



LUFTVERKEHRSABKOMMEN

DARUM GEHT'S

Das Luftverkehrsabkommen LuftVA von 1999 würde durch ein Änderungsprotokoll aktualisiert. Kern ist der Austausch so genannter Kabotagerechte: Schweizer Fluggesellschaften dürften künftig Flüge innerhalb eines EU-Mitgliedstaates anbieten, EU-Fluggesellschaften umgekehrt Inlandflüge in der Schweiz. Seit dem 1. Juni 2004 ist es Schweizer Fluggesellschaften erlaubt, Flugverbindungen zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten zu betreiben (7. Freiheit der Luft). Mit dem neuen Abkommen kämen die Kabotagerechte (8. & 9. Freiheit der Luft) hinzu. Damit wäre laut Bundesrat «der Prozess der gegenseitigen Vergabe von Verkehrsrechten zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen». Die Verkehrsrechte würden ab der ersten Flugplanperiode nach Inkrafttreten gewährt (Art. 15, Abs. 3).

Das LuftVA von 1999 geht über die Äquivalenzmethode hinaus und wendet teilweise die Integrationsmethode an: Es übernimmt zwar EU-Recht, jedoch nicht dynamisch, und knüpft dessen Auslegung an die Rechtsprechung des EuGH. Im Unterschied zur Integrationsmethode hat gemäss Artikel 23 jede Partei das Recht, «ihre Rechtsvorschriften zu einem von diesem Abkommen geregelten Sachverhalt einseitig zu ändern.» Die Weiterentwicklung erfolgt im aktuell gültigen Abkommen im Gemischten Ausschuss, ohne Schiedsgericht und ohne Bindung, aber mit Angleichung an die Rechtsprechung des EuGH. Ausgleichsmassnahmen gibt es nicht, stattdessen kann jede Partei einseitig zeitweilige Schutzmassnahmen ergreifen (Art. 31).

Im neuen LuftVA würde EU-Recht gemäss Institutionellem Protokoll dynamisch übernommen, mit entsprechendem Streitbeilegungsmechanismus (Schiedsgericht, Auslegungshoheit des EuGH, Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen). In der Botschaft des Bundesrats wird das neue LuftVA als «Integrationsabkommen» bezeichnet (S. 536), das heisst die Integrationsmethode würde im neuen LuftVA vollständig angewendet. Damit wird Artikel 1 des bestehenden LuftVA, wonach die Gesetze der Schweiz in Übereinstimmung mit «den erlassenen Urteilen, Beschlüssen und Entscheidungen des Gerichtshofes und der Kommission der Europäischen Gemeinschaft auszulegen» sind, durch die Integrationsmethode ersetzt.

Das LuftVA soll den gegenseitigen Marktzugang von Schweizer und EU-Fluggesellschaften absichern. Das Abkommen regelt zudem die Schweizer Teilnahme an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA und am einheitlichen europäischen Luftraum Single European Sky. Wie beim bestehenden LuftVA hätte die Schweiz auch beim neuen LuftVA kein Mitspracherecht in den Agenturen, sondern bliebe Rechtsempfängerin und müsste EU-Recht anwenden. Mitarbeiter der EASA führen regelmässig Inspektionen und Aufsichtstätigkeiten in der Schweiz durch (Anhang B, Art. 2 & 3).

Wie das LandVA und das Stromabkommen erhält das LuftVA ein Protokoll über staatliche Beihilfen (Art. 13 & 14). Damit würde das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen in der EU auch in der Schweiz gelten.

Über die Assoziierung an Horizon Europe ist überdies die Beteiligung am Forschungsprogramm SESAR 3 zur Modernisierung der europäischen Flugsicherung vorgesehen.

GUT ZU WISSEN

Kabotage stammt aus der Schifffahrt und bezeichnet die Beförderung von Passagieren oder Fracht innerhalb eines fremden Landes durch ein ausländisches Unternehmen. Im Luftverkehr ordnet man dies den «Freiheiten der Luft» zu, einem von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO

EU-Verträge lesen & verstehen, www.demo-kratie-direkt.ch, CH05 0024 8248 2221 4001 G

entwickelten System von neun Verkehrsrechten, die sich Staaten in Abkommen gegenseitig gewähren. Die 8. Freiheit der Luft erlaubt einer ausländischen Airline, Passagiere zwischen zwei Punkten im fremden Land zu befördern, sofern der Flug im Heimatland beginnt oder endet – etwa wenn eine Schweizer Gesellschaft Zürich-Hamburg-München fliegt und den Teilabschnitt Hamburg-München separat verkauft («aufeinanderfolgende Kabotage»). Die 9. Freiheit der Luft erlaubt reine Inlandflüge im fremden Land ohne jeden Bezug zum Heimatland (z.B. wenn eine Schweizer Airline allein Hamburg-München fliegt oder eine französische Airline Zürich-Genf). Innerhalb der EU ist diese volle Kabotage für EU-Airlines seit dem 1. April 1997 möglich; mit dem neuen Abkommen würde sie gegenseitig auf Schweizer und EU-Gesellschaften ausgedehnt.

In der Folge würden **ausländische Airlines den Schweizer Luftraum noch mehr dominieren als heute (ähnlich wie im LandVA)**. Die Swiss gehört ja bereits der Lufthansa. Die «Freiheiten der Luft» würden also eher einseitig bleiben, denn Schweizer Airlines fliegen kaum innerhalb Spaniens oder Frankreichs herum.

Die **Übernahme des grundsätzlichen Verbots staatlicher Beihilfe samt Kontrollrechte der EU ist ein Paradigmenwechsel**. Das LuftVA enthält als einziges Binnenmarktabkommen bereits heute Beihilferegeln. Die Wettbewerbskommission WEKO überwacht im Geltungsbereich des Abkommens seit 2002 staatliche Beihilfen der Schweiz nach den Vorgaben des EU-Rechts – bisher allerdings nur mit rechtlich unverbindlichen Stellungnahmen und ohne Beschwerdemöglichkeit. Das neue Beihilfeprotokoll führte ein justiziables Überwachungs- und Durchsetzungssystem ein, das dem der EU «gleichwertig» sein müsste. Die Beihilfekontrollen verschärften sich zugunsten der EU.

Beispiel aus dem Jahr 2020: Während der Covid-19-Pandemie sprach der Bund zwei Beihilfen in Form von Bürgschaften, eine für die Fluggesellschaften, eine für das **Flugzeugwartungsunternehmen SR Technics**. Beide musste die WEKO prüfen. In der Stellungnahme zur SR-Technics-Beihilfe hielt sie fest, diese sei mit dem LuftVA mit der EU unvereinbar. Gleichwohl entschied der Bundesrat zugunsten SR-Technics und setzte sich damit über die Beurteilung der WEKO hinweg. Ein Fall wie SR Technics, bei dem der Bund trotz negativer WEKO-Stellungnahme Geld spricht, dürfte unter einem neuen System schwieriger werden. Denn die neue Aufsichtsbehörde könnte den Streitbeilegungsmechanismus in Gang setzen, die EU zudem Ausgleichsmassnahmen in anderen Abkommen ergreifen. Im neuen Abkommen sind nur Ausnahmen mit geringer Tragweite für den Service Public (z.B. die Erschliessung eines kleinen, abgelegenen Dorfes mit einem Flughafen) oder Beihilfen von maximal 200'000 Euro über drei Jahre möglich.

Die Änderungen der Beihilferegeln im LuftVA sind weitreichend, beispielhaft auch im Vergleich zu den anderen Abkommen. So schreibt der Bundesrat in der Botschaft: «Die Schweiz wird nun einen neuen verbindlichen Überwachungsmechanismus schaffen, der in die zwei bestehenden Binnenmarktabkommen, namentlich das LuftVA und das LandVA, sowie in das Stromabkommen aufgenommen wird.» (Botschaft, S. 538)

Für Passagiere bedeutete das neue Abkommen materiell keine neuen Rechte gegenüber dem bestehenden LuftVA, denn die Schweiz hat die **EU-Fluggastrechte bereits 2004 übernommen**, die für sämtliche Flüge ab Schweizer Flughäfen gelten, etwa Betreuungs- und Unterstützungsleistungen sowie Entschädigung bei Verspätungen oder Flugausfällen. So wird die Schweiz aktuell unabhängig vom neuen LuftVA die von der EU soeben beschlossenen Änderungen übernehmen: Erweiterte Entschädigungspraxis bei Verspätungen, Preisangaben mit Handgepäck, Informationen über die Entschädigungen bei Verspätung innerhalb 96 Stunden, Verbot von Familientarifen bei Kindern unter 14 Jahren, automatische Rückerstattung des Preises ohne Imbuchung (NZZ). Mit der dynamischen Rechtsübernahme würde eine stärkere Rechtsbindung durch die Auslegungshoheit des EuGH entstehen.

Skyguide Schweiz erbringt 40 Prozent der Dienste im Ausland. Die Flugsicherungsgesellschaft ist zuständig für den süddeutschen Luftraum, Teile der französischen Alpen und einen Bereich des italienischen Luftraums. Das ist keine Serviceleistung, die man von einem Tag auf den anderen ersetzen kann. Ein Zerwürfnis mit der Schweiz würde den europäischen Luftverkehr direkt treffen. (UVEK)

Spannungen mit der EU gibt es derzeit wegen Gebühren. Skyguide wird vorgeworfen, Gebühren um 50% erhöht zu haben, während der Flugverkehr nur 11% zugenommen habe. Die Gebührenregelung mit der EU ist nach wie vor in der Luft: Die EU muss die Skyguide-Gebühren genehmigen. Skyguide drohen Rückzahlungsforderungen der Airlines in Millionenhöhe. Tatsache ist: Während in Frankreich die Ausbildung der Fluglotsen vom Staat übernommen wird, muss Skyguide sämtliche Kosten selbst

EU-Verträge lesen & verstehen, www.demo-kratie-direkt.ch, CH05 0024 8248 2221 4001 G

berappen (SRF, NZZ). Es ist offen, ob die EU-Kommission solche nationalen Besonderheiten akzeptieren wird.

KONTEXT

2024 starteten 24,2 Millionen Lokalpassagier:innen ab Schweizer Flughäfen (ohne Transferpassagier:innen). Davon hatten 79% eine Destination in Europa, nur etwa ein Fünftel flog auf andere Kontinente. Beliebtestes Einzelziel war Spanien mit 3,1 Millionen Passagieren, gefolgt vom Vereinigten Königreich. (BFS/BAZL)

Der mit Abstand grösste Teil des Schweizer Flugverkehrs ist **innereuropäisch**. Gemessen an den Flugbewegungen registrierten die Schweizer Flughäfen im Linien- und Charterverkehr zuletzt eine halbe Million Starts und Landungen pro Jahr (BSF). Seit 2000 ging die Zahl der Bewegungen um 12% zurück, während die Passagierzahlen um 67% stiegen – eine Folge grösserer Flugzeuge und höherer Auslastung. (Infosperber)

Über die Hälfte des gesamten europäischen Flugverkehrs spielt sich innerhalb des **Functional Airspace Block Europe Central FABEC** ab. Die Schweiz ist Gründungsmitglied dieses Blocks zusammen mit Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten. Ohne die Schweiz funktioniert FABEC nicht: Die geografische Lage im internationalen Luftstrassennetz macht den Schweizer Luftraum zu einem der dichtesten und komplexesten Europas. Dieses Know-how sitzt in Wangen bei Dübendorf und in Genf, nicht in Brüssel. (Die Volkswirtschaft)

Das **Grounding der Swissair** am 2. Oktober 2001 fiel mitten in die Ratifikationsphase des derzeit geltenden LuftVA. Die Marktzutrittschürden, die im Swissair-Konkurs eine Rolle spielten, wurden danach schrittweise abgebaut. Der eingeschränkte Marktzugang war Kontext, aber nicht die Ursache des Swissair-Konkurses. Es war das Ergebnis massiven Managementversagens, Corporate-Governance-Defiziten und einer Strategie, die von Anfang an unsolide finanziert war. Dass danach der Marktzugang durch die Bilateralen I schrittweise verbessert wurde, hat mit den Lehren aus dem Swissair-Debakel strukturell wenig zu tun.

Das **Abkommen schützt die Schweiz nicht**: Im Streit um die deutschen Anflugsbeschränkungen für den Flughafen Zürich (Nacht- und Wochenendsperrung des süddeutschen Luftraums wegen Fluglärms) machte die Schweiz eine «indirekte Diskriminierung» der SWISS geltend. Die EU-Kommission hielt die deutschen Massnahmen 2003 für verhältnismässig; die Schweiz klagte, unterlag 2010 erstinstanzlich und am 7. März 2013 endgültig vor dem EuGH (Rechtssache C-547/10 P). Das Gericht befand, die Beschränkungen verstieszen nicht gegen das LuftVA. Der Fall zeigt, dass das Abkommen die Schweiz nicht vor einer als diskriminierend empfundenen Behandlung schützt. Es ist bekannt, dass selbst EU-Mitgliedstaaten nur selten vom EuGH gegen die EU-Kommission einen Prozess gewinnen.

Die Schweiz nimmt durchs bisherige LuftVA seit dem 1. Dezember 2006 an der **EASA** und am **Single European Sky** teil – mit Mitsprache auf technischer Ebene, aber ohne Stimmrecht. Das Abkommen umfasst einen Anhang mit allen einschlägigen EU-Erlassen, die integrierender Bestandteil sind und in der Schweiz Anwendung finden. Dabei wird die Regulierungslogik der EU übernommen.

Über die Assoziierung an Horizon Europe wäre neu die Teilnahme am Forschungsprogramm **SESAR 3** vorgesehen. Dieses ist kein eigenständiges Programm mit eigenem Budget. Und für Horizon Europe zahlt die Schweiz einen grosszügigen Preis: Für das Jahr 2026 beträgt der Pflichtbeitrag der Schweiz für die Teilnahme an den EU-Programmen 611 Millionen Franken. Über die Vergabe der Fördermittel entscheidet die Europäische Kommission. (Watson)

Wenn Regulierung nicht mehr Sicherheit bringt: Ein vieldiskutiertes Beispiel ist die EASA-Vorgabe, die **Berufspiloten** ab 60 Jahren kommerzielle Transportflüge untersagte – obwohl eine EASA-eigene Studie ergab, dass Piloten über 60 medizinisch kein erhöhtes Risiko darstellen. Schweizer National- und Ständerat überwiesen im Juni 2021 Motionen für eine nationale Berufspilotenlizenz bis 65 Jahre. Die Swiss Helicopter Association bezeichnete die «Überregulierung» als «**Pandemie der Luftfahrt**». Solche Fälle werfen die Frage auf, ob die EU-Regulierungslogik im Bereich der Klein- und Helikopterluftfahrt stets dem Sicherheitsgewinn dient oder teils primär Bürokratie erzeugt.

Ähnlich gelagert ist der Streit um **Ultraleichtflugzeuge**: Die Schweiz galt zuletzt als eines der letzten Länder Europas mit einem faktischen Verbot. Befürworter einer Zulassung verweisen darauf, dass **EU-Verträge lesen & verstehen**, www.demo-kratie-direkt.ch, CH05 0024 8248 2221 4001 G

moderne Ultraleichtflugzeuge klassischen, EASA-zertifizierten Kleinflugzeugen technisch kaum nachstehen; das BAZL verweist auf Sicherheitsbedenken, weil sie nicht nach EASA-Standard zertifiziert sind. Der Fall zeigt, dass «mehr EU-Norm» und «mehr Sicherheit» sich oft widersprechen. Militärpolitisch und strategisch bedeutsam könnte sein, dass die Schweiz mit dem LuftVA auch die Drohnenregulierungen der EU übernehmen müsste.

Andrea Schlapbach, ein Pionier im Bereich der Flugsicherheit und Mitentwickler des FLARM (Sicherheitssystem, um Zusammenstösse zwischen Kleinflugzeugen zu verhindern), schreibt auf LinkedIn: «Das BAZL nimmt an, dass das bilaterale Luftfahrtabkommen (einer der 7 bilateralen Verträge) auch Drohnen umfasst. Diese Interpretation traf zumindest bis 2019 formal nicht zu, dürfte aber politisch einigermaßen vernünftig sein, weil man Konflikte mit der EU sinnvoller in wichtigeren Bereichen austrägt. 2019 hat die Schweiz das revidierte EU-Recht materiell unverändert übernommen, welches ab 2018 die EASA auch für Drohnen unter 150 kg zuständig gemacht hat; diese Rechtsübernahme schränkt heute den Spielraum ein, über nachfolgende EU-Drohnenregulierungen zu befinden. Dies wäre allenfalls so nicht geschehen, wenn Druck früher aufgebaut worden wäre.» ([Andrea Schlapbach](#))

Umweltverbände kritisieren wiederholt, dass Luftfahrtabkommen ökologische Folgeschäden – insbesondere Nicht-CO²-Effekte wie Kondensstreifen – zu wenig berücksichtigen. So genannte klimaneutrale Tarife der Airlines werden oftmals als «**Greenwashing**» abgetan. ([Tagesschau.de](#))

Abkommen der EU mit Golfstaaten wie Katar stehen in der Kritik, ausländischen Fluggesellschaften stark erweiterte Marktzugänge zu gewähren. Einheimische und konkurrierende Fluggesellschaften sowie Gewerkschaften befürchten dadurch unfaire Wettbewerbsbedingungen. ([Deutsche Verkehrs-Zeitung](#))

POLITISCHE DEBATTE

Avenir Suisse hält fest: «Drei Viertel des Schweizer Flugverkehrs gehen in die EU oder kommen von dort.» Die Verflechtung sei eng – die Flugsicherung des süddeutschen Luftraums, über den die An- und Abflüge am Flughafen Zürich erfolgen, werde durch die Schweizer Skyguide durchgeführt, und «die Fluglinie Swiss gehört einer EU-Muttergesellschaft und ist fest in deren Streckennetz integriert» ([Avenir Suisse](#)). Die Airline-Seite befürwortet offene Märkte, aber mit Auflagen. **SWISS** formuliert ihre Haltung so: «SWISS setzt sich für eine liberale Luftfahrtpolitik ein: Offene Märkte, gekoppelt an Schutzmechanismen gegen Marktmissbrauch (z.B. gegen fortwährende staatliche Unterstützung).» ([SWISS](#))

Umstritten ist vor allem die institutionelle Anbindung. Befürworter verweisen darauf, dass die dynamische Rechtsübernahme im Luftverkehr nichts Neues sei. Die **Zürcher Handelskammer** schreibt: Die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme sei «bereits heute im Luftverkehrsabkommen (Bilaterale I) sowie im Schengen/Dublin-Abkommen (Bilaterale II) verankert und hat seit deren Inkrafttreten 2002 bzw. 2008 zu keinerlei Problemen geführt». ([Handelskammer](#))

Aus der Praxis kommt Widerspruch. Hansruedi Amrhein, Vorstandsmitglied der **Swiss Helicopter Association**, zieht nach über einem Jahrzehnt EASA-Recht eine negative Bilanz: «Die EU hat sich zu einer bürokratischen Lawine entwickelt, die nun die Existenz kleiner und mittlerer Unternehmen massiv bedroht.» Die Branche sei «mit weit über 10'000 Seiten komplizierter Regulierungen überzogen worden – worunter die Sicherheit gelitten habe». Im Vergleich zur Zeit vor den europäischen Vorschriften befinde man sich «heute auf einem deutlich tieferen Sicherheitsniveau». ([Helicopter Association](#))

ÄNDERUNGSPROTOKOLL (Auszug)

Präambeln

GESTÜTZT auf das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, geschlossen zu Luxemburg am 21. Juni 1999, das am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist (im Folgenden «Abkommen»),

IN ANERKENNUNG der entscheidenden Bedeutung der Zivilluftfahrt für die Schaffung von Verkehrsverbindungen für Fluggäste, Fracht und Postsendungen,

IN DER ERWÄGUNG, dass zwischen den Vertragsparteien ein umfassendes bilaterales Paket, einschliesslich des Institutionellen Protokolls zu diesem Abkommen, vereinbart wurde, um die beiderseitigen Beziehungen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, zu stabilisieren und weiterzuentwickeln,

UNTER BEKRÄFTIGUNG des gemeinsamen Bekenntnisses der Vertragsparteien zu einer sicheren, wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und innovativen Zivilluftfahrt im Rahmen des umfassenden bilateralen Pakets zwischen den Vertragsparteien,

SIND (DIE VERTRAGSPARTEIEN) WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

Art. 1 Änderungen des Abkommens

Das Abkommen wird wie folgt geändert:

2. Artikel 15 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Verkehrsrechte zwischen Punkten innerhalb der Schweiz und Verkehrsrechte zwischen Punkten innerhalb von Mitgliedstaaten der Union werden ab der ersten Flugplanperiode nach dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zu diesem Abkommen gewährt.» (Anmerkung Red. Kabotage / 8. und 9. Freiheit)" (...)

folgender Artikel wird eingefügt:

Art. 28A

(1) Dieses Abkommen ist nicht dahin gehend auszulegen, dass eine Vertragspartei dazu verpflichtet ist, Verschlusssachen zugänglich zu machen, es sei denn, dies ist in einem Rechtsakt der Union vorgesehen, der in den Anhang dieses Abkommens integriert wurde.

(2) Als Verschlusssache eingestufte Informationen oder Materialien, die von den Vertragsparteien im Rahmen dieses Abkommens bereitgestellt oder zwischen ihnen ausgetauscht werden, werden unter Einhaltung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen, geschehen zu Brüssel am 28. April 2008, und etwaiger Sicherheitsregelungen für dessen Durchführung behandelt und geschützt.

(3) Der Gemischte Ausschuss legt durch einen Beschluss Handlungsanweisungen zum Schutz von zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten sensiblen Informationen fest, die nicht als Verschlusssache eingestuft sind.

PROTOKOLL ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN (Auszug)

Art. 1 Ziele

Die Ziele dieses Protokolls sind die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aus der Union und der Schweiz in den Bereichen des Binnenmarkts, die in den Geltungsbereich des Abkommens fallen, sowie die Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens des Binnenmarkts durch die Festlegung materiell- und verfahrensrechtlicher Regeln für staatliche Beihilfen.

Art. 2 Verhältnis zum Abkommen

1. Dieses Protokoll und seine Anhänge sind Bestandteil des Abkommens. Sie ändern weder den Geltungsbereich noch die Ziele des Abkommens.
2. Die Artikel 13 und 14 des Abkommens werden durch dieses Protokoll aufgehoben.
3. Artikel 12 Absatz 2 des Abkommens findet für die Zwecke dieses Protokolls keine Anwendung.

Art. 3 Staatliche Beihilfen

1. Soweit im Abkommen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln durch die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der Union gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Vertragsparteien im Geltungsbereich des Abkommens beeinträchtigen.

Art. 4 Überwachung

1. Für die Zwecke von Artikel 1 überwachen die Union, im Einklang mit der Verteilung von Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, und die Schweiz, im Einklang mit ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung, die Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet gemäss diesem Protokoll.
2. Zur Durchführung dieses Protokolls behält die Union ein Überwachungssystem für staatliche Beihilfen gemäss den Artikeln 93, 106, 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bei, ergänzt durch die Rechtsakte der Union im Bereich der staatlichen Beihilfen und die Rechtsakte der Union betreffend staatliche Beihilfen im Luftverkehrssektor, die in Anhang II Abschnitt A Ziffer 1 dieses Protokolls aufgeführt werden.
3. Zur Durchführung dieses Protokolls richtet die Schweiz innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls ein System zur Überwachung staatlicher Beihilfen ein, das jederzeit ein Mass an Überwachung und Durchsetzung sicherstellt, das dem in der Union gemäss Absatz 2 angewendeten gleichwertig ist, und behält dieses System bei; das System umfasst Folgendes:
 - (a) eine unabhängige Überwachungsbehörde und
 - (b) Verfahren, um die Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts durch die Überwachungsbehörde sicherzustellen, darunter:
 - i) die vorherige Anmeldung geplanter Beihilfen bei der Überwachungsbehörde;
 - ii) die Beurteilung angemeldeter Beihilfen durch die Überwachungsbehörde und deren Zuständigkeit für die Prüfung nicht angemeldeter Beihilfen;

iii) die Anfechtung von Beihilfen, die die Überwachungsbehörde als mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar erachtet, vor der zuständigen Justizbehörde mit aufschiebender Wirkung ab dem Zeitpunkt, zu dem der Akt anfechtbar ist; und

iv) die Rückforderung, einschliesslich Zinsen, von gewährten Beihilfen, die für mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar befunden werden.

4. Im Einklang mit der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung der Schweiz gilt Absatz 3 Buchstabe b Ziffern iii und iv nicht für Akte der Schweizerischen Bundesversammlung oder des Schweizerischen Bundesrats.

5. Wenn die Schweizer Überwachungsbehörde eine Beihilfe der Schweizerischen Bundesversammlung oder des Schweizerischen Bundesrats aufgrund ihrer gemäss der verfassungsmässigen Ordnung der Schweiz beschränkten Zuständigkeiten nicht vor einer Justizbehörde anfechten kann, muss sie die Anwendung dieser Beihilfe durch andere Behörden in jedem Einzelfall anfechten. Kommt die Justizbehörde zu dem Schluss, dass diese Beihilfe mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar ist, berücksichtigen die zuständigen Justiz- und Verwaltungsbehörden der Schweiz dieses Urteil, wenn sie beurteilen, ob diese Beihilfe in dem bei ihnen anhängigen Einzelfall anzuwenden ist.

RECHTLICHE EINORDNUNG

Mit dem neuen LuftVA würde ein schrittweise vollzogener **Integrationsprozess der Rechtsübernahme** von EU-Recht abgeschlossen. Die Einhaltung der staatlichen Beihilferegeln würde künftig durch eine «eigenständige, unabhängige», tatsächlich an die Vorgaben der EU gebundene Überwachungsinstanz der EU sichergestellt. Die WEKO würde in der Schweiz künftig diese Überwachungsfunktionen übernehmen, hätte aber keine Genehmigungskompetenz, sondern nur eine Prüf- und Stellungnahmefunktion. (Watson)

Dies wäre politisch insofern heikel, als es den **Handlungsspielraum des Bundesrats** – wie beim Fall SR Technics 2020 gezeigt – dauerhaft einschränkte. Damals setzte sich der Bundesrat mit dem Notrechtsgesetz (Art. 185 BV) über das bestehende LuftVA zugunsten von SR Technics in der Corona-Krise hinweg. Das wäre künftig zwar auch möglich, die Schweiz müsste dann aber mit Ausgleichsmassnahmen durch die EU rechnen. Das Beispiel SR Technics zeigt also: Nicht einmal in einer absoluten Notlage (Flugverbot infolge der Corona-Pandemie) waren die EU-Kommission und der EuGH bereit, eine Ausnahmeregelung zuzulassen.

FAZIT

Im Bereich der Luftfahrt orientiert sich die Schweiz seit über zwanzig Jahren weitgehend an EU-Regeln. Die nun vorgesehenen Neuerungen mit dem Austausch von Kabotagerechten und der Beteiligung an SESAR 3 sind inhaltlich von begrenzter Tragweite.

Institutionell hingegen ist die Reichweite grösser: dynamische Rechtsübernahme, Schiedsgericht und EuGH-Vorgaben würden das **LuftVA unter dasselbe institutionelle Dach** stellen wie die übrigen Binnenmarktabkommen. Genau hier scheiden sich die Geister. Wirtschaftsverbände betonen, dass die Rechtsübernahme im Luftverkehr seit 2002 reibungslos funktioniert habe. Praktiker, etwa die Helikopterbranche, sprechen hingegen von einer «bürokratischen Lawine» und sehen die Sicherheit durch zusätzliche Regulierung eher belastet als gestärkt. Entsprechende Beispiele haben wir oben angeführt. Wie viel die zugesagten Mitspracherechte ohne Stimmrecht in der Praxis tatsächlich bewirken, bleibt eine offene Frage.

Die **weitreichendste Neuerung dürfte das Beihilfeprotokoll sein**. Zwar erwartet der Bund «kaum materielle Auswirkungen», weil die Schweiz EU-Beihilferecht im Luftverkehr bisher ohnehin weitgehend befolgt hat. Entscheidend ist aber die Veränderung auf der Durchsetzungsebene: Die staatliche Unterstützung an Flughäfen und Fluggesellschaften würde justiziabel überwachbar. Das würde die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand direkt betreffen – namentlich der Kantone, die Flughäfen mitfinanzieren. Jede staatliche Stützungsmassnahme im Luftfahrtbereich könnte künftig angefochten werden, mit ungewissem Ausgang.

Der **Fall SR Technics** zeigt, dass eine justiziable Überwachung im Einzelfall durchaus verbindliche Konsequenzen haben kann. Die Verpflichtung zur Einhaltung des staatlichen Beihilfeverbots ist problematisch. Die Einhaltung der staatlichen Beihilferegeln wäre künftig durch eine eigenständige, unabhängige Überwachungsinstanz sichergestellt. In der Schweiz würde die WEKO diese Aufgabe übernehmen und könnte über die Rückerstattung unrechtmässiger staatlicher Beihilfen entscheiden oder eine Genehmigung für geplante Beihilfen erteilen (Faktenblatt «Staatliche Beihilfen»). Das ist politisch heikel, weil es den Handlungsspielraum des Bundesrats dauerhaft einschränkt, wie im Fall **EU-Verträge lesen & verstehen, www.demo-kratie-direkt.ch, CH05 0024 8248 2221 4001 G**

SR Technics 2020. Damals hat sich der **Bundesrat mit dem Notrechtsgesetz** (Art. 185 BV) über das bestehende LuftVA zugunsten von SR Technics in der Corona-Krise hinweggesetzt. Das wäre künftig nach wie vor möglich, die Schweiz müsste dann aber mit Ausgleichsmassnahmen durch die EU rechnen. Der Fall SR Technics macht allerdings klar, dass die «eigenständige, unabhängige Überwachungsinstanz» unseren Unternehmen wenig nützt, wenn diese **als Gehilfe der EU-Kommission aktiv** wird, statt Schweizer Interessen zu schützen. Der Fall zeigt auch, dass das Abkommen die Schweiz nicht vor einer als diskriminierend empfundenen Behandlung schützte. Es ist zu bemerken, dass das Verhältnis der nationalen in einem viel diskutierten Spannungsfeld mit dem EuGH stehen. (LTO)

Der **Streit um die Zürcher Anflüge illustriert schliesslich die strukturellen Grenzen des Abkommens**: bei auseinandergehenden Interessen bewahrte es die Schweiz bislang nicht vor als diskriminierend empfundenen Behandlungen.

FRAGEN AN DEN BUNDESRAT

Wie gross ist der reale wirtschaftliche Nutzen des Kabotage-Austauschs für die Schweiz, gemessen am kleinen Schweizer Inlandmarkt gegenüber dem grossen EU-Markt?

Der Bundesrat erwartet «kaum materielle Auswirkungen» durch die EU-Beihilferegelung. Artikel 4 des Abkommens verpflichtet jedoch dazu, dass die Schweiz «jederzeit ein Mass an Überwachung und Durchsetzung sicherstellt, das dem in der Union angewendeten gleichwertig ist». Kann das als «eigenständige unabhängige Überwachung» bezeichnet werden?

Welche konkreten Folgen hätte der SR-Technics-Fall (Beihilfe 2020, von der WEKO als unvereinbar mit dem LuftVA beurteilt) unter dem neuen, verbindlicheren Verfahren?

Was bedeutet «Decision Shaping» ohne Stimmrecht konkret – an welchen verbindlichen EU-Entscheidungen zur Flugsicherheit konnte die Schweiz bislang nachweisbar etwas verändern?

Die Helikopter- und Kleinluftfahrtbranche beklagt durch die EASA-Regulierung «über 10'000 Seiten» Vorschriften und ein gesunkenes Sicherheitsniveau: Wie nimmt der Bundesrat diese Praxiskritik auf, bevor die Rechtsübernahme verbindlich wird?

Beim Pilotenalter (60+) musste das Parlament ohne Unterstützung durch den Bundesrat gegen eine EASA-Regel intervenieren, die laut EASA-eigener Studie sicherheitstechnisch unbegründet war. Wie stellt der Bundesrat unter dynamischer Rechtsübernahme sicher, dass künftig Regeln, die nicht mehr Sicherheit bringen, korrigiert werden können? Wann ist mit dem vom Parlament verlangten Gesetzesentwurf des Bundesrates zu rechnen?

Der EuGH gab der EU-Kommission im Streit um die Zürcher Anflüge Recht. Was garantiert, dass die Schweiz bei künftigen Konflikten besser fährt, wenn auch EU-Mitgliedstaaten kaum je ein Verfahren vor dem EuGH gewinnen?

Juni 2026, rbh