



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes

Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

Bern, 30. April 2015

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Gemäss seinem Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (Luftfahrtpolitischer Bericht 2004, LUPO¹) 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 zu verfolgende 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 Entscheid des UVEK zu einem späteren Zeitpunkt in einer weiteren Teilrevision des LFG behandelt werden.

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.

Bei der Konzeption der zweiten Teilrevision des LFG (Revision LFG 2) lag der Schwerpunkt im Infrastrukturbereich. Dabei ging es unter anderem um den im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 thematisierten Bundesinfluss auf Landesflughäfen inklusive der Frage nach der Trägerschaft. Im Vordergrund standen dabei Überlegungen zu zusätzlichen Instrumenten, mit denen der Bund den Landesinteressen an diesen Infrastrukturen von nationaler Bedeutung Nachachtung verschaffen könnte. Geprüft wurde dabei unter anderem, ob der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) als Leistungsauftrag ausgestaltet werden könnte. Im Weiteren sollte ein neues, differenziertes Konzessionierungs- und Bewilligungssystem für Flugplätze die unterschiedlichen Bedürfnisse und Potenziale der einzelnen Infrastrukturanlagen besser berücksichtigen. Gleichzeitig sollten auch die Genehmigungsverfahren vereinheitlicht werden. Im Bereich Flugsicherung wurde eine Liberalisierung auf den Regionalflugplätzen angestrebt. Schliesslich beinhaltete die Vorlage auch noch Vorschläge für Regelungen bei verschiedenen Einzelthemen.

Erste Regelungsansätze wurden am 24. Januar 2012 im Rahmen eines Stakeholder Involvement den Luftfahrtkreisen und den Kantonen Genf, Basel-Stadt sowie Basel-Landschaft und Zürich vorgestellt.

Nach vertieften Abklärungen wurden in der Folge beim Hauptthema Bundesinfluss auf Landesflughäfen anfängliche Ideen für Instrumente zur Durchsetzung der Bundesinteressen gegen den Willen der Standortkantone aus föderalistischen Überlegungen verworfen. Bei der Flugsicherung auf Regionalflugplätzen stellte sich heraus, dass mit einer Liberalisierung die angestrebte Kostenreduktion nicht im erhofften Ausmass erreicht werden kann und die Einsparungen in keinem Verhältnis zum zusätzlichen Aufsichtsaufwand stehen würden. Auf eine Liberalisierung wird darum verzichtet. Stattdessen sollen nun im geltenden gesetzlichen

¹ BBI 2005 1781

Rahmen verschiedene Massnahmen zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Flugsicherung auf den Regionalflughäfen umgesetzt werden. Durch den Wegfall der beiden Themen verlor die Gesamtvorlage insgesamt deutlich an politischem Gewicht.

Aus diesem Grund wurden die verbleibenden Revisionsthemen noch einmal nach den Kriterien Erhöhung des Sicherheitsniveaus, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Effizienzsteigerung für das aviatische System bewertet und diejenigen Themen eruiert, die in den nächsten drei Jahren umgesetzt werden sollten. Diese werden nachstehend vorgestellt. Es handelt sich dabei primär um eine technische Revision, die neu den Arbeitstitel LFG 1+ trägt.

Die vorliegende Revision wird zudem zum Anlass genommen, um einem in der Praxis bestehenden Bedürfnis im Bereich des Einsatzes von Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr – wofür das Bundesamt für Polizei (fedpol) zuständig ist – Rechnung zu tragen. Durch die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage zum Betrieb eines Informationssystems, worin klassifizierte bzw. quellengeschützte Informationen sowie Personendaten bearbeitet werden dürfen, soll die von fedpol vorzunehmende Einschätzung über allfällige Risiken an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge umfassender und somit zielgerichtet erfolgen. Dies wiederum leistet einen wichtigen Beitrag zur angestrebten Erhöhung der Sicherheit, wie sie oben erwähnt worden ist.

1.2 Gegenstand der Revision

1.2.1 Luftfahrtinfrastruktur

Flugplatzkategorien

Die heutige Unterteilung der Flugplätze gemäss Artikel 36a und 36b LFG ist wenig differenziert. Das LFG kennt konzessionierte Flugplätze (Flughäfen) und Flugplätze, die über eine Betriebsbewilligung verfügen (Flugfelder). Das heutige Zweikategoriensystem erklärt sich hauptsächlich aus dem historisch gewachsenen Flugplatznetz und stellt den Rechtsstatus in den Vordergrund. Keine Rolle spielen Grösse, Funktion und Betriebsform eines Flugplatzes. Entsprechend gibt es bei den heute 12 konzessionierten Flugplätzen die unterschiedlichsten Ausprägungen; solche mit und ohne Linienverkehr und mit ganz unterschiedlichen technischen Ausrüstungen. Die heutige Regelung stellt die Landesflughäfen Zürich und Genf rechtlich auf dieselbe Stufe wie die Flughäfen Ecuvillens, Birrfeld oder La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures. In der Praxis müssen aber trotzdem anlagebezogene und teils wenig befriedigende Einzelfalllösungen (u. a. betr. der technischen Anforderungen) getroffen werden, da einheitliche Lösungen wegen der grossen Unterschiede der Flugplätze nicht möglich sind. Die heutige Kategorisierung ist weder systematisch überzeugend noch wird sie den heutigen Anforderungen an die Rechtssicherheit im Infrastrukturbereich gerecht. Die Flugplätze sollten jedoch je nach ihrem Zweck und ihrer Funktion verschiedene Anforderungen erfüllen. Das bisherige starre Zweikategoriensystem ist darum durch ein differenzierteres System abzulösen, das je nach volkswirtschaftlicher Bedeutung eines Flughafens oder Verwendungszweck eines Flugfeldes unterschiedliche Konzessionen und Betriebsbewilligungen mit abgestuften Rechten und Pflichten vorsieht.

Schnittstellen bei ziviler und militärischer Nutzung von Infrastrukturen

Die Zuständigkeiten an den Schnittstellen zwischen ziviler und militärischer Nutzung sind heute nicht hinreichend geregelt. Auf europäischer Ebene gilt der Grundsatz, dass bei einer Mitbenutzung von Militäreinrichtungen durch den zivilen Verkehr ein den zivilen Vorgaben äquivalentes Sicherheitsniveau anzustreben ist. Die Umsetzung dieser allgemeinen Bestimmungen setzt voraus, dass auf staatlicher Ebene klare Regelungen bestehen, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision soll in diesem Bereich Klarheit und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Landestellen zur Hilfeleistung

Zurzeit existieren rund 280 Spitätslandeplätze in der Schweiz. Diese und andere Landestellen zur Hilfeleistung (Landestellen bei Tunnelportalen und Landemöglichkeiten in Industrieanlagen) werden im Rahmen von Aussenlandungen beflogen. Vorhandene bauliche Infrastrukturen wurden nach den Vorschriften des jeweiligen kantonalen Baurechts bzw. der Gemeindebaureglemente erstellt; bundesrechtliche Bewilligungen für diese Anlagen liegen nicht vor und waren aufgrund der geltenden gesetzlichen Vorschriften bisher auch nicht notwendig. Rechtlich wurden die Spitätslandeplätze und übrige Landestellen zur Hilfeleistung somit bisher nicht als Infrastrukturen im Sinne des LFG behandelt. Aufgrund der erhöhten technischen Anforderungen an solche Landestellen (Vorschriften der EASA), des Bedürfnisses der Rega und anderer Unternehmen, die Rettungs- und Ambulanzflüge sowie Organtransporte durchführen, Spitätslandeplätze bei schlechten Wetterbedingungen mittels Instrumentenanflugverfahren anzufliegen sowie der Inkompatibilität mit dem Anlagebegriff gemäss Umweltschutzgesetz, lässt sich diese Einordnung nicht mehr aufrechterhalten. Ein Teil der Spitätslandeplätze soll darum zu Infrastrukturen werden und als Landestellen zur Hilfeleistung bezeichnet werden.

1.2.2 Verfahren

Festlegung von An- und Abflugverfahren

Nach geltendem Recht legt der Flugplatzhalter im Betriebsreglement u. a. die An- und Abflugverfahren fest (Art. 36c Abs. 2 LFG). Will der Flugplatzhalter ein neues An- und Abflugverfahren einführen, so muss er ein entsprechendes Gesuch einreichen, das vom BAZL geprüft und genehmigt wird. Die Festlegung der IFR-Verfahren ausserhalb der Flugplätze obliegt der Skyguide. 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: So ist gemäss geltendem LFG z. B. der Flugplatzhalter für das Betriebsreglement (auch inhaltlich) verantwortlich, während die Skyguide gemäss internationalen Vorgaben für die sichere und effiziente Gestaltung der Flugverfahren zuständig ist. Mit der vorgeschlagenen Regelung soll eine Abgrenzung und Zuordnung der Zuständigkeiten, Verantwortung und Kompetenzen geschaffen werden. Die Flugplätze sollen für alle An- und Abflugverfahren in ihrem Nahbereich verantwortlich bleiben und sie im Betriebsreglement festlegen. Demgegenüber sollen die weiterführenden Flugrouten bzw. Luftstrassen von der Flugsicherung erarbeitet und vom BAZL analog zur Luftraumstruktur festgelegt werden. Die genaue Abgrenzung wird auf Stufe Verordnung erfolgen.

Grundlage für eine Luftfahrtdatenverordnung

Per 20. Januar 2011 trat in der Schweiz die Verordnung (EU) Nr. 73/2010 der Kommission vom 26. Januar 2010 zur Festlegung der qualitativen Anforderungen an Luftfahrtdata und Luftfahrtinformationen für den einheitlichen europäischen Luftraum in Kraft. In dieser Verordnung werden die Qualitätsanforderungen für Luftfahrtdata und Luftfahrtinformationen im Hinblick auf Genauigkeit, Auflösung und Integrität festgelegt, wodurch auch die europäische Interoperabilität im Datenverkehr zwischen den Flugsicherungsorganisationen sichergestellt werden soll. Im nationalen Recht hat es bisher keine ausdrücklichen Vorgaben, welche die Generierung, die Verwaltung und den Datenfluss von Luftfahrtdata zentral regeln und koordinieren. Es existiert keine zentrale Luftfahrtdatabank, welche alle in der Schweiz verwendeten Luftfahrtdata und -informationen erfasst und damit einen Gesamtüberblick erlaubt, obwohl in der Praxis die grosse Mehrheit der Luftfahrtdata und -informationen von Skyguide gesammelt und verwaltet wird. Um die Umsetzung der genannten EU-Verordnung auf nationaler Ebene organisatorisch und administrativ zu gewährleisten und die Erhebung, Bewirtschaftung und Verbreitung von Luftfahrtdata und -informationen zentral zu organisieren und durchzuführen, soll mittels Delegationsnorm an den Bundesrat die Grundlage für eine neue Luftfahrtdataverordnung geschaffen werden. Sie wird unter anderem die Einführung einer zentralen nationalen Luftfahrtdatabank vorsehen.

Luftfahrthindernisse

In der Schweiz ist der Hindernisdienst des BAZL für die Erfassung, Beurteilung und Zulassung der Luftfahrthindernisse zuständig. Der heutige Zulassungsprozess für Luftfahrthindernisse in der Schweiz basiert zum Teil auf nationalen Vorschriften, welche auf die ursprünglich militärisch definierten Bedürfnisse zurückgehen und teilweise restriktiver sind als die internationalen Regulationen. Bezüglich der Zulassung von Luftfahrthindernissen sollen die Prozesse und Zuständigkeiten für die Erfassung, Beurteilung, Verwaltung und Publikation von Hindernisdaten unter Berücksichtigung der internationalen Anforderungen optimiert und möglichst effizient ausgestaltet werden. Die Bewilligungspflicht für Luftfahrthindernisse soll neu definiert werden und einen risikobasierten Ansatz verfolgen. Dadurch soll die Effizienz und Effektivität des Hindernisdienstes des BAZL gesteigert werden.

1.2.3 Flugsicherheit

Radiotelefoniesprache

Die Reduktion und Standardisierung der Radiotelefonie auf «English Voice» vermindert die Gefahr von sprachlichen Missverständnissen und damit von Risiken in der Flugverkehrsleitung, da es zu keinem Sprachengemisch mehr kommt. Damit wird die Flugsicherheit erhöht. Die Anpassung entspricht auch einem Anliegen der Skyguide. 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. Da English Voice dem heute international üblichen Standard entspricht, ist besonders dem grenzüberschreitenden Verkehr mit einer Standardisierung gedient.

Aufzeichnung von Hintergrundgesprächen und -geräuschen bei Flugverkehrsstellen (Ambient Voice Recording Equipment [AVRE])

Gemäss heutiger Formulierung von Artikel 107a Absatz 4 LFG sind die Flugverkehrsstellen nicht verpflichtet, die Hintergrundgespräche und -geräusche von Flugverkehrsangestellten aufzuzeichnen. Damit besteht die Gefahr, dass diese auf eine Empfehlung des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU; heute: Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle [SUST]) aus dem Jahr 1990 zurückgehende Massnahme nicht umgesetzt wird. Die Bestimmung soll daher verpflichtend formuliert werden.

Störsender

Die Luftfahrt stützt sich in zunehmendem Mass auf das globale Satellitennavigationssystem (Global Navigation Satellite System, GNSS), um die Navigationsleistung zu verbessern und die Flugsicherungsüberwachungsfunktionen zu unterstützen. Das Satellitennavigationssignal kann mit Störsendern beeinflusst werden. Diese GNSS-Störsender sind Geräte, die absichtlich eine schädliche Störung für GNSS-Signale erzeugen, um deren Empfang zu verhindern oder zu verunmöglichen. Sie werden aus verschiedenen Gründen eingesetzt, gewöhnlich mit der Absicht, Geräte zu stören, die GNSS-Positionsangaben aufzeichnen und/oder weitergeben (z. B. Tracking- oder Gebührenerhebungszwecke). Die Störsender können aber nicht selektiv eingesetzt werden. So können sie eine weit grössere Auswirkung haben, als von ihrem Betreiber beabsichtigt. Solche störende Anlagen resp. Störsender (Jammer) sind sehr leicht erhältlich. Sie können über Internet zu niedrigen Preisen (ab 20 US\$) bestellt werden und sind immer kompakter (in der Grösse eines Zigarettenpaketes mit integrierten Antennen). Ihr Vorkommen auf dem Markt hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Gemäss geltendem Fernmeldegesetz (FMG)² ist das Anbieten, das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme, das Erstellen und Betreiben von Störsendern strafbar, hingegen nicht die Einfuhr und der Besitz. Wird ein Störsender beispielsweise importiert, kann das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) erst intervenieren, wenn der Jammer in den Händen des Erwerbers ist. Mit einer Ergänzung des FMG soll diese Lücke geschlossen werden.

² SR 784.10

1.2.4 Luftsicherheit

Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von Vereinbarungen über die Luftsicherheit
Bei der Übernahme von EU-Erlassen aus dem Bereich der Luftsicherheit (Kombination von verschiedenen Massnahmen und Mitteln zur Schutz der Sicherheit der Zivilluftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen) im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EU³, stellte sich wiederholt die Frage, inwieweit der Bundesrat die Kompetenz hat, Staatsverträge über dieses Thema abzuschliessen. Dies wurde bisher gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)⁴ und gestützt auf die in Artikel 12 LFG statuierte Kompetenz des Bundesrates, polizeiliche Vorschriften zur Verhinderung von Anschlägen zu erlassen, bejaht. Begründung war, dass der Bundesrat den Auftrag von Artikel 12 LFG nur dann richtig erfüllen kann, wenn er im Dienst der internationalen Vereinheitlichung dieser Vorschriften auch Staatsverträge über diese Thematik abschliessen kann. Es rechtfertige sich daher, aus der Kompetenz zum Erlass von Verordnungen die Zuständigkeit zur Genehmigung der Aufnahme der betreffenden EU-Rechtsakte in den Anhang des Luftverkehrsabkommens abzuleiten. Im Rahmen einer Revision wurde die erwähnte RVOG-Bestimmung gestrichen. Die Änderung tritt voraussichtlich Mitte 2015 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt wird der Bundesrat nicht mehr zuständig sein, um die Übernahme von EU-Rechtsakten aus dem Bereich der Luftsicherheit zu genehmigen. Im LFG wird aus diesem Grund eine klare Kompetenzregelung geschaffen, die dem Bundesrat diese Kompetenz wieder gibt.

Herausgabe von Passagierlisten

Ergänzend zu den heute flächendeckend und standardisiert angewendeten Kontrollmechanismen zur Verhinderung von Anschlägen auf die Luftfahrt soll künftig im Interesse der Luftsicherheit und zur Bekämpfung der Kriminalität auch eine risikoabhängige, individuelle Prüfung von Passagieren anhand von Passagierlisten möglich sein. Ähnliche Instrumente sind heute bereits in der Zollgesetzgebung und im Ausländerrecht vorgesehen, um Zollwidernahrungen und illegale Migration zu bekämpfen. Zur Verhinderung und Ermittlung von kriminellen Handlungen sollen die Luftverkehrsunternehmen verpflichtet werden, den zuständigen Strafverfolgungsorganen auf Verlangen Passagierlisten herauszugeben.

Umgehung von Sicherheitskontrollen

Bisher fehlt eine griffige Bestimmung, um den Versuch zu ahnden, in den Sicherheitsbereich des Flughafens einzudringen oder gefährliche Gegenstände in diesen zu verbringen. Wer – aus welchen Motiven auch immer – versucht, z. B. eine Waffe in die Kabine eines Flugzeuges zu bringen, oder (gewaltsam oder heimlich) unkontrolliert in den Sicherheitsbereich einzudringen, kann zwar aufgehalten werden. Soweit er dabei nicht gegen das Waffenrecht verstösst, muss er in aller Regel nicht mit Sanktionen rechnen und kann daher den Versuch so oft wiederholen, bis es gelingt. Gelingt das Eindringen oder Einbringen von gefährlichen Gegenständen in den Sicherheitsbereich, führt dies zu grossen Gefahren für den Luftverkehr und entsprechend zu einschneidenden Betriebsstörungen (Evakuierung ganzer Flughafenteile). Mit einer neuen Strafbestimmung soll diese Lücke geschlossen werden.

Sicherheitsüberprüfung von Flughafenpersonal

Ein Flughafenthalter 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, den Flughafenthalter über hängige Strafverfahren oder ergangene Urteile zu informieren. Dies ist in Anbetracht

³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen, SR **0.748.127.192.68**)

⁴ SR **172.010**

der damit verbundenen Risiken unbefriedigend. Die Staatsanwaltschaften und die zuständigen Gerichte sollen darum künftig verpflichtet werden, dem BAZL bei bestimmten Delikten Verurteilungen und hängige Verfahren von im Sicherheitsbereich eines Flughafens tätigem Personal zu melden. Das BAZL informiert anschliessend die betroffenen Flughafenhalter.

Entschädigungen für den Einsatz von Polizeiangehörigen als Sicherheitsbeauftragte im Luftverkehr

Gemäss Artikel 122e der Verordnung über die Luftfahrt (LFV⁵;) werden zur Abwehr von widerrechtlichen Handlungen, welche die Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr gefährden können, sowie für Arbeiten am Boden auf ausländischen Flugplätzen Sicherheitsbeauftragte eingesetzt (Tiger, Fox). Als Sicherheitsbeauftragte kommen unter anderem Angehörige kantonaler und städtischer Polizeikorps zum Einsatz (Art. 122 Abs. 3 Bst. a LFV). Sie werden für diese Einsätze durch fedpol speziell ausgebildet. Die Kosten für Ausbildung, Ausrüstung und Einsätze der Sicherheitsbeauftragten trägt der Bund (Art. 122n LFV). Die Kantone und Gemeinden stellen dem BAZL für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit den Sicherheitsbeauftragten Rechnung. Der Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung der Postulats Malama (10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) vom März 2010⁶ kommt unter anderem zum Schluss, dass diese Finanzierung in einem Gesetz und nicht wie bisher auf Verordnungsstufe geregelt werden sollte, da nach dem Legalitätsprinzip die Auszahlung von Entschädigungen an die Kantone grundsätzlich eine formell gesetzliche Grundlage erfordere. Der Bericht empfiehlt entsprechend, bei der nächsten Revision des LFG eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Informationssystem für den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr (nachfolgend „Informationssystem“)

Um seiner Aufgabe effizienter und zielgerichtet nachzukommen, ist fedpol darauf angewiesen, diejenigen Informationen, die es zur Erstellung von Risiko- und Bedrohungsanalysen (vgl. Art. 122k LFV) und zum Einsatz von Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr (vgl. Art. 122h LFV) aus verschiedenen Quellen einholt, in einem speziellen Informationssystem zu bearbeiten. Weil es sich bei den bearbeiteten Informationen um Personendaten sowie um klassifizierte und/oder quellengeschützte Informationen handelt, bedarf der Betrieb eines solchen Informationssystems einer formell-gesetzlichen Grundlage, die mit der vorliegenden Anpassung eingeführt werden soll. Ausdrücklich geregelt sind der Zweck der Bearbeitung, die Kategorien der bearbeiteten Informationen sowie die Zugriffsrechte auf das neue Informationssystem bzw. die Weiterleitung der darin enthaltenen Daten an Dritte. Die im Informationssystem bearbeiteten Daten stammen sowohl aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie auch aus nachrichtendienstlichen Quellen. Sie können auch gemäss der Informationsschutzverordnung (ISchV⁷) klassifiziert sein.

1.2.5 Übrige Bestimmungen

Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 23. März 2011 wurde die Organisationsform der damaligen Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (SUST)⁸ evaluiert. Das Ergebnis der Evaluation der SUST wurde dem Bundesrat mit Antrag vom 26. Juni 2013 unterbreitet. Die Evaluation ergab, dass die gewählte Rechtsform der ausserparlamentarischen Kommission die geeignete Form darstellt, damit die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Unfalluntersuchungen aus den internationalen und nationalen rechtlichen Grundlagen erfüllt werden. Die Organisation der SUST und die operativen Vorgaben entsprechen den Anforderungen

⁵ SR 748.01

⁶ BBI 2012 4459

⁷ SR 510.411

⁸ Seit 1. Februar 2015 Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST)

an die institutionelle, funktionelle und persönliche Unabhängigkeit. Gestützt auf diese Ergebnisse und die bisherigen Erfahrungen mit der SUST in der Praxis, wird an der gewählten Organisationsform der ausserparlamentarischen Kommission festgehalten.

Da an der Form der Behördenkommission festgehalten wird, ist im Rahmen der vorliegenden Revision des LFG eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Das LFG und die betroffenen Bestimmungen des Eisenbahngesetzes (EBG)⁹ werden deshalb entsprechend angepasst.

Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen

Gewisse, heute durch die Flugsicherungen national und hoheitlich wahrgenommenen Flugsicherungsaufgaben, sollen im Rahmen der Bestrebungen zur Vereinheitlichung des europäischen Luftraumes (Single European Sky, SES und Functional Airspace Block Europe Central, FABEC) zukünftig zentral erbracht werden, um Kosten zu sparen und um die Effizienz der Flugsicherung in Europa zu erhöhen. Mit einer neuen Bestimmung werden die Rahmenbedingungen festlegt, unter welchen Skyguide Flugsicherungsdienstleistungen auslagern und sich einer Internationalisierung und Zentralisierung innerhalb Europas anschliessen kann. Gleichzeitig wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, internationale Vereinbarungen abzuschliessen, welche die Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen vorsehen.

Strafbestimmungen im LFG

Die Revision wird zum Anlass genommen, die Strafbestimmungen im LFG redaktionell an das seit dem 1. Januar 2007 geltende Sanktionenrecht anzupassen. Die Höhe der Strafandrohungen wird dabei nicht verändert. Gleichzeitig werden einige materielle Änderungen vorgenommen, welche teilweise Gegenstand des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen im Strafgesetzbuch, im Militärstrafrecht und im Nebenstrafrecht waren.

Anpassung des Mineralölsteuerverwendungsgesetzes (MinVG)

Die Verteilung der verfügbaren Mittel aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) auf die dafür vorgesehenen Aufgabengebiete erfolgt heute nach einem festen Verteilschlüssel (50 % Safety, 25 % Security, 25% Umweltschutz). Von diesem Verteilschlüssel kann nur sehr eingeschränkt abgewichen werden. Bisherige Erfahrungen aus den Gesuchsjahren 2012 bis 2014 haben gezeigt, dass die verfügbaren Mittel einzig im Safety-Bereich ausgeschöpft werden konnten. Nach geltendem Recht kann ein allfälliger Mehrbedarf in einem Aufgabengebiet nicht ohne weiteres durch ungenutzte Mittel aus einem anderen Aufgabengebiet kompensiert werden. Damit diese Gelder nicht verfallen und sich der Bund nicht dem Vorwurf aussetzt, die der Luftfahrt zustehenden Mittel nicht auszuschöpfen, ist eine flexiblere Lösung zu treffen. Sie sieht statt eines fixen Verteilschlüssels für jeden Aufgabenbereich variable Prozentsätze innerhalb einer festgelegten Bandbreite vor.

Abweichung vom Öffentlichkeitsgesetz

Im Rahmen von Zugangsgesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)¹⁰ wird beim BAZL unter anderem auch Einsicht in Inspektionsberichte verlangt, die das BAZL im Anschluss an durchgeführte Inspektionen bei beaufsichtigten Unternehmen erstellt hat. Wenn diese Berichte nicht vertraulich behandelt werden, besteht die Gefahr, dass sie nicht mehr präzise und aussagekräftig formuliert werden, was der Sicherheit abträglich ist. Der Zugang auf diese Dokumente soll darum eingeschränkt werden.

1.2.7 Auslagerung der Sicherheitsaufsicht

Mit der Aufgabenüberprüfung (AÜP) will der Bundesrat eine langfristig tragbare Finanzpolitik gewährleisten. Er hat deshalb das Aufgabenportfolio des Bundes systematisch auf Reform-

⁹ SR 742.101

¹⁰ SR 152.3

und Abbaupotentiale durchleuchtet. Eine von über 80 Massnahmen betrifft die Auslagerung der Aufsicht über den Luftverkehr in eine gebührenfinanzierte Organisationsform. Bei einer Auslagerung der Sicherheitsaufsicht würden die regulatorischen und luftfahrtpolitischen Tätigkeiten beim Bund verbleiben. Mit der Entflechtung der beiden Aufgabenbereiche Sicherheit und Regulation würde die Schweiz auf eine Entwicklung reagieren, die auf gesamteuropäischer Ebene (EASA) eingeleitet sowie in einzelnen Ländern (namentlich Grossbritannien) bereits umgesetzt worden ist.

Die Auswirkungen einer solchen Entflechtung wurden geprüft. Durch die Auslagerung der Sicherheitsaufsicht würde netto, d. h. unter Berücksichtigung der nicht mehr beim BAZL anfallenden Erträge, eine Entlastung des BAZL-Budgets um 43 Mio. CHF resultieren (Stand Vorschlag 2015). 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 volumnäßig über Gebühren finanzieren müsste. Wegen 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), wäre voraussichtlich mit einem gewissen Mehrbedarf an Personal zu rechnen. Dieser personelle Mehrbedarf ist mit Doppelburdenen zwischen den beiden Organisationseinheiten zu begründen, da Schlüssel-Knowhow 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 aber eine Einsparung von rund 200 Vollzeitstellen erzielen.

Die Ergebnisse der Abklärungen zeigen auf, dass die Auslagerung der Sicherheitsaufsicht beim Bund zwar zu Einsparungen führen würde, das Gesamtsystem aber insgesamt teurer würde und die zusätzlichen Kosten zulasten der Luftfahrtindustrie gingen. Im Stakeholder Involvement haben die Luftfahrtkreise den Vorschlag denn auch entschieden abgelehnt. Er habe lediglich zusätzliche Kosten zur Folge, führe zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Luftfahrt und widerspreche damit den Vorgaben des Luftfahrt politischen Berichts 2004. Bei dieser Sachlage ist auf eine Auslagerung der Sicherheitsaufsicht zu verzichten.

2 Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Art. 3a

«Internationale Vereinbarungen»

Abs. 1 und 2

Mit dieser Bestimmung wird der Bundesrat ermächtigt, in verschiedenen Bereichen internationale Vereinbarungen abzuschliessen. In Absatz 1 wird aus den oben dargelegten Gründen neu der Bereich Luftsicherheit ergänzt. Entsprechend ist die Luftsicherheit auch in Absatz 2 zu ergänzen, der im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung den möglichen Inhalt dieser Vereinbarungen umschreibt.

Der Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung der Postulats Malama (10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) vom März 2010¹¹ kommt im Zusammenhang mit dem Einsatz von schweizerischen Sicherheitsbeauftragten auf ausländischen Flughäfen (Fox-Einsätze) zum Schluss, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass diese Missionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf einer ungenügenden rechtlichen Grundlage beruhen. Gegebenenfalls müssten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die den Bundesrat er-

¹¹ BBI 2012 4459

mächtigen, die erforderlichen internationalen Abkommen zu schliessen. Der Bericht empfiehlt, die Frage der Rechtsgrundlage der Fox-Missionen eingehend zu prüfen, insbesondere die Notwendigkeit, mit den betreffenden ausländischen Staaten Abkommen zu schliessen, in denen die Anwesenheit der Schweizer Groundmarshals geregelt wird. Die Überprüfung der Rechtsgrundlagen hat kein eindeutiges Resultat ergeben. Es kann aber zumindest gesagt werden, dass auf internationaler Ebene der Einsatz von Groundmarshals nicht explizit geregelt ist. Die Ermächtigung an den Bundesrat, im Bereich Luftsicherheit internationale Abkommen abzuschliessen, deckt den Abschluss allfälliger Abkommen über Groundmarshals ebenfalls ab. Das Gleiche gilt im Übrigen auch für internationale Abkommen betreffend den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten auf Schweizer Flugzeugen. Diese bereits mit verschiedenen Staaten abgeschlossenen Memoranda of Understanding stützten sich bisher inhaltlich direkt auf internationales Recht.

Abs. 3

Parallel zur Regelung in Art. 40b LFG wird dem Bundesrat in Artikel 3a LFG die Kompetenz eingeräumt, Kooperationen von Flugsicherungsdienstanbietern staatsvertraglich zu regeln. Hintergrund ist die von der Schweiz übernommene Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum. Artikel 10 der Verordnung sieht vor, dass Flugsicherungsorganisationen die Dienste anderer in der EU zertifizierter Dienstleister in Anspruch nehmen und über derartige Kooperationen Vereinbarungen abschliessen können. Diese Befugnis soll auch dem Bundesrat zukommen. Der bisherige Wortlaut von Art. 3a LFG deckt die Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen nicht ab. Er wird darum entsprechend ergänzt. Für Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung gelten die in Art. 40b LFG festgelegten Rahmenbedingungen und die gestützt darauf erlassenen bundesrätlichen Vorgaben.

Art. 8b

«Radiotelefoniesprache»

Gemäss Artikel 18 der Bundesverfassung (BV) ist die Sprachenfreiheit garantiert. Artikel 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 Flugverkehrsdienssten soll künftig Englisch sein. Um den Bedürfnissen in den grenznahen Gebieten Rechnung tragen zu können und im Bereich der Fluginformationsdienste sollen Ausnahmen möglich sein.

Art. 21a

«Sicherheitsbeauftragte Luftverkehr»

Abs. 1

Hält den Grundsatz fest, dass zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr Sicherheitsbeauftragte eingesetzt werden.

Abs. 2

In Umsetzung der Empfehlung aus dem Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung der Postulats Malama (10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) vom März 2010¹² wird die fehlende gesetzliche Grundlage zur Entschädigung von Kantonen und Gemeinden für Einsätze von Angehörigen ihrer Polizeikorps ergänzt. Die Höhe der Entschädigungen wird im Rahmen von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden festgelegt.

¹² BBI 2012 4459

Abs. 3

Die finanziellen Mittel für Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz von Sicherheitsbeauftragten werden im Voranschlag des BAZL eingestellt. Ein Teil der Mittel aus dem Kredit wird anderen involvierten Bundesstellen (fedpol und GWK) abgetreten. Die Oberaufsicht über den Einsatz der Sicherheitsbeauftragten hat aber das BAZL. Dies wird in der Gesetzesbestimmung klargestellt.

Art. 21b

«Informationssystem für den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr »

Abs. 1

Im Bereich der Luftpolizei ist fedpol gemäss Artikel 21 LFG i.V.m. Artikel 122h LFV für den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr zuständig. Solche Einsätze erfolgen gestützt auf Risiko- und Bedrohungsanalysen, die fedpol erstellt (vgl. Art. 122k LFV). Fedpol ist darauf angewiesen, die hierfür nötigen Informationen in einem Informationssystem zu bearbeiten. Bei diesen Informationen handelt es sich zum einen um Personendaten. Aufgrund des Kontextes, in welchem diese genannt werden (bspw. Nennung von Gefährdern, etc.), sind sie als besonders schützenswerte Personendaten einzustufen, deren Bearbeitung in einem Gesetz im formellen Sinn gemäss Artikel 17 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes (DSG)¹³ ausdrücklich vorgesehen sein muss. Zum anderen werden gemäss ISchV als intern oder vertraulich klassifizierte Informationen verwendet, deren Bearbeitung aufgrund Ihres erhöhten Schutzbedarfs (Klassifizierung) ebenfalls einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Das-selbe gilt für die Bearbeitung von Informationen, die auf dem nachrichtendienstlichen Weg beschafft werden und dem Quellschutz unterliegen. Der vorliegende Artikel 21a LFG schafft die notwendige formellgesetzliche Grundlage für das elektronische Informationssystem SIBEL von fedpol, in dem die drei oben erwähnten Daten- und Informationskategorien bearbeitet werden sollen.

Abs. 2

Zur Erfüllung seines Schutzauftrags benötigt und bearbeitet fedpol Informationen einerseits zu sicherheitsrelevanten Ereignissen und andererseits zu damit verbundenen Personen. Ereignisse können Rückschlüsse auf die Gefährdung von bestimmten Luftfahrtstrecken liefern, die mittels Einsatzes von Sicherheitsbeauftragten abgewendet werden sollen. Diese Ereignisse sind zu dokumentieren, um über die Tagesaktualität hinaus analysiert und in ihren grösseren Zusammenhängen eingeordnet werden zu können. Wie in Artikel 21c Buchstabe a LFG ausdrücklich genannt, umfasst der Kreis der mit den sicherheitsrelevanten Ereignissen „verbundenen Personen“ zwei grundsätzlich verschiedene Kategorien von Personen: einerseits die potentiellen Gefährder für die Luftfahrtsicherheit und andererseits die gemäss Artikel 122e LFV als Sicherheitsbeauftragte im Luftverkehr einzusetzenden Personen. Voraussetzung für die Aufnahme in das Informationssystem einer bestimmten Person als „Gefährder“ ist, dass aufgrund konkreter Hinweise angenommen werden muss, dass von ihr eine Gefahr für bestimmte Luftfahrtstrecken ausgeht.

Art. 21c

«Bearbeitete Datenkategorien»

Im Informationssystem sollen Daten und Informationen aus ganz unterschiedlichen Quellen erfasst und bearbeitet werden. Um einschätzen zu können, ob die Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr gefährdet ist, müssen die notwendigen Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen und analysiert werden. Nebst öffentlich zugänglichen Informationen handelt es sich dabei primär um Informationen, die auf dem nachrichtendienstlichen Weg beschafft werden und solche, die fedpol von seinen Partnerstellen im Ausland weitergeleitet werden. Oft handelt es sich dabei

¹³ SR 235.1

um nach ISchV als intern oder vertraulich klassifizierte Informationen, die auch Personendaten beinhalten können.

Art. 21d

«Zugriffsrechte und Datenweitergabe»

Der Datenzugriff ist differenziert geregelt: Nur bestimmte Organisationseinheiten von fedpol, nämlich diejenigen Stellen, die für die Gefährdungsbeurteilung verantwortlich sind und den Entscheid über die Notwendigkeit eines Einsatzes treffen, verfügen über einen Online-Zugriff auf das Informationssystem (*Absatz 1*). Den in *Absatz 2* abschliessend genannten Stellen können Daten einzelfallweise bekannt gegeben werden, wenn dies für die Erfüllung ihrer gesetzlich (formell oder materiell) verankerten Aufgaben notwendig ist. Die Weiterleitung an Luftverkehrsunternehmen, die schweizerische Luftfahrzeuge einsetzen, hat zum Zweck, dass diese ihrer Pflicht gemäss Artikel 122b Absatz 1 LFV nachkommen können. Diese Bestimmung sieht nämlich vor, dass Luftverkehrsunternehmen, die Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr einsetzen, die Sicherung des Betriebs ihrer Luftfahrzeuge gewährleisten müssen, worunter auch die zur Verfügung Stellung der notwendigen Sitzplätze zugunsten der von fedpol eingesetzten Sicherheitsbeauftragten zu zählen ist.

Art. 21e

«Aufbewahrungsfrist»

Die Formulierung entspricht dem neu vorgeschlagenen Artikel 23a Absatz 3 BWIS im Rahmen des aktuellen Entwurfs zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes¹⁴.

Art. 21f

«Herausgabe von Passagierlisten»

Abs. 1

Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 104 des Ausländergesetzes (AuG)¹⁵ und Artikel 151 der Zollverordnung (ZV)¹⁶. Absatz 1 hält die Pflicht der Luftfahrtunternehmen fest, den zuständigen Strafverfolgungsbehörden für die Verhinderung oder Ermittlung von kriminellen Handlungen auf Verlangen Passagierdaten zur Verfügung zu stellen. Art und Umfang der Daten werden abschliessend aufgezählt.

Abs. 2

Die Luftfahrtunternehmen haben die Passagierlisten während sechs Monaten nach Durchführung des Fluges aufzubewahren.

Abs. 3

Verlangt eine Strafverfolgungsbehörde Passagierdaten ein, darf sie diese, soweit sie nicht Gegenstand einer Ermittlung bilden, längstens 72 Stunden aufzubewahren.

Art. 25

«Untersuchungsbehörde»

Die Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle (SUST)¹⁷ hat per 1. November 2011 ihre Tätigkeit aufgenommen. Für die SUST wurde die Organisationsform der ausserparlamentarischen Kommission nach Artikel 57a ff. RVOG gewählt. An dieser Form der Behördenkommission wird auch künftig festgehalten; deshalb wird mit der vorliegenden Revision des Luftfahrtgesetzes eine klare gesetzliche Grundlage für die Kommission geschaffen. Die Kommis-

¹⁴ BBI 2014 2105

¹⁵ SR 142.20

¹⁶ SR 631.01

¹⁷ Seit 1. Februar 2015 Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST)

sionsform hat sich seit der Einsetzung Ende 2011 in der Praxis bewährt. Insbesondere sprechen nach wie vor die Voraussetzungen an die Unabhängigkeit der Untersuchungsbehörde für die getroffene Wahl.

Abs. 1

Neu wird in Absatz 1 die ausserparlamentarische Kommission als solche bezeichnet, mit Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen im RVOG. Der Begriff der Untersuchungsstelle entfällt damit künftig.

Abs. 2

Das bisher als Geschäftsleitung bezeichnete Gremium geht vollständig in der Bezeichnung als Kommission auf. Hier ist von der persönlichen Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder die Rede im Gegensatz zur Unabhängigkeit der Behörde als solcher. Dass der Bundesrat das Präsidium bezeichnet, ist im RVOG nicht explizit vorgesehen und daher an dieser Stelle zu regeln.

Abs. 3

Dieser Absatz statuiert die Unabhängigkeit der Kommission als Behörde und regelt deren administrative Zuordnung zum UVEK. Diese beiden Aspekte waren bislang bereits in Absatz 2 enthalten. Neu wird festgehalten, dass die Kommission über ein Sekretariat verfügt. Das Sekretariat ist mit der eigentlichen Untersuchungshandlung betraut.

Abs. 4

Absatz 4 sieht wie bis anhin die Delegation an den Bundesrat vor, die übrigen Organisationsfragen zu regeln. Auch ist weiterhin die Möglichkeit der Querfusionierung mit der Untersuchungskommission nach EBG vorgesehen. Von dieser Möglichkeit wurde faktisch mit der Einsetzung der SUST per 1. November 2011 bereits Gebrauch gemacht.

Art. 26

«Verfahren»

Abs. 1

Analog zu Artikel 25 wird hier einzig die Terminologie angepasst: Neu ist demnach von der Kommission die Rede und nicht mehr von der Untersuchungsstelle.

Abs. 2

Analog zu Artikel 25 wird hier einzig die Terminologie angepasst: Neu ist demnach vom Sekretariat die Rede und nicht mehr von der Untersuchungsstelle. Die Anordnung der unter Absatz 2 aufgeführten Untersuchungs- und Zwangsmassnahmen liegt klar im Aufgabenbereich des Sekretariates.

Abs. 3

Analog zu Artikel 25 wird hier einzig die Terminologie angepasst: Neu ist demnach vom Sekretariat die Rede und nicht mehr von der Untersuchungsstelle. Da mit der neuen Terminologie nach Artikel 25 von zwei klar getrennten Organisationseinheiten ausgegangen wird, muss hier nun explizit gesagt werden, wer eine Verfügung erlässt.

Abs. 4

Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass dem Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Einsprache an die Untersuchungsbehörde selber vorgelagert wird. Durch die sachliche Nähe soll eine effiziente und schnelle Behandlung der Einsprachen und die rasche Erledigung eines Grossteils der Verfahren zur Zufriedenheit aller Beteiligter erreicht werden. Aufgrund der neuen Terminologie in Artikel 25 ist hier nun klarzustellen, dass die Kommission über die Einsprachen entscheidet.

Abs. 5

Analog zu Artikel 25 wird hier einzig die Terminologie angepasst: Neu ist demnach von der Kommission die Rede und nicht mehr von der Untersuchungsstelle. Da mit der neuen Terminologie nach Artikel 25 von zwei klar getrennten Organisationseinheiten ausgegangen wird, muss hier nun explizit gesagt werden, dass die in Absatz 5 vorgesehenen Aufgaben der Kommission obliegen.

Abs. 6

Dieser Absatz bleibt unverändert bestehen.

Art. 36

«Flugplätze, Landestellen zur Hilfeleistung»

Abs. 1

Der unverändert übernommene Absatz delegiert dem Bundesrat den Erlass von Vorschriften über den Bau und Betrieb von Flugplätzen.

Abs. 2

In diesem Absatz werden neu die Begriffe zusammengefasst, die sich bisher wenig systematisch auf verschiedene Artikel im Gesetz verteilen. An den Begriffen selbst ändert sich nichts.

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet aus den bestehenden insgesamt 280 Spitallandeplätzen diejenigen Plätze, die neu als Landestellen zur Hilfeleistung gelten und den Flugfeldern gleichgestellt sind. Kriterien für die Zuteilung zu dieser Kategorie sind einerseits die intensive Nutzung, wobei diese auch nur saisonal, beispielsweise während der Wintermonate auftreten kann. Andererseits fallen darunter die Landestellen zur Hilfeleistung, welche nach Instrumentenflugregeln (Instrument Flight Rules [IFR]) angeflogen werden (inkl. PinS-Flugverfahren, sowohl proceed VFR als auch proceed visually, sowie alle anderen auf GNSS oder elektronischen Navigationshilfen basierenden Verfahren). Einschliesslich der von der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) bestimmten 12 Polytraumazentren ist von insgesamt 25 Landestellen auszugehen, die unter die neue Kategorie fallen werden. Die abschliessende Liste dieser Landestellen zur Hilfeleistung wird auf Stufe Verordnung oder allenfalls im SIL-Konzeptteil festgelegt werden. Die Landestellen zur Hilfeleistung werden wie die Flugfelder einem Bewilligungsverfahren unterstellt. Es erfolgt eine vollumfängliche Überprüfung hinsichtlich der bau- und umweltrelevanten Aspekte wie auch in Bezug auf die technischen und luftfahrtsspezifischen Anforderungen. Die Bestimmungen bezüglich Betriebsbewilligung, Betriebsreglement und Plangenehmigungsverfahren finden analog den Flugfeldern Anwendung (siehe Art. 36e LFG). Die Betriebsbewilligung wird auf den jeweiligen Inhaber der Landestelle zur Hilfeleistung ausgestellt (Spital).

Die restlichen rund 260 Spitallandeplätze, welche aufgrund ihrer weit geringeren Nutzung nicht die erhöhten Anforderungen der Landestellen zur Hilfeleistung erfüllen müssen, werden wie bis anhin mittels Aussenlandungen betrieben (Art. 56 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL¹⁸) und gelten weiterhin nicht als luftfahrtrechtliche Infrastrukturen. Die Verantwortung für deren Betrieb liegt ausschliesslich beim Kommandanten des Luftfahrzeugs. Sie können weiterhin ohne Bewilligung des BAZL angelegt werden und unterliegen keinem Bundesverfahren.

Abs. 4

Entspricht unverändert dem bisherigen Absatz 2.

¹⁸ SR 748.131.1

Art. 36a

«Betriebskonzession und Kategorien von Betriebskonzessionen»

Abs. 1

Absatz 1 entspricht inhaltlich dem bisherigen Absatz 1.

Abs. 2

Ergänzend kann eine Konzession neu auch erteilt werden für Flugplätze, die dem Verkehr im öffentlichen Interesse dienen; dies gilt insbesondere für die Kategorie C gemäss Absatz 3 Buchstabe c .

Abs. 3

Neu gibt es drei Arten von Konzessionen:

- Kategorie A: Die überragende Bedeutung der Landesflughäfen Zürich und Genf im Flugplatznetz der Schweiz soll darin zum Ausdruck kommen, dass diese einer separaten Kategorie zugeordnet werden. Die Betriebskonzession Kategorie A stellt die höchsten Anforderungen an die Infrastruktur . Der Landesflughafen Basel-Mulhouse untersteht bezüglich Planung und Bau der Infrastruktur französischem Recht und verfügt über keine schweizerische Betriebskonzession.
- Kategorie B: Eine separate Kategorie B bilden diejenigen Regionalflugplätze, die eine Anbindung an internationale Destinationen aufweisen und/oder der Anbindung an die Landesflughäfen dienen und damit ein minimales Luftverkehrsnetz (Grundversorgung) sicherstellen. Sie erfüllen nebst luftfahrtpolitischen Zielen auch einen strukturpolitischen Auftrag. Die Anforderungen an die Anbindungsfunktion werden im SIL festgelegt. Die Regionalflugplätze Bern-Belp und Lugano-Agno gehören in diese Kategorie; grundsätzlich steht sie aber auch weiteren Flugplätzen offen.
- Kategorie C: Die Betriebskonzession Kategorie C erhalten diejenigen Flugplätze, deren Betrieb von regionalem Interesse ist. Auf ihnen findet Verkehr statt, der zwar in einem öffentlichen Interesse liegt, aber nicht unbedingt öffentlichen Verkehr umfasst. Linien- und/oder Charterverkehr soll unter Umständen möglich sein, ist aber im Gegensatz zu den Kategorien A und B nicht zwingend. Der SIL nennt keine abschliessende Zahl von solchen Flugplätzen, die Erteilung der Konzession hängt von der Erfüllung der Anforderungen ab (dazu Absatz 2). Auch die Betriebskonzessionen Kategorie C enthalten einen Zulassungzwang. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch Heliports in diese Kategorie fallen können.

Art. 36b

«Rechte und Pflichten des Konzessionärs»

Abs. 1 bis 3

Die drei Absätze entsprechen inhaltlich unverändert dem geltenden Artikel 36a Absatz 2. Mit der Betriebskonzession erhält der Flughafenhalter eine wirtschaftliche Monopolstellung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Kartellgesetzes. Es soll künftig festgelegt werden, bei welchen Tätigkeiten Wettbewerb möglich bzw. ausgeschlossen sein soll. Ob dies in der Konzession oder im Betriebsreglement erfolgt, wird auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Abs. 4

Auf Verordnungsstufe regelt der Bundesrat die Anforderungen an die Infrastruktur und den Betrieb. Für die Landesflughäfen werden die strengsten Anforderungen gestellt, ihre Infrastruktur muss beispielsweise für den Nachtflugbetrieb tauglich sein, und die Flughäfen müssen auch bei marginalen Wetterverhältnissen angeflogen werden können. Für die Regionalflughäfen mit Anbindungsfunktion muss beispielsweise letztere Anforderung nicht erfüllt sein, allerdings entsprechen sie sonst ähnlich hohen Standards wie die Landesflughäfen. Geringere Anforderungen an die technische Ausrüstung werden bei den Regionalflughäfen (ohne

Anbindungsfunction) gestellt, beispielsweise sind sie nicht zwingend mit einem Instrumenten-anflugverfahren ausgerüstet und haben auch grössere betriebliche Spielräume, sie müssen beispielsweise nicht ganzjährig geöffnet sein. Dies wird es beispielsweise ermöglichen, auf dem Flughafen Samedan, der neu unter diese Kategorie fällt, saisonal unterschiedliche Betriebszeiten vorzusehen. Mit der heutigen Einheitskonzession, die einen uneingeschränkten Zulassungzwang vorsieht, wäre dies nicht möglich.

Art. 36c

«Konzessionsvoraussetzungen»

Abs. 1

Der Artikel hält auf Gesetzesstufe fest, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das UVEK eine Konzession erteilt. Diese sind im geltenden Recht in Artikel 12 VIL genannt. Als neues Erfordernis wird der Nachweis der ausreichenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt.

Abs. 2

Der Bundesrat definiert auf Verordnungsstufe, welche Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Flugplatzbetreibers bei Konzessionerteilung wie auch während der Dauer der Konzession erfüllt sein müssen. Dabei soll er sich von den folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Es werden einheitliche Beurteilungskriterien für die Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Erteilung und Erneuerung einer Betriebskonzession geschaffen.
- Der Konzessionär stellt dem BAZL in periodischen Abständen standardisierte Finanzinformationen zu (beispielsweise halbjährlich für die Landesflughäfen und einmal jährlich für die übrigen konzessionierten Flugplätze).
- Jeder Flughafen soll jedoch dazu verpflichtet werden, dem BAZL mindestens einmal jährlich einen geprüften Jahresabschluss zu unterbreiten (innerhalb von sechs Monaten nach Bilanzstichtag).
- Im Falle von klaren Hinweisen auf finanzielle Schwierigkeiten muss das BAZL unverzüglich eine gründliche Bewertung der Finanzlage vornehmen und überprüfen können, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession noch erfüllt sind. Ebenfalls soll es die Möglichkeit haben, Massnahmen zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verfügen. Solche Massnahmen können darin bestehen, die Aufsicht über den betreffenden Flughafen zu verstärken oder Finanzierungs- und Sanierungsmaßnahmen anzugeordnen, um das Eigenkapital oder die Liquidität wiederherzustellen.

Ähnliche Anforderungen werden bereits heute an die gewerbsmässigen Flugbetriebe gestellt.

Art. 36d

«Übertragung, Entzug und Heimfall der Konzession»

Die Bestimmungen zur Übertragung einer Betriebskonzession werden aus dem geltenden Recht (Art. 36a Abs. 3) übernommen. Der Entzug der Konzession ist heute bloss auf Verordnungsstufe (Art. 16 VIL) geregelt. Zum Heimfall der Anlagen bei Ablauf der Konzession bestehen heute keine Bestimmungen. Die Grundsätze zum Entzug und zum Heimfall werden deshalb neu im Gesetz geregelt. Die Ausgestaltung des Verfahrens kann – in grundsätzlicher Abstützung auf die Regelungen zur Erteilung sowie das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)¹⁹ – auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.

Art. 36e

«Betriebsbewilligung»

Abs. 1

¹⁹ SR 172.021

Entspricht grundsätzlich dem bisherigen Artikel 36b Absatz 1. Für den Betrieb von Flugplätzen ohne Betriebskonzession braucht es eine Betriebsbewilligung, die vom BAZL erteilt wird. Absatz 1 gilt neu nebst den bisherigen Flugfeldern auch für die vom Bundesrat bezeichneten Landestellen zur Hilfeleistung.

Abs. 2

In der Betriebsbewilligung werden wie bisher die Rechte und Pflichten festgelegt. Im Gegensatz zu den konzessionierten Flughäfen besteht bei den Flugfeldern zwar kein Zulassungzwang, allerdings kann sich aufgrund der beschränkten Anzahl von Infrastrukturen und der möglichen Vielzahl von Betreibern von Luftfahrzeugen doch die Notwendigkeit ergeben, einen solchen Zulassungzwang vorzuschreiben. Dies betrifft insbesondere Infrastrukturen, die aufgrund ihrer räumlichen Situation eine Art Monopolcharakter aufweisen, z. B. der Heliport Zermatt.

Abs. 3

Wie bei den Konzessionen gibt es neu verschiedene Kategorien von Bewilligungen, indem unterschieden wird zwischen Anlagen, die generell der Öffentlichkeit zugänglich sind, und solchen, die nur einem beschränkten Benutzerkreis offen stehen.

Abs. 4

Der Bundesrat erlässt – wie bei den konzessionierten Flughäfen (vgl. Art. 36b Abs. 2) – Vorschriften, welche Anforderungen an Infrastruktur und Betrieb bei den Flugfeldern erfüllt sein müssen. Beispielsweise kann vorgesehen werden, dass bei Flugfeldern mit einem beschränkten Zugang ein Betrieb bei Dunkelheit nicht möglich ist oder dass Instrumentenflug-Ausrüstungen dort nicht nötig sind.

Abs. 5

Die Voraussetzungen für die Erteilung sowie die Übertragung, Änderung und der Entzug der Betriebsbewilligung sind heute auf Verordnungsstufe (Art. 18–22 VIL) geregelt. Im Unterschied zu den Konzessionen besteht diesbezüglich kein Bedarf, diese Sachverhalte im formellen Gesetz zu regeln. Die Regelung in der Verordnung wird zu ergänzen sein mit Bestimmungen über das anzuwendende Verfahren, welches sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des VwVG richtet.

Art. 36f

«Betriebsreglement»

Dieser Artikel entspricht inhaltlich der heutigen Regelung von Artikel 36c, ist aber redaktionell überarbeitet. Neu ist der Vorbehalt der Festlegung von An- und Abflugverfahren durch das BAZL gemäss Artikel 40h.

Art. 36g

«Wesentliche Änderungen des Betriebsreglements»

Dieser Artikel entspricht dem heutigen Artikel 36d, der unverändert bleibt. Angepasst wird lediglich der Randtitel.

Art. 38 Abs. 1^{bis}

«Militärflugplätze mit ziviler Mitbenutzung»

Laut Artikel 38 LFG sind Militärflugplätze auch für die Benützung durch die Zivilluftfahrt freigegeben, soweit es die militärischen Interessen erlauben. Zur zivilen Mitbenutzung von Militärflugplätzen enthält heute ausschliesslich Artikel 30 VIL nähere Ausführungen. Danach ist für die häufige zivile Benützung eines Militärflugplatzes eine Benützungsvereinbarung zwischen der Eidgenossenschaft, vertreten durch das VBS, und dem zivilen Flugplatzhalter abzuschliessen. Für solche zivilen Nutzungen ist der zivile Flugplatzhalter zudem verpflichtet,

ein Flugplatzbetriebsreglement zu erstellen und vom BAZL genehmigen zu lassen. Der Begriff der häufigen zivilen Benützung wird in der VIL nicht näher ausgeführt. In der Praxis wird ab einem gewissen Schwellenwert die zivile Mitbenützung eines Militärflugplatzes als für den SIL relevant bezeichnet. Der geltende Sachplan legt die Schwelle heute wie folgt fest:

- der zivile Flugbetrieb macht mehr als 10 % der militärischen Flugbewegungen oder mehr als 1 000 Motorflugbewegungen aus;
- er findet häufig ausserhalb der ordentlichen militärischen Flugbetriebszeiten statt;
- es kommen Luftfahrzeuge zum Einsatz, die im Vergleich zu den militärischen Luftfahrzeugen wahrnehmbar grössere Lärmbelastungen verursachen.

Die Zuständigkeiten an den Schnittstellen zwischen ziviler und militärischer aviatischer Nutzung bedürfen einer klaren Regelung. Unterhalb der Schwelle der «häufigen Mitbenützung» im Sinn von Artikel 30 VIL sind heute die Zuständigkeiten für die zivile Mitbenützung von Militärflugplätzen nicht geregelt. Diese Lücke soll geschlossen werden.

Die militärische Zuständigkeit für die Infrastruktur soll bis zum Erreichen eines bestimmten Aufkommens von zivilem Verkehr gelten. Ab dieser Schwelle sollen Regelungs-, Zulassungs- und Aufsichtskompetenzen für den zivil mitbenutzten Teil des Militärflugplatzes auf das BAZL übergehen. Der Bundesrat wird auf dem Verordnungsweg Detailbestimmungen zur Wahrnehmung der militärischen Zuständigkeit unterhalb des Schwellenwerts festlegen müssen.

Art. 40 Abs. 3

«Kategorien Flugsicherung»

Die Kategorisierung der Flugsicherungspflichten soll sich nach dem Pistensystem, dem Verkehrsaufkommen IFR bzw. VFR, den gegebenen An- und Abflugverfahren und den Lufträumen richten. Die notwendigen Flugsicherungsdienste (und die dadurch bedingte Flugsicherungsinfrastruktur) richten sich nach dem Angebot und den Bedürfnissen der Flugplätze. Es wird auch zukünftig Flugplätze ohne Flugsicherung geben. Die detaillierte Festlegung der Flugsicherungspflichten für Flugplätze wird auf Verordnungsstufe mit der Kategorisierung erfolgen.

Art. 40a Abs. 1

«Errichtung und Betrieb einer zentralen nationalen Luftfahrtdatenbank»

Per 20. Januar 2011 trat in der Schweiz nach Übernahme durch den Luftverkehrsausschuss Europäische Union / Schweiz die Verordnung (EU) Nr. 73/2010 der Kommission vom 26. Januar 2010 zur Festlegung der qualitativen Anforderungen an Luftfahrtdata und Luftfahrtinformationen für den einheitlichen europäischen Luftraum in Kraft. In dieser Verordnung werden neu die Qualitätsanforderungen für Luftfahrtdata und Luftfahrtinformationen im Hinblick auf Genauigkeit, Auflösung und Integrität festgelegt, wodurch auch die europäische Interoperabilität im Datenverkehr zwischen den Flugsicherungsorganisationen sichergestellt werden soll. Die Verordnung legt hingegen nicht fest, wie die Staaten die Generierung, Bereitstellung, Verwaltung und Verbreitung von Luftfahrtdata und -informationen auf nationaler Ebene organisieren und finanzieren, sondern beschränkt sich auf Qualitäts- und Sicherheitsvorgaben. Sie enthält einen Katalog mit Begriffsbestimmungen, die auch für die Schweiz verbindlich sind. Als Luftfahrtdata gelten digitalisierte Informationen, Konzepte oder Anweisungen betreffend den Luftraum über dem Hoheitsgebiet der Schweiz, die zur Erbringung von Flugsicherungsdienstleistungen dienen und im Luftfahrtdatakatalog der Schweiz aufgeführt werden.

Im heutigen Zeitpunkt bestehen auch im nationalen Recht keine ausdrücklichen Vorgaben, welche die Erhebung und Bereitstellung, die Verwaltung und den Datenfluss von Luftfahrtdata zentral regeln und koordinieren. Es existiert keine zentrale Luftfahrtdatabank, welche alle in der Schweiz verwendeten Luftfahrtdata und -informationen erfasst und damit einen Gesamtüberblick über den Bestand als auch den Datenfluss erlaubt, obwohl in der Praxis die

grosse Mehrheit der Luftfahrtdata und -informationen von Skyguide gesammelt und verwaltet wird. Allerdings gestaltet sich diese Drehscheibenfunktion von und die Datenbeschaffung durch Skyguide als teilweise schwierig, weil Pflichten und Rechte von Datengenerierenden und die Aufgaben und Kompetenzen von Skyguide wie auch die Datenkette nicht eindeutig definiert sind.

Um die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 73/2010 auf nationaler Ebene organisatorisch und administrativ zu gewährleisten und die Erhebung, Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verbreitung von Luftfahrtdata und -informationen zentral zu organisieren und durchzuführen, soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, auf Verordnungsstufe die Einführung einer zentralen nationalen Luftfahrtdatabank vorzusehen. Eine entsprechende Luftfahrtdataverordnung soll zudem dereinst die Leistungspflichten der an der Datenkette Beteiligten und die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Datenverwaltung regeln, den jederzeitigen Datenfluss von der Quelle bis zu den Nutzern sicherstellen und einen Katalog aller im Luftverkehr verwendeten Luftfahrtdata und -informationen enthalten. Der Luftfahrtdatakatalog soll die in den ICAO-Anhängen zur Chicago Konvention²⁰ genannten Luftfahrtdata sowie zusätzlich die durch den VFR-Verkehr in der Schweiz benötigten Luftfahrtdata enthalten, die Datenqualitätsanforderungen spezifizieren und die Daten erhebenden Stellen auflisten. Durch die Schaffung einer zentralen nationalen Datenbank soll einerseits eine einheitliche Datenqualität nach dem Standard der Verordnung (EU) Nr. 73/2010 erreicht werden, andererseits soll der jederzeitige Zugriff auf alle aktuellen nationalen Luftfahrtdata und -informationen an einer einzigen Quelle ermöglicht werden, was eine verbesserte Übersicht und einen reduzierten Aufwand bei der Datenbeschaffung mit sich bringen soll. Der Bund soll dabei die Wahl haben, selber eine nationale Luftfahrtdatabank zu betreiben, oder diese Aufgabe auszulagern, beispielsweise an den Luftfahrtinformationsdienst von Skyguide, der schon heute zu den Flugsicherungsaufgaben gehört, die gemäss der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD)²¹ Skyguide übertragen wurden.

Abs. 2

«Kostentragungspflicht für die Erhebung und Bereitstellung von Luftfahrtdata»

Die Bereitstellungskosten für Luftfahrtdata und -informationen sollen durch die Luftfahrt getragen werden. Damit ist auch der Aufbau und den Betrieb einer zentralen nationalen Luftfahrtdatabank durch das Aviatiksystem, dem primären Nutzer von Luftfahrtdata und -informationen, selbsttragend zu finanzieren. In einer Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2014 sind die Erstellungskosten der nationalen Luftfahrtdatabank inklusive der Datensammlungsanteile auf 8 bis 9 Millionen Franken berechnet worden, wovon 5.5 bis 7 Millionen als Anteil des VFR-Verkehrs zu beziffern sind. Die jährlichen Betriebskosten wurden mit ca. 1.25 Millionen Franken veranschlagt, wovon 500'000 bis 700'000 Franken zu Lasten der VFR-Nutzer anfallen würden. Diese Betriebskostenschätzung enthält indessen noch keine Rückstellungs-kosten. Im heutigen Zeitpunkt ist die Finanzierung der Luftfahrtdata und -informationen intransparent und nicht genau bezifferbar, da Quersubventionierungen stattfinden. Im heutigen System gilt der Bund Skyguide die Grenzkosten für zu Gunsten des VFR-Verkehrs erbrachte Flugsicherungsleistungen ab. Die seit Jahren unverändert angewendeten Abgeltungskrite-rien führen dazu, dass der Umfang dieser Grenzkostenanteile nicht dem effektiven Mehrauf-wand zu Gunsten der VFR-Nutzer entspricht und überholt werden muss. Heute könnten alleine im Bereich Aeronautical Information Management (AIM) bei einem umfassenden Abbau der VFR-Leistungen Einsparungen im Umfang von 9,2 bis 10.3 Millionen Franken erzielt wer-den, welche aktuell aus der Flugsicherungsgebührenkasse quersubventioniert werden. Diesem Betrag stehen die heutigen Grenzkostenbeiträge im Bereich AIM von knapp 600'000 Franken gegenüber. Um die Kostentransparenz und den Selbstfinanzierungsgrad zu erhö-hen, sollen zukünftig die in der Datenkette entstehenden Kosten genau zugeordnet werden

²⁰ SR **0.748.0**

²¹ SR **748.132.1**

können. Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen, welche aufgrund von bestehenden oder zukünftigen internationalen oder nationalen Vorschriften zur Erhebung, Aktualisierung und Bereitstellung von Luftfahrtdata verpflichtet sind («Datengenerierende»), sollen die Kosten für diesen ersten Teil der Datenkette selber tragen. Dazu gehören auch die Kosten, die für die Übermittlung von Luftfahrtdata an die zentrale Datenverwaltung anfallen. Diese Kosten können auf die Nutzer überwälzt werden (z. B. von den Flugplätzen über ihre An- und Abfluggebühren). Die Kosten für den zweiten Teil der Datenkette, also für die Infrastruktur, den Betrieb und die Reservenbildung für Nachrüstungen der zentralen nationalen Luftfahrtdatabank, sollen durch Bereitstellungsgebühren, welche die Erbringer von Flugsicherungsdiensten von den Nutzern der Luftfahrtdata und – informationen für deren Bereitstellung und den Betrieb der Datenbank erheben, gedeckt werden. Datengenerierende erheben und führen die Luftfahrtdata nach und gewährleisten, dass diese jederzeit aktuell, richtig und vollständig erfasst sind und stellen der zentralen Datenverwaltung z. B. Flughafengeländedaten, Gelände- und Luftraumdaten, Hindernisdaten etc. zur Verfügung.

Datengenerierende können beispielsweise sein:

- Anbieter von Flugsicherungsdienstleistungen und Anbieter von Flugberatungsdiensten,
- Betreiber von Flugplätzen und Heliplätzen, für die im Luftfahrthandbuch Instrumentenflugregeln oder besondere Verfahren zu Sichtflugregeln veröffentlicht wurden,
- öffentliche Stellen oder private Personen, die Vermessungsdaten oder Verfahrenskonzeptionen anbieten oder elektronische Gelände-, Luftraum-, Flughafengelände- oder Hindernisdaten bereitstellen,
- Eigentümer von festen (vorübergehend oder ständig vorhandenen) und beweglichen Objekten oder Teilen davon, die sich in einem Bereich befinden, der für Oberflächenbewegungen von Luftfahrzeugen bestimmt ist oder die sich oberhalb einer bestimmten Fläche ausdehnen, die dem Schutz von Luftfahrzeugen im Flug dienen soll.
- Militärische Stellen wie Luftwaffe oder Infrastrukturbetriebe

Abs. 3

«Austausch von Luftfahrtdata und -informationen unter Gemeinwesen»

Analog zum Datenaustausch gestützt auf die Geoinformationsgesetzgebung sollen auch Luftfahrtdata und -informationen unter Bund, Kantonen und Gemeinden möglichst einfach und effizient ausgetauscht werden können. Luftfahrtdata und -informationen müssen den Behörden für ihre Planung und den Vollzug ihrer Aufgaben jederzeit und leicht zugänglich zur Verfügung stehen. Eine Kostenerhebung unter den Behörden würde ohne einen Mehrwert zu schaffen den Staatshaushalt zusätzlich belasten, weshalb darauf zu verzichten ist.

Art. 40b

«Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen»

Die Monopolstellung der Skyguide beinhaltet nicht nur das Recht, unter Ausschluss anderer die Flugsicherung auf dem Gebiet der Schweiz zu betreiben, sondern auch die Pflicht, die Flugsicherung selber zu erbringen. Infolge der europäischen Entwicklungen im Rahmen der Single European Sky Initiative und insbesondere innerhalb der Zusammenarbeit im Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) besteht die Möglichkeit, dass Flugsicherungsdienstleistungen von einem nationalen Flugsicherungsanbieter an einen anderen nationalen Flugsicherungsanbieter delegiert werden können. Gemäss Artikel 10 der Verordnung Nr. (EU) 550/2004 – die Schweiz hat den Erlass im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EU übernommen – ist für eine Delegation von Flugsicherungsdienstleistungen die Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten erforderlich. Aus diesem Grund ist eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Luftfahrtgesetz, welche der Skyguide erlauben, gewisse Flugsicherungsdienstleistungen oder dafür benötigte Sekundärdienstleistungen an ausländische Flugsicherungsunternehmen auszulagern oder umgekehrt solche Dienstleistungen zu übernehmen, unumgänglich.

Parallel dazu wird dem Bundesrat in Artikel 3a LFG die Kompetenz eingeräumt, Kooperationen von Flugsicherungsdienstanbietern staatsvertraglich zu regeln.

Abs. 1

Flugsicherungsdienstleistungen können mit Genehmigung des BAZL übertragen werden. Der Begriff „Flugsicherungsdienstleistungsanbieter“ soll in diesem Sachzusammenhang nicht nur juristische Personen des Privatrechts (z.B. unternehmerisch bedingte Auslagerung von Dienstleistungen von Skyguide an eine private Aktiengesellschaft in einem europäischen Land) umfassen, sondern auch einen Anschluss von Skyguide an ein juristisches Vehikel in irgendeiner öffentlich-rechtlichen Form (z.B. eine Anstalt oder eine andere Körperschaft, welche zum Zweck der Erbringung von sog. "Centralized Services" von der Europäischen Kommission bzw. der EASA ins Leben gerufen würde) ermöglichen. Eine Auslagerung darf nicht dazu führen, dass eine funktionierende Flugsicherung in der Schweiz nicht mehr gewährleistet ist, wenn die übertragene Dienstleistung aus irgendwelchen Gründen nicht mehr erbracht werden kann. Als Beispiel ist hier der Ausfall des ausländischen Anbieters erwähnt.

Abs. 2

Hier geht es nicht um die Flugsicherungsdienstleistungen selbst, sondern um die technischen Supportleistungen für deren Erbringung. Darunter fällt beispielsweise die Auslagerung der Speicherung von Daten an einen externen IT-Dienstleister. Die Supportleistungen können an in- oder ausländische Anbieter des privaten oder öffentlichen Rechts ausgelagert werden. Die Einschränkung, dass eine zwischenstaatliche Vereinbarung eine solche Kooperation vorsehen muss, gilt hier nicht. Da eine solche Auslagerung Einfluss auf die aus dem Monopol fliessende Pflicht von Skyguide zur Erbringung der Flugsicherungsdienstleistungen haben kann, ist auch sie aber nur mit Genehmigung des BAZL möglich.

Abs. 3

Bei der Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen ist zwischen solchen von nationaler Bedeutung und den übrigen Flugsicherungsdienstleistungen zu unterscheiden. Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung sowie die dazu benötigten Einrichtungen und das dazu benötigte Personal dürfen nicht übertragen werden. Der Bundesrat legt fest, was darunter fällt. Als Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung gelten:

- die militärischen Flugsicherungsdienste;
- die An- und Abflugkontrolldienste und der Platzverkehrsleitdienst («Towerdienstleistungen») auf den Landesflughäfen (Genf, Zürich);
- technische Dienste für Flugsicherungsinfrastrukturen, die für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten von nationaler Bedeutung benötigt werden;
- Support Services (z.B. Datenaufbereitung und –management) für Flugsicherungsdienstleistungen von nationaler Bedeutung.

Art. 40b^{bis}

Dieser neue Artikel übernimmt unverändert Absatz 2 und den ersten Satz von Absatz 3 des geltenden Artikel 40b. Für die Übertragung von örtlichen Flugsicherungsdienstleistungen auf den Flugplatzhalter braucht es eine Bewilligung des BAZL. Ein Anwendungsfall hierfür ist heute der Fluginformationsdienst auf dem Flugplatz Samedan (Aerodrome Flight Information Service, AFIS), der vom Flugplatzhalter erbracht wird. Er verfügt über eine Zertifizierung des BAZL, die gestützt auf internationale Vorschriften ausgestellt wurde.

Den zweiten Satz des bisherigen Artikels 40b Absatz 3 braucht es nicht mehr. Flugsicherungsdienstleistungen darf nur erbringen, wer über eine entsprechende Zertifizierung verfügt. Die Qualität der Flugsicherung wird auf diese Weise sichergestellt. Dass aus Gründen der Flugsicherheit örtliche Flugsicherungsdienste auf den Flugplatzhalter übertragen werden, ist in diesem Umfeld nicht mehr denkbar.

Art. 40h

«Festlegung IFR-Flugverfahren ausserhalb von Flugplätzen»

Diese neue Bestimmung legt fest, dass die von der Flugsicherung erarbeiteten Flugverfahren nach Instrumentenflugregeln vom BAZL festgelegt werden, soweit sie nicht in unmittelbarer Nähe eines Flugplatzes liegen. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Flugplatzhalter (Betriebsreglement) und Flugsicherung bzw. BAZL wird in der Verordnung geregelt.

Art. 41

«Luftfahrthindernisse und die Sicherheit der Luftfahrt gefährdende Bauten und Aktivitäten»

Abs. 1

Künftig soll für die Bewilligungspflicht von Bauten, die ein Hindernis für die Luftfahrt darstellen können, nicht nur die vertikale Ausdehnung dieser Objekte massgebend sein. Auch Anlagen, welche die Sicherheit der Luftfahrt auf andere Weise gefährden, sollen einer Bewilligungspflicht unterstehen. Zu denken ist an die Blendwirkung von Gewächshäusern aus Glas oder von grossflächigen Solarpanels.

Abs. 2

«neues Hinderniskonzept»

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 Hindernisbegrenzungsfächen 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 muss das BAZL die eingereichten Daten erfassen, die Unterlagen prüfen und eine Verfügung ausstellen, ohne weitergehende Sicherheitsmassnahmen 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 heute oft eine rechtzeitige Publikation der Information gar nicht möglich. 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.

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.

Der Bundesrat wird auf dem Verordnungsweg die Detailbestimmungen zur Abgrenzung zwischen den bewilligungspflichtigen und bloss meldepflichtigen Luftfahrthindernissen festlegen müssen. Dabei soll er sich von den folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Hindernisse der geringsten Gefährdungsstufe sind nur registrierungs- bzw. meldepflichtig und werden von den Experten des BAZL nicht einzeln beurteilt. Durchstösst ein Objekt die Registrierungsfläche, oder übersteigt es eine bestimmte festgelegte Höhe, 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 soll beim Eigentümer des Hindernisses liegen (Abs. 2, im bisherigen LFG nicht vorgesehen).

- Hindernisse mit einer mittleren Gefährdung unterliegen in der Verordnung explizit vorgegebenen oder aufgrund ihrer Gefährdung vom BAZL festgelegten Auflagen. Das BAZL kann Zonen mit bedeutender Gefährdung für den Luftverkehr mit in der Verordnung explizit vorgegebenen und vom Eigentümer direkt umzusetzenden Auflagen versehen (z. B. im Radius von 300 m um Landestellen zur Hilfeleistung).
- Nur Hindernisse mit dem höchsten Gefährdungspotential unterliegen einer individuellen Prüfungs- und Bewilligungspflicht durch das BAZL. In diese Kategorie fallen Objekte, die in der Umgebung von Flugplätzen den vom BAZL genehmigten Hindernisbegrenzungskataster durchstossen (Sicherheitszonen bei Flughäfen) und im übrigen Gebiet eine Höhe über Grund von 60 m und mehr erreichen (Abs. 1, vgl. auch bisheriger Art. 41 Abs. 1 LFG). Je nach Gefährdungspotential können für die verschiedenen Objekttypen unterschiedliche Höhen für die Bewilligungspflicht vorgesehen werden.
- Temporäre mobile Hindernisse (z. B. Fahrzeugkrane) ausserhalb der Flugplatzzone und bis zu einer bestimmten Höhe können von der Registrierungs- und Bewilligungspflicht ausgenommen werden, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind (z. B. max. fünf Tage am gleichen Ort). Die Art der Markierung solcher Objekte wird auf Verordnungsstufe explizit vorgegeben.

Abs. 3

Der Absatz 3 entspricht dem heutigen Absatz 1^{bis}. Wie weiter oben in Absatz 1 ausgeführt, ist eine reine «Höhenbetrachtung» für die Definition der Bewilligungspflicht, wie sie bisher bei den Luftfahrthindernissen besteht, nicht ausreichend. Es sollen auch andere Bauten und Anlagen, welche die Sicherheit der Luftfahrt gefährden, verhindert, beseitigt oder an die Bedürfnisse der Sicherheit der Luftfahrt angepasst werden können (vgl. Beispiele unter Abs. 1). Auch solche Hindernisse sind zwar in der heute geltenden Definition des Luftfahrthindernisses in der VIL enthalten, wurden aber in der Praxis bisher nicht berücksichtigt. Diese umfassendere Geltung des Begriffs des «Luftfahrthindernisses» bedarf daher keiner Änderung auf Stufe Gesetz, die notwendigen Anpassungen werden auf Verordnungsstufe vorgenommen.

Abs. 4

Nebst den Luftfahrthindernissen und den Bauten und Anlagen kann die Sicherheit der Luftfahrt auch durch die Benützung des Luftraums mit Flugkörpern gefährdet werden. Darunter fallen Feuerwerksraketen von einer gewissen Grösse, die so hoch aufsteigen, dass sie die Sicherheit der Luftfahrt gefährden können. Zudem sollen Aktivitäten wie z. B. das Entfachen von Feuer mit starker Rauchentwicklung, die eine Sichtbehinderung bewirken, oder der Einsatz von sogenannten Laserpointern, welche eine Blendwirkung hervorrufen, eingeschränkt werden können.

Art. 41^{bis}

«Vermessung»

Abs. 1

Nebst der Pflicht, ein Luftfahrthindernis dem BAZL zu melden bzw. vom Amt bewilligen zu lassen, obliegt dem Eigentümer eines Luftfahrthindernisses auch die Vermessung des Hindernisses.

41a

«Enteignung»

Entspricht dem bisherigen Artikel 41 Absatz 2. Ergänzt werden die Bauten oder Anlagen, welche die Sicherheit der Luftfahrt gefährden. Auch für deren Beseitigung soll das Enteignungsgesetz zur Anwendung gelangen.

Artikel 49 Abs. 1

«Verursacherprinzip für alle Flugsicherungsdienstleistungen»

Flugsicherungsdienstleistungen sollen gemäss dem Verursacherprinzip dem Nutzer in Rechnung gestellt werden.

Diesem Grundsatz folgend wird eine Gebührenpflicht für Luftfahrt- sowie Fluginformationsdienste (Informationen zur Flugvorbereitung und zur Durchführung der Flüge) für VFR-Nutzer eingeführt. Der IFR-Betrieb bezahlt diese Dienste heute über die Streckenfluggebühren.

Heute erwachsen dem Bund für die Nutzung von Flugsicherungsdienstleistungen durch den VFR-Verkehr Kosten von ca. CHF 7.1 Mio. pro Jahr. In diesem Umfang erbringt Skyguide Flugsicherungsdienstleistungen zugunsten des VFR-Verkehrs (Luftfahrtinformationen wie Briefing und Publikationen, Überwachung, Training und operativer Einsatz Flugsicherungsangestellte). Diese Kosten werden Skyguide vom Bund abgegolten. Dazu kommen die Kosten für Wetterdaten, die der VFR-Verkehr nutzt und die heute in die allgemeine Rechnung der MeteoSchweiz einfließen. Diese Kosten werden auf ca. CHF 1 Mio. pro Jahr geschätzt. Da VFR-Flüge von den Streckenflugsicherungsgebühren befreit sind, tragen heute die VFR-Nutzer ihren Anteil an den von der Skyguide bezogenen Dienstleistungen nicht selber (vgl. Art. 32 ff. VFSD). Bis auf die Druck- und Versandkosten der Publikationen werden daher die durch Skyguide erbrachten VFR-Dienstleistungen zurzeit auch durch IFR-Gebühren querfinanziert.

Eine entsprechende Proportionierung der Kostenzuteilung wird auf Verordnungsstufe festzulegen sein. Ebenfalls auf Verordnungsstufe wird zu definieren sein, wie die Gebühren berechnet werden müssen, wer der Gebührentschuldner ist und wer das Inkasso vornimmt (z. B. Jahresgebühr zur Pilotenlizenz oder Zuschlag zu den Flugplatzgebühren).

Luftfahrtinformationsdienste umfassen die Leistungen für die Publikationen wie das Luftfahrt- handbuch (AIP), das VFR-Manual, die Meteo-Informationen oder das «Daily Airspace Bulletin Switzerland» (DABS). Unter Fluginformationsdienstleistungen fallen die Leistungen der Flugsicherung oder AFIS Samedan («Aerodrome Flight Information Service») zugunsten der VFR-Nutzer.

Voraussetzung für die Erbringung von Luftfahrt- und Fluginformationsdiensten ist die Verfügbarkeit von Luftfahrtdataen und -informationen. Diese sollen durch eine neu zu schaffende zentrale nationale Luftfahrtdataenbank bereitgestellt werden. Die Kosten für die Infrastruktur, den Betrieb und die Reservenbildung für Nachrüstungen der zentralen nationalen Luftfahrtdataenbank, soll durch Gebühren, welche durch Erbringer von Flugsicherungsdiensten von den Nutzern der Luftfahrtdataen und -informationen erhoben werden, gedeckt werden.

Art. 88

«Verletzung von Verkehrssperren»

Gefängnis wird durch Freiheitsstrafe, Busse durch Geldstrafe und Busse bis zu 5'000 Franken durch Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen ersetzt. Die bisher in Absatz 2 vorgesehene Freiheitsstrafe von zwei Jahren als Höchststrafe ist ungewöhnlich. Diese wird auf drei Jahre heraufgesetzt. Dadurch bleibt die Relation zur fahrlässigen Begehung in Absatz 3 (Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen) gewahrt. Indessen wird auf eine obligatorische Verbindung von Freiheitsstrafe und Geldstrafe verzichtet. Fakultativ bleibt eine solche Verbindung gestützt auf Artikel 42 Absatz 4 des Strafgesetzbuches (StGB)²² möglich.

Art. 89

«Führung von Luftfahrzeugen mit falschen Kennzeichen»

Gefängnis wird durch Freiheitsstrafe, Busse bis zu 20'000 Franken durch Geldstrafe und Busse bis zu 5000 Franken durch Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen ersetzt. In Absatz 1 wird auf eine obligatorische Verbindung von Freiheitsstrafe und Geldstrafe verzichtet. Fakultativ bleibt eine solche Verbindung möglich (Art. 42 Abs. 4 StGB).

²² SR 311.0

Absatz 2 sieht für den besonders leichten Fall eine Vergehensbusse vor. Auf diese wird verzichtet und der ganze Absatz wird gestrichen. In besonders leichten Fällen kann entweder dem Täter eine geringe Geldstrafe auferlegt werden oder sogar von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung abgesehen werden (Art. 52 StGB).

Art. 89a Abs. 1

«Missachtung von Weisungen eines Abfang-Luftfahrzeuges»

Gefängnis wird durch Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Busse durch Geldstrafe ersetzt.

Art. 90

«Gefährdung durch die Luftfahrt»

Gefängnis wird durch Freiheitsstrafe und Busse bis zu 10'000 Franken wird durch Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen ersetzt.

Art. 90^{bis}

«Tätigkeit an Bord mit beeinträchtigtem Bewusstsein»

Gefängnis wird durch Freiheitsstrafe bis drei Jahren und Busse durch Geldstrafe ersetzt.

Art. 91 Abs. 2 Bst. c und d

«Umgehung von Sicherheitskontrollen»

Abs. 2 Bst. c

Der Buchstabe c umschreibt zwei Tatbestände: einerseits das unerlaubte Eindringen in den Sicherheitsbereich des Flugplatzes und andererseits die Umgehung oder Vereitelung der Sicherheitskontrolle beim Zugang zum Sicherheitsbereich. Damit nicht schon jede geringfügige Missachtung der Sicherheitsbestimmungen zu einem Strafverfahren führt, werden die Tatbestände auf vorsätzliche Begehung beschränkt. Auf der anderen Seite soll aber auch verhindert werden, dass jemand das Kontrollsyste auszutesten versucht. Aus diesem Grund wird auch der Versuch unter Strafe gestellt. Da es sich um einen Übertretungstatbestand handelt, ist die Strafbarkeit des Versuchs gemäss Artikel 105 Absatz 2 StGB ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen.

Abs. 2 Bst. d

Buchstabe d stellt das vorsätzliche unerlaubte Einbringen von Waffen und gefährlichen Gegenständen gemäss Artikel 4 des Waffengesetzes (WG)²³ in den Sicherheitsbereich eines Flugplatzes unter Strafe. Wie bei Buchstabe c ist auch hier die Strafbarkeit des Versuchs ausdrücklich zu erwähnen. Mit der Einschränkung auf Waffen und gefährliche Gegenstände wird sichergestellt, dass nicht schon jeder beabsichtigte oder unbeabsichtigte Versuch, eine Flüssigkeit an Bord zu nehmen, unter Strafe gestellt wird.

Art. 93

«Konzessionsentzug»

In der Aufzählung wird Artikel 37 durch Artikel 36a ersetzt, der neu die Betriebskonzession von Flughäfen regelt.

Art. 95

«Allgemeine Bestimmungen»

Diese Bestimmung steht unter dem Titel "Strafbare Handlungen" und ist damit systematisch falsch eingeordnet. Sie kann ersatzlos aufgehoben werden, da in Artikel 98 Absatz 2 eine Wiederholung stattfindet. Zudem gelten die Allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches für das ganze Nebenstrafrecht (Art. 333 Abs. 1 StGB), so dass eine explizite Erwäh-

²³ SR 514.54

nung in den Nebenstrafrechtsgesetzen nicht notwendig ist. Davon abweichende Sonderbestimmungen des Verwaltungsstrafrechts gehen diesen aber vor (Art. 2 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes, VStrR²⁴).

Art. 96

«Räumliche Geltung der Strafbestimmungen»

In dieser Bestimmung wird immer noch Artikel 97^{bis} erwähnt, obwohl dieser bereits 1995 aufgehoben wurde. Demgegenüber fehlt Artikel 89a Absatz 3 in dieser Aufzählung. Er wird entsprechend ergänzt. Zudem wird eine Anpassung der Bestimmungen an den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches vorgenommen, so dass die Fussnote überflüssig wird (Artikel 4–7 anstelle von Artikel 4–6 des Strafgesetzbuches).

Art. 97 Abs. 4

«Strafbare Handlungen an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen»

Artikel 6 Ziffer 2 aStGB entspricht dem geltenden Artikel 7 Absatz 4 und 5 StGB. Die Fussnote in Artikel 97 Absatz 4 (mit Verweis auf Art. 6 Abs. 3 StGB) ist nicht zutreffend. Artikel 6 Ziffer 2 aStGB galt nur für Schweizer, die im Ausland eine Straftat begangen hatten. Artikel 7 Absätze 4 und 5 StGB gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Entsprechend kann die neue Bestimmung auf Artikel 7 Absätze 4 und 5 des StGB verweisen.

Art. 100

«Meldepflichten»

Mit der Ergänzung der Meldepflichten von Staatsanwaltschaften und Gerichten wird eine bestehende Lücke bei der Sicherheitsüberprüfung von Angestellten, die im Sicherheitsbereich eines Flughafens tätig sind, geschlossen. Unter die Meldepflicht fallen nur Delikte, die für die Luftsicherheit relevant sind. Neben terroristischen Tätigkeiten sind dies schwere Gewaltdelikte, Erpressung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme, Diebstahl, Raub, Brandstiftung, Sprengstoffdelikte, Gefährdungen durch Radioaktivität, schwere Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und Verstöße gegen das Sprengstoff- und das Waffengesetz. Die Mitteilung an das BAZL steht unter dem Vorbehalt, dass dadurch eine laufende Untersuchung nicht beeinträchtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass allfällige geheime Untersuchungsmaßnahmen (z. B. Telefonüberwachung) nicht gefährdet werden. Das BAZL leitet die erhaltenen Informationen an die betroffenen Flughafenhalter weiter (vgl. weiter hinten Art. 107 Abs. 6 LFG). Diese entscheiden dann über allfällige Massnahmen.

Art. 106

«Anwendung ziviler Bestimmungen für die Bereiche der militärischen Luftfahrt»

Abs. 1

Unverändert

Abs. 2

Der heutige Artikel 106 Absatz 2 LFG bezieht sich lediglich auf die Anwendung des Gesetzes auf Militärluftfahrzeuge, ohne jedoch die übrigen Bereiche der militärischen Luftfahrt im gemischt zivil-militärischen Umfeld zu nennen. Bereits heute wird Artikel 106 Absatz 2 LFG gemäss gemeinsamer Auslegung durch das BAZL und die Luftwaffe nicht ausschliesslich auf die Militärluftfahrzeuge bezogen, sondern allgemein auf die Belange der militärischen Luftfahrt. Dem soll mit der Neuformulierung «für die militärische Luftfahrt» Rechnung getragen werden.

Art. 107a Abs. 4 und 6

«AVRE - Umsetzung Sicherheitsempfehlung BFU»

Abs. 4 und Abs. 4^{bis}

²⁴ SR 313.0

Artikel 107a LFG wurde anlässlich der letzten Änderung vom 1. Oktober 2010 (in Kraft seit 1. April 2011) mit einem neuen Absatz 4 ergänzt, wonach die Erbringer der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste für die Zwecke der Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen bei Flugverkehrsstellen Hintergrundgespräche und -geräusche aufzeichnen können. Die Möglichkeit zur Schaffung einer Datensammlung von Aufzeichnungen von Hintergrundgesprächen und -geräuschen mit einem dafür geeigneten System (Ambient Voice Recording Equipment [AVRE]) geht auf eine Sicherheitsempfehlung des damaligen Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU; heute: Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle [SUST]) zum Unfall der Alitalia-Maschine am Stadlerberg im November 1990 zurück. Zur Umsetzung der Empfehlung, welche über all die Jahre schon in verschiedenen Anläufen angestrebt wurde, fehlte bis zur LFG-1-Revision eine gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen dieser Teilrevision hat sich ergeben, dass die damals eingefügte «Kann»-Formulierung Probleme aufwirft. Mit der heutigen Formulierung wird die Installation des AVRE und damit die Umsetzung der erwähnten Sicherheitsempfehlung nicht sichergestellt. Dies hat sich zuletzt in der Praxis gezeigt, indem die Flugsicherung Skyguide entgegen früheren Ankündigungen und Absprachen die Installation eines AVRE aus verschiedenen internen Gründungen erneut für eine gewisse Zeit zurückgestellt hat. Deshalb soll hier anstelle der «Kann»-Formulierung eine grundsätzliche *Pflicht* statuiert werden, ein entsprechendes Aufzeichnungssystem zu installieren und zu betreiben. Immerhin soll diese nicht uneingeschränkt gelten, weshalb dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden soll, für Flugsicherungsdienstleistungen im rein militärischen Bereich Ausnahmen vorzusehen.

Absatz 4^{bis} entspricht unverändert dem letzten Satz des bisherigen Artikel 107a Absatz 4 LFG.

«Sicherheitsüberprüfung»

Abs. 6

Dieser neue Absatz bildet zusammen mit dem ergänzten Artikel 100 LFG die Grundlage für eine verbesserte Sicherheitsüberprüfung von Angestellten, die im Sicherheitsbereich eines Flughafens tätig sind. Die gestützt auf Artikel 100 LFG erhaltenen Informationen leitet das BAZL an die betroffenen Flughafenhalter weiter. Diese treffen dann die notwendigen Massnahmen.

Art. 107c

«Information der Öffentlichkeit»

Abs. 1

Dieser Absatz legt als Grundsatz fest, dass das BAZL die Öffentlichkeit über seine Aufsichtstätigkeit informiert. Als Beispiel für eine derartige Kommunikation sei hier der jährlich vom BAZL veröffentlichte Sicherheitsbericht erwähnt.

Abs. 2

Mit dieser Bestimmung wird in Anwendung von Artikel 4 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ)²⁵ der Anwendungsbereich dieses Gesetzes eingeschränkt. Es geht darum, die Einsicht in Audit- und Inspektionsberichte des BAZL zu beschränken. Diese Berichte sind detailliert auszustalten, damit der betroffene Luftfahrtbetrieb ein klares Bild über seine Qualifikation erhält und allfällige Beanstandungen gezielt angehen kann. Audit- und Inspektionsberichte enthalten aus diesem Grund oft technische Einzelheiten, die von einem breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen sind. Kleinere technische Beanstandungen bei einem Flugbetrieb bedeuten beispielsweise nicht, dass das Fliegen mit einem Flugzeug dieser Fluggesellschaft unsicher ist. Der Zugang auf diese Dokumente soll darum eingeschränkt werden. Eine vergleichbare Bestimmung wurde kürzlich mit Artikel 24 Absatz 4 in das Lebensmittelgesetz

²⁵ SR 152.3

(LMG)²⁶ aufgenommen. Gemäss dieser per 1. Januar 2016 in Kraft tretenden Bestimmung werden amtliche Kontrollberichte von Inspektionen im Lebensmittelbereich der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom

Abs. 1

Mit dem Inkrafttreten der Änderung gelten die bestehenden gemäss Artikel 36 vom Bundesrat bezeichneten Landestellen zur Hilfeleistung als Flugplätze. Der Bundesrat legt fest, innerhalb welcher Frist die Vorschriften eingehalten werden müssen. Vorgesehen ist eine Frist von maximal 15 Jahren, wobei für die Einhaltung von sicherheitsrelevanten Anforderungen und Umweltvorschriften unterschiedlich lange Fristen vorgesehen werden können. Eine wesentliche Änderung auf einer bestehenden Anlage, z. B. die Implementierung eines IFR-Anflugverfahrens, löst ebenfalls eine Sanierungspflicht aus. Die Landestellen zur Hilfeleistung, welche bereits über ein IFR-Anflugverfahren verfügen, wie z. B. das Inselspital Bern, werden prioritär zu sanieren sein. Für die Sanierung der restlichen Anlagen (kein IFR-Verfahren) wird das BAZL nach noch festzulegenden Kriterien (Anzahl Flugbewegungen, Sicherheitsaspekte, etc.) eine Prioritätenliste festlegen.

Abs.2

Der Bundesrat ordnet die bestehenden Konzessionen den einzelnen Kategorien nach Artikel 36a zu. Die Rechte und Pflichten von laufenden Konzessionen sollen dabei unberührt bleiben. Während der laufenden Konzessionsdauer gilt damit eine Besitzstandsgarantie, das heisst keiner der heute konzessionierten Flugplätze verliert während laufender Konzessionsdauer seine Konzession. Bei Ablauf der Konzession und Erneuerung durch das UVEK wird eine Konzession gemäss der Zuordnung durch den Bundesrat erteilt, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Änderungen bisherigen Rechts

«Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe, MinVG²⁷»

Art. 37a Absatz 1 MinVG

Die verfügbaren Mittel aus der SFLV werden heute nach einem fixen Verteilschlüssel zu 50 Prozent für Safety-Massnahmen und zu je 25 Prozent zur Finanzierung von Security- und Umweltschutzmassnahmen eingesetzt. Von diesem Verteilschlüssel kann vorübergehend abgewichen werden. Die Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr (MinLV)²⁸ legt fest, in welchen Fällen eine solche Abweichung möglich ist. Es sind dies zur Unterstützung von wichtigen Entwicklungen innerhalb der drei Aufgabengebiete sowie bei ausserordentlichen Ereignissen, welche sofortige Massnahmen im Bereich der Luftfahrt nötig machen.

In den bisherigen Gesuchsjahren 2012 bis 2014 wurden einzig im Safety-Bereich praktisch die gesamten verfügbaren Mittel beansprucht – nicht zuletzt aufgrund der Beiträge für die Abgeltung für Flugsicherungsdienste gemäss Artikel 37e Buchstabe a MinVG – während in den Bereichen Umwelt und Security die Mittel nicht ausgeschöpft werden konnten.

Um eine bedarfsgerechtere Verteilung der vorhandenen Gelder zu gewährleisten, soll gemäss Artikel 37a Absatz 1 der Verteilschlüssel flexibler bzw. mit Bandbreiten ausgestaltet werden, und zwar jeweils zwischen 12,5 bis 25 Prozent für die Bereiche Security und Umwelt

²⁶ SR 817.0

²⁷ SR 725.116.2

²⁸ SR 725.116.22

und zwischen 50 bis 75 Prozent für den Bereich Safety. Die vorgesehenen Bandbreiten werden so der strukturell wesentlich grösseren Bedeutung des Bereichs Safety im Vergleich zu Umweltschutz und Security gerecht, womit die Mittel dort eingesetzt werden können, wo sie den grössten Nutzen entfalten. So wird dem Bedürfnis nach einem diversifizierten Mitteleinsatz über die drei Aufgabengebiete Rechnung getragen. Dabei soll der Verteilschlüssel vom BAZL jeweils im Voraus für jedes Beitragsjahr im Rahmen der Mittelplanung und anhand des geschätzten Bedarfs in den einzelnen Aufgabengebieten festgelegt werden.

Art. 41c (Übergangsbestimmung)

Gemäss dem heutigen Artikel 37a Absatz 2 MinVG legt der Bundesrat den Zeitraum fest, über den die Beiträge für die verschiedenen Aufgabengebiete im Durchschnitt jeweils dem Verteilschlüssel entsprechen müssen. In der MinLV hat er diesen Zeitraum auf 8 Jahre festgelegt. Um Klarheit zu schaffen, welcher Verteilschlüssel für diese Überprüfung herangezogen wird, ist in den Übergangsbestimmungen des MinVG festzuhalten, dass der neu festgelegte Verteilschlüssel rückwirkend für die erste Achtjahres-Periode gilt. Damit kann auch verhindert werden, dass zur Einhaltung des Schlüssels in den kommenden Jahren überproportional viele Mittel in den Bereichen Security und Umweltschutz verausgabt werden müssen.

«Änderung des Eisenbahngesetzes, EBG»

Art. 15a EBG

Abgesehen davon, dass der Fusionspartner in Absatz 4 hier die Untersuchungskommission nach LFG ist, ist diese Bestimmung identisch mit Artikel 25 LFG.

Art. 15b EBG

Diese Bestimmung ist identisch mit Artikel 26 LFG.

«Änderung des Fernmeldegesetzes, FMG»

Art. 32b FMG

Das Anbieten, das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme, das Erstellen und Betreiben von Störsendern ist gemäss Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe d und e FMG strafbar. Wird aber ein Störsender beispielsweise importiert, kann das BAKOM erst intervenieren, wenn der Jammer in den Händen des Erwerbers ist. Die Einfuhr und der Besitz solcher Anlagen sind durch das geltende FMG nicht gedeckt. Mit diesem Artikel wird neu eine Bestimmung eingeführt, die das Herstellen, das Einführen, den Besitz wie auch das Anbieten, das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme, das Erstellen und das Betreiben solcher Anlagen verbietet.

Art. 51 FMG

Die Bestimmung wird aufgehoben und in Artikel 52 FMG integriert.

Art. 52 FMG

Mit einer Ergänzung dieser Bestimmung wird das Herstellen, Importieren, Anbieten, Inverkehrbringen, Besitzen, die Inbetriebnahme, das Erstellen sowie Betreiben von Fernmeldeanlagen oder anderer Vorrichtungen, die dazu bestimmt sind, den Fernmeldeverkehr oder Rundfunk stören oder zu verhindern, unter Strafe gestellt. Die Busse beträgt maximal CHF 100000, bei fahrlässiger Begehung CHF 50000. Die Verfahren werden durch das BAKOM durchgeführt.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1. Kosten

Im Hinblick auf die lärmrechtliche Einordnung der neu als Infrastrukturen geltenden Landestellen zu Hilfeleistung haben Abklärungen ergeben, dass bei einer Anpassung der Lärm schutzverordnung (keine Anwendung des Lmax) die anfallenden Kosten für Schallschutz massnahmen (Schallschutzfenster) als verhältnismässig bezeichnet werden können. Sie liegen voraussichtlich in einem tiefen zweistelligen Millionenbetrag. Sie sind vom Halter der Landestelle zur Hilfeleistung zu tragen, d.h. in der Regel durch das jeweilige Spital. Damit die Kosten wirtschaftlich tragbar sind, wird eine lange Übergangsfrist gewährt (vgl. Ausführungen zu den Übergangsbestimmungen).

Im Zusammenhang mit der Vermessung von Luftfahrthindernissen ist festzuhalten, dass Neubauten ohnehin vermessen werden und dabei gleichzeitig auch die Höhe aufgenommen werden kann. Somit entstehen für solche Vorhaben keine zusätzlichen Kosten. Ob für bestehende Bauten in einem bestimmten Umkreis um Flughäfen mit Instrumentenanflug eine Nachvermessungspflicht eingeführt werden soll, wird zurzeit im Rahmen des Entwurfs der Luftfahrt datenverordnung geprüft. Eine solche Nachvermessung hätte für die Eigentümer der Hindernisse Kosten in der Höhe von ca. 500 Franken pro Objekt zur Folge.

Die Kosten für die Nutzung von Flugsicherungsdienstleistungen durch Piloten, die nach VFR fliegen (Briefing, Publikationen, Flugsicherung, Wetterdaten), betragen jährlich ca. 7,1 Mio. CHF. Sie sind neu von den Nutzern dieser Dienstleistungen zu tragen. Für den Bund ist die Neuregelung kostenneutral.

Den kantonalen Strafverfolgungsbehörden wird aufgrund der Ausdehnung der Meldepflicht in Artikel 100 LFG zusätzlicher Aufwand entstehen.

3.2 Personelle Auswirkungen

Die im Zusammenhang mit den Landestellen zur Hilfeleistung durchzuführenden Bewilligungsverfahren werden zu einem Mehraufwand für das BAZL führen. Aufgrund der gewährten Übergangsfrist, die eine Staffelung der Verfahren über mehrere Jahre erlauben wird, sollte eine Bewältigung ohne Erhöhung des Personalbestandes möglich sein.

Der Mehraufwand, der für das BAZL bei den Militärflugplätzen mit ziviler Mitbenutzung im Zusammenhang mit den Gap-Analysen entsteht (die Luftwaffe kann hier das BAZL anhören), kann voraussichtlich im Rahmen des aktuellen Personalbestandes bewältigt werden.

Die Erfassung der die Sicherheit der Luftfahrt gefährdenden Bauten und Aktivitäten wird aufgrund der zusätzlich zu prüfenden und zu bewilligenden Bauten, Anlagen und Aktivitäten zu einem Mehraufwand für das BAZL führen. Andererseits wird das neue Hinderniskonzept das BAZL von einem Teil der zu beurteilenden Gesuche entlasten. Die dadurch gewonnenen Kapazitäten können den erwähnten Mehraufwand auffangen und können weiter für die eigentliche Aufsichtstätigkeit im Bereich der Luftfahrthindernisse eingesetzt werden, die heute aufgrund der Ressourcensituation nicht wahrgenommen werden kann.

Der mit der Weiterleitung von Meldungen der Strafverfolgungsbehörden gemäss Artikel 100 LFG entstehende Mehraufwand beim BAZL kann mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden.

3.3 Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie

Die Einführung einer laufenden Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann zu einem gewissen Mehraufwand für die betroffenen Flughafenhalter führen. Da die Anforderungen an die laufende Aufsicht jedoch verhältnismässig ausgestaltet sind und die meisten

Flughafenhalter bereits heute nebst dem Jahresabschluss einen halbjährlichen Zwischenabschluss erstellen, wird sich dieser Mehraufwand in Grenzen halten.

Die Klärung der Zuständigkeiten auf Militärflugplätzen mit ziviler Mitbenutzung fördert die Rechts- und Verfahrenssicherheit für die Betroffenen. Insofern sind die Auswirkungen positiv.

Die Nutzer von Dienstleistungen für den VFR-Verkehr haben neu die damit verbunden Kosten zu tragen. Auf der anderen Seite entfällt die Quersubventionierung dieser Kosten durch den IFR-Verkehr und hat eine entsprechende Reduktion der IFR-Gebühren zur Folge.

Neu sind die Fluggesellschaften verpflichtet, den Strafverfolgungsbehörden auf Verlangen Passagierlisten zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichtung besteht wie erwähnt gegenüber den Zoll- und Ausländerbehörden. Die Daten sind entsprechend verfügbar und können mit vertretbarem Aufwand zusammengestellt werden. Es ist daher nur von einer geringen zusätzlichen Belastung der Luftverkehrsunternehmen auszugehen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist in der Legislaturplanung 2011-2015 vorgesehen.