

# **Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise;**

## **Zweiter Bericht des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. September 2002**

---

### **1 Einleitung**

Die Folgen der Krise bei der Schweizerischen Fluggesellschaft Swissair für den Bund und die vorübergehende Stilllegung des Betriebs dieser Gesellschaft vom 2./3. Oktober 2001 hatten die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) veranlasst, eine Untersuchung zu eröffnen. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung standen die möglichen Verantwortlichkeiten des Bundes, die Wahrnehmung der Bundesaufsicht im Bereich der Zivilluftfahrt, die Rolle des Bundes als Aktionär und Mitglied des Verwaltungsrates der SAirGroup sowie das Verhalten von Bundesrat und Bundesverwaltung in der Swissair Krise.

Auf Grund des Schlussberichts der GPK-S vom 19. September 2002 über diese Untersuchung (GPK-Bericht) überwies der Ständerat insgesamt 17 parlamentarische Vorstösse, die in die Zuständigkeit von mehreren Departementen fallen (UVEK, EVD, EFD, EJPD).

Der GPK-Bericht schloss mit der Aufforderung an den Bundesrat, die GPK-S bis Ende April 2003 über die auf Grund dieses Berichts getroffenen und eingeleiteten Massnahmen zu informieren. Mit Bericht vom 23. April 2003 hat der Bundesrat dieser Aufforderung entsprochen.

Mit Schreiben vom 8. Februar 2005 informierte die GPK-S den Bundesrat, dass sie beschlossen habe, im laufenden Jahr eine Nachkontrolle zur damaligen Inspektion durchzuführen, und ersuchte ihn, der Kommission auf Ende September 2005 einen (zweiten) Bericht über die Umsetzung der auf Grund des GPK-Berichts erforderlichen Massnahmen zukommen zu lassen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt der Bundesrat dieser Aufforderung nach.

Der nachstehende Bericht ist gleich aufgebaut wie der erste Standbericht des Bundesrates vom 23. April 2003.

## **2. Stellungnahme des Bundesrates zum Stand der Umsetzung**

### **2.1 Die Aufsicht des Bundes über die Zivilluftfahrt (Parlamentarische Vorstösse auf Grund von Kap. 3 des GPK-Berichts)**

#### *Empfehlung 1: Verstärkung der Aufsicht des UVEK über das BAZL*

Das UVEK hat die Tätigkeit des BAZL enger zu begleiten und für eine regelmässige Überprüfung der Aufsichtspraxis des BAZL zu sorgen. Es schafft vermehrt Transparenz über die Aufsichtstätigkeit des BAZL.

#### **Stand der Umsetzung**

Wie bereits im ersten Bericht erwähnt, haben die schweren Flugunfälle bei Nassenwil, Bassersdorf und Überlingen das UVEK veranlasst, die gesamte für die Sicherheit relevante Organisation der schweizerischen Zivilluftfahrt durch eine externe Firma mit einschlägigem Know-how auf seine Effektivität und Effizienz hin überprüfen zu lassen. Die Wahl fiel in der Folge auf die holländische Firma NLR, die ihren Schlussbericht (NLR-Bericht) im Juni 2003 ablieferte.

Der NLR-Bericht enthielt (u.a.) die Empfehlung, im Generalsekretariat des UVEK die neue (Vollzeit-)Stelle eines „Civil Aviation Safety Officers“ (CASO) zu schaffen, um die für die Sicherheit relevante Aufsicht über das BAZL professionell wahrnehmen zu können.

Das UVEK hat diese Empfehlung im Herbst 2003 umgesetzt.

Während der Umbauphase des BAZL konzentrierte sich die Aufsichtstätigkeit des CASO auf die kritische Begleitung besonders anspruchsvoller Projekte des BAZL im technisch-operationellen Bereich. Ein Teil dieser Überprüfung entspringt der vom CASO im November 2003 zu Händen des BAZL erstellten Liste mit den für die Sicherheit prioritären Aufgabenfeldern („top ten“-Liste). Derzeit liegt das Schwergewicht der Aufgaben des CASO auf der laufenden Gesamtüberprüfung der Flughäfen Lugano-Agno und Zürich-Kloten (beim letztgenannten Flughafen nicht zuletzt auch im Hinblick auf das im Frühjahr 2005 genehmigte neue Betriebsreglement).

#### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Das UVEK beabsichtigt, die Firma NLR im Jahr 2006 mit der Durchführung eines „Nach-Audits“ zu ihrer Studie zu beauftragen. Im Rahmen dieses Zusatz-Auftrags soll NLR nicht zuletzt auch die Effektivität und Effizienz der inzwischen erfolgten Reorganisation der Sicherheitsaufsicht des BAZL überprüfen. Der CASO hat die dafür nötigen Verhandlungen mit der Firma NLR aufgenommen.

Für weiterführende Angaben über die Funktion und Arbeit des CASO dürfen wir auf die verschiedenen Standberichte des UVEK zu Handen der GPK-S über den Stand der Umsetzung des Projekts SAFIR verweisen.

*Empfehlung 2: Verstärkung der Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Voraussetzungen für eine vertiefte Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften zu schaffen. Das BAZL ist anzuweisen, seine bisherige Praxis zu ändern. Die fachlichen Kompetenzen des BAZL müssen verstärkt werden, damit es die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaften beurteilen kann. Gegenüber der Aufsichtsbehörde sind spezifische Meldepflichten der Fluggesellschaften bei finanziellen Schwierigkeiten vorzusehen.

### **Stand der Umsetzung**

Im Rahmen der Reorganisation des BAZL besteht innerhalb der Abteilung Luftfahrtentwicklung seit dem 1. Januar 2005 die neu geschaffene Sektion Wirtschaftsfragen. Dieser obliegt die Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften, Flughäfen und der Flugsicherung. Damit ist es dem BAZL möglich, die mit dem Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft übernommenen europäischen Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Luftverkehrsunternehmen in allen Fällen nunmehr selbst zu beurteilen; das Zurückgreifen auf externe Sachverständige in Einzelfällen ist fortan nicht mehr erforderlich. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass mit der Verstärkung der technischen und operationellen Aufsicht über die Luftverkehrsunternehmen auch den Anzeichen für finanzielle Schwierigkeiten mehr Beachtung geschenkt werden kann.

### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Keine

*Motion 1 (als Postulat überwiesen): Verweis des Luftfahrtgesetzes auf das EG-Recht*

Die GPK-S beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem revidierten Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe c des Luftfahrtgesetzes (LFG) vorzulegen. Der revidierte Artikel hat bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf die Anforderungen der EG-Verordnung 2470/92 zu verweisen.

## **Stand der Umsetzung**

Der vom Parlament im Mai 2005 zur Kenntnis genommene Bericht des Bundesrats über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 erfordert unter anderem auch eine umfassende Revision des Luftfahrtgesetzes. In diesem Rahmen wird der Bundesrat dem Parlament eine Gesetzesvorlage unterbreiten, worin ein Verweis auf die anwendbaren EG-Bestimmungen enthalten sein wird.

## **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Es wird damit gerechnet, dass dem Parlament im Jahre 2007 eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitet werden kann.

### *Empfehlung 3: Präzisierung für den Entzug einer Betriebsbewilligung*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, geeignete und präzise Kriterien und Verfahren zu bestimmen, wonach das BAZL Massnahmen treffen kann, wenn ihm die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Fluggesellschaft nicht mehr glaubhaft erscheint. Insbesondere präzisiert er die Voraussetzungen und Verfahrensschritte für den Entzug der Betriebsbewilligung.

## **Stand der Umsetzung**

Zwecks Umsetzung der europäischen Vorschriften über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei Luftverkehrsunternehmen, bei welchen klare Hinweise auf finanzielle Schwierigkeiten bestehen, bedient sich das Bundesamt für Zivilluftfahrt seit Herbst 2004 eines finanziellen Bewertungsmodells. Dieses Modell kann mittels Sensitivitätsanalysen bezüglich Einnahmen und Ausgaben die mögliche Liquiditätsentwicklung bestimmen. Ferner widerspiegelt das Modell die Eigenkapitalveränderung anhand von klar definierten Messgrössen. Das Modell verwendet zwei Kriterien, die sich unmittelbar aus den Vorgaben der europäischen Vorschriften über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und aus der Luftfahrtverordnung ergeben sowie eines Kriteriums, welches auf dem schweizerischen Obligationenrecht basiert. Sind diese Kriterien nicht erfüllt, kann das BAZL geeignete Massnahmen ergreifen. Diese reichen von der Erteilung einer vorläufigen Betriebsbewilligung über die Aussetzung bis zu deren Widerruf.

## **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Das Bewertungsmodell wurde bisher nur auf jene schweizerischen Luftverkehrsunternehmen angewendet, die einen massgeblichen Anteil am schweizerischen Linienverkehr innehaben. Innerhalb der Abteilung Luftfahrtentwicklung besteht seit dem 1. Januar 2005 die neu geschaffene Sektion Wirtschaftsfragen. Dieser obliegt die Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften, Flughäfen

und der Flugsicherung. Damit ist es dem BAZL möglich, entsprechende Beurteilungen bis Mitte 2006 bei jenen 30 gewerbsmässigen Luftfahrtunternehmen vorzunehmen, die über ein Luftverkehrsbetreiberzeugnis (Air Operator Certificate, AOC) verfügen.

#### *Empfehlung 4: Regelmässige Überprüfung möglicher Interessenkonflikte durch das UVEK*

Das UVEK überprüft im Rahmen seiner Führungsverantwortung in regelmässigen Abständen, ob das BAZL bzw. das BFU ihre Aufgabe frei von Interessenkonflikten gegenüber den beaufsichtigten Fluggesellschaften und Luftfahrtbetrieben wahrgenommen haben.

### **Stand der Umsetzung**

Eine (weitere) solche Überprüfung fand – wie im ersten Standbericht vom 23. April 2003 angekündigt – im Rahmen der bereits erwähnten NLR-Studie statt.

Sie ergab - wie alle bisher durchgeführten Untersuchungen des UVEK und der GPK - weder beim BAZL noch beim BFU Anhaltspunkte für den Verdacht, dass das Personal dieser Ämter wegen Verflechtungen mit den zu beaufsichtigten Personen bzw. Unternehmungen nicht über die nötige Unabhängigkeit verfügen würde.

Wie die NLR-Studie aufzeigte, hatte das BAZL *aus ganz anderen Gründen* nicht adäquat auf grundlegende, auch für die Sicherheit wichtige Veränderung in der Luftfahrt reagiert. In Kurzform ausgedrückt, hatte die damalige Amtsleitung die Bedeutung der weitgehenden Liberalisierung in der Zivilluftfahrt für die Organisation der staatlichen Sicherheitsaufsicht nicht bzw. zu spät erkannt.

Nachzutragen bleibt, dass auch die vom UVEK derzeit betriebene Reorganisation des BFU nicht den Zweck verfolgt, die Unabhängigkeit des BFU *von der Luftfahrt-Industrie* zu stärken. Es geht vielmehr um Folgendes:

- Nach dem geltenden Recht können die an einem Unfall beteiligten Personen und Firmen die vom BFU verfassten Untersuchungsberichte an die Eidg. Flugunfallkommission (EFUK) weiter ziehen. Im Falle eines solchen „Rekurses“ hat die EFUK den Bericht des BFU auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit hin zu überprüfen.  
Die NLR-Studie kritisiert, dass diese Regelung die Publikation der Unfallberichte unnötig verzögere und die von der EFUK ausgeübte Qualitätskontrolle lediglich „zufällig“ – nämlich nur im Falle eines Rekurses – zum Zuge komme. Sie empfiehlt deshalb, die EFUK abzuschaffen und stattdessen eine durchgängige BFU-interne Qualitätskontrolle einzurichten.
- Ein (in anderem Zusammenhang eingereichtes) Postulat verlangt vom Bundesrat, die heutige organisatorische Stellung des BFU zu überprüfen. Wie die Begründung dieses Vorstosses zeigt, bestehen gewisse Bedenken, ob die heutige Organisationsform dem BFU die nötige fachliche Unabhängigkeit *innerhalb der Verwaltung* sichert.

- Das laufende Reorganisationsprojekt sieht vor, dem heutigen BFU einen „Verwaltungsrat“ beizugeben, der nicht nur die Qualität der vom BFU durchgeführten Untersuchungen (durchgängig) kontrolliert, sondern auch die wichtigsten Personalentscheide im BFU selber trifft. Damit könnte gleich beiden genannten Anliegen Rechnung getragen werden.

### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Die nächste systematische Überprüfung wird im Rahmen des bereits erwähnten Nach-Audits durch die Firma NLR im Frühjahr 2006 stattfinden.

### *Empfehlung 5: Überprüfung der personellen Ressourcen des BAZL*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die personellen Ressourcen des BAZL in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu überprüfen, um ein hohes Sicherheitsniveau der Zivilluftfahrt zu gewährleisten. Er trifft die allenfalls notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung einer qualifizierten Sicherheitsaufsicht.

### **Stand der Umsetzung**

Am 1. Januar 2005 nahm das BAZL mit seiner neuen Struktur, einer erweiterten Amtsleitung und einem frisch zusammengesetzten Kader die Arbeit auf. Ende Juni 2005 hat das BAZL seine umfassende Reorganisation abgeschlossen. Die Bereiche Sicherheit und Luftfahrtentwicklung sind organisatorisch getrennt, die vom Parlament mittels eines Zusatzkredits gesprochenen zusätzlichen 60 Stellen zu rund 90 Prozent besetzt, die Rekrutierung der noch nicht besetzten Stellen ist im Gang. Das neu erarbeitete, prozessorientierte Managementsystem hat den Wirkungsgrad des Amtes als Aufsichtsbehörde wie auch als luftfahrtpolitische Fachinstanz erhöht. Das BAZL hat als Aufsichtsbehörde das Ziel, alles zu unternehmen, um in der schweizerischen Zivilluftfahrt einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard zu gewährleisten. Hierzu werden gültige Normen und Standards konsequent umgesetzt. In Konkretisierung des Grundsatzes „safety first“ hat das BAZL in den ersten sechs Monaten des Jahres 2005 rund 360 Inspektionen und Audits vorgenommen. Im Schnitt führen die BAZL-Inspektoren pro Woche 13 Kontrollgänge durch.

### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

In den kommenden Monaten geht es darum, den Aufsichtsbereich weiter auszubauen und den Kulturwandel in der schweizerischen Luftfahrtindustrie sowie im BAZL voranzutreiben.

### *Postulat 1: Überprüfung der Zuständigkeit bei der Streckenkonzession*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Regelung der Zuständigkeit bezüglich der Streckenkonzessionen im Luftfahrtgesetz zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten.

#### **Stand der Umsetzung**

Heute erteilt das UVEK Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Streckenkonzessionen. Inskünftig soll die Kompetenz – wie bereits für ausländische Luftverkehrsunternehmen der Fall – dem BAZL übertragen werden. Diese Kompetenzverlagerung entspricht den europäischen Vorschriften im Rahmen des dritten Liberalisierungspakets, welches von der Schweiz im Luftverkehrsabkommen EG - Schweiz übernommen worden ist. Im Rahmen der Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA vom 25. Mai 2005 wird unter anderem auch eine Änderung der Befugnis, Streckenkonzessionen zu erteilen, beantragt (BBl 2005, 3869).

#### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Die Botschaft soll im Herbst 2005 im Erstrat und im Winter 2005/06 im Zweirat behandelt werden. Unter Berücksichtigung des fakultativen Staatsvertragsreferendums wird mit einer Inkraftsetzung im zweiten Quartal 2006 gerechnet.

### *Postulat 2: Überprüfung der Befristung von Betriebsbewilligungen*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Regelung der Luftfahrtgesetzgebung betreffend die Befristung und Erneuerung der Betriebsbewilligungen zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten.

#### **Stand der Umsetzung**

In Anlehnung an die europäischen Vorschriften wird die Befristung der Dauer von Betriebsbewilligungen aufgehoben. Der vom Parlament im Mai 2005 zur Kenntnis genommene Bericht des Bundesrats über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 erfordert unter anderem auch eine umfassende Revision des Luftfahrtgesetzes. In diesem Rahmen wird der Bundesrat dem Parlament eine Gesetzesvorlage unterbreiten, worin auch die Aufhebung der Befristung von Betriebsbewilligungen enthalten ist.

## **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Es wird damit gerechnet, dass dem Parlament im Jahre 2007 eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitet werden kann.

### *Postulat 3: Früherkennung der Lage in der Volkswirtschaft*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf zu prüfen, ob für die Früherkennung der Lage der für die Volkswirtschaft der Schweiz bzw. des volkswirtschaftlichen Systems bedeutenden Unternehmen die gesetzlichen Grundlagen ausreichen oder solche geschaffen werden sollen.

## **Stand der Umsetzung, weitere Massnahmen**

Das Postulat lässt die Frage offen, durch wen die Früherkennung der Lage von Unternehmen vorgenommen werden soll, die für die Schweizer Volkswirtschaft eine grosse Bedeutung haben, und das Postulat lässt auch offen, durch wen allenfalls Folgerungen aus der Feststellung einer Schieflage bei einem volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen gezogen werden müssen.

Gründe, warum nicht dem Bund, resp. dem Bundesrat die Verantwortung für die Feststellung von Schieflagen in volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen zugewiesen werden soll, wurden im Bericht vom 23. April 2003 genannt und werden unten im Bericht zu den Empfehlungen 7 und 8 der GPK-S wiederholt: Verwischung der Verantwortlichkeiten von Staat und Privatwirtschaft, mangelnde Konsequenz bei den Sanierungsbemühungen infolge eines Spekulierens auf spätere staatliche Beihilfen, Risiko von Verantwortlichkeitsklagen gegen den Staat, wenn falsche Informationen zur Lage eines Unternehmens verbreitet wurden oder wenn aus richtigen Informationen ungeeignete oder unzureichende Folgerungen gezogen werden.

Die Grundidee, dass keine Verwischung von Verantwortlichkeiten von Staat und Privatwirtschaft stattfinden soll, führt dazu, dass über die Bestimmungen des Privatrechts dafür gesorgt werden muss, dass Private, insb. die Aktionäre, zu geeigneten Informationen kommen, damit sie eine Neuausrichtung der Firma bei sich abzeichnenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten rechtzeitig einleiten können und dies im Rahmen zweckmässig geordneter (Sanierungs-) Verfahren. Über die mit dieser Zielsetzung getroffenen jüngsten Schritte des Bundes orientieren unten die Ausführungen zur Motion 2 und zu den Postulaten 4 und 5.

Die Tatsache, dass gewisse Aktivitäten bewilligungspflichtig erklärt werden müssen, oder dass sich der Staat an gewissen Unternehmen beteiligt, führt zunächst zu einer Durchbrechung der gewünschten Rollenteilung von Staat und Privatwirtschaft. Die Frage ist, wie dies kompensiert werden kann.

Bei staatlichen Beteiligungen ist ein Abbau nicht immer erwünscht oder sachlich zweckmässig, er sollte aber aus ordnungspolitischen Gründen regelmässig erwogen



werden – ergänzend zu den Überlegungen, wie sie sich aus der Risikopolitik des Bundes ergeben (vgl. unten die Ausführungen zu Empfehlung 6).

Etwas anders stellt sich die Situation dar, wenn Tätigkeiten bewilligungspflichtig erklärt werden müssen. Für ein prudentielles Tätigwerden des Staates können verschiedene Formen von Marktunvollkommenheiten, aber auch internationale Erfordernisse die Ursache sein. Bei einem prudentiellen Tätigwerden des Staates besteht insbesondere das Risiko, dass falsche Informationen zur Lage eines Unternehmens verbreitet werden oder dass aus richtigen Informationen ungeeignete oder unzureichende Folgerungen gezogen werden. Es liegt in dieser Konstellation insbesondere am Gesetzgeber, dafür zu sorgen, dass die mit der Aufsicht über die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten beauftragten Instanzen zweckmässig vorgehen können. Was „zweckmässig“ bedeutet, wird beispielsweise aus den Ausführungen zur Empfehlung 3 deutlich, wo klar gesagt wird, dass zwei aus europarechtlichen Vorgaben abgeleitete und eine aus dem Obligationenrecht abgeleitete Bedingung die Voraussetzung darstellen sollen, damit aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen werden. Die mögliche Natur dieser Massnahmen wird gleichzeitig auch eingegrenzt: Im konkreten Fall eine - wahrscheinlich publik werdende - Befristung der Betriebsbewilligung. Das staatliche Handeln bei unternehmerischen Schieflagen wird so für die privaten Akteure in gleicher Weise berechenbar wie das Wirken der Konkursorgane. Fragen der staatlichen Haftbarkeit für zu frühes, unzweckmässiges oder unzureichendes Einschreiten werden entschärft.

Schliesslich ist die Frage der Früherkennung in der Volkswirtschaft politisch unlösbar mit der Frage verbunden, ob und ggf. welche Verantwortlichkeiten dem Staat zufallen, wenn Schieflagen bei volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen eingetreten oder zu befürchten sind.

Sind Schieflagen eingetreten, weist das international vereinbarte Beihilfenrecht das staatliche Handeln in zweckmässige Bahnen. Das Hochhalten dieser Prinzipien hat eine volkswirtschaftlich sinnvolle, präventive Wirkung: Es verhindert, dass bei sich abzeichnenden Schieflagen gegen den Staat spekuliert wird. Denn je attraktiver für die „Stakeholders“ im Unternehmen das Sanierungspaket ist, das der Staat schnüren darf, desto mehr werden von den Interessierten Entwicklungen toleriert oder sogar begünstigt werden, die zum Auslösen dieses Sanierungspaketes führen.

Die Konzentration der Rolle des Staates im Sanierungsfall auf das Abfedern sozialer Härten heisst aber auch, dass zeitlich gesehen die aktive Rolle des Staates bei der Bekämpfung von Schieflagen in volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen im Vorfeld von Krisensituationen anzusiedeln ist. Der Gesetzgeber muss - gerade auch auf Märkten mit potentiell oder effektivem Marktversagen - die staatlichen Rahmenordnungen rechtzeitig und kontinuierlich aktualisieren, damit die Unternehmen zu einer laufenden Anpassung an neue internationale und/oder technische Gegebenheiten gezwungen sind. Andernfalls wird gerne ein Potential für einen krisenhaften Umbruch aufgebaut. Der volkswirtschaftliche Stellenwert der laufenden „service public“-Debatte kann vor diesem Hintergrund nicht unterschätzt werden. Und der Staat muss auch mit der Wettbewerbspolitik dafür sorgen, dass möglichst wenige Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung innehaben, denn meist macht erst eine solche Stellung das Gedeihen eines Unternehmens zu einem Risiko für die Volkswirtschaft. Im Luftfahrtbereich sind mit der Entflechtung der SAirGroup die volkswirtschaftlichen Risiken, die mit Entscheiden einzelner Geschäftsleitungen verbunden sind, jedenfalls

in zweckmässiger Weise verringert worden. Und die Landesflughäfen gewinnen eigenständiges Profil, beachtet man, von welchen Gesellschaften sie vor allem angefliegen werden. Als Konkurrenten sind sie zusammen mit den Verkehrsleistungen ihrer Kunden auch eher gegeneinander austauschbar. Auf diesen Markt bezogen ist ein weiterer Handlungsbedarf folglich spontan nicht mehr festzustellen.

#### *Empfehlung 6: Überprüfung der Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Beteiligungspolitik des Bundes an privaten Unternehmen zu überprüfen (auch bestehende Beteiligungen sind kritisch zu hinterfragen). Insbesondere sind tatsächliche oder mögliche Interessenkonflikte zu beachten. Im Falle der Bundesbeteiligung sorgt der Bundesrat dafür, dass der Bund seine Kontroll- und Informationsrechte kritisch und nachhaltig ausüben kann.

### **Stand der Umsetzung, weitere Massnahmen und Zeitplan**

#### 1. Organhaftung / Vertretung des Bundes in Organen Dritter

Aufgrund der im Januar 2003 vom Bundesrat zum Themenbereich "Organhaftung und Vertretung des Bundes in Organen Dritter" erteilten Aufträge, wurden bislang folgende Arbeiten ausgeführt:

- Die Auflistung der Vertretungen des Bundes wurde bis am 3. Juli 2003 vervollständigt und soll nun permanent aktualisiert werden (BK).
- Im Rahmen des Projekts Risikoanalyse (vgl. Risikopolitik des Bundes) wurde auch eine Liste der Organisationen erstellt, bei denen den Bund unter gewissen Umständen eine Ausfallhaftung gemäss Artikel 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes trifft. Die Liste wird laufend ergänzt. Weitere Eventualverpflichtungen des Bundes für Dritte (Bsp. Bürgschaften und Garantien) werden im Rahmen des neuen Rechnungsmodells erfasst. Die Entwicklung der Risikosituation wird im Rahmen der Risikopolitik des Bundes weiter verfolgt.

Die Ausarbeitung von rechtsverbindlichen Vorschriften über die Vertretung des Bundes in Leitungsorganen Dritter, zur Regelung der Haftung für einzelne Vertretungsverhältnisse und der Haftungen und Garantien des Bundes für Dritte erfolgt aufgrund des engen Sachzusammenhanges im Rahmen der Evaluation des Eignerinstrumentariums bei Bundesbetrieben. Die entsprechenden Arbeiten wurden deshalb in das Projekt "Eignerpolitik des Bundes" integriert.

#### 2. Eignerpolitik des Bundes

Wie bereits im Bericht vom 23. April 2003 ausgeführt, verfügt der Bund gegenüber den verselbständigten Regiebetrieben (z.B. Swisscom, SBB, Post, RUAG und Sky-

guide) über ein umfassendes eignerpolitisches Instrumentarium. Einer besonderen Erwähnung bedürfen insbesondere die *strategischen Ziele*, mit denen der Bundesrat im Sinne einer Selbstbindung bezüglich jeder dieser Unternehmungen im Vierjahresrhythmus festlegt, auf welche übergeordneten Zielsetzungen hin er seinen Einfluss als Haupt- oder Mehrheitseigner ausüben will. Ebenfalls massgeblich Einfluss nimmt der Bundesrat bei der Wahl und Abwahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates (direkt oder via Generalversammlung). Sodann stehen dem Bundesrat eine Vielzahl von Informationsrechten und –quellen zur Verfügung, die ihm eine gezielte Verfolgung der eignerpolitischen Interessen ermöglichen. Dazu gehören insbesondere die regelmässigen Reporting-Gespräche mit dem Verwaltungsrat, die Berichte des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele, die jährlichen Geschäftsberichte und die Berichterstattung der Eidgenössischen Finanzkontrolle gemäss Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> Finanzkontrollgesetz (FKG; SR 614.0).

Weniger einheitlich als die ehemaligen Regiebetriebe steuert der Bund die weiteren verselbständigten Einheiten. Die EFV überprüft derzeit die zur Anwendung gelangenden Instrumente. Inskünftig soll eine Aufgabentypologie aufzeigen, ob sich eine Organisationseinheit zur Auslagerung eignet. Gleichzeitig stellt sie die Basis für das Steuerungsmodell dar, das gegenüber diesen Organisationseinheiten zum Zug kommen soll. Dieses soll nicht nur Auskunft über die Steuerungsinstrumente im engeren Sinne wie strategische Ziele und Leistungsaufträge geben, sondern sich auch zu weiteren steuerungsrelevanten Aspekten äussern, so beispielsweise zur Wahl der Rechtsform, zu Grösse und Zusammensetzung der Organe, zur Ausgestaltung von Aufsicht und Oberaufsicht sowie zu Haftungen und Garantien. Ein entsprechender Bericht soll Ende 2005 fertig gestellt und dem Parlament unterbreitet werden.

### 3. Wahrnehmung der Eignerinteressen bei der Swiss

Am 22. März 2005 hat der Bundesrat beschlossen, der Lufthansa seinen Aktienanteil an Swiss gegen einen Besserungsschein abzugeben. Die Aktien des Bundes befinden sich nun im Besitz der AirTrust AG. Am Ende des Integrationsprozesses werden sie in Eigentum der Lufthansa übergeben. Der Bund hat gegenüber der Swiss also keine Eigentümerinteressen mehr zu wahren. Er kann nun seine Interessen im Zusammenhang mit der Luftfahrtpolitik über die Stiftung Darbada wahrnehmen, die aufgrund der Vereinbarung mit der Lufthansa geschaffen wurde. Zweck dieser Stiftung ist es, dafür zu sorgen, dass bei der Entwicklung der schweizerischen Luftfahrt und ihrer Infrastrukturen vor allem eine optimale Anbindung der Schweiz gesorgt wird. Der Bund wird darin vom Bundesamt für Zivilluftfahrt, Herrn Raymond Cron, vertreten. Peter Siegenthaler gehört dem Swiss-Verwaltungsrat nicht mehr an.

### 4. Beteiligungsstrategie Transportunternehmungen

Die Fortsetzung des vom Bund in Gang gesetzten Fusionsprozesses führt zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl Transportunternehmen, an denen der Bund Anteile hält. Der Bundesrat hat bei der Verabschiedung seiner Botschaft vom 23. Februar 2005 über die Bahnreform 2 seine Beschlüsse über die Ausgestaltung der Bahnlandschaft und die Unterstützung des Modells „SBB+X“ bekräftigt.

### *Empfehlung 7: Frühzeitige Entwicklung von möglichen Szenarien*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, in Krisensituationen, die den Bund in entscheidender Weise betreffen könnten, möglichst frühzeitig Szenarien möglicher Entwicklungen und Auswirkungen auf den Bund zu entwerfen. Er trifft gegebenenfalls vorbehaltene Entscheide und richtet rechtzeitig einen Krisenstab ein.

### *Empfehlung 8: Koordination und Weiterentwicklung der Früherkennung durch den Bund*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Koordination der bestehenden Früherkennungsstellen in der Bundesverwaltung zu gewährleisten und sich selbst für die Früherkennung von potentiellen politischen Herausforderungen und Krisen zu sensibilisieren. Insbesondere ist eine Früherkennung zu entwickeln, die sich mit der Lage derjenigen Unternehmen befasst, die für die Volkswirtschaft des Landes von systemrelevanter Bedeutung sind.

## **Stand der Umsetzung, weitere Massnahmen und Zeitplan**

Einleitend ist wie schon im Bericht vom 23. April 2003 daran zu erinnern, dass der Bundesrat beide Empfehlungen nur mit gewichtigen Vorbehalten entgegen genommen hat. Die Früherkennung der Lage von volkswirtschaftlich relevanten Unternehmen darf keinesfalls dazu führen, die Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen Stellen und Unternehmensorganen zu verwischen. Sodann muss auch darauf geachtet werden, dass keine falschen Signale ausgesendet werden, die einen „moral hazard“ begünstigen könnten. Schliesslich ist auch daran zu denken, dass Unternehmen, von denen bekannt wird, dass sie zum Objekt der Früherkennung des Bundes geworden sind, immenser Schaden zugefügt werden kann, für den der Bund gegebenenfalls sogar haftungsrechtliche Folgen zu tragen hätte.

Der Bundesrat stellt sich aus diesen Gründen auf den Standpunkt, dass eine erhöhte Verantwortung des Bundes nur bei Unternehmen gegeben ist, die der bundesstaatlichen Aufsicht unterliegen. Bei anderen Unternehmen verfügt der Bund nicht über die für eine systematische Früherkennung nötigen Informationen, und hätte er sie, wäre keinesfalls gesichert, dass er in der Lage wäre, daraus die sachgerechten Schlüsse zu ziehen. Gesondert zu betrachten sind sodann die Unternehmungen, an denen der Bund eine massgebende Beteiligung hält. Die Risikofrüherkennung ist hier im Rahmen der Eigenerpolitik wahrzunehmen (siehe dazu weiter oben).

### **1. Risikopolitik**

Gestützt auf eine 2002 durchgeführte Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft legte der Bundesrat im Dezember 2004 bzw. Januar 2005 die Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund fest und beauftragte die Departemente und die Bundeskanzlei mit der Umsetzung der Risikopolitik. Diese gilt

nur für die Zentralverwaltung und die FLAG-Ämter; bei den Organisationen / Unternehmen des 3. und 4. Kreises müssen die verantwortlichen Departemente die Verpflichtung zu einem adäquaten Risikomanagement im Rahmen der strategischen Ziele bzw. der entsprechenden Leistungsaufträge durchsetzen. Weiter wurde das EFD beauftragt, eine IT-Applikation für das Risikomanagement zu beschaffen und zu unterhalten. Mit dem Einsatz dieser Software soll eine bundesweit einheitliche Umsetzung der Risikopolitik im Rahmen eines systematischen und klar definierten Prozesses ermöglicht werden. Die Berichterstattung über das Risikomanagement soll im Geschäftsbericht des Bundesrats erfolgen.

## 2. Flughafen Zürich-Kloten

Für den Flughafen Zürich-Kloten ist ein engeres finanzielles Monitoring aufgebaut worden. Auf der Grundlage eines zweckmässigen Kennzahlensystems nimmt das BAZL eine periodische, summarische Überprüfung der wirtschaftlichen Situation der Flughafengesellschaft Unique vor. Das BAZL berichtet dem UVEK zu Handen des Bundesrates über seine Erkenntnisse. Die Flughafengesellschaft Unique untersteht ferner den Kontrollen nach Obligationenrecht sowie den Anforderungen an die Transparenz, die sich aus dem Kotierungsreglement der Zürcher Börse ableiten.

## 3. Stabilität Finanzplatz Schweiz

Die Bedeutung der staatlichen Regulierung zum Zweck des Anleger-, System- und Integritätsschutzes ist im Finanzbereich unbestritten. Die vorausschauende, auf die Prävention von Liquiditätsengpässen, Solvenzproblemen einzelner Unternehmen sowie systemische Verletzlichkeiten ausgerichtete Aufsichts- und Überwachungstätigkeit ist ständige Aufgabe der Finanzmarktaufsichtsbehörden und der Nationalbank. Basierend auf dem am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen, neuen Nationalbankgesetz (NBG) hat die SNB formelle Befugnisse zur Förderung der Stabilität des Finanzsystems und insbesondere zur Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen erhalten; sie arbeitet dabei mit der EBK zusammen. Als ein Resultat der Strategie zur Verstärkung der Kapazitäten zur Früherkennung von systemischen Risiken publiziert die SNB seit dem Jahre 2003 jährlich, jeweils im Juni, einen Bericht zur Finanzstabilität. Das totalrevidierte Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zielt auf grössere Sicherheit und insbesondere auch eine Verbesserung des Risikomanagements der überwachten Versicherungsgesellschaften ab. Es enthält u.a. Bestimmungen zur Aufsicht über Finanzkonglomerate. Dieses Gesetz wurde Mitte Dezember 2004 vom Parlament verabschiedet und wird voraussichtlich am 1. Januar 2006 in Kraft treten.

## 4. Integrierte Finanzmarktaufsicht

Mit dem Ziel der Stärkung der Versicherungs- und der Finanzmarktaufsicht hat der Bundesrat am 24. November 2004 beschlossen, dass die Eidgenössische Bankkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und die Kon-

trollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in einer integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde zusammenzuführen sind. Er hat deshalb das EFD beauftragt, bis Ende 2005 eine Botschaft zum Bundesgesetz über die Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) vorzulegen.

Der Vorzug dieser neuen Behörde besteht in der Nutzung der Vorteile der fachlichen und institutionellen Integration. Diese drängt sich aufgrund von gesteigerten Anforderungen an die Aufsicht auf. Mit der Zusammenführung können überdies Synergien bei der Beurteilung der Risiken und der Risikofähigkeit der verschiedenen beaufsichtigten Institute genutzt werden. Eine integrierte Aufsicht ist zudem am ehesten geeignet, inkonsistente und unkoordinierte Aufsichtsansätze bei sektorübergreifenden Fragen zu vermeiden. Durch mehr Autonomie der Behörde in operationeller und finanzieller Hinsicht sollen die Voraussetzungen für eine effiziente Aufsicht geschaffen werden, so dass Risiken möglichst frühzeitig erkannt werden können.

## 5. Aufsicht 2. Säule

Zukunftsgerichtete Anpassungen der Regulierung werden auch im Bereich der beruflichen Vorsorge eingeleitet. Es bestehen bedeutende Berührungspunkte zwischen der Finanzmarktaufsicht und der Aufsicht über die berufliche Vorsorge, was eine stärker prospektiv ausgerichtete Aufsicht in letzterem Bereich nahe legt. So sind die Vorsorgeeinrichtungen als institutionelle Investoren den Risikofaktoren der Finanzmärkte (Markt-, Bonitäts-, Liquiditätsrisiken, usw.) ausgesetzt. Die Aufsicht über die berufliche Vorsorge ist darum besonders komplex, weil sie der Anlagesicherheit angemessen Rechnung tragen und gleichzeitig die Vorsorge im Gesamtrahmen des Drei-Säulen-Systems gewährleisten muss. Auch wenn das Schweizer System der 2. Säule insgesamt als relativ stabil und auch im internationalen Vergleich als positiv beurteilt werden kann, ist eine Weiterentwicklung der Aufsicht in diesem Bereich notwendig. Im August 2004 hat der Bundesrat das Vorgehen zu wichtigen Systemfragen der Reformagenda berufliche Vorsorge festgelegt. Insbesondere die im Bericht der Expertenkommission Brühwiler zur „Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge“ vorgenommene Analyse und die daraus erarbeiteten Empfehlungen wurden vom Bundesrat als wegweisend für die Umsetzungsphase – die Erarbeitung von vernehmlassungsreifen Gesetzesvorlagen – betrachtet. Die angestrebte Optimierung des Aufsichtssystems beinhaltet einerseits eine materielle Stärkung und andererseits eine Anpassung der Aufsichtsstruktur mit einer klareren Aufgabenteilung von Bund und Kantonen. Die neu zusammengesetzte Folgekommission unter der Leitung von Prof. R. Schmutz hat ihre Arbeit im März 2005 aufgenommen. Es ist geplant, dass diese Kommission dem Bundesrat bis Ende 2005 einen Entwurf für eine Gesetzesvorlage vorlegt.

## *Motion 2: Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung und Unternehmenskontrolle*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Bestimmungen des Obligationenrechtes im Bereich der Rechnungslegung und Unternehmenskontrolle zu verschärfen und allenfalls in einem neuen Gesetz zu regeln.

### **Stand der Umsetzung**

#### 1. Zur Revision und zur Aufsicht über die Revisorinnen und Revisoren

Der Bundesrat hat am 23. Juni 2004 die Botschaft zur Änderung des Obligationenrechtes (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren verabschiedet (BBl 2004 3969 ff.). Der Nationalrat und der Ständerat haben der Vorlage zusammen mit dem neuen GmbH-Recht am 2. März bzw. am 15. Juni 2005 weitgehend zugestimmt. Im Differenzbereinigungsverfahren sind nur noch wenige Punkte zu bereinigen.

Mit dem neuen Gesetz werden verschiedene Mängel des geltenden Rechts beseitigt und für sämtliche Rechtsformen ein aktuelles und ausgewogenes Konzept der Revision geschaffen. Es gilt, eine qualitativ gute Rechnungsprüfung zu gewährleisten und das Vertrauen in die Revisionsstelle zu festigen. Die Vorschriften zur Revisionsstelle im OR und im ZGB werden durch ein Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) ergänzt. Eine staatliche Aufsichtsbehörde wird mit einem Zulassungssystem sicherstellen, dass Revisionsdienstleistungen nur von Fachpersonen erbracht werden, die hierfür genügend qualifiziert sind. Die Revisionsstellen von Publikumsgesellschaften werden zudem einer griffigen Aufsicht unterstellt.

#### 2. Zur Rechnungslegung und Unternehmenskontrolle

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement erarbeitet derzeit den Vorentwurf für eine umfassende Revision des Aktienrechts. Die Vorlage erfasst insbesondere folgende Bereiche:

- Corporate Governance (Führung und Kontrolle von Unternehmen; Verbesserung der Aktionärsrechte, institutionelle Stimmrechtsvertretung usw.);
- Rechnungslegungsrecht;
- Durchführung der Generalversammlung, Einsatz neuer Technologien (z.B. Internet);
- Kapitaländerungsverfahren (sog. Kapitalband).

## **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

### 1. Zur Revision und zur Aufsicht über die Revisorinnen und Revisoren

Die Schaffung der neuen Aufsichtsbehörde braucht Zeit und macht die Erarbeitung einer Ausführungsgesetzgebung notwendig. Das Inkrafttreten der Vorlage dürfte daher nicht vor 2007 erfolgen.

### 2. Zur Rechnungslegung und zur Unternehmenskontrolle

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement wird dem Bundesrat den Vorentwurf noch dieses Jahr unterbreiten und die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens beantragen.

### *Postulat 4: Bündelung der verschiedenen Interessen im Sanierungsprozess*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf zu prüfen, ob im Rahmen des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes die Funktion eines vom Gesetz bestimmten Sanierungsverantwortlichen zu schaffen ist, der die allenfalls divergierenden Interessen in einem Sanierungsprozess bündelt und auf den Sanierungszweck ausrichtet.

### *Postulat 5: Ausrichtung des SchKG auf das Sanierungsziel*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf zu prüfen, wie dem Sanierungsgedanken im Rahmen des geltenden SchKG Rechnung getragen wird, wie ihm noch vermehrt Rechnung getragen werden könnte und wo sich in der Praxis Schwierigkeiten ergeben. Er wertet diesbezüglich insbesondere die Erfahrungen der Nachlassbehörden im Fall der von der Nachlassstundung betroffenen Unternehmensteilen der SAirGroup aus.

## **Stand der Umsetzung**

Bereits die grosse SchKG-Revision von 1994 hat das Nachlassverfahren (Art. 293 ff. SchKG) zu einem Sanierungsverfahren umgestaltet. Deshalb verwirklicht bereits das geltende Recht viele Kernanliegen eines modernen Sanierungsrechts. Die Praxis stellt ihm denn auch ein grundsätzlich gutes Zeugnis aus.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts (am 1.1.1997) hat das Nachlassverfahren einen eigentlichen Boom erlebt. In den letzten Jahren ergaben sich so wiederholt Gelegenheiten, Schwächen und Lücken zu erkennen. Das Bundesamt für Justiz setzte daher eine Expertengruppe ein mit dem Auftrag, als "Groupe de réflexion" den neuerlichen Revisionsbedarf abzuklären. Im Vordergrund standen drei Fragenkom-



plexe: 1. Prüfung, ob und inwieweit das Nachlassverfahren noch weiter in Richtung Sanierungsverfahren entwickelt werden soll; 2. Prüfung, ob zur Optimierung der Sanierungschance Eingriffe in das materielle Recht geboten sind; 3. Prüfung der Frage eines besonderen "Konzernkonkursrechts".

Die Expertengruppe (bestehend aus Dr. Daniel Hunkeler, PD Dr. Franco Lorandi, Prof. Dr. Isaak Meier, Prof. Dr. Henry Peter, Prof. Dr. Daniel Staehelin, Rechtsanwalt Karl Wüthrich, Rechtsanwältin Monique Albrecht, Fürsprecher Dominik Gasser [Vorsitz]) nahm im November 2003 ihre Arbeit auf. Im April 2005 lieferte sie dem Bundesamt für Justiz ihren Bericht ab ("Ist das schweizerische Sanierungsrecht revisionsbedürftig? Thesen und Vorschläge aus der Sicht der Unternehmenssanierung"). Die Experten kommen im Wesentlichen zu folgenden Schlüssen:

- Es besteht kein Bedarf nach einer dringlichen und tief greifenden Revision des geltenden Insolvenzrechts. Die praktischen Probleme bei einer Sanierung sind in der Regel nicht Folge eines mangelhaften Gesetzes, sondern verfehlter Unternehmensführung und -strategie. Zu oft reagieren die Verantwortlichen falsch oder zu spät, es werden die Behörden zu spät eingeschaltet oder es fehlt an nachhaltigen Sanierungskonzepten. In vielen Fällen bleibt daher nur noch eine Liquidation. Zudem wird das gesetzliche Instrumentarium oft gar nicht ausgeschöpft.
- Punktuelle Verbesserungen sind jedoch durchaus wünschbar: So sollten die Einleitung des Nachlassverfahrens und der Abschluss eines Nachlassvertrages erleichtert werden. Auch die Stundungswirkungen sind zu verstärken. Auf der andern Seite muss nach Ansicht der Experten auch die Mitwirkung der Gläubiger (Arbeitnehmer, Lieferanten usw.) deutlich ausgebaut werden. Für die möglicherweise sehr lange Nachlassstundung sind begleitende Gläubigerorgane zu schaffen (Gläubigerausschuss, Gläubigerversammlung) und mit Informations-, Konsultations- und Entscheidungsrechten auszustatten. Das Sanierungsrecht darf nicht einseitig nur die Interessen des schuldnerischen Betriebes verfolgen.
- Die Expertengruppe macht auch verschiedene materiellrechtliche Vorschläge (so etwa ein ausserordentliches Kündigungsrecht bei so genannten Dauerschuldverhältnissen). Von der Schaffung eines eigentlichen "Konzernkonkursrechts" hingegen rät sie ab.

## **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Der Expertenbericht wurde den Rechtskommissionen des Parlamentes bereits zugeleitet. Er steht dort im Rahmen der Behandlung verschiedener parlamentarischer Vorstösse zur Diskussion (03446 Pa. Iv Lombardi. SchKG. Verstärkter Schutz gegen die Gläubiger; 03.438. Pa. Iv. Strahm. SchKG. Verstärkter Schutz gegen die Gläubiger; 97.407. Motion Gross. Massenentlassung. Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer). Die Verwaltung wird - gestützt auf die Vorschläge der Experten - konkrete Normvorschläge erarbeiten.

### *Empfehlung 9: Neuformulierung der Luftverkehrspolitik*

Die GPK-S fordert 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 überprüft dabei auch die Rolle der Luftfahrtkommission.

#### **Stand der Umsetzung**

Am 12. Dezember 2004 verabschiedete der Bundesrat den Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, welcher eine umfassende Darstellung der schweizerischen Zivilluftfahrt einschliesslich einer Problemanalyse und einer Präsentation von Handlungsstrategien des Bundesrats beinhaltet. Der Bericht geht insbesondere auch auf die internationalen Entwicklungen und der Rolle des Staates bei der Aufrechterhaltung der Luftverkehrsinfrastruktur ein. Des Weiteren enthält der Bericht die Forderung, die Luftfahrtkommission aufzuheben. Im Gegenzug wird unter der Leitung des BAZL ein koordinierendes und beratendes Gremium geschaffen, in welchem die obersten Verantwortlichen des schweizerischen Luftfahrtsystems zusammengeschlossen sind. Das Parlament nahm Ende Mai 2005 Kenntnis vom bundesrätlichen Bericht.

#### **Weitere Massnahmen, Zeitplan**

Der Bericht erfordert verschiedene Handlungen. Diese werden derzeit unter Federführung des BAZL und unter Einbezug der interessierten Luftfahrtverbände im Rahmen eines Aktionsplans definiert. Es wird damit gerechnet, dass dem Parlament im Jahre 2007 entsprechende Gesetzesvorlagen unterbreitet werden können.

### *Empfehlung 10: Unterstützung von Massnahmen gegen die Folgen einer plötzlichen Stilllegung des Flugbetriebs*

Die GPK-S empfiehlt dem Bundesrat, die internationalen Bemühungen der Flugindustrie, die Flugpassagiere vor den Folgen einer überraschenden Stilllegung des Flugbetriebs einer Fluggesellschaft zu schützen, zu verfolgen und zu unterstützen.

#### **Stand der Umsetzung**

Das BAZL verfolgt weiterhin die Umsetzung der freiwilligen Verpflichtungen der europäischen Luftfahrtindustrie, die Airline Passenger Service Commitments sowie die Airport Voluntary Commitments on Air Passenger Service. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die schweizerischen Reiseveranstalter nach Artikel 18 des Bundesgesetzes über Pauschalreisen (SR 944.3) verpflichtet sind, bei Pauschalreisen über eine Kundengeldabsicherung zu verfügen. Damit sind im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Reiseveranstalters die Erstattung bezahlter Beträge für Flugtickets und die Rückreise des Konsumenten sichergestellt. Sofern nur eine Einzelleistung wie die Buchung eines Flugs bezogen wird, besteht indessen das Risiko, bei Zahlungsunfähigkeit oder Konkurs eines Luftverkehrsunternehmens der Verlust einbezahlter Beiträge. Dieses Risiko besteht in jeder Branche, in welcher Vorauszahlungen geleistet werden. Aus diesem Grund bringt auch die Luftfahrtindustrie in Bezug auf freiwillige Verpflichtungen Vorbehalte an, gelten doch für die übrigen öffentlichen Verkehrsträger keine ähnlichen Verpflichtungen.