

Zukunftsorientierte Luftverkehrspolitik für einen starken Wirtschaftsstandort

November 2004

Inhaltsverzeichnis

Forderungen der SVP auf einen Blick	3
1. Ausgangslage	5
1.1. Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs	5
1.2. Einflussmöglichkeiten des Bundes	6
1.3. Definition und Positionierung des Luftverkehrs	8
2. Infrastruktur	9
2.1. An- und Abflüge	9
2.2. Lärm	11
2.3. Drehkreuz-Konzept	12
3. Fluggesellschaft	13
4. Sicherheit	14
4.1. Safety	14
4.2. Security	15
5. Fazit	15
Fehlender politischer Wille	16
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen stärken	16
Anhang 1 Protokoll (zwischen) Bundesrat Leuenberger und Bundesminister Stolpe	18
Anhang 2 Abkürzungsverzeichnis	19

Forderungen der SVP im Überblick

1. Luftverkehr ist nicht Selbstzweck. Er ist ein bedeutender volkswirtschaftlicher Faktor und ein wichtiger Dienstleister für die Schweizer Wirtschaft. Die Entwicklung des Luftverkehrs muss deshalb den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz entsprechen.
2. Der Bund verfügt über vielfältige Einflussmöglichkeiten auf die Luftverkehrspolitik. Die SVP verlangt, dass er sie so koordiniert und wahrnimmt, dass ideale Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Schweizer Luftfahrt entstehen. In diesem Zusammenhang ist der Bund auch gefordert, seine Verantwortung als Miteigner der Swiss und als Autor des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) wahrzunehmen.
3. Die Definition des Luftverkehrs als öffentlicher Verkehr ist problematisch, da sich daraus Forderungen nach einer Unterstützung durch die öffentliche Hand ableiten lassen. Die SVP lehnt alle Forderungen ab, die sich aus der Definition des Luftverkehrs als öffentlicher Verkehr ergeben.
4. Verschiedentlich hat das UVEK schon angedeutet, Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern zu wollen. Dafür besteht einerseits keine gesetzliche Grundlage. Andererseits erfüllen die beiden Verkehrsträger je andere Zwecke. Die SVP bekennt sich zur freien Wahl des Verkehrsmittels und lehnt die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene durch politische Massnahmen ab.
5. Die bestehenden Probleme insbesondere des Flughafens Zürich lassen sich nicht mit einer Schwächung des Föderalismus lösen. Die SVP lehnt die Übertragung der Flughafeninfrastrukturen in die Kompetenz des Bundes ab und fordert, dass der Bund seine vielfältigen Kompetenzen koordiniert und verstärkt wahrnimmt. Dazu gehört insbesondere auch, dass der Bund die gesamtschweizerische Bedeutung der Landesflughäfen schweizweit thematisiert.
6. Die Nordausrichtung des Flughafens Zürich-Kloten ist topografisch bedingt und historisch gewachsen. Die SVP verlangt, dass die Nordausrichtung beibehalten wird. Gegen die einseitig von Deutschland verfügbaren Anflugbeschränkungen hat der Bund alle Beschwerdemittel auszuschöpfen. Gleichzeitig sind Neuverhandlungen mit Deutschland über die offenen Fragen aufzunehmen. Die betroffenen süddeutschen Gemeinden sind im Rahmen der gesetzlichen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren einzubeziehen, ohne dass Deutschland ein formelles Mitspracherecht in Bezug auf Flugbewegungen über schweizerischem Territorium eingeräumt wird.
7. Gemäss Umweltrecht soll Lärm da konzentriert und kanalisiert werden, wo die wenigsten Menschen betroffen sind. Eine Verteilung des Fluglärms lehnt die SVP ebenso ab wie eine Plafonierung oder Begrenzung der Flugbewegungen. Bei der Beurteilung allfälliger Entschädigungsklagen ist zudem der Wertzuwachs, der durch die Nähe zum Flughafen entstanden ist, zu berücksichtigen.
8. Die Frage, ob der Flughafen Zürich-Kloten ein Luftverkehrsdrehkreuz sein soll oder nicht, ist nicht ein Anliegen des Service Public, sondern wird vom Markt entschieden. Die politisch motivierte Festlegung auf ein bestimmtes Benutzerkonzept lehnt die SVP ab.
9. Neuen Bundesbeiträgen an die Swiss steht die SVP grundsätzlich ablehnend gegenüber. Vielmehr hat der Bund Möglichkeiten zu nutzen, um der Fluggesellschaft ideale Rahmenbedingungen zu schaffen. Notwendig ist zudem die Formulierung einer klaren Eignerstrategie mit dem Ziel die Bundesanteile möglichst rasch zu verkaufen.

10. Skyguide hat ihre Dienstleistungen auf höchstem qualitativem Niveau und zu international vergleichbaren Preisen zu erbringen. Ungedeckte Kosten, die aus der Leistungserbringung für das Ausland oder die Regionalflughäfen entstehen, sind nicht den Passagieren der Landesflughäfen zu überwälzen, sondern von der Skyguide als Verlust auszuweisen. Die SVP begrüsst eine genaue Prüfung und eine allfällige Eingliederung der Schweiz in den Single European Sky.
11. Kosten für Sicherheitsaufgaben, die in den Bereich der hoheitlichen Aufgaben des Staates fallen, sind vom Bund zu tragen.

1. Ausgangslage

1.1. Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs

Der Luftverkehr hat eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung und trägt in nicht geringem Masse zur Wertschöpfung und Beschäftigung in der Schweiz bei. Die Landesflughäfen generieren direkt eine Wertschöpfung von 850 Mio. Franken und 2'100 Vollzeitstellen. Werden die indirekten¹, induzierten² und katalytischen³ Effekte dazu genommen, betrug die Wertschöpfung 21 Mrd. Franken und Stellen für 161'000 Vollzeitbeschäftigte. Die Gesamtbedeutung davon für das Inland betrug 19 Mrd. Franken und 138'000 Vollzeitbeschäftigte. Dies entspricht 4.6% des BIP und 3.6% der Schweizer Beschäftigung im Jahr 2002.⁴ Neben diesen allgemeinen volkswirtschaftlichen Effekten wirkt sich der Luftverkehr insbesondere auf zwei Bereiche aus: auf die Evaluation von Unternehmensstandorten und auf den Tourismus.

Als Standortfaktor spielen die Flughäfen namentlich für ausländische Unternehmen eine Rolle. Zwar gibt es neben der Erreichbarkeit noch verschiedene andere Faktoren, welche die Standortwahl beeinflussen, so z. B. Steuern, Qualifikation der Arbeitskräfte, Lohnniveau, politische Stabilität u. a. Die Anbindung an den internationalen Luftverkehr hat denn auch nicht für alle Branchen dieselbe Bedeutung. Experten kommen allerdings zum Schluss, dass Unternehmen bei ungenügender Verkehrsanbindung insbesondere frontnahe Bereiche (Verkauf, Service) und Headquarterfunktionen an Standorte verlegen könnten, in deren Nähe mehr und bessere Verbindungen angeboten werden.⁵ Eine Verschlechterung bei den angebotenen Verbindungen kann zudem einen negativen Einfluss auf Investitionsentscheide der ansässigen Unternehmen haben. Im Zusammenhang mit Unternehmensniederlassungen hat der Flughafen Zürich-Kloten schliesslich eine weit grössere Bedeutung als die beiden anderen Landesflughäfen, werden allfällige Unternehmenssteuern doch gänzlich im Inland erhoben.

Ein weiterer Bereich, der stark durch den Luftverkehr beeinflusst wird, ist der Tourismus. Von einem Wegfall von Langstreckenverbindungen wären namentlich die aussereuropäischen Hauptmärkte USA und Asien betroffen. Für Gäste aus diesen Regionen spielt die rasche und bequeme Erreichbarkeit einer Destination eine grössere Rolle als der Preis. Aussereuropäische Touristen geben zudem bis zu dreimal mehr in der Schweiz aus als europäische Touristen.⁶ Die Bedeutung von Flugverbindungen zeigt sich auch an der durch das Transportwesen im Tourismus generierten Wertschöpfung: Davon entfallen 1.1 Mrd. Franken auf den Luftverkehr, aber nur 0.7 Mrd. auf den Schienenverkehr.⁷

Schliesslich steht die Luftverkehrspolitik in einem engen Zusammenhang mit der Aussenwirtschaft und der Wachstumspolitik des Bundesrates. Die Schweizer Wirtschaft ist in hohem Masse exportorientiert und aus diesem Grund von einer guten internationalen Verkehrsanbindung der Schweiz abhängig. Die Ausgestaltung der Flugverkehrspolitik entscheidet deshalb auch darüber, ob von der Wachstumspolitik des Bundes Impulse ausgehen, oder ob die Schweizer Wirtschaft ihre Produkte und Dienstleistungen unter im internationalen Vergleich erschwerten Bedingungen anbieten muss.

¹ Darunter werden die Wertschöpfung und Beschäftigung der Vorleistungsbetriebe ausserhalb des Flughafenareals verstanden.

² Darunter werden die Beschäftigung und Wertschöpfung, welche über die Multiplikatoreffekte der Ausgaben der direkt und indirekt Beschäftigten sowie über Weiterverwendung der Gewinne der Unternehmen ausgelöst werden, verstanden.

³ Darunter werden Ausgaben der Passagiere auf dem Flughafenareal sowie der ausländischen Passagiere in der Schweiz verstanden.

⁴ SIAA (Swiss International Airport Association), Volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen. Zürich, Bern, Juni 2003, Seite 37.

⁵ Komitee „Wettoffenes Zürich“, Die Bedeutung der Langstreckenverbindungen des Flughafens Zürich, Beleuchtender Bericht. Zürich 2003, Seite 11.

⁶ Ebd., Seite 4.

⁷ Ebd., Seite 7.

Vor diesem Hintergrund wird die gesamtschweizerische Bedeutung insbesondere des Flughafens Zürich-Kloten deutlich. Als grösster Landesflughafen stellt er nicht einfach ein kantonales Problem dar, sondern beeinflusst die Aussenwirtschaft und Wachstumspolitik ebenso wie einzelne Sektoren und Branchen. Als Heimflughafen der Swiss ist sein Schicksal zudem eng mit demjenigen der Fluggesellschaft verbunden. Verschlechterte Rahmenbedingungen des Flughafens haben auch einen wesentlichen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Swiss.

Das UVEK geht in seinem Luftfahrtbericht⁸ nur am Rand auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landesflughäfen im Speziellen und des Luftverkehrs im Allgemeinen ein. Doch die Luftfahrt ist nicht Selbstzweck. Sie generiert Wertschöpfung und erbringt für die Schweizer Wirtschaft wichtige Dienstleistungen. Es wird denn auch nicht näher dargelegt, welche Strategie der Bund in der Luftverkehrspolitik verfolgen will. An verschiedenen Stellen ist wahlweise von einem „bedarfsgerechten Angebot“, einer „angebotsorientierten Entwicklung“ oder von einer „nachfrageorientierten Entwicklung“ die Rede. Wie und durch wen ein allfälliger Bedarf definiert, ein Angebot gemacht oder die Nachfrage identifiziert wird, ist nicht näher ausgeführt. Ebenso wenig wird auf die Zusammenhänge zwischen Aussenwirtschaft, Wachstumspolitik und Luftverkehrspolitik eingegangen. Die SVP ist der Meinung, dass angesichts der Bedeutung des Luftverkehrs für die gesamte Volkswirtschaft nur eine Entwicklung angestrebt werden kann, die den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz entspricht.

Die SVP verlangt, dass der Bundesrat die volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs vollumfänglich berücksichtigt und eine Politik im Sinn eines starken Wirtschaftsstandortes umsetzt.

Im Sinne einer liberalen Wirtschaftsordnung kann die SVP nur eine Entwicklung der Schweizer Luftfahrt gemäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes befürworten.

1.2. Einflussmöglichkeiten des Bundes

Bislang bestand auf eidgenössischer Ebene kein einheitliches Konzept für eine schweizerische Luftverkehrspolitik. Im Bericht zur Schweizer Luftverkehrspolitik vom Juli 2004 äussert sich das UVEK zum ersten Mal umfassend dazu. Darin wird festgestellt, dass der Bund bis-her eine liberale Politik verfolgt habe und seine Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich des Luftverkehrs beschränkt seien. Das stimmt de iure nur insofern, als kein Gesetz besteht, das alle Aspekte der Luftverkehrspolitik zusammenfassend regelt, und das Raumplanungsrecht in der Hoheit der Kantone liegt. De facto sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes allerdings sehr weitreichend. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Gestaltungsmöglichkeiten ihre Wirkung direkt oder indirekt entfalten, da sie in beiden Fällen die Situation des Luftverkehrs in der Schweiz beeinflussen.

Der *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)* ist das zentrale Planungs- und Koordinationsinstrument des Bundes für den Bereich Zivilluftfahrt. Obschon primär ein Instrument der Raumplanung, enthält er auch einen konzeptionellen Teil zur Luftfahrtspolitik.

Das *Luftfahrtgesetz (LFG)* und die dazugehörigen Verordnungen umfassen die rechtlichen Regelungen in Bezug auf die Lufträume und –hoheit. Darin enthalten sind u. a. auch die Bedingungen für Zulassung und Betrieb von Fluggesellschaften und Flughäfen, sowie deren Beaufsichtigung.

Mit der allgemeinen oder *nationalen Verkehrspolitik* kann der Bund nach Massgabe von Volks- und Parlamentsbeschlüssen über Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastrukturen und

⁸ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz, Bern, Juli 2004.

die Angebote des öffentlichen Verkehrs (öV) bestimmen. Darüber hinaus erlaubt sie es dem Bund auch, Mobilitätsbedürfnisse zu lenken.

Als *Anteilseigner* ist der Bund an der Fluggesellschaft Swiss wie auch am Flughafen Basel-Mulhouse beteiligt. Über den Verwaltungsrat kann er Einfluss auf die strategische Ausrichtung und die operative Umsetzung nehmen.

Das *Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)* ist für die Gesetzgebung und Aufsicht im gesamten Bereich der zivilen Luftfahrt zuständig.

Die Flugsicherungsunternehmung *Skyguide AG* ist eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht und befindet sich zu 99.85% im Besitz des Bundes. Sie ist im Rahmen der Luftfahrtgesetzgebung selbstständig operativ tätig. Der Bund hat über die Stimmausübung in der Generalversammlung sowie über die Generalsekretariate des VBS und des UVEK, die das Controlling wahrnehmen, Einflussmöglichkeiten auf das Unternehmen.

Nur der Bund verfügt über die Kompetenz, *Verträge mit anderen Staaten* auszuhandeln. So bestehen über *Bau, Ausbau, Organisation und Betrieb* der Landesflughäfen Basel-Mulhouse⁹ und Genf-Cointrin¹⁰ Staatsverträge mit Frankreich. Sie regeln darüber hinaus auch die Flugsicherung im Bereich dieser Flughäfen. Die Verhandlungen mit Deutschland über einen Staatsvertrag¹¹, der nicht nur die Überwachung des süddeutschen Luftraums regeln sollte, sondern auch die Anzahl der Überflüge beschränken wollte, sind gescheitert: Der Staatsvertrag konnte schliesslich von beiden Räten nicht ratifiziert werden.

Es obliegt auch dem Bund, *Luftverkehrsrechte* in bilateralen Verträgen zu regeln. Diese sehen vor, dass nur Fluggesellschaften des jeweiligen Vertragspartners berechtigt sind, die Verkehrsrechte auszuüben. International ist dieses System heute noch massgebend, eine Ausnahme besteht heute allerdings aufgrund des *Luftverkehrsabkommens*¹² für den innereuropäischen Verkehr.

Schliesslich fällt auch der gesamte Bereich der *Aussenwirtschaft* in die Kompetenz des Bundes. Gemäss *Art. 101 BV* hat er die Interessen der Wirtschaft im Ausland zu wahren. Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Luftverkehrs ist dies bislang nur in ungenügendem Ausmass geschehen.

Die Ausübung der sich aus diesen Bedingungen ergebenden Kompetenzen hat einen wesentlichen Einfluss auf die schweizerische Luftverkehrspolitik. Sie ist bislang eher unkoordiniert und keinesfalls im Gesamtinteresse der Luftfahrt und des Wirtschafts- und Arbeitsplatzes Schweiz erfolgt. Die Konzentration der Aufgaben und Kompetenzen im BAZL bzw. im UVEK hat in der Vergangenheit immer wieder zu Interessenkonflikten geführt, die der Schweizer Luftfahrt geschadet haben. Notwendig für eine kohärente Luftverkehrspolitik sind deshalb eine klare Kompetenzordnung und die Entflechtung der verschiedenen Aufgaben.

Die SVP verlangt, dass der Bund seine vielfältigen Einflussmöglichkeiten auf die Luftverkehrspolitik so koordiniert und wahrnimmt, dass ideale Rahmenbedingungen für eine bedürfnisgerechte Entwicklung der Schweizer Luftfahrt entstehen.

⁹ SR 0.748.131.934.92, Französisch-schweizerischer Staatsvertrag vom 4. Juli 1949 über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim.

¹⁰ SR 0.748.131.934.91, Abkommen vom 25. April 1956 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin und die Errichtung von nebeneinander liegenden Kontrollbüros der beiden Staaten in Vernex-Voltaire und in Genf-Cointrin.

¹¹ BBl 2002 3375, 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 Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland.

¹² SR 0.748.127.192.68, Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr.

Die SVP verlangt, dass der Bund im Zusammenhang mit der Luftverkehrspolitik seine Verantwortung als Miteigner der Swiss und des Landesflughafens Basel sowie als Autor des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) wahrnimmt.

1.3. Definition und Positionierung des Luftverkehrs

In der aktuellen Diskussion rund um Wesen und Bedeutung des Luftverkehrs wird von verschiedenen Interessengruppen immer wieder die Behauptung vorgebracht, der Luftverkehr sei öffentlicher Verkehr (öV). Das hält auch der Luftfahrtsbericht fest. Die Behauptung ist – nicht zuletzt auch wegen der Forderungen, die sich unmittelbar daraus ableiten – kritisch zu hinterfragen.

Vor diesem Hintergrund kann es durchaus einigen Sinn machen, wenn den Regionalflughäfen (Belp, Agno, Sion, Altenrhein) im Luftverkehrsbericht beinahe derselbe Stellenwert eingeräumt wird wie den Landesflughäfen. Denn es stellt sich die Frage, ob damit nicht auch an den Flugverkehr Abgeltungen für die Bedienung aller Regionen bezahlt werden müssten, analog zu den Bahnen. (Der Bund spricht sich allerdings dagegen aus.¹³) Jedoch stehen Forderungen nach einer Unterstützung durch die öffentliche Hand im Widerspruch zu den Nichtdiskriminierungsbestimmungen der *Bilateralen Verträge I*.¹⁴

Die SVP lehnt Forderungen ab, die aus der Definition des Luftverkehrs als öffentlicher Verkehr resultieren.

Viel entscheidender für die Entwicklung der Schweizer Luftverkehrspolitik ist jedoch die Frage, wie der Luftverkehr in der allgemeinen oder nationalen Verkehrspolitik positioniert ist. Bereits in den *Abstimmungsunterlagen zum FinöV-Beschluss*¹⁵ vom November 1998, wie auch im *Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)*, ist davon die Rede, dass Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagert werden sollen. Das UVEK verfolgt das Ziel, dass Destinationen, die innerhalb einer Fahrzeit von 4 Stunden erreicht werden können, durch die Bahn bedient werden sollen. Neuere Studien zu internationalen Verkehrsanbindung der Schweiz¹⁶ halten klar fest, dass die Schiene andere Aufgaben erfüllt als der Luftverkehr. Die internationale, namentlich auch die interkontinentale, Verkehrsanbindung kann durch die Schiene nicht in demselben Ausmass gewährleistet werden wie durch (direkte) Flugverbindungen.

Für die Verlagerung der Kurzstreckenflüge auf die Schiene besteht jedoch keine gesetzliche Grundlage. Es ist auch offensichtlich, dass die Absicht, einen solchen Verlagerungseffekt zu erzielen, einer Entwicklung der Schweizer Luftfahrt und insbesondere des Flughafens Zürich-Kloten gemäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz ganz allgemein zuwiderläuft. Das UVEK schafft mit dieser Verlagerungspolitik letztlich falsche Voraussetzungen für die Entwicklung der Schweizer Luftfahrt.

Die SVP bekennt sich zur freien Wahl des Verkehrsmittels und lehnt die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene durch politische Massnahmen ab.

¹³ Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004, Grundversorgung in der Infrastruktur (Service Public), S. 30.

¹⁴ SR 0.748.127.192.68, Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, Art. 3.

¹⁵ <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19981129/explic/index.html>, Seite 6.

¹⁶ BAK Basel Economics, Die internationale Verkehrsanbindung der Schweiz in Gefahr?, Volkswirtschaftliche Beurteilung der Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Regionen, Basel, Mai 2004.

2. Infrastruktur

Im Luftverkehr ist klar zu trennen zwischen der Infrastruktur und den Fluggesellschaften, insbesondere auch was die Förderung betrifft. Wie sich am Beispiel der Swiss zeigt, garantiert staatliche Subventionierung weder den Umfang noch die Aufrechterhaltung des Betriebs oder gar den wirtschaftlichen Erfolg. Jede Fluggesellschaft muss kurzfristig auf Entwicklungen des internationalen Marktes reagieren können, wenn sie rentabel betrieben werden soll. Die Flughafeninfrastruktur hingegen hat einen langfristigen Horizont, der auch künftige Entwicklungen antizipiert. Auf kurzfristige Schwankungen im Verkehrsaufkommen muss sie nicht reagieren. Damit muss letztlich auch klar werden, dass die Zahl der angebotenen Direktverbindungen die Folge und nicht die Ursache einer attraktiven Infrastruktur ist. Die Attraktivität hängt letztlich aber nicht nur vom Flughafen ab, sondern auch von der Wirtschaftskraft der Region. Sie beeinflussen sich gegenseitig.

Förderung heisst nicht zwingend Subventionierung. Wichtig für einen wirtschaftlichen Betrieb und eine bedürfnisgerechte Entwicklung sind insbesondere die Rahmenbedingungen der Flughafeninfrastruktur. Dazu gehören beispielsweise eine liberale Gesetzgebung, die Entwicklung und Wachstum zulässt, eine moderate Steuerbelastung, der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Konkurrenten u. a. Diese Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren massiv verschlechtert. Das Problem lässt sich nicht einfach damit beheben, dass die Flughafeninfrastrukturen aus der kantonalen Raumplanungshoheit herausgelöst und in die Kompetenz des Bundes überführt werden.

Die SVP lehnt die Übertragung der Flughafeninfrastrukturen in die Kompetenz des Bundes ab.

Die SVP verlangt, dass der Bund seine vielfältigen Einflussmöglichkeiten koordiniert, um ideale Rahmenbedingungen für den Flughafen zu schaffen.

Erschwerend kommt hinzu, dass insbesondere die angrenzenden Kantone noch nicht verstanden haben, dass es sich beim Flughafen Zürich-Kloten um eine Infrastruktur handelt, deren Bedeutung nicht auf den Kanton Zürich beschränkt ist. Berücksichtigt man die Wertschöpfung und die Beschäftigung die durch die Flughäfen, namentlich durch Zürich-Kloten, generiert werden, wird deutlich, dass es sich hierbei keineswegs nur um ein kantonales Problem handelt. Der Flughafen Zürich beeinflusst - unabhängig von Besitzverhältnissen oder Raumplanungsordnung - die gesamte Volkswirtschaft und trägt mit 12.3 Mrd. Franken den mit Abstand grössten Teil zur Wertschöpfung durch die Landesflughäfen bei.¹⁷ Dass der Grossteil dieser Wertschöpfung im Kanton selber anfällt, spielt für die gesamtschweizerische Bedeutung nur eine untergeordnete Rolle. Letztlich profitiert die gesamte Schweiz von dieser Wertschöpfung nicht zuletzt in Form der Transferleistungen, die der Kanton Zürich erbringt. Die Vermittlung dieser einfachen, aber wichtigen Tatsache ist eine vordringliche Aufgabe des Bundesrates.

Die SVP verlangt vom Bundesrat, dass er sich zusammen mit den Standortkantonen und der Wirtschaft für das Verständnis der gesamtschweizerischen Bedeutung der Flughafeninfrastrukturen einsetzt.

2.1. An- und Abflüge

Im Zusammenhang mit den An- und Abflugverfahren stellt sich zunächst einmal die grundsätzliche Frage, aus welcher Richtung Landungen erfolgen und in welche Richtung Starts durchgeführt werden sollen. Aufgrund seiner historischen Entwicklung weist der Flughafen

¹⁷ SIAA, Seite 37.

Zürich-Kloten eine Ausrichtung nach Norden auf, die sich auch in der Siedlungsstruktur der umgebenden Region spiegelt. Ob das Pistensystem ausgebaut werden könnte, ist umstritten.¹⁸ Der Flughafen Zürich-Kloten liegt in einer Moorlandschaft, die durch den Rothenturm-Artikel generell unter besonderen Schutz gestellt ist: „*Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.*“¹⁹ Schliesslich spielt auch die umgebende Topografie, der Flughafen ist im Süden, Westen und Osten von Hügeln umgeben, eine wesentliche Rolle bei der Festlegung der An- und Abflugverfahren.

Auf dieser Ausgangslage ergibt sich, unabhängig von der Lärmfrage, zwingend eine Ausrichtung der An- und Abflugverfahren nach Norden. Dazu ist auch das Verfahren „gekröpfter Nordanflug“ zügig zu bewilligen und umzusetzen.

Die SVP verlangt, dass die Nordausrichtung des Flughafens Zürich und das ursprüngliche Betriebskonzept wieder hergestellt wird.

Die An- und Abflugverfahren haben sich auch am Anspruch zu orientieren, dass sich der Flughafen gemäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Schweiz entwickeln kann. Damit ist eine Limitierung der Flugbewegungen auf einer theoretischen Basis ausgeschlossen. Die Frage, wie viele An- und Abflüge durchgeführt werden sollen und können, orientiert sich an den Kapazitäten der Flughafeninfrastruktur und der Nachfrage der Marktteilnehmer. Schliesslich sind auch die Betriebszeiten auf die bedürfnisgerechte Entwicklung – unter spezieller Berücksichtigung auch der Interkontinentalflüge – auszurichten.

Die heute bestehenden Anflugbeschränkungen resultieren aus den verunglückten Verhandlungen des Bundesrates mit Deutschland über einen Staatsvertrag und dessen Nichtratifikation durch das Parlament. Sie behindern den Flughafen Zürich-Kloten in seiner Entwicklung und haben ihm insbesondere (und ungerechtfertigter Weise) auch ein Imageproblem verursacht. Zudem führen die Beschränkungen von Flugbewegungen im süddeutschen Raum dazu, dass für den Flughafen de facto ein strengeres Betriebsregime herrscht als für die vergleichbaren deutschen Flughäfen. Gegen diesen Missstand hat der Bundesrat alle Beschwerdemittel vor internationalen Organisationen auszuschöpfen.

Die SVP fordert den Bund auf, gegen die einseitig von Deutschland verhängten Anflugbeschränkungen alle Beschwerdemittel auszuschöpfen.

Gleichzeitig sind neue Verhandlungen mit Deutschland aufzunehmen mit dem Ziel, die offenen Fragen abschliessend zu regeln. Ein neuer Staatsvertrag hat insbesondere die Überwachung des süddeutschen Luftraums zu regeln und die Nichtdiskriminierung gemäss den *Bilateralen Verträgen I* zu gewährleisten. Eine Beschränkung der Flugbewegungen ist inakzeptabel.

Zur Entkrampfung der angespannten Situation sollten alle offenen nachbarschaftsrechtlichen Fragen in die Verhandlungen eingebracht und in einem umfassenden Paket geregelt werden.

¹⁸ Litra, Medienmitteilung, 25. März 2003.

¹⁹ BV, Art. 78 Abs. 5.

Die SVP fordert Neuverhandlungen mit Deutschland über den Flughafen Zürich-Kloten unter Einbezug sämtlicher offener nachbarschaftsrechtlichen Fragen.

Das von Bundesrat Leuenberger und Verkehrsminister Stolpe im Juni 2003 unterzeichnete „Protokoll“²⁰ räumt Deutschland ein Mitspracherecht bei Flugbewegungen im grenznahen Raum ein. Zwar muss der Status dieses „Protokolls“ noch geklärt werden, ein Mitspracherecht Deutschlands zu Flugbewegungen über Schweizer Territorium ist aber in keiner Weise akzeptabel. Zur Pflege der traditionellen freundschaftlichen Beziehungen und um die Wiederholung von Fehlern aus der Vergangenheit zu vermeiden, ist ein Einbezug der betroffenen süddeutschen Bevölkerung im Rahmen der gesetzlichen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren sowie Warteräumen jedoch angezeigt. Eine intensive Kontaktpflege auf allen Stufen zwischen der Schweiz und Deutschland ist unerlässlich.

Die SVP lehnt ein formelles und einklagbares Mitspracherecht Deutschlands in Bezug auf die Flugbewegungen über schweizerischem Territorium ab.

Die SVP begrüsst aber eine intensive Kontaktpflege und den Einbezug der betroffenen süddeutschen Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren.

2.2. Lärm

In der Folge der einseitigen Anflugbeschränkungen auf den Flughafen Zürich-Kloten durch Deutschland sind im Oktober 2003 Südanflüge zugelassen und eingeführt worden. Das bedeutet konkret, dass über dicht besiedeltem Gebiet angefliegen wird. Damit sind heute bis zu 450'000 Einwohner vom Lärm betroffen, gegenüber ca. 42'000 vorher. Aus dieser Situation ergeben sich verschiedene neue Probleme:

Im Zusammenhang mit den Protesten gegen die Südanflüge, später auch gegen die Ostanflüge, hat sich eine breite Diskussion um die Verteilung des durch den Flughafen generierten Lärms ergeben. Allerdings stellt sich die Frage von Gesetzes wegen gar nicht. Das *Umweltschutzgesetz* hält in *Art. 11* und *12* die Begrenzung von Emissionen fest.²¹ Damit verbietet sich eine Verteilung des Fluglärms, wie von den Betroffenen gefordert und vom UVEK favorisiert.

Die SVP fordert eine Konzentration und Kanalisierung des Fluglärms über demjenigen Gebiet, das am dünnsten besiedelt ist.

Eine weitere Folge dieser Diskussion ist, dass neuerdings auch bisher betroffene Bevölkerungsteile im Norden des Flughafens eine Beschränkung der Flugbewegungen verlangen. Bemerkenswerterweise hat sich der grösste Widerstand erst formiert, nachdem die Zahl der Flugbewegungen bereits zurückgegangen ist. Namentlich der Kanton Aargau wehrt sich gegen die Einführung des gekröpften Nordanflugs. Schliesslich auch ist die Forderung nach einer Plafonierung der Flugbewegungen aus der bestehenden unbefriedigenden Situation entstanden. Eine solche Massnahme würde allerdings eine Entwicklung des Flughafens ge-

²⁰ Protokoll (zwischen) Bundesrat Moritz Leuenberger und Bundesminister Manfred Stolpe vom 26. Juni 2004 in Bonn (Anhang 1).

²¹ Andernorts setzt sich der Bund rigoros für die Einhaltung dieser gesetzlichen Bestimmungen ein: vgl. Perren P., Künzler P., Publikumsintensive Einrichtungen, Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-Massnahmenplanung mit der kantonalen Richtplanung. Vollzug Umwelt. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern 2004.

mäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes erschweren oder verhindern. Es stellt sich auch die Frage, ob eine Plafonierung nicht eine Verletzung der Nichtdiskriminierungsbestimmungen der *Bilateralen Verträge I* darstellen würde. Klar gestellt werden muss aber, dass eine Plafonierung nicht den Lärm sondern die Flugbewegungen einschränkt. Sie sind letztlich aber nicht entscheidend, sondern der tatsächlich verursachte und messbare Lärm. Eine Plafonierung muss denn auch nicht zwingend zu einer Lärmreduktion führen; andere Massnahmen sind u. U. zielführender. Bei der Diskussion allfälliger Massnahmen ist das zu berücksichtigen. Zudem sind Lenkungsinstrumente zu prüfen, beispielsweise höhere Landegebühren für Flugzeuge, die innerhalb der geltenden Grenzwerte gewisse Lärmschwellen überschreiten²². Dabei ist auch die technische Entwicklung im Flugzeugbau zu berücksichtigen.

Durch den Bundesgerichtsentscheid vom 27. Juli 2004²³ ist die Tür für Entschädigungsklagen grundsätzlich geöffnet. Diese werden in der Regel mit dem durch Lärm erlittenen Wertverlust auf Grundstücken begründet. Umgekehrt muss darauf hingewiesen werden, dass die Nähe zum Flughafen und die dadurch verfügbare Infrastruktur auch einen Einfluss auf die Wertentwicklung in der Vergangenheit hatten. Die Wertsteigerung ist bei Entschädigungsklagen zu berücksichtigen und in die Berechnung der Höhe von Entschädigungen einzubeziehen. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch unter dem Gesichtspunkt, dass ein Ausgleich zwischen Nutzen und Schaden durch den Flughafen erzielt werden soll. Zudem sollte geprüft werden, ob sich der Bund an allfälligen Entschädigungszahlungen zu beteiligen hat, weil er seine Einflussmöglichkeiten nicht ausgeschöpft hat.

Schliesslich muss geprüft werden, ob die hohen Aufwendungen, die dem Flughafen aus der strengen schweizerischen Umweltgesetzgebung entstehen, zum Teil durch den Bund abgegolten werden sollen. So werden die Lärmschutzmassnahmen entlang der Schienen auch nicht (vollumfänglich) von den Bahnen getragen.

Die SVP fordert die Berücksichtigung des Wertzuwachses durch die Nähe zum Flughafen bei der Beurteilung von Entschädigungsklagen im Zusammenhang mit dem Fluglärm.

2.3. Drehkreuz-Konzept

Unter einem Drehkreuz oder Hub (hub, engl. für Nabe, Dreh- und Angelpunkt) wird in der Luftfahrt ein zentraler Verkehrsknotenpunkt verstanden. Als „Umsteigeflughafen“ besteht seine Bedeutung darin, Passagiere und Güter zu sammeln und konzentriert zu ihrem eigentlichen Bestimmungsort zu bringen. Verbindungen zu Zubringerflughäfen werden als Spokes (engl. für Speichen) bezeichnet, woraus sich der Namen des Hub and Spoke-Verfahrens ableitet.

Im Zusammenhang mit der Diskussion rund um die Flugbewegungen ist die Frage aufgeworfen, ob der Flughafen Zürich-Kloten eine Drehkreuz-Funktion haben soll oder nicht. Diese Frage stellt sich in dieser Absolutheit nicht. Der Flughafen soll die Möglichkeit haben, sich gemäss der Nachfrage zu entwickeln. Ob der Flughafen Zürich-Kloten eine Drehkreuz-Funktion übernimmt oder nicht, muss sich durch seine Entwicklung und die Nachfrage der Marktteilnehmer erst zeigen. Hierbei handelt es sich nicht um ein Anliegen des Service Pub-

²² Bei der LSVA ist eine solche Regelung in Bezug auf den Ausstoss von Schadstoffen gefunden worden.

²³ Ref. 1E.8/2003.

lic, sondern um eine Marktentscheidung, die in keiner Weise politisch präjudiziert werden darf.

In verschiedenen Studien wird darauf hingewiesen, dass der Umsteigeverkehr von grosser Bedeutung für das Angebot von Direktverbindungen ist. Namentlich die Wirtschaft verlangt nach möglichst schnellen und direkten Verbindungen. Die Streichung von Direktverbindungen hat auch einen negativen Einfluss auf den Schweizer Tourismus. Die Frage hängt allerdings viel mehr mit den Fluggesellschaften, als mit der Flughafeninfrastruktur zusammen. Sie haben ihre Verbindungen nach unternehmerisch und wirtschaftlich sinnvollen Kriterien anzubieten und rentabel zu betreiben. Schliesslich sollen dem Flughafen aber alle Möglichkeiten, auch diejenige eines Drehkreuz-Konzeptes, offen stehen, um eine allfällige Nachfrage zu befriedigen. Dies betrifft insbesondere auch die Rahmenbedingungen, die durch die bestehende Infrastruktur und ihre Weiterentwicklung geschaffen werden.

Die SVP lehnt es im Hinblick auf die mögliche künftige Entwicklung des Flughafens ab, ein bestimmtes Benutzerkonzept politisch festzulegen.

Zu bedenken ist auch die Tatsache, dass ein Flughafen, der eine Drehkreuz-Funktion übernimmt, in besonderem Masse von einer einzigen Fluggesellschaft abhängig ist, die ihn als Heimflughafen nutzt. So zeigt sich an den Folgen der Ereignisse des Herbstes 2001 (11.9., Grounding der Swiss, weltweiter Einbruch der Wirtschaft) dass Genf lediglich einen Rückgang von Beschäftigung und Wertschöpfung von 2% zu verzeichnen hatte, während dieser in Zürich bei 25% bzw. 21% lag.²⁴ Der Grund für den bedeutend geringeren Einbruch liegt darin, dass Genf nach dem Rückzug der Swissair 1996 andere Fluggesellschaften anziehen konnte.

3. Fluggesellschaft

Die SVP hat sich immer gegen eine Beteiligung des Bundes an einer nationalen Fluggesellschaft ausgesprochen. Die Ansicht, dass es nicht Aufgabe der Politik sein kann, eine Fluggesellschaft zu betreiben, ist mit dem Scheitern des Konzeptes 26/26/82 bestätigt worden. Für die Luftverkehrspolitik ist eine attraktive Infrastruktur entscheidend. Zu einem gut ausgebauten Flughafen und in eine wirtschaftlich starke Region werden auch die entsprechenden Verbindungen angeboten.²⁵ Auch vor diesem Hintergrund ist eine erneute Unterstützung der Swiss seitens des Bundes grundsätzlich abzulehnen.

Neuen Beiträgen des Staates an die Swiss steht die SVP grundsätzlich ablehnend gegenüber.

Heute ist eine klare Eignerstrategie des Bundes als grösster Anteilseigner nicht erkennbar. Die SVP hat immer die Meinung vertreten, dass das Engagement des Bundes nur vorübergehend sein kann und dass es Ziel sein muss, seine Anteile baldmöglichst zu verkaufen. Das setzt allerdings voraus, dass der Bund an einer möglichst gesunden Entwicklung der Swiss interessiert ist und seine Kompetenzen auch entsprechend wahrnimmt.

²⁴ SIAA, Seite 39.

²⁵ BAK Basel Economics, Die internationale Verkehrsanbindung der Schweiz in Gefahr?, Seite 62.

Die SVP verlangt, dass der Bund seine vielfältigen Einflussmöglichkeiten auf die Luftverkehrspolitik so wahrnimmt, dass die Swiss ideale Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Betrieb vorfindet.

Die SVP fordert eine klare Eignerstrategie des Bundes für die Swiss mit dem Ziel, seine Anteile möglichst rasch zu verkaufen.

4. Sicherheit

Von grosser Bedeutung ist das Thema Sicherheit. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Safety, welche die Sicherung des Luftraums sowie die Aufsicht über Fluggesellschaften betrifft, und Security, die sich auf Sicherheitsaufgaben in Bezug auf die Flughafeninfrastruktur und ihre Benutzer bezieht.

4.1. Safety

Im Zusammenhang mit den Unfällen in den vergangenen Jahren²⁶ und dem Bericht des Niederländischen Luft- und Raumfahrtlaboratoriums²⁷ (NRL) hat das Vertrauen in die Sicherheit des Schweizer Luftverkehrs erheblich gelitten. Inzwischen ist das BAZL entsprechend den Vorschlägen des NRL in Reorganisation begriffen.

Im Zusammenhang mit dem Zusammenstoss von Überlingen hat die deutsche Bundesstelle für Flugunfalluntersuchungen²⁸ schwere Versäumnisse bei der Flugsicherungsfirma Skyguide ausgemacht. Auch auf diesen Bericht ist reagiert worden, vorab mit der Aufstockung des Personalbestandes. Das ist nicht unproblematisch, muss heute doch festgestellt werden, dass mit der Privatisierung der ehemaligen Swisscontrol die Skyguide zu einer eigentlichen Domäne der Gewerkschaften geworden ist. Mit der Zusammenlegung des Monopols über die zivile Flugsicherung mit der militärischen Luftraumüberwachung erstreckt sich ihr Einfluss zudem auf ein hochsensibles Gebiet. Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass die Privatisierung massive Mehrkosten verursacht hat und die beiden Kulturen der militärischen und zivilen Überwachung noch immer nicht zusammengewachsen sind, stellt sich die Frage, ob die privatrechtliche Organisation von Skyguide tatsächlich zukunftsweisend ist – oder ob eine Rückführung der Skyguide in eine Verwaltungseinheit des Bundes in die Wege geleitet werden muss.²⁹

Wie sich die Skyguide im internationalen Vergleich qualitativ positioniert, ist vorderhand offen. Sie hat ihre Dienstleistungen jedoch auf höchstem Qualitätsniveau und zu auch international konkurrenzfähigen Preisen zu erbringen. Andernfalls rechtfertigen sich die Kosten der Skyguide nicht. Wenn sich die Qualität der Dienstleistungen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht kurzfristig entscheidend verbessern, ist für die SVP auch eine Rückführung der Skyguide in eine staatliche Verwaltungseinheit vorstellbar. Als Alternative kann die Schweiz die zivile Luftraumüberwachung auch aufgeben und sich in den Single European Sky (SES) eingliedern. Diese Option ist grundsätzlich zu prüfen.

Die SVP verlangt, dass die Skyguide ihre Leistungen auf höchstem Niveau und zu mit dem Ausland vergleichbaren Preisen erbringt.

Die SVP steht einer Rückführung der Skyguide in eine Verwaltungseinheit des Bundes offen gegenüber.

²⁶ Halifax, September 1998; Nassenwil, Januar 2000; Bassersdorf, November 2001; Überlingen, Juli 2002.

²⁷ Nationaal Lucht- en Ruimevaartlaboratorium, National Aerospace Laboratory NLR, Aviation safety management in Switzerland, Recovering from the myth of perfection, Amsterdam Juni 2003. http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/g_s_uvek2/d/verkehr/nlr/24.pdf

²⁸ Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung BFU, Untersuchungsbericht AX001-1-2/02, Braunschweig Mai 2004. http://www.bfu-web.de/berichte/02_ax001dfr.pdf

²⁹ 04.3064 Interpellation Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Überführung der Skyguide in eine Verwaltungsabteilung des Bundes. Haltung des Bundesrates.

Die SVP begrüsst die genaue Prüfung einer Eingliederung der Schweiz in den Single European Sky.

Von verschiedener Seite wird zudem bemängelt, dass die Gebühren der Skyguide zu hoch sind und durch Überwälzung auf die Passagiere die Attraktivität der Schweizer Zivilluftfahrt verringern. Besonders störend ist der Umstand, dass die Skyguide offensichtlich Forderungen, die aus der Überwachung des süddeutschen Luftraums entstehen, in Berlin nicht ein-treibt. Diese Leistungen werden auf ca. 30 Mio. Franken jährlich beziffert.³⁰ Hinzu kommen noch Leistungen, die für einen kleinen Teil des italienischen und des österreichischen Luftraums erbracht werden, sowie ungedeckte Kosten, die durch die den Regionalflughäfen und der Leichtfliegerei entstehen. Insgesamt entsteht so ein Fehlbetrag von rund 55 Mio. Franken³¹, der durch die Gebühren, welche die Benutzer des nationalen Luftraums entrichten, kompensiert werden muss.

Die SVP verlangt, dass ungedeckte Kosten, die aus der Leistungserbringung der Skyguide entstehen, nicht den Passagieren der Landesflughäfen in Form höherer Gebühren überwält werden, sondern von der Skyguide als Verluste getragen und ausgewiesen werden.

4.2. Security

Neben der Aufsicht über Fluggesellschaften und der Luftraumsicherung umfasst das Thema Sicherheit auch polizeiliche Aufgaben im Umfeld der Flughafeninfrastruktur. Hier fallen neben Grenzschutz und –kontrolle auch polizeiliche Aufgaben an, die vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohung zugenommen haben. International werden die durch diese Massnahmen verursachten Kosten vom Staat getragen, in der Schweiz aber durch die Flughäfen. Die Erbringung dieser Dienstleistungen wirkt sich auf die Flughafentaxen aus.

Der Schutz vor und die Abwehr von Gefahren, die sich gegen den Staat richten, gehört zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates. Daneben fallen aber auch Aufgaben an, die sich aus dem Betrieb grösserer Infrastrukturen natürlicherweise ergeben. Sie, beispielsweise die Verfolgung von Kleinkriminalität, der Schutz vor Vandalismus oder die Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Raum obliegen dem Betreiber oder den Besitzern der Flughafeninfrastruktur.

Die SVP verlangt, dass die Kosten für Sicherheitsaufgaben, die in den Bereich der hoheitlichen Aufgaben des Staates fallen, auch vom Bund getragen werden.

5. Fazit

Obschon der Bund über vielfältige Einflussmöglichkeiten im Bereich der Luftfahrt verfügt, hat er es bislang versäumt, ein einheitliches Konzept zu formulieren und umzusetzen. Die weitreichenden Kompetenzen erlaubten es, ideale Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer sich der Luftverkehr entwickeln kann. Dazu ist es nicht notwendig, die Landesflughäfen aus dem kantonalen Raumplanungsrecht in die Kompetenz des Bundes zu überführen.

³⁰ 03.3369 Interpellation Föhn, Skyguide. Verrechnung der Dienstleistungen.

³¹ Zürcher Unterländer, 18. September 2004.

Fehlender politischer Wille

Allerdings ist erkennbar, dass es im zuständigen Departement am politischen Willen fehlt, sich für die Luftfahrtpolitik einzusetzen. So ist es während Jahren versäumt worden, die unterschiedlichen Kompetenzen von Konzessionsbehörde, Aufsichtsstelle und Eigner klar zuzuordnen und Interessenverflechtungen zwischen diesen einzelnen Aufgaben auszuräumen. Verschiedentlich ist dagegen der Wille ausgedrückt worden, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern, obschon dafür keine gesetzliche Grundlage besteht. Insbesondere hat es der Bund aber bisher versäumt, auf die volkswirtschaftliche und damit auf die gesamtschweizerische Bedeutung des Luftverkehrs, namentlich der Landesflughäfen, hinzuweisen. Die SVP erachtet es als eine vordringliche Aufgabe des Bundesrates, diese Tatsachen bekannt zu machen.

Wie sehr es dem UVEK widerstrebt, sich zu einer kohärenten Luftverkehrspolitik zu bekennen, zeigt sich auch im Zusammenhang mit der Lärmfrage am Flughafen Zürich. Die Situation, wie sie heute besteht, ist vom Departement mitverschuldet, nicht zuletzt, weil der ausgehandelte Staatsvertrag nicht ratifiziert werden konnte. Nachdem nun alle Mediationen gescheitert sind, soll der Lärm nach dem Willen des Departementvorstehers „demokratisch“ verteilt werden soll. Das widerspricht ganz eindeutig der Umweltgesetzgebung und wird auch den geografischen Gegebenheiten in Zürich-Kloten nicht gerecht. Dieses Vorgehen kann nur als der Weg des geringsten Widerstandes identifiziert werden. Notwendig aber wären Entscheide, auch wenn sie hart erscheinen mögen und unpopulär sind.

Um die Situation zu klären, sind neue Verhandlungen mit Deutschland aufzunehmen, mit dem erklärten Ziel die offenen Fragen in Bezug auf die Überwachung des süddeutschen Luftraums anschliessend zu regeln. Eine Beschränkung der Flugbewegungen kann dabei nicht akzeptiert werden. Sie kann sich nur negativ auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Zürich auswirken. Es stellt sich auch die Frage, ob eine Anflugbeschränkung an sich oder die Folgen, die daraus resultieren, einer Diskriminierung im Sinne der Bilateralen Verträge darstellen würden. Schliesslich sind auch nicht die Flugbewegungen entscheidend, sondern der messbare Lärm.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen stärken

So sind denn auch keine politischen Vorgaben an die Flughäfen zu machen. Sie sollen sich gemäss den Anforderungen des Marktes entwickeln und die Bedürfnisse des Wirtschaftsstandortes Schweiz befriedigen können. Das Beispiel Swiss beweist, dass politische Forderungen letztlich schädlich sind für ein Unternehmen, das sich am Markt bewegt. So ist denn die Entscheidung, ob der Flughafen Zürich eine Drehkreuz-Funktion übernehmen soll, nicht eine politische, sondern eine Entscheidung, die der Markt fällt.

Notwendig ist auch, dass der Bund endlich eine klare Eignerstrategie für die Swiss formuliert. Ziel muss es sein, den Wert der Anteile an der Swiss zu erhalten bzw. wieder zu steigern, um sie baldmöglichst verkaufen zu können. Auch hier hat der Bund seine Einflussmöglichkeiten wahrzunehmen, sowohl im Verwaltungsrat der Fluggesellschaft als auch mit den vorhandenen politischen Instrumenten.

Schliesslich hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Sicherheit in der Luftfahrt gewährleistet ist. In der Luftraumüberwachung sind Leistungen zu erbringen, die sich sowohl qualitativ als auch preislich dem internationalen Standard entsprechen. Allfällige Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Ausland sind auszuräumen. Auch die Sicherheit am Boden muss garantiert sein. Aufgaben, die zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates zählen, sollen auch von ihm erbracht und getragen werden.

Im Gegensatz zur Schweiz haben verschiedene Staaten in Europa die volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt erkannt und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten Massnahmen ergriffen, um den Luftverkehr zu stützen. So hat im Dezember 2003 die britische Regierung ein Weissbuch zur Zukunft der Luftfahrtindustrie veröffentlicht. Es definiert einen strategischen Rahmen für die Entwicklung des Luftverkehrs in den nächsten 30 Jahren, mit be-

sonderer Berücksichtigung der Flughafenkapazitäten.³² Die Strategie ist zudem eingebettet in eine Gesamtschau der Entwicklung der Verkehrs- und Transportsystem im gleichen Zeitraum.

Unter der Schirmherrschaft von Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe ist im Juli 2003 zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland die Initiative Luftverkehr ins Leben gerufen worden. Neben der Deutsche Luftsicherung, der Lufthansa, den Flughäfen Frankfurt und München gehören zum Initiativkreis die Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Brandenburg auch die Bundesressorts für Verkehr, für Wirtschaft und Arbeit, für Finanzen und das Bundesministerium des Innern. Die breit abgestützte Initiative will die wirtschaftliche Grundlage der Luftfahrt in Deutschland stabilisieren und den Luftverkehrsstandort Deutschland stärken.

Solche Initiativen fehlen in der Schweiz und es ist seitens des Bundes bislang kein politischer Wille erkennbar, sich für den Schweizer Luftverkehr einzusetzen. Mit dem vom UVEK in die Konsultation gegebenen Bericht ist ein erster Schritt getan. Allerdings ist es nicht notwendig, dem Bund neue Kompetenzen zuzuordnen. Eine gezielte und koordinierte Ausschöpfung der heute schon vorhandenen Möglichkeiten könnte den Luftverkehrsstandort Schweiz wesentlich stärken.

³² Department of Transport, The Future of Air Transport, London 2003.
<http://www.dft.gov.uk/aviation/whitepaper/main/pdf/awp.pdf>

Protokoll

Bundesrat Moritz Leuenberger und Bundesminister Dr. Manfred Stolpe

stellen

betreffend Fragen der Anwendung der 1. Änderungsverordnung zur 213. DVP zur LuftVO im Zusammenhang mit den An-/Abflügen zum/vom Flughafen Zürich, vorbehaltlich der bei den deutschen Gerichten und den Europäischen Organen abschliessenden Entscheidungen zur 213. DVO, unbeschadet der weiteren Regelungen der Bundesrepublik Deutschland zur Minderung der Fluglärmbelastung in der süddeutschen Grenzregion,

Folgendes fest:

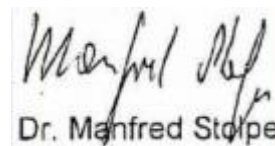
1. Die Schweizerische Eidgenossenschaft stellt sicher, dass für den Flughafen Zürich Instrumentenanflugverfahren auf die Piste 34 in folgenden Schritten in Betrieb genommen werden können:
 - VOR/DME-Verfahren zum 30. Oktober 2003
 - LLZ/DME-Verfahren zum 30. April 2004
 - ILS CAT1-Verfahren zum 31. Oktober 2004
2. Die Bundesrepublik Deutschland wird die mit der 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur LuftVO mit Wirkung vom 10. Juli 2003 verfügten Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 aussetzen; sie wird die Wettbewerbsbedingungen für die Piste 34, unter denen Anflüge auf die Pisten 14 und 16 erlaubt sind, 8 Wochen vor den unter Ziffer 1 genannten Zeitpunkten überprüfen.
3. die Bundesrepublik Deutschland wird die über Süddeutschland gelegenen Warteverfahren EKRIT und SAFFA aufheben. Die Schweizerische Eidgenossenschaft wird bis spätestens Februar 2005 entsprechende Warteverfahren einführen.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweizerische Eidgenossenschaft werden ein abgestimmtes Konzept für die Organisation der Flugsicherung im Grenzbereich mit den erforderlichen rechtlichen Grundlagen entwickeln und umsetzen, das die Sicherheit im Flugverkehr garantiert, einen technisch einwandfreien Verkehrsfluss ermöglicht und die europäischen Entwicklungen einbezieht. Unabhängig von dem noch zu entwickelnden Konzept ist eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland bei Entscheidungs- und Verfahrensabläufen sicherzustellen.

Ausgefertigt am 26.6.2003 in Bonn



Moritz Leuenberger



Dr. Manfred Stolpe

Anhang 2 Abkürzungsverzeichnis

BAK	Basel Economics
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBI	Bundesblatt
BFU	Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds)
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz)
Litra	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimevaartlaboratorium, Niederländisches Luft- und Raumfahrtlaboratorium
öV	Öffentlicher Verkehr
SES	Single European Sky
SIAA	Swiss International Airport Association
SIL	Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport