

Nachprüfung der Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung – Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Nachprüfung der Empfehlungen aus ihrem Bericht über die Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung¹ durchgeführt. Das Projekt mit dem Namen HELCO hat die Flugsicherungsdienste bei Skyguide zusammengelegt. Es sollte eine grössere Flexibilität bei der Nutzung des Luftraums bieten. Darüber hinaus sah das Projekt eine bessere Integration der Regulierungsfunktionen vor, die durch die Zusammenlegung der Infrastruktur und die Schaffung von Synergien auf technischer Ebene ermöglicht wurde. Die Harmonisierung der Prozesse und der gemeinsamen Daten sollte eine bessere Luftraumbewirtschaftung sicherstellen.

2017 stellte die EFK fest, dass es sich bei HELCO um eine Vision ohne vertiefte Reflexion über ihre Machbarkeit handelte, insbesondere hinsichtlich der technischen Aspekte und der Kompatibilität der Systeme. Somit wurden die angestrebten Effizienzgewinne nicht erzielt. Eine der Schwächen dieses Projekts lag in der Unmöglichkeit, eine gemeinsame Regulierungsbehörde zu schaffen. Die EFK hatte festgestellt, dass es zwischen den zivilen und den militärischen Behörden Meinungsverschiedenheiten bei der Umsetzung der Vorgaben gab, insbesondere bei der Nutzung der militärischen Ausrüstungen für zivile Zwecke. In einer Empfehlung wurde die Klärung der Governance-Fragen sowie der noch offenen Punkte des Projekts HELCO gefordert.

Fünfzehn Jahre für ein strategisches Projekt, für das Langzeitergebnisse erwartet werden

2016 startete das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Programm, um die Strategie für den Luftraum und die Luftfahrtinfrastruktur zu überdenken (AVISTRAT-CH). Dabei geht es um die Bewältigung des wachsenden Verkehrsaufkommens und das Auftreten neuer Nutzer sowie um eine flexiblere und agilere Nutzung des Luftraums. In das Programm werden sämtliche Stakeholder aus dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie von Skyguide einbezogen.

2019 einigten sich die verschiedenen Akteure auf eine Vision. Die nächste Etappe sieht die Erarbeitung der Strategien und deren Umsetzung vor. Ergebnisse werden in sechs bis acht Jahren erwartet, was einer Gesamtdauer von 15 Jahren seit Programmbeginn entspricht.

¹ «Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung, Umsetzung und Fazit» (PA 15388), auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Skyguide seinerseits stellte Überlegungen zu den Anforderungen an die Zusammenarbeit mit der Luftwaffe an.

Entwurf zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Schaffung der Militärluftfahrtbehörde

Da keine gemeinsame Regulierungsbehörde eingerichtet worden ist, wurde 2018 eine Militärluftfahrtbehörde geschaffen. Sie bildet das Pendant zur entsprechenden zivilen Behörde, dem BAZL. Um die Governance-Probleme zu lösen, streben das UVEK und das VBS eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an. Das Parlament wird diese Vorschläge voraussichtlich 2022 beraten, sodass sie frühestens 2023 in Kraft treten könnten.

Mit 35 Vollzeitstellen im Jahr 2020 befindet sich die Militärluftfahrtbehörde in einer Übergangsphase. Ihre endgültigen Konturen bleiben unklar. Gleichzeitig hat der Bundesrat aufgrund von Verordnungsänderungen die Bedingungen für die zivile Nutzung von Militärflugplätzen präzisiert.

Verbesserung der Zusammenarbeit

Nach Auffassung der Hauptakteure haben sich der Austausch und die Zusammenarbeit verbessert. Der Auftrag der Arbeitsgruppe Regulierung, *ANS Regulation Group (ARG)*, wurde 2019 überarbeitet. Als beratendes Gremium des Direktors des BAZL und des Luftwaffenchefs schlägt die Arbeitsgruppe konkrete Regulierungslösungen für den Luftverkehr und die Überwachung des Luftraums vor. Sie fungiert ausserdem bei Meinungsverschiedenheiten als Schlichtungsstelle. Die Arbeitsgruppe hat ein Gremium geschaffen, das mit dem strategischen Luftraummanagement betraut ist, den *High Level Airspace Policy Body*.

Die Beziehungen, die Kompetenzverteilung und die Entscheidungsmechanismen in Bezug auf die Regulierung zwischen dem BAZL und der Militärluftfahrtbehörde sind in einer Vereinbarung geregelt. Das BAZL und Skyguide sind Mitglieder des Beratungsausschusses der militärischen Luftfahrtbehörde. Dieses Gremium bietet im Falle von anhaltenden Meinungsverschiedenheiten eine erweiterte Diskussionsplattform. Die letztinstanzlichen Entscheidungen obliegen dem UVEK und dem VBS. Ein weiterer positiver Aspekt ist, dass das BAZL in die Sitzungen zur Begleitung von Beschaffungsprojekten für militärische Ausrüstung, die auch von Zivilisten genutzt werden kann, einbezogen wird.

Anhaltende Schwächen im Datenaustausch

Der Datenaustausch zwischen zivilen und militärischen Behörden weist nach wie vor Schwächen auf. Die Situation hat sich seit 2017 kaum verbessert: fehlende Standardisierung, unzureichende Visualisierungsinstrumente, zahlreiche manuelle Eingriffe an den Schnittstellen. Die Kompatibilität der Datenaustauschsysteme wird mit der flexiblen Nutzung des Luftraums noch wichtiger. Dies setzt einen schnellen Datenaustausch voraus.

Militärische Ausrüstung, die von Zivilisten verwendet wird, muss nach zivilen Sicherheitsstandards anerkannt sein. Auch in dieser Hinsicht sind nur geringe Fortschritte zu verzeichnen. Die Validierungs- und die Finanzierungsbedingungen bleiben weiterhin heikle Fragen, die zu Meinungsverschiedenheiten zwischen zivilen und militärischen Behörden führen.

Eine durchgezogene Bilanz in Erwartung zukünftiger Entscheidungen

Die Bundesbehörden haben Initiativen ergriffen und den Prozess der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen eingeleitet. Nun müssen die Ergebnisse der parlamentarischen Beratungen und die Konsolidierung der Militärluftfahrtbehörde abgewartet werden. Die Bilanz ist durchgezogen. Die EFK ist der Meinung, dass die Bundesstellen Massnahmen ergreifen müssen, um die Synergien im technischen Bereich und beim Datenaustausch wie bei der Validierung von militärischen Ausrüstungen, die von Zivilisten benutzt werden, zu stärken. Die Empfehlung wurde nur teilweise umgesetzt und bleibt somit offen.

Originaltext auf Französisch