

14. Nov. 1973

Flüge von Phoenix Airways nach Israel

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom
12. November 1973 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

f e s t g e s t e l l t :

Der Antrag des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements ist durch die unterm heutigem Datum verfügte vorzeitige Inkraftsetzung von Art. 34 des revidierten Luftfahrtgesetzes erledigt.

Protokollauszug an:

- VED 6 (GS 2, L+A 4) zum Vollzug
- EPD 8 zum Vollzug

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SA WAKI



Ausgeteilt

Bern, den

An den BundesratFlüge von Phoenix Airways nach Israel

1. Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit stellte das Eidgenössische Luftamt Mitte Oktober 1973 fest, dass die Phoenix Airways auch nach Ausbruch der Feindseligkeiten in Nahen Osten noch Flüge in die Kriegsgebiete oder in deren unmittelbare Nachbarschaft ausführte. Durch ein Rundschreiben vom 18. Oktober 1973 machte es alle im gewerbsmässigen Verkehr mit dem Ausland tätigen Unternehmen darauf aufmerksam, dass die Betriebsbewilligung nur Flüge decke, die im Rahmen eines sicheren und ordnungsgemässen Betriebes durchgeführt werden können. Diese Voraussetzung sei namentlich bei Flügen in die Kriegsgebiete und die unmittelbare Nachbarschaft davon nicht erfüllt.

Am 19. Oktober vergewisserte sich das Luftamt gestützt auf weitere eingeholte Auskünfte telefonisch bei der Phoenix Airways, dass das Rundschreiben bei der Geschäftsleitung eingetroffen war. Nachfolgende Erhebungen haben aber ergeben, dass die Phoenix Airways auch noch vor Inkrafttreten des Waffenstillstandes Linienflüge oder andere gewerbsmässige Flüge für die israelische Luftverkehrsgesellschaft EL AL von verschiedenen Punkten in Europa nach Tel Aviv ausgeführt hatte und seither weiterhin ausführte.

2. Am 2. November 1973 eröffnete das Eidgenössische Luftamt ein Administrativ- und Strafverfahren gegen die Geschäftsleitung und den Flugbetriebsleiter der Phoenix Airways. Die Herren Dr. U. Zimmermann, Präsident des Verwaltungsrates und Direktor der Gesellschaft, und F. Villiger, Verwaltungsrat und Flugbetriebsleiter, sind am 8. November 1973 eingehend befragt worden. Sie stellen sich auf den Standpunkt, die Flugsicherheit im israelischen Luftraum und auf dem Flughafen von Tel Aviv sei zu keinem Zeitpunkt gefährdet gewesen, weshalb sie keinen Anlass gehabt hätten, den Betrieb für die EL AL einzustellen. Zu Unrecht und wider besseres Wissen bezeichneten sie die Mitteilung des Luftamtes vom 18. Oktober 1973 als blosser unverbindliche Meinungsäusserung. Was die Neutralitätspolitischen Aspekte betrifft, so erklärten sie, als angeblich ausschliesslich mit privatem Kapital arbeitende Gesellschaft hätten solche Überlegungen für sie kein Gewicht; es dürfe der Phoenix gleichgültig sein, für wen sie eine Kapazitätslücke schliesse.
3. Die Tätigkeit der Phoenix Airways ist unter zwei Gesichtspunkten zu würdigen:
Nach Auffassung des Eidgenössischen Luftamtes hat die Geschäftsleitung der Phoenix Airways durch Ausführung der Flüge vom

19. Oktober 1973	London - Tel Aviv
21./22. Oktober 1973	Wien - Tel Aviv
22. Oktober 1973	Tel Aviv - Wien - Tel Aviv
23. Oktober 1973	Tel Aviv - Rom - Tel Aviv
24. Oktober 1973	Tel Aviv - Wien - Tel Aviv

- 2 -

die mit der Betriebsbewilligung verknüpfte Auflage der sicheren Betriebsführung verletzt. Artikel 163 Absatz 2 der geltenden Vollziehungsverordnung sieht denn auch vor, dass das Luftamt eine erteilte Bewilligung entziehe, wenn die Voraussetzungen unter anderem für eine sichere und ordnungsgemässe Ausführung der Flüge nicht mehr erfüllt sind. Zum Abschluss des Verfahrens nach Artikel 92 LFG hat das Eidgenössische Luftamt am 9. November 1973 als administrative Massnahme eine zeitweilige Einschränkung des Geltungsbereichs der Betriebsbewilligung der Phoenix verfügt; demnach ist diese Gesellschaft nicht berechtigt, vom 10. bis 25. November 1973 gewerbsmässige Flüge nach Israel, Aegypten, Syrien und Libanon auszuführen.

Die Frage der strafrechtlichen Verfolgung der Verantwortlichen der Phoenix Airways ist weiterhin Gegenstand eines Verfahrens gemäss Artikel 91 LFG.

Nicht nur die Flüge während des Krieges, sondern vor allem diejenigen seit dem Waffenstillstand im Auftrage der israelischen Luftverkehrsgesellschaft EL AL (vom 24.10.-9.11. täglich mindestens ein Flug) sind vom Neutralitätspolitischen Standpunkt aus höchst unerwünscht. Durch die Uebernahme von Betriebsaufgaben der EL AL ermöglicht es die schweizerische Unternehmung, dass Israel für andere Zwecke, beispielsweise Kriegsmaterialtransporte usw. Piloten und Luftfahrzeuge freistellen kann. Damit trägt die Phoenix Airways unmittelbar zur Wiederherstellung des israelischen Kriegspotentials bei. Wir sind daher der Auffassung, dass dieser Zustand nicht hingenommen werden kann.

4. Zur Ergreifung von Massnahmen stehen dem Bundesrat zwei Wege offen:

41. In Artikel 34 des Luftfahrtgesetzes in der Fassung vom 17. Dezember 1971, dessen Inkrafttreten für den 1. Januar 1974 dem Bundesrat bereits beantragt ist, wird bestimmt, dass gewerbsmässige Flüge im Ausland eingeschränkt oder untersagt werden können, wenn es die Betriebssicherheit oder politische Gründe erfordern. Es besteht nun die Möglichkeit, diese Bestimmung gestützt auf Ziffer VI des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1971 über die Aenderung des Luftfahrtgesetzes oder aber gestützt auf Artikel 102 Ziffer 9 der Bundesverfassung vorzeitig in Kraft zu setzen. Diese Regelung böte den Vorteil, dass den Aufsichtsbehörden ein Rechtsbehelf allgemeiner Natur zur Ergreifung von Massnahmen in die Hände gegeben würde. Im vorliegenden Fall bestünde aber der wegen der Dringlichkeit der Angelegenheit wesentliche Nachteil, dass, wenn nicht eine Verletzung der Bestimmung des Rechtskraftgesetzes in Kauf genommen werden sollte, die Veröffentlichung der Gesetzesvorschrift in der Amtlichen Sammlung abgewartet werden müsste. In dieser Zeit hätte das Eidgenössische Luftamt im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Politischen Departementes eine entsprechende Verfügung vorzubereiten, die ausserdem der Verwaltungsbeschwerde unterläge.
42. Nach der zweiten Lösung könnte der Bundesrat die Tätigkeit der Phoenix Airways für Israel, namentlich für die israelische Luftverkehrsgesellschaft EL AL, unmittelbar gestützt auf Artikel 102 Ziffer 9 BV verbieten. Der Bundesrat war zwar bisher in der Anwendung dieser Verfassungsbestimmung eher zurückhaltend; immerhin hat er kürzlich im Fall der Heliswiss von dieser Vorschrift Gebrauch gemacht. Es könnte sich deshalb schon aus psychologischen Gründen, d.h. um ein gewisses Gleichgewicht zum Entscheid betreffend die Heliswiss zu schaffen, der ein arabisches Land betroffen hat, empfehlen, in einem Fall, der Israel betrifft, dieselbe Bestimmung anzuwenden. Gewichtiger Hauptvorteil wäre ausserdem bei diesem Vorgehen, dass das Verbot des Bundesrates sofort wirksam würde.

- 3 -

5. Wir unterbreiten Ihnen somit zwei Vorschläge zur Auswahl:

51. Sollte sich der Bundesrat für die Lösung mit dem vorzeitigen Inkrafttreten des Artikels 34 des revidierten LFG entschliessen, dann müsste der Antrag des EVED vom 26. Oktober 1973 betreffend die neue Verordnung zum Luftfahrtgesetz und das Inkrafttreten des revidierten Luftfahrtgesetzes entsprechend geändert werden.

511. Würde dieser Antrag in der gleichen Sitzung behandelt wie das vorliegende Geschäft, so wäre Ziffer 3 des Antrages wie folgt zu korrigieren:

"3. Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1971 über die Aenderung des Luftfahrtgesetzes wird auf den 1. Januar 1974 in Kraft gesetzt, ausgenommen Artikel 34, der am 23. November 1973 in Kraft tritt."

512. Müsste dagegen der vorliegende Antrag vor dem Antrag betreffend das Luftfahrtgesetz behandelt werden, so könnte der Beschluss wie folgt lauten:

"1. Artikel 34 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1971 über die Aenderung des Luftfahrtgesetzes tritt am 23. November 1973 in Kraft.

2. Das Eidgenössische Luftamt wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement Massnahmen zur Beschränkung der Tätigkeit der Phoenix Airways zu treffen."

52. Entschliesst sich der Bundesrat dagegen für die zweite Variante, so hat dies auf den Antrag betreffend Inkraftsetzen des Luftfahrtgesetzes keinen Einfluss, und der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 102 Ziffer 9 der Bundesverfassung direkt beschliessen, der Phoenix Airways die Ausführung von Flügen im Auftrage des israelischen Staates oder der israelischen Luftverkehrsgesellschaft EL AL von und nach Israel bis auf weiteres zu verbieten. Gegebenenfalls könnte der Bundesrat ausserdem beschliessen, dass das Eidgenössische Luftamt im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement über die Aufhebung dieses Verbotes entscheiden könnte.

Aus diesen Gründen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

Der Bundesrat möge im Sinne einer der vorstehend unbeschriebenen Vorschläge Beschluss fassen.

Eidgenössisches Verkehrs- und
Energiewirtschaftsdepartement

Bonvin

Protokollauszug an:

- EPD 8
- VED (GS 2 L+A 4)

Zum Mitbericht an:

- EPD