

Die Luftfahrtpolitik der Schweiz

Der zivilen Luftfahrt kommt im Zeitalter der Globalisierung eine grosse Bedeutung zu: Eine optimale Anbindung an die europäischen und weltweiten Zentren ist für das Binnenland Schweiz unabdingbar. Mit dem Luftfahrtpolitischen Bericht hat der Bundesrat Ende 2004 eine Gesamtschau vorgenommen und mit der Neuausrichtung seiner Luftfahrtpolitik den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung getragen. Der folgende Artikel stellt die Luftfahrtpolitik des Bundes dar, bettet diese in den internationalen Zusammenhang ein und nimmt eine Standortbestimmung mit Blick auf die künftigen Herausforderungen der Schweizer Zivilluftfahrt vor.



Das Bundesamt für Zivilluftfahrt übt die unmittelbare Aufsicht über die schweizerische Zivilluftfahrt aus. Im Bild: ein Inspektor des Bazl - englisch FOCA - bei der Aussenkontrolle eines Luftfahrzeuges.

Bild: Keystone



Dr. Silke Gade
Stv. Leiterin Direktionsstab, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Ittigen b. Bern



Matthias Suhr
Leiter Direktionsstab Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Ittigen b. Bern

Das Grundlegendokument für die schweizerische Zivilluftfahrt ist der *Bericht des Bundesrats über die Luftfahrtpolitik* aus dem Jahr 2004. Er wurde im Mai 2005 durch die eidgenössischen Räte zustimmend zur Kenntnis genommen (BBl 2005, 1781 ff.). Der Bericht beinhaltet eine umfassende Darstellung der heutigen Situation der Zivilluftfahrt, einschliesslich einer Problemanalyse. Zudem definiert er die bundesrätliche Haltung in luftfahrtpolitischen Fragen, macht konkrete Lösungsvorschläge und bildet eine solide Basis für die künftige Gestaltung der schweizerischen Luftfahrtpolitik.

Der letzte Luftfahrtpolitische Bericht des Bundesrats stammte aus dem Jahr 1953. Damals basierte die Luftfahrtpolitik des Bundes auf dem Vertrauen in die Fähigkeiten der privatwirtschaftlichen Marktteilnehmer im Rahmen eines regulierten, monopolistischen Umfelds. Der Luftverkehr war stark durch staatliche Vorschriften reglementiert und von Kartellen und Preisabsprachen geprägt. Von den USA ausgehend sorgte der Liberalisierungsprozess des Luftverkehrs in den Achtzigerjahren für einschneidende Veränderungen im Luftverkehrsmarkt. Nach der weit gehenden Liberali-

sierung des Luftverkehrs in der Europäischen Union (EU) Anfang der Neunzigerjahre wurden auch im EU-Raum neue Fluggesellschaften – vor allem Billigfluggesellschaften – gegründet, die Flugpreise und die Margen stark gesenkt und der Kostendruck vor allem bei den etablierten Fluggesellschaften gesteigert.

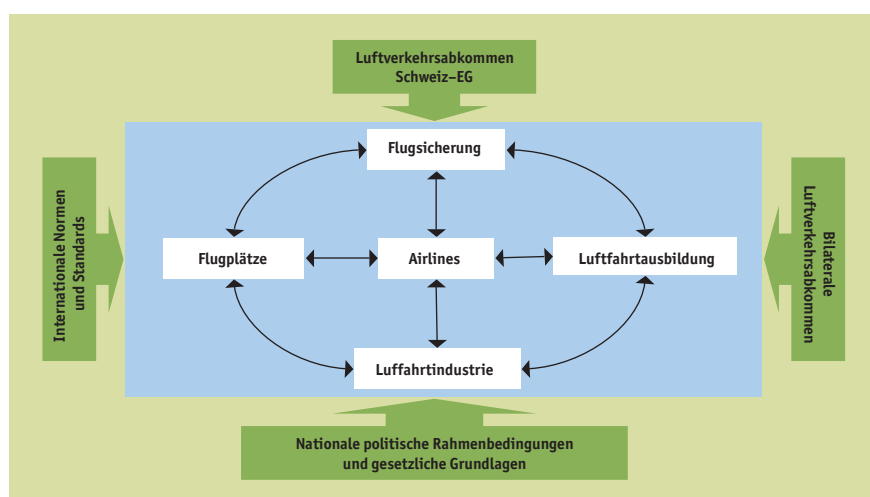
Aufgrund dieses harten Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der Luftfahrtbranche kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Luftfahrtunternehmen unter allen Umständen eigenverantwortlich einen höchst möglichen Sicherheitsstandard aufrecht erhalten. Dieser Paradigmawechsel führt dazu, dass der Staat insbesondere im Bereich der Flugsicherheit vermehrt korrigierend einzuschreiten hat. Die Aufsichtsbehörden müssen ein eigentliches Sicherheitsmanagement einführen. Die Abkehr von einer punktuellen Aufsicht hin zu einer umfassenden und möglichst proaktiven Aufsichtstätigkeit ist unumgänglich.

Die Luftfahrt als vernetztes System

Die schweizerische Luftfahrt ist ein Gesamtsystem mit starken nationalen und inter-

Grafik 1

System «Luftfahrt Schweiz»



Quelle: Bazl / Die Volkswirtschaft

dinierte Verkehrsinfrastrukturen nötig, innerhalb derer die einzelnen Verkehrsträger sinnvoll verknüpft und nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt werden können. Oberstes Ziel der schweizerischen Luftfahrtpolitik ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der Bund schafft die Rahmenbedingungen dazu durch Aushandlung möglichst liberaler Luftverkehrsabkommen und durch die Schaffung der Voraussetzungen für möglichst optimale luft- und bodenseitige Infrastrukturen. Das konkrete Angebot an Luftverkehrsverbindungen überlässt der Staat allerdings dem Spiel von Angebot und Nachfrage. Gleichzeitig strebt er einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard an.

Sicherheit

Die Sicherheit der schweizerischen Zivilluftfahrt ist zentral – und zwar sowohl bezüglich Safety als auch Security (siehe *Kasten 2*): Im Bereich *Safety* ist die Gewährleistung eines im europäischen Quervergleich hohen Sicherheitsstandards Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Luftfahrtpolitik, die Funktionstüchtigkeit des Verkehrssystems und die Prosperität der Marktteilnehmer. Die Erwartungshaltung von Benutzern und Betroffenen der Luftfahrt verlangt, dass trotz steigendem Verkehrsvolumen die absolute Zahl der Unfälle und schweren Zwischenfälle nicht steigt. Ziel der *Security*-Strategie des Bundesrats ist die Sicherstellung eines möglichst hohen Schutzes von Personen und Sachen vor widerrechtlichen Handlungen, insbesondere vor Terroranschlägen und Entführungen. Dazu braucht es Massnahmen, die weltweit in möglichst einheitlicher Form zur Anwendung gelangen. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen richten sich in der Schweiz deshalb nach den entsprechenden internationalen Vorschriften. Allgemein gilt der Grundsatz, dass hoheitliche Aufgaben durch den Staat getragen werden.

Umwelt

Ein weiteres Ziel besteht darin, die Mobilitätsansprüche mit den Anforderungen der Umwelt in Einklang zu bringen. Dieser Zielkonflikt hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Die Schweiz spielt bei der internationalen Harmonisierung von Umweltschutzmassnahmen im Luftverkehr eine wichtige Rolle. Insbesondere setzt sie sich für international koordinierte Massnahmen zur Begrenzung und Reduktion der Treibhausgasemissionen beim Luftverkehr ein.

Innerhalb der Schweiz gibt speziell der Fluglärm immer wieder Anlass zu Diskussio-

Kasten 1

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (Bazl)

Das Bazl ist die schweizerische Fachbehörde für die Zivilluftfahrt und beschäftigt rund 230 Mitarbeitende, die hauptsächlich in Ittigen bei Bern, zum Teil aber auch am Flughafen Zürich-Kloten arbeiten.

Die wesentliche Aufgabe des Amtes ist die Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Schweiz, welche sich in die vier Bereiche Infrastruktur, Fluggeräte, Luftverkehrsbetriebe und Luftfahrtpersonal unterteilen lässt. Dabei stützt sich das Bazl hauptsächlich auf international abgestimmte Standards und Praktiken ab – eine logische Folge des grenzüberschreitenden Charakters der Luftfahrt.

Das Amt gestaltet zudem als luftfahrtpolitische Fachbehörde die Rahmenbedingungen für die Schweizer Luftfahrt, zum Beispiel durch die Vorbereitung und Umsetzung der luftfahrtpolitischen Entscheide von Bundesrat und Parlament.

Kasten 2

Sicherheit: Safety und Security

Der deutsche Begriff «Sicherheit» umfasst im Bereich der Luftfahrt die beiden englischen Begriffe «Safety» und «Security». Dabei bezeichnet «Safety» die technische Sicherheit (Schutz vor technischem und menschlichem Versagen); unter «Security» werden die Schutzmassnahmen vor terroristischen Angriffen zusammengefasst.

Das Bazl strebt nach der Devise «Safety first» einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard an. Als Aufsichtsbehörde schafft das Bazl auf Grund der bestehenden nationalen und internationalen Vorschriften Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und sichere Luftfahrt. Weiterhin verbessert es die Sicherheit in der Luftfahrt im Rahmen der geltenden Regelungen laufend, systematisch und praxisbezogen.

nationalen Vernetzungen. Zu den Hauptträgern des Systems gehören unter anderem die Fluggesellschaften, die Flugplätze, die Flugsicherung, die Hersteller- und Ausbildungsbetriebe und weitere flugnahe Unternehmen. Das Grounding der Swissair-Flotte im Herbst 2001 hat gezeigt, welche massiven Auswirkungen das Scheitern eines Trägers auf die anderen Träger des Systems haben kann: Der wirtschaftliche Niedergang der SAirGroup stellte damals die Funktionsfähigkeit des gesamten Luftfahrtsystems in Frage. Aus diesem Grund hat der Bund mit seinem damaligen finanziellen Engagement sowohl das Überleben der Luftfahrtindustrie gesichert als auch deren Entflechtung ermöglicht.

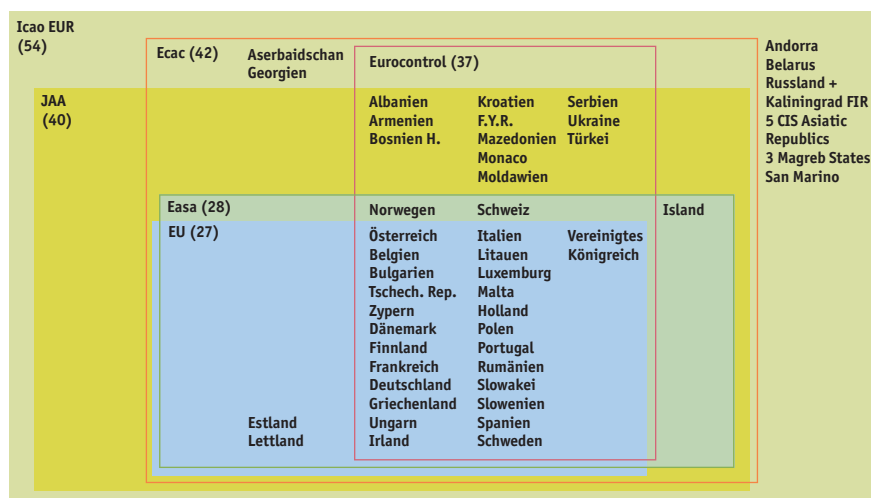
Wegen dieser starken Vernetzungen und – vor allem auch internationalen – Abhängigkeiten sind die Steuerungsmöglichkeiten und der Handlungsspielraum für die Schweiz begrenzt. Die politische Diskussion zeigt, dass bei luftfahrtpolitischen Fragestellungen stets zwischen den drei Polen Sicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umwelt abgewogen werden muss. Auf der Ebene der Wettbewerbsfähigkeit geht es zusätzlich um einen Ausgleich zwischen den Grundsätzen der Kostenwahrheit und der Ausrichtung von staatlichen Beihilfen. Ziel der Aufsichtsbehörde muss sein, im Einzelfall und unter Berücksichtigung der drei Pole jeweils eine adäquate Lösung zu finden. Letztlich geht es dabei um eine Abwägung zwischen den drei Polen der Nachhaltigkeit.

Luftfahrtpolitische Zielsetzungen

Das übergeordnete Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik besteht in der möglichst nachhaltigen und sicheren Abwicklung des Verkehrs. Dazu sind leistungsfähige und koor-

Grafik 2

Europäische Luftfahrtorganisationen



Quelle: Bazl / Die Volkswirtschaft

nen. Ungefähr 100 000 Personen leben in Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte durch den Luftverkehr überschritten werden. Viele rechtshängige Verfahren werden erst in den nächsten Jahren entschieden. Damit sehen sich auch die verursachenden Anlagenbetreiber, die Flughafenhalter, eventuellen Forderungen von weit über 1 Mrd. Franken gegenüber. Der Bundesrat prüft deshalb den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bezüglich der Verfahren im Zusammenhang mit Lärmschutzmassnahmen sowie der materiellen und formellen Enteignung.

Luftverkehr, Luftraum und Flugplätze

Der Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik befasst sich sodann mit den Bereichen Luftverkehr, Luftraum und Flugplätzen und formuliert jeweils im Hinblick auf das Ziel der optimalen Anbindung der Schweiz Handlungsschwerpunkte. Dazu gehören zum Beispiel die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Flugsicherheitsagentur (Easa) und am einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) sowie die effiziente Bewirtschaftung des Luftraums durch Skyguide im angrenzenden Ausland. Die Luftfahrtpolitik des Bundesrats für die Flugplätze ist ausführlich im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) umschrieben. Darin bekennt sich der Bundesrat zu einer nachhaltigen Infrastrukturpolitik. Wegweisende Ziele sind die effiziente Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, die Einordnung in den Gesamtverkehr, ein umfassender Umweltschutz, die räumliche Abstimmung sowie die nachfrageorientierte Entwicklung der Landesflughäfen.

Internationale Vernetzung

Für den Wirtschafts- und Tourismusstandort Schweiz ist die internationale Vernetzung – erst recht als Binnenland – essenziell. Der Bundesrat war deshalb immer bestrebt, den öffentlichen Luftverkehr international auszurichten. Diese internationale Ausrichtung der schweizerischen Zivilluftfahrt ist aber nicht nur wirtschaftlich begründet. Die Schweiz als europäischer Staat, welcher nicht der EU angehört, ist auf Technologie, Erkenntnisse und Verfahren ausländischer Behörden und Luftfahrtindustrien angewiesen. Eine enge internationale Zusammenarbeit auf technischer und flugbetrieblicher Ebene führt zu einer deutlichen Erhöhung des Sicherheitsniveaus der schweizerischen Luftfahrt.

Heute gibt es kaum einen Luftfahrtbereich, der nicht massgeblich von internationalen Vorschriften geprägt ist. Angesichts der grossen Bedeutung der internationalen Organisationen war der Bundesrat stets der Überzeugung, dass das Mitwirken der Schweiz in diesen Institutionen sowie die internationale Zusammenarbeit mit andern Behörden von grösster Bedeutung sind. Die Schweiz hat sich deshalb in allen bedeutenden internationalen Organisationen und Institutionen von Beginn an engagiert und dieses Engagement in den vergangenen Jahren punktuell noch intensiviert.

Luftfahrtpolitische Handlungsbedarf

Der Luftfahrtpolitische Bericht endet mit einer Übersicht über die wichtigsten Umsetzungsmassnahmen, mit denen sich der Bundesrat bzw. das Parlament inskünftig zu befassen hat, um die im Bericht formulierten Ziele zu erreichen. Zusammengefasst betreffen diese unter anderem die nachfolgenden Gebiete:

- Steigerung der Sicherheit im Luftverkehr;
- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluftfahrt;
- Modernisierung des schweizerischen Luftrechts;
- Erstellung eines SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich;
- Verhandlungen mit Deutschland über das An- und Abflugregime auf dem Flughafen Zürich;
- Abschluss von Flugsicherungsvereinbarungen mit Italien, Österreich und Deutschland;
- Erstellung eines gesamtheitlichen Finanzierungskonzepts für die Flugsicherung;
- Überprüfung der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den Landesflughäfen sowie Prüfung der Trägerschaft der Landesflughäfen;

- Gewährleistung von Rechtssicherheit in Bezug auf die Lärmproblematik;
- Überprüfung der Finanzierungsmechanismen im Security-Bereich.

**Erste Priorität:
Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit**

Nicht alle diese Massnahmen sind für die Gestaltung der unmittelbaren Zukunft der schweizerischen Zivilluftfahrt von gleicher Bedeutung. Die Umsetzung der Massnahmen erfordert Anpassungen unterschiedlicher Erlasse und daher auch differenzierte Vorgehensweisen. Folglich weisen sie – je nach Umfang und Priorität – unterschiedliche Fristen auf. Erste Priorität kommt den Themen der Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit zu.

Der Handlungsschwerpunkt Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluftfahrt zielt auf die Gewährleistung optimaler Rahmenbedingungen für die Schweizer Luftfahrtindustrie. Mit der Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Flugsicherheitsagentur (Easa) und am einheitlichen europäischen Luftraum (SES) per 1. Dezember 2006 wurden bereits wichtige Ziele in diesem Bereich erreicht. Der Bundesrat geht davon aus, dass durch die aktive Beteiligung an diesen wichtigen europäischen Projekten die internationale, insbesondere die europäische Ausrichtung der schweizerischen Zivilluftfahrt – und so die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Luftfahrtindustrie – gefördert werden kann. Den umfangreichsten Prozess in der Reihe der Massnahmen hat die allfällige Verwendung von Teilen der Kerosinbesteuerung (40 bis 60 Mio. Franken) für Umwelt-, Sicherheits- oder Schutzmassnahmen in der Luftfahrt zu durchlaufen. Heute fliessen diese Gelder zum grösseren Teil in die Strassenrechnung und zum kleineren Teil in die allgemeine Bundeskasse. Da die Verwendung der Treibstoffzölle in der Bundesverfassung geregelt ist, erfordert die Neuformulierung zuerst eine Verfassungsänderung und somit eine Volksabstimmung. Anschliessend ist die Anpassung des Gesetzes über die Mineralölsteuer notwendig. Zurzeit läuft der politische Meinungsbildungsprozess; die Botschaft soll dem Bundesrat im Verlauf des Jahres 2007 unterbreitet werden.

Die Massnahmen zur Steigerung der Sicherheit im Luftverkehr beinhalten eine Vielzahl von Rechtsänderungen im Hinblick auf die Übernahme von internationalen Sicherheitsregelungen. Eine substantielle Erhöhung der Sicherheit verspricht sich der Bundesrat auch durch die per 1. April 2007 erfolgte Einführung eines freiwilligen, vertraulichen und straffreien Meldewesens, welches erlaubt, vor allem präventiv Sicherheitsmängel zu erkennen und geeignete Massnahmen zu treffen.

Eingeleitet ist unter anderem auch die Modernisierung des schweizerischen Luftrechts; hier besteht gesetzgeberischer Nachholbedarf. Das 50-jährige Luftfahrtgesetz wird im Rahmen mehrerer koordinierter Teilrevisionen aktualisiert, ebenso die zugehörigen Verordnungen. Insbesondere sind übergeordnete Aussagen zur nachhaltigen Entwicklung, Sicherheit, Erreichbarkeit, Wettbewerbsfähigkeit und internationalen Vernetzung aufzunehmen und Richtlinien über die Anwendbarkeit von Mindeststandards und Empfehlungen in der Zivilluftfahrt zu erstellen. Ebenfalls im Gang sind Gespräche respektive Konsultationen mit den Nachbarstaaten über die Regelung von grenzüberschreitenden Flugsicherungsdienstleistungen.

Beim Handlungsschwerpunkt Flughafen Zürich-Kloten bekennt sich der Bundesrat weiterhin zu einer nachfrageorientierten Entwicklung. Im Rahmen der Nachhaltigkeitsüberlegungen sind jedoch Ausnahmen denkbar, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Im wieder aufgenommenen SIL-Koordinationsprozess für den Flughafen Zürich-Kloten wurden in einer ersten Phase unter der Führung des Bazl alle technisch machbaren Betriebsvarianten erarbeitet; diese befinden sich zurzeit im politischen Meinungsbildungsprozess. In einer zweiten Phase wird der ausgearbeitete Entwurf eines SIL-Objektblatts einer Mitwirkung der Bevölkerung zugänglich gemacht, und es erfolgt eine Anhörung der zuständigen Behörden. Das überarbeitete SIL-Objektblatt wird schliesslich vom Bundesrat verabschiedet.

Weiter laufen mit deutschen Stellen Gespräche über das An- und Abflugregime für den Flughafen Zürich-Kloten über süddeutschem Gebiet. Hier gilt es, das sowohl für die Bevölkerung als auch für den Flughafen äusserst belastende Problem möglichst schnell einer beidseitig akzeptierten Lösung zuzuführen.

Fazit

Der Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik bildet eine sehr gute Grundlage für die Gestaltung der heutigen und zukünftigen Luftfahrtpolitik der Schweiz. Die bereits realisierten und die eingeleiteten Massnahmen – zum Beispiel auf Gesetzgebungsebene – sind dazu geeignet, die vom Bundesrat verabschiedeten Ziele im Bereich Luftfahrtpolitik umzusetzen. Die schweizerische Zivilluftfahrt ist bereit für die Zukunft!

Kasten 3

Landesflughäfen

Die drei Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mulhouse sind die Hauptträger der schweizerischen Luftfahrtinfrastruktur und damit wichtige Teile des nationalen und internationalen Verkehrssystems. Ihre hauptsächliche Funktion besteht in der Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der Flughafen Zürich soll seine Rolle als Drehscheibe des Weltluftverkehrs wahrnehmen. Die Flughäfen Basel-Mulhouse und Genf sollen sich entsprechend ihrer tri- bzw. binationalen Funktion auf regional erforderliche Interkontinentalflüge und auf den Europa-Luftverkehr ausrichten.

Im Jahr 2006 haben in Zürich 19,2 Mio. Passagiere den Flughafen benutzt; im gleichen Jahr waren es in Genf 10,0 Mio und in Basel-Mulhouse 4,0 Mio. Passagiere.

Die Landesflughäfen sollen sich entsprechend der Luftverkehrsnachfrage entwickeln können. Im Rahmen von Nachhaltigkeitsüberlegungen sind jedoch Ausnahmen denkbar, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann.