



## Revision LFG 2

# Bericht zuhanden des Stakeholder-Involvements

Mit einer zweiten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Revision LFG 2) sollen rechtliche Anpassungen insbesondere im Bereich der Infrastrukturen vorgenommen werden. Dieses Dokument fasst erste Überlegungen des BAZL für allfällige Regulierungen zusammen und trägt auch den Aufträgen des Bundesrates aus dem luftfahrtpolitischen Bericht von 2004 Rechnung. Zum vorliegenden Bericht hat noch keine bundesinterne Abstimmung stattgefunden. In einem ersten Schritt sollen die interessierten Luftfahrtskreise die Gelegenheit erhalten, sich zu den Vorschlägen des BAZL zu äussern. An einem Workshop vom 24. Januar 2012 wird ihnen dieser Bericht als Diskussionsgrundlage präsentiert. Ob und in welcher Form die Regulierungsvorschläge Eingang in die konkrete Gesetzesvorlage finden werden, ist zurzeit offen. Da es sich bei den Vorschlägen um erste Überlegungen für mögliche Regulierungen handelt, soll der Bericht im Kreis der zum Workshop eingeladenen Stakeholder bleiben und nicht veröffentlicht werden.

Der Workshop gibt Gelegenheit für erste Reaktionen und dient dazu, Verständnisfragen zu beantworten. Die Stakeholder können anschliessend bis am 20. März 2012 schriftlich ihre Stellungnahmen beim BAZL einreichen. Hernach erfolgen die Überarbeitung der Vorschläge und die Vorbereitung einer detaillierten Gesetzesvorlage, die voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2012 in eine breite öffentliche Vernehmlassung gegeben werden soll.

Bern, 15. Januar 2012

---

## Inhaltsverzeichnis

I.	Luftfahrtspolitik, Luftfahrtgesetzgebung.....	4
1.	Ausgangslage .....	4
2.	Revision LFG 1 .....	4
3.	Überblick über Themen der Revision LFG 2 .....	4
4.	Gliederung des Berichts .....	4
II.	Thema «Bundeseinfluss auf Landesflughäfen» .....	5
1.	Überblick .....	5
2.	Rechtliche Einflussmöglichkeiten .....	5
3.	Trägerschaft.....	10
III.	Thema «Infrastruktur, SIL, Aufsicht» .....	11
1.	Überblick .....	11
2.	Infrastrukturtypen .....	11
3.	Vorhaben in Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen .....	15
4.	VFR auf Landesflughäfen .....	16
5.	SIL.....	17
6.	Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Flughäfen .....	18
IV.	Thema «Verfahren».....	20
1.	Überblick.....	20
2.	Verfahren Genehmigungen .....	20
3.	Verfahren Projektierungszone .....	22
4.	Festlegung von An- und Abflugverfahren .....	23
5.	Hindernisbegrenzungsflächenkataster, Sicherheitszonenpläne.....	24
6.	Risikobasierte Zulassung der Luftfahrthindernisse .....	25
V.	Thema «Flugsicherung» .....	28
1.	Überblick.....	28
2.	Air Navigation Policy .....	28
3.	Flugsicherungspflicht .....	31
VI.	Thema «Übrige Bestimmungen» .....	32
1.	Überblick.....	32
2.	Auslagerung Sicherheitsaufsicht .....	32
3.	English Voice .....	33
4.	Alkoholkontrolle .....	34
5.	Verwaltungssanktionen.....	35
6.	Sicherheitsüberprüfung von Flughafenpersonal.....	36
7.	Berechtigungen der Aufsichtsbehörden .....	37
8.	Nachweis Benützungrechte für Betriebsbewilligung.....	38
9.	Ergänzung Entwicklungsbetriebe in Art. 57 LFG.....	39
VII.	Nicht weiter verfolgte Themen.....	40
1.	Stationierung ausländischer Luftfahrzeuge in der Schweiz.....	40

2.	Safety Management System (SMS) .....	40
VIII.	Anhänge .....	42
1.	Matrix «Anforderungen an Infrastruktur und Betrieb nach Flugplatzkategorien».....	42

Hinweis: Wo Regelungsvorschläge gemacht werden, sind die vorgeschlagenen LFG-Anpassungen gelb markiert.

# I. Luftfahrtpolitik, Luftfahrtgesetzgebung

## 1. Ausgangslage

Gemäss seinem Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (Luftfahrtpolitischer Bericht 2004) setzt sich der Bundesrat im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung für eine zusammenhängende, umfassende und prospektive Luftfahrtpolitik ein. Der Bericht schliesst mit einer Reihe von Leitsätzen für die künftige Luftfahrtpolitik. Für deren Umsetzung sind in verschiedenen Bereichen rechtliche Anpassungen nötig. Im Rahmen einer ersten Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) wurden die Themen angegangen, die inhaltlich klar waren und rasch umgesetzt werden konnten. Bereiche, für die vertiefte Abklärungen notwendig waren, sollten gemäss Entscheidung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu einem späteren Zeitpunkt in weiteren Teilrevisionen des LFG behandelt werden.

## 2. Revision LFG 1

Die erste Teilrevision des LFG trat am 1. April 2011 in Kraft. Sie schuf unter anderem präzisere Rechtsgrundlagen für die Aufsichtstätigkeit des BAZL und passte das Gesetz wo notwendig an das heutige rechtliche Umfeld an. Mit der Revision LFG 1 wurde weiter ein neues Finanzierungskonzept für die Flugsicherung umgesetzt. Dieses umfasst die Aufhebung der heutigen Quersubventionierung zwischen Regional- und Landesflughäfen und die Verwendung von Erträgen aus der neuen Spezialfinanzierung Luftverkehr (BV 86) für die Mitfinanzierung der Flugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen. Zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der Skyguide im Hinblick auf den Single European Sky (SES) sieht ein neuer Gesetzesartikel vor, dass der Bund die Ertragsausfälle der Skyguide im Ausland temporär übernehmen kann. Schliesslich wurden neue Grundlagen für die Berechnung und Erhebung von Flughafengebühren geschaffen.

## 3. Überblick über Themen der Revision LFG 2

Der Schwerpunkt der zweiten Teilrevision des LFG liegt im Infrastrukturbereich. Dabei geht es unter anderem um den im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 thematisierten Bundeseinfluss auf Landesflughäfen inkl. der Frage nach der Trägerschaft. Im Vordergrund stehen Überlegungen zu zusätzlichen Instrumenten, mit denen der Bund den Landesinteressen an diesen Infrastrukturen von nationaler Bedeutung Nachachtung verschaffen könnte. Im Weiteren soll ein neues, differenziertes Konzessions- und Bewilligungssystem für Flugplätze die unterschiedlichen Bedürfnisse und Potentiale der einzelnen Infrastrukturanlagen besser berücksichtigen. Gleichzeitig sollen auch die Genehmigungsverfahren vereinheitlicht und gestrafft werden. Weiter geht es darum, die schweizerische Flugsicherung nötigenfalls in einen europäischen Rahmen integrieren zu können. Dazu fehlen heute die gesetzlichen Grundlagen. Schliesslich erfolgen auch noch Vorschläge für Regelungen bei verschiedenen Einzelthemen.

## 4. Gliederung des Berichts

Der vorliegende Bericht ist in fünf Kapitel (Hauptthemen) gegliedert, und zwar «Bundeseinfluss auf Landesflughäfen», «Infrastruktur, SIL, Aufsicht», «Verfahren», «Flugsicherung» und «Übrige Bestimmungen». In einem weiteren Kapitel am Schluss des Dokuments werden schliesslich Themen vorgestellt, bei denen eine Regelung zwar geprüft, jedoch nicht weiter verfolgt wurde.

## II. Thema «Bundeseinfluss auf Landesflughäfen»

### 1. Überblick

Die Landesflughäfen sind nationale Schlüsselinfrastrukturen, welche die Anbindung der Schweiz an die globalen Wirtschaftszentren sicherstellen. Sie bilden wie das Schienen- und Nationalstrassennetz ein natürliches Monopol, das jedoch im Unterschied zu diesen beiden Verkehrsträgern nicht in den Händen des Bundes liegt. Die heutigen Organisationsformen der Flughäfen Genf, Basel und Zürich, in Verbindung mit den heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen, erlauben es dem Bund nicht, bei diesen Infrastrukturanlagen seine verfassungsmässig vorgesehenen Kompetenzen wahrzunehmen. Der Bundesrat hat deshalb im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 den Auftrag erteilt, neue Möglichkeiten zur Durchsetzung von Bundesinteressen in Bezug auf die Landesflughäfen zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung sieht drei Stossrichtungen vor: Erstens eine verstärkte Einflussnahme des Bundes bei der Ausgestaltung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), indem in den SIL-Objektblättern möglichst konkrete Vorgaben zu baulichen und betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten eines Flughafens festgelegt werden. Zweitens soll die heute ohne Inhalt ausgestaltete Betriebskonzession den Charakter einer Infrastrukturkonzession erhalten, in welcher die wichtigsten Inhalte bezüglich Infrastruktur, Betriebsumfang und betrieblicher Rahmenbedingungen geregelt werden. Drittens soll eine Grundlage geschaffen werden, welche es dem Bund erlauben würde, sich erforderlichenfalls an den Landesflughäfen zu beteiligen. Nebst diesen längerfristig umzusetzenden Massnahmen ist auch ein Eingriffsinstrument vorgesehen, um kurzfristig das sichere Funktionieren der Landesflughäfen gewährleisten zu können: die notwendigen Anordnungen würden in diesen Fällen in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses ergehen.

### 2. Rechtliche Einflussmöglichkeiten

#### 2.1 Ausgangslage

Der Luftfahrtpolitische Bericht 2004 bezeichnet die Landesflughäfen als nationale Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Als Binnenland, Wirtschafts- und Tourismusstandort ist die Schweiz auf ein gut funktionierendes Luftverkehrsnetz angewiesen. Die Flughäfen bilden somit eine nationale Schlüsselinfrastruktur, deren Funktionieren unter allen Umständen zu gewährleisten ist.

Alle Schweizer Landesflughäfen sind heute rechtlich selbständig. Der Bund verfügt – ausser beim Flughafen Basel-Mulhouse – über keine Eigentumsanteile. Die Landesflughäfen sind somit im Gegensatz zum Schienen- und Nationalstrassennetz die einzige nationale Schlüsselinfrastruktur, bei denen der Bund nicht Besitzer der Infrastruktur oder zumindest in einem grösseren Rahmen daran beteiligt ist. Dies trotz der Tatsache, dass die Landesflughäfen als einzige dieser nationalen Schlüsselinfrastrukturen die Anbindung der Schweiz an die globalen Wirtschaftszentren sicherstellen können und – wie das Schienen- und Nationalstrassennetz – ein natürliches Monopol bilden.

Der Flughafenhalter von Basel-Mulhouse ist eine binationale französisch-schweizerische öffentlich-rechtliche Anstalt, die im Besitz der Schweiz (Bund, Kantone) und von Frankreich (Nationalstaat, Departemente), wobei der Kanton Basel über die meisten Schweizer Anteile verfügt.

Der Kanton Genf ist Eigentümer des Flughafens Genf-Cointrin, welcher rechtlich als autonome Anstalt (Etablissement de droit public appelé «Aéroport international de Genève») ausgestaltet ist.

Der Halter des Flughafens Zürich ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, die an der Börse kotiert ist. Der Kanton Zürich hält gemäss zürcherischem Flughafengesetz mehr als ein Drittel der Aktien der Flughafen Zürich AG.

Die Kantone Genf und Zürich verfügen aufgrund ihrer kantonalen Flughafengesetzgebung über spezifische Rechte, welche ihnen verschiedene Möglichkeiten für aktive Gestaltungsmaßnahmen bei ihren Flughäfen bieten. So räumt zum Beispiel das zürcherische Flughafengesetz den Behörden und der Bevölkerung entscheidende Mitwirkungsrechte in Bezug auf die Flughafenentwicklung ein. Für alle Beschlüsse des Verwaltungsrats, welche Auswirkungen auf den Fluglärm haben können, hat die regierungsrätliche Vertretung im Verwaltungsrat eine Sperrminorität. Für sämtliche Änderungen der Lage und Länge der Pisten sowie für lärmrelevante Änderungen des Betriebsreglements muss ein Kantonsratsbeschluss vorliegen, der dem fakultativen Referendum unterliegt. Beim Erreichen von 320 000 Flugbewegungen muss sich der Zürcher Regierungsrat beim Bund für eine Plafonierung der Flugbewegungszahlen einsetzen. Im Fall des Flughafens Genf regelt ein kantonales Gesetz die Organisation des Flughafens (Loi sur l'aéroport international de Genève; L AIG). Im Gegensatz zum Kanton Zürich macht dieses Gesetz zwar keine konkreten materiellen Vorgaben, doch kommen dem Kanton Genf massgebliche Rechte zu, wie die generelle Aufsicht, die Budgethoheit oder das Recht zur Ernennung von Verwaltungsräten. Dadurch kann der Kanton entscheidend auf die Infrastruktur und den Betrieb des Flughafens Genf Einfluss nehmen.

Findet die Entscheidung betreffend Bau und Betrieb eines Flughafens in einem kantonalen Rahmen statt, haben die lokalen Schutzbedürfnisse gegenüber nationalen Luftfahrtinteressen möglicherweise ein zu grosses Gewicht. Am 27. November 2011 hat das Zürcher Stimmvolk zwar die sogenannte «Behördeninitiative 2», welche weitere Ausbauten am Pistensystem generell untersagen wollte, mit 58,8 % Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Dies bedeutet indessen nicht, dass ein Referendum gegen ein konkretes Ausbauprojekt ebenfalls abgelehnt würde. Letztlich sind es verschiedene Elemente, welche den Ausgang einer solchen Abstimmung beeinflussen. Die Grösse des überflogenen Teils des Kantons und die Frage, in welchem Verhältnis dieser zum Kanton insgesamt steht, dürften entscheidende Faktoren für das Abstimmungsergebnis sein. Nutzen und Lasten für andere Kantone, ja für die gesamte Schweiz, finden dabei keine Berücksichtigung. Die Gefahr besteht mithin, dass nationale Luftfahrtinteressen nur ungenügend wahrgenommen werden. So ist leicht möglich, dass im künftigen Objektblatt für den Flughafen Zürich festgelegte Entwicklungsschritte nicht verwirklicht werden, weil die Ausbauprojekte im Kantonsrat oder bei einer kantonalen Volksentscheidung abgelehnt werden. Zur langfristigen Sicherung des schweizerischen Luftverkehrssystems sollte deshalb der Bund selber vor allem über die Infrastruktur (Pistendimensionierung und Sicherheitssysteme, Rollwege, Abfertigungsgebäude, Flugzeugabstellflächen, Parkhäuser) und die Flugrouten der Landesflughäfen bestimmen können und nicht – wie heute – von kantonalen Bestimmungen und Gesetzgebungen abhängig sein. Schliesslich müssen auch Änderungen an einem Flughafen aus Sicherheitsgründen möglich bleiben und dürfen nicht aufgrund von lokalen oder regionalen Interessen verhindert werden können.

Im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 hat der Bundesrat deshalb ausgeführt, dass neue Möglichkeiten zur Durchsetzung von Bundeskompetenzen in Bezug auf die Landesflughäfen zu prüfen sind:

- kurzfristig soll der Bund seine Planungskompetenzen im Bereich der Flughäfen ausschöpfen;
- weiter sind die rechtlichen Möglichkeiten zur Verstärkung des Bundeseinflusses zu verbessern;
- langfristig sollen auch neue Formen der Trägerschaften geprüft werden.

Den ersten Auftrag verfolgt das UVEK im Rahmen des SIL. So enthält der Entwurf für das SIL-Objektblatt zum Flughafen Zürich konkrete Vorgaben, gerade was die baulichen und betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens anbelangt.

Im Folgenden soll eine Stossrichtung aufgezeigt werden, wie der Bund seinen Einfluss auf die Landesflughäfen erhöhen könnte.

## *2.2 Geltende Regelung im LFG*

Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999 trat auch eine Änderung des LFG in Kraft, mit welcher die Konzession bewusst von Inhalten «entleert» wurde. Damit wollte man vermeiden, den Flughäfen während der gesamten Konzessionsdauer von 50 Jahren das Recht zu verleihen, die betriebliche Entwicklung ungeachtet der damit verbundenen Auswirkungen, insb. auf die Umwelt, voranzutreiben.

Entsprechend wurde in Art. 36a Abs. 2 LFG explizit festgelegt, dass das Recht, den Flughafen zu betreiben und Gebühren zu erheben, nur innerhalb der durch das Betriebsreglement festgelegten Schranken bestehen soll. In Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) wird das Recht, den Flughafen zu betreiben, auf den Rahmen beschränkt, den der SIL vorgibt. Abs. 2 hält sogar explizit fest, dass die Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur nicht Gegenstand der Betriebskonzession sein soll.

Als Folge dieser Vorgaben wurde in den 2001 erneuerten Konzessionen für die Flughäfen Genf und Zürich bezüglich des materiellen Inhalts lediglich ausgeführt, dass sich Art und Umfang des Betriebs nach den Vorgaben des SIL zu richten hat. Die Konzessionen waren damit gewissermassen ohne Inhalt.

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass das seinerzeit gewählte System einige Nachteile aufweist: Der Sachplan ist von seiner Rechtsnatur als behördenverbindliches Planungsinstrument her nur beschränkt geeignet, dem Flughafenhalter exakt umrissene Rechte und Pflichten zu verleihen. Insbesondere ist fraglich, inwieweit der Bund darauf bestehen kann, dass der SIL vom Flughafenhalter zwingend umzusetzen ist. Besonders schwierig ist die Situation dann, wenn, wie im Fall des Flughafens Zürich, der Einfluss des Standortkantons auf die Entwicklung des Flughafens sehr gross ist und – wie dargelegt – wesentliche Entscheide, etwa über allfällige Ausbauvorhaben oder gewisse betriebliche Änderungen mit Auswirkungen auf den Fluglärm, dem Willen der lokalen bzw. kantonalen Politik unterworfen sind.

## *2.3 Vorschlag für neue Regelung*

Es wird vorgeschlagen, vom Prinzip der inhaltsleeren Konzession abzuweichen und neu das Instrument der sogenannten «Infrastrukturkonzession» zu schaffen. In der Konzession sollen künftig auch die wichtigsten Inhalte bezüglich Infrastruktur und abzuwickelndem Betriebsumfang sowie die wichtigsten betrieblichen Rahmenbedingungen geregelt werden.

Konkret würde in der Konzession also festgelegt, welche Zielvorgaben bezüglich Spitzenkapazität der Flughafen bei der Gestaltung der Infrastruktur erreichen muss. Zu definieren wäre ferner das Pisten-system mit Lage und Dimensionierung der Pisten sowie die grundsätzlichen An- und Abflugrichtungen. Wichtige Rahmenbedingungen wie die Betriebszeiten gehörten ebenfalls zur Konzession.

Wie dieser Inhalt zu gestalten wäre, würde vom Bundesrat im Rahmen des SIL vorgezeichnet. Damit wäre auch gewährleistet, dass in einem breiten Mitwirkungsverfahren Bevölkerung und Gemeinwesen einbezogen würden.

Mit dieser Lösung bestünde inskünftig Klarheit über die Pflichten des Flughafenhalters. Würde der Konzessionär seinen Pflichten nicht nachkommen, läge der Tatbestand einer Konzessionsverletzung vor. Darauf wird im Folgenden noch näher einzugehen sein.

Konkret wären im LFG folgende Änderungen vorzunehmen:

*Art. 36a Abs. 2*

*Mit der Konzessionierung wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Die Konzession legt gemäss den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt fest, welche Kapazitäten der Flughafen bereitstellen muss, wie das Pistensystem zu gestalten und zu dimensionieren ist und wie die grundsätzlichen An- und Abflugrichtungen liegen. Der Konzessionär ist verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen.*

#### *2.4 Sanktionen gegenüber dem Konzessionär*

Heute ist der Entzug der Konzession in Art. 93 LFG und in Art. 16 VIL geregelt. Art. 93 LFG sieht die Möglichkeit des entschädigungslosen Entzugs bei schwerer oder wiederholter Verletzung der Pflichten des Konzessionärs vor. Die Spezifizierung in Art. 16 VIL bringt keinen Mehrwert: Diese sieht den Entzug der Konzession vor, wenn der sichere Betrieb nicht mehr möglich ist oder wenn der Konzessionär seine Pflichten nicht mehr erfüllen will.

Falls alle Pflichten in der Konzession verankert sind, würde die Bestimmung von Art. 93 LFG für den Entzug vollständig ausreichen. Sinnvoll erscheint jedoch, mildere Sanktionen als den Entzug vorzusehen, um erforderlichenfalls gegenüber dem Konzessionär Druck zur gesetzeskonformen Erfüllung der in der Konzession festgeschriebenen Rechte und Pflichten aufbauen zu können bzw. abgestufte Massnahmen bis zum Entzug der Konzession zur Verfügung zu haben. Es soll deshalb noch die Möglichkeit einer Ersatzvornahme geschaffen werden:

*Art. 36a Abs. 3<sup>bis</sup> LFG (neu)*

*Die Konzessionsbehörde kann die zur Erfüllung der Konzessionspflichten erforderlichen Anordnungen aussprechen, und sie kann nach wiederholter Weigerung des Konzessionärs die Ersatzvornahme auf Kosten des Konzessionärs anordnen, soweit dies nach der Natur der in Frage stehenden Pflicht möglich ist.*

Bussen könnten an sich schon heute ausgesprochen werden. Die Grundlage für das strafrechtliche Vorgehen ist in Art. 91 LFG festgelegt. Strafen können auferlegt werden, wenn ein Konzessionär die an ihn gerichteten Auflagen nicht erfüllt. Da heute die Konzessionen aber inhaltlich weitgehend unbestimmt sind, entfallen auch Sanktionen. Mit einer inhaltlich konkretisierten Konzession würde sich dies ändern, denn die konkreten Pflichten können als Auflagen im Sinn der erwähnten Bestimmung gelten, und bei ihrer Nichtbefolgung können Bussen ausgesprochen werden.

Neu vorgesehen sind zudem Verwaltungsanktionen, die unter anderem bei Konzessionsverletzungen angeordnet werden könnten (vgl. dazu Thema VI.5).

## 2.5 Konzessionsänderungen

Grundsätzlich soll mit einer Konzession die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe durch einen Privaten sichergestellt werden. Dabei soll sich der Konzessionär darauf verlassen können, dass die Rahmenbedingungen sich während der Konzessionsdauer nicht ändern werden. Nur so erhält der Konzessionär die notwendige Sicherheit für langfristige Investitionen. Umgekehrt soll sich die Konzessionsbehörde darauf verlassen können, dass der Konzessionär die vom Staat erteilte Aufgabe dauerhaft erfüllen wird.

Andererseits können sich aber auch rasch neue Umstände ergeben, welche eine Anpassung der Konzession erforderlich machen. Unter anderem zeigt das Beispiel des Fluglärmstreits mit Deutschland, dass sich die äusseren Umstände rasch ändern können und an den Flughafenhalter unvermittelt neue Anforderungen gestellt werden müssen. Auch im Bereich der Flugsicherheit wie auch der Terrorbekämpfung kann sich diese Notwendigkeit rasch ergeben.

Daher soll vorgesehen werden, dass das UVEK die Konzession bei Änderungen der rechtlichen oder der tatsächlichen Situation anpassen kann. Eine entsprechende Bestimmung könnte in einen Artikel Art. 36a Abs. 2<sup>bis</sup> gefasst werden.

## 2.6 Exkurs: zeitlich dringende Eingriffe

Aus dem Blickwinkel der Rechtssicherheit scheint es richtig, die Kernpflichten des Konzessionärs wieder in der Konzession selbst zu regeln. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass gerade für die Landesflughäfen die Konzessionen noch bis 2051 laufen. Die neue Regelung würde also gerade bei diesen wichtigsten Flughäfen noch auf lange Zeit nicht greifen. Es ist daher vorgesehen, das neue Regime rascher umzusetzen. Dies soll aber einvernehmlich mit den Flughäfen geschehen. Im Wesentlichen sollen dabei die im SIL-Objektblatt festgelegten Entwicklungsrichtungen in die Konzessionen übernommen werden.

Gerade im Fall des Flughafens Zürich ist es allerdings möglich, dass aufgrund von äusseren Umständen kurzfristiger Anpassungsbedarf entstehen wird. Davon betroffen könnten die Flugverfahren, Massnahmen im Bereich der Flugsicherheit, aber auch die Infrastrukturanlagen sein. Zu denken ist etwa an Schnellabrollwege, eine Runway End Safety Area (RESA) und letztlich auch Pistenverlängerungen. Bei allen Anpassungen ist denkbar, dass der Konzessionär diesen ablehnend gegenübersteht und damit auch keine entsprechenden Gesuche einreichen wird, sei dies aus wirtschaftlichen oder aus politischen Überlegungen bzw. Verpflichtungen.

In einem solchen Fall kann sich die Notwendigkeit ergeben, dass der Bund entsprechende Anpassungsschritte an der Infrastruktur durchsetzen muss, weil sonst das sichere Funktionieren von Schlüsselinfrastrukturen, wie sie die Landesflughäfen darstellen, nicht gewährleistet wäre. Als rechtliches Mittel steht dafür ein Bundesbeschluss zur Verfügung:

Nach Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) erlässt die Bundesversammlung Einzelakte, die dem Referendum nicht unterstehen, in der Form des einfachen Bundesbeschlusses. Einzelakte der Bundesversammlung, für welche die notwendigen gesetzlichen Grundlagen weder in der Verfassung noch in einem Bundesgesetz bestehen, werden in der Form des Bundesbeschlusses dem Referendum unterstellt (Art. 29 Abs. 2 ParlG). Mit dieser Bestimmung werden so genannte Einzelfallgesetze aufgefangen. Solche Gesetze drängen sich dort auf, wo ein Einzelakt erlassen wird, der nach dem Legalitätsprinzip eigentlich auf einer ge-

setzlichen Grundlage beruhen müsste, für den man aber keine generell-abstrakte (und damit für weitere Fälle anwendbare) Regelung schaffen will. Bisher wurden derartige Erlasse in die Form des all-gemeinverbindlichen Bundesbeschlusses bzw. – nach Inkrafttreten der neuen BV – in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet (Beispiele: der sog. Kaiseraugst-Beschluss, AS 1989 1413, sowie das BG über die Sanierung der Compagnie de chemins de fer fribourgeois, AS 2001 132)<sup>1</sup>.

Ein Bundesbeschluss nach Art. 29 Abs. 2 ParlG käme – soll rasch auf äussere Umstände reagiert werden – auch im Falle der Landesflughäfen in Frage.

Dies soll an nachfolgendem Beispiel aufgezeigt werden:

**Bundesbeschluss  
über die Anordnung einer Runway End Safety Aerea (RESA) am Ende der Piste 28 auf dem Flughafen Zürich**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf 163 der Bundesverfassung, sowie Artikel 29 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes*

*nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom .....*

*beschliesst:*

*Art. 1*

<sup>1</sup> *Die Flughafen Zürich AG wird verpflichtet, zwischen dem Ende der Piste 28 und der Glatt, eine Safety- and Rescue Aerea zu erstellen.*

<sup>2</sup> *Die Umsetzung hat so rasch als möglich zu erfolgen, ein entsprechendes Gesuch ist bis ... beim BAZL einzu-reichen.*

<sup>3</sup> *Anforderungen, die sich aus anderen Bundesgesetzen ergeben, sind in nachgelagerten Verfahren zu prüfen.*

*Art. 2*

*Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.*

Vergleichbar damit sind auch die Bundesbeschlüsse im Bereich der Eisenbahnen, etwa betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986.

### 3. Trägerschaft

Die Prüfung neuer Trägerschaftsformen steht für das UVEK derzeit nicht im Vordergrund. Trotzdem soll die Revision LFG 2 zum Anlass genommen werden, eine entsprechende Grundlage zu schaffen, welche es dem Bund erlauben würde, sich erforderlichenfalls an den Landesflughäfen zu beteiligen.

**Art. 36a Abs. 1bis LFG (neu)**

**Der Bund kann sich an den Flughäfen finanziell beteiligen.**

Eine solche – sehr allgemein gehaltene – Norm kann hilfreich sein, wenn es darum geht, bei einem Flughafen, dem eine Schlüsselfunktion für die Luftanbindung der Schweiz zukommt, direkt Einfluss zu nehmen und insbesondere auch die wirtschaftliche Basis für eine allfällig erforderliche Entwicklung zu legen.

<sup>1</sup> Luzian Odermatt, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtssetzungs- und Einzelakte, in LEGES 2003/2 S. 107ff.

### III. Thema «Infrastruktur, SIL, Aufsicht»

#### 1. Überblick

Dieses Kapitel widmet sich den Luftfahrtinfrastrukturanlagen und damit zusammenhängenden Einzelfragen. Heute besteht ein historisch gewachsenes Flugplatznetz, das primär in konzessionierte Flugplätze (= Flughäfen) und private Flugfelder unterteilt ist. Mit dieser Unterteilung wird der Rechtsstatus und nicht die Funktion des Flugplatzes in den Vordergrund gestellt. Künftig soll das Bewilligungssystem auf die Zweckbestimmung der Flugplätze ausgerichtet werden, wobei die angestrebte Entwicklung des Systems der Flugplätze insgesamt zu berücksichtigen ist. Das heutige Zweikategoriensystem (Flughäfen und Flugfelder) soll durch eine dritte Kategorie (Regionalflyghäfen) und Unterkategorien ergänzt werden. Auch sollen Bauten und Anlagen in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen, die nicht als Luftfahrthindernisse zu qualifizieren sind, aber dennoch eine Gefahr für die Luftfahrt darstellen können, einer Risikoabschätzung unterzogen werden (vertiefte Abklärungen sind noch vorzunehmen). Als weitere Themen werden der VFR-Verkehr auf Landesflughäfen und die Verankerung des bisher auf Verordnungsstufe geregelten SIL auf Gesetzesstufe behandelt. Schliesslich ist auch vorgesehen, die Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Flughafenbetreibers auszuweiten.

#### 2. Infrastrukturtypen

##### 2.1 Ausgangslage

Die heutige Regelung im LFG stellt den Rechtsstatus der Flugplatzanlagen in den Vordergrund. Unterschieden wird im Gesetz lediglich zwischen der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung. Die Betriebskonzession ist für den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), erforderlich. Für den Betrieb aller anderen Flugplätze (Flugfelder) ist eine Betriebsbewilligung notwendig.

Eine Unterteilung der verschiedenen Flugplätze nach deren Funktion ist mit dieser Unterscheidung von zwei Kategorien nicht im erwünschten Ausmass möglich. Die unterschiedlichen Betriebsformen der Flugplätze werden im geltenden Bewilligungssystem nicht adäquat abgebildet. Offenkundig wird dies angesichts der völlig unterschiedlichen Grösse und Funktion der konzessionierten Flughäfen.

##### 2.2 Grundsätze für die neue Regelung

Die neue Regelung für das Flugplatznetz soll auf dem Bestehenden aufbauen, das heisst wie bisher einfach strukturiert sein und die bekannten Begriffe des heutigen Systems möglichst beibehalten.

Eine neue Regelung soll aber vor allem auch dazu dienen, die (Rechts-)Sicherheit im Infrastrukturbereich zu erhöhen. Dazu gehören insbesondere klare, transparente Vorgaben für die Betreiber. Flugplätze müssen je nach Kategorie bestimmte Anforderungen erfüllen; die Funktion des Flugplatzes (Landesflughäfen, Regionalflyghäfen, Flugplätze) soll seinen Rechtsstatus bestimmen. Die neue Regelung soll es dem Bund auch ermöglichen, allfällige Subventionsentscheide für Flugplatz- und Flugsicherungsinfrastruktur (z. B. BV 86) klarer begründen zu können.

### 2.3 Überlegungen

Die überragende Bedeutung der Landesflughäfen im Flugplatznetz soll im Gesetz besser zum Ausdruck kommen. Deshalb soll für sie ein separater Gesetzesartikel geschaffen werden. Die einzelnen Anforderungen an die Landesflughäfen sollen jedoch auf Verordnungsstufe definiert werden.

Auch die Regionalflughäfen sollen eine Grundlage auf Gesetzesstufe erhalten. Entsprechend der sehr unterschiedlichen Funktion der Regionalflughäfen ist neu eine Zweiteilung der Regionalflughäfen in die beiden Kategorien A und B vorgesehen.

Regionalflughäfen Kat. A dienen der Anbindung an internationale Destinationen und/oder der Anbindung an die Landesflughäfen und stellen damit ein minimales nationales Luftverkehrsnetz (Grundversorgung) sicher. In diesem Sinne erfüllen sie nebst luftfahrtpolitischen Zielen auch einen strukturpolitischen Auftrag (Anbindung der Regionen). Der Bund definiert im SIL die Anforderungen an die Anbindungsfunktion.

Auf Verordnungsstufe werden die Anforderungen im Einzelnen festgelegt. Dort wo die Mindestanforderungen an die Infrastruktur nur wenig von denjenigen an die Infrastruktur von Landesflughäfen abweichen, soll eine Betriebskonzession Kat. A vorgesehen werden.

Zu den Regionalflughäfen Kat. A gehören – auch in Abstimmung mit dem Raumkonzept Schweiz des Bundes – die Flugplätze Bern-Belp und Lugano-Agno. Die Regionalflugplätze Sion und St. Gallen-Altenthein würden dagegen nicht dieser Kategorie zugeordnet; eine künftige Zuordnung dieser Flugplätze wie auch von anderen Flugplätzen zu dieser Kategorie ist aber nicht ausgeschlossen.

Zu den Regionalflughäfen der Kat. B gehören diejenigen Flugplätze, deren Betrieb von regionalem Interesse ist. Sie unterscheiden sich bezüglich Mindestanforderungen und ihren Rechten von den Regionalflughäfen Kat. A. Auch für die Regionalflughäfen Kat. B ist ein entsprechender Gesetzesartikel vorgesehen.

Auf Verordnungsstufe werden die Anforderungen festgelegt, die an die Regionalflughäfen Kat. B gestellt werden. Als Arbeitshypothese wird die Betriebskonzession Kat. B auch «Konzession light» genannt. So ist etwa vorstellbar, dass diese Flugplätze keine Erleichterungen für Immissionsgrenzwert-Überschreitungen beanspruchen können. Sie können eingeschränktere Betriebszeiten (im Tagesverlauf oder saisonal) vorsehen. Ein Zulassungszwang bestünde aber auch bei dieser Kategorie von Flughäfen.

Die Flughäfen, welche dieser Kategorie zuzuordnen sind, werden im SIL namentlich bezeichnet. Voraussichtlich werden – mit Ausnahme von Bern-Belp und Lugano-Agno – alle heutigen Regionalflugplätze zu Regionalflughäfen Kat. B. Weitere Flugplätze können in diese Kategorie dann aufgenommen werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Allenfalls können auch gewisse Heliports (ggf. Zermatt) in dieser Kategorie Aufnahme finden.

Bei der Kategorie der Privaten Flugplätze ist ebenfalls eine Unterteilung notwendig, da es private Flugplätze gibt, die ausschliesslich einem reglementarisch festgelegten Benutzerkreis dienen, und solche, die einer weiteren Öffentlichkeit (z. B. für die Ausbildung) zugänglich sind.

## 2.4 Regelungsvorschlag

Aus dem heutigen System mit zwei Kategorien (Flughäfen und Flugfelder) soll neu ein solches mit drei Kategorien geschaffen werden, wobei es auch Unterkategorien geben wird:

- Landesflughäfen;
- Regionalflughäfen:
  - Regionalflughäfen A;
  - Regionalflughäfen B;
- Private Flugplätze:
  - Ohne beschränkten Zugang;
  - Mit beschränktem Zugang.

Für die Landesflughäfen könnte der Entwurf eines entsprechenden Gesetzesartikels wie folgt lauten:

«Für den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr in nationalem Interesse dienen (Landesflughäfen), ist eine Betriebskonzession Kat. A erforderlich. Diese wird vom UVEK erteilt. Der Bundesrat bezeichnet die Anforderungen an die Landesflughäfen».

Auf Verordnungsstufe wären für die Landesflughäfen folgende Anforderungen festzulegen:

- Sie sind dem Linien- und Charterverkehr zugänglich und entsprechend ausgerüstet.
- Sie sind für IFR-Flugbetrieb ausgerüstet.
- Flugsicherungsdienst ist zwingend erforderlich (ANS/ATC).
- Sie sind für den Nachtflugbetrieb und für den Betrieb bei marginalen Wetterverhältnissen ausgerüstet.
- Deren Flugplatzhalter sind zertifiziert (SMS, Flugplatzhandbuch).
- Die Hindernisfreiheit wird mittels einer Sicherheitszone (siehe dazu auch Ziffer IV.5) gewährleistet.
- Ein permanenter Rettungs- und Feuerwehrdienst ist vor Ort.
- Sie sind ganzjährig von 06.00 bis 23.00/24.00 geöffnet.
- Sie ermöglichen grenzüberschreitende Flüge Personen/Waren.
- Die Festlegung von Flughafenengebühren ist reguliert.

Auf Stufe SIL soll definiert werden, welche verkehrsmässigen Anforderungen an die Landesflughäfen gestellt werden.

Für die Regionalflughäfen der Kat. A könnte ein entsprechender Gesetzesartikel wie folgt lauten:

«Für den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen und die eine Anbindungsfunktion an andere nationale oder internationale Flugplätze wahrnehmen (Regionalflughäfen A), ist eine Betriebskonzession Kat. A erforderlich. Diese wird vom UVEK erteilt. Der Bundesrat bezeichnet die Anforderungen.»

Die Anforderungen auf Verordnungsstufe, welche die Regionalflughäfen Kat. A zu erfüllen haben, wären wie folgt:

- Sie sind dem Linien- und Charterverkehr zugänglich und entsprechend ausgerüstet,
- Sie sind für IFR-Flugbetrieb ausgerüstet.
- Flugsicherungsdienst (gemäss Matrix in Anhang 1).
- Sie sind für den Nachtflugbetrieb ausgerüstet.
- Deren Flugplatzhalter sind zertifiziert (SMS, Flugplatzhandbuch).
- Die Hindernisfreiheit wird mittels einer Sicherheitszone (siehe dazu auch Ziffer IV.5) gewährleistet,.
- Ein permanenter Rettungs- und Feuerwehrdienst ist vor Ort.
- Sie sind ganzjährig von 6.00 bis 23.00 Uhr geöffnet.

- Sie ermöglichen grenzüberschreitende Waren/Personenflüge.
- Die Festlegung von Flughafengebühren ist reguliert.

Auf Stufe SIL wären weitere verkehrsmässige Anforderungen zu definieren (landseitig). Es würde auch präziser beschrieben, welche Anforderungen an die Anbindungsfunktion gestellt werden. Für die Regionalflughäfen der Kat. B könnte ein entsprechender Gesetzesartikel wie folgt lauten:

*«Für den Betrieb von Flugplätzen, die dem Verkehr im öffentlichen Interesse dienen, aber lediglich eine rein regionale Bedeutung haben (Regionalflughäfen B), ist eine Betriebskonzession Kat. B erforderlich. Diese wird vom UVEK erteilt. Der Bundesrat bezeichnet die Anforderungen.»*

Die Anforderungen auf Verordnungsstufe, welche die Regionalflughäfen Kat. B zu erfüllen haben, wären zum Beispiel (nicht abschliessend):

- Sie sind für den Motorflugbetrieb zugänglich (Linien- und Charter u. U. möglich, aber kein Erfordernis).
- Sie verfügen über mind. eine befestigte Piste, inkl. Roll- und Vorfeldebereiche (only grass rwy = no go).
- Sie können für IFR-Flugbetrieb ausgerüstet werden.
- Flugsicherungsdienst (gemäss Matrix in Anhang 1).
- Deren Flugplatzhalter sind zertifiziert (SMS, Flugplatzhandbuch).
- Die Hindernisfreiheit wird mittels einer Sicherheitszone (siehe dazu auch Ziffer IV.5) gewährleistet.
- Ein permanenter Rettungs- und Feuerwehrdienst ist vor Ort.
- Sie können ganzjährig geöffnet sein.
- Sie ermöglichen grenzüberschreitende Personenflüge (Schengen).
- Die Festlegung von Flughafengebühren ist reguliert.

Für die privaten Flugplätze könnte ein entsprechender Gesetzesartikel wie folgt lauten:

*«Für den Betrieb aller anderen Flugplätze (Flugfelder) ist eine Betriebsbewilligung erforderlich. Diese wird vom BAZL erteilt. Der Bundesrat bezeichnet die Anforderungen an die privaten Flugplätze.»*

Auf Verordnungsstufe wäre eine Unterteilung der Flugfelder vorzunehmen. Ein Unterschied könnte zum Beispiel darin bestehen, dass IFR-Betrieb auf rein privaten Anlagen (mit beschränktem Zugang) in der Verordnung ausgeschlossen würde.

Eine Sonderkategorie stellen die zivil mitbenützten Militärflugplätze dar. Das heutige System kennt folgende Typen:

- a. Regionalflugplatz mit ziviler/militärischer Mischnutzung (Sion); Einteilung als Regionalflugplatz;
- b. Flugfeld mit ziviler/militärischer Mischnutzung (Locarno); Einteilung als privater Flugplatz;
- c. Militärflugplätze mit SIL-relevanter ziviler Mitbenützung (Payerne, Buochs); die Regelungen orientieren sich am Status Flugfeld;
- d. Militärflugplätze mit nicht SIL-relevanter ziviler Mitbenützung (Emmen, Dübendorf, Alpnach).

Die Zuordnung der Militärflugplätze mit ziviler Mitbenützung zu den neuen Flugplatzkategorien wird noch geprüft.

Aussenlandstellen wurden nicht näher betrachtet. Für sie wird 2012 eine separate Verordnung in Kraft treten, es besteht – mit Ausnahme der Landstellen zur Hilfeleistung – kein Bedarf für eine Regelung im LFG.

### 3. Vorhaben in Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen

#### 3.1 Ausgangslage

Nach geltender Gesetzgebung kann die Aufsichtsbehörde lediglich im An- und Abflugbereich von Flughäfen mittels Sicherheitszonenplan (SiZo) bzw. bei Flugplätzen mittels Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster (HBK) Einfluss nehmen auf Luftfahrthindernisse, welche die Begrenzung durchstossen und der kantonalen Meldepflicht unterliegen.

Auf weitere Bauten und Anlagen in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen, welche die Luftfahrt nicht aufgrund ihrer Höhe gefährden, kann nach geltendem Recht kein Einfluss genommen werden. Hierbei kann es sich um Licht- und Blendeffekte, ausgehend von grossflächigen Solarpanelen, Gewächshäusern aus Glas oder grossflächigen Beleuchtungen von Stadien oder weiteren Gebäuden, oder auch um Signalstörungen aufgrund von z. B. Windkraftanlagen handeln.

Eine Gefahr für die Luftfahrt kann auch von weiteren Vorhaben und Ereignissen in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen ausgehen, die in keinem Zusammenhang mit Bauten und Anlagen stehen. Beispiele dafür sind starke Rauchentwicklungen, Feuerwerke oder gefährliche und verwirrende Lichter inkl. Laser. Diese Ereignisse unterliegen oft – aufgrund einer fehlenden Bewilligungspflicht – keiner behördlichen Prüfung.

Einzelne Landesflughäfen, insbesondere die Flughafen Zürich AG, haben beim BAZL bereits das Bedürfnis angemeldet, solchen Gefahren in wirksamer Form entgegen zu treten.

ICAO Annex 14 Vol. erwähnt die oben genannten Gefahrenquellen in allgemeiner Form. Es handelt sich dabei aber lediglich um Empfehlungen (recommendations).

#### 3.2 Überlegungen

Das Anliegen der Luftfahrtkreise, bei Vorhaben und Gefährdungen in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen Abwehrmassnahmen vorzukehren, ist berechtigt. Zur Umsetzung des Anliegens ist eine gesetzliche Grundlage im LFG erforderlich.

Für die oben genannten Bauten und Anlagen sowie weiteren Vorhaben in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen, von denen effektiv eine Gefahr für die Luftfahrt ausgeht, erscheint die Durchführung einer luftfahrtspezifischen Prüfung – analog der heutigen Prüfung von Nebenanlagen innerhalb des SIL-Perimeters – sinnvoll.

Anzustreben ist eine praktikable Lösung, die auf bestehenden Elementen basiert. Bereits heute sind gefährliche Hindernisse innerhalb der SiZo und HBK's an die kantonale Meldestelle zu melden. Innerhalb dieser Perimeter wäre für die Bauten und Anlagen oder sonstigen Vorhaben in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen, von denen eine Gefahr für die Luftfahrt ausgeht, eine analoge Meldepflicht vorzusehen.

#### 3.3 Vorgehensvorschlag

Ein Regelungsvorschlag liegt noch nicht vor. Angestrebt wird eine gesetzliche Grundlage, die es erlaubt, gefährliche Vorhaben und Bauten im Bereich von Luftfahrtanlagen zu verbieten.

In einem ersten Schritt will das BAZL eine Risikoabschätzung vornehmen und Bauten und Anlagen und weitere Vorhaben in der Nachbarschaft von Luftfahrtanlagen bezüglich ihrer effektiven Gefahr für die Luftfahrt prüfen; so stellt sich u. a. die Frage, ob die Grösse der Anlagen z. B. von Solarpanelen ein massgebliches Kriterium für die Gefährdung darstellt. Je nach Ergebnis dieser Prüfung wird ein Vorschlag folgen, welche Bauten und Anlagen bzw. Ereignisse einer luftfahrtspezifischen Prüfung unterzogen werden sollen.

## 4. VFR auf Landesflughäfen

### 4.1 Ausgangslage

Mit wachsendem Luftverkehrsaufkommen entstehen auf den Landesflughäfen vermehrt Engpässe bei der Verkehrsabwicklung. Nach geltender Prioritätenordnung werden die Linien- und Charterflüge bevorzugt, die Flüge nach Sichtflugregeln (VFR-Verkehr) über kurz oder lang verdrängt. Die Flughafen Zürich AG beantragt einen Ausschluss des VFR-Verkehrs (ausgenommen Helikopterverkehr) mit der Begründung, dass sie die Flächen für die Infrastruktur in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stellen könne, die Flughafengebühren die Betriebskosten nicht deckten und die VFR-Flüge einer der «Top Ten-Hazards» am Flughafen sei. Demgegenüber erlaubt in Genf der Abstand zwischen der Haupt- und der Graspiste keinen unabhängigen Betrieb; die Flüge auf den beiden Pisten müssen koordiniert werden. In Anbetracht der hohen Auslastung der Hauptpiste kann den VFR-Flügen auf der Graspiste nur noch ein begrenzter Zeitraum zur Verfügung gestellt werden (in verkehrsarmen Tageszeiten, z. B. zwischen 14 und 16 Uhr).

### 4.2 Überlegungen

Nach LFG sind konzessionierte Flughäfen verpflichtet, den Flughafen – unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen – allen Luftfahrzeugen zur Verfügung zu stellen und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen (Zulassungszwang). Diese Bestimmung würde den Flughäfen grundsätzlich eine restriktive Behandlung oder sogar einen Ausschluss des VFR-Verkehrs erlauben. Die geltenden Betriebsreglemente in Zürich und Genf beschränken sich jedoch auf eine Prioritätenordnung für die Verkehrsarten; der VFR-Verkehr hat sich bei der Benützung des Flughafens den andern Verkehrsarten unterzuordnen.

Aus operationeller Sicht erhöht der VFR-Verkehr auf den Landesflughäfen die Komplexität im Betrieb. Dadurch kann die Abwicklung des VFR-Verkehrs die Kapazität einschränken. Eine solche Einschränkung widerspricht im Prinzip dem Interesse des Bundes, die Flughafeninfrastrukturen für den öffentlichen Luftverkehr optimal zu nutzen. Vor diesem Hintergrund wäre es an sich konsequent, den VFR-Verkehr auf den Landesflughäfen mittelfristig auszuschliessen (mit einer rechtlichen Bestimmung oder mit einer Festlegung im SIL). Der damit verbundene Kapazitätsgewinn für den öffentlichen Luftverkehr – ein entsprechendes Verkehrsmanagement durch die Flugsicherung vorausgesetzt – dürfte aber vergleichsweise bescheiden bleiben. Im Übrigen kann die Nutzung der Flughäfen durch die Gebührenstruktur gelenkt werden.

Würde der Bund den VFR-Verkehr auf den Landesflughäfen aktiv einschränken oder ihn sogar ganz verbieten, sähe er sich vermutlich auch in der Pflicht, für einen Ersatz zu sorgen. Dazu könnte er einerseits andere Flugplatzhalter verpflichten, innerhalb des bestehenden Entwicklungsspielraums (gemäss SIL, Betriebsreglement oder privatrechtlichen Vereinbarungen) zusätzlichen Verkehr bei sich aufzunehmen. Andererseits könnte er auf diesen Flugplätzen mit entsprechenden Festlegungen im

SIL zusätzlichen Entwicklungsspielraum schaffen. Einem solchen Vorgehen sind jedoch enge Grenzen gesetzt: Weil der Betrieb dieser Flugplätze ohne Rückhalt der umgebenden Bevölkerung erschwert ist, werden die Vorgaben von Standortkanton und -gemeinden zu dessen baulicher und betrieblicher Entwicklung wie bis anhin zu respektieren sein.

### 4.3 *Vorgehensvorschlag*

Auf den Landesflughäfen ist dem öffentlichen Luftverkehr (Linien- und Charterflüge) wie bis anhin Priorität einzuräumen. Die zur Verfügung stehenden Kapazitäten sollen in erster Linie für diesen Verkehr eingesetzt werden. Entsprechende Bestimmungen sind in den SIL (Objektblätter für die Landesflughäfen) und ins Betriebsreglement aufzunehmen.

Die Reduktion des VFR-Verkehrs auf ein für die Landesflughäfen verträgliches Mass soll durch die Umsetzung der im SIL und im Betriebsreglement festgelegten Prioritätenregelung und die Festsetzung möglichst verursachergerechter Gebühren für den VFR-Verkehr geschehen. Auf eine Festlegung, den VFR-Verkehr grundsätzlich auszuschliessen, soll dagegen verzichtet werden. Regelungen im Luftfahrtrecht sind dazu nicht erforderlich.

## 5. SIL

### 5.1 *Ausgangslage*

Das LFG behandelt den SIL nur am Rande. Der SIL wird zwar erwähnt, so in Art. 36c Abs. 2 und Art. 37 Abs. 5 LFG, allerdings findet sich ein zentraler SIL-Artikel erst auf Verordnungsstufe (Art. 3a VIL). Insbesondere aufgrund der grossen Bedeutung, welche dem SIL in den Planungsprozessen zu den Landesflughäfen zukommt, ist es angezeigt, ihn auf Gesetzesstufe zu verankern.

### 5.2 *Überlegungen*

Es soll eindeutiger als bislang eine Aufgabenteilung zwischen Gesetz und Sachplan stattfinden. In Gesetz und Verordnung sollen die «Spielregeln» festgelegt, d. h. Definitionen, Verfahren, Verbindlichkeiten und Zuständigkeiten geregelt werden. Der SIL soll demgegenüber die räumlichen Vorgaben zu erwähnen sind zwei Punkte:

- a. Im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) werden die Regelungen zum SIL angepasst und einzelne Bestimmungen von der Verordnungsstufe auf die Gesetzesstufe verschoben (von der Raumplanungsverordnung ins RPG).
- b. Der SIL Konzeptteil aus dem Jahr 2000 soll überarbeitet werden. Ein Entwurf des überarbeiteten SIL Konzeptteils soll bis Ende 2012 vorliegen.

### 5.3 *Regelungsvorschlag*

Der Art. 3a VIL soll neu ins LFG aufgenommen werden. Es ist noch offen, inwieweit die inhaltlichen Festlegungen anzupassen sind. So wäre z. B. eine Bestimmung denkbar, wonach der SIL nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Konzessionäre verbindlich sein soll (vgl. zudem auch vorne unter Ziffer II.2.3, wonach der SIL in Art. 36a Abs. 2 LFG aufgenommen werden soll).

## 6. Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Flughäfen

### 6.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 12 VIL ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Flughafenbetreibers eine Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebskonzession. Die heutige Regelung sagt jedoch nicht, wie die Aufsicht über die Finanz- und Wirtschaftslage eines Flughafenbetreibers während der Konzessionsdauer wahrzunehmen ist.

### 6.2 Überlegungen

Es wird in Erwägung gezogen, die bereits bestehenden Bestimmungen im Bereich der Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu präzisieren, um so die Grundlagen:

- für einheitliche Beurteilungskriterien bei Erteilung und (evtl.) Erneuerung einer Betriebskonzession zu schaffen,
- die Voraussetzungen an die finanzielle Berichterstattung während der Konzessionsdauer festzulegen sowie
- konkretere Handlungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde im Fall von finanziellen Schwierigkeiten eines Flughafens zu definieren.

### 6.3 Regelungsvorschlag

Die Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit basiert darauf, dass das BAZL in die Geschäftsunterlagen Einsicht nehmen kann und dass für die Flughafenhalter eine Auskunftspflicht zur Geschäfts- und Finanzführung besteht. Ähnliche gesetzliche Bestimmungen existieren heute bereits für die Aufsicht über die gewerbsmässigen Flugbetriebe.

Künftig soll für die Erteilung einer Betriebskonzession eine Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf Basis einer 3-Jahresplanung erfolgen (Budget- und Liquiditätspläne) mit Nachweisen und Berechnungen zu geplanten Aufwendungen und Erträgen bzw. Ausgaben und Einnahmen. Im Rahmen dieser Prüfung muss der Nachweis erbracht werden, dass die Verpflichtungen während der Planperiode gedeckt sind und die Investitionen getragen werden können.

Für die Ausgestaltung bzw. den Umfang der laufenden Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soll zwischen Landesflughäfen und übrigen Flughäfen unterschieden werden. Es könnte vorgesehen werden, dass die Landesflughäfen in einer höheren Periodizität (z. B. quartalsweise) und die übrigen Flughäfen in grösseren zeitlichen Abständen (z. B. halbjährlich) bestimmte Finanzdaten (Bilanz und Erfolgsrechnung) dem BAZL zur Prüfung vorlegen sollen.

Im Falle von klaren Hinweisen auf finanzielle Schwierigkeiten müsste das BAZL eine Bewertung der Finanzlage vornehmen und überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession noch erfüllt wären.

Eine entsprechende Regelung im LFG könnte wie folgt lauten:

**Art. XY (neu)**

**<sup>1</sup> Die Konzession wird erteilt, wenn**

**a) das Unternehmen in Bezug auf den beabsichtigten Flughafenbetrieb wirtschaftlich leistungsfähig ist; und**

b) über ein zuverlässiges Finanz- und Rechnungswesen verfügt.

<sup>2</sup> Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist für die Dauer der Konzession aufrechtzuerhalten und gegenüber dem BAZL jederzeit nachzuweisen.

<sup>3</sup> Das BAZL kann jederzeit die Finanzsituation des Flughafens prüfen und dazu die erforderlichen Informationen und Nachweise einholen.

<sup>4</sup> Mindestens einmal jährlich und bis spätestens 6 Monate nach Bilanzstichtag übermittelt der Flughafen dem BAZL die geprüfte Jahresrechnung.

<sup>5</sup> Dem BAZL wird für die Durchführung seiner Aufsichtstätigkeit Einsicht in die finanziellen und betrieblichen Unterlagen gewährt. Es besteht eine vollumfängliche Auskunftspflicht zur Geschäfts- und Finanzführung.

<sup>6</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

## IV. Thema «Verfahren»

### 1. Überblick

Dieses Kapitel gibt darüber Auskunft, wie verschiedene Verfahren im Infrastrukturbereich neu geregelt werden sollen. Geplant ist eine vollständige Neustrukturierung von Konzessionen, Genehmigungen und Bewilligungen. Das Verfahren zur Erlangung einer Betriebs- bzw. Infrastrukturkonzession, für die Plangenehmigung sowie für die Genehmigung des Betriebsreglements soll vereinheitlicht werden. Dabei soll der Ablauf demjenigen des heutigen Plangenehmigungsverfahrens entsprechen. Ausserdem soll ein neues Bewilligungsinstrument in der Form der Rahmenbewilligung geschaffen werden. Das Verhältnis der Sicherheitsüberprüfung zu den Genehmigungsverfahren soll ebenfalls neu geregelt werden. Die Betriebsfreigabe einer Anlage wird formalisiert.

Hindernisbegrenzungsflächen sollen neu nur noch im Hindernisbegrenzungskataster verbindlich dargestellt werden. Auf die Erstellung von Sicherheitszonenplänen wird künftig verzichtet. Das Bewilligungsverfahren für Luftfahrthindernisse soll neu einen risikobasierten Ansatz verfolgen. Der Anwendungsbereich der Projektierungszonen soll sowohl inhaltlich wie auch zeitlich ausgedehnt werden. Die Zuständigkeit zur Festlegung der An- und Abflugverfahren wird unverändert beim Flugplatzhalter belassen. Auf Stufe Verordnung soll zudem die Abgrenzung der An- und Abflugverfahren nach Instrumentenflugregeln von den weiterführenden Flugrouten bzw. Luftstrassen festgelegt werden.

### 2. Verfahren Genehmigungen

#### 2.1 Ausgangslage

Nach geltendem Recht müssen für die verschiedenen Bewilligungen und Genehmigungen unterschiedliche Verfahren angewendet werden. So sind die Verfahren für Plangenehmigungen und die Genehmigung von Betriebsreglementen an unterschiedlichen Stellen in LFG und VIL beschrieben, obwohl sie grundsätzlich gleich ablaufen. Völlig anders läuft das Verfahren zur Genehmigung von Sicherheitszonenplänen ab. Zudem sind die Verfahren zur Erteilung, zum Entzug oder zum Heimfall einer Konzession oder einer Bewilligung im LFG überhaupt nicht geregelt, weshalb in diesen Fällen das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zur Anwendung kommt.

Nach heutiger Praxis werden in einer Verfügung für eine Plangenehmigung oder die Änderung eines Betriebsreglements unter Umständen Auflagen für die Erbringung eines Sicherheitsnachweises durch den Flugplatzhalter oder einer Sicherheitsprüfung durch das BAZL gemacht. Da solche Detailprüfungen gemäss Bundesverwaltungsgericht Gegenstand einer anfechtbaren Verfügung sind bzw. sein müssen, kann gegen sie Beschwerde erhoben werden.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten für Plangenehmigungen und die Genehmigung von Betriebsreglementen nimmt keine Rücksicht auf die rechtliche bzw. politische Bedeutung des jeweiligen Geschäfts. Das UVEK ist im Plangenehmigungsverfahren für Flughäfen bei sämtlichen Bauvorhaben zuständig, selbst wenn diese von untergeordneter Bedeutung sind (vereinfachtes Verfahren). Hingegen entscheidet allein das BAZL über Betriebsreglemente von Flughäfen, auch wenn diese politisch heikel sind (z. B. gekröpfter Nordanflug am Flughafen Zürich).

## 2.2 Überlegungen

Die Anwendung unterschiedlicher Verfahrensarten ist nicht sachgerecht. Bei der Erteilung einer Betriebskonzession oder einer Betriebsbewilligung muss gleichzeitig auch das Betriebsreglement genehmigt werden. In diesem Fall wären nach geltendem Recht unterschiedliche Verfahren anzuwenden. Probleme treten regelmässig auch bei kombinierten Plangenehmigungs- und Betriebsreglementsverfahren auf.

Bei den Sicherheitsprüfungen und -nachweisen handelt es sich um luftfahrtspezifische Belange, die inhaltlich nur von Spezialisten (BAZL, Flugplatzhalter, Aviatikkreise) beurteilt werden können.

Künftig soll nur noch ein Verfahren existieren, das für sämtliche Bewilligungen und Genehmigungen gleich ablaufen wird. Die Vereinheitlichung betrifft die Verfahren für Konzessionen/Bewilligungen, Plangenehmigungen und Betriebsreglemente. Damit verbunden sind – dank der Schaffung einer Rechtsgrundlage für Konzessions- und Bewilligungsverfahren – mehr Rechtssicherheit und effizientere Prozesse.

Das Genehmigungsverfahren (Konzession, Plangenehmigung, Genehmigung des Betriebsreglements) soll mehrstufig aufgebaut werden. Das Verfahren zur Freigabe des Betriebs (neu in Form der Betriebsbewilligung) wird formalisiert und dem Genehmigungsverfahren mit öffentlicher Beteiligung nachgelagert. Neu soll für alle Infrastrukturanlagen eine Betriebsbewilligung ausgestellt werden: bei den Flughäfen (neu Landes- und Regionalflughäfen, siehe Ziffer III.2) ergänzend zur Konzession; bei den Flugfeldern (neu Private Flugplätze, siehe Ziffer III.2) wird die bisherige Bewilligung mit den Elementen der Betriebsfreigabe ergänzt. Denkbar wäre auch, die Genehmigung des Betriebsreglements und seiner Änderungen in Form der Betriebsbewilligung zu erteilen.

Analog der bis 1999 in LFG und VIL geregelten Rahmenkonzession soll wieder ein Instrument geschaffen werden, das es erlaubt, über die grundsätzliche Zulässigkeit von grösseren Vorhaben (Ausbauetappen) zu entscheiden, ohne dass die einzelnen Projekte in allen Details ausgearbeitet werden müssen. Gegenstand der Rahmenbewilligung wären insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung und raumplanerische Fragen des Gesamtprojekts. Als Beispiele seien genannt:

- Erweiterung der Parkierungsflächen am Flughafen Zürich: dieses Vorhaben umfasst mehrere Bauprojekte für Parkhäuser und offene Parkflächen, die zeitlich gestaffelt realisiert werden sollen. Mit einer Rahmenbewilligung könnten wesentliche Fragen wie die Gesamtzahl neuer Parkplätze sowie Lage und Grösse der neuen Parkhäuser und -flächen geregelt werden, ohne dass bereits konkrete Bauprojekte für die einzelnen Objekte vorliegen müssen.
- 4. Ausbauetappe am Flughafen Bern-Belp: mit einer Rahmenbewilligung könnte über allgemeine Aspekte des Vorhabens entschieden werden wie Lage und Dimensionierung von Rollwegen, Vorfeldflächen und Hochbauten, ohne dass bereits konkrete Bauprojekte ausgearbeitet sind.

Die Entscheidkompetenzen sollen möglichst umfassend beim BAZL konzentriert werden. Beim UVEK verbleibt die Kompetenz zur Genehmigung der Betriebskonzessionen.

## 2.3 Regelungsvorschlag

Es wird eine vollständige Neustrukturierung von Konzessionen, Genehmigungen und Bewilligungen vorgenommen (gemäss folgenden Grundsätzen):

- a. Die rechtliche Basis für einen Flughafen (neu Landes- und Regionalflughäfen) bildet die Betriebs- bzw. Infrastrukturkonzession des UVEK.

- b. Flugfelder (neu Private Flugplätze) benötigen weiterhin eine Betriebsbewilligung des BAZL.
- c. Für grössere bzw. bedeutende (Aus-)Bauvorhaben wird das Instrument der Rahmenbewilligung geschaffen, welche die Basis für einzelne Plangenehmigungen bildet.
- d. Alle Bauvorhaben für Flugplatzanlagen bedürfen wie heute einer Plangenehmigung. Sie wird durch das BAZL erteilt; neu auch für Flughäfen (neu Landes- und Regionalflughäfen).
- e. Der Betrieb aller Flugplätze wird weiterhin im Betriebsreglement geregelt, welches vom Flugplatzhalter erlassen und vom BAZL genehmigt wird.
- f. Die BAZL-seitige Freigabe des Betriebs erfolgt in Form der Betriebsbewilligung; dieses Instrument wird neu auch für Flughäfen (neu Landes- und Regionalflughäfen) verwendet. Sie wird erteilt, nachdem alle Sicherheits- sowie die übrigen nachgelagerten Nachweise erbracht und geprüft sind; sie stellt die «Clearance for Operation» dar.

Das Verfahren zur Erlangung einer Betriebs- bzw. Infrastrukturkonzession, für die Plangenehmigung und die Rahmenbewilligung sowie für die Genehmigung des Betriebsreglements wird vereinheitlicht. Dessen Ablauf entspricht dem heutigen Plangenehmigungsverfahren; es gibt ein ordentliches und ein vereinfachtes Verfahren.

Die Betriebsbewilligung wird in einem nachgelagerten, vereinfachten Verfahren erteilt.

Die konkreten Regelungsvorschläge auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind noch zu erarbeiten.

### **3. Verfahren Projektierungszone**

#### *3.1 Ausgangslage*

Gemäss Art. 37n ff. LFG und den bisher dazu ergangenen Entscheiden des Bundesverwaltungs- und des Bundesgerichts sind Projektierungszonen (PZ) nur möglich, um Land zu sichern:

- für (künftige) Flughafenanlagen;
- wenn diese Anlage bzw. Erweiterung in einem SIL-Objektblatt vorgesehen bzw. die entsprechende SIL-Koordination weit fortgeschritten ist.

Die geltenden Bestimmungen zur Projektierungszone stellen nicht sicher, dass die PZ – anders als der Sicherheitszonenplan – ihre Sperrwirkung bereits ab der öffentlichen Auflage entfaltet.

Auf dieser Basis konnte demnach am Flughafen Zürich keine Projektierungszone für die Freihaltung der ILS-Anflugschneise 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.

#### *3.2 Überlegungen*

Der Bedarf an einer Ausdehnung der Anwendbarkeit in zeitlicher Hinsicht ist ausgewiesen. Es 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.

Der Anwendungsbereich der PZ soll daher sowohl inhaltlich wie auch zeitlich ausgedehnt werden. Zudem sollen sie ihre Sperrwirkung bereits ab der öffentlichen Auflage (analog Sicherheitszone) entfalten.

### 3.3 *Regelungsvorschlag*

Der Anwendungsbereich der PZ wird erweitert, damit diese auch erlassen werden kann:

- für die im SIL-Objektblatt festzusetzenden Perimeter bzw. Bereiche (Flugplatzperimeter, Gebiete mit Lärmbelastung und mit Höhenbeschränkung)  
→ inhaltliche Ausdehnung; und
- für die Phase der Sachplanung (SIL-Koordination, Anpassung Objektblatt)  
→ zeitliche Ausdehnung.

Das Verfahren zum Erlass der PZ wird so ausgestaltet, dass die Sperrwirkung bereits mit der öffentlichen Auflage eintritt. Der konkrete Regelungsvorschlag ist noch zu erarbeiten.

## 4. **Festlegung von An- und Abflugverfahren**

### 4.1 *Ausgangslage*

Nach geltendem Recht legt der Flugplatzhalter im Betriebsreglement u. a. die An- und Abflugverfahren fest (Art. 36c LFG). Will der Flugplatzhalter ein neues An- und Abflugverfahren einführen, so muss er beim BAZL ein entsprechendes Gesuch einreichen. Die Berechnung der Verfahren nach Instrumentenflugregeln (IFR), wie beispielsweise die Verfahren für Flugsicherungsdienstleistungen für Flugoperationen (PANS-OPS), erfolgt in der Regel durch die Skyguide. Die Festlegung der IFR-Verfahren ausserhalb der Flugplätze obliegt hingegen der Skyguide. Für die Festlegung des Luftraums bzw. seine Gliederung ist das BAZL zuständig (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst, VFSD, SR 748.132.1).

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten, insbesondere für die Festlegung von An- und Abflugverfahren, führt immer wieder zu Schwierigkeiten. Die Grenze zwischen An- und Abflugverfahren und übrigen IFR-Verfahren ist nicht definiert. Die Verantwortungen überschneiden sich: z. B. ist gemäss LFG der Flugplatzhalter für das Betriebsreglement (auch inhaltlich) verantwortlich, während die Skyguide gemäss internationalen Vorgaben für die sichere und effiziente Gestaltung der Flugverfahren verantwortlich ist. In der Praxis traten diese Probleme bisher überwiegend beim Flughafen Zürich auf.

### 4.2 *Überlegungen*

Es soll eine klare Abgrenzung und Zuordnung der Zuständigkeiten, Verantwortung und Kompetenzen geschaffen werden. Dabei sollen die Zuständigkeiten für die Festlegung von An- und Abflugverfahren grundsätzlich nicht verändert werden. Die Flugplätze sollen für alle An- und Abflugverfahren zuständig bleiben und sie im Betriebsreglement festlegen.

Es muss eine genaue Abgrenzung der IFR-An- und Abflugverfahren, die Inhalt des Betriebsreglements sind, von den weiterführenden Flugrouten bzw. Luftstrassen definiert werden, welche weiterhin in der Zuständigkeit der Flugsicherung liegen.

### 4.3 Regelungsvorschlag

Bei VFR-Flugplätzen liegt und bleibt die Zuständigkeit zur Festlegung der An- und Abflugverfahren bzw. der Volte(n) beim Flugplatzhalter. Formell bzw. rechtlich bilden diese Festlegungen Inhalt des Betriebsreglements.

Bei IFR-Flugplätzen, d. h. Flugplätzen mit Flugsicherung, bleibt die Zuständigkeit zur Festlegung der An- und Abflugverfahren für IFR und VFR (inkl. Volten) beim Flugplatzhalter. Die An- und Abflugverfahren von IFR-Flugplätzen werden somit auch weiterhin Inhalt des Betriebsreglements bilden. Auf die Abbildung von IFR-Verfahren im Betriebsreglement wird weiterhin verzichtet, diese erfolgt allein im Luftfahrthandbuch (AIP). Dabei sollen folgende Abgrenzungen gelten:

- Anflug:  
Inhalt des Betriebsreglements bilden die Verfahren vom Final Approach Fix (FAF) bzw. Point (FAP) bis zur Piste (= Endanflug). Die Festlegung des FAF/FAP gehört zum Endanflug und somit in die Kompetenz des Flugplatzes.
- Abflug:  
Zum Betriebsreglement und somit in die Kompetenz der Flugplätze gehören die Verfahren:
  - bei Landesflughäfen: bis zu einer Flughöhe von 5 000 Fuss/Meer bzw. 25 km vom Airport Reference Point (ARP);
  - bei Flughäfen der Kat. A: bis zu einer Flughöhe von 3 000 Fuss/Grund bzw. 15 km vom ARP;
  - bei den übrigen Flugplätzen bis zu einer Flughöhe von 2 000 Fuss/Grund bzw. 10 km vom ARP.

Die konkreten Regelungsvorschläge auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind noch zu erarbeiten.

## 5. Hindernisbegrenzungsflächenkataster, Sicherheitszonenpläne

### 5.1 Ausgangslage

Aufgrund von ICAO-Annex 14 müssen für jeden Flugplatz die Hindernisbegrenzungsflächen ermittelt werden. Diese Flächen werden in einem Kataster (HBK) festgehalten und sind massgebend für die Beurteilung von potentiellen Luftfahrthindernissen (LFH). Bei den Flughäfen (neu Landes- und Regionalflughäfen) bildet der HBK die Grundlage für die Erstellung der Sicherheitszonenpläne (SiZo-Pläne), die ebenfalls die Entstehung von neuen LFH verhindern sollen.

Die geltenden Bestimmungen von LFG und VIL regeln die Wirkungen dieser Instrumente, das Verfahren und die Zuständigkeiten für deren Erlass sowie die Anwendung im Einzelfall (Beurteilung von potentiellen LFH). Nicht geregelt sind dagegen die Koordination zwischen den beiden Instrumenten, welche sich teilweise überschneiden, teilweise voneinander abweichen, und die Koordination der LFH-Beurteilung mit den kantonalen Baubewilligungsverfahren.

Für die Beurteilung von potentiellen LFH nach dem HBK ist das BAZL zuständig, während diese Aufgabe bezüglich der SiZo-Pläne bei den Flughäfen (neu Landes- und Regionalflughäfen) liegt. Eine Koordination bei Objekten, die nach beiden Instrumenten geprüft werden müssen, findet nicht oder nicht regelmässig statt. Teilweise prüft das BAZL Objekte auch (nur) nach dem SiZo-Plan.

## 5.2 Überlegungen

Die mit der Revision LFG 1 per 1. April 2011 eingeführte Pflicht, Luftfahrthindernisse nicht nur zu melden sondern auch bewilligen zu lassen, hat die Rechtswirkung des HBK massiv verstärkt.

Sämtliche möglichen Limiten (= Höhenbeschränkungen) sind neu im HBK festzuhalten. Es besteht somit kein Platz mehr für abweichende Festlegungen im SiZo-Plan.

Folge davon ist, dass auf das Instrument des SiZo-Plans gänzlich verzichtet werden kann. Für die bisherigen Anwendungsfälle von SiZo (Flughäfen, Flugsicherungsanlagen und Flugwege) kann der HBK verwendet werden.

Damit sollen alle Luftfahrthindernisse einzig durch das BAZL beurteilt werden. Wen das BAZL im Rahmen der Prüfung einbeziehen soll, wird noch festzulegen sein. Fest steht aber, dass die Flughäfen die Kompetenz verlieren sollen, Objekte, die den SiZo-Plan (bzw. künftig den HBK) verletzen, in eigener Regie beurteilen zu können.

Die HBK sollen nur bestehende und bewilligte Anlagen und Flugverfahren schützen. Der HBK soll zudem eine Vorwirkung für Projekte entfalten, die zur (Plan-)Genehmigung eingereicht sind (ab öffentlicher Auflage). Für den Schutz von geplanten Anlagen (z. B. Pistenverlängerungen) und Flugverfahren ist die Projektierungszone anzuwenden.

## 5.3 Regelungsvorschlag

Es gibt nur mehr ein Instrument, das die Hindernisbegrenzungsflächen verbindlich darstellt und schützt: der HBK. Ein solcher wird für jede Infrastrukturanlage (Flughafen, Flugfeld sowie bei Bedarf Flugsicherungsanlage oder Flugweg) erstellt. Der HBK ist somit massgebend für die Bewilligungspflicht und die Beurteilung von Luftfahrthindernissen.

Bei den Flughäfen (sowie bei Bedarf bei Flugsicherungsanlagen oder Flugwegen) soll der HBK die gleiche Wirkung entfalten wie die heutigen Sicherheitszonen. Dies heisst, dass der HBK in einem Plangenehmigungsverfahren öffentlich aufgelegt wird und ab diesem Zeitpunkt seine Sperrwirkung entfaltet. Mit der Genehmigung wird der HBK eigentümerverbindlich.

Der konkrete Regelungsvorschlag ist noch zu erarbeiten.

## 6. Risikobasierte Zulassung der Luftfahrthindernisse

### 6.1 Ausgangslage

Die Beurteilung und Bewilligung von Luftfahrthindernissen erfolgt heute durch das BAZL im Einvernehmen mit dem VBS (wahrgenommen durch die Luftwaffe) gemäss den Vorschriften der VIL. Ausserhalb der Flugplatzzonen mit festgelegten Hindernisbegrenzungsflächen gilt eine flächendeckende Bewilligungspflicht für sämtliche Objekte ab 25 m Höhe im offenen Gebiet und 60 m Höhe in überbauten Zonen (Art. 41 Abs. 1 LFG; Art. 63 VIL).

Für einen wesentlichen Teil der Bewilligungsgesuche müssen die Experten des BAZL die eingereichten Daten erfassen, die Unterlagen prüfen und eine Verfügung ausstellen, ohne weitergehende Si-

cherheitsmassnahmen wie eine Markierung oder Befeuerung anzuordnen. Als einziger Nutzen daraus resultieren die im Hindernisverzeichnis registrierten Daten und die Publikation des Hindernisses in einer Karte. Bei temporären mobilen Hindernissen, die oft nur wenige Tage oder Stunden an einem Ort im Einsatz sind, ist zudem oft eine rechtzeitige Publikation der Information gar nicht möglich.

Auf Grund der Menge der gestützt auf die heutige Regelung zu bewilligenden Luftfahrthindernisse (rund 800 pro Jahr) besteht das Bedürfnis, das BAZL von einem Teil der zu beurteilenden Gesuche zu entlasten. Das BAZL wird dadurch seine diesbezüglichen Ressourcen vermehrt für die eigentliche Aufsichtstätigkeit im Bereich der Luftfahrthindernisse einsetzen können.

## 6.2 Überlegungen

Eine Analyse der Gesuche um Bewilligung von Luftfahrthindernissen über die Zeitspanne von einem Jahr hat zu folgenden Schlüssen geführt:

- Von den rund 800 jährlich zu beurteilenden Gesuchen betreffen rund 35 % einen Flugplatz; rund 65 % liegen ausserhalb der Flugplatzzonen.
- Von den Hindernissen ausserhalb der Flugplatzzonen haben rund 58 % eine Höhe von weniger als 60 m. Auflagen wie Befeuerung oder Markierung werden nur für 5 % dieser Hindernisse verfügt. Für die übrigen Hindernisse dieser Gruppe resultiert lediglich eine Registrierung im Luftfahrthindernis-Verzeichnis und deren Publikation auf der Luftfahrthinderniskarte (LFHK) und mittels Luftfahrthindernismeldung (LFHM). Der Aufwand für die Erfassung, Beurteilung und Verfügung dieser Hindernisse ist aber fast gleich gross wie für die Hindernisse, die höher als 60 m sind.

Ein wesentlicher Teil von Hindernissen muss damit nur im Hindernisverzeichnis registriert und auf einer Karte publiziert werden. Es ist nicht notwendig, dass Hindernisse, für welche zwar eine Information publiziert werden muss, aber keine weitergehenden Sicherheitsmassnahmen (Markierung, Befeuerung) erforderlich sind, durch das BAZL mittels Verfügung beurteilen zu lassen. Aus diesem Grund ist nach einer Alternative zur heute flächendeckenden Bewilligungspraxis zu suchen. Nur diejenigen Hindernisse, bei denen es aus Sicherheitsgründen notwendig ist, müssen publiziert, markiert und/oder befeuert werden.

## 6.3 Regelungsvorschlag

Anstelle der flächendeckenden Bewilligungspflicht soll die Hinderniszulassung künftig risikobasiert und dreistufig vorgenommen werden:

- Hindernisse der geringsten Gefährdungsstufe sind nur registrierungspflichtig und werden von den Experten des BAZL nicht einzeln beurteilt.  
Durchstösst ein Objekt die Registrierungsfläche, muss es rechtzeitig vor der Erstellung registriert werden, damit die Information über das Hindernis den Luftraumbenutzern bekannt gemacht werden kann. Die Verantwortung für die Registrierung liegt beim Eigentümer des Hindernisses.
- Hindernisse mit einer mittleren Gefährdung unterliegen in der Verordnung explizit vorgegebenen oder aufgrund ihrer Gefährdung vom BAZL verfügten Auflagen.  
Stellt ein Objekt aufgrund seiner Lage und Höhe eine bedeutende Gefährdung für den Luftverkehr dar, kann das BAZL den Eigentümer zur Anbringung einer Markierung und/oder Befeuerung verpflichten. Das BAZL kann Zonen mit bedeutender Gefährdung für den Luftverkehr mit in der Verordnung explizit vorgegeben und vom Eigentümer direkt umzusetzenden Auflagen versehen (z. B. im Radius von 300 m um Landeplätze zur Hilfeleistung).

- Hindernisse mit dem höchsten Gefährdungspotential unterliegen einer individuellen Prüfungs- und Bewilligungspflicht.

Für diese Objekte ist eine Bewilligung des BAZL erforderlich. Mit der Bewilligung verfügt das BAZL auch Auflagen (Markierung oder Befeuern, Vermessung der Lage und Höhe).

In diese Kategorie fallen Objekte, die:

- in der Umgebung von Flugplätzen den vom BAZL genehmigten HBK durchstossen (Sicherheitszonen bei Flughäfen);
- im übrigen Gebiet eine Höhe über Grund von 60 m und mehr erreichen.

Temporäre mobile Hindernisse (z. B. Fahrzeugkrane) ausserhalb der Flugplatzzone und bis zu einer Höhe über Grund von 100 m sind von der Registrierungs- und Bewilligungspflicht ausgenommen, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind (z. B. max. 5 Tage am gleichen Ort). Die Art der Markierung solcher Objekte wird auf Verordnungsstufe explizit vorgegeben.

Die konkreten Regelungsvorschläge auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind noch zu erarbeiten.

Zu diesem Thema wird ein paralleles Stakeholder Involvement stattfinden, das auch die direkt Betroffenen (kantonale Meldstellen) einbezieht.

## V. Thema «Flugsicherung»

### 1. Überblick

Die Schweiz ist seit 2006 am Projekt Single European Sky (SES) beteiligt und hat seither laufend die entsprechenden EU-Regelungen übernommen. Im Dezember 2010 unterzeichnete sie zusammen mit den anderen beteiligten Staaten den Vertrag zur Bildung des Functional Airspace Block Europe Central (FABEC). Ziel dieser Bestrebungen ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Flugsicherungsdienstleistern. Mit der Revision LFG 1 wurde wie eingangs erwähnt ein neues Konzept der Finanzierung der Flugsicherung umgesetzt. Dieses sieht unter anderem Finanzhilfen für die An- und Abflugsicherung auf Regionalflugplätzen vor. Die Mittel dazu stammen aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV). Die Finanzierungsverantwortung liegt noch bis Ende 2015 bei der Skyguide. Danach geht sie auf die Flugplatzhalter über. In diesem Zusammenhang fordern Letztere, dass sie künftig die Flugsicherungskosten effektiv beeinflussen können. Als mögliche Massnahme verlangen sie die freie Wahl des Dienstleistungserbringers.

Bei den nachstehenden Ausführungen zur Air Navigation Policy soll der Ansatz einer teilweisen Liberalisierung der Flugsicherungsdienstleistungen verfolgt werden. Zu klären ist, welche Dienstleistungsbereiche Gegenstand einer teilweisen Liberalisierung sein können. Bei einer Bezeichnung von mehreren Anbietern von Flugsicherungsdiensten im Bereich der An- bzw. Abflugsicherung stellt sich zudem die Frage, wer das Eigentum an der Flugsicherungsinfrastruktur halten soll. Zum Thema der Service Allocation gehört auch die Prüfung, welche (Flugsicherungs-)Dienste bei welcher Flugplatzkategorie bzw. für welche Art von Verkehr erforderlich sind. Auf diesen Punkt wird weiter unten näher eingegangen.

Weiter sollen im Rahmen der Revision LFG 2 auch Lösungen zur Sicherstellung einer lückenlosen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit an den Schnittstellen zwischen ziviler und militärischer Nutzung umgesetzt werden, die den internationalen Vorschriften und dem Sicherheitsverständnis in der Schweiz entsprechen. Dieser Themenbereich bedarf noch der vertieften Diskussion zwischen BAZL und Luftwaffe. Darauf wird an dieser Stelle daher nicht näher eingegangen.

### 2. Air Navigation Policy

#### 2.1 Überlegungen

Heute erbringt die Skyguide in der Schweiz und teilweise im angrenzenden Ausland die Flugsicherungsdienste. Davon ausgenommen sind der Luftfahrthindernisdienst, welcher vom BAZL selber wahrgenommen wird, und der zivile Flugwetterdienst, welcher der Meteo Schweiz übertragen ist. Die Erbringung der Flugsicherungsdienste durch die Skyguide und die Meteo Schweiz soll nicht von Gesetzes wegen diesen beiden Anbietern vorbehalten bleiben; Konkurrenz soll auf diesem Gebiet grundsätzlich möglich sein.

Bei der Klärung der Frage, welche Dienstleistungsbereiche Gegenstand einer Liberalisierung sein können, wird zu prüfen sein, ob eine Marktfreigabe die Kosten der Flugsicherung tatsächlich senken wird, wie sich eine Konkurrenzsituation auf die Sicherheit auswirken und in welchem Mass sich der Aufwand für die Aufsicht verändern wird.

Vorstellbar ist namentlich, dass im unteren Luftraum eine Marktöffnung angestrebt wird (Multi Provider); im oberen Luftraum soll demgegenüber nur ein Dienstleister tätig sein (Single Provider).

## 2.2 Regelungsvorschlag

### *Teilweise Liberalisierung von Flugsicherungsdiensten auf Flugplätzen (exkl. Landesflughäfen)*

Unterschieden wird zwischen «Flugsicherungsdiensten von nationaler Bedeutung» und «lokalen Flugsicherungsdiensten».

Dienste von nationaler Bedeutung sind einer Liberalisierung grundsätzlich nicht zugänglich. Diese Dienste und die damit verknüpfte Infrastrukturen werden vom Bund (Skyguide und Meteo Schweiz) gesteuert, gesamtheitlich geplant und betrieben. Es handelt sich dabei um folgende Dienste und Infrastrukturen:

- Bei Flughäfen von nationaler Bedeutung (Landesflughäfen):
  - An- und Abflugkontrolle
  - Platzverkehrsleitdienst (Aerodrome Control, ADC bzw. Tower)
  - Flugwetterdienst
- Militärische Flugsicherungsdienste
- Luftstrassen und en route-Kontrolle (inkl. low level IFR)
- Communications, Navigation, Surveillance (CNS) für die oben aufgeführte Bereiche
- Aeronautical Information Management (AIM; static und dynamic Datamanagement [DM] inkl. Hindernisdatenmanagement) und DM im Bereich Air Traffic Management (ATM)
- Network Services

Die Regionalf Flughäfen sowie die privaten Flugplätze (Flugfelder) gemäss der Kategorisierung in Anhang 1 sind in der Wahl des Air Navigation Service Provider (ANSP) für die lokale An- und Abflugkontrolle, den Platzverkehrsleitdienst, den Aerodrome Flight Information Service (AFIS) sowie das Flugwetter frei. Diese Dienstleistungen werden mit Blick auf diese Flugplätze liberalisiert. Im liberalisierten Bereich ist der geordnete und diskriminierungsfreie Zugang zu Diensten wie Flugsicherungsnetzwerk, DM, CNS etc. zu gewährleisten.

Die Finanzierung der Flugsicherungsdienste von nationaler Bedeutung muss dauerhaft gewährleistet sein, damit diese Dienste ohne Unterbruch aufrechterhalten werden können. Die Finanzierung dieser Dienste wird daher vom Bund gesteuert. Im liberalisierten Bereich müssen die Flugsicherungsdienstleistungen anderweitig und selbsttragend auf dem Markt finanziert werden (Verursacherprinzip).

**Ernennung der ANSP:** Für die Flugsicherungsdienste von nationaler Bedeutung bezeichnet der Bund die zuständigen ANSP. Er stellt weiter sicher, dass die von der Schweiz in ausserordentlichen Lagen für die nationale Sicherheit und Souveränität als relevant betrachteten Dienste von diesem(n) Provider(n) national erbracht werden können. Provider dieser Kategorie können unter Zustimmung (mit oder ohne Auflagen) durch den Bund Dienste delegieren (Dritte beauftragen), Dienste für Dritte erbringen (inkl. Drittstaaten) und/oder Beteiligungen in internationalen Konsortien eingehen. Sie bleiben für die Dienste im Hoheitsgebiet der Schweiz verantwortlich. Die Skyguide soll die Möglichkeit erhalten, sich im oberen Luftraum an anderen Gesellschaften der Flugsicherung (in- und ausländischen) beteiligen zu können.

Im Bereich der liberalisierten Flugsicherungsdienstleistungen wählt der jeweilige Flugplatzhalter selbstständig einen zertifizierten ANSP aus und lässt diesen vom Bund ernennen.

**Anforderungen an die ANSP:** Alle Flugsicherungsdienste im Schweizer Luftraum sind grundsätzlich von zertifizierten Anbietern zu erbringen. Wie in anderen Bereichen kann die Aufsicht bilateral geregelt werden (National Supervisory Authority [NSA]-Agreements). Über die Auflagen im Zusammenhang mit der Bezeichnung hat der Bund die Möglichkeit, sich direkte Aufsichtskompetenzen zu sichern.

**Eigentum an der Flugsicherungsinfrastruktur (inkl. CNS):** Es wird zwischen lokaler und nationaler Flugsicherungsinfrastruktur unterschieden. Alle Infrastrukturen, welche sinnvollerweise in einem nationalen Kontext betrieben und auch strategisch entwickelt werden, sind als Flugsicherungsinfrastrukturen von «nationaler Bedeutung» zu bezeichnen. Diese Infrastrukturanlagen dienen den Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung. Lokale Flugsicherungsinfrastrukturen sind solche, die der (liberalisierten) lokalen Erbringung von Flugsicherungsdiensten dienen.

Bezüglich Eigentums an diesen Infrastrukturen verhält es sich wie folgt:

- Die Infrastruktur von nationaler Bedeutung wird durch einen national bezeichneten ANSP erstellt und betrieben (Eigentum Bund, Infrastrukturgesellschaft oder ANSP);
- die lokale Infrastruktur kann vom lokalen, zertifizierten ANSP betrieben und auch lokal beschaffen und refinanziert werden (durch Flugplatz oder ANSP).

Der Bund kann eine Infrastrukturgesellschaft für Anlagen von nationaler Bedeutung gründen.

**Flugsicherung-Abgeltungspflicht durch Nutzer:** Flugsicherungsdienstleistungen werden gemäss dem Verursacherprinzip dem Nutzer in Rechnung gestellt. Entsprechende Schlüssel (z. B. bezüglich der VFR-Anteile) und Finanzierungsmodelle (z. B. für VFR-Streckengebühren; Briefing-Kosten etc.) werden definiert.

Die Abgeltung der Flugsicherungskosten entsprechend dem zu definierenden Schlüssel (Anteile IFR / Anteile VFR) wird pauschal einmal jährlich den Nutzern (Piloten) in Rechnung gestellt.

**Weitere Themen:** Im Rahmen der Air Navigation Policy sind noch folgende weitere Themen zu klären:

- Präzisierung der Flugsicherungsdienstleistungen im Anhang zur Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD); Etablierung einer Basis für Leistungsaufträge an Flugsicherungsorganisationen.
- Luftfahrt Daten und Luftfahrtinformationen: Qualitätsanforderungen, Datenumfang und Grundlagen für die Kostenverteilung werden in Umsetzung der Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 73/2010 zur Festlegung der qualitativen Anforderung an Luftfahrt Daten und Luftfahrtinformationen für den einheitlichen europäischen Luftraum definiert (Luftfahrt Datenverordnung, VLD). Das Hindernisdatenmanagement wird bei einem einzigen ANSP angesiedelt.
- Zulassungskriterien für Lufträume (z. B. Transponderpflicht): Das BAZL legt die Benutzungsbedingungen für Lufträume und Luftraumklassen im Hoheitsgebiet der Schweiz in Bezug auf Verfahren, Flugzeugausrüstung und Flugsicherungsdienste fest.
- Archivierungspflichten der ANSP; die Lösungswege sind bekannt und werden im Rahmen der zu erlassenden VLD etabliert.
- Leistungsmessung; die Zuständigkeit gegenüber der EU in Bezug auf die Leistungsmessung (Verordnung [EU] Nr. 691/2010) und deren nationaler Regulierung wird vom BAZL nach Anhörung der Luftwaffe wahrgenommen.

Die konkreten Regelungsvorschläge auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind noch zu erarbeiten.

### **3. Flugsicherungspflicht**

#### *3.1 Ausgangslage*

Gemäss der bisherigen Praxis wird bei Linienverkehr vorausgesetzt, dass nach IFR geflogen wird. IFR-Flüge wiederum müssen laut Gesetzgebung Flugverkehrsleitdienst in Anspruch nehmen. Damit wird bei Flugplätzen mit Linienverkehr Flugsicherung vorausgesetzt, ohne dass dies direkt so in der Gesetzgebung verankert ist. Das internationale Recht kennt indes keine Vorgaben, wonach Linienverkehr nach IFR fliegen müsste. Wenn in der Schweiz für den Linienverkehr die Inanspruchnahme von Flugsicherung zwingend verlangt wird, so stellt dies für die betroffenen Flugplätze eine zusätzliche Verpflichtung dar. Es fragt sich, ob eine solche Verpflichtung sinnvoll bzw. längerfristig zulässig ist.

#### *3.2 Überlegungen*

Die Kategorisierung der Flugsicherungspflichten soll sich nach dem Pistensystem, dem Verkehrsaufkommen IFR bzw. VFR sowie den gegebenen flugtechnischen Situationen richten. Die notwendigen Flugsicherungsdienste (und die dadurch bedingte Flugsicherungsinfrastruktur) werden durch das Angebot der Flugplätze vorgegeben.

Eine zivile Mitbenutzung eines Militärflugplatzes bedingt ab einem bestimmten Verkehrsaufkommen (in Bezug auf Verkehrsvolumen und Verkehrsart festzulegen) die Erfüllung ziviler Anforderungen (inkl. Regulation und Aufsicht) und einen zivilen Flugplatzhalter.

Die konkreten Regelungsvorschläge auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind noch zu erarbeiten.

## VI. Thema «Übrige Bestimmungen»

### 1. Überblick

Nebst Anpassungen im Bereich der in den vorhergehenden Kapiteln präsentierten Hauptthemen soll die Revision LFG 2 auch dazu genutzt werden, für verschiedene Einzelthemen eine Regelung im LFG zu verankern. In diesem Kapitel geht es um Grundlagen für anlassfreie Alkoholkontrollen bei Flug-, Flugsicherungs- und Instandhaltungspersonal, die Einführung von Verwaltungssanktionen und die Verwendung des Englischen als einzige Radiotelefoniesprache. Gemäss einem Auftrag des Bundesrates soll zudem die Auslagerung der Sicherheitsaufsicht über die Luftfahrt in eine gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt geprüft werden. Weitere Themen sind die Sicherheitsüberprüfung von im Sicherheitsbereich tätigen Flughafenpersonal und Berechtigungen im Rahmen von Aufsichtstätigkeiten.

### 2. Auslagerung Sicherheitsaufsicht

#### 2.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Überprüfung von Form und Umfang der bundesstaatlichen Leistungen (Aufgabenüberprüfung Bund, AÜP) hat der Bundesrat unter anderem beschlossen, die Auslagerung der Sicherheitsaufsicht über den Luftverkehr in eine gebührenfinanzierte Organisation zu prüfen. Beim Bund würden die regulatorischen und luftfahrtpolitischen Tätigkeiten verbleiben. Mit der Entflechtung der beiden Aufgabenbereiche Sicherheit und Regulation würde die Schweiz auf eine Entwicklung reagieren, die auf gesamteuropäischer Ebene (EASA) sowie in einzelnen Ländern (namentlich Grossbritannien) bereits umgesetzt worden ist.

#### 2.2 Überlegungen

Erste Abklärungen eines Beratungsunternehmens haben gezeigt, dass sich die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt für die Umsetzung der Sicherheitsaufsicht über die Schweizer Zivilluftfahrt anbieten würde. Diese Organisationsform zeichnet sich aus durch organisatorische Flexibilität und eignet sich deshalb am besten, um den dynamischen Entwicklungen im Bereich der Zivilluftfahrt gerecht zu werden.

Mit der Bildung von neu zwei Organisationseinheiten, die sich mit der Zivilluftfahrt beschäftigen (Regulation und Luftfahrtpolitik im Rahmen eines Bundesamts oder Departements sowie die Sicherheitsaufsicht in einer ausgelagerten Organisation), ist voraussichtlich ein gewisser Mehrbedarf von Personal verbunden. Dieser personelle Mehrbedarf ist mit Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Organisationseinheiten zu begründen, da Schlüssel-Know how in beiden Einheiten vorhanden sein und jede Organisationseinheit über einen eigenen Supportbereich verfügen muss. Durch die Auslagerung der Sicherheitsaufsicht würde der Bund unter dem Strich eine Einsparung von rund 200 Vollzeitstellen erzielen). Netto, d. h. unter Berücksichtigung der nicht mehr beim BAZL anfallenden Erträge, würde eine Entlastung des BAZL-Budgets um 43 Mio. CHF resultieren (Stand Voranschlag 2012). Auf der anderen Seite würde die Finanzierung einer gebührenfinanzierten Organisation auf Seiten der Luftfahrtindustrie zu einem Mehraufwand von geschätzten 55 Mio. CHF führen, da sich die ausgelagerte Sicherheitsaufsicht vollumfänglich über Gebühren finanzieren müsste.

### 2.3 *Regelungsvorschlag*

Art. 3 LFG wäre dahingehend zu ergänzen, dass der Bundesrat die Sicherheitsaufsicht einer öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen kann. Die organisatorischen Details sind in einer Bundesratsverordnung zu regeln. Die entsprechende Delegationsnorm ist ebenfalls in Art. 3 LFG zu ergänzen. Der konkrete Regelungsvorschlag ist noch zu erarbeiten.

## 3. English Voice

### 3.1 *Ausgangslage*

Seitens der Skyguide besteht seit längerer Zeit das Anliegen, «English Voice» als einzige Radiotelefoniesprache in der Schweiz einzuführen. Gemäss der Skyguide wird diese Praxis auf den grossen Flughäfen bereits ausgeübt und ist im AIP auch so publiziert. Das AIP hat indessen keine konstitutive Wirkung. Für die rechtsverbindliche Einführung und Durchsetzung des Anliegens ist daher eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen.

### 3.2 *Überlegungen*

Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten in einer einzigen, international etablierten Sprache wie Englisch reduziert die Kostenbasis der Skyguide erheblich, da für die Flugsicherungsdienste nicht mehr Lotsen rekrutiert und ausgebildet und werden müssen, die in mehreren Sprachen kommunizieren können. Die allermeisten Piloten in der Schweiz sind des Englischen mächtig, da sie ohnehin die Prüfung für die Radiotelefonie international (UIT) gemäss Art. 174 der Verordnung über die Ausweise für Flugpersonal in dieser Sprache abgelegt haben. Die Reduktion und Standardisierung der Radiotelefonie auf «English Voice» reduziert zudem die Gefahr von sprachlichen Missverständnissen und damit von Risiken in der Flugverkehrsleitung, da es zu keinem Sprachengemisch mehr kommt. Damit wird die Flugsicherheit erhöht.

Gemäss Art. 18 der Bundesverfassung (BV) ist die Sprachenfreiheit garantiert. Art. 4 BV listet die Landessprachen auf; Englisch gehört nicht dazu. Somit besteht ein Rechtsanspruch darauf, jede der Landessprachen in der Radiotelefonie verwenden zu können. Eine Einschränkung dieses Anspruches ist nur durch ein formelles Gesetz möglich. Mit einem neuen LFG-Artikel soll diese Grundlage geschaffen werden. Einzige Radiotelefoniesprache im Verkehr mit Flugverkehrsdiensten soll künftig Englisch sein. Um den Bedürfnissen in den grenznahen Gebieten Rechnung tragen zu können und im Bereich der Fluginformationsdienste sollen Ausnahmen möglich sein.

### 3.3 *Regelungsvorschlag*

Das LFG soll mit folgendem Artikel ergänzt werden:

**Art. XY LFG (neu)**

**Abs. 1: Einzige Radiotelefoniesprache im Verkehr mit den Flugverkehrsleitdiensten im Luftraum über der Schweiz ist Englisch.**

**Abs. 2: Für die Sprachenkompetenz sind die Normen der Europäischen Union in der für die Schweiz verbindlichen Fassung unmittelbar anwendbar.**

**Abs. 3: Der Bundesrat kann für grenznahe Gebiete und für Fluginformationsdienste Ausnahmen gewähren, wenn es die Flugsicherheit oder internationale Abkommen erfordern.**

Die Verordnung über die Ausweise für Flugpersonal (SR 748.222.1) ist wie folgt anzupassen:

**Art. 176, 176a und 176b: Aufgehoben.**

## 4. Alkoholkontrolle

### 4.1 Ausgangslage

Im Strassenverkehr hat die Polizei seit dem 1. Januar 2005 die Möglichkeit, Fahrzeugführer einer sogenannten anlassfreien Atemkontrolle zu unterziehen. Im Strassenverkehrsrecht ist zudem festgelegt, bei welcher Blutalkoholkonzentration unabhängig von weiteren Beweisen und individueller Alkoholverträglichkeit Fahruntfähigkeit im Sinne Strassenverkehrsgesetzes angenommen wird (Angetrunkenheit).

Art. 100<sup>ter</sup> LFG erlaubt bei Flugbesatzungsmitgliedern Kontrollen, wenn Anzeichen der Angetrunkenheit oder des Einflusses von Betäubungsmitteln bestehen. Blutalkoholwerte, bei denen Flugunfähigkeit angenommen wird, kennt das Luftrecht nicht. Es besteht das Bedürfnis, im Luftrecht eine analoge Regelung wie im Strassenverkehr einzuführen.

### 4.2 Überlegungen

Die in der Schweiz geltende Verordnung (EG) Nr. 1899/2006 (EU-OPS) macht in OPS 1.085 Buchstabe e Mindestvorgaben zum Alkoholkonsum und zur Blutalkoholkonzentration. Ein Flugbesatzungsmitglied darf innerhalb von acht Stunden vor der festgelegten Meldezeit zu einem Flugdienst oder vor dem Beginn einer Bereitschaftszeit keinen Alkohol zu sich nehmen. Zu Beginn einer Flugdienstzeit darf der Blutalkoholspiegel nicht über 0,2 Promille liegen. Während einer Flugdienst- oder Bereitschaftszeit darf ein Besatzungsmitglied keinen Alkohol zu sich nehmen. Die Regelungen der EU-OPS werden in absehbarer Zeit durch EASA-OPS abgelöst. Es zeichnet sich ab, dass die Vorgaben aus der EU-OPS unverändert übernommen werden.

Die erwähnten Vorschriften gelten ausschliesslich für den kommerziellen Lufttransport. Für die übrigen Flüge bestehen keine Vorgaben. Ebenfalls keine Einschränkungen bestehen für Personal, das in Instandhaltungsbetrieben tätig ist und für das Personal der Flugsicherungsdienste. In diesen bisher nicht geregelten Bereichen besteht ebenfalls ein Risiko für die Flugsicherheit, wenn Personen unter dem Einfluss von Alkohol oder Betäubungsmitteln ein Luftfahrzeug führen bzw. leiten oder Arbeiten daran vornehmen. Die bisherige Regelung soll daher auf den privaten Luftverkehr und die beiden erwähnten Berufsgruppen ausgedehnt werden. Kontrollen sollen neu ohne Anlass durchgeführt werden können.

Die Festlegung der Blutalkoholkonzentration bzw. der Konzentration im Blut von anderen, die Flug- oder Arbeitsfähigkeit beeinträchtigenden Substanzen, ist durch den Bundesrat festzulegen. Er soll auch das Kontrollverfahren regeln.

### 4.3 Regelungsvorschlag

Flugbesatzungsmitglieder sowie Personal der Flugsicherungsdienste und von Instandhaltungsbetrieben können ohne Anlass einer Kontrolle auf Alkohol- oder Drogenkonsum unterzogen werden. Der

Bundesrat legt die Konzentrationswerte im Blut fest und regelt das Kontrollverfahren. Konkrete Regelungsvorschläge sind noch zu erarbeiten.

## 5. Verwaltungssanktionen

### 5.1 Ausgangslage

Gestützt auf Art. 91 LFG kann das BAZL heute in Anwendung des Verwaltungsstrafrechts Bussen bis zu einem Betrag von CHF 20 000.–, bei groben Verstössen teilweise bis zu einem Betrag von CHF 40 000.– aussprechen. Voraussetzung für die Bestrafung ist die Verletzung einer in Art. 91 LFG aufgeführten Vorschrift. Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit ist das BAZL teilweise mit Situationen konfrontiert, bei denen ein Betrieb seinen rechtlichen Verpflichtungen zwar nicht vollumfänglich nachkommt, ihm aber auch nicht konkret eine Verletzung einer Bestimmung vorgeworfen werden kann. Zudem ist es oft so, dass der strafrechtliche Unrechtsgehalt der Verfehlung gering, der dadurch erzielte Vermögensvorteil oder die Wettbewerbsverzerrung aber gewichtig ist. Die Verfehlungen sind in der Regel auch nicht derart gravierend, dass sich ein Entzug der Betriebsbewilligung rechtfertigen würde. Es fehlt zudem ein griffiges Instrument, das darauf abzielt, einen durch derartige Verfehlungen unrechtmässig erzielten Vorteil abzuschöpfen. Das Institut der Einziehung des Gewinns erweist sich in der Praxis als weniger geeignet, da der genaue effektive Gewinn in aller Regel schwer oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand nachweisbar ist. Um in solchen Fällen von Seiten der Behörden ein Druckmittel zu haben, bietet sich die Verwaltungssanktion an.

### 5.2 Überlegungen

Andere Bereiche der Bundesverwaltung haben bereits Verwaltungssanktionen eingeführt. Als Beispiele seien hier das Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10) und das Gesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (SBG; SR 935.52) erwähnt. Art. 60 FMG sieht vor, dass ein Unternehmen bei Verstössen gegen anwendbares Recht, die Konzession oder eine rechtskräftige Verfügung mit einem Betrag von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet werden kann. Verstösst gemäss Art. 51 SBG eine Konzessionärin zu ihrem Vorteil gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung, so wird sie mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinnes belastet. Liegt kein Gewinn vor oder kann dieser nicht festgestellt oder geschätzt werden, so beträgt die Belastung bis zu 20 Prozent des Bruttospielertrages im letzten Geschäftsjahr.

Mögliche Anwendungsfälle für Verwaltungssanktionen sind:

- Wiederholte Verzögerungen in der Korrektur von «Minor Findings» aus Audits und Inspektionen, z. B. typischerweise im Quality-System. Solche Findings sind nicht unmittelbar sicherheitsrelevant, und das Verschulden ist geringfügig. Die Ersparnisse für die Betriebe sind aber teilweise erheblich. Eine angemessene Busse kann dies nicht ausgleichen, ein Entzug der Betriebsbewilligung wäre wiederum unverhältnismässig.
- Wiederholte Verzögerungen in der ordentlichen Besetzung der Verantwortlichen für die verschiedenen Teilbereiche eines Flugbetriebes (Postholder-Positionen). Das Verschulden ist auch hier eher geringfügig, aber die Ersparnisse für die Betriebe sind teilweise erheblich.
- Informationen zur Wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit werden wiederholt nicht oder zu spät geliefert.
- Systematische Missachtung von Auflagen. Hier würde eigentlich das Instrument der Ersatzvorname zum Zuge kommen. Diese ist aber in aller Regel im Flugbetrieb nicht möglich bzw. nicht

angezeigt. Die Auflagen an sich sind allenfalls von geringer Tragweite, die Ersparnisse aber ansehnlich.

- Flugschulen oder Flugbetriebe (TRTOs) halten bewilligte Ausbildungsprogramme (Ausbildungssyllabi) nicht ein (d. h. sie vereinfachen und sparen damit Kosten). Hier ist in Bezug auf die Rechtsverletzung ein nur geringfügiges Unrecht mit häufig nicht direkt nachweisbarer Sicherheitsfolge gegeben. Ein Entzug der Bewilligung wäre unverhältnismässig.
- Ausübung von Tätigkeiten ohne entsprechende Zulassung. So kann sich z. B. ein Hersteller bzw. Spediteur als bekannter Versender bzw. reglementierter Beauftragter ausgeben, ohne dass ihm dieser Status zukommt. Der wirtschaftliche Vorteil besteht darin, dass die Ware in solchen Fällen fälschlicherweise als gesichert weitergegeben wird und so die Screening-Kosten entfallen.

### *5.3 Regelungsvorschlag*

Im LFG wird eine Bestimmung im Sinne von Art. 60 FMG und Art. 51 SBG ergänzt, die es erlaubt, gegen ein Unternehmen bei Verstössen gegen anwendbares Recht, eine Bewilligung oder Konzession oder eine rechtskräftige Verfügung eine Verwaltungssanktion auszusprechen. Der auferlegte Betrag wird in Abhängigkeit vom erzielten Umsatz errechnet oder innerhalb eines Rahmens, dessen Maximum CHF 100 000.– beträgt, festgelegt. Der konkrete Regelungsvorschlag ist noch zu erarbeiten.

## **6. Sicherheitsüberprüfung von Flughafenpersonal**

### *6.1 Ausgangslage*

Ein Flughafenhalter hat zu gewährleisten, dass sämtliches im Sicherheitsbereich tätiges Personal sicherheitsüberprüft ist. Diese Überprüfung erfolgt vor und periodisch während der Dauer der Anstellung unter anderem anhand von Strafregisterauszügen, welche die Mitarbeitenden beizubringen haben. Die geltende Rechtslage erlaubt es nicht, Informationen über allenfalls hängige Strafverfahren einzuholen. Dies ist in Anbetracht der damit verbundenen Risiken unbefriedigend. Ein Flughafenhalter soll daher künftig die Möglichkeit haben, direkt bei der Polizei oder den Strafuntersuchungsbehörden Informationen über hängige Strafverfahren einzuholen. Die Polizeibehörden und Strafuntersuchungsbehörden sollen zudem verpflichtet werden, die Flughafenhalter über hängige Strafverfahren von Flughafenpersonal zu informieren.

### *6.2 Überlegungen*

Im Rahmen einer Revision der Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL; SR 748.122) wurde versucht, eine entsprechende Bestimmung gestützt auf Art. 107a LFG in die VSL zu integrieren. Dies scheiterte aber am Widerstand des Bundesamtes für Justiz. Seiner Ansicht nach ist für ein solches Vorhaben eine formelle gesetzliche Grundlage zu schaffen.

### *6.3 Regelungsvorschlag*

Das LFG ist mit einer Bestimmung zu ergänzen, die es einem Flughafenhalter erlaubt, im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung bei Polizei oder Strafuntersuchungsbehörden Informationen über hängige Strafverfahren einzuholen. Polizeibehörden und Strafuntersuchungsbehörden sollen zudem verpflicht-

tet werden, die Flughafenhalter über hängige Strafverfahren von im Sicherheitsbereich tätigem Flughafenpersonal zu informieren. Der konkrete Regelungsvorschlag ist noch zu erarbeiten.

## 7. Berechtigungen der Aufsichtsbehörden

### 7.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit sind nach geltendem LFG die Mitarbeitenden des BAZL berechtigt, Luftfahrtanlagen und Luftfahrzeuge zu betreten und Dokumente zu sichten. Bei internationalen Audits durch die ICAO 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. Zudem wird die Schweiz im Rahmen des bilateralen Abkommens über den Luftverkehr in nächster Zukunft europäisches Recht übernehmen, das Bestimmungen zu den Aufsichtsrechten enthält. Diese Bestimmungen werden auch in der Schweiz direkt anwendbar sein, aber mit der heutigen Fassung des LFG nicht mehr vollständig übereinstimmen. Mit einer Anpassung des LFG sollen die Differenzen bereinigt und damit klare Verhältnisse geschaffen werden.

### 7.2 Überlegungen

Die Aufsichtskompetenzen sind heute nur teilweise detailliert geregelt. Gemäss Art. 16 LFG sind die Aufsichtsorgane jederzeit berechtigt, die Luftfahrzeuge und deren Inhalt zu untersuchen und alle Urkunden, die sie mitführen müssen, zu prüfen. Art. 3b Abs. 2<sup>bis</sup> 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 von den Flugplätzen unentgeltlich auszustellen sind. Gewisse Kompetenzen, wie etwa der Zutritt zu betrieblichen Räumen eines Unternehmens, stützen sich hingegen heute bloss auf Art. 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 Aufsichtsorganen jederzeit Zutritt zu gewähren ist.

### 7.3 Regelungsvorschlag

Die Rechte der Aufsichtsorgane sollen in einem geänderten Art. 16 LFG in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht detailliert geregelt werden.

Die Mindestberechtigungen der Aufsichtsorgane sind in den Entwürfen zum neuen Flugsicherheitsrecht der EU wie folgt umschrieben:

«Das Personal, das von der zuständigen Aufsichtsbehörde ermächtigt wird, Zertifizierungs- und/oder Aufsichtsaufgaben durchzuführen, ist mindestens zur Durchführung der folgenden Funktionen/Aufgaben ermächtigt:

- a. Überprüfung der Aufzeichnungen, Daten, Verfahren und von sonstigem Material, das für die Erfüllung der Zertifizierungs- und/oder Aufsichtsaufgaben relevant ist;
- b. Anfertigung von Kopien oder Auszügen dieser Aufzeichnungen, Daten, Verfahren und von sonstigem Material;
- c. Verlangen mündlicher Erklärungen an Ort und Stelle;
- d. Betreten einschlägiger Räumlichkeiten, Betriebsstätten oder Transportmittel;
- e. Durchführung von Audits und Inspektionen, einschliesslich Vorfeldinspektionen und unangekündigter Inspektionsbesuche, und

f. gegebenenfalls Ergreifen von Durchsetzungsmassnahmen.

Diese Funktionen / Aufgaben werden gemäss den gesetzlichen Bestimmungen des betreffenden Mitgliedstaats durchgeführt.»

Darüber hinausgehende Eingriffs- und Aufsichtsrechte sind nicht notwendig. Die neue LFG-Bestimmung soll also nur jenes Minimum enthalten, welches Kraft europäischen Rechts in der Schweiz ohnehin gelten wird.

Der neue Artikel 16 LFG könnte wie folgt lauten:

#### Art. 16 Aufsicht

<sup>1</sup>Die Aufsichtsorgane sind jederzeit berechtigt, Luftfahrzeuge, andere Transportmittel sowie betriebliche Räumlichkeiten und Areale zu betreten, soweit es die Aufsicht über die Luftfahrt im Einklang mit Artikel 3 des Gesetzes sowie den internationalen Verpflichtungen der Schweiz erfordert. Allfällig notwendige Zutrittsberechtigungen sind ihnen sofort und unentgeltlich auszustellen.

<sup>2</sup>Sie sind berechtigt, in sämtliche Aufzeichnungen, Daten, Verfahren und andere Materialien, die in Bezug auf die Flugsicherheit oder Luftsicherheit von Bedeutung sein können, Einsicht zu nehmen und davon Kopien oder Auszüge zu erstellen. Die Aufsichtsorgane sind ebenfalls berechtigt, jederzeit mündlich oder schriftlich Auskünfte und Erklärungen einzuholen sowie verbindliche Anweisungen zu erteilen.

<sup>3</sup>Bei der Verfolgung von strafbaren Handlungen bleiben die prozessualen Vorschriften der Strafprozessordnung sowie des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafverfahren vorbehalten.

## 8. Nachweis Benützungrechte für Betriebsbewilligung

### 8.1 Ausgangslage

Art. 27 LFG verlangt für die Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein Flugbetriebsunternehmen unter anderem den Nachweis von Benützungrechten auf dem als Standort des Flugbetriebs vorgesehenen Flugplatz. Das geltende, auch in der Schweiz anwendbare EU-Recht verlangt dies nicht (Verordnungen EU 1008/2008 und EU 216/2008). Das LFG ist an die geltende Rechtslage anzupassen.

### 8.2 Regelungsvorschlag

In Art. 27 LFG wird das Erfordernis der Benützungrechte gestrichen und lautet neu wie folgt:

#### Art. 27 Gewerbsmässiger Luftverkehr, Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, Betriebsbewilligung

<sup>1</sup>Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die mit Luftfahrzeugen gewerbsmässig Personen oder Güter befördern, brauchen eine Betriebsbewilligung des BAZL. Der Bundesrat legt fest, in welchem Umfang diese Unternehmen im Eigentum und unter der Kontrolle von schweizerischen Staatsangehörigen stehen müssen.

<sup>2</sup>Die Bewilligung wird erteilt, wenn das Unternehmen in Bezug auf die beabsichtigte Betriebsart:

a. über die notwendigen, im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragenen Luftfahrzeuge ~~und über die erforderlichen Benützungrechte auf dem als Standort des Flugbetriebs vorgesehenen Flugplatz~~ verfügt;

b. über die fachliche Eignung und Organisation verfügt, um den sicheren, im Rahmen des Möglichen ökologischen Betrieb von Luftfahrzeugen zu gewährleisten;

c. wirtschaftlich leistungsfähig ist und über ein zuverlässiges Finanz- und Rechnungswesen verfügt;

d. ausreichend versichert ist; und

*e. Luftfahrzeuge einsetzt, welche dem jeweiligen Stand der Technik, wenigstens aber den international vereinbarten Mindeststandards bezüglich Lärm und Schadstoffen entsprechen.*

<sup>3</sup> *Die Bewilligung kann geändert oder aufgehoben werden.*

<sup>4</sup> *Der Bundesrat legt die Betriebsarten und die entsprechenden Voraussetzungen fest. Er kann vorsehen, dass in begründeten Fällen von den Voraussetzungen nach Absatz 2 Buchstabe a abgewichen werden darf.*

## **9. Ergänzung Entwicklungsbetriebe in Art. 57 LFG**

### *9.1 Ausgangslage*

In Art. 57 Abs. 3 LFG wird festgehalten, dass Hersteller- und Instandhaltungsbetriebe einer Bewilligung der BAZL bedürfen. Entwicklungsbetriebe sind ebenfalls bewilligungspflichtig. Entsprechende Vorschriften befinden sich in Art. 4 ff der Verordnung des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen (VLL; SR 748.215.1). Der Vollständigkeit halber sind die Entwicklungsbetriebe in der Aufzählung von Art. 57 Abs. 3 LFG zu ergänzen.

### *9.2 Regelungsvorschlag*

Art. 57 Abs. 3 LFG wird mit Entwicklungsbetrieben ergänzt und lautet neu wie folgt:

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

<sup>1</sup> *Das UVEK erlässt insbesondere zur Gewährleistung der Flugsicherheit Vorschriften über die Herstellung, den Betrieb, die Instandhaltung und die Ausrüstung der Luftfahrzeuge sowie über die mitzuführenden Bordpapiere.*

<sup>2</sup> *Es kann Vorschriften über die Herstellung bestimmter Luftfahrzeugteile erlassen.*

<sup>3</sup> *Hersteller-, **Entwicklungs-** und Instandhaltungsbetriebe bedürfen einer Bewilligung des BAZL.*

## VII. Nicht weiter verfolgte Themen

### 1. Stationierung ausländischer Luftfahrzeuge in der Schweiz

#### 1.1 Ausgangslage

In letzter Zeit ist eine Tendenz festzustellen, dass zunehmend Luftfahrzeuge aus dem Schweizer Luftfahrzeugregister bzw. aus dem Register von EASA-Staaten in die Register anderer Staaten abwandern. Mehrheitlich werden diese Luftfahrzeuge in den USA registriert. Dennoch verbleibt eine Mehrzahl dieser Luftfahrzeuge in der Schweiz stationiert. Sie halten sich somit im EASA-System auf, sind diesem aber nicht mehr unterstellt, was zu einer Einschränkung der Einflussmöglichkeit der Aufsichtsbehörde führt. Dies könnte zu einem Sicherheitsverlust führen, da die direkte Aufsicht durch die ausländische Behörde in der Schweiz kaum im vollen Umfang gewährleistet werden kann.

#### 1.2 Abklärungen

Die vorgenommenen Abklärungen zeigten Folgendes:

Nach Einschätzung des Safety Risk Managements des BAZL (SRM) hat die Abwanderung von Luftfahrzeugen in ausländische Register (non EASA) keinen unmittelbaren negativen Einfluss auf die Flugsicherheit. Bei der Gruppe von N-Registrierten Luftfahrzeugen in der Schweiz ist keine erhöhte Anzahl an Occurrence Reports festzustellen.

Die EASA möchte der Problematik primär auf der Stufe von Lizenzanforderungen an die Besatzungen begegnen. Sie beabsichtigt zudem, das bisher nur in der kommerziellen Luftfahrt angewendete System der Safety Audit of Foreign Aircraft (SAFA-System) auf private und Kleinluftfahrzeuge auszudehnen.

#### 1.3 Schlussfolgerung

Die festgestellte Tendenz stellt aus Sicht BAZL kein Sicherheitsproblem dar. Die von der EASA beabsichtigte Ausweitung des SAFA-Systems auf private und Kleinluftfahrzeuge wäre ein taugliches Mittel, der Problematik zu begegnen. Die Beschränkung der Stationierungsdauer erscheint bei dieser Sachlage unverhältnismässig. Auf eine Regelung der Stationierungsdauer im LFG ist daher zu verzichten.

### 2. Safety Management System (SMS)

#### 2.1 Ausgangslage

Aus dem letzten USOAP-Audit der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) resultierte im Bereich SMS folgendes Finding: Die ICAO empfahl, im LFG eine rechtliche Basis zu schaffen, um eine rechtzeitige und effektive Umsetzung des SMS bei Flug- und Instandhaltungsbetrieben zu gewährleisten.

## *2.2 Überlegungen*

Art. 103a der Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.01) hält fest, dass Halter von Flugzeugen und Hubschraubern, die gewerbsmässige Flüge durchführen und Instandhaltungsbetriebe für Flugzeuge und Hubschrauber ein SMS einrichten und unterhalten müssen. Betreffend Inhalt des SMS wird auf bestimmte Kapitel aus ICAO-Annex 6 verwiesen, die als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

Die ICAO plant, die heute auf verschiedene Annexe verteilten Vorgaben zum SMS in einem neuen Annex 19 mit der Bezeichnung «Safety Management Systems» zusammenzufassen.

SMS sind Vorgaben für die Führung von Luftfahrt- und Instandhaltungsbetrieben. Diese Vorschriften sind auf Verordnungsstufe geregelt, im LFG sind lediglich die Grundsätze aufgeführt, z. B. indem eine Bewilligungspflicht festgehalten wird (z. B. Art. 57 LFG für Instandhaltungsbetriebe) oder von der fachlichen Eignung für einen sicheren Betrieb von Luftfahrzeugen gesprochen wird (z. B. Art. 27 Abs. 2 Bst. b LFG).

## *2.3 Schlussfolgerung*

Der Ansatz, im LFG lediglich die Grundsätze einer Bewilligungspflicht und die detaillierten Vorgaben auf Verordnungsstufe zu regeln, ist unverändert richtig. Die Umsetzung der ICAO-Empfehlung wäre eine Abkehr von diesem Ansatz. Auf eine Regelung im LFG kann verzichtet werden. Die Umsetzung der ICAO-Empfehlung soll, soweit notwendig, auf Verordnungsstufe erfolgen.

## **VIII. Anhänge**

### **1. Matrix «Anforderungen an Infrastruktur und Betrieb nach Flugplatzkategorien»**

# Anforderungen an Infrastruktur und Betrieb nach Flugplatzkategorien

Regelung auf Stufe LFG	Regelung auf Stufe Verordnung
------------------------	-------------------------------

Thema		Kategorie	Landesflughäfen		Regionalf Flughäfen		Private Flugplätze (Flugfelder)	
			Kategorie A		Kategorie B		Ohne beschränkten Zugang	Mit beschränktem Zugang
1	Definition auf Stufe LFG / Bedeutung im Netz		in nationaler Hinsicht		dienen dem Verkehr im öffentlichen Interesse		alle übrigen Flugplätze (Flugfelder), die	
2	Verkehrsarten		für den Linien- und Charterverkehr (öffentlicher Luftverkehr) zugänglich und entsprechend ausgerüstet, VFR-Verkehr möglich; zudem sind: interkontinentale Direktverbindungen erforderlich		und nehmen eine Anbindungsfunktion an andere nat. oder internat. Flugplätze wahr (überregionales Interesse)		ausschliesslich einem reglementarisch festgelegten Benutzerkreis zugänglich sind	
3	Infrastruktur	Pisten / Bewe-gungsflächen	Verfügen über mind. eine befestigte Piste, inkl. Roll- und Vorfeldbereich				Linien- und Charterverkehr nicht möglich	
4	Betrieb	IFR Tauglichkeit	Ausrüstung für IFR zwingend vorhanden				IFR nicht möglich	
		Öffnungszeiten	Ganzjährig von 06.00-23.00/24.00 Uhr		Ganzjährige Öffnung möglich, evtl. eingeschränkte Betriebszeiten (Tag od. saisonal); kein Nachtbetrieb (22.00-06.00 Uhr) möglich		Betrieb bei Dunkelheit nicht möglich	
5	Flugsicherung	bei Dunkelheit	Für den Betrieb bei Dunkelheit zwingend ausgerüstet		Ausrüstung für den Betrieb bei Dunkelheit möglich		Allwetterbetrieb nicht möglich	
		Allwetterbetrieb und -ausrüstung	Für den Allwetterbetrieb ausgerüstet (Cat. II/III, Low Visibility Procedure [LVP])		Ausrüstung für den Allwetterbetrieb (Cat. II/III, LVP) möglich		Allwetterbetrieb nicht möglich	
		Rettungs- und Feuerwehrdienst	Permanente Gewährleistung erforderlich		Permanente Gewährleistung erforderlich		Permanente Gewährleistung möglich	
		Gebühren	Die Festlegung von Flughafenengebühren ist reguliert				Dürfen keine Gebühren erheben (Landetaxen möglich)	
		Flugsicherungsdienst	Anflugkontrollstelle und TWR inkl. CTR und TMA erforderlich		Je nach Bedürfnis pro Öffnungszeit und je nach betrieblichen Anforderungen (Pistensystem, Verkehrsart und -mix, flugtechnische Situationen etc.):		Keine Flugsicherungsdienste	

