



Teilrevision I des Luftfahrtgesetzes

Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Bern, Juni 2008

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

In seinem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz aus dem Jahr 2004¹ (luftfahrtpolitischer Bericht), den das Parlament im Juni 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 ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern.

Der erwähnte Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 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 rechtliche Abklärungen nötig, welche einige Zeit in Anspruch nehmen werden. Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, welche möglichst rasch umgesetzt werden sollten. Das BAZL hat sich aus diesen Gründen entschieden, die anstehenden Revisionsarbeiten beim Luftfahrtgesetz (LFG)² in drei aufeinander abgestimmte Teilrevisionen aufzuteilen.

Mit der vorliegenden Teilrevision I 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. In einer zweiten Teilrevision des LFG, welche ab 2009 an die Hand genommen werden soll, werden die Bewilligungsverfahren im Infrastrukturbereich überarbeitet. Eine dritte Teilrevision wird ab 2010 den im luftfahrtpolitischen Bericht thematisierten Bundeseinfluss auf Landesflughäfen und die Frage der Trägerschaft dieser Infrastrukturanlagen zum Gegenstand haben.

1.2 Gegenstand der Revision

Für die Umsetzung des luftfahrtpolitischen Berichts sind folgende Anpassungen vorzunehmen:

- Der Bundesrat hat im Bericht luftfahrtpolitische Ziele gesetzt und basierend darauf Leitsätze formuliert. Die dabei erarbeiteten Grundsätze sind soweit möglich in das LFG aufzunehmen.
- 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.

Im Weiteren ist das Gesetz in folgenden Bereichen anzupassen:

- Economic Regulation
 - Grundsätze für die Gebührenerhebung auf Flugplätzen.

¹ BBI 2005 1781

² SR 748.0

- Genehmigung der Flughafengebühren durch das BAZL.
- Grundsätze für die Deckung von Security-Kosten.
- Einführung einer separat auszuweisenden Sicherheitsgebühr.
- Vorschriften über die Finanzierung von Schutzmassnahmen gegen kriminelle Übergriffe.
- 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. Einteilung der Flugplätze in Kategorien nach flugsicherungstechnischen Grundsätzen.
- Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Erhebung einer Aufsichtsabgabe.
- Umformulierung der Bestimmungen über die Schweizerische Luftverkehrsschule in einen Förderungsartikel für die Luftfahrt im Sinne der Ziele des Luftfahrtpolitischen Berichts (Förderung von Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung neuer Technologien).
- Anpassungen an EU-Recht
 - Anpassungen wegen der Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und am Single European Sky (SES).
- Flugunfalluntersuchung
 - Anpassung der rechtlichen Grundlagen für die Flugunfalluntersuchungen. Neue Regelung des Untersuchungsverfahrens. Abschaffung der Flugunfalluntersuchungskommission (EFUK).
 - Zusammenlegung des Büros für Flugunfalluntersuchung und der Unfalluntersuchungsstelle für Unfälle im Landverkehr in der Rechtsform einer Behördenkommission.
- Weitere Anpassungen
 - Gesetzliche Grundlage für den Erlass von Amtsverordnungen.
 - Gestaltung Luftraumstruktur durch Erlass einer Amtsverordnung.
 - Aussenlandbewilligung: Ersatz der heutigen Bewilligungspflicht im Einzelfall oder auf eine bestimmte Zeit durch Regelung in einer Verordnung.
 - Gesetzliche Grundlagen für Luftfahrt Daten.
 - Ersatz der heutigen Meldepflicht bei Luftfahrthindernissen durch eine Bewilligungspflicht.
 - Anpassung an Vorgaben des Datenschutzrechtes.

Für die Erarbeitung der Vorlage wurde vom BAZL eine Begleitgruppe ins Leben gerufen. Diese setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Unique, Swiss, Skyguide, dem Aero-Club der Schweiz (AeCS) und dem Flugplatzverein zusammen.

2 Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Art. 3a

Internationale Vereinbarungen

Abs. 1

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

Abs. 2

Mit dem Inkrafttreten des Geoinformationsgesetzes (GeolG, voraussichtlich 01.07.2008) wird 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. Als Rechtserlass des Bundes gelten auch direkt anwendbare völkerrechtliche Bestimmungen. Daraus ergibt sich, dass es sich bei allen raumbezogenen Luftfahrt Daten, die eine Rechtsgrundlage im Völkervertragsrecht oder im Bundesrecht haben, um Geobasisdaten des Bundesrechts handelt. Es ist deshalb auch vorgesehen, die entsprechenden Datensätze in den Anhang zur Geoinformationsverordnung (GeoIV), den so genannten Geobasisdaten-katalog (GBDK) aufzunehmen. Auf die raumbezogenen Luftfahrt Daten findet somit das neue allgemeine Geoinformationsrecht des Bundes Anwendung, soweit das Bundesrecht keine abweichenden Vorschriften enthält. Solche abweichenden Vorschriften können einerseits im direkt anwendbaren Völkervertragsrecht bestehen oder andererseits gestützt auf die Delegationsnormen im GeolG durch den Bundesrat erlassen werden.

Ein dringlicher Handlungsbedarf, im LFG zusätzliche bzw. ergänzende Rechtsgrundlagen für Luftfahrt Daten zu schaffen, besteht grundsätzlich nicht. Ungeachtet dessen sollte die Möglichkeit einer ohnehin stattfindenden Teilrevision des LFG dazu genutzt werden, Klarheit zu schaffen und dabei auch die mit dem GeolG neu bestehende Situation im Luftfahrtrecht kongruent aufzuzeigen.

Mit der Ergänzung in Artikel 3a Absatz 2 wird klargestellt, dass die vom Bundesrat im Rahmen von Artikel 3a LFG abgeschlossenen Vereinbarungen auch Regelungen hinsichtlich des Erhebens, Nachführens und Verwaltens von Luftfahrt Daten enthalten können.

Abs. 3 und 4

Die heutige Fassung von Artikel 3a Absatz 2 LFG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen mit internationalen Einrichtungen im Bereich der Flugsicherung. Gemäss 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. Das BAZL geht demzufolge davon aus, dass die Delegationsnorm im geltenden Artikel 3a Absatz 2 LFG implizit auch die Regelung der erforderlichen Haftungsfragen umfasst, wobei entsprechende Bestimmungen im Einzelfall auch Abweichungen vom anwendbaren schweizerischen Haftungsrecht (Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behör-

demitglieder und Beamten³) sowie Regressansprüche gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft festlegen können.

Der neue Absatz 3 beseitigt nun sämtliche Zweifel über die bundesrätliche Zuständigkeit, Abkommen gemäss geltendem Artikel 3a Absatz 2 abzuschliessen. Darunter dürften insbesondere Abweichungen von der in der Schweiz im Vergleich zu Teilen des grenznahen Auslandes geltenden Kausalhaftung fallen. Gleichzeitig soll es 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 Bst. d–g (neu)

Zusammenarbeit mit ausländischen Luftfahrtbehörden

Art. 83^{bis} des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0) 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 implizite vor. Mit der Ergänzung von Buchstabe d in der Aufzählung von Art. 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 e und f 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 g 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 Abs. 1

Delegation der Aufsicht

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

³ Verantwortlichkeitsgesetz; VG; SR 170.32

sichergestellt. Die Verordnung über die Luftfahrtkommission (SR 748.112.3) 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 (neu)

Gebühren und Aufsichtsabgabe

Ausgangslage

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»⁴, 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.⁵

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 Berichtes⁶ 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.

In seinem «Post Implementation Audit»⁷ vom Dezember 2006 hält das NLR fest, dass die Reorganisation des BAZL substantielle Verbesserungen bezüglich Leistungsfähigkeit, Qualität und Auftragserfüllungsgrad 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 rund 20 zusätzliche Stellen für das BAZL mit der Auflage, dass die Personalaufstockung haushaltneut-

⁴ TOPAS: (**TOP**ping **A**viation **S**afety)

⁵ 03.065, Amtl. Bulletin NR 13.12.2005, S. 1833 ff.

⁶ NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

⁷ NLR (2006) Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland. On the way from the myth of perfection towards excellence.

ral zu erfolgen hat. Per 1. Januar 2008 wurden 20 neue Stellen geschaffen. Die dazu notwendigen finanziellen Mittel werden mit der per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Verordnung über die Gebühren des BAZL (GebV-BAZL)⁸ generiert. Eine weitere, für die Gewährleistung einer qualitativ hoch stehenden 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.

Konzept Aufsichtsabgabe

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 nahe liegend, 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 2007 rund 87 Millionen Franken. Abzüglich der Beiträge an internationale Zivilluftfahrtorganisationen, der Kosten für Sicherheitsmassnahmen und der Beiträge an Eurocontrol verblieb ein Personal- und Sachaufwand von rund 60 Millionen Franken. Davon fallen auf die drei Sicherheitsabteilungen rund 80 %, was 48 Millionen Franken entspricht. Dem standen auf der Ertragsseite Gebühreneinnahmen von gut 7 Millionen Franken gegenüber, die grösstenteils ebenfalls von den Sicherheitsabteilungen generiert worden sind.

Es ist vorgesehen, die 48 Millionen Franken an Personal- und Sachaufwand für die unmittelbare Sicherheitsaufsicht mit den Gebührenerträgen, der neuen Aufsichtsabgabe und mit allgemeinen Steuergeldern zu bezahlen. Die Gebührenerträge werden aufgrund der neuen GebV-BAZL ansteigen und ab 2008 voraussichtlich rund 11 Millionen Franken jährlich betragen. Die verbleibenden 37 Millionen Franken sind auf Aufsichtsabgabe 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 18,5 Millionen Franken an Erträgen aus der Aufsichtsabgabe könnte sowohl der Forderung nach einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades wie auch der Vorgabe nach einer haushaltneutralen Ressourcenaufstockung entsprochen werden. Die insgesamt 29,5 Millionen Franken (11 Mio. Gebührenerträge und 18,5 Mio. Erträge Aufsichtsabgabe) würden im Verhältnis zu den Gesamtkosten von 87 Millionen Franken einen Kostendeckungsgrad von über 30 % ergeben, was gegenüber den 2007 erreichten rund 10 % eine deutliche Verbesserung bedeuten würde.

⁸ SR 748.112.11

Gesamtaufwand BAZL	87 Mio		
Personal- und Sachaufwand	60 Mio.		
Aufteilung Personal- und Sachaufwand in Aufsicht / Übrige	<u>Aufsicht</u> 48 Mio.	<u>Übrige</u> 12 Mio.	
Aufteilung Aufsichtskosten	48 Mio.		
	<u>Gebühren</u> 11 Mio.	<u>Aufsichtsabgabe</u> 18,5 Mio.	<u>Steuern</u> 18,5 Mio.

Rechtliches

Der neue Artikel 6b LFG sieht in Absatz 1 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 bis 6 regeln die Ausgestaltung der Abgabe.

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 Lehre⁹ 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 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.

⁹ vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999 in VPB 64.25 S. 8 ff.

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. Der Kostendeckungsgrad des BAZL lässt sich verbessern, wenn zusätzlich zu den Gebühren auch eine jährliche Abgabe erhoben wird, welche von den Beaufsichtigten unabhängig von der Beanspruchung einer Amtshandlung der Aufsichtsbehörde entrichtet wird. Mit der Festlegung eines maximalen Kostendeckungsgrades zwischen 40 % und 60 % wird ein gesetzlicher Rahmen gesetzt. Die Kostendeckung von 60 % ist dabei nicht als Ziel, sondern als Höchstgrenze definiert.

Solche Jahrespauschalen werden als Aufsichtsabgaben bezeichnet, wenn sie von den einer staatlichen Aufsicht unterstellten Personen zur Finanzierung allgemeiner Aufsichtskosten entrichtet werden, die nicht durch Gebühren gedeckt werden können. Nach der Praxis¹⁰ kann allgemeiner, d. h. nicht individuell zurechenbarer Aufwand einer Behörde im Rahmen der Gebührenkalkulation als Faktor für die Gebührenbemessung berücksichtigt werden. Im Falle des BAZL sind die Kosten für die Aufsichtstätigkeit indessen derart hoch, dass ihre Berücksichtigung in der Kalkulation zu Abgaben führen würde, deren Höhe in keinem vernünftigen Verhältnis zur der im Gegenzug erbrachten Leistung der Aufsichtsbehörde stehen und damit den Rahmen von Gebühren sprengen würde.

Die Aufsichtsabgabe soll von den der Aufsicht unterstellten Unternehmen erhoben werden. Von der Aufsichtsabgabe nicht betroffen sind hingegen natürliche Personen wie z. B. Luftfahrzeughalter oder Piloten. Die GebV-BAZL führte in diesem Aufsichtsbereich bereits zu einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades 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 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 sowie Hersteller- und Unterhaltsbetrieben unterschieden werden können. Ebenfalls der Aufsichtsabgabe unterstellt sind Flugsicherungsdienstleister wie die Skyguide und Flugschulen.

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 jähr-

¹⁰ vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999 in VPB 64.25 S. 7

lichen Aufsichtsabgabe im formellen Gesetz selbst festzulegen. Diese Vorgaben werden in den Absätzen 2 bis 6 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 7 sieht daher vor, dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten sowie den Deckungsgrad der Aufsichtsabgabe.

Die Aufsichtsabgabe setzt sich zusammen aus einer Grundabgabe und einer variablen Abgabe (Artikel 6b Absatz 3). Die Grundabgabe - durch einen Sockelbetrag in ihrer Höhe begrenzt - deckt in ihrer Gesamtheit den kleineren Anteil der durch die Aufsichtsabgabe zu deckenden Kosten ab. Sie deckt die Aufsichtskosten, welche für alle Abgabepflichtigen regelmässig und unabhängig von ihrer Unternehmensgrösse und der Art der Tätigkeit anfallen. Den Hauptanteil der Aufsichtsabgabe deckt die variable Abgabe. Sie wird für Flugplätze und Flugsicherungsdienstleister nach den Flugbewegungen, für Flugbetriebsunternehmen nach den Passagier- und Frachtzahlen sowie für Hersteller- und Instandhaltungsbetriebe und Flugschulen nach dem Bruttoertrag bemessen, wobei in allen drei Fällen die Vorjahreszahlen als Bemessungsgrundlage dienen.

Art. 8 Marginalie, Abs. 1, 2 und 7 Flugplatzpflicht, Aussenlandungen

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.

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.

In Absatz 1 wird neu die Grundlage für den Erlass der genannten Bundesratsverordnung geschaffen. Absatz 2, welcher bisher die erwähnte Bewilligungspflicht festhielt, erhält eine neue Formulierung. 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.

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

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, d. h. in der ICAO-Luftfahrkarte, die Bestandteil des AIP bildet. Dieses Vorgehen ist in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD; SR 748.132.1) so festgehalten. Inhaltlich richtet sich die Ausgestaltung der Luftraumstruktur nach den Vorschriften der 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 von General Aviation, Flughäfen und Luftwaffe festgelegt werden. Seit den 90er-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, wurde das bisherige System der einvernehmlichen Abstimmung nicht mehr fertig. 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 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. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung wurde zwar bisher in den Beschwerdeverfahren geschützt. Das Verfahren mittels Allgemeinverfügung birgt aber die Gefahr, dass die als Gesamtsystem festzulegende Luftraumstruktur durch Beschwerden verunmöglicht und dadurch die Sicherheit beeinträchtigt wird. Dazu kommt, dass aufgrund der Dauer der Beschwerde-

verfahren ein definitiver Entscheid über die geltende Luftraumstruktur gar nicht zeitgerecht erfolgen könnte.

Aus den dargelegten Gründen soll die Luftraumstruktur neu mittels Amtsverordnung durch das BAZL erlassen werden. Wie bisher werden dabei die betroffenen Luftraumbenutzer bei der Gestaltung der Luftraumstruktur beigezogen. Art. 2 Abs. 1 VFSD bleibt unverändert und stellt den Einbezug von Skyguide und der Luftwaffe sicher.

Reorganisation der Unfalluntersuchungsstellen im UVEK (Art. 25–26d)

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 beim Departement angesiedelt, das dafür erforderliche Fachwissen liegt beim BFU. Diese beiden Teilbereiche sollen neu bei der Unfalluntersuchungsstelle konzentriert werden.
- **Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit**
Die Untersuchungsberichte des BFU können nicht mehr bei der Eidg. Flugunfalluntersuchungskommission (EFUK) angefochten werden. Diese Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 26 LFG führt zu einer Verzögerung der Verfahren und schadet damit der präventiven Wirkung der Flugunfalluntersuchungen. Sie widerspricht den Empfehlungen der ICAO. Die nachträgliche Qualitätskontrolle 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 Art. 26 Abs. 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 Zusammenlegung von BFU und UUS entspricht auch einer Empfehlung des NLR. Die neue Unfalluntersuchungskommission soll in der Rechtsform der Behördenkommission nach Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die ausserparlamentarischen Kommissionen¹¹ ausgestaltet werden.

Die Aufgaben der EFUK und des BFU sind im LFG und in der Verordnung über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen¹² (VFU) geregelt, jene der UUS im Eisenbahngesetz¹³ (EBG) und in der Unfalluntersuchungsverordnung¹⁴ (VUU). Die Aufhebung der EFUK und die Schaffung einer neuen Behördenkommission welche die Aufgaben des BFU und der UUS umfasst, verlangt eine Anpassung des LFG und der beiden Ausführungsverordnungen VFU und UUV. Letztere sollen durch eine neue Verordnung ersetzt werden.

¹¹ SR 172.31

¹² SR 748.126.3

¹³ SR 742.101

¹⁴ SR 742.161;

Die geänderten Artikel 25–26d werden nach der Vernehmlassung redaktionell komplett überarbeitet werden.

Art. 25

Die Aufgabe der Flugunfalluntersuchung bleibt grundsätzlich unverändert. Die neue Kommission trägt die strategische und operative Verantwortung für die Flugunfalluntersuchungen. Sie gestaltet das Qualitätsmanagement und verantwortet die Qualitätssicherung. Mit einer neuen Qualitätskontrolle soll die präventive Wirkung der Tätigkeit der Unfalluntersuchungsstellen verbessert werden. Die Kommission vertritt die Unfalluntersuchungsstelle in der Öffentlichkeit und stellt den Kontakt zum Departement sicher. Die Kommission prüft und genehmigt die Untersuchungsberichte, sie führt Konsultationen durch und verkehrt mit dem UVEK und den Unternehmungen, soweit für die Aufgabenerfüllung erforderlich. Sie kann zur Gewährleistung der Unabhängigkeit auch ausländische Berater beiziehen. Die Aufgaben der Unfalluntersuchungsstelle im Landverkehr gemäss Art. 15 EBG bleiben grundsätzlich unverändert.

Das Departement prüft anhand des jährlichen Geschäftsberichtes sowie in regelmässigen Gesprächen mit dem Kommissionspräsidenten bzw. der Kommissionspräsidentin, ob die Unfalluntersuchungskommission ihre Aufgaben korrekt wahrnimmt. Fachliche Weisungen des Departements an die Kommission sind nicht zulässig. Das Departement unterbreitet dem Bundesrat den Wahlantrag für die Kommissionsmitglieder, die Jahresziele und den Geschäftsbericht. Budget und Rechnung sind im Budget des Generalsekretariates integriert.

Art. 26

In diesem Artikel werden neu die Organe der Unfalluntersuchungskommission aufgeführt. Es sind dies die Kommission sowie ein Sekretariat mit einer Direktorin oder einem Direktor. Die Wahl der Kommission erfolgt durch den Bundesrat. Die Direktorin bzw. der Direktor werden von der Kommission gewählt. Die Kommission besteht aus höchstens 9 Personen. Damit ist das erforderliche Fachwissen in der Kommission sichergestellt und es kann trotzdem noch effizient gearbeitet werden. Die Kommission hat folgendes Profil auszuweisen: Managementfähigkeiten, Vertrautheit mit Prozessen und Abläufen im Bund, Fachwissen im Luft- und im Landverkehr, juristische und medizinische Kenntnisse.

Der Leiter des Sekretariates ist verantwortlich für die operative Leitung der Unfalluntersuchungsstelle. Er leitet selbst Untersuchungen, setzt Untersuchungsleiter ein und wählt mit Genehmigung durch die Kommission seine Mitarbeitenden. Die Direktorin bzw. der Direktor ist beratendes Mitglied der Kommission.

Art. 26a und 26b

Der Bundesrat wird beauftragt, das Untersuchungsverfahren zu regeln. Es sind keine materiellen Änderungen im Verfahren vorgesehen. Über die Ausführungsbestimmungen sollen die Verfahren der UUS und des BFU zwecks Effizienzsteigerung soweit möglich harmonisiert werden. Die Regelung über die Verfügbarkeit von Akten kann hier ersatzlos gestrichen werden, da entsprechende Regelungen im Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) und Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ; SR 152.3) enthalten sind.

Art. 26c

Die Untersuchungskosten sowie die Kosten der Kommission werden weiterhin vom Bund getragen. Es sind keine materiellen Änderungen vorgesehen.

Art. 26d (neu)

Die Direktion und die Mitarbeitenden unterstehen der Gesetzgebung über das Bundespersonal und sind bei der Pensionskasse des Bundes PUBLICA versichert.

Art. 27 Abs. 2 lit. a

Gewerbsmässiger 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 der Nachweis von Benützungsrechten auf einem Flugplatz.

Art. 27 Abs. 3 und Art. 29 Abs. 4

Gewerbsmässiger Luftverkehr; Betriebsbewilligung

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 EU-Verordnung 2407/92 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, welche mit dem Abschluss des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EU per 1. Juni 2002 in das Schweizer Recht übernommen wurde und direkt anwendbar ist. Gemäss dieser Verordnung werden Betriebsgenehmigungen unbefristet erteilt. Nach Art. 27 Abs. 3 LFG bzw. Art. 29 Abs. 4 LFG sind Betriebsbewilligungen hingegen zu befristen, was seit der Übernahme des EU-Rechts übergeordnetem Recht widerspricht. Die Formulierung ist darum entsprechend anzupassen.

Art. 29 Abs. 1^{bis}

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 Bewilligungserteilung zu ermöglichen, wird die Bewilligungskompetenz bereits heute an die Flugplatzleitungen delegiert. Die Delegation dieser Bewilligungskompetenz wurde ursprünglich auf Art. 4 LFG abgestützt, wonach das Bundesamt einzelne Aufsichtsbe- reiche oder -befugnisse an 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^{bis} geschaffen, welcher dem BAZL die Möglichkeit gibt, die Bewilligungskompetenz für Einzelbewilligungen an ausländische Fluggesellschaften an Flugplatzhalter zu delegieren, soweit dieser mit der Delegation einverstanden ist.

Art. 36d Abs. 1

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.

Art. 37 Abs. 1^{bis} (neu)

Plangenehmigungsverfahren; Ausnahmen von Plangenehmigungspflicht

Mit einem neuen Abs. 1^{bis} wird die formellgesetzliche Grundlage geschaffen, um Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung von der Plangenehmigungspflicht auszunehmen. Artikel 28 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) sah dies bisher lediglich auf Verordnungsstufe vor.

Art. 37d Marginalie und Abs. 1

Plangenehmigungsverfahren; Anhörung, Publikation und Auflage

Der Begriff «Anhörung» ist aus der Marginalie zu streichen und durch «Einladung zur Stellungnahme» zu ersetzen. Seit dem Inkrafttreten des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) 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. Abs. 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 Nutzungsentgelte, die Flughäfen gestützt auf die Richtlinie (EWG) 96/97 des Rates vom 15. Oktober 1996¹⁵ 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.

Der neue Absatz 1 legt neben der Berechtigung für die Gebührenerhebung fest, dass Gebühren vom Flughafenhalter mittels Verfügung eingefordert werden können. Ein allfälliges Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 6 LFG.

In Absatz 2 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. Gemäss Absatz 3 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.

Sicherheitskosten

Als Folge mehrerer Ereignisse in jüngster Zeit wurden die Sicherheitsvorkehrungen im Luftverkehr zunehmend erhöht. Die Kosten für die Durchführung dieser Massnahmen (Investitionen, Betrieb von Anlagen, Personal) sind erheblich gestiegen; heute belaufen sie sich teilweise auf weit über 20 % der Betriebskosten eines Flughafens. Damit wird die Regelung der Finanzierung dieser Kosten zu einem entscheidenden Element des Wettbewerbs zwischen den Flughäfen. Die Schweiz ist rechtlich in das Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft eingebunden. Sie verfügt bezüglich der umzusetzenden Sicherheitsmassnahmen nur noch über einen geringen Spielraum.

Bei der Diskussion über Sicherheitskosten steht die Frage im Zentrum, ob eine Sicherheitsmassnahme zu den allgemeinen staatlichen Aufgaben zählt und daher von der Allgemeinheit zu finanzieren ist, oder ob sie in erster Linie dem Luftverkehr dient und deshalb durch den Benutzer getragen werden soll. Im LUPO-Bericht hat der Bundesrat zu dieser Frage Stellung genommen. Demnach soll die öffentliche Hand die Kosten zum Schutz vor solchen Handlungen

¹⁵ ABl. L 272 vom 25.10.1996

gen tragen, welche sich gegen den Staat als solchen richten (z. B. Entführung eines schweizerischen Flugzeugs).

An einem Flughafen fallen insbesondere folgende Aufgaben mit Bezug zu Sicherheitsaufgaben an:

- a) Zutrittskontrolle (Umzäunung, Kontrolle von Durchgängen, Patrouillen) zum/im geschützten Bereich
- b) Kontrolle von Passagieren und Handgepäck
- c) Kontrolle des registrierten Gepäcks (einschliesslich Identifikation der Passagiere)
- d) Kontrolle der Fracht und Post
- e) Sicherung der Luftfahrzeuge (Bewachung, Search/Check)
- f) Kontrolle der Flughafenumgebung (ausserhalb des geschützten Bereichs)
- g) Kriminalitätsbekämpfung
- h) Intervention bei widerrechtlichen Handlungen gegen die Zivilluftfahrt (Bombenalarm, Entführung)
- i) Grenzkontrolle
- j) Verkehrskontrolle
- k) Durchführung von Ausschaffungen
- l) Sicherheitsbeauftragte (Tiger/Foxes)

Die Erfüllung der unter Bst. a)–e) genannten Aufgaben fällt grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Teilnehmer am System Luftverkehr. Es handelt sich hierbei um nicht hoheitliche Kosten. Nach dem heute geltenden Finanzierungssystem ist jeder Flughafen dafür verantwortlich, dass er möglichst effizient und in Übereinstimmung mit den internationalen Vorschriften die Security für seine Einrichtungen gewährleistet. Er kann dies selber tun oder an ein Drittunternehmen (oder lokale Behörden) auslagern. Unabhängig vom Dienstleistungserbringer werden dem Flughafen die gesamten Kosten in Rechnung gestellt. Da diese Dienstleistungen eine Grundvoraussetzung für die sichere Abwicklung des Flugverkehrs sind, gehören die entsprechenden Kosten in den Luftfahrt-Bereich und werden folglich über die Flughafengebühren finanziert. Die den Fluggesellschaften, Speditionsunternehmen oder der Post anfallenden Sicherheitsauslagen werden nach dem Verursacherprinzip von diesen getragen; diese Kosten sind allerdings im Vergleich mit den Sicherheitskosten der Flughäfen wesentlich tiefer.

Die unter den Bst. f)–l) erwähnten Aufgaben sind nicht lufttransportspezifischer Natur, sondern gehören zur Grenzkontrolle oder Kriminalitätsbekämpfung. Die Aufwendungen für die Erfüllung solcher Aufgaben werden deshalb vom Staat getragen. Die Kosten für die unter den Bst. f), g), h) und j) aufgeführten Aufgaben tragen die Kantone, handelt es sich hierbei doch um klassische Polizeiaufgaben, welche sie in jedem Fall zu erfüllen haben. Dies trifft grundsätzlich auch zu bei Aufwendungen zur Erfüllung der Aufgaben i) und k). Der Bund leistet jedoch unter bestimmten Voraussetzungen Beiträge an die Kantone. Nur die Zollkontrolle wird durch den Bund selber durchgeführt und finanziert.

Der Bund trägt die Kosten im Zusammenhang mit den Sicherheitsbeauftragten (Tiger / Foxes), die an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge eingesetzt werden. Ihr primäres Ziel besteht darin, im Fall einer Entführung zu intervenieren. Diese Aufgabe wird deshalb vom Bund wahrgenommen, weil sich Entführungen in erster Linie gegen den Staat richten, dessen Flagge das Luftfahrzeug trägt. Die Kosten belaufen sich auf rund 11 Millionen Franken pro Jahr (Aufgabe l)).

Sicherheitsgebühr

Die lufttransportbedingten Sicherheitskosten werden wie oben erwähnt über die Flughafengebühren finanziert. In der Regel erfolgt dies über die Passagiergebühr (Passenger Service

Charge, PSC) oder eine separate, passagierbezogene Sicherheitsgebühr. Beide Modelle werden auch in Europa angewandt, wie mehrere in letzter Zeit durchgeführte Vergleiche zeigten. Der Umfang der aufgrund des Verursacherprinzips finanzierten Leistungen ist in zahlreichen Flughäfen vergleichbar mit der Situation in der Schweiz.

Bekanntlich laufen derzeit Bestrebungen zur Einführung einer neuen Verfassungsgrundlage (Art. 86 BV), welche die aus dem Betrieb der Luftfahrt generierten Erträge aus der Mineralölsteuer der Luftfahrt zuführen soll. Angesichts der im Zusammenhang mit Sicherheitskosten zur Diskussion stehenden Aufwendungen lässt sich aber bereits heute festhalten, dass diese Finanzierungsquelle den Bedarf nicht wird abdecken können.

Die vorgeschlagene Lösung sieht daher in Absatz 4 vor, dass die Sicherheitsgebühren künftig als separate Aufwendung ausgewiesen werden müssen, beispielsweise auf dem Beförderungsschein. Die Höhe dieser Gebühr wird so angesetzt, dass sie sämtliche dem Flughafen erwachsenden lufttransportbedingten Sicherheitskosten deckt, wobei Rückstellungen mit Blick auf konkrete Investitionsvorhaben zulässig sind. Die Höhe der Sicherheitsgebühr wird vom BAZL auf Antrag des Flughafens genehmigt. Aufgrund des per Ende eines Rechnungsjahres ausgewiesenen Verhältnisses zwischen Sicherheitskosten und Ertragseinnahmen aus Sicherheitsgebühren kann das BAZL den Flughafen anweisen, Antrag auf Anpassung der Sicherheitsgebühr zu stellen. Es ist nicht vorgesehen, eine einheitliche Gebühr für alle Flughäfen einzuführen.

Zusammensetzung der Kostengrundlage für die Festlegung der Flughafengebühren

In den nicht von der Sicherheitsgebühr betroffenen Fällen kann der Bundesrat gemäss Absatz 5 auf dem Verordnungsweg festlegen, aufgrund welcher Kosten die Gebühren zu berechnen sind und in welchem Umfang dies Kosten durch Gebühren gedeckt werden dürfen. Der Bundesrat wird sich dabei auch mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob und in welchem Rahmen Erträge, die nicht direkt mit der Abwicklung des Flugbetriebes in Verbindung stehen (so genannter «Non Aviation»-Bereich¹⁶), in die Gebührenbemessungsgrundlage aufgenommen werden können. Obwohl diese Geschäftszweige nicht in direktem Zusammenhang mit dem Flugverkehr stehen, hängt die Höhe der Erträge ganz wesentlich vom Flugverkehr ab. So macht erst der Flugverkehr einen Flughafen zu einem sehr attraktiven Geschäftsstandort, und es ist in erster Linie der Flugverkehr, welcher die – tendenziell ausgabefreudigere – Kundschaft generiert.

Während die Fluggesellschaften deshalb der Meinung sind, dass alle Erträge aus diesem Nicht-Fluggeschäft zu einer Reduktion der Flughafengebühren führen müssten, sehen die Flughäfen diese Tätigkeiten als vollständig losgelöst vom Fluggeschäft und möchten deshalb die kostendeckenden Gebühren für die Benützung der Flughafeninfrastruktur ohne Berücksichtigung der Erträge aus dem Nicht-Fluggeschäft bestimmen.

Der Bundesrat wird die Flughäfen sowie die am stärksten betroffenen Luftfahrtunternehmen («Home Carriers») bei der Festlegung allfälliger Bestimmungen über die für die Gebührenberechnung anzuwendende Kostengrundlage angemessen konsultieren. Im Weiteren kann er bei Bedarf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen auf die Höhe der Flughafengebühren mittels Durchführung von Modellrechnungen evaluieren. Bleibt hinzuzufügen, dass sich der Bundesrat bei der Erarbeitung der entsprechenden Rechtsgrundlagen nach den einschlägigen Bestimmungen des internationalen Rechts zu richten hat (insbesondere ICAO Doc 9082/7).

¹⁶ Darunter fallen namentlich Mieterträge für Büroräumlichkeiten und Ladenflächen (z. T. mit Umsatzbeteiligung), Einnahmen aus der Parkplatzbewirtschaftung sowie Erträge aus der Vermietung von Konferenzräumen.

Genehmigung der Flughafenengebühren

In Absatz 6 wird dem BAZL erneut die Kompetenz zur Genehmigung von Flughafenengebühren übertragen, soweit sie vom Flughafenhalter für die Benützung der Anlagen durch den Luftverkehr wie auch für den Zugang zu den Flughafeneinrichtungen (Nutzungsentgelte gemäss Richtlinie 96/67/EG) erhoben werden.

Bis zum Inkrafttreten der LFG-Revision 1992 per 1. Januar 1995 genehmigte das BAZL die Flughafenengebühren. Die Regelung ging auf das ursprüngliche LFG von 1948 zurück, die noch eine Genehmigung aller Flugplatzgebühren vorsah. Diese Lösung wurde aufgrund des damit verbundenen hohen administrativen Aufwandes zu Gunsten einer blossen Aufsicht aufgegeben. Die Praxis hat gezeigt, dass durch die seinerzeitige Abschaffung der Genehmigungspflicht eine rechtliche Unsicherheit sowohl für die Flughäfen wie auch für die Benutzer entstanden ist. Dies zeigt sich vor allem, wenn ein Flughafen seine Gebühren erhöht. An sich werden die neuen Gebühren mit der Festlegung durch den Flughafen verbindlich, doch kann das BAZL eine Gebührenerhöhung jederzeit mit einer Aufsichtsverfügung untersagen. Solange das BAZL keine Aufsichtsverfügung erlässt, ist somit unsicher, ob dies als implizite Zustimmung zur Gebührenerhöhung zu interpretieren ist oder nicht. Mit der formellen Genehmigung eines neuen Gebührentarifs erhält der Flughafen hingegen einen rechtsverbindlichen Entscheid darüber, ob das BAZL die Gebührenerhöhung als rechtskonform beurteilt. Dies stärkt die Rechtssicherheit sowohl für den Flughafen als auch für seine Benutzer, auch wenn die Genehmigung es nicht ausschliesst, dass eine Fluggesellschaft eine konkrete Gebührenverfügung mit einer Beschwerde anfechtet und vorfrageweise geltend macht, die Gebühr entspreche den rechtlichen Anforderungen nicht. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben ferner gezeigt, dass aufgrund der im Rahmen des Konsultationsverfahrens durch die Flughäfen auftretenden zunehmenden Unstimmigkeiten zwischen Benutzern und Flughäfen die Einsparungen beim administrativen Aufwand deutlich geringer ausgefallen sind, als dies bei der Revision 1995 erwartet worden war. Mit den vorgesehenen Änderungen werden heute bestehende Unsicherheiten beseitigt und dem BAZL wird das notwendige Instrumentarium gegeben, um im Bereich der Flughafenengebühren als unabhängiger Regulator auftreten zu können.

Ein im Januar 2007 vorgelegter Vorschlag der Europäischen Kommission hat zum Ziel, gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten festzulegen. Mit der Richtlinie soll das Verhältnis zwischen Flughafenbetreibern und Flughafenutzern neu bestimmt werden, 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 soll damit eine unabhängige einzelstaatliche Stelle zur Vermittlung bei Streitfällen und zu deren rascher Beilegung geschaffen werden. Die vorgeschlagenen Änderungen im LFG sind mit der neuen Regelung der EG kompatibel.

Art. 39a (neu)

Koordination von Zeitnischen

Mit der Verordnung vom 17. August 2005 über die Koordination von Zeitnischen (Slots) auf Flughäfen (Slotkoordinationsverordnung; SR 748.131.2) wurde die EG-Verordnung Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über die gemeinsamen Regeln für die Zuweisung der Zeitnischen auf den Flughäfen der Gemeinschaft 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 Grundla-

gen sicherzustellen. Die Slotkoordinationsverordnung gilt entsprechend bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden gesetzlichen Regelung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2009. Mit dem 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. Dass die Tätigkeit des Slotkoordinators unter das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958¹⁷ 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 öffentlich-rechtliche Aufgabe des Bundes ist und der privatrechtlich organisierte Slotkoordinator unmittelbar damit betraut wird.

Art. 41 Abs. 1

Luftfahrthindernisse

Gemäss Artikel 41 Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0) 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 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) 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, das BAMF (bzw. neu 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.
- Das BAZL ist die Fachbehörde für die öffentliche und private Zivilluftfahrt (Art. 7 Abs. 1 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, OV-UVEK, SR 172.217.1). Es hat die Aufgabe, einen hohen Sicherheitsstandard in der schweizerischen Zivilluftfahrt zu gewährleisten (siehe Art. 7 Abs. 2 lit. a OV-UVEK). Die Meldepflicht der Eigentümer von Luftfahrthindernissen genügt zwar, um die Daten zur Erstellung der Luftfahrthinderniskarte 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. Diese Massnahme ist insbesondere abzugrenzen von den speziellen Regelungen betreffend Luftfahrthindernisse in der

¹⁷ SR 170.32

Umgebung von Flugplätzen zum Schutz von An- und Abflugverfahren. Die Möglichkeit Sicherheits- oder Lärmzonen einzurichten ist heute auf die Flughäfen beschränkt (Art. 42 ff. LFG). Sinn und Zweck dieser Regelungen war es, die Zonen in der Flughafenumgebung aus «sozialhygienischen Gründen» der Überbauung zu entziehen (BBL 1971 I 266).

Die Flugfelder müssen die nötigen Massnahmen zur Gewährleistung des Betriebes auf dem privatrechtlichen Weg treffen (siehe Art. 44b LFG). Droht also einem Flugfeld, dass es zugebaut wird, so muss es sich mit den Mitteln des Privatrechts dagegen wehren, wenn es nicht den Entzug der Betriebsbewilligung riskieren will. Das Einführen einer öffentlich-rechtlichen Vorschrift zum Schutz von Flugfeldern wird allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt geprüft.¹⁸

Die bisherige Regelung, wonach der Bundesrat Vorschriften über Luftfahrthindernisse aufstellen und als ultima ratio das Enteignungsrecht ausüben kann, soll grundsätzlich beibehalten werden (siehe Abs. 2 und 3 des Vorschlags zur Änderung des LFG). 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. Die Ausgestaltung der Bewilligung sowie des dazu gehörenden Verfahrens soll durch den Bundesrat erfolgen, voraussichtlich in der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1). Bei der Ausgestaltung der Bewilligung ist namentlich dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

Gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes 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 (EleG; SR 734.0), nach Artikel 18 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) sowie nach Artikel 9 des Seilbahngesetzes (SebG; SR 743.01).

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 (LSV; SR 814.41, Anhang 5) geregelt sind. Das Bundesgericht hat die Aufhebung der gesetzlichen Grundlage ausdrücklich verlangt (BGE 126 II 597). Entsprechend wird lit. b gestrichen und Abs. 1 sprachlich angepasst. Mit der Streichung der Lärmzonen wird die Anhörung des BUWAL (heute BAFU) in Abs. 3 überflüssig. Nach der Streichung der Lärmzonen geht es in Art. 42 nur mehr um Sicherheitszonen, weshalb der Verweis auf die Lärmschutzvorschriften nicht mehr nötig ist und Abs. 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 Luftverkehrsunternehmen

Der Artikel geht auf die ursprüngliche Fassung des LFG von 1948 zurück. Hintergrund war gemäss damaligem Botschaftstext, Luftverkehrsunternehmen 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

¹⁸ Die Vorstellungen für solche öffentlich-rechtlichen Vorschriften zum Schutz der An- und Abflugverfahren bei Flugfeldern reichen von Ideen wie der Verbindlichkeitserklärung des amtlich festgestellten Hindernisbegrenzungsflächen-Katasters gegenüber den Behörden über die Einführung eines Sicherheitszonenplans «light» zur Belastung der Grundstücke mit einer (öffentlich-rechtlichen) Dienstbarkeit.

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 Flugsicherung

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

Artikel 49 (neu)

Flugsicherungsgebühren

Die Thematik der Flugsicherungsgebühren soll neu aufgrund deren Komplexität und Spezifität in einem separaten Artikel 49 geregelt werden.

Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten ist einerseits erforderlich, um einen sicheren und geordneten An- und Abflug auf Flughäfen zu gewährleisten (so genannte Anflugsicherung). 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 (so genannte Streckenflugsicherung). Für beide Arten von Flugsicherungsdienstleistungen werden Gebühren erhoben (Anfluggebühren und Streckenfluggebühren).

Die heutige Regelung betreffend Flugsicherungsgebühren (Artikel 48 Absatz 3) wurde mit der LFG-Revision von 1995 eingeführt. In der Botschaft zu dieser Revision hat der Bundesrat festgehalten, dass damit das so genannte «Briefmarkenprinzip» für die Flugsicherungsgebühren in der Schweiz gelten soll. Ähnlich dem Versand eines Briefes innerhalb dem Gebiet der Schweiz sollte damit die Flugsicherungsgebühr für einen bestimmten Flugzeugtyp für jeden Anflug 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 Anfluggebühren (mit Kostenüberdeckung) die Schweizer Regionalflughäfen (Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures und Sion), die eine Kostenunterdeckung aufweisen. Zweitens erfolgt eine Quersubventionierung vom Instrumentenflugverkehr (IFR) zum Sichtflugverkehr (VFR), indem kleinere, im Sichtflug-Verkehr verwendete Luftfahrzeuge generell tiefere Flugsicherungsgebühren zu leisten haben, die Kosten für Flugsicherungsdienste jedoch unabhängig von der Grösse eines Luftfahrzeuges entstehen. Kommt hinzu, dass für VFR-Flüge im Streckenflugbereich in der Schweiz, wie auch in zahlreichen europäischen Ländern, grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden. Drittens werden die Kosten für die Anflugsicherung durch Erträge aus der Streckenflugsicherung finanziert. Damit entsteht eine Quersubventionierung des Anflugsverkehrs durch den Flugverkehr im oberen Luftraum. Viertens erfolgt eine Subventionierung von Flugsicherungsanbietern in Deutschland, Italien und Österreich durch die schweizerische Flugsicherung insofern, als Skyguide zwar Dienstleistungen im angrenzenden Luftraume erbringt, hierfür aber die Erträge nicht vollumfänglich erhält.

Unter anderem mit dem Ziel einer Reduktion der vorhandenen Quersubventionierungstbestände 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.¹⁹ Neben der Erhöhung der Kosten-

¹⁹ Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz. Bericht des BAZL an die KVF-N vom 11. Dezember 2006

wahrheit durch eine Reduktion der Quersubventionierungen wurden bei der Ausarbeitung der Szenarien die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluffahrt (Flugsicherung und Luftfahrtunternehmen), die Berücksichtigung der Bedürfnisse sämtlicher Akteure im schweizerischen Luftfahrtsystem (auch 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 Anflug-Gebühren keine Quersubventionierung zwischen dem Flughafen Zürich und den Regionalflugplätzen 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 sind Quersubventionierungen zwar innerhalb, nicht aber zwischen den einzelnen Flughafenkategorien erlaubt.

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 Linienverkehr (Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Sion);
- Kategorie IIIa: übrige konzessionierte Regionalflugplätze mit Instrumentenflugverkehr (Grenchen, Les Eplatures)
- Kategorie IIIb: übrige nicht konzessionierte Regionalflugplätze mit Instrumentenflugverkehr (Buochs, evtl. künftig Payerne und Emmen).

Eine Quersubventionierung der Regionalflugplätze durch die Landesflughäfen (namentlich Zürich) ist folglich durch die Bildung der Kategorien nicht mehr möglich. 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 Anflugbereich entlastet werden. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die bestehende Quersubventionierung des Anflugsverkehrs durch den Flugverkehr im oberen Luftraum beibehalten wird.

Mit der Bildung von Flugplatzkategorien entsteht auf den Flugplätzen der Kategorien II und III eine Unterdeckung von jährlich rund 20 Mio. Franken (Basis 2006)²⁰, falls die Anfluggebühren auf dem heutigen Niveau belassen werden sollen. Um zu vermeiden, dass der An- und Abflug-Verkehr 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 und IIIa 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) geschaffen²¹. Sollten

Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz; Ergänzungsbericht des BAZL an die KVF-N vom 13. Juni 2007

²⁰ Kat. II: 14,9 Mio. Franken / Kat. IIIa: 4,7 Mio. Franken

²¹ Botschaft des Bundesrates zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr; **BBI** 2007 6373

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 und/oder die lokale/regionale öffentliche Hand wird in jedem Fall für Flugplätze der Kategorie IIIb (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.

Nachfolgend soll kurz auf die einzelnen Bestimmungen in Artikel 49 (neu) eingegangen werden:

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

Absatz 2 regelt die Festlegung der Flugsicherungsgebühren durch den Erbringer von Flugsicherungsdiensten. Bei den Gebühren im Streckenflugbereich sind die Vorgaben des internationalen Rechts (ICAO / Eurocontrol / EG) einzuhalten. Für Gebühren der An- und Abflugsicherung werden Bemessungskriterien festgelegt, nach denen die Gebühren zur Hauptsache festzulegen sind. Aufgeführt werden die Kategorie des Flugplatzes und das höchstzulässige Abfluggewicht eines Luftfahrzeuges.

Absatz 3 bezieht sich im Wesentlichen auf die bereits weiter oben erwähnte Kategorisierung von Flugplätzen im Kontext der Finanzierung der Flugsicherungskosten. Es wird der Grundsatz festgelegt, dass Gebührenerträge einer Flugplatzkategorie nur zur Deckung der An-/Abflugsicherungskosten dieser Kategorie verwendet werden dürften. Eine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Kategorien darf dementsprechend nicht stattfinden. Da aufgrund des Wegfalls der Quersubventionen zwischen Landesflughäfen und Regionalflughäfen massive Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen zu erwarten sind (jährlich rund CHF 20 Mio.), soll das Verbot von Quersubventionierungen zwischen den einzelnen Flugplatzkategorien effektiv erst dann Anwendung finden, wenn die Finanzierung dieser Unterdeckungen gewährleistet ist. Gemäss den oben stehenden Erläuterungen zum Konzept Finanzierung Flugsicherung soll dies über Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen sichergestellt werden. Demzufolge kann das Verbot von Quersubventionierungen zwischen Flugplatzkategorien erst nach Inkrafttreten der Änderung von Artikel 86 Bundesverfassung wirksam werden. Der Bundesrat wird bei der Festlegung des Datums für das Inkrafttreten der Bestimmung in Artikel 49 Absatz 5 2. Satz diesem Umstand Rechnung tragen müssen.

Gemäss **Absatz 4** kann der Bundesrat für jede Flugplatzkategorie sowie gegebenenfalls für einzelne Flugplätze festlegen, welcher Teil der Flugsicherungskosten mindestens über Gebühren finanziert werden muss. An der Finanzierung der nicht durch die Gebühren sowie durch allfällige Erträge aus der Flugtreibstoffbesteuerung gedeckten Kosten der Flugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen sollen sich vermehrt auch die lokale/regionale öffentliche Hand sowie private Geldgeber beteiligen. 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 IIIb gemäss dem oben dargestellten Finanzierungskonzept).

Über eine Änderung von Absatz 5 soll die Kompetenz zur Genehmigung von Flugsicherungsgebühren vom UVEK auf das Bundesamt übertragen werden. Diese Kompetenzübertragung ist deshalb erforderlich, da das UVEK aus Unabhängigkeitsüberlegungen nebst seiner Funktion als Eignerin der Skyguide nicht gleichzeitig für die Genehmigung der von der Skyguide erhobenen Flugsicherungsgebühren zuständig sein kann.

Absatz 6 regelt weitere Kompetenzen des Bundesrates. Er legt die Flugplatzkategorien fest. Der Bundesrat soll weiter festlegen, welche Flüge von den Flugsicherungsgebühren befreit sind und welche Flugsicherungskosten der Bund trägt. Die Regelung steht im Zusammenhang mit von Flugsicherungsdiensten befreiten Flügen, für deren Kosten gemäss den in der Schweiz heute und zukünftig anwendbaren europäischen/internationalen Rechtsvorschriften der Bund aufkommen muss. Im Bereich des Streckenfluges übernimmt der Bund einerseits die Kosten für einzelne IFR-Bewegungen (bspw. Flüge mit Staats- und Regierungschefs in offizieller Mission). Andererseits leistet er einen Pauschalbetrag von jährlich rund Mio. 3.4 Franken für gebührenbefreite VFR-Flüge im Streckenflug. Im An-/ Abflugbereich wird der Bund ab dem Jahr 2010 für die Kosten für gebührenbefreite Flüge auf Flughäfen mit über 50'000 gewerbsmässigen Flugbewegungen (Zürich und Genf) aufkommen müssen (rund 0.5 Mio. Franken). Diese neue Pflicht des Bundes entsteht aufgrund der bevorstehenden Übernahme in der Schweiz der Verordnung (EG) 1794/2006 über die Errichtung eines gemeinsamen Flugsicherungs-Gebührensystems.

Art. 56

Bescheinigungen für Luftfahrzeuge

Die Schweiz nimmt seit dem 1. Dezember 2006 an der EASA teil²². Die EASA ist eine Agentur der Europäischen Gemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie wurde im Jahr 2002 auf der Grundlage der Verordnung (EG) 1592/2002 mit der Absicht errichtet, harmonisierte Rechtsgrundlagen im Bereich Flugsicherheit zu erlassen sowie deren einheitliche Anwendung in Gesamt-Europa sicherzustellen. Mit der Teilnahme der Schweiz sind die Grundverordnungen (EG) 1592/2002 sowie deren Ausführungsbestimmungen (EG) 2042/2003 und (EG) 1702/2003 mittels Übernahme in den Anhang des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz – Europäische Gemeinschaft unmittelbar anwendbares Recht 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 gemischte Luftverkehrsausschuss nach Artikel 21 f. des Luftverkehrsabkommens (SR 0.748.127.192.68) 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 der Vorlage stellte sich daher die Frage, ob überall dort, wo das LFG Rechtsetzugskompetenzen 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.

Am 8. April 2008 ist die neue EASA-Grundverordnung (EG) 216/2008, welche die Verordnung (EG) 1592/2008 ersetzt, für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft in Kraft getre-

²² Beschluss Nr. 3/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 27. Oktober 2006, AS **2006** 5971

ten. Über eine Übernahme dieser Verordnung durch die Schweiz wird voraussichtlich im Rahmen des nächsten Gemischten Ausschusses im Dezember 2008 beschlossen.

In Abs. 1 Bst. a wird die Bezeichnung «Eintragungsausweis» durch «Eintragungszeugnis» ersetzt. Letztere wird heute bereits in der Praxis und auf allen Formularen verwendet. Sie entspricht auch der Formulierung in der Luftfahrtverordnung. Das EASA-Regelwerk sieht neu vor, dass neben dem Lufttüchtigkeitszeugnis auch eine Fluggenehmigung ausgestellt werden kann. Der Begriff ist aus diesem Grund in Abs. 1 Bst. b zu ergänzen.

Die bisher in Abs. 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 Abs. 4 wird redaktionell angepasst zu Abs. 2.

Art. 57 Abs. 1 und 3

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 an diejenige der EASA angepasst und der bisherige Begriff «Unterhalt» durch «Instandhaltung» ersetzt.

Art. 60 Abs. 1

Ausweise

In der bestehenden Auflistung ist der Vollständigkeit halber neu das Flugsicherungspersonal aufzunehmen. Die Ausweispflicht besteht bereits heute. Die Modalitäten sind in der Verordnung über die Ausweise des Flugsicherungspersonals (VAPF; SR 748.222.3) geregelt. Diese stützt sich ihrerseits auf Art. 24 und 25 der Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.01), wonach das Departement bestimmt, welche Kategorien des Luftfahrtpersonals zur Ausübung ihrer Tätigkeit eines Ausweises des Bundesamtes bedürfen, und die 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 Art. 60 Abs. 3 LFG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Erlaubnis. Die Kompetenz wird in den Art. 24 und 25 LFV an das Departement delegiert. Dieses kann anschliessend festlegen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Lernausweis auszustellen ist.

Art. 70 Abs. 1

Sicherstellung der Haftpflichtansprüche; Versicherungspflicht

Die vorgeschlagenen Änderungen sind eine logische Folge der Entwicklung auf dem Risikoversicherungsmarkt in den letzten Jahren. Anstelle der früheren Praxis der Staaten, ihren Markt denjenigen Unternehmen vorzubehalten, deren Sitz oder Niederlassung sich auf ihrem Territorium befinden, 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 Versicherungs-

nehmer 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 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG; SR 961.01) und der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO; SR 961.011) von 2005 hat die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Privatversicherungen mit dem genannten OECD-Kodex harmonisiert. Artikel 1 Absatz 1 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 vormals obligatorische Aufsicht durch die entsprechenden Schweizer Behörden gerechtfertigt.

Die schweizerische Luftfahrtgesetzgebung enthält immer noch Rechtspflichten, welche mit dem OECD-Kodex unvereinbar sind 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.

Des Weiteren besteht in der Europäische Union (EU) der eindeutige Trend, dieses Erfordernis aufzuheben. Zum Zeitpunkt vor der Erweiterung auf 10 und später auf 2 weitere Mitgliedstaaten gab es ein solches Erfordernis nur noch in Deutschland und in Österreich. Die EU erwägt zurzeit dessen Aufhebung.

Artikel 106 Absatz 1 der Luftfahrtverordnung (LFV, SR 748.01) spricht im Zusammenhang mit der Haftpflicht des Luftfahrzeughalters gegenüber seiner Vertragspartei von einer „für diesen Geschäftszweig in der Schweiz zugelassenen Versicherungsgesellschaft“. Artikel 123 Absatz 1 (Haftpflicht des Luftfahrzeughalters gegenüber Dritten auf der Erde) verlangt den Abschluss einer Haftpflichtversicherung bei einem in der Schweiz für diesen Geschäftszweig zugelassenen Versicherungsunternehmens. Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen auf dem internationalen Versicherungsmarkt sind die in Artikel 70 Absatz 1 LFG und in den Artikeln 106 Absatz 1 Buchstabe d LFV sowie 123 Absatz 1 LFV enthaltenen Anforderungen einer durch den Bundesrat erteilten Zulassung oder einer durch die dafür zuständigen Schweizer Behörden erteilten Bewilligung für die betreffenden Versicherungsaktivitäten aufzuheben.

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

Art. 75 Abs. 1 und 5

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 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Übereinkommen von Montreal²³) für die Schweiz in Kraft getreten. Mit dem Übereinkommen wur-

²³ SR 0.748.411

de 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 über den Lufttransport²⁴ (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.

Die 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

Strafbestimmungen; Übertretungen

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 der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann²⁵. 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 sämtliche im Rahmen dieses Gesetz und dessen Vollziehungsvorschriften bestehenden Übertretungen explizit aufgeführt werden. Neu werden in Absatz 1 Bst. a–f sowie Absatz 3 die als Übertretung geltenden Tatbestände im Einzelnen formuliert. Insbesondere sind gestützt auf Absatz 1 Bst. d Verstösse gegen das Ausführungsrecht strafbar, sofern eine Verordnungsvorschrift die Zuwiderhandlung ausdrücklich mit Strafe bedroht. Die luftrechtlichen Ausführungsverordnungen werden entsprechend anzupassen und mit einem Verweis auf die Strafandrohung in Artikel 91 Bst. d zu versehen sein.

Mit Busse wird weiterhin bestraft, wer gegen eine unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn gerichtete Verfügung verstösst sowie eine Auflage nicht einhält, welche in einer Konzession oder einer Bewilligung enthalten ist.

Neu besteht nach Absatz 2 die Möglichkeit, bei groben Verstössen nach Absatz 1 Bst. a–c die Busse bis auf 40'000 CHF zu verdoppeln. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Strafgesetzbuches oder eines anderen Gesetzes, die für Verstösse nach Absatz 1 schwerere Strafen vorsehen.

²⁴ SR 748.411

²⁵ BGE 119 IV 244

Nach geltendem Recht wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Bestimmungen zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Luftfahrt zuwiderhandelt. Dieser Tatbestand wird 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 und direkt anwendbare Verordnung (EG) Nr. 261/2004, welche im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen und folglich Sanktionierungspflichten des Staates vorsieht.

In Anpassung an das seit 1. Januar 2007 geltende Sanktionensystem im schweizerischen Strafgesetzbuch²⁶ (StGB) 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. 103 b-d (aufgehoben)

Aufhebung Schweizerische Luftverkehrsschule

Die Schweizerische Luftverkehrsschule (SLS) wurde seinerzeit gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1958 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 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 Millionen Franken. 1995 betrug die Unterstützung gut 20 Millionen Franken. 1996 wurde das Budget im Rahmen von Sparmassnahmen auf 15 Millionen Franken reduziert.

Erfolgreiche 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 zu 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 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 Schüler per Juli 1997 wurde die SLS in der heutigen Form aufgehoben. Die Bestimmungen über die SLS sind seither toter Buchstabe und können darum gestrichen werden. Die gestützt auf Art. 103b Abs. 3 LFG erlassene Verordnung über die Schweizerische Luftverkehrsschule (SR 748.221.11) ist auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der LFG-Revision ebenfalls aufzuheben.

Art. 107a

Datenschutz; Bearbeitung von Personendaten

Aufgrund der Vorgaben des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1) wurde für die Belange der Luftfahrt bzw. der Datenbearbeitung durch das BAZL mit Artikel 107a am 1.1.2000 eine erste Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen. Obwohl mit dieser Bestimmung für die Bearbeitung von Personendaten durch das BAZL die wesentlichen Anforderungen erfüllt

²⁶ SR 311.0

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. Artikel 107a wird entsprechend angepasst und mit einem neuen Art. 107b ergänzt.

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–d

Die Regelungen in diesem Absatz entsprechen weitgehend der heute geltenden Formulierung. In den Buchstaben a bis d 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 und anderen Ausweisträgern. Neben den ausdrücklich genannten Datenkategorien sind in Buchstabe a 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 d steht im Zusammenhang mit der in die Zuständigkeit des BAZL fallenden Durchführung von Straf- und Administrativverfahren.

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 Bern-Belp, Skyguide etc.) 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 Bst. 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 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0) 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 im Frühling 2007 in Betrieb zu nehmen.

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.

Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgesehenen ausdrücklichen Rechtsgrundlage wird AVRE befristet und in eingeschränktem Umfang voraussichtlich direkt gestützt auf die genannte völkerrechtliche Rechtsgrundlage eingeführt.

Abs. 5

Die vorliegende Bestimmung soll mit einer gewissen Flexibilität und Offenheit den heutigen und künftigen Anforderungen Rechnung tragen. Im Zusammenhang mit 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 Art. 107a Abs. 2 Bst d; ausnahmsweise könnte im Einzelfall auch die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten erforderlich sein.

Der Hinweis betreffend dem «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 DSG).

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 52ff. 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

Die entsprechenden vom BAZL verwalteten Personendaten sind für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU) und neu der Flugunfalluntersuchungskommission zwingend erforderlich. Diese Daten wurden dem BFU auf Anfrage durch das BAZL seit jeher zur Verfügung gestellt. Seit einiger Zeit kann das BFU auf die benötigten Personendaten direkt mittels Abrufverfahren Zugriff nehmen. Mit Blick auf die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe im Dienste der Flugsicherheit wurde die bisherige Verwendung des Abrufverfahrens als vertretbare Übergangslösung beurteilt.

Art. 108a

Grundlegende technische Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr

Abs. 1 und 2 (neu)

Im luftfahrtpolitischen Bericht (BBI 2005, 1801) hält der Bundesrat fest, dass die konsequente Einhaltung der geltenden internationalen und 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 Standards der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) festgehalten. Ein höheres Mass an Sicherheit wird durch Normen gewährleistet, die dem so genannten 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 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. Er nimmt dies jedoch als Preis für einen im europäischen Quervergleich höher stehenden Sicherheitsstandard in Kauf.

In Umsetzung dieser Vorgaben des luftfahrtpolitischen Berichtes wird in einem neuen Artikel 108a Absatz 1 definiert, 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. Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, technische Normen zu bezeichnen, bei deren Einhaltung vermutet wird, dass die grundlegenden Sicherheitsanforderungen erfüllt sind.

Abs. 3 (neu)

Die im internationalen Kontext harmonisierten Sicherheitsvorschriften der Luftfahrt überlassen nicht selten in untergeordneten technischen Ausführungsfragen den nationalen Luftfahrtbehörden einen eigenen Gestaltungsspielraum. Als Beispiel lassen sich die von der «Joint Aviation Authorities (JAA)» erlassenen Anforderungen im Zusammenhang mit der Flugsicherheit anführen. Diese zu einem grossen Teil gestützt auf Artikel 6a LFG in der Schweiz direkt anwendbaren Bestimmungen («Joint Aviation Requirements, JAR») sehen in vielen Bereichen ausdrücklich den Erlass von Ausführungsbestimmungen durch die nationalen Luftfahrtbehörden vor. Gleiches gilt für im Rahmen der EASA und der ICAO erlassene Bestimmungen.

Gemäss Artikel 48 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) ist eine Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter indessen nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt. Weil dem Bundesamt als nationale Luftfahrtbehörde bisher im Gesetz eine allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in der Form eines Rechtssatzes fehlte, konnte das BAZL die erforderlichen Bestimmungen nur auf dem rechtsstaatlich problematischen Weg der Allgemeinverfügung oder in Form von Richtlinien und Weisungen erlassen, welche jedoch rechtlich nicht verbindlich sind und in der Praxis daher Probleme verursachen. Wurden solche Regelungen durch einzelne Adressaten angefochten, entstanden nicht selten stossende Ungleichheiten unter den Marktteilnehmern. Eine vergleichbare Problematik ergab sich dort, wo das übergeordnete Recht sicherheitsrelevante Fragen nicht genügend genau regelte oder in der aviatischen Praxis – zum Beispiel infolge von Erkenntnissen aus Unfalluntersuchungen – Sicherheitsdefizite sichtbar wurden, die sowohl rasch als auch verbindlich und rechtsgleich behoben werden mussten. Der rasche technische und wirtschaftliche Wandel in der Luftfahrt bedingt zudem, dass die untergeordneten technischen Ausführungsvorschriften zum Schutz von Leib und Leben rasch und unkompliziert so angepasst werden können, dass mögliche Sicherheitsgewinne in der operativen Praxis ohne Verzug realisiert und sich öffnende Lücken umgehend geschlossen werden.

Die neue Bestimmung ermächtigt den Bundesrat, den Erlass administrativer und technischer Vorschriften, insbesondere auch das Bezeichnen von technischen Normen dem Bundesamt zu übertragen. Die betroffenen Kreise werden im Rahmen des «Stakeholder Involvement»-Prozesses des BAZL in die Vorbereitungsarbeiten von Amtsverordnungen einbezogen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1. 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 Kategorien II und IIIa ganz oder teilweise aus Erträgen der Flugtreibstoffbesteuerung finanziert werden.

Auf den Flugplätzen der Kategorie II betrug die Unterdeckung im Jahr 2006 14.9 Mio. Franken (Bern 7.4 Mio. Franken; Lugano 4.1 Mio. Franken; Sion 1.8 Mio. Franken; St. Gallen-Altenthein 1.6 Mio. Franken).

Auf den Flugplätzen der Kategorie IIIa lag diese bei 4.7 Mio. Franken (Grenchen 3.5 Mio. Franken; Les Eplatures 1.2 Mio. Franken).

Der Finanzierungsbedarf betrug im Jahr 2006 somit insgesamt 19.6 Mio. Franken. 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).

In den Erläuterungen zu Artikel 49 Absatz 3 wird erwähnt, dass der Bund gemäss einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften für die Kosten für gebührenbefreite Flüge aufkommen muss. Im Bereich des An- und Abfluges liegen diese Kosten schätzungsweise bei rund 0.8 Mio. CHF, die über das ordentliche Budget des BAZL abgedeckt werden. Im Bereich des Streckenfluges vergütet der Bund heute auf der Grundlage der mehrseitigen Vereinbarung

vom 12. Februar 1981 über Flugsicherungs-Streckengebühren Kosten von rund 3.4 Mio. Franken für Flüge nach Sichtflugregeln (VFR) und 0.6 Mio. Franken für Flüge nach Instrumentenflugregeln (IFR). Diese Kosten werden für den Bund auch in Zukunft anfallen, wobei diese je nach Entwicklung des Verkehrsaufkommens geringfügigen Schwankungen unterliegen dürften. Eine allfällige, diese Schwankungen übersteigende Übernahme von Kosten für gebührenbefreite Flüge durch den Bund ist, insbesondere im Bereich des VFR-Verkehrs, nicht vorgesehen.

Die für Gewährleistung einer qualitativ hoch stehenden Aufsichtstätigkeit des BAZL erforderliche Aufstockung des Personalbestandes um 24 Stellen ist kostenneutral, da die damit verbundenen Kosten über die neue Aufsichtsabgabe finanziert werden.

3.1.2. Erträge

Die neue Aufsichtsabgabe wird gemäss dem skizzierten Modell jährlich 18,5 Mio. Franken an zusätzlichen Einnahmen generieren.

3.2 Personelle Auswirkungen

Wie unter Artikel 6b ausgeführt, besteht beim BAZL zurzeit ein Ressourcendefizit von insgesamt 44 Stellen, wovon der Bundesrat am 30. Mai 2007 bereits 20 Personaleinheiten bewilligt hat. 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 zwingend. Die Diskrepanz zwischen gesetzlichem Auftrag und verfügbaren Ressourcen hat zudem unmittelbare Auswirkung auf die Verantwortlichkeit des BAZL als Aufsichtsbehörde über die Zivilluffahrt und somit letztlich auch bezüglich der Verantwortlichkeit der massgebenden politischen Instanzen hinsichtlich der Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluffahrt. Kann eine Ressourcenanpassung nicht vorgenommen werden, kommen als Handlungsalternativen eine Anpassung des gesetzlichen Auftrages oder die Errichtung einer neuen Organisation für die rein sicherheitsrelevanten Aufsichtsaufgaben in Frage. Hier soll nun der Weg über die Beschaffung zusätzlicher Stellen verfolgt werden²⁷.

Für die neu eingeführte Genehmigungspflicht bei den Flughafengebühren sowie für die Einführung und Umsetzung eines neuen Rechnungsmodells für Flughafengebühren wird eine Aufstockung der personellen Ressourcen in der Grössenordnung von einer Vollzeitstelle erforderlich sein. Um die bereits heute bestehenden Aufgaben des BAZL zu bewältigen, sind wie dargelegt 24 zusätzliche Personaleinheiten nötig. Da die Grundlage für die Finanzierung dieser Stellen mit dieser Vorlage geschaffen wird, sind die 24 Personaleinheiten hier zusammen mit der Stelle im Zusammenhang mit den Flughafengebühren als zusätzlicher Personalbedarf auszuweisen. Dieser beläuft sich insgesamt auf 25 Stellen.

3.3 Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie

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 resultiert eine zusätzliche Belastung von jährlich 18,5 Mio. Franken. Stellt man diese Zahl der Gesamtzahl transportierter Passagiere gegenüber (2007: 36,1 Millionen), resultiert pro Passagier ein Betrag von 51 Rappen.

²⁷ vgl. Sicherstellung des Aufgabenvollzugs im Bereich der Zivilluffahrt. Zusatzdokumentation UVEK zuhanden der Finanzkommission der eidg. Räte vom August 2007

Auf der anderen Seite fließen gestützt auf das «Konzept Finanzierung Flugsicherung» pro Jahr rund 20 Mio. Franken 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 Kategorien II und IIIa können die Gebühren auf heutigem Niveau belassen und damit weiterhin wettbewerbsfähig bleiben. Die Leichtaviatik profitiert ebenfalls vom unveränderten Gebührenniveau.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist in der Legislaturplanung vorgesehen.