



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Luftfahrtentwicklung

Änderung des Luftfahrtgesetzes

Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

28. August 2024

1 Grundzüge der Vorlage

Zur Umsetzung mehrerer vom Parlament angenommener Motionen sind Anpassungen im Luftfahrtgesetz (LFG; SR 748.0) notwendig. Die Motionen betreffen die Strafkompetenzen des Bundes (Candinas 18.3700¹), das Pilotenalter (KVF-N 21.3020² und Ettlin 21.3095³) und die Befreiung der Konzessionserteilung an Flughäfen von der öffentlichen Ausschreibungspflicht (KVF-N 21.3458⁴).

In die Vorlage sollen zudem weitere Themen aufgenommen werden, bei denen primär aus aufsichtsrechtlichen Gründen Anpassungsbedarf im LFG besteht. Die einzelnen Themenblöcke sind: Aufsichtstätigkeit des BAZL, Redlichkeitskultur (Just Culture), Backgroundchecks, Flughafenbetrieb (Verwertung von Fundgegenständen, Alkoholkontrollen auf Flughafenareal, Verwendung von biometrischen Daten für die Passagierkontrolle), Flugsicherung (Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen), Verfahren betreffend Luftfahrtinfrastrukturanlagen und Sanktionen bei Verletzung von Passagierrechten. Die Anpassungen sollen im Rahmen einer Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vorgenommen werden.

1.1 Delegation der Aufsicht

1.1.1 Ausgangslage

Gemäss geltendem Artikel 4 LFG kann das BAZL einzelne Aufsichtsbereiche oder -befugnisse an die Flugplatzleitung und mit deren Einverständnis an Kantone, Gemeinden oder geeignete Organisationen und Einzelpersonen übertragen. Für die Übertragung an Gemeindebehörden ist vorgängig die zuständige kantonale Regierung anzuhören. Die Bestimmung ist seit dem 1. Januar 1995 in Kraft. Gemäss damaliger Botschaft zur LFG-Revision vom 19. November 1991⁵ ging es damals darum, die bereits bestehenden Delegationsmöglichkeiten zu präzisieren und zu erweitern. Es wurde klargestellt, dass die Zuständigkeit zur Delegation beim BAZL liegt. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, nebst einzelnen Aufsichtsbefugnissen auch ganze Aufsichtsbereiche delegieren zu können und der Kreis der möglichen Delegationsnehmer wurde erweitert. Nebst den bisher vorgesehenen Flugplatzleitungen, Kantonen, Gemeindebehörden oder geeigneten Verbänden wurde auch die Delegation an geeignete Organisationen ermöglicht. Ausser bei den Flugplatzleitungen ist eine Delegation nur mit dem Einverständnis der Betroffenen möglich.

Mit der Teilrevision 1 des LFG vom 20. Mai 2009⁶ wurde die bisher praxisgemäss mögliche Übertragung an Einzelpersonen ausdrücklich im Gesetz festgehalten. Die Änderung trat per 1. April 2011 in Kraft.

Von der Delegationsmöglichkeit wurde in verschiedenen Bereichen Gebrauch gemacht. Mit dem Schweizerischen Hängegleiter Verband (SHV) und dem Verein Experimental Aviation of Switzerland (EAS) bestehen vertragliche Regelungen, die den Organisationen z.B. Kompetenzen im Bereich der Durchführung von Prüfungen und der Lizenzerteilung einräumen. Zurzeit besteht ein weiterer Delegationsvertrag für die Aufsicht über die sogenannten *Declared Training Organisations* (DTOs). Daneben gibt es Delegationen, die auf Verordnungsstufe geregelt sind. Beispiele hierfür sind die Artikel 7 ff. der Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr vom 20. Juli 2009⁷ (VSL), die dem

¹ Motion 18.3700 von Nationalrat Martin Candinas vom 15. Juni 2018: «Die strafrechtliche Zuständigkeit bei Flugunfällen und schweren Vorfällen neu an den Bund zu übertragen».

² Motion 21.3020 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-NR) von 16. Februar 2021: «Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz».

³ Motion 21.3095 von Ständerat Erich Ettlin vom 8. März 2021: «Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz».

⁴ Motion 21.3458 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats vom 24. April 2021: «Sektorenmarkt der Flughäfen im öffentlichen Beschaffungswesen».

⁵ BBl 1992 I 607.

⁶ BBl 2009 4915.

⁷ SR 748.122.

BAZL die Möglichkeit einräumen, unabhängige Prüfstellen mit Überprüfungs- und Ausbildungsaufgaben zu beauftragen. Weiter wurde mit der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen, total revidierten Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom 24. November 1994⁸ (VLK) in der Artikeln 37 ff. VLK die Möglichkeit geschaffen, dass das BAZL gewisse Aufgaben an qualifizierte Stellen übertragen kann. Grundlage für diese Stellen ist Artikel 69 der Verordnung (EU) 2018/1139⁹, welcher gestützt auf die Übernahme im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999¹⁰ (nachfolgend Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU) direkt anwendbar ist und die nationalen Luftfahrtbehörden ermächtigt, gewisse Aufgaben an qualifizierte Stellen zu übertragen.

Im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der VLK hat das Bundesamt für Justiz (BJ) darauf hingewiesen, dass Artikel 4 Absatz 1 LFG sehr unbestimmt formuliert sei und die heutigen Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage für eine Übertragung von öffentlichen Aufgaben an private Organisationen (insb. hinsichtlich Verfügungsbefugnis und dem Recht zur Gebührenerhebung) an sich nicht mehr erfülle. Der Artikel sollte darum möglichst bald revidiert werden. Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung von Artikel 4 E-LFG soll dieser Mangel behoben werden.

1.1.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die vorgeschlagene Anpassung von Artikel 4 Absatz 1 E-LFG erteilt die Kompetenz, Aufsichtsbereiche und Aufsichtsbefugnisse übertragen zu können, weiterhin direkt dem BAZL. Der bisherige Adressatenkreis bleibt ebenfalls unverändert.

In Anlehnung an die Formulierung von Artikel 180 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft¹¹ (Landwirtschaftsgesetz; LwG), der die Mitarbeit von Organisationen und Firmen beim Vollzug des Gesetzes regelt, wird jedoch neu festgehalten, dass die übertragenen Aufgaben und Kompetenzen zu umschreiben sind und die mit der Aufsicht beauftragte Stelle der Aufsicht durch das BAZL untersteht. Bei der Übertragung an geeignete Organisationen sieht das LFG zudem neu vor, dass ihnen Verfügungskompetenz eingeräumt werden kann und sie für die delegierten Tätigkeiten Gebühren erheben können. Es handelt sich dabei um Bereiche, die gemäss den heute geltenden Grundsätzen für die Delegation von öffentlichen Aufgaben an Private neu auf Gesetzesstufe zu regeln sind.

1.2 Aufsichtskompetenzen des BAZL

1.2.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit sind nach geltendem LFG die Mitarbeitenden des BAZL berechtigt, Luftfahrtanlagen und -bauten sowie Luftfahrzeuge zu betreten und Dokumente zu sichten. Bei internationalen Audits wurde dem BAZL in der Vergangenheit vereinzelt vorgehalten, seine Kompetenzen im Rahmen von Aufsichtstätigkeiten würden sich zu wenig umfassend, klar und detailliert aus dem Schweizer Luftrecht ergeben.

⁸ SR 748.941.

⁹ Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

¹⁰ SR 0.748.127.192.68.

¹¹ SR 910.1.

Weiter hat die Schweiz im Rahmen des Luftverkehrsabkommens mit der EU bereits EU-Recht übernommen, das Bestimmungen zu den *minimalen Aufsichtsrechten* enthält. Diese Bestimmungen sind damit in der Schweiz direkt anwendbar, aber stimmen mit der heutigen Fassung des LFG nicht vollständig überein. Mit einer Anpassung des LFG sollen die Differenzen bereinigt und damit klare Verhältnisse geschaffen werden.

1.2.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die Rechte der Mitarbeitenden oder Bevollmächtigten des BAZL sollen in einem geänderten Artikel 16 E-LFG in Übereinstimmung mit dem übergeordneten internationalen (EU-)Recht eingehend geregelt werden, damit die Aufsichtskompetenzen auch auf Gesetzesstufe hinreichend detailliert festgehalten sind. Es geht dabei um die Durchführung von Audits, Inspektionen, Untersuchungen und Beurteilungen durch die Mitarbeitenden und Bevollmächtigten des BAZL sowie die damit verbundenen Zutrittsberechtigungen, welche der Aufsichtsbehörde umfassend eingeräumt werden. Separate Zutrittsberechtigungen (etwa in Form eines Ausweises oder Badges bei einem Flughafen) dürfen nur aus technischen Gründen vorbehalten sein und sind bei Bedarf der Aufsichtsbehörde sofort und unentgeltlich auszustellen, damit keine einschränkenden Hürden für die Aufsichtstätigkeit bestehen oder errichtet werden können. Weiter werden auch die Einsichtsrechte der Mitarbeitenden oder Bevollmächtigten des BAZL bei den beaufsichtigten Organisationen sowie die Rechte zur Einholung von Auskünften und der Anordnung von Anweisungen umfassend geregelt.

1.3 Unfalluntersuchung

1.3.1 Ausgangslage

Die Artikel 22 ff. LFG regeln die Flugunfalluntersuchung. Begrifflich wird von Unfällen und schweren Vorfällen gesprochen. Das Verfahren der Unfalluntersuchung ist in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010¹² geregelt, welche im Rahmen des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU übernommen wurde und in der Schweiz direkt anwendbar ist. Artikel 2 der genannten Verordnung spricht von Unfällen und Störungen. Die begriffliche Differenz soll mit einer Anpassung der betroffenen Artikel im LFG beseitigt werden.

In der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV)¹³ werden die Meldung und die Untersuchung von Zwischenfällen bei Eisenbahnunternehmen, bei Seilbahn-, Automobil-, Trolleybus- und Schifffahrtsunternehmen, in der Zivilluftfahrt und in der Seeschifffahrt im Detail geregelt. Artikel 24 VSZV hält fest, dass die von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden. Diese ins Strafprozessrecht eingreifende Regelung bedarf einer formellen gesetzlichen Grundlage im LFG. Entsprechend anzupassen ist auch das Eisenbahngesetz (EBG)¹⁴.

1.3.1 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die Artikel 22, 23 und 24 LFG werden begrifflich an die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 angepasst und die Bezeichnung «schwere Vorfälle» wird durch «schwere Störung» ersetzt. In einem neuen Artikel 26 Absatz 2^{bis} LFG und einem neuen Artikel 15b^{bis} EBG wird Artikel 24 VSZV inhaltlich unverändert übernommen.

¹² Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Okt. 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

¹³ SR 742.161

¹⁴ SR 742.101

1.4 Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung

1.4.1 Ausgangslage

Artikel 27 LFG verlangt von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, das mit Luftfahrzeugen gewerbsmässig Personen und Güter befördern will, eine Betriebsbewilligung des BAZL. Voraussetzung hierfür ist unter anderem der Nachweis von Benützungsberechtigungen auf dem als Standort des Flugbetriebs vorgesehenen Flugplatz (Art. 27 Abs. 2 Bst. a LFG). Die für die Schweiz verbindliche Verordnung (EG) Nr. 1008/2008¹⁵ sowie auch die Verordnung (EU) 2018/1139 sehen indessen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung keine solche Vorgabe mehr vor. Rechtlich spielte die Differenz bisher keine Rolle, da das EU-Recht als direkt anwendbares Völkerrecht dem LFG vorgeht und bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen entsprechend kein Nachweis von Benützungsberechtigungen mehr verlangt wurde. Das LFG soll aber angepasst werden, damit es wieder mit dem EU-Recht übereinstimmt.

1.4.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung sollen an die geltenden europäischen Bestimmungen angepasst werden. Die Voraussetzung betreffend den Nachweis von Benützungsberechtigungen auf dem als Standort des Flugbetriebs vorgesehenen Flugplatz in Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a LFG soll daher gestrichen werden.

1.5 Sachplan Verkehr (SIL) und Verwertung von Fundgegenständen

1.5.1 Ausgangslage

Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur und Luftfahrt (SIL) hat seine gesetzliche Grundlage in Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979¹⁶ (Raumplanungsgesetz; RPG). Im LFG wird er bisher nur in Artikel 36c Absatz 2 und Artikel 37 Absatz 5 genannt. In Artikel 37u, der von der Sachplanung des Bundes spricht, wird der SIL nicht explizit erwähnt, ist aber mitgemeint. Weitere Bestimmungen zum SIL finden sich bisher nicht auf Gesetzesstufe, insbesondere findet sich ein zentraler SIL-Artikel erst in Artikel 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994¹⁷ (VIL). Die Nennung des SIL in den Artikeln 2 Buchstabe g sowie den Artikeln 3a, 10, 12, 17, 19, 25, 27d und 27h VIL bezieht sich vorwiegend auf dessen Wirkung.

Das LFG enthält bisher keine gesetzliche Grundlage für die Verwertung von Fundgegenständen und Sachen, die den Passagieren bei den Sicherheitskontrollen abgenommen werden. Obwohl sich dadurch in der Praxis bisher keine Probleme ergeben haben, soll die vorliegende Teilrevision dafür genutzt werden, eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen.

1.5.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Ergänzend zu der aktuellen Ermächtigung des Bundesrats, Bau und Betrieb der Flugplätze zu regeln, wird eine explizite Grundlage für die Verwertung von Fundgegenständen und abgenommenen Sachen

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft gemäss Ziffer 1 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

¹⁶ SR 700.

¹⁷ SR 748.131.1.

geschaffen. Die neue Gesetzesgrundlage orientiert sich an derjenigen von Artikel 63 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009¹⁸ (Personenbeförderungsgesetz, PBG), die eine gleichartige Kompetenzdelegation an den Bundesrat enthält. Ergänzend zu den Regeln für die bodengestützte Personenbeförderung werden Flugpassagieren bei den Sicherheitskontrollen Gegenstände abgenommen, die für die Beförderung in Luftfahrzeugen nicht zugelassen sind. Die Gesetzesgrundlage soll auch diese Sachen umfassen. Die detaillierten Bestimmungen wird der Bundesrat ähnlich wie in Artikel 77 der Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009¹⁹ (VPB) auf Verordnungsstufe erlassen.

Die Aussage des ersten Satzes von Artikel 3a Absatz 1 VIL soll neu ins Gesetz gehoben werden. Die neue Bestimmung übernimmt und konkretisiert Artikel 22 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000²⁰ (RPV), wonach die Sachpläne des Bundes neben allen Behörden überdies Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts binden, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Im Bereich der Infrastruktur der Luftfahrt trifft dies auf die Inhaber einer Betriebskonzession für Flughäfen zu.

Des Weiteren soll die Bestimmung, wonach der Bundesrat die Zahl der Wasserflugplätze beschränken kann, insofern erweitert werden, als der Bundesrat im SIL generell die Zahl der zivilen Flugplätze festlegen kann.

1.6 Betriebskonzession und Beschaffungsrecht

1.6.1 Ausgangslage

Per 1. Januar 2021 wurde das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019²¹ (BöB) revidiert. Unter anderem wurden damit die Übertragung öffentlicher Aufgaben und die Verleihung von Konzessionen explizit geregelt. Die Unterstellung unter das Beschaffungsrecht erfolgt immer dann, wenn den privaten Anbietenden dadurch ausschliessliche oder besondere Rechte eingeräumt werden, die ihnen vorher nicht zustanden, und ihnen dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt. Artikel 9 BöB hält aber ausdrücklich fest, dass spezialgesetzliche Bestimmungen vorbehalten bleiben. Dies hat zur Folge, dass Konzessionen nur subsidiär, d.h. wenn spezialgesetzliche Bestimmungen fehlen, nach dem BöB vergeben werden. Dahinter steht die Überlegung, dass das Beschaffungsrecht mit seinem Fokus auf Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit nicht in allen Fällen den passenden Rahmen für eine Konzessionsvergabe bietet. Wenn spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts, u. a. sektorenspezifische Regelungen, bestehen, sind diese anwendbar, ungeachtet davon, ob sie auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe festgelegt sind.

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des revidierten BöB wurden Spezialgesetze einzelner Sektoren mit einem expliziten Hinweis ergänzt, wonach auf die Erteilung der Konzessionen das öffentliche Beschaffungsrecht nicht anwendbar sei, so zum Beispiel Artikel 14 Absatz 3 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997²² (FMG), Artikel 6 Absatz 5 des PBG betreffend Personenbeförderungskonzessionen oder Artikel 5 Absatz 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957²³ (EBG) betreffend Infrastrukturkonzessionen.

Mit der Motion KVF-N 21.3458 vom 26. April 2021 wurde der Bundesrat beauftragt, den Sektorenmarkt der Flughäfen als systemrelevante Infrastrukturen von der öffentlichen Ausschreibungspflicht zu befreien. Die Nichtunterstellung der Vergabe von Konzessionen für den Betrieb eines Flughafens sei im

¹⁸ SR 745.1.

¹⁹ SR 745.11.

²⁰ SR 700.1.

²¹ SR 172.056.1.

²² SR 784.10.

²³ SR 742.101.

entsprechenden Gesetz zu regeln. Grund dafür ist gemäss Begründung der Motion der Folgende: «Eine öffentliche Ausschreibungspflicht löst nicht absehbare Risiken aus, welche unter Umständen Volkswirtschaften ganzer Regionen negativ treffen können und nationale Sicherheitsfragen berühren. Der Bericht zur Luftfahrtpolitik des Bundes (Lupo 2016)²⁴ unterstreicht, dass Flughäfen entscheidend zur Standortattraktivität ihrer Region beitragen und die Ansiedlung von Unternehmen begünstigen. Mit der Ausschreibungspflicht für Flughafenkonzessionen öffnen wir die Tür für ausländische Investoren, die sich kritische Infrastrukturen unter den Nagel reissen wollen und geopolitische Ziele statt Rentabilitätsüberlegungen in den Vordergrund stellen. Exemplarisch hat sich diese neue Herausforderung beim Aufbau der 5G-Infrastruktur gezeigt.»

1.6.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Gegenwärtig besteht in der Luftfahrtgesetzgebung keine Bestimmung auf Gesetzesstufe, welche den Vorgaben zur Übertragung öffentlicher Aufgaben und der Verleihung von Konzessionen gemäss BöB eindeutig vorgehen würde. Zwecks Umsetzung der Motion KVF-N 21.3458 soll die Nichtunterstellung unter das BöB für die Vergabe von Betriebskonzessionen für Flughäfen im LFG festgehalten werden. Diese Nichtunterstellung betrifft ausschliesslich die Vergabe der Betriebskonzessionen durch den Bund an die Flughäfen. Die Vergabe von sogenannten Unterkonzessionen für den Betrieb einzelner Teilbereiche des Flughafens oder für Dienstleistungen z. B. im Bereich der Bodenabfertigung durch den Konzessionär unterliegt den massgebenden Bestimmungen des internationalen Rechts oder von Freihandelsabkommen.

1.7 Bestandesschutz für Landesflughäfen

1.7.1 Ausgangslage

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Teilrevision des LFG vom 16. Juni 2017²⁵ wurde aufgrund eines Antrags in der vorberatenden Kommission des Nationalrats unter dem Randtitel «2a. Landesflughäfen» ein neuer Art. 36e LFG eingefügt. Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930²⁶ (Enteignungsgesetz; EntG) vom 19. Juni 2020²⁷ wurde Art. 36e LFG zu Art. 37u LFG und erhielt den Randtitel «9a. Bestandesschutz für Landesflughäfen». Diese Bestimmung legt in Absatz 1 fest, dass an der Nutzung der Landesflughäfen ein nationales Interesse besteht. Dieses bezieht sich auf ihre Funktion als Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und als Teil des Gesamtverkehrssystems. Laut Absatz 2 sind die beiden Landesflughäfen Genf und Zürich bezüglich der ihnen aufgrund der Sachplanung des Bundes – gemeint ist hier vorab der SIL – zugeschriebenen Funktion als Gesamtanlagen in ihrem Bestand geschützt. Im zweiten Satz werden rechtsetzende wie rechtsanwendende Organe angewiesen, dieser Besitzstandsgarantie die notwendige Beachtung zu schenken; insbesondere auch im Zusammenhang mit Vorschriften des Moor- und Moorlandschaftsschutzes sowie deren Vollzug. Aus diesen Formulierungen und den Beratungen im Nationalrat, der die Vorlage in der Wintersession 2016 beraten hat, lässt sich der Wille des Gesetzgebers herauslesen, die beiden Landesflughäfen in ihrem baulichen Bestand zu schützen. Konkret sollte damit auf Gesetzesstufe verankert werden, dass bestehende Bauten und Anlagen auf den beiden Landesflughäfen auch dann erhalten, erneuert und nach Massgabe der Sicherheitsanforderungen auch erweitert werden können, wenn sie am Rand eines Moorbiotops oder in einer Moorlandschaft liegen. Ob damit auch eine Besitzstandsgarantie in Bezug auf den betrieblichen Umfang geschaffen wird, geht weder aus dem Text noch den Beratungen im Parlament hervor.

²⁴ Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo 2016), BBl 2016 1847.

²⁵ AS 2017 5607.

²⁶ SR 711.

²⁷ AS 2020 4085.

1.7.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Damit die Landesflughäfen Genf und Zürich auch in ihrem betrieblichen Umfang einer Besitzstandsgarantie unterliegen, soll dies in der Gesetzesbestimmung explizit erwähnt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Eckwerte des Flughafenbetriebs, so z.B. die Betriebszeiten, auch in umweltrechtlichen Sanierungsverfahren grundsätzlich nicht eingeschränkt werden können.

Aus gesetzessystematischen Gründen sollen die Bestimmungen zum Bestandesschutz mit dieser LFG-Teilrevision zu den Regelungen über die Betriebskonzession verschoben werden.

1.8 Nebenanlagen

1.8.1 Ausgangslage

Bauten und Anlagen auf Flugplätzen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, werden als Nebenanlagen bezeichnet. Diese Anlagen unterstehen insofern dem kantonalen Recht, als darüber in einem Verfahren nach dem jeweiligen kantonalen Recht entschieden wird. Zuständig ist die im kantonalen Recht bezeichnete Behörde. Nach geltendem Recht hat diese Behörde das BAZL anzuhören, welches das Vorhaben prüft und eine Stellungnahme abgibt. Diese Stellungnahme ist für die kantonale Behörde allerdings nicht verbindlich. Die kantonale Behörde kann ein Vorhaben auch entgegen der Stellungnahme des BAZL bewilligen. Immerhin steht dem BAZL im Anschluss der Rechtsmittelweg offen.

Die kantonale Behörde verfügt indessen regelmässig nicht über vertiefte Fachkenntnisse oder über das Wissen bezüglich der tatsächlichen lokalen Verhältnisse und Anforderungen, um eine hinreichende Entscheidung fällen zu können. Dies wird in der Praxis regelmässig durch eine Anhörung der Flugplatzhalterinnen und -halter oder die Erbringenden von Flugsicherungsdiensten durch das BAZL sichergestellt. Eine explizite gesetzliche Grundlage hierzu fehlt jedoch.

1.8.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Neu soll der Entscheid der kantonalen Behörde explizit von der Zustimmung des BAZL abhängig gemacht werden. Daneben werden Vorschriften zur Anhörung des BAZL und der Flugplatzhalterinnen und -halter sowie der Erbringenden von Flugsicherungsdiensten geschaffen. Die kantonale Entscheidbehörde wird dadurch zwar in ihrer Kognition beschränkt, allerdings bloss in Bezug auf die Beurteilung der luftfahrtspezifischen Aspekte. Indessen wird sie einerseits bei ihrem Entscheid entlastet, und es wird sichergestellt, dass das BAZL wiederum beim Entscheid über die Zustimmung über hinreichende Informationen zu den lokalen Verhältnissen und Anforderungen verfügt, um seiner Begründungspflicht nachzukommen. Ein weitgehend analoges Verfahren gilt gemäss Artikel 18^m EBG für Nebenanlagen bei Eisenbahnen.

1.9 Projektierungszonen

1.9.1 Ausgangslage

Gemäss den Artikeln 37ⁿ fortfolgende LFG und den bisher dazu ergangenen Entscheiden der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO INUM), des Bundesverwaltungs- (BVGer) und des

Bundesgerichts (BGer) sind Projektierungszonen nur möglich, um Land zu sichern für (künftige) Flughafenanlagen²⁸, wenn diese Anlage bzw. Erweiterung in einem SIL-Objektblatt vorgesehen bzw. die entsprechende SIL-Koordination weit fortgeschritten ist²⁹.

Auf dieser Basis konnte demnach am Flughafen Zürich keine Projektierungszone für die Freihaltung der Anflugschneise der Piste 28 vor künftigen Luftfahrthindernissen festgelegt werden. Es ist nach Ansicht der Gerichte auch nicht möglich, den Raumbedarf einer künftigen Flughafenanlage schon zu Beginn des Planungsprozesses, insbesondere für eine SIL-Koordination, zu sichern. Solange die Sachplanung nicht abgeschlossen oder weit fortgeschritten ist, kann das für eine Flughafenanlage beanspruchte Land nicht vor negativ präjudizierenden Bauvorhaben geschützt werden. Immerhin hielt das BGer im Urteil vom 9. Juli 2009 fest, für die Festlegung einer Projektierungszone müsse der Erlass des SIL-Objektblatts nicht abgewartet werden.

Die geltenden Bestimmungen zur Projektierungszone sehen weiter nicht vor, dass diese – anders als der Sicherheitszonenplan – ihre Sperrwirkung bereits ab der öffentlichen Auflage entfaltet. Damit kann die Situation eintreten, dass im Zeitraum zwischen dem Beginn der öffentlichen Auflage und der Publikation der Verfügung über den Erlass einer Projektierungszone im betroffenen Gebiet Bauten und Anlagen errichtet werden, die deren Zweck widersprechen. Um die angestrebte Sperrwirkung zu erreichen, muss diese bereits ab der öffentlichen Auflage (analog Sicherheitszone) eintreten.

1.9.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit der neuen Umschreibung der Anwendungsgebiete der Projektierungszone im LFG soll verhindert werden, dass während einer laufenden SIL-Koordination auf einem Flughafen oder in dessen Umgebung bauliche oder raumplanerische Fakten geschaffen werden, welche den Spielraum der SIL-Koordination bzw. die Entwicklung des Flughafens verunmöglichen oder übermässig erschweren. Zudem sollen neu auch für Flugsicherungsanlagen Projektierungszonen festgelegt werden können. Weiter werden mit dieser Teilrevision des LFG das Verfahren zur Festlegung von Projektierungszonen (Anhörung, Publikation, öffentliche Auflage und Einsprachemöglichkeiten) sowie Vorgaben zu ihrer Sperrwirkung statuiert und präzisiert.

1.10 Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen auf ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende

1.10.1 Ausgangslage

Unter Einhaltung ihrer gesetzlichen Monopolstellung kann die Skyguide nach geltendem Recht unter gewissen Voraussetzungen die Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen auf ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende übertragen. Diese Möglichkeit kommt heute insbesondere für die grenzüberschreitende Erbringung der Flugsicherung durch und für Nachbarstaaten (v.a. Frankreich, Deutschland, Italien) zur Anwendung, deren Inhalt und Umfang jeweils durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt sind. Hierzu wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, Kooperationen von Flugsicherungserbringerinnen und -erbringern staatsvertraglich zu regeln (Art. 3a Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 LFG). Massgebend für die Erbringung der grenzüberschreitenden Flugsicherung sind zudem die europäischen Bestimmungen zum einheitlichen europäischen Luftraum (*Single European Sky*, SES), insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 550/2004³⁰, welche die Schweiz im Rahmen des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU übernommen hat.

²⁸ Urteil der REKO INUM vom 21. November 2006, Verfahren B-2006-36; bestätigt durch Urteil des BGer vom 12. Dezember 2006, Verfahren 1A.260/2006.

²⁹ Urteile des BVGer vom 8. August 2008, Verfahren A-7633/2007 und des BGer vom 9. Juli 2009, Verfahren 1C_442/2008.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum («Flugsicherungsdienste-Verordnung») gemäss Ziffer 5 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

Einer Übertragung von Flugsicherungsdiensten an ausländische Anbieterinnen und Anbieter sind bereits gemäss geltendem Luftfahrtgesetz enge Grenzen gesetzt: So dürfen gemäss Artikel 40b Absätze 3 und 4 LFG aus einer solchen Zusammenarbeit für die Flugsicherung in der Schweiz einerseits keine untragbaren Einschränkungen resultieren. Andererseits dürfen die Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung sowie die dazu benötigten technischen und baulichen Einrichtungen und das dazu benötigte Personal nicht übertragen werden. Der Bundesrat legt fest, welche Einschränkungen als untragbar gelten und welche Dienstleistungen unter das Verbot fallen. Die entsprechenden Ausführungsvorschriften finden sich in Artikel 6a der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995³¹ (VFSD). Artikel 40b LFG bezieht sich in der aktuellen Rechtslage einzig auf die Möglichkeit der Übertragung von Flugsicherungsleistungen im Zuständigkeitsbereich der Skyguide. Flugwetterleistungen, die gemäss rechtlicher Definition grundsätzlich ebenfalls Teil der Flugsicherungsleistungen sind, fallen folglich nicht in den Geltungsbereich von Artikel 40b LFG, da in diesem Bereich keine Übertragung der Aufgaben durch den Bundesrat an eine Gesellschaft vorgenommen wurde (Art. 40a^{bis} LFG).

Im Zuge des globalen Trends zur Digitalisierung und der in diesem Zusammenhang schnell fortschreitenden Entwicklung neuer Technologien und Verfahren im Bereich der Flugsicherung (*Air Traffic Management*, ATM, und *Air Navigation Services*, ANS) sowie der im Rahmen der europaweit angestrebten länderübergreifenden Verfahren und Projekten gewinnt eine netzwerkweite Planung des europäischen Luftraums vermehrt an Bedeutung. Wachsender Kostendruck auf nationale Flugsicherungsanbieter und technologische Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Nutzung erhöhen die Bedeutsamkeit von Kooperationen. Gleichzeitig wird mit dem *ATM Master Plan*³² und dem laufenden *Single European Sky ATM Research Programme* (SESAR) der EU eine Modernisierung des europäischen ATM-Systems verfolgt, insbesondere mittels Entwicklung und Implementierung von interoperablen Lösungen und Technologien. Diese machen für die fortschreitende Digitalisierung und Skalierung des europäischen ATM Systems künftig vermehrt eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Flugsicherungsanbieterinnen und -anbietern nötig.

Skyguide verfolgt im Lichte dieser Entwicklungen Projekte, welche im begrenzten Umfang die Übertragung gewisser Flugsicherungsdienstleistungen oder in diesem Zusammenhang stehende Unterstützungsleistungen an ausländische Flugsicherungsanbieter verfolgen. Hierzu zählt beispielsweise die Auslagerung von gewissen Leistungen an die von der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL) etablierte Datenbank des Europäischen Flugberatungsdienstes (*European Aeronautical Information Services Database*, EAD). Solche Projekte können aufgrund der eng gefassten Auslagerungsmöglichkeiten zurzeit nicht zugelassen werden, woraus der Skyguide längerfristig ein allfälliger Wettbewerbs- und Modernisierungsnachteil erwachsen könnte.

1.10.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Zurzeit findet auf europäischer Ebene eine Reform des einheitlichen europäischen Luftraums statt, welche der Digitalisierung und der damit einhergehenden technologischen Entwicklungen Rechnung trägt. Vorrangiges Ziel der Reform ist die operationelle und technologische Defragmentierung des europäischen Luftraums, um die Effizienz und die Kapazität des europäischen ATM-Netzwerkes zu verbessern sowie umweltfreundlichere Flüge mittels optimierter Flugrouten- und Luftraumgestaltung zu gewährleisten. Dies im Einklang mit der europäischen *Green Deal*-Initiative, welche mittel- und längerfristig eine signifikante Reduktion des CO₂-Austosses anstrebt.

³¹ SR 748.132.1.

³² *European ATM Master Plan: Digitalising Europe's aviation infrastructure : executive view : 2020 edition*, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2829/10044>.

Zudem wird im Rahmen einer Reform des SES³³ seit längerer Zeit diskutiert, ob gewisse Flugsicherungsdienste verstärkt liberalisiert werden sollen, um auf gemeinschaftlicher Ebene mehr Wettbewerb zuzulassen und flexiblere Lösungen zu ermöglichen. Ob und welche Dienste inskünftig liberalisiert werden sollen, ist zwischen EU-Kommission, Rat und Parlament noch umstritten. Aufgrund des aktuellen Standes der Beratungen besteht jedoch die Möglichkeit, dass künftig Kommunikations- Navigations- und Überwachungsdienste (CNS) sowie Luftfahrtinformationsdienste (AIS) ausgelagert werden könnten. Eine solche Auslagerungsmöglichkeit steht in engem Zusammenhang mit dem Austausch von für die Erbringung der betreffenden Dienste erforderlichen Flugverkehrsdaten (sog. *Air Data Services*). Für Erbringer solcher Flugverkehrsdaten soll künftig ebenfalls eine gemeinschaftliche Plattform geschaffen werden. Mit einer örtlichen Entkoppelung von Flugsicherungsdiensten und den hierfür erforderlichen Flugverkehrsdaten wird eine flexible und skalierbare Erbringung von Flugsicherungsdiensten beabsichtigt, mit dem Ziel, die Kapazität des Luftraums schneller und effizienter an die örtlich und zeitlich stark fluktuierende Verkehrsnachfrage im europäischen Luftraum anzupassen. Den monopolistischen Flugverkehrsdiensten würde damit eine grössere operationelle Flexibilität zugestanden, einhergehend mit einer potenziell bedeutenden Rationalisierung und höherer Kosteneffizienz. Anzumerken ist, dass im Bereich der Flugwetterdienstleistungen ein internationaler Austausch von wetterbezogenen Daten bereits seit mehreren Jahrzehnten stattfindet und eine zentrale Grundlage für die Bereitstellung von verlässlichen Vorhersagen ist. Gemäss der angedachten Reform sollen die Staaten und deren Flugsicherungsanbietenden auch künftig weiterhin alle Dienste in integrierter Form und somit gesamthaft für ihren Luftraum anbieten können.

Während der Ausgang der politischen Reform zum SES offen ist – Mitgliedstaaten, EU-Parlament und EU-Kommission befinden sich zurzeit im Stadium der Trilog-Verhandlungen – gelten die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Übertragung gewisser Flugsicherungsdienstleistungen weitgehend als unbestritten und werden von den Staaten und dem EU-Parlament gleichermassen unterstützt. Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU am einheitlichen europäischen Luftraum und hat die beiden ersten Pakete zum SES übernommen.

Die beantragte Neuregelung lockert das bisherige Verbot der Auslagerung von Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung an ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende teilweise. Die Dienstleistung selbst darf weiterhin nicht übertragen werden, sie muss auch künftig von Skyguide erbracht werden. Der Bundesrat soll aber neu festlegen können, welche für die Dienstleistung benötigten technischen und baulichen Einrichtungen und welches hierzu benötigte Personal ausgelagert werden kann. Die Anpassung wird es der Schweiz und letztlich der Skyguide ermöglichen, an der künftigen technologischen Modernisierung und der hierfür zugrundeliegenden regulatorischen Entwicklung teilzunehmen bzw. nahtlos anzuschliessen.

1.11 Beschränkung des Grundeigentums (Sicherheitszonenplan)

1.11.1 Ausgangslage

Gemäss dem dritten Satz von Artikel 42 Absatz 3 LFG muss der Flughafenhalter die Regierungen der interessierten Kantone und das BAZL anhören, bevor er den Sicherheitszonenplan öffentlich auflegt. Infolge der Neuregelung des Verfahrens zum Erlass des Sicherheitszonenplans in Artikel 43 E-LFG entfällt diese Anhörung.

Wer für die Erstellung von Sicherheitszonenplänen zugunsten von Flugsicherungsanlagen zuständig ist, ist bisher im LFG nicht geregelt. Artikel 43 LFG bestimmt dazu einzig, dass solche Pläne vom BAZL öffentlich aufzulegen sind.

³³ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung) - [COM/2020/579 final](#)

Die geltenden Bestimmungen zum Verfahren sehen vor, dass der Halter eines inländischen Flughafens den Sicherheitszonenplan von sich aus in den betroffenen Gemeinden öffentlich auflegt. Für Sicherheitszonen zugunsten eines Flughafens im Ausland, einer Flugsicherungsanlage oder eines Flugwegs übernimmt dies das BAZL. Die Auflagefrist beträgt 30 Tage; während dieser Zeit können Betroffene beim Kanton Einsprache erheben.

Ausnahmen für Festlegungen der Nutzungsplanung und bauliche Veränderungen, die dem Sicherheitszonenplan widersprechen, werden bisher vom Aufleger, d. h. in der Regel dem jeweiligen Flughafen, beurteilt.

1.11.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Neu wird festgelegt, dass Sicherheitszonenpläne auch für Flugsicherungsanlagen erstellt werden können; im Gegensatz zu den Flughäfen soll dafür aber keine Verpflichtung bestehen. Neu soll das Verfahren zum Erlass von Sicherheitszonenplänen dem Plangenehmigungsverfahren für Bauten und Anlagen angeglichen werden. Der Wortlaut wird präzisiert, indem die Sperrwirkung des Sicherheitszonenplans vom Zeitpunkt der öffentlichen Auflage an eintritt. Zudem sollen Ausnahmen für Festlegungen der Nutzungsplanung und bauliche Veränderungen, die dem Sicherheitszonenplan widersprechen, neu vom BAZL beurteilt und bewilligt werden.

Analog dem Plangenehmigungsverfahren sollen die Einsprachen nicht mehr an die Kantone, sondern direkt ans BAZL gelangen. Die Kantone sind in der Folge auch nicht mehr gehalten, Einspracheverhandlungen zu führen. Dies ist dadurch begründet, als die Kantone selber keinen Spielraum für die Ausgestaltung der Sicherheitszonenpläne haben und deshalb nicht auf Einsprachebegehren eingehen können.

An die Stelle des UVEK soll neu das BAZL als Genehmigungsbehörde treten. Da die Sperrwirkung des Sicherheitszonenplans mit der öffentlichen Auflage eintritt und aus Sicherheitsgründen während der gesamten Dauer des Genehmigungsverfahrens aufrecht bleiben muss, sollen Beschwerden gegen die Genehmigung keine aufschiebende Wirkung haben.

1.12 Befreiung von Streckengebühren für Verkehr, der nach Sichtflugregeln abgewickelt wird (VFR-Verkehr)

1.12.1 Ausgangslage

Skyguide erhebt für jeden Flug Streckengebühren als Gegenleistung für die Nutzung der Dienste und Einrichtungen, die für Streckenflüge im Schweizer Luftraum bereitgestellt werden. Nach den Bestimmungen von Artikel 31 Punkt 4 Buchstabe e der Durchführungsverordnung (EU) 2019/317³⁴ und Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe c VFSD ist der Verkehr, der den Sichtflugregeln unterliegt (VFR-Verkehr), von den Streckenfluggebühren befreit und entrichtet folglich keinen Anteil für die Nutzung der von Skyguide und MeteoSchweiz erbrachten Dienstleistungen. Es geht darum, dass die Flugsicherungsdienste den Nutzern unter strikter Anwendung des Verursacherprinzips in Rechnung gestellt werden. In diesem Sinne verabschiedete das Parlament am 16. Juni 2017³⁵ eine Änderung von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c LFG, die vorsieht, auch den VFR-Verkehr den Gebühren zu unterstellen, die für Leistungen im

³⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2019/317 der Kommission vom 11. Februar 2019 zur Festlegung eines Leistungssystems und einer Gebührenregelung für den einheitlichen europäischen Luftraum und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 390/2013 und (EU) Nr. 391/2013 gemäss Ziffer 5 des Anhangs zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68), in der jeweils verbindlichen Fassung.

³⁵ BBl 2017 4257.

Rahmen des Luftfahrtinformationsdienstes und des Fluginformationsdienstes erhoben werden. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung eines angemessenen Gebührensystems wurde die neue Bestimmung vom Bundesrat nicht in Kraft gesetzt.

1.12.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Basierend auf den geltenden nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen für Gebühren sowie der Politik der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) zu Flughafen- und Flugsicherungsgebühren wurden verschiedene Gebührensysteme oder Finanzierungsquellen zur Deckung der Kosten von VFR-Flügen untersucht. Es hat sich gezeigt, dass diese nur einen marginalen Teil der Kosten decken, die den Nutzern des VFR-Verkehrs auferlegt werden sollen, dafür aber erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten und hohe Verwaltungslasten und -kosten mit sich bringen. Eine Subventionierung durch den Bund über gebührenbefreite Flüge und einen Teil der Subvention für Regionalflugplätze im Sinne von Artikel 29 VFSD wird weiterhin notwendig sein, um den Rest zu decken.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der VFR-Verkehr bereits teilweise zur Deckung der Flugsicherungskosten beiträgt, und zwar durch verschiedene Gebühren und Abgaben neben den verschiedenen Gebühren für den Zugang zu Luftfahrt- und Wetterinformationen. In diesem Sinne sieht die Durchführungsverordnung (EU) 2019/317 in Bezug auf das System der An- und Abfluggebühren keine obligatorischen Befreiungen vor, und der Bundesrat war in diesem Bereich sehr restriktiv in dem Sinne, dass Artikel 33 VFSD keine Befreiungen für VFR-Flüge vorsieht. Daher unterliegen VFR-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie 1 (nationale Flugplätze) und 2 (Regionalflughäfen) den gleichen An- und Abfluggebühren wie Flüge, die nach Instrumentenflugregeln (IFR) durchgeführt werden. Somit trägt der VFR-Verkehr zur Deckung der Flugsicherungskosten auf Flugplätzen und Flughäfen der Kategorien 1 und 2 bei. Zudem ist der VFR-Verkehr, der sich durch seine eher nationale Dimension auszeichnet, mehrheitlich Gegenstand der Mineralölsteuern, da er in der Regel die in Artikel 17 Absatz 2 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996³⁶ (MinöStG) vorgesehenen Befreiungen nicht geltend machen kann und de facto direkt in den Spezialfinanzierungsfonds der Zivilluftfahrt einzahlt, aus dem die Finanzhilfen des Bundes für die An- und Abflugkontrolle der Flugplätze der Kategorie 2 entnommen werden.

Die Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999³⁷ (BV), die am 29. November 2009 vom Schweizer Volk bestätigt wurde, ermöglicht die Verwendung der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für den Flugverkehr. Infolge der Schaffung des Fonds für Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr sind die entsprechenden Bestimmungen seit dem 1. Januar 2018 im neuen Artikel 87b BV enthalten. Die Ausführungsbestimmungen zur Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) finden sich im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und anderer für den Strassen- und Luftverkehr bestimmter Mittel vom 22. März 1985³⁸ (MinVG) und in der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr vom 29. Juni 2011³⁹ (MinLV). In diesem Rahmen wurde eine Massnahme geprüft, die auf eine Erhöhung des Beitrags der Luftfahrt zur Spezialfinanzierung durch eine Erhöhung der Besteuerung von Flugbenzin zur Deckung der VFR-Kosten abzielte. Sie scheint jedoch aufgrund des Umfangs der erforderlichen Erhöhung und der Diskriminierung bestimmter Nutzer hinsichtlich der Steuer nicht durchführbar zu sein. Ausserdem könnte diese Lösung, selbst wenn sie weiterverfolgt würde, angesichts der Herausforderungen, denen sich das Prinzip des speziellen Finanzierungsfonds für die Luftfahrt in Zukunft stellen muss, nur eine vorübergehende sein. Die derzeit laufenden Studien für den Flughafen Samedan, die auf einen Übergang von einem AFIS-Regime (*Aerodrome Flight Information Service*) zu einem umfassenden Flugsicherungsdienst abzielen, sowie die Bereitschaft der Luftwaffe, die Finanzierungsmodalitäten der Flugsicherungsdienste auf dem Flughafen Sion zu ändern, deuten darauf hin, dass die für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste auf Flugplätzen der Kategorie 2 erforderlichen Mittel erheblich ansteigen werden. In diesem Zusammenhang ist auch

³⁶ SR 641.61.

³⁷ SR 101.

³⁸ SR 725.116.2.

³⁹ SR 725.116.22.

zu erwähnen, dass das Aufkommen alternativer Treibstoffe und die Tendenz der Luftwaffe, der Ausbildung und dem Training mit Simulatoren einen höheren Stellenwert einzuräumen, den Druck auf die Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen, die der Spezialfinanzierung der Luftfahrt zugewiesen werden, erhöhen.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Umsetzung und der geringen Deckungsgrade, die durch die verschiedenen untersuchten Gebührensysteme erreicht wurden, wird vorgeschlagen, die Änderung von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c LFG durch ein Gebührensystem für den VFR-Verkehr nicht weiter umzusetzen. Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c LFG soll daher teilweise wieder aufgehoben werden. Die Grundlagen für die Gebührenerhebung für Fluginformationsdienste, Luftfahrtinformationsdienste und Flugwetterdienste werden gestrichen.

1.13 Ergänzung Entwicklung und Entwicklungsbetriebe

1.13.1 Ausgangslage

Artikel 57 LFG regelt unter anderem die Herstellung von Luftfahrzeugen, die nicht dem von der Schweiz übernommenen EU-Luftrecht unterliegen (sog. non-EASA Luftfahrzeuge wie z.B. Pilatus PC-21). Absatz 1 delegiert Rechtsetzungskompetenzen im Bereich Herstellung an das UVEK. Absatz 3 hält fest, dass Herstellerbetriebe einer Bewilligung des BAZL bedürfen. Die Ausführungsbestimmung in Artikel 4 der Verordnung des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen vom 18. September 1995⁴⁰ (VLL) bestimmt jedoch bereits heute in Anlehnung an das internationale Luftrecht, dass nebst dem Hersteller auch der Entwicklungsbetrieb einer Zulassung bedarf. Die Begriffe «Entwicklung» und «Entwicklungsbetriebe» fehlen im LFG, weshalb Artikel 57 LFG entsprechend zu ergänzen ist.

1.13.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit einer Anpassung des LFG soll eine Rechtsgrundlage für Artikel 4 Absatz 1 VLL geschaffen und die Differenzierung zwischen Entwicklung und Herstellung verdeutlicht werden.

1.14 Erhöhung der Altersgrenze für Helikopterpilotinnen und -piloten

1.14.1 Ausgangslage

Gemäss dem für die Schweiz geltenden Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944⁴¹ (nachfolgend Chicago Abkommen) und deren Anhänge sowie dem Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU dürfen Piloten und Pilotinnen, welche im (internationalen) kommerziellen Lufttransport eingesetzt werden, nur bis zur Vollendung ihres 60. Altersjahrs Personen und Güter als alleiniger Pilot (sogenannter *Single Pilot*) transportieren⁴². Die relevante Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 regelt zusätzlich zur Alterslimite gleichzeitig die Voraussetzungen für die Erteilung und den Erhalt von Pilotenlizenzen⁴³, was die gegenseitige Anerkennung von Flugausweisen zwischen der Schweiz und dem EU-Raum ermöglicht und die berufliche Mobilität von Piloten und Pilotinnen sicherstellt.

⁴⁰ SR 748.215.1.

⁴¹ SR 0.748.0.

⁴² Vgl. Anhang 1, Personnel Licensing, Kapitel 2, Ziff. 2.1.10 des Chicago Abkommens und Art. FCL.065 der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäss der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

⁴³ ARA.FCL.200, ARA.FCL.220, FCL.015

Seit 2014 hatte das BAZL jedoch im Rahmen von Ausnahmegewilligungen der europäischen Agentur für Flugsicherheit (*European Union Aviation Safety Agency*, EASA) Helikopterpilotinnen und -piloten über 60 weiterhin die Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit ermöglichen können. Voraussetzungen für die Gewährung von Ausnahmen gemäss der Verordnung (EU) 2018/1139 sind unvorhergesehene und dringliche betriebliche Umstände oder betriebliche Bedürfnisse von beschränkter Dauer. Diese Ausnahmemöglichkeit war mithin von Anfang an zeitlich begrenzt und dies wurde den Betreibern der Helikopterbetriebe jeweils entsprechend kommuniziert.

Die EU-Kommission hiess die Ausnahmegesuche für jeweils zwei Jahre gut; seit 2018 allerdings nur noch eingeschränkt. Eine weitere Ausnahme für den Zeitraum von 2020 bis 2023 wurde nur noch für Pilotinnen und Piloten gewährt, welche in ihrem Betrieb auch medizinische Notfallflüge durchführen. EASA und EU-Kommission begründeten dies damit, dass sich die Schweiz über sechs Jahre nach Inkrafttreten der Altersbeschränkung als Grundlage für die Beantragung der Ausnahmegewilligung nicht mehr auf eine unvorhersehbare Ausnahmesituation berufen könne.

Das BAZL hat in der Vergangenheit jährlich jeweils zwischen sechs und zwölf Pilotinnen und Piloten Ausnahmegewilligungen erteilt. Eine Anzahl von kommerziellen Helikopterbetrieben hatte in den letzten Jahren die Rentenlösungen ihrer Pilotinnen und Piloten angepasst, um ihnen bereits eine Pensionierung mit 60 Jahren zu ermöglichen. Andere Betriebe verzichteten im kommerziellen Lufttransport auf den Einsatz von Pilotinnen und Piloten über 60 Jahren und setzten sie für andere Aufgaben ein.

Mit den zwei identischen Motionen KVF-NR 21.3020 und Ettlin 21.3095 vom 16. Februar bzw. 8. März 2021 wurde der Bundesrat beauftragt, im Einklang mit Artikel 23 des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU die gesetzliche Grundlage einer nationalen Berufspilotenlizenz für den Schweizer Luftraum zu schaffen, welche es den Helikopterpilotinnen und -piloten ermöglicht, bis zum 65. Altersjahr als alleinige Pilotin oder alleiniger Pilot zu fliegen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motionen. Dies basierend auf der Tatsache, dass das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU einzuhalten ist und Art. 23 des Abkommens keine einseitigen Rechtsanpassungen zulässt, die den Bestimmungen des Abkommens widersprechen. Eine einseitige Anpassung müsste in Übereinstimmung mit dem Luftverkehrsabkommen erfolgen, d.h., die EU müsste die Anpassung als konform mit dem Luftverkehrsabkommen erachten, was nicht realistisch ist. Die EU-Kommission verdeutlichte im Austausch mit dem BAZL, dass sich die Schweiz nach über sechs Jahren nach Inkrafttreten der Altersbeschränkung nicht mehr auf eine unvorhersehbare Ausnahmesituation berufen könne. Sie machte auch deutlich, bei Abweichungen vom geltenden Recht geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen. Den Umfang solcher Massnahmen liess die EU-Kommission vorerst offen. Gestützt auf Artikel 31 des Abkommens wäre es aber beispielsweise denkbar, dass die EU die Schweizer Pilotenlizenzen, also auch in den Bereichen der Linien-, Geschäfts- und Privatfliegerei, nicht mehr vollständig anerkennt oder andere Marktbeschränkungen trifft.

Sollen die Motionen trotz des Risikos von Schutzmassnahmen der EU umgesetzt werden, braucht es dafür eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe. Diese bliebe jedoch völkerrechtswidrig, da sie gegen das Luftverkehrsabkommen verstösst. Will der Bundesgesetzgeber die völkerrechtswidrige Umsetzung in Kauf nehmen, so muss er ihr gemäss der sogenannten Schubert-Praxis⁴⁴ ausdrücklich zustimmen. Die Motionäre wollen in erster Linie für Helikopterpiloten und -pilotinnen eine nationale Regelung, die es ihnen erlaubt, in der Schweiz bis zum 65. Altersjahr alleine zu fliegen. Die Grundlagen für die Erreichung dieser Ziele werden auf Gesetzesstufe im Rahmen dieser Revision vorbereitet.

Parallel zu den entsprechenden Beratungen in der Schweiz wurde im Rahmen eines EASA-Rechtssetzungsprojektes⁴⁵ die Heraufsetzung der Altersgrenze bei Helikopterpilotinnen und -piloten, welche Rettungseinsätze (*Helicopter Emergency Medical Services*, HEMS) fliegen, geprüft.

⁴⁴ BGE 99 Ib 39

⁴⁵ EASA Rulemaking Task (RMT).0287 (MED.001).

Die Anpassung der Rechtsgrundlagen wurde von den EU-Mitgliedstaaten anlässlich des EASA-Committees am 28. Juni 2024 bestätigt. Das genaue Inkrafttretensdatum wurde von der Europäischen Kommission noch nicht kommuniziert, kann aber voraussichtlich noch in diesem Jahr erwartet werden. Inwieweit diese Erhöhung des Helikopterpilotinnen- und pilotenalters für HEMS-Flüge künftig auch auf andere Flugoperationen ausgedehnt wird, ist abhängig von den zukünftigen Erfahrungen im HEMS-Bereich. Die diesbezüglichen Arbeiten der EASA laufen weiter und das BAZL beteiligt sich weiterhin aktiv in den Expertengremien.

1.14.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Zur Umsetzung der Motionen sieht das LFG neu vor, dass Helikopterpilotinnen und -piloten ihre Rechte aus der Lizenz innerhalb der Schweiz im Hinblick auf den gewerbsmässigen Personen- und Gütertransport auch nach der Vollendung des 60. Altersjahr bis zur Vollendung des 65. Altersjahres ausüben und weiterhin als alleinige Pilotin oder alleiniger Pilot diese Art von Flugeinsätzen durchführen können. Auf die Schaffung einer eigentlichen nationalen Lizenz wird in Absprache mit den Motionären verzichtet. Ihre Anliegen werden auch mit dem administrativ einfacher umzusetzenden Vorschlag erfüllt. Zudem wird der Regelunterschied mit der EU so kleiner gehalten.

Aus Sicherheitsgründen wird verlangt, dass sich die Helikopterpilotinnen und -piloten – zusätzlich zu den geltenden Voraussetzungen – erweiterten medizinischen Untersuchungen unterziehen. Die Untersuchungsergebnisse dürfen keine Befunde ergeben, die das Risiko für eine Fluguntauglichkeit über das zulässige Mass erhöhen. Weiter müssen sie halbjährlich erfolgreich einen Prüfungsflug absolvieren. Die detaillierten Anforderungen werden in Ausführungsvorschriften geregelt. Die Verordnung des UVEK über die europaweit geregelten Ausweise und Berechtigungen für Flugpersonal vom 18. Dezember 2020⁴⁶ (VEAF) wird auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesrevision entsprechend anzupassen sein.

1.15 Ausdehnung der Strafbestimmungen in Zusammenhang mit Passagierrechten auf Flughäfen

1.15.1 Ausgangslage

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006⁴⁷, welche die Rechte von behinderten und mobilitätseingeschränkten Flugpassagieren regelt, gilt in der Schweiz seit dem 1. November 2009. Die Durchsetzung dieser Verordnung sowie auch der Verordnung (EG) Nr. 261/2004⁴⁸ (Fluggastrechte), welche sachlich zusammenhängen, erfolgt über die Strafbestimmung nach Artikel 91 Absatz 4 LFG. In dieser wird als Adressat der «Lufttransportführer» aufgeführt. Gestützt darauf werden vom BAZL, initiiert durch die Anzeige eines Passagiers, die vorgenannten Verordnungen mittels Verwaltungsstrafverfahren durchgesetzt. Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 richtet sich inhaltlich sowohl an die Luftverkehrsunternehmen als auch an die Flughäfen. In Annex I und II ist je eine Liste von Verpflichtungen und Assistenzleistungen aufgeführt, welche von den Luftverkehrsunternehmen (Annex I) und den Flughäfen (Annex II) zu erbringen sind. Die Betreuung der Passagiere mit besonderen Bedürfnissen erfolgt durch den Flughafen ab Ankunft

⁴⁶ SR 748.222.0.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität gemäss Ziffer 7 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 gemäss Ziffer 7 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

der Passagiere auf dem Flughafen bis zu dem Moment, wo er seinen Sitz im Flugzeug eingenommen hat. Die Verantwortung der Fluggesellschaft gegenüber dem Passagier beginnt ab diesem Zeitpunkt. Darüber hinaus bestehen gemäss der Verordnung weitere Verpflichtungen der Fluggesellschaft, welche sich u.a. auf den Buchungsprozess und die Beförderungsverpflichtung beziehen. Im Text von Artikel 91 Absatz 4 LFG wird nur der «Lufttransportführer» aufgeführt, nicht aber der Flughafen. Die Durchsetzung der Verordnung hinsichtlich der Verpflichtungen der Flughäfen aus vorgenannter Verordnung gestaltet sich darum ungleich schwieriger als gegenüber fehlbaren Luftverkehrsunternehmen. Für eine Ungleichbehandlung der beiden Adressaten, d.h. der Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen, gibt es keine sachliche Begründung. Die Abklärung, ob der Flughafen oder die Fluggesellschaft hinsichtlich der Betreuung eines Passagiers den gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, sollte in demselben prozessualen Verfahren erfolgen.

1.15.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit der Änderung von Artikel 91 Absatz 4 LFG wird die Strafandrohung auf den Flughafenhalter ausgedehnt, damit die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 hinreichend umgesetzt werden und die Durchsetzung gegenüber den Adressaten der Verordnung in einem einheitlichen Verfahren erfolgen kann. Eine Gleichbehandlung der Verordnungsadressaten ist sachlich richtig.

1.16 Erhöhung des Bussenrahmens für die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren gegen die juristische Person in Zusammenhang mit Passagierrechten

1.16.1 Ausgangslage

Wie bereits unter Ziffer 1.15.1 erwähnt, führt das BAZL zur Durchsetzung der Rechte von Passagieren und behinderten Personen nach den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 1107/2006 Verwaltungsstrafverfahren gemäss dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974⁴⁹ (VStrR) durch. Es handelt sich dabei um durchschnittlich rund 4'000 Verfahren pro Jahr. Bei Verstössen gegen das EU-Recht kann das BAZL die betreffenden Unternehmen sanktionieren, wobei gemäss Artikel 91 Absatz 4 LFG Bussen bis zu 20'000 Franken ausgesprochen werden können. Ein Verwaltungsstrafverfahren ist grundsätzlich gegen diejenige natürliche Person zu führen, welche die Widerhandlung begangen hat (Artikel 6 VStrR). Artikel 7 VStrR beinhaltet eine Sonderordnung: Falls die Ermittlung der nach Artikel 6 strafbaren Personen Untersuchungsmassnahmen bedingen würde, die im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären, so kann von einer Verfolgung dieser Personen Umgang genommen und an ihrer Stelle die juristische Person, die Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder die Einzelfirma zur Bezahlung der Busse verurteilt werden.

Im Rahmen der Durchsetzung der Passagierrechte wendet das BAZL Artikel 7 VStrR regelmässig an. Die Ermittlung der natürlichen Person, welche die Widerhandlung begangen hat, ist im Einzelfall aufwändig, respektive gar nicht möglich. Beispielsweise kann bei fehlender oder zu später Erstattung eines Flugtickets nicht in Erfahrung gebracht werden, welcher Mitarbeiter für dieses Unterlassen verantwortlich gemacht werden kann. Die Verfahren richten sich deswegen regelmässig gegen die juristischen Personen selbst (Luftverkehrsunternehmen). Artikel 7 VStrR sieht jedoch eine Busse von höchstens 5'000 Franken vor. Diese Maximalgrenze für juristische Personen (Luftverkehrsunternehmen) ist insbesondere im Wiederholungsfall nicht sachgerecht. Das LFG ist daher entsprechend anzupassen.

1.16.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit dieser Gesetzesrevision soll es dem BAZL als Durchsetzungsstelle ermöglicht werden, unter den Voraussetzungen von Artikel 7 VStrR im Einzelfall höhere Bussen gegen eine juristische Person zu

⁴⁹ SR 313.0.

verfügen. Da das BAZL jährlich mehr als 4'000 Fälle zu beurteilen hat, kann mit einer Erhöhung des maximalen Bussenbetrages auf 10'000 Franken eine Vereinfachung der Verfahren erreicht werden.

1.17 Konzessionsentzug

1.17.1 Ausgangslage

Die Aufzählung der Konzessionen, die das LFG vorsieht, wurde mit der Revision des LFG im Rahmen des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren nicht angepasst. Artikel 37 LFG regelt seither das Plangenehmigungsverfahren, während die Betriebskonzession für Flughäfen in Artikel 36a LFG genannt wird.

1.17.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit der vorliegenden Anpassung wird der falsche Verweis in Artikel 93 LFG korrigiert.

1.18 Gerichtsbarkeit

1.18.1 Ausgangslage

Mit der Motion Candinas 18.3700 vom 15. Juni 2018 wurde der Bundesrat beauftragt, die strafrechtliche Zuständigkeit bei Flugunfällen und schweren Vorfällen in die Verantwortung des Bundes zu legen. Artikel 98 Absatz 1 LFG sei wie folgt anzupassen: "Die an Bord eines Luftfahrzeuges oder im Zusammenhang mit Flugunfällen oder schweren Vorfällen begangenen strafbaren Handlungen unterstehen unter Vorbehalt von Absatz 2 der Bundesstraftgerichtsbarkeit». Gemäss Artikel 98 LFG unterstehen heute strafbare Handlungen an Bord eines Luftfahrzeugs der Bundesstraftgerichtsbarkeit. Die Behandlung aller übrigen strafbaren Handlungen im Luftrecht fällt in die Zuständigkeit der Kantone, soweit es sich nicht um Übertretungstatbestände handelt, die gemäss Artikel 91 LFG vom BAZL verfolgt und beurteilt werden. Die Motion hält fest, dass die Erfahrungen der letzten Jahre eine Erweiterung der Bundesgerichtsbarkeit auf strafbare Handlungen, in die Angestellte der Flugsicherung involviert sind, eindeutig wünschenswert machen würde. Heute werden Strafverfahren, in die Mitarbeitende der Flugsicherungsdienste involviert sind, von den verschiedenen kantonalen Gerichtsbarkeiten durchgeführt. Dies sei mit den Nachteilen verbunden, dass entsprechende Untersuchungen komplex und selten seien und gründliche Kenntnisse im Bereich Luftfahrt erfordern würden. Weiter würde die uneinheitliche Behandlung durch die kantonalen Gerichte ein weiteres Problem darstellen. Die Zuständigkeit einer einzigen Gerichtsbarkeit würde unter anderem eine einheitliche Doktrin und damit die Rechtssicherheit in der Schweiz gewährleisten. Daneben würde die Erweiterung der Zuständigkeit auch dazu führen, dass Verfahren rascher und effizienter abgewickelt werden könnten. Zur Umsetzung der Motion ist Artikel 98 LFG anzupassen.

1.18.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 98 LFG sieht vor, dass alle an Bord eines Luftfahrzeuges begangenen strafbaren Handlungen sowie alle anderen strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit der Luftfahrt, welche die Sicherheit des Luftverkehrs beeinträchtigen oder Personen und Sachen am Boden gefährden, durch die Bundesanwaltschaft verfolgt und beurteilt werden sollen. Davon ausgenommen sind wie bisher Übertretungen, deren Verfolgung und Beurteilung gemäss Artikel 98 Absatz 2 LFG beim BAZL verbleibt.

1.19 Umsetzung *Just Culture* / Fehlerkultur

1.19.1 Ausgangslage

Im Jahr 2007 wurden mit den Art. 77ff. aLFV⁵⁰ die Grundzüge des Konzepts der *Just Culture* (auch Redlichkeits- oder Fehlerkultur genannt) unter Verweis auf die Richtlinie 2003/42/EG⁵¹, welche im Rahmen des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union⁵² übernommen worden ist, für die schweizerische Zivilluftfahrt eingeführt. Die damalige Regelung sah vor, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) auf die verwaltungsstrafrechtliche Verfolgung von Vorfällen verzichtet, wenn diese nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen worden sind und das BAZL allein aufgrund einer Meldung im Rahmen des Meldesystems vom Vorfall Kenntnis erhalten hat. Diese Bestimmungen wurden mit Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 376/2014⁵³ per 1. April 2016 revidiert.

Die auch ausserhalb der Aviatik als ungenügend empfundene Verankerung von *Just Culture* Prinzipien in hochsicherheitsrelevanten Bereichen hat zu erheblicher Kritik der betroffenen Kreise geführt. Am 25. Mai 2020 reichte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats das Postulat 20.3463 «Redlichkeitskultur im Schweizer Recht» ein. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie in der Aviatik, im Gesundheitswesen oder in anderen hochsicherheitsrelevanten Bereichen das Prinzip der *Just Culture* im schweizerischen Recht als generelles Prinzip eingeführt werden kann. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 9. Dezember 2022⁵⁴ dargelegt, dass er die Bestrebungen zur Einführung von *Just Culture* Konzepten grundsätzlich unterstützt. Er lehnt es jedoch ab, allgemeine, bereichsübergreifende Normen einzuführen. Er schlägt vielmehr sektorspezifische Regelungen vor.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) hat sich am 21. März 2023 im Rahmen einer Diskussion zur Zivilluftfahrt mit den bestehenden gesetzgeberischen Lücken im Zusammenhang mit der *Just Culture* auseinandergesetzt und sich ebenfalls über den Stand anderer, durch überwiesene Vorstösse in Auftrag gegebener Gesetzesanpassungen erkundigt. Das vom BAZL präsentierte Vorgehen betreffend die gesetzgeberischen Revisionsprojekte warf bei der Kommission weitere Fragen auf. Sie hat sich entsprechend für eine Beschleunigung im Zeitplan ausgesprochen, damit unbestrittene Rechtsanpassungen zeitnah in Kraft treten können. Sie beauftragte die Verwaltung, ihr an einer kommenden Sitzung einen entsprechenden Vorgehensvorschlag zu präsentieren. Die Kommission wurde in Folge am 18. April 2023 über die Inhalte der anstehenden Revision des Luftfahrtgesetzes im Detail informiert.

Basierend auf dem Auftrag der KVF-N wird im Jahr 2024 zur Umsetzung der *Just Culture* zusätzlich eine Revision der LFV an Hand genommen. Mit dieser Revision soll der verwaltungsstrafrechtliche Verfolgungsverzicht bezüglich Personen verankert werden, welche eine Ereignismeldung erstattet haben. Gleichzeitig werden Inkonsistenzen zwischen der europäischen und der nationalen Regelung bereinigt und redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Weitergehende Anpassungen der LFV an die Konzeption der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 können aufgrund der fehlenden Delegationsnorm im LFG nicht vorgenommen werden. Dies betrifft insbesondere die Erweiterung des Verfolgungsverzichts auf Personen, welche in Ereignismeldungen genannt sind, ohne dass sie selber eine Ereignismeldung erstattet haben, sowie die Erweiterung auf ordentliche Strafverfahren des luftrechtlichen Nebenstrafrechts. Weiter fehlt die gesetzliche Grundlage zur Aufnahme von verfahrensrechtlichen Bestimmungen, welche sich zur Verwertbarkeit der Inhalte von Ereignismeldungen äussern bzw. die entsprechenden Bestimmungen

⁵⁰ Luftfahrtverordnung (LFV), SR **748.01**.

⁵¹ Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, ABl. L 167 vom 4.7.2003, S. 23–36, abgelöst durch die von der Schweiz ebenfalls übernommene Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

⁵² SR **0.748.127.192.68** in der jeweils verbindlichen Fassung.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission; für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Januar 2017.

⁵⁴ Fehlerkultur: Möglichkeiten und Grenzen ihrer rechtlichen Verankerung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3463 (RK-S), 9. Dezember 2022.

der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 in sachgerechter und auf das nationale Verfahrensrecht angepasster Weise umsetzen.

Bis anhin beschränkte sich die Anwendung des strafrechtlichen Verfolgungsverzichts auf Verwaltungsstrafverfahren, in welchen das BAZL die Verletzung von Übertretungstatbeständen ahndet. In ordentlichen Strafverfahren zur Anwendung des luftrechtlichen Nebenstrafrechts finden die *Just Culture* Prinzipien bisher – abgesehen von Art. 24 VSZV⁵⁵ – keine (direkte) Anwendung. Die Angst der meldenden Personen vor strafrechtlicher Verfolgung (resp. Überweisung ihrer Ereignismeldungen an die Strafbehörden) hat dazu geführt, dass sicherheitsrelevante Ereignisse nicht in jedem Fall gemeldet werden. Es ist ebenfalls die Tendenz erkennbar, dass Meldungen nurmehr summarisch und ohne detaillierte Beschreibung des Vorfalls und der dazu führenden Faktoren erstattet werden. Dies obwohl davon auszugehen ist, dass die Staatsanwaltschaften in sehr vielen Fällen auf anderen Wegen von einem Vorfall Kenntnis erhalten haben als über eine Ereignismeldung gemäss Art. 20 LFG.

Zur Befürchtung der Meldenden, bereits nach einem glimpflich abgelaufenen Vorfall in ein Strafverfahren verwickelt zu werden, hat weiter die bis vor kurzem⁵⁶ durch die Rechtsprechung weit gefasste Anwendung von Art. 237 StGB⁵⁷ beigetragen.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 wurde zwar durch die Schweiz übernommen und ist direkt anwendbar. Aber wesentliche Grundpfeiler ihrer Schutzmechanismen bedürfen aufgrund ihrer prozessrechtlichen Natur und teilweisen Lückenhaftigkeit der Umsetzung (und Modifizierung) im nationalen Recht (siehe unten Ziff. 1.19.2).

Die Verankerung der Schutzmechanismen und Prinzipien der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 im LFG resp. im StGB soll das Vertrauen der Luftfahrtakteurinnen und -akteure in das Meldewesen und den Schutz vor unangemessener Strafverfolgung stärken. Die Verstärkung und Ausdehnung der *Just Culture* Prinzipien dürfte dazu beitragen, die Hemmschwelle zur Erstattung umfassender, offener und detailreicher Ereignismeldungen in das Meldesystem zu senken. Aufgrund der erwarteten Steigerung der Menge und des Detaillierungsgrads der eingehenden Meldungen erhofft sich das BAZL, dass es, sowie die Organisationen der Luftfahrt, sicherheitskritische Mängel im Schweizer Luftfahrtsystem früher erkennen und beheben und so einen proaktiven Beitrag zur Förderung des Sicherheitsstandards leisten können. Weil die dem Verfolgungsverzicht unterliegenden Delikte nicht schwerwiegend sind, führt die Vorlage nur zu einer geringen Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Strafbedürfnisses.

1.19.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Die vorliegende Revision dient primär der Umsetzung der *Just Culture* Prinzipien, welche in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 festgehalten sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Beschränkung der Verwertbarkeit von Ereignismeldungen sowie den Verzicht auf Strafverfolgung. Die entsprechenden Schutzmechanismen stehen aus kompetenzrechtlichen Gründen (auch gegenüber den Mitgliedstaaten der Europäischen Union [EU]) unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts. Dies gilt insbesondere für das zentrale Anliegen des Schutzes von meldenden und in Meldungen genannten Personen vor Strafverfolgung. Aufgrund des in der Schweiz geltenden straf(prozess)rechtlichen Legalitätsprinzips bzw. Verfolgungszwangs muss ein Verzicht auf Strafverfolgung ausdrücklich und auf Gesetzesstufe geregelt werden. Gleiches gilt im Wesentlichen auch für die Beschränkung der Verwertbarkeit von Ereignismeldungen.

Die Umsetzung der *Just Culture* Prinzipien bzw. der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erfolgt in sachgerechter und auf das nationale Verfahrensrecht angepasster Weise. Ebenfalls wird mit der Vorlage im Sinne der *Just Culture* Prinzipien bezüglich Artikel 237 StGB für alle öffentlichen Verkehrsträger, bei

⁵⁵ Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen, SR 742.161.

⁵⁶ Siehe BGE 149 IV 116 vom 29. März 2023, mit welchem das Bundesgericht den Anwendungsbereich der Norm (wieder) etwas einschränkte.

⁵⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

welchen eine behördliche Sicherheitsuntersuchung durchgeführt wird, eine Privilegierung eingeführt für Täterinnen und Täter, welche diese Untersuchung unterstützen.

Die vorliegende Umsetzung der *Just Culture* Prinzipien basiert auf den vom Bundesrat in der Antwort auf das Postulat 20.3463 «Redlichkeitskultur im Schweizer Recht» festgehaltenen Leitlinien und entwickelt resp. konkretisiert diese weiter.

Wenn das Parlament die beantragten Änderungen des LFG annimmt, werden die als Übergangslösung geplanten Anpassungen der Artikel 77ff. LFV in einem weiteren Revisionsschritt zur Vermeidung einer gesetzgeberischen Doublette bereinigt werden können.

1.20 Alkoholkontrollen durch die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter

1.20.1 Ausgangslage

Die Flugplatzleiterin oder der Flugplatzleiter hat gemäss Artikel 100^{ter} Absatz 1 LFG die Möglichkeit, bei Anzeichen von Angetrunkenheit eines Flugbesatzungsmitglieds eine geeignete Untersuchung vorzunehmen. Da eine Kontrolle durch die Flugplatzleitenden selber nicht erlaubt ist, haben sie umgehend die zuständige kantonale Polizeistelle für eine Alkoholkontrolle hinzuzuziehen (Art. 100^{ter} Abs 2 LFG). Anlasslose Alkoholkontrollen der Besatzung erfolgen gemäss Absatz 3 hingegen im Rahmen von Vorfeldinspektionen durch das BAZL (Anordnung) unter Zusammenarbeit mit der kantonalen Polizeistelle (Durchführung).

Die Flugplatzbetreiberin oder der Flugplatzbetreiber sind gemäss der Verordnung (EU) Nr. 139/2014⁵⁸ jedoch auch dazu verpflichtet, die Verfahren bezüglich des Gebrauchs von Alkohol, psychoaktiven Substanzen und Medikamenten für einen weiteren Kreis von Personen festzulegen: Es sind dies Personen, welche mit dem Betrieb, dem Rettungsdienst und der Brandbekämpfung sowie der Instandhaltung des Flugplatzes befasst sind und unbegleitete Personen, die innerhalb der Bewegungsfläche oder sonstiger Betriebsflächen des Flugplatzes tätig sind. Diesen Personen ist es untersagt, während des Dienstes Alkohol zu sich zu nehmen oder unter dem Einfluss von Alkohol oder anderen psychotropen Substanzen und Medikamenten, welche ihre Fähigkeit in sicherheitsgefährdender Weise beeinträchtigen können, Aufgaben wahrzunehmen. Die schweizerischen Flugplatzbetreibenden haben das Verfahren zu regeln, d.h. unter anderem für Mitteilungen an eine allfällige andere Arbeitgeberin oder einen allfälligen anderen Arbeitgeber sowie für einen Entzug des Flughafenausweises zu sorgen. Weiter beschreiben sie in ihren jeweiligen Ordnungen und Reglementen selber das Kontrollverfahren.

Im Nachgang zur abgelehnten Motion 19.3965 «Gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten durch die Flughafenhalter» äusserte sich der Flughafen Zürich dahingehend, dass die Rechtsgrundlagen für die Durchführung einer Alkoholkontrolle durch selbigen beim am Flughafen tätigen Personal im Hinblick auf die Vorgaben des EU-Rechts nicht hinreichend vorhanden sind. Eine eigentliche Alkoholkontrolle bedürfe aufgrund des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Das EU-Recht als rechtliche Grundlage mit der reinen Verpflichtung zur Festlegung eines entsprechenden Verfahrens reiche nicht aus. Auch die Reglemente und Ordnungen wie beispielsweise eine Bodenverkehrsordnung des Flughafenhalters bilde keine hinreichende Normstufe. Die benötigten Rechtsgrundlagen sind daher mit einer Anpassung des LFG einzuführen.

⁵⁸ ADR.OR.C.045 der Verordnung (EU) 139/2014 der Kommission vom 12. Februar 2014 zur Festlegung von Anforderungen und Verwaltungsverfahren in Bezug auf Flugplätze gemäss der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR) gemäss Ziffer 4 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

1.20.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Mit der Änderung des LFG soll es der Flugplatzleiterin oder dem Flugplatzleiter im Einklang mit den Vorgaben des EU-Rechts künftig auch ermöglicht werden, nicht nur bei Besatzungsmitgliedern, sondern auch beim am Flughafen tätigen Personal, den Rettungskräften sowie jenen Personen, welche für den Betrieb, die Brandbekämpfung und die Instandhaltung zuständig sind, bei Anzeichen von Alkoholkonsum eine entsprechende Kontrolle anzuordnen und durch die Polizei durchführen zu lassen. Das Verfahren haben die Flugplatzleiterin oder der Flugplatzleiter in der jeweiligen Flugplatzordnung oder dem jeweiligen Flugplatzreglement festzulegen.

Diese Regelung trägt massgeblich zur Erhöhung der Luftfahrtsicherheit bei, da allfällige, durch Alkoholkonsum hervorgerufene Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Flughafen-, Brandbekämpfungs- und Instandhaltungspersonals sowie der Rettungskräfte erkannt werden können.

Zur Klarstellung, dass die Personengruppen, bei denen neu Alkoholkontrollen durchgeführt werden können, strafrechtlich nicht wie Besatzungsmitglieder behandelt werden, ist die betreffende Strafbestimmung im LFG zu präzisieren.

1.21 Datenbearbeitung und Zugriffsrechte

1.21.1 Ausgangslage

Die Delegierte Verordnung (EU) 2019/945⁵⁹ sowie die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947⁶⁰ wurden von der Schweiz im Rahmen des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU übernommen. Diese beiden Verordnungen betreffen unbemannte Luftfahrzeuge, auch UAS (*Unmanned Aircraft System*) oder Drohnen genannt, und sind eng miteinander verbunden. Sie sind am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

Die Delegierte Verordnung (EU) 2019/945 umfasst die technischen Anforderungen für bestimmte Arten von Drohnen, die in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 festgelegt sind und schreibt den Mitgliedstaaten vor, dass sie für diese Erzeugnisse eine Marktüberwachung einführen müssen. Die Delegierte Verordnung beschreibt zudem die Pflichten der Hersteller, Bevollmächtigten des Herstellers, Einführer und Händler von unbemannten Luftfahrzeugen («Wirtschaftsakteure») im Sinne von Artikel 3 Ziffer 17 dieser Verordnung, wenn sie Erzeugnisse gemäss Kapitel II auf dem Markt der EU oder der Schweiz in Verkehr bringen.

1.21.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Zwecks Rechtssicherheit ist das BAZL als Marktüberwachungsbehörde gemäss Artikel 10 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EU) 2019/1020 für den Vollzug dieser Verordnung zu benennen. Damit ist das BAZL für die Marktüberwachung von Drohnen zuständig, die für den Betrieb in der Kategorie «offen» oder in der Kategorie «speziell» im Rahmen eines Standardszenarios bestimmt sind. Die Kompetenz des BAZL beschränkt sich auf die Risiken gemäss der Delegierten Verordnung (EU) 2019/945, d. h. auf die Risiken im Zusammenhang mit der Flugsicherheit. Bestimmte Kompetenzen wird das BAZL an die Kontrollstelle delegieren.

⁵⁹ Delegierte Verordnung (EU) 2019/945 der Kommission vom 12. März 2019 über unbemannte Luftfahrzeugsysteme und Drittlandbetreiber unbemannter Luftfahrzeugsysteme, in der für die Schweiz gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) jeweils verbindlichen Fassung.

⁶⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge, in der für die Schweiz gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) jeweils verbindlichen Fassung.

Mit der Marktüberwachung im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge übernimmt das BAZL eine neue Aufgabe und es kommen weitere Akteure hinzu, welche bisher im Bereich der Aviatik nicht vertreten waren. Diese umfassen Hersteller, deren Bevollmächtigte, Einführer sowie Händler von unbemannten Luftfahrzeugen.

Artikel 107a LFG erlaubt es insbesondere dem BAZL sowie privaten Stellen und anderen Stellen, die mit im LFG umschriebenen Aufgaben betraut sind, Personendaten oder Daten juristischer Personen zu bearbeiten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dazu gehören insbesondere sensible Daten wie solche über die strafrechtliche oder administrative Verfolgung und Sanktionierung nach der Gesetzgebung über die Zivilluftfahrt (Artikel 107a Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 3 LFG) sowie personenbezogene Daten über Herstellungsbetriebe (Artikel 107a Absatz 3 Buchstabe c LFG). Neu soll auch die Bearbeitung von Daten von Herstellern, Bevollmächtigten der Hersteller, Einführern und Händlern, welche unter den Begriff der Wirtschaftsakteure gemäss Art. 3 Ziffer 17 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/945 fallen, möglich sein.

1.22 Verwendung von biometrischen Daten

1.22.1 Ausgangslage

Bereits heute werden für die Belange der Luftfahrt in verschiedenen Bereichen Personendaten bearbeitet. Hierfür sieht das LFG in Artikel 107a Absatz 1 vor, dass u.a. die mit Aufgaben nach dem LFG beauftragten übrigen Behörden und privaten Organisationen die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Personendaten bearbeiten dürfen. Die zwei nachfolgenden Absätze des LFG führen aus, welche Personendaten bearbeitet werden dürfen. Für gewisse Bereiche sind demnach auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten möglich.

Seit geraumer Zeit wurde von verschiedenen Luftfahrtakteuren der Wunsch geäussert, für gewisse Bereiche (wie beispielsweise Zugangskontrollen in den Sicherheitsbereich des Flughafens aber auch für effizientere Passagierprozesse) biometrische Daten verwenden zu können. Bislang sieht das LFG hierfür noch keine explizite Grundlage vor.

Auch das europäische Recht sieht mit Nummer 1.2.2.2 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 für den Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens alternativ die Verwendung von biometrischen Daten vor. Diese Durchführungsverordnung wurde durch den gemischten Ausschuss Schweiz-EU für die Luftfahrt übernommen und trat am 15. Mai 2016 in der Schweiz in Kraft. Da diese Norm nicht genügend detailliert ausformuliert ist, um bei einem konkreten Anwendungsfall die Verwendung von biometrischen Daten zu regeln, kann sie nicht als ausreichende Grundlage für die Verwendung von biometrischen Daten bei den Zugangskontrollen verwendet werden.

Bei biometrischen Daten, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren, handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 25. September 2020⁶¹ (DSG). Ihre Bearbeitung und Bekanntgabe durch Bundesorgane erfordern daher immer eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn.

1.22.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Da biometrische Personendaten v.a. permanent, einzigartig und universell sind, sollen sie zukünftig für Sicherheitskontrollen (insbesondere im Zusammenhang mit dem «bag drop», «check-in», Bordkartenkontrolle, «boarding») an Flughäfen genutzt werden können. Diese Form der Überprüfung soll einerseits für das Personal der Flughafenhalter und der Luftverkehrsunternehmen, das Zutritt zum Sicherheitsbe-

⁶¹ SR 235.1.

reich des Flughafens benötigt, geschaffen werden, andererseits sollen aber auch Passagiere die Möglichkeit erhalten, ihre biometrischen Daten (mit einem Gesichtsbild) zu hinterlegen und dadurch gewisse Kontrollen schneller durchlaufen zu können.

Für die Zugangskontrollen in den Sicherheitsbereich des Flughafens durch das Personal der Flughafenhalter und der Luftverkehrsunternehmen können zwei unterschiedliche Verfahren angewendet werden: Einerseits soll inskünftig die Möglichkeit bestehen, eine Verifikation durchzuführen; hierbei werden abgespeicherte biometrische Daten auf einem Datenträger (z.B. Badge) mit den Personendaten des Personals verglichen. Andererseits soll auch eine Identifikation möglich sein: Dabei werden zentral gespeicherte Daten mit den biometrischen Daten verglichen. Falls diese übereinstimmen, wird der Zugang gewährt.

Für Passagiere soll künftig die Möglichkeit bestehen, sich über eine App eines privaten Dienstleisters ein Profil zu erstellen. Solche Passagiere haben dann jeweils im Einzelfall im Rahmen eines konkreten Fluges die Wahlmöglichkeit, ob sie die im Profil hinterlegten biometrischen Daten für diesen Flug freischalten möchten oder nicht. Sofern sie die Daten freischalten, können sie diese für die entsprechenden Kontrollen am Flughafen anstelle der Bordkarte verwenden. Somit handelt es sich im datenschutzrechtlichen Sinne um eine Verifikation.

Sowohl für das Personal der Flughafenhalter und der Luftverkehrsunternehmen als auch für die Passagiere soll eine Überprüfung mittels biometrischer Daten jedoch nur stattfinden, wenn die entsprechende Person (nach Aufklärung ihrer Rechte) ihre ausdrückliche Einwilligung für diese Form der Überprüfung gegeben hat. Vor der Einwilligung ist die entsprechende Person in schriftlicher Form aufzuklären und es ist dabei insbesondere darzulegen, wie deren biometrischen Daten verwendet werden. Ein Widerruf der Einwilligung muss jederzeit möglich sein und die entsprechenden Daten müssen nach einem erfolgten Widerruf endgültig gelöscht werden. Wenn der Flughafen in Erfüllung seiner Aufgaben diese Daten bearbeitet, ist er für den entsprechenden Datenschutz verantwortlich (vgl. Artikel 7 DSGVO) und sorgt folglich auch für die Datensicherheit gemäss Artikel 8 DSGVO.

Ausserdem muss für Personen, die eine solche Einwilligung nicht (weiterhin) geben wollen oder für Personen, die die entsprechenden biometrischen Personendaten nicht geben können, als Alternative der bisherige Prozess (d.h. ohne biometrische Daten) angeboten werden.

1.23 Abweichungen vom Öffentlichkeitsgesetz

1.23.1 Ausgangslage

Mit Zugangsgesuchen nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung⁶² (Öffentlichkeitsgesetz; BGÖ) wird beim BAZL unter anderem auch Einsicht in Berichte verlangt, die das BAZL im Anschluss an durchgeführte Audits und Inspektionen bei beaufsichtigten Organisationen erstellt hat. Wenn diese Berichte uneingeschränkt veröffentlicht werden müssen, besteht die Gefahr, dass sie nicht mehr präzise und aussagekräftig formuliert werden. Weiter besteht ein hohes Risiko, dass die betroffenen Organisationen und deren Mitarbeitenden weniger oder nicht mehr offen informieren und gerade sicherheitstechnisch heikle und damit wichtige Informationen aus Angst vor Veröffentlichung und deren mögliche negative Folgen weglassen, was der Flug- und Luftsicherheit abträglich ist. Gleiches droht bei Meldungen über Ereignisse, die dem BAZL gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zugegangen sind.

⁶² SR 152.3.

1.23.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Auf Gesetzesstufe soll einerseits festgehalten werden, dass das BAZL die Öffentlichkeit periodisch über seine Aufsichtstätigkeit informiert. Andererseits soll der Anwendungsbereich des BGÖ dort eingeschränkt werden, wo sich der öffentliche Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen nachteilig auf die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs und die Meldekultur auswirken könnte. Dies wird wie bei der Ausgangslage angesprochen für das BAZL einzig bei zwei klar umgrenzten Bereichen eingeführt und damit nur, soweit als unbedingt nötig erachtet für eine funktionierende Aufsichtstätigkeit und -kultur:

- Einerseits bei Berichten über Audits, Inspektionen, Begutachtungen und Kontrollen des BAZL,
- Andererseits bei Meldungen und zugehörige Unterlagen über Ereignisse, die über das von der EU verlangte und auch in der Schweiz eingeführte und verpflichtende Meldesystem gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zugegangen sind.

Separat wird zudem ein dritter Bereich als Einschränkung zum BGÖ eingeführt, der nicht das BAZL, sondern die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) betrifft, welche die Grundlagen für ihre Tätigkeit und Organisation (im Luftfahrt-Sektor) ebenfalls im LFG hat. Die Erfüllung der gesetzlich der SUST übertragenen Aufgabe, die Ursachen von Unfällen und schweren Vorfällen zum Zwecke der Verhütung ähnlicher Unfälle unabhängig zu untersuchen, bedingt ein grosses Vertrauen aller involvierter Stellen und Personen in die Organisation und Arbeitsweise der SUST. Viele Informationen, die zur Aufklärung eines Vorfalles beitragen, könnten nicht erlangt werden, wenn Beteiligte und Betroffene eines Unfalls nicht Gewähr haben, dass ihre Informationen vor einer Veröffentlichung geschützt sind. Der gesetzlich festgelegte Zweck der SUST, als unabhängige Behörde präventiv auf die Sicherheit einwirken zu können, würde durch eine Veröffentlichung erheblich behindert. Eine zielkonforme Durchführung der Untersuchungen würde massgeblich beeinträchtigt. Aus diesen Gründen sind die in Sicherheitsuntersuchungen erlangten Dokumente der SUST ebenfalls vor Veröffentlichung zu schützen, indem sie vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen werden. Vom Inhalt und der Gesetzessystematik her gehört dieser dritte Einschränkungsbereich auch in den gleichen Artikel des LFG.

1.24 Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals

1.24.1 Ausgangslage

Als eine der Präventivmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Eingriffe gegen die Zivilluftfahrt ist jenes Personal, welches in der Luftsicherheit tätig ist, einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen.

Im Nachgang zu den Anschlägen in Brüssel und Paris erarbeitete die EU 2017 einen Aktionsplan für die Luftsicherheit, um das europäische Luftsicherheitsregime zu stärken. Ein wichtiger Pfeiler des Aktionsplans bildete das Ziel, die Bedrohungen durch Innentäter (*Insider*) zu minimieren. Eine Möglichkeit, dieser Bedrohung entgegenzuwirken, stellte das Verstärken des bestehenden Regimes für Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Luftsicherheitspersonal dar. In der Folge wurden die hierzu bestehenden Vorgaben überarbeitet und fanden Eingang in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/103⁶³. Diese Durchführungsverordnung wurde durch den gemischten Ausschuss Schweiz-EU für die Luftfahrt übernommen und trat am 1. September 2019 in der Schweiz in Kraft. Im gleichen Jahr wurde die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583⁶⁴ verabschiedet, welche im Bereich Cybersicherheitsmassnahmen Vorgaben vorsieht, unter anderem auch zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Deren Inkrafttreten in der Schweiz nach Übernahme durch den gemischten Ausschuss Schweiz-EU für die Luftfahrt erfolgte am 1. Juli 2020.

⁶³ Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

⁶⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfungen wurden in zwei Kategorien unterteilt: eine *normale* und eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Bei einer *normalen* Zuverlässigkeitsüberprüfung hat der Arbeitgeber alle drei Jahre Folgendes zu überprüfen:

- Die Identität der betreffenden Person anhand der zum Nachweis vorgelegten Papiere;
- Die Strafregistereinträge in allen Staaten des Wohnsitzes mindestens während der letzten fünf Jahre; sowie
- Beschäftigungsverhältnisse, Aus- und Weiterbildungen sowie sonstige Lücken mindestens während der letzten fünf Jahre.

Die *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung umfasst zusätzlich das Einholen von Erkenntnissen und sonstigen einschlägigen Informationen, die den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen und nach deren Einschätzung für die Eignung einer Person zur Ausübung einer Funktion, die eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung erfordert, von Belang sein können. Das Wiederholungsintervall beträgt zwölf Monate, sofern keine laufende Überprüfung sichergestellt werden kann⁶⁵.

Es wurde festgelegt, dass die ab dem 31. Dezember 2020 zu überprüfenden Personen, welche im Besitz eines Flughafen- oder Flugbesatzungsausweises sind, einer neu eingeführten *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen sind. Gleiches gilt für jenes Sicherheitspersonal, welches eingestellt wird, um (Zugangs-)Kontrollen oder andere Sicherheitskontrollen in Sicherheitsbereichen durchzuführen oder die Verantwortung für die Durchführung dieser Kontrollen übernehmen soll⁶⁶.

Bei den nachfolgenden Personen wurde ein Wahlrecht statuiert:

- Personen, die eingestellt werden, um (Zugangs-)Kontrollen oder andere Sicherheitskontrollen *in anderen Bereichen* als den Sicherheitsbereichen durchzuführen;
- Personen, die unbegleiteten Zugang zu gesicherten Waren und Materialien (Luftfracht und Luftpost, Post und Material von Luftfahrtunternehmen, Bordvorräten und Flughafenlieferungen) haben; und
- Personen, die gemäss dem nationalen Sicherheitsprogramm Zivilluftfahrt Administrator-Rechte oder unbeaufsichtigten und unbeschränkten Zugang zu für Zivilluftfahrtzwecke genutzten kritischen informations- und kommunikationstechnischen Systemen und Daten haben oder gemäss einer Risikobewertung anderweitig ermittelt wurden.

Die zuständige Behörde hat zu entscheiden, ob diese Personen entweder eine *normale* oder eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgreich absolviert haben müssen⁶⁷.

Im gleichen Zeitraum wurden auch im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)⁶⁸ die LFG-Bestimmungen zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen überarbeitet (Artikel 108b fortfolgende LFG) und eine rechtliche Grundlage geschaffen, um für Abklärungen bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen die Polizei beiziehen zu können. Während der Beratung des PMT im Parlament zeichnete sich ab, dass die neuen EU-Bestimmungen für *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfungen auch die Abklärung nachrichtendienstlicher Informationen vorsehen werden. Artikel 108c LFG wurde in der Folge in der parlamentarischen Beratung entsprechend ergänzt. Die neuen LFG-Artikel 108b fortfolgende traten gleichzeitig mit der Einführung des neuen EU-Zuverlässigkeitsüberprüfungsregimes fristgerecht per 1. Januar 2022 in Kraft.

⁶⁵ Vgl. Nummern 11.1.3, 11.1.4 und 11.1.7 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

⁶⁶ Vgl. Nummern 1.2.3.1 und 11.1.1 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

⁶⁷ Nummer 11.1.2 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583 der Kommission vom 25. September 2019.

⁶⁸ BBI 2020 7741.

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174⁶⁹ ist basierend auf der Bedrohungslage eine weitere Verschärfung des Regimes in der EU in Kraft getreten, welche den Adressatenkreis jener Personen, welche einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen sind, ausweitet⁷⁰. Die Überprüfung dieser Personen ist mit den geltenden nationalen Bestimmungen noch nicht möglich. Die Schweiz wird diese Bestimmung der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 im Rahmen des gemischten Ausschusses Schweiz-EU über die Luftfahrt daher erst übernehmen können, sobald die entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen angepasst sind. Die Erfahrungen in den letzten zwei Jahren haben zudem gezeigt, dass die seit dem 1. Januar 2022 geltenden nationalen Grundlagen im LFG für die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen den Sicherheitsbedürfnissen der in der Luftfahrtsicherheit tätigen Behörden und Industriepartnern in der Praxis nicht mehr hinreichend entsprechen. Mit Blick auf die Bedrohungslage kann zudem geschlossen werden, dass im Bereich Zuverlässigkeitsüberprüfungen künftig weitere Verschärfungen folgen werden. Diesem Umstand soll durch Einführung von mehr Flexibilität ebenfalls Rechnung getragen werden.

Aus den vorgenannten Gründen ist das Luftfahrtgesetz entsprechend anzupassen und zu präzisieren.

1.24.2 Beantragte Neuregelung und Begründung

Gemäss geltendem Recht ist es gegenwärtig nur den Luftverkehrsunternehmen und den Flughafenhalterinnen und -haltern erlaubt, die Daten ihres Sicherheitspersonals den zuständigen kantonalen Polizeistellen bekanntzugeben und eine Prüfung des Sicherheitsrisikos zu beantragen. Aufgrund der beabsichtigten Übernahme von Nummer 11.1.2 Buchstabe b) der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 ist der Adressatenkreis im LFG zu erweitern, um die aktuellen Mindestvorgaben des EU-Rechts zu erfüllen.

Um künftigen Anpassungen des EU-Rechts sowie dem durch die EU-Vorgaben statuierte Wahlrecht der Staaten Rechnung zu tragen, wird zudem eine Erweiterung des Adressatenkreises ermöglicht, damit diese in Zukunft bei einer Veränderung der Bedrohungslage einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden könnten.

Die Pflicht zur Durchführung von *normalen* und *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen besteht für alle EU- und EFTA-Mitgliedstaaten. Änderungen bei den Anstellungsverhältnissen oder der Wechsel zu einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat sind insbesondere beim Luftfahrtpersonal häufig. Die Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Personen, welche im Ausland gewohnt und gearbeitet haben, kann teilweise mehrere Monate dauern. Bereits durchgeführte Zuverlässigkeitsüberprüfungen durch einen EU- oder EFTA-Mitgliedstaat sollen daher aus prozessökonomischen Gründen durch Prüfung von Ergebnissen und der ihnen zugrundeliegenden Informationen anerkannt werden können. Als einer der ersten Staaten hat Dänemark bereits die nationalen Grundlagen für eine Anerkennung geschaffen. Um diese Weitergabe von Informationen zu durchgeführten *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen an andere Staaten durch die Schweiz für eine gegenseitige Anerkennung zu ermöglichen, sind im LFG die entsprechenden Grundlagen zu schaffen.

Das LFG soll der Klarheit halber neu nur noch das EU-Recht ergänzende Bestimmungen zu den *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen enthalten. Die EU-rechtlichen Vorgaben zu den *normalen* Zuverlässigkeitsüberprüfungen sind in ihrer Ausgestaltung sowie auch mit Blick auf den Datenschutz hinreichend bestimmt. Das LFG soll zudem aufgrund der Erfahrungen seit dem 1. Januar 2022 präzisiert werden: In der Hauptsache betrifft dies die Rechte und Pflichten der von der Überprüfung betroffenen Person, der für die Durchführung verantwortlichen Stellen sowie der zuständigen Kantonspolizei. Da-

⁶⁹ Durchführungsverordnung (EU) vsl2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 2022/1174.

⁷⁰ Nummer 11.1.1 Buchstabe b) der Durchführungsverordnung 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174.

neben wird mit der Anpassung des LFG auch ein Mindestkatalog an zu überprüfenden Informationsquellen bei der Abklärung des Sicherheitsrisikos durch die zuständigen Kantonspolizeistellen im Rahmen einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung statuiert. Dies soll dem Grundsatz der Rechtsgleichheit Rechnung tragen. Weiter wird die Regelung zur Kostentragung durch die verantwortliche Stelle für die Abklärung des Sicherheitsrisikos durch die zuständige Kantonspolizei festgehalten.

2 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

Art. 4

Absatz 1

Der erste Absatz von Artikel 4 bleibt inhaltlich unverändert. Die eingefügte Anpassung ist sprachlicher Natur, da die geltende Formulierung teilweise zu Missverständnissen führte. Mit der vorgenommenen Präzisierung wird klar, dass für die Übertragung an Kantone, Gemeinden oder geeignete Organisationen und Einzelpersonen nicht das Einverständnis der Flugplatzleitenden erforderlich ist, sondern das Einverständnis der Betroffenen selber.

Absatz 2

Der neue Absatz 2 verlangt, dass die übertragenen Aufgaben und Kompetenzen zu umschreiben sind. Er orientiert sich an Artikel 180 Absatz 2 LwG. Die Vorgabe ist bereits heute bei allen Delegationsverhältnissen erfüllt und entweder in der vertraglichen Regelung oder in der entsprechenden Verordnung jeweils so festgehalten. Als Beispiele hierfür sind Artikel 8 VSL und Artikel 37 Abs. 1 VLK zu erwähnen. Festgehalten wird weiter, dass bei allen Delegationsverhältnissen die Oberaufsicht letztlich beim BAZL bleibt. Auch dieser Grundsatz wurde bisher bei den vertraglichen Übertragungen und auch in den beispielhaft erwähnten UVEK-Verordnungen ausdrücklich festgehalten (vgl. Artikel 8 Absatz 2 VSL und Artikel 37 Absatz 2 VLK).

Absatz 3

Absatz 3 ist ebenfalls neu und regelt in Umsetzung der gesetzgeberischen Vorgaben ausdrücklich die Verfügungskompetenz und das Recht, Gebühren zu erheben. Die Möglichkeit besteht nur bei einer Übertragung an geeignete Organisationen, da sie in den anderen Fällen nicht in Frage kommen. Ein Beispiel für die Berechtigung zur Gebührenerhebung bildet Artikel 40 Buchstabe f VLK. Zur Anwendung kommt dabei in jedem Fall die Gebührenregelung des BAZL (Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, GebV-BAZL⁷¹).

Absatz 4

Absatz 4 bleibt unverändert.

Art. 16

Die Aufsichtskompetenzen sind heute im nationalen Recht nur teilweise detailliert geregelt. Gemäss geltendem Artikel 16 LFG sind die Aufsichtsorgane jederzeit berechtigt, die Luftfahrzeuge und deren Inhalt zu untersuchen und alle Urkunden, die sie mitführen müssen, zu prüfen. Artikel 3b Absatz 2^{bis} VIL hält fest, dass die für das BAZL tätigen Personen für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten jederzeit Zutritt zu den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt haben und ihnen allfällig notwendige Zutrittsberechtigungen unentgeltlich auszustellen sind. Gewisse Kompetenzen, wie etwa der Zutritt zu betrieblichen Räumen eines Unternehmens, stützen sich hingegen heute bloss auf Artikel 3 LFG, der das BAZL als Aufsichtsbehörde über die Luftfahrt bezeichnet. Auf den Inspektoren-Ausweisen des BAZL ist denn auch bloss mit Verweis auf diesen Artikel festgehalten, dass den Mitarbeitenden oder Bevollmächtigten der Aufsichtsbehörde jederzeit Zutritt zu gewähren ist.

Im neu formulierten Artikel 16 LFG werden die Rechte der Mitarbeitenden oder Bevollmächtigten des BAZL in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht detailliert geregelt. Ihre Mindestberechtigungen sind in den relevanten und auch für die Schweiz verbindlichen europäischen Verordnungen festgehalten, beispielsweise in Artikel 3 Absatz 6 und Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 139/2014 in Bezug auf Flugplätze.

⁷¹ SR 748.112.11

Für den Bereich der Flugsicherungsdienstleistungen gibt es mit Artikel 5 eine ähnliche Bestimmung in der für die Schweiz ebenfalls verbindlichen Verordnung (EU) 2017/373⁷². Für den Bereich des Flugbetriebs ist die analoge Regelung in Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 965/2012⁷³ festgelegt.

Darüber hinaus gehende Eingriffs- und Aufsichtsrechte sind nicht notwendig. Der revidierte Artikel 16 LFG enthält nur jenes Minimum, welches Kraft europäischen Rechts in der Schweiz ohnehin gilt. Der Klarheit und Transparenz halber wird dies jedoch auf Stufe Gesetz für alle Aufsichtsbereiche des BAZL festgehalten und in einem Artikel übersichtlich zusammengefasst.

Randtitel

In Übereinstimmung mit den inhaltlichen Anpassungen von Artikel 16 E-LFG wird der Randtitel geändert in «5. Aufsichtskompetenzen».

Absätze 1 - 3

Die Absätze 1 bis 3 sind selbsterklärend und bedürfen an sich keiner weiteren Erläuterungen zu den vorne in Ziff. 1.2.2 bereits in der Begründung zusammenfassend festgehaltenen Elementen. Der Begriff der «beaufsichtigten Organisationen» wurde bewusst allgemein gehalten und umfasst sämtliche privaten und öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Organisationen als Unternehmen, (Eigen-)Firmen und deren Geschäfts- oder Zweigstellen sowie Filialen und insbesondere juristische Personen und Körperschaften etc., welche heute bereits vom BAZL beaufsichtigt werden. Unter den in Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe a E-LFG genannten «Aufzeichnungen» sind sowohl Audio- wie Videoaufzeichnungen zu verstehen. Die «Auskünfte und Erklärungen» nach Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe b E-LFG können sowohl in mündlicher wie in schriftlicher Form eingeholt werden. Bei den an selber Stelle angeführten «verbindlichen Anweisungen» durch das BAZL oder dessen Bevollmächtigte sind selbstverständlich die diesbezüglichen Verfahrensgesetze wie vor allem das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)⁷⁴ zu beachten und einzuhalten, was gesetzlich ohnehin gilt und deshalb hier auch nicht noch einmal (deklaratorisch) erwähnt werden muss.

Absatz 4

Absatz 4 behält die Anwendbarkeit der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁷⁵ (StPO) sowie des VStrR vor, soweit das BAZL die Untersuchungshandlungen im Rahmen der Verfolgung von strafbaren Handlungen vornimmt. So gelten beispielsweise für die Einvernahme von Zeugen durch das BAZL im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens die Vorschriften gemäss Artikel 41 fortfolgende VStrR oder für die Vornahme der Untersuchungen die Artikel 37 fortfolgende VStrR.

Art. 20

Randtitel

Aufgrund der Erweiterung des Inhalts der Norm wird der Randtitel mit dem Hinweis auf die Verwertungsbeschränkungen ergänzt.

Absatz 1

⁷² Durchführungsverordnung (EU) 2017/373 der Kommission vom 1. März 2017 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen an Flugverkehrsmanagementanbieter und Anbieter von Flugsicherungsdiensten sowie sonstiger Funktionen des Flugverkehrsmanagementnetzes und die Aufsicht hierüber sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 482/2008, der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1034/2011, (EU) Nr. 1035/2011 und (EU) 2016/1377 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 677/2011 gemäss Ziffer 5 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

⁷³ Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

⁷⁴ SR 172.021

⁷⁵ SR 312.0.

Mit der Streichung des deklaratorischen zweiten Satzes wird deutlich gemacht, dass das Meldesystem für besondere Ereignisse unabhängig ist von der Flugunfalluntersuchung. Die vorliegende Revision führt zu keinen Änderungen an dieser Dualität.

Die Verwertbarkeitsbeschränkungen von Artikel 20 LFG sind damit nur auf Ereignismeldungen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 anwendbar. Meldungen gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 996/2010⁷⁶ an die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST sind davon nicht betroffen (hierzu bestehen in der VSZV Spezialnormen). Die beiden Meldepflichten überschneiden sich (auch schwere Störungen und Unfälle i.S.d. Verordnung [EU] Nr. 996/2010 müssen nach der Verordnung [EU] Nr. 376/2014 dem BAZL gemeldet werden), können aber nicht harmonisiert werden.

Absatz 2

Streichung Handlungsanweisung an Bundesrat:

Die Handlungsanweisung an den Bundesrat wird in Absatz 4 verschoben und präzisiert.

Absatz 3

Streichung Delegationsnorm:

Die bisherige Regelung fokussierte sich bezüglich Verfolgungsverzicht auf verwaltungsstrafrechtliche Verfahren in der Zuständigkeit des BAZL und konnte daher mit einer Delegationsnorm auskommen.

Im Rahmen der vorliegenden Revision wird der Verfolgungsverzicht im neuen Artikel 91^{ter} LFG sowohl für Verwaltungsstrafverfahren wie auch für ordentliche Verfahren des luftrechtlichen Nebenstrafrechts im LFG verankert. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Regelung auf Verordnungsstufe und damit der Bedarf für eine Delegationsnorm. Es ist geplant, mit einer ersten LFV-Revision den Verfolgungsverzicht im Verwaltungsstrafverfahren übergangsweise, jedoch im Rahmen der bestehenden engen Delegationsnorm beschränkt auf meldende Personen, besser zu verankern. Die entsprechenden LFV-Bestimmungen werden nach Inkrafttreten von Artikel 91^{ter} LFG mit einer weiteren LFV-Revision wieder aufgehoben.

Vorbemerkungen zu Artikel 20 Absatz 2 und 3 LFG (Verwertbarkeitsbeschränkungen Ereignismeldungen):

Die Gefahr, dass die Inhalte von Ereignismeldungen in Straf-, Verwaltungsstraf- und Verwaltungsverfahren gegen die meldenden oder gemeldeten Personen verwendet werden könnten, beeinträchtigt wie oben in Ziff. 1.19.1 bereits dargelegt die Meldebereitschaft des Aviatikpersonals sowie insbesondere den Detaillierungsgrad der Ereignismeldungen erheblich. Um ein umfassendes Bild über die Sicherheitsrisiken im Luftfahrtsystem zu erhalten, sind das BAZL und die Industrie jedoch darauf angewiesen, dass möglichst viele Vorfälle detailliert gemeldet werden. Dies setzt voraus, dass die Betroffenen darauf vertrauen können, dass die Inhalte der Ereignismeldungen in behördlichen Verfahren nur in denjenigen Fällen verwendet werden, welche ausserhalb des Schutzbereichs der Fehler- bzw. Redlichkeitskultur liegen. Die Einschränkung der Verwertbarkeit von Ereignismeldungen ist denn auch – neben dem Verzicht auf Strafverfolgung – ein zentrales Element der Schutzmechanismen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Das Schweizer Recht kennt mit Artikel 24 VSZV bereits ein vergleichbares Instrument für die Verwertbarkeit im Strafverfahren von Aussagen, welche im Rahmen der Unfalluntersuchung gegenüber der SUST gemacht worden sind.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist bezüglich der Verwertbarkeit von Informationen aus Ereignismeldungen lückenhaft sowie teilweise widersprüchlich und unangemessen: So geht aus deren Artikel 15 und 16 zum Beispiel lediglich implizit hervor, dass die Inhalte von Ereignismeldungen zur Durchführung nicht personenbezogener, allgemeiner sicherheitsfördernder Massnahmen uneingeschränkt verwertbar

⁷⁶ Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates in der für die Schweiz gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) jeweils verbindlichen Fassung.

sind. Weiter sieht Artikel 15 der EU-Verordnung vor, dass Ereignismeldungen nicht für die Klärung von Schuld- und Haftungsfragen verwendet werden dürfen. Dennoch muss aber auf der Grundlage der eingegangenen Meldungen geprüft werden, ob die Voraussetzungen zur Aufhebung des strafrechtlichen Verfolgungsverzichts vorliegen. Zudem gibt Artikel 16 (7) i.V.m. (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 keine angemessene Antwort auf die Frage der Verwertbarkeit von Ereignismeldungen für Verwaltungsverfahren, wenn ein gefährlicher Zustand und nicht ein abgeschlossenes, willens- bzw. wissensgesteuertes Handeln im Vordergrund des Geschehens steht (z.B. wenn aus der Meldung hervorgeht, dass der Vorfall in Zusammenhang mit einer für den Piloten oder die Pilotin nicht ohne Weiteres erkennbaren medizinischen Thematik steht oder in der Meldung unabhängig von einem konkreten Vorfall auf eine medizinische Untauglichkeit hingewiesen wird).

Auch wenn der Wille des europäischen Gesetzgebers, die Verwertbarkeit von Ereignismeldungen einzuschränken, aus der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 eindeutig hervorgeht, kommt den einschlägigen Normen insgesamt eher programmatischer Charakter zu und sie sind in der Praxis nicht ohne Weiteres umsetzbar bzw. justiziabel⁷⁷. Die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zur Verwertbarkeit von Informationen in Ereignismeldungen müssen daher konkretisiert und modifiziert werden, damit sie sachgerecht angewendet werden können. Dies kann weitestgehend im Einklang mit dem europäischen Recht erfolgen, da die entsprechenden Regelungen aus unionsrechtlichen Gründen unter den Vorbehalt des nationalen Rechts stehen (Art. 15 [1]: "...die jeweils nach ihrem nationalen Recht handeln...").

Der europäische Gesetzgeber hat die Verwertbarkeit von Informationen aus Ereignismeldungen hinsichtlich Disziplinar- und Verwaltungsverfahren in Artikel 16 (7) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 geregelt. Diese Verwertungsbeschränkung hätte jedoch aus systematischer Sicht in Artikel 15 geregelt werden müssen, welcher unter dem Titel "Vertraulichkeit und angemessene Nutzung" die Verwertbarkeitsbeschränkungen bezüglich von Strafverfahren thematisiert. Aus diesem Grund und weil das europäische Recht nicht in das nationale Prozessrecht eingreifen kann, muss sich der in Artikel 15 (1) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 statuierte Vorrang des nationalen (Verfahrens)rechts auch auf Artikel 16 (7) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 beziehen. Entsprechend besteht ebenfalls hinsichtlich von Disziplinar- und Verwaltungsverfahren legislatorischer Spielraum. Es kann daher festgehalten werden, dass die vom Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 abweichende schweizerische Gesetzgebung durch die in der genannten EU-Verordnung statuierten Vorbehalte zu Gunsten des nationalen Rechts bzw. die fehlende Kompetenz der EU zur Legiferierung von prozessualen Normen gedeckt ist.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 umfasst verschiedenartige Meldungen, deren Merkmale in unterschiedlichen Varianten kombiniert vorliegen können:

- obligatorische Meldungen unter verwaltungsstrafrechtlich abgesicherter Meldepflicht
- freiwillige Meldungen
- Meldungen, die eigenes Handeln betreffen und damit selbstbelastend sein können
- Meldungen über Handlungen Dritter
- Meldungen, welchen ein Ereignis zu Grunde liegt, das als nicht-schwerer Fall gemäss Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu qualifizieren ist
- Meldungen, welchen ein Ereignis zu Grunde liegt, das als schwerer Fall gemäss Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu qualifizieren ist.

Die Meldepflicht hinsichtlich von Ereignissen gemäss Artikel 4 (1) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist durch Artikel 141a Buchstabe d LFV i.V.m. Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe i LFG (verwaltungs-)strafrechtlich abgesichert (dies im logischen Gegensatz zu den freiwilligen Meldungen gemäss Artikel 5 der Verordnung [EU] Nr. 376/2014). Damit muss im Zusammenhang mit selbstbelastenden Aussagen der aus Artikel 6 EMRK⁷⁸ und 29 sowie 32 BV⁷⁹ fliessende Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare*

⁷⁷ RAPHAEL WIDMER-KAUFMANN, Die Flugunfalluntersuchung nach schweizerischem Recht, CFAC-Schriften zur Luftfahrt, Band 19, Dike Verlag, 2022, S. 226.

⁷⁸ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK); SR **0.101**.

⁷⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR **101**.

vel prodere (auch Selbstbelastungs- oder Mitwirkungsfreiheit resp. Verbot des Selbstbelastungszwangs) in Betracht gezogen werden. Dieser schützt die beschuldigte Person davor, aktiv an ihrer eigenen Überführung mitwirken zu müssen. Insbesondere statuiert der Grundsatz, dass Aussagen, welche von der beschuldigten Person unter Zwang gemacht worden sind, nicht in strafrechtlichen Verfahren resp. Verfahren strafrechtlicher Natur verwendet werden dürfen.

Der *nemo-tenetur*-Grundsatz gilt jedoch nicht absolut. Er kann insbesondere für verwaltungsrechtliche Verfahren, selbst wenn diesen in Anwendung der vom EGMR⁸⁰ aufgestellten Kriterien strafähnlicher Charakter zukommt, (auch) für natürliche Personen eingeschränkt werden⁸¹. Keine Geltung beansprucht der Grundsatz in verwaltungsrechtlichen Verfahren ohne strafähnlichen Charakter (d.h. Verwaltungsverfahren zum Erlass sichernder Massnahmen).

Die Bestimmungen der Artikel 15 und 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 berücksichtigen die oben dargelegten Differenzierungen nicht oder nicht genügend. Artikel 20 LFG strebt mit den Absätzen 2 und 3 (resp. Art. 91^{ter} Abs. 2) – im grundsätzlichen Einklang mit dem aus Artikel 15 und 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 hervorgehenden Willen des europäischen Gesetzgebers – ein angemessenes Verhältnis zwischen den Schutzbedürfnissen der Meldenden und Gemeldeten sowie dem öffentlichen Interesse an straf- und verwaltungsrechtlicher Durchsetzung luftrechtlicher Normen resp. der Verbesserung und Aufrechterhaltung der Flugsicherheit an. Eine gewisse Abweichung zum Willen des europäischen Gesetzgebers besteht insofern, als dass die nationale Regelung in Straf- und Verwaltungsstrafverfahren die Verwertung von belastenden Drittmeldungen und in Verwaltungsverfahren auf Erlass sichernder Massnahmen die Verwertung von selbst- und drittbelastenden Meldungen auch in leichten Fällen zulässt. Diese Differenzen beschlagen jedoch primär prozessrechtliche Fragen, welche zum einen wie oben dargelegt selbst in der Europäischen Union grundsätzlich ausserhalb der Kompetenz des europäischen Gesetzgebers liegen, zum anderen durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ausdrücklich unter den Vorbehalt des nationalen Gesetzgebers gestellt worden sind.

In den Geltungsbereich der Bestimmungen von Artikel 20 Absätze 2 und 3 resp. Artikel 91^{ter} Absatz 2 fallen die von den Staatsanwaltschaften (bzw. nach Annahme von nArtikel 98 Abs. LFG in jedem Fall von der Bundesanwaltschaft) geführten ordentlichen Strafverfahren, die in der Zuständigkeit des BAZL liegenden Verwaltungsstrafverfahren sowie die vom BAZL geführten Verwaltungsverfahren. Die entsprechenden Bestimmungen gehen den ordentlichen prozessualen Normen vor (*Grundsatz lex specialis derogat legi generali* sowie Art. 8 Abs. 1 StPO und Art. 4 VwVG⁸²).

Die vorliegende Revision führt jedoch nicht dazu, dass Ereignismeldungen an die ordentlichen Strafbehörden zu richten wären oder vom BAZL unbesehen an diese weitergeleitet würden. Zwar richten sich die Bestimmungen zu den Verwertbarkeitsbeschränkungen und zum Verfolgungsverzicht auch an die ordentlichen Strafbehörden. Dies dient aber einzig der Absicherung, dass Ereignismeldungen, welche auf irgendeinem Weg den ordentlichen Strafbehörden zur Kenntnis gelangt sind (z.B. im Rahmen einer Akteneinsicht), im Zuge eines unabhängig von der Ereignismeldung eröffneten Strafverfahrens nicht verwendet werden dürfen. Mit diesem zusätzlichen Schutzmechanismus soll das Vertrauen der Betroffenen in das Meldesystem weiter gefördert und die Abweichung zum europäischen Recht auf das notwendige Minimum beschränkt werden.

Absatz 2

Buchstabe a

Vorab wird klargestellt, dass zur Prüfung der Voraussetzungen des Verfolgungsverzichts von Artikel 91^{ter} LFG uneingeschränkt selbst- und (dritt)belastende Informationen aus Ereignismeldungen verwertet

⁸⁰ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

⁸¹ Siehe dazu: Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4100 SPK-N vom 1. November 2018, BBl 2022 776, Ziff. 5.3.3 ff., insbesondere Ziff. 5.3.5.1, 5.3.2 und 5.3.6.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des EGMR.

⁸² Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), SR 172.021.

werden dürfen. Anders kann der Entscheid über die Voraussetzungen zum Verfolgungsverzicht gar nicht getroffen werden.

Die explizite Zulassung der Verwertbarkeit für den Entscheid über den Verfolgungsverzicht weicht zwar vom Wortlaut, nicht aber von der *ratio legis* von Artikel 15 und 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ab.

Absatz 2

Buchstabe b

Buchstabe b stellt klar, dass alle Informationen aus Ereignismeldungen für die Anordnung und Durchführung allgemeiner Massnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Flugsicherheit verwertbar sind. Zu denken ist beispielsweise an eine aufgrund von Ereignismeldungen verfügte Anpassung der Luftraumstruktur oder behördliche Eingriffe im Sinne eines Realakts.

Absatz 2

Buchstabe c

Zur Vereinfachung der Normstruktur hält Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c – auf den ersten Blick widersprüchlich zum Revisionsanliegen – fest, dass Informationen aus Ereignismeldungen in allen oben dargelegten Konstellationen verwertbar sind. Dieser Grundsatz steht jedoch unter dem Vorbehalt von Absatz 3 und Artikel 91^{ter} Absatz 2, in welchen anhand der Zielsetzung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie der Leitlinien der Rechtsprechung zum Verbot des Selbstbelastungszwangs weitreichende Verwertbarkeitsbeschränkungen statuiert werden.

Aus Artikel 20 Abs. 2 Buchstabe c geht daher mangels Einschränkung in Absatz 3 oder Artikel 91^{ter} Absatz 2 beispielsweise hervor, dass selbst- und drittbelastende Informationen aus Ereignismeldungen uneingeschränkt für Verwaltungsverfahren zum Erlass von sichernden Massnahmen (z.B. Entzug medizinischer Tauglichkeitszeugnisse, sichernder Entzug von Lizenzen, Aussprechen von Flugverböten für den schweizerischen Luftraum) verwertbar sind. Der Erlass sichernder Massnahmen muss auch in leichten Fällen möglich sein: Dies zum Beispiel dann, wenn eine leichte Luftraumverletzung auf einen Mangel an Kenntnissen und Fähigkeiten oder die Beeinträchtigung der medizinischen Tauglichkeit zurückzuführen ist. In diesen Fällen muss die Aufsichtsbehörde mit einer sichernden Massnahme einschreiten können, um eine zukünftige Gefährdung der Flugsicherheit zu verhindern. Dafür muss sie sich uneingeschränkt auf die Informationen aus der Ereignismeldung stützen können.

Absatz 3

Aus dem Zusammenspiel mit Absatz 2 Buchstabe c geht hervor, dass in leichten Fällen (d.h. Fälle, die nicht als schwer i.S.v. Artikel 16 [10] der Verordnung [EU] Nr. 376/2014 zu qualifizieren sind) selbst- und drittbelastende Informationen in Verwaltungsverfahren zum Erlass warnender Massnahmen nicht verwertet werden können. Weil die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 nur den schweren Fall i.S.v. Artikel 16 (10) definiert, ist dieser zentrale Grundsatz der *Just Culture* nur auf den zweiten Blick erkennbar.

Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 definiert dasjenige Verhalten, für welches aus Sicht der *Just Culture* Konzeption kein Schutzbedürfnis besteht. Das vorsätzliche Handeln gemäss Bst. a dieser Bestimmung bietet keine besonderen Auslegungsprobleme. Schwieriger ist es, das in Bst. b umschriebene Verhalten zu erfassen. Dieses wird in der Aviatik häufig mit dem aus dem Zivilrecht entnommenen Begriff des "grob-fahrlässigen Verhaltens" gleichgesetzt. Zur Abgrenzung des im Sinne der *Just Culture* akzeptablen vom nicht mehr akzeptablen Verhalten wird in der Praxis häufig ein Substitutions-test⁸³ durchgeführt. Weiter ist für die Auslegung von Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu beachten, dass die in der deutschen, französischen und italienischen Fassung verwendete Terminologie bezüglich des Begriffs "Verantwortung"⁸⁴ missverständlich ist. Zum besseren Verständnis ist hier die englische Fassung heranzuziehen: Diese weist mit der Verwendung des Ausdrucks *profound failure*

⁸³ Dabei wird eine Annahme getroffen, wie ein anderes Individuum mit gleichen Qualifikationen und Erfahrungen in der gleichen Situation reagiert hätte.

⁸⁴ Berufliche Verantwortung, *obligation professionnelle, responsabilità professionale*.

of professional responsibility (tiefgreifendes Versagen der fachlichen/professionellen Verantwortung) auf den Sorgfaltsmassstab hin. Aus der Formulierung kann nicht eine Einschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf berufliche/gewerbliche Tätigkeiten herausgelesen werden. Es würde dem Sinn und Zweck der Verordnung widersprechen, wenn z.B. Privatpilotinnen und -piloten vom Anwendungsbereich ausgeschlossen wären. So beschreibt denn auch das *Guidance Material* zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 (vermutlich wegen der teilweise etwas ambivalenten Formulierung des Verordnungstexts) ausdrücklich Meldepflichten von Privatpilotinnen und -piloten (Ziff. 5.2).

Im Sinne der *ratio legis* sowie der Rechtsprechung des EGMR⁸⁵ ist der Begriff "belastende Informationen" weit zu verstehen. Darunter fallen alle Informationen, welche die Stellung einer konkreten Person in einemungsverfahren nachteilig beeinflussen.

Aus Absatz 2 Buchstabe c und Absatz 3 geht weiter hervor, dass selbstbelastende (neben drittbelastenden) Informationen zu Ereignissen, welche als schwerer Fall i.S.v. Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu qualifizieren sind, für die Durchführung von Verwaltungsverfahren sowohl auf Erlass sichernder wie auch warnender Massnahmen verwertbar sind. Da Letztere gegebenenfalls in den Anwendungsbereich der Schutzwirkungen von Artikel 6 (1) EMRK resp. des *nemo-tenetur*-Grundsatzes fallen könnten, stellt sich die Frage, ob die Verwertbarkeit selbstbelastender Informationen in schweren Fällen diesfalls zulässig wäre. Die mit der vorliegenden LFG-Revision angestrebte Lösung ist dabei im Lichte der Option 2 «Vorrang der Mitwirkungspflichten bei vorbestehenden Verwaltungsrechts- bzw. Aufsichtsverhältnissen» des Berichts des Bundesrates zu den pekuniären Verwaltungssanktionen⁸⁶ zu sehen:

Der *nemo-tenetur*-Grundsatz wirkt nicht absolut. Er untersagt vielmehr unzumutbaren Zwang zur Durchsetzung einer aktiven Mitwirkung in einem Strafverfahren. Bei der Qualifizierung der Zumutbarkeit sind die Art und Schwere des Zwanges, die Verwendung des damit erlangten Beweismittels sowie anderer Beweismittel und schliesslich die Verteidigungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, die der betroffenen Person zur Verfügung stehen (verfahrensrechtliche Absicherung). Ein weiterer Aspekt bei dieser Beurteilung ist die Art und das Ausmass der eingeforderten Auskunft (z. B. Einforderung von klar umschriebenen und beschränkten Informationen). Sodann können bei der Beurteilung, ob das Verfahren insgesamt fair ist, auch die betroffenen öffentlichen Interessen gewichtet werden. Die Vereinbarkeit von Selbstbelastungsfreiheit und zwangsunterworfenen Mitwirkungspflichten ist im Grundsatz anhand der beschriebenen Kriterien zu prüfen^{87 88}. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob sich die betroffene Person vorgängig freiwillig in ein (besonderes) Verwaltungsrechts- bzw. Aufsichtsverhältnis begeben hat⁸⁹.

Die Meldepflicht gemäss Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist durch Artikel 141a Buchstabe d i.V.m. Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe i LFG einzig mit einer im Verwaltungsstrafverfahren auszusprechenden Übertretungsstrafe (Busse) bedroht. Der Umfang der Meldepflicht ist klar umschrieben und auf die Mitteilung des Ereignisses beschränkt. Es wird keine weitergehende Mitwirkung der meldepflichtigen Person verlangt. Zudem kann der Meldepflicht auch durch eine anonyme Meldung nachgekommen werden. Die betroffene Person kann sich des Weiteren im Rahmen des Verwaltungsverfahrens im Einzelfall gegen eine behauptete rechtswidrige Beweismittelverwertung zur Wehr setzen. Überdies liegt das Verwaltungsverfahren ausserhalb des Kerngehalts des Verbots der Selbstbelastung. Ausschlaggebend ist aber vor allem die Tatsache, dass es sich bei den hier im Zentrum stehenden

⁸⁵ EGMR-Urteil Ibrahim u. a. gegen Vereinigtes Königreich vom 13. September 2016, § 268.

⁸⁶ Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4100 SPK-N vom 1. November 2018, BBl 2022 776, Ziff. 5.3.6.2.

⁸⁷ Id., Ziff. 5.3.3 mit Hinweis auf die Rechtsprechung von EGMR und Bundesgericht.

⁸⁸ Der EGMR hat verschiedentlich Fälle beurteilt, welche im Spannungsfeld zwischen Meldepflichten und Verwertbarkeit dieser Informationen liegen (z.B. EGMR-Urteile O'Halloran and Francis gegen Vereinigtes Königreich vom 29. Juni 2007, § 58; Weh gegen Österreich vom 8. April 2004, § 54; J.B. gegen die Schweiz vom 3. Mai 2001, § 39; Funke gegen Frankreich vom 25. Februar 1993, § 30). Aufgrund des Umfangs der strafrechtlich abgesicherten Meldepflichten liegt die in der vorliegenden LFG-Revision vorgeschlagene Lösung in etwa in der Mitte der vom EGMR beurteilten Fälle.

⁸⁹ Id., Ziff. 5.3.6.2 mit Hinweis auf die Rechtsprechung von EGMR und Bundesgericht.

Widerhandlungen um Verletzungen von sicherheitsrelevanten Normen handelt, welche dem Schutz von Leib und Leben der Luftfahrtteilnehmenden und von Personen sowie von Sachen auf der Erde dienen. Warnende Massnahmen sind (u.a.) im Bereich der Luftfahrt ein zielführendes und angemessenes Mittel, um Personen, welche Widerhandlungen primär aufgrund fehlender Normentreue begangen haben, zu einer Verhaltensänderung und damit zur zukünftigen Respektierung der (luftrechtlichen) Sicherheitsnormen zu bewegen. Zudem haben sich Personen, welche aviatische Tätigkeiten ausüben, mit Aufnahme ihrer Aktivitäten freiwillig in ein besonderes Aufsichtsverhältnis begeben.

Die Einschränkung des Selbstbelastungsverbots in schweren Fällen ist in Verwaltungsverfahren auf Erlass warnungsweiser Entzüge oder warnungsweiser Beschränkungen von Berechtigungen somit selbst dann zulässig, wenn diesen Verfahren durch die Rechtsprechung aufgrund deren Ähnlichkeit⁹⁰ zum warnungsweisen Entzug des strassenverkehrsrechtlichen Führerausweises strafähnlicher Charakter⁹¹ zuerkannt würde⁹² und damit die Garantien von Artikel 6 Ziff. 1 EMRK zur Anwendung kämen. Die Beurteilung der Verwertbarkeit muss aber wie bemerkt im Rahmen der Verfahrensführung im Einzelfall erfolgen.

Absatz 4

Absatz 4 nimmt in modifizierter Form die Handlungsanweisung resp. Delegation der Gesetzgebungskompetenz von Artikel 20 Absätze 2 und 3 LFG auf. Dem Bundesrat wird ausdrücklich die Kompetenz eingeräumt, bezüglich organisatorischer Fragen des behördlichen Meldesystems, der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der übernommenen europäischen Normen zur Redlichkeitskultur auf weitere Luftfahrzeugkategorien sowie zur Aufhebung der Anzeigepflicht von Daten bearbeitenden Personen Verordnungsrecht zu erlassen.

Aufgrund der im LFG erfolgenden Regelung des Verzichts auf Strafverfolgung besteht kein Bedarf, die mit Aufsichtsaufgaben betrauten Mitarbeitenden des BAZL (oder der Strafverfolgungsbehörden) im LFG oder basierend auf einer Delegationsnorm in der LFV explizit von den Verfolgungspflichten zu entbinden. Bezüglich Mitarbeitenden ohne Aufsichtspflichten stellt sich die Frage nicht.

⁹⁰ Rechtsprechung und Praxis zu luftrechtlichen Ausweisentzügen haben verschiedentlich auf Grundlagen und Judikatur zum strassenverkehrsrechtlichen Führerausweisentzug zurückgegriffen. Siehe dazu: Entscheid Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 24. Oktober 2005, E. 11, Entscheid Bundesverwaltungsgericht A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012, E. 4.3.3, Entscheid Bundesverwaltungsgericht A-3290/2013 vom 3. Juni 2014, E. 6.2ff.

⁹¹ BGE 121 II 22.

⁹² Die Frage ist soweit ersichtlich gerichtlich noch nicht explizit geklärt.

Art. 22 Randtitel, 23 Abs. 1 und 24 Abs. 1

In allen drei Artikeln wird der Begriff «Vorfall» durch «Störung» ersetzt. Artikel 5 VSZV hält für eine korrekte Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 fest, wie Begriffe dieser Verordnung in der VSZV bezeichnet werden. Aufgeführt wird unter anderem, dass eine «Schwere Störung» gemäss der EU-Verordnung in der VSZV als «Schwerer Vorfall» bezeichnet wird. Artikel 5 VSZV wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser LFG-Revision entsprechend anzupassen sein.

Art. 26 Abs. 2^{bis}

Der Wortlaut von Artikel 24 VSZV, wonach Auskünfte, die von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilt werden, nur mit deren Einverständnis in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen, wird unverändert in den neuen Absatz 2^{bis} übernommen. Artikel 24 VSZV wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser LFG-Revision entsprechend anzupassen sein.

Art. 27 Abs. 2 Bst. a

Der Nachweis von Benützungsrechten wird in Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a E-LFG gestrichen.

Art. 36

Randtitel

Da mit Artikel 36 E-LFG neben der Delegationsbefugnis des Bundesrats zur Festlegung der Wasserflugplätze neu auch die Verwertung von Fundgegenständen und Bestimmungen zum Sachplan geregelt werden, wird der Randtitel geändert in «1. Zuständigkeit, Sachplan».

Absatz 1

Die Formulierung von Absatz 1 orientiert sich an derjenigen von Artikel 63 Absatz 3 PBG, die betreffend Verwertung von Fundgegenständen eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat enthält. Die Gesetzesgrundlage umfasst auch Gegenstände, die Flugpassagieren bei den Sicherheitskontrollen abgenommen werden. Anstelle des im PBG verwendeten Ausdrucks «Versteigerung» wird hier der allgemeinere Begriff der Verwertung verwendet, da die betroffenen Sachen in der Praxis auch freihändig oder über Internetportale zu Fixpreisen verkauft werden. Die detaillierten Bestimmungen wird der Bundesrat ähnlich wie in Artikel 77 VPB auf Verordnungsstufe erlassen.

Absatz 2

Mit dem neuen Absatz 2 wird die Aussage des ersten Satzes von Artikel 3a Absatz 1 VIL ins Gesetz gehoben. Der zweite Satz von Absatz 2 übernimmt und konkretisiert die Bestimmung von Artikel 22 RPV, wonach die Sachpläne des Bundes neben allen Behörden überdies Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts binden, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Im Bereich der Infrastruktur der Luftfahrt trifft dies auf die Inhaber einer Betriebskonzession für Flughäfen zu.

Absatz 3

In Absatz 3 findet sich die Aussage des bisherigen Absatzes 2 wieder, wonach der Bundesrat die Zahl der Wasserflugplätze beschränken kann. Heute existiert in der Schweiz ein einziger Wasserflugplatz auf dem oberen Zürichsee bei Wangen. Die Bestimmung wird nun insofern erweitert, als der Bundesrat im SIL generell die Zahl der zivilen Flugplätze festlegen kann. Im SIL legt der Bundesrat bereits heute das Netz der Flugplätze verbindlich fest, woraus sich auch deren Anzahl ergibt.

Absatz 4

Absatz 4 übernimmt die Regelung von Artikel 37 Absatz 5 LFG, wonach Plangenehmigungen für Flugplatzanlagen einer Grundlage im SIL bedürfen, wenn sie sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken. Diese Vorgabe wird jetzt auf alle Vorhaben im Bereich der aviatischen Infrastruktur ausgedehnt,

so insbesondere die Genehmigung von Betriebsreglementen und deren Änderung gemäss Artikel 36c und den Erlass von Sicherheitszonenplänen (Artikel 43).

Art. 36a Abs. 5

Mit der Schaffung eines neuen Absatz 5 in Artikel 36a E-LFG wird die Vergabe von Betriebskonzessionen für Flughäfen im Sinne des Grundsatzes *lex specialis derogat legi generali* explizit von den allgemeinen Grundsätzen für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben und die Verleihung von Konzessionen gemäss BöB ausgenommen. Die Vergabe der Betriebskonzessionen ist damit auch weiterhin nicht dem Recht der öffentlichen Beschaffung unterstellt.

Diese Ausnahme bezieht sich jedoch nicht auf die Vergabe von sog. Unterkonzessionen durch den Konzessionär. Gemäss Artikel 36a Absatz 3 LFG und Artikel 15 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) kann der Flughafenhalter einzelne Aufgaben an Dritte übertragen. Die Praxis lässt auch die Übertragung des gesamten Flughafenbetriebs an einen Dritten zu. Der Konzessionär bleibt gemäss Artikel 36a Absatz 3 letzter Satz LFG dem Bund gegenüber für die Erfüllung der durch Gesetz oder Konzession begründeten Pflichten verantwortlich. Will der Konzessionär einzelne Aufgaben oder den Betrieb an Dritte übertragen, ist er dabei an die Vorgaben des internationalen Rechts gebunden. Im Bereich der Bodenabfertigungsdienste ist insbesondere das europäische Recht massgebend; zu beachten sind auch Verpflichtungen aufgrund von bi- oder multilateralen Abkommen, speziell Freihandelsabkommen, die den gegenseitigen Marktzugang gewährleisten.

Art. 36a^{bis}

Artikel 37u LFG wird verschoben und neu als Artikel 36a^{bis} E-LFG geführt. Damit wird die Besitzstandsgarantie gleich hinter die Regelungen über die Betriebskonzession eingefügt.

Absatz 2 wird dahingehend ergänzt, dass sich die Besitzstandsgarantie der Landesflughäfen Genf und Zürich bezüglich der ihnen gemäss SIL zugewiesenen Funktion als Gesamtanlage nicht nur auf die Bauten und Anlagen, sondern auch auf den betrieblichen Umfang bezieht. Die Landesflughäfen sollen nicht nur in ihrem baulichen Bestand geschützt werden, sondern auch hinsichtlich der im SIL und im Betriebsreglement festgelegten Eckwerte des Flughafenbetriebs. Damit wird sichergestellt, dass z. B. die Betriebszeiten auch in umweltrechtlichen Sanierungsverfahren grundsätzlich nicht eingeschränkt werden können.

Art. 36b bis 36d Randtitel

Infolge des neuen Artikels 36a^{bis} E-LFG verschiebt sich die Nummerierung der Randtitel der Art. 36b bis 36d LFG.

Art. 37 Abs. 5

Absatz 5 von Artikel 37 LFG wird gestrichen, da diese Bestimmung in Artikel 36 Absatz 4 E-LFG aufgenommen wird.

Art. 37m Abs. 1-3

Mit einem neu eingefügten zweiten Satz in Artikel 37m Absatz 1 E-LFG wird die Bewilligung von Nebenanlagen durch die zuständige kantonale Behörde von einer Zustimmung des BAZL abhängig gemacht.

Weiter wird durch eine Ergänzung in Absatz 2 dem BAZL das Recht eingeräumt, die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter sowie die Erbringenden von Flugsicherungsdiensten zu Nebenanlagen anzuhören. Gestützt auf diese Beurteilung ist das BAZL in der Folge besser in der Lage, seinen Entscheid über die Zustimmung zu einer Nebenanlage oder deren Ablehnung zu begründen.

Mit einer Anpassung von Artikel 37m Absatz 3 E-LFG ist der Entscheid, ob eine Nebenanlage die Flugsicherheit gefährdet oder den Flugplatzbetrieb beeinträchtigt, zudem neu vom BAZL und nicht mehr von der kantonalen Behörde zu fällen.

Art. 37n

Absatz 1 von Artikel 37n E-LFG wird im Sinne der Rechtsprechung präzisiert. Mittels Projektierungszonen werden Grundstücke freigehalten, welche einerseits für künftige Flughafen- oder Flugsicherungsanlagen beansprucht werden oder innerhalb eines im SIL festzusetzenden Flughafenperimeters oder Gebiets mit Lärmbelastung oder Hindernisbegrenzung liegen. Der Anwendungsbereich der Projektierungszone wird damit sowohl inhaltlich wie auch zeitlich ausgedehnt. Neu soll eine Projektierungszone für die im SIL-Objektblatt festzusetzenden Perimeter bzw. Gebiete (Flugplatzperimeter, Gebiete mit Lärmbelastung und mit Höhenbeschränkung) möglich sein, was eine inhaltliche Ausdehnung bedeutet. Zeitlich wird die Anwendungsmöglichkeit ausgedehnt auf die Phase der Sachplanung (SIL-Koordination, Anpassung des Objektblatts). Eine Festlegung ist weiterhin durch das BAZL von Amtes wegen möglich, indessen wird der Adressatenkreis der Antragsstellenden um die Erbringerinnen und Erbringer von Flugsicherungsdiensten erweitert. Weiter steht das Antragsrecht explizit nicht allen Flughafenhalterinnen und -haltern, sondern einzig solchen mit einer Betriebskonzession zu.

Der bisherige Absatz 2 wird unverändert in Absatz 3 von Art. 37n^{bis} E-LFG verschoben.

Art. 37n^{bis}

In den Absätzen 1 und 2 eines neuen Artikel 37n^{bis} E-LFG wird das bisher in Artikel 37n Absatz 1 im zweiten und dritten Satz geregelte Verfahren zur Festlegung von Projektierungszonen dargestellt. Das Verfahren wird dem Plangenehmigungsverfahren nach den Artikeln 37 fortfolgende angeglichen. Damit entfällt die Anhörung der Gemeinden und betroffenen Grundeigentümer, die zudem bisher den Kantonen oblag. Die betroffenen Kantone werden wie im Plangenehmigungsverfahren vom BAZL zur Stellungnahme eingeladen; die interessierten Bundesstellen werden angehört.

Artikel 37n^{bis} Absatz 2 E-LFG regelt die Publikation, öffentliche Auflage und Einsprachemöglichkeit. Das Gesuch um Erlass einer Projektierungszone bzw. der vom BAZL erstellte Entwurf wird wiederum analog dem Plangenehmigungsverfahren während 30 Tagen in den betroffenen Kantonen und Gemeinden öffentlich aufgelegt. Diese Auflage wird unter Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit in den amtlichen Publikationsorganen öffentlich bekannt gemacht. Neu können und müssen sich die Gemeinden und Grundeigentümer mittels Einsprache am Verfahren beteiligen; sie werden nicht mehr vom Kanton angehört.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 2 von Artikel 37n LFG.

Art. 37o

Mit einer Anpassung von Artikel 37o Absatz 1 E-LFG wird das Verfahren zum Erlass der Projektierungszone so ausgestaltet, dass die Sperrwirkung bereits mit der öffentlichen Auflage eintritt. Diese unmittelbare Sperrwirkung kennt das Luftfahrtrecht bereits für die Sicherheitszonen (Artikel 43 LFG). Die Wirkung der öffentlich aufgelegten Projektierungszone entspricht derjenigen der gemäss geltendem Recht rechtskräftig festgelegten Zonen. Es dürfen darin keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die dem Zweck der Projektierungszone widersprechen. Weiterhin gestattet sind Vorkehren, die dem Unterhalt, der Gefahrenbeseitigung oder der Schadenabwehr dienen.

Absatz 2 konkretisiert die heute im dritten Satz von Artikel 37o enthaltene Ausnahmeregelung für weitergehende Vorhaben. Die Voraussetzungen für die Bewilligung solcher Vorhaben bleiben unverändert; insbesondere muss die Eigentümerin oder der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung für späteren

Mehrwert bzw. dessen Verlust verzichten. Neu wird zudem geregelt, dass das BAZL für die Beurteilung solcher Vorkehren zuständig ist.

Art. 37p Randtitel und Abs. 2

Infolge der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Projektierungszone auf Flugsicherungsanlagen kann neu auch die Flugsicherung deren Aufhebung beantragen. Dies wird in Artikel 37p E-LFG entsprechend ergänzt und der Randtitel angepasst («d. Aufhebung»).

Art. 37u

Der Artikel wird aufgehoben und dessen Inhalt in den neuen Artikel 36a^{bis} E-LFG verschoben.

Art. 40b Abs. 4 und 5

Gemäss geltendem Recht dürfen aus einer Zusammenarbeit der Skyguide mit einem ausländischen Flugsicherungsanbieter für die Flugsicherung in der Schweiz keine untragbaren Einschränkungen resultieren (Artikel 40b Absatz 3 LFG). Zudem darf die Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung nicht übertragen werden (Artikel 40b Absatz 4 LFG). Darin eingeschlossen sind die für die Erbringung benötigten technischen und baulichen Einrichtungen sowie das dazu benötigte Personal. Mit der beantragten Gesetzesänderung wird am Grundsatz, dass die Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung nicht übertragen werden darf, festgehalten (Absatz 4).

Gelockert werden soll hingegen mit der Änderung des zweiten Satzes von Artikel 40b Absatz 4 E-LFG das bisherige Verbot, Einrichtungen und dazu benötigtes Personal übertragen zu dürfen. Der Bundesrat soll mit einer Anpassung von Absatz 5 festlegen können, bei welchen Flugsicherungsdiensten von nationaler Bedeutung die hierfür benötigten technischen und baulichen Einrichtungen und das dazu benötigte Personal übertragen werden dürfen. Des Weiteren soll der Bundesrat entscheiden können, in welchen Fällen eine Übertragung gewisser Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste (CNS) sowie Luftfahrtinformationsdienste (AIS), die zur Erbringung der Flugsicherungsdienste von nationaler Bedeutung erforderlich sind, zugelassen wird. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, diese Kategorien von Flugsicherungsdiensten künftig zu Marktbedingungen zu beschaffen oder durch die Skyguide anzubieten, sollte sich infolge der SES-Reform eine grenzüberschreitende Liberalisierung solcher Dienstleistungen durchsetzen. Gleichzeitig wird an der Monopolstellung der Skyguide bei der Erbringung von Flugsicherungsdiensten von nationaler Bedeutung im Grundsatz unverändert festgehalten.

Bei der Festlegung der Übertragungsvoraussetzungen berücksichtigt der Bundesrat wie bisher politische, wirtschaftliche, unternehmerische und technische Rahmenbedingungen, die eine lückenlose und dauerhafte Erbringung von Flugsicherungsdiensten gewährleisten und den sicheren und effizienten Flugbetrieb im Schweizer Luftraum garantieren. Zur Sicherung der Souveränität des Schweizer Luftraums darf die Flugsicherung im Bereich der militärischen Gefahrenabwehr und der Verteidigung nicht eingeschränkt sein. Eine allfällige Übertragung gewisser Flugsicherungsdienste oder der Bezug von Flugverkehrsdaten soll des Weiteren nur nach umfassender Kosten-Nutzen-Analyse bzw. Folgeabschätzung erfolgen, bei der die vom Bund als Eigner der Skyguide zur Erreichung und Einhaltung der strategischen Zielvorgaben (hoher Sicherheitsstandard, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit) eingehalten werden.

Artikel 6a VFSD legt heute die Einschränkungen zur Zusammenarbeit gemäss Artikel 40b Absatz 3 und 4 LFG abschliessend fest. Gemäss Artikel 6a Absatz 2 VFSD sollen auch künftig folgende Flugsicherungsdienste ausschliesslich durch die Skyguide sichergestellt werden; diese dürfen nicht an ausländische Flugsicherungsdienste übertragen werden:

- Flugsicherungsdienste und die taktische Führung für die Militärluftfahrt;
- Platzverkehrskontrolldienste der Landesflughäfen;

- An- und Abflugverkehrskontrolldienste der Landesflughäfen;
- Streckenflugkontrolldienste, soweit sie für Flüge von und nach der Schweiz erforderlich sind.

Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste sowie Luftfahrtinformationsdienste, die zur Erbringung der oben aufgeführten Flugsicherungsdienste erforderlich sind, dürfen nur unter den vom Bundesrat festgelegten Voraussetzungen übertragen werden. Die entsprechenden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen werden in der VFSD festzulegen sein. Ausgenommen davon sind die Flugsicherungsdienste und die taktische Führung für die Militärluftfahrt, welche durch die Skyguide gesamtheitlich gewährleistet werden müssen.

Wie bereits im geltenden Recht (Art. 9b VFSD) prüft das BAZL die Voraussetzungen für die Übertragung von Flugsicherungsdiensten unter sämtlichen Gesichtspunkten der Sicherheit (Flug- und Luftsicherheit) und erteilt die Bewilligung zur Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen an ausländische Anbieter nur bei Erfüllung sämtlicher relevanter luftfahrtrechtlicher Bestimmungen.

Art. 42 Abs. 3

Infolge der Neuregelung des Verfahrens zum Erlass des Sicherheitszonenplans in Artikel 43 E-LFG entfällt die vorgängige Anhörung der Regierungen der interessierten Kantone und des BAZL durch den Flughafenhalter. In einem neuen zweiten Satz wird festgelegt, dass Sicherheitszonenpläne auch für Flugsicherungsanlagen erstellt werden können; im Gegensatz zu den Flughäfen besteht dafür aber keine Verpflichtung. Die Neuregelung des Verfahrens zum Erlass von Sicherheitszonenplänen führt dazu, dass der Flughafenhalter und der Flugsicherungsdienstleister den Plan dem BAZL zur Genehmigung zu unterbreiten haben.

Art. 43

Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2, erster Satz entsprechen Artikel 37d für das Plangenehmigungsverfahren. Der zweite Satz von Absatz 2 entspricht dem bisherigen zweiten Satz von Absatz 1. Der Wortlaut wird präzisiert, indem die Sperrwirkung des Sicherheitszonenplans vom Zeitpunkt der öffentlichen Auflage an eintritt. Zudem müssen Ausnahmen für Festlegungen der Nutzungsplanung und bauliche Veränderungen, die dem Sicherheitszonenplan widersprechen, vom BAZL beurteilt und bewilligt werden. Bisher war der Aufleger, d. h. in der Regel die Flughäfen, dafür zuständig.

Absatz 3

Absatz 3 entspricht Artikel 37f Absätze 1 und 3 für das Plangenehmigungsverfahren. Neu gelangen die Einsprachen somit nicht mehr an die Kantone, sondern direkt ans BAZL. Die Kantone sind in der Folge auch nicht mehr gehalten, Einspracheverhandlungen zu führen.

Absatz 4

Der erste Satz von Absatz 4 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Absatz 3. An die Stelle des UVEK tritt das BAZL als Genehmigungsbehörde. Da die Sperrwirkung des Sicherheitszonenplans mit der öffentlichen Auflage eintritt und aus Sicherheitsgründen während der gesamten Dauer des Genehmigungsverfahrens aufrecht bleiben muss, wird neu festgelegt, dass Beschwerden gegen die Genehmigung keine aufschiebende Wirkung haben.

Absatz 5 entspricht dem bisherigen Absatz 4.

Art. 49 Abs. 1 Bst. c

Die vollständige Streichung von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c LFG ist insofern nicht möglich, als die Kosten für Infrastruktur, Betrieb und Rücklagenbildung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Luftfahrtinformationen und -daten und der Verwaltung der zentralen nationalen Datenbank durch die Gebühren für die Datenbereitstellung gedeckt werden müssen, die die Flugsicherungsorganisationen

von den Nutzern von Luftfahrtinformationen und -daten erheben. Eine Rechtsgrundlage hierfür ist daher weiterhin erforderlich, und der betreffende Artikel wird in diesem Sinne geändert. Gestrichen wird lediglich die bisher vorgesehene Gebührenerhebung für Fluginformationsdienste, Luftfahrtinformationsdienste und Flugwetterdienste.

Art. 57

In Anlehnung an das internationale Luftrecht bestimmt Artikel 4 VLL, dass nebst dem Hersteller- auch der Entwicklungsbetrieb eines Luftfahrzeuges einer Zulassung bedarf. In Art. 57, auf den sich Art. 4 VLL stützt, fehlen die Begriffe «Entwicklung» und «Entwicklungsbetrieb» jedoch bislang. Die Bestimmung und deren Randziffer werden folglich entsprechend ergänzt.

Art. 61

Neu sieht Artikel 61 E-LFG vor, dass Helikopterpilotinnen und -piloten mit einer Lizenz für den gewerbmässigen Personen- und Gütertransport innerhalb des schweizerischen Luftraums auch nach der Vollendung des 60. Altersjahres als alleiniger Pilot bzw. alleinige Pilotin diese Art von Flügen durchführen können. Es wird ihnen ermöglicht, bis zur Vollendung des 65. Altersjahres von ihren diesbezüglichen Rechten Gebrauch zu machen. Um die Sicherheit der Passagiere und Dritter zu gewährleisten, müssen sie gemäss Artikel 61 Buchstabe a und b E-LFG zusätzliche Bedingungen erfüllen: Sie müssen im Besitz eines gültigen medizinischen Tauglichkeitszeugnisses der höchsten Klasse, d.h. der Klasse 1 im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 sein und zusätzliche medizinische und fliegerische Voraussetzungen (z.B. erfolgreicher halbjährlicher Prüfungsflug) erfüllen. Die Details betreffend die zusätzlichen medizinischen Untersuchungen und die zu absolvierenden Kontrollflüge gemäss Buchstabe b werden in Ausführungsvorschriften gleichzeitig mit der vorliegenden Gesetzesrevision erlassen.

Der neue Artikel tritt an Stelle des per 1. April 2011 aufgehobenen Artikels 61 und erhält den Randtitel «Erhöhung der Altersgrenze für Helikopterpilotinnen und -piloten».

Diese Neuerung widerspricht der geltenden EU-Bestimmung⁹³, die für die Schweiz gestützt auf das Luftverkehrsabkommen rechtlich verbindlich ist. In Anwendung der sogenannten Schubert-Praxis muss das Parlament eine Abweichung von geltendem Völkerrecht bewusst annehmen, damit dem (völkerrechtswidrigen) Bundesgesetz Vorrang eingeräumt werden kann.

Art. 90^{bis} Bst. b

Die Anpassung steht im Zusammenhang mit den Alkoholkontrollen in Artikel 100^{ter} E-LFG. Gemäss Artikel 90^{bis} LFG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer a) in angetrunkenem Zustand oder unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln oder psychotropen Substanzen als Besatzungsmitglied tätig ist oder b) sich vorsätzlich einer amtlich angeordneten Blutprobe oder einer zusätzlichen ärztlichen Untersuchung widersetzt oder entzieht oder den Zweck dieser Massnahmen vereitelt. Wie auch aus dem Randtitel «Beeinträchtigter Zustand der Besatzung» hervorgeht, richtet sich die Strafbestimmung ausschliesslich an Flugbesatzungen. Dies geht indessen aus Artikel 90^{bis} Buchstabe b LFG nicht ausdrücklich hervor und könnte aufgrund der Ausdehnung des Geltungsbereichs von Artikel 100^{ter} E-LFG auf weitere Personengruppen zur falschen Annahme führen, dass diese Bestimmung auch für sie gilt. Mit einer Ergänzung des Begriffs Besatzungsmitglied in Artikel 90^{bis} Buchstabe b E-LFG wird darum klargestellt, dass auch Buchstabe b nur für Besatzungsmitglieder gilt.

⁹³ Art. FCL.065 der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) in der jeweils verbindlichen Fassung.

Art. 91 Abs. 4

Artikel 91 Absatz 4 LFG bezweckt, die wiederholte Widerhandlung und Pflichtverletzung, welche sich aus den Passagierrechtsverordnungen ergeben, als Übertretung mit Busse zu bestrafen. Dabei werden namentlich die Lufttransportführer aufgeführt. Da jedoch auch die Flughäfen Adressaten insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 sind, soll auch ein Flughafenhalter in Recht gefasst werden können. Der Artikel wird entsprechend ergänzt.

Art. 91^{bis}

Absatz 1 übernimmt unverändert den bisher einzigen Absatz von Artikel 91^{bis} LFG.

Absatz 2 derogiert die Anwendung von Artikel 7 VStrR, der für Bussen in Geschäftsbetrieben nur eine Busse von 5'000 Franken vorsieht. Mit einer Erhöhung des Bussenbetrages auf 10'000 Franken kann eine Vereinfachung der Verfahren erreicht werden, in dem Sinne, dass bis zu diesem Bussenbetrag das Verfahren gegen die juristische Person (Unternehmen) geführt werden kann und nicht zwingend gegen die zuwiderhandelnde natürliche Person geführt werden muss. Unverändert aus Artikel 7 VStrR übernommen werden die Voraussetzungen, unter welchen von einer Verfolgung der Einzelperson abgesehen werden kann. Verlangt wird, dass die Ermittlung der nach Artikel 6 VStrR strafbaren Personen Untersuchungsmassnahmen bedingen, die im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären. Die Erhöhung der Bussenobergrenze hat keine weitere Auswirkung auf das Verfahren.

Art. 91^{ter}

Absatz 1

Verzicht auf Strafverfolgung nach Eingang einer Ereignismeldung

In Gegensatz zur Schweizer Vorläuferregelung beabsichtigt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014, in (umgangssprachlich) leichten Fällen auch Personen vor Strafverfolgung zu schützen, welche nicht selber eine Ereignismeldung erstattet haben, sondern lediglich darin genannt sind. Artikel 91^{ter} Absatz 1 verankert den erweiterten strafrechtlichen Verfolgungsverzicht entsprechend. Dieser Schritt ist notwendig, weil der in Art. 16 (6) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 stipulierte Verfolgungsverzicht unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts steht und aufgrund des in der Schweiz geltenden Verfolgungszwangs explizit in einem Rechtssatz verankert werden muss.

Der Geltungsbereich des Verfolgungsverzichts umfasst alle Straf- und Verwaltungsstrafverfahren, in welchen Verstösse geahndet werden, welche aufgrund der Bestimmungen des fünften Titels, erster Abschnitt, I. - IIa des LFG unter Strafe stehen. Damit werden neu auch ordentliche Verfahren zur Ahndung von Straftatbeständen des LFG erfasst. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur wenige Straftatbestände in der Kompetenz der ordentlichen Strafbehörden und damit nur wenige Verfahren vom Verfolgungsverzicht betroffen sind. Aufgrund der oben in Ziffer 1.19.1 und zu Artikel 20 Absatz 3 LFG gemachten Ausführungen zur Wichtigkeit des Vertrauens des Aviatikpersonals in die Schutzmechanismen der *Just Culture* rechtfertigt es sich aber, den Verfolgungsverzicht dennoch auch für Verfahren in der Kompetenz der ordentlichen Strafverfolgungsbehörden vorzusehen. Damit wird auch eine grössere Abweichung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verhindert (siehe auch unten *in fine*).

Die Voraussetzungen für den Verfolgungsverzicht geben mit Ausnahme des Fristerfordernisses grundsätzlich die Voraussetzungen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 und insbesondere den Inhalt von deren Artikel 16 (6) und (10) wieder respektive verweisen darauf. Dabei wird die in Artikel 16 (6) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verwendete Formulierung "...auf die Einleitung von Verfahren..." als Synonym verstanden zu der im Schweizer Recht gebräuchlichen Formulierung "Verzicht auf Verfolgung, Überweisung an das Gericht oder Bestrafung".

Ausgangspunkt für die Anwendbarkeit des Verfolgungsverzichts ist, dass es sich um eine Strafbestimmung des LFG handelt und die Strafverfolgungsbehörden von einem Ereignis einzig aufgrund einer

Meldung gemäss Artikel 4 oder 5 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 Kenntnis erhalten haben. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass kein Verfahrenshindernis besteht, wenn die Strafverfolgungsbehörden (auch) auf anderem Weg vom Vorfall Kenntnis erhalten haben. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Ereignismeldungen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 wie bis anhin nicht an die Strafverfolgungsbehörden zu richten sind, sondern über die spezifischen Meldewege an die jeweilige Organisation oder die von EASA und BAZL betriebenen elektronischen Meldeportale gemeldet werden. Die vorliegende Revision bringt diesbezüglich keine Änderungen. Mit der Ausrichtung von Artikel 91^{ter} Absatz 1 auf alle Strafverfolgungsbehörden (d.h. auch Staatsanwaltschaften und ordentliche Gerichte) wird aber sichergestellt, dass die Schutzmechanismen der *Just Culture* in jedem Fall und zum Beispiel auch dann greifen, wenn der Strafverfolgungsbehörde auf irgendeinem Weg eine Ereignismeldung zur Kenntnis gelangt (z.B. Zustellung durch Dritte oder Zufallsfund, insbesondere im Rahmen von Akteneinsichten). Diese Konstellationen dürften zwar selten sein, doch ist es für das gute Funktionieren des Meldesystems essenziell, dass die meldenden Personen auf die Schutzmechanismen der *Just Culture* vertrauen und sich auch für wenig wahrscheinliche Konstellationen darauf verlassen können.

Das gemeldete Ereignis muss sicherheitsrelevant im Sinne von Artikel 4 (1) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sein. Dabei steht die Flugsicherheit im Sinne von *safety* im Vordergrund. Aufgrund von Artikel 4 (1) (a) (viii) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 können aber auch Meldungen zu luftsicherheitsbezogenen Ereignissen im Sinne von *security* zu einem Verfolgungsverzicht führen. Vom Anwendungsbereich der EU-Verordnung und damit dem Verfolgungsverzicht ausgeschlossen sind jedoch Meldungen zu luftfahrtspezifischen Ereignissen, welche keinen Bezug zur Sicherheit des Flugverkehrs aufweisen. So bleibt zum Beispiel die durch eine Ereignismeldung bekannt gewordene Führung eines Luftfahrzeugs mit falschen, verfälschten oder ohne die vorgeschriebenen Kennzeichen gestützt auf Artikel 89 LFG auch bei geringem Verschulden uneingeschränkt verfolgbar.

Durch die Einschränkung auf eine fristgerecht erfolgte Meldung wird zum einen die Meldefrist gemäss Artikel 4 (7) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gestärkt, zum anderen der Verfolgungsverzicht auf ein angemessenes Mass beschränkt. Dabei wird das Fristerfordernis – anders als in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vorgesehen – auch auf freiwillige Meldungen gemäss Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ausgedehnt. Eine unterschiedliche Handhabung von obligatorischen und freiwilligen Meldungen wäre hinsichtlich des Verfolgungsverzichts nicht sachgerecht: Auch bei freiwillig erfolgenden Meldungen ist es wichtig, dass diese möglichst bald nach einem Ereignis erstattet werden. Nur so können gegebenenfalls Sicherheitsmassnahmen zeitnah umgesetzt werden. Mit der Ausdehnung des Fristerfordernisses als Voraussetzung für den Verfolgungsverzicht wird ein Anreiz für die umgehende Erstattung einer freiwilligen Meldung geschaffen. Es ist jedoch zu bemerken, dass aufgrund der weit gefassten Meldepflichten von Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 wohl nur wenige luftfahrtspezifische Ereignisse vorkommen dürften, welche zwar nicht obligatorisch gemeldet werden müssen, aber (verwaltungs)strafrechtlich relevant sein könnten.

Die fünfte der kumulativen Voraussetzungen zum Verfolgungsverzicht schränkt diesen auf nicht-schwere Fälle ein. Unter nicht-schweren Fällen sind all diejenigen zu verstehen, welche nicht unter Artikel 16 (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 subsumierbar sind. Diese können auch als "leichte Fälle" bezeichnet werden. Die verwendete Terminologie erscheint gegenüber der naheliegenden umgangssprachlichen Bezeichnung "leichte Fälle" etwas schwerfällig, ist jedoch der Struktur der EU-Verordnung geschuldet, welche nur den schweren Fall umschreibt.

Die Prüfung der Voraussetzungen zum Verzicht auf Strafverfolgung erfolgt grundsätzlich aufgrund der Ereignismeldung(en). Können die Voraussetzungen von Artikel 91^{ter} Absatz 1 allein aufgrund der Meldung nicht zweifelsfrei geklärt werden, kann ein Verfahren eröffnet werden. Zeigt sich anschliessend, dass die Voraussetzungen für einen Verfolgungsverzicht vorliegen, ist das Verfahren umgehend einzustellen. Gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 StPO und den Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* gehen diese Bestimmungen den Normen der StPO sowie des VStrR vor.

Wie oben in Ziffer 1.19.1 und zu Artikel 20 Absatz 3 LFG (Streichung Delegationsnorm) bereits dargelegt, ist geplant, mit einer ersten LFV-Revision den Verfolgungsverzicht im Verwaltungsstrafverfahren

übergangsweise und aufgrund der bestehenden, engen Delegationsnorm beschränkt auf meldende Personen besser zu verankern. Die entsprechenden LFV-Bestimmungen werden nach Inkrafttreten von Artikel 91^{ter} mittels einer weiteren LFV-Revision aufgehoben.

Absatz 2

Verwertungsverbot

Das Selbstbelastungsverbot (*nemo tenetur se ipsum accusare vel prodere*, auch Selbstbelastungs- oder Mitwirkungsfreiheit resp. Verbot des Selbstbelastungszwangs) gilt nach der Rechtsprechung nur im Bereich kernstrafrechtlicher Verfahren uneingeschränkt. Vorliegend werden die für das Kernstrafrecht geltenden Prinzipien jedoch auch auf Verfahren nebenstrafrechtlicher wie auch verwaltungsstrafrechtlicher Natur sowie die Erstattung freiwilliger Meldungen ausgedehnt. Damit können die selbstbelastenden Informationen in Ereignismeldungen von den Strafverfolgungsbehörden weder in leichten noch in schweren Fällen für die Durchführung von straf- und verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren verwertet werden. Die Angaben der Meldenden in Ereignismeldungen bleiben somit auch dann geschützt, wenn die Voraussetzungen für den Verfolgungsverzicht gemäss Absatz 1 nicht vorliegen (z.B. Meldung wird zu spät eingereicht oder Strafverfolgungsbehörde erhält auch auf anderem Weg vom Ereignis Kenntnis).

Verwertbar bleiben im Straf- und Verwaltungsstrafverfahren jedoch drittbelastende Informationen in Ereignismeldungen. Der gewählte Ansatz weicht vom Wortlaut der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ab: Diese lässt gestützt auf Artikel 16 (6) Unterabsatz 2 in schweren Fällen eine Strafverfolgung zwar zu, erachtet aber die Ereignismeldung gestützt auf Artikel 15 generell als nicht verwertbar. Dies ist aber nicht sachgerecht. Damit würde die Möglichkeit ausgeschlossen, ein Verfahren für die Angeschuldigten ohne zusätzliche Umdrucke und Belastungen durchzuführen. Gerade im Bereich des Neben- und Verwaltungsstrafrechts dürfte dies den Angeschuldigten entgegenkommen. Zudem steht die europäische Konzeption in einem Spannungsfeld zur (jedoch nicht absoluten) Fernwirkung von Beweismittelverboten. Wie bereits dargelegt besteht aufgrund der Vorbehalte zu Gunsten des nationalen Rechts und der europarechtlichen Kompetenzverteilung legislatorischer Spielraum.

Das Nebeneinander von Verfolgungsverzicht gemäss Absatz 1 und Verwertungsverbot gemäss Absatz 2 ist bis zu einem gewissen Grad redundant. Diese teilweise Doppelspurigkeit ist jedoch in Kauf zu nehmen: Zum einen ist es – wie oben bereits mehrmals ausgeführt – für das Funktionieren des Meldesystems essenziell, dass die Betroffenen Vertrauen in die Wirkung der Schutzmechanismen haben. Mit überlappenden Schutzmechanismen und der damit einhergehenden Vereinfachung des Gesetzestextes wird sichergestellt, dass der Schutz der meldenden und gemeldeten Personen in den verschiedensten Konstellationen gesichert ist und die gesetzliche Regelung für die Betroffenen verständlich bleibt. Zum anderen ist in Betracht zu ziehen, dass die Verordnung (EU) Nr. 376/2012 ihre Schutzmechanismen stark auf das Nebeneinander von Verwertungsverbot und Verfolgungsverzicht aufbaut. Setzt die Schweiz diesen Grundsatz nicht um, entfernt sie sich ohne Not von der Grundkonzeption der Verordnung und damit von dem mit dem Luftverkehrsabkommen mit der EU bekundeten Willen zur weitestmöglichen Übernahme des *acquis communautaire*. Dies würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Beanstandung im Rahmen der Standardisierungs-Aufsicht der EASA über das Luftfahrtsystem Schweiz und möglicherweise zu weiterreichenden Auseinandersetzungen mit den Institutionen der EU führen.

Art. 93

Anstelle von Artikel 37 LFG wird neu korrekt Artikel 36a E-LFG genannt.

Art. 98 Abs. 1

Von der Bundesanwaltschaft (BA) verfolgt werden sollen alle strafbaren Handlungen, bei welchen die Sicherheit des Luftverkehrs beeinträchtigt oder Personen und Sachen am Boden gefährdet werden. Es

handelt sich dabei ausschliesslich um Vergehen und Verbrechen nach Artikel 10 des schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937⁹⁴ (StGB).

Der vorgeschlagene Gesetzestext nimmt die Anliegen der Motion auf, formuliert sie aber allgemeiner. Die im Motionstext erwähnten Flugunfälle und schweren Vorfälle gehen in der vorgeschlagenen Formulierung auf. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Artikel 98 LFG unterliegen insbesondere sämtliche Widerhandlungen gegen das Luftfahrtgesetz, mit Ausnahme von Artikel 91 LFG, der Bundesgerichtsbarkeit, unabhängig davon, wo die Tathandlung begangen worden ist.

Dies umfasst namentlich zum Beispiel folgende konkrete Fälle (diese Liste ist nicht abschliessend):

An Bord begangen:

- Handlungen, die zu einer konkreten Gefährdung einer Person oder von fremdem Eigentum führen: Kontrollverlust, Absturz, gefährliche Annäherung in der Luft (Airprox), Kollision in der Luft oder am Boden mit einem anderen Luftfahrzeug oder einem Hindernis (Art. 237 StGB, Art. 90 LFG, Art. 125 StGB, Art. 117 StGB, etc.), namentlich
 - Pilotenfehler;
 - unzureichende Flugvorbereitung; oder
 - Passagiere oder Kabinenbesatzung, die die Ursache für einen solchen Vorfall setzen;
- Luftraumverletzungen bei einer vom Bundesrat angeordneten Verkehrssperre (Art. 88 LFG);
- Fliegen mit falschen Kennzeichen (Art. 89 LFG);
- Tätigkeiten als Flugbesatzungsmitglied in angetrunkenem Zustand oder unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln oder psychotropen Substanzen (Art. 90^{bis} LFG) an Bord;
- Alle übrigen Delikte, welche an Bord eines Flugzeuges begangen werden (z.B. Flugzeugentführungen).

Am Boden begangen:

- Handlungen, die zu einer konkreten Gefährdung einer Person oder von fremdem Eigentum führen (Kontrollverlust, Absturz, Airprox, Kollision in der Luft oder am Boden mit einem anderen Luftfahrzeug oder einem Hindernis (Art. 237 StGB, Art. 90 LFG, Art. 125 StGB, Art. 117 StGB, etc.), namentlich
 - Im Vorfeld des Fluges, namentlich
 - Mechaniker-Fehler oder Sabotage; oder
 - Organisationsverschulden eines Unternehmens, z.B. einer Airline (Anstellung eines Piloten ohne Lizenz, etc.);
 - Während des Fluges, namentlich
 - Laserattacke gegen einen Piloten oder eine Pilotin;
 - Steuern einer Drohne/eines Modellflugzeuges;
 - Anweisungen eines Skyguide-Mitarbeiters bzw. -Mitarbeiterin;
 - Anweisungen eines Fluglehrers bzw. einer Fluglehrerin an seinen bzw. ihren Flugschüler; oder
 - Abschiessen eines Luftfahrzeuges.
- Luftraumverletzungen begangen mit Drohnen/Modellflugzeugen bei einer vom Bundesrat angeordneten Verkehrssperre (Art. 88 LFG); oder
- Tätigkeiten als Flugbesatzungsmitglied in angetrunkenem Zustand oder unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln oder psychotropen Substanzen (Art. 90^{bis} LFG) im Rahmen der Flugvorbereitung.
- Cyberangriffe auf Skyguide oder sonstige für die Sicherheit der Luftfahrt massgebenden Systeme.
- Bombendrohungen gegen ein Flugzeug oder gegen einen Flughafen, wenn diese Auswirkungen auf die Sicherheit der Luftfahrt haben sollten.

⁹⁴ SR 311.0.

Artikel 100^{ter}

Bislang war eine Kontrolle im Hinblick auf den Konsum von Alkohol, Betäubungsmittel und psychotropen Substanzen nur bei den Mitgliedern der Besatzung möglich. Artikel 100^{ter} Absatz 1 E-LFG erweitert diesen Adressatenkreis um das Flughafenpersonal, um Mitarbeitende der Sanitäts- und Rettungsdienste, der Feuerwehr sowie jene Personen, welche für den Betrieb und die Instandhaltung am Flughafen zuständig sind. Alle bei Verdacht zu kontrollierenden Personen werden neu unter Buchstabe a – c von Absatz 1 aufgelistet. Dabei orientiert sich der Gesetzeswortlaut von Buchstabe b und c an den einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts. Während Buchstabe b in erster Linie das ordentliche Flughafenpersonal, welches im luftseitigen Bereich des Flughafens tätig ist, ins Auge fasst, umfasst Buchstabe c externe, am Flughafen tätige Personen.

Die Kontrolle bei Verdacht auf den Konsum von psychoaktiven Substanzen und Medikamenten wird durch die Änderung von Artikel 100^{ter} E-LFG zwar nicht ausgeschlossen. Gegenwärtig gelten die verfügbaren Testgeräte und -verfahren jedoch als unzuverlässig, und ihre Resultate führen damit zu Unsicherheiten im Hinblick auf das Testergebnis. Insbesondere verändert sich die Bandbreite an möglichen, zu konsumierenden psychoaktiven Substanzen kontinuierlich, weshalb die gängigen Testgeräte das mögliche Spektrum nicht laufend zu erkennen vermögen. In der Praxis wird daher von einer solchen Kontrolle zum jetzigen Zeitpunkt eher abgesehen.

Absatz 2 von Artikel 100^{ter} E-LFG wird inhaltlich unverändert übernommen., Eingeführt wird lediglich die geschlechtergerechte Formulierung («Flugplatzleiterinnen und Flugplatzleiter»). Infolge der Änderung des Adressatenkreises in Absatz 1 werden zudem die Referenzen in Absatz 5 entsprechend angepasst.

Die Regeln für die Durchführung der Alkoholkontrollen wird für Besatzungsmitglieder bereits in Absatz 5 festgelegt. Für die Durchführung von Alkoholkontrollen für die Adressaten gemäss Artikel 100^{ter} Absatz 1 Buchstabe b und c E-LFG gelten laut neuem Absatz 6 sinngemäss die Vorschriften des schweizerischen Strassenverkehrsrechts. Auch im Hinblick auf mögliche strafrechtliche und administrative Rechtsfolgen würden im öffentlichen Bereich die Bestimmung des schweizerischen Strassenverkehrsrechts gelten. Innerhalb der Betriebsfläche des Flugplatzes findet das Strassenverkehrsrecht aber keine Anwendung und es gelten daher die Folgen, welche in der Flugplatzordnung oder dem Flugplatzreglement festgelegt wurden (Punktesysteme, Flughafenausweisentzüge, etc.). Weitere Ausführungsbestimmungen sind daher im LFG oder auf Verordnungsstufe nicht notwendig.

Art. 107a Abs. 3 Bst. b^{bis}

Absatz 3

In der Auflistung der juristischen Personen, deren Daten das BAZL bearbeiten darf, fehlten bislang die Entwicklungsbetriebe. Die Auflistung wird entsprechend ergänzt (Art. 107a Abs. 3 Bst. b^{bis} E-LFG), so dass diese explizit auch von dieser Bestimmung erfasst werden.

Das BAZL übernimmt im Zusammenhang mit der Marktüberwachung im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge eine neue Aufgabe. In diesem Zusammenhang werden auch neue Akteure im Bereich der Aviatik mitarbeiten.

Dabei soll neben den Daten bereits bestehender Akteure auch die Bearbeitung von Daten von Herstellern, Bevollmächtigten des Herstellers, Einführern und Händlern, welche neu unter den Begriff der «Wirtschaftsakteure» gemäss Artikel 3 Ziffer 17 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/945 aufgenommen werden, möglich sein. Die genannten Wirtschaftsakteure werden daher neu unter Artikel 107a Absatz 3 Buchstabe g E-LFG aufgeführt.

Mit dieser Bestimmung sieht das LFG neu eine Rechtsgrundlage für die Verwendung von biometrischen Daten vor (vgl. Abs. 1).

Sowohl für das eigene Personal der Flughafenhalter und der Luftverkehrsunternehmen als auch für die Passagiere soll eine Überprüfung mittels biometrischer Daten jedoch nur stattfinden, wenn die entsprechende Person (nach Aufklärung ihrer Rechte) ihre ausdrückliche Einwilligung für diese Form der Überprüfung gegeben hat (vgl. Abs. 2). Vor der Einwilligung ist die entsprechende Person in schriftlicher Form aufzuklären und es ist dabei insbesondere darzulegen, wie deren biometrische Daten verwendet werden. Ein Widerruf der Einwilligung muss jederzeit möglich sein und die entsprechenden Daten müssen nach einem erfolgten Widerruf endgültig gelöscht werden.

Die Verwendung von biometrischen Daten soll als Alternative für bisherige Prozesse bei Sicherheitskontrollen an Automaten (insbesondere im Zusammenhang mit dem «bag drop», «check-in», Bordkartenkontrolle, «boarding») zur Anwendung gelangen können.

Wenn die Flughäfen oder die Luftverkehrsunternehmen in Erfüllung ihrer Aufgaben diese Daten bearbeiten, sind sie für den entsprechenden Datenschutz verantwortlich (vgl. Artikel 7 DSGVO) und sorgen folglich auch für die Datensicherheit gemäss Artikel 8 DSGVO.

Mit dem Erfordernis der Einwilligung der zu überprüfenden Person und der Wahlmöglichkeit (zwischen dem herkömmlichen Verfahren mit Gebrauch der physischen Dokumente oder aber dem neuen Verfahren mit Verwendung von biometrischen Daten) soll eine transparente und selbstbestimmte Datenbearbeitung ermöglicht werden. Die Verwendung von biometrischen Daten soll so auch eine schnellere Abwicklung der Zugangskontrollen am Flughafen ermöglichen.

Art. 107d

Randtitel

Weil es sich in diesem Artikel auch um eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips im Bereich der Aufsichtstätigkeit des BAZL handelt, soll der Randtitel hier umfassend und diesbezüglich transparent sein, da es nur im ersten Absatz um die «Information» an sich geht. Deshalb lautet der gesamte Randtitel zusammenfassend «Information zur Aufsichtstätigkeit und Einschränkungen».

Absatz 1

Dieser Absatz legt als Grundsatz fest, dass das BAZL die Öffentlichkeit periodisch über seine Aufsichtstätigkeit informiert. Das ist bereits heute so, es wurde aber bisher nirgends ausdrücklich festgehalten. Als Beispiel für eine derartige Kommunikation sei hier der jährlich vom BAZL veröffentlichte Sicherheitsbericht erwähnt⁹⁵.

Absatz 2

Mit dieser Bestimmung wird in Anwendung von Artikel 4 BGÖ der Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips eingeschränkt. Es geht darum sicherzustellen, dass das BAZL von den beaufsichtigten Unternehmen und Privatpersonen weiterhin die sicherheitsrelevanten Informationen erhält, die es benötigt, um die Sicherheit in der Luftfahrt aufrechtzuerhalten. Mit diesen Bestimmungen wird für den Bereich der zivilen Luftfahrt eine ähnliche Regelung geschaffen, wie sie für den Eisenbahnverkehr schon seit dem 1. Juli 2020 gilt (vgl. Art. 14 EBG). Die vorliegende Fassung geht aber auch im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips (nur so viel Einschränkung, wie unbedingt nötig) gleich in mehrfacher Hinsicht weniger weit als Artikel 14 EBG.

Absatz 2 Buchstaben a

⁹⁵ Jährliche Berichte des BAZL [Jährliche Berichte \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/jahrbuch) (Stand: 28.08.2024).

Das BAZL hat als Aufsichtsbehörde ein Interesse daran, ein möglichst umfassendes und unverfälschtes Bild von Fehlhandlungen und Gefahren zu erhalten. Nur dann kann es die Risiken erkennen und geeignete Massnahmen ergreifen, um ihnen entgegenzuwirken. Folglich darf für die Unternehmen und Privatpersonen kein Anreiz bestehen, sicherheitsrelevante Informationen zurückzuhalten. Muss ein betroffenes Unternehmen aber befürchten, wegen der Meldung kritischer Situationen in der Öffentlichkeit als besonders gefährlich dargestellt zu werden, und/oder muss eine betroffene Privatperson mit einem Vertrauensverlust und Rufschaden in der Öffentlichkeit rechnen, so besteht nach den bisherigen Erfahrungen eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass deswegen auf die nötige Meldung verzichtet wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn es zwar rechtlich eine Verpflichtung zur Meldung gibt, praktisch aber unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine Gefahr besteht, dass der Verstoß dagegen entdeckt werden könnte. Eine gesetzliche Meldepflicht alleine, ohne zusätzliche Begleitmassnahmen, stellt deshalb – wie im Eisenbahnbereich auch im aviatischen Bereich – nicht sicher, dass das BAZL alle sicherheitsrelevanten Informationen erhält. Gerade die von technischen Expertinnen und Experten verfassten Audit- und Inspektionsberichte enthalten zudem oft sehr komplexe technische Einzelheiten, welche für Fachleute bestimmt und vom breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen sind. Gewisse Berichte, z.B. in Bezug auf die Luftsicherheit, können auch Verwundbarkeiten und mögliche Lücken des Gesamtsystems aufzeigen und könnten von Personen mit kriminellen oder terroristischen Motiven für eine Anschlagplanung oder andere strafrechtlich bedrohte Handlungen (wie im Bereich Cyber Security) verwendet werden.

Der Geltungsbereich des BGÖ ist daher so weit einzuschränken, wie dies im öffentlichen Interesse der grösstmöglichen Sicherheit im Flugverkehr erforderlich ist. Mit dem Begriff der «Sicherheit» ist die Flug- und die Luftsicherheit gemeint. Da es sich bei der Ausnahme einzig um die Kategorie von Berichten zu der Aufsichtstätigkeit im engeren Sinne (d. h. in allererster Linie der Sicherheitsabteilungen des BAZL) handelt, soll und kann diese im Sinne der Verhältnismässigkeit mit dem folgenden Kriterium noch zusätzlich eingegrenzt werden: Es soll nur soweit eine Ausnahme erfolgen, als im konkreten Fall bei einer Offenlegung die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufsichtsaufgaben des BAZL beeinträchtigt werden kann. Obwohl im aviatischen Bereich mindestens der gleiche Ausnahmebedarf wie im technisch verwandten Eisenbahnbereich (als ebenfalls Teil des mehrheitlich öffentlichen Verkehrs) besteht, erfolgt hier also zusätzlich zum Wortlaut von Artikel 14 EBG eine Restriktion. Diese Restriktion als höhere Hürde (aber begründbare Anforderung) zeigt noch zusätzlich auf, dass die Anliegen des Öffentlichkeitsprinzips sehr ernst genommen und nur soweit eingegrenzt werden, als fachlich und technisch unbedingt nötig.

Nicht eingeschränkt wird mit diesem Wortlaut der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die weder die technische noch die betriebliche Sicherheit betreffen, beispielsweise Dokumente über Subventionen durch die öffentliche Hand. Ausserdem wird im Sinne einer weiteren Restriktion zum als Vergleich dienenden Artikel 14 EBG auch keine weitere Ausnahme für amtliche Dokumente geschaffen, soweit sie Personendaten enthalten, welche die technische oder betriebliche Sicherheit betreffen. Aus Sicht des BAZL genügen hier die im BGÖ selber festgehaltenen Einschränkungsmöglichkeiten für Personendaten und es braucht keine weitere spezifischere Eingrenzung. Im Übrigen kann das BAZL solche Personendaten gestützt auf Artikel 36 Absatz 3 DSG von Amtes wegen veröffentlichen, wenn unter anderem an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der heute im BGÖ befindliche Ausnahmekatalog die vorgeschlagene Bestimmung nicht entbehrlich macht, da es hier insbesondere nicht um die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen geht (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Das BAZL kann nämlich keine behördlichen Massnahmen treffen (oder konkret umschreiben und festlegen), solange es nicht über alle nötigen Informationen verfügt, um als Aufsichtsbehörde risikoorientiert Massnahmen zu planen und zu treffen.

Absatz 2 Buchstabe b

Alle unter Artikel 4 der auch für die Schweiz verbindlichen Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fallenden Ereignisse, schwere Störungen und Unfälle von bemannten und unbemannten Luftfahrzeugen sind innerhalb von 72 Stunden ab Kenntnisnahme über das EU-Meldeportal an das BAZL zu melden. Artikel

141a Buchstabe d LfV legt zudem fest, dass gestützt auf Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe i LFG bestraft wird, wer diese Meldepflicht verletzt.

Wie in Kapitel 1.19 Umsetzung Just Culture /Redlichkeitskultur dargelegt, dient die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 der Verbesserung der Flugsicherheit, indem gewährleistet wird, dass für die Sicherheit der Zivilluftfahrt relevante Informationen gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, ausgetauscht, verbreitet und analysiert werden. Auch hier kann auf das vorne zu Absatz 2 Buchstabe a Gesagte verwiesen werden: Es darf für Unternehmen und Privatpersonen kein «Anreiz» bestehen, sicherheitsrelevante Informationen zurückzuhalten. Es muss ihnen daher zugesichert werden können, dass ihre Informationen nur zum beabsichtigten Zweck verwendet werden. Hierfür werden die im Kapitel 19.1. dargelegten Änderungen im LFG vorgenommen.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 trat wie bereits ausgeführt nach der Übernahme durch den Beschluss des Gemischten Ausschusses des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU am 15. Mai 2016 in der Schweiz in Kraft. Die in dieser EU-Verordnung enthaltenen Vorgaben sind völkerrechtlicher Natur und in der Schweiz seither direkt anwendbar («self-executing»). Sie gehen somit den nationalen Vorgaben vor. Es ist aber bisher in Lehre und Rechtsprechung noch nicht (jedenfalls nicht abschliessend) geklärt worden, inwieweit eine EU-Verordnung unter Artikel 4 BGÖ als «Vorbehalt von Spezialbestimmungen» fallen kann. Dies noch umso mehr, als formell – und damit für eine grammatikalische Auslegung – in diesem Artikel der Begriff «andere Bundesgesetze» für den Vorbehalt spezieller Bestimmungen verwendet wird. Als Folge davon sind die Bestimmungen betreffend die Meldung von Vorfällen *lex specialis*, welche gemäss Artikel 4 BGÖ als «Spezialbestimmungen» *mutatis mutandis* vorbehalten sind.

Es ergibt sich daher heute umso mehr zur Klarstellung, dass das BGÖ für Meldungen über Ereignisse, die dem BAZL gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zugegangen sind, nicht anwendbar ist, die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Spezialbestimmung in einem «anderen» Bundesgesetz wie hier dem LFG für den aviatischen Bereich. Der Klarheit und Transparenz halber soll das im neu geschaffenen Artikel 107c Absatz 2 Buchstabe b E-LFG somit zum Ausdruck kommen.

Absatz 2 Buchstabe c

Hier wird ein dritter Bereich als Einschränkung zum BGÖ eingeführt, welcher nicht das BAZL, sondern die SUST betrifft. Es kann zur grundsätzlichen Begründung auf Ziffer 1.23.2 vorne verwiesen werden. Im Einzelnen ist zu dieser Ausnahme für die SUST noch Folgendes zu ergänzen:

Die SUST ist verantwortlich für die Untersuchung spezifischer Ereignisse. Sie ist keine Aufsichtsbehörde und es kommt ihr keine generelle Aufsichtspflicht zu. Das Endergebnis der Untersuchungen ist öffentlich verfügbar, stellt keine Verfügung dar und beschränkt oder entzieht keine Berechtigungen oder Rechte von Personen oder Organisationen. Eine Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips stellt daher eine verhältnismässige Massnahme dar. Das öffentliche Interesse an einer qualitativ hochwertigen Sicherheitsuntersuchung mit wirksamen präventiven Sicherheitsmassnahmen ist höher zu werten, als das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der amtlichen Dokumente, die Grundlage für die Sicherheitsberichte der SUST bilden. Dies gilt auch für abgeschlossene Untersuchungen und laufende Verfahren im Zusammenhang mit BGÖ-Gesuchen.

Für alle für das Funktionieren des Rechtsstaates wesentlichen Stellen sowie für direkt Betroffene ist die Akteneinsicht in der VSZV detailliert und abschliessend geregelt. Dies gilt auch für die Koordination der Untersuchungshandlungen und Unterlagen mit den Aufsichts- und Strafbehörden.

Art. 108b

Artikel 108b LFG regelt gegenwärtig die Grundsätze zu *normalen* und *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Diese beinhalteten bislang die Vorgaben, welche Stellen generell Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchzuführen haben, was diese Prüfung umfasst und die Einwilligung der betroffenen Person aufgrund des Eingriffs in ihre Persönlichkeitsrechte. Daneben wurde bisher die Verfügungsbefugnis der

Flughafenhalterinnen und -halter zusammen mit der Einwilligung in Absatz 3 festgelegt. Da die EU-rechtlichen Vorgaben⁹⁶ zu den *normalen* Zuverlässigkeitsüberprüfungen direkt anwendbar und hinreichend bestimmt sind, regelt das LFG künftig nur noch die notwendigen, das EU-Recht ergänzenden Bestimmungen für die *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Der Randtitel wird aus diesem Grund dahingehend angepasst, als dass die Bestimmungen in den Artikeln 108b - 108i E-LFG nur noch auf die *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen Anwendung finden.

Absätze 1 und 2

Artikel 108b E-LFG wird totalrevidiert und statuiert in Absatz 1 als Zweck der *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung die Prüfung des Sicherheitsrisikos einer Person für den Luftverkehr mit Blick auf ihre sicherheitsempfindliche Tätigkeit.

Die Liste jener Stellen, die *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfungen für ihr Sicherheitspersonal durchzuführen haben, wird weiterhin im LFG aufgeführt, jedoch neu unter Absatz 2 von Artikel 108b E-LFG. Der Umfang der Prüfung wird aus Absatz 2 gestrichen und neu unter Absatz 3 geregelt.

Die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals obliegt den betroffenen Bundesorganen i.S.v. Artikel 5 Buchstabe i DSG (Flughafenhalterinnen und -haltern und Erbringern von Flugsicherungsdienstleistungen) sowie verschiedenen privaten Akteuren (z.B. den Luftverkehrsunternehmen, Erbringer von Bordvorräten und Flughafenlieferungen, Fracht- und Postunternehmen). Diese Akteure werden neu unter dem Begriff «verantwortliche Stellen» zusammengefasst. Das EU-Recht schweigt sich darüber aus, wer innerstaatlich für die Durchführung der *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung und der damit verbundenen Datenbearbeitung verantwortlich ist, weshalb genauere Vorgaben hierzu im LFG festgelegt werden.

Absatz 2 Buchstabe a - d

Die Adressatenliste in Absatz 2 führt weiterhin aus, bei welchen Personen die verantwortlichen Stellen eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung durchzuführen haben.

Neue Adressaten im Zusammenhang mit der Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen werden in Buchstabe c und d von Artikel 108b Absatz 2 E-LFG festgehalten:

Die internen Mitarbeiter von Skyguide und weiteres externes Personal verfügen mit ihren Unternehmensausweisen und -schlüsseln über einen risikobasierten Zugang zu den Räumlichkeiten von Skyguide. Dies birgt gemäss Analyse von Skyguide ein Restrisiko von Innentätern (*Insidern*). Diese Personen sollten daher einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Mit der Schaffung von Artikel 108b Absatz 2 Buchstabe c E-LFG kann auch Skyguide dies direkt umsetzen.

In Buchstabe d wird neu eine generelle Norm statuiert, wonach in der Luftsicherheit tätige Personen einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden müssen, wenn nationale oder internationale Vorschriften (z.B. das Luftsicherheitsrecht der EU) dies vorsehen. Diese Regelung soll die folgenden Fälle erfassen:

- Nach der Übernahme von Nummer 11.1.2 Buchstabe b) der Durchführungsverordnung 2022/1174 müssen *alle Sicherheitsbeauftragten (Security Managers)* jährlich eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung absolviert haben. Betroffen sind somit nicht nur die Sicherheitsbeauftragten der Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen, sondern auch solche von Fracht- und Postunternehmen, Erbringern von Flugsicherungsdienstleistungen sowie Zulieferern von Bordvorräten und Flughafenbedarf.
- Erfahrungsgemäss können künftige Anpassungen des EU-Rechts vorsehen, dass weitere Personen zwingend einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen sind.
- Daneben räumt das EU-Recht den Staaten bei verschiedenen Adressatengruppen ein Wahlrecht ein, wonach sie selber festlegen können, ob sie diese Personen einer *normalen* oder *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterziehen möchten. Es geht dabei um Personen, die

⁹⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

eingestellt werden, um (Zugangs-)Kontrollen oder andere Sicherheitskontrollen *in anderen Bereichen* als den Sicherheitsbereichen durchzuführen, unbegleiteten Zugang zu gesicherten Waren und Materialien (Luftfracht und Luftpost, Post und Material von Luftfahrtunternehmen, Bordvorräten und Flughafenlieferungen) haben oder in Bereichen tätig sind, in welchen die Cybersicherheit eine bedeutende Rolle spielt⁹⁷. Ob diese Personen eine *normale* oder eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung durchlaufen haben müssen, wird in der VSL geregelt. Gemäss aktueller Risikoanalyse wird bei den dem Wahlrecht unterstellten Personengruppen eine *normale* Zuverlässigkeitsüberprüfung verlangt. Sollte sich daran aufgrund der Bedrohungslage etwas ändern, können diese Personengruppen dem Regime von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen unterstellt werden.

Absätze 3, 4 und 5

Der Umfang einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung wird heute nicht vollständig im LFG abgebildet. Worin sie sich von der *normalen* Zuverlässigkeitsüberprüfung im Eigentlichen unterscheidet, gibt aktuell nur das EU-Recht⁹⁸ Auskunft. Der Klarheit und Vollständigkeit halber wird der Umfang der *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung, insbesondere die Pflicht zur Beurteilung weiterer, mit Blick auf die konkrete Tätigkeit der betroffenen Person relevanter Informationen neu unter Absatz 3 aufgeführt. Das EU-Recht⁹⁹ gibt in diesem Zusammenhang weiter vor, dass die Prüfung des Strafregistrauszugs sowie des Lebenslaufs und allfälliger Lücken mindestens die letzten fünf Jahre umfassen muss.

Art. 107a LFG regelt die Datenbearbeitungsbefugnis, insbesondere auch im Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten. Bislang war dieser Artikel auch im Hinblick auf die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen als gesetzliche Grundlage ausreichend. Aufgrund der Ausweitung der Liste der verantwortlichen Stellen gemäss Artikel 108b Absatz 2 E-LFG, genügen die Bestimmungen von Artikel 107a LFG nicht mehr: So sind beispielsweise Einzelunternehmen, welche in der Luftfrachtsicherheit oder als Zulieferer von Bordvorräten tätig sind, von Artikel 107a LFG nicht erfasst. Die notwendige Datenbearbeitungsbefugnis dieser Stellen wird neu explizit in Absatz 4 von Artikel 108b E-LFG verankert. Ein Sicherheitsrisiko kann sich aufgrund von weltanschaulichen, gesundheitlichen oder strafrechtlichen Informationen ergeben. Damit die verantwortlichen Stellen solche Informationen, sofern ihnen diese vorliegen, in ihre abschliessende Beurteilung miteinbeziehen können, wird die notwendige Befugnis auch für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten nach Artikel 5 Buchstabe c Ziffern 1, 2 und 5 DSG geschaffen.

Angesichts der Einführung der Datenbearbeitungsbefugnis in Absatz 4 wird die Pflicht der verantwortlichen Stellen, bei der betroffenen Person eine ausdrückliche Einwilligung einzuholen, in einen neuen Absatz 5 verschoben.

Die Verfügungsbefugnis der Flughafenhalterin oder des Flughafenhalters wird aus Absatz 3 ebenfalls gestrichen und bildet aus gesetzessystematischen Gründen Bestandteil eines neuen Artikels 108f E-LFG.

Art. 108c

Randtitel

Artikel 108c E-LFG regelt abgesehen von der Weitergabe von Daten durch die verantwortlichen Stellen die Datenbearbeitung durch die Kantonspolizei. Dies soll mit einer Ergänzung im Randtitel zum Ausdruck gebracht werden («2. Datenbearbeitung durch die kantonalen Polizeistellen»).

⁹⁷ Nummer 11.1.2 Buchstabe a) - c) der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583 der Kommission vom 25. September 2019.

⁹⁸ Nummer 11.1.3 d) Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

⁹⁹ Nummer 11.1.3 b) und c) Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103.

Absatz 1

Da die verantwortlichen Stellen keinen direkten Zugang zu allen, für die Zivilluftfahrt sicherheitsrelevanten Informationen haben, liegt die Abklärung des Sicherheitsrisikos nach wie vor in der Verantwortung der zuständigen kantonalen Polizeistelle: Bislang konnten die Flughafenhalterin oder der Flughafenhalter und die Luftverkehrsunternehmen an die zuständige Kantonspolizei herantreten und ihnen die entsprechenden Daten der zu überprüfenden Personen bekanntgeben. Diese Regelung wurde im Rahmen der Erarbeitung des PMT eingebracht, wobei zu jenem Zeitpunkt die Flughafenhalterin oder der Flughafenhalter und die Luftverkehrsunternehmen noch nicht zur Einholung und Prüfung umfassender Informationen verpflichtet waren. Die Polizei sollte Abklärungen des Sicherheitsrisikos lediglich in Einzelfällen tätigen. Dass durch das EU-Recht jährlich zwingend eine flächendeckende Überprüfung des am Flughafen oder bei einem Luftverkehrsunternehmen tätigen Luftsicherheitspersonals notwendig sein wird, wurde erst nach Verabschiedung der Botschaft des PMT bekannt. Das nationale Recht wird daher angepasst und die bestehende «Kann»-Vorschrift im Einklang mit dem EU-Recht als eine Pflicht ausgestaltet.

Da sich mit der Anpassung von Artikel 108b Absatz 2 E-LFG der Kreis der verantwortlichen Stellen, welche für die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen verantwortlich sind, vergrössert, sollen alle dort genannten verantwortlichen Stellen zur Abklärung des Sicherheitsrisikos an die zuständige Kantonspolizeistelle herantreten.

Die verantwortlichen Stellen geben der Polizei jene Personendaten bekannt, welche für eine Erhebung und Kontrolle der Informationen gemäss Artikel 108b Absatz 3 E-LFG notwendig sind.

Absätze 2 - 6

Das EU-Recht schreibt nicht vor, welche Datenbanken und Informationsquellen die Behörden im Zusammenhang mit der Abklärung des Sicherheitsrisikos einsehen sollen. Nummer 11.1.3 Buchstabe d) der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 spricht lediglich von «Erkenntnisse und sonstige einschlägige Informationen, die den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen und nach deren Einschätzung für die Eignung einer Person zur Ausübung einer Funktion, die eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung erfordert, von Belang sein können».

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit werden durch die Kantonspolizeistellen nur jene Daten bearbeitet, die für die Abklärung des Sicherheitsrisikos zwingend notwendig sind. Bislang bestimmt das LFG, dass die Strafregistereinträge der betroffenen Person geprüft sowie nachrichtendienstlicher Informationen eingeholt werden sollen. Daneben prüft die Polizei heute jedoch auch, ob sicherheitsrelevante Informationen über die betroffene Person in den kantonspolizeilichen Datenbanken sowie jenen des Bundes vorliegen. Auf verschiedene polizeiliche Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei haben die Kantonspolizeistellen indessen heute zum Zwecke der Abklärung des Sicherheitsrisikos in der Luftfahrt keinen Zugriff, da sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe die entsprechenden Grundlagen fehlen. Daneben haben die Erfahrungen der letzten zwei Jahre gezeigt, dass der Zugriff auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) des Staatssekretariats für Migration sowie das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) des Bundesamtes für Polizei für die hinreichende Identifikation der zu überprüfenden Personen notwendig ist. Der Mindestkatalog an einzusehenden Datenquellen wird daher in Absatz 2 erweitert.

Absatz 3 Buchstabe a erlaubt es den zuständigen Kantonspolizeistellen, bei Bedarf bei der Bundesanwaltschaft sowie der kantonalen Staatsanwaltschaft weitere Einkünfte einzuholen. Dies kann dann geboten sein, wenn der Strafregisterauszug einen Eintrag zu einem laufenden Verfahren aufweist, sich aber über die konkreten Umstände des Verfahrens ausschweigt. Buchstabe b statuiert die Bearbeitung von Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen. Informationen aus sozialen Netzwerken, die nur für einen geschlossenen Personenkreis bestimmt sind, gelten nicht als öffentlich zugänglich und dürfen nicht erhoben werden.

Welche Informationssysteme und Datenbanken in welcher Form und welchem Umfang eingesehen werden, wird auf Verordnungsstufe geregelt (neue Delegationsnorm in Absatz 6). In diesem Zusammenhang ist bei Bedarf auch das diesen Informations- und Datenquellen zugrunde liegende Recht anzupassen.

Die Änderungen von Artikel 108b Absätze 2 und 3 E-LFG soll nicht nur die umfassende Abklärung des Sicherheitsrisikos durch die zuständige Polizei erleichtern und die Qualitätssicherheit gewährleisten, sondern auch die Transparenz und Rechtsgleichheit der Datenbearbeitung bei den zu überprüfenden Personen erhöhen.

Die bislang geltenden Absätze 3 und 4 LFG, welche die Datenbearbeitung im Zusammenhang mit ausländischen Polizeistellen und den verantwortlichen Stellen regeln, werden aufgrund des neuen Absatz 3 nach unten verschoben (neu Artikel 108c Absätze 4 und 5 E-LFG). Inhaltlich werden sie grundsätzlich unverändert übernommen, mit Ausnahme der entsprechenden Anpassung des neuen Adressatenkreises gemäss Artikel 108b Absatz 2 E-LFG («verantwortlichen Stellen» anstelle von «Flughafenhalter und Luftverkehrsunternehmen»). Mit Blick auf datenschutzrechtliche Bestimmungen wird der Umfang der bereits jetzt bearbeiteten, besonders schützenswerten Personendaten präzisiert.

Art. 108d

Von den zuständigen kantonalen Polizeistellen wurde vereinzelt die Festlegung eines Rahmens und konkrete Beurteilungskriterien für das abzuklärende Sicherheitsrisiko gewünscht. Eine entsprechende Definition des Sicherheitsrisikos wird nun in Artikel 108d E-LFG eingeführt.

Ein Sicherheitsrisiko besteht gemäss Artikel 108d Absatz 1 E-LFG, wenn aufgrund der erhobenen Daten Zweifel an der Zuverlässigkeit der betroffenen Person bestehen, die sicherheitsempfindliche Tätigkeit im Bereich der Luftsicherheit ordnungsgemäss auszuführen. Bei der Beurteilung gelten die Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie die konkreten Umstände des Einzelfalls. Relevant ist dabei insbesondere die Tätigkeit, welche die zu überprüfende Person im Zusammenhang mit der Luftfahrtsicherheit ausübt. Bestimmte sicherheitsrelevante Informationen können im Hinblick auf die Tätigkeit der zu überprüfenden Person keinen nennenswerten Einfluss auf die Luftfahrtsicherheit haben.

Gemäss der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) stellen psychische Gebrechen und Suchterkrankungen in erster Linie ein mögliches Risiko für die Flugsicherheit (Safety) und nicht für die Luftsicherheit (Security) dar. In der Flugsicherheit wird ihnen durch verschiedene Massnahmen (z.B. regelmässige medizinische Kontrollen, Schulungen) begegnet. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist eine Sicherheitsmassnahme, die dem Zweck dient, mögliche Modi Operandi, wie beispielsweise das Platzen einer Bombe in einem Flugzeug, zu verhindern. Ob eine sucht- oder psychisch kranke Person ein Sicherheitsrisiko für die Luftsicherheit darstellt, ist daher im Einzelfall stets genau abzuwägen. Ein Sicherheitsrisiko kann etwa gegeben sein, wenn aufgrund eines psychischen Gebrechens oder einer Suchterkrankung bereits Straftaten begangen wurden, die für die Sicherheit des Luftverkehrs von Relevanz sein können. Dass eine Person an einer psychischen Krankheit oder einer Sucht leidet, ist jedoch für sich genommen nicht bereits ein Sicherheitsrisiko.

Artikel 108d Absatz 2 listet beispielhaft auf, in welchen Fällen Zweifel an der Zuverlässigkeit der zu überprüfenden Person bestehen können. Auf weitere Konkretisierungen zur Beurteilung des Sicherheitsrisikos wurde auf Gesetzesstufe verzichtet. Solche Beurteilungskriterien wurden bisher im vertraulichen Nationalen Sicherheitsprogramm Luftfahrt (NASP) aufgeführt. Es handelt sich dabei hauptsächlich um eine Auflistung von Straftatbeständen. Die Liste soll aus dem NASP herausgelöst, revidiert und in die VSL integriert werden.

Art. 108e

Aufgrund des neu eingeführten Artikels 108d E-LFG «Sicherheitsrisiko» werden die Grundlagen für die Einschätzung der zuständigen Polizei an die verantwortlichen Stellen neu unter Artikel 108e E-LFG aufgeführt. Dabei wird neu explizit festgehalten, dass diese Einschätzung zu begründen ist. Dies soll dem Umstand Rechnung tragen, dass der Endentscheid, ob eine überprüfte Person angestellt wird oder die Anstellung bzw. die mit der Anstellung verbundene Funktion weitergeführt wird, bei der verantwortlichen Stelle liegt. Stellt die betroffene Person ein Sicherheitsrisiko dar, muss das Anstellungsverhältnis im schlimmsten Fall aufgelöst werden. Ein solcher Entscheid muss hinreichend begründet werden können, insbesondere in jenen Fällen, in welchen die verantwortliche Stelle (Flughafenhalterin und -halter sowie Skyguide) ihren Entscheid zu verfügen hat (Begründungspflicht).

Um Doppelüberprüfungen innerhalb der Schweiz zu vermeiden, soll es den zuständigen Kantonspolizeistellen ermöglicht werden, eine negative Einschätzung auch anderen kantonalen Polizeistellen, welche mit der Abklärung des Sicherheitsrisikos betraut sind, mitzuteilen (Artikel 108e Absatz 2 E-LFG).

Art. 108f

Die Erfahrungen seit der Einführung des Regimes zur Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen haben gezeigt, dass verschiedene Prozesse im Hinblick auf den Entscheid über das Sicherheitsrisiko durch die verschiedenen betroffenen Unternehmen und Behörden teilweise unklar sind und nicht nach den jeweiligen Bedürfnissen in der Praxis gehandhabt werden. Mit der Einführung eines neuen Artikels 108f E-LFG sollen Vorgaben zum Entscheid und zum Rechtsschutz erweitert und präzisiert werden.

Absatz 1

Wie bereits erwähnt, obliegt es der verantwortlichen Stelle, ob sie aufgrund des abgeklärten Sicherheitsrisikos eine Zuverlässigkeitsüberprüfung als bestanden bzw. nicht bestanden beurteilt. Sie teilen diesen Entscheid der beurteilten Person mit. Da die zuständige Kantonspolizeistelle über eine grössere Expertise im Bereich Risikobeurteilung von Personen verfügt, sind die verantwortlichen Stellen grundsätzlich gehalten, der Einschätzung der Polizei gemäss Artikel 108e Absatz 1 E-LFG zu folgen. Sofern die verantwortliche Stelle jedoch über weitere Informationen verfügt, die im Ergebnis eine andere Entscheidung erforderlich macht, sollen sie von der polizeilichen Einschätzung ausnahmsweise abweichen können. Dies kann beispielsweise bei innerbetrieblichen und sicherheitsrelevanten Informationen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses mit der zu überprüfenden Person der Fall sein, welche der Polizei nicht vollumfänglich vorliegen.

Absätze 2 - 4

Der Flughafenhalterin bzw. dem Flughafenhalter kommt nach wie vor Verfügungsbefugnis zu. Dies gilt neu auch für Skyguide. Eine Verfügung wird unverändert dann erlassen, wenn dies die beurteilte Person beantragt. Die übrigen verantwortlichen Stellen sind private (juristische) Personen. Allfällige Änderungen oder Beendigungen des Arbeitsverhältnisses aufgrund einer negativen Beurteilung richten sich nach arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Privatrechts.

Die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen ist ein Massengeschäft. Allein für die Flughafen Zürich AG und den Aéroport International de Genève wurden in diesem Zusammenhang durch die Kantonspolizei Zürich und Genf im Jahr 2022 rund 11'000 bzw. 7'500 Sicherheitsrisikoabklärungen durchgeführt. Die Flughafenhalterin bzw. der Flughafenhalter sollen sich insbesondere bei einem negativen Entscheid zwar auf die durch die Polizei erstellte begründete Einschätzung stützen. Beim Entscheid über das Bestehen bzw. Nichtbestehen der Zuverlässigkeitsüberprüfung liegen ihr oder ihm jedoch nicht alle Informationen im Detail vor, welche die Polizei beurteilt hat. Eine Weitergabe aller Informationen an die verantwortlichen Stellen, wäre unverhältnismässig und teilweise aufgrund der Sensitivität der Informationen (z.B. bei nachrichtendienstlichen Informationen) gar nicht oder nicht in geeigneter Weise möglich. Die Verfügung der Flughafenhalterin oder des Flughafenhalters und von Skyguide ist daher nur summarisch zu begründen. Artikel 108f Absatz 3 E-LFG legt fest, dass die Begründung zumindest die Gründe aufführen muss, die zum Ergebnis einer negativen Beurteilung geführt haben sowie die damit verbundenen Folgen (z.B. die Beendigung des Arbeitsverhältnisses). Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs hat die betroffene Person die Akten bei jener Behörde einzuverlangen, welche die entsprechenden Informationen verwaltet (Artikel 108f Absatz 4 E-LFG).

Art. 108g

Auch die Pflicht zur regelmässigen Wiederholung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen wird aufgrund der geänderten Systematik des Gesetzestextes nach unten verschoben und in einem neuen Artikel 108g

E-LFG statuiert. Der Artikel bleibt jedoch inhaltlich unverändert. Die Wiederholungsfristen für die *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung richten sich dabei nach dem einschlägigen EU-Recht und beträgt zwölf Monate ¹⁰⁰.

Art. 108h

Jeder Staat trägt eigens die Verantwortung für die Durchführung und Akzeptanz einer Zuverlässigkeitsüberprüfung. Um eine Zuverlässigkeitsüberprüfung eines anderen Staates anerkennen zu können, muss deren Ergebnis hinreichend verifiziert werden können. Die Möglichkeit der Anerkennung von in der Schweiz durchgeführten und bestandenen Zuverlässigkeitsüberprüfungen durch einen anderen EU-/EFTA-Mitgliedstaat wird neu in Artikel 108h E-LFG geregelt. Die zuständige ausländische Behörde oder die ausländischen Unternehmen (z.B. Flughafenhalter, Luftverkehrsunternehmen, Frachtunternehmen, Flugsicherungsdienstleister, etc.) – letztere, sofern sie gemäss jeweiliger nationaler Organisation für die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung verantwortlich sind – sollen daher gemäss Artikel 108h Absatz 1 an die verantwortlichen Stellen herantreten können. Sie sollen die Zustellung der Bestätigung der *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung sowie der dieser zugrunde liegenden Informationen beantragen können. Auch hier gilt, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit die verantwortlichen Stellen nur jene Informationen weitergeben dürfen, welche für die Abklärung und Beurteilung der Zuverlässigkeit notwendig sind.

Die Weitergabe dieser Informationen ist indessen nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Person erlaubt und muss unter Beachtung der entsprechenden Datenschutzbestimmungen zur Weitergabe von Personendaten ins Ausland erfolgen (Artikel 108h Absatz 2 E-LFG).

Art. 108i

Der neue Artikel 108i E-LFG regelt explizit, dass die Kosten für die Abklärung des Sicherheitsrisikos, welche der zuständigen Kantonspolizei im Rahmen der Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen entstehen, durch die verantwortlichen Stellen zu tragen sind.

II Übergangsbestimmung

Die Bestimmung klärt (deklaratorisch), dass die neuen Normen nach Inkrafttreten auf hängige Verfahren Anwendung finden. Ausgenommen davon sind Verfahren, welche in der Hauptsache bereits bei einem Gericht hängig sind.

III Änderung anderer Erlasse:

Art. 237 Ziff. 3. StGB

In seinem Bericht "Fehlerkultur: Möglichkeiten und Grenzen ihrer rechtlichen Verankerung" weist der Bundesrat darauf hin, dass insbesondere im Bereich Zivilluftfahrt im Rahmen künftiger, sektorspezifischer Gesetzgebungsprojekte die Abschaffung bestimmter Gefährdungstatbestände (auch) des Kernstrafrechts zu prüfen resp. denkbar sei.¹⁰¹

Mit Artikel 237 verfügt das schweizerische Strafgesetzbuch über einen Gefährdungstatbestand, dessen Anwendungsbereich durch die Rechtsprechung weit gefasst worden ist (noch nicht abgeschätzt werden kann, inwieweit die jüngste bundesgerichtliche Rechtsprechung¹⁰² eine Einschränkung bewirken wird). Insbesondere die betroffenen Aviatikerinnen und Aviatiker kritisieren an Artikel 237 StGB –

¹⁰⁰ Ziffer 11.1.7 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 der Kommission vom 23. Januar 2019.

¹⁰¹ Fehlerkultur: Möglichkeiten und Grenzen ihrer rechtlichen Verankerung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3463 (RK-S), 9. Dezember 2022, BBl **2022 776**, insbesondere Ziff. 6.3.1 (und Ziff. 6.3.3).

¹⁰² Siehe BGE **149 IV 116** vom 29. März 2023.

neben dessen kriminalpolitischer Notwendigkeit – vor allem die Tatsache, dass aufgrund der sehr hohen Normdichte des Luftrechts und der weit verbreiteten (oftmals gesetzlich vorgeschriebenen) Aufzeichnungsgeräte das Luftfahrtpersonal der Strafverfolgung weit stärker ausgesetzt sei, als Personen in anderen Bereichen. Diese Kritik ist in unterschiedlichem Mass auf die anderen von Artikel 237 StGB erfassten Verkehrsträger übertragbar.

Dieser Kritik kommt eine gewisse Berechtigung zu. Zum einen erfasst die bisherige Rechtsprechung zu Artikel 237 StGB, anders als es der Gesetzeswortlaut *prima vista* erahnen lässt, nicht die Gefährdung des "Systems öffentlicher Verkehr" an sich, sondern von Leib und Leben der am öffentlichen Verkehr teilnehmenden Personen. Er umfasst damit einen grossen Teil der konkreten Gefahrensituationen für Leib und Leben im Verkehr und geht erheblich über den allgemeinen Gefährdungstatbestand von Art. 129 StGB hinaus. Die hohe Normdichte des Luftrechts führt in der Tendenz dazu, dass für viele konkrete Gefährdungen eine Sorgfaltspflichtverletzung bejaht werden und eine Verurteilung nach Artikel 237 StGB resultieren kann. Aufgrund der dem Luftverkehr inhärenten Risiken, der in der Regel freiwilligen Teilnahme der von der Norm geschützten Personen und angesichts von Artikel 129 StGB erscheint Artikel 237 StGB für Tathandlungen im untersten Bereich des Verschuldens als überzogen. Diese Situation findet sich in ähnlicher Weise auch in den anderen von Artikel 237 StGB erfassten Verkehrsträgern.

Mit Artikel 52 StGB kennt der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuchs zwar eine Norm zur ausnahmsweisen Strafbefreiung wegen des Bagatelcharakters einer Tathandlung. Die Bestimmung dient jedoch nicht dazu, bestimmte Delikte generell von der Strafverfolgung auszunehmen. Artikel 52 StGB setzt neben der Geringfügigkeit der Schuld ausdrücklich auch die Geringfügigkeit der Tatfolgen (bezogen auf den entsprechenden Tatbestand) voraus¹⁰³. Er ist daher nicht geeignet, die Anwendung von Artikel 237 StGB generell einzuschränken.

Mit nZiff. 3. zu Artikel 237 StGB sollen diejenigen Personen von der Strafverfolgung ausgenommen werden, welche fahrlässig und nur mit geringem Verschulden zum Vorfall beigetragen haben und welche die behördliche Sicherheitsuntersuchung im Rahmen des Zumutbaren unterstützt haben. Dieser Ansatz basiert auf dem Konzept der Redlichkeitskultur (*Just Culture*), ohne jedoch eine Ereignismeldung gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 voraus zu setzen. Der gewählte Ansatz soll Verursacherinnen und Verursacher von Gefährdungen für den öffentlichen Verkehr motivieren, durch Unterstützung der Sicherheitsuntersuchung einen Beitrag zur Verhinderung weiterer Vorfälle zu leisten. Im Sinne der Einheit der einschlägigen Rechtsordnung ist als geringes Verschulden ein Verhalten zu verstehen, welches gestützt auf Art. 16 (6) i.V.m. (10) der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 (bei gegebenen Voraussetzungen) zu einem Verfolgungsverzicht führen würde. Bei schwerem Verschulden oder vorsätzlichem Handeln scheidet eine Privilegierung der Täterschaft aus.

Als behördliche Sicherheitsuntersuchung sind Untersuchungen im Sinn von Art. 2 Abs. 2 VSZV zu verstehen, welche die technischen, betrieblichen, menschlichen, organisatorischen und systemischen Ursachen und Umstände eines Zwischenfalls untersuchen. Diese Untersuchungen werden in der Zivilluftfahrt, der Seeschifffahrt und dem Eisenbahn-, Seilbahn-, Automobil- und Trolleybuswesen von der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST oder entsprechenden ausländischen Behörden geführt. Wird keine behördliche Sicherheitsuntersuchung durchgeführt, erfolgt auch kein systemischer und in jedem Fall öffentlich zugänglicher Beitrag zur Prävention. Entsprechend können Täterinnen und Täter diesfalls auch nicht von einer strafrechtlichen Privilegierung profitieren.

Was als zumutbare Anstrengung zu verstehen ist, wird die Praxis unter Berücksichtigung der Eigenheiten der einzelnen Verkehrsträger entwickeln. Es ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, die das Verhalten der angeschuldigten Person unmittelbar nach dem Vorfall (z.B. Erfüllung bestehender Meldepflichten) wie auch die Kooperation in der Sicherheitsuntersuchung berücksichtigt. Bezüglich Ermitt-

¹⁰³ Fehlerkultur: Möglichkeiten und Grenzen ihrer rechtlichen Verankerung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3463 (RK-S), 9. Dezember 2022, Ziff. 6.2.1.

lungspflicht und Beweislast der Strafverfolgungsbehörden ist anzunehmen, dass sich die Rechtsprechung an der Thematik des Nachweises von Rechtfertigungsgründen orientieren und damit gegebenenfalls den Angeschuldigten ein gewisses Mass an Substantiierungslast bezüglich der geleisteten Anstrengungen zufallen könnte. Mit der Anwendbarkeit der Strafbarkeitseinschränkung auf alle Art. 237 StGB unterliegenden Verkehrsträger wird der sektorspezifische Ansatz des Bundesrates mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot für den Bereich des öffentlichen Verkehrs konkretisiert.

Unter dem Gesichtspunkt, dass es sich bei Art. 237 StGB um ein Gefährdungsdelikt handelt und der Tatbestand daher einzig die konkrete Gefährdung von Personen voraussetzt, werden die Interessen der betroffenen Opfer an Strafverfolgung durch die Revision nur geringfügig und damit in einem akzeptablen Umfang beeinträchtigt.

Art. 46 Bst. d Ziff. 3. StReG

Artikel 46 Buchstabe d Ziffer 3 des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA¹⁰⁴ (Strafregistergesetz; StReG) regelt den Zugriff der Kantonspolizeistellen auf das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Abrufverfahren) zur Abklärung des Sicherheitsrisikos im Rahmen der Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen gemäss LFG. Da die Artikel 108b – 108i E-LFG nur noch Bestimmungen zu den *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen enthalten, soll dies in Artikel 46 Buchstabe d Ziffer 3 entsprechend präzisiert werden. Aufgrund des Erlasses neuer Vorgaben im LFG ist zudem der Verweis zu berichtigen.

Art. 10 Abs. 4 Bst. g, Art. 11 Abs. 5 Bst. g und Art. 12 Abs. 6 Bst. f BPI

Damit die kantonalen Polizeistellen in dem durch fedpol geführten Ermittlungssystem NES zur Abklärung des Sicherheitsrisikos im Rahmen von erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen auf Ermittlungsdaten im Abrufverfahren zugreifen können, sind die diesbezüglichen Normen im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes¹⁰⁵ (BPI) zu schaffen. Eine Verankerung dieses Zwecks wird namentlich in den Vorgaben zum System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes (neuer Buchstabe g in Artikel 10 Absatz 4 E-BPI), zum System Bundesdelikte (neuer Buchstabe g in Artikel 11 Absatz 5 E-BPI) sowie zum System internationale und interkantonale Polizeikooperation (neuer Buchstabe f in Artikel 12 Absatz 6 E-BPI) statuiert.

Art. 15 Abs. 1 Bst. n und Art. 16 Abs. 2 Bst. s BPI

Gleich wie bezüglich des Zugangs zum Ermittlungssystem NES wird für die Kantonspolizeistellen auch ein Zugriff auf das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) sowie auf den Nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) im Abrufverfahren geschaffen. Aus diesem Grund werden in Artikel 15 Absatz 1 ein neuer Buchstabe n und in Artikel 16 Absatz 2 ein neuer Buchstabe s ins BPI eingeführt.

¹⁰⁴ SR 330.

¹⁰⁵ SR 361.

Art. 15b Abs. 2^{bis} EGB

Der Wortlaut von Artikel 24 VSZV, wonach Auskünfte, die von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilt werden, nur mit deren Einverständnis in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen, wird unverändert in den neuen Absatz 2^{bis} übernommen. Artikel 18a des Seilbahngesetzes¹⁰⁶ und Artikel 1 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt (BSG)¹⁰⁷ verweisen auf die Regelungen im EBG, weshalb es dort keine Anpassungen braucht.

¹⁰⁶ SR 743.01

¹⁰⁷ SR 747.201

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Delegation der Aufsicht

Die bisherigen Möglichkeiten des BAZL, Aufsichtsaufgaben übertragen zu können, bleiben unverändert. Entsprechend sind keine Auswirkungen zu erwarten.

3.1.2 Aufsichtskompetenz des BAZL

Keine Auswirkungen.

3.1.3 Unfalluntersuchung

Keine Auswirkungen.

3.1.4 Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung

Keine Auswirkungen.

3.1.5 Sachplan Verkehr (SIL) und Verwertung von Fundgegenständen

Die Aufnahme von Bestimmungen zum SIL hat keine Auswirkungen; es geht um eine Verankerung des im Raumplanungsgesetz vorgesehenen Planungsinstruments im Spezialgesetz.

3.1.6 Betriebskonzession und Beschaffungsrecht

Die Ausnahmebestimmung im neuen Artikel 36a Absatz 5 E-LFG stellt klar, dass die Erteilung einer Betriebskonzession nicht als öffentlicher Auftrag nach dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) gilt. Die Bestimmung entlastet somit die Konzessionsbehörde davon, ein Verfahren nach dem BöB durchzuführen.

3.1.7 Bestandesschutz für Landesflughäfen

Die Ergänzung der Bestimmung von Artikel 36a^{bis} Absatz 2 (bisher Artikel 37u) E-LFG stellt sicher, dass die beiden Landesflughäfen Genf und Zürich auch in ihrem betrieblichen Umfang vor einschränkenden Anordnungen geschützt sind; solche könnten sich auch aus bestehenden oder neuen Bestimmungen des Bundesrechts ergeben.

3.1.8 Nebenanlagen

Dass Nebenanlagen neu der Zustimmung des BAZL bedürfen, führt nicht zu einem Mehraufwand, obliegt dem BAZL doch schon aufgrund des geltenden Rechts eine Prüfung von Nebenanlagen.

3.1.9 Projektierungszonen

Die Möglichkeit, Projektierungszonen neu auch für Vorhaben festzulegen, die innerhalb eines im SIL festzusetzenden Perimeters oder Gebiets liegen, wird keinen erheblichen Mehraufwand beim BAZL bewirken, da nicht mit einer grossen Zahl von zusätzlichen Projektierungszonen zu rechnen ist.

3.1.10 Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen auf ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende

Mit der vorgesehenen örtlichen Entkoppelung von Flugsicherungsdiensten und den hierfür erforderlichen Flugverkehrsdaten sollte es künftig möglich sein, die Kapazität des Luftraums schneller und effizienter an die örtlich und zeitlich stark fluktuierende Verkehrsnachfrage im europäischen Luftraum anzupassen. Aus der damit gewonnenen operationellen Flexibilität von Skyguide sollten potenziell bedeutende Rationalisierungen und eine höhere Kosteneffizienz bei der Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen resultieren.

3.1.11 Beschränkung des Grundeigentums (Sicherheitszonenplan)

Die Neuregelung des Verfahrens führt beim BAZL zu einem geringen Mehraufwand, da es neu das Genehmigungsverfahren alleine durchführt. Eine geringe Entlastung tritt dafür beim UVEK ein, das nicht mehr für die Genehmigung zuständig ist.

3.1.12 Befreiung von Streckengebühren für Verkehr, der nach Sichtflugregeln abgewickelt wird (VFR-Verkehr)

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c LFG hat insofern keine Auswirkungen auf das Budget und die Finanzplanung des Bundes, als sie eine Fortführung der bisherigen Praxis darstellt und die Beträge der jeweiligen Subventionen bereits darin vorgesehen sind.

3.1.13 Ergänzung Entwicklung und Entwicklungsbetriebe

Es handelt sich um rein redaktionelle Anpassungen, weshalb keine Auswirkungen zu erwarten sind.

3.1.14 Erhöhung der Altersgrenze für Helikopterpilotinnen und -piloten

Die Schweiz erlässt mit der Erhöhung des Helikopterpilotinnen- und pilotenalters für gewerbsmässigen Personen- und Gütertransport Regelungen, welche in der Schweiz geltendem internationalem Recht widersprechen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Luftfahrtgesetzes wird gemäss den Anliegen der Motionen trotz des Risikos von Schutzmassnahmen der EU bewusst vom Luftverkehrsabkommen mit der EU abgewichen. Die EU-Kommission hat Massnahmen angekündigt, sollte die Schweiz betreffend das Pilotenalter Regelungen erlassen, welche von den geltenden Verträgen abweichen. Solche Massnahmen würden das sehr gut funktionierende Luftverkehrsabkommen beeinträchtigen. Um aktuell 7 Helikopterpiloten zu erlauben, weiterhin alleine zu fliegen, wird ein Konflikt mit dem Luftverkehrsabkommen und damit mit der EU vom Bundesgesetzgeber in Kauf genommen. Das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU erlaubt den schweizerischen Luftverkehrsunternehmen die Anbindung an die EU und den schweizerischen Luftfahrtakteuren einen hindernisfreien Marktzugang in die EU sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen.

3.1.15 Ausdehnung der Strafbestimmungen in Zusammenhang mit Passagierrechten auf Flughäfen

Das BAZL als Durchsetzungsstelle kann die entsprechende Verordnung gegenüber den Flughäfen im gleichen Verfahren durchsetzen wie gegenüber den Luftverkehrsunternehmen, welche ebenfalls Adressaten derselben Verordnung sind. Dies bedeutet eine Vereinfachung des Verfahrens und eine Aufwandreduktion bei der Durchsetzungsstelle.

3.1.16 Erhöhung des Bussenrahmens für die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren gegen die juristische Person in Zusammenhang mit Passagierrechten

Durch die Erhöhung des Bussenrahmens und der Möglichkeit, bis zu einem Bussenbetrag von 10'000 Franken die Unternehmung ins Recht zu fassen, reduziert sich der Aufwand des BAZL beträchtlich: Es werden zeit- und kostenintensive Voruntersuchungen vermieden und das Verfahren wird beschleunigt.

3.1.17 Konzessionsentzug

Keine Auswirkungen.

3.1.18 Gerichtsbarkeit

Diese Ausweitung der Bundesgerichtsbarkeit stellt eine weitere Aufgabe für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes dar. Die BA und die Bundeskriminalpolizei werden im Hinblick auf die Umsetzung der Motion noch nicht näher definierte ressourcentechnische Anpassungen vornehmen.

3.1.19 Umsetzung *Just Culture* / Redlichkeitskultur

Art. 20 LFG und Art. 91^{ter}

Aufgrund des Umstands, dass die Bundesanwaltschaft in der Mehrheit der Fälle unabhängig von einer Meldung gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014 von einem Vorfall Kenntnis erhält und Ereignismeldungen daher im ordentlichen Strafverfahren nur eine geringe Rolle spielen, wird die vorliegende Revision keine signifikanten Auswirkungen auf die Anzahl und Führung von ordentlichen Strafverfahren durch die Bundesanwaltschaft nach sich ziehen.

Bezüglich der Verwaltungsstrafverfahren in der Kompetenz des BAZL ergeben sich keine Veränderungen, da das Amt die *Just Culture* Prinzipien bereits anwendet.

Art. 237 nZiff. 3 StGB

Die nZiff. 3 von Artikel 237 StGB wird zu einer vermehrten Einstellung von Verfahren bei den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden führen. Die Vorlage wird überdies aufgrund der *lex mitior* Regelung von Artikel 2 Absatz 2 StGB einmalig die Einstellung einzelner hängiger Verfahren bewirken.

3.1.20 Alkoholkontrollen durch die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter

Keine Auswirkungen.

3.1.21 Datenbearbeitung und Zugriffsrechte

Neu werden gemäss Artikel 107a Absatz 3 Buchstabe b^{bis} und Bst. g E-LFG Personendaten bearbeitet betreffend Entwicklungsbetriebe und Hersteller, Bevollmächtigte des Herstellers, Einführer und Händler von unbemannten Luftfahrzeugen.

3.1.22 Verwendung von biometrischen Daten

Keine Auswirkungen.

3.1.23 Abweichung vom Öffentlichkeitsgesetz

Bei entsprechenden BGÖ-Gesuchen kann künftig auf die neue Bestimmung im LFG verwiesen werden. Es entfallen daher längere Schriftenwechsel mit den Gestellenden und gegebenenfalls Schlichtungsverfahren beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), in welchen bisher jeweils im Sinne der Ausführungen zu Artikel 107c Absatz 2 LFG argumentiert wurde.

3.1.24 Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals

Der Zugriff im Abrufverfahren auf die Datenquellen des Bundesamtes für Polizei sowie des Staatssekretariats für Migration gemäss Artikel 108c Absatz 2 Buchstabe b E-LFG bedingt eine Anpassung der

entsprechenden Informationssysteme. Dies kann zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und beider Bundesbehörden führen. Im Hinblick auf mögliche Anfragen der Polizei bei der Bundesanwaltschaft aufgrund der Einführung von Artikel 108c Absatz 3 Buchstabe a E-LFG sind ebenfalls entsprechende Kooperationen notwendig.

Die Kosten für die Mitarbeitenden von Skyguide für die Durchführung von *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfungen durch die Polizei werden sich voraussichtlich auf jährlich rund 50'000 Franken belaufen. Die Kosten für eine solche Prüfung fallen grundsätzlich unter die Personalkosten und werden als solche in die Kostenbasis einbezogen, die zur Bestimmung der den Nutzern in Rechnung gestellten Gebühren dient.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

3.2.1 Delegation der Aufsicht

An der bisherigen Möglichkeit und den Voraussetzungen, die Aufsicht an Kantone und Gemeinden zu übertragen, ändert sich nichts. Entsprechend sind auch hier keine Auswirkungen zu erwarten.

3.2.2 Aufsichtskompetenz des BAZL

Keine Auswirkungen.

3.2.3 Unfalluntersuchung

Keine Auswirkungen.

3.2.4 Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung

Keine Auswirkungen.

3.2.5 Sachplan Verkehr (SIL) und Verwertung von Fundgegenständen

Keine Auswirkungen.

3.2.6 Betriebskonzession und Beschaffungsrecht

Keine Auswirkungen.

3.2.7 Bestandesschutz für Landesflughäfen

Keine Auswirkungen.

3.2.8 Nebenanlagen

Dass Nebenanlagen neu einer Zustimmung des BAZL bedürfen, ändert für die Kantone und Gemeinden grundsätzlich nichts; sie sind bereits aufgrund des geltenden Rechts verpflichtet, Gesuche für Nebenanlagen dem BAZL zur Prüfung zuzustellen. Infolge des Entscheids des BAZL über die Zustimmung, der für die kantonale Bewilligungsbehörde verbindlich ist, wird diese in der Entscheidungsfindung entlastet.

3.2.9 Projektierungszonen

Keine Auswirkungen.

3.2.10 Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen aus ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende

Keine Auswirkungen.

3.2.11 Beschränkung des Grundeigentums (Sicherheitszonenplan)

Die Kantone werden im Genehmigungsverfahren dahingehend entlastet, als dass sie die Einsprachen nicht mehr entgegennehmen und keine Einspracheverhandlungen mehr führen müssen.

3.2.12 Befreiung von Streckengebühren für Verkehr, der nach Sichtflugregeln abgewickelt wird (VFR-Verkehr)

Keine Auswirkungen.

3.2.13 Ergänzung Entwicklung und Entwicklungsbetriebe

Keine Auswirkungen.

3.2.14 Erhöhung der Altersgrenze für Helikopterpilotinnen und -piloten

Keine Auswirkungen.

3.2.15 Ausdehnung der Strafbestimmungen in Zusammenhang mit Passagierrechten auf Flughäfen

Keine Auswirkungen.

3.2.16 Erhöhung des Bussenrahmens für Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren gegen die juristische Person in Zusammenhang mit Passagierrechten

Keine Auswirkungen.

3.2.17 Konzessionsentzug

Keine Auswirkungen.

3.2.18 Gerichtsbarkeit

Fälle mit Bezug zur Luftfahrt, welche gemäss geltender Regelung ausschliesslich unter die kantonale Gerichtsbarkeit fallen, werden der Bundesanwaltschaft in der Regel nicht zur Kenntnis gebracht. Die Bundesanwaltschaft kann daher nicht abschätzen, mit wie vielen einschlägigen Fällen zu rechnen sein wird. Zudem ist davon auszugehen, dass die Bundesanwaltschaft heute auch nicht von allen Fällen Kenntnis hat, bei denen eine gemischte oder reine Bundeszuständigkeit vorliegt. Nach der Umsetzung der Motion werden alle Strafverfahren im Zusammenhang mit der Aviatik durch die Bundesanwaltschaft geführt werden. Die Koordinationsaufgaben auf Seiten Kanton werden grösstenteils wegfallen. In denjenigen Kantonen, in welchen die kantonale Staatsanwaltschaft einverstanden sein wird, wird die Bundesanwaltschaft direkt mit der Kantonspolizei zusammenarbeiten. Bereits jetzt besteht eine direkte und gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft im Bereich der Luftfahrt mit einzelnen Kantonen, so dass die kantonale Staatsanwaltschaft in der Regel nicht mehr involviert werden muss.

3.2.19 Umsetzung *Just Culture* / Redlichkeitskultur

Art. 20 LFG und Art. 91^{ter}

Bezüglich der kantonalen Strafbehörden gilt im Prinzip das oben in Ziff. 3.1.18 für die Bundesanwaltschaft Ausgeführte. Im Rahmen der vorliegenden LFG-Revision ist jedoch vorgesehen, dass die Kompetenz zur Verfolgung luftfahrtrelevanter kern- und nebenstrafrechtlicher Delikte, welche nicht an Bord

eines Luftfahrzeugs begangen worden sind, ebenfalls in die Bundeszuständigkeit übergeht. Die kantonalen Staatsanwaltschaften und Strafgerichte sind daher von der Umsetzung der *Just Culture* Prinzipien in den Artikeln 20 und 91^{ter} bei Annahme der Kompetenzverschiebung kaum betroffen.

Die Gemeinden sind mangels Zuständigkeit von der Vorlage nicht betroffen.

Art. 237 Ziff. 3 StGB

Nach Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsordnung sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden von der Anpassung des StGB für neue Verfahren aus der Aviatik nicht mehr betroffen. Bezüglich der anderen Verkehrsträger erfolgt jedoch keine Änderung der Zuständigkeit, entsprechend kann Artikel 237 Ziffer 3. StGB zu einer vermehrten Nichtanhandnahme oder Einstellung entsprechender Verfahren führen (ggf. auch einmalig aufgrund der *lex mitior* Regelung von Art. 2 Abs. 2 StGB).

Die Gemeinden sind mangels Zuständigkeit von der Vorlage nicht betroffen.

3.2.20 Alkoholkontrollen durch die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter

Die vom Flugplatzleiter oder der Flugplatzleiterin angeordneten Alkoholkontrollen werden von den kantonalen Polizeistellen durchgeführt. Da die Kantonspolizei bereits über die notwendige Ausbildung, das Fachwissen sowie die Gerätschaften für die Durchführung von Alkoholtests verfügt und diese Tests bereits heute bei Besatzungsmitgliedern durchführt, bewirkt die beabsichtigte Gesetzesanpassung keine nennenswerte finanzielle oder personelle Mehrbelastung.

3.2.21 Datenbearbeitung und Zugriffsrechte

Keine Auswirkungen.

3.2.22 Verwendung von biometrischen Daten

Die Verwendung von biometrischen Daten im Passagierabfertigungsprozess erlaubt es den Passagieren, künftig auf das Mitführen von physischen oder elektronischen Bordkarten zu verzichten. Damit führt die Einführung der möglichen Nutzung von Biometrie zu einer Erleichterung der durch die Passagiere zu befolgendem Prozesse am Flughafen, bis sie schliesslich ins Flugzeug steigen.

3.2.23 Abweichung vom Öffentlichkeitsgesetz

Keine Auswirkungen.

3.2.24 Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals

Mit der Ausweitung des Adressatenkreises der zu überprüfenden Personen gemäss Artikel 108b Absatz 2 E-LFG erhöht sich auch der für die zuständigen Kantonspolizeistellen notwendige organisatorische und personelle Aufwand für die Abklärung des Sicherheitsrisikos: Durch die Einführung von Artikel 108b Absatz 2 Buchstabe c und d werden künftig rund 4'000 weitere Personen (2'000 Sicherheitsverantwortliche, 2'000 Personen bei Skyguide) einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden müssen. Bei den Kantonspolizeistellen müssen daher die entsprechenden Ressourcen geschaffen werden. Da nicht nur die Anzahl der zu überprüfenden Personen, sondern auch jene der verantwortlichen Stellen zunimmt, sind die für diese Zusammenarbeit notwendigen Arbeiten frühzeitig zu initiieren. Dies ist in der Initialphase mit einem entsprechenden Aufwand verbunden. Indessen wird ein Grossteil der Unternehmen, welche neu einen Teil ihres Personals überprüfen müssen, ihren Sitz in einem Kanton haben, in welchem die Kantonspolizei bereits mit den Prozessen für *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfungen vertraut ist. Die Kosten für die Abklärung des Sicherheitsrisikos sind bei dieser Anzahl Personen gering und werden zudem gemäss Artikel 108i E-LFG auf die verantwortlichen Stellen überwält (Verursacherprinzip).

Im Hinblick auf mögliche Anfragen der Polizei bei den kantonalen Staatsanwaltschaften aufgrund der Einführung von Artikel 108c Absatz 3 Buchstabe a E-LFG sind entsprechende Zusammenarbeiten notwendig.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Delegation der Aufsicht

An der bisherigen Möglichkeit und den Voraussetzungen, um die Aufsicht an geeignete Organisationen zu übertragen, ändert sich nichts. Entsprechend sind auch hier keine Auswirkungen zu erwarten.

3.3.2 Aufsichtskompetenzen des BAZL

Keine Auswirkungen.

3.3.3 Unfalluntersuchung

Keine Auswirkungen.

3.3.4 Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung

Keine Auswirkungen.

3.3.5 Sachplan Verkehr (SIL) und Verwertung von Fundgegenständen

Keine Auswirkungen.

3.3.6 Betriebskonzession und Beschaffungsrecht

Dass die Erteilung einer Betriebskonzession nicht als öffentlicher Auftrag nach dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) gilt, führt dazu, dass die Vergabe dieser Konzessionen dem wirtschaftlichen Wettbewerb entzogen bleibt. Die vorliegende Ausnahmebestimmung ändert an den Verhältnissen nichts, da die Betriebskonzessionen für Flughäfen auch vor der Revision des BöB nicht in deren Anwendungsbereich gefallen sind.

3.3.7 Bestandesschutz für Landesflughäfen

Keine Auswirkungen.

3.3.8 Nebenanlagen

Keine Auswirkungen.

3.3.9 Projektierungszonen

Keine Auswirkungen.

3.3.10 Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen auf ausländische Flugsicherungsdienstleistungserbringende

Die gewonnene operationelle Flexibilität von Skyguide und die daraus resultierende potenziell bedeutende Rationalisierung und die höhere Kosteneffizienz bei der Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen sollten sich positiv auf die Flugsicherungsgebühren in der Schweiz und die Konkurrenzfähigkeit von Skyguide im europäischen Umfeld auswirken.

3.3.11 Beschränkung des Grundeigentums (Sicherheitszonenplan)

Keine Auswirkungen.

3.3.12 Befreiung von Streckengebühren für Verkehr, der nach Sichtflugregeln abgewickelt wird (VFR-Verkehr)

Keine Auswirkungen.

3.3.13 Ergänzung Entwicklung und Entwicklungsbetriebe

Keine Auswirkungen.

3.3.14 Erhöhung der Altersgrenze für Helikopterpilotinnen und -piloten

Sollte die EU -Massnahmen gegen die Schweiz ergreifen, nachdem diese von den geltenden Vorschriften bewusst abweichende gesetzliche Regelungen erlässt, könnte dies zu deutlichen Einschnitten für den schweizerischen internationalen Luftverkehr führen. Welche Massnahmen die EU ergreifen wird, ist zurzeit unklar, sie hat aber angekündigt, dass sie entsprechende Schritte prüfen werde. In Frage kommen beispielsweise die Aussetzung der Anerkennung schweizerischer Pilotenlizenzen im EU-Gebiet. Dies hätte für sämtliche Schweizer Piloten und Pilotinnen, welche international tätig sind, gravierende Folgen, könnten sie doch ihre Rechte im Ausland nicht mehr ausüben. Für Linienpiloten und -pilotinnen auf Flächenflugzeugen hätte dies praktisch ein Berufsverbot zur Folge und sie wären vom Zugang zum internationalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Schweizerische Luftfahrtunternehmen könnten keine Piloten und Pilotinnen mit einer Schweizer Lizenz auf ihren Flugzeugen einsetzen, wenn sie ausserhalb der Schweiz tätig sind. Die EU hat die Möglichkeit, mit ihren Massnahmen als Reaktion auf die bewusste Abweichung von geltenden Regelungen durch die Schweiz, die Schweiz im Bereich der Luftfahrt empfindlich zu treffen, da der Marktzugang für schweizerische Unternehmen eingeschränkt werden könnte.

3.3.15 Ausdehnung der Strafbestimmungen in Zusammenhang mit Passagierrechten auf Flughäfen

Keine Auswirkungen.

3.3.16 Erhöhung des Bussenrahmens für die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren gegen die juristische Person in Zusammenhang mit Passagierrechten

Die Voruntersuchungen vereinfachen sich für viele Verfahren, wodurch sich Einsparungen ergeben. Bei den Adressaten ergeben sich keine Mehraufwände oder Mehrkosten.

3.3.17 Konzessionsentzug

Keine Auswirkungen.

3.3.18 Gerichtsbarkeit

Keine Auswirkungen.

3.3.19 Umsetzung *Just Culture* / Redlichkeitskultur

Die Vorlage zieht keine erkennbaren bzw. nennenswerten Auswirkungen für die Volkswirtschaft der Schweiz nach sich.

3.3.20 Alkoholkontrollen durch die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter

Verschiedene Flugplatzleiterinnen und Flugplatzleiter führen beim Flughafenpersonal bei Anzeichen von Angetrunkenheit bereits heute Alkoholkontrollen durch. Für andere kann die Einführung der Alkoholkontrollvorgaben oder die Erweiterung des Adressatenkreises der zu kontrollierenden Personen je nach Anzahl Fällen zu einer administrativen und organisatorischen Mehrbelastung führen. Die administrativen oder strafrechtlichen Folgen einer Alkoholkontrolle können für die betroffene Person in vereinzelten und groben Fällen schwerwiegend sein (Flughafen- oder Fahrausweisentzüge bis hin zu einer möglichen Kündigung). Mit Blick auf die Sicherheit der Zivilluftfahrt sind drastische Folgen in einem schweren Fall jedoch gerechtfertigt.

3.3.21 Datenbearbeitung und Zugriffsrechte

Keine Auswirkungen.

3.3.22 Verwendung von biometrischen Daten

Sofern viele Passagiere die Abwicklung via biometrische Daten am Flughafen nutzen, kann allenfalls ein schnellerer Passagierdurchfluss generiert werden. Zudem wird mit der Verwendung von biometrischen Daten eine der neusten Technologien verwendet, was die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Bereich stärken kann.

3.3.23 Abweichung vom Öffentlichkeitsgesetz

Keine Auswirkungen.

3.3.24 Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals

Neu müssen nebst den Flughafenhalterinnen oder -haltern und Luftverkehrsunternehmen auch weitere, in der Luftsicherheit tätige Unternehmen einen Teil ihres Sicherheitspersonals einer *erweiterten* Zuverlässigkeitsüberprüfung unterziehen und sind für die Prüfung der Informationen auf die Unterstützung durch die jeweils zuständige Kantonspolizei angewiesen. Betroffen sind hiervon die in der Luftsicherheit tätigen Fracht- und Postunternehmen, Bodenabfertigungsunternehmen, kleinere Luftverkehrsunternehmen, Zulieferer von Bordvorräten und Flughafenbedarf sowie Skyguide. Der finanzielle und personelle Aufwand wird sich mit Ausnahme von Skyguide (rund 2'000 Personen) aufgrund der tiefen Anzahl von zu überprüfenden Personen (maximal zwei Personen pro verantwortliche Stelle) in Grenzen halten. Die Kosten werden durch die Kantonspolizeistelle festgelegt und betragen gegenwärtig zwischen ca. 30 und 120 Franken pro zu überprüfende Person.

Die jeweiligen Unternehmen haben die Zusammenarbeit mit der für sie zuständigen kantonalen Polizeistelle frühzeitig zu initiieren (organisatorischer Aufwand).

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 87 BV. Dieser gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Luftfahrt zu erlassen. Die vorliegende Gesetzesrevision bewegt sich innerhalb des Rahmens dieser Bundeskompetenz.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die geplante Revision des Luftfahrtgesetzes betrifft verschiedene Bereiche des Luftverkehrs, in denen sich die Schweiz zur Erfüllung internationaler Vorgaben staatsvertraglich verpflichtet hat. Entsprechende völkerrechtliche Verträge bestehen mit der ICAO, mit der EU sowie anderen Staaten. Internationale Verpflichtungen gehen vor allem aus den folgenden zwei Abkommen hervor:

- dem Chicago Abkommen;
- dem Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU.

Gemäss dem Luftverkehrsabkommen mit der EU sind für die Schweiz neben den in diesem Bericht erwähnten EU-Verordnungen verschiedene andere EU-Rechtsakte, die grösstenteils technischer Natur sind, im Bereich des Luftverkehrs verbindlich.

Für eine völkerrechtskonforme Umsetzung müssen die auf innerstaatlicher Ebene vorgesehenen Massnahmen mit den internationalen Verpflichtungen kompatibel sein. Dies ist für die im Rahmen dieser Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich der Fall.

Einzige Ausnahme bildet die Regelung zum Höchstalter von Helikopterpilotinnen und -piloten, die gegen die gemäss dem Luftverkehrsabkommen auch für die Schweiz geltende Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 verstösst. Will der Bundesgesetzgeber die völkerrechtswidrige Umsetzung in Kauf nehmen, so muss er ihr gemäss der sogenannten Schubert-Praxis ausdrücklich zustimmen. Völkerrechtlich bleibt die Umsetzung jedoch rechtswidrig, was die unter Ziffer 3.1.13 dargelegten Konsequenzen zur Folge haben kann.

4.3 Erlassform

Die Vorlage enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002¹⁰⁸ (Parlamentsgesetz; ParlG) in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.

4.4 Datenschutz

4.4.1 Alkoholkontrollen durch die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter

Der Datenschutz infolge von Alkoholkontrollen auf Antrag der Flugplatzleiterin oder des Flugplatzleiters richtet sich im öffentlichen Bereich nach den einschlägigen Bestimmungen, welche auch im Hinblick auf den Datenschutz im Strassenverkehrsrecht gelten. Betriebsintern gelten für die Flugplatzleitenden die geltenden Datenschutzbestimmungen und Datenbearbeitungsvorgaben gemäss dem Recht der EU, der Schweizerischen Datenschutzgesetzgebung und dem LFG. Informationen über Verfehlungen des Flughafenpersonals und externen Personen müssen bereits heute im Einklang mit den geltenden Datenschutzbestimmungen bearbeitet werden. Weitere Vorgaben im LFG sind somit nicht notwendig.

4.4.2 Datenbearbeitung und Zugriffsrechte

Neu sollen im Rahmen der Marktaufsicht auch Daten von Herstellern, Bevollmächtigten des Herstellers, Einführern und Händlern von unbemannten Luftfahrzeugen bearbeitet werden dürfen, weshalb diese in die Auflistung unter Art. 107a Absatz 3 LFG aufgenommen werden.

4.4.3 Verwendung von biometrischen Daten

Da es sich bei biometrischen Daten, die eine Person eindeutig identifizieren, um besonders schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 4 des Bundesgesetzes über Datenschutz vom 25. September 2020¹⁰⁹ (DSG) handelt, erfordert deren Verwendung eine Rechtsgrundlage im Gesetz im formellen Sinn.

Ausserdem soll vorliegend eine Überprüfung mittels biometrischer Daten nur stattfinden, wenn die entsprechende Person (nach Aufklärung ihrer Rechte) ihre ausdrückliche Einwilligung für diese Form der Überprüfung gegeben hat. Vor der Einwilligung ist die entsprechende Person in schriftlicher Form aufzuklären und es ist dabei insbesondere darzulegen, wie deren biometrische Daten verwendet werden. Ein Widerruf der Einwilligung muss jederzeit möglich sein und die entsprechenden Daten müssen nach einem erfolgten Widerruf gelöscht werden. Wenn die Flughäfen oder die Luftverkehrsunternehmen in

¹⁰⁸ SR 171.10.

¹⁰⁹ SR 235.1.

Erfüllung ihrer Aufgaben diese Daten bearbeiten, sind sie für den entsprechenden Datenschutz verantwortlich (vgl. Artikel 7 DSG) und sorgen folglich auch für die Datensicherheit gemäss Artikel 8 DSG.

Ausserdem muss für Personen, die eine solche Einwilligung nicht (weiterhin) geben wollen oder für Personen, die die entsprechenden biometrischen Personendaten nicht geben können, als Alternative der bisherige Prozess (d.h. ohne biometrische Daten) angeboten werden.

Generell gilt es zu beachten, dass die Verwendung von biometrischen Daten insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen hat (vgl. Artikel 6 Absatz 2 DSG). Da vorliegend die Verwendung von biometrischen Personendaten als Alternative zum Tragen kommt, wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen.

4.4.4 Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Luftsicherheitspersonals

Die Änderungen im LFG im Hinblick auf die Zuverlässigkeitsüberprüfungen für das Luftsicherheitspersonal spiegeln grundsätzlich die bereits existierende Praxis wider und präzisieren die bestehenden Normen. Die Erweiterung des Adressatenkreises (Artikel 108b Absatz 2 Buchstabe c und d) und der Liste an Informationsquellen, die durch die zuständigen kantonalen Polizeistellen für die Abklärung des Sicherheitsrisikos eingesehen werden (Artikel 108c Absatz 2 und 3 E-LFG) sowie die mögliche Weitergabe von Personendaten ins Ausland (Artikel 108h E-LFG), haben einen Einfluss auf den Datenschutz. Die notwendigen Datenbearbeitungsbefugnisse und der Schutz der Daten werden mit den bestehenden und neuen Bestimmungen im LFG sowie dem dazugehörigen Ausführungsrecht jedoch hinreichend geregelt bzw. gewährleistet.