

1922

16. November 1977

Erlass einer Verordnung über besondere Sicherheitsmassnahmen im  
Luftverkehr, Einführung einer Gebühr für Durchsuchungen

- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom  
29. September 1977 (Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 17. Oktober 1977  
(Zustimmung)
- Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 12. Oktober 1977  
(Zustimmung)
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Ergänzungsantrag  
vom 7. November 1977 (Beilage)
- Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 10. November 1977  
(Zustimmung)

Gestützt auf die Anträge des Verkehrs- und Energiewirtschaftsde-  
partements und auf das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der  
Beratung hat der Bundesrat

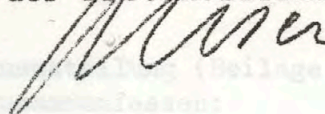
b e s c h l o s s e n :

1. Vom Ergänzungsbericht des Verkehrs- und Energiewirtschaftsde-  
partements zum Verordnungs-Entwurf über besondere Sicherheits-  
massnahmen im Luftverkehr vom 7. November 1977 wird Kenntnis  
genommen.
2. Der Rat entscheidet sich grundsätzlich dahin, dass die Kosten-  
deckung durch die Einführung einer Gebühr zu erfolgen hat.
3. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement wird beauftragt,  
die Probleme der Durchführung mit den Beteiligten nochmals zu  
besprechen und dem Bundesrat gestützt darauf den Entwurf zu  
einer Verordnung wieder vorzulegen.

Protokollauszug an:

- VED 12 (GS 5, L+A 7) zum Vollzug
- JPD 5 (GS 3, JA 2) zur Kenntnis
- FZD 7 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



3003 Bern, den 29. September 1977

AusgeteiltAn den BundesratErlass einer Verordnung über besondere Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr,  
Einführung einer Gebühr für Durchsuchungen1 - Einleitung

Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement hat dem Bundesrat am 10. Juni 1976 einen eingehenden Bericht über Sicherheitsmassnahmen, deren Rechtsgrundlagen, die entstehenden Kosten und die Möglichkeiten zur Erhebung einer Gebühr erstattet (Beilage 1). Gleichzeitig wurde beantragt, eine Verordnung über Sicherheitsmassnahmen zu erlassen, in der die Erhebung einer Gebühr zur Deckung eines Teils der Gesamtkosten, d.h. derjenigen für Durchsuchungen, vorgesehen war. In Ziffer 36 des Berichts wurde die negative Stellungnahme der Eidgenössischen Luftfahrtkommission wiedergegeben.

Während des Mitberichtsverfahrens gingen beim Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Justiz- und Polizeidepartement sowie beim Luftamt verschiedene Eingaben der unmittelbar interessierten Luftfahrtkreise gegen die vorgesehene Gebühr ein.

An der Sitzung vom 30. Juni 1976 hat der Bundesrat die Beschlussfassung vorläufig ausgesetzt und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement beauftragt, den ursprünglichen Antrag zu ergänzen.

2 - Zusätzliche Abklärung21 - Umfrage bei ausländischen Luftfahrtbehörden

In einer Eingabe des Direktionspräsidenten der Swissair vom 25. Juni 1975 war unter anderem ausgeführt worden, die Schweiz wäre der erste Staat Europas, der den Luftverkehr mit Gebühren wegen Sicherheitsmassnahmen belasten würde. In einer Eingabe des Internationalen Luftverkehrsverbandes (IATA) vom 18. Juni 1976 war besonders auf die Gefahr hingewiesen worden, dass die Einführung einer Gebühr in der Schweiz retorsionsweise oder im Sinne eines schlechten Beispiels das Entstehen gleichartiger Gebühren in anderen Staaten bewirken könnte, was zu einer weiteren Belastung des Luftverkehrs führen müsste. Das Luftamt hat in der Folge bei den Luftfahrtbehörden von 21 europäischen und vier in der Luftfahrt besonders aktiven aussereuropäischen Staaten Auskünfte über Durchführung, Kostentragung und allfällige Ueberwälzung der Kosten auf Nutzniesser von Sicherheitsmassnahmen eingeholt.

22 - Ergebnis der Umfrage

Die Einzelheiten sind der beigelegten Zusammenstellung (Beilage 2) zu entnehmen. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- 2 -

- Sicherheitsmassnahmen werden in den einzelnen Staaten durch wenigstens 8 verschiedene Arten von Personal durchgeführt (Ziff. 1 der Zusammenstellung): staatliche Polizei, Zollpersonal, Provinz- oder Ortspolizei, Flughafenpersonal, private Organisationen (Verträge), Personal der Luftverkehrsunternehmen, Militär.
- Die Kosten werden zunächst entweder von Landesregierungen, Kantonsregierungen, Gemeindebehörden, Flughafenverwaltungen oder aber von den Luftverkehrsunternehmen direkt getragen (6 Staaten: Spanien, Zypern, USA im internationalen Verkehr, Kanada, Australien, Südafrika; Ziff. 2 der Zusammenstellung).
- In 8 der 25 Staaten werden - von der Schweiz abgesehen - die Kosten ganz oder teilweise durch Benützergebühren wieder eingebracht (Ziff. 3 der Zusammenstellung). Dies geschieht in 4 Staaten (Irland, Belgien, Dänemark, Jugoslawien) durch Einbezug in die allgemeinen Flughafengebühren, in 2 Staaten (Portugal und Island) durch Einbau in eine Fluggastgebühr. Nirgends wird eine nach aussen selbständige Gebühr erhoben.
- Anders betrachtet müssen die Luftverkehrsunternehmen in 6 Staaten die Kosten direkt tragen, während diese Kosten in 4 anderen Staaten den Unternehmen in der Form von Flughafengebühren auferlegt werden. Die beiden Staaten, in denen die Kosten in die Fluggastgebühr eingebaut sind, werden dabei nicht berücksichtigt.

Neuerdings hat nun auch Grossbritannien bekanntgegeben, dass es vom 1. April 1978 an sämtliche Kosten der Sicherheitsmassnahmen wieder einzubringen gedenke.

In Irland sind am 1. April 1977 sämtliche auf den Flughäfen erhobenen Gebühren um 10 % erhöht worden, um die Kosten für Sicherheitsmassnahmen zu decken.

### 23 - Würdigung

Das Ergebnis der Umfrage zeigt deutlich, dass schon jetzt in ungefähr der Hälfte der angefragten Staaten die Kosten nicht vom Staat getragen werden, sondern entweder von den Luftverkehrsunternehmen oder unmittelbar von den Fluggästen.

Die vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement im Antrag vom 10. Juni 1976 vorgeschlagene Lösung durch Erhebung einer Gebühr, beschränkt auf die Durchsuchungskosten und eingebaut in die Fluggastgebühr des Flughafenhalters, fällt somit keineswegs aus dem Rahmen. Sie würde weder den Unternehmen, noch den Fluggästen zusätzliche administrative Umtriebe verursachen. Einzig den Flughafenhaltern und dem Luftamt erwüchse ein bescheidener administrativer Aufwand; die Flughafenhalter sind jedoch, wie schon im ursprünglichen Antrag erwähnt, zu dieser Zusammenarbeit bereit.

Unter den heutigen Umständen kann jedenfalls kaum behauptet werden, dass die Einführung einer Gebühr in der Schweiz eine entsprechende Tendenz bei anderen Staaten auslösen könnte; dagegen kann nicht bestritten werden, dass diese Tendenz möglicherweise gefördert würde.

### 3 - Entwicklungen im Bereich der Sicherheit

Wie aus einer Aktennotiz des Luftamtes vom 29. Juli 1976 (Beilage 3) an die Vorsteher der drei unmittelbar interessierten Departemente hervorging, ändert sich die Bedrohungslage ständig, und kann sich auch für die Schweiz - wie sich 1976 im Zusammenhang mit der Entführung eines Flugzeuges der Air France

- 3 -

nach Entebbe oder dieses Jahr bei der Entführungsodyssee eines Iberia-Flugzeuges mit Abschluss auf dem Flughafen Zürich zeigte - plötzlich verschärfen. Die Bundespolizei ordnet in solchen Fällen eine Verstärkung der Sicherheitsmassnahmen an, insbesondere durch Einsatz zusätzlicher Sicherheitsbeauftragter auf dem Streckennetz der Swissair. Die praktischen Möglichkeiten in dieser Hinsicht sind jedoch sehr beschränkt, und es entstehen zusätzliche Kosten.

Trotz diesen Bemühungen gibt es in jedem Sicherheitssystem Lücken. Eine absolute Sicherheit gegen Anschläge kann selbst unter Einsatz ausserordentlicher Mittel praktisch nicht verwirklicht werden. Namentlich sind zu bedenken die grosse Ausdehnung der Flughäfen und das Einschleusen von Terroristen über Länder mit unzulänglichen Sicherheitsmassnahmen.

Auf den schweizerischen Flughäfen können die Sicherheitsmassnahmen als zweckmässig und angemessen betrachtet werden. Sie entsprechen allen wesentlichen Normen und Empfehlungen des entsprechenden Anhanges 17 zum Uebereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt. Die mechanischen Einrichtungen zur Kontrolle der Reisenden und ihres Handgepäcks wurden auf den Flughäfen Genf und Zürich im Verlaufe des Jahres 1976 so ausgebaut, dass seither alle abreisenden Fluggäste des Linien- und des Nichtlinienverkehrs kontrolliert werden.

Auf dem Streckennetz der Swissair werden weiterhin auf den als besonders gefährdet betrachteten Strecken Sicherheitsbeauftragte eingesetzt, gegenwärtig dauernd rund 60. Für die Ausdehnung des Einsatzes auf das gesamte Streckennetz wären mindestens 200 zusätzliche Beauftragte nötig.

#### 4 - Entwicklung der Kosten

Seit der Anordnung der besonderen Sicherheitsmassnahmen im Herbst 1970 hat der Bund bis Ende 1976 100,599 Mio Fr. ausgegeben, wovon im Jahre 1976 21,588 Mio Fr. (Voranschlag: 27 Mio Fr.). Die Minderausgabe ist auf den Wegfall des Bundesbeitrages an die Kriegskaskoversicherung der Swissair zurückzuführen. Im übrigen verläuft die Entwicklung nicht in günstiger Richtung.

Wenn die gegenwärtigen Kostenteilungsgrundsätze zwischen Bund und Kanton auch ab 1. Januar 1977 unverändert anwendbar bleiben sollen, so sind die im Voranschlag 1977 und 1978 (je 25,5 Mio Fr.) und in der Finanzplanung 1979 (26 Mio Fr.) und 1980 (27 Mio Fr.) enthaltenen Beträge wohl zu knapp berechnet. Wegen des erwähnten Uebergangs zur Kontrolle aller abreisenden Fluggäste kann die wesentliche Steigerung der Besoldungskosten trotz Einsatz mechanischer Vorrichtungen für die Passagier- und Gepäckkontrolle nicht aufgefangen werden. Von den Gesamtauslagen entfallen rund 80 % auf Personalkosten.

#### 5 - Zusammenfassende Beurteilung

In rechtlicher Hinsicht erachten wir, in Bestätigung der früher dargelegten Auffassung und in Uebereinstimmung mit den Gutachten der Justizabteilung und von Prof. F. Gygi, die rechtlichen Grundlagen zur Erhebung einer Gebühr, die ausschliesslich auf die Wiedereinbringung der Kosten für die Durchsuchungen beschränkt bleibt, als gegeben.

Bei der am 24. Juni 1977 von den Räten beschlossenen Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (BB1 1977 II 1023) ist unter anderem Artikel 12 in der Weise geändert worden, dass die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass von polizeilichen Vorschriften zur Verhinderung von Anschlägen ausdrücklich erwähnt wird. Auf diese Bundesaufgabe wird ferner auch im Entwurf zu einem "Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes" hingewiesen.

- 4 -

Um den spezifischen Charakter der Gebühr besser zum Ausdruck zu bringen, empfiehlt es sich, sie als "Durchsuchungsgebühr" zu bezeichnen.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist die Frage einer zusätzlichen Belastung der Luftverkehrsunternehmen wegen deren Möglichkeiten zur Ueberwälzung der Aufwendungen umstritten geblieben. Die Belastung lässt sich u.E. jedoch verantworten, insbesondere unter Berücksichtigung der Steigerung der Kosten für die Sicherheitsmassnahmen und der katastrophalen Finanzlage des Bundes einerseits, der sich allgemein wieder verbessernden Ertragslage bei den Unternehmen andererseits.

In politischer Beziehung können mit Rücksicht auf das Ergebnis der durchgeführten Umfrage einige Bedenken wegfallen (vgl. Ziff. 2 der Stellungnahme der Luftfahrtkommission in Ziff. 36 des Berichts vom 10. Juni 1976, Beilage 1). Um den betroffenen Unternehmen Zeit zur Anpassung zu geben, ist für das Inkrafttreten der 1. April 1978 (Sommerflugplan 1978) vorzusehen. Auf eine nochmalige Begrüssung der Luftfahrtkommission wurde verzichtet, weil sich die Interessenlage seit dem letzten Sommer nicht geändert hat.

#### 6 - Kostenteiler ohne Gebühr

Sollte der Bundesrat sich aus politischen Gründen dazu entschliessen, auf die Erhebung einer Durchsuchungsgebühr zu verzichten, dann wird sich die Frage stellen, ob die verhältnismässig hohen Aufwendungen des Bundes nicht wieder etwas herabgesetzt werden können. Wird das grundsätzliche Konzept nicht geändert, so bietet sich höchstens die Möglichkeit, hinsichtlich der Kostenteilung zwischen Bund und Kanton auf die seinerzeitigen Zugeständnisse zurückzukommen, die den Flughafenkantonen nach einer Aussprache zwischen deren Vertretern und einer Abordnung des Bundesrates im Januar 1975 gemacht wurden. Danach könnte die Beteiligung des Bundes im Umfang von 50 % an den Kosten für Bewachungsaufgaben auf dem Boden (Art. 14 der revidierten Richtlinien) rückgängig gemacht werden. Wie früher erwähnt, ist jedoch mit grösstem Widerstand der betroffenen Kantone zu rechnen.

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben für das Jahr 1976 und gestützt auf die Voranschläge für die Jahre 1977 und 1978 bestünden die nachstehenden Einsparungsmöglichkeiten:

	Rechnung 1976 in Mio Fr.	Voranschlag 1977 in Mio Fr.	Voranschlag 1978 in Mio Fr.
Zürich	3,388	3,744	3,313
Genf	-	1,625	1,955
	<u>3,388</u>	<u>5,369</u>	<u>5,268</u>
	=====	=====	=====

In Genf ist erst im Verlaufe des Jahres 1977 eine besondere Bewachungstruppe (insgesamt 84 Mann) geschaffen worden; in der Rechnung 1976 sind daher noch keine Kosten enthalten.

Die Einsparung von ungefähr 5 Mio Fr. im Jahr bedeutete eine Verminderung der Bundeslasten um 25 - 30 %.

- 5 -

In jedem Fall wird noch im laufenden Jahr ein endgültiger Kostenteiler aufgestellt werden müssen. Das Luftamt hat vorgesehen, die Verhandlungen auf der Sachbearbeiterebene nach dem Bundesratsbeschluss vom 9. Januar 1976 einzuleiten; ihr Abschluss wird indessen erst möglich sein, wenn der Entscheid über den vorliegenden Antrag getroffen ist. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Mehrbelastung der Kantone nach den bisherigen Erfahrungen zu einer Erhöhung der entsprechenden kantonalen Flughafenbenützungsgebühren führen müsste, so dass jedenfalls auch unter diesem Gesichtspunkt keine Entlastung der Luftverkehrsunternehmen bzw. Fluggäste erzielt werden könnte.

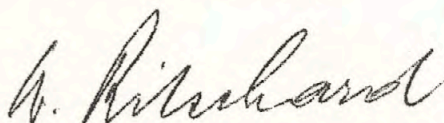
7 - Antrag

Aus den in den Abschnitten 2 bis 5 aufgeführten Gründen halten wir am Antrag vom 10. Juni 1976 fest. Wir beehren uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. Der Bundesrat nimmt vom vorstehenden Zusatzbericht zustimmend Kenntnis.
2. Dem angepassten Entwurf zu einer Verordnung über besondere Sicherheitsmassnahmen wird zugestimmt; die Verordnung wird auf den 1. April 1978 in Kraft gesetzt.

Eidgenössisches Verkehrs- und  
Energiewirtschaftsdepartement



W. Ritschard

In die Amtliche Sammlung

Protokollauszug an:

- VED 12 (GS 5, L+A 7) zum Vollzug
- FZD 5 (FV)
- JPD 5 (JA)

Beilagen:

1. Bericht und Antrag des VED vom 10. Juni 1976 (nur zum Originaldossier)
2. Zusammenstellung Ergebnis der Umfrage bei ausländischen Luftfahrtbehörden
3. Aktennotiz des L+A vom 29. Juli 1976
4. Entwurf zu einer Verordnung über besondere Sicherheitsmassnahmen (deutsch und französisch)

Zum Mitbericht an:

- FZD
- JPD

Zusammenstellung der Ergebnisse  
der Umfrage betr. Gebühren im Bereich Sicherheit  
bei ausländischen Luftfahrtbehörden

1. Wer führt die Sicherheitsmassnahmen durch?

- Staatliche Polizei oder Zollpersonal: Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Luxemburg, Niederlande, Oesterreich, Portugal, Schweden, Spanien, Türkei
- Provinz- oder Ortspolizei: Deutschland, Jugoslawien
- Flughafenpersonal: Dänemark, Deutschland\*, Irland, Jugoslawien, Luxemburg, Schweiz
- private Organisationen (Verträge): Dänemark, Deutschland\*\*, Grossbritannien, Jugoslawien, Norwegen, Spanien
- Personal der Luftverkehrsunternehmen: Kanada, U.S.A., Zypern
- Militär: Südafrika \*\*\*

\* Frankfurt/Main

\*\* Berlin-Tegel

\*\*\* S.A. Railway Police

2. Wer trägt die direkten Kosten?

- Landesregierungen: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien (bis 31.3.78), Island, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei
- Provinzregierungen oder lokale Behörden: Deutschland\*\*, Jugoslawien
- Flughafenverwaltungen: Dänemark, Finnland, Jugoslawien, Oesterreich, Portugal
- Luftverkehrsunternehmen: Australien, Irland, Kanada, Spanien, Südafrika, U.S.A.\*\*\*, Zypern Grossbritannien (ab 1.4.1978)

\* Technische Ausrüstung

\*\* Personal

\*\*\* Internationale Flüge


- 2 -

## 3. Werden die Kosten durch Benützergebühren wieder eingebracht?

- |  |   |
|--|---|
| - Nein:  | Australien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien (bis 31.3.78), Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Schweden, Schweiz, Türkei, U.S.A.*, Zypern |
| - Ja (ganz oder teilweise):                        | Belgien, Dänemark, Grossbritannien (ab 1.4.78), Irland, Island, Jugoslawien, Portugal, Südafrika, U.S.A.**  |
| - Einbezug in die allgemeinen Flughafenengebühren: | Belgien, Dänemark, Irland, Jugoslawien  |
| - Einbau in eine Fluggastgebühr:                   | Island, Portugal  |
| - Selbständige Gebühr:                             | ---   |

\* international  
 \*\* national





Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

Wir halten es für angezeigt, Ihnen und den Vorstehern der beiden übrigen unmittelbar beteiligten Departemente einen kurzen Ueberblick über den Stand vorzulegen:

1. Bedrohungslage

Aus der beiliegenden Telex der Bundespolizei vom 29. Juli 1976 geht hervor, dass die Wahrscheinlichkeit eines Anschlages unter anderem auch gegen die Schweiz im Anschluss an die Entführung des Air France Airbus nach Entebbe gegenwärtig als wesentlich erhöht erscheint. Die Bundespolizei hat dementsprechend eine Verstärkung der Sicherheitsmassnahmen angeordnet, so insbesondere durch Einsatz zusätzlicher Sicherheitsbeauftragter auf dem Streckennetz der Swissair. Die praktischen Möglichkeiten in dieser Hinsicht sind jedoch sehr beschränkt. Ausserdem werden die Kosten betroffen (siehe Ziffer 3).

2. Lücken in den Sicherheitsmassnahmen

Die Sachverständigen sind sich darüber einig, dass eine absolute Sicherung gegen Anschläge, selbst unter Einsatz ausserordentlicher Mittel, praktisch nicht verwirklicht werden kann. Hauptschwierigkeiten sind die grosse Ausdehnung der Flughäfen einerseits, die Einschleusung von Terroristen über Länder mit völlig unzulänglichen Sicherheitsmassnahmen andererseits.

Auf den schweizerischen Flughäfen werden die Sicherheitsmassnahmen als angemessen erachtet. Immerhin werden auf dem Flughafen Genf noch nicht alle Passagiere und ihr Handgepäck durchsucht, weil dort im Gegensatz zum Flughafen Zürich die mechanischen Vorrichtungen (Röntgenapparate und Magnetometer) erst beschafft werden.

Auf dem Streckennetz der Swissair werden auf den als besonders gefährdet betrachteten Strecken Sicherheitsbeauftragte eingesetzt, gegenwärtig dauernd 52. Für die Ausdehnung des Einsatzes auf das gesamte Streckennetz wären mindestens 200 zusätzliche Sicherheitsbeauftragte nötig.

### 3. Finanzielle Entwicklung

Nach dem Voranschlag 1976 wurde mit Kosten von 27 Millionen gerechnet. Nach bisheriger Beurteilung bleiben die tatsächlichen Kosten ungefähr im vorgesehenen Rahmen.

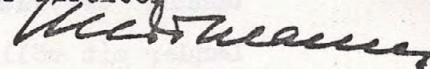
Der Einsatz eines Sicherheitsbeauftragten kostet den Bund im Tag annähernd Fr. 200.-, d.h. für die gegenwärtig eingesetzten rund Fr. 10'000.-. Bei Einsatz auf dem ganzen Swissair-Netz stiegen diese Kosten auf Fr. 50'000.- im Tag oder 18 Millionen im Jahr.

### 4. Schlussfolgerungen

Die mit dem gegenwärtigen Sicherheitskonzept in der Luftfahrt weiter bestehenden Lücken bedeuten ständig ein beträchtliches Risiko. Im Bereich der schweizerischen Luftfahrt könnte sich ein Anschlag wie die Entführung des Air France Airbus nach Entebbe jederzeit ebenfalls ereignen. Um die wesentlichsten Lücken gegenüber Bedrohungen aus dem Auslandsbereich zu schliessen, müssten wenigstens auf dem gesamten Streckennetz der Swissair Sicherheitsbeamte eingesetzt werden können. Allein für den Rest des laufenden Jahres würde eine derartige Massnahme gegen 10 Millionen Franken Mehrkosten verursachen.

Eidgenössisches Luftamt

Der Direktor



#### Verteiler:

- Vorsteher des VED (2)
- Vorsteher des FZD (2)
- Vorsteher des JPD (2)

3003 Bern, den 7. November 1977

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Ergänzungsbericht zum Verordnungs-Entwurf über besondere Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

Veranlasst durch die Eingaben der Swissair vom 20. und der IATA vom 24. Oktober hat der Bundesrat einen ergänzenden Bericht verlangt. Die vom Luftamt, der Justizabteilung und der Finanzverwaltung vorgenommenen Abklärungen ergaben folgendes:

1. Am Gutachten der Justizabteilung vom 1. April 1976 wird festgehalten.
2. Die Briefe Swissair und IATA geben keinen Anlass zur Aenderung der rechtlichen Beurteilung.
3. Eine Kostendeckung durch Erhöhung der Flughafengebühren und Ablieferung des Ertrages an den Bund ohne die Verordnung wäre zwar rechtlich nicht unmöglich, jedoch ist davon entschieden abzuraten.
4. Auch von der Ueberwälzung der Durchsuchungskosten auf die Flughafenkantone nach Ziffer 6 des Ergänzungsberichtes vom 29. September 1977 sollte Umgang genommen werden.
5. Eine nachträgliche Desavouierung des Bundesrates durch das Bundesgericht (2. Fall Gurtenobligatorium) sollte sich bei geeignetem Vorgehen voraussichtlich vermeiden lassen.

zu Punkt 1:

Im Schreiben der Swissair wird ausgeführt:

"Es geht nicht an, die Kosten des Staatsschutzes den als 'Nutzniesser' bezeichneten potentiellen Geiseln aufzuerlegen, seien sie nun Magistraten, Wirtschaftsführer oder Flugzeugpassagiere."

In dieser Aeusserung findet der Gedanke Ausdruck, dass die Massnahmen zum Schutze des Luftverkehrs nicht nur den Flugpassagieren zugute kommen, sondern ein Stück Staatsschutz, also einen Teil der Wahrnehmung einer umfassenden, alle Bürger angehenden öffentlichen Aufgabe, bilden. Diese Ueberlegung ist richtig, aber sie ändert nichts daran, dass die Flugpassagiere einerseits und die Gesamtheit der Steuerzahler andererseits nicht gleich intensiv am Schutz des Luftverkehrs interessiert sind. Es entspricht einem Gebot der Gerechtigkeit, dass diesem Umstand durch die Art und Weise der Finanzierung von Sicherheitsmassnahmen Rechnung getragen wird. Wenn noch hinzukommt, dass die Häufigkeit

bestimmter Sicherheitsmassnahmen von dem Entschluss konkreter Einzelpersonen abhängt, eine Luftreise zu unternehmen, dann ist es auch nach den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen zulässig, jene zur Tragung der Kosten der betreffenden Vorkehrungen heranzuziehen. Insofern sind juristische Bedenken gegen die Einführung von Durchsuchungsgebühren nach wie vor nicht angebracht.

Die Swissair verwehrt sich zwar an und für sich mit Recht gegen eine Betrachtungsweise, wonach die Flugpassagiere "Nutzniesser" der Durchsuchungsmassnahmen sind. Dabei wird jedoch übersehen, dass es gar nicht darauf ankommt, ob die Flugpassagiere durch die Durchsuchung eigentliche Vorteile erlangen. Die allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze gestatten es nämlich, schon dann an eine staatliche Leistung eine Gebührenpflicht zu knüpfen, wenn jene auf konkrete Einzelpersonen bezogen ist bzw. - wie man auch sagt - solchen "zugerechnet" werden kann. An dieser Auffassung wird auch in der seit der Abfassung des Gutachtens der Justizabteilung vom 1. April 1976 erschienenen Literatur festgehalten (Imboden/Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., No. 110, Bemerkung VI; Klaus A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976, S. 59/60; Johann Albisser, Die Grundzüge des baselstädtischen Gebührenrechts, Basler Diss. 1976, S. 75).

#### zu Punkt 2:

Nicht mehr unmittelbar die rechtliche Zulässigkeit, sondern eher die Opportunität der Einführung der Gebührenpflicht wird berührt, wenn die Swissair behauptet, dass "sich aus der Gebührenpflicht eine Haftung des Staates für die Folgen mangelhafter Ausführung der Massnahmen begründen liesse". Dieses Argument ist kaum verständlich und jedenfalls nicht richtig. Bei der - durch das Verantwortlichkeitsgesetz geregelten - Haftung des Bundes für amtliche Tätigkeiten spielt die Anknüpfung einer Gebührenpflicht an dieselben weder in grundsätzlicher, noch in quantitativer Hinsicht irgend eine Rolle. Erst recht unzutreffend ist die Auffassung der IATA, "dass bei Gebührenerhebung ein Vertragsverhältnis entsteht und damit für die Behörden das Risiko wächst, im Falle von Luftpiraterie von Fluggesellschaften oder Passagieren verantwortlich gemacht zu werden".

#### zu Punkt 3:

Es wurde eine Erhöhung der sogenannten Flugplatzgebühren erwogen, worauf dann die Mehrerträge an den Bund abgeliefert werden sollen. Bei einer Würdigung dieser Eventualität drängen sich zur Erhöhung einerseits und der Ablieferung der Mehrerträge andererseits je besondere Bemerkungen auf.

Die Erhöhung müsste durch eine Aenderung des betreffenden Tarifes erfolgen. Hiefür wären ein Antrag der Flughafenhalter und eine vom Luftamt auszusprechende Genehmigung erforderlich. Es steht gegenwärtig wohl nicht mit hinreichender Sicherheit fest, ob die Flughafenhalter zur Antragstellung bereit wären. Zudem wäre die Erhöhung für die kleineren Flughäfen, in denen keine Durchsuchungsmassnahmen durchgeführt werden, materiell nicht gerechtfertigt, sodass man der Frage gegenüberstünde, ob das bisher hochgehaltene Prinzip der Einheitlichkeit der Flugplatzgebühren preisgegeben werden soll. Gegen die Geneh-

migung der Erhöhung wäre keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern nur die Verwaltungsbeschwerde an das EVED und dann an den Bundesrat zulässig (Art. 99 lit. b OG). Bei der Beurteilung einer Verwaltungsbeschwerde könnte sich die betreffende Behörde darauf berufen, dass die sogenannten Flugplatzgebühren keine Gebühren im juristisch-technischen Sinne, sondern lediglich Preise sind, womit die Anwendbarkeit der allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze entfällt (so die jetzt auch von Imboden/Rhinow, a.a. O., Bemerkung VIII, zustimmend zitierte Praxis). Die Beschwerdeinstanzen hätten sich jedoch vermutlich mit dem Argument auseinandersetzen, die hier erörterte Lösung sei nur gewählt worden, weil man die Unzulässigkeit der Gebührenerhebung eingesehen habe, und stelle insofern einen zu missbilligenden Schleichweg dar. Die Notwendigkeit, eine derartige Beschwerdebegründung zu würdigen, würde eine unangenehme und dem behördlichen Ansehen kaum zuträgliche Lage schaffen.

Die Ablieferung des zusätzlichen Ertrages müsste wohl den Gegenstand öffentlich-rechtlicher Verträge bilden, wobei sich kaum der Eindruck vermeiden liesse, dass auch die Durchführung der Sicherheitsmassnahmen selbst Vertragsobjekt sei. Damit würde man scheinbar denjenigen Kritikern recht geben, welche dazu neigen, den Bundesbehörden so etwas wie die "Kommerzialisierung" der öffentlichen Sicherheit vorzuwerfen.

#### zu Punkt 4:

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass der Bund sich in einem geringeren Ausmass als bisher vorgesehen an den Kosten der Sicherheitsmassnahmen beteiligt. Diese Variante wäre rechtlich zwar unbedenklich, aber sie liesse sich nur schwer mit der in der Botschaft vom 20. Juni a.c. zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (BBl 1977 II 1279) zutage tretenden Tendenz zu einem stärkeren sicherheitspolizeilichen Engagement des Bundes in Einklang bringen und würde insofern die Glaubwürdigkeit der dortigen Ausführungen beeinträchtigen. Uebrigens würde eine Beschreitung dieses Weges vermutlich Bestrebungen der betreffenden Kantone zur Erhöhung der Flugplatzgebühren auslösen, womit man sich dann doch wieder mit einem Teil der unter Punkt 3 berührten Probleme konfrontiert sähe.

#### zu Punkt 5:

Es wäre nicht nur bedauerlich, sondern auch rechtsstaatlich bedenklich, wenn die Prozessdrohung der Swissair zu einem Verzicht auf die Durchsuchungsgebühr führen würde.

Um einen weiteren Fall "Gurtenobligatorium" zu vermeiden, könnte allenfalls folgendes Vorgehen eingeschlagen werden:

- Sofortige Veröffentlichung des BRB in der amtlichen Sammlung.
- Danach umgehendender Erlass einer Feststellungsverfügung durch das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gemäss Art. 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, worin in beschwerdefähiger Weise die Zulässigkeit der Erhebung einer Durchsuchungsgebühr festgestellt würde.

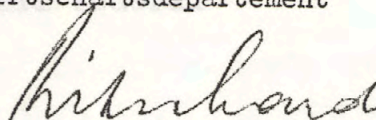
1923

- Innert 30 Tagen müsste die Swissair diese Feststellungsverfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anfechten. Wenn sie dies nicht täte, hätte sie später kaum noch Aussicht, gegen die Erhebung der Gebühr mit Erfolg vorzugehen.
- Bei Einreichen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch die Swissair sollte dem Bundesgericht genügend Zeit verbleiben, vor dem 1.4.78 einen Entscheid in der Sache zu fällen.

Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass bei Beginn der Erhebung der Gebühr Klarheit über ihre Zulässigkeit bestünde. Es sollte aber noch weiter untersucht werden.

Wir halten demnach an unserem Antrag vom 29. September 1977 fest.

Eidgenössisches Verkehrs- und  
Energiewirtschaftsdepartement



W. Ritschard

Protokollauszug an:

- VED 12 (GS 5, L+A 7) zum Vollzug
- FZD 5 (FV)
- JPD 5 (JA)

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

