

SCHWEIZERISCHE LUFTVERKEHRSPOLITIK

von Dr. Werner Guldimann, Direktor des Eidgenössischen Luftamtes.

Luftverkehrspolitische Leitsätze

1. Der allgemeine Grundsatz unserer Wirtschaftspolitik gilt auch für die Luftverkehrspolitik. Sie soll so freiheitlich wie möglich gestaltet werden. Die staatliche Aufgabe liegt in erster Linie darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Das gilt namentlich im Verhältnis zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln. Im Luftverkehr ergibt sich daraus bei der Kleinheit unseres Landes kein wesentliches Problem für die interne Ordnung.
2. Wichtiger für den internationalen Bereich sind die Vorbehalte, die zu diesem Grundsatz aus der Zielsetzung heraus zu machen sind, dass unserer eigenen Volkswirtschaft so gute Verkehrsbedingungen zur Verfügung gestellt werden müssen, wie sie der Volkswirtschaft unserer Nachbarn zur Verfügung stehen. Zuverlässig, auf die Dauer und auch für kritische Zeiten ist das nur zu gewährleisten, wenn das Angebot nicht einfach den ausländischen Unternehmungen überlassen wird, sondern wenn wir uns selbst aktiv am Verkehr beteiligen. Ferner ist für ein kleines Land diese Beteiligung wirtschaftlich und wirkungsvoll nur dann sicherzustellen, wenn im Linienverkehr die Kräfte auf eine Unternehmung konzentriert werden.
3. Instrument dieser Verkehrspolitik ist der Linienverkehr mit den bekannten öffentlich-rechtlichen Pflichten: Betriebs-, Tarif-, Flugplan-, Beförderungspflicht. Der Nichtlinienverkehr stellt eine wertvolle Ergänzung, aber nicht mehr als eine Ergänzung dar (supplemental carriers).

Die wirtschaftliche und verkehrspolitische Bedeutung des Luftverkehrs

Qualitativ liegt die Bedeutung des Luftverkehrs vor allem in der Ueberwindung der früheren Binnenlage unseres Landes. Heute besitzen wir mit allen Kontinenten ungebrochene Verbindungen (weit über 100 angeflogene Städte). Immerhin muss man sich bewusst sein, dass diese Ueberwindung nur relativ ist. In Krisenzeiten ist sie gefährdet, und schon im Frieden ist der Luftverkehr nicht frei wie die Seefahrt.

Die quantitative Bedeutung zeigt sich am besten im Vergleich zwischen Swissair und SBB, und zwar auf Grund der Zahlen von 1969:



- 2 -

	SR	SBB
Linienetz	180.000 km	3000 km
Offerierte Passagier-Km	7.2 mia	8 mia
Passagiere	3.5 mio	230 mio
Investitionen (Flughäfen u. Flugsicherung einbezogen)	2.6 mia	6.7 mia

Die Zahlen zeigen, dass der schweizerische Luftverkehr heute in eine ähnliche Grössenordnung gerückt ist wie der Eisenbahnverkehr.

Die drei Säulen unserer internationalen Luftfahrt

Unser internationaler Luftverkehr beruht auf drei Säulen:

1. der Swissair als unserer nationalen Verkehrsunternehmung,
2. der aus Flugsicherung und Flughäfen bestehenden Infrastruktur,
3. den Verkehrsrechten, die in den bilateralen Abkommen niedergelegt sind.

In jedem der drei Bereiche ergeben sich spezifische Probleme, die für unsere Luftverkehrspolitik bedeutsam sind.

Die nationale Luftverkehrsunternehmung Swissair

Zunächst sei erinnert an die in Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes niedergelegten Grundsätze:

1. Konzentration der Kräfte auf eine Unternehmung,
2. Führung und Organisation dieser Unternehmung nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen,
3. Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand.

Die Unternehmung wurde in den letzten 20 Jahren auf diesen Prinzipien aufgebaut und hat sich während dieser Zeit glänzend entwickelt; nun zeichnet sich aber eine schwierige Phase ab. Es sind vor allem drei Aspekte, die hier zu nennen sind und die unter sich eng zusammenhängen:

1. Aus Wettbewerbsgründen besteht ein Zwang zur Expansion. Es ist eine Mindestgrösse notwendig (economy of scale). Wir stehen vor dem Uebergang zu neuen Grossflugzeugen (B-747 und DC-10). Im Hintergrund dieses neuen Entwicklungssprunges steht der Wettbewerb der Produzenten (siehe Geschäftsbericht des Bundesrates 1969, S. 217 f). Er erfordert gewaltige Investitionen: Die Swissair hat in den nächsten fünf Jahren rund 2 Milliarden

Franken aufzubringen, wovon alljährlich rund 200 Millionen aus dem eigenen Betrieb erwirtschaftet werden sollten. Gleichzeitig steigen die Kosten unaufhaltsam, bei sinkenden relativen Erträgen. Das ist eine Folge davon, dass das Angebot nun schneller als die Nachfrage steigt (Ueberschüssigkeiten auf den Langstrecken). Die Bundeshilfe von 1950 ist fast vergessen, eine erneute ausserordentliche Hilfe scheint vorläufig nicht zwingend. Wir alle hoffen, dass die kommenden Jahre anders gemeistert werden können, aber die Möglichkeit einer neuerlichen Krise ist nicht auszuschliessen, und dann geht es sicher nicht mehr nur um 20-30 Millionen wie im Jahre 1950.

2. Die notwendige Expansion ist zum Teil durch Zusammenarbeit mit andern Unternehmungen zu ergänzen oder zu ersetzen. Hier ist das Paradox zu berücksichtigen, dass die Swissair einerseits als Betriebseinheit knapp gross genug ist für die bevorstehende Entwicklung, aber als eine der grössten Unternehmungen der Schweiz nun fast zu gross geworden ist im Verhältnis zum Land selbst (Verkehrspotential, Arbeitskräfte, Finanzierung). Eine Zusammenarbeit mit andern zur Bildung grösserer Betriebseinheiten drängt sich auf. Sie wurde mit dem SAS schon lange aufgenommen, in den letzten Jahren ergänzt durch die Vereinbarungen im Rahmen der Gruppe SAS/KLM/SR/UTA. In denselben Rahmen gehören auch die laufenden Gespräche zwischen Swissair und AUA, die je nach der weiteren Entwicklung auch aussenpolitische Fragen von einigem Gewicht aufwerfen können. Auch anderswo gewinnt der Gedanke der Zusammenarbeit an Boden: Atlas-Gruppe Air France, Alitalia, Lufthansa, Sabena; auch der Gedanke der Airunion scheint wieder lebendig zu werden.
3. Das Stichwort Verkehrspotential steht in engem Zusammenhang mit den Verkehrsrechten, die das Handelsobjekt in den bilateralen Luftverkehrsverhandlungen darstellen. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Die Infrastruktur

Die Infrastruktur besteht vor allem aus den Flughäfen und der Flugsicherung. Bei der letzteren ergeben sich gewisse innenpolitische Probleme mit Bezug auf die Stellung der Verkehrsleiter; aussenpolitisch interessant ist vor allem die Zusammenarbeit mit, eventuell der Beitritt zu der Organisation Eurocontrol. Dieses Problem steht zur Zeit in Prüfung.

Bei den Flughäfen hat sich das Konzept von 1945 bewährt, das nicht auf einen zentralen Flughafen, sondern auf Dezentralisation der Anlagen ging. Hier stellt sich die dauernde Aufgabe,

den notwendigen Ausbau sicherzustellen; doch bestehen topographische, politische und finanzielle Grenzen, aus denen immer schwierigere Fragen entstehen. Wesentlich ist der ausserwirtschaftliche Aspekt, dass die Flughäfen ein Element im Wert der Verkehrsrechte darstellen, die wir anzubieten haben. Sie gehören zum Potential des Verkehrsgebietes. Ob sie einen befriedigenden Verkehrsfluss aufnehmen können, hängt von ihrem zeitgerechten Ausbau ab. Wichtig sind auch die Betriebszeiten: Eine Chartersperre über gewisse Tageszeiten, ein Nachtflugverbot aus Lärmgründen vermindert den Wert eines Flughafens für den Luftverkehr und damit den Wert der darauf basierenden Verkehrsrechte.

Die Verkehrsrechte

Die Grundlage liegt im Abkommen von Chicago von 1944, das den Vertragsstaaten die volle Hoheit im Luftraum über ihrem Territorium einräumt. Bei der Vorbereitung des Abkommens wurden die sogenannten Freiheiten des Luftverkehrs als Schlagwort und begriffliches Werkzeug für die Umschreibung des jeweiligen Masses an Unfreiheit geschaffen:

- | | |
|---------------------|-----------------------------------|
| 1. Freiheit: | Ueberflug |
| 2. Freiheit: | technische Landung |
| 3. und 4. Freiheit: | Eigenverkehr mit dem Partnerstaat |
| 5. Freiheit: | Unterwegsverkehr. |

In Chicago gelang es nicht, im Abkommen selbst sich über die Rechte und Einschränkungen im Linienverkehr zu verständigen. Es konnte nur die 1. und 2. Freiheit in der sog. Transitvereinbarung niedergelegt werden; die kommerziellen Rechte mussten bilateralen Vereinbarungen überlassen werden.

Wichtig für die weitere Entwicklung war das Abkommen, das zwischen den USA und Grossbritannien auf Bermudas 1946 abgeschlossen werden konnte und das im Verhältnis zwischen diesen beiden Ländern eine relativ freiheitliche Ordnung brachte. Seine wichtigsten Elemente: Der Eigenverkehr in 3. und 4. Freiheit stellt die Grundlage des zulässigen Angebots dar, Verkehr in 5. Freiheit wird in Ergänzung dazu zugelassen, beides ohne Prädetermination der Kapazität; für die Festsetzung der Tarife wird der Apparat der IATA verwendet. Dieses Abkommen diente der weiteren Entwicklung vielfach als Muster, wobei freilich Prädetermination und Kapazitätsbeschränkungen sich immer mehr ausdehnten.

Die Schweiz besitzt heute rund 60 bilaterale Luftverkehrsabkommen, und es ist in den nächsten Jahren noch mit einer gewissen Zunahme zu rechnen. Ebenso wichtig wird aber die An-

passung der bestehenden Abkommen an die Verkehrsentwicklung sein.

Zur Zeit stehen wir vor derartigen Verhandlungen mit Japan (Ausnutzung der von der Sowjetunion gewährten Sibirienroute), mit USA und Kanada (Ausdehnung des Verkehrs an der Ostküste und nach Mexico). In naher Zukunft sollten wir auch mit Australien und Venezuela weiterkommen. Der Verkehr mit der Westküste der USA liegt noch etwas weiter entfernt, und an einen "round-the-world-Verkehr", der beispielsweise erklärtes verkehrspolitisches Ziel der Bundesrepublik ist, werden wir wohl noch lange nicht denken dürfen.

Insgesamt dürfen wir uns durch den hohen Stand unseres Luftverkehrs nicht täuschen lassen. Wir sind ein Kleinstaat mit einer relativ grossen Luftverkehrsunternehmung und werden verkehrrechtlich in den nächsten Jahren ständig von der Hand in den Mund zu leben haben. Wir treten meist als Bittsteller ohne grosse eigene Trümpfe auf. Gerade deshalb ist es wichtig, dass wir in solchen Verhandlungen nicht nur unser Luftverkehrspotential heranziehen, sondern was wir eben sonst noch geltend machen können. Die Verhandlungen mit Japan 1968 können dafür als hervorragendes Beispiel genannt werden.

Zu den Schwierigkeiten, die allgemein vor uns liegen, kommen speziell beunruhigend einige zusätzliche Aspekte und Tendenzen der amerikanischen Luftverkehrspolitik:

1. Die Grundpfeiler der bisherigen liberalen amerikanischen Politik scheinen in Frage gestellt: Während bisher auf "fair and equal opportunities" abgestellt wurde, tritt mehr und mehr das Schlagwort von "equal benefits" in den Vordergrund. Darüber hinaus machen sich auch gewisse Prädeterminations-tendenzen geltend.
2. Während bisher der Linienverkehr eindeutige Priorität hatte und der Nichtlinienverkehr bloss als "supplemental" galt, ist nun im neuen "Statement of Policy" von 1970 eine Gleichstellung der beiden Verkehrsarten vorgenommen, und es wird auch eine bilaterale Ordnung des Nichtlinienverkehrs angestrebt. Hier stehen wir vor neuen Entwicklungen, die freilich nicht ganz überraschend gekommen sind.

Im Zusammenhang damit sollen zwei Aspekte aufgeführt werden, die für unsere Aussenvertretungen ein spezielles Interesse aufweisen können:

1. Der schon immer vorhandene Druck der amerikanischen Grossunternehmungen im Nordatlantikverkehr wird durch das Eindringen der Nichtlinienverkehrsunternehmungen gefährlich erhöht. Die in der ECAC vereinigten europäischen Länder nehmen eine gemeinsame Abwehr in Aussicht. Informelle Gespräche mit den USA sind aufgenommen. In Empfehlungen wurden die Grund-

- 6 -

züge einer gemeinsamen Politik festgelegt. Der Erfolg scheint aber zweifelhaft, weil sowohl die internen Rechtsgrundlagen als auch die Interessen der einzelnen europäischen Länder sehr verschieden sind.

2. In solchen Verhandlungen und möglichen Abkommen über den Nichtlinienverkehr wird voraussichtlich auch ein anderer Punkt deutlich, der von sehr allgemeiner Bedeutung ist: Die Swissair ist unsere nationale Linienverkehrsunternehmung und als solche lebenswichtig für unsere Wirtschaft. Insoweit liegen ihre Tätigkeit und ihr Bestand im öffentlichen Interesse, aber sie hat doch auch ihre speziellen Unternehmungsinteressen. Diese entsprechen weitgehend, aber nicht immer vollständig dem allgemeinen Interesse. Im Luftverkehr gibt es auch andere wesentliche Gruppeninteressen: Flughäfen, Verkehrskunden, Reisebüros, Nichtliniengesellschaften, Fremdenverkehr. So können sich gelegentlich gewisse Differenzen in der Anschauung und Beurteilung einzelner Fragen durch die Swissair und die Behörde ergeben, wenn auch weniger im Grundsätzlichen als in konkreten Einzelfragen. Darin liegt - abgesehen vom Formellen - der materielle Grund, warum sich zwischen den Wünschen aus Zürich und den Instruktionen aus Bern gelegentlich gewisse Nuancen finden und warum wir bezüglich des Verkehrs mit ausländischen Behörden einen grundsätzlich klaren Unterschied zu machen suchen: Es ist Sache der Swissair, mit den ausländischen Behörden über die Anwendung bestehender bilateraler Vereinbarungen klar zu kommen und eventuell zu verhandeln, allenfalls mit Hilfe unserer Aussenvertretung; Gespräche und Vorverhandlungen über die Anpassung bestehender oder über den Abschluss neuer Vereinbarungen sind aber nicht Sache der Swissair, sondern der Behörde.

Abschliessend sei allen unseren Aussenvertretungen der beste Dank ausgesprochen für die ausgezeichnete Zusammenarbeit, auf die wir beim Luftamt gerne auch in Zukunft zählen.

Anhang:

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und die
Sicherung gegen Anschläge

Die ICAO (nicht zu verwechseln mit der IATA, dem Verband der Linienunternehmungen) ist eine "specialized agency" der Vereinten Nationen. Sie beruht auf dem Abkommen von Chicago von 1944, hat ihren Sitz in Montreal und zählt heute rund 120 Mitgliedstaaten. Noch nicht zu den Mitgliedern gehören die Sowjetunion und Kontinentalchina.

Die Schweiz hat sich immer aktiv an den Arbeiten der ICAO beteiligt. Wir fassen diese Mitarbeit vor allem als Ausdruck unserer Solidaritätspflichten auf. Sie bringt uns aber auch direkte und - gelegentlich ganz unerwartet - indirekte Vorteile, wie dies bei andern internationalen Organisationen auch der Fall sein dürfte.

Die nächste ordentliche Versammlung wird im Sommer 1971 in Wien stattfinden. Möglicherweise wird die Frage einer Sitzverlegung wieder zur Diskussion gestellt, an der Oesterreich ein besonderes Interesse zeigt; es ist aber nicht anzunehmen, dass solchen Tendenzen stattgegeben wird. Wenn die Sowjetunion, wie es den Anschein macht, in den nächsten Monaten beitrifft, ergeben sich neue Aspekte für die Zusammensetzung des Rates, indem der Sowjetunion natürlich einer der 27 Sitze eingeräumt werden muss. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass die Lösung, wie auch schon, im Parkinson'schen Ausweg gesucht wird. Jedenfalls erscheint mindestens einer der acht europäischen Sitze als gefährdet.

Die ausserordentliche Versammlung, die im Juni 1970 in Montreal auf schweizerische Initiative einberufen wurde, war insofern erfolgreich, als sie von mehr als 80 Mitgliedstaaten besucht wurde und zu recht positiven und konkreten Ergebnissen führte. Diese Ergebnisse liegen im wesentlichen in folgenden Punkten:

- In einer grossen Resolution mehr deklamatorischer Art werden Anschläge gegen die internationale Zivilluftfahrt verurteilt;
- auf technischem Gebiet wurden konkrete Empfehlungen für Präventivmassnahmen sowie für das Vorgehen nach der Landung entführter Flugzeuge aufgestellt;

im rechtlichen Bereich erging ein erneuter Appell zur Ratifikation des Abkommens von Tokio (1963) und zur Teilnahme an der Diplomatischen Konferenz, die auf den Dezember nach den Niederlanden einberufen ist und ein Abkommen gegen Flugzeugentführungen verabschieden soll; ferner wurde dem Rechtsausschuss der Organisation der Auftrag erteilt, ein Abkommen gegen andere Formen von Anschlägen dringlich weiterzubearbeiten (der Rechtsausschuss ist bereits zu einer diesem Thema gewidmeten Tagung auf anfangs

Oktober nach London einberufen).

Wenn sich aus dieser Konferenz eine Intensivierung und Beschleunigung der Arbeiten zur Verhütung von Anschlägen gegen die zivile Luftfahrt ergibt, so ist doch zu berücksichtigen, dass dies alles nur Resolutionen auf dem Papier sind, die nun in den Mitgliedstaaten in konkrete Massnahmen umgesetzt werden müssen. In der Schweiz wurde bereits eine erhebliche Arbeit geleistet, Weiteres bleibt noch zu tun. Wichtig wäre es aber vor allem, dass diese Arbeit auch in jenen Ländern geleistet würde, aus denen solche Anschläge stammen; dort fehlt es anscheinend nicht am guten Willen der zuständigen Behörden, sondern an deren effektiven Möglichkeiten. Für uns ist heute das Risiko eines solchen Anschlages als Erpressung zur Freilassung der Attentäter von Zürich besonders konkret; wenn es sich verwirklicht, so wird es zu einem schlimmen Dilemma führen, indem sich auf der einen Seite Rechtsstaatlichkeit und Abschreckung künftiger Anschläge, auf der andern Seite die Rettung von konkret gefährdeten Menschenleben diametral gegenüberstehen.

Die allgemeine Gefahr von Anschlägen gegen die zivile Luftfahrt wird auf absehbare Zukunft hinaus bleiben (siehe Geschäftsbericht des Bundesrates 1969, S. 216 f). Die Luftfahrt und die Luftfahrtbehörden müssen mit dieser zusätzlichen Unsicherheit und den erheblichen zusätzlichen Unkosten rechnen und müssen auf diesem Gebiet ebenso zielbewusst arbeiten wie gegen die technischen Gefahren.