

Die Zuständigkeiten zur Festlegung der An- und Abflugrouten
des Flughafens Basel-Mülhausen

Vorbemerkung: Die nachstehenden Ausführungen wurden im Einvernehmen mit der
Direktion für Völkerrecht des EDA ausgearbeitet.

1. Einleitung

Die Beurteilung der Zuständigkeiten zur Festlegung der An- und Abflugrouten
des Flughafens Basel-Mülhausen ist eine Frage des Luftrechtes.

Entsprechend sind primär folgende Rechtsgrundlagen zu konsultieren:

- a) der französisch-schweizerische Staatsvertrag vom 4. Juli 1949 betreffend
den Bau und den Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen;
- b) das Uebereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluft-
fahrt (AS 1971 1301), auch "Uebereinkommen von Chicago" genannt. Zu diesem
Uebereinkommen sind verschiedene Anhänge verabschiedet worden.
- c) das Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0) vom 21. Dezember 1948 und die Luft-
fahrtverordnung (LFV, SR 748.01) vom 14. November 1973.

Im folgenden soll demnach als erstes die Zuständigkeitsfrage geprüft werden,
wie sie sich aus dem Staatsvertrag für den Flughafenbereich und den angren-
zenden französischen Luftraum ergibt.

In einem zweiten Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, wer für die
Festlegung der An- und Abflugrouten des Flughafens, die sich auf schweize-
risches Hoheitsgebiet erstrecken, zuständig ist.

2. Die Zuständigkeiten im französischen Luftraum nach dem französisch-schweize- rischen Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen

2.1 Mit diesem am 4. Juli 1949 abgeschlossenen Staatsvertrag wurde von den bei-
den Vertragsstaaten der Wille bekundet, gemeinsam einen Zivilflughafen zu
bauen und zu betreiben (Art. 1 Ziff. 1).

Zu diesem Zwecke wird eine öffentlich-rechtliche Unternehmung mit dem Namen
Flughafen Basel-Mülhausen gegründet (Art. 1 Ziff. 2).

Für die Beantwortung der Zuständigkeitsfrage betreffend An- und Abflugrouten ist die Frage des anwendbaren Rechtes von grösster Bedeutung. Der Staatsvertrag enthält darüber in Artikel 1 Ziffer 3 folgende Bestimmungen:

"Der Flughafen untersteht den beigehefteten Statuten und dem Pflichtenhefte und ferner dem französischen Recht, unter Vorbehalt der abweichenden Bestimmungen des vorliegenden Vertrages und seiner Anhänge."

Aehnlich lautet Artikel 6 des Staatsvertrages:

"Für das ganze Gebiet des Flughafens gilt das französische Gesetzes- und Verordnungsrecht, soweit nicht durch diesen Staatsvertrag oder seine Anhänge ausdrücklich eine abweichende Regelung getroffen ist."

Massgebend ist somit das französische Recht, soweit der Staatsvertrag, die Statuten oder das Pflichtenheft nichts Abweichendes bestimmen.

Es gilt deshalb zu prüfen, ob, und wenn ja, welche Bestimmungen der Staatsvertrag, die Statuten und das Pflichtenheft über die An- und Abflugverfahren enthält.

2.2 Als erste in diesem Zusammenhang wichtige Bestimmungen sind Artikel 4 Ziffern 1 und 2 des Staatsvertrages zu erwähnen, die besagen, dass die nachgenannten zwei Dienste nicht durch den Flughafen, sondern durch die französische Regierung besorgt werden. Es sind dies die: allgemeinen radioelektrischen Dienste (Radiotelegraphie, Radiotelephonie und Peildienst, Fernschreiber- und Wetterdienst);

- Leitung des Flug- und Pistendienstes.

Mit heutigen Begriffen würde man die obgenannten Dienste als Flugsicherungs- und Flugwetterdienste bezeichnen.

Dabei drängt sich hier die Präzisierung auf, dass die An- und Abflugverfahren Teil der Flugsicherungsverfahren bilden. Die An- und Abflugverfahren werden von der Flugsicherung entweder fallweise festgelegt oder sie werden zum vornherein als standardisierte Verfahren veröffentlicht (Standard Instrument Departures/SID und Standard Arrival Routes/STAR). In räumlicher Hinsicht werden alle An- und Abflugrouten durch die Kontrollzone (CTR) und den Nahkontrollbezirk (TMA) "umhüllt". CTR und TMA bilden zusammen mit den Luftstrassen (AWY) den sogenannten kontrollierten Luftraum.

Mit dem genannten Artikel 4 Ziffern 1 und 2 des Staatsvertrages werden die Flugsicherungsdienste der Kompetenz des Flughafens entzogen und der französischen Regierung, bzw. der französischen Verwaltung und damit dem französischen Recht zugewiesen. Für die Anwendung schweizerischen Rechts im Bereich der Flugsicherung des Flughafens Basel-Mülhausen bleibt demnach kein Raum. Soweit die An- und Abflugrouten schweizerisches Hoheitsgebiet berühren siehe weiter hinten unter Ziffer 3.

Zum gleichen Resultat kommt auch Germaine Ladet in ihrer umfangreichen Abhandlung "Le Statut de l'aéroport de Bâle-Mulhouse" (Paris, 1984); vgl. S. 54 "La souveraineté de la France sur l'aérodrome et son espace aérien" und S. 170 "La police de l'air" sowie S. 217 "Les services relevant de la compétence du Gouvernement français" und schliesslich S. 231 "La direction des services de sécurité aérienne".

- 2.3 Die vorstehende Erkenntnis wird noch durch weitere Bestimmungen des Staatsvertrages und der Statuten gestützt:
- Art. 14 Ziff. 1 des Staatsvertrages: "Für die in der Nahzone des Flughafens verkehrenden und besonders für die auf dem Boden manövrierenden Luftfahrzeuge gelten die französischen Luftverkehrsregeln".
 - Art. 20 Ziff. 1 und 3 der Statuten: In diesen Bestimmungen wird festgehalten, dass der Flughafenkommandant Leiter der technischen Dienste (d.h. u.a. Flugsicherung) ist, die der französischen Regierung unterstellt sind und dass er die französischen Gesetze und Verordnungen anzuwenden hat.
- 2.4 An der Nichtanwendbarkeit von schweizerischem Recht im Bereich der Flugsicherung ändert auch die Tatsache nicht, dass die zuständigen schweizerischen Behörden jederzeit die der französischen Regierung unterstellten technischen Dienste inspizieren können (Art. 24 der Statuten).

Auch die Tatsache, dass die Schweiz teilweise gewisse Flugsicherungsanlagen mitfinanziert hat (vgl. BB vom 1.10.1963 über die Gewährung eines Bundesbeitrages an die Baukosten des Erstausbau des Flughafens Basel-Mülhausen), kann im technisch-operationellen Bereich keine schweizerischen Entscheidungsbefugnisse begründen.

- 2.5 Wie dargelegt, untersteht der Bereich Flugsicherung nicht dem Flughafen, sondern der französischen Regierung, d.h. den französischen Luftfahrtbehörden. Dadurch haben auch der (schweizerische) Flughafendirektor und der schweizerisch-französische Verwaltungsrat des Flughafens in solchen Angelegenheiten keine Entscheidungsbefugnisse (vgl. Art. 12-16 und Art. 17-18 der Statuten).

Eine gewisse Mitsprache des Verwaltungsrates ergibt sich dagegen aus seiner Budgethoheit bei Beschlüssen über die Beschaffung von Flugsicherungsausrüstungen und bei finanziellen Flugsicherungspersonalfragen (vgl. Ladet, S. 232 Mitte). Dieses Mitspracherecht im finanziellen Bereich der Flugsicherung berechtigt jedoch nicht zu Entscheiden im technisch-operationellen Sektor. Solche Entscheide bleiben - wie erwähnt - den französischen Luftfahrtbehörden (Direction générale de l'aviation civile, DGAC/Direction de la navigation aérienne, DNA in Paris) vorbehalten.

- 2.6 Dem Flughafen verbleibt somit nur das Recht, in Flugsicherungsangelegenheiten von der DGAC/DNA angehört zu werden, bzw. Anträge stellen zu können. In beiden Fällen wird seitens des Flughafens der (französische) Commandant als Vorgesetzter der der französischen Regierung unterstellten Flugsicherungsdienste aktiv. Es handelt sich somit um einen innerfranzösischen Dialog wie bei jedem andern französischen Flughafen.

In diesem Verfahren ist nach den Bestimmungen des Staatsvertrages und der Statuten kein Raum für eine schweizerische Mitwirkung.

- 2.7 Wie mehrfach dargelegt, kommen der Schweiz im Rahmen der Flugsicherungsbelange des Flughafens keine Mitwirkungsrechte oder gar Entscheidungsbefugnisse zu.

Dies gilt auch für den Kanton Basel-Stadt, da ja der Bund nicht ein Recht auf den Kanton Basel-Stadt übertragen konnte, das er selbst nicht hat. In diesem Sinne ist auch Artikel 1 Ziffer 4 des Staatsvertrages auszulegen.

Analog ist die Vereinbarung vom 4. Mai 1950 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Basel-Stadt (SR 956.400) zu interpretieren: Mit Artikel 1 dieser Vereinbarung überträgt die Eidgenossenschaft die ihr aus dem Staatsvertrag zustehenden Rechte auf den Kanton Basel-Stadt. In Artikel 2 wird statuiert: "Der Kanton Basel-Stadt ist berechtigt, die den schweizerischen Behörden vorbehaltenen Genehmigungen zu erteilen und ...".

Da, wie dargelegt, auf dem Gebiet der Flugsicherung Basel-Mülhausen die Eidgenossenschaft kein Entscheidungs- und Genehmigungsrecht hat, kann sie ein solches auch nicht auf den Kanton Basel-Stadt übertragen. Artikel 2 der Vereinbarung kommt im vorliegenden Sachzusammenhang demnach nicht zum Tragen.

Und selbst wenn man annehmen wollte, der Bund hätte solche Rechte, so hätte er sie mit der genannten Vereinbarung nicht übertragen, weil er sich nämlich nach Artikel 3 der Vereinbarung gewisse Zuständigkeiten vorbehalten hat:

"Art. 3 Die Schweizerische Eidgenossenschaft regelt mit Frankreich die sich aus dem Staatsvertrag und dessen Anhängen ergebenden Fragen, die nicht in die Zuständigkeit des Kantons (Art. 2) fallen, insbesondere:

- a) die Anwendung der schweizerischen und französischen Luftfahrtgesetzgebung;
- b)
- c)
- d)"

2.8 Die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer 2 lassen sich demnach wie folgt zusammenfassen:

- Obschon der Flughafen Basel-Mülhausen ein binationaler Flughafen ist, ist nach Staatsvertrag und Statuten der Bereich Flugsicherung der französischen Regierung zugewiesen worden, soweit der Flughafen und der angrenzende französische Luftraum betroffen sind.
- Zuständig für die Flugsicherung sind der französische Commandant und die ihm vorgesetzten französischen Luftfahrtbehörden. Diese sind es, welche letztlich für die An- und Abflugverfahren zuständig sind.
- Die Schweiz hat im Bereich Flugsicherung nach Staatsvertrag und Statuten kein Mitspracherecht und keine Entscheidungsbefugnisse, ebensowenig der Kanton Basel-Stadt.

Aus schweizerischer Sicht ist dies vielleicht eine etwas ernüchternde Bilanz.

Aber auch aus heutiger Sicht ist man geneigt, die im Bereich Flugsicherung getroffene Regelung des Staatsvertrages als sachlich gerechtfertigt zu bezeichnen. Eine Zuweisung der Flugsicherung an die Schweiz wäre nicht denkbar, ebensowenig die Schaffung einer gemischten französisch-schweizerischen Flugsicherung.

Dass trotz fehlender Zuständigkeit die schweizerischen Luftfahrtbehörden im Raume Basel-Mülhausen dennoch über gewisse Einflussmöglichkeiten verfügen, wird unter Ziffern 3 und 4 darzulegen sein.

3. Die Zuständigkeiten nach dem Uebereinkommen von Chicago und nach Luftfahrtgesetz

- 3.1 Die bisherigen Ausführungen betrafen die Zuständigkeitsfragen für die An- und Abflugrouten, soweit diese ausschliesslich den Flughafen Basel-Mülhausen und den französischen Luftraum tangieren. Bekanntlich berühren aber gewisse baslerische An- und Abflugrouten auch den schweizerischen Luftraum. Bei den hier besonders interessierenden Abflugrouten sind es namentlich all jene, die zum Funkfeuer Hochwald (HOC VOR) führen, beziehungsweise all jene, die mit einem Start auf Piste 16 beginnen.

Es besteht demnach ein zwischenstaatliches Problem im Bereich der Luftfahrt. Ein solches ist primär nach dem Uebereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (AS 1971 1301) zu beurteilen.

- 3.2 Dieses Uebereinkommen, auch Uebereinkommen von Chicago genannt, wurde gegen Ende des zweiten Weltkrieges abgeschlossen, als es darum ging, den Weltluftverkehr der Nachkriegsjahre neu zu ordnen. Wie nachstehend zu zeigen sein wird, ist das Abkommen von einem liberalen und kooperativen Geist geprägt. Es gehören ihm mittlerweile über 160 Staaten an.
- 3.3 In Artikel 1 des Abkommens wird zwar anerkannt, dass jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet volle und ausschliessliche Lufthoheit besitzt. Verschiedene weitere Artikel des Uebereinkommens relativieren aber diese Grundsatzerklärung.

Als Beispiele für die Relativierung des genannten Territorialitätsprinzipes können die nachfolgenden Bestimmungen des Uebereinkommens zitiert werden:

- Art. 5: Die Vertragsstaaten erklären sich bereit, alle Einflüge, Durchflüge und Landungen (ausgenommen solche von Linienflügen) zu dulden. Eine vorherige Genehmigung solcher Flüge ist grundsätzlich nicht erforderlich.
- Art. 22: Die Vertragsstaaten erklären sich bereit, den Verkehr von Luftfahrzeugen zwischen den Hoheitsgebieten zu erleichtern und zu beschleunigen.

- Art. 33: Die Vertragsstaaten anerkennen gegenseitig die für die Luftfahrzeuge und Besatzungen ausgestellten Zeugnisse und Ausweise.
- Wichtig ist auch Artikel 28: "Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, soweit er es für durchführbar hält,
 - a) in seinem Hoheitsgebiet Flughäfen, Funk- und Wetterdienste und andere Luftfahrteinrichtungen zur Erleichterung der internationalen Luftfahrt gemäss den Normen und Verfahren bereitzustellen, die auf Grund dieses Uebereinkommens jeweils empfohlen oder festgelegt werden;
 - b)
 - c)"
- Art. 36: Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Vereinheitlichung der Vorschriften, Normen und Verfahren über Luftfahrzeuge, Luftfahrtpersonal, Luftstrassen etc.

Im gleichen Artikel wird die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) angewiesen, Normen, Empfehlungen und Verfahren zu erlassen, u.a. über Flugnavigationshilfen, Luftverkehrsregeln und Verfahren für die Flugverkehrsleitung.

- In Artikel 38 verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle Abweichungen von den vereinbarten Normen der ICAO zu melden.

Schon diese summarische Aufzählung einzelner Bestimmungen des Uebereinkommens von Chicago zeigt, dass der in Artikel 1 statuierte Hoheitsanspruch nur ein relativer ist und dass er entsprechend differenziert zu würdigen ist.

Die Notwendigkeit der Differenzierung ergibt sich auch aus den Zielen des Uebereinkommens (vgl. auch den Ingress zum Uebereinkommen) oder anders ausgedrückt: Bei einer Verabsolutierung des Hoheitsanspruches im Bereiche der Luftfahrt gäbe es keinen internationalen Luftverkehr.

- 3.4 In Anwendung der vorgenannten Bestimmungen des Uebereinkommens wurden im Verlauf der Jahre 18 Anhänge zum Uebereinkommen ausgearbeitet. In den meisten dieser Anhänge schlägt die dargelegte Relativierung des Territorialitätsprinzips mehr oder weniger direkt durch.

3.5 Für den Bereich der Flugsicherung wurde u.a. der Anhang 11 ("Air traffic services"/Services de la circulation aérienne) erlassen. Er enthält die Grundlagen für die Organisation und Durchführung der Flugsicherung.

Der Anhang 11 äussert sich auch zur Errichtung der Flugsicherungsräume. In unserem Zusammenhang ist dabei die Empfehlung 2.7.1 von besonderem Interesse:

"The delineation of airspace, wherein air traffic services are to be provided, should be related to the nature of the route structure and the need for efficient service rather than to national boundaries."

Die französische Fassung lautet wie folgt:

"Il est recommandé que la délimitation des portions d'espace aérien à l'intérieur desquelles doivent être assurés des services de la circulation aérienne soit effectuée en fonction de la nature du réseau de routes et des conditions d'efficacité du service plutôt qu'en fonction des frontières nationales."

Mit andern Worten wird empfohlen, dass für die Abgrenzung der Flugsicherungsräume (und für die Festlegung der darin eingebetteten An- und Abflugverfahren) nicht die Staatsgrenzen, sondern die Bedürfnisse der Routenführung und der Flugsicherungsdienste massgebend sein sollen.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung spricht man von "delegierendem Staat" und von "delegiertem Luftraum".

3.6 Die erwähnte Bestimmung des Anhangs 11 ist für die schweizerische Luftraumstruktur von allergrösster Wichtigkeit, da die Schweizer die seltene Gabe besitzen, die meisten ihrer Flughäfen in Grenznähe zu errichten:

- So mussten im Falle des Flughafens Zürich die schweizerischen Luftfahrtbehörden dafür sorgen, dass ein nicht unbedeutender Teil des bundesdeutschen Luftraumes über dem Schwarzwaldgebiet an die Schweiz delegiert werde, dies vor allem um die Anflüge zum Flughafen Zürich zu sichern.

- In noch ausgeprägterem Masse wurde im Raume Genf Luftraum delegiert, und zwar von den französischen Behörden zu Gunsten des Flughafens Genf. Ohne diese Delegation könnte der Flughafen Genf gar nicht existieren, denn jeder einzelne An- und Abflug führt dort zwingend über französisches Hoheitsgebiet.
- Im Raume Lugano besteht eine doppelte Delegation, einerseits von Seiten der schweizerischen Behörden aus zu Gunsten der mailändischen Flughäfen, anderseits seitens der italienischen Behörden zu Gunsten des Flugplatzes Lugano.
- Im Raume Basel schlussendlich haben die schweizerischen Behörden kleinräumige Teile des schweizerischen Luftraumes zu Gunsten des Flughafens Basel-Mülhausen an die französischen Behörden delegiert. Dies zwecks Errichtung einer adaequaten Kontrollzone (Zone de contrôle/CTR) und eines Nahkontrollbezirkes (Région de contrôle/TMA). Die Delegation erfolgte mit einem Briefwechsel vom 5. November 1956/23. November 1956 zwischen dem Secrétariat d'état aux travaux publics et à l'aviation civile/Secrétariat général à l'aviation civile et commerciale/ Direction de la Navigation aérienne und dem damaligen Eidgenössischen Luftamt des früheren Post- und Eisenbahndepartementes.

Später erfolgten im gegenseitigen Einvernehmen geringfügige Aenderungen der getroffenen Abmachungen, die ebenfalls mit NOTAM und in den betreffenden amtlichen Luftfahrthandbüchern (AIP France und AIP Schweiz) veröffentlicht wurden.

Heute verläuft die südliche Begrenzung des delegierten Luftraumes ungefähr von Alle über Laufen - Nunningen - Liestal nach Pratteln. Die Kontrollzone/Flugplatzverkehrszone reicht bis auf 300 m/Grund, bzw. bis auf Flugfläche 50, die Nahkontrollbezirke beginnen auf 300 m/Grund und enden auf Flugfläche 55, bzw. 105.

Für die Festlegung der genannten Flugsicherungsräume waren in erster Linie die betrieblich-technischen Gegebenheiten der Flugsicherung und der eingesetzten Flugzeuge, die Funküberdeckung, die Standorte der Navigationshilfen und nicht zuletzt die topographischen Verhältnisse massgebend.

- 3.7 Bei der Beschreibung der vorgenannten delegierten Lufträume muss man sich im übrigen vor Augen halten, dass die Begrenzungen dieser Flugsicherungsräume nicht identisch sind mit den sogenannten Uebergabepunkten (transfer points). Beispielsweise übernimmt die Flugsicherung Genf in der Regel den von Norden ankommenden Verkehr schon lange bevor dieser die Grenze des an Genf delegierten Luftraumes erreicht hat. Umgekehrt übernimmt die Flugsicherung Zürich in der Regel den von Basel nach Süden abfliegenden Verkehr bereits in dem von schweizerischer Seite an Basel delegierten Luftraum.

Dieser kurze Hinweis mag genügen, um zu zeigen, dass die Flugsicherungsstrukturen und -verfahren ein sehr komplexes und ausgeklügeltes System darstellen. Zudem wird dieses System noch durch die nicht minder komplexen flugoperationellen Verfahren überlagert.

- 3.8 Nach dem Beschrieb der verschiedenen delegierten Lufträume ist es angezeigt, die rechtlichen Wirkungen einer solchen Delegation näher zu prüfen.

Dazu hat sich auch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) geäussert, und zwar mit der Resolution A 21-21 (veröffentlicht im ICAO DOC 8900/2). Der Resolutionstext lautet wie folgt:

"L'ASSEMBLEE DECIDE ET DECLARE EN OUTRE:

5. que tout Etat contractant qui délègue à un autre Etat contractant la charge d'assurer les services de la circulation aérienne dans l'espace aérien situé au-dessus de son territoire le fait sans porter atteinte à sa souveraineté."

Eine ähnliche Erklärung wurde in den bereits zitierten Anhang 11 zum Uebereinkommen von Chicago aufgenommen, und zwar als Note zu Ziffer 2.1.1:

"Note. - Lorsqu'un Etat délègue à un autre Etat le soin d'assurer des services de la circulation aérienne au-dessus de son territoire, cette délégation ne porte pas atteinte à sa souveraineté nationale. De même, la responsabilité de l'Etat assurant les services est limitée à des considérations techniques et opérationnelles relatives à l'acheminement sûr et rapide des aéronefs utilisant l'espace aérien en cause. ..."

Beide Aussagen sind klar und sie stimmen auch mit der schweizerischen Haltung überein: Mit der Delegation von Luftraum an eine ausländische Behörde zum Zwecke der Flugsicherung ist kein Verlust der Souveränität verbunden, ebensowenig werden mit der "Uebernahme" von ausländischem Luftraum ausländische Souveränitätsrechte annektiert.

Oder, um es für die Verhältnisse im Raume Basel konkret auszudrücken: Mit der Delegation von Teilen des schweizerischen Luftraumes zu Gunsten des Flughafens Basel-Mülhausen wurde vereinbart, dass dieser Luftraum den in Basel-Mülhausen an- und abfliegenden Luftfahrzeugen zur Verfügung steht und dass die Flugsicherung Basel-Mülhausen in diesen Räumen den Flugverkehr leitet, indem sie den Luftfahrzeugen die nötigen Freigaben (Air traffic control clearances) und Weisungen erteilt. Mit der Uebertragung dieser Befugnisse ist die Zuständigkeit verbunden, im betreffenden Luftraum die Flugverfahren und namentlich die An- und Abflugrouten (SID/STAR) festzulegen, da es sich dabei um nichts anderes handelt als um standardisierte Freigaben.

Mit andern Worten handelt es sich bei der genannten Delegation um die Sicherstellung betrieblich-technischer Abläufe im Bereich der Flugsicherung im Interesse der Flugsicherheit. Nicht weniger, aber auch nicht mehr.

Eigentliche Souveränitätsrechte wurden und werden bei einer Delegation von Luftraum nicht übertragen. Dies äussert sich schon darin, dass in dem von den schweizerischen Behörden an den Flughafen Basel-Mülhausen delegierten Luftraum die schweizerischen Militärluftfahrzeuge nach wie vor verkehren dürfen, ebenso wie z.B. die französischen Militärluftfahrzeuge in den Lufträumen, die im Raume Genf von französischer Seite an die schweizerischen Behörden delegiert worden sind. Im weiteren werden Flugunfälle, die sich in einem delegierten Luftraum ereignen, nicht vom "empfangenden" Staat, sondern vom delegierenden und hoheitlich berechtigten Staat untersucht.

- 3.9 Die verschiedenen erwähnten Delegationen von Lufträumen im Bereiche der Flugsicherung wurden üblicherweise in Form von Verwaltungsvereinbarungen zwischen den betreffenden ausländischen Luftfahrtbehörden und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt festgelegt. Seit 1971 ist die entsprechende Befugnis des Bundesamtes auch noch im Luftfahrtgesetz ausdrücklich verankert, und zwar in Artikel 3bis.
- 3.10 Wie bereits ausgeführt, wurde mit der Delegation gewisser Teile des schweizerischen Luftraumes an die französischen Behörden zu Gunsten des Flughafens Basel-Mülhausen auch die Befugnis übertragen, die An- und Abflugrouten bis in diesen Raum hinein festzulegen.

Die Abtretung dieser Befugnis ist aber nicht eine schrankenlose, sie findet vielmehr dort ihre Grenzen, wo durch die Festlegung der An- und Abflugrouten vitale schweizerische Interessen ernsthaft berührt werden.

Ein solches "Berührtsein" erachtet das Bundesamt für Zivilluftfahrt namentlich dann als gegeben, wenn die An- und Abflugrouten so gelegt werden, dass bei gegebenem Flugverkehr die Lärmintensität derart ist, dass im betreffenden Gebiet Lärmzonen nach schweizerischem oder gegebenenfalls nach ausländischem Recht errichtet werden müssten. Wenn ein solcher Fall eintritt, heisst dies nicht, dass die Luftfahrtbehörde, der ein Luftraum übertragen worden ist, die An- und Abflugwege nicht mehr festlegen darf. Es bedeutet u.E. vielmehr, dass die delegierende Behörde ein gewisses Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht "zurück erhält".

Im Falle von Basel-Mülhausen wäre es dabei wohl so, dass die schweizerischen Behörden ihr Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht mit Zurückhaltung ausüben würden. Denn es handelt sich bei diesem Flughafen nicht um einen gewöhnlichen ausländischen Flughafen, sondern um einen binationalen Flughafen mit eminenten schweizerischen Interessen. Eine ernsthafte Beeinträchtigung seines Betriebes durch die Schweiz wäre im übrigen kaum mit dem Sinn und Geist des französisch-schweizerischen Staatsvertrages zu vereinbaren.

Im Raume des Flughafens Basel-Mülhausen haben die heute geltenden An- und Abflugrouten nicht zu einer Lärmimmission auf schweizerischem Gebiet geführt, welche die Errichtung von Lärmzonen bedingt. Die bisher beschriebene grundsätzliche Zuständigkeit der französischen Luftfahrtbehörden ist demnach nicht eingeschränkt.

- 3.11 In diesem Zusammenhang ist es noch angezeigt, auf die Revision des Luftfahrtgesetzes von 1977 hinzuweisen (AS 1977 2110). Mit Artikel 42 Absatz 2 wurde der Bundesrat ermächtigt, Sicherheits- und Lärmzonen auf schweizerischem Hoheitsgebiet auch für öffentliche Flugplätze des Auslandes vorzuschreiben. Gemeint war der Flughafen Basel-Mülhausen.

Mit andern Worten ist es durchaus denkbar, dass An- und Abflugrouten eines ausländischen Flugplatzes so gelegt werden müssen, dass sie in der Schweiz eine erhöhte Lärmintensität bewirken. Die Folge davon ist aber nicht zwingend ein schweizerisches (und allenfalls hoheitlich begründetes) Verbot dieser Routen, sondern eher die Schaffung einer Lärmzone auf schweizerischem Gebiet nach Luftfahrtgesetz. Mit andern Worten wird im Luftfahrtgesetz zu Gunsten von ausländischen Flughäfen (d.h. Basel-Mülhausen) eine gewisse Duldungspflicht statuiert. Im Falle von Basel-Mülhausen besteht eine solche kraft Artikel 2 Ziffer 5 des Staatsvertrages auch für den "parallelen" Bereich der Sicherstellung der Hindernisfreiheit.

2
Oder etwas allgemeiner ausgedrückt: Die genannte Bestimmung des Luftfahrtgesetzes und vor allem der französisch-schweizerische Staatsvertrag stellen gewissermassen eine Einschränkung des Völkergewohnheitsrechtes dar, welches übermässige Einwirkungen auf einen Nachbarstaat verbietet (Pro memoria: die geltenden An- und Abflugrouten des Flughafens Basel-Mülhausen bewirken auf schweizerischem Hoheitsgebiet keine übermässigen Immissionen).

- 3.12 Die Ergebnisse der unter Ziffer 3 erörterten Fragen lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- Der grenzüberschreitende Luftverkehr bedingt unter gewissen Umständen grenzüberschreitende Flugsicherungsräume und grenzüberschreitende An- und Abflugverfahren. Wie in anderen Bereichen der Luftfahrt wird dadurch das im Uebereinkommen von Chicago grundsätzlich geltende Territorialitätsprinzip relativiert .
 - Die entsprechenden Anwendungsbestimmungen sind im Anhang 11 des Uebereinkommens enthalten (Delegation von Lufträumen).

- Eine auf den Raum Basel zugeschnittene Lösung wurde bereits 1956 zwischen den französischen und schweizerischen Luftfahrtbehörden vereinbart. Damit wurden an die französischen Behörden zu Gunsten des Flughafens Basel-Mülhausen gewisse Teile des schweizerischen Luftraumes delegiert, in denen die Flugsicherung Basel-Mülhausen den an- und abfliegenden Verkehr leitet. Mit dieser Delegation verbunden ist die Uebertragung der Befugnis, im delegierten Luftraum die An- und Abflugrouten festzulegen.
- Diese Befugnis liegt ausschliesslich in französischen Händen, ausgenommen in jenen Fällen, in denen durch die Festlegung der An- und Abflugrouten vitale schweizerische Interessen ernsthaft berührt werden. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn durch die Festlegung von An- und Abflugrouten auf schweizerischem Gebiet Lärmimmissionen bewirkt würden, welche die Schaffung von Lärmzonen verlangte.

4. Möglichkeiten der schweizerischen Einflussnahme

- 4.1 In Abschnitt 2 wurde dargelegt, dass laut französisch-schweizerischem Staatsvertrag die Festlegung der An- und Abflugrouten des Flughafens Basel-Mülhausen - soweit der französische Luftraum betroffen ist - ausschliesslich Sache der französischen Luftfahrtbehörden ist.

Aus Abschnitt 3 ergibt sich, dass diese Zuständigkeit weitestgehend auch gilt für die Teile der An- und Abflugrouten, die im schweizerischen, an die französischen Luftfahrtbehörden delegierten, Luftraum liegen. Der geneigte Leser wird daraus bald einmal schliessen, dass die Einflussnahme der schweizerischen Behörden auf die Festlegung der An- und Abflugrouten in Basel gleich Null sei.

- 4.2 Dem ist in der Praxis jedoch nicht so.

Grundsätzlich bestehen nämlich zwischen den schweizerischen und den benachbarten Luftfahrtbehörden traditionellerweise gute Beziehungen.

Im Falle von Basel kommt hinzu, dass das binationale Element des Flughafens trotz anderslautenden Bestimmungen des Staatsvertrages auch auf den Bereich der Flugsicherung durchschlägt. So waren schon verschiedentlich Beamte des Bundesamtes für Zivilluftfahrt in innerfranzösischen Arbeitsgruppen vertreten, zwecks Bearbeitung von Flugsicherungsfragen des Flughafens. Es war dies u.a. der Fall anlässlich der Beschaffungen des ILS, des VOR und des Flughafenradars.

Ueberdies besteht eine Zusammenarbeit zwischen den französischen und schweizerischen Luftfahrtbehörden schon allein dadurch, dass einzelne Abflugrouten des Flughafens Basel-Mülhausen von der Schweiz "abgenommen" werden müssen (Einspeisung in den Nahkontrollbezirk Zürich bzw. in das Luftstrassensystem).

- 4.3 Was schliesslich die Festlegung der An- und Abflugrouten betrifft, so konsultieren jeweils die französischen Behörden (oder an ihrer Stelle der Flughafen Basel-Mülhausen) das Bundesamt für Zivilluftfahrt. Dabei besteht schweizerischerseits durchaus die Möglichkeit, die französischen Pläne erheblich zu beeinflussen.

So geschah es auch im Laufe des Jahres 1987, als die französischen Luftfahrtbehörden ein neues Konzept von Abflugrouten vorlegten. Dabei sahen sie vor, dass alle Abflüge nach Süden direkt Richtung Hochwald VOR zu führen seien, statt wie früher in einem grossen S um die baslerische Agglomeration herum (HOC 161 A Departure). Diese neue Streckenführung hätte möglicherweise zu einer Lärmbelastung geführt, welche im baselstädtischen Gebiet die Errichtung einer Lärmzone bedingt hätte.

In zwei Verhandlungsrunden konnte das Bundesamt erreichen, dass für die weniger leisen Flugzeuge die alte "S"-Abflugroute um die Agglomeration herum beibehalten wird.

- 4.4 Auf Grund der bisherigen Ausführungen ist klar geworden, dass nach Staatsvertrag, Uebereinkommen von Chicago und Luftfahrtgesetz der Kanton Basel-Stadt auf dem Gebiet der Festlegung der An- und Abflugrouten keine Kompetenzen hat.

Indirekt hat sich der Kanton jedoch eine Einflussmöglichkeit geschaffen, indem er in sinngemässer Anwendung von Artikel 96 Absatz 3 der Luftfahrtverordnung (SR 748.01) eine beratende Fluglärmkommission einsetzte. Ihr gehört auch der Chef der Sektion Umwelt des Bundesamtes für Zivilluftfahrt an, so dass Gewähr besteht, dass die Beratungen der Kommission in die Entscheidung des Bundesamtes direkt einfliessen. Dies war auch der Fall bei der Behandlung der neu konzipierten Abflugrouten im Laufe des Jahres 1987.

Inwieweit die nicht auf den Staatsvertrag gestützte Fluglärmkommission den Flughafen und die französischen Behörden direkt zu binden vermag, kann nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. Immerhin ist zu vermerken, dass der (französische) Commandant ebenso wie einzelne Vertreter von franzö-

5. Zusammenfassung

Die Teilergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Nach französisch-schweizerischem Staatsvertrag ist der Flughafen Basel-Mülhausen wohl ein binationaler Flughafen, der Bereich Flugsicherung (und damit die Festlegung der An- und Abflugrouten) aber liegt vollständig in den Händen der französischen Luftfahrtbehörden. Ein schweizerisches Mitspracherecht besteht nicht. Das Gesagte gilt für den Bereich des Flughafens und den angrenzenden französischen Luftraum.
- b) Teile des südlich davon liegenden schweizerischen Luftraumes sind an die französischen Luftfahrtbehörden zu Gunsten der Errichtung einer Kontrollzone und eines Nahkontrollbezirkes Basel-Mülhausen delegiert worden. Damit verbunden ist die Befugnis, in diesen Lufträumen die An- und Abflugrouten festzulegen. Eigentliche Souveränitätsrechte wurden damit allerdings nicht übertragen.

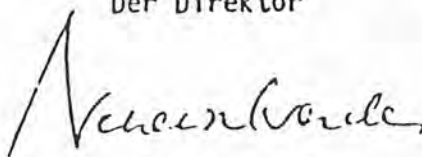
Das bedeutet, dass auch in diesen Lufträumen die Zuständigkeit weitestgehend eine französische ist. Ein schweizerisches Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht käme erst dann zum Zuge, wenn z.B. durch neue Abflugrouten die Immissionen über schweizerischem Gebiet in einem Masse zunehmen, dass sich die Festlegung von Lärmzonen aufdrängte.

- c) Unabhängig vom soeben Gesagten haben die schweizerischen Luftfahrtbehörden auf Grund der traditionell guten Beziehungen zu den französischen Luftfahrtbehörden und zu den Organen der Flugsicherung Basel-Mülhausen die Möglichkeit, die Festlegung der An- und Abflugrouten zur Wahrung der schweizerischen Interessen massgebend zu beeinflussen.

In etwas weniger weitreichender Weise hat auch der Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit, sich mittels seiner beratenden Fluglärmmmission Gehör zu verschaffen.

BUNDESAMT FUER ZIVILLUFTFAHRT

Der Direktor



M. Neuenschwander