

08.023

Botschaft

zur Genehmigung der Erklärung europäischer Regierungen vom 30. März 2007 über die Phase des Einsatzes der Träger Ariane, Vega und Sojus vom Raumfahrtzentrum Guayana aus

vom 20. Februar 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Zustimmung der Schweiz zur Erklärung europäischer Regierungen über die Phase des Einsatzes der Träger Ariane, Vega und Sojus vom Raumfahrtzentrum Guayana aus.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herr Nationalpräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Februar 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Botschaft

1 Grundzüge der Erklärung

1.1 Ausgangslage

Seit Beginn der Raumfahrtära hat die Schweiz aktiv und mit Erfolg zur Entwicklung und später zur Produktion des europäischen Weltraumtransportsystems Ariane beigetragen. Heute sichert der Träger Ariane Europa einen unabhängigen Zugang zum Weltraum zu erschwinglichen Kosten, was einen Grundpfeiler jeglicher Weltraumpolitik darstellt.

Die Entwicklungsphase des Trägers Ariane begann 1975 auf Initiative verschiedener europäischer Regierungen, darunter auch der Schweiz¹, und wurde von der Europäischen Weltraumagentur ESA weitergeführt, der die Schweiz als Gründungsmitglied angehört². Im Anschluss an die ersten erfolgreichen Starts des Trägers Ariane vom Raumfahrtzentrum Kourou in Französisch-Guayana (im Folgenden CSG) aus einigten sich die ESA-Mitglieder auf die Organisation der Serienproduktion der Träger- rakete Ariane mit dem Ziel, einen reibungslosen Übergang von den Erprobungs- und Demonstrationsstarts zum operationellen Betrieb sicherzustellen. Um die Produktion und Vermarktung des Ariane-Trägers zu optimieren, wurden diese Aufgaben der privatrechtlichen Aktiengesellschaft Arianespace mit Sitz in Evry bei Paris anvertraut. Aktionäre dieser eigens zu diesem Zweck gegründeten Gesellschaft sind namentlich die an der Serienproduktion von Ariane beteiligten Unternehmen. Die schweizerische Industrie hält einen Aktienanteil von 2,51 Prozent. Die rechtliche Grundlage für die Übertragung der Serienproduktion an Arianespace bildet die Erklärung europäischer Regierungen vom 14. Januar 1980 über die Produktionsphase der Ariane-Träger³, die von der Schweiz 1985 ratifiziert wurde. Diese Erklärung über die Ariane-Produktionsphase wurde mehrmals überarbeitet, und ihre Geltungsdauer wurde bis Ende 2008 verlängert⁴.

Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Ariane hat die ESA im Laufe der Jahre verschiedene neue und leistungsfähigere Versionen der Trägerrakete Ariane entwickelt (Ariane 1, 2, 3, 4 und 5). Ariane 4 absolvierte 113 erfolgreiche Missionen und deckte damit mehr als 50 Prozent des weltweiten Marktes für kommerzielle Satellitenstartdienste ab. Nach diesen Erfolgen stellte sich eine Rezessionsphase ein, die durch den Misserfolg des Fluges 517 gekennzeichnet war und sämtliche europäischen Akteure auf dem Gebiet der Weltraumträger dazu zwang, Sondermassnahmen einzuleiten. In der Zwischenzeit ist die Produktion von Ariane 5 wieder aufgenommen worden, und die europäische Trägerrakete wurde erneut erfolgreich gestartet. Bis heute hat die neueste Version von Ariane 5 mehr als 30 erfolgreiche Flüge absolviert. Ariane 5 deckt nicht nur die institutionellen Bedürfnisse Europas ab, sondern verfügt zudem über die Kapazitäten, um gleichzeitig zwei mehrere Tonnen schwere Satelliten in ihre geostationäre Umlaufbahn zu bringen. Trotz verschärfter

¹ Vereinbarung vom 21. Sept. 1973 zwischen bestimmten europäischen Regierungen und der Europäischen Weltraumforschungsorganisation über die Durchführung des Raumfahrzeugträger-Programms Ariane, SR **0.425.12**

² Übereinkommen vom 30. Mai 1975 zur Gründung einer Europäischen Weltraumorganisation (ESA), SR **0.425.09**

³ SR **0.425.121** und BBl **1982 I 1**

⁴ SR **0.425.122** und BBl **1991 II 1437**, AS **2007 5079**, SR **0.425.123**

internationaler Konkurrenz ist Ariespace mit der Trägerrakete Ariane 5 gegenwärtig Marktführerin im Bereich der kommerziellen Satellitenstarts. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der ESA als Entwicklungsorganisation und Ariespace als unternehmerischer Struktur für den kommerziellen Betrieb hat sich offensichtlich bewährt.

Um diese führende Stellung zu festigen und auch in Zukunft über Ariane 5 hinaus den Weltraumzugang zu sichern, haben die ESA-Mitgliedstaaten 1998 beschlossen, die Entwicklung eines kleinen Trägers in Angriff zu nehmen, der die wachsende Nachfrage nach einem Trägersystem für kleinere Satelliten abdecken soll. Das Ergebnis dieser Investitionen ist der Träger Vega, dessen Erstflug für Ende 2008 oder Anfang 2009 geplant ist. Darüber hinaus pflegt die ESA auf Initiative Frankreichs seit einigen Jahren eine Zusammenarbeit mit Russland, die – unter Beteiligung Frankreichs – zum Abschluss von Vereinbarungen über den Einsatz des russischen Trägers Sojus vom CSG in Kourou aus geführt hat. Der Träger Sojus sollte ab 2009 ebenfalls zu einer grösseren Flexibilität im Bereich der Startdienste beitragen.

Die Schweiz befürwortet seit Langem eine autonome und konkurrenzfähige europäische Satellitenstartkapazität. Unser Land hat die Entwicklung der verschiedenen Versionen von Ariane sowie die Programme zur Entwicklung des Trägers Vega mitfinanziert. Während der Produktionsphase von Ariane 5 liefert die schweizerische Industrie wichtige Bestandteile, namentlich die sogenannte Nutzlastverkleidung für die Ariane-Raketen und für den neuen Träger Vega, die die Satelliten während der Durchquerung der dichteren Schichten der Erdatmosphäre schützt und die Spitze der Rakete bildet.

Ausserdem umfassen die Auftragsbücher von Ariespace bereits mehr als 30 Satellitenstarts, die mit Ariane 5 sowie mit den Trägern Vega und Sojus vom CSG aus durchgeführt werden sollen.

Um die Produktion von Ariane weiterzuführen und parallel dazu die Einsatzphase der neuen Träger Vega und Sojus vorzubereiten, haben die ESA-Mitgliedstaaten beschlossen, die bisherige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der ESA und Ariespace beizubehalten und einen umfassenden rechtlichen Rahmen für sämtliche Träger auszuarbeiten, die vom CSG aus eingesetzt werden. Angesichts der Herausforderungen der kommenden Jahre wird auch in diesem neuen Rahmen der Betrieb aller vom CSG aus eingesetzten Träger an Ariespace übertragen. Die Grundzüge dieses Rahmenwerks wurden anlässlich des ESA-Rates auf Ministerebene im Jahr 2005 in Berlin skizziert. Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament das Ergebnis der Verhandlungen, die in die Erklärung europäischer Regierungen vom 30. März 2007 über die Phase des Einsatzes der Träger Ariane, Vega und Sojus vom Raumfahrtzentrum Guayana aus mündeten. Diese Erklärung steht in der Nachfolge der derzeit geltenden Erklärung über die Produktionsphase der Ariane-Träger.

1.2 Verlauf und Ergebnisse der Verhandlungen

Anfang 2006 nahmen die ESA-Mitgliedstaaten Verhandlungen über einen neuen rechtlichen Rahmen auf, der zum einen die Kontinuität der Produktions- und Betriebsphase von Ariane und die Weiterführung der Erklärungen über die Ariane-Produktionsphase sicherstellen und zum andern die Einsatzphase des von der ESA

2.2

Wichtige neue Bestimmungen

Die Präambel weist ausdrücklich darauf hin, dass die Europäische Weltraumorganisation (ESA) ein neues Startsystem namens Vega entwickelt hat. Der Begriff «von der ESA entwickelte Träger» umfasst somit die beiden Systeme Ariane und Vega. Ferner verweist die Präambel auf die von der ESA mit Frankreich und Russland geschlossenen Abkommen über den Einsatz des Startsystems Sojus vom Raumfahrtzentrum Guayana (CSG) aus und erinnert daran, dass die Produktion der Ariane-Träger durch die sukzessiven Erklärungen über die Ariane-Produktionsphase bis Ende 2008 dem Konzern Arianespace übertragen wurde.

Nach Abschnitt I Absatz 1 ersetzt die Erklärung über die Träger-Einsatzphase die früheren Erklärungen über die Produktionsphase von Ariane und definiert einen gemeinsamen und erweiterten Rahmen für die Einsatzphase der von der ESA entwickelten Träger (Ariane und Vega) und des Systems Sojus vom CSG aus. Anstelle des bisherigen Begriffs «Produktion» wird neu der angemessenere Begriff «Einsatz» eingeführt, der die Fertigung, die Integration, den Betrieb und die Vermarktung dieser Träger umfasst.

Abschnitt I Absatz 2 erinnert daran, dass die Gewährleistung eines verfügbaren, zuverlässigen und eigenständigen Zugangs Europas zum Weltraum zu erschwinglichen Bedingungen für die Vertragsparteien ein vorrangiges Ziel ist und bleibt.

Gestützt auf Abschnitt I Absatz 5 übertragen die Vertragsparteien die Durchführung der Einsatzphase der von der ESA entwickelten Träger und von Sojus vom CSG aus ausdrücklich dem Unternehmen Arianespace als Startdienstbetreiber. Sehr rasch hat sich nämlich gezeigt, dass die ausschliessliche Beauftragung von Arianespace der einzige gangbare Weg ist. Zu diesem Zweck werden zwischen der ESA und dem Startdienstbetreiber Abmachungen getroffen, die die bisherige Vereinbarung zwischen der ESA und Arianespace ablösen.

Abschnitt I Absatz 6 präzisiert, dass sowohl in Bezug auf Ariane als auch im Hinblick auf Vega beim Einsatz die geografische Verteilung der Industriearbeiten beachtet wird, die sich aus den von der ESA durchgeführten Entwicklungsprogrammen ergibt. Hierzu schliessen die betreffenden Staaten innerhalb der ESA spezifische Einsatzvereinbarungen ab.

Abschnitt I Absatz 8 nennt die Regeln betreffend die Inanspruchnahme von Startdiensten und legt die Bevorzugung der europäischen Träger fest, wobei künftig die Reihenfolge gilt: 1) von der ESA entwickelte Träger, 2) der vom CSG aus eingesetzte Sojus-Träger und 3) übrige Träger. Abschnitt I Absatz 9 sieht vor, dass die Vertragsparteien den Aufbau eines weiter gefassten Rahmens für die Beschaffung von Startdiensten für institutionelle europäische Programme unterstützen.

Abschnitt II Absatz 1 legt fest, dass die ESA die Interessen der Vertragsparteien bei der Anwendung der Erklärung über die Träger-Einsatzphase garantiert und darüber hinaus sicherstellt, dass die Tätigkeiten des Startdienstbetreibers die Qualifizierung der Trägersysteme nicht in Frage stellen. Nach Abschnitt II Absatz 4 muss einmal jährlich anlässlich der Tagungen des Rates der ESA oder des leitenden Ausschusses für Trägerfragen als nachgeordnetes Gremium Bericht erstattet werden. Gegenstand der vom Generaldirektor der ESA vorzulegenden Berichte sind insbesondere die geografische Gesamtverteilung der mit dem Einsatz zusammenhängenden Tätigkeiten und Industriearbeiten sowie der finanzielle Bedarf und die Finanzierung des CSG. Der Startdienstbetreiber legt ebenfalls Berichte über den jährlichen Geschäfts-

plan vor. Der Rat oder der Ausschuss für Trägerfragen sind befugt, vom Startdienstbetreiber ergänzende und sogar vertrauliche Berichte anzufordern. Hierbei handelt es sich um einen Kompromiss zwischen der Forderung nach uneingeschränkter Kontrolle und der Anerkennung der Tatsache, dass die Unabhängigkeit von Ariespace als Startdienstbetreiber in der Vergangenheit eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Unternehmens auf dem weltweiten Markt für Satellitenstartdienste war.

Nach Abschnitt III Absatz 1 schliessen die ESA und Ariespace Abmachungen, die die bisherigen Vereinbarungen zwischen ihnen ersetzen. Durch diese Abmachungen geht der Startdienstbetreiber mehrere Verpflichtungen ein:

- Seine Hauptaufgabe wird der Einsatz der von der ESA entwickelten Träger sein, wobei er den Einsatz des Sojus-Trägers vom CSG aus in Unterstützung dieser Hauptaufgabe durchführt. Der Einsatz anderer Träger vom CSG aus ist möglich, sofern die ESA und Frankreich ihr Einverständnis dazu geben. Die übrigen Tätigkeiten des Startdienstbetreibers dürfen sich nicht nachteilig auf seine Hauptaufgaben auswirken. Er muss alle seine Tätigkeiten im Einklang mit den einschlägigen Beschlüssen der ESA und den zwischen der ESA und Frankreich geschlossenen Abkommen durchführen. Zudem muss er beim Einsatz der Träger die festgelegte Reihenfolge beachten (Bst. c).
- Er muss auf der Grundlage der mit der ESA abgestimmten verbindlichen Ziele einen Geschäftsplan samt Risikobewertung ausarbeiten (Bst. e).
- Er muss sowohl für Ariane wie auch für Vega die Verteilung der Industriearbeiten beachten, die sich aus allen Trägerentwicklungsprogrammen der ESA ergibt (Bst. f).
- Er verpflichtet sich, Frankreich und der ESA (anteilmässig entsprechend dem Haftungsfall, siehe Ausführungen zu Abschnitt IV unten) bis zu einem Höchstbetrag von 60 Mio. Euro (bisher 400 Mio. Französische Francs) die Kosten des Schadenersatzes zu erstatten, den diese gegebenenfalls an Geschädigte von Starts während der Einsatzphase leisten müssen. Zur Deckung dieser Haftungsfälle sowie weiterer Verbindlichkeiten und Risiken, die sich aus den Abmachungen mit der ESA ergeben, muss der Startdienstbetreiber eine angemessene Versicherung abschliessen und dafür sorgen, dass die während der Einsatzphase durchgeführten Tätigkeiten den Qualifikationsstatus des Trägersystems nicht in Frage stellen (Bst. h, i, k und l).
- Er beteiligt sich an den Kosten für den Unterhalt der gesamten Startanlagen des CSG (Bst. m).
- Er gewährt der ESA Einblick und die erforderlichen Prüfrechte (im Sinne einer Konkretisierung der in Abschnitt II Absatz 4 genannten Rechte), insbesondere in Bezug auf die jährlichen Kosten und Einnahmen der einzelnen Träger und die Entwicklung des Geschäftsplans (Bst. n).

In Bezug auf die Haftung für durch einen Start verursachte Schäden⁵ wird Frankreich auch in Zukunft alle Kosten des Schadenersatzes für Ariane-Starts tragen (Abschnitt IV Bst. a) und übernimmt dieselbe Verpflichtung auch für sämtliche

⁵ Die Mitgliedstaaten der ESA sowie die ESA selbst sind dem Übereinkommen vom 29. März 1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (SR **0.790.2**) beigetreten.

Die vorliegende Erklärung ist wie die bisherigen Erklärungen über die Produktionsphase von Ariane⁶ als völkerrechtlicher Vertrag anzusehen. Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses zur Genehmigung der Erklärung über die Einsatzphase beruht auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der die allgemeine Zuständigkeit des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten begründet und den Bund damit zum Abschluss von Staatsverträgen berechtigt. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe. d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Eine solche Rechtsnorm gilt als wichtig, wenn ihr Gegenstand gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes zu regeln ist.

Das vorliegende Abkommen ist befristet und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es bildet den rechtlichen Rahmen für die Zuordnung der Zuständigkeiten unter den Vertragsparteien, der ESA und Arianespace für die Phase des Einsatzes der Träger Ariane, Vega und Sojus vom Raumfahrtzentrum Guayana aus, überträgt der Gesellschaft Arianespace die betriebliche Verantwortung und räumt den Vertragsparteien ein Aufsichtsrecht über die Führung dieser Gesellschaft ein, wobei die Parteien diese Aufsicht im Rahmen der ESA wahrnehmen. Was die Rechte und Pflichten der ESA und von Arianespace betrifft, so werden diese in weiteren Instrumenten zu konkretisieren sein. Gewisse Bestimmungen des Abkommens enthalten zwar Rechtsnormen, die als wichtig gelten können. Dies gilt namentlich für Artikel IV Bst. a, b und c der Erklärung. Diese Bestimmungen betreffen jedoch ausschliesslich die Französische Regierung und beinhalten keine Verpflichtungen für die Schweiz. Die Umsetzung der Erklärung erfordert auch nicht den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes. Im Anschluss an die früheren Erklärungen über die Produktionsphase von Ariane untersteht deshalb der Bundesbeschluss über die Erklärung zur Einsatzphase nicht dem Referendum für völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

⁶ BBl 1982 I 1 und 1991 II 1437