



22. Juli 2025

Stakeholder-Einbezug BAZL

Bericht zuhanden der KVF-N

Aktenzeichen: BAZL-061.1-24/7/3

Inhalt

1	Einleitung	2
1.1	Aufgaben des BAZL	2
1.2	Gesetzliche Rahmenbedingungen	3
2	Geschichte des Stakeholder-Einbezugs im BAZL	4
2.1	Eidgenössische Luftfahrtkommission	4
2.2	Einführung des Stakeholder Involvements	5
3	Austausch mit Stakeholdern	5
3.1	Verbandskontakte	5
3.2	Veranstaltungen	6
3.3	Zusammenarbeit auf Fachebene	7
3.4	Analyse Austausch mit Stakeholdern	7
3.5	Optimierungspotenzial bei den Verbandskontakten	8
3.6	Optimierungspotenzial bei den Veranstaltungen	8
3.7	Optimierungspotenzial bei der Zusammenarbeit auf Fachebene	8
4	Anhörung der Stakeholder: Vernehmlassungsverfahren und Stakeholder Involvement	8
4.1	Prozess bei Vernehmlassungen bzw. Stakeholder Involvements	9
4.2	Analyse Anhörung der Stakeholder	9
4.3	Optimierungspotenzial bei den Stakeholder Involvements	10
5	Fazit	10



1 Einleitung

Die KVF-N hat am 10. Februar 2025 die von Nationalrat Matthias Jauslin eingereichte parlamentarische Initiative 24.458 «Wiedereinführung eines beratenden Gremiums für Fragen rund um die Aviatik» behandelt. Die Initiative verlangt die erneute Einführung eines koordinierenden und beratenden Gremiums zuhanden des Bundesrats für Fragen der Luftfahrt. Hintergrund der Pa. Iv. ist die Kritik, wonach die Anliegen der Luftfahrtbranche vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ungenügend berücksichtigt würden. Mit der Wiedereinführung einer Luftfahrtkommission solle der partizipative Dialog gefördert und ausgewogene Lösungen vorbereitet werden.

In der Sitzung der KVF-N vom 10. Februar 2025 stand das Verhältnis zwischen Luftfahrtbranche und BAZL im Vordergrund. Einzelne Kommissionsmitglieder vertraten die Ansicht, dass Anliegen aus der Branche, die spezifisch die Schweiz betreffen, beim BAZL bisher zu wenig berücksichtigt wurden¹. Die Vorschläge der Luftfahrtbranche würden zwar entgegengenommen, letztlich aber nicht in die konkrete Umsetzung eingearbeitet. Es sei vom BAZL keine Bereitschaft für gemeinsam erarbeitete, sachdienliche Lösungen spürbar. Daher wurde das BAZL beauftragt, der Kommission darzulegen, wie es künftig die Stakeholder aus dem Luftfahrtbereich und ihre Anliegen besser miteinbeziehen will. Der geforderte Bericht soll insbesondere aufzeigen, wie das BAZL die von verschiedenen Seiten kritisierten Abläufe verbessern will. Die Behandlung der Pa. Iv. Jauslin wird bis zum Vorliegen des Berichts, längstens aber bis ins vierte Quartal 2025 sistiert.

Einleitend startet der Bericht zum Stakeholder-Einbezug BAZL mit den Aufgaben des Amtes sowie mit den gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Zivilluftfahrt. Das zweite Kapitel beleuchtet die Geschichte der Eidgenössischen Luftfahrtkommission sowie die Etablierung des Stakeholder Involvements. In der Folge werden die aktuellen Formen des Stakeholder-Einbezugs beschrieben: Im dritten Kapitel geht es um den Austausch mit den Stakeholdern, beispielsweise um Verbandskontakte oder Veranstaltungen. Das vierte Kapitel widmet sich der Anhörung der Luftfahrtbranche im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren oder Stakeholder Involvements. Beide Kapitel analysieren die IST-Situation und eruieren Optimierungspotenzial. Das Fazit fasst die Erkenntnisse kurz zusammen.

1.1 Aufgaben des BAZL

Das BAZL ist für die Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Schweiz und die Luftfahrtentwicklung zuständig. Es stellt sicher, dass die Zivilluftfahrt in der Schweiz ein hohes Sicherheitsniveau aufweist und eine nachhaltige Entwicklung verfolgt.

1.1.1 Luftfahrtentwicklung

Die Zivilluftfahrt ist für den Standort Schweiz von grosser Bedeutung. Sie stellt die Anbindung der Schweiz an Europa und die Welt sicher. Durch Gewährleistung bestmöglicher rechtlicher, finanzieller und raumplanerischer Rahmenbedingungen trägt das BAZL dazu bei, dass die Schweiz auch im internationalen Luftverkehr eine aktive Rolle spielt und an die europäischen und weltweiten Zentren adäquat angebunden ist. Das BAZL setzt sich für einen internationalen Marktzugang hiesiger Produkte und Dienstleistungen ein, indem es Mitspracherechte auf Stufe der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde ICAO und der EU wahrnimmt. Es integriert neue Technologien in den bestehenden Luftraum und reguliert diese wo notwendig. Zudem setzt das BAZL die vom Parlament beschlossenen Massnahmen zur Erreichung des Netto-Null-Ziels bis 2050 um und setzt die Rechte von Passagieren durch.

1.1.2 Luftfahrtsicherheit

Um einen Beitrag für einen im europäischen Vergleich hohen Sicherheitsstandard in der schweizerischen Zivilluftfahrt zu leisten, bewilligt und beaufsichtigt das BAZL Infrastrukturanlagen, Flugsicherungs- und Luftfahrtunternehmen sowie Luftfahrtpersonal und -material. Massgebende Richtschnur bildet dabei die Einhaltung von nationalen und internationalen Normen unter Berücksichtigung eines risi-

¹ Konkrete Beispiele aus der Diskussion sind die Themen «English Only», historische Luftfahrzeuge, Drohnen, Ultraleichtflugzeuge, Modellflugzeuge.

kobasierten Ansatzes. Der Bereich Luftfahrtsicherheit sorgt für die technischen und operationellen Voraussetzungen im Hinblick auf die Förderung von innovativen An- und Abflugverfahren sowie für eine angemessene Ausbildung des Luftfahrtpersonals.

1.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Aufgrund des globalen Charakters der Zivilluftfahrt kommen sowohl landesrechtliche als auch auf internationalen Übereinkommen basierende Regelungen zur Anwendung. Dabei beeinflussen die übergeordneten internationalen Vorgaben den Spielraum bei der Ausgestaltung nationaler Regelungen.

1.2.1 Nationales Recht

Die Bundesverfassung delegiert die Gesetzgebungskompetenz über die Luft- und Raumfahrt an den Bund (Art. 87b BV; SR 101). Es gibt keine Gesetzgebungskompetenz bei den Kantonen in diesem Bereich. Seit 1948 ist das Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) die gesetzliche Basis. Es wird in der Verordnung über die Luftfahrt (LFV; SR 748.01) sowie in diversen anderen Verordnungen weiter präzisiert.

1.2.2 Internationales Recht

In der schweizerischen Zivilluftfahrt bildet internationales Recht einen wichtigen Rahmen, der das nationale Recht übersteuert. Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) von 1944 bildet die Grundlage des internationalen Luftfahrtrechts sowie der schweizerischen Gesetzgebung über die Zivilluftfahrt. Die Unterzeichnerstaaten sind verpflichtet, die von der internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO festgelegten Normen und Verfahren so weit wie möglich umzusetzen. Es ist ein verbindlicher Auftrag an die Unterzeichnerstaaten, nationale Vorschriften zu erlassen und umzusetzen, die inhaltlich den Vorgaben des Abkommens und dessen 19 Anhängen entsprechen.

Seit Juni 2002 verbindet die Schweiz und die EU ein bilaterales Luftverkehrsabkommen (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999; SR 0.748.127.192.68). Das Abkommen bringt u.a. den Schweizer Fluggesellschaften den Zugang zum liberalisierten europäischen Markt. In Bezug auf die Besitzverhältnisse an Luftfahrtunternehmen verfügen die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU über die gleichen Rechte.

Zum Abkommen gehört ein Anhang mit sämtlichen Erlassen des europäischen Rechts. Neue, von der Europäischen Kommission verabschiedete Erlasse werden vom zuständigen gemischten Ausschuss Schweiz-EU (Comité mixte) regelmässig in den Anhang des Luftverkehrsabkommens übernommen.

Gewisse Erlasse sind in der Schweiz direkt anwendbar. Das heisst, sie gelten direkt und genauso, als wären sie ein Gesetz, das durch die schweizerischen Gesetzgebungsorgane geschaffen wurde. Europäische Rechtsakte können auch nur die Grundsätze regeln, die detaillierte Umsetzung jedoch an ihre Mitgliedstaaten delegieren. Dann entscheidet der Staat, wie er diese verbindliche Richtlinie implementiert.

Seit 2006 ist die Schweiz Mitglied der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA. Die Zuständigkeit der EASA wurde in den letzten Jahren auf die meisten Bereiche der Flugsicherheit ausgedehnt. Sie erstreckt sich auch auf Teile des Flugverkehrsmanagements und des Umweltschutzes.

Die EASA bereitet zuhanden der EU-Kommission Vorgaben für die Sicherheit in der europäischen Luftfahrt vor und kontrolliert die einheitliche Umsetzung und Anwendung durch die EASA-Mitgliedstaaten. In regelmässigen Audits überprüft die EASA auch in der Schweiz die konforme Anwendung des EU-Rechts. Darüber hinaus führt sie Aktivitäten in den Bereichen Zertifizierung und Sicherheitsförderung durch.

Die Schweiz kann an den Prozessen der EASA umfassend mitwirken und hat Einsitz im obersten Organ der Agentur, dem Management Board. Als Nicht-EU-Mitglied hat sie kein Stimmrecht, arbeitet in den vorbereitenden Gremien jedoch aktiv mit.

Durch den Beitritt der Schweiz zur EASA sowie das sektorielle Abkommen mit der EU ist die Schweiz ins Flugsicherheitsrecht der EU eingebunden. Im Gegenzug profitieren die Schweizer Industrie und

das Luftfahrtpersonal von der automatischen EU-weiten Anerkennung aller in der Schweiz ausgestellten Lizenzen, Zertifikaten und Bewilligungen.

Neben dem bilateralen Luftverkehrsabkommen mit der EU und dem Beitritt zum Chicagoer Abkommen hat die Schweiz eine Vielzahl von bilateralen Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Diese legen fest, in welchem Rahmen kommerziell Passagiere, Fracht und Post zwischen den Ländern transportiert werden dürfen.

2 Geschichte des Stakeholder-Einbezugs im BAZL

Der Einbezug von Stakeholdern hat in der Schweizer Zivilluftfahrt Tradition. Diese Aussage untermauert die nachfolgende Geschichte der Luftfahrtkommission sowie die darauffolgende Etablierung des sogenannten «Stakeholder Involvements» – einer Spezialform in der Bundesverwaltung.

2.1 Eidgenössische Luftfahrtkommission

Der Bundesrat beschloss die Gründung der Eidgenössischen Luftfahrtkommission (LFK) am 21. Dezember 1948, gestützt auf Artikel 5 des LFG «für die Begutachtung wichtiger Fragen der Luftfahrt eine Luftfahrtkommission von mindestens sieben Mitgliedern». In der Verordnung vom 5. Juni 1950 über die LFK (SR 748.112.3) wurden die Einzelheiten geregelt. Nach Artikel 1 waren in der Kommission die «besonders interessierten Kreise und Landesteile, die schweizerischen Unternehmungen des Luftverkehrs und die Privatluftfahrt angemessen vertreten [...]». Im Jahr 2004 bestand die LFK aus 20 Mitgliedern und trat jährlich mindestens zweimal zusammen. Die LFK hatte die Aufgabe, sich mit wichtigen Themen der Schweizer Luftfahrt zu befassen. Hierzu gehörten Gutachten zu Rechtssetzungsfragen, zur Luftverkehrspolitik, zum weiteren Ausbau von Flugplätzen und Flugsicherung sowie zum Subventionswesen. Die Diskussionen über die Folgen der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der kurz darauffolgenden Swissair-Krise stellte 2001 die Funktion der LFK als beratendes Organ des Bundesrates in Frage. Die GPK-S stellte in ihrem Bericht vom 19. September 2002 zur «Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise» (BBL 2003 5403ff.) fest, dass sich die LFK jeweils mit den anstehenden Fragen befasst habe. Angesichts der komplexer werdenden Fragestellungen, der zunehmend unabhängigeren Luftfahrtindustrie sowie der Verlagerung der Zuständigkeit auf internationale Gremien verlor dieses konsultative Organ an Bedeutung. Die LFK habe bei der Lösung der Zukunft der Swissair nicht die aktive Rolle gespielt, die von ihr erwartet wurde. Die Kommission verfügte weder über die Mittel noch über die Befähigung, um sich an der Krisenbewältigung zu beteiligen. In den Schlussfolgerungen forderte die GPK-S den Bundesrat auf, die Luftverkehrspolitik der Schweiz angesichts der internationalen Entwicklungen neu zu formulieren und die Rolle des Staates bei der Aufrechterhaltung der Luftverkehrsinfrastruktur zu definieren. Er sollte dabei auch die Rolle der LFK überprüfen.

Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz vom 10. Dezember 2004 (BBL 2005 1781ff.) hielt der Bundesrat fest, dass die LFK seit ihrer Konstituierung vor gut 50 Jahren nie die Rolle einer wirksamen Beraterin des Bundesrates für wichtige Fragen der Luftfahrt einnehmen konnte. Zwar äusserte sie sich zu verschiedensten Themen der Luftfahrt und Gesetzesvorlagen, wurde aber nicht als Fachgremium eingesetzt, insbesondere nicht in Krisenzeiten wie dem Swissair-Grounding 2001 oder bei Sicherheitsfragen im Nachgang zu den Unfällen in der schweizerischen Zivilluftfahrt zu Beginn der 2000er-Jahre.

Der Bundesrat hob die LFK 2004 wegen ihrer relativen Bedeutungslosigkeit auf. Bei Bedarf könne der Bundesrat im Einzelfall Fachleute beiziehen. Gleichzeitig beauftragte er das BAZL, ein beratendes Gremium mit den obersten Verantwortlichen der Schweizer Zivilluftfahrt zu schaffen. Dieses sollte sich mit der Gewährleistung eines im europäischen Vergleich hochstehenden Sicherheitsstandards (Safety und Security), der Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt sowie deren nachhaltige Entwicklung beschäftigen (BBL 2005 1823).

2.2 Einführung des Stakeholder Involvements

Nach der Aufhebung der LFK hat das BAZL 2007 das sogenannte Stakeholder Involvement geschaffen, um die für sich und die Luftfahrtindustrie wichtige Funktion der LFK – Stellungnahmen zu Rechtsetzungsprojekten des BAZL – aufrecht zu erhalten. Damit werden die betroffenen Luftfahrtkreise frühzeitig in Rechtsetzungsarbeiten eingebunden, die Verwaltung erhält Zugang zum Wissen der in der Praxis tätigen Unternehmen und es hilft, die Akzeptanz neuer Regulierungen zu fördern.

Im Jahr 2018 wurde der Stakeholder-Involvement-Prozess so angepasst, dass der Einbezug der Luftfahrtkreise auf Basis eines sogenannten Normkonzepts erfolgt. Es wurde kein ausformulierter Erlasentwurf zur Konsultation vorgelegt, sondern konzeptuell die Grundzüge der geplanten Änderungen. Die Stakeholder konnten insbesondere den materiellen Teil einer Vorlage prüfen. Im Anschluss erstellte das BAZL die Rechtsgrundlage. Mit diesem angepassten Prozess konnten sich die Stakeholder auf die massgeblichen materiellen Fragen konzentrieren, ausserdem wird das Frustrationspotenzial bei allfälligen Anpassungen im weiteren Rechtsetzungsprozess (Ämterkonsultation), gegenüber dem bisherigen Prozess reduziert.

Heute werden den Stakeholdern ausgearbeitete Verordnungsentwürfe unterbreitet. Die Form des Involvements hängt vom Gestaltungsspielraum von Amt und der Luftfahrtbranche ab. Bei der Übernahme von EU-Recht ist die Flexibilität so gering, dass keine vorgängigen Konzepte erstellt werden können. Stattdessen werden die betreffenden Bestimmungen im nationalen Verordnungsrecht formuliert und anschliessend den Stakeholdern vorgelegt.

Beispiele für aktuelle Konzepte sind die Revision der Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL; SR 748.122) oder die neu zu schaffende Marktaufsicht bei den Drohnen, die in der Luftfahrtverordnung reguliert werden soll. Es gibt aber auch Zwischenformen, wie die laufende Revision der Gebührenverordnung des BAZL (GebV-BAZL; SR 748.112.11), die aus Konzepten und aus ausformulierten Artikeln besteht.

3 Austausch mit Stakeholdern

Das BAZL tauscht sich auf verschiedenen Ebenen und in regelmässigen Abständen mit den Stakeholdern aus. Es gibt periodische Verbandskontakte, verschiedene Veranstaltungen, Arbeitsgruppen auf Fachebene sowie ad-hoc-Treffen. Zudem nehmen verschiedene Mitglieder der BAZL-Amtsleitung an den jährlichen Generalversammlungen der Stakeholder teil und stehen auch dort für einen Austausch zur Verfügung.

3.1 Verbandskontakte

Die verschiedenen Aviatiksparten sind in Verbänden organisiert. Zwischen den verschiedenen Verbänden und dem BAZL besteht ein regelmässiger Austausch auf Direktionsebene. Der Direktor des BAZL tauscht sich in der Regel ein bis drei Mal pro Jahr mündlich mit den Verbandsspitzen aus.

Der Dachverband für die schweizerische Luft- und Raumfahrt ist die AEROSUISSE. Diese wird durch Nationalrat Thomas Hurter präsiert. Mitglieder sind über 120 Firmen und Organisationen. Der Verband bezweckt «die Wahrung der Interessen der schweizerischen Luft- und Raumfahrt und die Sicherung ihrer Existenzgrundlagen». Der Dachverband der Schweizer Leichtaviatik und des Luftsports ist der Aero-Club der Schweiz (AeCS), präsiert durch Nationalrat Matthias Jauslin. Die rund 20 000 Mitglieder des AeCS verteilen sich auf 35 Regionalverbände und acht Sparten (Ballone, Microlight, Experimental, Fallschirm, Helikopter, Modellflug, Motorflug, Segelflug). Die Swiss Helicopter Association (SHA) ist als Branchenverband der schweizerischen und liechtensteinischen Helikopterunternehmen Mitglied bei der AEROSUISSE. Präsident ist Nationalrat Martin Candinas.

Weitere Schweizer Zivilluftfahrtverbände sind die Pilotenvereinigung (AOPA), der Verband Schweizer Flugplätze (VSF), der Verband Flugtechnischer Betriebe (SVFB), der Schweizerische Hängegleiterverband (SHV) sowie der Schweizerische Verband Ziviler Drohnen (SVZD). Diese gehören gemeinsam mit dem AeCS sowie der SHA zum General Aviation Steering Committee (GASCO), einem Verein, der die Interessen der General Aviation vertritt.

Es existieren noch weitere Verbände, beispielsweise der Berufsverband der Pilotinnen und Piloten der Swiss International Air Lines und der Edelweiss Air (AEROPERS) oder die Swiss Business Aviation Association (SBAA), die teilweise wiederum Mitglied bei der AEROSUISSE sind.

3.2 Veranstaltungen

Das BAZL veranstaltet periodisch Austausche mit den Stakeholdern – teilweise auf Direktionsebene, teilweise auf Fachebene. Die Art der Veranstaltung definiert dabei den Teilnehmerkreis sowie die Periodizität.

3.2.1 Plattform Luftfahrt Schweiz

Die Plattform Luftfahrt Schweiz wurde 2005 erstmals durchgeführt und findet seither in eingeschränktem Teilnehmerkreis jährlich statt. Sie dient dem Gedankenaustausch zu den Entwicklungen und Herausforderungen des Schweizer Luftverkehrs, dies unter dem Vorsitz des UVEK-Departementvorstehers. Dieser kann so direkt den Puls der Luftfahrtbranche fühlen, die Branchenvertreter wiederum können auf hoher Bundesebene Anliegen einbringen. Auf Einladung des Departementvorstehers nehmen Vertreterinnen und Vertreter der Landesflughäfen, der Fluggesellschaften SWISS, easyJet Schweiz und Helvetic Airways, der Flugsicherung skyguide sowie der Dachverband AEROSUISSE teil. Zudem nehmen die Regierungsvertreterinnen und -vertreter der Flughafen-Standortkantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf und Zürich teil. Die Sitzung wird vom BAZL organisiert, je nach Thema sind das Bundesamt für Umwelt (BAFU) oder die Luftwaffe (LW) ebenfalls anwesend. An der Plattform werden ausschliesslich übergeordnete Fragen, welche alle Teilnehmenden betreffen, traktandiert.

3.2.2 Swiss Aviation Day

Nach der Auflösung der Luftfahrtkommission gründete das BAZL das Swiss Aviation Leadership Team (SALT). Das Gremium vereinte die Spitzen der Schweizer Luftfahrt. Im Austausch mit dem BAZL sollten Handlungsbedarf erkannt und Lösungen im Zusammenhang mit den künftigen Herausforderungen der Schweizer Zivilluftfahrt erarbeitet werden. Die Mitglieder des SALT setzten sich dafür ein, dass luftfahrtpolitische Themen vorangetrieben und sie frühzeitig in Gesetzgebungsverfahren einbezogen wurden. Im SALT vertreten waren neben dem BAZL die Luftwaffe, skyguide, die Flughäfen Basel, Genf und Zürich, die SWISS, AEROSUISSE, der AeCS und als Beobachter das damalige Civil Aviation Safety Office (CASO) des GS-UVEK. In der Regel fanden vier Sitzungen pro Jahr statt. 2016 straffte das BAZL seine Gremienlandschaft, da sich Themen und Teilnehmende oft überschneiden und sich die Vielzahl von Diskussionsgefässen nicht mehr als effizient herausstellte. Als neue Stakeholder-Veranstaltung sollte der Swiss Aviation Day die diversen bilateralen und multilateralen Meetings zwischen Stakeholdern und BAZL ersetzen. Der erste Swiss Aviation Day fand Ende 2016 statt mit einem breiten Adressatenkreis, der bis heute mehrheitlich gleichgeblieben ist. Von dieser Straffung nicht betroffen waren die Plattform Luftfahrt Schweiz und die Gespräche mit Luftwaffe und skyguide auf Direktionsebene sowie die Airline Operator Conference AOC, die Swiss Aviation Safety Conference SASCON² und das Flugplatzleitermeeting.

Heute findet der Swiss Aviation Day jährlich als High-Level-Meeting auf Einladung des BAZL statt. Teilnehmende sind die Verantwortlichen von AeCS, AEROSUISSE, Flughafen Genf, AOPA, Flughafen Basel, Edelweiss Air, easyJet Switzerland, Flughafen Zürich, Helvetic Airways, LW, Military Aviation Authority (MAA), Pilatus, SBAA, SHA, SHV, skyguide, SUST, SVFB, SWISS, Swissport, VSF. Ziel ist, die Luftfahrtbranche zusammenzubringen und einen Austausch mit dem BAZL auf Amtsleitungsstufe zu ermöglichen. Themenabhängig dauert die Veranstaltung einen halben oder ganzen Tag. Im Vorfeld findet eine Traktandumfrage statt; das BAZL koordiniert so das Programm. Es wird erwartet, dass die Luftfahrtbranche das Programm mit Beiträgen aktiv mitgestaltet.

² Die beiden Veranstaltungen AOC und SASCON wurden zur neuen Veranstaltung «Swiss Aviation Safety and Operation Conference» SASOC zusammengeführt.

3.2.3 Swiss Aviation Safety and Operations Conference SASOC

Im Mai 2022 führte das BAZL erstmals die Swiss Aviation Safety and Operations Conference SASOC durch, um den Informations- und Wissensaustausch innerhalb der Aviatikindustrie in der Schweiz zu fördern. Die Konferenz richtet sich an Fachleute wie Accountable Manager, Safety Manager, Nominated Persons Flight Operations und Crew Training, sowie an die Kader von Flugschulen. Der Anlass findet alle zwei Jahre auf Einladung des BAZL statt und es werden insbesondere Themen zur Sicherheit in der Schweizer Zivilluftfahrt behandelt sowie aktuelle Themen wie beispielsweise KI und GPS-Störungen.

3.2.4 Flugplatzleitermeeting

Jährlich tauscht sich das BAZL mit allen Flugplatzleiterinnen und -leitern aus. Die Themen umfassen aktuelle Entwicklungen in der nationalen und internationalen Regulation, der Luftfahrtpolitik, im Sicherheitsmanagement, der Infrastruktur und im Betrieb oder in Bezug auf technologische Neuerungen auf Flugplätzen und Heliports. Das Meeting dient auch zur Koordination und Vernetzung mit den Flugplatzvertretern, der Flugsicherung skyguide, der LW, der MAA, der SUST sowie dem VSF.

3.3 Zusammenarbeit auf Fachebene

3.3.1 Arbeitsgruppen

Das BAZL arbeitet mit den Stakeholdern auf Fachebene zusammen, so beispielsweise im Programm AVISTRAT-CH. Im Rahmen des Teilprojektes «Luftraumzugang dank Ausrüstung» arbeiten Fachpersonen des BAZL gemeinsam mit Stakeholdern wie dem AeCS, dem SHV, der LW oder skyguide an der Verbesserung der elektronischen Sichtbarkeit im Luftraum mit dem Ziel, bis in einigen Jahren über einen vollständig vernetzten Luftraum zu verfügen.

3.3.2 ad-hoc-Treffen

Besteht Bedarf an einem Austausch zu einem aktuellen Thema, steht das BAZL auch Stakeholdern zur Verfügung, mit denen kein etablierter Austausch besteht – unabhängig von der Hierarchiestufe. So traf sich der Direktor in der Vergangenheit beispielsweise mit Personal- oder Umweltverbänden, auf Fachebene wird regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Verbände diskutiert. Zudem führt der Leiter der Abteilung Sicherheit Flugbetrieb einen regelmässigen Austausch mit der SHA.

3.4 Analyse Austausch mit Stakeholdern

Seit der Aufhebung der LFK war das BAZL stets bestrebt, den Dialog mit der Branche in verschiedenen Formaten aufrecht zu erhalten.

Der **regelmässige Austausch zwischen den verschiedenen Verbänden und dem BAZL** hat sich grundsätzlich bewährt: beim Austausch auf Direktionsebene werden in der Regel die für die Stakeholder wichtigsten Themen diskutiert.

Einige **Veranstaltungen** – wie die Plattform Luftfahrt Schweiz – sind in immer ähnlicher Form insgesamt eine Bereicherung für den Austausch zwischen Behörde und Branche, andere Gefässe haben sich trotz kontinuierlicher Anpassungen nicht vollends bewährt. So hat das BAZL mehrfach versucht, den Swiss Aviation Day informativer und interaktiver zu gestalten – dazu wurden jeweils auch die Stakeholder befragt und deren Rückmeldungen sind in die Optimierungen eingeflossen. Dennoch vermochte dieser Anlass die Erwartungen nie gänzlich zu erfüllen. Aufgrund des breit gefächerten Teilnehmerkreises gestaltet es sich schwierig, übergeordnete Themen mit einem gemeinsamen Nenner zu finden. Die Stakeholder brachten sich daher immer weniger aktiv ein und das BAZL bestritt den Tag zunehmend mit Updates zu verschiedenen aktuellen Geschäften.

Die **Zusammenarbeit auf Fachebene** ist eine Erfolgsgeschichte: erst kürzlich konnte die Projektgruppe FASST-CH, welche aus dem BAZL und zahlreichen Stakeholdern besteht, eine Technologie-Empfehlung für die Branche herausgeben.

Zusammenfassend pflegt das BAZL heute auf verschiedenen Hierarchiestufen einen umfassenden Austausch mit den verschiedenen Stakeholdern der Schweizer Luftfahrt. Dies bindet einiges an Ressourcen – diese werden zunehmend knapper und müssen sorgsam alloziert werden. Es liegt daher auch im Interesse des Amtes, die Gremienlandschaft erneut zu überdenken und gegebenenfalls zu straffen. Das BAZL führt mögliche Verbesserungsmassnahmen nachstehend auf.

3.5 Optimierungspotenzial bei den Verbandskontakten

Der Direktor wird sich zukünftig zweimal pro Jahr gemeinsam mit der zuständigen Vizedirektorin / dem zuständigen Vizedirektor und den folgenden drei Luftfahrtverbänden austauschen: AEROSUISSE, AeCS und SHA. Die Ansprechperson für die Verbandspräsidenten dieser drei Stakeholder ist der Direktor.

Inhaltlich wird sowohl der Dialog wie auch die Ressourcen auf die Top-5-Themen pro Verband konzentriert. Diese Themen werden vor der Sitzung gemeinsam festgelegt, regelmässig besprochen und vorangetrieben.

Im Rahmen dieser halbjährlichen Treffen wird sichergestellt, dass die Informationen aus den jeweiligen Sitzungen zur weiteren Bearbeitung direkt an die zuständigen Abteilungen gelangen. Dies geschieht mit fix zugeteilten «Single Points of Contacts» auf Vizedirektorenstufe für die einzelnen Verbände.

3.6 Optimierungspotenzial bei den Veranstaltungen

Der Swiss Aviation Day erhält eine neue Funktion: Unter Mitwirkung des Generalsekretärs des UVEK widmet sich der Swiss Aviation Day ab 2026 am Vormittag zwei Stunden den Luftfahrtthemen, bei denen abweichende Meinungen bestehen. Diskutiert werden die Haltungen der Stakeholder sowie des Amtes bzw. des Departements. Das BAZL wird das Detailkonzept für diesen Umgang mit Dissens mit den Verbänden erarbeiten.

3.7 Optimierungspotenzial bei der Zusammenarbeit auf Fachebene

Das BAZL wird vermehrt **Arbeitsgruppen auf Fachebene** einsetzen. Diese Art des Austausches ermöglicht kurze Kommunikationswege und somit eine schnellere Bearbeitung eines Themas. Mit dem konkreten Einbezug in die Themenbearbeitung können Probleme gezielt analysiert und idealerweise im Konsens gelöst werden. Solche Arbeitsgruppen werden mit verhältnismässigem Ressourceneinsatz dort eingesetzt, wo ein Bedarf besteht und ein Mehrwert generiert werden kann. Dies erfolgt in gemeinsamer Absprache mit den Verbandsspitzen.

Des Weiteren sollen bei Bedarf vermehrt **ad-hoc-Treffen** zu spezifischen Themen einberufen werden.

4 Anhörung der Stakeholder: Vernehmlassungsverfahren und Stakeholder Involvement

Auf der Ebene der schriftlichen Verfahren kennt das BAZL das Vernehmlassungsverfahren sowie das diesem vorgelagerte «Stakeholder Involvement»³.

Das **Vernehmlassungsverfahren** bezeichnet in der Bundesverwaltung ein Vorverfahren der Gesetzgebung, in dem Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden. Dazu wird die Vorlage den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, den Dachverbänden der Gemeinden, Städte und der Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie weiteren, im Einzelfall interessierten Kreisen unterbreitet.

Das sogenannte **Stakeholder Involvement** wurde vom BAZL nach der Abschaffung der LFK eingeführt (vgl. Kapitel 2.2). Es handelt sich dabei um einen der Rechtsetzung vorgelagerten, freiwilligen Prozessschritt. Das Stakeholder Involvement ist kein offizielles Instrument der Bundesverwaltung, sondern ein Eigenprodukt des BAZL. Betroffene Luftfahrtkreise sollen damit frühzeitig in Rechtsetzungsarbeiten eingebunden werden, um die Akzeptanz neuer Regulierungen zu verbessern.

³ Die Anhörungen im Rahmen des Koordinationsprozesses zur Erarbeitung des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) unterliegen den Bestimmungen der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) und werden in diesem Bericht ausgeklammert.

Diese beiden Verfahren orientieren sich am Gesetzgebungsprozess: Gesetze werden vom Parlament, Verordnungen vom Bundesrat oder von der Verwaltung erlassen. Bei beiden Verfahren werden die Stakeholder miteinbezogen, es besteht jedoch bei den Ausführungen, welche auf Verordnungsstufe definiert werden, in der Regel ein grösserer Spielraum für die einzelnen Eingaben.

4.1 Prozess bei Vernehmlassungen bzw. Stakeholder Involvements

Die Prozesse eines **Vernehmlassungsverfahrens** richten sich nach dem Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061) sowie der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV; SR 172.061.1). Zwingend durchzuführende Verfahren werden vom Bundesrat eröffnet, die Durchführung obliegt dem zuständigen Amt. Teilnehmen können alle, auch Akteure, die vom Amt nicht eingeladen wurden. Nach der Vernehmlassung wertet das BAZL die Antworten der Teilnehmenden aus, bevor der Bundesrat die Eckwerte der Vorlage festlegt und in der Botschaft erläutert. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in einem Bericht zusammengefasst, welcher nach Kenntnisnahme des Bundesrates öffentlich zugänglich ist.

Das **Stakeholder Involvement** des BAZL versteht sich als materielles Inputprogramm. Deshalb konzentriert sich das Verfahren auf Inhalte, von denen die Stakeholder betroffen sind. Wird beispielsweise eine Verordnung revidiert oder eine neue Richtlinie erstellt, erarbeitet das Amt in einem ersten Schritt ein sogenanntes Normkonzept. Dieses umfasst unter anderem eine Zusammenfassung der wichtigsten normativen Inhalte der zu erlassenden Regelungen in der Form von Thesen oder Leitsätzen sowie die Grobstruktur des vorgesehenen Erlasses oder Vorschläge zum Detaillierungsgrad. Das Normkonzept wird intern sowie mit betroffenen Bundesämtern geprüft und in bereinigter Form den Stakeholdern zur Stellungnahme unterbreitet. Der Adressatenkreis wird durch die Betroffenheit von der geplanten Regelung bestimmt. Die Rückmeldungen der Stakeholder werden dokumentiert und fachlich geprüft. Wo materieller Spielraum besteht, werden die Rückmeldungen nach Sinn und Zweck der geplanten Bestimmung gewichtet. Zum Abschluss des Stakeholder Involvements informiert das Amt die Stakeholder darüber, ob ihre Eingaben berücksichtigt wurden und begründet allfällige Ablehnungen. Diese Kommunikation geschieht zwischen Amt und Stakeholder und wird nicht publiziert. In der Folge erarbeitet das BAZL den Erlass oder die Richtlinie, welche(r) anschliessend in die ordentliche Ämterkonsultation gegeben wird.

4.2 Analyse Anhörung der Stakeholder

Im **Vernehmlassungsverfahren** besteht kaum Optimierungspotenzial – das gesetzlich geregelte Verfahren ist ein bewährter und in der Regel obligatorischer Prozessschritt in der Gesetzgebung. Die aktuell laufende Revision des Luftfahrtgesetzes zeigt, dass die Eingaben systematisch erfasst und ausgewertet werden und zu Anpassungen in der Vorlage führen.

Das **Stakeholder Involvement** hat den Vorteil, dass der Einbezug von Dritten in einer frühen Entscheidungsphase die Akzeptanz bei den Stakeholdern erhöht und allenfalls die Anzahl späterer Rechtsverfahren reduziert. Zusätzlich wird die Vorlage aus einem anderen Blickwinkel überprüft. Nachteilig ist hingegen der damit verbundene Aufwand, ohne dass es sich um einen zwingenden Verfahrensschritt handelt und die mit dem Einbezug gesteigerte Erwartungshaltung seitens zahlreicher Stakeholder. Ausserdem besteht häufig kein materieller Spielraum aufgrund der zwingenden europäischen Vorgaben⁴. Zudem kann ein konsultierter Erlass in der darauffolgenden Ämterkonsultation noch wesentlich verändert werden und somit Frustrationspotenzial für die Stakeholder bergen.

Grundsätzlich hat sich der Stakeholder Involvement-Prozess in seiner aktuellen Form⁵ in den letzten Jahren bewährt. Er ist ein wichtiges Konsultationsinstrument des BAZL, das im UVEK eines der wenigen Bundesämter mit einem solchen Prozess ist⁶. Trotzdem kann dieser nicht sämtlichen Erwartungshaltungen entsprechen und das BAZL von seiner staatlichen Aufsichts- und Regulator-Funktion entbinden. In Bereichen, welche nicht von der EU reguliert werden, verfügt die Schweiz über gewisse regula-

⁴ Als der Stakeholder Involvement-Prozess 2007 etabliert wurde, bestand mehr Flexibilität in der Rechtsetzung. Heute wird in der Regel EU-Recht übernommen, bei welchem lediglich von der EU vorgesehene Spielräume ausgefüllt werden können.

⁵ Vor einigen Jahren wurde der Prozess einer kritischen Prüfung unterzogen und in der Folge der zeitliche Ablauf optimiert.

⁶ Das Bundesamt für Verkehr BAV kennt ein ähnliches Verfahren.

torische Freiheiten. Das Amt ist hier um verhältnismässige Regelungen unter Einhaltung der Sicherheitsziele sowie unter Einbezug der Nachhaltigkeit und der politischen Gegebenheiten bemüht. Die Anliegen der Branche werden so weit berücksichtigt, wie sie damit vereinbar sind. Das BAZL ist bestrebt, mit dem Stakeholder Involvement auf eine praxisorientierte Regulierung hinzuwirken, indem ein allfällig vorhandener nationaler Handlungsspielraum, wenn immer möglich, zugunsten der Schweizer Zivilluftfahrt ausgenützt wird.

4.3 Optimierungspotenzial bei den Stakeholder Involvements

Das Amt wird sicherstellen, dass die Stakeholder im Nachgang zu Stakeholder Involvements konsequent eine Rückmeldung erhalten. Das BAZL hat zu diesem Zweck bereits heute standardisierte Formulare in Gebrauch. Diese sollen weiterhin Verwendung finden und insbesondere auch eine nachvollziehbare Begründung enthalten, falls das Amt die gemachten Lösungsvorschläge nicht berücksichtigen kann. Ausserdem gewährt das Amt angemessene Fristen für Eingaben.

5 Fazit

Das BAZL will im Dialog mit der Branche regulieren – so sieht es auch die kürzlich veröffentlichte Strategie des Amtes vor. Ziel ist, dass nationale und internationale Vorgaben von den Luftfahrt-Stakeholdern mit verhältnismässigem Aufwand erfüllt werden können.

Hierzu eine neue LFK als Beratungsgremium für den Bundesrat zu schaffen, erachtet das Amt jedoch nicht als zielführend. Die einstige LFK vermochte sich in den 50 Jahren ihres Bestehens nicht zu bewähren – eine neue dürfte sich auch heute nicht als Fachgremium eignen und ebenso wenig auf anstehende Herausforderungen adäquat reagieren können wie ihre Vorgängerin.

Das BAZL nimmt die geäusserte Kritik der Luftfahrtbranche aber ernst und hat die bestehenden Prozesse sorgfältig überprüft. Das erkannte Optimierungspotenzial soll noch vor Ende 2025 wie folgt umgesetzt werden:

- **Verbandskontakte:** Der Direktor wird sich künftig zweimal jährlich mit den drei Luftfahrtverbänden AEROSUISSE, AeCS und SHA austauschen. Der Fokus liegt auf den jeweils fünf wichtigsten Themen pro Verband, die gemeinsam festgelegt und weiterverfolgt werden. Für die Umsetzung in den Abteilungen sorgen bezeichnete Ansprechpersonen auf Vizedirektorenstufe.
- **Austauschgefässe:** Der Swiss Aviation Day widmet sich unter Mitwirkung des Generalsekretärs des UVEK ab 2026 am Vormittag zwei Stunden den Luftfahrtthemen, bei denen abweichende Meinungen bestehen.
- **Fachebene:** Das BAZL wird verstärkt fachliche Arbeitsgruppen einsetzen, um Themen effizienter und im direkten Austausch zu bearbeiten. So können Probleme gezielt analysiert und möglichst im Konsens gelöst werden. Ergänzend werden bei Bedarf und mit verhältnismässigem Ressourcenaufwand ad-hoc-Treffen zu spezifischen Themen durchgeführt.
- **Stakeholder Involvements:** Das BAZL stellt sicher, dass Stakeholder nach ihrer Beteiligung stets eine Rückmeldung erhalten – inklusive nachvollziehbarer Begründung, falls Vorschläge nicht berücksichtigt werden. Eingaben und Rückmeldungen werden transparent allen Teilnehmenden kommuniziert und es werden angemessene Fristen für Eingaben gewährt.

Das BAZL erwartet von diesen Massnahmen insgesamt einen verbesserten Austausch auf den verschiedenen Ebenen im Sinne des Auftrags der KVF-N.