

89.054

## Sicherheit der Zivilluffahrt. Uebereinkommen

### Sécurité de l'aviation civile. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 16. August 1989 (BBI III, 425)  
Message et projet d'arrêté du 16 août 1989 (FF III, 418)

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Proposition de la commission

Entrer en matière

**Lauber**, Berichterstatter: Im Jahre 1971 wurde in Montreal das Internationale Uebereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluffahrt abgeschlossen. Die Initiative zur Ausarbeitung dieses Uebereinkommens ging seinerzeit von der Schweiz aus. Das Uebereinkommen von Montreal will Handlungen verhindern, die ein Luftfahrzeug im Einsatz, das heisst im Flug, beim Start oder bei der Landung, gefährden können. Gerade die Terroranschläge vom Dezember 1985 auf den Flughäfen von Rom und Wien machten die Grenzen des Anwendungsbereichs des Uebereinkommens sehr deutlich. Es zeigte sich, dass widerrechtliche, gewalttätige Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluffahrt dienen, in der ganzen Welt verfolgt und auch bestraft werden müssen.

Am 22. Februar 1988 wurde an einer Luftrechtskonferenz ein Protokoll zur Ergänzung des Uebereinkommens von Montreal einstimmig angenommen. Das Abkommen von 1971 soll in dem Sinne ergänzt werden, dass auch bei Terrorakten, die auf internationalen Flughäfen begangen werden, eine Pflicht zur Verfolgung oder Auslieferung der Täter geschaffen wird. Ihre Verkehrskommission beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten, das Ergänzungsprotokoll zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, dieses zu ratifizieren.

**M. Flückiger**: Nous allons probablement adhérer quasi automatiquement, comme une simple formalité, à la proposition qui nous est faite d'approuver par voie d'arrêté un amendement à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité civile. Or, la lutte contre le terrorisme participe d'une volonté politique, d'une volonté de défense dont il faut faire la démonstration haut et fort, en particulier au moment où notre pays, avec l'enlèvement au Liban de deux de ses ressortissants, est directement confronté au terrorisme. Les organisations internationales, qui ont entre autres tâches celle d'assurer la sécurité de l'aviation commerciale dans le monde, ont besoin d'une affirmation forte et convaincante du soutien que les parlements nationaux, le nôtre en l'espèce, sont tout disposés à leur apporter. L'Organisation de l'Aviation civile internationale, la Commission européenne de l'Aviation civile ainsi que l'IATA ont parfaitement recensé les mesures de sûreté indispensables pour améliorer, sinon garantir, la sécurité dans les aéroports et en vol.

Les recommandations relatives aux moyens à mettre en oeuvre pour optimiser les contrôles des passagers, des bagages, du fret, des accès aux aéroports et pour une détection renforcée des matériaux de sabotage, ont été communiquées aux Etats. Encore faut-il que les gouvernements, au-delà de l'adhésion de principe aux conventions, passent aux actes pour que les mesures destinées à empêcher les agissements terroristes soient prises et appliquées avec rigueur. Les parlements, dont c'est le rôle, doivent exercer leur influence également dans une perspective de collaboration internationale indispensable.

Quelque peu en marge de l'objet en délibération, je voudrais attirer votre attention, et naturellement celle du Conseil fédéral, sur la progression spectaculaire en quelques années du déve-

loppement de l'aviation civile ou commerciale, comme vous préférez: plus de 9 pour cent, par exemple, en tonnes/kilomètre en 1987, alors que les niveaux de 1989 sont supérieurs de 10 à 14 pour cent à ceux de 1988. L'IATA a calculé qu'à ce rythme il y aurait 50 pour cent de plus d'aéronefs en l'an 2000. La demande a évidemment généré une augmentation des vols qui aboutit à l'encombrement des ciels et des aéroports. Les installations au sol, du moins certaines d'entre elles, sont proches de la saturation, celles du contrôle des vols, particulièrement en Europe parce qu'elles sont fractionnées, sont relativement adaptées et souvent techniquement dépassées. En Europe, l'absence d'un système vraiment intégré vient encore compliquer une situation difficile, sans compter que les relations médiocres entre les employés et les employeurs se traduisent par des grèves qui finissent de désorganiser des structures déjà bien faibles, pratiquement déjà saturées, je le répète.

Vous connaissez les résultats pour les avoir probablement subis: des attentes interminables pour les passagers dans les aéroports, surtout pendant les périodes de pointe, des retards sur les horaires qui se traduisent par des coûts supplémentaires pour les compagnies, des coûts qui ont atteint en 1988, sur l'ensemble de l'aviation civile, 1,5 milliard de dollars.

Vous admettez dès lors que des décisions s'imposent: agrandissement des aéroports existants, assouplissement des couvre-feux nocturnes, et surtout une meilleure intégration des systèmes de contrôle, principalement en Europe. Il est évident que certaines de ces mesures, notamment les premières que j'ai citées, vont soulever des oppositions très vives, et dans tous les cas elles nécessiteront des analyses et des engagements politiques. Notre Parlement, comme les gouvernements, comme le Conseil fédéral, doivent d'ores et déjà être attentifs à ces problèmes.

**Bundesrat Ogi**: Die Schweiz ist Vertragspartei des Uebereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluffahrt. Das Uebereinkommen von Montreal wurde 1971 abgeschlossen. Zurzeit haben es 141 Staaten auch ratifiziert. Mit diesem internationalen Instrument soll der Schutz der internationalen Zivilluffahrt gegen Terrorakte gefördert werden.

Im Februar 1988 wurde in Montreal ein Protokoll zur Ergänzung dieses Uebereinkommens angenommen, und das einstimmig. Diese Ergänzung will die Pflicht zur Verfolgung oder Auslieferung auf Täter von Terrorakten auf internationalen Flughäfen ausdehnen. Beispiele solcher Terrorakte sind die Anschläge auf die Flughäfen von Wien und Rom im Dezember 1985. Dieses ergänzende Protokoll ist am 6. August 1989 in Kraft getreten.

Schon im Februar 1989 hatte eine Sondersitzung der ICAO, der International Civil Aviation Organisation, auf Ministeriebene eine Resolution verabschiedet. Sie rief die Mitgliedstaaten der ICAO dringend auf, dem Uebereinkommen von Montreal und dessen Ergänzungsprotokoll als Vertragspartner beizutreten. Die Schweiz – das darf ich hier erwähnen – nahm eine führende Rolle bei den Sicherheitsfragen der ICAO ein, zum Beispiel auch durch ihren Vorschlag der Schaffung eines Sicherheitsfonds für ärmere Länder. Denn Sicherheit im Luftverkehr muss sich jedes Land heute leisten können.

Im Oktober 1989 bestätigte die Generalversammlung der ICAO die Wichtigkeit dieses Protokolls. Allgemein rief sie die Staaten auf, in ihre nationalen Gesetzgebungen die Prinzipien des Protokolls rasch aufzunehmen. Dabei stehen die strengen Strafen für die Täter im Vordergrund. All diese Bemühungen sind vor dem Hintergrund der leider weiterhin aktuellen Terroranschläge gegen die Zivilluffahrt zu sehen.

Höchste Priorität erhielt namentlich das Aufspüren moderner Sprengstoffe. Mittels eines weiteren Abkommens soll bei der Sprengstofffabrikation die Zugabe eines leichter identifizierbaren Zusatzes vorgeschrieben werden. Andere Massnahmen zielen auf schärfere Gepäckkontrollen, Uebereinstimmung Passagiere/Gepäck, Sicherheitskontrollen für Fracht-, Post- und Kuriersendungen und schliesslich Flughafen-Zutrittskontrollen.

Diese Bemühungen der ICAO werden ausdrücklich auch von

der Europäischen Zivilluffahrt-Kommission ECAC unterstützt. Beide Institutionen betonen im übrigen die Wichtigkeit der technischen und finanziellen Unterstützung der Länder der Dritten Welt im Bereich ihrer Flughafensicherheit. In diesem Rahmen beantragt Ihnen der Bundesrat, das Ergänzungsprotokoll zum Uebereinkommen von Montreal ebenfalls zu unterstützen. Der gute Ruf unseres Landes in bezug auf die Sicherheit seiner Flughäfen muss unbedingt erhalten bleiben. Dazu kann dieses Protokoll auf rechtlicher Ebene einen Beitrag leisten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 38 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

88.060

### **Begrenzung des Strassenbaus. Volksinitiative Stabilisation du réseau routier. Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 31. August 1989 (BBI III, 745)  
Message et projet d'arrêté du 31 août 1989 (FF III, 708)

Beschluss des Nationalrates vom 28. September 1989  
Décision du Conseil national du 28 septembre 1989

**Hunziker**, Berichterstatter: Die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» stammt von einem Ad-hoc-Komitee, dem vor allem Vertreter der Grünen und der Poch angehören. Sie ist am 25. Februar 1986 mit 111 277 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Sie verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36quater, mit dem der Umfang des schweizerischen Strassennetzes auf den Stand vom 30. April 1986 zurückgeführt werden soll. Es wird im weiteren gefordert, dass Strassen, die seither erweitert oder gebaut worden sind, in der Weise kompensiert werden, dass in der gleichen Region eine entsprechende Strassenfläche anderen Zwecken zugeführt wird. Ausnahmen sind lediglich vorgesehen für dünn besiedelte Gebiete oder dort, wo wegen Aufgabe eines Strassenprojektes Anpassungen vorgenommen werden müssen. Schliesslich wird noch vorgesehen, dass Normen von Kantonen und Gemeinden über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Entscheidungen über den Strassenbau vorbehalten werden. Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Insbesondere begründet er seine Haltung damit, dass Vorkehren verlangt werden, die praktisch kaum durchführbar wären und wenn schon dann in mehrfacher Hinsicht äusserst problema-

tische Folgen haben müssten. Die Annahme der Initiative müsste zwingend dazu führen, dass alle seit 1986 gebauten Strassen – also Autobahnen, kantonale Hauptstrassen und auch Gemeindestrassen – oder mindestens ebenso viele Kilometer alte Strassen beseitigt werden müssten. Betroffen wären die 1987 eröffnete Walenseeautobahn N 3, das 1986 eröffnete Autobahnteilstück Biasca–Gorduno, dann die grossräumige Autobahnumfahrung von St. Gallen, auch die Nordumfahrung Zürich, ferner die Abschnitte Interlaken–Brienztaler sowie die Umfahrung von St. Moritz. Unter die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung würden auch alle seit 1986 erstellten kantonalen und kommunalen Strassen fallen, die notwendigerweise in neuen Wohnsiedlungen erstellt werden müssen.

Abgesehen von der verkehrspolitischen Problematik wären, wie der Bundesrat in der Botschaft zu Recht ausführt, beträchtliche volkswirtschaftliche Schäden in Kauf zu nehmen. Neben dem Strassenbau würde auch jede andere Bauentwicklung massiv eingeschränkt und die weitere Erschliessung von Industrie- und Gewerbebezonen würde in vielen Fällen vereitelt. Besonders hart betroffen wären die Entwicklungs- und Randregionen, wo eine Blockierung der wirtschaftlichen Entfaltung fatale Folgen haben müsste.

Diesen materiellen Ueberlegungen fügt der Bundesrat noch rechtliche und staatspolitische bei, die gegen das Volksbegehren ins Feld geführt werden. Das vorgeschlagene neue Verfassungsrecht würde nämlich die kantonale Strassenhoheit empfindlich einschränken, dem Bund aber die zur Durchsetzung des neuen Rechts entsprechenden Kompetenzen nicht zugestehen.

Angesichts dieser vielfältigen und gravierenden Auswirkungen und Fragwürdigkeiten, die mit der Volksinitiative verbunden wären, kann es nicht erstaunen, dass der Bundesrat sich deutlich für eine Ablehnung ausgesprochen hat. Der Nationalrat ist zum selben Schluss gekommen und hat mit 126 zu 29 Stimmen beschlossen, dem Volk die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen.

Die Kommission unseres Rates ist zur gleichen Auffassung gelangt. Sie beantragt Ihnen einhellig mit 8 Stimmen, bei einer Enthaltung, Ablehnung der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag. Sie teilt die in der Botschaft und auch in der nationalrätlichen Debatte zum Ausdruck gekommenen Ueberlegungen und Argumentationen, die zur Ablehnung der Volksinitiative führen müssen, weitgehend. Mit ihrer Annahme würden in erster Linie Gemeindestrassen betroffen. Sie schmälere zu machen und die Fläche wieder anzupflanzen wäre wohl in den meisten Fällen gar nicht möglich und sicher nicht sinnvoll. Auch der Bau von neuen Wohnsiedlungen sowie Industrie- und Gewerbeüberbauungen würden weitgehend verunmöglicht. Eine derart restriktive und prohibitive Politik würde auch den Zielsetzungen der Raumplanung zuwiderlaufen.

Da, wie gesagt, vor allem Kantons- und Gemeindestrassen betroffen wären, wären starke Eingriffe in die Kompetenzen dieser Gemeinwesen unvermeidlich. An der bestehenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Strassenbau, die sich bewährt hat, sollte nicht ohne Not gerüttelt werden. Es geht hier auch um einen Bereich, bei dem der Bürger erfahrungsgemäss ein deutliches Interesse bekundet und die Möglichkeit haben will, mitbestimmen zu können.

Wenn wir diese Initiative ablehnen, dann nicht, um einem ungestümen Strassenbau Tür und Tor zu öffnen, sondern um notwendige Erschliessungen, insbesondere auch für Randgebiete, zu ermöglichen. Zu denken ist etwa an die Zubringer- und Abholfunktion zum und vom öffentlichen Verkehr. Neben der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes sollen auch dort, wo es die Umstände erfordern und wo es die Sicherheit gebietet, Kantons- und Gemeindestrassen ausgebaut oder neu erstellt werden können. Das wäre bei einer Annahme der Initiative weitgehend ausgeschlossen.

In der nationalrätlichen Debatte ist auch darauf hingewiesen worden, dass die für das Strassennetz beanspruchte Gesamtfläche in unserem Land 665 000 km<sup>2</sup> und diejenige für das Schienennetz 135 000 km<sup>2</sup> ausmacht. Beim Strassennetz sind das 1,6 Prozent der gesamten Fläche unseres Landes. Auf diesem vorhandenen Strassennetz werden, auf den Flächen-

## **Sicherheit der Zivilluftfahrt. Uebereinkommen**

### **Sécurité de l'aviation civile. Convention**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	666-667
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 218

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.