

1590



SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision 14 septembre 1983

Decisione

Schweizerische Massnahmen im Zusammenhang mit Abschuss des südkoreanischen Zivilflugzeuges

Vu les notes du DFAE du 13 septembre 1983
 Ouť le chef du DFTCE, il est

décidé

1. Le département des transports, des communications et de l'énergie est autorisé à accepter la demande de Swissair concernant la suspension de ses vols vers l'URSS durant 15 jours dès le 15 septembre 1983.
2. Tous les vols d'Aeroflotte de et vers la Suisse sont interdits pour deux semaines dès le 15 septembre 1983 jusqu'au 28 septembre compris.

Il en va de même du survol de l'espace aérien suisse par des appareils d'Aeroflotte.

3. L'ambassadeur d'URSS en Suisse sera convoqué par le département des affaires étrangères. Il sera informé de ces mesures; il sera en outre informé sur le fait que la Suisse condamne cet acte et souhaite que les familles des victimes soient indemnisées équitablement.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z. V.	z. K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	6	-
	X	EDI	1	-
	X	EJPD	1	-
	X	EMD	1	-
	X	EFD	1	-
	X	EVD	1	-
X		EVED	5	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin. Del.		

BZL 13.09.83
1700

dodis.ch/50653

32110a ofar ch
56122w srf ch
1350
qu brnzlsr
.zrhdsr 131430

an die direktion des bundesamt fuer zivilluftfahrt/bazl, 3003 bern

sehr geehrte herren,

wir beziehen uns auf unsere korrespondenz betr. durchfuehrung der swissair-fluege nach moskau als folge des abschusses einer suedkoreanischen boeing 747 stp nachdem sich nun diverse massgebende europaeische luftverkehrsgesellschaften resp. die entsprechenden regierungen zur einstellung ihrer fluege nach rusland entschlossen haben, gelangen wir mit dem ersuchen an unsere aufsichtbehoerde, die swissair von der konzessionspflicht zur bedienung moskaus vom 15. bis und mit 28. september 1983 zu entbinden stp zur frage einer allfaelligen beschraenkung der verkehrsrechte der aeroflot in der schweiz koennen wir uns nicht aeussern, da es spch hierbei primaer um politische entscheidungen handelt stp hingegen ist die swissair der ansicht, dass allfaellige gesuche der aeroflot um zusaetzliche landerrechte waehrend der genannten zeitspanne in der schweiz abschlaegig behandelt werden sollten stp wir ersuchen um einen raschen entscheid stp mit freundlichen gruessen paul frei, stp direktor dept. operationen swissair

sent
brnzlsr zrhdsr

32110a ofar ch
56122w srf ch

N O T I Z

Schweizerische Massnahmen im Zusammenhang mit Abschuss des südkoreanischen Zivilflugzeuges / Rechtliche und neutralitätspolitische Aspekte

1. Rechtliche Vereinbarkeit von Massnahmen

a) Internationale Ebene

- Eventuelle schweizerische Massnahmen (temporäre Einstellung der Swissair-Kursflüge nach Sowjetunion oder Entzug der Landrechte der Aeroflot) würden nicht gegen Bestimmungen des multilateralen Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago 1944) verstossen.
- Bilateral: Luftverkehrsabkommen Schweiz-Sowjetunion vom 8. Juni 1967 enthält keine allgemeine Suspensionsklausel, sondern stellt für die Möglichkeit der Einschränkung des Abkommens vor allem auf Handlungen oder das Verhalten der beiden Luftverkehrsgesellschaften ab. Gegenüber der SU besteht für die Swissair keine allumfassende Betriebspflicht. Schweizerische Massnahmen bezüglich der Suspension der Swissair-Flüge (vier Flüge Zch.-Moskau retour wöchentlich) bedingten eine Aenderung im Flugplan und sollten nach Art. 8 Ziff. 6 des bilateralen Luftverkehrsabkommens 30 Tage vorher den sowjetischen Luftfahrtsbehörden mitgeteilt werden. Die Nichteinhaltung dieser Frist wäre zumindest ein rechtlicher "Schönheitsfehler". Auch würde die einseitige, kurzfristige Einstellung der Swissair-Flüge dem Prinzip der Aufrechterhaltung gesicherter internationaler Luftverkehrsverbindungen entgegenlaufen.

In bezug auf einen allfälligen Entzug der Landrechte der Aeroflot in der Schweiz (Aeroflot vier Flüge Zch.-Moskau und ein Flug Leningrad-Zch. retour wöchentlich) bietet der Text des Luftverkehrsabkommens in casu (kein Fehlverhalten der Aeroflot selbst) keine

rechtliche Handhabe. Damit müsste eine solch weitgehende Massnahme extrakonventional begründet werden (Infragestellung der Sicherheit der Zivilluftfahrt als wesentliche Vertragsgrundlage; Verletzung elementarer Regeln des Völkerrechts). Eine solche Begründung müsste direkt Bezug auf den Tatbestand des völkerrechtswidrigen Abschusses der südkoreanischen Zivilmaschine nehmen; der genaue Sachverhalt scheint indessen noch nicht restlos abgeklärt (vgl. nachfolgende Ziff. 2).

Ein Entzug der auf das Luftverkehrsabkommen gestützten Ueberflugrechte der Aeroflot über schweizerisches Hoheitsgebiet für den Linienverkehr wäre ebenfalls nur extrakonventional zu rechtfertigen.

b) Innerstaatliche Ebene

Das schweizerische Luftverkehrsgesetz vom 21. Dezember 1948 gibt in dem 1973 eingefügten neuen Artikel 34 die Möglichkeit der Einschränkung oder des Verbotes von kommerziellen Flügen ins Ausland, wenn die Sicherheit des Betriebes oder politische Gründe es rechtfertigen. Im übrigen ermächtigt die Konzession der Swissair vom 19. Dezember 1966 in Art. 5 Ziff. 2 das EVED (für Aenderungen nur in der laufenden Flugplanperiode sogar das Eidg. Luftamt) zur Entbindung von einzelnen Konzessionspflichten. Schliesslich besitzt der Bundesrat eine verfassungsmässige Kompetenz zu Massnahmen gestützt auf BV 102, Ziff. 8.

2. Weitere Erwägungen

a) Hinsichtlich der möglichen schweizerischen Massnahmen werden nachfolgende zwei Hypothesen dargelegt:

- Hypothese A:

Schweizerisches Flugpersonal will boykottieren und Swissair ersucht EVED um vorübergehende Befreiung von der Betriebspflicht in bezug auf die Flüge nach der SU. Dem Gesuch wird entsprochen.

Hypothese B:

Swissair stellt kein solches Gesuch, aber Bundesrat will gleichwohl adäquate Massnahmen vorkehren.

Hypothese A:

Sollten schweizerischerseits überhaupt Massnahmen ergriffen werden, so wäre Hypothese A aus folgenden Gründen zu bevorzugen:

- Frage wird von schweizerischem Luftpersonal selbst aufgebracht. Aufhänger der Aktion ist Sorge um Sicherheit des Zivilluftverkehrs. Neutralitätspolitisch leichter vertretbar.
- Eventuell folgende Argumentation: Wegen Boykotts durch Flugpersonal kann Swissair Betriebspflicht nicht mehr nachkommen. Bis zur Garantierung der Sicherheit für die Zivilluftfahrt im sowjetischen Luftraum (Ergreifen von entsprechenden Massnahmen anlässlich bevorstehender ICAO-Generalversammlung) wird Flugbetrieb suspendiert.

Diese Variante würde keine gewöhnliche Sanktion darstellen, sondern eher eine symbolische Massnahme, die autonom und zeitlich beschränkt (z.B. 14 Tage) ist und zudem auf ein Tätigwerden der CH im Rahmen der ICAO hinweist (Regelung eines gesicherten kommerziellen Flugverkehrs).

Hypothese B:

Diese Hypothese ist dann denkbar, wenn die CH durch den Abschuss in ihren eigenen Interessen direkt betroffen wird, also sicher in dem Fall, da die südkoreanische Maschine ohne jede Vorwarnung auf Kurs mit nur geringer Abweichung abgeschossen worden wäre. Der Tatbestand des Abschusses scheint aber nur teilweise diesem Modell zu entsprechen. Insbesondere fällt auf, dass die USA nunmehr die Abgabe von Warnschüssen bestätigt haben und das Verhalten des südkoreanischen Piloten immer noch nicht gänzlich bekannt ist. Ein Entscheid des Bundesrates, von sich aus Massnahmen vorzuschlagen, wäre demnach überwiegend politisch motiviert, fände keine Grundlage im bilateralen Luftverkehrsabkommen, brächte die Schweiz in nächste Nähe der mit

den USA am meisten verbundenen NATO-Staaten und wäre damit unter neutralpolitischem Gesichtspunkt kaum mehr als autonome Massnahme zu rechtfertigen.

b) Neutralitätspolitische Aspekte

Neutralitätspolitische Probleme stellen sich bei beiden Hypothesen, denn der Vorfall ist dadurch gekennzeichnet, dass sich der Abschuss in einer für die beiden Grossmächte strategisch höchst sensiblen Weltzone ereignet hat. Hier stossen die Sicherheitsinteressen der SU und USA zusammen, was mit ein Grund dafür sein dürfte, dass die übrigen Staaten bis heute noch nicht genau über die Umstände des Abschusses aufgeklärt wurden. Das Element der Sicherheit der Zivilluftfahrt tritt demnach hinter demjenigen der sicherheitspolitischen Interessen der Grossmächte zurück.

Bei dieser Sachlage wird sich ein neutraler Staat entsprechende Zurückhaltung auferlegen müssen, will er nicht die Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätspolitik aufs Spiel setzen.

c) Wirtschaftlicher / luftverkehrspolitischer Aspekt

Ohne eine gleichzeitige Suspendierung der Aeroflotflüge nach der CH würde die einseitige Einstellung der Swissair-Flüge wohl lediglich eine bessere Auslastung der Aeroflotmaschinen bewirken.

Es ist zu bedenken, dass die CH bzw. Swissair ein luftverkehrspolitisches Interesse an der möglichst korrekten Anwendung des mühsam ausgehandelten Luftverkehrsabkommen mit der SU haben.

ICAO / Gewaltlosigkeit bei Luftraumverletzungen durch Zivilflugzeuge

An der ICAO-Generalversammlung wird die CH alle Vorschläge unterstützen, die zur Verhinderung einer Wiederholung dieses Vorfalles beitragen.

Nun hat die französische Regierung vorgeschlagen, die Luft -
 fahrtskonvention von Chicago dahingehend abzuändern, dass in
 Zukunft keine Gewalt mehr zur Anwendung komme gegen Zivil-
 flugzeuge ("s'abstenir de l'emploi de la force à l'encontre
 des aéronefs civils dans le respect de la charte des Nations
 Unies"). In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden,
 dass eine geplante neue "Verordnung über die Wahrung der
 schweizerischen Lufthoheit" - die demnächst dem Bundesrat vorgelegt
 werden soll - auch vor der Allgemeinen Kriegsmobilmachung die
 Einschränkung des Luftverkehrs und bei Missachtung der luftpo-
 lizeilichen Anordnungen als letztes Mittel den Waffeneinsatz
 gegen Luftfahrzeuge vorsieht (Art. 10).

Die schweizerischen Stellen haben sich von Anfang an
 bemüht, die Konvention von Chicago in ihrer ursprünglichen
 Fassung zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen,
 dass die Schweiz die Konvention von Chicago im Jahre 1946
 ratifiziert hat. In der Schweiz wird die Konvention von
 Chicago als Grundlage für die Luftverkehrsregeln angesehen.
 Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Konvention von
 Chicago die Grundlage für die Luftverkehrsregeln sein
 sollte. Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Konvention
 von Chicago die Grundlage für die Luftverkehrsregeln sein
 sollte. Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Konvention
 von Chicago die Grundlage für die Luftverkehrsregeln sein
 sollte.

Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Konvention
 von Chicago die Grundlage für die Luftverkehrsregeln sein
 sollte. Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Konvention
 von Chicago die Grundlage für die Luftverkehrsregeln sein
 sollte.

FN/wr

Bern, 13. September 1983

Abschuss des südkoreanischen Flugzeuges

Bisher bekannte Sachlage und
Reaktionen bis 13. September 1983, 17.00 Uhr

a) Bisher bekannte Sachlage

Obwohl seit dem Abschuss des südkoreanischen Flugzeuges am 1. September 1983 zahlreiche Informationen über den Sachverhalt bekannt geworden sind, ist die Darstellung des Ereignisses durch die Sowjets und die Amerikaner bzw. Japaner nach wie vor widersprüchlich.

Die sowjetischen Stellungnahmen haben sich von anfänglichem Schweigen über allgemein gehaltene TASS-Kommuniqués ("Beobachtung eines unbekanntes, unbeleuchteten Flugzeuges im sowjetischen Luftraum") bis zu einer Erklärung von Generalstabschef Orgarkow und einem Interview mit den am Zwischenfall beteiligten Piloten ("Flugzeug ohne Positionslichter, Warnschüsse mit Leuchtspur seien kilometerweit zu sehen gewesen, ausserordentlich zahlreiche Besatzung sei sichtbar gewesen" (trotz angeblich schlechtem Wetter, das die Unterscheidung zwischen Zivil- und Militärmaschine, nach früheren sowjetischen Aussagen, verhindert hat)) entwickelt. Von Seiten der USA erfolgte von Anfang an eine relativ konstante Information, v.a. basierend auf dem Funkkontakt der sowj. Piloten mit der Bodenstation (wobei nicht klar zu sein scheint, ob die Funksprüche der letzteren ebenfalls aufgenommen werden konnten); als neues Element veröffentlichte Washington nun, dass es tatsächlich über Hinweise darauf verfüge, dass Warnschüsse abgegeben worden seien.

Völlig unklar ist nach wie vor das Verhalten des südkoreanischen Piloten; auch über den Grund für die Kursabweichung der Boeing gibt es nur Vermutungen (defekte Bordinstrumente, schlechtes Wetter, etc.).

b) Reaktion

1. NATO-Staaten

Nach Konsultationen vom 9.9.83 haben ausser Frankreich, Türkei und Griechenland alle Regierungen der NATO-Mitgliederstaaten beschlossen, während 2 Wochen den zivilen Flugverkehr mit der Sowjetunion einzustellen.

<u>Land</u>	<u>Regierungsmassnahmen</u>	<u>Massnahmen der Piloten bzw. des Bodenpersonals</u>
<p><u>USA</u> (zur Zeit fliegt keine US-Fluggesellschaft in die UdSSR)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - weiterhin keine Aeroflot-Flüge in die USA - Unterbruch verschiedener bilateraler Verhandlungen (Konsularabkommen, etc.) - keine Erneuerung des Transportabkommens vorgesehen - Schliessung der Aeroflot-büros in den USA - kein Verkauf von Aeroflot-Billets durch andere Linien, Nichtkonsumieren von Flugscheinen mit Aeroflot-Segmenten - Unterstützung der Resolution des UNO-Sicherheitsrates, etc. - Appell an die ICAO 	<p>---</p>
<p><u>Kanada</u> (zur Zeit fliegt keine kanadische Flugges. in die UdSSR)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suspendierung der Aeroflot-flüge nach Kanada (Montreal) - Aufhebung des Landerechts in Gander (zum Auftanken auf Route Europa - Kuba). 	<p>---</p>

Bundesrepublik
Deutschland

- Suspendierung des zivilen Luftverkehrs mit der UdSSR ab 15. September für 2 Wochen. Verboten werden auch Ueberflüge (Begründung: Verletzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts)
- Appell an die ICAO

Grossbritannien

- Regierung hat ab 15. September für zwei Wochen Landungen und Ueberflüge durch Aeroflot verboten

-British Airways: Piloten bestreiken seit 9.9. Flüge in die UdSSR

Italien

- Regierung untersagt ab 15.9. bis Ende September Landung und Ueberflüge des italienischen Luftraums durch Aeroflot

-ALITALIA stellt alle Flüge bis Ende Sept. nach UdSSR ein

Niederlande

- Mit Erklärung vom 6.9. hat Regierung den Besuch ihres Landwirtschaftsministers in Moskau abgesagt und den sowjetischen Vize-Aussenminister Komplektov wieder ausgeladen
- Mit neuer Erklärung vom 9.9. hat Regierung beschlossen, Aeroflot-Flüge von und nach Holland für 14 Tage zu verbieten. Beginn: 14.9.1983

-Pilotenvereinigung wird Flüge der KLM während 60 Tagen boykottieren

Belgien

- ab 15.9. für zwei Wochen Einstellung sämtlicher Flüge. Für gleiche Zeit Entzug der Lande- und Ueberflugrechte der Aeroflot

Luxemburg

- Unterstützung der Entschädigungsforderungen der Opfer
- Entzug der Landerechte für 9 ausserplanmässige Frachtflüge der Aeroflot. Anschluss an NATO-Beschluss noch ausstehend

Griechenland

- keine Massnahmen

Spanien

- ab 15.9. Unterbruch des Flugverkehrs mit der UdSSR

- Boykott der IBERIA-Flüge nach Moskau ab 12.9. für 2 Monate

Dänemark

- gegen NATO-Beschluss

- Streik seit 12.9.

Frankreich

- die Regierung ergreift keine Massnahmen
- die Regierung hat sowjetische Botschaft gebeten, die Weltöffentlichkeit über den Vorfall genau zu orientieren
- eine Regierungserklärung wurde abgegeben, in welcher Verantwortung der UdSSR festgestellt wird
- Vorschläge für die Sitzungen der ICAO:
 - konkrete Massnahmen zur Warnung von Zivilflugzeugen
 - Verbesserung der Uebermittlungsmöglichkeiten
 - Vorsichtsmassnahmen für Interzeptionsmanöver
- keine Gewaltanwendung gegenüber Zivilflugzeugen auf Grundlage UNO-Charta

- Air France Piloten beginnen am 13.9. Streik

Norwegen

- Ueberflugverbot für 2 Monate

- Streik seit 12.9. für 2 Monate

2. Andere StaatenOesterreich

- keine Massnahmen. Selbst Pilotenvereinigung will sich nicht an Boykott beteiligen, dem sie allerdings "grosse Sympathie" entgegenbringt

Finnland

- Bestreikt seit 12.9. für 2 Monate Moskau, nicht aber Leningrad. Erhöhung der Aeroflotflüge angestrebt

Schweden

- die Regierung lehnt grundsätzlich Sanktionen ab, berät aber zur Zeit über allfällige weitere Massnahmen. Juristisches Problem der Einhaltung der Verträge mit der UdSSR

- SAS unterbricht Flüge in die UdSSR für unbestimmte Zeit. Rechtlich unproblematisch

- Bodenpersonal verweigert Unterstützung für Aeroflot bei Landung und Ueberflug (von der Regierung als "politischer Streik" anerkannt) Dauer unbestimmt

Portugal

- keine Regierungsmassnahmen

Japan

Prochaine réunion des
14 pays / 12-13 mai 1983

E.U.	E.K.	FIN.	FR.	IT.	UK	FRG	SP.	GR.	IRL.	GRE.	Port. R.	Autres

- Unterbruch aller Flüge mit der UdSSR für 2 Wochen
- keine Aeroflot-Charterflüge nach und von Japan
- keine Aeroflot-Flüge durch Regierungsbeamte
- keine Ausweitung der Flug- und Landrechte für Aeroflot
- weitere Massnahmen in Vorbereitung

*Pour accord préalable
le 14/05/83
M...*

... délégation suisse à la Conférence de l'Union internationale des télécommunications... 1983

13210

1 SEP 1983

Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications

SCHWEIZERISCHE BUNDESSTATT
CONSEIL FEDERAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

14 SEP 1983