

09.047

## **Botschaft zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes**

vom 20. Mai 2009

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft:

- den Entwurf einer Änderung des Luftfahrtgesetzes
- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Flugsicherheitsagentur EASA.

Wir beantragen Ihnen, diesen Vorlagen zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2005 M 05.3321 Luftfahrtgesetz. Totalrevision (S 15.06.05, Stadler)

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

20. Mai 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz  
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

**Dem Parlament wird die erste von drei geplanten Teilrevisionen des Luftfahrtgesetzes vorgelegt. Mit der ersten Teilrevision werden Leitsätze des Berichts über die Luftfahrtpolitik der Schweiz aus dem Jahr 2004 umgesetzt. Weiter werden präzisere Rechtsgrundlagen für die Aufsichtstätigkeit des BAZL geschaffen und das Luftfahrtgesetz an das heutige rechtliche Umfeld angepasst.**

**Zugleich ersucht der Bundesrat das Parlament um die Ermächtigung, im Rahmen des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz, die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 zu übernehmen.**

*Die hier beantragten Änderungen des Luftfahrtgesetzes sind teilweise Umsetzungen von Leitsätzen des Luftfahrtpolitischen Berichtes von 2004. Die Änderungen betreffen die folgenden Punkte:*

- *Es werden Grundlagen für die Definition von Normen geschaffen, die über die anerkannten Regeln der Technik hinausgehen und den aktuellen Stand der Technik (best practice) widerspiegeln.*
- *Die Luftfahrtkommission soll abgeschafft werden.*
- *Unter dem Titel «Economic Regulation» werden Grundsätze für die Gebührenerhebung auf Flugplätzen festgelegt.*
- *Ein neues Konzept der Finanzierung der Flugsicherung hebt die heute bestehende Quersubventionierung zwischen Landesflughäfen und anderen Flugplätzen auf und teilt die Flugplätze nach flugsicherungstechnischen Grundsätzen in Kategorien ein.*
- *Bestandteil des Konzeptes ist ferner, dass der Bund künftig Ertragsausfälle der Skyguide im Ausland temporär übernehmen kann.*
- *Mit der Schaffung einer neuen Aufsichtsabgabe sollen neue Stellen im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) finanziert und gleichzeitig der Kostendeckungsgrad des Amtes erhöht werden.*
- *Die Flugunfalluntersuchung wird verfahrensmässig gestrafft, und es wird die Möglichkeit geschaffen, die Untersuchungsbehörden für Flugunfälle und Unfälle im Landverkehr zusammenzulegen.*
- *Der Skyguide soll es künftig möglich sein, Tochtergesellschaften zu gründen. Die Festlegung der strategischen Ziele der Gesellschaft durch den Bundesrat wird neu auf Gesetzesstufe festgehalten.*
- *Dem BAZL soll die Kompetenz eingeräumt werden, administrative und technische Vorschriften mittels Amtsverordnung zu erlassen.*
- *Landungen ausserhalb von Flugplätzen sollen neu in einer Verordnung geregelt und nicht mehr im Einzelfall bewilligt werden.*
- *Die Bestimmungen über die Schweizerische Luftverkehrsschule werden aufgehoben.*

- 
- *Schliesslich werden die Datenschutzbestimmungen im Luftfahrtgesetz an die aktuellen Vorgaben des Datenschutzrechtes angepasst.*

*Die Schweiz nimmt seit dem 1. Dezember 2006 im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) teil. Grundlage der Teilnahme ist ein Beschluss des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz, der Ende 2005 vom Parlament genehmigt wurde. Zusammen mit der Genehmigung verabschiedeten die Räte eine Änderung des Luftfahrtgesetzes, mit welcher dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt wird, mit der EASA im Hinblick auf die Delegation von Befugnissen an die Agentur Vereinbarungen über die Flugsicherheit und über die Aufsicht abzuschliessen. Grundlage für die Errichtung und die Tätigkeit der EASA war bisher die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002. Diese wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 ersetzt. Die neue EG-Verordnung beinhaltet neu Sanktionsmöglichkeiten der Europäischen Kommission gegenüber Luftfahrtunternehmen. Da es sich hierbei um eine neue Kompetenz handelt, die nicht durch eine bestehende Delegationsnorm an den Bundesrat abgedeckt ist, müsste die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 – eine Änderung des Luftverkehrsabkommens – dem Parlament vorgelegt werden. Dies ist zurzeit noch nicht möglich, da der Luftverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz die nötigen Anpassungen für die Übernahme in das Luftverkehrsabkommen noch nicht beschlossen hat. Daher beantragt der Bundesrat dem Parlament, dass dieses ihn ermächtigt, die neue EG-Verordnung gemäss dem bevorstehenden Beschluss des Luftverkehrsausschusses zu übernehmen. Damit in solchen Fällen die parlamentarische Genehmigung künftig nicht mehr notwendig ist, wird gleichzeitig mit einer Änderung des Luftfahrtgesetzes die entsprechende Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesrates beantragt.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>4916</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>4920</b>
1.1 Ausgangslage	4920
1.1.1 Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (2004) und LFG-Revisions-Programm	4920
1.1.2 Gegenstand der vorliegenden Revision (Teilrevision 1)	4920
1.1.3 Ermächtigung zur Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008	4922
1.1.3.1 Ausgangslage	4922
1.1.3.2 Die Verordnungen (EG) Nr. 1592/2002 und Nr. 216/2008	4923
1.1.4 Parlamentarische Vorstösse	4924
1.2 Die beantragten Neuregelungen	4924
1.2.1 Aufsichtsabgabe	4924
1.2.2 Aussenlandungen	4926
1.2.3 Luftraumstruktur	4927
1.2.4 Unfalluntersuchung	4928
1.2.5 Flugsicherung	4929
1.2.5.1 Skyguide	4929
1.2.5.2 Flugsicherungsgebühren	4931
1.2.5.3 Erbringung von Flugsicherungsdiensten im Ausland	4934
1.2.6 Flughafengebühren	4938
1.2.6.1 Gebührenaufsicht	4938
1.2.6.2 Zusammensetzung der Bemessungsgrundlagen	4938
1.2.7 Anpassungen an EU-Recht	4939
1.2.8 Koordination von Zeitnischen (Slots)	4940
1.2.9 Luftfahrthindernisse	4940
1.2.10 Sicherstellung der Haftpflichtansprüche; Versicherungspflicht	4941
1.2.11 Strafbestimmung	4942
1.2.12 Aufhebung der Schweizerischen Luftverkehrsschule	4942
1.2.13 Datenschutz	4943
1.2.14 Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr	4943
1.2.15 Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008	4944
1.3 Vernehmlassungsverfahren	4945
1.4 Umsetzung	4946
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4946
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>4946</b>
2.1 Luftfahrtgesetz und Eisenbahngesetz	4946
2.1.1 Luftfahrtgesetz	4946
2.1.2 Eisenbahngesetz	4970
2.2 Verordnung (EG) Nr. 216/2008	4972
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>4977</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	4977

3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	4977
3.1.1.1	Kosten	4977
3.1.1.2	Erträge	4978
3.1.2	Personelle Auswirkungen	4978
3.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	4979
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4979
<b>4</b>	<b>Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>4980</b>
<b>5</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>4980</b>
5.1	Verfassungsmässigkeit und Erlassform	4980
5.2	Verhältnisse zum internationalen Recht	4981
5.3	Fakultatives Staatsvertragsreferendum	4982
	<b>Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) (Entwurf)</b>	<b>4985</b>
	<b>Bundesbeschluss über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Flugsicherheitsagentur EASA (Aufnahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in den Anhang zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) (Entwurf)</b>	<b>5005</b>

# Botschaft

## **1 Grundzüge der Vorlage**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (2004) und LFG-Revisions-Programm**

In seinem Bericht vom 10. Dezember 2004<sup>1</sup> über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (Luftfahrtpolitischer Bericht 2004), den das Parlament im Mai 2005 zur Kenntnis genommen hat, setzt sich der Bundesrat im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung für eine zusammenhängende, umfassende und prospektive Luftfahrtpolitik ein. Oberstes Ziel der schweizerischen Luftfahrt ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie erzielt eine Wertschöpfung von jährlich insgesamt 26 Mia. CHF und beschäftigt über 176 000 Personen<sup>2</sup>. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern.

Der Luftfahrtpolitische Bericht 2004 schliesst mit einer Reihe von Leitsätzen für die künftige Luftfahrtpolitik. Für deren Umsetzung sind in verschiedenen Bereichen rechtliche Anpassungen nötig. Teilweise sind hierzu aber noch vertiefte Abklärungen nötig, welche einige Zeit in Anspruch nehmen werden. Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, welche möglichst rasch umgesetzt werden sollten. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat sich aus diesen Gründen entschieden, die anstehenden Revisionsarbeiten beim Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948<sup>3</sup> (LFG) in drei aufeinander abgestimmte Teilrevisionen aufzuteilen.

Mit der vorliegenden Teilrevision 1 des LFG werden einerseits die rasch umzusetzenden Anpassungen vorgenommen. Die Revision wird gleichzeitig zum Anlass genommen, präzisere Rechtsgrundlagen für die Aufsichtstätigkeit des BAZL zu schaffen und das LFG an das heutige rechtliche Umfeld anzupassen. Eine zweite Teilrevision des LFG, welche ab 2009 an die Hand genommen wird, beinhaltet Anpassungen im Infrastrukturbereich, unter anderem auch den im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 thematisierten Bundeseinfluss auf Landesflughäfen. Eine dritte Teilrevision soll ab 2010 starten und die Frage der Trägerschaft der Landesflughäfen zum Gegenstand haben.

#### **1.1.2 Gegenstand der vorliegenden Revision (Teilrevision 1)**

Für die Umsetzung des Luftfahrtpolitischen Berichts 2004 werden mit der vorliegenden Botschaft die folgenden Anpassungen im LFG vorgeschlagen:

<sup>1</sup> BBI 2005 1781

<sup>2</sup> Volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt in der Schweiz, 16.5.2006, Infras

<sup>3</sup> SR 748.0

- Wo es sachlich angezeigt ist und der Gesetzgeber einen Spielraum lässt, sind im Hinblick auf eine Optimierung der schweizerischen Luftfahrtsicherheit Normen zu definieren bzw. anzuwenden, die über die anerkannten Regeln der Technik hinausgehen und den aktuellen Stand der Technik (best practice) widerspiegeln.
- Die Eidgenössische Luftfahrtkommission wird aufgehoben. Der Bundesrat wird bei wichtigen Fragen der Luftfahrt im Einzelfall Experten beiziehen. Das Luftfahrtgesetz wird entsprechend angepasst und die Verordnung über die Luftfahrtkommission aufgehoben.

Unter dem Titel «Economic Regulation» werden folgende Themen angegangen:

- Grundsätze für die Gebührenerhebung auf Flugplätzen.
- Flugsicherungskosten: Reduktion der Querfinanzierung zwischen den verschiedenen Flugplatzkategorien zur besseren Verwirklichung des Grundsatzes, dass Aufwendungen von den Nutzern der Dienstleistung getragen werden sollten. Konkret bedeutet das für die Flugsicherungsgebühren eine Abwendung vom heutigen Briefmarkenprinzip (zu diesem Begriff vgl. Ziff. 1.2.5.2). Möglichkeit der temporären Übernahme von Ertragsausfällen der Skyguide im Ausland durch den Bund.

Im Weiteren wird das Gesetz in folgenden Bereichen angepasst:

- Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Erhebung einer Aufsichtsabgabe durch das BAZL.
- Ausdehnung der Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von Vereinbarungen mit internationalen Einrichtungen.
- Anpassungen an EG-Recht wegen der Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und am Single European Sky (SES).
- Aussenlandebewilligung: Ersatz der heutigen Bewilligungspflicht im Einzelfall oder auf eine bestimmte Zeit durch Regelung in einer Verordnung. Übertragung der Bewilligungskompetenz für Aussenlandungen über 1100 m ü. M. vom UVEK auf das BAZL.
- Flugunfalluntersuchung
  - Abschaffung der Flugunfalluntersuchungskommission (EFUK).
  - Möglichkeit der Zusammenlegung des Büros für Flugunfalluntersuchung und der Unfalluntersuchungsstelle für Unfälle im Landverkehr.
- Gesetzliche Grundlagen für den Erlass von Amtsverordnungen.
- Skyguide
  - Möglichkeit der Gründung von Tochtergesellschaften.
  - Verankerung der Festlegung von strategischen Zielen durch den Bundesrat auf Gesetzesstufe.
- Ersatz der heutigen Meldepflicht bei Luftfahrthindernissen durch eine Bewilligungspflicht.
- Streichung der Bestimmungen über die Schweizerische Luftverkehrsschule.
- Anpassung an Vorgaben des Datenschutzrechtes.

## **1.1.3 Ermächtigung zur Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008**

### **1.1.3.1 Ausgangslage**

Am 16. Dezember 2005 hat das Parlament die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), welche mit dem Beschluss Nr. 3/2003 vom 27. Oktober 2006<sup>4</sup> des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz rechtskräftig wurde, genehmigt. Dieser Beschluss ist die Rechtsgrundlage für die Teilnahme der Schweiz an der EASA. Seit dem 1. Dezember 2006 hat die EASA, sowohl in der Schweiz als auch in der Gemeinschaft, die ausschliessliche Aufsichts- und Vollzugskompetenz in den Bereichen der Lufttüchtigkeit sowie der Umweltverträglichkeit von Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen von Luftfahrzeugen. Letztere wie auch die mit deren Konstruktion, Herstellung und Instandhaltung befassten Organisationen müssen den einheitlichen und zwingenden Bestimmungen, welche durch die Kommission erlassen werden, entsprechen.

Die Zeugnisse und Zulassungen, welche die Konformität der Erzeugnisse und der Organisationen belegen, werden entweder durch die EASA oder durch die zuständigen nationalen Behörden ausgestellt. Die EASA ist zuständig für die Musterzulassung von Erzeugnissen und für die Organisationen in Drittländern, während die nationalen Behörden auf Grundlage der Gemeinschaftsbestimmungen und unter der Aufsicht der Agentur die einzelnen Zeugnisse und Zulassungen für die meisten der auf ihrem Gebiet niedergelassenen Organisationen ausstellen.

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA ermöglicht den betroffenen schweizerischen Wirtschaftsbetrieben eine automatische Anerkennung der Zulassung ihrer Erzeugnisse in der EU, was einen unverzichtbaren Vorteil in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Marktzutritt darstellt.

Mit der Genehmigung zur Teilnahme der Schweiz an der EASA hatte das Parlament gleichzeitig eine Änderung des Luftfahrtgesetzes gutgeheissen. Weil die EASA in den Bereichen der technischen und operationellen Aufsicht, später auch in den Bereichen Flugsicherung, die Aufsichtsfunktion weitgehend übernimmt, musste dem Bundesrat die Kompetenz übertragen werden, die Aufsicht an eine internationale Einrichtung zu übertragen. Um die Übertragung der Aufsicht durchführen zu können, sind verschiedene technische Vereinbarungen notwendig. Diese untergeordneten Verträge über die praktische Durchführung der Aufsicht sollten auf Stufe Bundesrat abgeschlossen werden können. Entsprechend wurde dem Bundesrat in Artikel 3a LFG die Kompetenz eingeräumt, diese Vereinbarungen abzuschliessen. Die Kompetenznorm umfasste Abkommen über die Flugsicherheit und über die Flugsicherung (Zusammenarbeit und Delegation im Bereich grenzüberschreitender Lufträume).

<sup>4</sup> AS 2006 5971



### 1.1.3.2

## Die Verordnungen (EG) Nr. 1592/2002 und Nr. 216/2008

Die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit<sup>5</sup> bildete das Kernstück des oben genannten Beschlusses Nr. 3/2006. In seiner Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der EASA hat der Bundesrat hervorgehoben, dass die in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 aufgeführten Ziele – das sind zur Hauptsache die Schaffung und Aufrechterhaltung eines einheitlichen und hohen Sicherheitsniveaus sowie die Schaffung von gerechten Wettbewerbsbedingungen für alle Flugbetriebsunternehmen – nur mit der Erweiterung des Anwendungsbereiches der Verordnung auf den Flugbetrieb und die Erteilung von Fluglizenzen, sowie in einer letzten Phase auf die Flughäfen und die Flugsicherungsunternehmen (wie dies bereits von der Kommission angekündigt wurde) erreicht werden können.

In der Folge mehrerer Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 verabschiedete die EG die Verordnung (EG) Nr. 216/2008; diese ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002. Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008<sup>6</sup> erweitert die gemeinschaftlichen Sicherheitsvorschriften auf den Flugbetrieb, auf Personen, die mit dem Betrieb von bestimmten Luftfahrzeugen befasst sind, die Pilotenlizenzen und auf Luftfahrzeuge aus Drittstaaten. In diesen Bereichen soll die EASA auch neue Aufgaben übernehmen, insbesondere mit der Vorbereitung von entsprechenden Vorschriften und von Zulassungsverfahren. Um Schwierigkeiten und unnötige Kosten für die betroffenen Unternehmungen zu vermeiden, basieren die gemeinsamen Vorschriften auf denjenigen Vorschriften, welche bis anhin auf der Grundlage eines geltenden freiwilligen Abkommens vereinheitlicht wurden und individuell durch die einzelnen Mitgliedstaaten, in der Schweiz durch die Verordnung über die JAR-FCL-Lizenzen zum Führen von Flugzeugen und Hubschraubern (VJAR-FCL<sup>7</sup>) und die Verordnung über die Zertifizierung von synthetischen Flugübungsgeräten (VJAR-FSTD<sup>8</sup>), in Kraft gesetzt wurden. Auf diese Weise wurden sie europaweit verbindlich und einheitlich umgesetzt.

Artikel 25 der neuen Verordnung sieht zugunsten der Europäischen Kommission die Kompetenz vor, auf Antrag der Agentur den auf dem Gebiet der EG ansässigen Unternehmen (im Falle einer Übernahme der Verordnung folglich auch in der Schweiz) direkt Geldbussen oder Zwangsgelder aufzuerlegen. Es gilt zu betonen, dass es sich hierbei um verwaltungsrechtliche Sanktionen und nicht um Strafen im Sinne des Strafrechts handelt. Im Gegensatz zur Kompetenz zur allfälligen Erweiterung der materiellen Kompetenzen der EASA ist die in diesem Artikel vorgesehene Kompetenz der Kommission nicht an den Bundesrat delegiert worden. Aus diesem Grund hat er entschieden, der Übernahme der Verordnung erst gestützt auf eine parlamentarische Ermächtigung zuzustimmen.

<sup>5</sup> ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1.

<sup>7</sup> SR 748.222.2

<sup>8</sup> SR 748.222.4

Um dieser Kompetenzerweiterung der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen, wird in dieser Vorlage mit einer Änderung des LFG gleichzeitig die Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates beim Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Einrichtungen beantragt. Die bereits bestehende Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen über die Aufsicht soll neu auch Verwaltungsanktionen beinhalten können, wie dies der oben erwähnte Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 vorsieht.

#### **1.1.4 Parlamentarische Vorstösse**

Mit der vom Parlament überwiesenen Motion Stadler (05.3321) wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Vorlage für eine umfassende Revision des Luftfahrtgesetzes zu unterbreiten.

### **1.2 Die beantragten Neuregelungen**

#### **1.2.1 Aufsichtsabgabe**

In den vergangenen Jahren wurde dem BAZL wiederholt vorgehalten, sein Kostendeckungsgrad sei zu tief, dieser müsse verbessert werden. Zum einen hat die Eidgenössische Finanzkontrolle in ihrem Bericht über die Prüfung der Gebühren sowie deren Kostendeckungsgrad in der Bundesverwaltung von 2004 auf die tiefe Eigenfinanzierung des Amtes hingewiesen und angeregt, diese u. a. mit einer Anpassung des Gebührensystems des BAZL zu verbessern. Zum anderen verlangten Bundesrat und Parlament anlässlich des im Jahre 2003 initiierten internen Reorganisationsprojekts «TOPAS»<sup>9</sup>, dass die bewilligten Personalaufstockungen haushaltneutral zu erfolgen haben. Dies konnte aber bis heute nicht realisiert werden, da eine vom UVEK erarbeitete Vorlage, welche die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Erhebung von Aufsichtsabgaben im Bereich des UVEK vorsah, Ende 2005 in der parlamentarischen Beratung scheiterte.<sup>10</sup>

Das BAZL hat nicht nur einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad. Es weist darüber hinaus auch einen erheblichen Personalunterbestand auf. Mit dem Projekt TOPAS wurden die Empfehlungen des im Juli 2003 veröffentlichten Berichtes<sup>11</sup> des niederländischen Luftfahrtinstituts (Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, NLR) umgesetzt. Der Bericht kam unter anderem zum Schluss, dass das BAZL als unmittelbare Aufsichtsbehörde über die Zivilluftfahrt mit der rasanten Entwicklung des Luftverkehrs seit 1990 nicht Schritt halten konnte. Das NLR empfahl aus diesem Grund eine Anpassung der Organisation sowie eine qualitative und quantitative Verbesserung der Personalsituation beim BAZL. In der Folge wurde das BAZL per 1. Januar 2005 gemäss den Empfehlungen völlig neu strukturiert und mit zusätzlichem Personal ausgestattet. Gleichzeitig bewilligten Bundesrat und Parlament 60 der ursprünglich vom UVEK beantragten 82 Stellen.

<sup>9</sup> TOPAS: (TOPping Aviation Safety)

<sup>10</sup> 03.065, Amtl. Bulletin NR 13.12.2005, S. 1833 ff.

<sup>11</sup> NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

In seinem «Post Implementation Audit»<sup>12</sup> vom Dezember 2006 hält das NLR fest, dass die Reorganisation des BAZL substanzielle Verbesserungen bezüglich Leistungsfähigkeit, Qualität und Auftragsbefriedigungsgrad gebracht hat und somit die seinerzeitigen Empfehlungen grösstenteils umgesetzt sind. Indessen wurde auch festgehalten, dass eine weitere Aufstockung des Personalbestandes erforderlich ist.

Die Amtsleitung des BAZL liess Ende 2006 / Anfang 2007 die Ressourcensituation des Amtes analysieren. Es ging dabei insbesondere um die Frage, ob Aufgaben und Ressourcen im Gleichgewicht sind. Die Analyse stellte ein Ungleichgewicht fest und bezifferte den Personalmehrbedarf auf insgesamt 44 Stellen. Nach eingehender Diskussion im UVEK und im Bundesrat bewilligte der Bundesrat Ende Mai 2007 schliesslich im Grundsatz diese zusätzlichen Stellen für das BAZL mit der Auflage, dass die Personalaufstockung haushaltneutral zu erfolgen hat. In einer ersten Tranche wurden per 1. Januar 2008 20 neue Stellen geschaffen. Die dazu notwendigen finanziellen Mittel werden mit der per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Verordnung vom 28. September 2007<sup>13</sup> über die Gebühren des BAZL (GebV-BAZL) generiert. Eine zweite, für die Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Aufsichtstätigkeit des BAZL erforderliche Aufstockung um 24 Personaleinheiten wurde vom Bundesrat mit Beschluss vom 30. Mai 2007 mit der Vorlage über eine LFG-Revision verknüpft. Für die Schaffung dieser Stellen sind zusätzliche Einnahmen notwendig. Diese sollen mit einer neuen Aufsichtsabgabe generiert werden, für die indessen zuerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss. Mit den Erträgen aus der Aufsichtsabgabe sollen einerseits die 24 Stellen finanziert werden, um die notwendige weitere Ressourcenaufstockung haushaltneutral gestalten zu können. Auf der anderen Seite sollen die Erträge dafür verwendet werden, den Kostendeckungsgrad des Amtes insgesamt zu erhöhen und damit der entsprechenden Forderung von Bundesrat und Parlament nachzukommen.

Das BAZL verfügt über vier Abteilungen (je eine für die Sicherheit von Flugtechnik, Flugbetrieb und Infrastruktur sowie eine für Luftfahrtentwicklung), den Bereich Ressourcen und Logistik, das Sicherheits- und Risikomanagement (SRM), den Direktionsstab und die Kommunikation. Mit der unmittelbaren Aufsicht über die Luftfahrt sind die drei Sicherheitsabteilungen betraut. Es ist daher naheliegend, mit der geplanten neuen Aufsichtsabgabe ausschliesslich Kosten der Sicherheitsabteilungen zu decken. Die übrigen Bereiche des BAZL sind mit anderen Mitteln zu finanzieren.

Der Gesamtaufwand des BAZL betrug 2008 rund 109 Mio. CHF. Abzüglich der Beiträge an internationale Zivilluftfahrtorganisationen, der Kosten für Sicherheitsmassnahmen und der Beiträge an Eurocontrol verblieb ein Personal- und Sachaufwand von rund 66 Mio. CHF. Davon fallen auf die drei Sicherheitsabteilungen rund 80 %, was 52,8 Mio. CHF entspricht. Dem standen auf der Ertragsseite Gebühreneinnahmen von 11 Mio. CHF gegenüber, die grösstenteils ebenfalls von den Sicherheitsabteilungen generiert worden sind.

Es ist vorgesehen, die 52,8 Mio. CHF an Personal- und Sachaufwand für die unmittelbare Sicherheitsaufsicht mit den Gebührenerträgen, der neuen Aufsichtsabgabe und mit allgemeinen Steuergeldern zu bezahlen. Die Gebührenerträge betragen im letzten Jahr 11 Mio. CHF. Die verbleibenden 41,8 Mio. CHF sind auf Aufsichts-

<sup>12</sup> NLR (2006) Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland. On the way from the myth of perfection towards excellence.

<sup>13</sup> SR 748.112.11

abgabe und Steuergelder aufzuteilen. Wie der Verteilschlüssel auszusehen hat, ist letztlich eine politische Frage. Artikel 6b Absatz 2 sieht für die Aufsichtsabgabe einen Rahmen von 40–60 % der Aufsichtskosten vor. Von diesem Rahmen ausgehend, wird vorgeschlagen, die verbleibenden Aufsichtskosten zu je 50 % auf die Aufsichtsabgabe und auf Steuergelder aufzuteilen. Mit den 20,9 Mio. CHF an Erträgen aus der Aufsichtsabgabe könnte sowohl der Forderung nach einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades wie auch der Vorgabe einer haushaltneutralen Ressourcenaufstockung entsprochen werden. Die insgesamt 31,9 Mio. CHF (11 Mio. Gebührenerträge und 20,9 Mio. Erträge Aufsichtsabgabe) würden im Verhältnis zu den Gesamtkosten von 109 Mio. CHF einen Kostendeckungsgrad von knapp 30 % ergeben, was gegenüber den 2008 erreichten knapp 17 % eine deutliche Verbesserung bedeuten würde.

Gesamtaufwand BAZL	109 Mio.		
Personal- und Sachaufwand	66 Mio.		
Aufteilung Personal- und Sachaufwand in Aufsicht / Übrige	Aufsicht 52,8 Mio.	Übrige 13,2 Mio.	
Aufteilung Aufsichtskosten	52,8 Mio.		
	Gebühren 11 Mio.	Aufsichtsabgabe 20,9 Mio.	Steuern 20,9 Mio.

Die Aufsichtsabgabe soll von den der Aufsicht unterstellten Unternehmen mit Sitz in der Schweiz erhoben werden. Wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen ist eine schrittweise Einführung über einen Zeitraum von 10 Jahren vorgesehen. In den ersten 5 Jahren nach der Einführung sind die Erträge aus der Aufsichtsabgabe auf maximal 5 Mio. CHF pro Jahr beschränkt.

### 1.2.2 Aussenlandungen

Nach geltendem Artikel 8 sind Landungen und Starts nur auf Flugplätzen zulässig; allerdings können nach Absatz 2 Bewilligungen für Landungen und Starts ausserhalb von Flugplätzen erteilt werden (sog. Aussenlandungen). Das heutige Konzept nach Artikel 8 soll grundsätzlich beibehalten, die Bewilligungspflicht (Einzelbewilligung oder Bewilligung auf eine bestimmte Zeit) aber durch eine allgemeine Regelung in einer Bundesratsverordnung ersetzt werden. Dabei soll auf Verordnungsebene eine zusätzliche Abstufung vorgenommen werden. Insbesondere für die heute als Aussenlandestellen geltenden Landestellen bei Spitälern ist vorgesehen, in der Verordnung eine neue Kategorie «Landestellen im öffentlichen Interesse» zu schaffen. Deren systematische Einordnung entweder als Flugplatz oder als Aussenlandestelle ist noch zu klären; am dualen System von Artikel 8 (Flugplatz/Aussenlandung) ändert sich indes nichts.

Aussenlandungen im Gebirge zu Ausbildungs- und Übungszwecken sowie zur Personenbeförderung zu touristischen Zwecken dürfen nur auf Landeplätzen erfolgen, die vom UVEK im Einverständnis mit dem VBS und den zuständigen kantonalen Behörden bezeichnet werden. Das UVEK kann im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinde bei wichtigen Gründen für kurze Zeit Ausnahmen bewilligen. Von dieser Ausnahmemöglichkeit wurde bisher in Einzelfällen Gebrauch gemacht. Eine entsprechende Bewilligung wurde beispielsweise 2005 erteilt, um als Ersatz für die ausser Betrieb stehende Schilthornbahn Skifahrer mit Helikoptern zu den Wintersportanlagen zu transportieren. Die Entscheide werden jeweils vom BAZL vorbereitet und vom UVEK gefällt. Neu soll das BAZL die Ausnahmewilligungen erteilen. Die bisher restriktive Bewilligungspraxis wird fortgeführt. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Aussenlandebewilligungen werden in der neuen Aussenlandeverordnung festgehalten.

### 1.2.3 Luftraumstruktur

Mit der Luftraumstruktur wird festgelegt, welche Benutzungsbedingungen in welchen Teilen des Luftraumes über der Schweiz gelten und welche Flugsicherungspflichten und -rechte damit verbunden sind. In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Luftraumstruktur in der Schweiz nicht verfügt, sondern wie eine Verordnung festgelegt. Die Erarbeitung der Luftraumänderung erfolgte dabei in enger Zusammenarbeit mit Skyguide und abgestimmt mit der Luftwaffe. Danach wurde der Luftraum im Luftfahrthandbuch der Schweiz (AIP) publiziert. Dieses Vorgehen ist in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD)<sup>14</sup> so festgehalten. Inhaltlich richtet sich die Ausgestaltung der Luftraumstruktur nach den Vorschriften der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Diese Praxis bewährte sich lange Zeit, da die Luftraumstruktur über der Schweiz über eine grosse Zeitdauer vergleichsweise stabil war. Die Landesflughäfen verfügten über Kontrollzonen (CTR) und Nahkontrollbezirke (TMA), die sich wenig veränderten. Änderungen der Luftraumstruktur konnten jeweils in Abstimmung der Interessen der Allgemeinen Luftfahrt («General Aviation»), der Flughäfen und der Luftwaffe festgelegt werden. Seit den 1990er-Jahren zeichnete sich aber in Einzelfällen ab, dass die Abstimmung zwischen General Aviation und den Bedürfnissen der Flughäfen immer schwieriger wurde. Dennoch konnten bis 2003 für alle Konflikte einvernehmliche Lösungen gefunden werden. Mit den Luftraumänderungen, welche 2003 mit dem Südanflug auf den Flughafen Zürich einhergingen, konnte das bisherige System der einvernehmlichen Abstimmung aber nicht mehr beibehalten werden. Nun waren die Auswirkungen derart, dass sich die auf verschiedenen Flugplätzen im Umfeld des Flughafens Zürich operierende General Aviation trotz intensiver Abstimmungsversuche des BAZL zur Wehr setzte und Beschwerde erhob. Mit Entscheid vom 30. November 2004 hielt die damalige Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt fest, dass es sich bei der Festlegung der Luftraumstruktur entgegen der Ansicht des BAZL um eine Allgemeinverfügung handelt.

Seither verfügte das BAZL jedes Jahr die neue Luftraumstruktur. Allfälligen Beschwerden wurde jeweils die aufschiebende Wirkung entzogen, um eine sofortige, uneingeschränkte Umsetzung sicherzustellen. Da der Luftraum ein komplexes

<sup>14</sup> SR 748.132.1

Gesamtsystem ist, setzt jede Änderung und Anpassung des Luftraums eine sorgfältige Analyse aller Sicherheitsaspekte voraus. Ein Beschwerdeverfahren bezieht sich erfahrungsgemäss nur auf einzelne Teile des Luftraums, nämlich auf eine Änderung gegenüber der geltenden Luftraumstruktur. Die isolierte Betrachtung eines einzelnen Luftraumteils wird dem öffentlichen Interesse an einer klaren und damit sicheren Ordnung des Luftraums aber nicht gerecht. Sie würde zu einer untragbaren Diskrepanz zwischen der publizierten und der effektiv gültigen Luftraumstruktur führen, indem der Luftraum in einen «gültigen» und einen «suspendierten» Teil aufgeteilt würde. Es ist daher verfahrensmässig sicherzustellen, dass die als Gesamtsystem festzulegende Luftraumstruktur nicht durch Beschwerden verunmöglicht und dadurch die Sicherheit beeinträchtigt wird.

Mit der neu vorgeschlagenen Regelung wird die bisherige gerichtliche Praxis, wonach es sich bei der Festlegung der Luftraumstruktur um eine Allgemeinverfügung handelt, beibehalten. Aus den dargelegten Gründen wird aber neu auf Gesetzesstufe festgehalten, dass die Luftraumstruktur auch in Kraft tritt, wenn dagegen Beschwerde erhoben wird.

#### **1.2.4 Unfalluntersuchung**

Im Rahmen des weiter vorne erwähnten Berichtes hat das NLR unter anderem ebenfalls eine Prozessoptimierung bei der Auswertung der Ergebnisse von Flugunfällen empfohlen. Diese Empfehlung hat das UVEK bereits umgesetzt. In einem weiteren Schritt sollen mit einer Reorganisation der Unfalluntersuchungsstellen im UVEK (Büro für Flugunfalluntersuchungen, BFU; Unfalluntersuchungsstelle im Landverkehr, UUS) die Unfalluntersuchungen und deren präventive Wirkung verbessert und an die neusten internationalen Erkenntnisse angepasst werden. Die wesentlichsten Gründe für die Reorganisation sind:

##### *Konzentration von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung*

Die strategische Verantwortung für die Unfalluntersuchungen ist heute beim Departement angesiedelt, das dafür erforderliche Fachwissen liegt beim BFU. Diese beiden Teilbereiche sowie die UUS sollen neu bei der Untersuchungsstelle konzentriert werden.

##### *Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit*

Die Untersuchungsberichte des BFU können nicht mehr bei der Eidgenössischen Flugunfalluntersuchungskommission (EFUK) angefochten werden. Diese Beschwerdemöglichkeit gemäss Artikel 26 LFG führt zu einer Verzögerung der Verfahren und schadet damit der präventiven Wirkung der Flugunfalluntersuchungen. Sie widerspricht zudem den Empfehlungen der ICAO. Die nachträgliche Überprüfung des Untersuchungsberichtes auf Beschwerde hin soll durch eine den neusten Erkenntnissen entsprechende begleitende Qualitätskontrolle im Rahmen der Erarbeitung des Berichtes durch die Untersuchungsstelle ersetzt werden. Mit der Aufhebung der Beschwerdemöglichkeit entfällt die Aufgabe der EFUK gemäss Artikel 26 Absatz 2 LFG. Die Kommission kann aufgehoben werden.

## *Zusammenlegung UUS und BFU*

Mit der Zusammenlegung der beiden Unfalluntersuchungsstellen sollen vorhandene Synergien genutzt, die Transparenz (vgl. z. B. Einführung eines Meldesystems) gefördert und internationalen Entwicklungen Rechnung getragen werden.

Die Bestimmungen zur Unfalluntersuchung wurden nach der Vernehmlassung vollständig überarbeitet. Nachdem ein Vorschlag für ein separates Unfalluntersuchungsgesetz keine Unterstützung fand, entschied man sich für eine fast durchgängig gleich lautende, knappe Regelung im LFG und im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957<sup>15</sup> (EBG), wobei beide Gesetze ausdrücklich stipulieren, dass der Bundesrat die beiden Behörden zusammenlegen kann.

## **1.2.5 Flugsicherung**

### **1.2.5.1 Skyguide**

#### *Gründung einer Tochtergesellschaft*

Die Skyguide erbringt in der Schweiz und teilweise im angrenzenden Ausland Flugsicherungsdienste. Sie ist eine rein privatrechtliche Aktiengesellschaft im Sinne des schweizerischen Obligationenrechts. Vom Aktienkapital über 140 Mio. CHF hält der Bund 99,94 %; die verbleibenden 0,06 % gehören Flughafenkantonen, Luftfahrtverbänden, Personalverbänden etc. Die Skyguide ist somit faktisch ein Unternehmen des Bundes.

Die Skyguide ist heute in fünf Sparten gegliedert:

- Safety, Security, Quality;
- Operations (die konkrete Durchführung der Flugsicherungsdienste);
- Finance, Human Resources & Services;
- Engineering & Technical Services;
- Corporate Development.

Innerhalb der Sparte Operations bestehen wiederum sechs Abteilungen:

- Operation GVA (Betrieb Genf);
- OPS Support (zentrale Dienste für die Betriebs-Abteilungen);
- Operation ZRH (Betrieb Zürich);
- Training (Ausbildung);
- AIM (Aeronautical Information Management, Verwaltung von Luftinformationen);
- OM (OPS Military and regional aerodromes, regionale und militärische Dienste).

Die Abteilung OM erbringt folgende Flugsicherungsdienste:

- für die An- und Abflüge auf den Regional- und den Militärflughäfen;
- für den unteren Luftraum bis ca. 6000 Meter über Meer ausserhalb der Nahverkehrsbereiche (TMA, Terminal Control Area) Zürich und Genf;
- für die militärischen Flüge im gesamten Luftraum.

Entwicklungen insbesondere auf internationaler Ebene haben die Skyguide veranlasst, die Auslagerung eines Teils ihrer Geschäftstätigkeiten in eine Tochtergesellschaft zu prüfen. Unter dem Titel «Single European Sky» (SES, einheitlicher europäischer Luftraum) laufen derzeit in Europa intensive Bestrebungen, den europäischen Luftraum unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Verkehrsströme neu zu strukturieren und dabei dessen Zersplitterung durch nationale Landesgrenzen und Interessen aufzulösen, indem eine begrenzte Anzahl von funktionellen Luftraumblocken geschaffen wird. Die Europäische Gemeinschaft (EG) hat bereits ein umfangreiches Regelwerk erlassen, welches die Einrichtung dieser landesgrenzenübergreifenden Luftraumblocke einleiten und steuern soll. Die Schweiz hat die betreffenden EG-Rechtsakte im Luftverkehrsabkommen mit der EG übernommen<sup>16</sup>.

Aus dem Projekt SES entsteht nun das Bedürfnis, die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Skyguide zu entflechten. Dafür sprechen namentlich folgende Gründe:

- Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 550/2004<sup>17</sup> lässt eine Quersubventionierung zwischen unterschiedlichen Flugsicherungsdiensten nur zu, wenn objektive Gründe vorliegen und wenn sie eindeutig ausgewiesen wird. Momentan laufende Revisionsbestrebungen der EG deuten darauf hin, dass eine Quersubventionierung zwischen Streckendiensten und Nahverkehrsbereichsdiensten ausnahmslos unzulässig sein wird.
- Der für die Schweiz relevante, derzeit in Ausarbeitung befindliche länderübergreifende Luftraumblock (Functional Airspace Block Europe Central [FABEC]) erfordert eine enge Zusammenarbeit der bisher nationalen Erbringer von Flugsicherungsdiensten. Denkbar sind vielfältige Kooperationsformen bis hin zu internationalen Fusionen; beschlossen ist jedoch noch nichts.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Möglichkeit zu schaffen, die Organisation, die Finanzen und die rechtliche Existenz der von der künftigen Zusammenarbeit betroffenen Teile der Skyguide von den nicht betroffenen Teilen zu trennen. Dies umso mehr, als mit der militärischen Flugsicherung ein Bereich berührt wird, der aus Überlegungen der Souveränität und Neutralität zumindest momentan für enge internationale Kooperationen politisch kaum in Frage kommt. Die Skyguide beabsichtigt, die Aktivitäten des Geschäftsbereichs OM (regionale und militärische Dienste) in eine nationale Tochtergesellschaft auszulagern. Die Zulässigkeit der Gründung einer Tochtergesellschaft wurde im Rahmen eines Gutachtens des Bun-

<sup>16</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen, SR 0.748.127.192.68, Anhang Ziff. 5)

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum («Flugsicherungsdienste-Verordnung»), ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 10



desamtes für Justiz geprüft<sup>18</sup> (Gutachten BJ). Das Gutachten kommt zum Schluss, dass dies unter den geltenden rechtlichen Grundlagen nicht möglich ist. Artikel 40 LFG, der die Flugsicherung regelt, wird aus diesem Grund angepasst.

### *Strategische Ziele der Skyguide*

Seit dem Jahr 2001 gibt der Bundesrat zur Wahrung der Eigentümerinteressen des Bundes der Skyguide für die Dauer von jeweils drei Jahren strategische Ziele vor. Diese legen die allgemeine Ausrichtung des Unternehmens, finanzielle und personelle Ziele sowie Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen fest. Den strategischen Zielen kommen im Wesentlichen zwei Funktionen zu:

1. Einerseits setzt der Eigner dem Unternehmen Vorgaben für die unternehmerische Tätigkeit. Diesen kommt zwar nicht rechtlich, aber faktisch eine bindende Wirkung zu. Die Ziele schaffen Klarheit darüber, was der Eigner vom Unternehmen erwartet und woran die Verwaltungsräte gemessen werden.
2. Andererseits legt sich auch der Eigner mit den strategischen Zielen gegenüber dem Unternehmen fest und schützt es vor tagesaktuellen und punktuellen Eingriffen. Im Weiteren werden die Leistungen des Unternehmens aufgrund des jährlichen Controllings messbar und über eine Zeitperiode vergleichbar gemacht.

Der Eigner schafft mit den strategischen Zielen somit Transparenz und Stabilität, um den politischen Einfluss für die Skyguide möglichst berechenbar zu machen.

Die strategischen Ziele sind von der Strategie des Unternehmens selbst zu unterscheiden. Der Bund beschränkt sich auf seine eigenen Ziele als Aktionär und auf die grundsätzliche Ausrichtung der Skyguide. Die strategische und operative Führung überlässt er den dafür vorgesehenen Organen des Unternehmens. Die strategischen Ziele des Bundesrates fliessen somit in die Unternehmensstrategie des Verwaltungsrates der Skyguide ein und sind von diesem umzusetzen.

Die Verankerung der strategischen Ziele der Skyguide fand sich bisher in Artikel 6 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995<sup>19</sup> (VFSD). Gemäss dem Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006<sup>20</sup> (Corporate-Governance-Bericht) ist die Steuerung mittels strategischer Ziele und die entsprechende jährliche Berichterstattung durch den Verwaltungsrat jedoch auf Gesetzesstufe festzuschreiben. Mit einer Änderung von Artikel 40 LFG werden diese Vorgaben umgesetzt.

## **1.2.5.2 Flugsicherungsgebühren**

Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten ist einerseits erforderlich, um einen sicheren und geordneten An- und Abflug auf Flughäfen zu gewährleisten. Andererseits sind Flugsicherungsdienstleistungen im Überflug notwendig, um eine Eingliederung von Luftfahrzeugen in das bestehende Luftstrassensystem sowie eine sichere Trennung zwischen verschiedenen Luftraumnutzern sicherstellen zu können (soge-

<sup>18</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 30. September 2008 zur Zulässigkeit der geplanten Tochtergesellschaft von Skyguide (Skyguide National)

<sup>19</sup> SR 748.132.1

<sup>20</sup> BBl 2006 8233

nannte Streckenflugsicherung). Für beide Arten von Flugsicherungsdienstleistungen werden Gebühren erhoben (Gebühren für An- und Abflugsicherung und Streckenfluggebühren).

Die heutige Regelung betreffend Flugsicherungsgebühren (Art. 48 Abs. 3) wurde mit der LFG-Revision von 1995 eingeführt. In der Botschaft zu dieser Revision hat der Bundesrat festgehalten, dass damit das sogenannte «Briefmarkenprinzip» für die Flugsicherungsgebühren in der Schweiz gelten soll. Ähnlich dem Versand eines Briefes innerhalb des Gebiets der Schweiz sollte damit die Flugsicherungsgebühr für einen bestimmten Flugzeugtyp für jeden An-/ Abflug in der Schweiz gleich hoch sein, unabhängig von der Lage, dem Verkehrsaufkommen und anderen spezifischen Gegebenheiten eines Flugplatzes. Folge dieses Prinzips ist, dass bei der Finanzierung der schweizerischen Flugsicherung auf verschiedenen Ebenen Quersubventionierungen auftreten. Erstens subventionieren die am Flughafen Zürich anfallenden Gebühren für die An- und Abflugsicherung (mit Kostenüberdeckung) die anderen Schweizer Flugplätze mit Flugverkehrsleitdiensten (insb. Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures und Sion), die eine Kostenunterdeckung aufweisen. Zweitens werden die Kosten für die An- und Abflugsicherung durch Erträge aus der Streckenflugsicherung finanziert. Damit entsteht eine Quersubventionierung insbesondere des An-/ Abflugsverkehrs auf den Regionalflugplätzen durch den Flugverkehr im oberen Luftraum. Drittens erfolgt eine Subventionierung von Flugsicherungsanbietern in Deutschland, Italien und Österreich durch die schweizerische Flugsicherung insofern, als Skyguide zwar Dienstleistungen im angrenzenden Luftraum erbringt, hierfür aber die Erträge nicht vollumfänglich erhält.

Unter anderem mit dem Ziel einer Reduktion der vorhandenen Quersubventionierungs-Tatbestände hat das BAZL in zwei Berichten zuhanden der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) verschiedene Szenarien für die künftige Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz dargelegt.<sup>21</sup> Neben der Erhöhung der Kostenwahrheit durch eine Reduktion der Quersubventionierungen wurden bei der Ausarbeitung der Szenarien die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluftfahrt (Flugsicherung und Luftfahrtunternehmen), die Berücksichtigung der Bedürfnisse sämtlicher Akteure im schweizerischen Luftfahrtsystem (auch der General Aviation) sowie die Kompatibilität mit europäischen bzw. internationalen Rechtsvorschriften als weitere wichtige Ziele verfolgt.

Im Rahmen der vorliegenden Revision des LFG soll folgendes Finanzierungskonzept umgesetzt werden:

Zukünftig soll im Bereich der Gebühren für die An- und Abflugsicherung keine Quersubventionierung zwischen dem Landesflughafen Zürich und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten mehr stattfinden. Dazu soll das bisher auf Gesetzesstufe festgeschriebene Briefmarkenprinzip durch ein System mit verschiedenen Flugplatzkategorien ersetzt werden. Die Flugplatzkategorien stellen voneinander unabhängige Systeme dar, für die jeweils unterschiedliche Grundsätze betreffend die Finanzierung der Flugsicherungskosten im Allgemeinen und für die Berechnung von Flugsicherungsgebühren im Besonderen gelten. Im Weiteren sollen

<sup>21</sup> Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz. Bericht des BAZL an die KVF-N vom 11. Dezember 2006  
Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz; Ergänzungsbericht des BAZL an die KVF-N vom 13. Juni 2007

Quersubventionierungen grundsätzlich nur innerhalb, nicht aber zwischen den einzelnen Flughafenkategorien erlaubt sein.

Im Rahmen des vorgeschlagenen Konzeptes wird die Bildung der nachfolgenden Flugplatz-Kategorien vorgesehen:

*Kategorie I:* Landesflughäfen Zürich und Genf (der Flughafen Basel-Mülhausen untersteht französischem Recht);

*Kategorie II:* Regionalflugplätze mit Flugverkehrsleitdiensten (Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Sion, Grenchen, Les Eplatures);

*Kategorie III:* übrige Flugplätze mit Flugverkehrsleitdiensten (Buochs, evtl. künftig Payerne und Emmen).

Insbesondere eine Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten soll durch die Bildung der Kategorien zukünftig nicht mehr möglich sein. Dadurch könnte die Kostengrundlage für die Berechnung der An- und Abfluggebühren auf den Landesflughäfen Genf und Zürich reduziert werden, womit einerseits die Attraktivität dieser Flughäfen erhöht und andererseits schweizerische Fluggesellschaften im An-/ Abflugbereich entlastet würden.

Mit der Bildung von Flugplatzkategorien sowie aufgrund der Tatsache, dass auch eine Quersubventionierung zwischen der Streckenflugsicherung sowie der An- und Abflugsicherung zukünftig basierend auf europäischen Rechtsvorgaben nicht mehr zulässig sein wird, entsteht auf den Flugplätzen der Kategorien II und III eine Unterdeckung von jährlich rund 24 Mio. CHF (Basis 2007), falls die Gebühren für die An- und Abflugsicherung auf dem heutigen Niveau belassen werden sollen. Um zu vermeiden, dass der An- und Abflugverkehr auf den betroffenen Flugplätzen durch einen übermässigen Anstieg der Gebühren einbricht, sieht das in der KVF-N diskutierte Konzept vor, die entstehenden Unterdeckungen auf den Flugplätzen der Kategorien II durch Mineralölsteuererträge auf Flugtreibstoffen zu mildern. Die Grundlage für die Zweckbindung der genannten Erträge wird mit einer Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung (BV; SR 101) geschaffen<sup>22</sup>. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, so kann die Finanzierung auch über Beiträge der Standortkantone und -gemeinden oder der Nutzniesser erfolgen.

Eine vollumfängliche Finanzierung durch private Nutzniesser oder die lokale oder regionale öffentliche Hand wird in jedem Fall für Flugplätze der Kategorie III (Buochs, zukünftig evtl. Payerne und Emmen) vorgesehen. Die Nutzung dieser Flugplätze, bei denen es sich namentlich um zivil mitbenutzte Militärflugplätze handelt, entspricht in erster Linie einem privaten oder nur lokalen öffentlichen Bedürfnis. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung einer Flugsicherung für den zivilen Verkehr, das eine Finanzierung aus Erträgen aus der Flugtreibstoff-Besteuerung rechtfertigen könnte, besteht auf solchen Flugplätzen nicht.

<sup>22</sup> Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2007 zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr; BBl 2007 6373

### 1.2.5.3

## Erbringung von Flugsicherungsdiensten im Ausland

Die Schweiz liegt in einer der am dichtesten beflogenen Regionen Europas. Im Luftraum unseres Landes befinden sich einige der wichtigsten Kreuzungspunkte des europäischen Luftstrassennetzes. Die Komplexität der Flugsicherungsdienste verlangt deshalb nach operationellen Lösungen, die über den relativ engräumigen schweizerischen Luftraum hinausgehen. Von den Flugsicherungszentren Genf und Zürich aus werden daher verschiedene Leistungen in angrenzenden ausländischen Lufträumen erbracht. Damit soll nicht zuletzt auch eine optimale Abwicklung der An- und Abflugsicherung von und nach schweizerischen Flughäfen (insbesondere Zürich und Genf) gewährleistet werden. Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im grenznahen Ausland durch Skyguide ist somit für das «Luftfahrtsystem Schweiz» von grosser Bedeutung. Diesen Umstand hat der Bundesrat in seinem Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 klar bestätigt, indem er Skyguide weiterhin beauftragen will, im zugewiesenen ausländischen Luftraum Flugsicherungsdienste durchzuführen. Würde die Flugsicherung in den betroffenen grenznahen Regionen durch ausländische Flugsicherungsunternehmen übernommen, hätte dies starke Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit, Sicherheit und Effizienz der Flugsicherung in der heiklen An- und Abflugphase und würde die Verkehrsabwicklung im Streckenflug erschweren. Eine Rückgabe der Dienstleistungen in den grenznahen Lufträumen insbesondere im Anflug auf die Flughäfen Zürich und auch Genf an ausländische Unternehmen hätte mitunter die folgenden konkreten Konsequenzen:

- Die Flugrouten, Luftraum-Sektoren und Überwachungsschnittstellen mit den Nachbarländern müssten vollständig reorganisiert werden. Nebst den operationellen und technischen Herausforderungen und Einschränkungen wäre ein solcher Wechsel auch mit bedeutenden Kosten verbunden. Als Vergleich können die flugsicherungsspezifischen Kosten für die Umsetzung der deutschen Durchführungsverordnung (DVO) im Zusammenhang mit den Anflugbeschränkungen über Süddeutschland auf den Flughafen Zürich herbeigezogen werden, die bis dato auf gegen 20 Mio. CHF geschätzt werden können. Aufgrund vermehrten Koordinationsbedarfs zwischen Skyguide und den ausländischen Flugsicherungsunternehmen sowie wegfallenden Synergien muss davon ausgegangen werden, dass die Kapazitäten, die Sicherheit und die ökonomische Effizienz in den betreffenden Lufträumen reduziert würde. Dies hätte auch direkte negative Auswirkungen auf die operationelle Flexibilität und die Kapazitätserfordernisse der Fluggesellschaften auf den betroffenen, grenznahen Flughäfen, mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Diese negativen Effekte könnten im Endeffekt nur dann reduziert werden, wenn bspw. die deutsche Flugsicherung die gesamte An-/Abflugsicherung im schweizerischen Luftraum für den Flughafen Zürich übernehmen würde. Dies würde im Endeffekt jedoch das Aus für die Skyguide bedeuten, wäre doch der «Markt» nicht mehr gross genug, um in der Schweiz einen eigenständigen Flugsicherungsdienst zu unterhalten.
- Die Übertragung dieser Flugsicherungsdienstleistungen birgt zudem die Gefahr in sich, dass aufgrund von Ausfällen infolge von Streiks oder dergleichen die An- und Abflüge und damit Funktionalität des Luftfahrtsystems Schweiz als solches nicht mehr sichergestellt wären.

Diesen Kosten würden bei Skyguide im Falle einer Rückgabe der grenznahen Flugsicherungsdienste nur geringe Kosteneinsparungen gegenüberstehen. Einsparungen können zudem nur bei den variablen Kosten (insb. Lohnkosten), nicht jedoch bei den Investitionskosten erzielt werden. Die Einsparungen sind im Endeffekt eindeutig tiefer als die oben erwähnten Kosten im Falle einer Rückgabe der Flugsicherungsdienste im Ausland. Die Gesamtsituation würde dadurch zusätzlich verschlechtert.

Gegenwärtig erbringt Skyguide insgesamt rund 40 % ihrer Flugsicherungsdienste im Luftraum des angrenzenden Auslandes. Bis auf Frankreich, das die Leistungen der schweizerischen Flugsicherung über französischem Territorium mit jährlich rund 60 Mio. CHF finanziert, wird Skyguide für die in den übrigen Staaten erbrachten Dienstleistungen entweder überhaupt nicht (Österreich und Italien) oder nur zu einem kleinen Teil (Deutschland) entschädigt. Aufgrund dieser Situation entstehen der Skyguide jährlich Ertragsausfälle in Höhe von rund 44 Mio. CHF (Stand 2007). Diese Ertragsausfälle können wie folgt auf die betreffenden Nachbarländer aufgeteilt werden: 25 Mio. CHF auf Deutschland, 18 Mio. CHF auf Italien und 1 Mio. CHF auf Österreich.

Die Tatsache, dass Skyguide Dienstleistungen im grenznahen Ausland erbringt, dafür jedoch nicht verursachergerecht entschädigt wird, führt zu einem starken Wettbewerbsnachteil der Skyguide im gesamteuropäischen Umfeld und verschärft deren ohnehin kritische finanzielle Lage noch zusätzlich. Die entsprechenden Ertragsausfälle in den grenznahen Lufträumen über Deutschland, Italien und Österreich tragen mitunter dazu bei, dass die Flugsicherungsgebühren im Streckenflugbereich in der Schweiz im europäischen Vergleich zu den höchsten zählen. Dieser Umstand ist in zweierlei Hinsicht bedenklich: Erstens verliert der schweizerische Luftraum dadurch an Attraktivität, was direkte Auswirkungen auf das durch Skyguide kontrollierte Verkehrsvolumen und somit auf deren Gebühreneinnahmen haben kann. Zweitens stellen die vergleichsweise hohen Flugsicherungsgebühren der Skyguide im Kontext der Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes (Single European Sky, SES) einen erheblichen Nachteil dar. Die Skyguide erscheint aufgrund der hohen Flugsicherungsgebühren nur als bedingt attraktiver Partner. Zudem ist es für Skyguide im Vergleich mit anderen Flugsicherungsdienstleistern schwieriger, die im Kontext der Verhandlungen über die Bildung von funktionalen Luftraumblocks geforderte Konvergenz der Flugsicherungskosten realisieren zu können. Da das Endziel eines funktionalen Luftraumblocks die Festlegung einheitlicher Gebührensätze über dem gesamten Luftraum der teilnehmenden Staaten ist, werden zu hohe Flugsicherungsgebühren in einzelnen Staaten dazu führen, dass die günstigeren Partnerstaaten nur bedingt Akzeptanz für die erforderliche Harmonisierung aufbringen können. Wie die Schweiz bereits bei vergangenen ähnlichen Projekten (bspw. «Centre Commun») erfahren musste, ist jedoch gerade die uneingeschränkte Akzeptanz sämtlicher involvierter Stakeholder entscheidend für die Realisierung eines strategisch so bedeutenden Projekts.

Der Bund und Skyguide sind bestrebt, von den betroffenen Staaten, respektive deren Flugsicherungsunternehmen, auf vertraglicher Ebene Entschädigungen zu erwirken. Die entsprechenden Vertragsverhandlungen gestalten sich jedoch als äusserst schwierig. Zudem sind die Diskussionen zu einem «Funktionalen Luftraumblock Europe Central (FABEC)» noch nicht so weit fortgeschritten, um die Problematik der Ertragsausfälle der Skyguide im grenznahen Ausland definitiv auf übergeordneter rechtlicher Basis lösen zu können. Diese Diskussion dürften im besten Fall noch zwei bis drei Jahre andauern. Während dieser Zeit befindet sich die Skyguide in

einer äusserst heiklen Situation, da die erwähnten Ertragsausfälle das Finanzergebnis der Skyguide stark belasten und bei fortwährender Nichtabgeltung derselben die Flugsicherungsgebühren über der Schweiz erhöht werden müssten – dies mit den erwähnten Auswirkungen auf die operationelle Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Skyguide als internationalem Kooperationspartner. Verschärft wird diese Situation zudem durch die seit Ende 2008 festzustellenden Ertragsausfälle aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise.

Der Bundesrat hat in seinem Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 ein starkes Bekenntnis für die Erhaltung einer im gesamteuropäischen Umfeld wettbewerbsfähigen schweizerischen Flugsicherung abgegeben und ihr eine im Rahmen der Verhandlungen zu funktionalen Luftraumblöcken wichtige Rolle zugewiesen. Damit Skyguide diesen Auftrag gewissenhaft wahrnehmen kann, müssen die erwähnten gegenwärtigen strukturellen Probleme schnellstmöglich beseitigt werden. Aus diesem Grund erachtet es der Bundesrat als zwingend erforderlich, dass der Bund für die Ertragsausfälle im grenznahen Ausland im Sinne einer Übergangslösung aufkommt. Eine solche finanzielle Beteiligung würde höchstens so lange erfolgen, bis die entsprechenden Entschädigungen anderweitig, bspw. im Rahmen von Verhandlungen mit den betreffenden Staaten oder im Rahmen der Bildung von FABEC, sichergestellt werden können. Zudem soll der Bundesrat verpflichtet werden, jeweils nach drei Jahren zu überprüfen, ob und zu welchem Anteil sich der Bund an den erwähnten Ertragsausfällen beteiligen soll.

Diese Möglichkeit wurde im Rahmen der Berichte über ein Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz auch der KVF-N präsentiert und von dieser mit breiter Zustimmung als sinnvoll und umsetzungswürdig erachtet (siehe dazu auch die Erläuterungen zu den Flugsicherungsgebühren). Da das erwähnte Finanzierungskonzept zudem vorsieht, dass bei einer Übernahme der Ertragsausfälle im grenznahen Ausland der Bund die jährlichen Beitragszahlungen an Eurocontrol (rund 17 Mio. CHF) sowie die Kosten für die Aufsichtstätigkeit des BAZL (rund 1 Mio. CHF) der Skyguide zukünftig wieder in Rechnung stellen kann, lassen sich die effektiven finanziellen Auswirkungen für den Bund stark reduzieren. Bei geschätzten Ertragsausfällen von insgesamt 44 Mio. CHF im grenznahen Ausland für das Jahr 2007 würde für den Bund folglich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 26 Mio. CHF resultieren. Da sich zudem im Falle der Erbringung von Flugsicherungsdiensten durch Skyguide in Norditalien eine Lösung der Problematik abzeichnen scheint, kann in Aussicht gestellt werden, dass sich der Finanzierungsbedarf durch den Bund noch einmal um rund CHF 18 Mio. reduzieren dürfte. Damit wären mit der temporären Übernahme der Ertragsausfälle auf Seiten des Bundes noch mit jährlichen zusätzlichen Kosten in der Höhe von rund 8 Mio. CHF zu rechnen.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass das im Rahmen der KVF-N behandelte Finanzierungskonzept unbedingt als Ganzes betrachtet werden muss. Sollte ein Stück des Konzeptes wie bspw. die Abgeltung der Ertragsausfälle der Skyguide für delegierte Flugsicherungsdienste durch den Bund aus dem Konzept gestrichen werden, wird die Umsetzung des Konzeptes insgesamt und insbesondere der gemäss Artikel 49 LFG vorgeschlagenen, wichtigen Aufhebung des Briefmarkenprinzips im Kontext der Flugsicherungsgebühren in Frage gestellt. Denn übernimmt der Bund die Ertragsausfälle der Skyguide während einer Übergangphase nicht, liesse es sich nicht rechtfertigen, dass, wie im Konzept vorgesehen, die Eurocontrol-Beitragszahlungen in der Höhe von rund 17 Mio. CHF der Skyguide zusätzlich in Rechnung

gestellt werden<sup>23</sup>. Das hiesse gleichzeitig, dass derjenige Anteil an den Geldern der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV), der für die Finanzierung der Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen in Bezug auf Flugsicherungsdienste vorgesehen ist, in der Höhe eben dieser 17 Mio. CHF reduziert würde. Geht man von gegenwärtig rund 20 Mio. CHF aus, die aus der SFLV dem Flugsicherungsbereich zugeteilt werden sollen, könnten nach Abzug der Eurocontrol-Kosten in der Höhe von 17 Mio. CHF nur noch rund 3 Mio. CHF für die Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen eingesetzt werden. Angesichts von Unterdeckungen in der Höhe von 23 Mio. CHF (Stand 2007) auf diesen Flugplätzen in Bezug auf Flugsicherungsdienste müssten für den restlichen Fehlbetrag in der Höhe von rund 20 Mio. CHF anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden.

In Betracht gezogen werden könnte dabei erstens eine Erhöhung der Gebühren für die An- und Abflugsicherung auf diesen Flugplätzen. Dafür wäre jedoch je nach Flugzeugtyp ein Gebührenanstieg von zwischen 150 % und weit über 600 % die Folge, was insbesondere die Allgemeine Luftfahrt (General Aviation) nur schwer verkraften könnte. Zweitens könnte weiterhin eine Quersubventionierung seitens der Landesflughäfen und seitens des Streckenflugverkehrs zugelassen werden. Eine solche Massnahme wäre jedoch mit dem Ziel des oben erwähnten Finanzierungskonzeptes Flugsicherung, das eben diesen Quersubventionierungs-Tatbestand beseitigen soll, nicht vereinbar. Diese Lösung hält zudem auch den rechtlichen Entwicklungen im Rahmen des SES sowie der Eurocontrol nicht stand. Gemäss diesen Entwicklungen wird zukünftig eine Quersubventionierung zwischen dem An-/Abflugbereich und dem Streckenflugbereich nicht mehr möglich sein (vgl. Ziff. 1.2.5.2). Ein entsprechendes Verbot dürfte noch dieses Jahr festgelegt werden und für die Schweiz vorerst aufgrund deren Eurocontrol-Mitgliedschaft sowie später im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz–EG verbindlich werden. Die dritte Möglichkeit bestünde darin, dass die regionalen öffentlichen und privaten Körperschaften für diese Unterdeckung aufzukommen hätten. Von vornherein ausscheiden muss man die Idee, dass der Bund die Kantone, Gemeinden oder Privaten verpflichten könnte, die Erfüllung seiner Aufgaben zu finanzieren. Eine derartige Mitfinanzierung von Bundesausgaben widerspricht den Grundprinzipien des Bundesstaats (vgl. auch Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). Möglich ist es jedoch, dass der Bund die Rahmenbedingungen so setzt, dass der Erbringerin der regionalen Flugsicherungsdienste nichts anderes übrig bleibt, als sich entweder um neue Geldquellen zu bemühen oder das Angebot und damit die Kosten zu reduzieren. Es ist zwar politisch vorgesehen, die rechtlichen Vorgaben bezüglich Angebot von Flugsicherungsdienstleistungen insbesondere auf Regionalflugplätzen flexibler und liberaler auszugestalten. Mit ersten diesbezüglichen Resultaten ist aufgrund der Komplexität der Materie jedoch erst in mittlerer bis langer Frist zu rechnen. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass die temporäre Übernahme der Ertragsausfälle für delegierte Flugsicherungsleistungen der Skyguide durch den Bund vor dem Hintergrund der Umsetzung des im Auftrag der KVF-N erarbeiteten Konzeptes «Finanzierung Flugsicherung» von ausserordentlich grosser Bedeutung ist.

Für die Beschaffung der erforderlichen Mittel auf Seiten des Bundes bestehen grundsätzlich zwei Handlungsalternativen: Die Bezahlung mit Mitteln aus der SFLV oder die Finanzierung der Ertragsausfälle aus der allgemeinen Bundeskasse. Die

<sup>23</sup> Dies geht auf einen früheren Beschluss des Bundesrates zurück, wonach der Skyguide die Eurocontrol-Kosten nicht in Rechnung gestellt werden sollen, bis sie für die Ertragsausfälle für delegierte Flugsicherungsdienste entschädigt wird.

Finanzierung über die SFLV würde dazu führen, dass weniger Geld für die Finanzierung der Unterdeckung auf Regionalflugplätzen im Bereich der An- und Abflugsicherung (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 49 LFG) und für Massnahmen in den Bereichen Security und Umweltschutz zur Verfügung stehen würde. Insbesondere eine starke Beeinträchtigung der für die Finanzierung der Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen erforderlichen Mittel aus der SFLV würde die betreffenden Regionalflugplätze in existenzielle Schwierigkeiten bringen, wird doch die in Artikel 49 LFG vorgesehene Neuregelung der Flugsicherungsfinanzierung zu einem Wegfall der Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen und den Regionalflugplätzen führen. Eine solche Ausgangslage würde der im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 des Bundesrates hervorgehobenen tragenden Rolle der Regionalflugplätze für das schweizerische Luftfahrtsystem eindeutig entgegenwirken.

Dementsprechend ist die für den Bundesrat einzig gangbare Lösung, dass die Finanzierung der Ertragsausfälle über Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse erfolgt, was mit einer entsprechenden, plafondserhöhenden Aufstockung des relevanten Budgets einhergehen muss.

## **1.2.6                      Flughafengebühren**

### **1.2.6.1                    Gebührenaufsicht**

Gemäss heutigem, seit 1. Januar 1995 geltendem Gesetzestext hat das BAZL die Aufsicht über die Flughafengebühren. Die vorherige, auf das ursprüngliche LFG von 1948 zurückgehende Regelung sah noch eine Genehmigung aller Flugplatzgebühren vor. Diese Lösung wurde aufgrund des damit verbundenen hohen administrativen Aufwandes zugunsten einer blossen Aufsicht aufgegeben. Die Praxis hat in der Zwischenzeit gezeigt, dass durch die Abschaffung der Genehmigungspflicht teilweise rechtliche Unsicherheiten sowohl für die Flughäfen wie auch für die Benutzer entstanden sind. Diese manifestierten sich insbesondere bei Differenzen bezüglich der Höhe der Flughafengebühren. Um diese Unsicherheiten zu beseitigen, ist neu ein Verfahren vorgesehen, nach welchem beim BAZL eine Überprüfung der Flughafengebühren verlangt werden kann. Dieses Verfahren orientiert sich an der Richtlinie 2009/12/EG<sup>24</sup> des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte.

### **1.2.6.2                    Bemessungsgrundlagen**

Die Regulierung der Flughafengebühren orientiert sich am Kostendeckungsprinzip. Dabei dürfen die Flughafengebühren maximal in solcher Höhe festgelegt werden, dass deren Erträge die für die Gebührenberechnung zu berücksichtigenden Kosten einschliesslich einer angemessenen Kapitalverzinsung nicht übersteigen. Dabei ist es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht erforderlich, dass das Kostendeckungsprinzip auf einzelne Gebührentatbestände gesondert Anwendung findet<sup>25</sup>. Vielmehr kann das Kostendeckungsprinzip auf eine über mehrere Gebühren-

<sup>24</sup> ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11

<sup>25</sup> BGE 125 I 182 E. 4.h



tatbestände aggregierte Berechnungsgrundlage angewendet werden, womit auch Quersubventionierungen zwischen einzelnen Gebührentatbeständen durchaus möglich sind.

## 1.2.7 Anpassungen an EG-Recht

Die Schweiz nimmt, wie weiter vorne dargelegt, seit dem 1. Dezember 2006 an der EASA teil. Die EASA ist eine Agentur der Europäischen Gemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie wurde im Jahr 2002 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002<sup>26</sup> mit der Absicht errichtet, harmonisierte Rechtsgrundlagen im Bereich Flugsicherheit zu erlassen sowie deren einheitliche Anwendung in Gesamt-Europa sicherzustellen. Mit der Übernahme in den Anhang des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz – Europäische Gemeinschaft und der damit verbundenen Teilnahme der Schweiz an der Agentur sind die Grundverordnung (EG) Nr. 1592/2002 sowie deren Ausführungsbestimmungen, Verordnung (EG) Nr. 2042/2003<sup>27</sup> und Nr. 1702/2003<sup>28</sup> unmittelbar geltendes Staatsvertragsrecht geworden. Die Teilnahme der Schweiz an dieser Agentur führt unter anderem dazu, dass die Schweiz in den Bereichen, in welchen die Aufsicht der EASA übertragen wurde, das sekundäre Gemeinschaftsrecht (konkret: Richtlinien und Verordnungen der EG) konsequent übernimmt. So nimmt der Luftverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz nach den Artikeln 21 und 22 des Luftverkehrsabkommens die betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Erlasse in den Anhang des Abkommens auf. Das übernommene Gemeinschaftsrecht wird dadurch auf die Stufe eines Staatsvertrages gehoben und steht somit über den Verordnungen von Bundesrat, Departement und Bundesamt. Die Verordnungsgeber haben es also zu respektieren. Im Rahmen der Erarbeitung dieser Vorlage stellte sich daher die Frage, ob überall dort, wo das LFG Rechtsetzungskompetenzen festlegt, deklaratorisch auf diesen Umstand hinzuweisen und eine Klausel «soweit nicht internationales Recht entgegensteht» anzufügen ist. Bei der Umsetzung wurde dann aber festgestellt, dass im LFG aber insbesondere auch in den Ausführungsverordnungen eine grosse Anzahl Artikel entsprechend ergänzt werden müssten. Aus Gründen der Praktikabilität wurde daher in der Folge auf diese rein deklaratorische Ergänzung verzichtet. Im Zuge dieser Revision werden hingegen mehrere Artikel im LFG an die innerhalb der EASA verwendete Terminologie angepasst.

- <sup>26</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluffahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1
- <sup>27</sup> Verordnung (EG) Nr. 1702/2003 der Kommission vom 20. November 2003 über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen und die Erteilung von Genehmigungen für Organisationen und Personen, die diese Tätigkeiten ausführen, ABl. L 315 vom 28.11.2003, S. 1
- <sup>28</sup> Verordnung (EG) Nr. 1702/2003 der Kommission vom 24. September 2003 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Erzeugnisse, Teile und Ausrüstungen sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben, ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 6

## 1.2.8 Koordination von Zeitnischen (Slots)

Mit der Verordnung vom 17. August 2005<sup>29</sup> über die Koordination von Zeitnischen (Slots) auf Flughäfen (Slotkoordinationsverordnung) wurde die Verordnung (EG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über die gemeinsamen Regeln für die Zuweisung der Zeitnischen auf den Flughäfen der Gemeinschaft<sup>30</sup> umgesetzt. In der Slotkoordinationsverordnung werden die Aufgaben des Koordinators an den Verein «Slot Coordination Switzerland (SCS)» übertragen. Diese Regelung bedarf einer formellen gesetzlichen Grundlage. Gestützt auf Artikel 109 LFG war der Bundesrat im vorliegenden Fall aber ermächtigt, diejenigen Massnahmen zu treffen, die sich bis zur gesetzlichen Regelung als notwendig erwiesen. Gemäss Praxis der Bundeskanzlei ist in einem solchen Fall die Regelung auf Verordnungsstufe zeitlich zu befristen, um den nachträglichen Erlass der formellen gesetzlichen Grundlagen sicherzustellen. Die Slotkoordinationsverordnung gilt entsprechend bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden gesetzlichen Regelung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2009. Mit einem neuen Artikel 39a LFG wird die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen. In der Slotkoordinationsverordnung sind auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der LFG-Revision die Befristung aufzuheben und die Nennung der Rechtsgrundlage im Ingress anzupassen.

## 1.2.9 Luftfahrthindernisse

Gemäss Artikel 41 LFG wird der Bundesrat ermächtigt, Vorschriften aufzustellen, um die Entstehung von Luftfahrthindernissen zu verhindern und um bereits bestehende Luftfahrthindernisse zu beseitigen oder an die Bedürfnisse der Sicherheit der Luftfahrt anzupassen. Gestützt auf diese Gesetzesgrundlage hat der Bundesrat in der Verordnung vom 23. November 1994<sup>31</sup> über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) eine Meldepflicht für Eigentümer von Luftfahrthindernissen eingeführt.

Der Eigentümer muss die Erstellung und Änderung eines Luftfahrthindernisses der kantonalen Meldestelle melden (Art. 63 ff. VIL). Diese leitet die Meldung an das BAZL weiter, welches das Objekt prüft, die Luftwaffe konsultiert und der kantonalen Meldestelle seine Beurteilung abgibt. Der Eigentümer des Luftfahrthindernisses wird sodann über den «Entscheid» des BAZL orientiert.

Die heutige Situation ist aus folgenden Gründen unbefriedigend: Der Eigentümer hat mit der Meldung seine rechtliche Pflicht erfüllt. Errichtet er das Luftfahrthindernis noch vor dem Entscheid des BAZL oder trotz dessen abschlägiger Beurteilung, so bestehen Zweifel über das Vorhandensein einer genügenden Rechtsgrundlage, um das errichtete Objekt mit juristischen Mitteln zu verhindern.

Dasselbe gilt für Änderungen eines Luftfahrthindernisses: Mit der Meldung, dass er dieses ändere, hat der Eigentümer seine rechtliche Pflicht erfüllt. Dem BAZL dürfte es an einer genügenden Rechtsgrundlage fehlen, um die Änderung gegebenenfalls mit juristischen Mitteln zu verhindern. Die Meldepflicht der Eigentümer von Luftfahrthindernissen genügt zwar, um die Daten zur Erstellung der Luftfahrthinderniskarte

<sup>29</sup> SR 748.131.2

<sup>30</sup> ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 793/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004, ABl. L 138 vom 30.4.2004, S. 50

<sup>31</sup> SR 748.131.1

zu erhalten (siehe Art. 61 Bst. b VIL). Sie genügt aber nicht, um das Freibleiben des Luftraums über der Schweiz präventiv zu kontrollieren.

Um die Situation zu verbessern, soll für die Errichtung von Luftfahrthindernissen im ganzen Gebiet der Schweiz eine Bewilligungspflicht eingeführt werden.

### **1.2.10                    Sicherstellung der Haftpflichtansprüche;                                   Versicherungspflicht**

Die Entwicklung auf dem Risikoversicherungsmarkt in den letzten Jahren verlangt nach einer Anpassung der Regelung im LFG. Anstelle der früheren Praxis der Staaten, ihren Markt denjenigen Unternehmen vorzubehalten, deren Sitz oder Niederlassung sich auf ihrem Territorium befindet, ist im Bereich der grenzüberschreitenden Versicherungsverträge eine offene Politik getreten. Gemäss dem Kodex über die Liberalisierung unsichtbarer Transaktionen im Bereich der Versicherungen, welchen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 2003 verabschiedet hat, können Versicherungsverträge über die Haftpflicht der Luftfahrzeugbetreiber zwischen einem Versicherungsnehmer eines Mitgliedstaates und jedem ausländischen Versicherer frei abgeschlossen werden, unabhängig davon, ob sich der Versicherer im Staat des Geschäftssitzes des Versicherungsnehmers oder in einem andern Mitgliedstaat befindet. Die Revision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004<sup>32</sup> betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG) und der Verordnung vom 9. November 2005<sup>33</sup> über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO) von 2005 hat die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Privatversicherungen mit dem genannten OECD-Kodex harmonisiert. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AVO sieht nun vor, dass Versicherungsunternehmen mit Sitz im Ausland ohne Niederlassung in der Schweiz für die Deckung von Versicherungsrisiken im Zusammenhang mit der Luftfahrt nicht unter der Aufsicht der dafür zuständigen Schweizer Behörden stehen. Das Erfordernis des Geschäftssitzes oder einer Niederlassung in der Schweiz wurde nur durch die vormalig obligatorische Aufsicht durch die entsprechenden Schweizer Behörden gerechtfertigt.

Die schweizerische Luftfahrtgesetzgebung enthält immer noch Rechtspflichten, welche mit dem OECD-Kodex unvereinbar und deshalb mit dessen Regeln nicht kompatibel sind. So schreibt Artikel 70 Absatz 1 LFG vor, dass jeder Halter eines im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuges «gegen die Folgen seiner Haftpflicht gegenüber Drittpersonen bei einer vom Bundesrat für diesen Geschäftszweig in der Schweiz zugelassenen Versicherungsunternehmung versichert sein muss». Dieser aus dem alten Versicherungsgesetz von 1855 übernommene Wortlaut ist – unabhängig von den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der OECD – obsolet geworden, da der Bundesrat heute keine solchen Bewilligungen mehr erteilt.

Auch in der Europäischen Gemeinschaft (EG) besteht der eindeutige Trend, solche Einschränkungen aufzuheben. Zum Zeitpunkt vor der Erweiterung auf zehn und später auf zwei weitere Mitgliedstaaten gab es ein solches Erfordernis nur noch in

<sup>32</sup> SR 961.01

<sup>33</sup> SR 961.011

Deutschland und in Österreich. Die EG erwägt zurzeit dessen Aufhebung. Artikel 70 LFG ist an die aufgezeigten Entwicklungen anzupassen.

### **1.2.11 Strafbestimmung**

Das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot – als Ausfluss des Legalitätsprinzips – besagt, dass die Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Folgen im Gesetz hinreichend präzise gefasst sein müssen. Das Gesetz muss nach Rechtsprechung des Bundesgerichts derart präzise formuliert sein, dass die Bürgerin und der Bürger ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können<sup>34</sup>. Mit der geltenden Bestimmung werden sämtliche vorsätzlich oder fahrlässig begangenen Verstöße gegen das Gesetz, die gesamten Vollziehungsvorschriften sowie gegen allfällige zwischenstaatliche Vereinbarungen unter Strafe gestellt, ohne genau zu spezifizieren, welches Verhalten strafbar ist. Der neu gefasste Artikel 91 trägt dem Grundsatz der Bestimmtheit strafrechtlicher Normen besser Rechnung als der geltende Wortlaut, indem die wichtigsten im Rahmen dieses Gesetzes und dessen Vollziehungsvorschriften bestehenden Übertretungen katalogmässig aufgeführt werden.

### **1.2.12 Aufhebung der Schweizerischen Luftverkehrsschule**

Die Schweizerische Luftverkehrsschule (SLS) wurde seinerzeit gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1958<sup>35</sup> über die Förderung des Flieger- und Fallschirmgrenadiernachwuchses gegründet, um dem akuten Pilotenmangel in den fünfziger Jahren zu begegnen. Als Trägerin der Institution wurde die Swissair bestimmt, die bereits früher Kurse für angehende Pilotinnen und Piloten durchgeführt hatte. Der Bundesbeschluss wurde mehrmals verlängert und die einzelnen Bestimmungen mit der LFG-Revision von 1992 schliesslich per 1. Januar 1995 in das Gesetz übernommen. Bis 1995 unterstützte der Bund die Pilotenausbildung in der SLS jährlich mit mehreren Mio. CHF. 1995 betrug die Unterstützung gut 20 Mio. CHF. 1996 wurde das Budget im Rahmen von Sparmassnahmen auf 15 Mio. CHF reduziert.

Erfolgreiche Absolventinnen und Absolventen der SLS traten in der Regel in das Pilotencorps der Swissair ein. Restrukturierungen in der SAirGroup (Swissair, Crossair und Balair/ CTA) im Jahre 1995 hatten dann zur Folge, dass ein Teil des Verkehrs, der bis zu diesem Zeitpunkt durch die Swissair betrieben worden war, an die Crossair übergeben wurde. Die daraus resultierenden Änderungen in der Flottenpolitik dieser zwei Betriebe führten zu einem Überbestand von ca. 150 Piloten bei der Swissair, welche in der Folge keine neuen Pilotinnen und Piloten mehr anstellte. Deshalb wurde der Vertrag zwischen der Eidgenossenschaft und der Swissair zum Betrieb der SLS auf Ende 1996 gekündigt. Mit dem Abschluss der letzten damals noch in Ausbildung stehenden Schülerinnen und Schüler per Juli 1997 wurde die SLS in der heutigen Form aufgehoben. Die Bestimmungen über die SLS sind seither

<sup>34</sup> BGE 119 IV 244

<sup>35</sup> AS 1959 48

toter Buchstabe und können darum gestrichen werden. Die gestützt auf Artikel 103*b* Absatz 3 LFG erlassene Verordnung vom 22. November 1972<sup>36</sup> über die Schweizerische Luftverkehrsschule ist auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der LFG-Revision ebenfalls aufzuheben.

### **1.2.13                    Datenschutz**

Aufgrund der Vorgaben des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>37</sup> über den Datenschutz (DSG); wurde für die Belange der Luftfahrt und der Datenbearbeitung durch das BAZL mit Artikel 107*a* LFG am 1. Januar 2000 eine erste Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen. Obwohl mit dieser Bestimmung für die Bearbeitung von Personendaten durch das BAZL die wesentlichen Anforderungen erfüllt werden konnten, zeigte sich seit einiger Zeit, dass die aktuellen Aktivitäten des BAZL eine Ergänzung der Gesetzesgrundlage erforderlich machen. Einerseits ist die bisherige Regelung entsprechend den heutigen Gegebenheiten umfassender und detaillierter auszugestalten, und andererseits ist dem Datenaustausch vermehrt Rechnung zu tragen. Zusätzlich müssen für einzelne Bereiche, für deren Bearbeitung hinsichtlich des Datenschutzes bisher nur unzureichende Grundlagen bestanden, neue Bestimmungen geschaffen werden. Der bestehende Artikel 107*a* LFG wird entsprechend angepasst und mit einem neuen Artikel 107*b* LFG ergänzt.

### **1.2.14                    Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr**

Im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 hält der Bundesrat fest, dass die konsequente Einhaltung der geltenden internationalen und der ergänzenden nationalen Rechtsgrundlagen Gewähr dafür bietet, dass alle in der Zivilluftfahrt tätigen Unternehmen ein bestimmtes Mindestmass an Sicherheit einhalten. Diese Rechtsgrundlagen beinhalten Sicherheitsstandards, welche sich bereits in der Praxis bewährt haben («anerkannte Regeln der Technik»). In der Luftfahrt werden diese Sicherheitsstandards zumeist in internationalen Regelungen wie in den ICAO-Standards festgehalten. Ein höheres Mass an Sicherheit wird durch Normen gewährleistet, die dem sogenannten Stand der Technik («best practice») entsprechen. Diese Normen, häufig auch als Empfehlungen oder Recommendations bezeichnet, basieren auf gesicherten Erkenntnissen von Wissenschaft und Technik und sind in der Regel für die Mehrheit der in der Zivilluftfahrt tätigen Unternehmen wirtschaftlich tragbar. Sofern es sachlich angezeigt, sicherheitsmässig notwendig sowie wirtschaftlich tragbar ist und der Gesetzgeber einen Spielraum lässt, sind im Hinblick auf eine Optimierung der schweizerischen Luftfahrtsicherheit Normen zu definieren bzw. anzuwenden, die über die anerkannten Regeln der Technik hinausgehen und den aktuellen Stand der Technik («best practice») widerspiegeln. Eine Erhöhung des Sicherheitsstandards hat längerfristig einen Imagegewinn und damit einen Konkurrenzvorteil der schweizerischen Luftfahrtunternehmen im Vergleich zu ihrer ausländischen Konkurrenz zur Folge. Der Bundesrat ist sich aber auch bewusst, dass eine einseitige Erhöhung des Sicherheitsstandards und die damit verbundene Kostenerhöhung in Einzelfällen zu einer Benachteiligung führen können. Um die bundesrätliche Vorgabe eines im

<sup>36</sup> SR 748.221.11

<sup>37</sup> SR 235.1

europäischen Quervergleich hochstehenden Sicherheitsstandards erreichen zu können, sind indessen über die Minimalstandards hinausgehende Regelungen notwendig. Dabei ist jeweils eine Interessenabwägung vorzunehmen.

In Umsetzung dieser Vorgaben des Luftfahrtpolitischen Berichts 2004 wird in einem neuen Artikel definiert, dass der Bundesrat die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr festlegt. Die Bestimmung beinhaltet weiter die Möglichkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an das BAZL.

## **1.2.15                   Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008**

Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008<sup>38</sup> ersetzt die bisherige Verordnung (EG) Nr. 1592/2002<sup>39</sup>. Die neue Verordnung sieht im Wesentlichen folgende materiellen Erweiterungen vor:

- Flugbetrieb (Artikel 8 und Anhang IV):

Die neue Verordnung erweitert die gemeinschaftlichen Vorschriften auf den Betrieb von Luftfahrzeugen und führt eine Zulassungspflicht für alle kommerziellen Betriebe ein. Die Zulassungen werden durch die Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls durch die EASA ausgestellt. Beim nicht kommerziellen Flugbetrieb werden die Vorschriften an die Komplexität der dafür genutzten Luftfahrzeuge geknüpft; dieser ist nicht der Zulassung unterstellt. Werden solche Operationen mit komplexen Luftfahrzeugen ausgeführt, müssen die betroffenen Betreiber gleichwohl nachweisen, dass sie in der Lage sind, die mit dem Betrieb eines solchen Luftfahrzeuges verbundene Verantwortung wahrzunehmen.

- Pilotenlizenzen (Artikel 7 und Anhang III):

Pilotinnen und Piloten, welche in der Gemeinschaft tätig sind, müssen im Besitz einer Lizenz sein, welche auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Vorschriften über die theoretischen und praktischen Kenntnisse und die medizinische Eignung erteilt wurde. Organisationen zur Ausbildung von Piloten, Zentren und Personen zur Feststellung der flugmedizinischen Eignung wie auch die Flugsimulatoren unterliegen auf Grundlage der gemeinschaftlichen Vorschriften ebenfalls der Zulassung.

- Luftfahrzeuge aus Drittländern (Artikel 9 Anhang I, III und IV):

Die Verordnung verlangt die Konformität von Luftfahrzeugen aus Drittländern, welche in der Gemeinschaft operieren, sowie auch von ihren Besatzungen und ihrem Betrieb mit den geltenden ICAO-Normen. Sind solche Normen nicht vorhanden, müssen diese Luftfahrzeuge und ihr Betrieb die in

<sup>38</sup> Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1.

<sup>39</sup> Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 334/2007 der Kommission vom 28. März 2007, ABl. L 88 vom 29.3.2007, S. 39.

den Anhängen zur Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllen, sofern diese Anforderungen den Rechten von Drittländern aufgrund internationaler Übereinkünfte nicht zuwiderlaufen.

### 1.3 Vernehmlassungsverfahren

Der Entwurf für die Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes wurde einem Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer grundsätzlich begrüsst, jedoch kritisch kommentiert und in Bezug auf einzelne Bestimmungen abgelehnt. Rund ein Drittel dieser Teilnehmer sind der Ansicht, mit dem vorliegenden Entwurf werde das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, zu welchem sich auch der Bundesrat im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 bekannt habe, in verschiedenen Punkten verfehlt. Ebenfalls rund ein Drittel der Teilnehmer lehnen die Aufhebung der Luftfahrtkommission ab. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu, wenige lehnen diese vollumfänglich ab.

Kritisiert oder abgelehnt werden insbesondere die Erhebung einer Aufsichtsabgabe, die Einführung einer kostendeckenden Sicherheitsgebühr, das Fehlen einer gesetzlichen Regelung betreffend die Ertragsausfälle der Skyguide für Flugsicherungsdienste im Ausland, die Festlegung der Luftraumstruktur mittels einer Amtsverordnung, die Sicherheitsanforderungen im Luftverkehr und das Verfahren der Flugunfalluntersuchung.

Mehr als die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer lehnt die Erhebung einer Aufsichtsabgabe ab. Sie begründen dies u. a. mit dem Argument der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtindustrie, welche als Einzige im europäischen Quervergleich eine solche Abgabe entrichten müsste. Ein Viertel der Teilnehmer vertritt die Ansicht, die Bundesaufsicht über die Luftfahrt sei eine hoheitliche Aufgabe, die aus den allgemeinen Bundesmitteln zu finanzieren sei. Wenige Teilnehmer befürworten die Erhebung einer Aufsichtsabgabe als wichtigen Schritt in Richtung Kostenwahrheit.

Die Einführung einer kostendeckenden Sicherheitsgebühr wird von gut einem Viertel der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zur Überarbeitung zurückgewiesen mit dem Antrag, die Diskussion über diese Bestimmung zu verschieben bis die geplante Einführung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr umgesetzt sei. Wenige Teilnehmer befürworten die kostendeckende Sicherheitsgebühr ausdrücklich. Sowohl Befürworter als auch Gegner der kostendeckenden Sicherheitsgebühr weisen darauf hin, dass im Gesetz eine Unterscheidung zwischen hoheitlichen und nicht hoheitlichen Sicherheitsaufgaben fehle.

Bezüglich der Flugsicherungskosten stimmt ein kleinerer Teil der Vernehmlassungsteilnehmer der Aufhebung der Quersubventionierung nur unter der Bedingung zu, dass gleichzeitig die Änderung von Artikel 86 BV in Kraft trete. Damit solle sichergestellt werden, dass die negativen Auswirkungen der Regelung vermieden werden können. Insgesamt befürwortet ein grösserer Teil der Teilnehmer die Aufhebung der Quersubventionierung; der Kanton AR und der SGB lehnen diese ab. Bezüglich der fehlenden Entschädigung von ausländischen Flugsicherungsunternehmen an Skyguide für Flugsicherungsleistungen im Ausland fordern zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer, der ursprünglich vorgesehene und fallen gelassene Artikel 101b, mit welchem der Bund für eine Übergangszeit die Ertragsausfälle des Flugsiche-

rungsanbieters für Leistungen im benachbarten Ausland aus den allgemeinen Bundesmitteln decken könnte, sei wieder in die LFG-Revision aufzunehmen.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer stimmen dem neuen Verfahren zur Festlegung der Luftraumstruktur mittels Amtsverordnung explizit oder implizit zu. Etwa gleichviel Teilnehmer lehnen dieses Verfahren hauptsächlich aufgrund der fehlenden Rekursmöglichkeit ab.

Den neuen Artikel 108a LFG betreffend die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr lehnen verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer mit dem Argument ab, die Schweiz habe zahlreiche Abkommen ratifiziert, welche die Sicherheit in der Luftfahrt definieren würden. Zudem könnten die zusätzlichen Anforderungen der Schweizer Luftfahrtindustrie Wettbewerbsnachteile bringen. Mehrere Teilnehmer beantragen Ergänzungen bzw. Änderungen von Artikel 108a; wenige Teilnehmer stimmen diesem vollumfänglich zu.

Zu den neuen Regelungen betreffend die Flugunfalluntersuchung äussert sich rund ein Viertel der Vernehmlassungsteilnehmer kritisch. Wenige dieser Teilnehmerinnen und -teilnehmer fordern, die Unfalluntersuchung sei von anderen Verfahren strikt zu trennen und der bestehende Vorbehalt der Schweiz bezüglich Ziffer 5.12 Annex 13 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944<sup>40</sup> über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) sei zurückzuziehen. Von einem kleineren Teil wird die Verschiebung der Neuregelung der Flugunfalluntersuchung auf die Teilrevision II des LFG verlangt.

## **1.4 Umsetzung**

Das LFG ist als Rahmengesetz konzipiert. Dementsprechend sollen auch in der vorliegenden Revision lediglich die Grundsätze in das Gesetz aufgenommen werden. Die Detailregelungen erfolgen im Rahmen der zahlreichen Ausführungserlasse zum LFG.

## **1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit der vorgelegten Änderung des Luftfahrtgesetzes kann die Motion Stadler (05.3321) abgeschrieben werden.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **2.1 Luftfahrtgesetz und Eisenbahngesetz**

#### **2.1.1 Luftfahrtgesetz**

##### *Ingress*

Rund zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung (BV) wurde der Beschluss gefasst, in allen Bundesgesetzen bei Revisionen die neuen Verfas-

<sup>40</sup> SR 0.748.0



sungsgrundlagen anzugeben. Den Artikeln 36 und 37<sup>ter</sup> der BV 1874 entsprechen heute die Artikel 87 und 92 BV.

### *Art. 3*

Die Kompetenz des Bundesrates, die Aufsicht an internationale Einrichtungen übertragen zu können, wird in diesem Artikel gestrichen und in Artikel 3a Absatz 2 aufgenommen.

### *Art. 3a* Internationale Vereinbarungen

In Absatz 1 werden die Bereiche, in welchen der Bundesrat internationale Vereinbarungen abschliessen kann, in einem Absatz aufgelistet. Die Bereiche waren bisher auf zwei Absätze verteilt.

Mit dem Inkrafttreten des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007 (GeoIG)<sup>41</sup> per 1. Juli 2008 wurde ein allgemeiner Teil des schweizerischen Geoinformationsrechts geschaffen. Dieser findet auf alle Geobasisdaten des Bundesrechts Anwendung sowie für alle übrigen Geodaten des Bundes, sofern das Bundesrecht keine abweichenden Bestimmungen enthält. Unter den Begriff der Geobasisdaten des Bundesrechts fallen alle raumbezogenen Daten, die mit einem bestimmten Zeitbezug die Ausdehnung und Eigenschaften bestimmter Räume und Objekte beschreiben, insbesondere die Lage, Beschaffenheit, Nutzung und Rechtsverhältnisse. Auf die raumbezogenen Luftfahrtdaten findet somit das neue allgemeine Geoinformationsrecht des Bundes ebenfalls Anwendung. Ein dringlicher Handlungsbedarf, im LFG zusätzliche bzw. ergänzende Rechtsgrundlagen für Luftfahrtdaten zu schaffen, besteht grundsätzlich nicht. Ungeachtet dessen soll mit der vorliegenden LFG-Revision die Möglichkeit genutzt werden, Klarheit zu schaffen und dabei auch die mit dem GeoIG neu bestehende Situation im Luftfahrtrecht kongruent aufzuzeigen. Mit der Ergänzung in Absatz 1 wird klargestellt, dass die vom Bundesrat im Rahmen von Artikel 3a LFG abgeschlossenen Vereinbarungen auch Regelungen hinsichtlich des Erhebens, Nachführens und Verwaltens von Luftfahrtdaten enthalten können.

### *Abs. 2*

Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Entwicklung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit<sup>42</sup> sieht in Artikel 25 vor, dass die Europäische Kommission auf Antrag der EASA den der EASA-Aufsicht unterstellten Unternehmen Bussen und Zwangsgelder auferlegen kann. Dies erfordert eine Ausdehnung der bereits bisher in Artikel 3a LFG vorgesehenen Kompetenzdelegation. In Absatz 2 wird die Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von Vereinbarungen dahingehend ausgedehnt, dass Bestimmungen über die Aufsicht auch Sanktionen beinhalten können.

### *Abs. 3*

Die heutige Fassung von Artikel 3a Absatz 2 LFG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen mit internationalen Einrichtungen

<sup>41</sup> SR 510.62

<sup>42</sup> ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1

im Bereich der Flugsicherung. Gemäss damaligem Botschaftstext umfasst diese Kompetenznorm Abkommen zur Regelung der Zusammenarbeit und Delegation im Bereich grenzüberschreitender Lufträume, also einerseits klassische Delegationsabkommen im Bereich der Flugsicherung, andererseits aber auch Abkommen über die Bildung von sog. funktionalen Luftraumblöcken. Bestimmungen zur Regelung der Haftung für Schäden von Dritten, die auf unerlaubte Handlungen seitens der zuständigen Flugsicherungsunternehmung zurückzuführen sind, gehören dabei standardmässig zum Inhalt solcher Übereinkommen. Diese umfassen auch die Regelung der erforderlichen Haftungsfragen.

Aus Gründen grösstmöglicher Transparenz führt nun Absatz 3 die Haftung als besonders wichtigen Teil der bundesrätlichen Zuständigkeit, Abkommen gemäss geltendem Artikel 3a Absatz 2 abzuschliessen, auf. Darunter dürften insbesondere Abweichungen von der in der Schweiz im Vergleich zu Teilen des grenznahen Auslandes geltenden Kausalhaftung fallen. Gleichzeitig soll dem Bundesrat ermöglicht werden, Bestimmungen in den oben genannten Abkommen zuzustimmen, welche die Schweizerische Eidgenossenschaft zur Leistung von allfälligen Regresszahlungen verpflichten.

Für den Fall, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft auf der Grundlage einer internationalen Verpflichtung zur Leistung von Entschädigungszahlungen verpflichtet wird, soll sie gemäss dem neuen Absatz 4 die Möglichkeit haben, die geleisteten Zahlungen von der Skyguide ganz oder teilweise zurückzufordern.

Wenn in den Vereinbarungen neue Verantwortlichkeiten für die Skyguide begründet werden, wird sie in den Verhandlungen beigezogen.

#### *Art. 3b* Zusammenarbeit mit ausländischen Luftfahrtbehörden

Art. 83<sup>bis</sup> des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen)<sup>43</sup> sieht vor, dass ein Staat die Aufsicht über ein in seinem Register eingetragenes Luftfahrzeug, welches ausschliesslich in einem anderen Vertragsstaat betrieben wird, mittels einer Vereinbarung an diesen anderen Staat übertragen kann. Das LFG sah diese Delegationsmöglichkeit bisher bloss implizit vor. Mit den Ergänzungen in den Buchstaben d und e in der Aufzählung von Artikel 3b LFG sollen darum die Möglichkeiten zum Abschluss von Vereinbarungen über die Aufsicht und die Delegation der Aufsicht in den Bereichen Herstellung, Lufttüchtigkeit und Instandhaltung von Luftfahrzeugen ausdrücklich festgehalten werden. Die neuen Buchstaben f und g betreffen synthetische Trainingsgeräte (z. B. Flugsimulatoren) sowie die Ausbildung, die Lizenzierung von und die Aufsicht über Luftfahrtpersonal. In diesen Bereichen sollen neu ebenfalls Vereinbarungen abgeschlossen werden können. Mit dem neuen Buchstaben h wird klargestellt, dass das BAZL gestützt auf Artikel 3b LFG auch technische Vereinbarungen im Bereich der Luftfahrtdaten treffen darf. Die neuen Bestimmungen dienen primär der Transparenz und sind nach wie vor nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehen.

#### *Art. 4* Delegation der Aufsicht

Praxisgemäss hat das BAZL bereits bisher Aufsichtsbereiche auch an geeignete Einzelpersonen übertragen, obwohl dies Abs. 1 nicht ausdrücklich vorsah. Juristi-

<sup>43</sup> SR 0.748.0

sche Abklärungen haben die Praxis als rechtlich haltbar bestätigt. Mit der Anpassung soll klar gestellt werden, dass auch die Übertragung von Aufsichtsaufgaben an einzelne geeignete Personen möglich ist.

*Art. 5 (Aufgehoben)* Luftfahrtkommission

Der Bundesrat hat im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 entschieden, die Luftfahrtkommission aufzuheben. Der Artikel ist aus diesem Grund zu streichen. Ergänzend kann darauf hingewiesen werden, dass heute verschiedene Gremien bestehen, in denen die Akteure in der Luftfahrt ihre Interessen und Bedürfnisse einbringen können. Der Einbezug interessierter Kreise in Rechtsetzungsprojekte wird durch den «Stakeholder Involvement»-Prozess des BAZL sichergestellt. Die Verordnung vom 5. Juni 1950 über die Luftfahrtkommission<sup>44</sup> wird auf das Inkraftsetzungsdatum der LFG-Revision durch den Bundesrat ebenfalls aufzuheben sein.

*Art. 6 Abs. 2 (Aufgehoben)* Flugunfalluntersuchungskommission

Die Flugunfalluntersuchungskommission und das entsprechende Beschwerdeverfahren entfallen (s. Erläuterungen zu Art. 25 ff.). Absatz 2 kann darum gestrichen werden.

*Art. 6b* Aufsichtsabgabe

Absatz 1 sieht vor, dass das BAZL wie bereits bisher Gebühren für Dienstleistungen und Verfügungen erhebt. Zur Deckung der Kosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, schafft Absatz 2 die Grundlage für die neue Aufsichtsabgabe. Die Absätze 3–5 regeln die Ausgestaltung der Abgabe.

Die Aufsichtsabgabe soll von den der Aufsicht unterstellten Unternehmen mit Sitz in der Schweiz erhoben werden. Der nicht durch Gebühren gedeckte Aufsichtsaufwand berechnet sich aufgrund der Kosten- und Leistungsrechnung des BAZL. Die Bemessung der Abgabe richtet sich nach dem Aufsichtsaufwand, den die einzelnen Unternehmen verursachen. Der Aufsichtsaufwand steht in direktem Zusammenhang mit der Grösse eines Unternehmens. Anhand der Bemessungskriterien in Absatz 3 lässt sich die Grösse eines Unternehmens und entsprechend der Aufsichtsaufwand bestimmen.

Von der Aufsichtsabgabe nicht betroffen sind natürliche Personen wie z. B. Luftfahrzeughalter oder Piloten. Die GebV-BAZL<sup>45</sup> führte im Aufsichtsbereich dieser Personengruppe bereits zu einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades des Bundesamtes auf gut 30 %. Mit der neuen Aufsichtsabgabe soll der Kostendeckungsgrad nun auch bei den beaufsichtigten Unternehmen angehoben werden, so dass anschliessend für das ganze Amt ein Kostendeckungsgrad von 30 % resultiert.

Da die Aufsichtsabgabe effektiv nur von den der Aufsicht unterstellten Unternehmen entrichtet wird, besteht Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugute kommt. Damit lässt sich die mit der Aufsichtsabgabe zu finanzierende Aufsichtstätigkeit in besonderem Mass den Beaufsichtigten als Gruppe zurechnen. Die Zurechnung ist gerechtfertigt, weil sich der Kreis der Abgabepflichtigen mit dem Kreis der Personen, denen

<sup>44</sup> SR 748.112.3

<sup>45</sup> SR 748.112.11

die Verwendung der Abgabe zugute kommt, deckt. Die jährlich erhobene Abgabe zur Deckung der Kosten der Aufsicht lässt sich somit als Kausalabgabe aufgrund qualifizierter Gruppenäquivalenz charakterisieren. Es werden Gruppen aus den der Aufsichtsabgabe unterstellten Unternehmen gebildet, welche nach Flugbetriebsunternehmen, Flughäfen/-plätzen, Hersteller- und Instandhaltungsbetrieben und Flugschulen unterschieden werden können. Ebenfalls der Aufsichtsabgabe unterstellt sind die Handling Agents sowie Fracht- und Cateringbetriebe.

Für die Erhebung von Gebühren und Abgaben ist grundsätzlich eine formellgesetzliche Grundlage erforderlich. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe umschreiben (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Vorliegend sind die wesentlichen Grundzüge wie Abgabesubjekt und -objekt und, soweit sich dies nicht bereits aus der Festlegung von Subjekt und Objekt ergibt, auch die Bemessungsgrundlage der jährlichen Aufsichtsabgabe im formellen Gesetz selbst festzulegen. Diese Vorgaben werden in den Absätzen 2–5 von Artikel 6b umgesetzt.

Es ist Sache des Gesetzgebers, die Interessenlage konkret zu würdigen, d. h. die Wertung über die Angemessenheit der Abgabenerhebung vorzunehmen und die Grundzüge solcher Abgaben angesichts des Wertungsspielraums selbst festzulegen. Der Regelung auf Verordnungsstufe kann namentlich noch die Festlegung von Einzelheiten wie die Detaillierung der mit der Abgabe zu deckenden Kosten und die Bezifferung der absoluten Höhe der Abgabe überlassen werden. Artikel 6b Absatz 5 sieht daher vor, dass der Bundesrat den Deckungsgrad der Aufsichtsabgabe, die anrechenbaren Aufsichtskosten, ihre Aufteilung auf die Aufsichtsbereiche sowie die Bemessungsgrundlagen regelt. Er kann weiter vorsehen, die Aufsichtsabgabe in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe aufzuteilen.

Eine Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Aufsichtsabgabe über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise eingeführt wird. Der Bundesrat bestimmt die Schritte. Die Übergangsbestimmung beschränkt zudem die Erträge aus der Aufsichtsabgabe in den ersten 5 Jahren nach der Einführung auf maximal 5 Mio. CHF pro Jahr.

#### *Art. 8*      Flugplatzpflicht, Aussenlandungen

Marginalie: Nach den Materialien steht die Vorgabe von Flugräumen und Flugwegen durch das BAZL ausschliesslich im Zusammenhang mit der Personenbeförderung zu touristischen Zwecken auf Gebirgslandeplätzen. In der Botschaft zur Gesetzesrevision von 1962 ging man noch davon aus, dass diese Beförderungsart einer speziellen Einzelbewilligung durch das BAZL bedarf. Im Rahmen dieser Bewilligung wären in Absprache mit dem betroffenen Kanton Flugwege, Flugzeiten und Häufigkeit der Flüge festgelegt worden. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Aus welchem Grund der Begriff Flugräume in der Revision 1971 Eingang in die Bestimmung gefunden hat, ist aus den Materialien nicht ersichtlich. Fest steht, dass Absatz 7 allein im Zusammenhang mit den Gebirgslandeplätzen steht und es sich aus diesem Grund nicht rechtfertigt, die Begriffe Flugräume und Flugwege in der Marginalie zu erwähnen. Diese ist anzupassen, und dem Inhalt des Artikels entsprechend sind die Begriffe Flugplatzzwang und Aussenlandungen aufzuführen.

In Absatz 1 hält den bereits bisher geltenden Grundsatz fest, dass Luftfahrzeuge nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen dürfen. Absatz 2, welcher bisher die Bewilligungspflicht festhielt, ist die Grundlage für den Erlass der neuen Aussenlande-

verordnung. In eingeschränktem Masse wird die Errichtung von Bauten und Anlagen bei Aussenlandestellen zulässig sein, wobei die zulässigen untergeordneten Bauten und Anlagen in der Verordnung definiert werden. Ob die einzelne Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort einer Baubewilligung bedarf, bestimmt sich nach kantonalem Recht. Zur Beurteilung eines Baugesuchs ist im kantonalen Baubewilligungsverfahren materiell Bundes- und kantonales Recht anzuwenden.

Infolge der Übertragung der Kompetenz für die Erteilung von Aussenlandebewilligungen ausserhalb von Gebirgslandeplätzen vom UVEK auf das BAZL kann Absatz 5 gestrichen werden. Die Bewilligungsvoraussetzungen werden durch den Bundesrat in der Aussenlandeverordnung geregelt.

In Absatz 7 wird neu präzisiert, dass das BAZL Flugräume und Flugwege im Zusammenhang mit Aussenlandungen im Gebirge vorschreiben kann. Dies war, wie oben dargelegt, bereits immer so vorgesehen, ging aber aus der bisherigen Formulierung von Absatz 7 nicht klar hervor.

#### *Art. 8a (neu) Luftraumstruktur*

Das BAZL legt die Luftraumstruktur weiterhin in Form einer Allgemeinverfügung fest. Beschwerden gegen die Luftraumstruktur haben in Abweichung von Artikel 55 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968<sup>46</sup> über das Verwaltungsverfahren (VwVG) keine aufschiebende Wirkung. Wie bisher werden die betroffenen Luftraumbenutzer bei der Gestaltung der Luftraumstruktur beigezogen. Artikel 2 Absatz 1 VFSD bleibt unverändert und stellt den Einbezug von Skyguide und der Luftwaffe sicher.

## **Unfalluntersuchung**

#### *Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz*

Um die Kohärenz mit den Artikeln 24–26a herzustellen, müssen in diesem Verweis neben den Unfällen auch die schweren Vorfälle genannt werden. Die Regelung bleibt inhaltlich unverändert.

#### *Art. 22, Randtitel*

Aus Gründen der Kohärenz sollte im Randtitel die Ziffer VIII. nicht nur von Unfällen, sondern auch von schweren Vorfällen sprechen, sonst ginge der Inhalt der Regelung über den Randtitel hinaus. Die Regelung bleibt inhaltlich unverändert.

#### *Art. 23 Abs. 1*

Bereits heute besteht eine Meldepflicht sowohl für Unfälle als auch für «schwere Vorfälle». Nur diejenige für die Flugunfälle ist jedoch im Gesetz selber verankert (Art. 23 Abs. 1 LFG). Diejenige für Eisenbahnunfälle sowie sämtliche schweren Vorfälle im Bereich des LFG und des EBG hat beide erst der Bundesrat in der Verordnung vom 23. November 1994<sup>47</sup> über die Untersuchung von Flugunfällen und

<sup>46</sup> SR 172.021

<sup>47</sup> SR 748.126.3

schweren Vorfällen (VFU) und der Verordnung vom 28. Juni 2000<sup>48</sup> über die Meldung und Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel (VUU) eingeführt. Da es sich jedoch um eine wichtige Pflicht handelt, muss sie auf Gesetzesstufe gehoben werden. Der Entwurf stellt daher neben die «Flugunfälle» neu die «schweren Vorfälle» und modernisiert die Formulierung. Dadurch kann auch die Kohärenz mit Artikel 24 hergestellt werden.

#### *Art. 24*            Allgemeine Vorschriften über die Unfalluntersuchung

*Absatz 1:* Positive Umschreibung von Gegenstand und Zweck der Untersuchung; Untersuchungspflicht.

*Absatz 2:* Zur Verdeutlichung wird hier negativ die wichtigste Abgrenzung, nämlich diejenige zu zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, erwähnt. Bei der Unfalluntersuchung geht es um Prävention und, anders als bei den anderen Verfahren, nicht um die Zuweisung von Schuld oder Haftung.

#### *Art. 25*            Die Unfalluntersuchungsbehörde

*Absatz 1:* Einsetzung der Untersuchungsstelle. Vorgesehen ist eine (dezentrale) Verwaltungseinheit mit einer Geschäftsleitung, welche die Gesamtverantwortung trägt, und einer Anzahl von Angestellten. Unter diesen befinden sich die Untersuchungsleiter, welche die primäre Verantwortung für einzelne Untersuchungen tragen und nicht bloss Mitarbeiter eines «Sekretariats» sind.

*Absatz 2:* Unabhängigkeit der Untersuchungsstelle als Behörde und administrative Zuordnung zum UVEK.

*Absatz 3:* Mitglieder der Geschäftsleitung, Wahl durch den Bundesrat, persönliche Unabhängigkeit der Geschäftsleitungsmitglieder (im Gegensatz zur Unabhängigkeit der Behörde als solcher).

*Absatz 4:* Um die Einstufigkeit des Verfahrens auf der organisatorischen Ebene konsequent abzubilden, spricht der Entwurf bloss vom Personal der Untersuchungsstelle. Im Gegensatz zu den Mitgliedern der Geschäftsleitung, die die Verantwortung für die Gesamtbehörde tragen, wird das Personal nicht vom Bundesrat gewählt, sondern von der Geschäftsleitung (welche wie immer für die Untersuchungsstelle und damit für den Bund handelt) angestellt. Auf das Arbeitsverhältnis ist das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000<sup>49</sup> (BPG) anwendbar (Art. 2 Abs 1 Bst. e BPG i. V. m. Art. 2 Abs. 3 RVOG<sup>50</sup>), und das Personal ist bei der Publica versichert (Art. 32a BPG).

*Absatz 5:* Delegation an den Bundesrat, die übrigen Organisationsfragen zu regeln; Möglichkeit der Fusion mit der Untersuchungsstelle nach dem EBG. Zu den Organisationsbestimmungen gehören insbesondere Vorschriften über die Gliederung der Behörde in Kammern/Abteilungen/etc., über die Direktion/Präsidentschaft, über die Anzahl der Mitglieder und Angestellten, über die Stellung der Untersuchungsleiter, etc.

<sup>48</sup> SR 742.161

<sup>49</sup> SR 172.220.1

<sup>50</sup> SR 172.010

## Art. 26 Das Verfahren

In diesem Artikel werden die allerwichtigsten rechtsstaatlich unentbehrlichsten Verfahrensvorschriften geregelt. Dabei werden verschiedene Regelungstypen verwendet:

- ein allgemeiner subsidiärer Verweis auf das VwVG, soweit dies aus rechtsstaatlichen Gründen notwendig ist, weil Rechte und Pflichten von Privaten betroffen sind (Abs 3);
- einzelne vom VwVG abweichende oder weiter gehende Vorschriften (Abs. 1, 2 und 4, siehe auch Art. 26a zu den Verfahrenskosten);
- eine Verpflichtung der Behörde auf die Qualität der Untersuchung und damit verbunden eine implizite Verdeutlichung, dass das Verfahren grundsätzlich kein Parteiverfahren mit ausgebauten Einflussmöglichkeiten der Betroffenen ist (Abs. 5);
- eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat (Abs. 6).

*Absatz 1:* Pflicht der Untersuchungsstelle, über jede Untersuchung einen Bericht zu erstellen. Rechtsnatur: Der Bericht enthält keine Feststellung oder Gestaltung von Rechten, sondern eine blosse Sachverhaltsabklärung. Er ist daher terminologisch keine Verfügung und materiell nicht anfechtbar.

Ein Bericht kann bei unergiebigem, routinemässigen Untersuchungen sehr kurz sein. Der Bundesrat kann hierzu die Details regeln. Er kann auch vorsehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen auf einen Bericht verzichtet werden kann. Die Veröffentlichung des Berichtes muss mit Hinblick auf den Datenschutz und die Verhältnismässigkeit differenziert geregelt werden, daher wird der Bundesrat in Absatz 6 beauftragt, diese Frage zu regeln.

*Absatz 2:* Die Regelung der Untersuchungs- und Zwangsmassnahmen entspricht inhaltlich weitgehend dem geltenden Artikel 26b Absatz 2 LFG, vereinheitlicht diese jedoch redaktionell. Es gibt zwei inhaltliche Abweichungen:

- Buchstabe a: Die Einvernahme von Zeugen wird durch die blosse Vorladung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, ersetzt, da in der Praxis gar nie Zeugen (unter der Strafandrohung von Art. 307 des Strafgesetzbuchs, StGB<sup>51</sup>) befragt werden. Diese Personen können zwar zum Erscheinen verpflichtet («Vorladung») werden, doch sie haben jederzeit das Recht zu schweigen (als Hinweis darauf wird der Begriff «Einvernahme» vermieden). Der präventive Untersuchungszweck rechtfertigt es nicht, sie zur Aussage zu zwingen.
- Buchstabe d (*neu*): Medizinische Untersuchungen, vor allem der Luftfahrzeugführer, können für die Klärung der Unfallursachen zentral sein. Dies kann nicht nur, aber in erster Linie Alkohol und andere psychoaktive Substanzen betreffen. Bisher ist es den Unfalluntersuchungsbehörden verwehrt, selber Blutproben und dergleichen anzuordnen, das dürfen nach Artikel 100<sup>ter</sup> LFG nur die Polizei und die Flugplatzleiter. Da Artikel 100<sup>ter</sup> und die Unfalluntersuchung nicht dieselbe Stossrichtung haben, rechtfertigt sich eine besondere Vorschrift im Rahmen der Unfalluntersuchung.

Die teilweise ziemlich schwerwiegenden Freiheitseingriffe, die gestützt auf diesen Absatz (v. a. Bst. b und c) möglich sind, stehen in einem gewissen Kontrast zur rein präventiv motivierten Zielsetzung der Unfalluntersuchung. Für eine umfassende und sachgerechte Unfalluntersuchung sind die Untersuchungsstellen jedoch gelegentlich darauf angewiesen, Zugang insbesondere auch zu Unterlagen zu erhalten, die nur aufgrund einer Zwangsmassnahme erreichbar werden. Ausserdem sollte auch die Möglichkeit bestehen, ein Flugzeug oder Wrackteile gegen den Willen des Eigentümers für die Untersuchung sicherzustellen. Schliesslich muss man auch bedenken, dass es im Untersuchungsverfahren zwar nicht direkt um die rechtliche Verantwortlichkeit geht, dass aber am Vermeiden von höchst gefährlichen Unfällen ein grosses öffentliches Interesse besteht. Es wäre also nicht richtig, wenn z. B. die Eigentümer von beteiligten Fahrzeugen die Unfalluntersuchung vereiteln könnten.

*Absatz 3:* In allen Fällen, wo die an sich rein präventiv ausgerichtete Untersuchung Rechte oder Pflichten von Privaten betrifft, muss die Behörde rechtlich gebunden werden. Dies erreicht der Entwurf dadurch, dass er die Behörde zum Erlass von entsprechenden Verfügungen anhält und das VwVG für anwendbar erklärt. Auf eine ausführliche Regelung dieser Aspekte des Verfahrens kann somit verzichtet werden. Der Verweis auf das VwVG ist jedoch subsidiär, da einzelne abweichende Bestimmungen vorgesehen sind.

*Absatz 4:* Aus verfahrensökonomischen Gründen wird – in Abweichung vom VwVG – dem etwas schwerfälligen Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Einsprache an die Untersuchungsbehörde selber vorgelagert. Die Untersuchungsbehörde, die sich in die jeweiligen Dossiers nicht extra einarbeiten muss, kann durch eine effiziente und schnelle Behandlung der Einsprachen voraussichtlich einen grossen Teil der Verfahren in kurzer Zeit zur Zufriedenheit aller Beteiligten erledigen. Die Einsprache hat gemäss Artikel 55 VwVG aufschiebende Wirkung. Die Untersuchungsstelle kann die aufschiebende Wirkung entziehen, wenn dies nötig ist. Der Einsprachentscheid kann mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

*Absatz 5:* Es gehört zum Konzept des geplanten einstufigen Verfahrens, dass die Einflussmöglichkeiten der «Parteien» abgebaut und durch eine vorgängige, flächendeckende Qualitätskontrolle ersetzt werden. Die Untersuchungsstelle wird daher verpflichtet, ein System zur Qualitätssicherung zu betreiben. In diesem Zusammenhang bleibt es jedoch wichtig, dass gerechtfertigte Hinweise der Betroffenen (oder auch Dritter) gebührend beachtet werden; dazu hält der zweite Satz die Untersuchungsstelle an. Dieser zweite Satz hat daneben auch die Funktion klarzustellen, dass die Betroffenen im Normalfall keine echten Parteirechte haben (z. B. dasjenige, bestimmte Untersuchungshandlungen zu verlangen).

*Absatz 6:* Die Delegationsnorm betreffend das Verfahren muss verhältnismässig weit formuliert sein, da die verschiedensten Verfahrensfragen, die im VwVG nicht oder nicht genügend ausführlich geregelt sind, einer detaillierten Regelung bedürfen. Eine so weite Delegationsnorm ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht optimal; eine ausführlichere Regelung des Verfahrens würde jedoch das Konzept der sehr knappen, dafür aber in zwei Gesetze parallel hineinkopierten Regelung sprengen.

#### *Art. 26a*            Kosten

Absatz 1 regelt, unter welchen Voraussetzungen dem Verursacher Untersuchungskosten auferlegt werden können. Inhaltlich wird die Regelung des geltenden Arti-



kels 26c Absatz 1 aufgenommen, wonach ein Verschulden mindestens im Grad der groben Fahrlässigkeit vorausgesetzt wird. Zum Verfahren wird klargestellt, dass die Untersuchungsstelle nicht selber die Schuldfrage zu beurteilen hat: Sie ist vielmehr darauf angewiesen, den rechtskräftigen Entscheid einer anderen Behörde abzuwarten, bevor sie Kosten auferlegen kann. Und schliesslich wird der Bundesrat beauftragt, die Bemessung zu regeln und dabei die Schwere des Verschuldens zu berücksichtigen.

Absatz 2 übernimmt den Inhalt des geltenden Artikels 26c Absatz 2 LFG.

Absatz 3 übernimmt den Inhalt des geltenden Artikels 26c Absatz 3 LFG.

Der geltende Artikel 26c Absatz 4 (Kostentragung durch Antragsteller) wird nicht übernommen. Nach dem neuen Verfahrenskonzept, wonach man kein Recht auf bestimmte Untersuchungshandlungen mehr hat, ist es nicht mehr möglich, unnötige Kosten zu verursachen, die nach dem Verursacherprinzip überwältzt werden können. Die Behörde entscheidet in jedem Fall anhand ihrer gesetzlichen Zielsetzung (Prävention) selber, ob sie eine bestimmte Untersuchungshandlung vornimmt oder nicht. Abgesehen von Fehlentscheiden der Untersuchungsstelle kann es in diesem System daher gar keine unnötigen Kosten mehr geben.

#### *Art. 27* Gewerbmässiger Luftverkehr; Betriebsbewilligung

Das Erfordernis, dass die Fluggesellschaft über Benützungsrechte auf einem schweizerischen Flugplatz verfügen muss, ist im Lichte des in der Schweiz anwendbaren EG-Rechts nicht mehr haltbar. Als Bewilligungsvoraussetzung genügt in Absatz 2 Buchstabe a der Nachweis von Benützungsrechten auf einem Flugplatz.

Mit dem Postulat 02.3472 «Überprüfung der Befristung von Betriebsbewilligungen» hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates den Bundesrat aufgefordert, die Regelung der Luftfahrtgesetzgebung betreffend die Befristung und Erneuerung der Betriebsbewilligungen zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten. Der Bundesrat hat das Postulat am 20. November 2002 entgegen genommen. Hintergrund des Postulates ist die Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992<sup>52</sup> über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, welche mit dem Abschluss des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EG per 1. Juni 2002 in das Schweizer Recht übernommen wurde. Gemäss dieser Verordnung werden Betriebsgenehmigungen unbefristet erteilt. Nach Absatz 3 sind Betriebsbewilligungen hingegen zu befristen, was seit der Übernahme des EG-Rechts übergeordnetem Recht widerspricht. Die Formulierung wird darum entsprechend angepasst.

#### *Art. 29* Betriebsbewilligung für Unternehmen mit Sitz im Ausland; Delegation

Die Praxis hat gezeigt, dass ausländische Fluggesellschaften teilweise kurzfristig Bewilligungen für einen Einzelflug an Wochenenden und Feiertagen beantragen. Um auch in diesen Fällen eine Bewilligungerteilung zu ermöglichen, wird die Bewilligungskompetenz bereits heute an die Flugplatzleitungen delegiert. Die Delegation dieser Bewilligungskompetenz wurde ursprünglich auf Artikel 4 LFG abgestützt, wonach das Bundesamt einzelne Aufsichtsbereiche oder -befugnisse an

<sup>52</sup> ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1

Flugplatzleitungen übertragen kann. Diese Delegationsnorm ist indessen vorliegend, weil zu allgemein formuliert, nicht ausreichend. Wenn die Bewilligungskompetenz auf Gesetzesstufe geregelt ist, ist die Möglichkeit der Delegation der Befugnis an Dritte auf gleicher Stufe und ausdrücklich vorzusehen. Die Grundlage wird mit einem neuen Absatz 1<sup>bis</sup> geschaffen, welcher dem BAZL die Möglichkeit gibt, die Bewilligungskompetenz für Einzelbewilligungen an ausländische Fluggesellschaften an Flugplatzhalter zu delegieren, soweit diese mit der Delegation einverstanden sind. In Absatz 4 wird die heutige Befristung der Betriebsbewilligung aufgehoben (vgl. Ausführungen zu Art. 27).

*Art. 36d* Wesentliche Änderungen des Betriebsreglementes; Fristen

In der Praxis hat sich das Bedürfnis gezeigt, nicht nur eine längere, sondern auch eine kürzere Frist ansetzen zu können. Absatz 1 wird entsprechend ergänzt.

*Art. 37* Plangenehmigungsverfahren;  
Ausnahmen von Plangenehmigungspflicht

Mit einem neuen Absatz 1<sup>bis</sup> wird die formellgesetzliche Grundlage geschaffen, um Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung von der Plangenehmigungspflicht auszunehmen. Artikel 28 der Verordnung vom 23. November 1994<sup>53</sup> über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) sah dies bisher lediglich auf Verordnungsstufe vor.

*Art. 37d* Plangenehmigungsverfahren; Anhörung, Publikation und Auflage

Der Begriff «Anhörung» wird aus der Marginalie gestrichen und durch «Einladung zur Stellungnahme» ersetzt. Seit dem Inkrafttreten des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005<sup>54</sup> (VIG) am 1. September 2005 ist der Begriff der Anhörung ausschliesslich für Anhörungsverfahren nach diesem Gesetz reserviert. Da es sich vorliegend um keine Anhörung im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes handelt, ist der Begriff anzupassen.

In der Praxis hat sich auch hier das Bedürfnis gezeigt, nicht nur eine längere sondern auch eine kürzere Frist ansetzen zu können. Absatz 1 wird entsprechend angepasst.

*Art. 39* Flughafengebühren

Im gesamten Artikel wurde der Begriff «öffentliche Flugplätze» durch «Flughäfen» ersetzt und damit an die Terminologie der Artikel 36 ff. LFG angepasst. Entsprechend ist neu von Flughafengebühren die Rede. Eine weitere Änderung betrifft die Nutzungs- und Zugangsentgelte, die Flughäfen gestützt auf die Richtlinie (EWG) 96/67 des Rates vom 15. Oktober 1996<sup>55</sup> über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft für den Zugang zu Flughafeneinrichtungen erheben dürfen. Diese Entgelte sind neu ebenfalls von den Bestimmungen von Artikel 39 erfasst. Der Kreis der darunter fallenden Einrichtungen bestimmt sich nach der genannten Richtlinie.

<sup>53</sup> SR 748.131.1

<sup>54</sup> SR 172.061

<sup>55</sup> ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36

Der neue Absatz 2 legt fest, dass der Flughafenhalter mittels Verfügung über Gebührenrechnungen entscheiden kann, die vom Rechnungsadressaten bestritten werden. Ein allfälliges Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 6 LFG.

In Absatz 3 werden die hauptsächlichen Kriterien für die Gebührenbemessung aufgeführt. Es handelt sich dabei nicht um eine abschliessende Aufzählung. Darunter fallen insbesondere auch Kriterien betreffend die Lärmerzeugung und Schadstoffemission der verwendeten Luftfahrzeuge.

Absatz 4 legt den Grundsatz fest, dass Erträge aus Flughafenengebühren die zu finanzierenden Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Kapitalverzinsung in keinem Fall übersteigen dürfen.

Gemäss Absatz 5 kann der Bundesrat vorsehen, dass bei der Bemessung der Gebühren die Auslastung der Anlagen zum Zeitpunkt der Nutzung berücksichtigt werden kann. Idee ist, einem Flughafen die Möglichkeit zu geben, ein nach Tageszeiten und Verkehrsaufkommen differenziertes Gebührensystem einzuführen.

Überprüfung der Gebühren (Abs. 6): Die Festlegung und die Aufsicht der Gebühren ist heute im 3. Kapitel der VIL geregelt. Die heutige Regelung sieht bei Änderungen des Systems oder der Höhe der Flughafenengebühren eine Konsultation der Flughafenbenützer durch den Flughafenhalter vor. Das BAZL überwacht die Festlegung und Anwendung der Flughafenengebühren und wendet dabei sinngemäss die Bestimmungen des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985<sup>56</sup> (PüG) an.

In der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. März 2009<sup>57</sup> über Flughafenentgelte wird das Verhältnis zwischen Flughafenbetreibern und Flughafennutzern neu bestimmt, indem vollständige Transparenz, Anhörung der Nutzer und die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung bei der Berechnung der zu Lasten der Nutzer erhobenen Entgelte verlangt werden. Ausserdem wird damit eine unabhängige einzelstaatliche Stelle zur Vermittlung bei Streitfällen und zu deren rascher Beilegung geschaffen.

Obwohl die Richtlinie 2009/12/EG noch nicht Aufnahme ins Luftverkehrsabkommen gefunden hat, wird sich die Aufsichtstätigkeit des BAZL am System dieser Richtlinie orientieren. Dementsprechend wird neu ein Verfahren vorgesehen, nach welchem beim BAZL eine Überprüfung der Flughafenengebühren verlangt werden kann. Eine solche Überprüfung kann beim BAZL gestützt auf die durch den Flughafen festgelegten und im Luftfahrthandbuch (Aeronautical Information Publication – AIP) der Schweiz veröffentlichten Gebühren eingereicht werden. Das Begehren auf Überprüfung hat muss innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach AIP-Publikation der betreffenden Gebühren schriftlich und begründet beim Bundesamt eingehen.

Das Ergebnis der Überprüfung des BAZL, sofern eine solche berechtigt ist, mündet in einen Entscheid des BAZL, der in Verfügungsform ergeht. Dieser Entscheid ist wiederum über den ordentlichen Rechtsmittelweg gemäss Artikel 6 LFG anfechtbar.

Gebühren, zu denen ein Prüfungsverfahren beim BAZL läuft, treten so lange nicht in Kraft, bis das BAZL einen Entscheid gefällt hat. Ein entsprechender vorläufiger Entscheid hat gemäss der EG-Richtlinie bis spätestens 4 Wochen nach Eingabe des Begehrens auf Überprüfung zu ergehen, die Frist für die definitive Entscheidungsfindung beträgt gemäss der EG-Richtlinie maximal vier Monate.

<sup>56</sup> SR 942.20

<sup>57</sup> ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11

Die allgemeine Aufsicht des BAZL über die Gebührenreglemente der Flughäfen wird auch mit dem neuen, oben dargelegten Überprüfungsverfahren nach der Richtlinie 2009/12/EG weitergeführt. Diese Zuständigkeit ergibt sich bereits aus den Bestimmungen in Artikel 3 Absatz 2 LFG und muss in Artikel 39 LFG nicht zusätzlich erwähnt werden.

Das PüG gelangt wie bis anhin sinngemäss zur Anwendung, wie dies Artikel 15 PüG vorsieht.

Vom oben geschilderten Verfahren unbeschadet bleibt im Weiteren auch das Recht jedes Flughafennutzers, gestützt auf konkrete Rechnungsverfügungen des Flughafens beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einzureichen.

#### *Art. 39a (neu)* Koordination von Zeitnischen

Mit diesem neuen Artikel wird die bisher in der Slotkoordinationsverordnung verankerte Übertragung der Aufgaben des Koordinators an den Verein «Slot Coordination Switzerland (SCS)» auf Gesetzesstufe erhoben.

Dass die Tätigkeit des Slotkoordinators unter das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958<sup>58</sup> (VG) fällt, wird heute in Artikel 9 der Slotkoordinationsverordnung ausdrücklich festgehalten. Es gilt jedoch aufgrund von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f des Verantwortlichkeitsgesetzes ohnehin, da die Slotkoordination spätestens mit der Aufnahme ins LFG eine öffentlichrechtliche Aufgabe des Bundes ist und der privatrechtlich organisierte Slotkoordinator unmittelbar damit betraut wird.

#### *Art. 40* Flugsicherung

Absatz 1 bleibt unverändert. Der bisherige Absatz 6 wird zu Absatz 2. Die übrigen, bisher in einzelnen Absätzen von Artikel 40 geregelten Inhalte, werden auf neue Artikel aufgeteilt.

#### *Art. 40a (neu)* Übertragung der Flugsicherungsdienste auf eine Gesellschaft

Der Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 40 Absatz 2.

#### *Art. 40b (neu)* Weiterübertragung von Aufgaben

Die Skyguide beabsichtigt, die Aktivitäten des Geschäftsbereichs OM (regionale und militärische Dienste) in eine nationale Tochtergesellschaft auszulagern. In Absatz 1 werden die dafür notwendigen Grundlagen geschaffen, indem der Skyguide die Möglichkeit eingeräumt wird, Tochtergesellschaften zu gründen. Das Projekt trägt den Arbeitstitel «Konzept Neues Unternehmen Tower (KNUT)». Bei der Gründung sollen die Aktien von KNUT zu 100 % der Skyguide gehören; mindestens 51 % des Aktienkapitals sollen auf jeden Fall bei der Skyguide verbleiben. KNUT soll die Sachmittel, Angestellten und Aktivitäten der heutigen Geschäftseinheit «regionale und militärische Dienste» übernehmen. KNUT soll nicht gewinnorientiert sein. Der Statutenentwurf sieht keine besonderen Bestimmungen über die Zusammensetzung der Organe vor. Insbesondere soll der Verwaltungsrat nach den üblichen Regeln des Obligationenrechts von der Generalversammlung gewählt werden. Der Entwurf des Organisationsreglements hält hingegen fest, dass der

<sup>58</sup> SR 170.32

Verwaltungsrat in der Regel aus Mitgliedern der Geschäftsleitung der Skyguide besteht. Getragen vom Konzerngedanken wird die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gesellschaften in einer Leistungsvereinbarung geregelt.

Der Bundesrat hat am 13. September 2006 den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)<sup>59</sup> verabschiedet. Darin legt er zum einen einheitliche Grundsätze fest für die Auslagerung von Aufgaben. In Anknüpfung daran sind zum anderen Leitsätze für die Steuerung von Organisationen formuliert, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen er eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung innehat. Mit der Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat erlangen die darin aufgestellten Grund- und Leitlinien Richtliniencharakter. Sie sind also von der Verwaltung bei der Vorbereitung künftiger Auslagerungen von Aufgaben und rechtlichen Verselbständigungen von Einheiten zu befolgen, soweit nicht triftige Gründe ein Abweichen bedingen (Corporate-Governance-Bericht, S. 8236).

Die Skyguide ist eine dezentralisierte Einheit, da sie ausserhalb der Zentralverwaltung steht. Sie ist wie erwähnt eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, wenn sie auch gewisse öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einhalten muss; die Organisation ist somit der Form nach privatisiert (Organisationsprivatisierung, rein formelle Privatisierung). Die Skyguide gehört, abgesehen von einem vernachlässigbaren, historisch bedingten privaten Rest, dem Bund. Sie ist praktisch ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform.

KNUT ist ebenfalls als dezentralisierte Einheit konzipiert. Es soll jedoch noch ein gutes Stück weiter von der Verwaltung entfernt sein als ihre Mutter, indem es nur indirekt, auf dem Umweg über die Skyguide, dem Bund gehören soll. Insofern kann festgestellt werden, das Projekt bringe gegenüber dem Status quo eine weitergehende Dezentralisierung. Auf der Ebene der Rechtsform findet jedoch formell keine weitere Privatisierung statt, da die Skyguide ja schon eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist (Gutachten BJ, S. 9).

Bei Skyguide steht die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft in Widerspruch zum Corporate-Governance-Bericht. Als Unternehmung, die zur Hauptsache Sicherheitsaufsichts- und damit Polizeiaufgaben erfüllt, sollte sie gemäss Corporate-Governance-Bericht als Anstalt organisiert sein. Auch das weitgehende Fehlen von Tätigkeiten am Markt spricht gegen die Aktiengesellschaft (Corporate-Governance-Bericht, S. 8269). Es ist jedoch der bisherige politische Wille, sie aus Gründen der Zweckmässigkeit als Aktiengesellschaft beizubehalten. Insbesondere die Skyguide selbst erhofft sich als Aktiengesellschaft bessere Voraussetzungen, um sich als Unternehmung erfolgreich im Gemeinschaftsprojekt des SES zu positionieren.

Während sich das Mutterhaus Skyguide künftig möglicherweise auf einen Markt auszurichten hat, liegt das Tätigkeitsfeld von KNUT mit den militärischen Diensten viel näher an der staatlichen Sphäre, als es für die mittelfristige Zukunft der Zentren Zürich und Genf und des oberen Luftraums vorgesehen ist. Weder enge internationale Kooperationen noch eine echte Privatisierung sind für diesen Bereich realistisch. Das BJ empfiehlt die Prüfung, ob ein Wechsel zu einer öffentlich-rechtlichen Organisation nicht zweckmässiger wäre. Konkret würde sich vor allem die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt anbieten (Gutachten BJ, S. 22).

<sup>59</sup> BBl 2006 8233

Folgende Gründe haben den Bundesrat dazu bewogen, den bisher bei der Skyguide beschrittenen Weg auch bei der Tochtergesellschaft KNUT beizubehalten und vom Corporate-Governance-Bericht abzuweichen:

Der geltende Artikel 40 Absatz 2 LFG (neu Art. 40a LFG) hält fest, dass Skyguide mehrheitlich im Eigentum des Bundes liegt. Der Gesetzgeber setzte damit Artikel 169 Absatz 1 und Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung um, die beide eine staatliche Kontrolle und Lenkung externer Träger von Verwaltungsaufgaben fordern. Diese Interpretation wird von den strategischen Zielen des Bundesrates für die Skyguide 2008–2011<sup>60</sup> gestützt. Dort wird die institutionelle und funktionelle Trennung der «Eignerrolle des Bundes» und «seiner Funktion als Regulator und Aufsichtsbehörde» betont.

Zu bedenken ist, dass der aktienrechtliche Weg der Einflussnahme durch die Auslagerung von Betriebsteilen auf eine Tochtergesellschaft verwässert wird, und zwar auch bei einer vollständigen Beherrschung der Tochter durch die Mutter. Dies wiegt umso schwerer, als dem Bund neben seinen Aktionärsrechten zur Durchsetzung seiner Eignerinteressen nur noch die Genehmigung der Statuten und die Definition der strategischen Ziele zur Verfügung gestellt werden. Diese beiden Einflussmittel sind von beschränkter praktischer Durchschlagskraft, weil der Bund mit ihnen auf konkrete unternehmerische Entscheidungen, wie beispielsweise die Verwendung eines konkreten Bilanzgewinns, kaum Einfluss nehmen kann. Als direkter Aktionär könnte er das an der Generalversammlung. Die Auslagerung von Betriebsteilen entzieht dem Zugriff des Bundes als Aktionär die übertragbaren Befugnisse gemäss Artikel 698 Absatz 2 OR, insbesondere die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates, die Genehmigung der Jahresrechnung oder die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns (Gutachten BJ, S. 19).

Die Erfahrungen mit den Unternehmen des Bundes wie SBB, Post oder Swisscom zeigen indessen, dass die Steuerung einer Tochterunternehmung für den Eigner Bund problemlos möglich ist. Hierzu bietet sich der Aktionärsbindungsvertrag an, der die Nachteile der streng kapitalistisch konzipierten Aktiengesellschaft mit der Begründung von personalistischen Elementen teilweise ausgleichen kann. Solche Elemente könnten die Fixierung von Beteiligungsverhältnissen, die Erweiterung der Aktionärspflichten, die Festlegung von Stimmbindungen oder den Ausschluss von Konkurrenz sein. Zudem kann mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung für die Statuten von KNUT ebenso ein Genehmigungsvorbehalt zu Gunsten des Bundesrates statuiert werden, wie dies für die Muttergesellschaft vorgesehen ist. Zu erwähnen sind hier ebenfalls die fiduziarischen Verwaltungsrats-Mandate, die zwischen Skyguide und den KNUT-Verwaltungsräten abgeschlossen werden können. Und zu guter Letzt hat die Skyguide den Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit KNUT geplant. Darin soll u. a. bestimmt werden, dass die von der Skyguide geschlossenen Verträge mit Dritten sowie die Skyguide-internen Weisungen durch KNUT zu übernehmen sind, dass die Gesamtverantwortung bei der Skyguide verbleibt und dass die Leistungen, welche die eine Einheit zugunsten der anderen erbringt, vertraglich zu regeln und zu entschädigen sind.

Die Absätze 2 und 3 entsprechen inhaltlich dem bisherigen Absatz 4.

<sup>60</sup> BBl 2008 1949

*Art. 40c (neu)*      Strategische Ziele und Berichterstattung der Gesellschaft

In diesem Artikel wird die bisher in der VFSD geregelte Pflicht zur Festlegung der strategischen Ziele der Skyguide durch den Bundesrat und der Berichterstattung des Verwaltungsrates auf Gesetzesstufe verankert. Die Berichterstattung erfolgt an den Bundesrat. Gegenüber dem Verwaltungsrat der Skyguide als privatrechtliche Aktiengesellschaft entfalten die strategischen Ziele zwar nicht rechtlich, aber faktisch bindende Wirkung. Der Verwaltungsrat kann es sich grundsätzlich nicht leisten, die Absichten des Eigentümers zu missachten, andernfalls er die Abberufung oder Abwahl riskieren würde (vgl. Corporate-Governance-Bericht S. 47). Mit der Formulierung von strategischen Zielen für die Skyguide beeinflusst der Bundesrat die strategische Ausrichtung der Skyguide als Muttergesellschaft. Auf die Formulierung von strategischen Zielen für Tochtergesellschaften, an denen der Bund nicht direkt beteiligt ist, wird verzichtet. Es liegt daher in der Verantwortung des Verwaltungsrates der Skyguide, die Umsetzung und Erreichung der strategischen Ziele unternehmensweit sicherzustellen und darüber gegenüber dem Bundesrat Rechnung abzulegen. Der Bundesrat hat die Geltungsdauer der aktuellen strategischen Ziele 2008–2011 bei deren Erlass im Februar 2008 auf vier Jahre festgelegt. Die Verlängerung der Geltungsdauer von bisher drei auf neu vier Jahre erfolgte in Übereinstimmung mit den Zielen der übrigen bundesnahen Unternehmen Swisscom, SBB und Post und um die Vergleichbarkeit der Zielerreichung über einen längeren Zeitraum vornehmen zu können. Die Anpassung von Artikel 4 VFSD wurde damals aus Gründen der Verfahrensökonomie in die laufende Revision des Luftfahrtgesetzes bzw. der Verordnung über den Flugsicherungsdienst verschoben.

*Art. 40d (neu)*      Kapitalausstattung der Gesellschaft

In diesen Artikel werden die bisherigen Absätze 2<sup>bis</sup> bis 2<sup>quinquies</sup> von Artikel 40 unverändert übernommen.

*Art. 40e (neu)*      Steuerbefreiung der Gesellschaft

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 40 Absatz 3. Ergänzt wurde neu ein Vorbehalt für die Mehrwert- und Verrechnungssteuer sowie die Stempelabgaben.

*Art. 40f (neu)*      Anlagen

Der Artikel entspricht dem geltenden Artikel 40a.

*Art. 40g (neu)*      Inanspruchnahme von fremdem Eigentum

Der Artikel entspricht dem geltenden Artikel 40b.

*Art. 41*              Luftfahrthindernisse

Die bisherige Regelung, wonach der Bundesrat Vorschriften über Luftfahrthindernisse aufstellen und als ultima ratio das Enteignungsrecht ausüben kann, soll grundsätzlich beibehalten werden. Neu soll eine Bewilligungspflicht hinzukommen (Abs. 1). Damit wird klargestellt, dass die Errichtung eines Luftfahrthindernisses ausschliesslich mit der vorgängigen Erlaubnis durch das BAZL erfolgen darf.

Gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999<sup>61</sup> über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren wird im Rahmen von Plangenehmigungen nach Artikel 37 LFG auch über allfällige Luftfahrthindernisse entschieden. Das gleiche gilt bei Plangenehmigungen nach Artikel 16 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902<sup>62</sup> (EleG), nach Artikel 18 EBG sowie nach Artikel 9 des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006<sup>63</sup> (SebG).

*Art. 42–44*      Beschränkung des Grundeigentums; Lärmzonenpläne

Die gesetzliche Grundlage für Lärmzonenpläne ist nicht mehr erforderlich, seit die Lärmbelastung der Flughäfen und deren Folgen abschliessend in der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986<sup>64</sup> (LSV), Anhang 5, geregelt sind. Das Bundesgericht hat die Aufhebung der gesetzlichen Grundlage ausdrücklich verlangt (BGE 126 II 597). Entsprechend wird Artikel 42 Buchstabe b gestrichen und Absatz 1 sprachlich angepasst. Mit der Streichung der Lärmzonen wird die Anhörung des BUWAL (heute BAFU) in Absatz 3 überflüssig. Nach der Streichung der Lärmzonen geht es in Artikel 42 nur mehr um Sicherheitszonen, weshalb der Verweis auf die Lärmschutzvorschriften nicht mehr nötig ist und Absatz 5 gestrichen werden kann.

In den Artikeln 43 und 44 werden die Begriffe «Flugplatz» durch «Flughafen», «Zonenplan» durch «Sicherheitszonenplan» und «Flugplatzhalter» durch «Flughafenhalter» ersetzt.

*Art. 46 (Aufgehoben)*      Kosten Flugsicherungsdienst;  
Kostenbeitrag von Luftverkehrsunternehmungen

Der Artikel geht auf die ursprüngliche Fassung des LFG von 1948 zurück. Hintergrund war gemäss damaligem Botschaftstext, Luftverkehrsunternehmungen an den Kosten des Flugsicherungsdienstes zu beteiligen, wenn der Betrieb einer bestimmten Linie, wie z. B. einer Nachtlinie, ausserordentliche Flugsicherungsmassnahmen nötig machte. Die Bestimmung ist aufgrund der technischen Entwicklung nicht mehr zeitgemäss. Wie nachstehend unter den Artikeln 48 und 49 dargelegt, wird die Finanzierung der Flugsicherung zudem neu geregelt. Der Artikel kann aus diesem Grund aufgehoben werden.

*Art. 48*      Aufwendungen für die Flugsicherung

Der Bereich Flugsicherung wird aus diesem Artikel herausgelöst und in einem neuen Artikel 49 LFG geregelt. Ansonsten bleibt Artikel 48 LFG unverändert.

*Art. 49*      Flugsicherungsgebühren

Absatz 1 stellt für Erbringer von Flugsicherungsdiensten oder die Betreiber von Flugplätzen die Rechtsgrundlage dar, um Gebühren für die Abgeltung der aufgrund der Dienstleistungserbringung entstehenden Kosten erheben zu können.

61 AS 1999 3071

62 SR 734.0

63 SR 743.01

64 SR 814.41



Absatz 2 legt den Grundsatz fest, dass Erträge aus Flugsicherungsgebühren die zu finanzierenden Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Kapitalverzinsung in keinem Fall übersteigen dürfen.

Absatz 3 ist die Grundlage für die Bildung von Flugplatzkategorien. Innerhalb der Kategorien wird festgelegt, aus welchen Mitteln die Flugsicherungskosten zu decken sind. Es sind dies insbesondere die Erträge aus den Gebühren für die An- und Abflugsicherung, Erträge aus der Flugtreibstoffbesteuerung und Mittel der lokalen/regionalen öffentlichen Hand oder von privaten Geldgebern. Von einem verstärkten Finanzierungsbedarf durch die lokale/regionale öffentliche Hand sowie durch private Geldgeber wird insbesondere in denjenigen Fällen ausgegangen, wo die Nutzung eines Flugplatzes und der dort angebotenen Flugsicherungsdienste vorwiegend einem privaten Bedürfnis entspricht (bspw. auf Flugplätzen der Kategorie III gemäss dem oben dargestellten Finanzierungskonzept).

In Absatz 4 wird der Grundsatz festgelegt, dass Gebührenerträge einer Flugplatzkategorie nicht zur Deckung der An-/Abflugsicherungskosten anderer Kategorien verwendet werden dürfen. Eine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Kategorien soll dementsprechend nicht mehr stattfinden können.

Gemäss Absatz 5 können innerhalb einer Flugplatzkategorie einheitliche Gebührensätze für die An- und Abflugsicherung festgelegt werden.

Absatz 6 hält analog der heutigen Regelung fest, dass die Flugsicherungsgebühren vom UVEK zu genehmigen sind.

Absatz 7 regelt die Kompetenzen des Bundesrates. Er legt fest, welche Flüge von den Flugsicherungsgebühren im An- und Abflug- sowie im Streckenflugbereich befreit sind. Im Weiteren legt er fest, welche Flugsicherungskosten der Bund in welchen Kategorien trägt. Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit der Übernahme von Kosten für Flüge, die von den Flugsicherungsgebühren befreit sind sowie mit einer allfälligen Mitfinanzierung der Flugsicherungs-bezogenen Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen durch den Bund. Der Bundesrat regelt ebenfalls die Voraussetzungen, nach denen ein Flugplatzhalter ermächtigt werden kann, Flugsicherungsgebühren festzulegen und zu erheben, ohne selber Flugsicherungsdienste zu erbringen. Diese Regelung muss vor dem Hintergrund erlassen werden, dass der Flugplatzhalter aus strategischen und wirtschaftlichen Überlegungen die Möglichkeit haben soll, die Höhe der Flugsicherungsgebühren selber zu bestimmen, auch wenn er selber nicht der Erbringer dieser Flugsicherungsdienste ist. So kann es in bestimmten Fällen angezeigt sein, die Gebühren für die An- und Abflugsicherung nicht auf einem kostendeckenden Niveau festzulegen. Dies dürfte u. a. dann der Fall sein, wenn kostendeckende Gebühren das Verkehrsaufkommen auf einem Flugplatz gefährden, die Flugsicherungsgebühren in einem Missverhältnis zu den Flughafengebühren stehen und/oder der Flugplatzhalter über anderweitige Quellen verfügt, die Flugsicherungsdienste zu finanzieren. In diesen Fällen wäre es nicht sinnvoll, wenn der Erbringer der Flugsicherungsdienste die Gebühren für die Nutzung der An- und Abflugsicherung auf dem betreffenden Flugplatz festlegt, da eine falsche Gebührenpolitik negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Umfeld des Flugplatzes haben kann. In solchen Fällen soll die Kompetenz zur Gebührenfestlegung und –Erhebung auf den Flugplatzhalter übertragen werden können. Die Übertragung der entsprechenden Kompetenzen wird unter eine behördliche Aufsicht zu stellen sein. Im Weiteren muss der Bundesrat sicherstellen, dass der Erbringer der Flugsicherungsdienste vom Flugplatzhalter für die erbrachten Dienstleistungen zu

100% entschädigt wird, ungeachtet dessen, dass der Flugplatzhalter die Flugsicherungsgebühren aus unternehmenspolitischen Gründen bewusst nicht kostendeckend festlegt.

#### *Art. 56* Bescheinigungen für Luftfahrzeuge

In Absatz 1 Buchstabe a wird auf die Bezeichnung der einzelnen Bescheinigungen verzichtet. Es ist ausreichend, wenn sie auf Verordnungsstufe bezeichnet werden, wie dies in der Luftfahrtverordnung (LFV)<sup>65</sup> bereits der Fall ist.

Die bisher in Absatz 2 vorgesehene Vereinigung von Lufttüchtigkeitszeugnis und Lärm- und Schadstoffzeugnis wurde nie praktiziert. Für Luftfahrzeuge, die unter der Aufsicht der EASA stehen, ist die Vereinigung ohnehin nicht mehr möglich, weil das entsprechende EG-Recht dies nicht vorsieht. Der Absatz kann darum gestrichen werden.

Der bisherige Absatz 4 wird redaktionell angepasst zu Absatz 2.

#### *Art. 57* Vorschriften über Herstellung und Betrieb von Luftfahrzeugen

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA beschlägt auch die Bereiche der Herstellung, des Betriebes und der Instandhaltung. Aus diesem Grund wird die Terminologie in den Absätzen 1 und 3 an diejenige der EASA angepasst und der bisherige Begriff «Unterhalt» durch «Instandhaltung» ersetzt.

#### *Art. 60* Ausweise

In die bestehende Auflistung in Absatz 1 ist der Vollständigkeit halber neu das Flugsicherungspersonal aufzunehmen. Die Ausweispflicht besteht bereits heute. Die Modalitäten sind in der Verordnung vom 15. September 2008<sup>66</sup> über die Ausweise des Flugsicherungspersonals (VAPF) geregelt. Diese stützt sich ihrerseits auf die Artikel 24 und 25 LFV, wonach das Departement bestimmt, welche Kategorien des Luftfahrtpersonals zur Ausübung ihrer Tätigkeit eines Ausweises des Bundesamtes bedürfen, und die entsprechenden Vorschriften regelt.

#### *Art. 61 (Aufgehoben)* Lernausweis

Der Lernausweis für Piloten ist eine schweizerische Einzellösung. Die Bestimmung war bereits im LFG von 1948 enthalten. Den Materialien lässt sich indessen nicht entnehmen, warum der Lernausweis ausdrücklich im Gesetz erwähnt wurde. In internationalen Regelungen existiert der Lernausweis für Piloten nicht. Hingegen ist er in internationalen Vorschriften für Flugsicherungspersonal enthalten. Rechtlich besteht keine Notwendigkeit, den Lernausweis ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen. Nach Artikel 60 Absatz 3 LFG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Erlaubnis. Die Kompetenz wird in den Artikeln 24 und 25 LFV an das Departement delegiert. Dieses kann anschliessend festlegen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Lernausweis auszustellen ist.

<sup>65</sup> SR 748.01

<sup>66</sup> SR 748.222.3

*Art. 70 Abs. 1*      Sicherstellung der Haftpflichtansprüche; Versicherungspflicht

Aufgrund der Entwicklungen auf dem internationalen Versicherungsmarkt ist die in Artikel 70 Absatz 1 LFG enthaltene Anforderung einer durch den Bundesrat erteilten Zulassung aufzuheben. Das gleiche gilt auf Verordnungsstufe für die in Artikel 106 Absatz 1 Buchstabe d sowie 123 Absatz 1 LFV enthaltenen analogen Vorgaben.

Schliesslich wird noch präzisiert, dass die Versicherungspflicht für die Haftpflicht als Luftfahrzeughalter gilt.

*Art. 75*              Lufttransportrecht

Wegen der Aufhebung der Luftfahrtkommission ist in Absatz 1 der Text, welcher eine Anhörung der Kommission vorsieht, anzupassen.

Die zweite Änderung in Absatz 1 erfolgt aufgrund einer Anpassung an das internationale Recht. Am 5. September 2005 ist das Übereinkommen vom 28. Mai 1999<sup>67</sup> zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Übereinkommen von Montreal) für die Schweiz in Kraft getreten. Mit dem Übereinkommen wurde das Haftpflichtrecht der Luftfahrt revidiert. Es beinhaltet unter anderem neue Haftungsbestimmungen für Luftfrachtführer bei Tod oder Körperverletzung von Reisenden sowie bei Zerstörung, Verlust oder Beschädigung von Reisegepäck oder Gütern und eine Versicherungspflicht. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens hat der Bundesrat gestützt auf die Delegationsnorm in Artikel 75 Absatz 1 LFG das Verordnungsrecht an die neuen Bestimmungen angepasst. Das Lufttransportreglement vom 3. Oktober 1952 wurde aufgehoben und durch die Verordnung vom 17. August 2005<sup>68</sup> über den Lufttransport (LTrV) ersetzt. Gleichzeitig wurden einzelne Bestimmungen der LFV angepasst. Die Versicherungspflicht wurde bisher in der LFG-Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt. Sie fällt aber im weiteren Sinne unter den Begriff der Haftpflicht und konnte darum bereits gestützt auf das geltende Recht auf Verordnungsstufe eingeführt werden. Der Vollständigkeit halber wird die Versicherungspflicht nun auch noch in die Aufzählung von Absatz 1 aufgenommen.

Die Formulierung «Er (der Bundesrat) hält sich dabei an die für die Schweiz verbindlichen internationalen Übereinkommen» wird ersetzt durch die zutreffendere Anweisung «Er orientiert sich dabei an (...)». Damit ist keine inhaltliche Änderung verbunden.

Der Absatz 5 bezog sich auf die Übernahme des Montrealer Protokolls Nr. 3. Seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Montreal per 5. September 2005 gelten die darin enthaltenen Regelungen bzw. diejenigen der LTrV. Der Absatz kann darum aufgehoben werden.

*Art. 91*              Übertretungen

Neu werden in Absatz 1 Buchstaben a–h, Absatz 2 Buchstaben a–b sowie Absatz 4 die als Übertretung geltenden Tatbestände im Einzelnen formuliert. Zudem sind gestützt auf Absatz 1 Buchstabe h Verstösse gegen das Ausführungsrecht strafbar, sofern eine Verordnungsvorschrift die Zuwiderhandlung ausdrücklich mit Strafe

<sup>67</sup> SR 0.748.411

<sup>68</sup> SR 748.411

bedroht. Sämtliche luftrechtlichen Ausführungsverordnungen, welche nicht unter die in Absatz 1 Buchstaben a–g aufgeführten Tatbestände fallen und dennoch als strafwürdig zu erachten sind, werden entsprechend anzupassen und mit einem Verweis auf die Strafandrohung in Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe h zu versehen sein. Mit der Möglichkeit, die Verletzung von Vorschriften strafrechtlich zu ahnden, wird dem BAZL wie bisher ein Instrument gegeben, um im Einzelfall eine der Verfehlung angemessene Sanktion auszusprechen, ohne zum weit schwerwiegenderen Mittel der Einschränkung oder des Entzugs von Bewilligungen greifen zu müssen. Solche Mittel wären beispielsweise bei der Überschreitung der maximalen Flug- und Dienstzeiten des Flugpersonals eines gewerblichen Flugbetriebs unverhältnismässig. Eine Busse lässt sich in einem solchen Fall hingegen ohne weiteres rechtfertigen und ist ebenfalls geeignet, das fehlbare Verhalten zu korrigieren. In Buchstabe b wird mit der Einschränkung auf Vorschriften, die der Sicherheit von Menschen und Sachen dienen, sichergestellt, dass nicht jede Verfehlung mit Strafe sanktioniert werden kann. Finanzielle Vorschriften im Bereich der gewerblichen Flugbetriebe fallen beispielsweise nicht unter die Strafbestimmung.

Neu hinzugefügt wurden in Absatz 1 Buchstabe f Ziffer 1–2 LFG diejenigen Vorschriften von Flugplatzbetriebsreglementen nach Artikel 36c LFG, deren Verstoss als Übertretung qualifiziert wird bzw. welche als strafwürdig zu qualifizieren sind. Darunter fallen Verstösse gegen Vorschriften über die Betriebszeiten, das An- und Abflugverfahren sowie Vorschriften über die Benützung von Flugplatzanlagen durch Passagiere, Luft- und Bodenfahrzeuge sowie sonstige Benützer, sofern diese Bestimmungen der Betriebsreglemente dem Schutz der Umwelt sowie der Sicherheit von Menschen und Sachen dienen.

Mit Busse wird gestützt auf Absatz 2 Buchstaben a und b weiterhin bestraft, wer vorsätzlich gegen eine unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Absatzes an ihn gerichtete Verfügung verstösst sowie eine Auflage nicht einhält, welche in einer Konzession oder einer Bewilligung enthalten ist.

Neu besteht nach Absatz 3 die Möglichkeit, bei groben Verstössen nach Absatz 1 Buchstaben a–g und nach Absatz 2 die Busse bis auf 40 000 CHF zu verdoppeln.

Nach geltendem Recht wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Bestimmungen zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Luftfahrt zuwiderhandelt. Dieser Tatbestand wird in Absatz 4 dahingehend präzisiert, dass mit Busse bestraft wird, wer als Lufttransportführer gegenüber seinen Passagieren wiederholt oder schwerwiegend Pflichten verletzt, welche aufgrund internationaler Vereinbarungen bestehen und deren Verletzung aufgrund dieser Vereinbarungen mit Sanktionen bedroht sein muss. Als Beispiel dient die im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz–EG übernommene Verordnung (EG) Nr. 261/2004<sup>69</sup>, welche im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen und folglich Sanktionierungspflichten des Staates vorsieht.

<sup>69</sup> Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleich und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1

In Anpassung an das seit 1. Januar 2007 geltende Sanktionensystem im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)<sup>70</sup> wird der Begriff Haft aufgehoben. Gemäss geltender Ziffer 2 konnte in besonders leichten Fällen von Strafe Umgang genommen werden. Diese Vorschrift kann weggelassen werden, da sie aufgrund des seit 1. Januar 2007 geltenden Artikels 52 StGB ohnehin gilt.

*Art. 101b (neu)* Ertragsausfälle Skyguide im Ausland

Der Artikel schafft die Möglichkeit, dass der Bund Ertragsausfälle bei der Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen im Ausland vorübergehend übernehmen kann. Anspruch und Umfang der Leistungen des Bundes werden alle drei Jahre vom Bundesrat überprüft. Die Übernahme der Ertragsausfälle ist auf maximal 9 Jahre beschränkt.

*Art. 103b-103d (Aufgehoben)* Schweizerische Luftverkehrsschule

Die SLS wurde 1997 aufgehoben, die Bestimmungen über die SLS sind seither toter Buchstabe und können darum gestrichen werden. Die gestützt auf Artikel 103b Absatz 3 LFG erlassene Verordnung vom 22. November 1972<sup>71</sup> über die Schweizerische Luftverkehrsschule ist auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der LFG-Revision ebenfalls aufzuheben.

*Art. 107a* Datenschutz; Bearbeitung von Personendaten

*Abs. 1*

Die neu formulierte Bestimmung erwähnt in genereller Form diejenigen Stellen, die Personendaten zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu bearbeiten haben. Mit den erwähnten «übrigen Behörden» sind weitere Behörden des Bundes, z. B. die Unfalluntersuchungskommission oder kantonale und kommunale Behörden erfasst. Die genannten «privaten Organisationen» erfüllen Aufgaben, die ihnen vom BAZL delegiert worden sind; diese Sachlage betrifft vor allem Teile der technischen Aufsicht oder die Abnahme von Prüfungen bei den in der Luftfahrt tätigen Personen.

*Abs. 2 Bst. a und b*

Die Regelungen in diesem Absatz entsprechen weitgehend der heute geltenden Formulierung. In den Buchstaben a und b werden diejenigen Bereiche erwähnt, bei denen grundsätzlich besonders schützenswerte Personendaten und gegebenenfalls auch Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden müssen. Im Vordergrund steht die Bearbeitung der persönlichen Daten von Piloten, Bewerbern von Flughafenausweisen und anderen Ausweisträgern. Neben den ausdrücklich genannten Datenkategorien sind in Buchstabe a Ziffer 1 auch die «Ergebnisse allfälliger weiterer Abklärungen» erwähnt. Es handelt sich dabei um mögliche ergänzende Abklärungen, die sich zur Beurteilung der charakterlichen Eignung in bestimmten Fällen als erforderlich erweisen. Buchstabe b steht im Zusammenhang mit der in die Zuständigkeit des BAZL fallenden Durchführung von Straf- und Administrativverfahren gegenüber natürlichen und gegebenenfalls auch juristischen Personen.

<sup>70</sup> SR 311.0

<sup>71</sup> SR 748.221.11

### *Abs. 3 Bst. a–f*

Die im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit über die zivile Luftfahrt zu behandelnden Luftfahrtakteure (z. B. Swiss, Pilatuswerke, SR Technics, Flughafen Genf, Skyguide) werden hier aufgeführt.

Bei der Bearbeitung der entsprechenden Dossiers müssen vom BAZL und allfälligen weiteren, mit Aufsichtsaufgaben betrauten Stellen zwangsläufig Daten, namentlich von juristischen Personen (Firmen) und den bei diesen Akteuren tätigen natürlichen Personen (Mitarbeitenden) bearbeitet werden. Es handelt sich dabei immer um die Bearbeitung von Personendaten durch die mit Aufsichtsaufgaben betrauten Stellen im Zusammenhang mit der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben. Die Aufzählung ist summarisch gehalten, da es weder möglich noch sinnvoll ist, für alle in Frage kommenden Fälle entsprechende Datenkategorien und weitere Elemente im Einzelnen anzugeben.

Unter Buchstabe b werden insbesondere auch die in der Schweiz operierenden ausländischen Luftverkehrsunternehmen erwähnt. Gemäss internationalen Vereinbarungen werden auf schweizerischen Flugplätzen regelmässig Luftfahrzeuge ausländischer Flugbetriebsunternehmen kontrolliert; anschliessend müssen die Ergebnisse (sog. Findings) einer Datenbank der EASA übermittelt werden. Gegenüber Luftverkehrsunternehmen, deren Luftfahrzeuge schwerwiegende Mängel aufweisen, werden in der Folge einschneidende Massnahmen verfügt (sog. «schwarze Liste» der Europäischen Union über bestimmte Luftverkehrsunternehmen).

### *Abs. 4 (neu)*

Der Ende 2006 in Kraft getretene Anhang 11 Ziffer 3.3.3 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944<sup>72</sup> über die internationale Zivilluftfahrt sieht die Einführung des sogenannten «Ambient Voice Recording Equipment (AVRE)» bei Flugverkehrsstellen vor. AVRE dient dazu, während jeweils mindestens 24 Stunden die Hintergrundgespräche und -geräusche aufzuzeichnen. Skyguide hat gegenüber dem BAZL beantragt, AVRE in Betrieb zu nehmen und ist seit dem Frühling 2007 bereit für die Einführung dieses Systems.

AVRE ermöglicht eine genauere Rekonstruktion von Unfällen oder schweren Zwischenfällen. Das System leistet deshalb einen wesentlichen Beitrag für eine verbesserte Unfallprävention und damit zur Erhöhung der Sicherheit in der Luftfahrt. Mit der Einführung von AVRE kann zudem der Empfehlung 13 des Schlussberichts über den Alitalia-Unfall am Stadlerberg von 1990 Rechnung getragen werden, in welcher die Prüfung der Einrichtung von Mikrofonen mit Tonbandaufnahmen an den Arbeitsplätzen der Flugverkehrsleiter (analog der Aufzeichnung von Cockpitgesprächen in Flugzeugen) gefordert wurde.

Vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgesehenen ausdrücklichen Rechtsgrundlage und der entsprechenden Ausführungsverordnung prüft das BAZL, AVRE befristet und in eingeschränktem Umfang direkt gestützt auf die genannte völkerrechtliche Rechtsgrundlage einzuführen.

### *Abs. 5*

Die vorliegende Bestimmung soll mit einer gewissen Flexibilität und Offenheit den heutigen und künftigen Anforderungen Rechnung tragen. Im Zusammenhang mit

<sup>72</sup> SR 0.748.0

der Luftfahrt bestand und besteht das Erfordernis zur Bekanntgabe von Personendaten bzw. zum Datenaustausch innerhalb der Schweiz und aufgrund der Internationalität der Luftfahrt zwangsläufig auch mit dem Ausland. In der Praxis beschränkt sich die Bekanntgabe von Personendaten bzw. der Datenaustausch überwiegend auf (datenschutzmassig) belanglose Informationen oder statistische Angaben. In Frage kommt aber auch die Bekanntgabe von Informationen im Sinne der Bemerkung zu Artikel 107a Absatz 3 Buchstabe b; ausnahmsweise könnte im Einzelfall auch die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten erforderlich sein.

Der Hinweis betreffend den «Vollzug ihrer gesetzlichen Aufgaben» bezieht sich nicht nur auf Tätigkeiten, die sich aufgrund des LFG ergeben, sondern auch auf solche, zu denen die Schweiz gestützt auf verbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen oder völkerrechtlicher Verträge verpflichtet ist. Bei den erwähnten «ausländischen Behörden» handelt es sich insbesondere um die Luftfahrtbehörden ausländischer Staaten; bei den «internationalen Organisationen» um die verschiedenen europa- oder weltweit wirkenden Luftfahrtorganisationen, bei denen die Schweiz Mitglied ist bzw. bei denen sie mitwirkt. Für die grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten soll dabei grundsätzlich ein «angemessener» Schutz gewährleistet sein (vgl. Art. 6 DSGVO).

*Art. 107b (neu)*    Datenschutz; Zugriffsrechte

*Abs. 1*

Gemäss Anhang 7 des vorstehend erwähnten Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt hat die Schweiz bzw. das BAZL ein Luftfahrzeugregister zu führen. Die entsprechende Regelung findet sich in Artikel 52 ff. Wie in anderen ausländischen Staaten sind die Angaben innerhalb dieses Registers auch in der Schweiz seit jeher öffentlich zugänglich. Dieser im Gesetz bisher nicht ausdrücklich erwähnte Umstand wird nunmehr festgeschrieben und zudem die seit einigen Jahren realisierte Möglichkeit der Einrichtung eines Abrufverfahrens erwähnt.

*Abs. 2*

Zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigen das Büro für Flugunfalluntersuchungen (BFU) und neu die Untersuchungsstelle fallweise die Kenntnis von Personendaten, die durch das BAZL bearbeitet werden. Diese Daten wurden dem BFU auf Anfrage durch das BAZL seit jeher zur Verfügung gestellt. Seit einiger Zeit hat das BFU auf die benötigten Personendaten beim BAZL direkt Zugang. Mit Blick auf die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe im Dienste der Flugsicherheit wurde die bisherige Vorgehensweise als vertretbare Übergangslösung beurteilt.

*Art. 108a (neu)*    Grundlegende Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr

Absatz 1 hält fest, dass der Bundesrat die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr festlegt. Er orientiert sich dabei am internationalen Recht und berücksichtigt den international anerkannten Stand der Technik. Als Beispiel seien hier die Recommendations der ICAO erwähnt. Der Bundesrat berücksichtigt beim Erlass solcher Vorschriften weiter auch die wirtschaftliche Tragbarkeit.

Gemäss Absatz 2 kann der Bundesrat technische Normen bezeichnen, bei deren Einhaltung vermutet wird, dass die grundlegenden Sicherheitsanforderungen erfüllt sind.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, gewisse Rechtsetzungskompetenzen an das BAZL delegieren. Es handelt sich hierbei um administrative und technische Vorschriften, die das BAZL in Form einer Amtsverordnung erlassen kann. Die Kompetenz beinhaltet im Falle einer Delegation auch die Bezeichnung der anwendbaren technischen Normen gemäss Absatz 2. Die Regelungen müssen sachlich gerechtfertigt sein, unter dem Aspekt der Sicherheit notwendig und wirtschaftlich tragbar.

### *Übergangsbestimmungen*

Die Aufsichtsabgabe wird über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise eingeführt. Der Bundesrat bestimmt die Schritte. Die Erträge aus der Aufsichtsabgabe sind in den ersten 5 Jahren nach der Einführung auf maximal 5 Mio. CHF pro Jahr beschränkt. Damit kann einerseits der momentanen wirtschaftlichen Situation Rechnung getragen werden. Auf der anderen Seite ist damit auch sichergestellt, dass das BAZL ab Einführung der Aufsichtsabgabe die zusätzlich notwendigen 24 Stellen finanzieren kann.

Da aufgrund des Wegfalls allfälliger Quersubventionen seitens der Landesflughäfen zu Gunsten der übrigen Flugplätze mit Flugsicherungsdiensten grössere Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen zu erwarten sind, soll der Bundesrat vorsehen können, dass während einer Dauer von maximal 5 Jahren ab Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des LFG vom Verbot der Quersubventionierung gemäss Artikel 49 Absatz 4 abgewichen werden kann. Eine Abweichung ist nur dann zulässig, wenn aufgrund der finanziellen Unterdeckung auf den betroffenen Flugplätzen unverhältnismässige Gebührenerhöhungen drohen und gleichzeitig noch keine alternativen Geldmittel zur Finanzierung der Unterdeckungen (bspw. Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen) verfügbar sind.

## **2.1.2 Eisenbahngesetz**

### *Art. 14a (neu) Meldepflicht bei Unfällen und schweren Vorfällen*

Die Meldepflicht für Unfälle und Beinahe-Unfälle ist im Geltungsbereich des Eisenbahngesetzes heute bloss in der VUU (SR 742.161) geregelt. Angesichts der Tatsache, dass den Betroffenen eine Pflicht auferlegt wird, muss zumindest der Grundsatz im Gesetz selber stehen (siehe zu diesem Thema auch die Erläuterungen zu Art. 23 LFG). Artikel 14a EBG übernimmt daher grundsätzlich den Text von Artikel 23 Absatz 1 LFG. Es werden jedoch anders als in der Luftfahrt nur die Infrastrukturbetreiberinnen zur Meldung verpflichtet. Meldungen von andern Stellen wie beispielsweise der Bahn- oder Transportpolizei oder von Ortsbehörden sind für die UUS nicht sehr wertvoll, da diese Stellen nicht die Detailauskünfte liefern können, welche für die Unfalluntersuchung notwendig sind.

Der Entwurf übernimmt die neue Terminologie gemäss Bahnreform<sup>73</sup>. Da es momentan noch nicht sicher ist, ob die Bahnreform 2 im Parlament verabschiedet wird, enthält der Entwurf in Ziffer V eine Koordinationsbestimmung.

<sup>73</sup> Botschaft des Bundesrates BBl 2007 2681 2771 2792; Geschäftsnummer beim Parlament 05.028.



*Art. 15*                    Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen

Abgesehen von der terminologischen Anpassung an den Eisenbahnbereich ist diese Bestimmung buchstabengleich mit Artikel 24 LFG.

*Art. 15a (neu)*        Untersuchungsstelle

Abgesehen davon, dass der Fusionspartner in Absatz 5 hier die Flugunfalluntersuchungsstelle sein muss, ist diese Bestimmung buchstabengleich mit Artikel 25 LFG.

*Art. 15b EBG (neu)*        Verfahren der Untersuchungsstelle

Diese Bestimmung ist buchstabengleich mit Artikel 26 LFG.

*Art. 15c EBG (neu)*        Kosten des Untersuchungsverfahrens

Die Absätze 1 und 2 sind identisch mit jenen von Artikel 26a LFG.

Der Entwurf schlägt jedoch aufgrund faktischer Unterschiede von Luft- und Eisenbahnverkehr abweichende Regelungen vor:

- Bei Eisenbahn-Unfällen ist es nicht möglich, die Unfallstelle für die Untersuchung längere Zeit zu sperren, da die Schienen möglichst schnell wieder dem Verkehr zur Verfügung stehen müssen. Ein Pendant zu Artikel 26a Absatz 4 LFG erübrigt sich somit.
- Die oft aufwändige Bergung von Flugunfallopfern geht gemäss Artikel 26a Absatz 3 LFG zu Lasten des Luftfahrzeugalters. Eisenbahn-Unfallstellen sind dagegen leicht auffindbar und relativ gut zugänglich, weshalb sich hier eine Regelung analog zum LFG nicht aufdrängt.

*Art. 86a Bst. g EBG (neu)*

Im EBG muss eine Präzisierung der allgemeinen Strafnorm in Artikel 88 vorgenommen werden, damit die Verletzung der Meldepflicht gemäss Artikel 14a EBG ohne Verletzung des Legalitätsprinzips geahndet werden kann. Die Bahnreform 2 sieht eine solche Präzisierung von Artikel 88 EBG in einem neuen Artikel 86a EBG bereits vor. Es genügt somit, diesem Artikel 86a einen neuen Buchstaben hinzuzufügen.

Diese Ergänzung von Artikel 86a EBG ist nur möglich, wenn dieser Artikel so ins Gesetz eingefügt wird. Für den Fall, dass das EBG nicht in Kraft tritt, ist eine Koordinationsbestimmung notwendig (Ziff. V des LFG-Entwurfs).

*Koordinationsbestimmungen*

Koordination mit der schweizerischen Strafprozessordnung

Diese Bestimmung ist logisch nicht absolut zwingend notwendig, der Klarheit halber aber sinnvoll, da sie dem besseren Verständnis dient.

*Koordination mit dem Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Bahnreform 2  
(Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr)*

Buchstabe a: Der neue Buchstabe g von Artikel 86a EBG kann nur dann ins EBG eingefügt werden, wenn die Bahnreform 2 in Kraft tritt. Falls das Referendum ergriffen wird und das Volk die Bahnreform 2 ablehnt, muss diese Änderung dahinfallen. Im Rahmen der LFG-Revision würde es zu weit führen, für diesen Fall eine umfassende Revision der EBG-Strafbestimmungen vorzusehen, denn ohne eine solche liesse sich der neue Buchstabe g nicht einfügen. Sein Inhalt ist im geltenden Recht von der rechtsstaatlich problematischen Generalstrafnorm von Artikel 88 Absatz 2 EBG gedeckt.

Der Bundesrat wird bei der Festlegung des Inkrafttretens der beiden Vorlagen Artikel 86a Buchstabe g EBG besonders zu behandeln haben: Das Inkrafttreten kann nicht vor der Bahnreform erfolgen, sollte aber gleichzeitig oder so bald wie möglich nach der Bahnreform geschehen.

Buchstabe b: Für den Fall eines Scheiterns der Bahnreform 2 muss die terminologische Anpassung in Artikel 14a EBG rückgängig gemacht werden und wieder die «Eisenbahnpolizei» genannt werden.

## **2.2 Verordnung (EG) Nr. 216/2008**

Bei diesem Bundesbeschluss geht es formell um die Ermächtigung des Bundesrats, im Rahmen des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EG übernehmen zu können. Es gilt anzumerken, dass der Luftverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz Einzelheiten der EG-Verordnung an schweizerische Besonderheiten anpassen wird. Solche Anpassungen, etwa bezüglich der Rechtsstellung schweizerischen EASA-Personals, der Mitwirkung der Schweiz im Verwaltungsrat oder der Berechnung der finanziellen Beteiligung der Schweiz, sind nötig, um der besonderen Stellung der Schweiz als Nichtmitglied der EG im europäischen Luftverkehr gebührend Rechnung zu tragen. Sie entsprechen denjenigen Anpassungen, die bereits unter der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vorgenommen worden sind.

Zahlreiche Bestimmungen der neuen Verordnung entsprechen der alten Verordnung (EG) Nr. 1592/2002. Die Artikel, welche im Folgenden erläutert werden, sind im Verhältnis zur Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 inhaltlich neu oder angepasst worden.

### **Kapitel I: Grundsätze (Art. 1 bis 3)**

#### *Art. 1* Geltungsbereich

Erweiterung des Geltungsbereichs auf den Flugbetrieb sowie auf die Pilotenlizenzen.

#### *Art. 2* Ziele

Dieser Artikel sieht eine Gleichbehandlung aller Beteiligten im Luftverkehrsbinnenmarkt vor.

*Art. 3*            Begriffsbestimmungen

Die neuen Begriffsbestimmungen decken die durch den neuen Geltungsbereich gegebenen Sachgebiete der Verordnung ab. Die bestehenden Begriffsbestimmungen erfahren keine Änderung.

## **Kapitel II: Grundlegende Anforderungen (Art. 4 bis 16)**

*Art. 4*            Grundsatzregelungen und Anwendbarkeit

Gemäss dieser Bestimmung sind dieser Verordnung Luftfahrzeuge aus Drittländern wie auch ihr Betrieb und ihre Besatzungen unterstellt.

*Art. 5*            Lufttüchtigkeit

Dieser Artikel legt die Anforderungen an die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen fest. Es wird zwischen dem Sitz des Betreibers (EG oder Drittstaat) oder dem für die Aufsicht verantwortlichen Staat unterschieden.

*Art. 7 (neu)*    Piloten

Dieser Artikel legt die Anforderungen an die Piloten, Flugsimulationsübungsgeräte sowie an Personen und Organisationen, welche bei der Ausbildung und der flugmedizinischen Untersuchung eingesetzt werden, fest.

*Art. 8 (neu)*    Flugbetrieb

In dieser Bestimmung werden die Anforderungen an den Betrieb von Luftfahrzeugen festgelegt. Dabei wird zwischen dem Sitz des Betreibers (EG oder Drittstaat) oder dem für die Aufsicht verantwortlichen Staat unterschieden.

*Art. 9 (neu)*    Von einem Drittlandsbetreiber eingesetzte Luftfahrzeuge

In den verschiedenen Anwendungsfällen dieses Artikels müssen die Anforderungen an Luftfahrzeuge aus Drittländern, ihre Besatzungen sowie ihr Betrieb den ICAO-Normen entsprechen: sind diesbezügliche Normen nicht vorhanden, kommen die Bestimmungen dieser Verordnung zur Anwendung, jedoch nur unter dem Vorbehalt von internationalen Übereinkünften, welche für die betreffenden Länder zur Anwendung gelangen.

*Art. 10 (neu)*   Aufsicht und Durchsetzung

Dieser Artikel sieht eine Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Agentur vor; letztere ist ermächtigt in den Unternehmen Untersuchungen durchzuführen.

*Art. 11 (vormals Art. 8)*    Anerkennung von Zulassungen bzw. Zeugnissen

Darin ist die Kompetenz der Kommission vorgesehen, die Konformität der Zulassungen bzw. Zeugnisse zu überprüfen und Abhilfemassnahmen und Schutzmassnahmen zu ergreifen.

#### *Art. 13 (neu)* Qualifizierte Stellen

Dieser Artikel legt die Anforderungen an die Stellen, welche Zulassungsaufgaben wahrnehmen, fest. Die Agentur oder die nationale Luftfahrtbehörde stellen die Erfüllung der erforderlichen Kriterien sicher.

#### *Art. 14 (neu)* Flexibilitätsbestimmungen

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kommission ein ihr mitgeteiltes Sicherheitsproblem prüft und die geeigneten Massnahmen trifft (siehe Artikel 18).

#### *Art. 16 (neu)* Schutz der Informationsquellen

Dieser Artikel steht im Zusammenhang mit der Richtlinie 2003/42 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, welche bereits in den Anhang des bilateralen Luftverkehrsabkommens aufgenommen wurde und von der Schweiz angewendet wird.

### **Kapitel III: EASA (Art. 17 bis 64)**

#### *Art. 18* Tätigkeiten der Agentur

Dieser Artikel sieht vor, dass die EASA Empfehlungen zur Anwendung des Artikels 14, die an die Kommission gerichtet sind, abgibt.

#### *Art. 20* Lufttüchtigkeitszeugnis und Umweltzeugnis

Dieser Artikel präzisiert die Aufgaben der Agentur innerhalb ihres Anwendungsbereichs.

#### *Art. 21 (neu)* Pilotenzulassung

Im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 7 enthält dieser Artikel Präzisierungen zur Erteilung und dem Entzug von Pilotenlizenzen, zu Ausbildungseinrichtungen, flugmedizinischen Zentren sowie zu deren Personal und Flugsimulationsübungsgeräten.

#### *Art. 22 (neu)* Zulassung für den Flugbetrieb

Im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 8 enthält diese Bestimmung Präzisierungen über Abhilfemassnahmen der Agentur und die Flugzeitbeschränkung. Es ist ein Beschwerderecht der Mitgliedstaaten an die Kommission vorgesehen.

#### *Art. 23 (neu)* Drittlandsbetreiber

Im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 9 legt dieser Artikel die Einzelheiten für die Drittlandsbetreiber fest.

*Art. 24 (vormals Art. 16)* Überwachung der Anwendung von Vorschriften

Die Agentur wird eine Evaluation über die Auswirkung der Anwendung dieser Verordnung durchführen.

*Art. 25 (neu)* Geldbussen und Zwangsgelder

Wie bereits weiter vorne erwähnt, sind die in diesem Artikel vorgesehenen neuen Kompetenzen der Kommission derart bedeutsam, dass es sich rechtfertigt, die Übernahme der Verordnung dem Parlament vorzulegen. Die Tragweite dieser Kompetenzen sollte dennoch relativiert werden, insofern als sie es der Kommission erlauben, eine der Schwere des festgestellten Falles angemessene Strafe auszusprechen. Tatsächlich sieht die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 nur administrative Sanktionen wie den Entzug der Zulassungen vor. Solche Massnahmen sind wesentlich gravierender als eine Geldbusse oder ein Zwangsgeld, insofern als es in gewissen Fällen praktisch unmöglich ist, sie zu treffen. So hätte der Entzug einer Typenzulassung eines Luftfahrzeuges schwerwiegende Folgen für die gesamte Zivilluftfahrt (z. B. durch ein weltweites Verbot aller Luftfahrzeuge des betroffenen Typs).

Dieser neue Artikel entspricht dem Bedürfnis auf verhältnismässige Sanktionen, die in allen betroffenen Staaten sowie in einem einheitlichen Mass ausgesprochen werden sollen.

Es gilt zu betonen, dass gestützt auf die zu diesem Zeitpunkt von der Kommission erhaltenen Informationen, die Mitgliedstaaten – nach der Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in den Anhang des bilateralen Luftverkehrsabkommens somit auch die Schweiz – für die Ausführung der auf Antrag der EASA von der Kommission beschlossenen Sanktionen verantwortlich wären.

*Art. 27 (vormals Art. 18)* Internationale Beziehungen

Gemäss diesem Artikel müssen die von der EASA mit Drittstaaten getroffenen Arbeitsvereinbarungen neu durch die Kommission genehmigt werden.

*Art. 33 (vormals Art. 24)* Einrichtung und Befugnisse des Verwaltungsrates

Hierbei handelt es sich um neue Modalitäten; insbesondere kann der Verwaltungsrat Arbeitsgremien einsetzen.

*Art. 34 (vormals Art. 25)* Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Dieser Artikel präzisiert die erforderlichen Kompetenzen und sieht eine Teilnahme der Mitglieder des beratenden Gremiums als Beobachter an den Treffen des Verwaltungsrates vor.

*Art. 38 (vormals Art. 29)* Aufgaben und Befugnisse des Exekutivdirektors

Die neuen Bestimmungen sehen die Ausarbeitung eines jährlichen Arbeitsprogramms und die Unterstützung der Kommission vor.

*Art. 39 (vormals Art. 30)* Ernennung von Bediensteten in leitender Stellung  
Neue Modalitäten, insbesondere die Beschränkung auf zwei Amtszeiten für den Exekutivdirektor.

*Art. 50 (vormals Art. 41)* Klagen vor dem Gerichtshof  
Diese Bestimmung sieht nun auch die Möglichkeit einer Klage gegen die Agentur und ihre rechtsverbindlichen Akte vor.

*Art. 54 (vormals Art. 46)* Inspektionen in den Drittstaaten  
Dieser Artikel sieht ebenfalls Kompetenzen für die von den nationalen Behörden abgeordneten Inspektoren vor

*Art. 55 (vormals Art. 46)* Untersuchung in Unternehmen  
Dieser Artikel sieht neu vor, dass die von der EASA bezeichneten Personen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Inspektionen von Luftfahrzeugen durchführen können.

*Art. 56 (neu)* Jährliches Arbeitsprogramm  
Das Programm (Artikel 33 Absatz 2 Bst. c) muss nun die neuen Aufträge und Aufgaben der EASA präzisieren.

*Art. 57 (neu)* Jahresbericht  
Der Artikel präzisiert die Ziele des Jahresberichts.

*Art. 58 (vormals Art. 47)* Transparenz und Kommunikation  
Dieser Artikel führt einen Verweis auf den Schutz personenbezogener Daten ein.

*Art. 59 (vormals Art. 48)* Haushalt  
Ausführungen über die Haushaltsmodalitäten.

*Art. 60 (vormals 49)* Ausführung und Kontrolle des Haushaltsplans  
Der neue Artikel enthält Ausführungen zum entsprechenden Verfahren.

*Art. 63 (vormals Art. 52)* Finanzvorschriften  
Dieser Artikel führt Präzisierungen zu den Modalitäten der Finanzregelung ein.

*Art. 64 (vormals Art. 53)* Gebühren und Entgelte  
Diese Bestimmung führt die entsprechenden Modalitäten aus.

## **Kapitel IV: Schlussbestimmungen (Art. 65 bis 70)**

*Art. 67 (vormals Art. 56)* Aufnahme der Tätigkeiten der Agentur

Einführung einer neuen Übergangsfrist, während der die Staaten Abweichungen geltend machen können.

*Art. 68 (neu)* Sanktionen

Die Staaten sind verpflichtet, Sanktionen für Verstösse gegen diese Verordnung festzulegen.

### **3 Auswirkungen**

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

##### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

###### **3.1.1.1 Kosten**

Gemäss dem vorne vorgeschlagenen und auch von der KVF-N favorisierten Szenario für die Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz soll die Unterdeckung auf den Flugplätzen der Kategorie II ganz oder teilweise aus Erträgen der Flugtreibstoffbesteuerung finanziert werden.

Auf diesen Flugplätzen betrug die Unterdeckung im Jahr 2007 23,5 Mio. CHF (Bern 8,5 Mio. CHF; Lugano 5 Mio. CHF; Sion 2 Mio. CHF; St. Gallen-Altenthein 2,5 Mio. CHF, Grenchen 4,3 Mio. CHF; Les Eplatures 1,2 Mio. CHF).

Der Finanzierungsbedarf betrug im Jahr 2007 somit insgesamt 23,5 Mio. CHF. Es handelt sich hierbei jedoch um eine punktuelle Betrachtung. Die effektive Unterdeckung unterliegt jährlichen Schwankungen. Die Finanzierung dieser Unterdeckung soll künftig aus der neu zu schaffenden Spezialfinanzierung Luftverkehr erfolgen (Änderung Art. 86 BV).

Wie weiter vorne ausgeführt, verzeichnete die Skyguide im Jahr 2007 Ertragsausfälle bei der Bewirtschaftung von ausländischen Lufträumen von insgesamt 44 Mio. CHF. Die KVF-N hat im Rahmen der Behandlung der Berichte zur Neukonzeption der Flugsicherung eine Lösung unterstützt, wonach der Bund diese Ertragsausfälle temporär finanziert. Im Gegensatz dazu sollen zukünftig die Eurocontrol-Beitragszahlungen (17 Mio. CHF) sowie die Kosten der Regulatoren-Tätigkeit des BAZL (1 Mio. CHF) der Skyguide in Rechnung gestellt werden. Dadurch entsteht für den Bund insgesamt ein temporärer zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 26 Mio. CHF, der plafondserhöhend einzustellen ist. Sollte bei der Erbringung von Flugsicherungsdiensten durch Skyguide in Norditalien eine Lösung gefunden werden, dürfte sich der Finanzierungsbedarf durch den Bund noch einmal um rund CHF 18 Mio. reduzieren. Damit wäre mit der temporären Übernahme der Ertragsausfälle auf Seiten des Bundes noch mit jährlichen zusätzlichen Kosten in der Höhe von rund 8 Mio. CHF zu rechnen.

Die für die Gewährleistung einer qualitativ hoch stehenden Aufsichtstätigkeit des BAZL erforderliche Aufstockung des Personalbestandes um 24 Stellen ist kosten-

neutral, da die damit verbundenen Kosten über die neue Aufsichtsabgabe finanziert werden.

### **3.1.1.2 Erträge**

Die neue Aufsichtsabgabe wird in den ersten fünf Jahren nach Einführung jährlich maximal fünf Mio. CHF an zusätzlichen Einnahmen generieren. Der Maximalertrag beträgt gemäss dem skizzierten Modell 20,9 Mio. CHF pro Jahr.

### **3.1.2 Personelle Auswirkungen**

Wie im Zusammenhang mit der Aufsichtsabgabe ausgeführt, besteht beim BAZL ein Ressourcendefizit von insgesamt 44 Stellen, wovon der Bundesrat am 30. Mai 2007 bereits 20 Personaleinheiten bewilligt hat. Diese sind mit einer Ausnahme Ende 2008 realisiert worden. Mit der Schaffung einer neuen Aufsichtsabgabe wird die Grundlage für die Finanzierung der 24 weiteren Personaleinheiten gelegt. Der aufgezeigte zusätzliche Ressourcenbedarf ist im Interesse der Sicherheit des Luftverkehrs notwendig. Der Bundesrat hat denn auch die Erforderlichkeit dieser Aufstockung in seinem Beschluss vom 30. Mai 2007 anerkannt. Die Diskrepanz zwischen gesetzlichem Auftrag und verfügbaren Ressourcen hat zudem unmittelbare Auswirkung auf die Verantwortlichkeit des BAZL als Aufsichtsbehörde über die Zivilluftfahrt und somit letztlich auch bezüglich der Verantwortlichkeit der massgebenden politischen Instanzen hinsichtlich der Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluftfahrt. Kann eine Ressourcenanpassung nicht vorgenommen werden, kommen als Handlungsalternativen eine Anpassung des gesetzlichen Auftrages mittels Reduktion der Aufsichtstätigkeit oder die Errichtung einer neuen ausschliesslich benutzerfinanzierten Organisation für die rein sicherheitsrelevanten Aufsichtsaufgaben in Frage. Hier soll nun der Weg über die Beschaffung zusätzlicher Stellen verfolgt werden<sup>74</sup>.

Für die Umsetzung eines neuen Rechnungsmodells für Flughafengebühren sowie für die Umsetzung der Aufsichtsabgabe wird eine Aufstockung der personellen Ressourcen in der Grössenordnung von einer Vollzeitstelle erforderlich sein. Die personellen Auswirkungen einer Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 hängen wesentlich von der Definition des Anwendungsbereichs in den entsprechenden Ausführungserlassen zur Verordnung ab. Diese befinden sich derzeit erst in einer Konsultationsphase. Nach heutiger Einschätzung wird die Einführung der Verordnung ohne gleichzeitige Aufstockung des Personalkörpers indessen zu einem Rückgang der Aufsichtsintensität und zu einer Verlängerung der Behandlungsdauer von Gesuchen führen. Allerdings werden durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs (etwa auf die Segelfliegerei oder auf Ballone) auch die Einnahmen der Aufsichtsbehörde zunehmen, so dass der bisherige Kostendeckungsgrad trotz einer Erhöhung des Personalbestands gehalten werden kann. Erste Berechnungen haben ergeben, dass mit den voraussichtlichen zusätzlichen Gebühreneinnahmen etwa 9 Personaleinheiten finanziert werden können. Damit liesse sich zumindest ein Teil

<sup>74</sup> vgl. Sicherstellung des Aufgabenvollzugs im Bereich der Zivilluftfahrt. Zusatzdokumentation UVEK zuhanden der Finanzkommission der eidg. Räte vom August 2007



der zusätzlichen Aufgaben abdecken. Um die bereits heute bestehenden Aufgaben des BAZL zu bewältigen, sind wie dargelegt 24 zusätzliche Personaleinheiten unbedingt nötig. Da die Grundlage für die Finanzierung dieser Stellen mit dieser Vorlage geschaffen wird, sind die 24 Personaleinheiten hier zusammen mit den anderen benötigten Personalressourcen als zusätzlicher Personalbedarf auszuweisen. Dieser beläuft sich insgesamt auf 34 Stellen.

### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Das neue Konzept der Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz sieht bei den Flugplatzkategorien II und III eine ergänzende finanzielle Beteiligung von Kantonen und Gemeinden an den Flugsicherungskosten vor. Es handelt sich hierbei um keine Verpflichtung. Sie soll zudem nur zum Zuge kommen, wenn in der Kategorie II die Kostenbeiträge aus der SFLV oder privater Nutzniesser bzw. bei der Kategorie III die Beiträge privater Nutzniessern nicht ausreichen.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Das BAZL hat den politischen Auftrag, seinen Kostendeckungsgrad zu erhöhen und den zur Erfüllung seiner Aufsichtsaufgaben ausgewiesenen zusätzlichen Personalbedarf zu finanzieren. Die neue Aufsichtsabgabe wird zu einer zusätzlichen Belastung der vom BAZL beaufsichtigten Unternehmen führen. Wie gross diese Belastung sein wird, ist abhängig davon, welcher Anteil der Aufsichtskosten durch die Aufsichtsabgabe gedeckt werden soll. Beim skizzierten Modell einer Deckung der Aufsichtskosten zu 50 % resultiert eine maximale zusätzliche Belastung von jährlich 20,9 Mio. CHF. Mit der Aufsichtsabgabe erhöht sich die finanzielle Belastung durch BAZL-Gebühren für alle von der Aufsichtsabgabe betroffenen Unternehmen erheblich. Bei der Ausgestaltung der Abgabe wird daher der wirtschaftlichen Tragbarkeit Rechnung getragen, indem die Aufsichtsabgabe schrittweise eingeführt wird und die Erträge daraus in den ersten fünf Jahren nach Einführung auf jährlich maximal 5 Mio. CHF beschränkt werden. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft sind hingegen keine zu erwarten. Die zusätzlichen finanziellen Mittel könnten an sich auch über eine Erhöhung der Gebühren generiert werden. Wie in Ziffer 1.2.1 dargelegt, wurden die Gebühren des BAZL aber bereits per 1. Januar 2008 angepasst und die Gebühreneinnahmen dadurch erhöht. Eine erneute Erhöhung der Gebühren stand daher nicht zur Diskussion. Bei einem Verzicht auf die Personalaufstockung müssten die oben dargelegten Handlungsalternativen ins Auge gefasst werden. Mit der vorgeschlagenen Aufsichtsabgabe kann das notwendige Personal zur Erfüllung der gesetzlichen Aufsichtsaufgaben finanziert und mittelfristig auch der Kostendeckungsgrad erhöht werden. Der nicht durch Gebühren gedeckte Aufsichtsaufwand kann aus der bestehenden Kosten- und Leistungsrechnung des BAZL errechnet werden. Die Angaben für die Bemessungskriterien sind bereits vorhanden und müssen von den betroffenen Unternehmen nicht zusätzlich beigebracht werden. Diese Voraussetzungen erlauben eine effiziente Erhebung der Aufsichtsabgabe.

Gestützt auf das «Konzept Finanzierung Flugsicherung» fliessen pro Jahr rund 20 Mio. CHF an Mineralölsteuererträgen in das Flugsicherungssystem. Davon profitieren fast alle Akteure in der Luftfahrt. Die An- und Abfluggebühren auf den

Landesflughäfen Genf und Zürich können reduziert werden, womit einerseits die Attraktivität dieser Flughäfen erhöht und andererseits schweizerische Fluggesellschaften finanziell entlastet werden. Die Flugplätze der Kategorie II können die Gebühren auf heutigem Niveau belassen und damit weiterhin wettbewerbsfähig bleiben. Die Leichtaviatik profitiert ebenfalls vom unveränderten Gebührenniveau. Durch die vorübergehende Übernahme der Ertragsausfälle bei der Bewirtschaftung von ausländischen Lufträumen ist die Skyguide zusätzlich in besonderem Masse Nutzniesserin des neuen Konzeptes. Ihre Ertragslage verbessert sich dadurch temporär um 26 Mio. CHF.

#### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>75</sup> und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>76</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Vorlage knüpft überdies an den Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004<sup>77</sup> über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 an.

#### **5 Rechtliche Aspekte**

##### **5.1 Verfassungsmässigkeit und Erlassform**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 87 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung verleiht dem Bund die Kompetenz, im Bereich der Luft- und Raumfahrt gesetzgeberisch tätig zu sein.

Üblicherweise steht Kausalabgaben eine staatliche Gegenleistung gegenüber, welche dem Abgabepflichtigen individuell zurechenbar ist. Diese Zurechenbarkeit wird als Individualäquivalenz bezeichnet und enthält zwei Elemente: einerseits einen Nutzen in Form der staatlichen Gegenleistung und andererseits die Zurechenbarkeit dieses Nutzens gegenüber einem Einzelnen. Im Gegensatz dazu stehen Steuern, wo Abgaben vom Abgabepflichtigen erhoben werden, ohne dass eine individuell zurechenbare staatliche Gegenleistung erbracht wird. Diese (Nicht-)Zurechenbarkeit wird auch als Voraussetzungslosigkeit der Abgabe bezeichnet. Nach herrschender Lehre und Praxis bedürfen alle Steuern einer spezifischen und ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. Auf Individualäquivalenz beruhende Abgaben können hingegen ohne ausdrückliche, spezifische Erhebungskompetenz in der Bundesverfassung, gestützt auf die Sachkompetenz (so genannte Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs) erhoben werden. Die Sachkompetenz, welche u. a. die Beschaffung oder die Bereitstellung der Mittel für die von der Bundesverfassung zugewiesenen Aufgaben beinhaltet, ergibt sich für den Bereich der Luftfahrt aus Artikel 87 BV.

Gemäss neuerer Praxis und Lehre<sup>78</sup> kann nicht nur bei auf Individualäquivalenz beruhenden Abgaben auf eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage verzichtet werden. Hinsichtlich der Anforderungen an die Verfassungsgrundlage besteht mit anderen Worten ein verfassungsrechtlicher Spielraum für Abgaben, die nicht auf

<sup>75</sup> BBl 2008 820

<sup>76</sup> BBl 2008 8545

<sup>77</sup> BBl 2005 1781

<sup>78</sup> vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999 in VPB 64.25 S. 8 ff.

Individualäquivalenz beruhen, aber auch nicht Steuern im Sinn der explizit in der Verfassung aufgeführten Steuern oder ihnen vergleichbaren Abgaben sind. Die Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs kann bei Abgaben bejaht werden, bei denen ein stärkerer Zurechnungszusammenhang als bei den explizit in der Verfassung aufgeführten Steuern vorliegt, auch wenn dieser Zurechnungszusammenhang nicht den Grad von Individualäquivalenz erreicht. Dabei ist vor allem die Art des Zurechnungszusammenhangs zwischen dem Abgabeverwendungszweck und dem Kreis der Abgabepflichtigen massgebend für die Beurteilung eines genügenden Sachzusammenhangs zwischen Abgabenerhebung und Sachkompetenz. Der Zurechnungszusammenhang ist zudem genügend eng, sofern sich der Abgabeverwendungszweck innerhalb des Aufgabenkreises der betreffenden Sachkompetenz des Bundes bewegt.

Mit Artikel 6b Absatz 2 wird eine Grundlage zur Erhebung einer Aufsichtsabgabe geschaffen, welche kraft Sachkompetenz erhoben wird und keiner ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf. Allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie die Pflege des Informationsaustausches mit ausländischen Aufsichtsbehörden, die Beobachtung neuer Entwicklungstendenzen im betreffenden Aufsichtsbereich, die Ausfertigung von Marktstudien oder die Durchführung von Informationsveranstaltungen und auch die Rechtsetzung lassen sich nicht durch Gebühren finanzieren, da sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen und Gesellschaften zugerechnet werden können.

## 5.2 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Schweiz hat sich im Zusammenhang mit der Meldung und Untersuchung von Unfällen im Luftverkehr staatsvertraglich verpflichtet, die Vorgaben folgender Dokumente einzuhalten:

- Anhang 13 zur Chicago-Konvention (oft «ICAO-Anhang 13» genannt; gestützt auf die Art. 26 und 37 der Konvention)<sup>79</sup>;
- Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994<sup>80</sup> über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt (vgl. Ziff. 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999<sup>81</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr).

Der vorliegende Entwurf entspricht diesen internationalen Vorgaben.

<sup>79</sup> Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt, SR 0.748.0. Der Anhang ist in AS und SR nicht veröffentlicht, kann aber beim BAZL eingesehen oder über den Fachhandel bezogen werden.

<sup>80</sup> ABl. L 319 vom 12.12.1994, S. 14.

<sup>81</sup> SR 0.748.127.192.68

Im Eisenbahnbereich gilt in der EG die Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit 2004/49/EG<sup>82</sup>. Sie enthält in den Artikeln 19–25 und in Anhang V Vorschriften über die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen. Die Richtlinie ist von der Schweiz noch nicht übernommen worden<sup>83</sup>, die Vorbereitungen dafür laufen jedoch. Die heutige Untersuchungspraxis im EBG-Bereich folgt bereits heute im grossen und Ganzen der Richtlinie. Der vorliegende Entwurf versucht die Vorgaben der Richtlinie zu erfüllen.

Die vorgeschlagenen Änderungen im LFG sind mit der neuen Regelung der EG betreffend Flughafenentgelten kompatibel.

### 5.3 Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV werden Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen oder Bestimmungen enthalten, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die Teilnahme der Schweiz an der EASA ist im Rahmen der geltenden Kündigungsmodalitäten für die Bilateralen I bzw. für das Luftverkehrsabkommen kündbar.<sup>84</sup> Hingegen ist zu klären, ob der Beschluss des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz, zu, dessen Genehmigung der Bundesrat ermächtigt wird, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes<sup>85</sup> Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Ebenfalls als wichtig sind Bestimmungen zu betrachten, welche im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV im innerstaatlichen Recht als Gesetze im formellen Sinn erlassen werden müssen. Indem sich der Verfassungsgeber bei der Formulierung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV darauf bezog, wollte er eine Analogie zwischen dem Gesetzes- und dem Staatsvertragsreferendum herstellen<sup>86</sup>.

Mit der Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 wird die Europäische Kommission auf Antrag der EASA den der EASA-Aufsicht unterstellten Unterneh-

<sup>82</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung («Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit»), ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 44.

<sup>83</sup> Sie ist noch nicht ins Landverkehrsabkommen mit der EG aufgenommen worden (Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR **0.740.72**).

<sup>84</sup> Die EG definiert eine Gemeinschaftsagentur wie die EASA als eine nicht mit den Gemeinschaftsinstitutionen (Rat, Parlament, Kommission usw.) zusammenhängende Einrichtung  
SR **171.10**

<sup>85</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001 zur parlamentarischen Initiative (Kommission 96.091 SR) «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», BBl **2001** 6092.

men Bussen und Zwangsgelder auferlegen können. Die Verordnung enthält demnach wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c und e BV. Hinzu kommt, dass ihre Übernahme eine Anpassung des Luftfahrtgesetzes nach sich zieht. Daraus folgt, dass der Ermächtigungsbeschluss zur Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 zu unterstellen ist.

