

Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung Umsetzung und Fazit

Das Wesentliche in Kürze

2001 hat der Bundesrat die Sicherung des zivilen und militärischen Flugverkehrs zusammengelegt. Ziel dieser Entscheidung waren die Verbesserung der Luftraumbewirtschaftung und Effizienzgewinne. Es entstand das neue Unternehmen Skyguide. 8 % seines gesamten Personalbestands, also rund hundert Stellen, sind in der Überwachung des militärischen Luftverkehrs im Einsatz. Das Unternehmen erbringt für die Übungen und Einsätze der Luftwaffe grundlegende Dienstleistungen. Die Kosten dafür betragen rund 36 Millionen Franken jährlich.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung dieses Projekts geprüft, das damals unter dem Namen HELCO lief. Die Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung ist und bleibt einzigartig in Europa. Sie ermöglichte die Weiterführung der operativen Tätigkeiten, die früher Aufgabe der Luftwaffe waren. Der Luftraum wird nun gemeinsam bewirtschaftet. Die für die Luftraumüberwachung notwendigen Dienstleistungen werden für die Luftwaffe bereitgestellt, auch in Ausnahmesituationen. 2012 haben Skyguide und die Luftwaffe die Leistungsvereinbarung überarbeitet und dabei die Kompetenzaufteilung sowie die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit geklärt. Trotz dieser positiven Aspekte bestehen weiterhin erhebliche Schwachstellen.

Keine Machbarkeitsstudie und deutliche Unterschätzung der Kosten

Die EFK stellt fest, dass der Bundesrat ursprünglich vielmehr eine Vision als ein Projekt genehmigt hat. Die Vorbereitung erfolgte nach dem Top-Down-Prinzip, ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf operativer Ebene. Ebenso wenig wurden die technischen Aspekte, insbesondere die Kompatibilität der zivilen und militärischen Systeme, vertieft. Der Bundesrat verabschiedete folglich ein Konzept mit vielen Unbekannten ohne Machbarkeitsstudie. Die Projektplaner gingen zudem davon aus, dass durch eine Zusammenlegung Einsparungen erzielt würden.

Die Kostenschätzung erwies sich als sehr ungenau. Am besten veranschaulicht dies etwa die Tatsache, dass für die Eingliederung der Flugverkehrsleiter der Luftwaffe in das Unternehmen Skyguide zusätzliche finanzielle Mittel benötigt wurden. Da die Flugverkehrsleiter ab diesem Zeitpunkt dem Gesamtarbeitsvertrag von Skyguide unterstellt waren, erhielten sie eine Lohnerhöhung von durchschnittlich 25 Prozent. 2000 schätzten die Behörden die jährlichen Betriebskosten auf 15 Millionen Franken. Ein Jahr später musste diese Schätzung auf 35 Millionen korrigiert werden.

Ein nicht vorhandenes Aufsichtsorgan und Zwischenbilanzen ohne Auswirkungen

Ende 2000 beauftragte der Bundesrat Skyguide mit der Umsetzung der zivil-militärischen Integration. Das Unternehmen wollte dieses Ziel bis 2003 erreichen. Die Bundesbehörden richteten jedoch keinerlei Aufsichtsorgan für das Projekt zur Überwachung der Verwirklichung der Ziele ein. Zudem fallen einige Ziele wie die Schaffung einer gemeinsamen Regulierungsbehörde gar nicht in die Zuständigkeit von Skyguide, sondern sind Sache des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

2003 zog Skyguide eine erste Zwischenbilanz. Rund die Hälfte der Ziele wurde ausreichend erreicht. Schwachstellen zeigten sich bei der unzureichenden Harmonisierung der Regulierung sowie bei fehlenden Synergien bei der Infrastruktur und der mangelnden Eingliederung der militärischen Flugverkehrsleiter. 2006 und schliesslich 2014 wurde wieder Bilanz gezogen. Die Ergebnisse blieben durchwachsen. Die EFK fand keinen Hinweis auf eine Reaktion der Bundesbehörden auf diese drei Zwischenbilanzen. Sie haben keine Korrekturmassnahmen eingeleitet, zudem auch keine Integrationsbilanz fertiggestellt, weder im Hinblick auf die Ziele, noch aus finanzieller Sicht.

Hauptproblem: keine gemeinsame Regulierungsbehörde

Das Ziel des Projekts HELCO, eine gemeinsame Regulierungsbehörde zu schaffen, wurde nicht erreicht. Nun kommt es bei der Umsetzung der Vorgaben manchmal zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Luftwaffe und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Wie auch bei der Nutzung der Militärflugplätze für den zivilen Verkehr existieren Grauzonen in diesem Bereich. Sollen die strengeren, kostentreibenden zivilen Luftverkehrsregeln auch für den militärischen Bereich gelten? Diese Situation bringt Unsicherheiten hinsichtlich der Tätigkeiten der Flugverkehrsleiter von Skyguide mit sich. Problematisch dabei ist, dass bei anhaltenden Meinungsverschiedenheiten keine Behörde endgültig entscheidet.

Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene für den einheitlichen europäischen Luftraum ein und sieht sich mit immer strengeren Vorschriften im Bereich der Zivilluftfahrt konfrontiert. Letztere betreffen sowohl die Prozedere als auch die Lizenzen der Flugverkehrsleiter sowie die Ausrüstungsvorschriften. Damit Militärausrüstungen, etwa Anflugsradare, für zivile Zwecke verwendet werden dürfen, müssen sie den zivilen Normen entsprechen. Dies kann zu zusätzlichen Kosten führen und die Projektentwicklung behindern.

Keine Effizienzgewinne und schwierige Eingliederung der militärischen Flugverkehrsleiter

Auf technischer Ebene ergaben sich nur geringe Synergien. Die Systeme sind kaum kompatibel oder müssten angepasst werden, was mit hohen Kosten verbunden wäre. Zudem geht der heutige Trend eher in Richtung einer Trennung der zivilen und militärischen Systeme. Die versprochenen Effizienzgewinne konnten daher nicht erzielt werden.

Der Mangel an Flugverkehrsleitern stellt seit einigen Jahren ein grosses Problem dar, das sich auf die Einsätze der Luftwaffe auswirken könnte. Der Beruf wird als wenig attraktiv wahrgenommen und hat Nachwuchsprobleme. So musste die Luftwaffe mit Personen vorliebnehmen, die nicht ihren Anforderungen entsprachen und keine Affinität für das militärische Umfeld hatten. Skyguide war sich dieses Problems bewusst und bemühte sich deshalb 2014, die Arbeit der militärischen Flugverkehrsleiter attraktiver zu gestalten.

Obwohl mit der Zusammenlegung nicht alle ursprünglichen Zielsetzungen erreicht wurden, stellt die EFK sie nicht infrage. Sie ist der Ansicht, dass es an der Zeit ist, das Projekt HELCO auf Ebene der Bundesbehörden zu beenden. Es muss ausgelotet werden, was noch erreicht werden kann, insbesondere bei der Regulierung. Da der Bundesrat dazu aufgerufen hat, die Zusammenlegung fortzusetzen, und eine stärkere Nutzung der Militärflugplätze für zivile Zwecke fordert, ist es umso wichtiger, diese Probleme zu lösen. Mit der Umsetzung der permanenten Überwachung des Luftraums bleiben diese Fragen weiterhin aktuell.

Originaltext in Französisch