

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) führte beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK) sowie beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS) eine Nachprüfung zur Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung aus dem Jahr 2017 durch. Es handelt sich dabei um eine Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe (Prio A).

Im Jahr 2017 stellte die EFK in der Prüfung «Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung, Umsetzung und Fazit»¹ fest, dass das Projekt HELCO lediglich eine Vision darstellte, ohne dass dessen Machbarkeit, insbesondere in technischer Hinsicht und bezüglich der Systemkompatibilität, vertieft geprüft worden war. Die angestrebten Effizienzgewinne blieben aus. Eine wesentliche Schwäche des Projekts bestand darin, dass es nicht möglich war, eine gemeinsame Regulierungsbehörde ins Leben zu rufen. Die EFK stellte Meinungsverschiedenheiten zwischen zivilen und militärischen Behörden bei der Umsetzung von Vorgaben fest. Dies zeigte sich besonders bei der zivilen Nutzung militärischer Ausrüstungen. In einer Empfehlung wurde die Klärung der Governance-Fragen und die Bereinigung der noch offenen Punkte des Projekts HELCO gefordert. In der Nachprüfung 2022 zog die EFK eine durchgezogene Bilanz.² Die EFK forderte die Bundesstellen auf, die Zusammenarbeit im technischen Bereich, beim Datenaustausch und bei der Zulassung von militärischen Ausrüstungen für zivile Zwecke zu verbessern und die Militärluftfahrtbehörde (MAA) zu etablieren.

Im Rahmen der vorliegenden Nachprüfung wurde die Umsetzung dieser Empfehlung erneut überprüft. Die Empfehlung ist nun umgesetzt. Es bestehen weiterhin Herausforderungen, insbesondere bezüglich der vollständigen Unabhängigkeit der MAA und der Fertigstellung von Ausführungsverordnungen, jedoch wurden die Kernanliegen der Empfehlung adressiert. Die geschaffenen gesetzlichen Grundlagen, die Strukturen und Prozesse bilden eine wichtige Grundlage für die zivil-militärische Zusammenarbeit in der Luftfahrt. Die beteiligten Organisationen haben das Potential für zukünftige Optimierungen erkannt und müssen diese nun zusammen vorantreiben.

Gesetzliche Grundlagen für die Militärluftfahrtbehörde sind nun in Kraft

Die MAA hat sich als Regulator und Aufsichtsorgan in der militärischen und doppelgenutzten Luftfahrt etabliert. Die dazu benötigten gesetzlichen Grundlagen sind seit 2023 in Kraft. Die Behörde wird zeitnah Ausführungsverordnungen erstellen, welche Grundlage für ihre Aufsicht sind. Die detaillierten Regulierungen stärken die Durchsetzungskraft der MAA und erleichtern es den Beaufsichtigten, deren Anforderungen zu verstehen. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen der MAA und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist geregelt und funktioniert. In gemeinsamen Gremien koordinieren die beiden Luftfahrtbehörden die zivile und militärische Flugsicherung.

¹ «Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung, Umsetzung und Fazit» (PA 15388), abrufbar auf der Website der EFK.

² «Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung: Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung» (PA 20451), abrufbar auf der Website der EFK.

Die MAA ist in die Hierarchie der Armee eingeordnet. Dies birgt das Risiko, nicht vollständig unabhängig agieren zu können. Vorgesetzte Stellen können die MAA durch Personalentscheide schwächen und ihre Durchsetzungskraft beeinträchtigen. Die erforderliche Unabhängigkeit sollte noch sichergestellt werden.

Bewilligungsverfahren für Mitnutzung wurde besser definiert

Die zivile Mitnutzung militärischer Luftfahrt-Infrastruktur stellte anfangs eine grosse Herausforderung für die Beteiligten dar. Unklare Zuständigkeiten, Kostenverteilung und die schwer zu vereinbarenden Anforderungen an ziv. und mil. Flugsicherungssysteme führten zu zusätzlichen Kosten und zu Verzögerungen. Heute sind die Bewilligungsverfahren besser definiert. Die Luftfahrtbehörden werden früh involviert und legen die sicherheitsbezogenen Anforderungen zu Beginn eines Vorhabens zeitig fest. So werden die Kosten und deren Aufteilung von Beginn weg geklärt. In jüngeren Projekten haben sich die Abläufe zwischen zivilen und militärischen Akteuren deutlich verbessert.

Die zivile und militärische Luftfahrt streben verstärkt nach Synergien und gemeinsamer Ressourcennutzung. Die Strategie des BAZL zur Neugestaltung des Schweizer Luftraums (AVISTRAT-CH) und die Initiative «System Schweiz» verfolgen das Ziel, das Luftfahrtpotenzial optimal auszuschöpfen und adressieren zentrale Herausforderungen wie die Nutzung von Synergien und wirtschaftliche Effizienzsteigerung. «System Schweiz» ist eine Absichtserklärung zwischen der Schweizer Luftwaffe und der Flugsicherungsorganisation Skyguide. Dieser Kooperationsrahmen legt den Grundstein für künftige Verbesserungen und ist im Sinne der überprüften Empfehlung der EFK.