

05.046

**Botschaft
über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen
Agentur für Flugsicherheit EASA
(Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG
und des Luftfahrtgesetzes)**

vom 25. Mai 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft:

- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommens Schweiz-EG)
- den Entwurf einer entsprechenden Änderung des Luftfahrtgesetzes.

Wir beantragen Ihnen, diesen Beschlüssen zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit. Dies soll durch eine Änderung des Anhangs zum Luftfahrtabkommen mit der EG und mit einer entsprechenden Änderung des Luftfahrtgesetzes (LFG) geschehen.

Mit der Teilnahme der Schweiz an der EASA und der damit zusammenhängenden Revision des Luftfahrtgesetzes wird ein unumgänglicher Schritt vollzogen, der sich seit Ende der Neunzigerjahre abzeichnete. Nachdem sich die Europäische Gemeinschaft entschieden hatte, eine Europäische Zivilluftfahrtinstitution ins Leben zu rufen, war klar, dass sich die Schweiz einer solchen Entwicklung nicht würde verschliessen können. Die Schweiz, bisher im Rahmen der sogenannten «Joint Aviation Authorities» (JAA) als aktives Mitglied vollständig und gleichberechtigt integriert bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von technischen und operationellen Vorschriften zur Förderung und Harmonisierung der Luftfahrtsicherheit in Europa, sah sich als Nichtmitglied der EU bei der Gründung der EASA mit zwei Optionen konfrontiert: in einem traditionell grenzüberschreitenden Tätigkeitsbereich entweder ihre bisherige, weit fortgeschrittene europäische Integration aufzugeben und damit einen gesamten Wirtschaftssektor dem Risiko der innereuropäischen Isolation preiszugeben; oder aber mit einer frühzeitigen Strategie in Richtung einer Teilnahme an der EASA von Anfang an ein klares Zeichen zu setzen für die Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungen zur Verbesserung der europäischen Flugsicherheit und damit gleichzeitig die bestmögliche Anbindung der Produkte und Dienstleistungen der schweizerischen Luftfahrtindustrie an den europäischen Markt sicherzustellen. Mit der angestrebten Teilnahme der Schweiz an der EASA hat sich der Bundesrat klar zugunsten der zweiten Option entschieden.

Die angestrebte Teilnahme der Schweiz an der EASA ist die konsequente Fortsetzung der bisherigen Politik, in der Luftfahrt eine möglichst vollständige europäische Integration der Schweiz anzustreben, wie dies 1999 mit dem Abschluss des bilateralen Luftverkehrsabkommens (LVA) erreicht wurde. Die Teilnahme an der EASA entspricht zudem den Zielen des Bundesrates, die er in seinem Ende 2004 veröffentlichten Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz formuliert hat. Dieser Schritt sichert der Schweiz längerfristig die aktive Mitgestaltung der europäischen Luftfahrtsicherheitsbehörde sowie den uneingeschränkten Zugang zum Markt der europäischen Luftfahrtindustrie.

Mit einer weiteren Änderung des LFG, die in der vorliegenden Botschaft enthalten ist, soll zudem – im Sinne einer Erhöhung der Flugsicherheit – die gesetzliche Grundlage geschaffen werden für ein Meldesystem für Ereignisse und Zwischenfälle in der Zivilluftfahrt. Schliesslich wird die Gelegenheit der Revision des LFG auch dazu genutzt, einem Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 2. Dezember 2002 zu entsprechen, der im Rahmen der Überprüfung der Geschäftstätigkeit des UVEK nach dem Niedergang der Swissair formuliert wurde: Die Befugnis, Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Streckenkonzessionen zu erteilen, wird vom Departement auf die Stufe des Bundesamtes (BAZL) hinuntergestuft.

Die Form der Sammelbotschaft wurde aus verwaltungsökonomischen Gründen gewählt und rechtfertigt sich angesichts des direkten sachlichen Zusammenhangs zwischen den Vorlagen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3858
1 Grundzüge der Vorlage	3862
1.1 Beitritt der Schweiz zur EASA	3862
1.1.1 Vorgeschichte	3862
1.1.2 Auftrag der EASA	3863
1.1.3 Übergang von den JAA zur EASA	3864
1.1.4 Künftige Entwicklungen der EASA	3865
1.1.5 Aktuelle Situation der Schweiz	3866
1.1.6 Verhandlungen mit der Europäischen Kommission	3867
1.1.7 Konsultationen	3867
1.2 Meldesystem	3868
1.3 Befugnis, Streckenkonzessionen zu erteilen	3869
2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	3869
2.1 Verordnung (EG) Nr. 1592/2002	3869
2.1.1 Allgemeine Bemerkungen	3869
2.1.2 Grundsätze (Art. 1–3)	3870
2.1.3 Grundlegende Anforderungen (Art. 4–11)	3871
2.1.4 Aufgaben (Art. 12–18)	3872
2.1.5 Innerer Aufbau (Art. 19–42)	3873
2.1.6 Arbeitsweise (Art. 43–47)	3874
2.1.7 Finanzvorschriften (Art. 48–53)	3875
2.1.8 Schlussbestimmungen (Art. 54–58)	3876
2.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes im Hinblick auf die Teilnahme an der EASA	3877
2.3 Weitere Änderungen des Luftfahrtgesetzes	3878
2.3.1 Einführung eines Meldesystems (Art. 20)	3878
2.3.2 Befugnis zur Erteilung von Streckenkonzessionen (Art. 28 Abs. 2)	3878
3 Auswirkungen	3878
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	3878
3.1.1 Teilnahme an der EASA	3878
3.1.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes	3879
3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen bzw. Auswirkungen auf die schweizerische Luftfahrt	3879
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	3880
4.1 Teilnahme an der EASA	3880
4.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes	3880
5 Rechtliche Aspekte	3880
5.1 Verfassungsmässigkeit	3880
5.1.1 Teilnahme an der EASA	3880
5.1.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes	3881
5.2 Fakultatives Staatsvertragsreferendum	3881

Bundesgesetz über die Luftfahrt (<i>Entwurf</i>)	3883
Bundesbeschluss über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommens Schweiz-EG) (<i>Entwurf</i>)	3885

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Beitritt der Schweiz zur EASA

1.1.1 Vorgeschichte

Mit der Gründung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) im Jahre 1944 wurde bereits zu Beginn der Geschichte der Aviatik erkannt, dass die Luftfahrt nicht als rein nationale Angelegenheit betrachtet werden kann und für diese Aktivität eine grenzüberschreitende, weltweite Perspektive sowie eine enge internationale Zusammenarbeit erforderlich ist. Die Vereinfachung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs war denn auch eines der wesentlichen Motive für die Gründung der ICAO. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten führte in Europa Mitte der 1950-er Jahre zur Schaffung der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), in deren Rahmen zwanzig Jahre später (1970) die sogenannten «Joint Aviation Authorities» (JAA) entstanden. Im Rahmen dieser Organisation, der die Schweiz seit 1979 angehört, wurden seither die technischen und operationellen Sicherheitsvorschriften im Luftverkehr durch die Zivilluftfahrtbehörden europaweit harmonisiert und laufend weiter entwickelt, womit den JAA bis vor kurzem eine europaweit alleinige, unentbehrliche Standardisierungsfunktion zukam. Die Schweiz hat sich an den Entwicklungen in den JAA immer aktiv beteiligt und gehört heute zu jenen Staaten, die die Normen, welche aus dieser Zusammenarbeit unter den Zivilluftfahrtbehörden hervorgegangen sind («Joint Aviation Requirements»; JAR), praktisch vollständig umgesetzt haben. Da die Umsetzung dieser Normen ausschliesslich in der staatlichen Zuständigkeit liegt, galten bis anhin trotz der Harmonisierungsbestrebungen der JAA in Europa aber zum Teil nach wie vor unterschiedliche Anforderungen. Ungleiche Bedingungen unter den verschiedenen Wettbewerbern im Luftverkehr sowie unterschiedliche Sicherheitskriterien waren die Folge. Weil zur Durchsetzung der JAA-Normen im Prinzip nur politische Mittel vorgesehen sind und die JAA rechtlich keine Durchschlagskraft haben, hat sich die Europäische Gemeinschaft (EG) gegen Ende der 1990er Jahre zur Gründung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency, EASA) entschlossen. Mit der Verordnung (EG) 1592/2002 vom 15. Juli 2002¹ wurde schliesslich die erforderliche Grundlage geschaffen, um eine Einrichtung aufzubauen, die unter anderem mit entsprechenden Mitteln zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Bereich Luftverkehrssicherheit ausgestattet wurde. Insofern handelt es sich bei der EASA um eine Einrichtung der EG, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist, in technischen Fragen unabhängig sein soll und sowohl verwaltungstechnisch wie auch finanziell autonom handelt.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1701/2003 der Kommission vom 24. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 5).

1.1.2 Auftrag der EASA

Die EASA, die am 28. September 2003 ihre operative Tätigkeit aufnahm und nach einem provisorischen Sitz in Brüssel im November 2004 ihr definitives Hauptquartier nach Köln verlegte, wurde zur Wahrnehmung von Regulierungs- und Exekutivaufgaben auf dem Gebiet der zivilen Flugsicherheit sowie des Umweltschutzes gegründet. Die EASA ist ein wesentliches Element für die Einführung und Aufrechterhaltung einer hohen Flugsicherheit und des Umweltschutzes in Europa im Bereich der Luftfahrt. Ihr Auftrag gliedert sich in drei Hauptbereiche:

1. Fachliche Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Erarbeitung von Regeln der Flugsicherheit und des Umweltschutzes und beim Abschluss internationaler Abkommen mit anderen Flugsicherheitsbehörden oder Staaten.
2. Wahrnehmung von Exekutivaufgaben im Zusammenhang mit der Flugsicherheit, wie zum Beispiel die Zulassung von Flugzeugen und anderen luftfahrttechnischen Erzeugnissen sowie von Organisationen, die für die Entwicklung, die Herstellung und die Instandhaltung (Unterhalt) dieser Produkte zuständig sind. Die EASA ist zuständig für die Zulassung sämtlicher Erzeugnisse der Zivilluftfahrt, sowohl der Allgemeinen Luftfahrt wie auch des Geschäftsflugverkehrs.
3. Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Weiterentwicklung von Regeln und Standards für die Flugsicherheit sowie Überwachung der Umsetzung und Einhaltung dieser Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.

Diese Kompetenzen der Agentur sollen in nächster Zeit ausgedehnt werden auf den Betrieb der Luftfahrtunternehmen, die Zulassung des Luftfahrtpersonals sowie die Aufsicht über in der EU operierende Flugzeuge aus nicht an der EASA teilnehmenden Staaten. Die entsprechenden Regelungen sind zurzeit in Erarbeitung. In einer übernächsten Phase ist geplant, der EASA zudem auch die Zuständigkeit für die Sicherheit auf den Flughäfen und im Luftverkehr (Flugsicherung) zu übertragen.

Die einheitlichen Flugsicherheitsnormen, die von der EASA vorbereitet, umgesetzt und weiterentwickelt werden, sollen innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt zu einer Erhöhung der Sicherheit führen. Passagiere in Europa sollen sicher sein können, dass die Zivilflugzeuge, in die sie einsteigen, nach den höchsten Sicherheits- und Umweltstandards gebaut und gewartet werden und nur von entsprechend qualifizierten Gesellschaften sowie gut ausgebildetem Fluggesellschaftspersonal geflogen werden. Zudem werden die europaweit einheitlichen Standards der Luftfahrtindustrie helfen, ihre Produkte und Dienstleistungen mit einfacheren, schnelleren, transparenteren und insgesamt letztlich günstigeren Verfahren auf dem gesamten europäischen Markt anbieten zu können. Die nach den gemeinschaftlichen Vorschriften erteilten Zulassungen und Bewilligungen müssen innerhalb der Mitgliedstaaten der EASA anerkannt werden, so dass nationale, die Freizügigkeit und den Wettbewerb behindernde Zulassungsvoraussetzungen grundsätzlich nicht mehr möglich sein werden. Es sollen ausschliesslich die vereinheitlichten Normen zur Anwendung gelangen. Insofern wurde mit der Gründung der EASA nicht nur eine Agentur geschaffen, die für eine höhere Flugsicherheit sorgen will, sondern auch eine Einrichtung, die zu einer erhöhten Rechtssicherheit bei der Anwendung von Flugsicherheitsvorschriften führen wird. Der dadurch geförderte freie Handel von Waren und Dienstleistungen sowie der freie Verkehr bestimmter Kategorien des in der Luftfahrt tätigen Personals

sind denn auch nicht nur im grenzüberschreitenden Luftverkehr für praktisch alle Akteure der Luftfahrt in der Schweiz eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass sie ihren Tätigkeiten weiterhin uneingeschränkt nachgehen können.

1.1.3 Übergang von den JAA zur EASA

Wie erwähnt bestehen bereits heute zahlreiche europäische Vorschriften, die im Rahmen der Zusammenarbeit unter den Zivilluftfahrtbehörden von den JAA erarbeitet wurden:

- Entwicklung, Herstellung und Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen (*Design, Manufacturing and Airworthiness*)
- Instandhaltung bzw. Unterhalt von Luftfahrzeugen (*Maintenance*)
- Lärm und andere Emissionen von Luftfahrzeugen
- Flugbetrieb von Flächenflugzeugen und Helikoptern (*Operations*)
- Pilotenausbildung (*Licensing*)

Mit dem Erlass der EASA-Ausführungsverordnungen (EG) Nr. 1702/2003² und Nr. 2042/2003³ hat die EG die bisherigen JAA-Bestimmungen mit Ausnahme der Vorschriften für die Bereiche Flugbetrieb und Pilotenausbildung weitgehend übernommen und in Gemeinschaftsrecht überführt. Die neuen Rahmenbedingungen und deren Dynamik bzw. Kräfteverhältnisse im heutigen Umfeld der Regulierung der Flugsicherheit werden anschaulich belegt durch die Tatsache, dass seit Erlass der beiden genannten Umsetzungsverordnungen die JAA ihrerseits die von der Europäischen Kommission eingeführten Änderungen in die JAA-Regelungen überführt haben. Die «Federführung» für die Regulierung liegt heute somit klar bei den Gemeinschaftsinstitutionen. Praktisch hat dies zur Folge, dass in den meisten Nicht-EU-Mitgliedstaaten formell zwar nach wie vor JAA-Vorschriften zur Anwendung gelangen – so zurzeit auch noch in der Schweiz –, diese materiell aber bereits den EASA-Bestimmungen entsprechen. Dies zeigt, dass sich die Zivilluftfahrtbehörden der Nichtmitgliedstaaten selbst ohne Partizipation an der Agentur den neuen Vorschriften schon heute nicht mehr entziehen können und ihre Produkte und Dienstleistungen in den 25 Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich nur noch dann als gleichwertig anerkannt werden, wenn sie den EASA-Normen entsprechen. In der Praxis erstmals spürbar wurden diese neuen Kräfteverhältnisse für die Schweiz bzw. die schweizerische Luftfahrtindustrie gegen Ende 2004. Für die Mitgliedstaaten der JAA, die nicht zur EU bzw. EASA gehören, mussten im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen europäischen Vorschriften Wege gefunden werden, um die Weiterführung der nahtlosen Anerkennung der betroffenen Entwicklungs-, Hersteller- und

² Verordnung (EG) Nr. 1702/2003 der Kommission vom 24. September 2003 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Erzeugnisse, Teile und Ausrüstungen sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellerbetrieben (ABl. L 243 vom 27.9.2003. S. 6).

³ Verordnung (EG) Nr. 2042/2003 der Kommission vom 20. November 2003 über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen und die Erteilung von Genehmigungen für Organisationen und Personen, die diese Tätigkeiten ausführen (ABl. L 315 vom 28.11.2003, S. 1).

Unterhaltsbetriebe sowie deren Dienstleistungen im europäischen Raum sicherzustellen. Was für die 25 Mitgliedstaaten der EU automatisch möglich war, musste aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen der EASA für alle an der EASA nicht teilnehmenden Staaten in gesonderten Verfahren gelöst werden. Ohne solche Lösungen hätten beispielsweise die Arbeiten an Luftfahrzeugen aus der EU von etwas mehr als siebzig Schweizer Unterhaltsbetrieben ab dem 28. November 2004 von den Zivilluftfahrtbehörden der EU-Staaten sowie der EASA nicht mehr anerkannt werden können. Die bis dahin im Rahmen der JAA praktizierte Anerkennung von Produkten und Dienstleistungen aus Betrieben, die nach den «alten» JAA-Vorschriften standardisiert waren, wurde mit anderen Worten für die nicht an der EASA teilnehmenden Staaten in Frage gestellt und konnte schliesslich nur dank der Umsetzung der EASA-Normen provisorisch weitergeführt werden. Dies wiederum war in der Schweiz nur möglich aufgrund der Tatsache, dass die schweizerische Industrie in den vergangenen Jahren die JAA-Bestimmungen konsequent umgesetzt hatte und in der Standardisierung nach europäischen Normen bereits weit fortgeschritten war. Somit sind schon heute über siebzig schweizerische Unterhaltsbetriebe im Besitz eines Zertifikats der EASA, das auf so genannten «Grossvaterrechten» (*grand father rights*) beruht und vorläufig weiter gilt. Die Nichtumsetzung der EASA-Normen und damit die Verweigerung dieser Zertifikate wäre für die betroffenen Unternehmen mit enormen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden gewesen und hätte eine grosse Zahl wichtiger Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet. Ohne förmliche Teilnahme der Schweiz an der Agentur könnten zwar auch künftig schweizerische Betriebe gestützt auf entsprechende Anerkennungsvereinbarungen zwischen den zuständigen Bundesbehörden und der EASA in den Genuss von EASA-Zulassungen kommen. Dabei hätten die Unternehmen der Schweiz innerhalb der EU aber den Status von «foreign organisations», also von Drittstaatenorganisationen, was mit wirtschaftlichen und administrativen Nachteilen verbunden wäre. Zudem wären solche Nachteile mangels Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz in der Agentur einer wirklichen Einflussnahme durch die schweizerischen Behörden entzogen.

1.1.4 Künftige Entwicklungen der EASA

Wie ausgeführt, wird die EASA in den nächsten Jahren nebst den bereits vorhandenen Zuständigkeiten im Bereich der Bewilligung von Entwicklungs-, Hersteller- und Unterhaltsbetrieben sowie der Zulassungen für dafür verantwortliches Personal und Ausbildungsbetriebe schrittweise weitere Aufgaben in der Sicherheitsaufsicht übernehmen und am Schluss als *die* Agentur für sämtliche Sicherheitsbelange in der Zivilluftfahrt in Europa zuständig sein. Damit einhergehen wird der Transfer von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von den nationalen Zivilluftfahrtbehörden zur EASA sowie letztlich die vollständige Auflösung der JAA, deren Aktivitäten in allen der EASA bereits übertragenen Aufgabenbereichen schon heute auf ein Minimum abgebaut wurden. Die EASA wird aber in den nächsten Jahren weiterhin auf die Unterstützung und das Fachwissen der nationalen Zivilluftfahrtbehörden angewiesen bleiben. Ein Abbau bei den nationalen Behörden wird allenfalls erst möglich, wenn die EASA nicht nur institutionell, sondern auch fachlich und ressourcenmässig in der Lage sein wird, die ihr übertragenen Aufgaben auch tatsächlich selbständig durchzuführen. Dieser Prozess dürfte noch einige Jahre in Anspruch nehmen, ist doch die damit verbundene Verschiebung der finanziellen und personellen Ressourcen sowie des Know-hows sehr komplex und zum Teil nach wie vor durch rein

nationale Interessen der beteiligten Staaten beeinflusst. Ein Abbau bei den nationalen Behörden kann daher erst ins Auge gefasst werden, wenn sichergestellt ist, dass die nationalen Aufsichtsaufgaben tatsächlich an die EASA übertragen worden sind.

Aus all diesen Gründen hat die Agentur die Möglichkeit, entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarungen zu treffen, um sich die fachliche und operative Unterstützung der nationalen Zivilluftfahrtbehörden zu sichern. Ohne förmliche Teilnahme wäre eine solche institutionalisierte Mitwirkung der Schweiz, d.h. die Übernahme von Aufgaben der Agentur, jedoch nicht möglich. Als kleines Land, in dem die Luftfahrt seit jeher eine bedeutende wirtschaftliche Rolle spielte und das über zahlreiche und über die Landesgrenzen hinaus bekannte Unternehmen verfügt, könnte sich die Schweiz das Know-how über technische Fortschritte und neue Erkenntnisse auf dem Gebiet der Luftfahrtsicherheit damit nur noch indirekt erschliessen. Letztlich könnte die Schweiz damit ihre Sicherheitsanliegen in der Luftfahrt sowie ihre wirtschaftlichen Interessen in diesem Sektor nur noch beschränkt wahrnehmen und wäre im Vergleich mit den anderen europäischen Staaten im Nachteil.

1.1.5 Aktuelle Situation der Schweiz

Nicht zuletzt dank der bisherigen, aktiven Beteiligung innerhalb der JAA geniesst die Schweiz heute in Europa eine breite Anerkennung, was sich in der Vergangenheit insgesamt positiv auf die schweizerische Luftfahrtindustrie auswirkte. Im Hinblick auf eine spätere Teilnahme anerkennt die EASA denn auch die gestützt auf die bisherigen JAA-Bestimmungen erfolgten Zulassungen von Betrieben als gleichwertig an. Dank dieser Massnahme konnte eine Schlechterstellung der schweizerischen Luftfahrtindustrie gegenüber ihren Konkurrenten aus EASA-Staaten bislang vermieden werden. Ohne diese Akzeptanz und ohne Einbindung in die EASA könnte die Schweiz nicht nur ihre bisherige Rolle nicht mehr wahrnehmen, sondern würde auch einen bedeutenden volkswirtschaftlichen Sektor dem Risiko aussetzen, innerhalb Europas ausgegrenzt zu werden.

Aufgrund der Möglichkeit, zusammen mit den beiden EWR-Staaten Norwegen und Island seit Dezember 2002 als Beobachter im Verwaltungsrat der EASA (Management Board) und seit Februar 2004 im Behördenkonsultationsorgan der Agentur (Advisory Group of National Authorities; AGNA) informell Einsitz zu nehmen, ist die Schweiz schon heute sehr gut in die Aktivitäten der Agentur eingebunden. Diese informelle Mitwirkung wurde möglich dank gemeinsamer Interventionen der drei Staaten und der schon früh erklärten Absicht Norwegens, Islands und der Schweiz, diese Mitwirkung später mit einer Teilnahme formalisieren zu wollen. Die teilweise Einbindung der Schweiz in die Arbeiten der Agentur schon zum jetzigen Zeitpunkt ist denn auch als eine zeitlich beschränkte Lösung zu betrachten, die zu einem grossen Teil auf dem Entgegenkommen der Europäischen Kommission beruht und an die Voraussetzung geknüpft wurde, dass die Schweiz dereinst an der EASA teilnehmen wird.

1.1.6 Verhandlungen mit der Europäischen Kommission

Angesichts der grossen wirtschaftlichen Bedeutung eines Einbezugs der schweizerischen Luftfahrtindustrie in die EASA-Strukturen hat die Schweiz sehr früh Interesse an einer Teilnahme an der EASA angedeutet. Die EG ihrerseits stand einer solchen Teilnahme der Schweiz mit Interesse gegenüber bzw. ging im Grunde ebenfalls von Anfang an davon aus, dass sich die Schweiz an den Arbeiten der EASA im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens beteiligen würde. Nach gut zweijährigen Gesprächen vorerst auf Experten- und schliesslich auf Ministerebene hat die Europäische Kommission der Schweiz im Verlaufe des Sommers 2004 ein konkretes Angebot unterbreitet.

Am 3. Dezember 2004 einigten sich die Parteien im Gemischten Ausschuss Luftverkehr im Grundsatz über die Modalitäten einer Teilnahme, nachdem sich der Gesamtbundesrat mit diesem Vorgehen sowie den Eckwerten der Einigung über die Modalitäten einverstanden erklärt hatte. Am Ende waren insbesondere die politisch und institutionell heiklen Fragen der Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz im Management Board sowie im so genannten «EASA-Ausschuss», einem die Europäische Kommission beratenden Organ, Gegenstand intensiver Verhandlungen. Die Haltung der Europäischen Kommission blieb dabei in der Frage der Stimmrechte im Verwaltungsrat zwar unnachgiebig, da sich Nichtmitgliedstaaten der EU bei rein innergemeinschaftlichen Fragestellungen an Abstimmungen – die in der Praxis allerdings kaum durchgeführt werden – nicht beteiligen dürfen und sich Norwegen und Island kurz zuvor mit dieser Lösung einverstanden erklärt hatten. Im Gegenzug konnte die Schweiz dafür eine Erweiterung der 1999 im Rahmen der Bilateralen I ausgehandelten Liste der EU-Ausschüsse, in denen die Schweiz als Beobachterin Einsitz nehmen darf, erwirken, indem nun künftig auch der EASA-Ausschuss explizit in diese Liste aufgenommen wird. Die Schweiz erhält damit die Möglichkeit, ihre sicherheitstechnischen und -politischen Anliegen nicht nur innerhalb der Expertengruppen der EASA einzubringen, sondern ebenfalls im Rahmen des formellen gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Insgesamt kann das Ergebnis der Verhandlungen über die Modalitäten der künftigen Teilnahme der Schweiz an der EASA, die im nachfolgenden Kapitel 2 im Rahmen der Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 näher erörtert werden, als ausgewogen betrachtet werden. Es entspricht den von der Schweiz gesetzten Zielen und ist in der Substanz praktisch deckungsgleich mit den Modalitäten, welche die EWR-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen) ausgehandelt haben.

Die eidgenössischen Räte sind nun gebeten, diese Modalitäten zu prüfen und zu genehmigen. Auf Seiten der EG wird die Vorlage vom Ministerrat beurteilt.

1.1.7 Konsultationen

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat bereits im Verlaufe des Jahres 2003 mit einem an die gesamte schweizerische Luftfahrtindustrie verteilten Fragebogen die Vor- und Nachteile sowie die ungefähre wirtschaftliche Bedeutung einer Teilnahme der Schweiz an der EASA erhoben. Bei den eingereichten Antworten überwogen im Endergebnis die Vorteile klar. Im Weiteren wurde die Teilnahme an der EASA im Rahmen der Vorbereitung von Gesprächen im Gemischten Ausschuss

mehrmals mit Vertretern der Luftfahrtindustrie erörtert und diskutiert sowie anlässlich von Sitzungen der Eidgenössischen Luftfahrtkommission (LFK) thematisiert. Zudem fanden in den letzten zwei Jahren mehrere Spezialveranstaltungen zum Thema EASA statt, zu denen das BAZL jeweils die direkt betroffenen Unternehmen einlud und sie einerseits über den jeweiligen Stand der Erkenntnisse und Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Aufbau der Agentur informierte und andererseits immer auch Platz bot für eine Diskussion über die Teilnahme an der EASA.

Insgesamt kann der Bundesrat feststellen, dass bei den unmittelbar betroffenen Kreisen heute keine nennenswerten Zweifel an einer Teilnahme der Schweiz an der EASA bestehen. Einzig für einige ausschliesslich in der Schweiz tätige Unternehmen dürfte die Teilnahme zu etwas grösserem administrativem Aufwand führen. Dem stehen die Interessen all jener Unternehmen gegenüber, die grenzüberschreitend tätig sind. Zudem dürfte eine europaweit harmonisierte Regelung auch für solche Unternehmen, die bislang ausschliesslich im Inland tätig waren, letztlich zu einer Öffnung ihrer Märkte führen.

1.2 Meldesystem

Die Flugsicherheit lässt sich nur dann effizient und vorausschauend gewährleisten, wenn die Aufsichtsbehörde über alle Zwischenfälle und Ereignisse informiert ist. Bei einer möglichst weit reichenden Erfassung lassen sich daraus rechtzeitig Konsequenzen ziehen, bevor es zu einem Unfall kommt. Eine solche Unfallprävention basiert allerdings auf einer umfassenden Meldebereitschaft; um diese bestmöglich zu fördern, wurde auf europäischer Ebene ein System eingeführt, welches Meldungen über Zwischenfälle anonymisiert erfasst, ohne dass die Meldung an sich bereits zur Eröffnung eines Strafverfahrens führt. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen zur Selbstbeziehung insbesondere auch dann, wenn der Fehler unter andern Umständen nicht bekannt geworden wäre.

Wichtig ist allerdings in diesem Zusammenhang, dass selbstverständlich auch nach erfolgter Meldung ein Strafverfahren eröffnet werden kann, sofern die Aufsichtsbehörde auf andere Weise als durch die anonymisierte Meldung Kenntnis von einem bestimmten Ereignis erhält. Die Schweiz beabsichtigt, die entsprechende europäische Richtlinie (Richtlinie 2003/42/EG vom 13. Juni 2003⁴ über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt inklusive nachfolgender Änderungen) im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz-EG zu übernehmen und, entsprechend den Vorgaben dieser Richtlinie, einzelne Bestimmungen daraus in schweizerisches Recht umzusetzen. Die vorgeschlagene Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG) bezieht sich daher unmittelbar auf diese Richtlinie. Das Inkrafttreten der Revision und die Übernahme der Richtlinie in den Anhang des Luftverkehrsabkommens wird daher gleichzeitig erfolgen müssen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie 2003/42/EG aufgeführt. *Artikel 3* definiert den Anwendungsbereich der Richtlinie. Demnach gilt die Richtlinie für Ereignisse, die ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährden bzw. gefährden würden, wenn keine Gegenmassnahmen ergriffen werden. Eine Liste der meldepflichtigen Ereignisse ist in den Anhängen zur Richtlinie enthalten. *Artikel 4* bestimmt Personen (bspw. Piloten, Personal für die Konstruktion, Herstel-

⁴ ABl. L 167 vom 4.7.2003, S. 23.

lung, Wartung von Luftfahrzeugen), die der Meldepflicht unterstehen. Gemäss *Artikel 5* sind von den Mitgliedstaaten eine oder mehrere Behörden für die Entgegennahme und die Speicherung der Meldungen zu bezeichnen. Die gespeicherten Daten werden nach *Artikel 6* der Richtlinie den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht. Um die erforderlichen sicherheitstechnischen Lehren aus den gemeldeten Ereignissen ziehen zu können, sind Informationen über solche Ereignisse nach *Artikel 7* zusätzlich den für die Sicherheitsaufsicht oder die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt zuständigen Stellen zugänglich zu machen. *Artikel 8* beinhaltet ein Kernelement des Meldeverfahrens. Demnach soll – für den Fall, dass eine Meldung ausschliesslich über das innerstaatliche Meldesystem eingegangen ist – bei einem nicht vorsätzlichen Verstoß gegen Rechtsvorschriften von der Einleitung eines Strafverfahrens abgesehen werden, ausser in Fällen grober Fahrlässigkeit. Für Ereignisse, die im Rahmen des nach den *Artikeln 4* und *5* geschaffenen Systems der Meldepflicht nicht gemeldet werden müssen, können die Mitgliedstaaten nach *Artikel 9* ein System für die Erstattung freiwilliger Meldungen (in anonymisierter Form) einrichten.

1.3 Befugnis, Streckenkonzessionen zu erteilen

Der Anlass der Revision des LFG soll auch dazu benützt werden, einem Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 2. Dezember 2002 zu entsprechen. Bei Ihrer Überprüfung der Geschäftstätigkeit des UVEK hatte die Geschäftsprüfungskommission nämlich festgestellt, dass die Bestimmung von Artikel 28 Absatz 2 LFG, wonach das UVEK Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Streckenkonzession erteilt, angesichts der grösstenteils gestützt auf bilaterale Abkommen erteilten Bewilligungen, mit entsprechend geringem Entscheidungsspielraum, heute nicht mehr zeitgemäss ist. Sie beantragte daher, diese Aufgabe – wie bereits für ausländische Luftverkehrsgesellschaften vorgesehen – dem BAZL zu übertragen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Verordnung (EG) Nr. 1592/2002

2.1.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA erfolgt im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens (LVA) der Schweiz mit der EG⁵. Entsprechend einem Beschluss des Gemischten Ausschusses Luftverkehr sollen die EASA-Grundverordnung (EG) Nr. 1592/2002⁶ und die Verordnung (EG) Nr. 104/2004⁷ zusammen

⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR **0.748.127.192.68**).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1701/2003 der Kommission vom 24. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 5).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 104/2004 der Kommission vom 22. Januar 2004 zur Festlegung von Vorschriften für Organisation und Besetzung der Beschwerdekammer der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 20).

mit den im Gemischten Ausschuss ausgehandelten Modalitäten über die Teilnahme der Schweiz an der EASA in den Anhang des LVA übernommen werden⁸. Die von der Europäischen Kommission am 30. März 2005 im Amtsblatt der EG publizierte Gebührenverordnung für die EASA⁹ wird gestützt auf die dem Bundesrat bereits mit der Genehmigung des LVA erteilte Kompetenz zur Übernahme von Erlassen im Rahmen des Gemischten Ausschusses voraussichtlich ebenfalls in den Beschluss des Gemischten Ausschusses integriert werden. Im Übrigen wird auch die künftige Übernahme von Änderungen der Grundverordnung, deren Inhalt technischer Natur ist, im Rahmen der geltenden Regelung für den Gemischten Ausschuss Luftverkehr in der Kompetenz des Bundesrates liegen.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die eben erwähnten Verordnungen der EG mit deren Übernahme in den Anhang des LVA in der Schweiz direkt anwendbar sein werden. Es bedarf daher keines zusätzlichen Umsetzungserlasses.

Die Modalitäten der Teilnahme an der Agentur sind in einem Anhang zum erwähnten Beschluss des Gemischten Ausschusses enthalten. Die ausgehandelten Modalitäten sichern der Schweiz eine umfassende Teilnahme an der EASA zu und basieren auf dem Grundsatz, dass die Schweiz – in Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur EASA – gleich wie ein EU-Mitgliedstaat zu betrachten ist, es sei denn, die Modalitäten sehen ausdrücklich eine andere Regelung vor. Im Gegenzug gewährt die Schweiz der Agentur das Recht, dass diese die ihr gemäss dem EASA-Acquis zukommenden Aufgaben und Befugnisse (wie z.B. Ausstellung und Entzug von Zertifikaten, Durchführung von Inspektionen) auch in der Schweiz weitgehend uneingeschränkt wahrnehmen kann (Rechtsfähigkeit der Agentur in der Schweiz). Zudem führen die im Gemischten Ausschuss ausgehandelten Modalitäten dazu, dass eine beschränkte Anzahl genau bestimmter Einzelentscheidungen der Europäischen Kommission, die diese in Wahrnehmung ihrer Obergewalt über die EASA erlässt und die das Funktionieren der Agentur oder die Regelung technischer Fragen betreffen, für die Schweiz direkt anwendbar sind. Bezüglich der Verpflichtung der Schweiz im Rahmen internationaler Übereinkommen enthalten die ausgehandelten Modalitäten jedoch einen expliziten Vorbehalt, wonach die Agentur unser Land nicht binden kann.

Im Folgenden werden nun die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 erläutert, unter gleichzeitiger Erörterung der für die Schweiz ausgehandelten Modalitäten.

2.1.2 Grundsätze (Art. 1–3)

Das erste Kapitel der Verordnung regelt den Geltungsbereich (Konstruktion, Herstellung, Instandhaltung und Betrieb von luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen sowie Personen und Organisationen, die damit befasst sind), die Ziele (u.a. die Schaffung und Aufrechterhaltung eines einheitlichen, hohen Niveaus

⁸ Die erwähnten Verordnungstexte wie auch die ausgehandelten Modalitäten über die Teilnahme der Schweiz an der EASA sind im Anhang des entsprechenden Beschlusses des Gemischten Ausschusses aufgeführt. Dieser Anhang stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 488/2005 der Kommission vom 21.3.2005 über die von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit erhobenen Gebühren und Entgelte (ABl. L 81 vom 30.3.2005).

der zivilen Flugsicherheit in Europa) sowie die Begriffsbestimmungen der Verordnung. Für Erzeugnisse, Teile, Ausrüstungen, Personen und Organisationen, die einer militär-, zoll-, polizeidienstlichen oder ähnlichen Verwendung, d.h. hoheitlichen Funktionen dienen, ist die EASA nicht zuständig.

2.1.3 Grundlegende Anforderungen (Art. 4–11)

Das zweite Kapitel regelt ausführlich die Anwendbarkeit der EASA-Verordnung sowie die grundlegenden Anforderungen für die Lufttüchtigkeit, die zu erfüllen sind, damit eine EASA-Zulassung oder ein EASA-Zertifikat ausgestellt wird, das gemäss *Artikel 8* automatisch von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden muss. *Artikel 4* Absatz 2 verweist zudem auf einen Anhang, der diejenigen Luftfahrzeugkategorien enthält, die derzeit nicht in die Zuständigkeit der EASA fallen, wie z.B. Luftfahrzeuge mit einer besonderen historischen Bedeutung, Amateur-Eigenbauten zum Eigengebrauch, Luftfahrzeuge, die nur zu militärischen Zwecken gebaut wurden oder unbemannte Luftfahrzeuge mit einer Betriebsmasse von weniger als 150 kg. Es laufen allerdings Bestrebungen, diesen Anhang anzupassen, so dass nicht auszuschliessen ist, dass der Zuständigkeitsbereich der EASA auch noch auf solche Kategorien ausgedehnt werden könnte.

Daneben legt dieses Kapitel in *Artikel 6* die grundlegenden Anforderungen für die umweltspezifische Zulassung von Luftfahrzeugen fest, welche gemäss der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1701/2003 den geltenden Anforderungen gemäss Anhang 16 zum Übereinkommen von Chicago entsprechen müssen. Da diese Anforderungen der ICAO tiefer sind als die derzeit geltenden schweizerischen Bestimmungen, wird die Schweiz ihre bisherige Praxis bei der emissionsbedingten Zulassung einzelner Luftfahrzeuge an die Praxis der EU-Mitgliedstaaten angleichen, um nicht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht in Konflikt zu geraten. Dabei geht es allerdings lediglich um die Zulassung von Kleinflugzeugen mit einem maximalen Abfluggewicht kleiner als 8619 Kilogramm, bei denen die strengen nationalen Anforderungen den Bestimmungen der ICAO, die künftig europaweit gelten, anzupassen sind. Es wird daher bestimmte Flugzeugtypen geben, die neu wieder in der Schweiz zugelassen werden können. Der mögliche Einfluss auf die Lärmsituation auf den Flugplätzen kann jedoch als gering eingestuft werden.

Artikel 7 öffnet die Türe für die bereits vorgängig erwähnte Ausdehnung der Zuständigkeit der EASA auf die Bereiche Flugbetrieb und Zulassung der Flugbesatzungen, die momentan in Vorbereitung ist.

Artikel 9 sieht vor, dass die Agentur oder die nationalen Zivilluftfahrtbehörden gestützt auf internationale Vereinbarungen mit Drittländern abweichend von den grundlegenden Anforderungen der EASA oder deren Ausführungsbestimmungen Zulassungen bzw. Zeugnisse anerkennen können. Der Europäischen Kommission kommt diesbezüglich eine besondere Kontrollaufgabe zu, gestützt auf die sie sogar die Kündigung von Verträgen zwischen einem Mitglied- und einem Drittstaat verlangen könnte, wenn die Einhaltung eines der EASA gleichwertigen Sicherheitsstandards im Rahmen solcher Abkommen nicht sichergestellt werden kann. Diese Kontrollfunktion kommt der Kommission allerdings nicht zu im Verhältnis zur Schweiz. Hierzu wurde ein besonderer Vorbehalt vereinbart, gestützt auf den die Schweiz beim Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten (z.B. mit wichtigen Partnerstaaten wie den USA) grundsätzlich selbständig bleibt. Die Europäische Kom-

mission und die schweizerische Verhandlungsdelegation kamen hingegen überein, dass die Parteien bei Verhandlungen mit einem Drittstaat über ein Abkommen, das eine Erleichterung der Anerkennung bezweckt, bestrebt sein werden, die jeweils andere Seite soweit wie möglich in die Verhandlungen einzubeziehen. Dies mit dem Ziel, dass am Ende sowohl die EG wie auch die Schweiz mit dem betreffenden Drittstaat ein ähnlich lautendes Abkommen abschliessen können und der gemeinsame Markt gewährleistet bleibt.

Artikel 10 enthält Flexibilitätsbestimmungen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, bei akuten Sicherheitsproblemen unverzüglich und wenn nötig in Freistellung von den grundlegenden Anforderungen die nötigen Massnahmen zu treffen. Auch hier kommt der Kommission eine besondere Prüfungsfunktion zu.

Der Austausch von Informationen zwischen der EASA und den nationalen Behörden wird in *Artikel 11* festgelegt. Hieraus wird ersichtlich, dass die Schweiz mit der Teilnahme an der EASA Zugang zu einem wichtigen Netz von luftfahrtsicherheitsrelevanten Informationen haben wird, das erwartungsgemäss systematischer und transparenter gepflegt werden wird, als dies heute üblicherweise der Fall ist. Ein intensiverer Informationsaustausch unter den beteiligten Aufsichtsstellen dürfte letztlich indirekt ebenfalls zur Erhöhung der Sicherheit der Zivilluftfahrt in Europa beitragen. Im Übrigen hält diese Bestimmung fest, dass die EASA alljährlich zuhanden der Öffentlichkeit einen Sicherheitsbericht über das allgemeine Sicherheitsniveau der Luftfahrt in Europa publizieren wird.

2.1.4 Aufgaben (Art. 12–18)

Der erste Abschnitt des dritten Kapitels der Verordnung beschreibt die einzelnen Aufgaben der EASA. Dieser Aufgaben- bzw. Kompetenzkatalog soll auch für die Schweiz direkte Anwendung finden. Die Aufgabe der EASA beschränkt sich dabei nicht auf eine Beratungsfunktion gegenüber der Kommission (die Agentur kann in dieser Funktion der Kommission beispielsweise Entwürfe für Ausführungsbestimmungen unterbreiten); vielmehr wurde die EASA in verwaltungstechnischer, rechtlicher und finanzieller Hinsicht als unabhängige Einrichtung ausgestattet mit eigenen exekutiven Befugnissen, welche bisher in die Zuständigkeit der Zivilluftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten fielen. Nebst dem regulativen Charakter, der der EASA aufgrund ihrer Funktion im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Gemeinschaftsrecht und dem Erlass von technischen Spezifikationen (die rein rechtlich zwar unverbindlich sind, aber für die betroffene Industrie als verlässliche, anerkannte Basis – ähnlich den Industrienormen – dienen) zukommt, hat die Agentur somit auch eigene Entscheidungskompetenzen.

Die unter anderem in *Artikel 15* aufgeführten Aufgaben zeigen, für welche Entscheidungen die EASA seit dem 28. September 2003 in den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich verantwortlich ist; dazu gehört beispielsweise das Erteilen von Luftfahrzeug-Musterzulassungen oder von Zulassungen an Produktions- und Entwicklungsbetriebe. Zu erwähnen ist, dass in diesem Bereich der Verordnung Anpassungen erforderlich werden, sobald die EASA ihre Zuständigkeit in die Bereiche Flugbetrieb und Flugpersonal ausdehnt.

Die Agentur ist im Weiteren zuständig für die Überwachung der Einhaltung der anwendbaren Vorschriften und kann zu diesem Zweck die Mitgliedstaaten inspizieren und entweder selbst, durch nationale Luftfahrtbehörden oder durch qualifizierte Stellen Untersuchungen bzw. Audits von Unternehmen durchführen (*Art. 16* in Verbindung mit *Art. 45 und 46*). Bei Inspektionen von Mitgliedstaaten gab es bereits in der Vergangenheit ein ähnliches System im Rahmen der Standardisierung innerhalb der JAA, wo Teams bestehend aus Experten aus verschiedenen Staaten in regelmässigen Abständen und in verschiedenen Tätigkeitsbereichen die Einhaltung der jeweils geltenden JAA-Bestimmungen überprüfen. Im Unterschied zur EASA fehlten den JAA allerdings die rechtlichen Durchsetzungsmechanismen, wenn Vorschriften nicht eingehalten wurden. Die Agentur wird aber gegen diese Nichtanwendung des Gemeinschaftsrechts mittels Einschränkung oder Entzug der in ihrer Kompetenz erteilten Zulassungen und Zeugnisse vorgehen können. Die Kommission hat auch die Möglichkeit, Vertragsverletzungsklagen gegen die fehlbaren Mitgliedstaaten zu initiieren (aber nicht gegen die Schweiz). Im Sinne der Reziprozität werden schweizerische Inspektoren an Inspektionen anderer Zivilluftfahrtbehörden mitwirken können.

Zudem ist die Agentur aktiv in der Forschung (*Art. 17*), unterstützt die EG und ihre Mitgliedstaaten in deren Beziehungen zu Drittländern und kann selber mit den Luftfahrtbehörden aus Drittländern oder internationalen Organisationen Arbeitsvereinbarungen abschliessen (*Art. 18*). Sie hat jedoch keine Völkerrechtspersönlichkeit, womit sie bspw. keine Abkommen mit Völkerrechtssubjekten (bspw. Staaten, Internationale Organisationen) abschliessen kann.

2.1.5 Innerer Aufbau (Art. 19–42)

Dieser Abschnitt der Verordnung befasst sich im Wesentlichen mit der internen Struktur bzw. Organisation der Agentur, der Aufgabenzuteilung, Ernennung und Funktionsweise der einzelnen Organe (Verwaltungsrat, Exekutivdirektor, Beschwerdekammer¹⁰), dem Beschwerdeverfahren gegen Entscheide der EASA vor den Beschwerdekammern der Agentur (*Art. 35 ff.*) sowie mit den Klagen vor dem Gerichtshof (*Art. 41 f.*). Diese beiden letztgenannten Rechtsmittelverfahren werden auch betroffenen Personen aus der Schweiz offen stehen. Im Übrigen enthält der Abschnitt Regelungen zu Fragen der Haftung der Agentur (*Art. 22*) und der Veröffentlichung von Dokumenten (*Art. 23*).

Erwähnenswert in Bezug auf die ausgehandelten Modalitäten für die Schweiz sind insbesondere folgende Aspekte:

- *Zu Artikel 20, 30 und 32:* Für sämtliche Funktionen innerhalb der Agentur (Personal, Direktorenstellen und Funktionäre der Beschwerdekammern) können Schweizer Staatsangehörige rekrutiert werden.
- *Zu Artikel 21:* Analog der für die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) im Rahmen der Bilateralen II getroffenen Lösung¹¹ verpflichtet sich die Schweiz, das Protokoll vom 8. April 1965 über die Privilegien und Immunitäten der EG (PPI) auf die EASA anzuwen-

¹⁰ Vgl. Fussnote 7.

¹¹ BB1 2004 6048

den. Die Annahme dieses Protokolls stellt eine Grundvoraussetzung für den Einbezug von Drittstaaten in die Agenturen der EU dar. Das PPI ist als Anhang im Beschluss des Gemischten Ausschusses integraler Bestandteil der ausgehandelten Modalitäten über die Teilnahme der Schweiz an der EASA. Es wird ergänzt durch einen Zusatz, der die Anwendungsmodalitäten des PPI unter Berücksichtigung der Besonderheiten des schweizerischen Rechtssystems festlegt. Mit Ausnahme von Artikel 14 des PPI (steuerlicher Sitz) ist die Schweiz demnach einem Mitgliedstaat gleichgestellt, wobei die Schweiz weiterhin das Prinzip der steuerlichen Progression anwendet.

- *Zu Artikel 28:* Die Schweiz nimmt mit vollem Mitspracherecht Einsitz im Verwaltungsrat, dem Kontroll- und strategischen Führungsorgan der Agentur, ohne aber stimmberechtigt zu sein. Wie unter Ziffer 1.1.3 erwähnt, wird das Stimmrecht nur EU-Mitgliedstaaten gewährt. In der Praxis wird allerdings höchstens bei der Wahl des Exekutivdirektors und des Vorsitzes des Verwaltungsrates abgestimmt. Die übrigen Entscheide werden in diesem Gremium einstimmig gefällt; so hat das fehlende Stimmrecht für die Schweiz keine signifikanten Auswirkungen. Die Einsitznahme der Schweiz im Verwaltungsrat ist von grosser Bedeutung, ermöglicht dies doch nicht nur den Zugang zu Informationen aus erster Hand über wichtige politische und strategische Entscheide im Bereich der Luftfahrtsicherheit, sondern stellt ebenfalls sicher, dass spezifische schweizerische Anliegen auch auf der obersten Führungsebene der EASA eingebracht werden können.

2.1.6 Arbeitsweise (Art. 43–47)

Wie die Agentur ihre Stellungnahmen, technischen Spezifikationen, Einzelentscheidungen etc. erarbeitet, wird in diesem Abschnitt der Verordnung in den Grundzügen geregelt. Die entsprechenden Verfahren müssen transparent und nachvollziehbar sein. Zudem muss sichergestellt sein, dass der Sachverstand der nationalen Luftfahrtbehörden herangezogen wird und die betroffenen Kreise der Industrie auch angemessen in die entsprechenden Entscheidungsmechanismen einbezogen und angehört werden (*Art. 43 und 44*).

Wie bereits erwähnt kann die EASA zur Überwachung der Einhaltung und Anwendung der Gemeinschaftsnormen gemäss *Artikel 46* Inspektionen in den Teilnehmerstaaten durchführen und gestützt auf *Artikel 47* Untersuchungen in Unternehmen entweder selber vornehmen oder damit die nationalen Behörden oder qualifizierte Stellen betrauen. Die Rechte, die für die Wahrnehmung dieser Aufsichtsfunktion den entsprechend bevollmächtigten Personen zukommen (wie das Betretungsrecht zu Räumlichkeiten oder zu Grundstücken, die Prüfung von Aufzeichnungen, Daten o.ä. sowie deren Kopierung oder das Recht, an Ort und Stelle mündliche Erklärungen anzufordern) sind ausdrücklich festgehalten und sind in Einklang mit den Rechtsvorschriften, die im jeweiligen Staat gelten, auszuüben. Diese Rechte werden den EASA-Inspektoren gestützt auf die staatsvertraglichen Bestimmungen im Rahmen der ausgehandelten Modalitäten der Teilnahme auch in der Schweiz zukommen, womit das Bewilligungsverfahren, wie es in Artikel 271 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB¹²) für Amtshandlungen auf schweizerischem Gebiet vorgesehen

¹² SR 311.0

ist, entfällt und die gemäss StGB erforderliche Bewilligung für die Inspektionen und Untersuchungen durch die Organe der EASA als generell erteilt gilt.

Aufgrund von *Artikel 47*, der mit der Verordnung (EG) Nr. 1643/2003¹³ angepasst wurde, unterliegt die EASA schliesslich den allgemeinen Transparenzvorschriften der EG, die durch den Verwaltungsrat umzusetzen sind.

2.1.7 Finanzvorschriften (Art. 48–53)

Die Finanzvorschriften, die ebenfalls durch die erwähnte Verordnung (EG) Nr. 1643/2003 der allgemeinen Haushaltordnung der EG angepasst wurden, sollen die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Agentur gewährleisten. Der EASA wird ein eigener Haushalt zugewiesen, der sich im Wesentlichen aus Beiträgen der Gemeinschaft und Gebühreneinnahmen zusammensetzt (*Art. 48*). Verantwortlich für den Haushalt der Agentur ist der Exekutivdirektor (*Art. 49*), der die Jahresabschlussrechnung dem Verwaltungsrat, in dem die Schweiz zwar kein Stimmrecht, aber Einsitz mit voller Mitsprache hat, zur Stellungnahme unterbreiten muss.

Der finanzielle Beitrag der Schweiz an den Haushalt der EASA wurde gesondert ausgehandelt. Er berechnet sich – in Abhängigkeit vom Anteil des Gesamtbudgets der EASA, der nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden kann – im Verhältnis der Gesamtzahl der an der EASA teilnehmenden Staaten (EU-Staaten plus Nicht-EU-Mitglieder) sowie des Beitrages, den die Schweiz verglichen mit diesen Staaten anteilmässig am Budget der ICAO, der UNO-Sonderorganisation für Zivilluftfahrt, trägt. Damit kommt grundsätzlich der gleiche Berechnungsschlüssel zum Tragen, wie dies auch in den JAA der Fall ist.

Die mit der Europäischen Kommission ausgehandelte Lösung kann insgesamt als sachgerecht und angemessen bezeichnet werden. Zu ergänzen ist, dass die EASA das erklärte Ziel hat, dereinst mit ihren Gebühreneinnahmen sowie weiteren Abteilungen für Veröffentlichungen, Ausbildung und sonstigen Dienstleistungen kostendeckend zu operieren, sodass mittelfristig staatliche Beiträge entfallen sollen (*Art. 53*). Die von der Kommission erlassene Gebührenverordnung (EG) Nr. 488/2005 lässt grundsätzlich erwarten, dass sich die Belastung der Industrie mit Gebühren tendenziell erhöhen wird und die Belastung für die Staaten längerfristig sinken wird. Die Gebührenverordnung sieht für die einzelnen Dienstleistungen die Erhebung einer Grundgebühr sowie einer Gebühr nach Aufwand vor. Im Übrigen sind auch jährliche Aufsichtsgebühren vorgesehen. Im Moment sind in Bezug auf den Zeitpunkt der Selbstfinanzierung der Agentur und die Entwicklung der Gebühren allerdings noch keine zuverlässigen Prognosen möglich.

Für die Rechtsgrundlagen zur Erhebung von Gebühren ist die Europäische Kommission zuständig, die die erwähnte Verordnung (EG) Nr. 488/2005 in Kraft setzte. Es wird erwartet, dass die Kommission diese Gebührenverordnung der Schweiz im Hinblick auf den nächsten Gemischten Ausschuss Luftverkehr zur Übernahme unterbreiten wird, weshalb davon auszugehen ist, dass die EASA künftig auch von schweizerischen Unternehmen oder Privatpersonen wird Gebühren erheben können.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1643/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, (ABl. L 245 vom 29.9.2003, S. 7).

Eine Sonderlösung für unser Land wird angesichts der praktisch gleichberechtigten Teilnahme an der Agentur wie ein EU-Mitgliedstaat kaum möglich sein, zumal die schweizerische Industrie von den EASA-Zulassungen und -Zertifikaten in gleichem Mass profitieren wird wie die Industrie der Gemeinschaft (gegenseitige Anerkennung, uneingeschränkter Zugang zum Binnenmarkt). Selbst ohne Teilnahme der Schweiz an der Agentur käme künftig für schweizerische Unternehmen eine Gebühr für die Anerkennung ihrer Dienstleistungen und Produkte zur Anwendung, welche die EASA von der Industrie aus nicht an der EASA teilnehmenden Staaten erheben kann. Im Falle einer Nicht-Teilnahme an der Agentur müssten schweizerische Unternehmen diese Gebühren an die EASA zusätzlich zu den Gebühren für die in diesem Fall in der Schweiz noch erforderlichen Zulassungen/Bewilligungen durch das BAZL entrichten. Somit würden aufgrund der Nicht-Teilnahme an der Agentur für die betroffenen Schweizer Unternehmen im Endeffekt höhere Kosten entstehen.

In Bezug auf die Betrugsbekämpfung (*Art. 50*) werden bei einer Teilnahme der Schweiz an der EASA die gleichen Modalitäten der Finanzkontrolle vorgesehen wie bereits im Abkommen über die Teilnahme an der EUA¹⁴. Danach können Bedienstete der EG – insbesondere des Europäischen Rechnungshofes, der EASA, der Europäischen Kommission und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) – oder durch sie beauftragte Personen bei schweizerischen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern an der EASA und anderen Empfängern von Gemeinschaftsbeiträgen (z.B. dem BAZL, soweit dieses Aufgaben im Namen bzw. Zuständigkeitsbereich der EASA übernimmt) finanzielle Überprüfungen und Kontrollen vor Ort vornehmen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle wird dabei jeweils im Voraus informiert und kann an den Kontrollen und Nachprüfungen teilnehmen. Auch hier ersetzen die staatsvertraglichen Regelungen das Bewilligungsverfahren gemäss Artikel 271 Absatz 1 StGB für die Amtshandlungen auf schweizerischem Gebiet.

2.1.8 Schlussbestimmungen (Art. 54–58)

Besondere Erwähnung verdienen an dieser Stelle die beiden Artikel 54 und 55. Während *Artikel 55* die eigentliche Grundlage für die Teilnahme der Schweiz an der EASA bildet, gestützt auf die die EG mit interessierten Staaten eine entsprechende Beteiligung vereinbaren kann, dient *Artikel 54* als Basis für die Bildung eines Ausschusses, der die Europäische Kommission in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (wie z.B. beim Erlass von neuem Gemeinschaftsrecht im Bereich der Flugsicherheit) unterstützt. Der so genannte «EASA-Ausschuss», der die qualifizierte Mitwirkung der Mitgliedstaaten im Rahmen der verschiedenen Ausschussverfahren sicherstellt, ist ein wichtiges Steuerungs- und Kontrollorgan nicht nur im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, sondern wirkt auch bei anderen wichtigen Entscheiden der Kommission mit (z.B. bei der Prüfung von Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten oder bei der Anwendung der Flexibilitätsbestimmungen gemäss Art. 10).

Im Wissen um die Bedeutung dieses Ausschusses hat die schweizerische Verhandlungsdelegation hartnäckig auf Mitwirkungsrechten bestanden und letztlich mit Erfolg die Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten dieses Ausschusses aushandeln können. In formeller Hinsicht wird diese Beteiligung mit einer Anpassung der 1999

¹⁴ Siehe BBl 2004 6048 f.

im Rahmen der Bilateralen I abgegebenen Erklärung des EU-Ministerrats¹⁵ umgesetzt, indem die dort ausgehandelte Liste der Ausschüsse, in denen die Schweiz als Beobachterin Einsitz nehmen kann, neu mit dem EASA-Ausschuss ergänzt wird. Dies darf durchaus als erfreuliches Verhandlungsergebnis betrachtet werden, mit dem sichergestellt ist, dass sich die Schweiz an der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts zur EASA beteiligen können.

2.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes im Hinblick auf die Teilnahme an der EASA

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA erfordert eine materielle Änderung von zwei Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) sowie eine weitere, rein redaktionelle Änderung.

Art. 3 Abs. 1 LFG

Artikel 3 Absatz 1 überträgt die Kompetenz zur Aufsicht über die Luftfahrt dem Bundesrat bzw. dem UVEK. Wie oben dargelegt, übernimmt die EASA in den Bereichen der technischen und operationellen Aufsicht und später auch der Flugsicherung diese Aufsichtsfunktion zu grossen Teilen. Artikel 3 Absatz 1 muss daher ergänzt werden um eine Bestimmung, die dem Bundesrat die Kompetenz gibt, die Aufsicht an eine internationale Einrichtung zu übertragen. Die neue Bestimmung wurde bewusst allgemein formuliert, weil es durchaus möglich ist, dass zu einem späteren Zeitpunkt andere Einrichtungen mit derartigen Überwachungsaufgaben betraut werden könnten.

Art. 3a Abs. 2 LFG

Gleichzeitig ist ein neuer Artikel 3a Absatz 2 zu schaffen. Es handelt sich dabei um eine komplementäre Bestimmung zu Artikel 3 Absatz 1. Um die erwähnte Übertragung der Aufsicht durchführen zu können, werden verschiedene technische Vereinbarungen geschlossen werden müssen. Diese untergeordneten Verträge über die praktische Durchführung der Aufsicht sollten auf Stufe Bundesrat abgeschlossen werden können. Die Kompetenznorm umfasst Abkommen über die Luftsicherheit und über Flugsicherung (Zusammenarbeit und Delegation im Bereich grenzüberschreitender Lufträume), jene beiden Bereiche also, welche dereinst von der EASA kontrolliert werden sollen. In Zukunft dürften sich die Internationalisierung der Sicherheitsnormen sowie deren Überwachung erheblich verstärken. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang neben der EASA auch eine harmonisierte Regelung des einheitlichen europäischen Luftraums. Von dieser Delegationsnorm nicht erfasst wäre hingegen eine weiter gehende Vereinbarung, die beispielsweise das Benutzungskonzept eines bestehenden Flughafens verändern würde.

¹⁵ Siehe BBl 1999 6969.

Art. 3b LFG

Aus rein redaktionellen Gründen wird Artikel 3b LFG geändert. Der neu in den Artikeln 3 und 3a LFG verwendete Begriff «internationale Einrichtung» soll aus Gründen der Kohärenz auch in Artikel 3b LFG, anstelle des Begriffs «internationale Organisation», aufgenommen werden.

2.3 Weitere Änderungen des Luftfahrtgesetzes

2.3.1 Einführung eines Meldesystems (Art. 20)

Wie bereits in Abschnitt 1.2 erläutert, wird mit der Änderung von Artikel 20 LFG die Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Systems zur anonymisierten Meldung von Zwischenfällen und Ereignissen im Bereich der Zivilluftfahrt entsprechend der Richtlinie 2003/42 EG¹⁶ und deren Änderungen geschaffen.

Absatz 1 beauftragt den Bundesrat, ein Meldesystem für besondere Vorkommnisse in der Luftfahrt einzurichten.

Absatz 2 spezifiziert, dass sich das nach Absatz 1 einzuführende System nach dem gemäss Richtlinie 2003/42/EG vorgegebenem Muster zu orientieren hat.

Gemäss Absatz 3 wird der Bundesrat ermächtigt, Bestimmungen festzulegen, nach denen in bestimmten Fällen auf die Einleitung eines Strafverfahrens gegenüber dem Urheber dieser Meldung zu verzichten ist.

2.3.2 Befugnis zur Erteilung von Streckenkonzessionen (Art. 28 Abs. 2)

Entsprechend einem Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wird mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 28 Absatz 2 LFG die Befugnis zur Erteilung von Streckenkonzessionen vom UVEK auf das BAZL übertragen. Im neuen Absatz 2 wird daher der Ausdruck «Departement» durch «Bundesamt» ersetzt (siehe dazu auch Ziff. 1.3. dieser Botschaft).

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Teilnahme an der EASA

Die massgebenden finanziellen Auswirkungen der Teilnahme der Schweiz an der EASA bestehen in den Kosten für den schweizerischen Beitrag an das Budget der EASA. Da ein Beitrag erst mit der förmlichen Teilnahme geschuldet ist, was bei optimalem Verlauf des Genehmigungsverfahrens in der Schweiz und innerhalb der EG im ersten Quartal 2006 der Fall sein dürfte, ist gemäss dem momentan bekannten Planungsstand für das Budget 2006 von einem Beitrag der Schweiz im Umfang

¹⁶ Vgl. Fussnote 4.

von rund 0,7 Millionen Franken auszugehen. Demgegenüber kann der Beitrag der Schweiz an die JAA, der zurzeit jährlich rund 0,15 Millionen Franken beträgt, infolge des Abbaus der Aufgaben dieser Organisation ab 2006 kontinuierlich reduziert werden. Da die Agentur noch jung ist und sich nach wie vor in der Aufbauphase befindet, ist es relativ schwierig, verbindliche Aussagen über die Entwicklung des Budgets und den Finanzierungsbedarf der EASA zu machen. Der Haushalt der EASA wird in den nächsten Jahren im Zuge der Erweiterung der Kompetenzen in die Bereiche Flugbetrieb und Flugpersonal (längerfristig auch in die Bereiche Flughafensicherheit und Flugsicherung) sicherlich ausgebaut werden müssen und mit ihm vorderhand vermutlich auch noch die Beiträge der EU sowie die damit zusammenhängende Beteiligung der Nicht-EU-Mitglieder. Wie erwähnt soll die Agentur aber möglichst bald kostenneutral operieren und wird daher den Eigendeckungsgrad für ihre Dienstleistungen fortlaufend zu verbessern versuchen, so dass die kontinuierliche Erhöhung des Budgets nicht zwingend mit einer Erhöhung des Beitrages der EU und der Nicht-EU-Mitglieder verbunden sein wird. Da zudem davon auszugehen ist, dass die EASA in den nächsten Jahren, mangels genügend eigener personeller und fachlicher Ressourcen, zahlreiche Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich den Mitgliedstaaten übertragen dürfte, wird es entsprechende Rückerstattungen von der EASA an die Schweiz geben.

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA erfordert keine zusätzlichen Personaleinheiten. Längerfristig ist möglicherweise sogar eine Reduktion des Personals bei den nationalen Behörden nicht auszuschliessen. Dies hängt jedoch davon ab, in welchem Umfang die Agentur in den nächsten Jahren weiterhin die ihr übertragenen Aufgaben an die Staaten auslagern wird; dies ist zurzeit noch völlig offen.

3.1.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes

Vorbehaltlich der unter Ziffer 3.1.1 aufgeführten jährlichen Beitragszahlungen an die EASA entstehen durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen keine weiteren finanziellen oder personellen Mehrbelastungen des Bundes.

3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen bzw. Auswirkungen auf die schweizerische Luftfahrt

Im Rahmen einer im Jahre 2003 durchgeführten repräsentativen Umfrage des BAZL bei fast sämtlichen Unternehmen der schweizerischen Luftfahrtindustrie (mit einer Rücklaufquote von rund 43 %) konnte festgestellt werden, dass die Luftfahrtindustrie grossmehrheitlich hinter der Teilnahme an der EASA steht. Die Unternehmen, die sich an der Umfrage beteiligten und ihre Antwort dem BAZL zukommen liessen, generierten per 2002 mit einem Personalbestand von ca. 18 000 Personen einen Umsatz von rund 7 Milliarden Franken, wovon etwas mehr als die Hälfte der Swiss zugeordnet werden konnte. Einen grossen Anteil erwirtschafteten allerdings auch die technischen Betriebe (Entwicklungs-, Hersteller- und Unterhaltsbetriebe), die mit ca. 5500 Personen einen Umsatz von rund 2 bis 2,5 Milliarden Franken erwirtschafteten. Dieser Sektor ist vor allem auf den europäischen Markt ausgerichtet, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen sehr stark von der Anerkennung ihrer Produkte und Dienstleistungen in Europa abhängt.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die schweizerische Luftfahrtindustrie einen bedeutenden Wirtschafts- und Standortfaktor darstellt, der sehr stark auf Europa ausgerichtet und von daher darauf angewiesen ist, dass die Produkte und Dienstleistungen der schweizerischen Unternehmen im europäischen Markt uneingeschränkten Zutritt geniessen¹⁷. Dies macht eine Teilnahme an der EASA letztlich unumgänglich.

Aus arbeitsrechtlicher Sicht ist zudem anzufügen, dass sich Schweizer Staatsangehörige mit der Teilnahme der Schweiz an der EASA gleichberechtigt wie EU-Bürger auf ausgeschriebene Stellen bewerben können.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

4.1 Teilnahme an der EASA

Im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 ist die Botschaft zur Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit in der Beilage I unter Ziffer 1.4 bei den weiteren Geschäften aufgeführt¹⁸.

4.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes

Die Vorlage zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes ist in der Legislaturplanung 2003–2007 nicht ausdrücklich angekündigt. Aufgrund der direkten Konnexität zur Teilnahme der Schweiz an der EASA, die wie oben ausgeführt in der Legislaturplanung enthalten ist, ergibt sich jedoch die Notwendigkeit der Revision der Artikel 3, 3a und 3b LFG. Im Übrigen drängen sich die Änderungen der Artikel 20 und 28 Absatz 2 LFG aus verwaltungsökonomischen Überlegungen mit dieser Vorlage auf.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

5.1.1 Teilnahme an der EASA

Die Verfassungsmässigkeit des Beschlussentwurfes zur Teilnahme der Schweiz an der EASA beruht auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund eine umfassende Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten verleiht und ihn ermächtigt, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Kompetenz der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

¹⁷ Vgl. auch den Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, BBl 2005 1781 ff.

¹⁸ BBl 2004 1196

5.1.2 Änderungen des Luftfahrtgesetzes

Artikel 87 BV erklärt die Gesetzgebung über die Luftfahrt zur Bundessache.

5.2 Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV werden Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen oder Bestimmungen enthalten, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA ist im Rahmen der geltenden Kündigungsmodalitäten für die Bilateralen I bzw. für das Luftverkehrsabkommen kündbar.¹⁹ Hingegen ist zu klären, ob der Beschluss des Gemischten Ausschusses, dessen Genehmigung hier beantragt wird, respektive dessen Anhang wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes²⁰ Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Ebenfalls als wichtig sind Bestimmungen zu betrachten, welche im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV im innerstaatlichen Recht als Gesetze im formellen Sinn erlassen werden müssen. Indem sich der Verfassungsgeber bei der Formulierung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV darauf bezog, wollte er eine Analogie zwischen dem Gesetzes- und dem Staatsvertragsreferendum herstellen²¹.

Der Anhang des Beschlusses des Gemischten Ausschusses über die Teilnahme der Schweiz an der EASA regelt insbesondere die finanzielle Beteiligung des Bundes an der EASA²² und gewährt der EASA das Recht, zur Überwachung der Einhaltung und Anwendung der Gemeinschaftsnormen Inspektionen in der Schweiz durchzuführen und Untersuchungen in Unternehmen entweder selber vorzunehmen oder damit die nationalen Behörden oder qualifizierte Stellen zu betrauen²³. Er enthält demnach wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c und e BV. Hinzu kommt, dass dessen Umsetzung eine Anpassung des Luftfahrtgesetzes nach sich zieht. Daraus folgt, dass der Genehmigungsbeschluss für diesen Beschluss des Gemischten Ausschusses dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 zu unterstellen ist.

¹⁹ Die EG definiert eine Gemeinschaftsagentur wie die EASA als eine nicht mit den Gemeinschaftsinstitutionen (Rat, Parlament, Kommission usw.) zusammenhängende Einrichtung des europäischen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Ob es sich dabei um eine internationale Organisation handelt, kann hier offen bleiben, da die Teilnahme der Schweiz an der EASA aufgrund der nachfolgenden Überlegungen ohnehin dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt wird.

²⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10).

²¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001 zur parlamentarischen Initiative (Kommission 96.091 SR) «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», BBl 2001 6092.

²² Art. 48 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 sowie Ziff. 1 Bst. e des Anhangs des Beschlusses des Gemischten Ausschusses.

²³ Art. 46 und 47 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002.

