

02.043

## **Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes**

vom 22. Mai 2002

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Luftfahrtgesetzes (LFG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Das Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) bildet die gesetzliche Grundlage für den Vollzug der Flugsicherungsaufgaben in der Schweiz. Gestützt auf Artikel 40 LFG hat der Bundesrat die Gesellschaft skyguide (ehemals swisscontrol) mit dieser Aufgabe betraut. skyguide ist eine nicht gewinnstrebige, gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, an der der Bund die Mehrheit halten muss und deren Statuten der Genehmigung des Bundesrates bedürfen. Ferner schreibt das LFG vor, dass, soweit dies betrieblich und technisch sinnvoll ist, die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste miteinander zu vereinigen sind.*

*Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates hat mit einem in der Zwischenzeit abgeschriebenen Postulat (98.3363) gefordert, die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste zusammenzulegen. Gestützt auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Helvetic Control (HELCO) vom 23. April 1999 wurde am 18. August 1999 durch die Vorsteher des UVEK und des VBS beschlossen, die Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste voranzutreiben. Am 24. Januar 2001 hat der Bundesrat die für die Zusammenlegung der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste nötigen Änderungen der Ausführungserlasse zum Luftfahrtgesetz beschlossen. Gleichzeitig hat er die in der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD, SR 748.132.1) verlangten strategischen Ziele für die Gesellschaft gutgeheissen. skyguide hat eine effiziente Bewirtschaftung des Luftraums sicherzustellen und die Integration der beiden Flugsicherungsdienste bis Ende 2003 schrittweise umzusetzen.*

*Die Integration der militärischen und zivilen Flugsicherung einerseits sowie die Luftfahrtskrise des Jahres 2001 andererseits führen zu einem Finanzbedarf der skyguide bzw. deren Vorsorgeeinrichtung. Mit der nun beantragten Änderung von Artikel 40 LFG sollen die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung folgender Massnahmen geschaffen werden:*

- Übertritt des militärischen Flugsicherungspersonals: Per 1. Januar 2002 traten 108 militärische Flugverkehrsleiterinnen und Flugverkehrsleiter in den Dienst von skyguide ein. Nun geht es darum, für das vom Bund zur Gesellschaft skyguide übergetretene Personal der militärischen Flugsicherungsdienste das gemäss der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) bzw. das gemäss der Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA, SR 510.24) bei der vorzeitigen Pensionierung nötig werdende zusätzliche Deckungskapital für die Rentenleistungen sicherzustellen.*
- Räumliche Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung: Um die Synergien zwischen dem zivilen und militärischen Flugsicherungssystem zu realisieren, erweist sich ein Neubau eines gemeinsamen Betriebsgebäudes als notwendig. Die Mittel sollen skyguide vom Bund (Aktienkapitalerhöhung) und von Banken zugeführt werden.*

- 
- *Rekapitalisierung: Aufgrund der Luftfahrtkrise 2001 resultieren für die Gesellschaft skyguide finanzielle Engpässe. Durch die Zuführung von zusätzlichem Betriebskapital soll skyguide auf eine angemessene Kapitalbasis gestellt werden.*
  - *Rechnungslegung nach IAS: Für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist skyguide mittel- und längerfristig auf die Möglichkeit von internationalen Kooperationen angewiesen. Eine Rechnungslegung nach einem international anerkannten Standard erhöht diese Chance. Entsprechend der Empfehlung der International Civil Aviation Organisation (ICAO) wird skyguide zukünftig nach den International Accounting Standards (IAS) Rechnung legen. Dies entspricht auch der Praxis bei weiteren privaten und öffentlichen Gesellschaften (z.B. Swisscom, RUAG, Post). Mit der Einführung von IAS geht die erstmalige Neubewertung der Vorsorgeverpflichtungen nach IAS 19 (Employee Benefits) einher. skyguide ist nicht in der Lage, die entstehende Unterdeckung selbst zu finanzieren.*

*Die Gesamtkosten für den Bund belaufen sich auf ca. 215–250 Millionen Franken.*

# Botschaft

- 1**                    **Allgemeiner Teil**
- 1.1**                 **Ausgangslage**
- 1.1.1**             **Integration der militärischen und zivilen Flugsicherung**

Seit 1948 wird in Artikel 40 des LFG in wechselnder Form vorgegeben, dass die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste zu vereinigen seien.

Durch die Zunahme des zivilen Flugverkehrs wurden die Anforderungen an die zivile Flugsicherung bezüglich Bereitstellung der notwendigen Luftraumkapazitäten – trotz der Luftfahrtskrise des Jahres 2001 – immer grösser. Andererseits hat die Luftwaffe die Anzahl der Flugzeuge reduziert. Durch den Wegfall der Erdkampfflotte wurde vor allem der untere Luftraum entlastet. Trotzdem ist wegen der Modernisierung der militärischen Flugzeugflotte das Bedürfnis nach grösseren, zusammenhängenden Trainingsräumen gestiegen. Der zunehmende Kostendruck auf ziviler und militärischer Ebene zwingt die Flugsicherungsorgane, alle möglichen Synergien zu erschliessen.

Mit einem Postulat (98.3363) und in einer Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 17. August 1998 (98.3364), welche in ein Postulat umgewandelt wurde, wurde die Zusammenführung der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste gefordert. Vor diesem Hintergrund haben die betroffenen Departemente UVEK und VBS im Rahmen des Projekts HELCO nach neuen Lösungen gesucht. Gestützt auf einen Expertenbericht haben die Vorsteher des UVEK und des VBS am 18. August 1999 beschlossen, die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste auf den 1. Januar 2001 in der nicht gewinnstrebigen, gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft skyguide (ehemals swisscontrol) zusammenzulegen. Die Gesellschaft ist zu über 99 Prozent im Eigentum des Bundes.

Mit Beschluss vom 24. Januar 2001 hat der Bundesrat die im Zusammenhang mit dieser Zusammenlegung erforderlichen Änderungen in der Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit (VWL, SR 748.111.1) und der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD, SR 748.132.1) vorgenommen, die in Artikel 6 der VFSD verlangten strategischen Ziele für die Gesellschaft gutgeheissen sowie die durch die Generalversammlung der Gesellschaft am 28. Juni 2000 beschlossene Statutenänderung gemäss Artikel 40 Absatz 2 LFG genehmigt.

Mit der Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste in der Gesellschaft skyguide gelingt es, die Flugsicherungsaufgaben in der Schweiz und in den delegierten benachbarten Lufträumen unter eine Leitung zu stellen und die bisherige Kooperation Zivil/Militär durch eine institutionalisierte Regelung zu ersetzen. Dabei wird den besonderen Bedürfnissen der Luftwaffe im Falle von ausserordentlichen Ereignissen voll Rechnung getragen. Dieser Aspekt hat unter Berücksichtigung der aktuellen Ereignisse im Lufttransportmarkt zusätzlich an Bedeutung gewonnen.

Aufgrund der Verspätungssituation der vergangenen Jahre hat die Kapazitätssteigerung der gesamten schweizerischen Flugsicherung als Hauptziel der Integration erste

Priorität. Sie wird primär durch eine flexiblere, auf die Bedürfnisse der verschiedenen Benutzer ausgerichtete Bewirtschaftung des Luftraumes erreicht. Für den zivilen Kunden heisst das, dass er in Zukunft nach Möglichkeit eine direkte Routenwahl treffen kann. Dem militärischen Kunden soll für die geplanten Übungen der benötigte Luftraum zur Verfügung stehen.

Synergien zu realisieren ist das zweite Ziel der Integration. Die gesamte Struktur der militärischen und der zivilen Flugsicherung war bisher strikte getrennt, und vieles wurde folglich noch immer doppelt geführt. Auf der Ebene des Personals wird die Nutzung der Synergien zu einer gewissen Entschärfung der aktuellen Engpässe führen. Ein grosses Rationalisierungspotential liegt in den Bereichen Beschaffung und Unterhalt von Infrastruktur. Die Investitionseinsparungen dürften bei den Nachfolgebeschaffungen des Air Traffic Management Systems (ATMAS) und des militärischen Luftraum-Überwachungssystems (FLORAKO) sichtbar werden. Vorläufig kann im technischen Bereich der Austausch von Daten optimiert und die Interaktion vereinfacht werden.

Mit der Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung in der Schweiz wird die künftige Entwicklung im Bereich der Flugsicherung in Europa bereits vorweggenommen. So hat die ICAO die Integration der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste empfohlen, und ebenso begünstigt das internationale Projekt Single European Sky derartige Integrationsbestrebungen.

### **1.1.2            Auswirkungen der Luftfahrtkrise**

skyguide ist aufgrund der Krise im Lufttransportmarkt und den Ereignissen des 11. September 2001 sowie der Zahlungsausstände der Swissair und der schlechten Zahlungsmoral der Kunden in einen Liquiditätsengpass geraten. Die Ereignisse um die Swissair haben skyguide erheblich getroffen, da die Swissair rund 20 Prozent der Einnahmen von skyguide generiert. Kosten senkende Massnahmen und ein mit dem Personal für das Jahr 2002 ausgehandelter Lohnkompromiss sowie das der Gesellschaft gewährte Tresoreriedarlehen des Bundes im Umfang von 45 Millionen Franken haben das Liquiditätsproblem für das Jahr 2002 gelöst.

Die Luftfahrtkrise hat indes aufgezeigt, dass die Kapitalbasis der Gesellschaft sehr schmal ist. Zahlungsrückstände oder Einnahmenausfälle können kaum durch Reserven abgesichert werden.

Beinahe alle Flugsicherungsunternehmen der Welt sind als nicht gewinnstrebige Organisationen ausgestaltet. Aufgrund internationaler Vorgaben können die Flugsicherungsunternehmen kaum Reserven für derartige Ereignisse bilden. Die auch für die Schweiz geltenden europäischen Vorschriften für die Gebühren der Flugsicherung lassen es kaum zu, dass angemessene Reserven für derartige Vorkommnisse gebildet werden. Da es ausserdem kontraproduktiv wäre, die Gebühren für die Flugsicherung erheblich zu erhöhen und damit letztlich die bereits geschädigte Luftfahrtbranche insgesamt zu belasten, ist es angezeigt, skyguide mit einem angemessenen Betriebskapital auszustatten. Dieses Betriebskapital soll es der Gesellschaft ermöglichen, die erhöhten Betriebsrisiken abzusichern und gleichzeitig eine angemessene Eigenkapitalquote zu halten und so auch zukünftig ausreichend Fremdkapital beschaffen zu können. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, damit die Gesellschaft nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt werden kann,

kundenorientiert und eigenwirtschaftlich ist. Gleichzeitig kann die Gesellschaft eine Gebührenpolitik betreiben, die punkto Preis-Leistungsverhältnis im internationalen Vergleich standhalten kann.

### **1.1.3                    Entwicklungen auf dem Lufttransportmarkt**

skyguide arbeitet und entwickelt sich in einem Umfeld, das auf internationaler und europäischer Ebene stark vernetzt ist. Um in diesem Umfeld langfristig überleben zu können, muss skyguide aktiv an der Planung und Gestaltung des europäischen Luftraumes teilnehmen.

Die Europäische Kommission arbeitet an einem neuen gesamteuropäischen Konzept für die Verbesserung der Luftraumbewirtschaftung. Dieser sog. Single European Sky bezweckt ein gesamteuropäisches Luftraum-Management. Auf Initiative der Europäischen Kommission arbeitet skyguide mit anderen EUROCONTROL-Staaten an der Verwirklichung dieses Single European Sky, dessen operationelle Aufteilung der Flugsicherungsräume voraussichtlich nicht mehr mit den nationalen Grenzen übereinstimmen wird. Es ist das Ziel, den gesamten europäischen oberen Luftraum optimal auf die operationellen Bedürfnisse der Luftfahrt auszurichten, den Verkehrsfluss zu harmonisieren und dadurch die Kapazitäten zu erhöhen. Dieses Vorgehen dürfte zu einer Schaffung von grossen sog. funktionalen Luftraumsektoren (Functional Blocks of Airspace, FBA) führen. Diese Entwicklung wird Kooperationen mit anderen Flugsicherungsanbietern nötig machen. Bei einer Realisierung dieses Vorhabens wird die Schweiz mit ihrem «Single Swiss Sky», d.h. durch die Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste, die dafür notwendige Vorstufe bereits verwirklicht haben.

Aufgrund der geostrategischen Lage der Schweiz mitten in Europa und am Schnittpunkt der wichtigsten Luftverkehrsachsen ist es zwingend und von Interesse, auch als Nichtmitglied der Europäischen Union aktiv an der Planung dieses zukünftigen europäischen Luftraums teilzunehmen. Überdies ist es auch für skyguide von Interesse, durch die Bewirtschaftung der FBAs ihre Einnahmen zu sichern und wenn möglich auch zu steigern, und in Zukunft kostspielige Verspätungen durch Effizienzsteigerung und mehr Flexibilität verhindern zu können.

Die aktuelle Einnahmenstruktur von skyguide verdeutlicht die Bedeutung und die Wichtigkeit einer aktiven Beteiligung an diesem europäischen Projekt. So erwirtschaftet die Gesellschaft rund 60 Prozent ihrer Einnahmen aus den Transitflügen im oberen Luftraum. Es ist daher von grösster strategischer Bedeutung, dass skyguide auch langfristig ihre Position in diesem immer härter werdenden internationalen Wettbewerb halten kann. Damit kann sie die kostenintensiven Flugsicherungsinfrastrukturen auf möglichst viele Kunden verteilen. Insbesondere den schweizerischen Luftfahrtunternehmen kommt dabei zugute, dass dadurch auch die Anfluggebühren bzw. die Kosten für die Sicherung des unteren Luftraums möglichst tief gehalten werden. Durch die Integration verspricht sich die Gesellschaft eine stärkere Positionierung und entscheidende Vorteile durch die neu erlangten Kompetenzen. Im europäischen Markt für Flugsicherung wird entscheidend sein, welche Anbieter das beste Kosten-Nutzen (Sicherheit) – Verhältnis offerieren können. Für skyguide wird es daher vital sein, mit weniger Betriebskosten mehr Leistung anbieten zu können. Die europäische Entwicklung zeigt, dass es für die Gesellschaft von grosser Bedeutung

ist, ihre Kooperationsfähigkeit zu verbessern. Daher sollen mit der vorliegenden Botschaft die Voraussetzungen geschaffen werden, die Rechnungslegung von skyguide nach IAS auszugestalten. Diese Rechnungslegungsnorm wird für Flugsicherungsunternehmen von der ICAO empfohlen. Zudem wird dieser Standard künftig für alle Unternehmen besonders wichtig, wenn sie wie skyguide in einem internationalen Umfeld arbeiten und ihre Rechnungen international vergleichbar sein müssen.

## **1.2 Folgen der Integration**

### **1.2.1 Versicherungsrechtliche Folgen des Übertritts des militärischen Flugsicherungspersonals**

Die Integration des Flugsicherungspersonals der Luftwaffe in die Gesellschaft skyguide erfordert aus Gründen der Besitzstandwahrung die Sicherstellung ihrer bisherigen Ansprüche auf die berufliche Vorsorge.

Der Bund hat als Arbeitgeber mit seinen Beiträgen an die Eidgenössische Versicherungskasse das ordentliche reglementarische Pensionsalter für das militärische Flugsicherungspersonal von 65 Jahren finanziert. Dieses kam bisher jedoch bereits ab dem 62. Altersjahr (bzw. ab dem 58. Altersjahr) gemäss Artikel 33 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) bzw. gemäss Artikel 3 und 8 der Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA, SR 510.24) bis zum erfüllen 65. Altersjahr in den Genuss einer Altersrente von 80 Prozent des Lohnes.

Die Kosten dieser Zusatzleistung wurden durch den Bund jeweils erst im Zeitpunkt der vorzeitigen Pensionierung in Form einer einmaligen Zahlung an die PKB ausfinanziert. Der Bund hat demnach für diese Leistungen weder Reserven geschaffen noch periodische Beiträge sichergestellt.

Beim Übertritt des Flugsicherungspersonals zu skyguide übernimmt der Bund die Kosten für diese vorzeitige Pensionierung pro rata. Die Kosten werden dabei entsprechend der Dauer der Beschäftigung beim Bund und der Gesamtdauer der Anstellung des betroffenen militärischen Flugsicherungspersonals bestimmt.

Die Kosten für die Finanzierung der Ansprüche des Flugsicherungspersonals (108 Personen) betragen insgesamt rund 25 bis 27 Millionen Franken, die zum Teil der Vorsorgeeinrichtung von skyguide (rund 20 Mio. Franken) bzw. der Gesellschaft direkt zugeführt werden (ca 5–7 Mio. Franken für die Neubewertung nach IAS 19).

Diese Beiträge sind vorzeitige Zahlungen des Bundes, die aufgrund des Übertritts des militärischen Flugsicherungspersonals in die Gesellschaft skyguide geleistet werden. Diese Zahlungen hätte der Bund indessen auch unabhängig von der Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste auf den Zeitpunkt der effektiven vorzeitigen Pensionierungen leisten müssen.

## 1.2.2

### **Räumliche Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung in einem gemeinsamen Betriebsgebäude**

Die Zusammenführung der bisher kooperierenden zivilen und militärischen Flugsicherungen in einer integrierten Dienstleistungsgesellschaft wird zunächst erlauben, den trotz der vorübergehenden Abnahme der Flugbewegungen im Jahr 2001 dicht belegten Schweizerischen Luftraum noch flexibler und effizienter zu nutzen. Damit diesen qualitativen Verbesserungen auch effektive Synergiegewinne folgen, hat skyguide mit der Einführung eines neuen Betriebskonzepts begonnen. Dabei stützt sie sich auf die zwei operativen Standorte Genf und Zürich ab.

Die Flugverkehrsleitung im oberen Luftraum (Transitverkehr) wird sukzessive ab 2003 an den Hauptsitz der Gesellschaft nach Genf verlegt, wo sich auch das Terminal Control Center Genf und die Direktion befinden. Das Terminal Control Center Zürich (mit Ausnahme des Kontrollturms), das international tätige Training-Center für Flugverkehrsleiterinnen und Flugverkehrsleiter sowie ein Teil der militärischen Flugsicherung sollen im Raum Zürich in einem Neubau zusammengeführt werden.

Das neue Betriebskonzept schafft optimale strategische Voraussetzungen, um einerseits auch zukünftig die Einnahmen aus dem Transitverkehr zu sichern und andererseits die Dienstleistungen der Gesellschaft in hoher Qualität anbieten zu können:

- skyguide erzielt bereits heute von Genf aus im delegierten französischen Luftraum einen massgeblichen Umsatz. Die Konzentration der Überwachung des gesamten oberen Luftraums in Genf verbessert die Möglichkeiten der Gesellschaft für eine internationale Kooperation. Die Rolle von Genf als Firmenhauptsitz und als Plattform für die Sicherung der Marktchancen im internationalen Umfeld wird so nachhaltig verstärkt.
- Komplementär dazu bildet der Standort Zürich die Integrationsplattform für die zivile und militärische Flugsicherung.
- Mit zwei unterschiedlich spezialisierten und optimal auf sich abgestimmten Kompetenzzentren lassen sich Doppelspurigkeiten eliminieren, ohne auf die sicherheitsrelevanten Vorteile von zwei Standorten zu verzichten.
- Zwei Standorte sind auch regionalpolitisch eine ausgewogene Lösung.

Die Notwendigkeit am Festhalten an zwei Standorten ergibt sich aus Gründen der Betriebssicherheit, der Bedeutung zweier Standorte im internationalen Kontext, dem Grundsatz der Präsenz in den zwei grossen Sprachregionen und dem Transferaufwand und dessen Risiken.

Während skyguide in Genf bereits über einen eigenen, für die nähere Zukunft ausreichend dimensionierten Gebäudekomplex mit Landreserven verfügt, müssen die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Integrationsplattform im Raum Zürich erst noch geschaffen werden. Die heutigen Betriebsräume am Flughafenkopf Zürich sind im Eigentum der Flughafenbetreiberin Unique und skyguide ist Mieterin.

Für den bis Mitte 1999 bekannten, ausschliesslich militärischen Ersatz- und Zusatzbedarf, war vor dem Grundsatzentscheid zur Integration auf dem Militärflugplatz Dübendorf ein separater Neu- oder Ergänzungsbau geplant.

Durch den Beschluss, die zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste zusammen zu legen, eröffneten sich völlig neue Perspektiven für dieses Projekt, da damit

auch die Einsatzzentrale für FLORAKO, dessen Rechenzentrale und alle zugeordneten Diensträume zu Bestandteilen der beabsichtigten Integration wurden.

Da mit der Erstellung des skyguide-Neubaus auf demselben Planungssperimeter die genannten unbefriedigenden Zustände beseitigt und optimale Voraussetzungen für die zivile und militärische Zusammenlegung geschaffen werden können, drängte sich der Verzicht auf das separate militärische Projekt und dessen Einbindung in das skyguide-Vorhaben auf.

Die Standortevaluation für das gemeinsame Bauvorhaben führte zur Entscheidung, das neue Gebäude auf dem Militärflugplatz Dübendorf, d.h. auf Gemeindegebiet von Wangen-Brüttisellen, zu planen. Die Gemeindeversammlung hat am 19. März 2002 diesem Vorhaben in Form einer entsprechenden Planänderung zugestimmt.

Im Rahmen der Standortevaluation wurde insbesondere geprüft, ob die örtliche Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste am Flughafenkopf Zürich erfolgen könnte. Der Verwaltungsrat der Gesellschaft skyguide hat dies nach eingehenden Abklärungen verworfen. Gründe dafür sind insbesondere strategischer (beschränkte Autonomie und Ausbauflexibilität im bestehenden Betriebsgebäude der skyguide), finanzieller (hohe Flächenpreise), organisatorischer (Transferkosten Luftwaffe) und sicherheitstechnischer (militärische Geheimhaltung) Natur. Dazu kamen völkerrechtliche Aspekte, welche gegen einen Standort von militärischen Einrichtungen im zivilen Perimeter des Flughafens Kloten sprechen. Zudem ergeben sich durch den geplanten Neubau in Dübendorf gegenüber dem Flughafenkopf Zürich tiefere Betriebskosten von jährlich 3–4 Millionen Franken.

Das bauliche Konzept wurde gemeinsam mit den zivilen und militärischen Partnern entwickelt und in finanzieller und betrieblicher Hinsicht optimiert. Es lässt eine grösstmögliche Nutzungsoffenheit bezüglich der Raumeinteilung zu und erfüllt die Kriterien für den Schutz der sensitiven militärischen und zivilen Bereiche. Die neue Anlage wird ganzjährig genutzt, wobei die meisten Systeme 24 Stunden pro Tag betrieben werden.

Der skyguide-Neubau ermöglicht, das Personal der zivilen und der militärischen Flugsicherung sowie Teile der Luftwaffe örtlich zusammenzuführen. Dies ist die Grundlage für die optimale organisatorische und kulturelle Verschmelzung der bisher getrennt geführten Flugsicherungsdienste, für die effiziente Bewirtschaftung des Schweizerischen Luftraums sowie für die künftige gemeinsame Planung, Beschaffung und Wartung von technischen Systemen. Heute geschieht die laufende Erneuerung der technischen Systeme noch an verschiedenen Standorten, wofür jährlich zweistellige Millionenbeträge aufgewendet werden müssen. Die örtliche Zusammenlegung des zivilen (ATMAS) und militärischen Systems (FLORAKO) wird ermöglichen, optimale Voraussetzungen für künftige Einsparungen und Synergieeffekte zu schaffen und Doppelspurigkeiten zu eliminieren.

### **1.3 Schaffung einer angemessenen Kapitalbasis (Rekapitalisierung)**

Die Gesellschaft war seit ihrer Vonselbständigung im Jahre 1995 stets finanziell unabhängig. Die generelle Restrukturierung im Lufttransportmarkt, kombiniert mit der Nachlassstundung der Swissair, hatte aber gezwungenermassen einen grossen

Einfluss auf den Geschäftsverlauf 2001 der skyguide und beeinflusst auch das Budget 2002 erheblich. Trotz einer Gebührenerhöhung von 4–8 Prozent ab 1. April 2002 rechnet skyguide für das Jahr 2002 mit einer Umsatzeinbusse von voraussichtlich 30 Millionen Franken. Der Verwaltungsrat der Gesellschaft hat verschiedene Massnahmen beschlossen, wie Kürzung bei den Investitionen und Betriebskosten, Verzicht auf die Schaffung von neuen Stellen und – im Einvernehmen mit dem Personal – Einsparungen bei den Löhnen, um damit den Folgen des Umsatzrückgangs zu begegnen und das Betriebsergebnis ausgeglichen halten zu können.

Eine erneute Analyse der finanziellen Situation der Gesellschaft skyguide zu Beginn des Jahres 2002 hat jedoch gezeigt, dass die von der Gesellschaft kurzfristig umsetzbaren Massnahmen nicht ausreichen, um den durch die Luftfahrtkrise bedingten Liquiditätsengpass zu beheben. Deshalb hat sich das Eidg. Finanzdepartement am 7. Januar 2002 bereit erklärt, der Gesellschaft ein Tresoreriedarlehen in der Höhe von 45 Millionen Franken zu gewähren. Die Dringlichkeit und die Gewährleistung der hoheitlichen Aufgabe verunmöglichten ein Zuwarten bis eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden konnte. Diese erfolgt nun mit der beantragten Änderung des LFG. Das vom Bund gewährte Tresoreriedarlehen ist auf den Zeitpunkt der Rekapitalisierung zurückzuzahlen. Dank dieses Überbrückungskredites kann skyguide den Flugsicherungsbetrieb weiterhin gewährleisten. Damit der Betrieb indes auch langfristig sichergestellt ist und die Gesellschaft die nötigen Investitionen zur weiteren Gewährleistung der Flugsicherheit und die Erweiterung der Kapazitäten tätigen kann, muss das Betriebskapital von skyguide erhöht werden. Eine ausreichende Kapitalausstattung der skyguide stellt ausserdem sicher, dass die Dienstleistungen unabhängig von konjunkturellen Schwankungen auch langfristig erbracht werden können.

Der zusätzliche Bedarf an Betriebskapital sowie die Mittel zur Finanzierung des Neubaus eines gemeinsamen Betriebsgebäudes betragen ca. 160 Millionen Franken. Davon sollen ca. 90 Millionen Franken mittels einer Aktienkapitalerhöhung durch den Bund sichergestellt werden, wovon 50 Millionen Franken Betriebskapital und 40 Millionen Franken für das neue Betriebsgebäude. Der restliche Finanzbedarf von rund 70 Millionen Franken muss durch einen Bankkredit für die Mitfinanzierung des neuen Betriebsgebäudes (Kostenschätzung im Vorprojekt 110 Mio. Franken) aufgebracht werden. Die Gewährung der Bundesmittel ist an die Bedingung geknüpft, dass der Bankkredit zur Auszahlung gelangt.

## **1.4 Neubewertung der Vorsorgeverpflichtungen nach IAS 19**

In den strategischen Zielen verlangt der Bundesrat, dass skyguide einen überdurchschnittlichen Flugsicherungsstandard gewährleistet und eine effiziente Abwicklung des anfallenden zivilen und militärischen Luftverkehrs möglichst ohne Verspätungen sicherstellt. Hierzu muss skyguide seine Marktposition erhalten oder möglichst sinnvoll erweitern. Die Gesellschaft muss sich zu diesem Zweck laufend mit den internationalen Entwicklungen auseinandersetzen und strategisch interessante Möglichkeiten für eine internationale Ausweitung des von ihr kontrollierten Luftraums wahrnehmen. Damit soll langfristig die Wahrnehmung der Flugsicherungsdienste

über schweizerischem Hoheitsgebiet durch ein schweizerisches Unternehmen sichergestellt werden.

Für die Erfüllung dieser Zielsetzung und die Umsetzung der gewählten Unternehmensstrategie ist skyguide auf die Möglichkeit, Kooperationen einzugehen, angewiesen. Eine Rechnungslegung nach einem international anerkannten Standard erhöht diese Chance. skyguide bilanziert heute nach Obligationenrecht (OR), was diesem Standard nicht entspricht.

Die Anwendung der International Accounting Standards (IAS) erleichtert die internationale Vergleichbarkeit der Rechnungslegung und fördert dadurch auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Auch sind Gesellschaften, die Zugang zum internationalen Kapitalmarkt haben möchten, gehalten, IAS zu übernehmen. In diesem Kontext erweist sich für skyguide der Übergang auf IAS als strategisch notwendig. Damit können auch gleichzeitig die Empfehlungen der ICAO erfüllt werden.

Die Neubewertung der Vorsorgeverpflichtungen nach IAS 19 generiert eine Unterdeckung, die finanziert werden muss. Die diesbezüglichen Kostenberechnungen basieren auf branchenspezifischen Empfehlungen der Firma Arthur Andersen SA Genève und der Eidg. Finanzverwaltung (u.a. Diskontsatz 4,25–4,5 Prozent; Vermögensrendite 5 Prozent, nominale Lohnentwicklung 3 Prozent). Von der errechneten Unterdeckung (Stichtag 31. Dezember 2001) wird die Aufwertung des Anlagevermögens nach IAS 16 (ca. 40 Mio. Franken) in Abzug gebracht. Die Differenz bewegt sich in der Bandbreite von 100 bis 130 Millionen Franken. Dieser Betrag wird der Gesellschaft entweder als Aktienkapitalerhöhung zugeführt und als Rückstellung verbucht oder allenfalls in eine patronale Vorsorgestiftung eingebracht.

## **2                                    Besonderer Teil**

### **2.1                                   Übersicht**

Mit einer Ergänzung von Artikel 40 des Luftfahrtgesetzes soll sichergestellt werden, dass

- der Bund für eine angemessene Kapitalausstattung der Gesellschaft sorgt,
- die Gesellschaft die Möglichkeit zur Reservenbildung erhält,
- der Bund die aus der Überführung des militärischen Flugsicherungspersonals in die Gesellschaft skyguide entstehende Deckungslücke bei der vorzeitigen Pensionierung und die aus der Anwendung von IAS 19 entstehende Unterdeckung der Vorsorgeverpflichtungen ganz oder teilweise finanzieren kann.

### **2.2                                   Erläuterung der einzelnen Bestimmungen**

#### **2.2.1                                Artikel 40 Absatz 2**

Der bisherige Artikel 40 Absatz 5 LFG schreibt vor, dass der zivile und der militärische Flugsicherungsdienst entsprechend den Bedürfnissen aufeinander abzustimmen und, soweit dies betrieblich und technisch sinnvoll ist, miteinander zu vereinigen

sind. Durch die vom Bundesrat beschlossene Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste ist der gesetzliche Auftrag zur Zusammenlegung erfüllt. Mit der Neuformulierung von Artikel 40 Absatz 2 LFG wird dieser neuen Situation Rechnung getragen. An der bisherigen Kompetenzordnung ändert sich durch diese Neuformulierung nichts. Der Bundesrat bleibt zuständig für die konkrete Organisation der Flugsicherungsdienste. Trotz der neuen Situation sind der militärische und der zivile Flugsicherungsdienst auch weiterhin entsprechend ihren Bedürfnissen möglichst aufeinander abzustimmen. Diese bisher in Absatz 5 enthaltene Vorgabe wird neu in Artikel 40 Absatz 2 integriert. Es handelt sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung.

### **2.2.2 Artikel 40 Absatz 2<sup>bis</sup>**

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen, um die Gesellschaft mit der für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Kapitalbasis zu versehen und wenn nötig zu ergänzen. Gestützt auf diese Bestimmung kann insbesondere das Aktienkapital der Gesellschaft im Hinblick auf die Rekapitalisierung und den Neubau im Raume Zürich erhöht werden. Ebenso bildet diese Bestimmung die Rechtsgrundlage für die Gewährung von eidgenössischen Tresoreriedarlehen. Damit besteht auch Gewähr, dass der Bundesrat in Krisenfällen rechtzeitig reagieren und der Gesellschaft die nötigen Finanzmittel zur Verfügung stellen kann. Ferner wird mit der Bestimmung klargestellt, dass die Gesellschaft allfällige Gewinne zur Bildung von Reserven verwendet. Die Reserven sollen Investitionen ermöglichen und allfällige Verluste decken. Im Übrigen gelten die ordentlichen Bestimmungen des Obligationenrechts zur Gewinnverwendung.

Grundsätzlich ist aber an der Nichtgewinnstrebigkeit der Gesellschaft festzuhalten und sind internationale Vorgaben zur Tarifgestaltung zu befolgen.

### **2.2.3 Artikel 40 Absatz 2<sup>ter</sup>**

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen für die erstmalige Finanzierung der durch die Umstellung der Rechnungslegung auf IAS entstehenden zusätzlichen Vorsorgeverpflichtungen (IAS 19).

### **2.2.4 Artikel 40 Absatz 2<sup>quater</sup>**

Der Bund finanziert gestützt auf diese Bestimmung das für die vorzeitige Pensionierung des militärischen Flugsicherungspersonals notwendige Deckungskapital. Diese Zahlungen hätte der Bund ohne die Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste auf den Zeitpunkt der effektiven vorzeitigen Pensionierungen des militärischen Flugsicherungspersonals leisten müssen. Mit der Bestimmung wird die Besitzstandswahrung des betroffenen Personals lediglich hinsichtlich frühzeitiger Pensionierung bezweckt (vgl. hierzu auch oben Ziff. 1.2.1). Ein individueller Anspruch bei vorzeitigem Austritt kann davon nicht abgeleitet werden.

## 2.2.5

### **Artikel 40 Absatz 2<sup>quinquies</sup>**

Mit dieser Vorlage soll die Rechtsgrundlage für die geplanten Finanzierungsmaßnahmen zugunsten der Gesellschaft skyguide geschaffen werden. Der Vollzug wird an den Bundesrat delegiert. Insbesondere die Berechnungsparameter für IAS 19 sind per 1. Januar 2003 anzupassen und mit einem Bundesratsbeschluss zu verabschieden.

## 2.3

### **Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren**

Die Anforderungen zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens (Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062) sind nicht gegeben.

Hingegen wurde im Rahmen der Ämterkonsultation die Meinung der Eidgenössischen Luftfahrtkommission eingeholt. Sie hat von der Vorlage zustimmend Kenntnis genommen.

## 3

### **Auswirkungen**

### 3.1

#### **Finanzielle Auswirkungen**

#### 3.1.1

##### **Auswirkungen auf den Bund**

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat die Änderung des Luftfahrtgesetzes. Damit soll die rechtliche Grundlage für die Umsetzung der geplanten finanziellen Massnahmen zugunsten der Gesellschaft skyguide geschaffen werden. Die Berechnungen basieren auf dem Businessplan der Gesellschaft skyguide und berücksichtigen die jüngsten Ereignisse im Lufttransportmarkt. Die Finanzierungsvorschläge wurden gemeinsam von den betroffenen Departementen UVEK, VBS und EFD sowie der Gesellschaft skyguide erarbeitet. Der Mittelbedarf und die zugrunde liegenden Angaben waren Gegenstand einer unabhängigen externen Expertise.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist die Finanzierung des Miteigentumsanteils der Luftwaffe am neuen Betriebsgebäude sowie der im Pflichtenheft FLORAKO ursprünglich nicht vorgesehene Transfer dieses Systems in das neue Betriebsgebäude im Ausmass von insgesamt 38 Millionen Franken, um welche im Rahmen der Immobilienbotschaft Militär 2003 nachgesucht wird. Ebenfalls nicht Gegenstand der Botschaft ist der in der Luftwaffe anfallende zusätzlich Mittelbedarf für die Übergangsphase 2002–2005, der vom Bundesrat am 7. Dezember 2001 genehmigt wurde.

Es sind die folgenden Finanzierungsmassnahmen zugunsten der Gesellschaft vorgesehen:

Ziel	Massnahme	Gegenstand	Finanzierung durch den Bund	Betrag (in Mio.)	Empfänger
Integration	Übertritt des militärischen Flugsicherungspersonals	Vorzeitige Altersrücktritte	Beitrag à fonds perdu	ca 20*	skyguide Vorsorgeeinrichtung
		Bewertung nach IAS 19	Beteiligung durch Aktienkapitalerhöhung	ca 5 bis 7*	skyguide Rückstellungen (evtl. patronale Vorsorgestiftung)
	Räumliche Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung	Neubau eines gemeinsamen Betriebsgebäudes	Beteiligung durch Aktienkapitalerhöhung	40	skyguide
Angemessene Kapitalbasis	Rekapitalisierung	Zusätzlicher Bedarf an Betriebskapital	Beteiligung durch Aktienkapitalerhöhung	50*	
Internationale Kooperationsfähigkeit	Rechnungslegung nach IAS	Neubewertung der Vorsorgeverpflichtungen nach IAS 19	Beteiligung durch Aktienkapitalerhöhung	ca 100 bis 130*/**	skyguide Rückstellungen (evtl. patronale Vorsorgestiftung)
Total				ca 215 bis 250	

\* Ausserordentlicher Zahlungsbedarf gemäss BV Artikel 126 Absatz 3 und FHG Artikel 24 Buchstabe c (SR **611.0**) [voraussichtlich in Kraft ab 1. Januar 2003].

\*\* Unterdeckung nach IAS 19 von 140–170 Mio. Franken, abzüglich Aufwertung des Anlagevermögens nach IAS 16 von ca. 40 Mio. Franken.

Die Finanzierung wird über die Finanzrechnung des Bundes unter Anwendung der Bestimmungen über die Schuldenbremse abgewickelt.

Die für skyguide notwendigen Mittel werden mit der ordentlichen Budgetbotschaft angebeht (voraussichtlich Budget 2003, allenfalls 2004).

Die budgetierten Mittel bleiben solange gesperrt, bis das revidierte Luftfahrtgesetz in Kraft tritt (Art. 16 Abs. 2 FHG).

In der Folge bestimmt der Bundesrat die Art der Durchführung, den Umfang und den Zeitpunkt des notwendigen Finanzierungsbedarfs. Die Berechnungsparameter bezüglich IAS 19 werden per 1. Januar 2003, allenfalls per 1. Januar 2004 definitiv festgelegt. Ebenfalls auf dieses Datum hin wird die Grösse des Vorsorgevermögens genau bestimmt.

Die Mittel sollen skyguide im Frühjahr 2003 zufließen.

Die Aktienkapitalerhöhung durch den Bund ist an die Bedingung der Auszahlung des Bankkredits geknüpft.

### **3.1.2 Ausgabenbremse**

Absätze 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> und 2<sup>quater</sup> des revidierten Artikels 40 des Luftfahrtgesetzes unterstehen der Ausgabenbremse gemäss Bundesverfassung, Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b (SR 101).

Danach bedürfen der Zustimmung der Mehrheit jeder der beiden Räte Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

### **3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Ende der 90er-Jahre stand den rasch steigenden Verkehrszahlen eine verhältnismässig geringere Kapazitätserhöhung bei der Flugsicherung gegenüber. Die sich daraus ergebende Verspätungssituation im Flugverkehr wurde durch die überdurchschnittliche Verkehrsdichte und Komplexität des schweizerischen Luftraumes zusätzlich verstärkt und war letztendlich einer der Hauptgründe für den Integrationsentscheid. Die wirtschaftlich negativen Auswirkungen dieser Verspätungen sind hinlänglich bekannt. So verursachten 1999 die Verspätungen in Europa Gesamtkosten (inkl. Kosten der Passagiere) von 10 bis 16 Milliarden Franken.

Die durch die Integration der militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste gewonnene Flexibilität ermöglicht es, die Schwankungen der Nachfrage nach Flugsicherungsdiensten besser auszugleichen. Auch wenn die Verspätungen im Flugverkehr heute nur noch zu einem kleinen Teil direkt auf die Flugsicherung zurückzuführen sind, kann diese zusätzliche Flexibilität die Verspätungsproblematik weiter entschärfen.

Neben der Kapazitätssteigerung werden durch die Integration künftig alle Luftraumbenutzer von den Vorteilen der militärischen als auch der zivilen Flugsicherungsanlagen profitieren können. Die stetigen Anpassungen und Erneuerungen dieser Systeme sind mit sehr hohen Kosten verbunden, welche auf ziviler Seite nur dank den Einnahmen aus dem oberen Luftraum (Transitflüge) finanziert werden können. Es ist daher auch aus volkswirtschaftlicher Sicht von größter Bedeutung, dass dieser Transitverkehr auch künftig möglichst über die Schweiz führt und die Kosten der schweizerischen Flugsicherungsinfrastruktur mitfinanziert. Nur durch eine aktive Teilnahme am Single European Sky kann skyguide im oberen Luftraum auch weiterhin ihre Rolle als Marktführerin in der Bewirtschaftung von komplexen und gemischten Lufträumen im Herzen von Europa wahrnehmen.

Mit dieser Vorlage soll die Chance gewahrt werden, den für die Schweiz relevanten Luftraum durch eine schweizerische Gesellschaft bewirtschaften zu lassen.

