

8483

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Genehmigung einiger Änderungen
des Lufttransportreglementes**

(Vom 1. Juni 1962)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Mit Botschaft vom 3. Oktober 1952 (BBl 1952, III, 223) haben wir Ihnen das am gleichen Tage vom Bundesrat verabschiedete Lufttransportreglement nach gesetzlicher Vorschrift zur Genehmigung unterbreitet (Art. 75, Abs. 3 Luftfahrtgesetz). Sie haben das Lufttransportreglement mit Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1952 (AS 1952, 1059) genehmigt und der Bundesrat hat es auf den 1. Februar 1953 in Kraft gesetzt (AS 1953, 25).

I

Artikel 75 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (AS 1950, 471) verpflichtet den Bundesrat «in einem Lufttransportreglement die Vorschriften über die Beförderung von Personen, Reisegepäck, Gütern und Tieren mit Einschluss der Vorschriften über die Haftpflicht des Frachtführers gegenüber den Reisenden und den Verfrachtern» zu erlassen. Der Bundesrat hat sich dabei an die Grundsätze des Warschauer Abkommens vom 12. Oktober 1929 zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr zu halten. Dieser gesetzliche Auftrag legt somit fest, dass – in Abweichung vom Obligationenrecht – die Haftungsregeln des erwähnten internationalen Abkommens auch begleitend sein sollen für das schweizerische Lufttransportrecht. Dagegen werden für die Inlandbeförderung vereinfachte Abfertigungsarten vorgesehen und es wird dem Bundesrat anheimgestellt, solche Vereinfachungen zuzulassen.

Das geltende Lufttransportreglement hat in den acht Jahren seines Bestandes die ihm zuge dachte Aufgabe erfüllt: In ihrem eigenen Interesse unter-

ziehen sich die verantwortlichen Luftfrachtführer heute bei entgeltlichen Inlandbeförderungen allgemein den vom Reglement geforderten Formvorschriften und setzen sich damit bei eintretenden Schäden, sofern nicht absichtliche Schadenstiftung oder grobe Fahrlässigkeit im Spiele stehen, in den Genuss der Haftungsbegrenzungen des Warschauer Abkommens (Art. 8 Lufttransportreglement). Hervorzuheben ist dabei, dass die Haftungsregeln des Lufttransportreglementes nicht bloss auf gewerbsmässig betriebene, entgeltliche und unentgeltliche Transporte Anwendung finden, sondern auch auf alle sonstigen Beförderungen mit Luftfahrzeugen gegen Entgelt (Art. 2, Abs. 1 Lufttransportreglement). Für unentgeltliche Transporte mit Luftfahrzeugen dagegen, die nicht von einer Luftverkehrsunternehmung ausgeführt werden, also für eine bedeutende Zahl unserer Privatflüge, untersteht die Schadenregelung den Normen des Obligationenrechtes oder, bei grenzüberschreitenden Flügen, der Rechtsordnung, die nach den Regeln des internationalen Privatrechtes Anwendung findet. Sonderbestimmungen gelten für die Beförderung von Post (Art. 2, Abs. 3 Lufttransportreglement). Der Luftfrachtführer, dessen Tätigkeit unter die Regeln des Reglementes fällt, weiss zum voraus, mit welchen Höchstsummen er im Schadenfall in der Regel haftet und er kann seine Risiken als Luftfrachtführer entsprechend versichern. Damit wird auch das Fehlen eines gesetzlichen Obligatoriums, die Reisenden, das mitgeführte Gepäck und die Fracht zu versichern, weitgehend korrigiert. Jeder verantwortungsbewusste Luftfrachtführer lässt sich in seinem eigenen Interesse mindestens entsprechend den in der Regel anwendbaren Höchststrisiken gegen Haftpflichtansprüche aus dem Lufttransportreglement versichern.

Den für die Aufsicht über die Luftfahrt verantwortlichen Staaten obliegt es, dafür zu sorgen, dass die Haftungsgrenzen des Luftfrachtführers in einem vernünftigen Verhältnis zu den geltenden ethischen Grundsätzen, zur Rechtsauffassung und zum Geldwert stehen. Wenn Artikel 9, Buchstabe *a* des Lufttransportreglementes nach gesetzlicher Vorschrift, gestützt auf das Warschauer Abkommen, für Personenschäden eine Haftungsbegrenzung von 36 250 Franken vorsieht, so darf sicher festgestellt werden, dass diese Grenze sich mit den schweizerischen Auffassungen in keiner Weise mehr deckt. Es sei vergleichsweise bloss daran erinnert, dass das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (AS 1959, 679), bei unbeschränkter Haftung des Motorfahrzeughalters, eine Versicherung von mindestens 150 000 Franken für jede getötete oder verletzte Person, also auch für die Mitfahrenden, vorschreibt. Trotz der für den Luftfrachtführer nach Warschauer Abkommen gegenüber dem Motorfahrzeugführer wesentlich ungünstigeren Beweislage ist nicht zu verkennen, dass eine Korrektur der Haftungsbegrenzung des Lufttransportrechtes fällig ist.

Aus den angeführten und aus andern Gründen verständigten sich die Mitgliedstaaten des Warschauer Abkommens über eine Neufassung einiger Bestimmungen des Abkommens. Wir unterbreiten Ihnen in einer besonderen

Botschaft den Antrag, die 1955 vereinbarten Änderungen des Warschauer Abkommens zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, die im sogenannten Haager Protokoll niedergelegten Neuerungen zu ratifizieren.

II

Durch das «Warschauer Abkommen in der Fassung von Den Haag 1955», wie der offizielle Name des geänderten Abkommens lautet, erhalten mehrere wesentliche Bestimmungen des Abkommens einen neuen materiellen Inhalt, die auch auf unser Lufttransportreglement nicht ohne Einfluss bleiben. Wird der Bundesrat ermächtigt, die neue Fassung der vereinbarten Änderungen zu ratifizieren und macht er von dieser Ermächtigung Gebrauch, so ist es zweckmässig, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungen für die Schweiz auch unser Lufttransportreglement entsprechend anzupassen. Wenn wir auf diese Anpassung verzichten, so decken sich die für internationale Beförderungen im Sinne des Abkommens anwendbaren Grundsätze und diejenigen für den Inlandluftverkehr nicht mehr. Der Vorschrift des Artikels 75, Absatz 1 Luftfahrtgesetz wäre damit nicht mehr Genüge geleistet und die Haftung des Luftfrachtführers wäre künftig verschieden, je nachdem er eine internationale Beförderung im Sinne des Abkommens ausführt oder eine andere Beförderung.

Für eine gewisse Übergangszeit, bis zum Zeitpunkt, da sich alle Abkommensstaaten zu der Neufassung von Den Haag bekennen, werden wir ohnehin verschiedenes Recht besitzen: Mit den Staaten, welche das Haager Protokoll ratifizieren oder ihm beitreten, werden wir durch das geänderte Abkommen gebunden sein, und im Verhältnis zu Abkommensstaaten, die sich zu einer Ratifikation des Haager Protokolls oder zu einem Beitritt nicht haben entschliessen können, werden nach wie vor die Haftungsnormen des alten Warschauer Abkommens gelten. Um so notwendiger erscheint es, das Lufttransportreglement auf den Zeitpunkt zu ändern, da für die Schweiz die Fassung von Den Haag in Kraft treten wird.

Die Ihnen zur Genehmigung vorgelegten Änderungen einiger Bestimmungen des Lufttransportreglementes geben uns zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Artikel 1 berichtet die Bezeichnung des Warschauer Abkommens durch den Zusatz «in der Fassung von Den Haag 1955». Unter «andere Beförderungen» (Buchstabe e) fallen künftig Beförderungen zwischen der Schweiz und einem Staat, der weder dem Warschauer Abkommen in der neuen noch in der alten Fassung angehört und, unter bestimmten Voraussetzungen, Beförderungen innerhalb eines ausländischen Staates. Zu den «andern Beförderungen» gehören aber nicht die Beförderungen, welche dem Warschauer Abkommen in seiner ungeänderten Fassung unterliegen.

Artikel 3: Durch die neue Fassung des Warschauer Abkommens (Art. XIV des Haager Protokolls) werden bestimmte Regeln in das Abkommen eingefügt

(neuer Art. 25 A des Abkommens), die sich auf die Haftung der «Leute des Luftfrachtführers» beziehen. Auch wenn sich schon in der alten Fassung des Abkommens verschiedene Hinweise auf die Leute des Luftfrachtführers vorfinden, dient es doch der Klarstellung, wenn im Lufttransportreglement ausdrücklich erwähnt wird, dass auch die Rechtsbeziehungen der Reisenden, Verfrachter und Empfänger gegenüber den Leuten des Luftfrachtführers geregelt werden. Unter «Leuten» wird in der Sprache des Warschauer Abkommens das Personal des Luftfrachtführers verstanden.

Artikel 5: Eine der Neuerungen des Haager Protokolls besteht in der wesentlichen Vereinfachung zwingender Formvorschriften bei der Ausstellung von Flugscheinen, Fluggepäckscheinen und Luftfrachtbriefen. Es erscheint daher tunlich, die für die Inlandbeförderung schon bisher vereinfachten Abfertigungsarten (Art. 75, Abs. 2 Luftfahrtgesetz) noch weiter zu vereinfachen und damit beizutragen, dass inskünftig keinem Luftfrachtführer die Verletzung der Form zur Fussangel werde.

Artikel 6 berichtigt eine Lücke der bisherigen Fassung. Nach den Bestimmungen des Warschauer Abkommens (Art. 5, Abs. 1 ungeänderte Fassung) ist der Luftfrachtbrief vom Absender auszustellen und nicht vom Luftfrachtführer selbst. Dem wird nun in Artikel 6 durch die Worte «oder ausstellen zu lassen» Rechnung getragen.

Artikel 7: Es handelt sich um eine Anpassung der Ausdrucksweise und der Begriffe an die Artikel 3, Absatz 2, 4, Absatz 2 und 9 der neuen Fassung des Warschauer Abkommens. Der Luftfrachtführer haftet künftig unbeschränkt, wenn gar kein Beförderungsschein (Flugschein, Fluggepäckschein, Luftfrachtbrief) ausgestellt wurde oder wenn der Beförderungsschein keinen Hinweis auf die beschränkte Haftung enthält.

Artikel 9: Die Haftungsgrenze für Personenschäden (Buchstabe *a*) wird nach den Bestimmungen des Haager Protokolls (Art. XI) verdoppelt und beträgt nun 72 500 Franken für jeden Reisenden. Der ungerade Betrag ergibt sich aus der abgerundeten Umrechnung der Haftungsgrenze von 250 000 Goldfranken (sogenannte Poincaré-Franken) von 65½ Milligramm Gold von $\frac{900}{1000}$ Feingehalt (Art. 22, Abs. 5 der neuen Fassung des Abkommens). Unter Buchstabe *b* wird materiell nichts geändert, sondern lediglich das Wort «eingeschriebenes» der neuen Terminologie angepasst und durch «aufgegebenes» ersetzt.

Artikel 10 übernimmt wörtlich die neue Umschreibung der Gründe, aus denen die vorgesehenen Haftungsbeschränkungen wegfallen. Es sei hiezu auf die Botschaft über die Genehmigung des Haager Protokolls verwiesen.

Artikel 11 berichtigt die nun für Personenschäden verdoppelte Haftungsgrenze.

Artikel 13, Buchstabe *b* der heutigen Fassung erwies sich in der Praxis als schwer durchführbar, indem für bedingungsweise zugelassene Güter im Luft-

verkehr zum Teil andere Kriterien massgebend sind als bei Beförderungen mit Eisenbahnen und Schiffen. Der Internationale Luftverkehrsverband (IATA = International Air Transport Association), eine private Organisation aller namhaften Luftverkehrsunternehmen der ganzen Welt, hat in den letzten Jahren sehr eingehende und umfangreiche Vorschriften über die Luftbeförderung bedingt zugelassener Güter bearbeitet und herausgegeben. Es sollte durch eine Neufassung der Artikel 13 und 14 eine Vereinfachung in dem Sinne angestrebt werden, dass die erwähnten Vorschriften des Luftverkehrsverbandes oder andere auf internationaler Ebene bearbeitete Vorschriften für die Schweiz ganz oder teilweise allgemein verbindlich erklärt werden. Damit wären von der Beförderung mit Luftfahrzeugen nur solche gefährlichen Gegenstände ausgeschlossen, die entweder durch gesetzliche Vorschrift oder aus andern Gründen der öffentlichen Ordnung ausgeschlossen sind (Buchstabe *a*) und solche, für deren Beförderung die allgemein verbindlich erklärten Vorschriften nicht eingehalten werden (Buchstabe *b*). Die formelle Übereinstimmung dieser neu vorgeschlagenen, einfachen und zweckmässigen Lösung mit Artikel 124 der Vollziehungsverordnung zum Luftfahrtgesetz (AS 1950, 496) wird bei einer in absehbarer Zeit fällig werdenden Revision dieser Verordnung vorzunehmen sein.

Artikel 13, Buchstabe *b* und Artikel 14 setzen voraus, dass das Eidgenössische Luftamt im Sinne von Artikel 7 des Rechtskraftgesetzes (AS 1949, 1523) ermächtigt sei, internationale Vorschriften über die Beförderung bedingt zugelassener Güter, z.B. die Vorschriften des Internationalen Luftverkehrsverbandes, für alle Beförderungen mit Luftfahrzeugen im Inland und von der Schweiz ins Ausland als allgemein verbindlich zu erklären. Artikel 2 des Ihnen zur Beratung vorgelegten Entwurfes zu einem Bundesbeschluss sieht diese Ermächtigung vor. Wegen ihres erheblichen Umfanges (84 Druckseiten, Grossformat, zurzeit nur in englischer Sprache vorhanden) müssen wir davon absehen, diese Bestimmungen im Wortlaut in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen. In dieser soll statt dessen die Verfügung des Eidgenössischen Luftamtes veröffentlicht werden, welche näher zu umschreibende Vorschriften des Internationalen Luftverkehrsverbandes allgemeinverbindlich erklärt und zugleich bestimmt, in welcher Weise diese Vorschriften ausserhalb der Amtlichen Sammlung veröffentlicht werden sollen. Wir nehmen in Aussicht, sie in den vom Eidgenössischen Luftamt herausgegebenen Nachrichten für Luftfahrer (Art. 188 VV LFG) zu veröffentlichen oder bei den Fluginformationsstellen der schweizerischen Flughäfen in ihrem Wortlaut aufzulegen. Da sich der Anwendungsbereich praktisch ohnehin nur auf einige wenige Unternehmungen des gewerbmässigen Luftverkehrs beschränkt und die ganze Privatluftfahrt an der Beförderung gefährlicher Güter überhaupt nicht interessiert ist, wird zudem vorgesehen, die Unternehmungen des gewerbmässigen Luftverkehrs in den Konzessionsurkunden oder in den Betriebsbewilligungen zu verpflichten, die in den Flughäfen aufliegenden Vorschriften des Internationalen Luftverkehrsverbandes über die Luftbeförderung bedingt zugelassener Güter einzuhalten.

Neuer Abschnitt G (Art. 23): Für eine gewisse Übergangszeit werden wir leider noch kein einheitliches Recht besitzen. Für alle Beförderungen mit Luftfahrzeugen, die noch dem alten Recht, d.h. dem ungeänderten Warschauer Abkommen unterliegen, gelangen weiterhin die Haftungsgrenzen und Haftungsregeln des Abkommens in seiner ungeänderten Fassung zur Anwendung. Das muss im Lufttransportreglement klargestellt werden. Diese Beförderungen gehören nicht zu den «andern Beförderungen» im Sinne von Artikel 1, Buchstabe e. Für diese Beförderungen des «alten Rechtes» finden nur noch die namentlich aufgeführten Bestimmungen des Lufttransportreglementes Anwendung. Bei Personenschäden bleiben hier die Ersatzansprüche des Geschädigten im Sinne der ungeänderten Fassung des Warschauer Abkommens auf 36 250 Franken beschränkt.

III

Die neue Fassung des Lufttransportreglementes wird der Bundesrat auf den Tag in Kraft setzen, an dem auch das Warschauer Abkommen in der Fassung von Den Haag 1955 für die Schweiz in Kraft treten wird, d.h. 90 Tage nach der Hinterlegung der dreissigsten Ratifikationsurkunde.

Über die rechtliche Natur des Genehmigungsverfahrens führten wir in unserer Botschaft vom 3. Oktober 1952 zum Lufttransportreglement u.a. folgendes aus: «Bei früherer Gelegenheit ist im Nationalrat festgestellt worden, dass ein derartiges Genehmigungsrecht im schweizerischen Staatsrecht nicht ausdrücklich vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen sei (Sten. Bulletin des Nationalrates, 1926, 244/245). Wenn die Hauptkompetenz beim Bundesrate liege, wurde argumentiert, so könne es sich nicht darum handeln, einen Erlass des Bundesrates im Schosse der Räte in gleicher Weise zu behandeln, wie wenn sie die für die Aufstellung des Erlasses zuständige Behörde wären. Dementsprechend werde die Bundesversammlung den Erlass überprüfen und entweder genehmigen oder nicht genehmigen, oder unter bestimmten Vorbehalten genehmigen. Der Bundesrat schloss sich im konkreten Fall (Genehmigung des Ämterverzeichnisses vom 7. April 1930) der im Nationalrat vertretenen Auffassung an (BB1 1930, I, 842).»

Wir bestätigten diese Praxis auch in unserer Botschaft von 1952. Es liegt kein Anlass vor, heute hievon abzugehen.

Gemäss Artikel 7, Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS 1949, 1523) sind Dienstabteilungen der Departemente zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften nur zuständig, «wenn ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss das vorsieht». Diese Bestimmung stellt die Ausführung von Artikel 103, Absatz 2 der Bundesverfassung dar, nach welchem derartige Delegierungen «durch die Bundesgesetzgebung» erfolgen können. Damit sind Bundesgesetze und allgemeinverbindliche, dem Referendum zu unterstellende Bundesbeschlüsse gemeint, nicht auch einfache Bundesbeschlüsse. Da der in

Aussicht genomme Bundesbeschluss eine solche Übertragung von Kompetenzen an das Luftamt enthält, ist er dem Referendum zu unterstellen.

Nach Vorschrift des Artikels 75 Luftfahrtgesetz ist die Eidgenössische Luftfahrtkommission eingeladen worden, zu den vorgeschlagenen Änderungen des Lufttransportreglementes Stellung zu nehmen. Sie hat von unserer Vorlage in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

Wir empfehlen Ihnen den nachstehenden Beschlussesentwurf zur Annahme, und wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, erneut unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 1. Juni 1962.

6377

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bundesbeschluss
über
die Genehmigung einiger Änderungen
des Lufttransportreglementes

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 75, Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember
1948 über die Luftfahrt,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1962,
beschliesst:

Art. 1

Die Änderung einiger Bestimmungen des Lufttransportreglementes vom
8. Oktober 1952 wird genehmigt.

Art. 2

Das Eidgenössische Luftamt wird ermächtigt, internationale Vorschriften
über die Beförderung bedingt zugelassener Güter mit Luftfahrzeugen allgemein
verbindlich zu erklären und sie in den vom Eidgenössischen Luftamt heraus-
gegebenen Nachrichten für Luftfahrer oder in anderer Weise zu veröffentlichen.

Art. 3

Der Bundesrat wird beauftragt, diesen Beschluss gemäss den Bestimmungen
des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über
Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bekanntzumachen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung einiger Änderungen des Lufttransportreglementes (Vom 1. Juni 1962)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8483
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.06.1962
Date	
Data	
Seite	1425-1432
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 745

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.