

03.057

**Botschaft
zur Änderung des Luftfahrtgesetzes
(Prüfung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen
mit dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG)**

vom 10. September 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf einer Änderung des Luftfahrtgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. September 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr in Kraft getreten. Das Abkommen sieht vor, dass staatliche Beihilfen, falls überhaupt, nur unter bestimmten Bedingungen gewährt werden können. Die Überwachung der Einhaltung dieser Regeln durch die Schweiz liegt gemäss dem Abkommen in der Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

Mit der neuen Bestimmung im Luftfahrtgesetz wird der Wettbewerbskommission – als von Bundesrat und Verwaltungsbehörden unabhängige Kommission – die Aufgabe übertragen, in der Schweiz die Einhaltung der Regeln des Abkommens über staatliche Beihilfen zu überwachen. Der Prüfung unterliegen Entwürfe zu Beschlüssen des Bundesrats über Leistungen und Beteiligungen des Bundes an die schweizerische Luftfahrt, ebenso gleichartige Massnahmen der Kantone und Gemeinden sowie solche der EG und ihrer Mitgliedstaaten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68; im Folgenden: das Abkommen) in Kraft getreten. Das Abkommen sieht für die Überprüfung staatlicher Beihilfen ein Zwei-Säulen-System vor, wonach jede Vertragspartei für die Kontrolle der Vereinbarkeit ihrer Beihilfen mit den Regeln des Abkommens zuständig ist und bestehende Beihilferegulungen fortlaufend prüft (Art. 14).

Mit der Vorlage werden die für die Kontrolle notwendigen Strukturen geschaffen, so dass die Schweiz ihre Verpflichtung aus dem Abkommen wahrnehmen kann und dass gleichzeitig auch ausländische Beihilfen konsequenter überprüft werden können. Dazu soll in das Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) ein neuer Artikel 102a eingefügt werden, womit die Wettbewerbskommission mit der Aufgabe betraut wird, die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen an die Luftfahrt mit dem Abkommen zu prüfen.

1.2 Das Luftverkehrsabkommen

Gemäss Artikel 13 Absatz 1 des Abkommens sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit diesem Abkommen unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigen. Die Absätze 2 und 3 dieses Artikels bestimmen, unter welchen Umständen Beihilfen mit dem Abkommen vereinbar sind oder als vereinbar angesehen werden können. So gelten als mit dem Abkommen vereinbar Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Art. 13 Abs. 3 Bst. c). Spezifisch für staatliche Beihilfen im Bereich der Luftfahrt hat die EG-Kommission strenge Richtlinien aufgestellt, nach denen eine Beihilfe ausnahmsweise genehmigt werden kann. Umstrukturierungsbeihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten beispielweise sind somit nur unter gewissen strengen Voraussetzungen zulässig.

Artikel 13 des Abkommens entspricht Artikel 87 des EG-Vertrages und ist daher gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Abkommens in Übereinstimmung mit den vor dem 21. Juni 1999 erlassenen Urteilen, Beschlüssen und Entscheidungen des Gerichtshofes und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auszulegen.

Artikel 14 sieht ein Zwei-Säulen-System vor. Jede Vertragspartei ist für die Überwachung der staatlichen Beihilfen auf ihrem Gebiet zuständig. Diese Bestimmung beinhaltet nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, alle Beihilfen auf ihre Vereinbarkeit mit den materiellen Regeln über staatliche Beihilfen zu überprüfen. Jede Vertragspartei trägt ausserdem Sorge, dass die andere Vertragspartei über Verfahren

in Kenntnis gesetzt wird und sich gegebenenfalls vor einer endgültigen Entscheidung äussern kann.

Gemäss Artikel 14 letzter Satz des Abkommens könnten die EG oder die Schweiz im Rahmen des Gemischten Ausschusses verlangen, dass er alle geeigneten Massnahmen erörtert, die im Hinblick auf den Zweck und das Funktionieren des Abkommens erforderlich sind. Sollte eine Partei zur Überzeugung gelangen, dass das Abkommen verletzt wird, könnte sie ausserdem nach Artikel 31 geeignete zeitweilige Schutzmassnahmen treffen, um das Gleichgewicht des Abkommens aufrechtzuerhalten.

1.3 Handlungsbedarf

Zwar hat die Schweiz mit dem in Artikel 14 verankerten Zwei-Säulen-Prinzip ihre Autonomie beim Vollzug der Regelung über die staatlichen Beihilfen bewahrt, doch hat sie sich damit auch verpflichtet, jene Strukturen und Verfahren einzurichten, mit denen die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Luftverkehrsabkommen einheitlich und korrekt kontrolliert werden kann.

Bislang sind dafür keine besonderen Strukturen vorgesehen. Entsprechende Vorlagen wurden zwar bisher im Rahmen des üblichen verwaltungsinternen Verfahrens vor dem Entscheid der zuständigen Behörde auf ihre Übereinstimmung mit dem europäischen Recht hin überprüft. Vor dem Hintergrund der Intervention des Bundes im Rahmen des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt der Schweiz im Jahre 2001 und den Reaktionen, welche diese bei der EG-Kommission ausgelöst hat, sowie allfälligen weiteren Forderungen nach staatlichen Beihilfen in diesem Bereich ist die Bezeichnung einer geeigneten Behörde zur Überprüfung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Abkommen jedoch unausweichlich.

Die Schweiz hat ein Interesse, ihre Fähigkeit und ihren Willen zur Gewährleistung der Einhaltung der materiellen Regeln über staatliche Beihilfen, zu welcher sie auf Grund des Abkommens verpflichtet ist, unter Beweis zu stellen.

2 Besonderer Teil

2.1 Zuständigkeit

Mit einem neuen Artikel 102a des Luftverkehrsgesetzes soll die Wettbewerbskommission mit der Aufgabe betraut werden, die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Abkommen zu überprüfen.

Die zuständige Behörde muss erstens unabhängig und damit weisungsungebunden sein, und sie muss zweitens vor einer endgültigen Entscheidung über die Gewährung allfälliger Beihilfen beigezogen werden. Bei der Prüfung staatlicher Beihilfen gemäss dem Luftverkehrsabkommen hat die Behörde in der Regel wettbewerbsrechtliche Anliegen und andere öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen. Weil in jedem Fall den wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung zukommt, liegt es nahe, die Aufgabe der Wettbewerbskommission zu übertragen.

In kartellrechtlichen Verfahren hat die Wettbewerbskommission zwar einzig eine wettbewerbsrechtliche Prüfung vorzunehmen, während die Verwirklichung anderer öffentlicher Interessen allenfalls vom Bundesrat einen Ausnahmebeschluss erfordert (Art. 8 und 11 des Kartellgesetzes; KG; SR 251). Deshalb geht die Aufgabe, die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Abkommen zu prüfen, über die bisherigen Funktionen und Kompetenzen der Wettbewerbskommission hinaus, weil dabei auch andere als wettbewerbsrechtliche Interessen in die Beurteilung einfließen (beispielsweise regionalpolitische oder strukturpolitische Gesichtspunkte). Da dennoch wettbewerbsrechtliche Überlegungen auf jeden Fall eine massgebende Rolle spielen müssen, sprechen genügend Argumente dafür, mit dieser Aufgabe die Wettbewerbskommission und nicht beispielsweise eine neu zu schaffende Ad-hoc-Kommission zu betrauen.

2.2 Unabhängigkeit

Die Wettbewerbskommission besteht nach Artikel 18 des KG aus 11–15 vom Bundesrat ernannten Mitgliedern, wovon die Mehrheit unabhängige Sachverständige sein müssen. Die Wettbewerbskommission ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement nur administrativ zugeordnet (Art. 19 KG). Sie verfügt über ein Sekretariat, welches die Untersuchungen durchführt und die Geschäfte vorbereitet (Art. 23 KG).

Der Unabhängigkeit der Wettbewerbskommission wird in der praktischen Anwendung grösste Bedeutung zukommen; sie wird an der Unabhängigkeit der EG-Kommission gemessen werden, die als Hüterin des EG-Rechts (einschliesslich Wettbewerbsrecht und staatliche Beihilfen der Mitgliedstaaten) eine von den Mitgliedstaaten unabhängige supranationale Behörde ist.

Artikel 102a Absatz 2 LFG unterstreicht deshalb die Unabhängigkeit der Wettbewerbskommission vom Bundesrat und von der Verwaltung auch für diesen Aufgabenbereich.

2.3 Kompetenzen

Die Wettbewerbskommission prüft die in Artikel 102a Absatz 1 Buchstabe a LFG erwähnten Entwürfe zu Beschlüssen des Bundesrates. Dabei kann es sich um jegliche Art von Massnahmen des Bundes handeln, welche bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige im Anwendungsbereich des Abkommens begünstigen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Massnahmen erfasst werden, welche mit dem Abkommen unvereinbar sein könnten.

Die Wettbewerbskommission prüft Entwürfe zu Beschlüssen über Massnahmen des Bundes, welche bestimmte Unternehmen im Anwendungsbereich des Abkommens begünstigen, vor der Beschlussfassung durch den Bundesrat. Dieser muss das Ergebnis der Prüfung durch die Wettbewerbskommission bei seinem Entscheid berücksichtigen. Dies bedeutet namentlich, dass der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament darauf hin weist – insbesondere auch wenn die Wettbewerbskommission zum Schluss gelangt, dass eine geplante Massnahme des Bundes gegen das Abkommen verstossen würde und der Bundesrat daran festhalten will. Sollte der Bun-

desrat oder das Parlament beschliessen, eine staatliche Beihilfe zu gewähren, welche die Wettbewerbskommission als mit dem Abkommen unvereinbar beurteilt hat, dürfte die EG gestützt auf Artikel 14 des Abkommens den Gemischten Ausschuss anrufen und allfällig zeitweilige Schutzmassnahmen in Erwägung ziehen.

Die Wettbewerbskommission verfügt gemäss Artikel 102a Absatz 1 Buchstabe b LFG ebenfalls über die Kompetenz zur Prüfung gleichartiger Massnahmen der Kantone und Gemeinden. Diese sind nämlich durch das Abkommen ebenso gebunden wie der Bund.

Weiter sieht Artikel 102a Absatz 1 Buchstabe c LFG vor, dass die Wettbewerbskommission (gemäss Art. 14 des Abkommens) Beihilfen der EG und ihrer Mitgliedstaaten prüfen kann. Auf diese Weise können die schweizerischen Behörden abklären, wie die EG die Regeln über staatliche Beihilfen anwendet.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue Aufgabe der Wettbewerbskommission wird für die Kommission und das Sekretariat nur geringfügige finanzielle und personelle Auswirkungen haben. Es ist davon auszugehen, dass sich die Wettbewerbskommission nur selten mit derartigen Geschäften zu befassen hat. In der Tat muss die Intervention des Bundes im Jahre 2001 im Rahmen der Redimensionierung der nationalen Zivilluftfahrt eine Ausnahme bleiben. Immerhin könnte sie gelegentlich aufgerufen sein, staatliche Beihilfen im EG-Raum zu überprüfen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden werden verpflichtet sein, die Wettbewerbskommission über sämtliche Vorhaben für staatliche Beihilfen, die unter die neue Bestimmung fallen, zu unterrichten und deren Stellungnahme zu berücksichtigen. Ihre Verpflichtung besteht hauptsächlich darin, die Wettbewerbskommission zu konsultieren. Die neue Bestimmung ändert also nicht das Recht, über staatliche Beihilfen oder staatlicher Beteiligungen zu entscheiden, sondern zielt darauf ab, die Bestimmungen des Abkommens einheitlich und korrekt anzuwenden.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht angekündigt. Sie steht im Zusammenhang mit der Umsetzung der bilateralen Verträge, welche keine Verzögerung mehr erträgt.

5

Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagene Änderung des Luftfahrtgesetzes dient der Umsetzung einer sich aus dem Luftverkehrsabkommen mit der EG ergebenden Verpflichtung.

6

Rechtliche Grundlagen/Verfassungsmässigkeit

Die Ergänzung des Luftfahrtgesetzes ändert die verfassungsrechtliche Verteilung der Organkompetenzen nicht. Die Budgethoheit der Räte bleibt ebenso unberührt wie die Entscheidungszuständigkeit des Bundesrates. Treffen Bundesrat oder Bundesversammlung allerdings Beschlüsse, die im Widerspruch zu der Stellungnahme der Wettbewerbskommission stehen, setzen sie sich dem Einwand eines abkommenswidrigen Verhaltens aus, das die im Abkommen vorgesehenen Konsequenzen nach sich ziehen könnte.

Auch die Kompetenzen der Kantone (einschliesslich der Gemeinden) werden namentlich im Bereich der Wirtschaftsförderung nicht berührt. Kantonale Förderungsmassnahmen werden mit der neuen Bestimmung im Luftfahrtgesetz keiner bundesrechtlichen Genehmigungspflicht unterworfen. Doch sind auch die Kantone verpflichtet, sich völkerrechtskonform zu verhalten, wie Artikel 5 Absatz 4 BV ausdrücklich fest hält.