

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Quersubventionierungen in der schweizerischen Flugsicherung

Bericht an die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
des Nationalrates (KVF-N)

April 2005

Inhalt

0	Zusammenfassung	3
1	Auftrag, Ist-Zustand	
1.1	Auftrag	4
1.2	Rechtsgrundlagen.....	4
1.3	Begriffe	4
1.4	Skyguide; Dienstleistungen und Finanzierung.....	5
	1.4.1 Streckengebühren	5
	1.4.2 Anfluggebühren	6
1.5	SMA-MeteoSchweiz, Dienstleistungen und Gebühren	8
1.6	Quersubventionierungen	8
2	Handlungsalternativen	
2.1	Richtlinien von ICAO und Eurocontrol bezüglich Streckenflugsicherungsgebühren	9
2.2	Varianten für die Erhebung der Streckengebühren für den VFR-Verkehr	9
	2.2.1 Variante 1: Vollständige Subventionierung durch den Bund	9
	2.2.2 Variante 2: Erhebung von VFR-Streckengebühren	9
2.3	Varianten für die Erhebung der Anfluggebühren	10
	2.3.1 ICAO-Empfehlung bezüglich Anflugsicherungs-Gebühren	10
	2.3.2 Vergleich mit den Nachbarstaaten	10
	2.3.3 Variante 3: Abbau der Flugsicherungsleistungen auf Regionalflugplätzen	11
	2.3.4 Variante 4: Erhebung kostendeckender Gebühren	11
	2.3.5 Variante 5: Anpassung der Abgeltung für den Flugwetterdienst	11
3	Beurteilung	
3.1	Sicherheits-Überlegungen	11
3.2	Wirtschaftliche Überlegungen	12
3.3	Fazit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt.....	12

Quersubventionierungen in der schweizerischen Flugsicherung

0 Zusammenfassung

Die Quersubventionierungen in der schweizerischen Flugsicherung treten auf drei Ebenen auf: Zum einen profitiert der Sichtflug-Verkehr (VFR) vom Instrumentenflug-Verkehr (IFR), weil der Sichtflug-Verkehr auf Grund europaweit vereinheitlichter Regelungen gebührenbefreit ist, die Flugsicherungsdienste im Luftraum mit VFR-IFR-gemischtem Verkehr aber trotzdem nutzen muss. Zweitens leisten Linien- und Charterverkehr (Grossaviatik) aufgrund der gewichtsabhängig gestalteten Gebühren im Verhältnis zu den bezogenen Flugsicherungsleistungen einen grösseren Beitrag als die «General Aviation» (vornehmlich Leichtaviatik). Und drittens «subventionieren» die am Flughafen Zürich anfallenden Anfluggebühren (mit Kostenüberdeckung) die übrigen Schweizer Flughäfen (mit Kostenunterdeckung).

Die Quersubventionierungen könnten durch die folgenden Massnahmen eliminiert werden.

- Vollständige Subventionierung des VFR-Verkehrs durch den Bund;
- Erhebung von VFR-Streckengebühren;
- Abbau der Flugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen;
- Kostendeckende Anfluggebühren auf den Regionalflugplätzen;
- Anpassung der Flugwetterdienst-Gebührenanteils auf ein kostendeckendes Niveau.

Während die erste Möglichkeit wegen der aktuellen Finanzlage des Bundes kaum weiter verfolgt werden dürfte, sind die drei folgenden Varianten aus wirtschaftlichen und Sicherheits-Überlegungen negativ zu beurteilen. Bei der Erhebung von Streckengebühren beim VFR-Verkehr übersteigt der Inkasso-Aufwand die möglichen Erträge bei Weitem. Kostendeckenden Anfluggebühren stünde eine überproportional grosse Mehrbelastung des VFR-Verkehrs, bei einer nicht ins Gewicht fallenden Entlastung des IFR-Verkehrs, gegenüber. Zudem wären wegen der massiv steigenden Gebühren auf den betroffenen Regionalflugplätzen eine Abwanderung der Flugschulen sowie empfindliche Auftragseinbussen für die ortansässigen Unterhalts- und Zulieferbetriebe die unausweichliche Folge.

Hingegen ist die Anpassung des Gebührenanteils für den Flugwetterdienst, welcher mit den Anfluggebühren erhoben wird, eine realistische Zielsetzung, zumal diese Gebühr für eine Leistung erbracht wird, auf welche die Leichtaviatik aus Sicherheitsgründen – da gesetzlich vorgeschrieben – zwingend angewiesen ist. Dieses Vorgehen entspräche auch dem Bundesratsbeschluss vom Dezember 2003, mit welchem die Landesregierung auf die Einführung einer neuen Flugsicherungstaxe verzichtete.

Da die Kantone und Gemeinden im Umfeld der Regionalflugplätze den primären wirtschaftlichen Nutzen aus diesen Infrastrukturanlagen ziehen, wäre künftig auch zu prüfen, ob nicht über entsprechende kantonale und/oder kommunale Beiträge eine Reduktion der Quersubventionierung bewerkstelligt werden könnte.

1 Auftrag, Ist-Zustand

1.1 Auftrag

Das BAZL wurde vom Generalsekretariat UVEK beauftragt zu Handen der KVF-N im ersten Halbjahr 2005 einen Bericht zur Frage der Quersubventionierung in der schweizerischen Flugsicherung in den Bereichen Leichtaviatik und Regionalflugplätze zu erstellen. Darin soll insbesondere Folgendes dargestellt werden:

- Aktueller Kostendeckungsgrad und Ausmass der Quersubventionierung zu Gunsten der Leichtaviatik sowie die Folgen der Erhebung kostendeckender Flugsicherungsgebühren;
- Aktueller Kostendeckungsgrad und Ausmass der Quersubventionierung zu Gunsten der Regionalflugplätze und Auswirkungen von kostendeckenden Gebühren.

Dieser Auftrag wird mit dem vorliegenden Bericht erfüllt.

1.2 Rechtsgrundlagen

Basis für die Ordnung der schweizerischen Flugsicherungsdienste und die Übertragung der Tätigkeiten an eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft bildet das Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0), insbesondere Art. 40 und 48. Der konkrete Auftrag an die Skyguide bezüglich Umfang und Zuständigkeiten sowie die Finanzierung der Leistungen ist in der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 (VFSD, SR 748.132.1), insbesondere in Art. 2 und Art. 3 sowie Art. 9 ff. geregelt.

Im Zusammenhang mit der Quersubventionierungs-Frage liess der Bundesrat 2003 die rechtliche Situation für die Einführung einer passagierbezogenen Flugsicherungstaxe zur Finanzierung nicht gedeckter Flugsicherungskosten beurteilen. Ein Gutachten der Universität Bern kam zum Schluss, dass eine solche Taxe einer Abgabe mit Steuercharakter gleich käme und möglicherweise nur mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage eingeführt werden könnte. Auf Grund dieses Gutachtens beschloss der Bundesrat im Dezember 2003, auf die Einführung einer solchen Flugsicherungstaxe zu verzichten.

1.3 Begriffe

Linienverkehr

Dieser Verkehr (Hauptmerkmal: öffentlich und regelmässig) wird in der Regel mit grösseren Flugzeugen durchgeführt (Abflugmasse über 12 t MTOM) und erfolgt praktisch ausschliesslich nach Instrumentenflugregeln (*Instrument Flight Rules, IFR*).

Charterverkehr (Bedarfsflugverkehr)

Charterverkehr wird wie Linienverkehr abgewickelt, jedoch mit der Ausnahme, dass auf Charterflügen in der Regel keine Sitzplätze im Einzelverkauf angeboten werden. In der EG wird nicht zwischen Linien- und Charterflügen, sondern zwischen regelmässigen und Ad-hoc-Flügen (Einzelflügen) unterschieden.

Privatflugverkehr (General Aviation, GA)

Nicht öffentlicher, gewerbsmässiger (z.B. Taxiflüge) und nicht-gewerbsmässiger Luftverkehr, der sowohl nach IFR als auch nach Sichtflugregeln (*Visual Flight Rules, VFR*) abgewickelt wird. Es gelangen zwar nicht ausschliesslich, aber doch mehrheitlich kleinere Flugzeuge (Abflugmasse unter 5.7 t MTOM) zum Einsatz.

Im Rahmen dieses Berichtes wird der Linien- und Charterverkehr (vorwiegend Instrumentenflug-Verkehr) als Verkehr mit Grossflugzeugen (Grossaviatik) betrachtet. Im Gegensatz dazu wird unter Privatflugverkehr «General Aviation» (hauptsächlich Sichtflug-Verkehr) die Leicht-

taviatik verstanden.

1.4 Skyguide, Dienstleistungen und Finanzierung

Der Anhang zur VFSD umschreibt die Flugsicherungsaufgaben der Skyguide. Diese bestehen hauptsächlich aus dem Flugverkehrsleitdienst (Bezirksleitdienst, An- und Abflugleitdienst, Platzverkehrs-Leitdienst und Verkehrsflussregelung im schweizerischen und, soweit zwischenstaatlich vereinbart, im angrenzenden ausländischen Luftraum), dem Fluginformationssdienst und dem Alarmdienst sowie aus diversen weiteren Dienstleistungen kommunikativer und technischer Art.

Die Skyguide finanziert ihre Leistungen namentlich über

- Erhebung von Gebühren;
- Abgeltung aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- Abgeltung des Bundes für gebührenbefreite Flüge bei der Streckenflugsicherung;
- Entschädigung des VBS für militärische Flüge;
- Einnahmen aus weiteren Dienstleistungen.

Die Zuständigkeit für die Festsetzung der Flugsicherungsgebühren (Streckengebühren und Anfluggebühren) liegt bei Skyguide. Die Gebühren unterliegen der Genehmigung durch das UVEK.

1.4.1 Streckengebühren

Für die Nutzung der für den Überflug des Fluginformationsgebietes Schweiz angebotenen Dienste und Anlagen werden **Streckengebühren** erhoben. Das Inkasso erfolgt zentral durch den Gebührendienst der Eurocontrol im Auftrag der Schweiz als Mitglied der Eurocontrol und damit ihres Gebührensystems. Gemäss den einschlägigen Richtlinien der Eurocontrol sind neben dem VFR-Verkehr die folgenden Flüge von der Entrichtung von Streckengebühren befreit:

- Flüge von Staatsluftfahrzeugen in offizieller Mission (Staatsbesuche von Staatsoberhäuptern oder -ministern);
- Flüge nach Sichtflugregeln;
- Flüge nach Instrumentenflugregeln mit Flugzeugen unter 2 Tonnen höchstzulässiges Abfluggewicht;
- militärische Flüge (auf Gegenrechtsbasis).

Die gebührenbefreiten Flüge werden gemäss Art. 9 Abs.1 lit. c und Art. 16 Abs. 4 VFSD (SR 748.132.1) der Skyguide vom BAZL teilweise abgegolten (ca. 3.7 Mio CHF pro Jahr, davon allein rund 3.2 Mio CHF für Flüge nach Sichtflugregeln).

Für gebührenbefreite Flüge erfolgt die Abgeltung grundsätzlich gemäss der effektiven Gebührenberechnung, lediglich die VFR-Flüge werden vom Bund mit einem Pauschalbetrag abgegolten. Diese Summe deckt jedoch die tatsächlichen, von Skyguide ermittelten Kosten nicht, es entsteht eine Quersubventionierung vom – gebührenpflichtigen – IFR-Verkehr hin zum VFR-Verkehr (vorwiegend Leichtaviatik). Die Pauschalentschädigung für das Jahr 2004 belief sich auf rund 3.2 Mio CHF und die entsprechenden Totalkosten werden durch Skyguide mit etwa 12.2 Mio CHF beziffert, was de facto einer Quersubventionierung des VFR-Verkehrs durch den IFR-Verkehr in der Höhe von rund 9 Mio CHF entspricht (vgl. *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Kosten-Ertrags-Situation Streckenflugsicherung im Jahr 2004 (ohne Be-

rücksichtigung der Deckungsdifferenzen aus Vorjahren)

in 1'000 CHF	VFR	IFR	Total
Gebührenertrag		231'223	234'407
Entschädigung Bund VFR	3'184		
Direkte Kosten	10'058	109'068	119'126
Indirekte und Gemeinkosten	2'140	118'788	120'928
Total Kosten (davon für Flugwetterdienst)	12'198 (4'002)	227'855 (5'347)	240'054 (9'349)
Über-/Unterdeckung (+ / -)	- 9'014	3'368	- 5'646

Quelle: Skyguide und SMA-MeteoSchweiz

1.4.2 Anfluggebühren

Für die Nutzung der An- und Abflugverkehrsleitdienste und der Platzverkehrsleitdienste erhebt die Skyguide **Anfluggebühren** auf den Flugplätzen Zürich, Genf, Bern, Lugano, Grenchen, Les Eplatures, St. Gallen-Altenrhein und Sion (*Tabellen 2 und 3*). Die Gebühren werden auf der Basis der im Voraus geschätzten Kosten der Dienste und Anlagen einheitlich nach denselben Grundsätzen bestimmt (Art. 48 LFG). Im Gegensatz zum Eurocontrol-Gebührensysteem handelt es sich hier um ein nationales Modell, wobei die einschlägigen internationalen Richtlinien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Sinne von Auslegungskriterien zu beachten sind.

Die gemäss VFSD von der Entrichtung der Anfluggebühren befreiten Anflüge betreffen schweizerische Staatsluftfahrzeuge, ausländische Staatsflugzeuge, die das Staatsoberhaupt oder Regierungsmitglieder anlässlich eines Staatsbesuches befördern, Flugzeuge im Dienste des Büros für Flugunfalluntersuchungen sowie Such- und Rettungsflüge und Notlandungen. Die Kosten für gebührenbefreite Anflüge werden in die Kostengrundlage für die Gebührenberechnung aufgenommen und verteilen sich auf die gebührenpflichtigen Benutzer. Es erfolgt keine Entschädigung durch den Bund. Da diese rund 7'000 Flüge pro Jahr in der Regel auf den schweizerischen Flugplätzen auch von der Bezahlung von Flughafentaxen ausgenommen sind, werden sie von den Flughäfen finanzstatistisch nicht erfasst.

Tabelle 2: Kosten-Ertrags-Situation Anflugsicherung im Jahr 2004 (Kosten und Erträge nach Flugplätzen)

Flughafen	Kosten	Ertrag	Kostendeckung	
	Mio CHF	Mio CHF	Mio CHF	in Prozent
Zürich	51.00	62.89	11.89	123.3
Genf	33.55	30.93	-2.62	92.2
Bern	6.77	1.26	-5.51	18.7
Lugano	5.51	0.97	-4.54	17.6

Flughafen	Kosten	Ertrag	Kostendeckung	
Grenchen	1.55	0.42	-1.13	27.4
Eplatures	0.78	0.08	-0.70	9.7
Altenrhein	1.57	1.00	-0.57	63.8
Sion	0.83	0.54	-0.29	65.1
Total	101.56	98.10	-3.46	96.6

Quelle: Skyguide

Tabelle 3: Kosten und Erträge Anflugsicherung im Jahr 2004 (Kosten und Erträge nach IFR- und VFR-Verkehr ohne Berücksichtigung der Deckungsdifferenzen aus Vorjahren)

in 1'000 CHF	VFR	IFR	Total
Gebührenertrag	2'286	95'814	98'100
Direkte Kosten	8'843	62'831	71'673
Indirekte und Gemeinkosten	4'152	25'733	29'885
Total Kosten (davon für Flugwetterdienst)	12'995 (3'622)	88'563 (4'083)	101'558 (7'705)
Über-/Unterdeckung (+ / -)	-10'709	7'250	-3'458

Quelle: Skyguide und SMA-MeteoSchweiz

Tabelle 4: Kosten-Ertrags-Situation VFR-Verkehr im Jahr 2004 (Anflugsicherung (AFS) und Streckenflugsicherung (SFS) insgesamt)

In 1'000 CHF	AFS	SFS	Total VFR
Ertrag	2'286	3'184	5'470
Direkte Kosten	8'843	10'058	18'901
Indirekte Kosten	1'273	747	2'021
Overhead-Kosten	2'879	1'393	4'272
Total Kosten (davon für Flugwetterdienst)	12'995 (3'622)	12'198 (4'002)	25'193 (7'624)
Kosten-Unterdeckung	-10'709	-9'014	-19'723

Quelle: Skyguide und SMA-MeteoSchweiz

Die Skyguide bietet ihre Leistungen auch Dritten an. Neben Flugsicherungsdienstleistungen (z. B. für die Luftwaffe oder die Organisatoren des WEF Davos) nimmt die Skyguide auch andere Aufträge entgegen, etwa zur Berechnung von An- und Abflügen auf dem Flughafen Zürich. Die vom Bundesrat genehmigten Unternehmensstatuten erlauben der Skyguide weitere wirtschaftliche Aktivitäten im Rahmen der statutarischen Zielsetzungen. Für die Beurteilung der Quersubventionierungen sind die Erträge aus solchen Dienstleistungen jedoch nicht relevant.

1.5 SMA-MeteoSchweiz, Dienstleistungen und Finanzierung

Die Aufgaben der SMA-MeteoSchweiz für die Luftfahrt sind in der Verordnung vom 26. Mai 1999 über den zivilen Flugwetterdienst (SR 748.132.13) umschrieben. Darin wird unter anderem festgehalten, dass MeteoSchweiz sicherstellt, dass der zivile Flugwetterdienst für das gesamte Fluginformationsgebiet Schweiz erbracht wird. Die erbrachten Leistungen orientieren sich am einschlägigen Regelwerk der ICAO (Annex 3 «Meteorological Service for International Air Navigation»). Insbesondere die vorwiegend nach Sichtflugregeln operierende Leichtaviatik ist auf hoch präzise Flugwetterprognosen angewiesen, bilden sie doch eines der entscheidenden Elemente für die sichere Durchführung der Flüge.

Die SMA-MeteoSchweiz stellt der Skyguide diese Dienstleistung in Rechnung, Skyguide erhebt die Gebühr für den Flugwetterdienst als Teil der Flugsicherungsgebühr. In den *Tabellen 1, 3 und 4* ist der Anteil für den Flugwetterdienst jeweils ausgewiesen.

1.6 Quersubventionierungen

Skyguide beziffert ihren ungedeckten Aufwand für die Leichtaviatik (hauptsächlich VFR-Verkehr) im Streckenbereich auf netto 8 bis 9 Mio CHF pro Jahr. Dieser Betrag wird durch den IFR-Verkehr (vor allem Grossaviatik) erbracht, womit er den VFR-Verkehr quersubventioniert. Im Bereich der Anfluggebühren beträgt diese Quersubventionierung netto 10 bis 11 Mio CHF jährlich (*vgl. Tabellen 1 und 3*).

Dabei ist besonders darauf hinzuweisen, dass der VFR-Verkehr aus Sicherheitsgründen teilweise gezwungen wird, in Lufträumen mit VFR- und IFR-Verkehr Flugsicherungs-Dienstleistungen zu beziehen. In diesem Sinne sind unter dem Begriff «Quersubventionierungen» die ungedeckten Kosten derjenigen Leistungen zu verstehen, die zwar der VFR-Verkehr systembedingt in Anspruch nehmen muss, jedoch vom IFR-Verkehr getragen werden. Oder anders formuliert: VFR-Flüge allein würden ohne die Existenz des IFR-Verkehrs – mit Ausnahme des Flugwetterdienstes – keine oder nur in geringem Umfang Flugverkehrsleitdienste beanspruchen.

Schätzungen sowohl von Eurocontrol als auch von Skyguide zeigen, dass die Erhebung von VFR-Gebühren bei der Streckenflugsicherung nicht von wirtschaftlichem Interesse ist, da die entsprechenden Melde-, Inkasso-, Mahn- und Abrechnungskosten die zu erwartenden Gebühreneinnahmen übersteigen. Im Anfluggebührenbereich würde die Erhebung kostendeckender Gebühren für VFR-Flüge je nach Flugplatz eine Gebührenerhöhung um 300 bis 700 Prozent zur Folge haben. In den umliegenden Ländern gehen Teile der Flugsicherungskosten auf kleineren Flugplätzen bzw. die Kosten des VFR-Verkehrs zu Lasten des Staates (*vgl. Absatz 2.3.2*).

Zwei konkrete Beispiele erhärten diese Schätzungen: Fliegt ein Pilot mit einem einmotorigen Kleinflugzeug von 1.5 t MTOM nach Sichtflugregeln von Milano nach Stuttgart, so würde die Streckengebühr für die Durchquerung des schweizerischen Luftraumes gemäss dem heute verbindlichen und europaweit harmonisierten Gebührensystem zwischen 22.– und 23.– CHF betragen. Damit wird klar, dass der administrative Aufwand für das Inkasso dieser Streckengebühr – oftmals im Ausland – den angestrebten Ertrag bei Weitem übersteigt.

Führt der Pilot mit dem gleichen Kleinflugzeug eine Landung auf einem schweizerischen Flughafen durch, wird heute – neben den Landetaxen von zwischen 13.– und 36.– CHF – eine Anfluggebühr von 15.– CHF erhoben. Würde nach dem Kostendeckungsprinzip verfahren, würden die Anfluggebühren, je nach Kostendeckungsgrad des Flughafens, eine Verteuerung auf etwa 50.– bis über 100.– CHF erfahren.

Bei einer massiven Verteuerung von Flugsicherungsgebühren für die Leichtaviatik müsste zudem berücksichtigt werden, dass auf den Regionalflugplätzen der grösste Teil des Privatluftverkehrs, inkl. Schulungs- und Trainingsflüge, abgewickelt wird. Eine Anhebung der Anfluggebühren auf ein kostendeckendes Niveau hätte einerseits eine erhebliche Verteuerung der Schulungsaktivitäten und andererseits eine Reduktion der Trainingsflüge auf das absolute Minimum zur Folge. Dies wiederum birgt die Gefahr von ungenügend trainierten Piloten. Es ist anzunehmen, dass sich unter diesen Umständen ein Teil der Schulung ins angrenzende Ausland verlagern würde. Dies hätte wiederum wirtschaftliche Konsequenzen auf regionaler Ebene, da nicht nur Flugschulen, sondern auch Unterhalts- und Zulieferbetriebe von einer Abwanderung betroffen wären.

2 Handlungsalternativen

2.1 Richtlinien von ICAO und Eurocontrol bezüglich Streckenflugsicherungsgebühren

Das europäische Gebührensystem der Eurocontrol entspricht grundsätzlich den einschlägigen Richtlinien der ICAO. Durch ihre Einbindung ist die Schweiz nicht frei in der Handhabung bzw. Anwendung dieses Systems.

Eine generelle Unterstellung des VFR-Verkehrs unter die Gebührenpflicht war im Rahmen des Eurocontrol-Ausschusses für Flugsicherungs-Streckengebühren in der Vergangenheit bereits verschiedentlich ein Thema. Angesichts des negativen wirtschaftlichen Ergebnisses, das die Abklärungen einer solchen Massnahme ergab, wird jedoch diese Frage bei der Eurocontrol derzeit nicht weiter verfolgt.

2.2 Varianten für die Erhebung der Streckengebühren für den VFR-Verkehr

2.2.1 Variante 1: Vollständige Subventionierung des VFR-Verkehrs durch den Bund

Der Bund würde die Skyguide für ihre Dienstleistungen für VFR-Streckenflüge vollständig entschädigen, da diese im öffentlichen Interesse liegen (Sicherheit, Schutz des IFR-Verkehrs vor VFR-Verkehr) und deshalb als gemeinwirtschaftliche Leistungen zu betrachten sind (vgl. Tabelle 1). Dem Bund wären im Jahr 2004 dafür Kosten von insgesamt 12.2 Mio CHF, also rund 9 Mio CHF mehr als heute, entstanden.

2.2.2 Variante 2: Erhebung von VFR-Streckengebühren

Gemäss den Bestimmungen der Eurocontrol («Anwendungsbedingungen des Streckengebührensystems und Zahlungsbedingungen»; Dok. Nr. 05.60.02, Jan. 2005) sind nach Sichtflugregeln durchgeführte Flüge grundsätzlich gebührenbefreit. Es wird aber den Vertragsstaaten überlassen, die VFR-Flüge über ihrem Hoheitsgebiet der Gebührenpflicht zu unterstellen. Von den derzeit 34 Eurocontrol-Mitgliedländern wird diese Praxis gegenwärtig vom Vereinigten Königreich (nur für Flugzeuge mit einem Abfluggewicht über 5,7 t MTOM), Italien, Zypern, Norwegen, Schweden, Kroatien und Moldawien angewandt.

Voraussetzung für die Gebührenberechnung und das Inkasso durch Eurocontrol ist das Vorhandensein einer Rechtsgrundlage auf nationaler Ebene sowie die Erfassung und Meldung der betreffenden Flüge durch die nationalen Gebührenstellen. Gemäss Eurocontrol vermag bei Anwendung der heutigen Gebührenformel der Flugsicherungs-Streckengebühren für VFR-Flüge diese Benutzerkategorie ihre Kosten grundsätzlich nicht zu decken, da aufgrund des geringen Gewichtungsfaktors die zu erzielenden Einnahmen deutlich unter den entsprechenden Kosten liegen.

Skyguide hat die Kosten geschätzt, welche für die Bereitstellung der Daten entstehen würden, die von Eurocontrol für die Verrechnung der VFR-Flüge erforderlich sind. Neben der Schaffung von drei bis vier Arbeitsplätzen muss mit einem aufwändigen Melde-, Inkasso-, Mahn- und Mutationswesen sowohl bei Eurocontrol als auch bei Skyguide gerechnet werden. Diese zusätzlichen Kosten würden durch die zu erwartenden Einnahmen nicht gedeckt werden können. Aus diesem Grund ist diese Alternative nicht von wirtschaftlichem Interesse.

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Einführung einer VFR-Streckengebühr wäre jedoch zu beachten, dass gewisse Piloten, welche heute die nicht zwingend vorgeschriebenen und kostenlosen Flugsicherungsdienste (insbesondere Fluginformationsdienst) in Anspruch nehmen, wegen der anfallenden Gebühren künftig darauf verzichten könnten; dies hätte negative Auswirkungen auf die Sicherheit.

2.3 Varianten für die Erhebung der Anfluggebühren

2.3.1 ICAO-Empfehlung bezüglich Anflugsicherungs-Gebühren

Die ICAO-Empfehlung «ICAO's Policies on Charges of Airports and Air Navigation Services Doc. 9082/7, 2004» legt die Zielsetzung fest, dass Gebühren nicht in einer Art erhoben werden sollen, welche die Benutzer weder vom Gebrauch sicherheitsrelevanter Einrichtungen und Dienste noch neuer technischer Hilfsmittel abhält. Im Gegenteil: Gebühren sollen so gestaltet werden, dass sie dem Aufwand für die angebotenen Installationen und Dienste entsprechen sowie der Entwicklung der Zivilluftfahrt insgesamt förderlich sind.

Die Gestaltung der nationalen Gebühren, welche auf den Landesflughäfen und den Regionalflugplätzen mit Instrumentenlande-Einrichtungen zur Anwendung kommen, richten sich nach diesen Empfehlungen. Gebühren, die nach dem Kostendeckungsprinzip – und somit nach einzelnen Flugplätzen differenziert – erhoben würden, stünden nicht grundsätzlich im Widerspruch zur erwähnten ICAO-Empfehlung.

2.3.2 Vergleich mit den Nachbarstaaten

Ein Blick auf das benachbarte Ausland zeigt, dass beispielsweise in Italien die Flugsicherungskosten derjenigen Flughäfen, die weniger als 1.5 Prozent des Gesamtverkehrs aller nationalen Flughäfen aufweisen, von der Gebührenberechnungsgrundlage in Abzug gebracht werden, also vom Staat übernommen werden. Gemäss Budgetzahlen 2003 entspricht dies ca. 57 Mio Euro oder ca. 35 Prozent der Gesamtkosten der An- und Abflugverkehrsleistungen. Auch in Frankreich gehen die Flugsicherungskosten der kleinen Flugplätze zu Lasten des Staates. Die entsprechenden Zahlen für 2003 betragen ca. 16 Mio Euro oder 7,5 Prozent der gesamten Kostengrundlage für die Anfluggebühren. In Deutschland und Österreich existiert keine spezifische Anfluggebühr für Kleinflugzeuge unter 2 t MTOM, in Deutschland ist zudem jeglicher VFR-Verkehr von Anfluggebühren befreit. Die daraus anfallenden Kosten werden vom Staat getragen.

2.3.3 Variante 3: Abbau der Flugsicherungsleistungen auf Regionalflugplätzen

Skyguide könnte auf die Anflug- und Platzverkehrsverkehrsleitung in Bern, Lugano, Les Eplatures, St. Gallen-Altenrhein, Grenchen und Sion (hier nur ausserhalb der Militär-Flugbetriebszeiten) verzichten. Damit wären bei schlechtem Wetter oder bei Dunkelheit (z. B. im Winterhalbjahr) und für Linienflüge allgemein auf diesen Flugplätzen keine Anflüge mehr möglich, es sei denn, die Flugsicherungsdienstleistungen würden von den Flugplätzen selber und in deren eigener Verantwortung erbracht. Diese Variante ist aus Sicherheitsüberlegungen als negativ zu beurteilen.

2.3.4 Variante 4: Erhebung kostendeckender Gebühren

Die Erhebung kostendeckender Gebühren auf den Flugplätzen Bern, Lugano, Les Eplatures, Grenchen, St. Gallen-Altenrhein und Sion würde – je nach Kostenunterdeckung – zu einer Gebührenerhöhung um 300 bis 700 Prozent führen. Demgegenüber könnten als Folge des Wegfalls der Quersubventionierung etwa auf dem Landesflughafen Zürich-Kloten die Anfluggebühren um ca. 10 Prozent gesenkt werden.

Auch Sicherheits-Überlegungen lassen diese Variante als ungeeignet erscheinen. Weil der grösste Teil der Ausbildungs- und Trainingsflüge auf diesen Regionalflugplätzen durchgeführt wird, wäre die wegen der Verteuerung zu erwartende Beschränkung der Trainingsflüge auf das absolut Notwendige ein Nebeneffekt, der vermieden werden muss.

2.3.5 Variante 5: Anpassung der Abgeltung für den Flugwetterdienst

Die *Tabellen 1, 3 und 4* zeigen auf, dass der in den gesamten Flugsicherungsgebühren enthaltene Anteil für die SMA-MeteoSchweiz (Abgeltung des Flugwetterdienstes) ebenfalls zu einem erheblichen Teil durch den IFR-Verkehr erbracht wird. Im Gegensatz zu den klassischen Flugverkehrsleitdiensten bildet die Wetterinformation und -beratung gerade für Flüge nach Sichtflugregeln ein zentrales Element der Flugvorbereitung, weshalb die Flugwetter-Konsultation für die Vorbereitung aller Flüge gesetzlich vorgeschrieben ist. Ohne aussagekräftige Flugwetterprognosen können VFR-Flüge nicht sicher durchgeführt werden. Der VFR-Verkehr bezieht in der heutigen Regelung somit eine Leistung, auf die er angewiesen ist, für die er aber über die Flugsicherungsgebühr eine Abgeltung unterhalb der Kostendeckung leistet. Die Anpassung entspräche einer Mehrbelastung des VFR-Verkehrs von ca. 1.3 Mio CHF jährlich (*vgl. Tabelle 3*).

3 Beurteilung

3.1 Sicherheits-Überlegungen

Die oben dargestellten Varianten können in Bezug auf die Flugsicherheit teilweise nicht zu unterschätzende Auswirkungen haben. Während Variante 1 (vollständige Subventionierung des VFR-Verkehrs durch den Bund) diesbezüglich keine Veränderungen erwarten lässt, würde die Variante 2 (Erhebung von VFR-Streckengebühren) zu einer geringeren Nutzung einer Dienstleistung führen, die für die Durchführung von VFR-Flügen ein zusätzliches Sicherheitselement darstellt. Mit der Verfolgung der Variante 3 (Abbau der Flugsicherungsleistungen auf Regionalflugplätzen) würde einer Reduktion der Flugsicherheit geradezu Vorschub geleistet, indem auf Flugplätzen mit gemischtem Verkehr (IFR und VFR) die sichere Entflechtung der beiden Verkehrsarten nicht mehr – oder zumindest nicht mehr nach einem einheitlichen Standard – gewährleistet wäre. Sicherheitsmässig ist auch Variante 4 (Erhebung kostendeckender Gebühren) kritisch zu beurteilen, da sie auf die Trainingsintensität

negative Auswirkungen hätte. Hingegen kann die Variante 5 in Bezug auf die Sicherheit als neutral beurteilt werden, da der Gebührenanteil für den Flugwetterdienst weiterhin mit der Flugsicherungsgebühr pauschal erhoben würde und nicht separat entrichtet werden müsste.

3.2 Wirtschaftliche Überlegungen

Während bei den Streckengebühren die Variante 1 (Mehraufwand gegenüber heute von jährlich ca. 9 Mio CHF, vgl. Tabelle 1) wegen der angespannten Situation der Bundesfinanzen kaum weiter verfolgt werden dürfte, fällt wohl auch die Variante 2 ausser Betracht, da der Aufwand für das Inkasso den Ertrag in unverhältnismässigem Ausmass übersteigen würde.

Bezüglich der Anfluggebühren ist der in Variante 3 dargestellte Abbau der Flugsicherungsdienste wirtschaftlich interessant. Die Sicherheits-Aspekte überwiegen gegenüber den wirtschaftlichen indes deutlich. Die Variante 4 dürfte kaum weiter verfolgt werden, weil sie prohibitiv wirkende Anfluggebühren auf den Regionalflugplätzen zur Folge hätte und darüber hinaus auch für Flugschulen und die ortsansässigen Unterhalts- und Zulieferbetriebe Einbussen bringen dürfte. Variante 5 führt zu einer leistungsgerechteren Abgeltung des durch die SMA-MeteoSchweiz hergestellten Flugwetterdienstes, was dem Anspruch der Kostenwahrheit entgegen kommt.

3.3 Fazit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt

Im Sommer 2003 hat der Vorsteher des UVEK beschlossen, den NLR-Bericht integral umzusetzen und der Sicherheit in der Schweizer Luftfahrt oberste Priorität einzuräumen. Ferner befürwortet der Bundesrat in seinem Bericht über die Luftfahrtpolitik verursachergerechte Gebühren. In Anbetracht dieses Grundsatzes sowie unter Berücksichtigung der vorgängig dargestellten Fakten, hält es das BAZL für nicht vertretbar, die Varianten 2, 3 und 4 weiter zu verfolgen. Mit Variante 1 würde sich die Schweiz der Praxis der benachbarten Länder anpassen, was sicher begrüssenswert wäre. Hingegen dürfte diese Variante nicht ins aktuelle finanzpolitische Umfeld passen. Aus Sicherheitsgründen muss der VFR-Verkehr auf Flugplätzen mit Mischverkehr (VFR und IFR) Flugsicherungsdienstleistungen nutzen, die er mit Ausnahme des Flugwetterdienstes nicht beanspruchen würde. Deshalb weist die Variante 5 in die richtige Richtung, zumal sie eine leistungsgerechte Abgeltung eines Dienstes vorsieht, auf den der VFR-Verkehr zwingend angewiesen ist.

Die Quersubventionierungen in der schweizerischen Flugsicherung treten auf drei Ebenen auf: Zum Einen profitiert der Sichtflug-Verkehr vom IFR-Verkehr, zweitens kommt die Grossaviatik im Verhältnis zu den bezogenen Leistungen für mehr Gebühren auf als die Leichtaviatik und drittens «subventionieren» die am Flughafen Zürich anfallenden Anfluggebühren (mit Kostenüberdeckung) die übrigen Schweizer Flughäfen (mit Kostenunterdeckung).

Die in diesem Bericht dargestellten Fakten zeigen Folgendes auf:

- die Elimination der Quersubventionierungen wäre in vielen Fällen unverhältnismässig und würde mehr Kosten als Ertrag generieren;
- die Elimination der Quersubventionierungen hätte in wesentlichen Bereichen einen absolut negativen Einfluss auf die Sicherheit;
- die Elimination der Quersubventionierungen würde – insbesondere durch die Einführung des Kostendeckungsprinzips bei den Anfluggebühren – nicht wünschenswerte Folgen für Flugschulen, Unterhalts- und Zulieferbetriebe (Abwanderung ins Ausland, Auftragsrückgänge) bewirken.

Im Weiteren ist auf den Bundesratsbeschluss vom Dezember 2003 zu verweisen, mit welchem der Bundesrat aus rechtlichen Überlegungen auf die Einführung einer passagierbezogenen Flugsicherungstaxe verzichtete. Hingegen schloss er eine angemessene Erhöhung der Anfluggebühren für die Leichtaviatik auf den Regionalflugplätzen nicht aus.

Aus Sicht BAZL ist deshalb einzig die künftige Verrechnung der Kosten für Flugwetterdienst an die VFR-Fliegerei weiter zu verfolgen. Diese Massnahme würde zu einer Mehrbelastung des VFR-Verkehrs von ca. 1.3 Mio CHF und einer Erhöhung der Anfluggebühren für die Leichtaviatik um durchschnittlich etwa 60 Prozent führen. Dadurch könnte der IFR-Verkehr (Grossaviatik) bei den Anfluggebühren um etwa 1 bis 2 Prozent entlastet werden. Diesem Vorgehen steht auch in Bezug zum EG-Projekt «Single European Sky» (SES) nichts entgegen, da solche Gebührenfragen gegenwärtig nicht Gegenstand des Projektes sind.

Da die Kantone und Gemeinden im Umfeld der Regionalflugplätze den primären wirtschaftlichen Nutzen aus diesen Infrastrukturanlagen ziehen, wäre künftig auch zu prüfen, ob nicht über entsprechende kantonale und/oder kommunale Beiträge eine Reduktion der Quersubventionierung bewerkstelligt werden könnte.
