinbarungen zwischen Swissair und SAS mehrere Jahre von der Swissair betrieben werden, bevor sie vom Scandinavian Airlines System übernommen werden.

Solche Fälle können gelegentlich auch in Zukunft wieder auftreten, besonders bei weiteren Fortschritten in der internationalen Zusammenarbeit. Wie immer die Lage im Einzelfall sein mag, es wäre für die Beteiligten auf alle Fälle einfacher und sicherer, die Eigentumsverhältnisse den tatsächlichen Interessen entsprechend gestalten zu können und nicht zu Hilfskonstruktionen gezwungen zu werden.

Das macht es wünschbar, ausnahmsweise den Rahmen für die Eintragung ausländischer Luftfahrzeuge etwas weiter ziehen zu können. Ein durchschlagendes öffentliches Interesse gegen solche Ausnahmen besteht nicht; man kann sich im Gegenteil Fälle vorstellen, in welchen sie in kritischer Zeit ganz ausgesprochen im Landesinteresse liegen.

II.

In Zukunft solche Ausnahmen zu ermöglichen, ist das Ziel der vorgelegten Neufassung von Artikel 54 des Luftfahrtgesetzes.

Buchstabe *a* enthält in etwas anderem Wortlaut die Bestimmung des bisherigen Artikels 54. Die Bezeichnung der einen Voraussetzung als «Wohnsitz» in der Schweiz rief der Frage, ob damit der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff gemeint sei und welche fremdenpolizeilichen Begriffe allenfalls mitberücksichtigt werden müssten; die rein tatsächliche Umschreibung als «längerer Aufenthalt» lässt solche Schwierigkeiten entfallen und entspricht dem Sinn und Zweck der Vor-

schrift besser, auch dadurch, dass sie dem Ermessen ausdrücklich einen gewissen Spielraum belässt. Eine Änderung der bisherigen Praxis ist nicht beabsichtigt.

Buchstabe *b* enthält die wesentliche neue Bestimmung, welche die Eintragung von Luftfahrzeugen im Eigentum von Ausländern ermöglicht, auch wenn der Eigentümer keine natürliche Person ist und wenn er keinen inländischen Wohnsitz hat.

Die Grenzen werden wie folgt gezogen:

1. Es muss sich um einen Ausnahmefall handeln. Solche Eintragungen dürfen also nicht grösseren Umfang annehmen, und der Einzelfall muss mit einer Ausnahmesituation begründet werden können.
2. Diese Ausnahmesituation ist in einem besonderen Verfahren nachzuweisen, und die Eintragung bedarf einer besonderen Bewilligung. Dafür soll der Bundesrat zuständig sein, weil auch wesentliche aussenpolitische und volkswirtschaftliche, vielleicht sogar militärische Gesichtspunkte eine Rolle spielen können.
3. Es muss die Absicht bestehen, das Luftfahrzeug im gewerbsmässigen Verkehrsbetrieb einer schweizerischen Unternehmung einzusetzen, und zwar nicht nur kurzfristig, sondern auf längere Zeit; damit wird das volks- und verkehrswirtschaftliche Interesse angedeutet, das gegeben sein muss.

Nicht verlangt wird, dass es sich bei der betreffenden Unternehmung um die nationale Luftverkehrsgesellschaft handle, dass der Einsatz für den Linienverkehr vorgesehen sei, oder dass das Luftfahrzeug in der Regel von der Schweiz aus benützt werde; solche Anforderungen könnten gerade in kritischen Zeiten eine unerwünschte und überflüssige Einschränkung bedeuten.

Im Zusammenhang damit steht die vorgeschlagene Änderung von Artikel 52, die bloss redaktionelle Bedeutung hat: Der missverständliche Vorbehalt der Artikel 53 und 54 im Ingress von Absatz 2 wird auf Artikel 54 beschränkt und an seinen richtigen Platz zu Buchstabe *c* gesetzt.

III.

Die vorgeschlagene Neuordnung steht nicht in Widerspruch zu den einschlägigen Normen des positiven Völkerrechts (Art. 17–24 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt).

Die politischen Fragen, die sich im Einzelfall konkret stellen mögen, werden vom Bundesrat im Bewilligungsverfahren zu erwägen sein.

E. Räumliche Geltung der Gesetze

I.

Luftfahrzeuge werden ähnlich wie Seeschiffe durch ihre Eintragung in ein nationales Register – anschaulich gesagt: durch ihre Flagge – in engere rechtliche Beziehung zu einem bestimmten Staate gebracht. Die Frage nach den Wir-

kungen dieser Beziehung im Ausland richtet sich unter anderem wesentlich darauf, welche Rechtsordnung auf Vorgänge an Bord von Luftfahrzeugen anwendbar sein soll. Wie im Seerecht sind drei Bereiche zu unterscheiden:

- Die einfachste Lage besteht, wenn sich das Luftfahrzeug im oder über dem Hoheitsgebiet des Eintragungsstaates befindet: die vorgängig angedeutete Frage stellt sich praktisch nicht.
- Befindet sich das Luftfahrzeug im oder über dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates, so gehen grundsätzlich die Hoheitsrechte dieses Staates in Form der Rechtsetzungs- und Rechtsvollziehungsbefugnis vor. Das ergibt sich aus dem Territorialprinzip, das völkerrechtlich auch in Artikel 1 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt verankert ist. Diese Befugnisse brauchen aber nicht in vollem Umfang geltend gemacht und ausgeübt zu werden, sondern der betreffende Staat kann sie freiwillig einschränken – ähnlich wie der Uferstaat nach völkerrechtlicher Praxis auf ausländischen Schiffen in seinen Küstengewässern weitgehend die Rechtsordnung des Flaggenstaates gelten lässt, nur dass sich im Luftrecht eine feste völkerrechtliche Praxis noch nicht im gleichen Umfang zu bilden vermocht hat. In diesem Bereich besteht vor allem die Gefahr positiver Normenkonflikte. Im übrigen liegt ein wesentlicher Unterschied zur Seeschiffahrt darin, dass in der Luftfahrt bei der weiträumigen und raschen Bewegung auf grossen Höhen durch eine Mehrheit von Hoheitsgebieten hindurch die Vorgänge häufiger sind, bei welchen nachträglich nicht mehr zuverlässig zu erstellen ist, in welchem Hoheitsgebiet sie sich abgespielt haben.
- Wie das Seeschiff auf hoher See, so kann sich das Luftfahrzeug endlich auch über hoheitsfreiem Gebiet befinden; wenn es sich auch nicht um Tage und Wochen, sondern in der Regel nur um Stunden handelt, so ist es doch auch hier notwendig, zu verhindern, dass daraus ein rechtsfreier und rechtloser Zustand entsteht. Das muss wie im Seerecht als Aufgabe des Flaggenstaates angesehen werden.

Einzelne Fragen, die sich aus dieser Lage ergeben, sind im Luftfahrtgesetz bereits geordnet. So enthält es eine ziemlich eingehende Ordnung der einschlägigen strafrechtlichen Fragen (Art. 96–98) und in Verbindung damit auch gewisse Bestimmungen über die beweissichernden Aufgaben des dem Schiffskapitän zu vergleichenden Luftfahrzeugkommandanten (Art. 99). Im übrigen beschränkt es sich auf den Grundsatz, dass im Luftraum über der Schweiz die schweizerischen Gesetze gelten, vorbehältlich der Bestimmungen zwischenstaatlicher Vereinbarungen sowie der anerkannten Regeln des Völkerrechts und des internationalen Privatrechts (Art. 11).

Die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeugs sind heute in der Verordnung vom 22. Januar 1960 (AS *1960*, 81) eingehend geordnet. Bei ihrer Vorbereitung strebte man bewusst an, die Entstehung rechtsleerer Räume ebenso zu vermeiden wie die Entstehung von Konflikten mit ausländischen Rechtsordnungen. Dabei war man sich bewusst, dass die gesetzliche Grundlage

uneinheitlich und im Artikel 63 etwa für die Anwendung auf schweizerische Luftfahrzeuge im Ausland oder für die beweissichernden Aufgaben der Kommandanten ausländischer Luftfahrzeuge über Schweizergebiet nicht allzu breit war.

II.

Die erneute Prüfung dieser konkreten Frage für die vorliegende Gesetzesrevision zeigte, dass sie zweckmässigerweise allgemeiner gefasst werden sollte und sich nicht so sehr auf die Artikel 63 und 99 als auf den Grundsatzartikel 11 richten muss. Die Gründe dafür lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

1. Während es sich früher mehr nur um theoretische Überlegungen handelte, mehren sich mit der gewaltigen Zunahme des internationalen Luftverkehrs auch die praktischen Fälle, die zu Schwierigkeiten Anlass geben können.
2. Die im bisherigen Wortlaut von Artikel 11 enthaltene Verweisung auf die anerkannten Regeln des Völkerrechts und des internationalen Privatrechts vermag weder positive Konfliktsituationen noch die Entstehung rechtloser Zustände zuverlässig auszuschliessen, denn die Bildung solcher Regeln ist noch nicht genügend vorgeschritten.
3. Es wird noch längere Zeit dauern, bis die – gerade deshalb aufgenommenen – Arbeiten an zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu greifbaren Ergebnissen führen, d.h. zu Abkommen, welche diese Fragen regeln und welchen sich die Mehrheit der am internationalen Luftverkehr beteiligten Staaten durch Ratifikation oder Beitritt auch tatsächlich anschliesst.

III.

Das damit gesetzte Ziel lässt sich mit einer Neufassung von Artikel 11 nach folgenden Richtlinien und Erwägungen verwirklichen:

1. Der Grundsatz, dass im Luftraum über der Schweiz das schweizerische Recht gilt, wird bestätigt (Abs. 1): das ist der landesrechtliche Ausdruck des völkerrechtlich anerkannten Territorialprinzips. Um etwas deutlicher zu machen, dass es sich nicht nur um das materielle Recht handelt, sondern dass damit auch die Kollisionsnormen des schweizerischen Rechts gemeint sind, wird der bisher verwendete Ausdruck «Gesetze» durch den allgemeinern Ausdruck «Recht» ersetzt.
2. Der Bundesrat wird ermächtigt, für ausländische Luftfahrzeuge Ausnahmen von diesem Grundsatz zuzulassen (Abs. 2); darin liegt die freiwillige Einschränkung der nach dem Territorialprinzip grundsätzlich gegebenen Hoheitsbefugnis, von welcher vorgängig unter Hinweis auf die seerechtlichen Parallelen die Rede war; im Bundesgesetz über die Seeschiffahrt findet sich freilich keine entsprechende Bestimmung, da mit fremden Seeschiffen in schweizerischem Hoheitsgebiet bekanntlich nicht zu rechnen ist.

Wie eine solche Ausnahme aussehen kann, mag das Beispiel von Artikel 2, Absatz 2 der genannten Verordnung über die Rechte und Pflichten

des Kommandanten eines Luftfahrzeuges veranschaulichen: «Für ausländische Luftfahrzeuge, die in der Schweiz nicht landen, bleiben die zwingenden Vorschriften des Eintragungsstaates vorbehalten, und die Bestimmungen dieser Verordnung über die zivilstandsamtlichen Aufgaben des Kommandanten finden keine Anwendung.»

Die dem Bundesrat eingeräumte Ermächtigung wird dadurch eingeschränkt, dass die gesetzlichen Haftpflicht- und Strafbestimmungen nicht angetastet werden dürfen. Der gleiche Vorbehalt findet sich bereits in der Ermächtigung des Bundesrates zum Erlass von Sonderregeln für bestimmte Arten von Luftfahrzeugen (Art. 108).

3. Der eigentliche Kern der vorgeschlagenen Revision liegt darin, dass der Geltungsbereich des schweizerischen Rechts über die Landesgrenzen hinaus ausgedehnt wird: Schweizerisches Recht soll grundsätzlich auch an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland gelten (Abs. 3).

Dabei wird bewusst davon abgesehen, das Luftfahrzeug auch nur im Sinne einer Fiktion als «fliegenden Gebietsteil» dem Hoheitsgebiet des Landes gleichzustellen; die geltendgemachte Rechtsetzungs- und Rechtsvollziehungsbefugnis wird nicht als Ausfluss der Gebietshoheit des Flaggenstaates aufgefasst, sondern als Rechtshoheit und Gerichtsbarkeit über Personen und Eigentum, wobei in erster Linie an die unter der Autorität des Kommandanten organisierte Gemeinschaft an Bord gedacht wird. Es sind grundsätzlich dieselben Überlegungen, die Ihnen seinerzeit in der Botschaft vom 22. Februar 1952 zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Seeschiffahrt unter der Schweizerflagge unterbreitet wurden (BBl 1952, I, 263).

Damit ist dafür gesorgt, dass keine rechtsleeren Räume entstehen können. Das gilt vor allem für den Fall, dass sich das Luftfahrzeug im betreffenden Zeitpunkt über der hohen See oder über anderen hoheitsfreien Gebieten befindet.

Dort aber, wo diese Ausweitung des Geltungsbereiches zu einer Verletzung des völkerrechtlich massgebenden Territorialprinzips und zu positiven Normenkollisionen führen würde, darf sie nur als subsidiär gelten: nämlich nur soweit, als nicht das Recht des Staates, in oder über welchem sich das Luftfahrzeug befindet, zwingend anzuwenden ist. Das letztere setzt voraus,

- dass dieser Staat für den kritischen Zeitpunkt des betreffenden Vorgangs an Bord nachträglich überhaupt noch bestimmt werden kann,
- dass dieser Staat seine aus dem Territorialitätsprinzip fliessenden Befugnisse überhaupt geltend macht und sie nicht etwa freiwillig einschränkt (was auch in der Form denkbar ist, dass er mit einer nicht zwingenden Kollisionsnorm auf das Recht eines dritten Staates verweist),
- dass dem Recht dieses Staates eine in diesem Sinne zwingende Norm zur Beurteilung des betreffenden Tatbestandes überhaupt entnommen werden kann.

In allen andern Fällen gilt schweizerisches Recht (wiederum einschliesslich aller Kollisionsnormen). Mit dieser Ordnung werden die international-

rechtlichen Konflikte gelöst, die sich aus Vorgängen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland ergeben können. Die Möglichkeit positiver Gesetzeskollisionen besteht in einem Fall weiter: dann nämlich, wenn eine nach der vorliegenden Bestimmung anwendbare Regel ausländischen Rechtes dem inländischen ordre public widersprechen würde; in diesem Ausnahmefall wird der schweizerische Richter oder die schweizerische Behörde trotzdem schweizerisches Recht anwenden müssen.

Betrachten wir kurz die möglichen Anwendungsbereiche der Bestimmung:

- Es handelt sich zunächst um eine Norm des schweizerischen internationalen Privatrechts. Hier heisst sie praktisch, dass (subsidiär) so angeknüpft werden soll, wie wenn sich der betreffende Vorgang – z.B. eine Geburt oder ein Todesfall an Bord oder ein Rechtsgeschäft unter Fluggästen – am Boden in der Schweiz abgespielt hätte; sie ist also nicht etwa gleichbedeutend damit, dass auch immer und ohne weiteres materielles schweizerisches Recht anzuwenden wäre.
- Als Norm des schweizerischen internationalen Verwaltungsrechts ist eine Anwendung beispielsweise denkbar auf Amtshandlungen, die ein Angehöriger einer schweizerischen Polizei in Begleitung eines Häftlings an Bord eines im Fluge befindlichen schweizerischen Luftfahrzeugs vornehmen muss; sie wird aber beispielsweise auch massgebend sein für die Rechte und Pflichten der Flugzeugbesatzung im Flug über hoheitsfreies Gebiet wie den Atlantik.
- Für das schweizerische internationale Strafrecht spielt die Bestimmung wegen des allgemeineren Vorbehaltes, der in Absatz 4 gemacht werden muss, keine Rolle.

Wie ein Vergleich mit den entsprechenden Bestimmungen von Artikel 4, Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Seeschiffahrt (AS *1956*, 1305) zeigt, bestehen neben weitgehender Übereinstimmung doch einige Unterschiede, welche begründet werden sollen:

- Jenes Gesetz spricht nur von «Bundesrecht»; hier soll der allgemeinere Ausdruck «schweizerisches Recht» gegebenenfalls auch die Anwendung z.B. eines kantonalen Polizeigesetzes auf das Verhalten von kantonalen Polizeileuten ermöglichen, die sich in amtlicher Funktion unterwegs befinden.
- Das Seeschiffahrtsgesetz spricht vom Recht des Uferstaates, das jener «zwingend anwendbar erklärt» hat; hier ist der Wortlaut allgemeiner: «zwingend anzuwenden ist». Das heisst im Kern nichts anderes, ermöglicht aber in Grenzfällen, die Prüfung der Grundlagen etwas weiter auszudehnen und ist auch unter dem genannten Vorbehalt des schweizerischen ordre public vorzuziehen.
- «... des Staates, in oder über welchem sie sich befinden»: In der Seeschiffahrt kann sich die Frage gar nicht in dieser Form stellen; in der Luftfahrt bezieht sie sich vor allem auf den Fall und die Zeit des Über-

fluges. Hier ist sie auch für die Zeit beantwortet, während welcher sich das Luftfahrzeug im Ausland am Boden befindet. Dann besteht natürlich eine viel intensivere Unterwerfung unter die Hoheit des betreffenden Staates, und wenn sich ein Vorgang am Boden ereignet, so entstehen auch die im Flug möglichen Lokalisierungsschwierigkeiten nicht. Einschränkungen der Hoheitsbefugnisse, die der betreffende Staat freiwillig auf sich nimmt, sind aber auch in solchen Fällen denkbar, und die subsidiäre Anwendbarkeit des Flaggenrechts hat daher auch hier ihren guten Sinn.

– Im Seeschiffahrtsgesetz ist eine Sonderbestimmung für den Fall des Schiffbruchs enthalten. Ähnliche Tatbestände kommen gelegentlich auch in der Luftfahrt vor. Es scheint uns aber nicht notwendig zu sein, sie ausdrücklich zu regeln; sie dürfen ohne besondere Bedenken der Praxis überlassen werden.

Ausserhalb des gewerbsmässigen Luftverkehrs wird die Bestimmung kaum von praktischer Bedeutung werden; hier aber dürfte sie sich für die Ordnung von Fällen, die immer häufiger werden und sonst zweifelhaft wären, als nützlich erweisen.

4. Die Bestimmungen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die anerkannten Regeln des Völkerrechts und die Vorschriften des Luftfahrtgesetzes über die räumliche Geltung der Strafbestimmungen bleiben im ganzen Anwendungsbereich von Artikel 11 vorbehalten (Abs. 4).

Für die ersten beiden Normgruppen müsste ein Vorbehalt nicht ausdrücklich statuiert werden, aber er mag nach wie vor dazu dienen, auf Bestand und Entwicklung international einheitlicher Rechtsnormen aufmerksam zu machen. Im vorliegenden Zusammenhang ist nochmals an das Abkommen vom 7.Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt zu erinnern, das unter anderem in Artikel 1 das Territorialitätsprinzip ausdrücklich statuiert und in Artikel 12 für die Führung der Luftfahrzeuge die Flug- und Luftverkehrsregeln und -vorschriften des überflogenen Staates als massgebend erklärt.

Die räumliche Geltung der Strafbestimmungen ist in den Artikeln 96 und 97 im Einzelnen geordnet und auf die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches abgestimmt. Der Vorbehalt soll diese Ordnung, die in der Praxis auf keine wesentlichen Unzuträglichkeiten geführt hat, intakt erhalten. Es soll freilich nicht verschwiegen werden, dass namentlich der Artikel 97 in verschiedenen Punkten nicht voll zu befriedigen vermag. Die damit verbundenen Fragen sind aber recht vielschichtig; sie in diese Vorlage einzubeziehen, schien uns aus verschiedenen Gründen verfrüht.

Der in der bisherigen Fassung von Absatz 2 enthaltene Vorbehalt der anerkannten Regeln des internationalen Privatrechts kann ohne Nachteil entfallen. Für die landesrechtlichen Regeln ist er durch die Neufassung der Absätze 1 und 3 gegenstandslos geworden und könnte nur irreführend wirken; für die Regeln, die in zwischenstaatlichen Vereinbarungen enthalten sind, geht er im allgemeinen Vorbehalt von Absatz 4 auf.

Insgesamt wird die Neufassung von Artikel 11 damit eine Ordnung bringen, welche die am Ausgangspunkt festgestellten Lücken und Schwächen behebt, im Grundsätzlichen eine weitgehende Angleichung an die in der Problemstellung ähnliche Ordnung des schweizerischen Seerechts herbeiführt, dabei aber doch den Besonderheiten der Luftfahrt gebührend Rechnung trägt.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen empfehlen wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Luftfahrtgesetzes zur Annahme. Die Eidgenössische Luftfahrtkommission hat der Vorlage zugestimmt; in den ihrer Sitzung folgenden interdepartementalen Besprechungen ergab sich nur für Artikel 40 eine nennenswerte Abweichung vom Wortlaut, den die Kommission gewünscht hätte; die Zielsetzung jener Bestimmung bleibt davon unberührt.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 28. September 1962.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz

über

die Änderung des Luftfahrtgesetzes

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1962,

beschliesst:

I.

Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948[1]) über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 8

2. Flugplätze und Flugwege

[1] Abflug und Landung von Luftfahrzeugen dürfen unter Vorbehalt der vom Bundesrat zu bestimmenden Ausnahmen nur auf Flugplätzen erfolgen.

[2] Für Aussenlandungen von Luftfahrzeugen mit motorischem Antrieb ist eine Bewilligung erforderlich; für Aussenlandungen im Gebirge zu Ausbildungs- und Übungszwecken sowie zur Personenbeförderung zu touristischen Zwecken wird die Bewilligung nur für eine beschränkte Anzahl von Landeplätzen erteilt, die vom Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement im Einverständnis mit dem Eidgenösischen Militärdepartement und den zuständigen kantonalen Behörden bezeichnet werden.

[3] Das Eidgenössische Luftamt kann Flugwege vorschreiben, welche die Luftfahrzeuge einzuhalten haben.

Art. 11

IV. Räumliche Geltung der Gesetze

[1] Im Luftraum über der Schweiz gilt das schweizerische Recht.

[2] Für ausländische Luftfahrzeuge kann der Bundesrat Ausnahmen zulassen, soweit dadurch die Vorschriften dieses Gesetzes über die Haftpflicht und die Strafbestimmungen nicht berührt werden.

[1]) AS 1950, 471.

[3] An Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland gilt das schweizerische Recht, soweit nicht das Recht des Staates, in oder über welchem sie sich befinden, zwingend anzuwenden ist.

[4] Die Bestimmungen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die anerkannten Regeln des Völkerrechts und die Vorschriften dieses Gesetzes über die räumliche Geltung der Strafbestimmungen bleiben in allen Fällen vorbehalten.

Art. 12

I. Polizeivorschriften 1. Zuständigkeit

Der Bundesrat erlässt die polizeilichen Vorschriften für die Benützung des Luftraums, namentlich zur Wahrung der Flugsicherheit und zur Bekämpfung des Fluglärms.

Art. 15

4. Besondere Massnahmen

Besondere polizeiliche Massnahmen, namentlich zur Wahrung der Flugsicherheit und zur Bekämpfung des Fluglärms, trifft das Eidgenössische Luftamt bei der Erteilung einer Bewilligung durch oder besondere Verfügung.

Art. 17

6. Notlandungen

[1] Muss ein Luftfahrzeug in einer Notlage ausserhalb eines Flugplatzes landen, so hat der Kommandant nach der Landung die Weisungen der zuständigen Luftpolizeibehörde durch Vermittlung der Ortsbehörde einzuholen.

[2] Bis zum Eintreffen dieser Weisungen bleibt das Luftfahrzeug mit Insassen und Inhalt unter Aufsicht der Ortsbehörden.

Art. 40

II. Flugsicherungsdienst

[1] Der Bundesrat ordnet den Flugsicherungsdienst; dieser umfasst insbesondere die Verkehrs-, Übermittlungs-, Flugwetter- und Luftfahrtinformationsdienste sowie die Leistung von Navigationshilfen.

[2] Die zivilen und die militärischen Flugsicherungsdienste sind zu vereinigen, soweit hierzu die Möglichkeit besteht.

Art. 52

II. Luftfahrzeugregister 1. Allgemeine Voraussetzungen der Eintragung

[1] Das Eidgenössische Luftamt führt das schweizerische Luftfahrzeugregister.

[2] Ein Luftfahrzeug kann im schweizerischen Luftfahrzeugregister nur eingetragen werden, wenn es

a. bei der amtlichen Prüfung als lufttüchtig befunden wurde;

b. in keinem ausländischen staatlichen Luftfahrzeugregister eingetragen ist;

c. Eigentum von Schweizern, schweizerischen Handelsgesellschaften, Genossenschaften oder Vereinen sowie von inländischen Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ist; vorbehalten bleibt Artikel 54.

[3] Der Bundesrat bestimmt das Nähere über die Voraussetzungen, den Inhalt, die Änderung und die Löschung von Einträgen.

Art. 54

3. Luftfahrzeuge von Ausländern

Luftfahrzeuge, die im Eigentum von Ausländern stehen, können in das schweizerische Luftfahrzeugregister eingetragen werden,

a. wenn der Eigentümer eine natürliche Person mit längerem Aufenthalt in der Schweiz ist und das Luftfahrzeug in der Regel von der Schweiz aus benützt werden soll; oder

b. ausnahmsweise und mit Bewilligung des Bundesrates, wenn das Luftfahrzeug für längere Zeit von einer schweizerischen Unternehmung der gewerbsmässigen Luftfahrt verwendet werden soll.

II.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

6509

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (Vom 28. September 1962)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1962
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	42
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	8587
Datum Date Data	19.10.1962
Seite Page Pagina	717-738
Ref. No	10 041 869

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.