

24. Mai 1978

Ueberflüge amerikanischer Staatsluftfahrzeuge, Erhöhung des Kontingents

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom
27. April 1978 (Beilage)
Politisches Departement. Mitbericht vom 5. Mai 1978 (Beilage)
Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom
11. Mai 1978 (Zustimmung)
Militärdepartement. Mitbericht vom 16. Mai 1978 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Vom vorgelegten Bericht wird zustimmend Kenntnis genommen und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Luftamt) ermächtigt, das Basiskontingent der monatlichen Ueberflüge durch Flugzeuge der USAF von 40 auf 80 zu erhöhen.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- VED 10 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- EMD 5 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. W. K. U. L. T.



Ausgeteilt

Bern, den 27. April 1978

An den BundesratUeberflüge amerikanischer Staatsluftfahrzeuge

Der amerikanischen Flugwaffe (USAF) wird seit längerer Zeit bewilligt, 40 Flüge im Monat mit unbewaffneten Transportflugzeugen durch den schweizerischen Luftraum durchzuführen (zusätzlich zu andern Flügen von Staatsluftfahrzeugen, wie sie auch andern Staaten laufend bewilligt werden). Im Zusammenhang mit dem Energiesparprogramm der amerikanischen Regierung erkundigt sich die amerikanische Botschaft, ob eine Erhöhung des bisher gewährten Kontingents möglich wäre. In Anbetracht der neutralitätspolitischen Aspekte betrachten es die interessierten Departemente als notwendig, den Bundesrat über die Situation und die Absichten zu orientieren.

I.

Nach einer längeren Vorgeschichte, in der auch gewisse Kompetenzkonflikte eine Rolle gespielt hatten, fasste der Bundesrat am 4. Juli 1958 Beschluss über den Ueberflug des schweizerischen Hoheitsgebietes durch ausländische Staatsluftfahrzeuge und erliess Weisungen für die Erteilung entsprechender Bewilligungen. Mit der Ausführung wurde das VED (Luftamt) im Einvernehmen mit dem EPD und dem EMD beauftragt. Die Zusammenarbeit zwischen den interessierten Dienststellen hat seither einwandfrei und reibungslos gespielt.

II.

Im September 1964 wurden der USAF für die Zukunft die Bewilligung von monatlich 5-10 Durchflügen für dringende Krankentransporte in deutsche Spitäler zugesagt. Im Januar 1967 wurde das Erfordernis der Dringlichkeit fallengelassen. Im Mai 1969 wurde das Monatskontingent auf 20, im Juli 1970 auf 40 Flüge erhöht, unter Gewährung zusätzlicher einzelner Flüge

- zur Beförderung hochstehender Persönlichkeiten,
- für dringende Krankentransporte,
- von Leichtflugzeugen zur Ausführung von Unterhaltsarbeiten bei einer Firma in Neuenburg.

Im Mai 1974 wurden diese Limiten bestätigt und das Bewilligungsverfahren stark vereinfacht und rationalisiert. Die Einzelheiten wurden am 7. Mai 1974 in einem Brief des Luftamtes an den amerikanischen Luftattaché festgehalten (Beilage). Im wesentlichen handelt es sich also um Flüge der USAF

- zur Beförderung von Kranken und Urlaubern aus den amerikanischen Basen in Europa (grossenteils in Flugreihen),
- zur Beförderung hochstehender Persönlichkeiten (Einzelflüge),
- zur Beförderung von Versorgungsgütern nichtmilitärischer Art (grossenteils in Flugreihen).

An der Wahrung der neutralitätspolitischen Grundsätze wurde von Anfang an konsequent festgehalten. Von besonderer Bedeutung ist das folgende:

1. Die Bewilligungen erstrecken sich nicht auf Flugzeuge,
 - die bewaffnet oder mit Installationen zur Aufklärung ausgerüstet sind, oder
 - die bewaffnete Militärpersonen oder Personal laufender militärischer Aktionen (einschliesslich Kranker und Verwundeter) oder
 - die Kriegsmaterial befördern.

2. Die schweizerischen Behörden behalten sich vor,
- sich über die Einhaltung der Bedingungen durch geeignete Kontrollen zu vergewissern (auch ausserhalb der Schweiz),
 - das gewährte Entgegenkommen in irgendeinem Zeitpunkt ohne Grundangabe ganz oder teilweise aufzuheben, namentlich in Zeiten erhöhter Spannung oder im Fall internationaler Konflikte.

III.

Am 6. Oktober 1973 brach im Nahen Osten der Yomkippur-Krieg aus. Die Durchführung einer Kontrolle schien damals besonders angebracht; es bildete sich beim Luftamt die Absicht, eines der amerikanischen Transportflugzeuge zu diesem Zweck in der Schweiz landen zu lassen. Am 30. Oktober machte der Direktor des Luftamtes den amerikanischen Luftattaché darauf aufmerksam, dass mit einer entsprechenden Weisung zu rechnen sei. Die Absicht wurde aber nach näherer technischer Prüfung wegen des unverhältnismässig grossen Aufwandes und wegen der nicht geringen technischen Risiken, die damit verbunden gewesen wären, wieder fallengelassen. Aus ähnlichen Ueberlegungen stellte die USAF die Ueberflüge am 5. November bis auf weiteres ein. Im Februar 1974 wurde die Kontrollfrage in Frankfurt besprochen, nachdem die USAF angeregt hatte, gegebenenfalls Kontrollen vor dem Start in Frankfurt durchzuführen. Nachher wurden die Ueberflüge wieder aufgenommen.

Während des ganzen Monats April 1977 wurden die Ueberflüge (auch anderer Staatsluftfahrzeuge) von den Organen der Flugsicherung auf Uebereinstimmung mit Bewilligungen und Meldungen kontrolliert. Am 8. Juli 1977 wurde eine Inspektion auf der amerikanischen Basis Rhein-Main in Frankfurt durchgeführt.

Die Kontrollen und Inspektionen ergaben ebenso wenig Anhaltspunkte für irgendwelche Unstimmigkeiten wie die vorherige Praxis überhaupt. Dem Direktor des Luftamtes wurde durch die amerikanischen Luftattachés wiederholt versichert, dass sich die USAF in der Durchführung der Ueberflüge genauestens an die festgesetzten Bedingungen und Bestimmungen halte. Die Kontrollen und Inspektionen können freilich keine absolute Gewissheit gewährleisten, aber es darf den amerikanischen Zusicherungen umso mehr Vertrauen geschenkt werden,

- als mit der Feststellung von Verletzungen die Durchflüge selbst in Frage gestellt wären (was mündlich wiederholt betont wurde),
- als die Flüge einschliesslich Beladung weitgehend vorprogrammiert sind und Abweichungen vom Programm ihre eigenen Schwierigkeiten böten.

IV.

Ueber das ganze Jahr 1977 gezählt, stellten sich die Ein- und Ueberflüge durch Flugzeuge der USAF wie folgt:

Reine Krankenevakuationsflüge (Reihen von 20 je Monat)	240
Gemischte Personen- und Frachtflüge (Reihen von 8 je Monat)	96
mit Separatbewilligung	132
	<hr/>
Kontingentierte Flüge total	468
	<hr/>
Dringende Krankenevakuationsflüge mit Landung in der Schweiz	9
VIP-Transporte: mit Landung in der Schweiz	40
reine Ueberflüge	118 *
* davon 75 Flüge mit doppeltem Ueberflug (hin und zurück)	
Materialtransporte für GRD	6
Versuchsflug NASA	1
	<hr/>
Nichtkontingentierte Flüge	174
	<hr/>

Von keinem andern Staat werden Flugreihen in diesem Umfang und in dieser systematischen Form über die Schweiz geführt; das Bedürfnis dazu beruht auf der besonderen geographischen Situation der amerikanischen Kräfte in Europa.

VIP-Transporte durch Staatsluftfahrzeuge anderer Staaten sind freilich auch sehr häufig. Mit Bezug auf die erteilten Bewilligungen standen 1977 im Vordergrund:

Italien	179
BRD	67
Frankreich	33

Im Verhältnis zum gesamten zivilen Luftverkehr sind alle diese Zahlen sehr klein. Zürich wurde im vergangenen Jahr von rund 120'000, Genf von rund 180'000 Flugzeugen überflogen (ohne An- und Abflüge).

V.

Vor einigen Wochen sprach der amerikanische Luftattaché beim Direktor des Luftamtes vor, um sich zu erkundigen, ob eine nochmalige Erhöhung des Kontingentes denkbar sei. Er begründete seinen Schritt mit den Energiesparmassnahmen seiner Regierung und erklärte, dass allmonatlich rund 400 Frachtflugzeuge die Schweiz umfliegen müssten; wenn sie die Schweiz durchfliegen könnten, würde das einen jährlichen Minderverbrauch von 560'000 Hektoliter Treibstoff bedeuten (das entspricht rund 21 Betriebstagen der Swissair zu 26'450 Hektolitern). Der Direktor des Luftamtes sagte ihm zu, die Frage zusammen mit den übrigen interessierten Dienststellen prüfen zu wollen, machte aber neuerdings auf die neutralitätspolitischen Fragen aufmerksam, die mit dem ganzen Komplex verbunden sind.

Nachträglich bestätigte der amerikanische Luftattaché noch schriftlich, er sei sich bewusst, dass die schweizerischen Behörden jederzeit und ohne Grundangabe diese Ueberflüge abbauen oder aufheben können, dass eine solche Massnahme im Fall von erhöhter Spannung oder internationaler Konflikte sehr wahrscheinlich werde, und dass man sie von amerikanischer Seite jederzeit ohne Widerspruch annehmen würde.

VI.

Wenn eine Erhöhung der bisher zugestandenen Anzahl an Ueberflügen - bezogen auf das Monatskontingent 40 - überhaupt erwogen werden soll, so ist es ganz klar, dass die neutralitätspolitisch begründeten Einschränkungen und Bedingungen weiterhin voll in Kraft bleiben müssen (s.o. II). In Anbetracht der bisherigen Entwicklung wäre es wohl auch angebracht, sie mit der Erklärung zu verbinden, dass die Grenze des uns Möglichen nun endgültig erreicht sei und weitere Zugeständnisse nicht mehr in Frage kommen könnten.

Will man das Zugeständnis machen, so sollte es einerseits so gross sein, dass es bezüglich des Treibstoffverbrauchs immerhin eine fühlbare Entlastung darstellt, andererseits aber nicht so gross, dass Kontrolle und Ueberwachung nicht mehr richtig im Griff bleiben. Es muss also einerseits in Beziehung zu den 400 Frachtflügen um die Schweiz herum, andererseits zur bisherigen Basiszahl 40 gesetzt werden.

So könnte man das Minimum eines weiteren Entgegenkommens vielleicht in einer Erhöhung von 40 auf 60, das Maximum bei 80 oder sogar 100 sehen.

VII.

Für ein solches, weitergehendes Entgegenkommen können die folgenden Gründe

geltend gemacht werden:

- Wir würden einem befreundeten Land einen Beitrag an die Lösung des auch für uns brennenden Problems der Energieversorgung und des Energiesparens leisten. Insgesamt wäre der Beitrag freilich von durchaus untergeordneter Bedeutung.
- Wir würden zur Erhaltung unseres Goodwills in den U.S.A. und bei der gegenwärtigen Regierung beitragen, was sich erfahrungsgemäss irgendwann wieder einmal auszahlen kann. Wir denken unter anderem an die Tigerkompensationen oder auch an unsere Luftverkehrsbeziehungen, deren Entwicklung allgemein erhebliche Sorgen bereitet.

Freilich bestehen auch gewisse Bedenken, vor allem politischer Art; das EPD wird in seinem Mitbericht Näheres dazu ausführen.

Wenn man das Für und Wider gegeneinander abwägt, so überwiegen aber doch die positiven Argumente.

VIII.

Wir sehen vor, den U.S.A. eine Erhöhung der bisher geltenden Basiszahl von 40 auf 80 zuzugestehen, unter ausdrücklicher Bestätigung aller übrigen Bedingungen und Bestimmungen.

Wir würden dafür sorgen, dass die Erklärung, die der amerikanische Luftattaché bezüglich des Vorbehalts jederzeitiger Aufhebung abgegeben hat (s.o. V), vom amerikanischen Botschafter bestätigt wird.

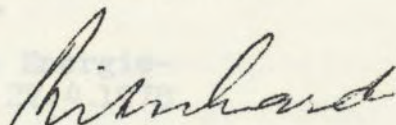
Wir sehen endlich vor, das Entgegenkommen mit dem ausdrücklichen mündlichen Hinweis darauf zu verbinden, dass damit die Grenze des uns Möglichen erreicht ist und eine weitere Ausdehnung nicht mehr in Frage kommen kann.

Im Einvernehmen mit dem Politischen und dem Militärdepartement stellen wir den

A n t r a g :

Der Bundesrat nimmt vom vorliegenden Bericht zustimmend Kenntnis und ermächtigt das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Luftamt), das Basiskontingent der monatlichen Ueberflüge durch Flugzeuge der USAF von 40 auf 80 zu erhöhen.

Eidgenössisches Verkehrs- und
Energiewirtschaftsdepartement



Ritschard

Beilage

Protokollauszug an das EPD (5 Ex.), an das
EMD (5 Ex.) und an das
EVED (10 Ex.)

p.B.11.50.(1)a - DS/DZ/sy

3003 Bern, den 5. Mai 1978

AusgeteiltAn den BundesratUeberflüge amerikanischer
StaatsluftfahrzeugeM i t b e r i c h tzum Antrag des Verkehrs- und Energie-
wirtschaftsdepartements vom 27.4.1978Das Politische Departement stimmt dem Antrag des Verkehrs- und
Energiewirtschaftsdepartements im Sinne der nachfolgenden Ueber-
legungen zu.Gegen die Bewilligung von Ueberflügen ausländischer Militärflug-
zeuge ist neutralitätsrechtlich grundsätzlich nichts einzuwenden.Zwar trägt die gegenwärtige Praxis des Bundesrates auch neutra-
litätspolitischen Erwägungen dadurch Rechnung, dass keine Bewil-
ligungen erteilt werden in folgenden Fällen:

- bewaffnete oder mit Installationen zur Aufklärung ausgestat-
tete Flugzeuge;
- Transporte von Militärpersonen oder von anderem Personal im
Verlaufe militärischer Aktionen;
- Kriegsmaterialtransporte.

Indessen geht es im vorliegenden Fall auch um die Glaubwürdigkeit

- 2 -

der schweizerischen Neutralitätspolitik, d.h. um ihren Willen, in jedem möglichen Konfliktfall unter allen Umständen neutral zu bleiben. Auch bei den bisher erteilten Sammelbewilligungen ist diesem Umstand dadurch Rechnung getragen worden, dass solche Sammelbewilligungen jederzeit, namentlich bei Eintreten eines Krisen- oder Konfliktfalles kurzfristig aufgehoben werden können. Allerdings darf die faktische Situation nicht so geartet sein, dass trotz rechtlicher Kündigungsmöglichkeit davon überhaupt kein Gebrauch gemacht werden kann, indem die Gegenpartei eine Kündigung durch Anwendung geeigneter Druckmittel ohne weiteres verhindern könnte.

Die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik erfordert aber vor allem auch die Gleichbehandlung aller ausländischen Staaten und vor allem aller potentieller Konfliktparteien. Auch wenn sich, vor allem auch aus militär-geografischen Gründen, diese Frage zur Zeit praktisch nicht stellt, könnte dies doch gegebenenfalls bedeuten, dass wir auch den Oststaaten im gleichen Umfang Ueberflugsbewilligungen zu erteilen hätten wie den Vereinigten Staaten.

In Abwägung aller dieser Ueberlegungen erscheint zwar im gegenwärtigen Zeitpunkt eine allzu restriktive Praxis den USA gegenüber nicht absolut unerlässlich, andererseits sollten aber auch einem quantitativen Entgegenkommen gewisse Grenzen gesetzt werden, die die schweizerische Handlungsfreiheit in der Handhabung einer konsequenten Neutralitätspolitik nicht über Gebühr einschränkt. Eine Erhöhung der zu bewilligenden Ueberflüge amerikanischer Militärflugzeuge auf 80 Flüge pro Monat liesse sich unseres Erachtens unter diesen Umständen auf Zusehen hin verantworten.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Pierre Aubert