

# Kritische Betrachtung der neuen Strategie der Skyguide



→ Der größte Lotsenverband "Skycontrol" hat seinen Sitz in Genf

Photo: Christoph Gilgen/Skycontrol

von  
Christoph  
Gilgen,  
Vorstand  
Skycontrol

**Im flugleiter 02/2008 wird von Werner Fischbach auf drei vollen Seiten der neue 4-Punkte-Plan von Skyguide und die Zukunft der Schweizer Flugsicherungsfirma beleuchtet. Der Satzesatz des Artikels lautet: „Und offensichtlich sind die Berufsverbände seiner Meinung (sprich der Meinung des CEOs, Daniel Weder). Denn die tragen, so Patrick Herr, diese neue Strategie mit.“**

Skycontrol dankt der Redaktion des flugleiter, dass wir – als einer der vier Schweizer Fluglotsenverbände – die Gelegenheit bekommen, diese Aussage von Patrick Herr zu korrigieren und richtig zu stellen.

Bevor wir im Einzelnen auf die 4-Punkte-Strategie eingehen wollen, finden wir es wichtig, zuerst eine kleine Rückblende in die Vergangenheit der Firma zu machen und die Position der Skyguide in einem sich rasch verändernden Umfeld grob zu skizzieren.

## Plus ça change

Flugsicherung ist seit Jahren einem permanenten Wandel unterworfen, und dies nicht erst seit die Europäische Kommission (1999) den "Single European Sky (SES)" lanciert hat. Dies führt zu normalen Veränderungsprozessen und die damit einhergehenden Sorgen der Beteiligten, nicht zuletzt der Flugverkehrs-

leiter und ihrer Berufsverbände und Gewerkschaften. Die schweizerische Flugsicherung, die seit 1931 eine Aktiengesellschaft im beinahe hundertprozentigen Besitz der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist, hat in den letzten Jahrzehnten viele institutionelle Änderungen erfahren, die parallel mit dem Verkehrsaufkommen und der Einführung neuer Systeme und Konzepte bewerkstelligt werden mussten. Von der finanziellen Verselbstständigung, über die Statuten- und Namensänderung, bis zur Integration der militärischen Flugsicherung (inklusive Luftverteidigung) haben wir in der Schweiz so ziemlich das ganze Spektrum der international bekannten Veränderungsprozesse, was die Organisationsform der Flugsicherung angeht, mitgemacht. Die Angleichung an den SES hat unser Unternehmen in den letzten Jahren sehr beschäftigt und hat auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Projekte, Betrieb und technische Einrichtungen gehabt.

Der politische Prozess, der diese Veränderung begleiten muss, ist immer noch voll im Gange. Das Luftfahrtsgesetz sowie die Verordnung über die Flugsicherung

wurden und werden laufend angepasst. Die davon abzuleitenden Strategien des Unternehmens wurden immer wieder geändert, um sich diesen gesetzlichen Realitäten sowie der Einflussnahme des SES anzupassen. Die Skyguide hat aber nur einen limitierten unternehmerischen Spielraum, denn sie ist eingebunden in die schweizerische Bundesstrategie zur Verselbstständigung der sogenannten Bundesbetriebe (Telefon, Post, Bahn u. a.) – auf Neudeutsch "New Public Management". In der Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten des Bundes sind mit dem Parlament, dem Bundesrat (Regierung), der zentralen Bundesverwaltung und der Finanzkontrolle verschiedene Akteure involviert, denen unterschiedliche Rollen zukommen. Der Bund tritt gegenüber seinen verselbständigten Einheiten nicht nur als Eigentümer auf sondern hat auch weitere Rollen wahrzunehmen, die in einem potenziellen Spannungsverhältnis stehen. Die weiteren Rollen können Fach-, Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht sein. Bei der Organisationsform der Skyguide hat dieser potenzielle Konflikt dazu geführt, dass die Vertretung des Eigentümers im Verwaltungsrat (Anmerkung der Redaktion: Schweizer Bezeichnung für den Aufsichtsrat) nicht direkt durch das Transportministerium wahrgenommen wird sondern durch einen Vertreter des Finanzministeriums oder eine vom Bundesrat (Regierung, Anmerkung der Red.) nominierte Person. Die strategische Richtlinie der Skyguide wird vom Verwaltungsrat (Aktionärs- und Partikularvertreter wie z. B. das Personal) ent-

schieden, muss sich aber an die Vorgaben des Eigentümers (Fachaufsicht: Transportministerium) in Form von strategischen Zielsetzungen für eine Dauer von 3 Jahre ausrichten. Soweit zu den organisatorischen Eigenheiten der Skyguide.

Dieser nationale Entflechtungsprozess der Bundesbetriebe wurde aber, was Flugsicherung anbelangt, in den letzten Jahren sehr stark von dem SES I (in Zukunft SES II) und den bilateralen Verträgen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EU) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft beeinflusst. Daher werden z. B. Eurocontrol Safety Recommendations ESARRs, SES-Gesetzesvorgaben, sowie EASA-Auflagen nahezu unverändert ins nationale Gesetz aufgenommen und stecken somit den gesetzlichen Rahmen für die Aktivitäten der Skyguide ab. Seit der SES-Prozess im Gange ist, sind zum Beispiel die Verhandlungen über den delegierten Luftraum (Skyguide bewirtschaftet delegierte Lufträume im Süden von Deutschland, im Norden von Italien, im Westen von Österreich und im Osten von Frankreich) von einer rein betrieblichen zu einer politischen Angelegenheit mutiert und beeinflussen das Tagesgeschäft beträchtlich (siehe beispielsweise den Staatsvertrag mit Deutschland).

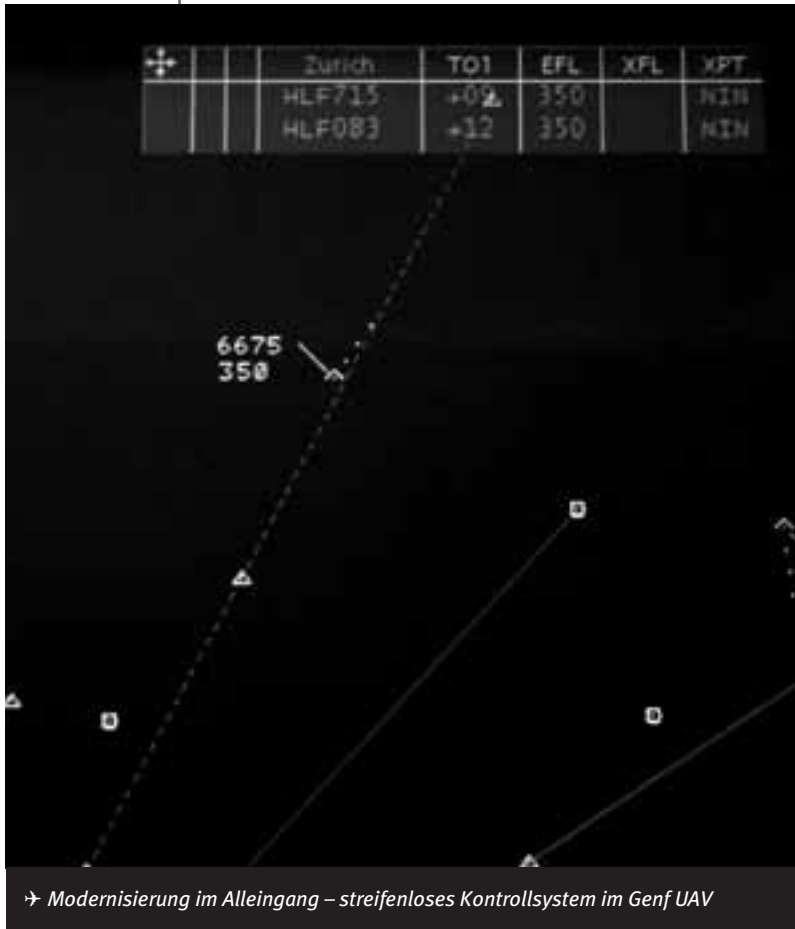
Ein weiteres Spannungsfeld, dem sich die Flugsicherung immer wieder aussetzen muss, ist die betriebliche und technische Realität. Da geht es der Skyguide nicht besser als jedem anderen Flugsicherungsunternehmen.

→ Kontrollzentrale Dübendorf – alte Technik in neuem ACC

Photo: Skyguide



Photo: Christoph Gilgen/Skycontrol



In der Vergangenheit kämpfte die Skyguide daher mit ähnlichen Sorgen wie alle seine verwandten Flugsicherungsunternehmen weltweit: zum Beispiel Großprojekte, verselbständigte Finanzierung und so weiter. Erschwerend – ja traumatisch – kam aber die tragische Flugzeugkollision von Überlingen dazu. Eine anfänglich fehlgeschlagene Krisenkommunikation hat der Skyguide zusätzlich einen sehr negativen Ruf beschert und Politik sowie Bevölkerung sehr verunsichert. Es wird sicherlich viele Jahre, ja sogar Jahrzehnte dauern, bevor dieser Unfall endgültig verarbeitet werden kann.

#### Probleme und neue Herausforderungen

Als Antwort auf die gescheiterten Staatsvertragsverhandlungen, der Swissair-Pleite, Überlingen und weiteren Negativmeldungen (Verspätungen, Unfälle) hat die Politik einen ganzheitlichen Reorganisationsprozess der schweizerischen Fliegerei angestoßen, der immer noch im Gange ist und der Skyguide weitere Auflagen macht. Wie angesprochen ist einer der grossen Problemkreise von Skyguide die Anzahl ihrer fehlgeschlagenen Grossprojekte. Bei der Beschaffung neuer Kontrollsysteme wurde durch die Unzulänglichkeiten der vorgeschlagenen Lösungen der Industrie (Ende der Neunzigerjahre Hughes, Beginn 2000 Thales) hunderte von Millionen Schweizer Franken in die Forschung der Industrie investiert, ohne ein ansprechendes Resultat im Betrieb zu erreichen. Die Skyguide hat sich dann im Alleingang für die Modernisierung der technischen

Anlagen – was Controller-Work-Stations angeht – entschlossen. Und dies mit einem seiner grössten und auch strategisch am weitsichtigsten Veränderungsprozess: der Zusammenlegung des oberen Luftraumes (FL245) am Standort Genf (Upper Airspace Centre Switzerland). Dieses wegweisende Projekt, das eine Vereinheitlichung der Arbeitsmethode und der technischen Systeme zur Folge gehabt, und der Schweiz einen funktionellen Flugraumblock (FAB) beschert hätte, wurde vom Regulator im letzten Moment mit verschiedenen Argumenten gebremst. Der Regulator hat verschiedene Punkte in diesem Projekt bemängelt: Akute Sicherheitsmängel, fehlende Testresultate und unvollständige Sicherheitsüberprüfungen wurden als Hauptkritikpunkte genannt. Dies bedeutete, dass die Flugsicherung des oberen Luftraumes der Schweiz weiterhin von zwei ACCs aus betrieben werden muss: Zürich und Genf. Die Folge dieses Entscheids hat einen erheblichen Einfluss auf die Strategie unseres Unternehmens. In Zürich ist ein Grossprojekt im Gange, das den Transfer der Flugsicherung Zürich (ACC und APP) von Zürich-Kloten nach Dübendorf in ein brandneues Gebäude vorsieht. Dieses Unterfangen hat aus finanziellen und betrieblichen Gründen den absoluten Vorrang, auch wenn es keine sofortige Verbesserungen oder gar eine Effizienzsteigerung für die dort arbeitenden Fluglotsen der ACC Zürich bringen wird. Der Plan sieht vor, dass die alten FS-Systeme von der ACC Zürich am neuen Standort eingesetzt werden. (Dieser Umzug sollte im Februar 2009 abgeschlossen sein.)

Ende der 90er Jahre, aber vor allem nach 9/11, hat sich die Skyguide mit dem Finanzierungsmodell der Flugsicherung auseinandergesetzt. Dieser Prozess ist immer noch im Gange und ist Teil der jetzigen Beratung des Luftfahrtgesetzes. Mit dem steigenden Einfluss des SES mussten neue Normen der Rechnungslegung (IFRS) angewendet werden mit dem erklärten Ziel (sowohl des Eigentümers also auch des Parlamentes), die Gebühren der Flugsicherung zu senken. Dies führte zu einem versteckten "price capping" (wirtschaftliche Selbstregulierung), die mit der neuen Rechnungslegung zu einer Unterdeckung der Kosten führte. Die angestrebte Kostenwahrheit beinhaltet mehrere Problemkreise:

- Rechnungslegung nach IFRS
- Nichtbezahlung der Leistungen, die in den delegierten Lufträumen erbracht werden
- Regionale Flugsicherung auf kleinen und mittleren Flugplätzen, die nicht länger quersubventioniert werden sollten
- Sowie Unterdeckung der Kosten der vergangenen Jahre, um die Flugsicherungsgebühren zu senken.

#### Neue Strategie kritisch betrachtet

Die in der neuen Strategie geforderte Kostenbremse versucht unserer Ansicht nach, einige dieser z. T. hausgemachten Problemen von Skyguide und der Schweizerischen Flugsicherung zu verändern. Es geht vor allem um die Unterdeckung und das Nichtbezahlen von erbrachten Dienstleistungen auf den kleineren Regionalflugplätzen.



→ Skycontrol vertritt auch Controller an Regionalflughäfen – Buochs Tower

Photo: Skyguide



Dies in Kombination mit der von der neuen Skyguide-Strategie geforderten Bezahlung von Flugsicherungsdienstleistungen im angrenzenden ausländischen Luftraum. Das Beispiel der Lufträume von Deutschland oder Italien sind bezeichnend dafür, in welchem Dilemma sich Skyguide befindet. Alle Bestrebungen der Firma, dort Geld für die erbrachten Leistungen einzufordern, haben sich im Nichts aufgelöst. Der vom Schweizer Parlament voreilig abgewiesene Staatsvertrag mit Deutschland und die ganze Lärmdebatte rund um den internationalen Flughafen von Zürich sind da ebenfalls zu erwähnen. Die Lage der Firma Skyguide wird dadurch weder gestärkt noch vereinfacht.

Der Punkt der neuen Strategie, der unserem Verband Skycontrol am meisten Probleme und Kopferbrechen bereitet, ist die "Modularisierung" der Betriebsstruktur. Damit soll besser auf die Kundenwünsche eingegangen werden können. Man spricht von der Gründung einer Tochterfirma, die als Projekt den Namen KNUT (Konzept Neues Unternehmen Turm) erhalten hat. Im jetzigen europäischen Umfeld (SES II, sprich von FABs bis an den Boden) erscheint uns diese strategische Ausrichtung als wenig wegweisend. Wir befürchten, dass dieser Reorganisationsprozess sehr viele Ressourcen binden wird. Möglicherweise kann es zudem zu einem ähnlichen Resultat wie in Deutschland kommen, wo unserem Verständnis nach die Austrocontrol die Betriebsgenehmigung für einige der deutschen Regionalflugplätzen der DFS weggeschnappt hat. Es ist eher unverständlich, wenn man sieht, dass Länder wie zum Beispiel Grossbritannien von dieser Outsourcing-Idee abgekommen sind. (IFR Flughäfen sind bekanntlich von strategischer Bedeutung.) Man muss heute ganz klar sagen, dass das „Unbundling“ erstens nicht viel bringen wird und es zweitens auch viele Nachteile aufweist (Safety, Motivationen der Angestellten, Verlust der direkten Qualitätskontrolle und die Direktüberwachung). Outsourcing, „Unbundling“ oder eine Auslagerung von Firmenteilen wie z. B. durch die Gründung einer Tochterfirma, hat klar den Sinn und Zweck, an der Kostenschraube drehen zu können. Dies kann nur bei den Löhnen oder den Sozialleistungen der Angestellten geschehen. Oder vielleicht sogar mit der so genannten „Flexibilisierung“ der Arbeitsbedingungen, da im Moment eine andere Finanzierung (z. B. Staatsauftrag, Verursacherprinzip-Finanzierung und evtl. Wirtschaftsförderungsbeiträge) nicht festgelegt und beschlossen ist. Skyguide hat nie ein Hehl daraus gemacht, dass im jetzigen politischen und wirtschaftlichen Umfeld es der Firma darum geht, eine grössere Flexibilisierung der outgesourcten Betriebsteile zu erreichen. Wir stellen uns dies in Form von Arbeitgeberforderungen wie z. B. eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten (mehr Arbeitszeit), Arbeit auf Abruf, Veränderungen an der Ruhestandsvorsorge und dem Ruhestandsalter sowie Druck auf die bestehende Lohnstruktur für die von der evtl. Auslagerung betroffenen Dienststellen und Betriebsteile vor.

Als Gewerkschaft, die viele Verbandsmitglieder auf den betroffenen Flugplätzen (die von strategischer sowie nationaler Bedeutung sind) hat, die direkt von diesen Outsourcing-Plänen von Skyguide betroffen sein werden, ist der Skycontrolvorstand gefordert und analysiert daher im Moment sämtliche Möglichkeiten, diesen potenziellen Angriff auf die Arbeits- und Sozialbedingungen unserer Mitglieder abzuwenden. Von schwierigen und zeitaufwendigen Verhandlungen gehen wir sicherlich aus. Als erschwerendes Element in diesem Strategiepunkt kommt der Staatsauftrag des Verteidigungsministeriums dazu, die kürzlich eingegliederte militärische Flugsicherung wieder aus dem Kerngeschäft der Firma auszugliedern.

Ein anderer Punkt, der uns an der neuen Strategie der Skyguide stört, ist, dass wir nicht in die Entscheidungsfindung eingebunden wurden. Die Gewerkschaften haben in der Schweiz ein Mitbestimmungsrecht für die arbeitsvertraglichen Belange und ein Konsultationsrecht für alle anderen Belange. Zudem fehlen die gesetzliche Grundlagen, das "Business Model" und vor allem der "Business Case". Von rechtlicher und institutioneller Seite aus ist die Modularisierung nur möglich, wenn das heute geltende Luftfahrtgesetz angepasst wird. Daher ist die beschlossene Strategie

→ *Sion Airport*



nicht sofort umsetzbar und die angestrebten Verhandlungen sind unter diesem Gesichtspunkt eher störend und vor allem sehr schwierig. Der Business Case ist nach unserem Erachten nicht vorhanden. Von der konzeptionellen und strategischen Seite aus müssen einige Fragen gestellt werden. Beispielsweise, warum eine Flugsicherungsfirma inmitten eines laufenden Veränderungsprozesses, sprich SES II (Single European Sky Version 2), aber auch FABEC (FAB Central), sich gleichzeitig in tief greifende interne Veränderungsprozesse einlässt, die u. E. im Grunde genommen auf das Gegenteil der angestrebten europäischen Gesamtstrategie hinauslaufen könnten?

SES I Art. 10 der Rahmenverordnung fordert, dass die Personalvertreter in die Veränderungsprozesse eingebunden werden sollten. Skycontrol bemüht sich daher, die jetzt laufenden Gespräche zwecks Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie dahingehend zu beeinflussen, dass eine langfristige, zukunftssträchtige und personalverträgliche Lösung (Rahmenbedingungen) gefunden werden kann. In diesem Sinne hoffen wir, dass wir eine wegweisende Unternehmensstrategie in einem schwierigen Umfeld, gemeinsam mit der Unternehmensleitung erarbeiten können. Grundsätzlich sind wir als Skycontrol nicht dagegen, dass man die

aktuelle Situation der Skyguide gemeinsam mit der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat erörtert, da sich gewisse Prämissen (Ausgliederungsauftrag des Verteidigungsministerium, Mehrkosten durch Regionalflugplätzeintegration) ergeben, die ganzheitlich angegangen werden müssen. Der vorgeschlagene Weg in der Skyguide-Strategie der Modularisierung und der Ausgliederung sämtlicher Regionalflugplätze erscheint aber als eine nicht tragfähige Lösung. Andere mehrheitsfähige Lösungen (z. B. Einschränkung auf die Ausgliederung der militärischen Flugverkehrsleitung, Umsetzen einer je nach Flugplatzkategorie nötigen Neu-Einstufung) wurden leider nicht bis jetzt nicht erörtert.

Bei der im Februar 2008 beschlossenen Kehrtwende der Firma Skyguide, die in einem sich als sehr schwierigen abzuzeichnenden wirtschaftlichen Umfeld gemacht wurde, sollte es eigentlich Pflicht sein, das Personal und deren Vertretung auf einer partnerschaftlichen Ebene einzubinden. Dies nicht nur bei der Umsetzung aber auch bereits beim Erarbeiten der Rahmenbedingungen, daher können wir nur mit Befremden die Aussage der Skyguide kommentieren, dass die neue Strategie von den Verbänden mitgetragen wird.

Photo: Philippe Rey



# BAZL lehnt gekröpften Nordanflug ab



von Werner  
Fischbach

**Mit dem Konzept eines „gekröpften Nordanflugs“ wollte die Züricher Flughafengesellschaft „Unique“ die von Deutschland erlassenen Anflugbeschränkungen umgehen. Nun hat das eidgenössische Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) dieses Konzept abgelehnt.**

Dass die Züricher Controller Anflüge aus dem Norden und Landungen auf der Piste 14 bevorzugen, ist nicht weiter verwunderlich. Denn das Terrain im Norden ist trotz der Erhebungen des Schwarzwaldes wesentlich niedriger als jenes im Süden. Und damit haben sie eben mehr Luftraum und damit mehr Manövriermasse zur Verfügung, um den anfliegenden Verkehr möglichst verzögerungsfrei abzuwickeln. Zusätzlich hat die Piste 14 gegenüber den beiden anderen (16/34 und 10/28) den Vorteil, dass sie kreuzungsfrei gestaltet ist. Lediglich ein Teil der gelandeten Luftfahrzeuge muss nach der Landung die 10/28 überqueren.

Unglücklicherweise befindet sich die Staatsgrenze zwischen der Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland nur wenige Seemeilen von der Schwelle der 14 entfernt, weshalb die Bevölkerung der grenznahen badischen Kommunen den Lärm der anfliegenden Maschinen nicht besonders angenehm findet. So entstand ein seit Jahren andauernder Streit, der inzwischen zu einem „Grenzkrieg“ ausgeartet ist und insbesondere den badischen Politikern jeglicher Couleur beste Chancen bietet, sich in der Öffentlichkeit zu profilieren. Der Versuch der Bundesrepublik, diese Problematik mit einem Staatsvertrag zu regeln, wurde von der Schweiz abgelehnt. Daraufhin regelte die deutsche Seite im März 2005 die An- und Abflugverfahren für den Flughafen Zürich neu, sofern sie deutsches Hoheitsgebiet betreffen (22. DVO zur LuftVO vom 10. März 2005).

Danach dürfen Anflüge nach Zürich das deutsche Hoheitsgebiet montags bis freitags zwischen 21:00 und 07:00 sowie an Wochenenden und gesetzlichen Feiertagen zwischen 20:00 und

09:00 Uhr nicht unterhalb Flugfläche 120 überfliegen. Dass dies den Eidgenossen nicht besonders gefiel, braucht nicht ausführlich dargelegt werden. Auch bei „skyguide“ und den Züricher Controllern rief diese Anordnung nicht gerade Begeisterung hervor. Nicht nur, weil sie nun in den von Deutschland angeordneten Sperrzeiten den Verkehr in einem wesentlich kleineren Luftraum abwickeln mussten, sondern weil auch die Pisten 28, 32 und 34 nicht über jene Präzisionsanflugsysteme wie die 14 (ILS CAT IIIb) verfügten. Das wirkte sich natürlich auf die Kapazität aus, was weder der Flughafengesellschaft, noch den Airlines besonders gefiel.

Dazu ergab sich ein weiteres Problem. Gerade in lärm-sensiblen Zeiten mussten nun dicht besiedelte Wohngebiete überflogen werden. Denn deren Bewohner konnten plötzlich feststellen, dass Flugzeuge nicht nur schnelle und für ein hochentwickeltes Land wie die Schweiz unverzichtbare Verkehrsmittel darstellen, sondern dass diese eben auch Lärm produzieren. Davon soll auch die sogenannte „Goldküste“ betroffen sein, deren Bewohner nicht unbedingt zu der Klasse der Sozialhilfeempfänger gezählt werden müssen. Kein Wunder, dass sich Bürgerinitiativen gegen die Südanflüge bildeten und entsprechender politischer Druck aufgebaut wurde.

## Der „gekröpte Nordanflug“

Offensichtlich fühlte sich das Flughafenmanagement unter Druck gesetzt und stellte am 11. Januar 2005 ein Konzept

