



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Raimund Fridrich

**Einfluss und Auswirkungen des „Single  
European Sky“ auf die schweizerische  
Luftfahrtpolitik**

Working paper de l'IDHEAP 2/2018

Master of Advanced Studies (MAS) en administration publique (MPA)

Mémoire

## **Einfluss und Auswirkungen des „Single European Sky“ auf die schweizerische Luftfahrtpolitik**

Raimund Fridrich

Working paper de l'IDHEAP 2/2018

Jury

Rapporteur : Prof. Francescon Maiani ; co-rapporteur ; Prof. Etienne Poltier ;  
expert extérieur : Prof. Francis Schubert

6 octobre 2017

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL: <https://serval.unil.ch/>

## ENGAGEMENTS DE L'AUTEUR-E DU MEMOIRE

Je déclare par la présente que j'ai réalisé ce travail de manière autonome et que je n'ai utilisé aucun autre moyen que ceux indiqués dans le texte. Tous les passages inspirés ou cités d'autres auteur-es sont dûment mentionnés comme tels. Je suis conscient-e que de fausses déclarations peuvent conduire l'IDHEAP à me retirer le diplôme MPA.

Ce travail reflète mes opinions et n'engage que moi-même, non pas les membres du jury qui m'ont accompagné-e dans cette recherche.

En tant qu'auteur-e, j'ai la possibilité de disposer de mon texte selon mon gré. La diffusion du texte avec le logo de l'IDHEAP ne peut se faire qu'avec l'accord spécifique du jury.

Par ailleurs, j'accepte que mon mémoire soit consulté par les étudiant-es de l'IDHEAP, de même que par des personnes extérieures, qui seraient intéressé-es par le sujet que j'ai développé, sous réserve d'une déclaration spécifique de confidentialité (*dans le cas contraire, veuillez indiquer les restrictions*).

Lieu et date

Signature

# Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	3
RÉSUMÉ	6
Einleitung und Problemstellung	8
Theoretischer Rahmen	10
Aufbau der Studie	12
Literaturübersicht	13
1. DER SINGLE EUROPEAN SKY (SES)	15
1.1 Luftverkehrssystem und Flugsicherung	16
1.2 Die drei Schritte der SES-Verordnungen	17
1.3 Luftverkehrsabkommen Schweiz-EU und Übernahme der SES-Regeln	18
1.4 Die Hauptelemente des Single European Sky-Programms	20
1.4.1 Trennung von Aufsicht und Flugsicherungsdienst	21
1.4.2 SES-Zertifizierung des Flugsicherungsdienstes	22
1.4.3 Defragmentierung mittels funktionalen Luftraumblocken (FABs)	22
1.4.4 SES-Leistungssystem	23
1.4.5 Interoperabilität der Systeme und Verfahren (SESAR JU)	25
2. DIE ANPASSUNGEN DER SCHWEIZER LUFTFAHRTPOLITIK AN DEN SES	27
2.1 Luftfahrtpolitik als Standortfaktor	28
2.1 Aktionskreise der Schweizer Luftfahrtpolitik	29
2.2 Luftfahrtstrategie und „Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004“	30
2.3 Europäische Flugsicherungs-Integration und FABEC	31
2.3.1 Staatsvertrag über den Flughafen Zürich	33
2.3.2 Konsolidierung bei der Flugsicherung	34
2.4 FABEC	35
2.4.1 Rolle von FABEC in der Schweizer Luftfahrtpolitik	36
2.5 Flankierende Massnahmen: Anpassung der Flugsicherungsfinanzierung	37
2.5.1 Europakompatibilität und Subventionspolitik	37

2.5.2 Subventionierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen: Spezialfinanzierung Luftverkehr: Art. 86 BV .....	38
2.5.3 Art. 101b LFG: Abgeltung für die Flugsicherung im Ausland .....	39
2.6 Verstärkte Einflussnahme des Bundes auf die Luftfahrtinfrastruktur .....	40
2.6.1 Aufwertung des Bundesamts für Zivilluftfahrt .....	41
2.6.2 Strategische Steuerung der Skyguide AG .....	42
2.6.3 SES und FABEC innerhalb der Infrastrukturpolitik .....	42
2.6.4 Kompetenzerweiterung auf die Flughafeninfrastruktur .....	43
2.7 Besinnung auf liberales Verkehrsmodell.....	44
3. GEGENWÄRTIGE HINDERNISSE BEI DER UMSETZUNG DES SES .....	45
3.1 SES II+ als Weg zur Kompetenzerweiterung der EC .....	45
3.2 „Zeit zu handeln“ .....	46
3.3 Zentralisierung und Ausweitung der Kompetenz .....	48
3.4 Verweigerte Ratifizierung .....	48
3.5 EU Luftfahrtstrategie .....	48
3.5.1 „Erschliessung von Wachstumsmärkten“.....	49
3.5.2 „Überwindung der Grenzen des Wachstums in der Luft und am Boden“ .....	50
3.5.3 „Aufrechterhaltung hoher Standards für Flugsicherheit und Gefahrenabwehr in der EU“ .....	50
3.6 Aufdatierte Fassung der Schweizer Luftfahrtpolitik: Lupo 2016.....	51
3.6.1 Kontinuität und geänderte Schwerpunkte .....	51
3.6.2 Schweizer Interessen im Vordergrund .....	52
3.6.3 Enger gefasste Kooperationsmöglichkeit für Skyguide .....	52
3.7 FABs in der Krise .....	53
3.7.1 Keine Überwindung der Kleinstaatlichkeit .....	54
4. ANALYSE UND DISKUSSION: SCHWEIZERISCHE LUFTFAHRTPOLITIK UNTER DEM EINFLUSS DES SES .....	56
4.1 Aktive europäische Integration .....	56
4.2 Schweizerisch bestimmte Flugsicherung.....	56
4.3. Trennung von Aufsicht und Dienstleistung .....	57
4.4 Zertifizierung der Schweizer Flugsicherung.....	57

4.5 Defragmentierung und FABEC .....	57
4.6 Leistungssystem und strategische Steuerung von Skyguide .....	58
4.7 Benachteiligung bei der technischen Harmonisierung.....	58
4.8 Subventionen für Schweizer Industrie und Flugsicherung .....	58
4.9 Selbstbestimmung gewährleistet .....	59
4.10 Mitgestaltung ohne formelle Mitbestimmung .....	59
5. SCHLUSS .....	60
5.1 Kein weiterer Kompetenztransfer im SES .....	60
5.2 Autonomie Luftfahrtpolitik ist unumstritten .....	60
5.3 Schweizer Ausnahme beim Emissionshandelssystem.....	61
5.4 Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung .....	62
6. BIBLIOGRAPHIE .....	66

## Résumé

Cette étude examine la politique aéronautique suisse à partir de l'intégration du marché libéralisé du transport aérien de l'UE et spécialement suite au programme d'harmonisation des services de la navigation aérienne (SNA) : le programme du Ciel unique européen ("Single European Sky"- SES). Depuis sa création en 2004, le SES est un élément central de la politique aéronautique de l'UE. La Suisse reprend sa réglementation en 2006. Dès lors, ce programme relève d'une grande importance pour la politique aéronautique de notre pays dont témoignent les deux rapports sur la politique aéronautique suisse, publiés par le Conseil fédéral en 2004 et en 2016.

Selon Guldemann<sup>1</sup>, l'objectif premier d'une politique aéronautique est de servir l'économie nationale. La politique aéronautique ne sert pas uniquement à soutenir la qualité de vie et la croissance qualitative mais doit également garantir la souveraineté et l'indépendance de l'Etat. Plus de dix ans après l'intégration du SES, on peut se demander comment la Confédération a réussi à atteindre cet objectif, si le but du SES est de créer un système efficient *pour l'Europe*.

L'autonomie étatique et la capacité d'un état de conclure des traités internationaux contraignants ne s'excluent pas mutuellement. Et ceci même si, dans le cas de la Suisse, l'Etat n'acquiert pas de droit de vote sur la définition des règles auxquelles il se soumet. Le principe de la souveraineté partagée<sup>2</sup> s'est toujours appliqué à l'aviation. Le cas des SNA, qui est prioritairement concerné par le SES, est intéressant dans ce contexte puisqu'il concerne un domaine par définition souverain. Par conséquent, l'Etat a un intérêt prépondérant à faire jouer son influence dans ce domaine. Selon la définition de von Däniken<sup>3</sup>, un pays est souverain lorsqu'il décide librement de ses affaires, sa place dans le monde et son sort. Avec la reprise des règles du SES, la Suisse ne renonce pas pour autant à son autonomie car :

- L'aviation connaît une régulation internationale depuis ses débuts. La portée de la législation européenne est donc limitée.
- L'intégration dans le FABEC permet à la Suisse de participer et de co-décider de l'évolution de la mise en oeuvre du SES.

---

<sup>1</sup> Guldemann (1996), S. 18.

<sup>2</sup> Gentinetta, Katja (2010), S. 278.

<sup>3</sup> Von Däniken (2010), S. 41.

- Les objectifs des politiques aéronautiques suisse et européenne ne se distinguent pas fondamentalement.
- La centralisation plus accentuée du paquet législatif du SES II+ qui aurait constitué une perte d'autonomie reste momentanément bloquée.

En résumé, il n'y a guère de conflits de souveraineté dans ce domaine entre l'UE et la Suisse et l'objectif premier, le rattachement aéronautique de la Suisse aux principaux partenaires économiques, est garantie grâce à l'intégration du marché unique de l'UE.

Il existe très peu de littérature sur la politique aéronautique suisse. Dans notre analyse nous avons été confrontés à un contexte législatif en constante évolution. En effet, depuis la publication du premier "Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse" en 2004, le cadre législatif n'a cessé d'évoluer. Ainsi, pendant la rédaction de cette recherche nous avons pu suivre presque au quotidien les changements au niveau de la révision de la loi sur l'aviation (LA 1+) en rapport direct avec notre problématique. De même, l'orientation stratégique du FABEC que la Confédération intègre en vue d'influencer activement la réalisation du SES était (et est toujours) en évolution. L'une des plus grandes difficultés de cette recherche est liée à cette base mobile de sources.

Dans la **première partie** de notre recherche, nous analysons les éléments centraux du SES et expliquons pourquoi la Confédération l'intègre.

Dans la **seconde partie**, nous expliquons les adaptations du cadre législatif suisse qui résultent du SES. Nous montrons que la Confédération agit selon trois principes :

- Elle adopte le cadre européen de façon complète.
- Elle définit des mesures d'accompagnement pour soutenir l'industrie aéronautique nationale. Ces mesures se traduisent par un subventionnement de l'industrie.
- Elle tente d'augmenter son influence directe sur l'infrastructure aéronautique afin de diriger de façon plus directe la politique aéronautique.

Dans la **troisième partie** nous examinons les évolutions récentes de la politique aéronautique suisse et européenne et analysons leurs similitudes ou différences.

Dans la **quatrième partie** nous résumons et évaluons la politique aéronautique suisse sous la perspective de son autonomie.

La **cinquième partie** esquisse une conclusion.

## Einleitung und Problemstellung

Mit dieser Arbeit beschreiben wir, wie die Schweizer Luftfahrtpolitik nach der Integration in den liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt und speziell unter dem Einfluss des Programms für die Schaffung eines harmonisierten Luftraums, dem so genannte „Single European Sky“ (SES), an die europäische Luftfahrtpolitik angepasst wurde. Der SES steht seit seiner Einführung 2004 im Zentrum der EU-Luftfahrtpolitik. Nachdem die Schweiz im Jahr 2006 die relevanten Regelungen für die Umsetzung dieses Programms übernommen hat, kommt ihm auch in der Schweiz eine entscheidende Bedeutung zu. Der Gehalt des SES für die Schweiz wird in den zwei luftfahrtpolitischen Berichten des Bundes von 2004 und 2016 ersichtlich. Sie dienen als Grundlage für die sukzessiven Revisionen des Luftfahrtgesetzes (Revision LFG 1 von 2010 und LFG 1+ von 2016/17) die den Schweizer Gesetzesrahmen weitgehend eurokompatibel machen. Neben der Beschreibung der komplexen Entwicklung des SES und der schweizerischen Anpassungen daran, versuchen wir auch zu werten, wie souverän die Schweiz in der Ausgestaltung ihrer Luftfahrtpolitik bleibt.

Nach Guldemann<sup>4</sup> ist die Begünstigung von volkswirtschaftlichem Nutzen das wichtigste Ziel einer Luftfahrtpolitik. Luftfahrtpolitik dient allerdings nicht nur der „Förderung der Lebensqualität und des qualitativen Wachstums“<sup>5</sup>, sondern auch der „Wahrung der Souveränität und Unabhängigkeit des Staates“<sup>6</sup>. In Anbetracht der nun über zehnjährigen Integration der Schweiz in die europäische Luftfahrtpolitik, stellt sich die Frage, wie letzteres Ziel in der Schweiz gewährleistet wird, wenn mit dem SES ein „leistungsfähiges Luftverkehrssystem“<sup>7</sup> für Europa geschaffen wird. Da die Zielsetzungen der europäischen und schweizerischen Luftfahrtpolitik kongruent sind, handelt der Bundesrat nur in Fragen, die letztlich kaum konfliktbehaftet sind oder sogar ausserhalb der SES-Regelungen liegen anders als die EC (wie etwa beim Entscheid, die Luftfahrt vom Emissionshandel auszunehmen).

Wir können vorausschicken: Bei der Einschätzung dieses Spannungsverhältnisses gilt kein „entweder... oder“. Staatliche Autonomie und Souveränität stehen nicht in Opposition zu supranationalen Verträgen. Gerade in der hochgradig international normierten und regulierten Luftfahrt gilt das Prinzip der „geteilten Souveränität“<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Guldemann (1996), S. 18.

<sup>5</sup> Guldemann (1996), S. 19.

<sup>6</sup> Guldemann (1996), S. 19.

<sup>7</sup> Verordnung Nr. 549/2004, S.2.

<sup>8</sup> Gentinetta, Katja (2010), S. 278.

*„Souveränität beinhaltet zwar immer noch die Kompetenz, in jenen Bereichen selbstbestimmt zu handeln, die der Staat selbst als essentiell bezeichnet. Sie ist aber nicht mehr wie einst primär durch nationale Autonomie und Unabhängigkeit garantiert. Souveränität ist immer stärker von gegenseitigen Abhängigkeiten und gemeinsamen Herausforderungen geprägt.“<sup>9</sup>*

Dies hat in der zivilen Luftfahrt schon immer gegolten. Der SES betrifft in erster Linie die gemeinschaftliche Organisation der Flugsicherung. Die Flugsicherung bietet einen interessanten Fall für eine Untersuchung über die Schweizer Übernahme von EU-Regelungen und über Fragen der Autonomie, da Flugsicherung einerseits eine souveräne Aufgabe ist, die jedem Staat obliegt und andererseits eine Infrastruktur voraussetzt, die von nationaler Bedeutung ist. Der Staat hat somit die Pflicht und ein vitales Interesse daran, seine Einflussmöglichkeiten auf diese möglichst direkt auszuüben.

Nach von Däniken geht es in den internationalen Beziehungen „um die Frage nach dem grösstmöglichen Mass an Selbstbestimmung. Souverän ist ein Land, das über seine Angelegenheiten, über seine Stellung in der Welt, über sein Schicksal in Freiheit selbst bestimmen kann.“<sup>10</sup> Die Integration in den SES, d.h. die Übernahme der europäischen Gesetzgebung bezüglich Flugsicherung, bedeutet für die Schweiz kein Verzicht auf selbstbestimmte Gesetze. Die Schweiz muss den Gesetzesrahmen aber an Regeln anpassen, die sie nicht selbst erlassen hat. Diese Anpassung geschieht jedoch aus freien Stücken und in der Überzeugung, dass die Schweiz den europäischen Luftverkehrsbinnenmarkt, an dem sie nur mittels Umsetzung des SES teilnehmen kann, braucht. Nach der Definition von Hauser verfolgt die Schweiz bei der Legitimierung des staatlichen Handelns in der Luftfahrtspolitik eine Output-Logik.<sup>11</sup> Auf unser Thema bezogen bedeutet das, dass die Mitgliedschaft im SES mehr Vorteile bringt als eine Unabhängigkeit von Europa, obwohl die Schweiz nicht alle Mitgliederrechte (z.B. das Recht auf Mitbestimmung der Regeln) besitzt. Doch jede Mitgliedschaft hat einen Preis. Betrachtet man die Änderungen der Luftfahrtgesetzrevisionen, die im Bereich der Flugsicherungsfinanzierung notwendig

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Von Däniken (2010), S. 41.

<sup>11</sup> Vgl. Hauser (2010), S. 140: „Bei einer Output-Logik lautet die relevante Frage, ob man als Mitglied oder als externer Vertragspartner eine Lösung erwirken kann, die näher bei den eigenen Interessen liegt. Dies kann, muss aber nicht übereinstimmen.“

waren, besteht dieser u.A. in einem erhöhten Finanzaufwand des Bundes zu Gunsten der heimischen Luftverkehrsindustrie.<sup>12</sup>

Wir untersuchen hier, wie sich der SES ganz konkret auf den Schweizer Gesetzesrahmen auswirkt. Von Däniken fragt:

*„Wie kann ein Staat seine internationale Abhängigkeit mit seiner Stellung als souveräner Staat unter einen Hut bringen? Wie kann er einseitige Abhängigkeiten, Druckanfälligkeit oder gar Fremdbestimmung auf ein Minimum beschränken und gleichzeitig seine langfristigen nationalen Interessen wahren?“<sup>13</sup>*

Für die Luftfahrt formuliert die Schweiz erst in der Folge des Luftverkehrsabkommens mit der EU dieses „Wie?“ in einer eigenen Luftfahrtpolitik. Es gilt zu zeigen, welchen Gestaltungsraum die Schweiz innerhalb des SES besitzt und wie sie diesen nutzt. Sind mit der Integration in den SES nur Vorteile verbunden? Oder gibt es Einschränkungen und Regeln, die den Schweizer Interessen schaden? Wir fassen die Kernpunkte zusammen, die mit den Anpassungen an den SES zusammenhängen und durch die Revision I und I+ des Luftverkehrsgesetzes (LFG) konkretisiert wurden. Das Parlament legitimierte den Souveränitätstransfer zwei Mal, indem es die Revisionen LFG von 2010 und 2016/17 verabschiedete.<sup>14</sup> Da sich die Luftfahrtpolitik der letzten 15 Jahre kontinuierlich weiterentwickelt hat, möchte diese Arbeit auch eine Statusanalyse der gültigen Luftfahrtpolitik liefern.

## **Theoretischer Rahmen**

Die Schweizer Luftfahrtpolitik ist so gut wie unerforscht. Dies mag daran liegen, dass sie seit der Veröffentlichung des „Berichts über die Luftfahrtpolitik der Schweiz“<sup>15</sup> im Dezember 2004 in einem ständigen Fluss ist. Zur Zeit der Redaktion dieser Arbeit:

---

<sup>12</sup> Die seit über zehn Jahren andauernde Blockade am Flughafen Zürich ist ein Hinweis darauf, dass auch eine Mitgliedschaft nicht alle Probleme löst. Vgl. die unilateralen Einschränkungen des Flughafenbetriebs durch die 220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung von 2005 und die Abgeltung der Flugsicherung im delegierten deutschen Luftraum.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Vgl. Kohler (2010), S. 38: „Was sonst ist Demokratie, wenn nicht die Möglichkeit der (Mehrzahl der) Bürger und Bürgerinnen, über ihre Gesetze selbst und letztverbindlich zu bestimmen, weil darin die Wahrnehmung der Souveränität besteht? Welchen Wert besitzen solche Souveränitätsakte aber noch, wenn die Gestaltung der entscheidenden Materien nicht mehr bei den nationalen Parlamenten liegt?“

<sup>15</sup> Lupo 2004

- behandelt das Schweizer Parlament die Revision Luftfahrtgesetz (LFG) 1+, mit der die Luftfahrtpolitik, nach der Revision LFG 1 von 2010, weiter konkretisiert wird.
- Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), der Verband Schweizer Flughäfen (VSF) und die Flugsicherung Skyguide sind damit beschäftigt, die Finanzierung der Flugsicherungsdienste auf den Regionalflugplätzen neu zu ordnen.
- Die strategische Zielrichtung des Funktionalen Luftraumblocks Europe Central (FABEC) steht bei Staaten und Flugsicherungen zur Diskussion.
- Und internationale Luftfahrtverbände sind damit beschäftigt, das SES II+-Legislativpaket durch massives Lobbying wiederzubeleben.

Und dies sind nur einige Beispiele von Aktivitäten, welche einen direkten Bezug zu dieser Untersuchung haben.

Neue Elemente verändern die Faktenlage fast wöchentlich, was die Untersuchung des Themas besonders anspruchsvoll macht. Es stellt sich die Frage, wie weit man in eine Materie eindringen und relevante Schlüsse ziehen kann, wenn neue Elemente die Faktenlage konstant verändern. Ein Versuch im Januar 2017 die Luftfahrtpolitik im Gespräch mit fünf Vertretern der Industrie (BAZL, Swiss International Airlines und Skyguide) zu erörtern, war z.B. nicht ergiebig genug, um eine objektive Einschätzung des SES für die Luftfahrtpolitik der Schweiz vorzunehmen. Nach Auswertung der Interviews, verwarf ich das Material. Die Luftfahrtpolitik ist von bedeutenden wirtschaftlichen Interessen beeinflusst, die auch in einem strukturierten Interview nicht vergessen gehen.<sup>16</sup> Wir haben deshalb entschieden, unsere Analyse auf die (meist) öffentlich verfügbaren amtlichen Dokumente von Bund und EU zu stützen, ohne eine Befragung der betroffenen Kreise durchzuführen.

Obwohl die Luftfahrtpolitik nicht abschliessend fixiert ist, existiert eine beträchtliche Menge an amtlichen Texten. Diese europäischen Verordnungen und Bundesgesetze, Berichte und Botschaften, Analysen und Strategiepapiere wurden hauptsächlich durch die EU und den Bund produziert. Zum Zweck dieser Arbeit postulieren wir, dass diese Dokumente zu ihrem jeweiligen Publikationszeitpunkt den Status einer offiziell fixierten Aussage über die Luftfahrtpolitik der EU bzw. der Schweiz besitzen. Eine zusammenfassende Auswertung dieser Texte scheint uns somit legitim und

---

<sup>16</sup> Für die Airline-Vertreter ist der SES primär ein Instrument, um die Flugsicherungskosten zu reduzieren. Ihre Forderungshaltung ist hinlänglich bekannt und brachte wenig Neues. Weil die Qualität der Gespräche zu unterschiedlich war, verzichteten wir darauf, sie zu nutzen.

aussagekräftig, um die Entwicklung der Schweizer Luftfahrtpolitik seit und im Lichte der Einführung des SES darzustellen.

In unserer Untersuchung gehen wir anders vor als Lehmkuhl und Siegrist<sup>17</sup> und kommen auch zu einem etwas anderen Schluss. Diese Autoren untersuchen die regulatorischen Beziehungsnetze zwischen der Schweiz und der EU, um zu verstehen, welchen Einfluss die Schweiz auf die Gestaltung der Verkehrspolitik mit der EU besitzt. Sie kommen zum Schluss, dass die informellen Netzwerke zwischen der EU und der Schweiz sowie die Mitarbeit in internationalen Luftfahrtorganisationen der Schweiz ein Mitspracherecht bei der Vorbesprechung der europäischen Gesetze erteilt, das ihr als Nichtmitglied eigentlich nicht zusteht. Obwohl die Schweiz im Single Sky Committee, das die weitere Entwicklung des SES gestaltet, kein Stimmrecht besitzt, so argumentieren sie, besitzt die Schweiz grossen Einfluss auf die Ausgestaltung der Transportpolitik. Im Unterschied zu Lehmkuhl und Siegrist sichten wir die SES-Regelungen ex post und zeigen, dass der SES durchaus Anpassungen im Luftfahrtgesetz verlangte, die nicht unproblematisch für einen Teil der Industrie sind. Im Lupo 2016 werden zudem mit der Forderung einer nationalen Flugsicherung, Schutzklauseln eingebaut, die in unserem Verständnis aus einem Defizit an Mitspracherecht resultieren. Was diese Forderung konkret bedeutet, welche Kosten und Einschränkungen sie mit sich bringen wird, ist heute noch nicht geklärt.

### **Aufbau der Studie**

In dieser Studie stehen zwei Fragen im Vordergrund. Erstens die Frage, wie das SES-Projekt der EU die Schweizer Luftfahrtpolitik beeinflusst. Und zweitens, die Frage wie der Bund angesichts der weitreichenden Integration in den europäischen Luftverkehrsmarkt eine autonome Luftfahrtpolitik führen kann.

Der **erste Teil** unserer Arbeit ist einer Darstellung des SES-Rahmens gewidmet. Wir beschreiben die Entwicklung des SES und seiner konstitutiven Elemente und gehen auf das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ein, als Grundlage für die Integration der Schweiz in den europäischen Flugverkehrsbinnenmarkt.

Im **zweiten Teil** zeigen wir, wie der Bund den SES umsetzt, indem er eine Schweizer Luftfahrtpolitik entwickelt und das Luftfahrtgesetz anpasst. Wir beschreiben die drei Aktionskreise seiner Handlung:

---

<sup>17</sup> Lehmkuhl/Siegrist (2009), S. 622.

- die lückenlose Anpassung an den europäischen Rahmen
- die flankierenden Massnahmen, mit denen die Luftverkehrsindustrie der Schweiz neu gefördert wird, und
- der Versuch des Bundes, gegenüber den Kantonen einen grösseren Einfluss auf die Gestaltung der Luftverkehrspolitik zu erlangen.

Im **dritten Teil** widmen wir uns der weiterführenden Luftfahrtstrategie in Europa, mit ihren ausgeprägten Zentralisierungstendenzen und der Reaktion des Bundes darauf. In unserem Verständnis ist diese von einer gewissen Distanzierung zur EU geprägt. Sie äussert sich darin, dass der Bund nun explizit ausdrückt, dass er gewisse Teile der Luftfahrtinfrastruktur autonom bestimmen möchte.

Im **vierten Teil** fassen wir die vorhergehenden Elemente zusammen und bewerten sie nach dem Kriterium der Übereinstimmung bzw. Differenz zwischen der europäischen und schweizerischen Luftfahrtspolitik.

Im **fünften Teil** ziehen wir ein abschliessendes Fazit über den Einfluss des SES auf die Schweizer Luftfahrtspolitik und ihre Selbstbestimmung.

## **Literaturübersicht**

Wie bereits oben erwähnt, fehlt es in der Forschungsliteratur an jüngeren Studien zur europäischen oder schweizerischen Luftfahrtspolitik. Neben den relevanten Verordnungen sowie behördlichen Berichten und Dokumenten konzentrierten wir uns auf Grundlagenwerke zu europäischer Verkehrspolitik (Bieber/Maiani) und die wenigen existierenden luftverkehrspolitischen Grundstudien, die jedoch meist vor 1990 erschienen und daher den SES nur marginal berühren. Unser Verständnis von Souveränität wird durch den 2010 von Ginetta/Kohler herausgegebenen Sammelband „Souveränität im Hätetest“ beeinflusst, in dem sich namhafte Forscher mit den EU-Beziehungen der Schweiz unter dem Gesichtspunkt der Souveränität befassen. Die Luftfahrtspolitik wird darin zwar nur gestreift.

## **Methode**

Wir haben bei dieser Untersuchung bewusst darauf verzichtet, die Analyse der Schweizer Luftfahrtspolitik im Kontext des SES mit der von Knoepfel (et al.) entwickelten Methode der Politikanalyse durchzuführen.<sup>18</sup> Obwohl wir dieses Modell im Rahmen einer Studie über den Agglomerationsverkehr nutzbringend anwenden

---

<sup>18</sup> Knoepfel (2011), Politikanalyse

konnten<sup>19</sup>, schien es uns für die Beantwortung unserer Forschungsfragen weniger geeignet. Wir erachteten auch, dass die Knoepfelsche Methode im Kontext der kontinuierlichen Entwicklung, die wir gegenwärtig beobachten, zu komplex wäre für den gegebenen Rahmen einer Diplomarbeit.

Im Vordergrund unseres Interesses steht nicht die Funktionsweise der politischen Abläufe und Einflussprozesse, sondern das Verständnis der progressiven Anpassung der Schweiz an den SES-Rahmen und dessen Auswirkungen aus einer übergeordneten Sicht. Ausgehend von den relevanten Verordnungstexten identifizieren wir fünf konstitutive Hauptelemente des SES und analysieren, wie diese in die Luftverkehrspolitik der Schweiz einfließen und welche politischen Werkzeuge der Bund für ihre Konkretisierung einsetzt.

---

<sup>19</sup> Vgl. Donini/Fridrich (2016), Conditions de succès et d'échec de la mise en oeuvre de la politique de transport dans les agglomérations.

## 1. Der Single European Sky (SES)

Der Single European Sky (SES) entsteht in der Folge der gemeinsamen europäischen Transportpolitik. Für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts, der ein Hauptziel für die Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist,<sup>20</sup> spielt die grenzüberschreitende Transportpolitik eine zentrale Rolle: Sie ist ein Mittel für die Durchsetzung dieses Vorhabens. Vom Ansatz her ist die gemeinsame Transportpolitik schon in den Römer EWG-Verträgen von 1958 vorgezeichnet<sup>21</sup>, es vergehen aber dreissig Jahre bis der europäische Luftverkehr völlig liberalisiert wird.<sup>22</sup> Erst 1987 und 1992 erlässt die EU Rechtsakte, die den Luftverkehrsmarkt tiefgreifend verändern.<sup>23</sup> Die in aufeinander folgenden Schritten<sup>24</sup> erfolgten Regelungen betreffen alle wichtigen Fragen des Luftverkehrsmarkts von den Bedingungen für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen, über den Streckenzugang innerhalb der Union, das Slot-Management, die Bodenabfertigungsdienste bis hin zu den Flughafengebühren.<sup>25</sup> Mit der unionsweiten Ausgestaltung des Luftverkehrsmarkts erfolgt eine Deregulierung und Liberalisierung des Sektors<sup>26</sup>, die zu Wettbewerb und Wachstum führen.<sup>27</sup>

Diese Vorgeschichte ist hier nur insofern relevant als sie erklärt, auf welcher Grundlage das Programm für den SES und damit die Regulierung des Infrastrukturbereichs erfolgt. Die Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes betrifft nämlich nur die Anbieter von Transportleistungen. Die Infrastrukturunternehmen (Flughäfen und Flugsicherungsunternehmen) sind davon nicht betroffen, obwohl sie eine zentrale Aufgabe bei der Abwicklung des Flugverkehrs erfüllen.

---

<sup>20</sup> Art. 26 II AEUV: „Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“

<sup>21</sup> Bieber/Maiani (2015), S. 31, RN 13.

<sup>22</sup> Vgl. dazu Bieber/Maiani (2015), S. 246 ff. sowie Auer (2001), S. 436.

<sup>23</sup> 1987 verabschiedete der Ministerrat das so genannte erste Liberalisierungspaket (Verordnung Nr. 3975/87). Ein zweites (Verordnung (EWG) Nr. 3976/87) und drittes Liberalisierungspaket (Richtlinie 87/601/EWG) folgten 1990 und 1992. Vgl. Auer (2001), S. 436.

<sup>24</sup> Zur „schrittweisen Zielverwirklichung“ vgl. Bieber/Maiani (2015), S. 248.

<sup>25</sup> Sie fixieren weiter auch das System der Flug- und Frachtpreise, die Wettbewerbsvorschriften im Luftverkehr, Fragen der Marktdominanz, Bestimmungen bezüglich Subventionen sowie des unlauteren Wettbewerbs. Vgl. dazu Bieber/Maiani (2015), S. 249-268.

<sup>26</sup> Vgl. Auer (2001), S. 437: „Mit dem dritten Liberalisierungspaket fielen nahezu alle Schranken in den Bereichen Tarife, Kapazitäten und Marktzugang (...)“

<sup>27</sup> 2008 wurden die verschiedenen Erlasse schliesslich durch die heute gültige Verordnung (EU) Nr. 1008/2008 ersetzt. Vgl. Bieber/Maiani (2015), S. 249.

## 1.1 Luftverkehrssystem und Flugsicherung

Die europäische Mobilitätspolitik dynamisiert ab ca. 1990 den Luftverkehrsmarkt. Die Flugsicherungsunternehmen (Air Navigation Service Provider, ANSP)<sup>28</sup> sind auf das Wachstum aber ungenügend vorbereitet. Kapazitätsengpässe führen zu beträchtlichen Verspätungen, die das weitere Wachstum einschränken könnten. Die Initiative für ein einheitliches europäisches Flugsicherungssystem mit Namen „Single European Sky“ (SES) setzte hier an. Die Europäische Kommission erkennt, dass für die Behebung der Infrastrukturengpässe, wie schon für die Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts, ein gemeinsamer Ansatz nötig ist:<sup>29</sup>

*„Die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erfordert ein leistungsfähiges Luftverkehrssystem, das eine sichere und geregelte Abwicklung des Luftverkehrs ermöglicht und dadurch den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit der Personen erleichtert.“<sup>30</sup>*

Die „sichere und geregelte Abwicklung des Luftverkehrs“ ist die Kernaufgabe der Flugsicherung. Bis anhin sind die Flugsicherungsunternehmen in den meisten europäischen Staaten als Monopole ausgelegt und arbeiten kaum mit Flugsicherungen anderer Länder zusammen. Das 2001 vorgelegte und 2004 vom Europäischen Parlament und dem Rat beschlossene Bündel von Gesetzen über den SES schafft die Bedingungen, um die Leistungsfähigkeit des europäischen Verkehrssystems hinsichtlich Sicherheit, Kapazität und Kosteneffizienz gezielt zu verbessern.<sup>31</sup> Dabei sollen die Interessen der Luftraumnutzer höher gewertet werden als nationalstaatliche Überlegungen.

---

<sup>28</sup> Vgl. Meesen (2003), S. 1: „Für die sichere, konfliktfreie und wirtschaftliche Durchführung des jeweiligen Fluges ist [...] die Flugsicherungsorganisation des Landes zuständig und verantwortlich, die den Flugweg des Luftfahrzeuges durch den Luftraum aufgrund der Wünsche der Betreiber der Luftfahrzeuge plant, steuert und überwacht.“ Das Luftverkehrsmanagement (Air Traffic Management) und die Luftverkehrskontrolle (Air Traffic Control) ermöglichen die sichere Durchführung des Luftverkehrs durch Überwachung und Lenkung sowie Kapazitätskontrolle und -verteilung.

<sup>29</sup> KOM (2011) 731 endg., S.2.

Die Ausweitung auf Drittstaaten ist hierbei „entweder im Rahmen der Beteiligung der Gemeinschaft an den Arbeiten von Eurocontrol nach dem Beitritt der Gemeinschaft zu Eurocontrol oder im Rahmen von Abkommen der Gemeinschaft mit diesen Ländern“ (Art. 7: Beziehungen zu europäischen Drittländern) explizit vorgesehen. Die „volle und ausschliessliche Hoheit“ der Staaten über ihren Luftraum wird nicht tangiert. (Verordnung Nr. 551, 2004, Erwägungsgrund 7).

<sup>30</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Erwägungsgrund 1.

<sup>31</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Art. 1, Abs. 1: „Dieser einheitliche europäische Luftraum besteht aus einem zusammenhängenden europäischen Netz von Strecken, Streckenmanagement- und Flugverkehrsmanagementsystemen, denen ausschliesslich Sicherheits-, Effizienz- und technische Erwägungen zum Vorteil aller Luftraumnutzer zugrunde liegen.“

Aus wirtschaftlicher Sicht führt die rein nationale Organisation der Flugsicherung zu Ineffizienz. Einerseits ist der technische Aufwand für die Luftraumüberwachung hoch und somit teuer, andererseits führt die beschränkte Grösse und die Fragmentierung der nationalen Lufträume zu unnötigem Aufwand.<sup>32</sup> Mit diesem Schritt vollzieht die Kommission einen bewussten Schritt hin zu einer „Entsouveränisierung“<sup>33</sup> im Politikbereich der Flugsicherung und des Airspace Managements<sup>34</sup> indem sie die Einzelstaaten faktisch dazu bewegt, vermehrt zusammenzuarbeiten und gemeinsame Regeln zu beachten. Das Fernziel ist die möglichst umfassende Integration: Der Projektname „Single European Sky“ drückt dies unmissverständlich aus. Ein solcher Schritt entspricht der „Normalität“<sup>35</sup>, in der Probleme, die national nicht gelöst werden können, transnational angegangen werden, selbst wenn ein Souveränitätsverlust erfolgt.

## 1.2 Die drei Schritte der SES-Verordnungen

Die Umsetzung des SES erfolgt in drei Schritten:

- Das erste Legislativpaket (der so genannte SES I) von 2004 umfasst eine Rahmen-Verordnung (Verordnung Nr. 549/2004), eine Verordnung über die Flugsicherungsdienste (Verordnung Nr. 550/2004), eine Luftraum-Verordnung (Verordnung Nr. 551/2004) und eine Interoperabilitäts-Verordnung (Verordnung Nr. 552/2004).<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> In der Bilanz von Fluggesellschaften machen die Flugsicherungsgebühren nach Angaben der Europäischen Kommission rund 20 Prozent der gesamten Betriebskosten aus (ohne Treibstoff). Vgl. KOM (2013) 408 endg., S. 4.

<sup>33</sup> Vgl. Kohler (2010), S. 23.

<sup>34</sup> „Da für den Luftraum weiterhin das Prinzip der nationalen Souveränität gilt, ist das Flugverkehrsmanagement in Europa stark fragmentiert und die Erbringung von Dienstleistungen liegt grösstenteils in den Händen nationaler Monopole.“ KOM (2011) 731 endgültig, S.2

<sup>35</sup> Kohler (2010), S. 31.

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums („Rahmenverordnung“)

Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“)

Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraum-Verordnung“)

Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“)

- Von SES II spricht man nach der 2009 verabschiedeten Änderungs-Verordnung Nr. 1070/2009.<sup>37</sup> Sie ersetzt die bisherigen SES I Verordnungen.
- Schliesslich verabschiedet das Europäische Parlament 2014 den Legislativvorschlag KOM (2013) 410 endg.<sup>38</sup> Dieser gilt als SES II+ Entwurf, wurde aber bis heute vom Rat nicht verabschiedet und somit auch nicht vollzogen.

### 1.3 Luftverkehrsabkommen Schweiz-EU und Übernahme der SES-Regeln

Die Schweiz tritt dem SES gestützt auf das Luftverkehrsabkommen Schweiz-EU bei.<sup>39</sup> Das Luftverkehrsabkommen wird im Rahmen der Bilateralen I 1999 unterzeichnet und tritt 2002 in Kraft.<sup>40</sup> Dank diesem Abkommen wird die Schweiz in Bezug auf die zivile Luftfahrtgesetzgebung einem EU-Mitglied gleichgestellt.<sup>41</sup> Das bedeutet, dass die Schweiz dieselben Rechte und Pflichten besitzt wie ein Mitgliedstaat. Es stellt für die Entwicklung der Schweizer Luftfahrtindustrie „eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer grenzüberschreitend harmonisierten europäischen Luftverkehrsordnung“<sup>42</sup> dar und ermöglicht die für die Wirtschaft wichtige Anbindung des Landes über den Luftweg. Diese war nach dem Zusammenbruch von Swissair nicht mehr gewährleistet oder zumindest nicht mehr selbstverständlich. Das Abkommen hat angesichts seiner

---

<sup>37</sup> Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems.

<sup>38</sup> Europäische Kommission (2013): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung), Strassburg, 11. Juni 2013, KOM (2013) 410 endg.

<sup>39</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR 0.748.127.192.68

<sup>40</sup> Die Schweiz bemühte sich schon 1988 für ein Luftverkehrsabkommen mit der EU. Ihre Bestrebungen ein solches im Rahmen der EFTA abzuschliessen, scheiterten jedoch. Ein solches Abkommen wurde zu einem Bestandteil der EWR, dem die Schweiz bekanntlich nicht beiträt. Vgl. Auer (2001), S. 438.

<sup>41</sup> Vgl. Lupo 2004, S. 1792.

<sup>42</sup> Auer (2001), S. 442.

Tragweite<sup>43</sup> den Rang eines „Integrationsabkommens“<sup>44</sup>. Bevor die Schweiz mit der EU ein umfassendes Luftverkehrsabkommen<sup>45</sup> abgeschlossen hat, sind die Luftverkehrsbeziehungen in der Schweiz bilateral geregelt.<sup>46</sup> Solche bilateralen Regelungen besitzt die Schweiz weiterhin mit Staaten, die ausserhalb des EU-Luftverkehrsabkommens stehen.

Die so genannten „Freiheiten“<sup>47</sup> bilden den Schwerpunkt des Abkommens. Dank ihnen können die schweizerischen Unternehmen am liberalisierten Luftverkehrsmarkt teilnehmen. Für unsere Untersuchung ist jedoch der umfangreiche Anhang – ein „integrierender Bestandteil des Abkommens“<sup>48</sup> – von Interesse. Er umfasst die SES-Regelungen bezüglich Flugsicherheit, Luftsicherheit und Flugverkehrsmanagement. Die Rahmenverordnungen der EU zum SES übernimmt die Schweiz mit Beschluss des Bundesrates vom 3. Mai 2006.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Das Abkommen betrifft zwei Kernbereiche: Einerseits geht es darum, einheitliche Wettbewerbsregeln in der Luftfahrt festzulegen. Andererseits werden mit dem Abkommen die Verkehrsrechte definiert. Hinsichtlich der Wettbewerbsregeln verbietet das Abkommen Absprachen und kartelläre Vereinbarungen (Art. 8), die den Wettbewerb einschränken; es untersagt den Missbrauch von Marktdominanz (Art. 9), Preis- und andere Absprachen (Art. 10) und beschränkt staatliche Beihilfen (Art. 13). Der Luftverkehr wird damit liberalisiert und die Verkehrsunternehmen (Fluggesellschaften) dem intereuropäischen Wettbewerb ausgesetzt. Dabei handelt es sich nach Bieber/Maiani (2015), S. 72f um die Regeln des Binnenmarktkonzepts.

Hinsichtlich der Verkehrsrechte (Art. 15) sieht das Abkommen vor, dass Luftfahrtunternehmen der EU und der Schweiz „Verkehrsrechte zwischen jedem Punkt in der Schweiz und jedem Punkt in der Gemeinschaft“ erhalten. Faktisch ist damit der bis dahin übliche Monopolbetrieb, bei dem eine Fluggesellschaft das ausschliessliche Recht genoss, von Punkt A nach Punkt B zu operieren, verboten. Mit der Einbeziehung von verkehrsrechtlichen Aspekten, Fragen der Sicherheit, der Umwelt und der Infrastruktur ist das Luftverkehrsabkommen nach Einschätzung von Haldimann (2001), S. 444, sehr umfassend.

<sup>44</sup> Auer (2001), S. 440. Freiburghaus (2010), S. 118: „Das Luftverkehrsabkommen ist das erste sogenannte Integrationsabkommen, denn es sieht explizit vor, dass die Schweiz die Weiterentwicklung der betreffenden Rechtsakte automatisch übernimmt.“ Ein wirklicher Automatismus besteht freilich nicht, da alle neuen Regelungen im Rahmen des SES durch den Gemischten Ausschuss geprüft werden.

<sup>45</sup> Luftverkehrsabkommen dienen der „Einräumung von bestimmten Verkehrs- und Hilfsrechten und die Festlegung von Einzelheiten über die Ausübung der Verkehrsrechte, wie beispielsweise das Beförderungsangebot, die Häufigkeit der angebotenen Dienste, die Beförderungsbedingungen sowie den Umfang der gewährten Rechte, die Bezeichnung und Zulassung der Luftverkehrsunternehmen, welche die Rechte der Vertragsstaaten wahrnehmen sollen, die Gebühren, Zölle, Tarife, die Statistik, den Meinungs Austausch, die Schiedsgerichtbarkeit, die Kündigung und das Inkrafttreten des bilateralen Vertrags.“ Mensen (2003), S. 30.

<sup>46</sup> Seit 1948 hatte die Schweiz mit 14 EU-Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen abgeschlossen, die die „klassischen Themen der Verkehrsrechte, der Kapazitäten und der Tarife“ regelten. Vgl. Haldimann (2001), S. 445.

<sup>47</sup> 1. Freiheit: Überflugsrechte; 2. Freiheit: Nichtkommerzielle Zwischenlandungen; 3. Freiheit: Das Anfliegen von Flughäfen in der EU; 4. Freiheit: Flug von jedem Flughafen im EU-Raum in die Schweiz; 5. Freiheit: Anfliegen von EU Flughäfen mit Zwischenlandungen, bei denen Passagiere aufgenommen und weitertransportiert werden; 6. Freiheit: Flug zwischen zwei EU-Destinationen mit Zwischenlandung, bei der Passagiere aufgenommen und weitertransportiert werden; 7. Freiheit: Flug zwischen zwei Destinationen in der EU; 8./9. Freiheit: Kobotage, Inlandflug durch einen ausländischen Operateur (mit oder ohne Start in der Schweiz). Vgl. EDA (2015) Informationsbulletin Luftverkehr.

<sup>48</sup> Auer (2001), S. 441.

<sup>49</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-4945.html>

Die Autonomie des Bundes bei der Übernahme neuer EU-Regelungen zum Luftverkehr bleibt mit diesem Abkommen gewährleistet. Art. 21 legt fest, dass die Weiterentwicklung des Abkommens von einem Gemischten Ausschuss betreut wird, der in gegenseitigem Einvernehmen handelt.<sup>50</sup> Beschlüsse über das Abkommen bedürfen des gegenseitigen Einverständnisses und sind für beide Seiten bindend.<sup>51</sup> Von der EU beschlossene Änderungen treten folglich nicht automatisch in Kraft, sondern werden vor dem Vollzug durch die Schweiz einzeln geprüft. Obwohl formell kein Automatismus beim Nachvollzug besteht, weichen die vom Bundesrat übernommenen Regelungen substantiell nicht von den EU-Vorlagen ab.

Da sich eine Vielzahl von Erlassen innerhalb des Abkommens auf Beschlüsse von internationalen Organisationen stützt bzw. mit ihnen kompatibel sein müssen und die Schweiz diesen Organisationen angehört, sind die meisten technischen Regeln des Abkommens bereits mit nationalem Recht vereinbar.<sup>52</sup> Dennoch ist das Abkommen für die Ausgestaltung der Schweizer Luftfahrtpolitik bedeutend, insofern als es der EU und ihren Institutionen „weitergehende Überwachungs- und Kontrollkompetenzen“ im Bereich der Luftfahrt zugesteht.<sup>53</sup> Gestützt auf das Luftverkehrsabkommen richtet sich somit jeder Handlungsappell der europäischen Luftfahrtstrategie de facto immer auch an die Schweiz. Die Schweiz rückt durch das Luftverkehrsabkommen also in den Wirkungsbereich der europäischen Luftfahrtpolitik.

#### **1.4 Die Hauptelemente des Single European Sky-Programms**

Der SES beruht auf fünf zentralen Elementen:

- Die staatliche Aufsicht über die Flugsicherung und ihre Durchführung müssen funktional getrennt werden.
- Die Staaten werden verpflichtet, das Organ, mit dem sie die Durchführung der Flugsicherung beauftragen, nach einheitlichen Regeln zu zertifizieren.

---

<sup>50</sup> Bezüglich der Übernahme neuen Rechts beschreibt Art. 23 das Standardverfahren: „Der Gemischte Ausschuss erhält die Zuständigkeit, den Anhang in eigener Kompetenz zu ändern oder, falls erforderlich, eine Änderung des Abkommens selbst zu beantragen.“ Das Parlament übertrug dem Bundesrat die Kompetenz zur Annahme derartiger Änderungen. Gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen bleiben die Vertragspartner unabhängig, haben aber eine Informationspflicht (Art. 24 bis 27). Siehe Haldimann (2001), S. 451-452.

<sup>51</sup> Die Übernahme von Folgeverordnungen erfolgt nicht automatisch, sondern nach Anpassungen, die vom Gemischten Ausschuss verabschiedet werden müssen. Im Allgemeinen beschränken sich solche Anpassungen auf Formfragen und haben keine materielle Tragweite, die den Inhalt der Verordnungen verändern. Es gibt jedoch auch Ausnahmen, wie die Anpassung von Verordnung Nr. 216/ 2008. Vgl. Bieber/Maiani (2015), S. 284.

<sup>52</sup> Vgl. Haldimann (2001), S. 455 f.

<sup>53</sup> Haldimann (2001), S. 459.

- Die Staaten müssen ihren Luftraum vermehrt nach operationellen Bedürfnissen organisieren. Dazu müssen sie sich in Funktionalen Luftraumblöcken (FABs) mit anderen Staaten zusammenschliessen.
- Die Staaten müssen die Leistungsfähigkeit der Organe, die sie mit der Durchführung der Flugsicherung beauftragt haben, nach einem europäischen Leistungssystem beurteilen. Damit sollen die Fortschritte bei der Umsetzung des SES gemessen und durchgesetzt werden.
- Die Staaten werden ermutigt, neue und interoperable technische System der Flugsicherung einzuführen, die im Rahmen des Programms SESAR entwickelt werden. Sie können sich an den Entwicklungsarbeiten beteiligen und werden über europäische Subventionen dafür belohnt.

Jede dieser fünf Massnahmen wirkt sich direkt auf die Organisation der Flugsicherung der am SES beteiligten Staaten aus und damit auch auf die Schweiz. Weil Flugsicherung eine hoheitliche Aufgabe ist, schlägt sich der SES folglich auch direkt in der Luftfahrtpolitik der Schweiz nieder.

#### **1.4.1 Trennung von Aufsicht und Flugsicherungsdienst**

Die erste Grundregel des SES ist die Trennung von staatlicher Aufsicht über die Flugsicherung und ihrer Durchführung.<sup>54</sup> Diese Trennung muss „zumindest auf funktionaler Ebene“<sup>55</sup> erfolgen und soll die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden garantieren<sup>56</sup>, welche für die Durchsetzung des Leistungssystems zuständig sind.<sup>57</sup> Mit der vollständigen Trennung von Aufsicht und Leistungserbringung geht die Schweiz weiter als von der EU gefordert wird. Diese Trennung ist auch schon vor dem ersten SES-Legislativpaket erfolgt. 2001 wird nämlich die Flugsicherung Skyguide als ausgelagertes Unternehmen mit gesetzlichem Mandat gegründet, wobei die Aufsicht durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) vollzogen wird.<sup>58</sup> Die Festlegung der

---

<sup>54</sup> Gemäss Verordnung Nr. 549/2004, Art. 4.

<sup>55</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Art. 4 (2).

<sup>56</sup> Eine ähnliche Trennung von Aufsichtsfunktion und Leistungserbringung hat sich in der EU bereits bei der Strommarktliberalisierung bewährt.

<sup>57</sup> Gemäss Verordnung Nr. 549/2004, Art. 11. Daneben erleichtert die Trennung von Aufsicht und Leistungserbringung auch eine mögliche Liberalisierung, indem sie die Auslagerung von staatlichen Aufgaben begünstigt.

<sup>58</sup> In den Strategischen Zielen des Bundesrats für Skyguide für die Jahre 2012-2015 (Abs. 1) heisst es: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft nimmt die Rolle als Eigner institutionell und funktionell getrennt von der Rolle als Regulator, Aufsichtsbehörde und Kunde von Skyguide wahr.“

Regelung im Rahmen des SES gibt der Aufsichtsfunktion jedoch zusätzliches Gewicht, da der Bund deren Durchsetzung nun gegenüber Europa nachweisen muss.<sup>59</sup>

#### **1.4.2 SES-Zertifizierung des Flugsicherungsdienstes**

Die zweite wichtige Regel für die Schaffung des SES ist die Zertifizierungspflicht der staatlich bestimmten Flugsicherungsorganisation. Sie dient der für einen gemeinsamen Markt notwendigen Harmonisierung der Rechtspraxis. Die Mindestanforderungen für die Flugsicherungsorganisationen werden in der „Flugsicherungsdienste-Verordnung“<sup>60</sup> definiert. Flugsicherung darf nur von Organisationen erbracht werden, welche die in der Verordnung definierten Kriterien erfüllen und durch die staatlichen Aufsichtsbehörden zertifiziert werden.

Das Zertifizierungssystem ermöglicht grundsätzlich eine Liberalisierung<sup>61</sup> der Flugsicherung in Europa. Die nach SES-Regeln zertifizierten Dienstleister können nämlich im Prinzip, wenn sie von einem Staat damit beauftragt werden, im ganzen EU-Gebiet mit der Durchführung der Flugsicherung beauftragt werden.<sup>62</sup> Obwohl der SES keine internationale Ausschreibung der Flugsicherung verlangt, beendet er formell die Praxis, dass jeder Staat die Flugsicherung ausschliesslich durch eine nationale Behörde erbringt.

#### **1.4.3 Defragmentierung mittels funktionalen Luftraumblöcken (FABs)**

Die Schaffung von so genannten funktionalen Luftraumblöcken (FABs) – ein spezielles Modell für die Zusammenarbeit zwischen ANSP – ist die dritte grundlegende Neuerung, die durch die SES-Regeln eingeführt wird. Das Grundkonzept für die funktionalen Luftraumblöcke ist bereits im SES I dargelegt<sup>63</sup>, aber erst der SES II von

---

<sup>59</sup> Die Staaten werden dazu verpflichtet, die Umsetzung der Verordnung zu beaufsichtigen. Vgl. Verordnung Nr. 550/2004 Art. 2, Abs. 2.

<sup>60</sup> Verordnung Nr. 550/2004.

<sup>61</sup> Die Verordnung weist explizit darauf hin, dass die Erbringung von Flugsicherungsdiensten eine hoheitliche Aufgabe ist, „die keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen würde“. (Vgl. Verordnung Nr. 550/2004, Erwägungsgrund 5) Während die eigentliche Flugsicherungstätigkeit dem direkten Wettbewerb nicht ausgesetzt werden soll, ermöglicht die Verordnung, dass die technischen Unterhaltsleistungen zu „Marktbedingungen“ erbracht werden können.

<sup>62</sup> Verordnung Nr. 550/2004, Erwägungsgrund 12: „Die Zeugnisse sollten von allen Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt werden, damit Flugsicherungsorganisationen Dienste in einem anderen Mitgliedstaat als dem Land, in dem das Zeugnis erteilt wurde, erbringen können, sofern die Sicherheitsanforderungen eingehalten werden.“ Vgl. auch Erwägungsgrund 14, der die Möglichkeit erwähnt, dass ein EU-Zertifikat das Recht darauf gibt, sich in jedem Mitgliedsstaat an einer Ausschreibung zu beteiligen.

<sup>63</sup> Verordnung Nr. 550/2004, Art. 2 (3).

2009 enthält die detaillierten Regelungen dazu.<sup>64</sup> Die einzelnen Staaten werden verpflichtet, sich bis Ende 2012 so zu organisieren, dass die Fragmentierung des Luftraums überwunden werden kann. Bisher leiteten rein nationalstaatliche Kriterien die Organisation der Lufträume, was die Effizienz der Verkehrsflüsse beeinträchtigt. Die realen Verkehrsflüsse und die Bedürfnisse der Nutzer des Luftraums sollen mit den FABs höher gewertet werden.<sup>65</sup> Mit den FABs wird nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, sondern auch die Integration der Flugsicherungsdienstleister gefördert.<sup>66</sup> Sie sollen nämlich die Dienste von anderen nach SES-Regeln zertifizierten Dienstleistern in Anspruch nehmen dürfen. FABs können demnach als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Luftraumkontrolle bzw. einem vollständig integrierten SES verstanden werden. Sie sind gedacht, sowohl die operationelle als auch die institutionelle Komplexität zu reduzieren, indem die Anzahl von Ansprechpartnern gegenüber der Europäischen Kommission und gegenüber den Luftraumnutzern reduziert wird.<sup>67</sup>

#### **1.4.4 SES-Leistungssystem**

Das SES-Leistungssystem ist das vierte grundlegende Element des SES. Es wird 2009 eingeführt<sup>68</sup>, ist aber schon in der Rahmenverordnung von 2004 angekündigt.<sup>69</sup> Ziel des Leistungssystems ist es, die „Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu überprüfen und neue Massnahmen vorzuschlagen.“<sup>70</sup> Es stellt eine gesamteuropäische Vergleichbarkeit mittels identischer Vorgaben her und soll die

---

<sup>64</sup> Verordnung Nr. 1070/2009, Art. 9a. Vgl. auch European Commission, DG MOVE, Study on Functional Airspace Blocks, 25 January 2017, S. 18f.

<sup>65</sup> Bevor sich die EC um Koordination bemühte, versuchten die einzelnen Staaten grenzüberschreitende Streckennetze ohne internationale Zusammenarbeit zu optimieren. Dieser isolierte Ansatz scheiterte; die Fragmentierung konnte die erwähnten Problemen wie Ineffizienz und Verspätungen nicht lösen.

<sup>66</sup> Vgl. Verordnung Nr. 550/2004, Art. 10.

<sup>67</sup> In der Einschätzung der PRB im Whitepaper von Juni 2016 (S. 26) wurde dieses Ziel jedoch verfehlt; die Anzahl von Ansprechpartnern hat sich dadurch sogar erhöht und die Fragmentierung hat zugenommen (S. 6).

<sup>68</sup> Verordnung (EG) Nr. 1070/2009, Art. 11, Abs.1. 2013 wird das Leistungssystem in einer eigenen Verordnung festgelegt, in dessen Annexen die Leistungsziele und ihre Indikatoren beschrieben sind. Diese Verordnung (EU) Nr. 390/2013 hält den Prozess fest, mit dem die nationalen und FAB-Leistungspläne fixiert und revidiert werden. Mit dieser Verordnung wurde der Geltungsbereich der Leistungsziele auf die Regulierung der Flugsicherung im Bereich der Flughäfen ausgeweitet.

<sup>69</sup> Es ersetzt die SES I-Verordnungen Nr. 549/2004, Nr. 550/2004, Nr. 551/2004 und Nr. 552/2004 und geht auf einen Entwurf der Kommission von Mitte 2008 zurück. Vgl. KOM (2008) 389 end. Vom 25.6.2008, Einheitlicher europäischer Luftraum II: Kurs auf einen nachhaltigeren und leistungsfähigeren Luftverkehr.

<sup>70</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Erwägungsgrund 19. Dieses Vorgehen ist aus anderen Politikfeldern der EU, z.B. der Strommarktliberalisierung, bekannt.

Wirksamkeit der Umsetzung und der Gesetzgebung überprüfen und verbessern.<sup>71</sup> Zugleich ist das Leistungssystem auch als Druckmittel vorgesehen, damit die Staaten die notwendigen Schritte für die Umsetzung des SES durchführen.<sup>72</sup>

Das Leistungssystem definiert „zentrale Leistungsbereiche“, für welche es Ziele bestimmt. Diese Bereiche sind Sicherheit, Umwelt, Kapazität und Kosteneffizienz.<sup>73</sup>

Die Leistungsziele sind während eines Bezugszeitraums<sup>74</sup> von mindestens drei und maximal fünf Jahren gültig.<sup>75</sup> Die Ziele werden von den Staaten in nationalen Plänen oder in FAB-Ziele heruntergebrochen. Falls die nationalen Leistungen die gesamteuropäischen Ziele nicht erreichen<sup>76</sup>, ist ein Korrekturverfahren vorgesehen, bei dem sich Kommission und Staaten, bzw. FABs einander annähern sollen.

Die Prinzipien für eine transparente Rechnungslegung und für Kostentransparenz<sup>77</sup> bilden weitere Elemente des Systems. Sie sorgen für Kostenwahrheit spezifischer Dienstleistungen und ermöglichen die Festlegung der Flugsicherungsgebühren nach einheitlichen Kriterien.<sup>78</sup> Für den Bund bedeutet die Einführung des Leistungssystems, dass er bei der Fixierung der Ziele und Rahmenbedingungen, unter welchen er die Flugsicherung zu erbringen hat, an Autonomie einbüsst. Die Definition von Leistungszielen, die vormals eine rein nationalstaatliche Angelegenheit war, muss nun europäisch koordiniert werden.<sup>79</sup> Dies gilt freilich für alle EU-Staaten.

---

<sup>71</sup> Die Zielerreichung wird durch „periodische Überprüfung, Überwachung und Vergleich“ festgestellt. Vgl. Verordnung Nr. 1070/2009, Art. 11, Abs. 1 (c).

<sup>72</sup> Sollten die Leistungsziele nicht erreicht werden, müssen die Mitgliedstaaten „angemessene Massnahmen“ für eine Zielerreichung ergreifen. Die Zielerreichung bewertet schliesslich die Kommission und vermittelt ihre Analyse an den „Ausschuss für den einheitlichen Luftraum“ (Single Sky Committee), dem zwei Vertretern jedes Mitgliedstaats angehören unter Vorsitz eines Vertreters der Kommission.

<sup>73</sup> FABEC geht bei der Festlegung der Leistungsbereiche, die gemeinsam gemessen werden, übrigens weiter als die Vorgaben des europäischen Leistungsplans. Er schliesst in Art. 20 nämlich auch militärische Leistungsziele ein.

<sup>74</sup> Man spricht allgemein von „Reference Period“ RP.

<sup>75</sup> Verordnung Nr. 1070/2009, Art. 11, Abs. 3 d.

<sup>76</sup> Die Leistungsüberprüfung delegiert die Kommission aus Gründen der Unabhängigkeit an die Europäische Agentur für Flugsicherung „Eurocontrol“, an der die ECAC Staaten beteiligt sind.

<sup>77</sup> Bereits in Verordnung Nr. 550/2004.

<sup>78</sup> Vgl. Art. 12, Abs. f).

<sup>79</sup> „Diese Pläne enthalten verbindliche nationale Ziele oder Ziele funktionaler Luftraumblöcke sowie ein System von geeigneten Anreize.“ (Art 11, Abs. 3 b)

Die Leistungsziele werden nicht unilateral von der Kommission bestimmt, sondern sind Teil eines Konsultationsprozesses an dem sich die Staaten beteiligen (Art. 11, Abs. 3 a). Die nationalen Pläne und Pläne für FABs werden von den nationalen Aufsichtsbehörden ausgearbeitet und von den Mitgliedstaaten angenommen.

### 1.4.5 Interoperabilität der Systeme und Verfahren (SESAR JU)

Die fünfte bedeutende Neuerung, die der SES einführt, ist die Förderung von Interoperabilität bei den technischen Systemen. Die „Interoperabilitäts-Verordnung“<sup>80</sup> bezweckt die europaweite Entwicklung und Einführung von neuen Flugsicherungssystemen<sup>81</sup>, die nach einheitlichen technischen Normen entwickelt werden und damit die Zusammenarbeit der ANSP auch technisch ermöglicht. Sie fördert somit für den technischen Bereich dieselben Ziele, welche die „Luftraum-Verordnung“ für den ATM-Bereich verfolgt, beruht jedoch auf Freiwilligkeit. 2007 gegründeten die EU und Eurocontrol<sup>82</sup> gestützt auf die so genannte „SESAR-Verordnung“<sup>83</sup> das Gemeinsame Unternehmen SESAR (Joint Undertaking, JU).<sup>84</sup> Es wird als Modell mit drei Phasen entworfen.<sup>85</sup> Die Mitgliedschaft steht jedem öffentlichen oder privaten Unternehmen offen, auch aus „Drittländern, die mit der Europäischen Gemeinschaft mindestens ein Luftverkehrsabkommen geschlossen haben“.<sup>86</sup> Skyguide ist seit Ende 2016 Vollmitglied von SESAR, nachdem sie bisher als Assoziativmitglied mehrere Projekte durchgeführt hatte. Von Anfang an verfügt SESAR JU im Unterschied zu den FABs über beträchtliche finanzielle Mittel.<sup>87</sup> Diese stammen aus den Mitgliederbeiträgen und aus Beiträgen der EU aus dem Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung und speziell aus dem Fonds für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T).<sup>88</sup> Die

---

<sup>80</sup> Verordnung Nr. 552/2004. Während die Interoperabilitäts-Verordnung die Durchsetzung von einheitlichen technischen Normen bezweckt und dazu die verschiedenen Systeme und Bereiche aufzählt, die im Flugsicherungssystem betroffen sind, wird mit der SESAR-Verordnung nur ein beschränkter Aspekt geregelt, nämlich die Gründung einer Public-Private-Partnerschaft mit Namen SESAR JU.

<sup>81</sup> „Systeme, Komponenten und zugehörige Verfahren“ Vgl. Verordnung Nr. 552/2004, Erwägungsgrund 1.

<sup>82</sup> Vgl. SR 0.748.05, unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19600215/index.html>. Eurocontrol ist die wichtigste zwischenstaatliche europäische Flugsicherungsorganisation. Sie hat 41 Mitglieder und Kooperationsverträge mit weiteren Staaten. Die Schweiz trat ihr 1992 bei.

<sup>83</sup> Verordnung Nr. 552/2004 bildet, wie erwähnt, die Grundlage dafür. Die so genannte SESAR-Verordnung Nr. 219/2007) konkretisiert das Vorhaben und führt zum gemeinsamen Unternehmen (SESAR JU).

<sup>84</sup> Festzuhalten gilt, dass die Übernahme der in der Interoperabilitäts-Verordnung entwickelten Spezifikationen auf freiwilliger Basis erfolgt. Analog zur SESAR JU sind die Ziele der Verordnung die „koordinierte und zügige Einführung neuer vereinbarter und validierter Betriebskonzepte oder Technologien im Bereich Flugverkehrsmanagement“ (Art. 1, Abs. 3). Vgl. Erwägungsgrund 11.

<sup>85</sup> In der Definitions-Phase (2005-2008) befasst es sich damit, einen Plan zu entwickeln, der die Technologie, die Prioritäten und die betriebliche Umsetzung beschreibt. Danach folgt eine Entwicklungsphase (2008-2013) und schliesslich die Errichtungsphase (2014-2020). SESAR JU wird gemäss Art. 1, Abs. 2 acht Jahre nach Billigung des ATM-Masterplans durch den Rat im Jahr 2016 aufgelöst. Verordnung Nr. 219/2007, Erwägungsgrund 8.

<sup>86</sup> Ibid, Anhang, Art. 2.

<sup>87</sup> Vgl. Verordnung Nr. 219/2007, Erwägungsgrund 21.

<sup>88</sup> Ibid, Erwägungsgrund 15.

Modernisierung der für den SES benötigten Technologie wird also nicht der Industrie überlassen, sondern staatlich subventioniert.

## 2. Die Anpassungen der Schweizer Luftfahrtpolitik an den SES

Im zweiten Kapitel dieser Untersuchung gehen wir der Frage nach, ob es dem Bund gelingt, trotz der engen Verflechtung mit den europäischen Regeln über den Luftverkehr und insbesondere dem SES, eine autonome Luftfahrtpolitik zu führen, mit der eigene Schwerpunkte gesetzt werden. Wir wollen dafür aufzeigen, wie die im ersten Teil vorgestellten SES-Regelungen in der Schweiz umgesetzt wurden.

Autonomie (im Sinne von Selbstbestimmung) und Souveränität sind als Konzepte „vielschichtig und kompliziert“, „historisch wandelbar und ideologisch unter ganz unterschiedlichen Perspektiven“ benutzt.<sup>89</sup> Souveränität stellt zudem kein „Selbstzweck“ dar. „Sie ist, wie alle politische Macht, ein öffentliches Gut, das als Mittel zur Erreichung übergeordneter Ziele eingesetzt wird.“<sup>90</sup> Der partielle oder vollständige Verzicht auf die Souveränität kann in einem bestimmten Bereich erfolgen, um dadurch in einem anderen Gebiet Vorteile zu erzielen. Wenn das Gemeinwohl damit einen Mehrwert erzielt, handelt der Staat eher im allgemeinen Interesse, als wenn er einen (nur im Mythos existierenden) umfassenden Souveränitätsanspruch verteidigen wollte. Dies ist in der Luftfahrtpolitik in der Folge des SES in der Schweiz klar der Fall. Der SES regelt ein Politikfeld, das die Flugsicherung – eine souveräne Aufgabe – betrifft. Mit der Übernahme der spezifischen europäischen Gesetze tritt die Schweiz souveräne Kompetenzen ab. Es handelt sich dabei um einen „Souveränitätstransfer durch Vergemeinschaftung“.<sup>91</sup> Im Allgemeinen muss ein solcher Transfer über eine „Teilnahme an den Entscheidungsprozessen durch die Mitglieder“<sup>92</sup> kompensiert werden, was hier jedoch nur beschränkt der Fall ist. Für den Bund wiegen die wirtschaftlichen Vorteile durch die Öffnung des Binnenmarkts den Souveränitätsverlust durch die Umsetzung des SES offenbar auf. Hauser weist darauf hin, dass Interessenwahrung der Aussenwirtschaftspolitik in der Bundesverfassung (BV Art. 101) explizit verankert wird.<sup>93</sup> Wenn der Bundesrat, wie wir unten sehen, die volkswirtschaftliche Bedeutung und Aussenwirtschaftspolitik als Primärzweck des Luftverkehrs deklariert, versteht man, weshalb der Souveränitätsverlust hier nicht ins Gewicht fällt. Selbst ohne die Möglichkeit der direkten Mitbestimmung, kann der

---

<sup>89</sup> Vgl. Georg Kohler und Katja Gentinett (2010), S. 7.

<sup>90</sup> Jürg Martin Gabriel (2010), S. 83.

<sup>91</sup> Vgl. Heinz Hauser (2010), S. 139.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid, S. 141.

Souveränitätsverlust im Sinne von übergeordneten Wirtschaftsinteressen verkräftet werden. Oder nach Freiburghaus: „Um des Marktzugangs willen übernimmt [die Schweiz] grosse Teile des Gemeinschaftsrechts, ohne allerdings bei dessen Schaffung mitzubestimmen.“<sup>94</sup>

Welcher Freiraum bleibt aber bestehen nach der freiwillig erfolgten Integration in den SES? Kann eine so weitreichende (selbst freiwillig erfolgte) Integration vertreten werden, wenn sie ohne Mitbestimmungsrecht erfolgt? Solange keine vollständige Zentralisierung erfolgt, sondern Kooperation gefördert wird, ist dies der Fall. Erst wenn dieser Ansatz nicht mehr genügt, wie wir im Kapitel 3 zeigen, besteht die reelle Gefahr, dass zusätzliche Schutzmechanismen benötigt werden.

## **2.1 Luftfahrtpolitik als Standortfaktor**

Angesichts der relativ kurzen Distanzen und der guten Erschliessung über Strassen und Bahn besteht in der Schweiz kein dringendes Bedürfnis für den Aufbau und Betrieb eines Systems der Binnenluftfahrt.<sup>95</sup> Ein Blick auf die Verkehrsentwicklung zwischen 2000 und 2016 zeigt, dass sich die Binnenluftfahrt kaum entwickelt und sogar eher rückläufig ist. Der internationale Linienverkehr ab den Landesflughäfen wächst in diesem Zeitraum dagegen sehr deutlich. Es existiert aber in der Schweiz eine Luftfahrtindustrie, die weit über 100'000 Arbeitsplätze mit einer Wertschöpfung von rund 25 Milliarden Franken schafft und recht heterogen ist.<sup>96</sup> Die Luftfahrtpolitik der Schweiz hat folglich auch das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrie sicherzustellen. In der Präambel zum *Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz* von 2004 heisst es:

*„Oberstes Ziel der schweizerischen Luftfahrt ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch*

---

<sup>94</sup> Freiburghaus (2010), S. 104. Freilich ist die Schweiz damit nicht notwendigerweise ein Sonderfall: „Die Souveränitätsbeschränkung durch die Europäische Union trifft erst einmal alle, die mitmachen, in ähnlichem Ausmass. Doch je nach institutioneller Ausstattung eines Landes werden diese ‚Kosten‘ unterschiedlich verteilt. Ähnliches gilt auch für die Gewinne an Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten.“ S. 115.

<sup>95</sup> Tatsächlich beschränkt sich diese auf Transportflüge in den Bergregionen, die mehrheitlich von Helikopterbetrieben gewährleistet wird, auf Schulungsflüge für die Pilotenausbildung, auf Freizeit- und Sportflüge und auf Shuttleflüge zwischen Genf und dem Hub der Swiss in Zürich sowie ins Tessin.

<sup>96</sup> Lupo 2016, S. 1872.

*ein zentraler Standortfaktor. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern.*<sup>97</sup>

Mit dieser Einführung ist gesagt, was die wichtigsten Zielsetzungen der Luftfahrtpolitik zum Zeitpunkt der Schaffung des SES und heute sind. An erster Stelle steht die internationale Anbindung. Internationaler Luftverkehr ist ein wirtschaftlicher Standortfaktor. Da der Luftverkehr nach der Schaffung des liberalisierten EU-Markts von der Teilnahme an diesem abhängt, muss der Bund daran interessiert sein, das Luftverkehrsabkommen mit der EU lückenlos umzusetzen.<sup>98</sup>

## **2.1 Aktionskreise der Schweizer Luftfahrtpolitik**

Die Zielsetzungen der Schweizer Luftfahrtpolitik lassen sich somit in drei Aktionskreisen fassen:

1. Die EU-Vorgaben im Bereich des Luftverkehrs sollen lückenlos umgesetzt werden, weil sie die Bedingung dafür sind, dass die Schweizer Fluggesellschaften Zugang zum wirtschaftlich wichtigsten Markt haben. Die SES-Vorgaben sind ein fixer Bestandteil des bilateralen Abkommens. Dieses soll nicht gefährdet werden, weil der Nutzen des liberalisierten Luftverkehrs für den Wirtschaftsstandort Schweiz erwiesen ist.
2. Die Anpassung des Schweizer Gesetzesrahmens an die SES-Regelungen wirkt sich auf verschiedene Bereiche der Schweizer Luftfahrtindustrie aus. Der Bund bemüht sich, diejenigen Teile der Industrie, die wegen der angepassten Rahmenbedingungen an Konkurrenzfähigkeit einbüßen, finanziell zu unterstützen, weil er an der Existenz einer heimischen Luftfahrtindustrie interessiert ist. Hauptsächlich betroffen ist die Finanzierung der Flugsicherung, die mit der Luftfahrtpolitik von 2004 neu geregelt wird. Das neue Finanzierungsmodell kann als flankierende Massnahme zur Kompensierung der Auswirkungen des SES-Rahmens interpretiert werden.
3. Der dritte Aspekt betrifft die Gewaltenteilung. Der Bundesrat stellt wiederholt fest, dass seine Handlungsoptionen in der Luftfahrt beschränkt sind, obwohl er gemäss Art. 87 BV dafür zuständig ist. Der Bund ist bestrebt, grösseren Einfluss auf die Gestaltung der Infrastruktur des Luftfahrtsystems auszuüben, um

---

<sup>97</sup> Lupo 2004, S. 1782.

<sup>98</sup> Vgl. BAZL (2015), Luftverkehr und Nachhaltigkeit, S. 40 f.

strategisch wichtige Massnahmen möglichst direkt einleiten zu können. Er hat erkannt, dass es bei den Flughäfen und in der Flugsicherung Entwicklungsschwächen gibt, die er durch mehr Einfluss beheben möchte. Er beschreibt auch, welche Handlungsstrategie er international fahren möchte.

Auf den folgenden Seiten gehen wir auf die nach unserer Einschätzung wichtigsten Elemente der Schweizer Luftfahrtpolitik ein, mit denen die beschriebenen Ziele umgesetzt wurden.

## **2.2 Luftfahrtstrategie und „Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004“**

Historisch gesehen, war die schweizerische Luftfahrtpolitik nie vollständig autonom. Luftfahrtpolitik wird überall von einem System internationaler Standards, Normen und Organisationen geprägt, denn ohne enge Koordination kann der internationale Luftverkehr nicht existieren.<sup>99</sup> Dieses System schränkt gewisse Aspekte der Souveränität ein<sup>100</sup>, allerdings im Sinn einer „Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen“<sup>101</sup>, sofern die Schweiz in den betreffenden Organen ein Mitsprache- und Wahlrecht geniesst. Da die Schweiz schon seit 1944 Mitglied der International Civil Aviation Organization (ICAO)<sup>102</sup> ist und das Abkommen von Chicago<sup>103</sup> ratifizierte, verpflichtete sie sich bereits lange vor der integrierten europäischen Luftfahrtpolitik zur Umsetzung von internationalen Normen.

---

<sup>99</sup> Mit der Entwicklung des zivilen Luftverkehrs am Ende des zweiten Weltkriegs wuchs das Bewusstsein, dass Normen international durchgesetzt werden müssen. Nur eine weltweite Harmonisierung von Regeln und Praktiken ermöglicht eine sichere Durchführung des Luftverkehrs. Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Vgl. 0.748.0 in deutscher Übersetzung unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19440105/201602250000/0.748.0.pdf>), das so genannte Abkommen von Chicago (Vgl. Guldimann (1996), S. 18), wurde am 6. Februar 1947 von der Schweiz ratifiziert. Das Abkommen bildet die Grundlage für die Institutionalisierung der internationalen Luftfahrtorganisation ICAO. Gestützt auf Art. 43 des Abkommens wurde die ICAO gegründet, deren Ziel die „Ausarbeitung von Grundsätzen und technischen Methoden für eine wirtschaftliche und sichere Entwicklung des internationalen Zivilluftverkehrs und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten“ (Mensen (2003), S. 39) ist. Wesentliche Grundsätze sind die Anerkennung durch die Unterzeichner, dass jeder Staat die ausschliessliche Souveränität über den Luftraum über seinem Hoheitsgebiet besitzt (Paragraph 1 der Chicagoer Konvention von 1944) und die Anerkennung der nationalen Rechtsnormen der anderen Staaten. Vgl. Mensen (2003), S. 25.

<sup>100</sup> Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Chicago geht eine Einschränkung der nationalen Souveränität einher, da internationale Regularien anerkannt und über nationales Recht gestellt werden. „Die Rechte nationaler Regierungen zur Regulierung navigatorischer Fragen sind somit nicht absolut, sondern Gegenstand von internationalen Gesetzen.“ Mensen (2003), S. 26.

<sup>101</sup> Vgl. Hauser (2010), S. 139.

<sup>102</sup> Die der UNO eingegliederte spezialisierte Agentur hat den Zweck die Durchsetzung des Abkommens von Chicago zu begleiten. Die Vertretung und Mitwirkung der Schweiz im ICAO-Rat ist durch die Eingliederung in die ABIS-Gruppe gewährleistet. Diese besteht aus Österreich, den Benelux-Staaten, Irland, der Schweiz und Portugal. Die Vertretung erfolgt alle 3 Jahre im Rotationsprinzip.

<sup>103</sup> Das Abkommen bildet die Grundlage aller international geltender Verfügungen und Regeln über die zivile Luftfahrt. Die Umsetzung dieser Standards und Normen auf nationaler Ebene ist bindend und nötig für das gute Funktionieren des internationalen Luftverkehrs. Es umfasst 19 Anhänge mit

Der *Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004* (Lupo 2004) ist das zentrale Dokument, in dem der Bundesrat die strategische Richtung der Luftfahrtpolitik darlegt. Er macht die Luftfahrtpolitik fassbar und wirkt bis heute als Grundlage für die Gestaltung des Schweizer Gesetzesrahmens in diesem Bereich. Der Lupo 2004 fällt zeitlich mit der Geburtsstunde des SES zusammen. Er beweist, dass der Bundesrat die weitreichende Neuordnung der Luftfahrt erkannt hat, die durch das Luftverkehrsabkommen mit der EU und die darin enthaltenen SES-Regeln verursacht wurden und mit einer eigenständigen Strategie darauf reagiert.

Der Lupo 2004 entsteht in einem besonderen Kontext. Zehn Jahre nach der Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes in Europa befindet sich die Schweizer Luftfahrt gemäss der Einschätzung des Bundesrats in einer Krise.<sup>104</sup> Der Bankrott von Swissair, eine Serie von spektakulären Flugzeugunglücken mit Schweizer Beteiligung und der Zusammenbruch des internationalen Flugverkehrs nach den Terrorattacken vom 11. September 2001 offenbaren den politischen Handlungsbedarf. Mit dem Lupo 2004 schafft der Bundesrat eine Auslegeordnung und verbindliche Orientierungshilfe für die stark verunsicherte Luftfahrtindustrie und die Öffentlichkeit.

Der Lupo 2004 ist seit 1953 die erste Gesamtanalyse der Schweiz als Luftfahrtstandort. Für unsere Untersuchung ist er besonders wertvoll, weil er jeden Teilbereich des Schweizer Luftfahrtsystems aus dem Blickwinkel der öffentlichen Politik betrachtet und die Grundlage für die Revision des Luftfahrtgesetzes von 2010 bildet. Trotz einer Neuauflage im Jahr 2016 bleibt er im Kern weiterhin gültig. Sein Handlungsplan wird über die Änderungen des gesetzlichen Rahmens, insbesondere des Luftfahrtgesetzes (LFG), konkretisiert.

### **2.3 Europäische Flugsicherungs-Integration und FABEC**

Die Anpassungen der Schweizer Gesetzgebung an den SES wird durch den Lupo 2004 konsequent vorangetrieben. Die internationale Kompatibilität des Schweizer Luftfahrtsystems wird zum Grundprinzip erhoben, das es zu realisieren gilt. In aller Deutlichkeit stellt der Bericht eingangs fest, dass die Entwicklung einer autonomen Luftfahrtpolitik durch verpflichtende internationale Rahmenbedingungen, die alle Bereiche der Luftfahrt betreffen, eingeschränkt ist:

---

technischen Normen und Vorschriften. Heute gehören der ICAO 191 Mitgliedstaaten an, die gemeinsame Standards und Normen (so genannte Standards and Recommended Practices – SARPs) für den zivilen Luftverkehr entwickeln.

<sup>104</sup> Lupo 2004, S. 1795.

*„Die Handlungsmöglichkeiten für die Festlegung einer neuen Luftfahrtpolitik sind allerdings beschränkt. Die internationalen Rahmenbedingungen bestimmen die bundesrätliche Luftfahrtpolitik. Es gibt heute praktisch keinen Bereich, der ausschliesslich durch nationale Regelungen und Lösungsansätze bestimmt werden könnte. Unabhängige Luftfahrtpolitik und eigenständige, nationale Regelungen kommen nur noch dort zum Tragen, wo internationale Organisationen den nationalen Behörden Regelungsbereiche oder Ermessensspielräume überlassen.“<sup>105</sup>*

Der internationale Rahmen definiert nicht nur „Grundsatzbestimmungen“, sondern wirkt sich auch auf die staatlichen Lenkungsinstrumente<sup>106</sup>, d.h. finanzpolitische (Regeln über Kapitalbeteiligungen und Subventionen), administrative (technische Normen, Verkehrsvorschriften) und ordnungspolitische Instrumente (Markzulassungen, Kooperationsgestaltung) innerhalb der nationalen Gesetzgebung aus.<sup>107</sup>

Der Bundesrat sieht keine Möglichkeit für einen Sonderweg der Schweiz. Die vom Bundesrat im Lupo 2004 beschriebene Luftfahrtpolitik kann und möchte sich nicht von den internationalen Regeln entfernen:

*„Wenn deshalb im Rahmen internationaler Harmonisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen konkrete Regelungen und Rahmenbedingungen festgelegt werden, ist der Bundesrat bestrebt, diese im Interesse der schweizerischen Luftfahrtpolitik auch in unserem Land umzusetzen.“<sup>108</sup>*

Diese Haltung gilt insbesondere auch hinsichtlich des SES, für den der Bundesrat seinen Willen zur aktiven Mitarbeit und zur Mitgestaltung ausdrückt. Die geringe Effizienz und zu hohen Kosten des Luftverkehrssystems, welche die EU zum SES-Programm veranlassten, sind auch für den Bundesrat ein Problem, das politische Aktion verlangt. Die Vertretung der schweizerischen Eigeninteressen geht damit über eine Integration ihrer Luftfahrtpolitik in die europäische.

---

<sup>105</sup> Lupo 2004, S. 1798

<sup>106</sup> Mensen (2003), S. 78 f.

<sup>107</sup> Lupo 2004, S. 1792

<sup>108</sup> Lupo 2004, S. 1861

### 2.3.1 Staatsvertrag über den Flughafen Zürich

Der Bund verfolgt mit der Internationalisierung der Luftfahrtpolitik ein wirtschaftspolitisches Ziel. Aber nicht nur die Aussenwirtschaftspolitik erklärt, weshalb die europäische Integration und der Wille zur Bewirtschaftung eines FAB 2004 für den Bundesrat höchste Priorität hat. In einem zentralen Dossier seiner Luftfahrtpolitik hat er im Parlament nämlich gerade eine Niederlage erlitten. Die Ablehnung des Staatsvertrags über den Flughafen Zürich durch das Parlament führt dazu, dass die Bundesrepublik Deutschland einseitige Massnahmen ergreift und eine Durchführungsverordnung<sup>109</sup> erlässt, mit welcher das Betriebsreglement des Flughafens deutlich eingeschränkt wird. Der 2001 unterzeichnete Staatsvertrag hätte die Anzahl Überflüge über deutsches Staatsgebiet regeln sollen und im Gegenzug die Luftraumkontrolle der Skyguide über Deutschland vertraglich geklärt.<sup>110</sup> Mit der verweigerten Ratifizierung befindet sich die Schweizer Luftfahrtpolitik vor einem Scherbenhaufen und im Ungewissen, wie der wichtigste Flughafen der Schweiz weiter zu operieren ist. Der Bundesrat hofft, dass eine direkte Mitwirkung an einem FAB mit Deutschland eine Lösung in diesem schwierigen Dossier bringen und die bestehenden Luftraumdelegationen vertraglich fixieren wird. Die FABs sind, wie gezeigt, grundlegende Elemente des SES.

Bei der Luftraumüberwachung ist die Schweiz ein "Sonderfall" in Europa. Die zwei von der Schweizer Flugsicherung überwachten Landesflughäfen Genf und Zürich liegen bekanntlich in unmittelbarer Grenznähe. Um den Verkehr effizient abwickeln zu können, hat die Schweiz seit Ende des zweiten Weltkriegs die Kontrolle über Gebiete jenseits der Landesgrenzen ausgedehnt. Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien delegieren die Kontrolle über Teile ihres hoheitlichen Luftraums an die Schweiz. Während die Nachbarstaaten die Luftraumkontrolle auf Verlangen der Schweiz abtreten, wird die Abgeltung des damit verbundenen Aufwands nur mit Frankreich auch vertraglich geregelt. Dies führt dazu, dass die von Eurocontrol erhobenen Flugsicherungsgebühren für die delegierten Lufträume von Deutschland, Österreich und Italien nicht in die Schweiz fliessen. Insgesamt 40 Prozent des von Skyguide kontrollierten Luftverkehrs wird im ausländischen Luftraum abgewickelt. Entsprechend hoch sind einerseits die finanziellen Ausfälle und andererseits das unternehmerische

---

<sup>109</sup> 220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung (DVO).

<sup>110</sup> Vgl. Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. 02.027

Risiko, da keine staatsvertragliche Absicherung für die Delegation besteht. Da der SES explizit die grenzüberschreitende Luftraumkontrolle fördert, wenn sie im Interesse des Flugverkehrs ist, hat die Schweiz ein besonderes Interesse an der Durchsetzung der entsprechenden Regulierungen.

### 2.3.2 Konsolidierung bei der Flugsicherung

Hinsichtlich der Organisation der Flugsicherung identifiziert der Bundesrat im Lupo 2004 auch Risiken, die sich aus dem SES ergeben. So erwartet er eine Konsolidierung der Flugsicherungsunternehmen<sup>111</sup> und dass „nationale Flugsicherungsinteressen zunehmend zurückgedrängt“<sup>112</sup> werden. Da der Bundesrat nicht bereit ist, auf eine Schweizer Flugsicherung zu verzichten, drängt er auf Kooperation innerhalb eines FAB.<sup>113</sup> Dessen Realisierung überträgt er an Skyguide<sup>114</sup>, bei der Definition der Regeln möchte er im Rahmen seiner Möglichkeiten aber mitwirken.

Indem der Bundesrat feststellt, an einer nationalen Flugsicherung festhalten zu wollen, bekräftigt er einen Souveränitätsanspruch, den der SES eigentlich überwinden möchte. Aus Effizienzüberlegungen hätte der Bundesrat durchaus auf eine Schweizer Flugsicherung verzichten können. Die 2001 erfolgte Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung hätte dann jedoch rückgängig gemacht werden müssen, da die militärische Flugsicherung verfassungsrechtlich nicht an einen anderen Staat abgetreten werden kann.

---

<sup>111</sup> Lupo 2004, S. 1855.

<sup>112</sup> Der Bundesrat erwartete, dass die Schaffung des SES „zu einer Optimierung der Anzahl Flugsicherungsdienstleister“ führt. (Lupo 2004, S. 1797) Auch die europäische Kommission ging davon aus, dass eine Konsolidierung der nationalen Flugsicherungsunternehmen eine notwendige Massnahme für die Effizienzsteigerung des Systems sei. Dabei hatte sie das Vorbild der USA vor Augen, wo eine einzige Organisation (Federal Aviation Authority) für die Flugsicherung in den ganzen USA zuständig ist.

<sup>113</sup> „Die Bewirtschaftung eines Luftraumblocks über der Schweiz und dem angrenzenden Ausland durch Skyguide im Rahmen des SES stellt ein übergeordnetes Ziel dar“. Lupo 2004, S. 1797.

<sup>114</sup> „Der Bundesrat überträgt der Skyguide die Aufgabe, den bestmöglichen organisatorischen Rahmen zur Bewirtschaftung eines funktionalen Luftraumblocks zu erarbeiten...“. (Lupo 2004, S. 1855).

Die europäischen Entwicklungen und ihre zunehmende Konkretisierung lassen sich an den strategischen Zielen des Bundesrats an Skyguide mitverfolgen: Zwischen 2005 und 2007 wird von Skyguide verlangt, sich mit den internationalen Entwicklungen auseinanderzusetzen und „strategisch interessante Möglichkeiten zu Kooperationen“ (Ziel 2.2) wahrzunehmen. Für die Folgeperiode wird bereits eine aktive Mitarbeit und die Einhaltung aller SES-Vorschriften erwartet. Zudem verlangt der Bundesrat, dass der Schweizer Luftraum „Teil eines FAB“ (Ziel 2.1) wird. Für die Periode 2012-2015 formuliert der Bundesrat sogar zwei spezifische SES Ziele. Zum einen setzt er voraus, dass „das Regelwerk über den Einheitlichen Europäischen Luftraum (SES) und [der] Staatsvertrag über den FABEC“ (Ziel 2.2) umgesetzt wird. Zum anderen verlangt er, dass sich das Unternehmen aktiv auf weitere Veränderungen in Europa vorbereitet und sich dafür „optimal“ positioniert.

## 2.4 FABEC

2010 schliesst sich die Schweiz mit der Unterzeichnung des entsprechenden Staatsvertrags<sup>115</sup> und der formellen Mitgliedschaft dem „Funktionalen Luftraumblock Zentraleuropa“ (FABEC) an. Wie bereits erwähnt, sind FABs ein Werkzeug des SES, um die Zusammenarbeit unter Flugsicherungsunternehmen zu beschleunigen und auf eine Konsolidierung bei der Kontrolle und Gestaltung des Luftraums hinzuwirken.

*„Ziel des FABEC ist es, durch die Gestaltung des Luftraums und die Organisation des Flugverkehrsmanagements im betroffenen Luftraum ungeachtet bestehender Grenzen eine optimale Leistung in den Bereichen Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Kapazität, Kosteneffizienz, Flugeffizienz und Wirksamkeit militärischer Missionen zu erreichen.“<sup>116</sup>*

Im FABEC sind die Beneluxländer, Deutschland, Frankreich und die Schweiz sowie ihre Flugsicherungsorganisationen sowie das Kontrollzentrum von Eurocontrol-Maastricht zusammengeschlossen. FABEC ist der grösste von heute neun funktionalen Luftraumblocken (FAB).<sup>117</sup> 55 Prozent des gesamteuropäischen Flugverkehrs finden im FABEC statt. Er umfasst mit den Flughäfen Frankfurt, Paris Charles-de-Gaulle und Amsterdam-Schiphol einige der bedeutendsten Flughäfen des Kontinents. Dank ihrer Mitarbeit im FABEC wird die Schweiz somit im bedeutendsten Bündnis integriert.

Die Schweiz ist der einzige Staat im FABEC ohne EU-Mitgliedstatus. Aufgrund der im Vertrag festgehaltenen Regeln hat sie jedoch dieselben Rechte wie die anderen Mitglieder. Besonders wichtig ist dabei die Tatsache, dass alle Entscheide der Leitungsgremien einstimmig erfolgen<sup>118</sup>, was der Schweiz im Unterschied zu ihrem einfachen Beobachterstatus im Single Sky Committee, das die Regeln des SES weiterentwickelt, eine direkte Mitbestimmungsmöglichkeit gibt. Diese ist besonders für

---

<sup>115</sup> 0.748.06 Vertrag vom 2. Dezember 2010 über die Errichtung des Funktionalen Luftraumblocks „Europe Central“. Gemäss Verordnung Nr. 550/2004 sind die Staaten verpflichtet, bis zum 4. Dezember 2012 solche FABs einzuführen.

<sup>116</sup> FABEC-Vertrag, Art. 6. Die Integration eines militärischen Ziels (Mission Effectiveness) in den FABEC-Vertrag ist eine Erweiterung der Tragweite des SES, den die Staaten aus Souveränitätsgedanken einforderten.

<sup>117</sup> Die Kommission überliess es den Mitgliedstaaten, sich selbst in FABs zu organisieren. Dieses „bottom up“-Vorgehen motivierte die Staaten dazu, sich mit den „natürlichen“ Partnern zu koordinieren. Alle FABs sind heute Zusammenschlüsse von Nachbarstaaten.

<sup>118</sup> FABEC-Vertrag, Art. 23, Abs. 2.

die Festlegung und Umsetzung der Leistungsziele, von Bedeutung.<sup>119</sup> Aus rein operativen Überlegungen hätte die Schweiz auch mit den Nachbarländern Italien und Österreich in einen FAB treten können. Sie hätte dann sogar über einen Grössenvorteil verfügt, den sie im FABEC nicht besitzt. Die vertragliche Fixierung der Luftraumdelegationen mit Frankreich und Deutschland genossen aber einen grösseren Stellenwert als diejenigen mit Italien und Österreich.

#### **2.4.1 Rolle von FABEC in der Schweizer Luftfahrtpolitik**

Der Gründung von FABEC geht eine 2008 von den sieben beteiligten Flugsicherungsunternehmen erstellte Studie<sup>120</sup> voraus, die Möglichkeit und Vorteile der Kooperation zwischen den designierten Partnern anhand von Verkehrsprojektionen nachweist.<sup>121</sup> Für die Schweiz ist wichtig, dass darin spezifisch auf die Regelung der grenzüberschreitenden Luftraumkontrolle eingegangen wird, die, wie wir oben erwähnten, ein besonderes Anliegen der Schweizer Luftfahrtpolitik ist.<sup>122</sup> Über die FABEC-Mitgliedschaft sollen noch weitere Anforderungen des SES umgesetzt werden, wie z.B. ein einheitlicher Gebührensatz, die Schaffung einer gemeinsamen Gebührenzone<sup>123</sup>, oder die Harmonisierung bei der Aufsicht.<sup>124</sup> Obwohl man heute zum Schluss kommen muss, dass FABEC nur einen Bruchteil der Erwartungen erfüllte, die in ihn gesteckt wurden, ist er in der Schweizer Luftfahrtpolitik von grosser Bedeutung. FABEC bietet der Schweiz eine institutionelle Plattform, dank der sie auf politischer Ebene und auf Ebene der Flugsicherungsorganisation mit schwergewichtigen EU-Partnern gleichgestellt ist.

---

<sup>119</sup> Der Leistungsplan muss nämlich vom „FABEC-Rat“ genehmigt werden. Dieser setzt sich aus staatlichen Behördenvertretern zuständig für die zivile und militärische Luftfahrt zusammen.

<sup>120</sup> FABEC, Creating the Functional Airspace Block Europe Central, Feasibility Study, Version 2.0, 2008.

<sup>121</sup> Die Studie enthält die für die Schaffung von FABs gemäss Verordnung Nr. 550/2004 notwendigen Elemente wie Sicherheitsanalyse, Verkehrsflusssteuerungs- und Kosten-Nutzen-Analyse, usw.

<sup>122</sup> Verordnung Nr. 550/2004, Art. 8, Abs. 2.

<sup>123</sup> Verordnung Nr. 550/2004, Art. 18. Heute sind die Gebührenzonen in Europa national festgelegt und entsprechen den so genannten Flight Information Regions (FIR) nach ICAO Definition. In jeder Gebührenzone wird ein Gebührentarif bestimmt, der für die entsprechende FIR gültig ist.

<sup>124</sup> Verordnung Nr. 550/2004, Art. 19.

## **2.5 Flankierende Massnahmen: Anpassung der Flugsicherungsfinanzierung<sup>125</sup>**

Der SES schreibt mit seinem Leistungssystem (Vgl. 1.4.4 Leistungssystem) auch gewisse Regeln für die Gebührenerhebung der Flugsicherung vor. Das Grundprinzip dieser Regeln ist Kostenwahrheit und das Verbot von Quersubventionierungen zwischen den verschiedenen Gebührenarten (Streckenflug/ Anflug). In seiner Absicht, ein eurokompatibles Luftfahrtsystem zu schaffen, nimmt sich der Bundesrat im Lupo 2004 folglich auch vor, das bisherige Finanzierungskonzept der Flugsicherung zu überarbeiten.

### **2.5.1 Europakompatibilität und Subventionspolitik**

Mit der Überarbeitung des Finanzierungskonzepts sollen zwei Ziele erreicht werden. Einerseits, muss das System eurokompatibel werden. Das bedeutet vor allem, dass die Kosten transparent gemacht werden und dass alle Quersubventionen zwischen den verschiedenen Dienstleistungen abgeschafft werden. Andererseits soll es, die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Luftverkehrssystems erhöhen. Im Lupo 2004 hält der Bundesrat fest, dass die Schweizer Flugsicherung im europäischen Vergleich zu teuer sei<sup>126</sup>, was die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt reduziere.<sup>127</sup> Die eigentliche Aufarbeitung dieses Systems und die Lösungsoptionen entwickelt er detailliert in der Botschaft zur Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG 1).<sup>128</sup> Die Grundlage dafür liefert eine Analyse durch das BAZL.<sup>129</sup> Das BAZL zeigte insbesondere auf, dass das bisherige Gebührensystem der Flugsicherung zu

---

<sup>125</sup> Wir behandeln hier nur diejenigen Massnahmen, die uns aus Sicht der SES-Umsetzung spezifisch erscheinen. Daneben führte die LFG1 Revision aber noch andere Stützmassnahmen ein, z.B. mit Art. 103b LFG der die Grundlage für eine finanzielle Unterstützung in der Ausbildung zu Aviatikberufen bietet, oder mit der LFG 1+ Revision, die neue staatliche Abgeltungen für Sicherheitsmassnahmen der Flughäfen ermöglicht. Mit der Änderung von Art. 21 LFG erklärt sich der Bund bereit, Abgeltungen für Security-Leistungen der Flughäfen zu erbringen.

<sup>126</sup> „In Bezug auf die schweizerische Flugsicherungsgesellschaft Skyguide ist der Bundesrat mit dem Problem konfrontiert, dass diese im internationalen Vergleich zu den teuersten zählt.“ Lupo 2004, S. 1789.

<sup>127</sup> „Damit der Luftverkehr auch inskünftig wettbewerbsfähig bleibt, ist er auf eine effiziente, qualitativ hoch stehende und sichere luft- und bodenseitige Infrastruktur angewiesen. Die Dienstleistungen der Flugsicherung müssen im EU-Vergleich zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden.“ Lupo 2004, S. 1827. Denselben Gedanken findet man auch im Bericht „Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz“, wo die Politik aufgefordert wird, angemessene Rahmenbedingungen zu gestalten, damit „Infrastrukturunternehmen in der Schweiz gegenüber ihren europäischen Konkurrenten nicht benachteiligt werden“. Vgl. S. 64.

<sup>128</sup> Vgl. die detaillierte Beschreibung des Finanzierungssystems der Flugsicherung Bundesrat (2009): Botschaft Teilrevision 1 LFG, Punkt 1.2.5.2..

<sup>129</sup> Bericht des BAZL an die KVF-N, Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz, 11. Dezember 2006.

Quersubventionen in drei Bereichen führt.<sup>130</sup> Die Abschaffung dieser Quersubventionen würde sich direkt auf verschiedene Nutzer auswirken. Die politisch geforderte Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ergibt sich, wenn die Anfluggebühren auf die Landesflughäfen nicht länger die Dienstleistungen auf anderen Flugplätzen finanziert.<sup>131</sup> Die in der Botschaft enthaltenen Lösungen sind das Ergebnis der Konsultation und eines Verhandlungsprozesses, an dem sich die gesamte Schweizer Luftfahrtindustrie beteiligte. Es handelt sich im Wesentlichen um zwei Massnahmen:

1. Die Subventionierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen.
2. Die Abgeltung durch den Bund von Flugsicherungstätigkeiten, die Skyguide ohne Bezahlung im Ausland vornimmt.

### **2.5.2 Subventionierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen: Spezialfinanzierung Luftverkehr: Art. 86 BV**

Die Schaffung der „Spezialfinanzierung Luftverkehr“ (SFLV) ermöglicht die Subventionierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen, die bisher von Skyguide quersubventioniert wurde. Sie ist bereits in Lupo 2004 angekündigt<sup>132</sup> und erfolgte 2009 über eine Volksabstimmung (Änderung von Art. 86 BV „Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben“). Analog zur Verwendung der Benzinsteuern für den Strassenverkehr, ermöglicht die SFLV Kerosinsteuereinträge für den Luftverkehr zu verwenden.<sup>133</sup>

Die neue Finanzregelung der Flugsicherung der Regionalflugplätze, die als Folge des SES bezeichnet wurde, ist jedoch umstritten. Die direkt betroffenen Flugplatzhalter

---

<sup>130</sup> 1. Die Überdeckung der Anfluggebühren auf den Flughafen Zürich wurde für die Quersubventionierung aller anderen Flugplätze mit Flugsicherung verwendet. 2. Die Einnahmen aus dem Instrumentenflugverkehr wurden für die Finanzierung von Dienstleistungen für den Sichtflugverkehr verwendet. 3. Die Überdeckungen im Streckenflug finanzierten die Anflugkosten.

<sup>131</sup> Vgl. Finanzierungskonzept, S. 5.

<sup>132</sup> In der Botschaft für die Schaffung der SFLV bezieht sich der Bundesrat auf den Lupo 2004. Dort hatte er angekündigt, prüfen zu wollen, „inwieweit die Erträge aus der Kerosinsteuer (...) künftig zugunsten von Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes, des Schutzes vor widerrechtlichen Handlungen und der technischen Sicherheit im Zusammenhang mit dem Luftverkehr“ verwendet werden können. Vgl. 07.066 Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr, S. 6374.

<sup>133</sup> Vgl. 10.083 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (Spezialfinanzierung Luftverkehr), S. 6538. Insgesamt geht es um Steuereinnahmen von jährlich etwa 44 MCHF, die aus Abgaben auf Flugtreibstoff für Flüge im Inland anfallen. Es sollen analog zur Regelung im Strassenverkehr 50% der Mineralölsteuer und 100 % des Mineralölsteuerzuschlags verwendet werden.

Es war vorgesehen, dass die SFLV zur Hälfte Safety-Massnahmen finanziert und zu je 25 Prozent Umweltschutzmassnahmen und die Abwehr von widerrechtlicher Handlungen (Security). Der Verwendungszweck ist nicht in der Verfassung, sondern (in der Verordnung über den Flugsicherungsdienst VFSD vom 18. Dezember 1995 geregelt.

werfen dem Bundesrat vor, die entsprechende SES-Regulierung zu ihren Ungunsten ausgelegt zu haben. Sie behaupten, dass der Bundesrat den Spielraum der europäischen Gebührenregelung nicht ausgenützt habe.<sup>134</sup>

### **2.5.3 Art. 101b LFG: Abgeltung für die Flugsicherung im Ausland**

Die zweite finanzielle Massnahme, die sich aus dem SES ergibt, ist die Abgeltung durch den Bund von Flugsicherungstätigkeiten, die Skyguide ohne Bezahlung im Ausland vornimmt. Sie erfolgt über die Revision des Luftfahrtgesetzes<sup>135</sup> im Jahr 2010.<sup>136</sup> Skyguide kontrolliert Lufträume im angrenzenden Ausland, um den An- und Abflugverkehr auf die Flughäfen Genf und Zürich effizient und sicher zu gestalten. Es bestehen mit den Nachbarländern nur operationelle, aber mit Ausnahme von Frankreich keine finanziellen Abkommen über diese Tätigkeit. Damit entgehen der Schweizer Flugsicherung bedeutende Einnahmen. Der Bundesrat argumentiert, dass Skyguide dadurch ein Wettbewerbsnachteil entsteht.<sup>137</sup> Mit der Änderung von Art. 101b LFG erhält der Bund die Möglichkeit, diese Einnahmehausfälle bis längstens 2019 zu kompensieren. Die zeitliche Frist wird ins Gesetz aufgenommen, in der Annahme, dass der Bund bis dahin, staatsvertragliche Regelungen im Rahmen von FABEC schaffen würde.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Gemäss Durchführungsverordnung (EU) Nr. 391/2013 zur Festlegung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste, Art. 1, Abs. 5 „können Mitgliedstaaten beschliessen, diese Verordnung nicht auf Flugsicherungsdienste anzuwenden, die auf Flughäfen mit weniger als 70 000 Flugbewegungen nach Instrumentenflugregeln im Jahr erbracht werden.“ Kein Schweizer Regionalflugplatz übersteigt die 70'000 IFR Flugbewegungen.

<sup>135</sup> Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (SR 748.0, LFG) bildet die Grundlage für alle in der Schweiz geltenden Regelungen im Bereich Lufthoheit, Benützung des Luftraums, Luftfahrtinfrastruktur und ihre Finanzierung, Flugsicherung und ihre Finanzierung, Luftfahrzeuge und Personal sowie damit zusammenhängende Haftungs- und Strafbestimmungen. 2009 erfolgte die erste von drei geplanten umfassenderen Revisionen dieses Gesetzes.

<sup>136</sup> Art. 101b LFG (neu) regelt die Finanzierung der Abgeltungen durch den Bund. Während dieser Artikel in der Entwurfsfassung der Botschaft und der Revision enthalten war, wurde er auf Intervention der Eidgenössischen Finanzverwaltung in der Botschaft wieder gestrichen. Erst ein intensives Lobbying von Aerosuisse und Skyguide führte dazu, dass er wieder in den Revisionstext aufgenommen wurde.

<sup>137</sup> „Zweitens stellen die vergleichsweise hohen Flugsicherungsgebühren der Skyguide im Kontext der Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky, SES) einen erheblichen Nachteil dar. Die Skyguide erscheint aufgrund der hohen Flugsicherungsgebühren nur als bedingt attraktiver Partner. Zudem ist es für Skyguide im Vergleich mit anderen Flugsicherungsdienstleistern schwieriger, die im Kontext der Verhandlungen über die Bildung von funktionalen Luftraumblocks geforderte Konvergenz der Flugsicherungskosten realisieren zu können. Da das Endziel eines funktionalen Luftraumblocks die Festlegung einheitlicher Gebührensätze über dem gesamten Luftraum der teilnehmenden Staaten ist, werden zu hohe Flugsicherungsgebühren in einzelnen Staaten dazu führen, dass die günstigeren Partnerstaaten nur bedingt Akzeptanz für die erforderliche Harmonisierung aufbringen können.“ (Botschaft Spezialfinanzierung Luftverkehr, S. 6544)

<sup>138</sup> Da diese nicht erfolgten, setzen sich Skyguide und der Dachverband der Schweizer Luftfahrt Aerosuisse im Rahmen der Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG) 1+ dafür ein, die zeitliche Begrenzung aufzuheben.

Die Anpassung des Finanzierungssystems der Flugsicherung führt dazu, dass der Bund Subventionen oder Direktbeiträge von jährlich rund 65 Millionen Franken bezahlt. Die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der CH-Luftfahrtindustrie wird somit durch eine staatliche Finanzierung gefördert, die vor dem SES nicht existiert. Im Bericht über die Infrastruktur von 2010 stellt der Bundesrat noch explizit fest, dass die Infrastruktur der Luftfahrt von ihren Nutzern finanziert wird.<sup>139</sup> Diese falsche Einschätzung liest man sogar noch 2015 im Bericht des BAZL „Luftverkehr und Nachhaltigkeit“.<sup>140</sup> Dies ist, so pauschal ausgedrückt, nicht mehr der Fall.

## **2.6 Verstärkte Einflussnahme des Bundes auf die Luftfahrtinfrastruktur**

Die dritte Achse der Luftfahrtpolitik des Bundes betrifft seine Fähigkeit, diese direkt zu steuern. Obwohl, wie erwähnt, die Luftfahrt verfassungsmässig in der Zuständigkeit des Bundes liegt, ist dessen Entscheidungsfähigkeit durch internationale und nationale Kompetenzregelungen stark eingeschränkt. International versucht der Bund deshalb Mitsprache zu erlangen, indem er sich innerhalb der verschiedenen internationalen Organisationen bei der Regelgestaltung engagiert.<sup>141</sup> Wie wir oben erwähnten, ist ein solcher „Souveränitätstransfer“<sup>142</sup> nichts Aussergewöhnliches. Obwohl der Bund in Fachgremien angehört werden mag, bleibt er ohne Stimmrecht faktisch machtlos. Konkret bedeutet das, dass die Schweiz in der Erarbeitung der Gesetzesgrundlagen konsultiert werden kann, aber keine Entscheidungsmacht besitzt. In der Durchsetzung der Entscheide ist sie aber innerhalb des FABEC mit den anderen Mitgliedstaaten gleichberechtigt. Wie wir erwähnten, werden die Entscheide im FABEC einstimmig gefällt, was der Schweiz in der Realisierung formell ein grösseres Gewicht gibt als ihr auf Ebene der Gesetzgebung zusteht.

---

<sup>139</sup> Botschaft Spezialfinanzierung Luftverkehr, S. 6532.

<sup>140</sup> „Der Luftverkehr profitiert in der Schweiz heute nur noch in geringfügigem Umfang von Beiträgen der öffentlichen Hand. Seitens Bund werden für den Luftverkehr seit 1994 keine Subventionen mehr gewährt.“ BAZL (2015), S. 32.

<sup>141</sup> „Durch eine gezielte Zusammenarbeit mit anderen Staaten sowie konstruktive Vorschläge in den zuständigen internationalen Gremien auf europäischer und globaler Ebene“, Lupo 2004, S. 1799. Er ist sich der beschränkten Mittel und des mangelnden Gewichts der Schweiz auf dem internationalen Parkett bewusst und beruft sich angesichts dieser Einschränkungen auf ein möglichst pragmatisches Vorgehen. „Dabei müssen die Ressourcen gezielt dort eingesetzt werden, wo für die Schweiz eine hohe politische Priorität besteht und wo mit einem aktiven Engagement für die schweizerischen Interessen die grösste Wirkung erzielt werden kann.“ Lupo 2044, S. 1855. „Als Kleinstaat kann sich die Schweiz nur dann Gehör verschaffen, wenn sie mit ausgereiften und durchdachten Vorschlägen aufwartet und in den als relevant erachteten Gremien engagiert und konstruktiv mitwirkt.“ (Lupo 2004, S. 1861)

<sup>142</sup> Vgl. Gentinetta (2010), S. 279.

### 2.6.1 Aufwertung des Bundesamts für Zivilluftfahrt

Eine bedeutende Kompetenzerweiterung erfährt der Bund mit der Aufwertung des BAZL, die Gegenstand des Lupo 2004 ist. Der Bericht insistiert stark darauf, dass Sicherheit als Grundanforderung des Luftverkehrs<sup>143</sup> anerkannt wird, womit der Auftrag an die Behörden geht, diese durchzusetzen. In der Einschätzung des Bundesrats hat die Liberalisierung des Luftverkehrs zu einem gestiegenen Wettbewerbsdruck in der Luftfahrt und einem Abbau bei der Sicherheit geführt.<sup>144</sup> Zum Beleg zitiert er verschiedene Flugunfälle, die sich Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre ereigneten. Nach Auffassung des Bundesrats funktioniert das Prinzip der Eigenverantwortung der Luftfahrtbranche im liberalisierten Umfeld weniger gut, da wirtschaftliche Interessen einen grösseren Stellenwert erhalten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, das BAZL personell aufzustocken und zu reorganisieren.<sup>145</sup> Der Bundesrat stützt sich dabei auch auf eine Analyse des Schweizer Luftfahrtsystems durch das niederländische Luftfahrtinstitut NLR.<sup>146</sup>

Doch obwohl das Prinzip der Verstärkung der Aufsicht, die zudem auch eine Anforderung des SES ist, durch die Industrie und die Nutzer nicht in Frage gestellt wurde, stiess die vorgeschlagene Finanzierung über eine Aufsichtsabgabe, mit der diese für den Bund kostenneutral erfolgen sollte, auf Widerstand. Ein entsprechender Vorschlag im Entwurf der Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG I) wird von der Schweizer Luftfahrtindustrie und Wirtschaftskreisen vehement bekämpft.<sup>147</sup> Die Aufsichtsabgabe wird schliesslich vom Parlament aus dem Entwurfstext gestrichen. Der teils durch die neuen Aufgaben, teils wegen der erkannten Sicherheitsmängel gestiegene Mehraufwand der Aufsicht erfolgt somit nicht kostenneutral, sondern zu Lasten des allgemeinen Bundesbudgets und des Steuerzahlers. Damit löst der SES neben den schon erwähnten flankierenden Massnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, einen weiteren Finanzaufwand aus.

---

<sup>143</sup> Vgl. Lupo 2004, S. 1780.

<sup>144</sup> Vgl. hierzu auch Finger/Michel (2005).

<sup>145</sup> Vgl. Lupo S. 1782, 1813.

<sup>146</sup> NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

<sup>147</sup> Der Dachverband der Luftfahrtindustrie Aerosuisse warf dem Bundesrat sogar vor, die gesamte Revision als Vorwand für eine Finanzierung der Aufsicht zu führen: „Wir haben den Eindruck, dass die Generierung neuer Einnahmen für das BAZL eine der Hauptabsichten des Revisionsentwurfs ist. Wir wehren uns mit Entschiedenheit dagegen, dass der schweizerischen Luftfahrt auf diesem Weg neue Lasten aufgebürdet werden.“ Aerosuisse, Positionspapier Teilrevision I des Luftfahrtgesetzes, Eintretensdebatte vom 30. Juni 2009.

## **2.6.2 Strategische Steuerung der Skyguide AG**

Die Möglichkeit für den Bundesrat, die Skyguide durch „Vorgaben für die unternehmerische Tätigkeit“<sup>148</sup> auf Gesetzesstufe steuern zu können, erfolgte mit der ersten Teilrevision LFG und somit im Kontext des Lupo 2004. In der ersten Fassung der strategischen Ziele, die am 4. März 2005 verabschiedet wird, weist der Bundesrat ausdrücklich darauf hin, dass die Zielfixierung dazu dient, die Luftfahrtpolitik umzusetzen.<sup>149</sup> Auf diesen expliziten Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Luftfahrtpolitik und strategischer Unternehmensführung wird in den folgenden Versionen der Ziele zwar verzichtet. Die Entwicklung der Ziele macht die Verbindung der zwei Bereiche jedoch sichtbar. Der Bund kann dieses Instrument folglich zur unmittelbaren politischen Beeinflussung eines ausgelagerten Verwaltungsbereichs nutzen. Theoretisch sollte die Führung durch strategische Ziele durch den Bundesrat die Unternehmen vor kurzfristiger politischer Einflussnahme schützen. Deshalb werden sie in einem Vierjahresrhythmus definiert. Die strategischen Ziele ersetzen auch die Unternehmensstrategie nicht. Da sie jedoch als explizite Leitplanken in diese einfließen<sup>150</sup>, ermöglichen sie dem Bund eine starke Einflussnahme auf die Infrastrukturentwicklung, die er im Bereich der Flughäfen noch immer vermisst.

Die strategischen Ziele des Bundesrats für Skyguide sind heute in ihrer vierten Auflage für den Zeitraum 2016 bis 2019 gültig. Ein Vergleich der vier Versionen erlaubt anhand der sich verändernden Nuancen gewisse Rückschlüsse auf politische Richtungsanpassungen des Bundes.<sup>151</sup>

## **2.6.3 SES und FABEC innerhalb der Infrastrukturpolitik**

Die Intention, grösseren Einfluss auf die Infrastruktur der Luftfahrt nehmen zu können, drückte der Bund auch im Bericht „Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz“<sup>152</sup> aus. Der Bericht analysiert den Entwicklungsbedarf für Strasse, Schiene,

---

<sup>148</sup> Botschaft Teilrevision LFG 1, S. 17.

<sup>149</sup> Botschaft Teilrevision LFG 1, Fussnote 3, S. 2: „Die strategischen Ziele sind mit dem Bericht zur Luftfahrtpolitik des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 abgestimmt. Allfällige Änderungen an der politischen Grundausrichtung aufgrund der Beratungen des Berichts im Parlament können zur Revision der strategischen Ziele des Bundesrates führen.“

<sup>150</sup> Botschaft Teilrevision LFG 1, S. 17.

<sup>151</sup> Der Aufbau der Ziele hat sich über die Jahre nicht grundlegend geändert. Nach einer Einleitung, werden die wichtigsten Schwerpunkte festgelegt. Diese betreffen die eigentliche Erfüllung des Service Public Auftrags und rufen dafür den Unternehmenszweck in Erinnerung. Danach folgen finanzielle Zielsetzungen und personalpolitische Vorgaben. In allen vier Fassungen der strategischen Ziele werden Leitlinien bezüglich Kooperationen und Beteiligungen festgelegt, sowie das Reporting gegenüber dem Eigner fixiert.

<sup>152</sup> Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010: Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz.

Luftfahrt, Strom, Gas und Telekommunikation bis 2030 in einer schweizerischen und europäischen Perspektive und setzt, analog zum Lupo 2004, politische Leitlinien nach denen die europäische Integration vorangetrieben werden soll.<sup>153</sup> Der Bundesrat versteht darin die Umsetzung des SES und die Mitarbeit in einem FAB als Weg, um den Lärmkonflikt mit Deutschland im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich einer Lösung näherzubringen.<sup>154</sup>

#### **2.6.4 Kompetenzerweiterung auf die Flughafeninfrastruktur**

2012 legt das BAZL den betroffenen Kreisen im Rahmen der Teilrevision LFG 2 erste Regulierungsvorschläge vor. Ein wichtiger Aspekt der Revision betrifft den Bundeseinfluss auf die Landesflughäfen. Über eine Neuordnung des Konzessionswesens, möchte der Bund grösseren Einfluss auf die Flughäfen und vertieften Einblick in die Buchführung erhalten. Insbesondere möchte er Kapazitätsziele definieren und auf die Benutzung der Pisten Einfluss gewinnen können. Obwohl eine solche Einflussnahme von den Nutzern begrüsst wird, lehnen die Flughafenkantone den Kompetenzgewinn des Bundes über Strukturen, die bisher ausschliesslich durch sie bestimmt werden, vehement ab.<sup>155</sup> Der Bund sieht sich in der Folge gezwungen, dieses Anliegen aufzugeben. Dieser Sachverhalt ist bemerkenswert, wenn man die Stossrichtung der EC hinsichtlich SES II+ betrachtet. Wie wir unten sehen werden, versucht nämlich auch die EC ihren direkten Einfluss auf die Flughäfen auszuweiten, mit ähnlich geringem Erfolg.

Erst am 31. August 2016, also sieben Jahre später als ursprünglich geplant, unterbreitet der Bundesrat den Räten die „Botschaft zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (LFG 1+)“<sup>156</sup>. Die Vorlage wird als „technische“ Revision bezeichnet, weil die politisch kontroversesten Punkte aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse<sup>157</sup> zurückgezogen wurden. Insbesondere strich der Bundesrat die wichtigsten

---

<sup>153</sup> Der Bericht verlangt, die Verbesserung der Interoperabilität der europäischen Infrastrukturnetze, weil „die Harmonisierung der Marktzugangsregeln, der regulatorischen Rahmenbedingungen und der technischen Normen innerhalb der EU kontinuierlich voranschreiten, was die Herausbildung gesamteuropäischer Infrastrukturmärkte ermöglicht und fördert.“ Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, S. 49.

<sup>154</sup> „Die Schweiz muss ihre Interessen als (inter-)kontinentale Luftverkehrsdrehscheibe bei der Schaffung des einheitlichen Luftraums über Europa – speziell bei der Gestaltung und Bewirtschaftung des FABEC – aktiv wahrnehmen.“ Ibid, S. 76. Zum FABEC als Lösungsoption für den Lärmkonflikt, vgl. S. 74 ibid.

<sup>155</sup> Vgl. BAZL, Revision LFG 2: Berichterstattung an Stakeholder über Involvement Thema ‚Bundeseinfluss auf Landesflughäfen‘, S. 3.

<sup>156</sup> Vgl. Botschaft zur Teilrevision 1+.

<sup>157</sup> Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes, Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, März 2016.

Dispositionen, die ihm grössere Entscheidungsgewalt über die Flughafeninfrastrukturen verliehen hätte.<sup>158</sup> Dies war ursprünglich der Hauptzweck der zweiten Teilrevision. Diese Teilrevision wird voraussichtlich Ende 2017 in Kraft treten. Im Lupo 2016 wird das Thema der Bundes- bzw. Kantonskompetenz erneut aufgegriffen.<sup>159</sup> Der Bericht kommt zum Schluss, dass der Bundesrat die Steuerung der Kapazität über das Instrument Sachplan Infrastruktur (SIL) vornehmen kann, obwohl er aufgrund der Gewaltentrennung notwendige Infrastrukturarbeiten veranlassen kann. Die Zuteilung der Kompetenzen ist für ihn somit noch nicht zufriedenstellend geregelt.<sup>160</sup>

## 2.7 Besinnung auf liberales Verkehrsmodell

Die zunehmende finanzielle Abhängigkeit der Luftfahrt vom Bund ist im Lupo 2016 Gegenstand verhaltener aber klarer Kritik seitens des Bundesrats. Der Schweizer Luftfahrtindustrie ist es nämlich gelungen, immer mehr Bereiche durch den Bund subventionieren zu lassen, unter dem Vorwand, dass der Finanzierungsbedarf durch die Internationalisierung verursacht sei. Der Bericht hält deshalb unmissverständlich fest, nach welchen Grundsätzen staatlichen Handelns die Luftfahrtpolitik fortgeführt werden soll. Staatliche Interventionen sollten in der Luftfahrt die Ausnahme bleiben:

*„Eine generelle Abkehr von der liberalen Verkehrspolitik hätte für die aus der Schweiz operierenden Gesellschaften und für die Volkswirtschaft als Ganzes negative Folgen.“<sup>161</sup>*

Das liberale Bekenntnis des Bundesrats mündet darin, dass er sich gegen direkten Subventionen einzelner Branchen, die in der Folge des Drucks von im Golf angesiedelten Fluggesellschaften vorgeschlagen wurden, ausspricht. Er sieht seine Aufgabe darin, die Rahmenbedingungen für den Luftverkehr so günstig wie möglich zu gestalten. Darunter versteht er „schlanke administrative Verfahren“, aber eben nicht eine Ausweitung von staatlichen Subventionen. Diese Haltung unterscheidet sich von der Begründung, mit der er die Änderung von Art. 86 BV bewarb. Um die Stimmbürger

---

<sup>158</sup> Vgl. Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, Bern: 30. April 2015. Es geht um Dispositionen in den Bereichen: Flugfelder (Art. 36 Abs. 3), Kategorisierung von Flugplätzen (Art. 36a), Konzessionsvoraussetzungen (Art. 36c), Flugverfahren (Art. 36f-g) sowie Kategorisierung der Flugsicherung (Art. 40 Abs. 3).

<sup>159</sup> Lupo 2016, S. 1912 f.

<sup>160</sup> „Längerfristig hält sich der Bundesrat auch die Option offen, Massnahmen zur verstärkten Einflussnahme des Bundes auf die Landesflughäfen erneut zu prüfen.“ Lupo 2016, S. 1912.

<sup>161</sup> Lupo 2016, S. 1853.

von der Notwendigkeit dieser Subvention zu überzeugen, erklärte der Bundesrat in der Botschaft, dass ein übergeordnetes Interesse bestehe an der Finanzierung durch öffentliche Mittel besteht.<sup>162</sup> Der Bundesrat reagiert mit diesem Handlungsprinzip auf die verschiedenen Begehrlichkeiten seitens der Luftfahrtbranche, die sich seit der ersten Revision LFG für die Subventionierung von immer mehr Bereichen eingesetzt hat.

### **3. Gegenwärtige Hindernisse bei der Umsetzung des SES**

#### **3.1 SES II+ als Weg zur Kompetenzerweiterung der EC**

Rund fünfzehn Jahre nach der Liberalisierung der europäischen Luftfahrt und zehn Jahre nach dem Beginn des Programms zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums zeigt sich ein gegensätzliches Bild: der Flugverkehr in Europa entwickelte sich dank des Wettbewerbs und neuen Marktteilnehmern kräftig; die Umsetzung des SES gelang aber nur zum Teil. Fluggesellschaften und ihre Dachverbände werfen den Staaten vor, nicht genug zu unternehmen, um die Ziele des SES zu erreichen. Die EC stimmt ihnen zu und leitete Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Staaten ein, welche die Leistungspläne nicht fristgerecht umsetzen.<sup>163</sup> Die Flugsicherungsunternehmen beklagen sich ihrerseits, dass die Zielvorgaben unrealistisch sind und der Druck auf sie existenzbedrohend ist.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des SES kommen nicht unerwartet. Sie sind eine Folge des Widerspruchs zwischen dem Bestreben der EC, die Flugsicherung und das Luftraummanagement zentral zu steuern, während diese Aufgaben in der souveränen Zuständigkeit der Staaten liegen. Für die Schweiz haben wir ein vergleichbares Konfliktpotential bei der Steuerung der Flughäfen beobachtet, wo die

---

<sup>162</sup> Die Subvention der Industrie rechtfertigt sich wegen des stetig zunehmendem Aufwands, der durch die Anwendung von neuen Normen entsteht. Er nennt Lärmentschädigungsforderungen von Flughafenwohnern, Securitykosten wegen Terrorgefahr und die europäischen Anforderungen bei der Safety. Zudem sei der Beitrag des Bundes für diesen Verkehrsträger bescheiden im Vergleich zu Schiene und Strasse. Botschaft Spezialfinanzierung Luftverkehr, S. 6375.

<sup>163</sup> Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2015/347 der Kommission vom 2. März 2015 betreffend der Inkohärenz bestimmter in den nationalen Plänen oder den Plänen für funktionale Luftraumblöcke gemäss der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 festgelegter Ziele mit den unionsweit geltenden Leistungszielen für den zweiten Bezugszeitraum und mit Empfehlungen für die Überarbeitung dieser Ziele. Zur relativen Unwirksamkeit von Vertragsverletzungsverfahren und ihrer Ergänzung durch finanzielle Sanktionen vgl. Bieber/Maiani (2014).

verfassungsmässige „Generalklausel“<sup>164</sup> des Schweizer Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip, die Beschlussfähigkeit des Bundes behindert.

So wie der Bund (bisher erfolglos) versuchte, mit der Revision des Luftfahrtgesetzes seine Kompetenz zu erweitern, möchte die EC mit dem SES II+ Verordnungsvorschlag<sup>165</sup> grösseren Einfluss und erhöhte Beschlussfähigkeit erlangen. Im Zentrum des SES II+ Vorschlags steht somit das Aufbrechen der nationalen Monopole beim Luftraummanagement.<sup>166</sup> Für unsere Analyse ist ein Ausblick auf die Weiterentwicklung des SES nötig, weil sie einerseits die zukünftige Luftfahrtpolitik direkt beeinflussen wird. Andererseits zeigt sie, dass die Schweiz mit gewissen Schwierigkeiten beim Souveränitätstransfer nicht allein da steht. Auch EU Mitglieder halten an der Subsidiarität fest, wenn für sie essentielle Bereiche tangiert werden.

### **3.2 „Zeit zu handeln“**

Mit dem SES II+-Legislativvorschlag möchte die Kommission die Durchsetzung der SES-Ziele forcieren. Diese Haltung stellt einen Gesinnungswandel dar, da sie nun anstatt zur Kooperation aufzufordern, Werkzeuge schaffen möchte, um ihre Kontrolle über die Durchsetzung der Ziele zu verstärken.

Die Kommission anerkennt zwar, dass der SES auf dem Papier existiert. Die meisten Kriterien, die wir im 1. Kapitel als diejenigen identifizierten, die den SES im engeren Sinn konstituieren, sind nach Einschätzung der EC von den Staaten erfüllt worden. Die Kommission bestätigt, dass die Staaten nationale Aufsichtsbehörden geschaffen haben, dass die Zertifizierung und Bestimmung der Flugsicherungsorganisationen nach gemeinsamen Regeln erfolgt, dass ein transparentes Gebührensysteme sowie die nationale Überwachung des Luftraummanagements und der Verkehrsflussregelung geschaffen wurden.<sup>167</sup> In den Bereichen, wo internationale Kooperation notwendig ist, d.h. bei der „grenzübergreifenden Erbringung von

---

<sup>164</sup> Gemäss Art. 5a BV. vgl. Vatter, Adrian, Föderalismus. In: Handbuch der Schweizer Politik, 5. Auflage, S. 121f.

<sup>165</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung), Strassburg, 11. Juni 2013, KOM (2013) 410 endg.

<sup>166</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum: Zeit zu handeln, 14. November 2011, KOM (2011) 731 endg.

<sup>167</sup> KOM (2011) 731, S. 3f. Dabei handelt es sich um die konstituierenden Elemente des SES, die wir im 1. Teil unserer Arbeit identifizierten.

Flugsicherungsdiensten“ und bei der Interoperabilität<sup>168</sup>, klaffen jedoch gravierende Lücken.

Nach Auffassung der Kommission fehlt den Staaten der politische Umsetzungswillen.<sup>169</sup> Sie deklariert, dass es „Zeit zu handeln“ sei, da die Ineffizienz des Systems weiter bestehe.<sup>170</sup> Nach Einschätzung der EC verursacht die Fragmentierung des Luftraummanagements weiterhin „enorme Kapazitätsprobleme und erhebliche Verspätungen“, „unnötige[n] Treibstoffverbrauch und zusätzliche Emissionen“ sowie höhere Infrastrukturkosten.<sup>171</sup> Ohne die entsprechende Kompetenz kann die Kommission jedoch nicht selbst handeln.<sup>172</sup> Das neue Legislativpaket soll eine Zentralisierung von verschiedenen Funktionen und eine Verschiebung von staatlichen Kompetenzen zu zentral geleiteten Organen bringen.<sup>173</sup> Die Kommission propagiert daher anstatt einer nationalstaatlichen eine europäische Lösung.<sup>174</sup> Sie schlägt eine „Stärkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen“ vor, etwa indem sie die Mitglieder des Leistungsüberprüfungsgremiums direkt bestimmt.<sup>175</sup> Weiter möchte sie die Aufsicht, die bisher durch die Staaten erfolgt, vermehrt an die von ihr geschaffene Agentur EASA delegieren.<sup>176</sup>

---

<sup>168</sup> Ibid, S. 4.

<sup>169</sup> Vgl. KOM (2013) 408 endg., S. 6: „Die ursprünglich von der Kommission und dem Leistungsüberprüfungsgremium vorgeschlagenen Ziele für den ersten Bezugszeitraum wurden im Genehmigungsverfahren im Ausschuss für den einheitlichen Luftraum herabgesetzt, da die Mitgliedstaaten sich gegen ehrgeizigere Ziele aussprachen.“

<sup>170</sup> KOM (2011) 731, S. 2-5 und SWD(2013) 207 final: Der Bericht nimmt einen Vergleich zwischen den Flugsicherungssystemen der USA und der EU vor, bei dem das europäische System schlecht abschneidet. „Hauptursachen dieses Produktivitätsgefälles sind Europas Unzulänglichkeiten bei der Einrichtung und Anwendung des Leistungssystems, ineffektive Aufsichtsbehörden und ein übermässig hoher Anteil von Verwaltungspersonal in den Flugsicherungsorganisationen.“ (S.2)

<sup>171</sup> Ibid, S. 2.

<sup>172</sup> „Im derzeitigen System haben die Mitgliedstaaten im Ausschuss für den einheitlichen Luftraum das letzte Wort in Bezug auf Ziele, die Annahme von Leistungsplänen und die Akzeptanz von Abhilfemassnahmen für den Fall, dass Ziele nicht erreicht werden.“ Ibid, S. 6.

<sup>173</sup> Es handelt sich um die Inbetriebnahme der FABs, die Einrichtung eines Netzmanagers, das SESAR-Programm und eine Ausweitung der EU-Rechtsvorschriften auf den Flughafenbetrieb.

<sup>174</sup> Nur wenn „das Flugverkehrsmanagement auf europäischer statt auf nationaler Ebene“ betrieben wird, können diese Probleme gelöst werden. Ibid, S. 2.

<sup>175</sup> „Um Unparteilichkeit zu gewährleisten.“, S. 6.

<sup>176</sup> Sie begründet das mit einem Mangel an kompetenten Ressourcen bei den Mitgliedstaaten. Vgl. KOM (2013) endg., S. 8: „Eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums lassen sich auf Probleme der nationalen Aufsichtsbehörden zurückführen...“. Die Kommission beansprucht für sich die Rolle der Marktaufsicht und für die EASA die Aufsicht über alle technischen Aspekte. Vgl. KOM (2013) endg., S. 11: „Die Kommission sollte daher den Schwerpunkt auf die zentralen Fragen der wirtschaftlichen Regulierung legen, während die EASA gewährleistet, dass sämtliche technischen Vorschriften koordiniert ausgearbeitet und überwacht werden.“ Die Europäische Agentur für Flugsicherheit EASA ist in Europa die leitende Behörde für alle Fragen der Flugsicherheit und Umwelt. Sie erlässt im Auftrag der EU-Kommission bindende Regeln für all Bereiche der Luftfahrt (ausser der militärischen), d.h. für Operationen, Infrastruktur und Technik. Die Schweiz gehört der EASA seit 2006 an. Die Zuständigkeit der EASA für Flugsicherheit in Europa ist in der Verordnung Nr. 216/2008 fixiert.

### **3.3 Zentralisierung und Ausweitung der Kompetenz**

Während sich die Kommission bei der Schaffung des SES darauf verlassen hatte, die Aufsicht über die Flugsicherungsorgane den Mitgliedstaaten zu übertragen, möchte sie diese mit SES 2+ zentralisieren. Dabei verfolgt sie einen ähnlichen Ansatz wie bei der Schaffung der FABs, d.h. sie bevorzugt eine organisierte Koordination und Zusammenarbeit der staatlichen Aufsichtsbehörden „beispielsweise unter Federführung der EASA“.<sup>177</sup> Sie fordert die Staaten zu mehr Zusammenarbeit und zum Austausch von Best Practices auf. Falls diese trotz der Aufforderung nicht handeln, droht sie mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Ultimativ schwebte der Kommission „ein integriertes europäisches Flugverkehrsmanagementsystem [vor], ein echtes Netz mit einer einheitlichen Leitungsstruktur und einer erweiterten Regulierungs- und Aufsichtsbefugnis“<sup>178</sup> – kurz: einer zentralen Lenkung der Luftfahrtinfrastruktur, die sich über nationale Interessen hinwegsetzen kann. Sie glaubt, dass der SES nur verwirklicht werden kann, wenn die Mitgliedstaaten bei der Regulation und insbesondere der Aufsicht Kompetenzen an die europäische Agentur EASA abgeben.

### **3.4 Verweigerte Ratifizierung**

Bisher verweigern die Mitgliedstaaten der Kommission diese Kompetenzerweiterung, indem der Rat das am 12. März 2014 durch das Europäische Parlament verabschiedete SES II+ Legislativpaket<sup>179</sup> nicht verabschiedete.<sup>180</sup> Diese Haltung findet eine Parallele zur Situation in der Schweiz, wo die gewünschte Kompetenzerweiterung des Bundes auch am Parlament und den interessierten Kreisen scheitert.

### **3.5 EU Luftfahrtstrategie**

Trotz der momentanen Blockade bleibt der SES weiterhin das zentrale Element der europäischen Luftfahrtpolitik. Die bedeutendsten Initiativen für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des europäischen Luftverkehrsmarkts gehen von diesem

---

<sup>177</sup> Ibid., S. 8. Dieses Vorgehen bietet sich an, weil die Aufsicht eine souveräne Aufgabe der Staaten ist.

<sup>178</sup> KOM (2011) 731 endg.

<sup>179</sup> KOM (2013) 410 endg., Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-258\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-258_de.htm)) konsultiert am 17.5.2017.

<sup>180</sup> Die Blockade ist das Ergebnis eines Machtkampfes zwischen der Kommission und einigen Mitgliedländern (allen voran Deutschland und Frankreich) und von Fluglotsengewerkschaften, die sich gegen den Zentralisierungswillen und den angeblichen Eingriff in ihre Souveränität auflehnen. Vgl. [https://www.fodgac.fr/media/pdf\\_files/MOBILISATION\\_DU\\_30-01-14.pdf](https://www.fodgac.fr/media/pdf_files/MOBILISATION_DU_30-01-14.pdf)

Programm aus. Dies wird in der 2015 verabschiedeten europäischen Luftfahrtpolitik, die in ihrer englischen Langfassung als „An Aviation Strategy for Europe“<sup>181</sup> bekannt ist, klar ersichtlich.

Die europäische Luftfahrtstrategie zeigt die Handlungsfelder auf, in denen die EU aktiv werden möchte, um die Rahmenbedingungen für die Luftfahrt in Europa zu verbessern und die europäische Luftfahrtindustrie als Wirtschaftszweig zu fördern. Die Luftfahrt wird nicht als Zweck an sich, sondern als „Motor für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Handel und Mobilität in der Europäischen Union“<sup>182</sup> bezeichnet, den es gleichsam zu ölen gilt. Andererseits ist die Luftfahrtbranche aber auch ein eigenständiger Wirtschaftszweig, der vor dem Hintergrund wachsender aussereuropäischer Konkurrenz gestützt werden soll. Die Kommission legt drei Hauptprioritäten fest. Sie lauten:

- „Erschließung von Wachstumsmärkten“
- „Überwindung der Grenzen des Wachstums in der Luft und am Boden“
- „Aufrechterhaltung hoher Standards für Flugsicherheit und Gefahrenabwehr in der EU“<sup>183</sup>

### **3.5.1 „Erschließung von Wachstumsmärkten“**

Die Kommission erachtet, dass das Wachstum der Luftfahrtbranche ausserhalb der EU stattfinden wird, während es in Europa stagniert.<sup>184</sup> Sie fordert daher den Abschluss von bilateralen Abkommen und internationalen Standards auf der Grundlage der in Europa geltenden Regeln.<sup>185</sup>

Die Luftfahrtpolitik muss darum besorgt sein, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der EU-Luftfahrtbranche sicherzustellen, und dies weltweit: Der EU

---

<sup>181</sup> Commission Staff Working Document, 7.12.2015, SWD (2015) 261 final; Zusammenfassung auf Deutsch: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Luftfahrtstrategie für Europa. Auch der Verordnungsvorschlags zur Ersetzung von Verordnung Nr. 216/2008 kann erwähnt werden: „Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Aufhebung der Verordnung Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates“, 7.12.2015

<sup>182</sup> KOM (2015) 598 endg., S. 2.

<sup>183</sup> Ibid, S. 3.

<sup>184</sup> Bekanntlich kam das Wachstum der europäischen Luftfahrt, analog zum allgemeinen Wirtschaftswachstum in Europa, nach 2001 und insbesondere seit der Finanzkrise von 2008 zu einem plötzlichen Halt oder verlief rückläufig. Wachstumsmöglichkeiten verortet die Kommission im asiatisch-pazifischen Raum. Die EC möchte deshalb die aussereuropäischen „Beschränkungen in Bezug auf Investitionen [aufheben] und den Marktzugang“ (Ibid, S. 4) in aussereuropäischen Märkten fördern.

<sup>185</sup> Ibid, S. 4: „Durch die Verfolgung ehrgeiziger Luftfahrtaussenbeziehungen, die die Aushandlung umfassender Luftverkehrsabkommen mit klarem Schwerpunkt auf Wachstumsmärkten beinhaltet, kann die EU einen Beitrag zur Verbesserung des Marktzugangs und der Investitionsmöglichkeiten für europäische Luftfahrtunternehmen in wichtigen internationalen Märkten leisten.“

schwebt somit vor, um des Wachstums willen, ihren Regulierungsansatz zu exportieren.<sup>186</sup> Wachstum soll vor allem durch Freihandelsabkommen erreicht werden, mit denen die Anerkennung von europäischen Normen angestrebt wird.

### **3.5.2 „Überwindung der Grenzen des Wachstums in der Luft und am Boden“**

Das zweite strategische Handlungsfeld betrifft das interne Wachstum, das durch die Vollendung des SES ermöglicht werden soll. Dafür empfiehlt sie die Annahme des SES II+-Legislativpakets. Die Behebung von Kapazitätsengpässen und Ineffizienz bei der Nutzung der vorhandenen Ressourcen soll nicht nur auf das Luftverkehrsmanagement beschränkt, sondern auf die Flughäfen ausgedehnt werden.<sup>187</sup> Sie fordert dafür entweder Wettbewerb zwischen den Flughäfen, oder eine spezifische Regulierung, damit deren Gebühren reduziert werden. Da Flughäfen national bzw. lokal verankert und reguliert werden, stehen sie heute ausserhalb des Bereichs einer gemeinsamen europäischen Politik.

### **3.5.3 „Aufrechterhaltung hoher Standards für Flugsicherheit und Gefahrenabwehr in der EU“**

Analog zum SES II+-Legislativpaket kann die gleichzeitig entstandene Luftfahrtstrategie der EU als eine Initiative interpretiert werden, mit der die Kompetenz der Kommission erweitert und ihre Entscheidungsfähigkeit verstärkt werden soll. Darauf weist die Forderung nach „Standards für Flugsicherheit und Gefahrenabwehr“<sup>188</sup> oder die beabsichtige Gründung einer einzigen europäischen Luftfahrtbehörde hin, die sich um Flugsicherheit und Gefahrenabwehr kümmern soll. Auch die Aufwertung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA als Flugsicherheitsbehörde geht in diese Richtung.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> „Bei der Entwicklung [des Binnenmarktes der Luftfahrt] lag das Ziel darin, die Interessen der Verbraucher zu unterstützen, Handelshemmnisse abzubauen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Betreiber zu wahren, Innovationen zu fördern, die höchsten Sicherheitsstandards aufrechtzuerhalten und sämtliche Interessenträger in den Prozess einzubinden. Diese Grundsätze müssen auch auf weltweiter Ebene verfolgt werden.“ Ibid, S. 17.

„Europa muss eine Führungsposition in der internationalen Zivilluftfahrt einnehmen und weltweit ein Vorbild für eine nachhaltige Luftfahrt sein, die eine hohe Dienstleistungsqualität bietet und anspruchsvollen EU-Normen gerecht wird. Mit der vorliegenden Luftfahrtstrategie sollen Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der gesamten Wertschöpfung im EU-Luftverkehr verbessert werden.“ Ibid, S. 3.

<sup>187</sup> „Leistungsstarke wettbewerbsfähige Flughafendienste (Start- und Landebahnen, Passagierterminals und Bodenabfertigung usw.) sind von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtbranche und die von den Fluggästen wahrgenommene Dienstleistungsqualität.“ Ibid, S. 8.

<sup>188</sup> Ibid, S. 3

<sup>189</sup> Sie soll auf freiwilliger Basis die Möglichkeit erhalten, nationale Aufgaben der Sicherheitsaufsicht zu übernehmen. Vgl. Ibid., S. 11

### **3.6 Aufdatierte Fassung der Schweizer Luftfahrtpolitik: Lupo 2016**

Zur gleichen Zeit wie die EU-Luftfahrtstrategie erscheint die vom Bundesrat überarbeitete zweite Fassung<sup>190</sup> der Schweizer Luftfahrtpolitik (Lupo 2016). Sie stellt ähnliche Problemfelder fest wie die EU Luftfahrtstrategie, verfolgt jedoch einen etwas anderen Lösungsansatz. Während der Lupo 2004 noch als Umsetzungsplan der europäischen Luftfahrtpolitik für die Schweiz gelesen werden kann, baut der Bund mit diesem Bericht eine gewisse Distanz zur EU auf. Zehn Jahre nach der ersten Statusanalyse der Luftfahrt der Schweiz stehen rein schweizerische Probleme und Lösungen an erster Stelle und die weitere europäische Integration hat an Priorität eingebüsst.

#### **3.6.1 Kontinuität und geänderte Schwerpunkte**

Die grundsätzliche Ausrichtung der zwei luftfahrtpolitischen Berichte unterscheidet sich nicht wesentlich. Obwohl sich der politische Kontext im Zuge der Revision LFG 1 weiterentwickelt hat, bleibt die Zielrichtung der Luftfahrtpolitik für den Bundesrat unverändert auf den „volkswirtschaftliche Nutzen“<sup>191</sup> ausgerichtet. Im Unterschied zur EU-Luftfahrtstrategie sieht der Bund die grösste Herausforderung nicht in der Umsetzung des SES, sondern in der Entwicklung der Landesflughäfen.<sup>192</sup> Diese Differenz erstaunt auf den ersten Blick nicht weiter, da der Bund politische Lösungen auf der nationalen, die EU dagegen auf der kontinentalen Ebene sucht. Doch während die EC den Druck auf das Gesamtsystem weiter erhöht, konzentriert sich der Bund darauf, die bestehenden Interventionsmechanismen, spezifisch das raumplanerische Instrument „Sachplan Infrastruktur“ (SIL), besser auszunutzen.<sup>193</sup> Der Bund zieht damit die Lehre aus der klar geäusserten Opposition gegenüber seinem Versuch, mehr Einfluss auf die kantonal bestimmte Flughafenbelange auszuüben. „Einmischung“ in kantonale Angelegenheiten.<sup>194</sup> Die EU möchte dagegen die Regulierung der Luftfahrtinfrastruktur auf das Flughafensystem ausdehnen und setzt sich damit nicht nur dem Druck der Staaten, sondern neu auch der Regionen oder Gemeinden aus.

---

<sup>190</sup> Lupo 2016 ist gleich aufgebaut wie der Vorgängerbericht. Er besteht aus einer Lageanalyse, einem Rückblick auf die Geschichte sowie einer Würdigung der Entwicklung seit dem Lupo 2004 und einer Darstellung der veränderten Rahmenbedingungen und Grundsätze. Der Bericht dient erneut als Vorlage für die weiterzuführende Revision des Luftfahrtgesetzes.

<sup>191</sup> Lupo 2016, S. 1852.

<sup>192</sup> „Die begrenzte Kapazität der Landesflughäfen stellt langfristig die grösste Herausforderung der Luftfahrtpolitik dar.“ Lupo 2016, S. 1910.

<sup>193</sup> Lupo 2016, S. 1854.

<sup>194</sup> Vgl. oben 2.6.4

### **3.6.2 Schweizer Interessen im Vordergrund**

Während der Bundesrat im Lupo 2004 die internationale Kooperation und insbesondere die Umsetzung des SES als Beitrag für die Gestaltung einer für die Schweiz nützlichen Luftfahrtpolitik betrachtet, findet im Lupo 2016 eine Akzentverschiebung statt. Der Bericht fordert zwar keine Abkehr von der europäischen Luftfahrtpolitik und würdigt sogar explizit die erfreuliche Entwicklung, welche die Schweizer Luftfahrtbranche dank der Integration in den liberalisierten Markt mitmachen durfte. Deutlicher als früher stellt er aber die Schweizer Interessen in den Vordergrund. Im Lupo 2016 wird explizit vor einer europäischen Gesetzgebung gewarnt, die restriktiver als internationale Normen ist.<sup>195</sup> Mit Blick auf eine Verstärkung der Kooperationen der Schweizer Flugsicherung im Rahmen von FABEC, fordert er explizit „ausreichende Mitwirkungsrechte“<sup>196</sup> und die Garantie, dass die Schweiz die andauernde Fähigkeit besitzt, die Flugsicherung souverän erbringen zu können. Diese Einschränkungen äusserte der Bundesrat früher nicht.

### **3.6.3 Enger gefasste Kooperationsmöglichkeit für Skyguide**

Diese Forderung kann im Zusammenhang mit dem Versuch der EC gesehen werden, ihre Kompetenzen mit dem SES II+-Legislativpaket zu erweitern und zugleich die Liberalisierung von Teilen der Flugsicherung zu beschleunigen.<sup>197</sup> Sie steht aber auch im weiteren Kontext der (gescheiterten) Liberalisierung, die Skyguide mit der Entflechtung ihrer Geschäftsfelder anstrebte.<sup>198</sup> Die mit der Revision LFG 1 geänderte gesetzliche Grundlage sollte „die Möglichkeit schaffen, die Organisation, die Finanzen und die rechtliche Existenz der von der künftigen Zusammenarbeit betroffenen Teile der Skyguide von den nicht betroffenen Teilen zu trennen.“<sup>199</sup> Mit der Bildung von Filialen wollte Skyguide ihre monolithische Organisationsstruktur überwinden.

---

<sup>195</sup> „Gewisse grundlegende Sicherheitskonzepte und Regeln müssen auf weltweiter Ebene im Rahmen der ICAO erarbeitet und umgesetzt werden. In solchen Fällen gilt es, bei europäischen Regulierungen Zurückhaltung zu üben und insbesondere europäische Alleingänge zu vermeiden.“ (Lupo 2016, S. 1857). Gemeint ist hier insbesondere der europäische Ansatz bezüglich des Emissionshandels.

<sup>196</sup> Lupo 2016, S. 1855.

<sup>197</sup> Vgl. KOM (2011) 731 endg., S. 7: „Die Kommission ist der Auffassung, dass im Hinblick auf eine effiziente Erbringung von Unterstützungsleistungen Marktmechanismen eingeführt werden sollten. In diesem Legislativpaket schlägt die Kommission vor, die Trennung und Marktöffnung bestimmter vorstehend genannter Unterstützungsleistungen fortzusetzen.“ Dabei handelt es sich um Flugwetterdienste, um den Luftfahrtinformationsdienst und den technischen Infrastrukturdienst für Kommunikation, Navigation und Überwachung.

<sup>198</sup> Vgl. Botschaft LFG 1, S. 16: „Entwicklungen insbesondere auf internationaler Ebene haben Skyguide veranlasst, die Auslagerung eines Teils ihrer Geschäftstätigkeit in eine Tochtergesellschaft zu prüfen. (...) Aus dem Projekt SES entsteht nun das Bedürfnis, die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Skyguide zu entflechten.“

<sup>199</sup> Botschaft LFG 1, S. 16.

Namentlich sollte die Ausgliederung des Bereichs „Regionale und Militärische Flugsicherung“ die Teilnahme an internationalen Projekten erleichtern.

Die gesetzliche Grundlage, mit der Skyguide Hilfsdiensten ins Ausland auslagern kann, erfolgt erst mit der LFG 1+ Revision.<sup>200</sup> Obwohl der SES solche internationalen Kooperationen befürwortet und der Bund diese bereits im Lupo 2004 befürwortet hat, formuliert das revidierte Gesetz verschiedene eher allgemein abgefassten Auflagen, die dem Bund weitreichende Kompetenzen bei der Entscheidung über eine Auslagerung gibt. Der Bund hat bisher noch nicht definiert, welche die Bereiche von nationaler Bedeutung sind, die autonom erbracht werden müssen.<sup>201</sup> Wie restriktiv oder uneingeschränkt er diese Regelung anwenden wird, ist somit noch nicht klar.

### 3.7 FABs in der Krise

Wie erwähnt, ist die Mitarbeit in einem FAB ein wichtiges Ziel des Lupo 2004 und der Infrastrukturpolitik des Bundes. Sie wird als Mittel angesehen, den Konflikt rund um den Flughafen Zürich zu lösen und die Zukunft von Skyguide innerhalb einer internationalen Organisation zu sichern. Doch auch bei diesem Thema hat sich die Einschätzung des Bundes aufgrund verschiedener Rückschläge verändert: Im Oktober 2015 veröffentlichten die Verkehrsminister der FABEC-Staaten eine ministerielle Verlautbarung, in der sie dem FABEC ihre Unterstützung zusichern.<sup>202</sup> Sie sehen sich zu diesem Schritt veranlasst, nachdem das bisher grösste Luftraumprojekt<sup>203</sup>, an dem ausser den Niederlanden alle FABEC-Mitgliedstaaten beteiligt sind, unmittelbar vor der Umsetzung zu scheitern droht.<sup>204</sup> Ungeachtet dieses Glaubensbekenntnisses werden die zwei erwähnten Projekte kurz darauf abgebrochen und stürzen FABEC in eine Krise. Das Scheitern des Vorzeigeprojekts

---

<sup>200</sup> Mit dem geänderten Art. 40b LFG erhält Skyguide die Möglichkeit, verschiedene Dienstleistungen an ausländische Flugsicherungsdienste zu delegieren. Gemäss Botschaft LFG 1+, S. 7159 handelt es sich mit der neuen Regelung um eine Anpassung an die Verordnung Nr. 550/2004, die solche Kooperationen zwischen zertifizierten Flugsicherungsanbietern im SES fördert.

<sup>201</sup> Vgl. Botschaft LFG 1+, S. 7160: „Untragbare Einschränkungen sind politische, wirtschaftliche, unternehmerische und technische Rahmenbedingungen, die eine lückenlose und dauerhafte Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen gefährden und den normalen Flugbetrieb im Schweizer Luftraum gefährden.“

<sup>202</sup> Ministerial Declaration on the Way Forward of the Functional Airspace Block Europe Central, Luxembourg, 8. October 2015, Punkt 6: „[T]o commit ourselves to the successful realisation of already adopted airspace projects and launched activities, particularly the airspace projects South East, CBA Land/ Central West and Free Route Airspace.“

<sup>203</sup> Es handelte sich um das so genannte South-East Projekt, mit dem zwei Luftstrassen zwischen Genf und Brüssel begründet sowie militärische Trainingslufträume zwischen der Schweiz und Frankreich, sowie zwischen Deutschland und Frankreich fusioniert werden sollten. Der Projektstopp bedeutete faktisch das definitive Scheitern des Vorhabens.

<sup>204</sup> Eine Gewerkschaft, welche die Interessen der Fluglotsen von Reims vertrat, kündigte an, dass sie die Umsetzung aus Sicherheitsbedenken blockieren würde.

„South-East“, das die Kernthemen des SES – Kapazität, Sicherheit und Kosteneffizienz – in sich trägt, wird als gravierend erlebt, weil der Fortschritt der FABEC Organisation bei der Umsetzung des SES in Frage gestellt ist. In der Folge versuchen die Führungsorgane des FABEC auf Staaten- und Flugsicherungsebene eine neue Ausrichtung für diese Organisation zu bestimmen. Die Idee eines einheitlichen Flugsicherungsunternehmens, die in der Machbarkeitsstudie<sup>205</sup> entwickelt wurde, wird nicht weiterverfolgt. Im Gegenteil. Heute stehen keine institutionellen Absichten im Zentrum, sondern operationelle Pläne, welche die (kleinen) Schritte und Projekte beschreiben, mit denen der SES realisiert werden soll.<sup>206</sup> Zwischen der Machbarkeitsstudie und der strategischen Neuorientierung sind zwar nur acht Jahre vergangen, inhaltlich trennen sie aber Welten.

Die Ernüchterung des Bundes beruht auch auf der Tatsache, dass der FABEC keine Lösung für den Flughafen Zürich und die weiterhin vom Bund abgegoltene Tätigkeit von Skyguide in den ausländischen Lufträumen gebracht hat.

Im Lupo 2016 macht der Bundesrat deutlich, dass „keine Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung übertragen werden“ dürfen.<sup>207</sup> Für die Idee einer organisationalen Konsolidierung bedeutet dies eine deutliche Einschränkung.<sup>208</sup>

### **3.7.1 Keine Überwindung der Kleinstaatlichkeit**

Am Beispiel der Entwicklung des FABEC lässt sich illustrieren, dass die Kleinstaatlichkeit Europas in der Flugsicherung bis heute nicht überwunden ist. Die Idee der FABs an sich scheint nun fraglich zu sein. Entgegen ihres ursprünglichen Zwecks wurde mit den FABs nämlich neben den Staaten und den Flugsicherungsorganen eine zusätzliche Ebene eingeführt. Die FABs bilden eine dritte Anspruchsgruppe, die ihr Verhandlungsgewicht gegenüber der Kommission sogar

---

<sup>205</sup> Die Machbarkeitsstudie schlägt drei institutionelle Modelle vor, die nach einer mehrjährigen Übergangsphase zu einer gemeinsamen internationalen Unternehmung für Flugsicherung führen sollte. Creating the Functional Airspace Block Europe Central, Feasibility Study Report, V. 2.0, September 2008, S. 75 ff.

<sup>206</sup> 2016 und 2017 entstehen verschiedene Studien, in denen die strategische Entwicklung von FABEC behandelt wird.

<sup>207</sup> Lupo 2016, S. 1863.

<sup>208</sup> Heute ist das Vorhaben eines gemeinsamen Unternehmens vom Tisch. Mehrere Streiks von französischen Fluglotsen, die jegliche Prüfung eines solchen Projekts verunmöglichten, beendeten es. Noch 2012 kündigte FABEC an, eine „Organisation mit Rechtspersönlichkeit“ gründen zu wollen (FABEC Medienmitteilung vom 12. Mai 2012), doch auch dazu ist es nicht gekommen.

stärker einsetzen kann als Staaten oder Flugsicherungen es allein könnten.<sup>209</sup> In Ermangelung einer weitergehenden Integration der Flugsicherungsorganisationen und ohne gemeinsame Gebührenregelungen (Einheitstarife) scheint die Idee der FABs so gut wie gestorben.<sup>210</sup> Diese Unsicherheit veranlasste die EC, eine Studie über die FABs zu bestellen, die im Januar 2017 abgeschlossen wurde.<sup>211</sup> Entgegen den Erwartungen stellen die Autoren der Studie den Sinn der FABs nicht grundsätzliche in Frage, machen aber verschiedene Empfehlungen, wie die FABs besser zur Umsetzung des SES beitragen können. Die Reaktion auf diese Empfehlungen ist Gegenstand von laufenden Absprachen.

---

<sup>209</sup> Die kritischste Einschätzung der FABs kommt aus dem „PRB white paper on RP3 performance objectives“, das dem Single Sky Committee am 21/22 Juni 2016 vorgelegt wurde. Vgl. S. 6: „In fact, FABs as implemented, in many instances, bring more fragmentation instead of expected consolidation (30 states + 9 FABs), blur accountability (additional layer between States and EU), generate additional costs (tens of millions per annum) and sometimes act as obstacles (e.g. blocking initiatives proposed by the NM and others), all of which ogies against performance and adds significant cost in additional millions of euros.“

<sup>210</sup> Ibid, S. 9f: „Sie sollten insbesondere die Zusammenarbeit verbessern und gegebenenfalls die Flugsicherungsdienste in den funktionalen Luftraumblöcken integrieren, um zu erreichen, dass nationale Luftraumgrenzen die Effizienz des Verkehrsflusses und der Flugsicherungsdienste in Europa nicht beeinträchtigen.“

<sup>211</sup> Integra, Study in Functional Airspace Blocks, Final Report, January 2017.

## **4. Analyse und Diskussion: Schweizerische Luftfahrtpolitik unter dem Einfluss des SES**

Im Zentrum unserer Untersuchung stand die Anpassung der Schweizer Luftfahrtpolitik an den europäischen Rahmen des SES. Wir fragten, wie das SES-Projekt der EU die Schweizer Luftfahrtpolitik beeinflusst. Dazu haben wir die fünf wichtigsten Elemente des SES zusammengefasst und analysiert, wie der Bundesrat diese in der Schweiz umgesetzt hat. Danach haben wir gefragt, ob es dem Bund angesichts der weitreichenden Integration in den europäischen Rahmen gelingt, eine autonome Luftfahrtpolitik zu führen. Zur Beantwortung dieser Frage haben wir aufgezeigt, dass der Bund drei Schwerpunkte setzt: die lückenlose Anpassung an den europäischen Gesetzesrahmen, die Entwicklung von flankierenden Massnahmen für die Schweizer Luftfahrtindustrie und eine Erhöhung seiner Einflussnahme bei der Steuerung der Luftfahrtpolitik.

### **4.1 Aktive europäische Integration**

Wir haben nachgewiesen, dass die Schweizer Luftfahrtpolitik sich weitgehend am europäischen Vorbild orientiert. Die europäische und schweizerische Definition dessen, was die Luftfahrt insbesondere für die Wirtschaft zu leisten hat, ist praktisch deckungsgleich.<sup>212</sup> Die Schweizer Luftfahrtpolitik charakterisiert sich nicht durch eine passive Übernahme der europäischen Vorgaben, sondern durch die freiwillige und *aktive* Integration in diesen Rahmen. Der Bundesrat sucht willentlich eine möglichst lückenlose Übereinstimmung mit der EU-Luftfahrtgesetzgebung, weil er die Vorteile dieser Integration höher gewichtet als eventuelle Nachteile, die sich aus einer beschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten ergeben.

### **4.2 Schweizerisch bestimmte Flugsicherung**

Die Autonomie der Schweizer Luftfahrtpolitik manifestiert sich substanziell am Festhalten an einer national durchgeführten Flugsicherung. Dieser Grundsatz ist im LUPO 2004 festgelegt und beeinflusst einige der wichtigsten Anpassungen des Luftfahrtgesetzes, so die Neuregelung der Flugsicherungsfinanzierung und die

---

<sup>212</sup> Presseerklärung, 7. Dezember 2015 der europäischen Kommission ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_AC-16-1980\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-1980_de.htm)): „Die Luftfahrt ist ein wichtiger Motor für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Handel und Mobilität in der Europäischen Union und spielt in der Wirtschaft der EU eine entscheidende Rolle.“

Teilnahme an einem FAB. Konkret bedeutet dies, dass innerhalb des SES-Rahmens an einer Organisation festgehalten werden soll, die möglichst nah am Bund ist. Während der Bundesrat also die vollständige Umsetzung der europäischen Regeln anstrebt, möchte er als Eigner die Art und Weise ihrer Realisierung kontrollieren können.

### **4.3. Trennung von Aufsicht und Dienstleistung**

Die Trennung von Aufsicht und Dienstleistung erfolgte, wie wir sahen, nicht erst in der Folge des SES, sondern mit der Verselbständigung der Schweizer Flugsicherung und der Gründung von Skyguide.<sup>213</sup> Die Schweiz antizipierte somit die diesbezüglich europäische Vorgabe und setzt sie heute vollständig um. Dabei geht sie sogar weiter als viele Mitgliedstaaten.

### **4.4 Zertifizierung der Schweizer Flugsicherung**

Die Zertifizierung der Schweizer Flugsicherung Skyguide nach SES-Regeln erfolgte 2006 durch das BAZL. Für die Bedürfnisse dieser Zertifizierung musste Skyguide verschiedene interne Anpassungen vornehmen (z.B. hinsichtlich ihres Sicherheitsmanagementsystems), die ohne die Zertifizierungspflicht wegen der anfallenden Kosten sonst wahrscheinlich nicht erfolgt wären. Die Zertifizierung legitimiert Skyguide, die an sie delegierten Lufträume im Ausland zu kontrollieren.

### **4.5 Defragmentierung und FABEC**

Die Mitwirkung in einem FAB erfolgte in der Schweiz nicht nur aus Verpflichtung gegenüber dem SES-Rahmen, sondern wurde aktiv gesucht. Der Bund wollte damit eine vertragliche Fixierung einer Situation erwirken, welche die Schweizer Flugsicherung finanziell benachteiligt und verletzlich macht. Die Schweiz stellt bekanntlich einen „Sonderfall“ bei der Luftraumüberwachung dar. Sie kontrolliert beträchtliche Lufträume im Ausland, um den effizienten Betrieb der Landesflughäfen zu gewährleisten. Die Mitarbeit im SES und insbesondere im FABEC sollte eine staatsvertragliche Regelung dieser Delegationen ermöglichen. Die seit Jahrzehnten gelebte grenzüberschreitende Luftraumüberwachung entspricht dem Defragmentierungsansatz des SES und wird deshalb vom Bundesrat explizit begrüsst.

---

<sup>213</sup> Nach der Integration der militärischen Flugsicherung in die zivile „Swisscontrol“ erfolgte 2001 eine Namensänderung der Flugsicherung in „Skyguide“.

Darüber hinaus teilte der Bundesrat auch die Ansicht der EU, dass eine konsolidierte Flugsicherung nach dem Vorbild der USA das Flugverkehrssystem in Europa verbessern würde. Da eine solche Konsolidierung über die FABs erfolgen soll, wird die aktive Mitarbeit vom Bundesrat gesucht.

#### **4.6 Leistungssystem und strategische Steuerung von Skyguide**

Mit der Integration in den SES gibt der Bund zwar nicht die Kontrolle über die Schweizer Flugsicherung ab, er teilt diese Verantwortung jedoch neu mit der EC, die neu für die gesetzliche Bestimmung von Leistungszielen zuständig ist. Trotz des europäischen Leistungssystems kann der Bundesrat seine souveränen Rechte durchsetzen: Das SES-Leistungssystem richtet sich nämlich an den jeweiligen Staat und nicht direkt an die Flugsicherungsunternehmen. Der Bundesrat übernimmt somit eine Doppelrolle. Er wird gegenüber der EC rechenschaftspflichtig, kann seine Interessen als Eigner der Flugsicherung aber vertreten, weil er die Leistungsziele mitbestimmen darf. Seit 2016 besteht eine weitgehende Kongruenz zwischen den operativen Leistungszielen der EC und denjenigen des Bundesrats. Das europäische Leistungssystem läuft somit parallel zur strategischen Steuerung der Flugsicherung durch den Bund.

#### **4.7 Benachteiligung bei der technischen Harmonisierung**

Bei der technischen Harmonisierung über SESAR ist die Schweiz ein "Sonderfall", allerdings im negativen Sinn. Die bedeutenden finanziellen Mittel, welche die EC über das Connecting Europe Facility (CEF) Instrument für die Erneuerung der Flugsicherungsinfrastruktur bereitstellt, stehen der Schweiz nämlich nicht zur Verfügung. Dies benachteiligt Skyguide, weil alle Investitionen selbst finanziert werden müssen. Bisher verzichtete der Bund darauf, Gegenmassnahmen zu treffen oder die Benachteiligung durch einen finanziellen Ersatz anzuerkennen. Umgekehrt unterstützt der Bund die Investitionspläne von Skyguide, die ein Bestandteil der von ihm vorgegebenen strategischen Zielsetzungen sind.

#### **4.8 Subventionen für Schweizer Industrie und Flugsicherung**

Die wirtschaftlichen Vorteile des liberalisierten Luftverkehrsmarkts und dessen direkte Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft motivieren den Bundesrat zur Integration

der Schweiz in den SES. Nach dem Untergang der Swissair<sup>214</sup> ist die Teilnahme der Schweiz am Luftverkehrsbinnenmarkt das oberste Ziel der Schweizer Luftfahrtpolitik, da nur dadurch eine optimale Anbindung des Landes an die wichtigsten Aussenhandelspartner gewährleistet werden kann.

Mit der Übernahme der SES-Regelungen muss das Finanzierungssystem der Schweizer Flugsicherung jedoch neu organisiert werden. Da der Bund an einer nationalen Flugsicherung festhält, ist er bereit, die heimische Luftfahrtindustrie und Skyguide für die Nachteile dieses Systemwechsels zu kompensieren. Die Subventionen aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr sind, obwohl nicht als solche deklariert, letztlich auch Stützungsmaßnahmen für die nationale Flugsicherung oder ihre unmittelbaren Kunden.<sup>215</sup> Obschon der Luftverkehr seit der Liberalisierung fast ausschliesslich durch die Nutzer und nicht über den Staat finanziert war, sind die neu geschaffenen Subventionen politisch unumstritten.

#### **4.9 Selbstbestimmung gewährleistet**

Formell besteht kein automatischer Nachvollzug von SES-Erlassen. Da der Bundesrat innerhalb des Gemischten Ausschusses befähigt ist, die erweiterten Dispositionen innerhalb der Anhänge des Luftverkehrsabkommens mit der EU einzeln zu übernehmen oder anzupassen, ist die Autonomie der Schweiz formell weiterhin gewährleistet. Allemal ist bisher kein Fall aufgetreten, bei dem die Schweiz substantielle Änderungen der SES-Vorgaben gefordert hätte. Der Lackmустest der politischen Selbstbestimmung hat somit bisher nicht stattgefunden.

#### **4.10 Mitgestaltung ohne formelle Mitbestimmung**

Obwohl sich die Schweiz innerhalb des Single Sky Committees zu SES-Policy-Änderungen äussern kann und aktiv daran beteiligt ist, die Weiterentwicklung des SES zu gestalten, besitzt sie kein Stimmrecht. Dieser Zustand wird vom Parlament als unkritisch erachtet und wurde in den Debatten rund um die LFG-Revisionen nicht erwähnt.

---

<sup>214</sup> Die Geschichte der erfolglosen und letztlich fatalen so genannten Hunter-Strategie der Swissair ist hinlänglich bekannt und muss nicht erörtert werden.

<sup>215</sup> Dies umso mehr als die geplante Liberalisierung der Flugsicherungsdienste für Regionalflugplätze vom Bund nicht vollzogen wurde.

## **5. Schluss**

### **5.1 Kein weiterer Kompetenztransfer im SES**

Der SES ist ein „harmonisierte[r] Rechtsrahmen für die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums“<sup>216</sup>, der die „Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt von 1944“ ausdrücklich nicht tangiert.<sup>217</sup> Innerhalb der EU und der Schweiz ergibt sich dennoch ein Subsidiaritätskonflikt, der sich in einer Ablehnung von weiteren Kompetenztransfers, wie sie in den Legislativvorschlägen des SES II+ enthalten sind, äussert. Zwar wird allgemein anerkannt, dass eine zentrale Steuerung der Luftfahrtinfrastruktur zielführend ist, das bedeutet aber nicht, dass die Staaten gewillt sind, Kompetenzen abzugeben. Da die Schweiz im Unterschied zu den EU-Mitgliedstaaten keine Mitbestimmungsrechte besitzt, drückt sie diese Ablehnung indirekt aus. So hält der Bundesrat im Lupo 2016 unmissverständlich die Forderung für eine Flugsicherung in Schweizer Besitz fest. Indem der Bund bestimmt, dass die Flugsicherung in der Schweiz immer autonom erbracht werden soll, kündigt er nicht seine Unterstützung für den SES oder die Mitarbeit im FABEC, aber er bekräftigt, genauso wie der Europäische Rat, seinen Anspruch auf Selbstbestimmung und Willen, diese durchzusetzen.

### **5.2 Autonomie der Luftfahrtpolitik ist unumstritten**

Nach der Integration in den SES kann die Schweiz somit weiterhin eine autonome Luftfahrtpolitik führen, selbst wenn kein formelles Mitbestimmungsrecht in der EU besteht. Die aktive Integration in den SES-Rahmen setzt nicht voraus, dass die Schweiz auf die nationale Bestimmung über die Flugsicherung verzichtet, vorausgesetzt, dass sie die allgemeinen EU-Regeln befolgt. Dies ist heute der Fall. Die Trennung von Aufsicht und Durchführung der Flugsicherung ist gewährleistet. Skyguide ist nach SES-Regeln zertifiziert und der EU-Leistungsplan weitgehend mit den strategischen Zielen des Bundes verknüpft, so dass keine Widersprüche zwischen der EU und der CH-Luftfahrtpolitik offenbar werden.

Dort wo die einheimische Luftfahrtindustrie wegen den SES-Regeln Nachteile erleidet, springt der Bund mit Subventionen ein. Es ist bemerkenswert, dass nicht nur der Bund, sondern auch die EU gewisse negative Konsequenzen des SES-Regulativs mit

---

<sup>216</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Art. 1 (2).

<sup>217</sup> Verordnung Nr. 549/2004, Art. 1 (3).

finanziellen Mitteln auffängt. Der SES führt, nachdem die Liberalisierung zu einem Rückzug des Staates bei der Luftfahrtfinanzierungen geführt hat, wieder zu einer Erhöhung der staatlichen Mitteln für den Flugverkehr: Die Connecting Europe Facility als Finanzierungsquelle von SESAR bedeutet eine direkte Subventionierung der Luftfahrtinfrastruktur durch die öffentliche Hand. Neben der Kongruenz zwischen den Zielsetzungen der europäischen und schweizerischen Luftfahrtpolitik, bestehen somit also auch gewisse Parallelen bei deren Umsetzung.

### **5.3 Schweizer Ausnahme beim Emissionshandelssystem**

Die autonome Gestaltung der Schweizer Luftfahrtpolitik lässt sich zusätzlich mit einem jüngeren Beispiel illustrieren. Beim Einbezug der Luftfahrt in den Emissionshandel geht die Schweiz zum Schutz der Luftfahrtindustrie anders als die EU vor. Während die EU entgegen dem Willen ihrer Luftfahrtindustrie diese in das Emissionshandelssystem<sup>218</sup> einbezieht, befreit die Schweiz die Fluggesellschaften von jeglichen Umweltabgaben, um eine finanzielle Belastung des Luftverkehrs zu verhindern.<sup>219</sup> Die umweltschädigenden Auswirkungen des Luftverkehrs und die Forderung, dass der Luftverkehr sich entlang der Mobilitätsnachfrage der auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaft entwickeln soll, stehen im Widerspruch zueinander. Dieser Konflikt wird in den Luftverkehrsstrategien der Schweiz und der EU immer wieder angesprochen. Die EU verfolgt aber eine restriktive Politik, der sich die Schweiz nur unter Konditionen anschliessen möchte.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Der Einbezug des Luftverkehrs in den Handel mit Emissionszertifikaten erfolgte 2012 (Richtlinie 2008/101/EG vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft) und sollte ursprünglich den gesamten Flugverkehr von und in die EU einbeziehen. Das EU-EHS ist ein marktbasierendes Mittel zur Emissionsreduktion, das sich an die Nutzer des Luftraums richtet. Freilich scheiterte die EU mit ihrer Absicht, das System für den gesamten europäischen Luftverkehr anzuwenden. Nach Einsprachen von Drittländern wurde der Geltungsbereich bis 2016 auf innereuropäische Flüge beschränkt.

<sup>219</sup> Der Bundesrat beabsichtigt Emissionen „lokal und regional auf ein langfristig unbedenkliches Niveau zu senken, die Ressourcen (...) zu schonen und global (...) einen Beitrag zur Senkung der atmosphärischen Umweltbelastung zu leisten.“ (Lupo 2004, S. 1808) Diese harte Absicht führt jedoch, abgesehen vom Lärmschutz, zu keinen signifikanten Umwelt- oder Entwicklungszielen. Die formulierten „Aufgaben“ (Lupo 2004, S. 1818) sind so unverfänglich, dass sie politisch nicht konkretisiert werden können. Bezüglich der Schadstoffemissionen verweist der Bundesrat für die Lösungssuche auf die internationale Ebene. Er delegiert die Verantwortung für den Klimaschutz an die ICAO. Diese letztlich passive Haltung ist besonders fragwürdig, weil das 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll, den Flugverkehr explizit von der politischen Handlungssphäre ausschliesst und spezifische Massnahmen somit nicht absehbar sind. Vgl. Lupo 2004, S. 1808, und 1859: „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...“

<sup>220</sup> Die Schweiz hat in Aussicht gestellt, dem Vorbild der EU zu folgen und dem EU-EHS beizutreten, sobald die Emissionshandelssysteme der EU und der Schweiz verknüpft sind. Vgl. Lupo 2016, S. 1892.

## 5.4 Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung

Die markanteste Illustration für die Autonomie der Schweizer Luftfahrtpolitik ist jedoch älter als der SES. Sie beweist die weitreichende ideologische Übereinstimmung bei der Lösungssuche von erkannten Problemen. Mit der Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung in der Schweiz führt der Bund 1999 eine Massnahme für mehr Effizienz bei der Bewirtschaftung des Luftraums in der Schweiz durch. Aufgrund der Bedeutung der Schweiz im europäischen Streckennetz hat dies auch direkte Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus.<sup>221</sup> Nach Einschätzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, welche die Zusammenführung im März 2017 auditerte, ist diese Fusion das Ergebnis einer Vision.<sup>222</sup> Es wird damit eine Lösung für ein Organisationsproblem im Bereich der Flugsicherung umgesetzt, die den Zielen des SES für den Luftraum der Schweiz sehr nahe kommt. Noch vor dem Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens hat der Bund mit der zivil-militärischen Integration also eine Massnahme eingeführt, mit der die Bewirtschaftung des Luftraums an Effizienz gewinnt.<sup>223</sup>

---

Die Paraphierung erfolgte am 21.12.2015 durch die Schweiz und am 13.1.2016 durch die EU. Die Ratifizierung steht noch aus. (Lupo 2016, S. 1879.) Dennoch ist der Nachhaltigkeitsgedanke in der Luftfahrtpolitik des Bundes weniger weit gedungen als in der EU und auch als bei anderen öffentlichen Schweizer Politikfeldern. Zwar stellt der Bundesrat im Lupo 2016 fest, dass es noch „Anstrengungen [brauche], um die schädlichen Auswirkungen [des Luftverkehrs] zu reduzieren. Wie diese „internationale[n] Massnahmen“ und „Anstrengungen“ aussehen, beschreibt er jedoch nicht. (Vgl. Lupo 2016, S. 1888 ff.) Es besteht sogar ein offener Widerspruch zu den Leitzielen der Nachhaltigkeitsstrategie, etwa bei der Abgeltung von Externalitäten. (Vgl. Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, S. 21.) Während der Bund die Einführung von Mobility Pricing beim Strassen und Schienenverkehr erwägt, schöpft er die Möglichkeiten für Lenkungsabgaben wie etwa die CO<sub>2</sub>-Steuer für den Luftverkehr nicht aus, obwohl sie in der Nachhaltigkeitsstrategie explizit vorgesehen sind. (Vgl. Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, S. 31: „Ziel 5.5: Die Mechanismen für die Internalisierung negativer Externalitäten in die Marktpreise sind entwickelt und – wo möglich und sinnvoll – umgesetzt. (...) Die Internalisierung externer Kosten in die Marktpreise ist ein effizientes marktwirtschaftliches Instrument, um negative Effekte des wirtschaftlichen Handelns zu senken.“)

<sup>221</sup> Der Entscheid für die Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung durch den Bundesrat führt zur Gründung von Skyguide. Der formelle Entscheid wird von den Vorstehern der Departemente DETEC und VBS am 18. August 1999 gefällt. Die Gründung von Skyguide erfolgt formell im Januar 2001. Vgl. EFK Auditbericht, S. 49. Bei der Integration der vormals der Luftwaffe eingegliederten militärischen Flugsicherung in das aus der vormaligen Swisscontrol AG hervorgegangene Unternehmen handelt es sich um eine weltweit einzigartige Organisationsform. Formell ist Skyguide eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft. Die Delegation eines Kernelements der Luftverteidigung an ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen war zu dieser Zeit anderswo undenkbar und erfolgte bisher in keinem anderen Land.

<sup>222</sup> Vgl. EFK Auditbericht, S. 16: „Le concept correspond plus à une vision stratégique dans la mesure où il n'aborde pas les aspects de faisabilité, ni les conditions d'exécution et de réalisation. Les autorités fédérales ont profité d'un contexte politique favorable pour adopter un concept jugé ambitieux et visionnaire.“

<sup>223</sup> Vgl. EFK Auditbericht, S. 44: „L'idée de l'intégration répond à un besoin d'avoir une plus grande flexibilité dans l'organisation et la gestion de l'espace aérien helvétique. Il s'agit d'en augmenter les capacités afin de réduire les retards. Celui-ci doit faire face à une croissance du trafic aérien civil, la Suisse se trouvant survolée par plusieurs routes aériennes européennes fortement utilisées.“

Er hat damit seine vollkommene Autonomie und ein Problembewusstsein bewiesen, das dem Zielansatz der EU weitestgehend antizipierte.<sup>224</sup>

### **5.5 SES löst keine lokalen Konflikte**

Das bedeutet jedoch nicht, dass es keine Konflikte in der europäisch geteilten Luftfahrtpolitik gibt. Diese Konflikte beschränkten sich jedoch, wie man anhand der Debatte rund um die LFG 1+ Revision verfolgen kann, im Wesentlichen auf durch die Schweiz autonom lösbare Fragen. Das vielleicht bedeutendste internationale luftfahrtpolitische Thema ist der Zürcher Lärmkonflikt mit Süddeutschland, bei dem es sich um einen Nachbarschaftsstreit handelt. Entgegen der Erwartungen des Bundesrats konnte dieser trotz der Mitarbeit im FABEC nicht deblockiert werden. Ein ähnlicher grenzüberschreitender Streit existiert aber auch zwischen den zwei EU-Mitgliedländern Deutschland und Österreich über den Flugplatz Salzburg, was darauf hinweist, dass grössere Mitbestimmungsrechte innerhalb der EU kein Garant für die Konfliktlösung sind.<sup>225</sup> Die Schweiz ist denn auch nicht gewillt, ihr Engagement für den SES zu reduzieren.

### **5.6 Souveräne Luftfahrtpolitik in der Umsetzung**

Formell ermöglicht der SES, dass die nationale Bevorzugung bei der Durchführung von Flugsicherungsdiensten überwunden werden kann. Durch die Trennung von Leistungserbringer und Überwachungsfunktion und die Zertifizierung nach identischen Regeln legt der SES das Fundament dafür, dass ein Leistungserbringer in einen Staat A seine Leistungen in einem Staat B anbieten kann. Faktisch ist heute aber kein einziger Staat motiviert, seine souveräne Flugsicherung aufzugeben oder seine Souveränität durch limitierende institutionelle Zusammenschlüsse zu beschränken. Die möglichen Effizienzgewinne für die Nutzer scheinen angesichts des gefürchteten Kontrollverlusts bei einer Delegation an einen Dienstleister eines anderen Staats, den

---

<sup>224</sup> Der EFK Auditbericht zählt verschiedene Ziele auf, die den SES-Zielen entsprechen. „Une plus grande flexibilité de l'utilisation de l'espace aérien, aussi bien au niveau civil que militaire. (...) Amélioration de la sécurité aérienne et possibilité de développements ultérieurs. (...) Développement de solutions novatrices au niveau technique et organisationnel grâce à une vision intégrée civil et militaire ; ces solutions rendent possibles une amélioration des prestations et des possibilités d'économies.“ (Vgl. EFK Auditbericht, S. 49)

<sup>225</sup> Diesbezüglich besteht ein Widerspruch zu Hauser (2010), S. 140. Als Illustration des Konzepts der Output-Logik, Vgl. oben S. 12 schreibt er: „An zwei Beispielen illustriert: Ich gehe davon aus, dass die Schweiz im Luftverkehr als EU-Mitglied die Interessen des Flughafens Zürich besser vertreten könnte als im heutigen Verhältnis als Drittstaat. Umgekehrt vermute ich, dass die Schweiz beim Alpentransitverkehr ihre verkehrspolitischen Ziele, wenn auch mit hohen finanziellen Belastungen, als selbständiger Vertragspartner besser durchsetzen kann.“

Verlust von Arbeitsplätzen und von Know-how nicht ausreichend zu kompensieren. Dennoch bereitet sich die Schweiz auf eine weiterführende Kooperation in der Flugsicherung vor, die möglicherweise in Zukunft verlangt wird. Auch darin spielt sie eine Sonderrolle in Europa. Mit der jüngst erfolgten Revision 1+ LFG<sup>226</sup> erhält Skyguide die Möglichkeit, verschiedene Dienstleistungen, die für die Erbringung ihres Mandats hilfreich sind, in Form von Vorleistungen auch im Ausland zu beziehen, bzw. an ausländische Unternehmen zu übertragen. Die Flugsicherung Skyguide wird von der Pflicht befreit, alle Systeme, die für die souveräne Mandatserbringung erforderlich sind, physisch zu besitzen, was faktisch einer Auslagerung von Infrastruktur gleichkommen könnte. Eine solche Entwicklung ist klar im Geist des SES, wird aber wie gesagt bisher durch die EC nicht durchgesetzt. Der Bund bereitet mit dieser Disposition die Grundlagen, damit die internationale Kooperation verstärkt wird. Gleichzeitig muss er seinen Souveränitätsansprüchen angemessen Rechnung tragen. Mit dem angepassten Art. 40b LFG tätigt der Bund auch Vorkehrungen, um die Selbstbestimmung über die Infrastruktur der Luftfahrt gegenüber dem Ausland abzusichern. Er kann sich dabei auf den Lupo 2004 berufen, in dem die Forderung vorgebracht wurde, dass die Flugsicherung national bestimmt sein muss. Er konkretisiert diese eigentliche Schutzklausel, indem er dem BAZL den Auftrag erteilt, die Flugsicherungsinfrastruktur von nationaler Bedeutung zu bestimmen, um einen Minimalservice der Flugsicherung vollständig autonom gewährleisten zu können.

### **5.7 Antizipation von europäischen Lösungen**

Wie sich diese Entwicklung fortsetzen wird, ist heute noch nicht klar. Die Diskussionen darüber, welche Teile der Luftverkehrsinfrastruktur unveräusserlich und souverän sind und welche transferiert werden können, wird in den nächsten Jahren geführt werden müssen. Alles spricht aber dafür, dass sich Internationalisierung und Souveränität auch in Zukunft gegenseitig nicht ausschliessen. Welches die finanziellen Kosten dafür sind, kann man bisher nicht beziffern. Sicherlich sind sie jedoch geringer als der Wert des europäischen Binnenmarkts für die Schweizer Wirtschaft. So gesehen bestehen bisher keine Souveränitätskonflikte gegenüber der EU. Die Anpassung an den EU-Rechtsrahmen erforderte zwar punktuelle Anpassungen in der Schweiz. Die weitreichendsten basieren jedoch auf einer Antizipation von Entscheidungen der EU. Nicht voraussetzender Gehorsam gegenüber der EU bestimmt jedoch die Schweizer

---

<sup>226</sup> Vgl. Art. 40b LFG

Luftfahrtpolitik unter Einfluss des SES, sondern ein geteiltes Problembewusstsein und ein pragmatischer Umsetzungswillen für Lösungen, die der Schweizer Aviatik nicht schaden.

## 6. Bibliographie

### Amtliche Dokumente und Berichte EU

- European Environment Agency, European Aviation Safety Agency, Eurocontrol (2016): *European Aviation Environmental Report 2016*, 81 Seiten.
- European Commission (2017), DG MOVE, *Study on Functional Airspace Blocks*, 25 January 2017
- Europäische Kommission (2017): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021, 3. Februar 2017, **KOM (2017) 53 endg.**
- Europäische Kommission (2015): *Presseerklärung* vom 7. Dezember 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AC-16-1980\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-1980_de.htm).
- Europäische Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Luftfahrtstrategie für Europa, **KOM (2015) 598 endg.**
- Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums im Zeitraum 2012-2014, 16. Dezember 2015, **KOM (2015) 663 endg.**
- Europäische Kommission (2015): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, 7. Dezember 2015, **KOM (2015) 613 endg.**
- Europäische Kommission (2015): Commission Staff Working Document accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: An Aviation Strategy for Europe, 7. Dezember 2015, **SWD (2015) 261 final.**

- Europäische Kommission (2013): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung), Strassburg, 11. Juni 2013, **KOM (2013) 410 endg.**
- Europäische Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Beschleunigte Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums, 11. Juni 2013, **KOM (2013) 408 endg.**
- Europäische Kommission (2013): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Folgeabschätzungen. Begleitunterlage zu den Legislativvorschlägen zur Aktualisierung der Verordnung über den einheitlichen europäischen Luftraum (SES), 11. Juni 2013, **SWD (2013) 207 endg.**
- Europäische Kommission (2011): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum: Zeit zu handeln, 14. November 2011, **KOM (2011) 731 endg.**
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einheitlicher europäischer Luftraum II: Kurs auf einen nachhaltigeren und leistungsfähigeren Luftverkehr, 25. Juni 2008, **KOM (2008) 389 endg.**
- Europäische Kommission (2008): Richtlinie 2008/101/EG vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.
- Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission. Erster Bericht über die Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum: Ergebnisse und künftiges Vorgehen, 20. Dezember 2007, **KOM (2007) 845 endg.**
- Europäische Kommission (1999): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, 1. Dezember 1999, **KOM (1999) 614 endg.**

- FABEC, *Creating the Functional Airspace Block Europe Central*, Feasibility Study Report, V.2.0, 18. September 2008.
- Eurocontrol Performance Review Body (2016): PRB White Paper on RP3 Performance Objectives, Version 3.6, 6. Juni 2016.

### **Europäische Gesetze**

- Durchführungsbeschluss (EU) 2015/347 der Kommission vom 2. März 2015 betreffend der Inkohärenz bestimmter in den nationalen Plänen oder den Plänen für funktionale Luftraumblöcke gemäss der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 festgelegter Ziele mit den unionsweit geltenden Leistungszielen für den zweiten Bezugszeitraum und mit Empfehlungen für die Überarbeitung dieser Ziele.
- Durchführungsverordnung (EU) 391/2013 der Kommission vom 3. Mai 2013 zur Festlegung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste.
- Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.
- Verordnung (EU) Nr. 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen des internationalen Luftverkehrs.
- Verordnung (EU) Nr. 390/2013 der Kommission vom 3. Mai 2013 zur Festlegung eines Leistungssystems für Flugsicherungsdienste und Netzfunktionen.
- Verordnung (EU) Nr. 391/2013 der Kommission vom 3. Mai 2013 zur Festlegung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste.
- Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems.

- Verordnung (EG) Nr. 219/2007 des Rates vom 27. Februar 2007 zur Gründung eines gemeinsamen Unternehmens zur Entwicklung des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation (SESAR)
- Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums („Rahmenverordnung“)
- Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“)
- Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraum-Verordnung“)
- Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“)

### **Amtliche Berichte Schweiz**

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2016): *Bericht zur Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*, 17 Seiten.
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (2016): *ICAO Action Plan on CO2 Emission Reduction of Switzerland*, Juni 2016, 59 Seiten.
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (2006): Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz, vom 11. Dezember 2006, 79 Seiten.
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (2005): *Quersubventionierungen in der schweizerischen Flugsicherung*, April 2005, 13 Seiten.
- Bundesrat (2016): *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019*, 27. Januar 2016, 67 Seiten.
- Bundesrat (2016): Botschaft zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (LFG 1+), 16.062, vom 31. August 2016, S. 7133-7176.
- Bundesrat (2004): Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004. (Abgekürzt Lupo 2004)
- Bundesrat (2016): Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo 2016).
- Bundesrat (2010): Zukunft der nationalen Infrasturkturnetze in der Schweiz, vom 17. September 2010.

- Bundesrat (2010): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (Spezialfinanzierung Luftverkehr), 10.083, vom 17. September 2010, S. 6523-6544.
- Bundesrat (2009): Botschaft zur Teilrevision des Luftfahrtgesetzes, 09.047, S. 4915-4983.
- Bundesrat (2007): Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung), 07.066, vom 29. August 2007, S. 6373-6388.
- Bericht des Bundesrats (2004): Grundversorgung in der Infrastruktur.
- EDA, *Informationsbulletin Luftverkehr*, September 2015.
- Eidgenössische Finanzkontrolle, *Fusion du contrôle aérien civil et militaire, mise en oeuvre et bilan*, Mars 2017.
- UVEK (2017): *Verordnung über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber*. Erläuternder Bericht, 2. Juni 2017, 7 Seiten.
- UVEK (2017): *Emissionshandelssystem: Erhebung der Daten für die Luftfahrt im Jahr 2018*, Pressemitteilung, 2. Juni 2017.
- UVEK (2015): *Strategische Ziele des Bundesrates für Skyguide 2016-2019*, S. 8799-8802.
- UVEK (2011): *Strategische Ziele des Bundesrates für Skyguide AG 2012-2015*, S. 9225-9228
- UVEK (2008): *Strategische Ziele des Bundesrates für skyguide 2008-2011*.
- UVEK (2005): *Strategische Ziele des Bundesrates für skyguide 2005 bis 2007*, 4. März 2005.
- UVEK (2016): *ICAO Action Plan on CO2 Emission Reduction of Switzerland, Bundesamt für Zivilluftfahrt*, S. 1-59.

#### **Andere Berichte:**

- Aerosuisse (2014), *Thesen zur Schweizer Luftfahrtpolitik*, 9. Juli 2014, 42 Seiten.
- Aerosuisse (2009), *Positionspapier Teilrevision I des Luftfahrtgesetzes, Eintretensdebatte vom 30. Juni 2009*.
- Infrac (2015): *Luftverkehr und Nachhaltigkeit*. Update 2015, Schlussbericht, 19. Mai 2015, im Auftrag des BAZL, 86 Seiten.

- National Aerospace Laboratory NLR (im Auftrag von UVEK) (2003): Aviation Safety Management in Switzerland, Recovering from the Myth of Perfection, Amsterdam 2003, 266 Seiten.
- Pressemitteilung der Europäischen Kommission ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-258\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-258_de.htm))
- Ministerial Declaration on the way forward of the Functional Airspace Block Europe Central, Luxembourg, 8. October 2015.
- LITRA (2017), *Anreize als Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bei öV-Unternehmen*, Bern: LITRA, Gelbe Serie, Nr. 35.
- SECO (2011): *Infras Studie: Grundversorgung mit öffentlichem Verkehr*, 15. September 2011, 161 Seiten.
- SESAR Joint Undertaking (2016): *SESAR Solutions Catalogue*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, 94 Seiten.

### **Relevante Staatsverträge**

- SR 02.027, Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland.
- SR 0.748.06 Vertrag vom 2. Dezember 2010 über die Errichtung des Funktionalen Luftraumblocks „Europe Central“.
- SR 0.748.127.192.68, Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr  
**(Luftverkehrsabkommen EU-Schweiz)**

### **Forschungsliteratur**

- Auer, André, Das Abkommen über den Luftverkehr: eine politische Würdigung, in: Felder, Daniel und Kaddous, Christine (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse-EU (Commentaires), (Dossier de droit européen no. 8)*, Helbing & Lichtenhan, Basel, 2001, S. 435-442.
- Bauer Petra, Infrastrukturpolitik, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf und Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 7: Politische Begriffe*. München: C.H.Beck, 272-272. Zitiert in: Sager, Fritz, Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation, in: *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Auflage, S. 721.

- Bieber, Roland; Maiani, Francesco, Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's Toolbox, in: *Common Market Law Review*, Vol 51, Nr. 4, August, 2014, S. 1057-1092.
- Bieber, Roland; Maiani, Francesco, *Europäisches Verkehrsrecht, Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Nomos Verlag: Baden-Baden, 2015.
- Brützel, Christoph, *Single European Sky – eine Tragödie in mehreren Akten !?*, in: [www.airliners.de](http://www.airliners.de), konsultiert: 8.11.2016.
- Brützel, Christoph, *Kein Single European Sky in Sicht*, in: [www.airliners.de](http://www.airliners.de), konsultiert: 8.11.2016.
- Budd, Lucy; Griggs, Steven; Howarth, David (Hrsg.), *Sustainable Aviation Futures*, London: Emerald Group Publishing, 2013.
- Bues, Micha-Manuel, *Der Single European Sky. Europarechtliche Vorgaben für die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums und Probleme der nationalstaatlichen Umsetzung*, Carl Heymanns Verlag, 2012.
- Csikos, Patrick, *Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse (1899-2009)*, Institut universitaire Kurt Bösch, UER Tourisme, Working Paper No. 1, 2010.
- Dettling-Ott, Regula, Luftverkehr: Rechtsentwicklung EG, in: Kellerhals, Andreas, *Wirtschaftsrecht Schweiz-EG, Überblick und Kommentar*, Dike Verlag, Zürich, 2007, S. 205-215.
- Donini, François; Fridrich, Raimund, Conditions de succès et d'échec de la mise en oeuvre de la politique de transport dans les agglomérations. Analyse comparée des cas du Tram Region Bern et du métro M2 à Lausanne, in: *Working Paper de l'IDHEAP*, 9/2016, 46 Seiten.
- Finger, Matthias; Michel, Piers, Air Transport Regulation under Transformation: The Case of Switzerland, in: *Journal of Air Transportation*, 10, 2, 2005, S. 20-32.
- Finger, Matthias; Bert, Nadia; Kupfer, David, *Markets in Air Traffic Control and the Evolving Role of Eurocontrol*, in: *European Transport Regulation Observer*, Nr. 2, April 2014, S. 1-13.
- Finger, Matthias; Bert, Nadia; Kupfer, David, Disruptive Technologies in Air Traffic Management, in: *European Transport Regulation Observer*, Nr. 3, October 2016, S. 1-16.
- Finger, Matthias; Glachant, Jean-Michel; Parcu, Pier Luigi; Saussier, Stéphane, *An EU agenda for the upcoming five years of regulation of infrastructure*, Florence School of Regulation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2015.
- Fox, Sarah, Single European Sky: Functional Airspace Blocks – Delays and Responses, in: *Air and Space Law*, Vol 41, Issue 3, Juni 2016, S. 201-228.
- Freiburghaus, Dieter, Wie steht die Schweiz zu Europa?, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 103-133.
- Gade, Silke und Suhr, Matthias, Die Luftfahrtspolitik der Schweiz, in: *Die Volkswirtschaft*, Nr. 6, 2007, S. 12-15.

- Gentinetta, Katja und Kohler Georg, *Souveränität im Hätetest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen*, Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2010.
- Gentinetta, Katja, Souveräne Schweiz: heute und in Zukunft, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 275-320.
- Guldimann, Werner, *Luftverkehrspolitik*, Schulthess, Zürich, 1996.
- Hauser, Heinz, Aussenhandel: Unabhängigkeit als Marktvorteil, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 135-161.
- Hüttel, Maximilian, *Rechtsfragen des einheitlichen europäischen Luftraums*, Baden-Baden, Nomos, 2013.
- Haldimann, Urs, Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr, in: Felder, Daniel und Kaddous, Christine (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse-EU (Commentaires), (Dossier de droit européen no. 8)*, Helbing & Lichtenhan, Basel, 2001, S. 443-462.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Veit Sylvia, *Politikanalyse*, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, 2011.
- Kohler, Georg, Was heisst Souveränität?, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 15-40.
- Langner, Benedikt und Schwenke, Marcus, *Der einheitliche europäische Luftraum: Single European Sky, Stand und Ausblick*, Centrum für Europäische Politik (CEP), Mai 2011.
- Lehmkuhl, Dirk und Siegrist, Oliver, Conditional Networking: Swiss-EU Relations in Transport, in: *Swiss Political Science Review*, 15(4), 2009, S. 603-627.
- Maiani, Francesco, Lost in translation: euro-compatibility, legal security, and the autonomous implementation of EU law in Switzerland, in: *European Law Report*, Nr. 1, 2013, S. 29-35.
- Meister, Urs, Energiepolitik: Versorgungssicherheit als Ziel, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 217-245.
- Mensen, Heinrich, *Handbuch der Luftfahrt*, Springer Verlag, Berlin, 2003.
- Van Antwerpen, Niels A, The Single European Sky, in: *Aviation Law and Policy*, Nr. 10, Oktober 2002, S. 301-401.
- Von Däniken, Franz, Wo steht die Schweiz heute?, in: Gentinetta und Kohler (2010), S. 41-55.
- Weber, Urs, Zur politischen Steuerung der bundesnahen Infrastrukturunternehmen durch den Bund, in: *Die Volkswirtschaft*, Nr. 6, 2012, S. 9-12.
- Pflieger, Géraldine und Csikos, Patrick, Regulation of Liberalised Network Industries: Infostructure as a Missing Link, in: *Swiss Political Science Review*, 18 (4), 2012, S. 428-451.
- Vatter, Adrian, Föderalismus, in: Knoepfel, Peter et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Aufl., Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014, S. 119-144.