

ERLÄUTERUNGEN ZUR ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DEN FLUGSICHERUNGSDIENST (VFSD)

1. Hintergrund

Im Rahmen der Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) werden unter anderem zwei neue Artikel in das Gesetz aufgenommen, die sich direkt auf Fragestellungen betreffend die Finanzierung von Flugsicherungsdienstleistungen¹ beziehen. Zum einen handelt es sich um Artikel 49 (Aufhebung des „Briefmarkenprinzips“ im Bereich der An- und Abflugsicherungsgebühren), zum anderen um Artikel 101b (Teilweise Übernahme der Ertragsausfälle der Skyguide für delegierte Flugsicherungsleistungen im Ausland durch den Bund). Die entsprechenden Artikelentwürfe sowie die diesbezüglichen Ausschnitte aus der vom Bundesrat zu Händen des Parlaments verabschiedeten Botschaft sind in Anhang 1 zu diesen Erläuterungen aufgeführt.

Die erwähnten Artikel des LFG-Entwurfes (E-LFG) müssen auf Verordnungsstufe umgesetzt und konkretisiert werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD; SR 748.132.1) anzupassen.

Im Weiteren wird voraussichtlich Ende 2010 die EG-Verordnung 1794/2006² in den Anhang zum bilateralen Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG³ aufgenommen, die Vorschriften zur Bemessung und Festlegung von Flugsicherungsgebühren beinhaltet. Mit der vorliegenden Verordnungsrevision wird dem Inkrafttreten dieses EG-Erlasses in der Schweiz Rechnung getragen.

2. Übersicht über die Änderungen

Die Revision führt zu einer Überarbeitung von Teilen des bisherigen 2. Abschnittes (geändert werden die bestehenden Artikel 9 bis 11) sowie zu einer vollständigen Überarbeitung des bisherigen 3. Abschnittes der VFSD. Die neue Gliederung der VFSD sieht wie folgt aus:

- 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (bis auf neue Gliederungstitel unverändert)
- 2. Kapitel: Die Skyguide (neu nur noch bis und mit Artikel 8 der bisherigen Fassung; zudem neuer Gliederungstitel)
- 3. Kapitel: Finanzierung der Flugsicherung (neu)
 - 1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften
 - 2. Abschnitt: Finanzierung der Streckenflugsicherungsdienste
 - 3. Abschnitt: Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flugplätzen der Kategorie I (Landesflughäfen)
 - 4. Abschnitt: Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flugplätzen der Kategorien II und III
 - 5. Abschnitt: Befreiung von den Flugsicherungsgebühren
 - 6. Abschnitt: Festlegung und Genehmigung von Flugsicherungsgebühren
 - 7. Abschnitt: Finanzierung der Flugsicherung für militärische Flüge
 - 8. Abschnitt: Rechnungsstellung für die Flugsicherungsdienste
 - 9. Abschnitt: Schweizerische Flugsicherungsrechnung
- 4. Kapitel: Schlussbestimmungen

¹ Für die in der VFSD verwendeten Begriffe sind die Definitionen gemäss Verordnung (EG) 549/2004 anwendbar. Dementsprechend fallen unter den Begriff „Flugsicherungsdienste“ einerseits die Flugverkehrsdienste (d. h. die eigentliche Flugverkehrskontrolle oder in Englisch „Air Traffic Services“), andererseits aber auch bspw. der Flugwetterdienst oder Navigationsdienste.

² Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 der Kommission vom 6. Dezember 2006 zur Einführung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste; ABl. L 341 vom 7.12.2006, S. 3–16.

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

Während im Bereich der Finanzierung der Streckenflugdienste, bis auf die Berücksichtigung neuer Rechtsgrundlagen in der Form der EG-Verordnung 1794/2006, keine grösseren Anpassungen des bisherigen Regimes erforderlich sind, beinhaltet der revidierte Verordnungstext zahlreiche Änderungen im Bereich der Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste. Diese sind aufgrund der mit der LFG-Teilrevision 1 vorgeschlagenen Aufhebung des „Briefmarkenprinzips“ zwingend erforderlich. Die entsprechenden Änderungen werden nachfolgend, soweit erforderlich, erläutert.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich auf die wesentlichen in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen.

3. Kapitel: Finanzierung der Flugsicherung

1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften

In **Artikel 9** macht die Schweiz von dem in Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 erwähnten Recht Gebrauch, diese Verordnung auf Flugplätzen mit weniger als 50'000 Flugbewegungen im gewerblichen Luftverkehr nicht anzuwenden. Demzufolge gilt die Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 in Bezug auf die An- und Abflugsicherungsdienste nur für die Flughäfen Genf und Zürich, nicht jedoch für die übrigen schweizerischen Flugplätze mit einem Angebot an An- und Abflugsicherungsdiensten. Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 würde auf den Regionalflugplätzen zu einem administrativen Mehraufwand führen. Zudem müssten die An- und Abflugsicherungsgebühren auf diesen Flugplätzen gemäss den strengen Anforderungen der EG-Verordnung bemessen werden, was automatisch zu einem Anstieg der entsprechenden Gebühren führen würde.

Artikel 10 wiederholt im Wesentlichen die Bestimmungen in Artikel 49 E-LFG. Demnach sind Quersubventionierungen zwischen einzelnen Flugplatzkategorien untersagt. Damit soll einerseits vermieden werden, dass Gebührenerträge auf den Landesflughäfen dazu verwendet werden, die An- und Abflugsicherungsdienste auf den Regionalflugplätzen zu finanzieren. Andererseits wird sichergestellt, dass die zum Teil restriktiven Bestimmungen der EG-Verordnung 1794/2006 über An- und Abflugsicherungsgebühren auf den Regionalflugplätzen nicht angewendet werden müssen.

Im Weiteren nimmt Artikel 10 des Verordnungsentwurfs das auf Stufe der EG mit dem so genannten SES Paket II eingeführte Verbot der Quersubventionierung zwischen der Streckenflugsicherung und der An- und Abflugsicherung auf⁴.

In **Artikel 11** wird auf die in Artikel 101b E-LFG festgelegte Möglichkeit Bezug genommen, dass der Bund sich an den Ertragsausfällen der Skyguide für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten in Deutschland, Italien und Österreich beteiligen kann. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Streckenflugdienste in diesen Staaten sowie um die An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flughafen Friedrichshafen, die ebenfalls von der Skyguide erbracht werden. Wie im Revisionsentwurf zum LFG vorgesehen, endet die Bundesbeteiligung spätestens nach Ablauf von neun auf das Inkrafttreten des revidierten LFG folgenden Jahren. Gemäss Absatz 2 leistet der Bund die Beträge quartalsweise gestützt auf den Vorschlag der Skyguide. Bei der Erstellung des Voranschlages orientiert sich Skyguide an der für die finanzielle Abgeltung im französischen Luftraum vereinbarten Methodik. Dementsprechend fliessen in die Berechnung die prognostizierten Flugverkehrseinheiten sowie der im

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems“ (KOM(2008) 388 endg.)

entsprechenden ausländischen Luftraum anwendbare Gebührensatz ein (d. h. im süddeutschen Luftraum der Gebührensatz der Deutschen Flugsicherung).

Gestützt auf eine durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen geprüften Abrechnung der Ertragsausfälle, werden allfällige Unter- oder Überdeckungen ausgeglichen. Die Kompensation von Unterdeckungen kann maximal bis zur Ausschöpfung der jährlich bewilligten Kredite erfolgen. Zur Überprüfung der Abrechnung durch das BAZL stellt die Skyguide sämtliche erforderlichen Informationen zur Verfügung.

Artikel 12 enthält allgemeine Bestimmungen zu Gebührenzonen. Eine Gebührenzone bezeichnet einen Luftraum (entweder im An- und Abflug- oder im Streckenflugbereich), innerhalb dem ein einheitlicher Gebührensatz festgelegt wird. Im An- und Abflugsicherungsbereich kann eine Gebührenzone entweder nur einen oder aber mehrere Flugplätze umfassen. Innerhalb einer Gebührenzone werden die Kosten für sämtliche in dieser Zone erbrachten Flugsicherungsdienste in einer gemeinsamen Kostengrundlage zusammengefasst. Umfasst eine Gebührenzone somit mehrere Flugplätze, werden zwischen diesen Flugplätzen de facto nach wie vor Quersubventionierungen im Bereich der An- und Abflusssicherungsgebühren stattfinden können.

Bei einer Gebührenzone mit mehreren Flugplätzen können auf der Kostenseite insbesondere dann Verzerrungen stattfinden, falls auf jedem Flugplatz ein anderer Flugverkehrsdienstleistungsanbieter mit einer jeweils eigenen Kostenstruktur tätig ist. Dies würde die Einführung eines einheitlichen Gebührensatzes verunmöglichen. Um dies zu vermeiden, soll im Bereich der An- und Abflugsicherung vorgeschrieben werden, dass auf sämtlichen Flugplätzen innerhalb einer Gebührenzone derselbe Anbieter für den Flugverkehrsdienst (Air Traffic Services – ATS)⁵ zuständig ist.

Gemäss **Artikel 13** werden die An- und Abflugsicherungsgebühren zur Hauptsache auf der Basis der Kosten, die bei der Erbringung der An- und Abflugsicherungsdienste anfallen, berechnet. Die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips kann dabei in langer Frist sichergestellt werden (in einer Grössenordnung von durchschnittlich 5 Jahren). Demzufolge sind Überdeckungen kurzfristig möglich, sofern diese längerfristig mit Unterdeckungen in entsprechender Ausprägung ausgeglichen werden. Kompatibel mit Artikel 13 sind somit auch neuere Gebührenbemessungsansätze, die kurz- bis mittelfristig vom strengen Vollkostendeckungs-Prinzip abweichen (bspw. basiert auch eine Price-Cap Regulierung ursächlich auf den Kosten des Dienstleistungserbringers), sofern diese Gebührensätze in langer Frist nicht zu einem Ungleichgewicht zwischen Kosten und Erträgen führen.

Von den für die Bemessung der Gebühren ausgewiesenen Kosten müssen die Beiträge des Bundes gemäss den Artikeln 11 und 28 sowie die Beiträge Dritter (Private sowie lokale öffentliche Körperschaften) gemäss Artikel 30 in Abzug gebracht werden.

Artikel 14 legt fest, dass Skyguide, als im Streckenflug bezeichneter Flugverkehrsdienstleister, für die Sicherstellung der Finanzierung der entsprechenden Dienste verantwortlich ist. Diese Verantwortung ist mit verschiedenen Rechten und Pflichten verbunden, insbesondere gemäss den anwendbaren internationalen Rechtsgrundlagen gemäss Artikel 9 Absatz 1 sowie gemäss 4. Abschnitt dieser Verordnung.

In **Artikel 15** („Schuldner von Flugsicherungsgebühren“) und **Artikel 16** („Veröffentlichung der Gebühren“) werden die Bestimmungen der Artikel 13 und 14 der bisherigen Fassung der VFSD unverändert übernommen.

⁵ Die Definition des Begriffs „Flugverkehrsdienst“ ist in Artikel 2, Ziffer 11 der Verordnung (EG) 549/2004 enthalten.

2. Abschnitt: Finanzierung der Streckenflugsicherungsdienste

Artikel 17 legt fest, dass das Fluginformationsgebiet (FIR) Schweiz eine einzige Gebührenzone im Bereich der Streckenflugsicherungsdienste bildet. Dies entspricht der bisherigen Regelung.

Für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste innerhalb dieser Gebührenzone ist nach **Artikel 18** Skyguide verantwortlich.

Mit dieser Verantwortung verbunden ist gemäss **Artikel 19** das Recht, Flugsicherungsgebühren festzulegen und zu erheben. Die Grundsätze für die Bemessung und Festlegung der Flugsicherungsgebühren sind in den in Artikel 9 Absatz 1 erwähnten internationalen Rechts-erlassen genügend bestimmt, weshalb der vorliegende Artikel diesbezüglich keine weiteren Anforderungen enthält.

Die erwähnten internationalen Anforderungen beinhalten verschiedene Transparenzanforderungen. Unter anderem müssen der Eurocontrol sowie der Europäischen Kommission verschiedene Berichtstabellen zugestellt werden. Gemäss Absatz 3 hat Skyguide die entsprechenden Berichtstabellen anzufertigen. Sind nebst der Skyguide noch andere Unternehmen mit der Erbringung von Flugsicherungsdiensten in der Streckenfluggebührenzone betraut (bspw. MeteoSchweiz), müssen diese Unternehmen der Skyguide die für die Bearbeitung der Berichtstabellen erforderlichen Auskünfte erteilen. Sie halten sich dabei an die von der Skyguide gesetzten Fristen.

3. Abschnitt: Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flugplätzen der Kategorie I (Landesflughäfen)

Gemäss **Artikel 20** wird in Bezug auf die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste eine für die Landesflughäfen Genf und Zürich gesonderte Flugplatzkategorie gebildet. Damit wird das gemäss dem bisherigen Artikel 48 Absatz 3 LFG geltende Briefmarkenprinzip, nach dem in der ganzen Schweiz eine einheitliche An- und Abflugsicherungsgebühr erhoben wird, abgelöst. Die Grundlage dafür wird im neuen Artikel 49 des LFG-Entwurfes gelegt. Mit der vorliegenden Verordnungsrevision ist es künftig möglich, dass auf den Landesflughäfen gemäss Kategorie I andere An- und Abflugsicherungsgebühren erhoben werden als auf den übrigen schweizerischen Flugplätzen mit Flugverkehrsdiensten.

Innerhalb der Flugplatzkategorie I wird derselbe Tarif für An- und Abflugsicherungsdienste festgelegt und erhoben. Die Flughäfen Genf und Zürich bilden demzufolge gemäss **Artikel 21** eine Gebührenzone (siehe Artikel 12 für die allgemeinen Anforderungen an Gebührenzonen).

Artikel 22 legt fest, dass auf den Flugplätzen der Kategorie I der Erbringer des Flugverkehrsdienstes für die Finanzierung verantwortlich ist. Dies ist auf den Flughäfen Genf und Zürich gegenwärtig die Unternehmung Skyguide.

Aufgrund der gemäss Artikel 22 zugewiesenen Finanzierungsverantwortung soll der Erbringer des Flugverkehrsdienstes die Möglichkeit haben, zur Refinanzierung seiner Kosten eine An- und Abflugsicherungsgebühr zu erheben. Die entsprechenden Grundlagen sind in **Artikel 23** enthalten. Die Bemessung und Festlegung der entsprechenden Gebührentarife richtet sich nach den in Artikel 9 Absatz 2 erwähnten Rechtserlassen. Da die Flugplätze der Kategorie I zukünftig in Bezug auf die An- und Abflugsicherungsgebühren in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) 1794/2006 fallen, müssen, analog zu den Streckenflugsicherungsgebühren, auch die Bestimmungen über die Berichtstabellen für die Gebührenberechnung eingehalten werden (Absätze 2 und 3; siehe dazu die Ausführungen zu Artikel 19 oben).

Die Zuständigkeit zur Festlegung wie auch zur Erhebung der Gebühren liegt beim Erbringer des Flugverkehrsdienstes. Die Festlegung einer klaren Zuständigkeit beim Erbringer des Flugverkehrsdienstes (d. h. Air Traffic Services – ATS) ist erforderlich, um zu vermeiden, dass auf einem Flugplatz Erbringer von anderen Flugsicherungsdiensten (bspw. Flugwetterdienste) ihre eigenen, separaten Gebühren erheben können. Dies würde zu einem intransparenten Gebührensystem führen. Diese Dienstleistungserbringer können die Kosten für Ihre Leistungen gemäss den Bestimmungen in Artikel 37 abgelten lassen.

4. Abschnitt: Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flugplätzen der Kategorien II und III

Die übrigen Flugplätze mit Flugverkehrsdiensten werden gemäss **Artikel 24** in zwei weitere Hauptkategorien eingeteilt (Kategorien II und III). Der hauptsächliche Unterschied zwischen diesen beiden Kategorien besteht in der Möglichkeit, für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf Erträge aus der Kerosinbesteuerung gemäss Artikel 86 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zurückgreifen zu können.⁶ Während die Flugplätze der Kategorie II in den Genuss solcher Gelder kommen können, ist dies für Flugplätze der Kategorie III, vorbehaltlich der Vorschriften in den Übergangsbestimmungen gemäss Artikel 40 Absätze 1 und 2, nicht der Fall. Begründet wird dies damit, dass die Erbringung von Flugsicherungsdiensten auf den Flugplätzen der Kategorie III einem vorwiegend privaten und lokal stark eingrenzbaren Bedürfnis entspricht.

Gemäss Anhang 3 des Verordnungsentwurfes fallen nach Ansicht des BAZL die nachfolgenden Flugplätze unter die Kategorie II:

- a) Regionalflugplatz Bern-Belp
- b) Regionalflugplatz La Chaux-de-Fonds - Les Eplatures
- c) Regionalflugplatz Grenchen
- d) Regionalflugplatz Lugano-Agno
- e) Regionalflugplatz Sion
- f) Regionalflugplatz St. Gallen-Altenrhein

Gemäss Anhang 4 des Verordnungsentwurfes würde nach Ansicht des BAZL zur Zeit der nachfolgende Flugplatz unter die Kategorie III fallen:

- a) Flugplatz Buochs

Gemäss **Artikel 25** Absatz 1 stellt grundsätzlich jeder Flugplatz der Kategorien II und III eine eigenständige Gebührenzone dar. Aus operationellen sowie finanztechnischen Gründen ist es u. U. angezeigt, dass sich mehrere Flugplätze zu einer übergreifenden Gebührenzone zusammenschliessen. Die entsprechende Grundlage findet sich im revidierten LFG in Artikel 49 Absatz 5. Über die Bildung (und nachfolgende Änderung) einer Gebührenzone, die mehrere Flugplätze umfasst, entscheidet das UVEK auf Antrag der Flugplatzhalter oder eines Erbringers der Flugverkehrsdienste. Aus Sicht eines Erbringers der Flugverkehrsdienste kann die Bildung von übergreifenden Gebührenzonen bspw. aus verwaltungsökonomischen Gründen sinnvoll sein. Aus Sicht eines Flugplatzhalters stellt die Bildung einer übergreifenden Gebührenzone eine Möglichkeit dar, das Netzwerk und die Zusammenarbeit in finanzieller Hinsicht mit anderen Regionalflugplätzen zu fördern und effizienter auszugestalten.

Da die Bildung (oder Aufhebung) einer übergreifenden Gebührenzone mitunter Auswirkungen auf die Gebührenhöhe auf einzelnen Flugplätzen haben kann, ist es erforderlich, dass vor dem Entscheid über die Bildung (oder Aufhebung) einer solchen Zone die betroffenen

⁶ Vorbehalten bleibt ein positiver Ausgang der Volksabstimmung zu Artikel 86 BV. Die Bestimmungen in Artikel 86 BV werden im Rahmen einer Änderung des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR **725.116.2**) umgesetzt.

Kreise angehört werden. Die Anhörung hat der Antragsteller durchzuführen. Deren Ergebnisse sind dem UVEK, zusammen mit dem Antrag auf Bildung (oder Aufhebung) der Gebührenzone, weiterzuleiten. Aus verwaltungsökonomischen Gründen dürfte ein Antrag auf Bildung (oder Aufhebung) einer Gebührenzone in aller Regel zusammen mit einem Antrag auf Änderung der An- und Abflugsicherungsgebühren auf den betroffenen Flugplätzen beim UVEK eingehen.

Für die Gebührenzonen innerhalb der Kategorien II und III gelten im Übrigen die allgemeinen Anforderungen an Gebührenzonen gemäss Artikel 12.

Im Bereich der An- und Abflugsicherungsdienste auf Flugplätzen der Kategorien II und III soll gemäss **Artikel 26** zukünftig die Verantwortung für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Dienste in erster Linie beim Flugplatzhalter liegen. Die Übertragung der Finanzierungsverantwortung steht in einem direkten Zusammenhang mit der Übertragung der Gebührensatzungskompetenz gemäss Artikel 27 (Absatz 4). So ist es gerade auf den Flugplätzen der Kategorien II und III wichtig, dass ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Gebührenarten (Flughafengebühren sowie Flugsicherungsgebühren) aufrechterhalten werden kann. Dadurch soll insbesondere vermieden werden, dass Gebührenanpassungen beispielsweise im Flugsicherungsbereich grössere, negative Auswirkungen auf das gesamte Verkehrsaufkommen auf einem Flugplatz haben. Der Flugplatzhalter ist besser in der Lage, dieses Gleichgewicht zu bestimmen als der Erbringer der Flugverkehrsdienste. Letzterer will über die Gebühren in erster Linie die gesamten Kosten seiner Dienstleistungen refinanzieren. Dementsprechend besteht auch die Möglichkeit, dass ein Flugplatzhalter aus betriebswirtschaftlichen und geschäftspolitischen Gründen eine gewisse Gebührenhöhe bewusst nicht überschreiten will, während der bezeichnete Erbringer des Flugverkehrsdienstes die Gebühren höher festlegen würde, um eine Refinanzierung seiner Kosten sicherstellen zu können.

Innerhalb einer Gebührenzone, die mehrere Flugplätze umfasst, ist es allerdings nicht praktikabel und sinnvoll, wenn die einzelnen betroffenen Flugplatzhalter je für sich für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste (und folglich für die Festlegung der An- und Abflugsicherungsgebühren) innerhalb dieser Gebührenzone zuständig bleiben. Das BAZL schlägt gemäss **Artikel 26 Absatz 2** demzufolge vor, dass die Finanzierungsverantwortung in solchen Fällen dem innerhalb einer solchen Gebührenzone zuständigen Erbringer der Flugverkehrsdienste übertragen wird. Andernfalls wäre die formelle Verantwortung für die Finanzierung sowie, damit verbunden, für die Festlegung des innerhalb der betreffenden Gebührenzone anwendbaren einheitlichen Gebührentarifs aufgrund des Einbezugs mehrerer Flugplatzhalter unklar.

Artikel 27 legt die Grundsätze für die Festlegung und Erhebung der An- und Abflugsicherungsgebühren auf den Flugplätzen der Kategorien II und III fest. Gemäss Absatz 2 sind dabei einzelne Bestimmungen in Dokument 9082 (achte Auflage, 2009) der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)⁷ zu berücksichtigen. Bei den zu berücksichtigenden Bestimmungen handelt es sich insbesondere um:

- Anforderungen an die Berechnung der Kosten für die Gebührenbemessung;
- Anforderungen an die verursachergerechte Verteilung der Kosten auf einzelne Benutzergruppen;
- Möglichkeit der Festlegung von Gebühren unterhalb der Vollkostendeckung;
- Verbot der Nicht-Diskriminierung zwischen einzelnen Benutzern;
- Anforderungen an eine allfällige Vor-Finanzierung von Flugsicherungsinfrastruktur durch Gebühren.

Mit der Regelung in Absatz 3 wird ermöglicht, dass zur Förderung von Schulungsflügen auch zukünftig reduzierte Gebührentarife vorgesehen werden können.

⁷ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services

Die Zuständigkeit für die Festlegung und Erhebung der Gebühren liegt grundsätzlich beim Flugplatzhalter, da diesem gemäss Artikel 26 auch die Verantwortung für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf seinem Flugplatz zugewiesen wird. Wie bereits oben erwähnt, wechselt die Zuständigkeit für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste innerhalb einer Gebührenzone mit mehreren Flugplätzen von den betroffenen Flugplatzhaltern auf den innerhalb der Zone zuständigen Erbringer der Flugverkehrsdienste. Konsequenterweise muss mit diesem Wechsel auch die Gebührenfestlegungskompetenz auf den Erbringer dieser Dienste übergehen (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 26).

Artikel 28 regelt die Modalitäten einer möglichen Mitfinanzierung der An- und Abflugsicherungskosten auf den Flugplätzen der Kategorie II durch den Bund.

Ausgangspunkt der Berechnung der alljährlich durch den Bund geleisteten Finanzhilfe stellt erstens die prognostizierten jährlichen finanziellen Unterdeckungen in den einzelnen Gebührenzonen in Bezug auf die An- und Abflugsicherungsdienste dar. Zweitens bilden die beim Bund budgetierten und dem Bereich der Flugsicherung zugewiesenen Erträge aus der Kerosinbesteuerung eine natürliche Obergrenze für diese jährlichen Finanzhilfen. Drittens werden bei der Berechnung der Finanzhilfe auch diejenigen Beträge berücksichtigt, welche Private und lokale öffentliche Körperschaften (bspw. Kantone oder Gemeinden) gemäss Artikel 30 gewillt sind, für die An- und Abflugsicherungsdienste innerhalb einer bestimmten Gebührenzone zu bezahlen.

Insbesondere für den Fall, dass die in einem bestimmten Jahr zur Verfügung stehenden Mineralölsteuer-Erträge für die Finanzierung der kumulierten Unterdeckungen dieses Jahres in den Gebührenzonen der Kategorie II nicht ausreichen, müssen die Erträge aus der Kerosinbesteuerung nach sachlichen und objektiven Kriterien auf die einzelnen Zonen aufgeteilt werden können. Diese Aufteilung durch das BAZL erfolgt gemäss der in Anhang 5 zur Verordnung aufgeführten Formel.

Ist das BAZL der Ansicht, dass die Erbringung von Flugsicherungsdiensten innerhalb einer Gebührenzone insbesondere aus Sicherheitsüberlegungen von übergeordneter und überregionaler Bedeutung ist, dieser Sachverhalt in der Formel gemäss Anhang 5 jedoch nur ungenügend berücksichtigt wird, kann es diesem Umstand bei der Verteilung der Finanzhilfen nach diesem Artikel Rechnung tragen. Konkret weist es der entsprechenden Gebührenzone vor Aufteilung der Erträge aus der Kerosinbesteuerung gemäss der Formel in Anhang 5 einen fixen Subventionsbetrag zu. Dieser Betrag kann maximal in einer Höhe von 30% des jährlichen Fehlbetrages der betreffenden Gebührenzone festgelegt werden. Die nach Abzug dieses fixen Subventionsbetrages noch verfügbaren Mittel aus der Kerosinbesteuerung bilden anschliessend die Grundlage für die Berechnungen gemäss der Formel in Anhang 5.

Zeigt die effektive Flugsicherungsrechnung einer Gebührenzone am Ende eines Jahres, dass aufgrund der Finanzhilfen durch den Bund eine Überdeckung entstanden ist, werden die zuviel bezahlten Finanzhilfen bei der Festlegung des Betrages im Folgejahr mit berücksichtigt.

Empfänger der Zahlungen des Bundes ist gemäss **Artikel 29** grundsätzlich der Flugplatzhalter. Im Falle einer Gebührenzone, die mehrere Flugplätze umfasst wird der Beitrag dem Erbringer des Flugverkehrsdienstes geleistet. Eine Auszahlung pro Regionalflugplatz ist in diesem Fall nicht praktikabel und vor dem Hintergrund der Finanzierungs- und Gebührenfestlegungskompetenz des Erbringers des Flugverkehrsdienstes auch nicht sachgerecht.

Die für die Aufteilung der Finanzhilfen gemäss Artikel 29 erforderlichen Informationen müssen dem BAZL zur Verfügung gestellt werden. Dem BAZL ebenfalls zur Kenntnis gebracht werden müssen Investitionsvorhaben, welche die finanzielle Lage innerhalb einer Gebührenzone stark beeinträchtigen und folglich einen Einfluss auf die Höhe der potentiell erforderlichen Finanzhilfen des Bundes haben.

Gemäss **Artikel 30** sind die Flugplatzhalter verpflichtet, alle erforderlichen Anstrengungen im Hinblick auf eine mögliche Mitfinanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste durch Private und lokale öffentliche Körperschaften zu unternehmen. Eine solche Mitfinanzierung kann auf Flugplätzen der Kategorie II dann erforderlich sein, wenn trotz der Bundesbeteiligung gemäss Artikel 28 respektive 29 Unterdeckungen im Flugsicherungsbereich bestehen bleiben und ohne entsprechende Zusatzfinanzierung die Gebühren stark erhöht werden müssten. Grosse Bedeutung hat diese Finanzierungsquelle jedoch insbesondere für Flugplätze der Kategorie III, wo grundsätzlich keine Erträge aus der Kerosinbesteuerung für die Finanzierung der Flugsicherungskosten zur Verfügung stehen werden. Eine teilweise Beteiligung Privater und öffentlicher Körperschaften findet bereits heute statt (zum Beispiel auf dem Flugplatz Buochs).

Die Verpflichtung der Flugplätze zur Durchführung von Verhandlungen gilt auch innerhalb einer Gebührenzone mit mehreren Flugplätzen. Da innerhalb solcher Gebührenzonen nicht jeder Flugplatz isoliert betrachtet werden kann und im Weiteren Quersubventionierungen zwischen den einzelnen Flugplätzen in Bezug auf die Gebührenerträge wahrscheinlich sind, ist es unentbehrlich, dass zwischen den betroffenen Flugplatzhaltern eine enge Kooperation bei den Verhandlungen sichergestellt ist. Diese Kooperation soll es auch ermöglichen, die Verhandlungsposition der Flugplatzhalter gegenüber den Privaten und lokalen öffentlichen Körperschaften zu stärken.

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen sind dem BAZL mitzuteilen.

5. Abschnitt: Befreiung von den Flugsicherungsgebühren

Artikel 31 regelt die Thematik der Befreiung einzelner Flüge von den Streckenflugsicherungsgebühren. Die Verordnung (EG) 1794/2006 führt in Artikel 9 Absatz 1 Flugoperationen auf, die zwingend von den Flugsicherungsgebühren befreit sein müssen. Diese Bestimmungen gelten auch in der Schweiz. Buchstabe a spezifiziert mit Verweis auf die Verordnung über den Such- und Rettungsdienst der zivilen Luftfahrt (VSRL; SR 748.126.1), dass in Bezug auf Such- und Rettungsflüge nur solche Flüge von der Gebührenpflicht befreit sind, die für die Suche und Rettung von in Gefahr geratenen Luftfahrzeugen sowie ihrer Passagiere und Besatzungen durchgeführt werden.

Zusätzlich zu den gemäss Artikel 9 Absatz 1 der EG-Verordnung zwingend von den Flugsicherungsgebühren zu befreienden Operationen listet der Entwurf der VFSD in Artikel 31 Absatz 1 Buchstaben a und b weitere, von den Gebühren zu befreiende Flugoperationen auf, bspw. auch Flüge nach Sichtflugregeln (VFR). Gemäss Artikel 31 Absatz 2 des VFSD-Entwurfes ergibt sich in Bezug auf militärische Flüge eine Erweiterung des heutigen Geltungsbereiches der Gebührenbefreiung. Bislang waren in der Schweiz nur Flüge mit militärischem Flugmaterial aus bestimmten Eurocontrol-Staaten auf Reziprozitätsbasis befreit. Aus neutralitätspolitischer Sicht lässt sich eine begünstigende Behandlung von Militärflügen aus den Eurocontrol-Staaten gegenüber militärischen Flügen aus anderen Staaten (bspw. USA) indes nicht rechtfertigen. Bietet folglich ein ausländischer Staat der Schweiz die Befreiung von militärischen Flügen von Streckenflugsicherungsgebühren auf Reziprozitätsbasis an, soll die Schweiz künftig Gesuchen dieses Staates auf Gebührenbefreiung ebenfalls entsprechen können. Das BAZL trifft die Entscheide über die Gebührenbefreiung von militärischen Flügen im Einvernehmen mit dem EDA und der Luftwaffe.

Im Bereich der An- und Abflugsicherung lässt es die oben erwähnte EG-Verordnung den Staaten grundsätzlich frei, aus einem Katalog von bestimmten Flugbewegungen auszuwählen und zu entscheiden, welche Flüge von den Flugsicherungsgebühren befreit werden sollen. Die bisherige Version der VFSD beinhaltet eine relativ umfassende Liste von gebührenbefreiten Flügen. Diese ist allerdings mit dem in der EG-Verordnung aufgeführten Katalog nicht vollständig kompatibel. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, lit. a (schweizerische Staatsluftfahrzeuge) und lit. b (Luftfahrzeuge im Dienste des BfU) des bisherigen Artikels 15 der VFSD zu streichen und einzig noch lit. c (Monarchen, Staats- und Regierungschefs so-

wie Minister in offizieller Mission) und lit. d (Such- und Rettungsflüge) des bisherigen VFSD-Artikels in den neuen Verordnungsentwurf aufzunehmen (siehe **Artikel 32**). Dementsprechend werden zukünftig insbesondere für gewisse Flüge des Bundes Flugsicherungsgebühren bezahlt werden müssen. In Bezug auf Such- und Rettungsflüge gilt die gleiche Präzisierung wie unter Artikel 31 Absatz 1 Ziffer a.

Artikel 33 regelt die Übernahme der Kosten für gebührenbefreite Flüge. Gemäss den einschlägigen europäischen Vorschriften⁸ muss der Bund einerseits für die Kosten aufkommen, die aufgrund der Gebührenbefreiung im Streckenflugbereich entstehen. Da der Bund bereits auf der Grundlage der bisherigen Fassung der VFSD für diese Kosten aufkommt, bleibt die finanzielle Belastung für den Bund in diesem Bereich praktisch unverändert. Eine Zunahme der Kosten für den Bund kann allenfalls aufgrund einer im Vergleich zum Status Quo erweiterten Gewährung der Gebührenbefreiung für militärische Luftfahrzeuge resultieren. Bleibt zu erwähnen, dass der Bund im Bereich des gebührenbefreiten VFR-Verkehrs (Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c) wie bis anhin nur die Grenzkosten und nicht die Vollkosten übernimmt. Dies ist mit den Bestimmungen der EG-Verordnung 1794/2006 kompatibel (siehe Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EG) 1794/2006).

Aufgrund der EG-Verordnung 1794/2006 muss der Bund neu zusätzlich auch für diejenigen Kosten aufkommen, die aufgrund allfälliger Gebührenbefreiungen im An- und Abflugsicherungsbereich entstehen. Da die EG-Verordnung nur auf die Landesflughäfen Genf und Zürich anwendbar ist, besteht diese völkerrechtliche Verpflichtung zur Kostenübernahme durch den Bund grundsätzlich nur für diese beiden Flughäfen. Eine Ungleichbehandlung zwischen den Landesflughäfen und den übrigen Flugplätzen mit Instrumentenflugverkehr in Bezug auf die Kostenübernahme für gebührenbefreite Flüge erscheint dem BAZL allerdings nicht gerechtfertigt und würde zu einer nicht begründbaren Diskriminierung der Letztgenannten führen, die mit den Grundsätzen der ICAO nicht vereinbar wäre.

Demzufolge soll der Bund integral für die Kosten von gebührenbefreiten Flügen im Bereich der An- und Abflugsicherung aufkommen. Da der Bund gestützt auf die bisherige Fassung der VFSD im An- und Abflugsicherungsbereich für die entsprechenden Kosten nicht aufkommen muss, entsteht aufgrund der vorliegenden Revisionsrevision eine zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes.

6. Abschnitt: Festlegung und Genehmigung der Gebührentarife

Die Artikel 34 bis 35 legen die bei der Festlegung und Genehmigung der verschiedenen Gebührenarten anzuwendenden Verfahren fest. Der Begriff „Festlegung“ umfasst dabei immer sowohl die erstmalige Festlegung einer Gebühr wie auch deren nachträgliche Änderung.

Die Genehmigungskompetenz des UVEK für Flugsicherungsgebühren ist bereits in Artikel 49 des Revisionsentwurfes zum LFG geregelt und wird in der Verordnung nicht wiederholt.

Die im Bereich der Streckenflugsicherungsgebühren gemäss Artikel 9 anwendbaren internationalen Vorschriften regeln die Verfahren für die Festlegung der Streckenflugsicherungsgebühren abschliessend und müssen im Verordnungstext nicht präzisiert werden. Gleiches gilt für die An- und Abflugsicherungsgebühren auf Flugplätzen der Kategorie I, für welche die Verordnung (EG) 1794/2006 anwendbar sein wird.

Artikel 34 bezieht sich folglich einzig auf Aspekte betreffend die Festlegung der An- und Abflugsicherungsgebühren auf Flugplätzen der Kategorien II und III. Er regelt die bei der Festlegung von Gebühren einzuhaltenden Informations- und Konsultationspflichten. Die Konsultation der von einer Gebühr betroffenen Kreise hat spätestens 4 Monate vor dem beabsichtigten Inkrafttreten dieser Gebühr zu erfolgen. Damit der grösstmögliche Kreis an poten-

⁸ Verordnung (EG) 1794/2006.

tiell betroffenen Personen angesprochen werden kann, muss die Information über geplante Gebühren im Informations-Zirkular der Luftfahrt (AIC) publiziert werden. Ab Datum der Publikation haben die betroffenen Kreise einen Monat Zeit, die Unterlagen einzusehen und Stellungnahmen abzugeben.

Artikel 35 regelt die Modalitäten für die Genehmigung der An- und Abflugsicherungsgebühren durch das UVEK. Das UVEK hört vor seiner Entscheidung die Preisüberwachung an (gemäss Artikel 15 des Preisüberwachungsgesetzes (PüG; SR 942.20)).

Der entsprechende Antrag auf Genehmigung ist spätestens zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten des Gebührentarifs beim BAZL zu Händen des UVEK einzureichen. Der Dokumentation an das BAZL beizulegen sind sämtliche Informationen, die für die Beurteilung der Gebührenanpassung relevant sind. Dazu gehören in erster Linie eine detaillierte Zusammenstellung der im betreffenden Jahr erwarteten Kosten (Personalkosten, andere Betriebskosten, ausserordentliche Kosten, Regulatorkosten, Kapitalkosten) wie auch Informationen über die prognostizierten An- und Abflugsicherungseinheiten auf einem bestimmten Flugplatz. Ebenfalls dem BAZL einzureichen sind die Stellungnahmen der konsultierten Kreise sowie eine Erklärung des Antragsstellers, ob und weshalb diesen Stellungnahmen entsprochen wird oder nicht.

Der Entscheid des Departements wird dem Antragsteller zugestellt sowie im schweizerischen Bundesblatt mit einem Hinweis publiziert, dass dagegen innerhalb einer vorgegebenen Frist Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden kann.

7. Abschnitt: Finanzierung der Flugsicherung für militärische Flüge

Skyguide erbringt gegenwärtig auch im Bereich des militärischen Luftverkehrs Flugsicherungsdienstleistungen. Die kostendeckende Abgeltung der Dienstleistungen der Skyguide durch den Bund wird in **Artikel 36** geregelt. Der Begriff „kostendeckend“ bezieht sich dabei nicht strikte auf jeweils ein Kalenderjahr, sondern soll lediglich verdeutlichen, dass allfällige Über- oder Unterdeckungen im Zeitverlauf auszugleichen sind. Der zuständige Dienstleistungserbringer stellt der Luftwaffe die für die Budgetierung der Zahlungen erforderlichen Informationen zu.

8. Abschnitt: Rechnungsstellung für die Flugsicherungsdienste

Sämtliche Erbringer von Flugsicherungsdiensten (bspw. auch Flugwetterdienste) stellen gemäss **Artikel 37** ihre Leistungen den für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste verantwortlichen Stellen (d. h. entweder den bezeichneten Erbringern der Flugverkehrsdienste oder den Flugplatzhaltern) in Rechnung und geben die für die Budgetierung dieser Kosten erforderlichen Informationen rechtzeitig bekannt.

Ist gemäss Artikel 26 Absatz 1 bspw. der Flugplatzhalter für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste verantwortlich, würden heute basierend auf Artikel 37 Skyguide und MeteoSchweiz ihre Dienstleistungen dem Flugplatzhalter in Rechnung stellen.

Liegt demgegenüber eine Gebührenzone gemäss Artikel 26 Absatz 2 vor, die mehrere Flugplätze umfasst und ist Skyguide der in dieser Zone zuständige Erbringer der Flugverkehrsdienste, würde MeteoSchweiz ihre Leistungen wie bis anhin der Skyguide verrechnen.

Erbringer von Flugsicherungsdiensten, die Ihre Leistungen der für die Finanzierung verantwortlichen Stelle verrechnen, wirken gemäss Absatz 2 bei den im Rahmen des Verfahrens zur Gebührenfestlegung vorgeschriebenen Anhörungen aktiv mit und rechtfertigen selber die von ihnen geltend gemachten Kosten gegenüber den konsultierten Anspruchsgruppen.

9. Abschnitt: Schweizerische Flugsicherungsrechnung

Das BAZL ist gemäss **Artikel 38** dafür zuständig, alljährlich eine Übersicht mit sämtlichen, innerhalb des Luftraumes unter schweizerischer Verantwortung generierten Flugsicherungskosten und -erträgen zu erstellen. Diese Übersicht wird via Internet-Seite des BAZL der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Gemäss **Artikel 39** können die Anhänge 3 und 4 zur Verordnung vom Departement (UVEK) angepasst werden. Ändert das UVEK die Anhänge in Bezug auf die Flugplatzkategorien, so wendet es bestimmte Kriterien an. Hauptkriterium für die Aufnahme eines Flugplatzes in die Kategorie II ist die Erbringung von An- und Abflugsicherungsdiensten für den Instrumentenflugverkehr sowie das Erfordernis, dass die Erbringung dieser Dienste auf dem betreffenden Flugplatz einem nationalen Interesse entspricht. Folgende Indikatoren werden für die Beurteilung, ob ein solches Interesse gegeben ist, herbeigezogen:

- a. Ist der Flugplatz als Regionalflugplatz im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) aufgeführt?
- b. Wird auf dem Flugplatz öffentlicher Verkehr (Linien- und Charterverkehr) abgewickelt?
- c. Befindet sich der Flugplatz in einem dicht beflogenen Gebiet mit komplexen Luftraumstrukturen?
- d. Wie viele IFR-Flugbewegungen werden jährlich auf dem betreffenden Flugplatz abgewickelt?
- e. Welches ist das alljährliche Gesamtvolumen an Flugverkehr auf dem betreffenden Flugplatz?

Der mit der Aufhebung des Briefmarkenprinzips einhergehende Regimewechsel in Bezug auf die Finanzierung von An- und Abflugsicherungsdiensten kann insbesondere auf denjenigen, kleineren Flugplätzen zu finanziellen Problemen führen, die nicht in den Genuss von allfälligen Erträgen aus der Kerosinbesteuerung gemäss Artikel 28 kommen (d. h. Flugplätze der Kategorie III). Falls der entsprechende Flugplatzhalter nachweisen kann, dass er um die Mittelbeschaffung bei privaten und lokalen öffentlichen Körperschaften bemüht war, diese Bemühungen jedoch zu keinen oder nicht ausreichenden Resultaten geführt haben, kann das Bundesamt gemäss **Artikel 40 Absatz 1** maximal für die drei auf das Inkrafttreten der Verordnung folgenden Kalenderjahre ausnahmsweise eine Ausschüttung von Erträgen aus der Kerosinbesteuerung auch für die Finanzierung der An- und Abflugsicherung auf Flugplätzen der Kategorie III genehmigen. Voraussetzung dafür ist die Verfügbarkeit entsprechender Erträge aus der Kerosinbesteuerung nach erfolgter Ausschüttung der Finanzhilfen für die Flugplätze der Kategorie II. Zudem ist dafür beim BAZL ein begründetes Gesuch einzureichen.

Die Aufhebung des in Artikel 48 Absatz 3 des bisherigen LFG festgeschriebenen Briefmarkenprinzips führt in verschiedener Hinsicht zu einem grossen Anpassungsbedarf im Bereich der An- und Abflugsicherungsgebühren. Um den Regimewechsel in geordneten Bahnen verlaufen zu lassen, soll gemäss **Artikel 40 Absatz 3** während einer rund dreijährigen Übergangszeit innerhalb der gesamten Flugplatz-Kategorie II eine Gebührenzone nach Artikel 25 Absatz 2 gebildet werden. Damit bleibt die Verantwortung für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste sowie die Zuständigkeit für die Festlegung der Flugsicherungsgebühren vorderhand bei der Skyguide. Die Flugplatzhalter haben folglich ausreichend Zeit, um sich optimal auf diesen Regimewechsel, einschliesslich der Übernahme der Finanzierungsverantwortung sowie der Gebührenfestlegungskompetenz, vorzubereiten. Spätestens am 31. Dezember 2013 wird diese Gebührenzone aufgehoben. Soll die Gebührenzone nach diesem Datum aufrechterhalten werden, muss beim UVEK frühzeitig ein entsprechender Antrag gemäss Artikel 25 eingereicht werden.

4. Inkrafttreten

Die Verordnungsanpassung tritt gleichzeitig mit den Artikeln 49 und 101b des Revisionsentwurfes zum LFG sowie mit den aufgrund der Anpassung von Artikel 86 BV erforderlichen Änderungen im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2) in Kraft, voraussichtlich also in der zweiten Hälfte 2010. Das Inkrafttreten der revidierten VFSD muss im Weiteren mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) 1794/2006 synchronisiert werden.

5. Wirtschaftliche Auswirkungen

Streckenfluggebühren

Im Streckenflugsicherungsbereich erscheint aufgrund der vorliegenden Anpassung der VFSD mittel- bis langfristig eine Gebührensenkung im Bereich des Möglichen. Kurzfristig dürfte jedoch keine Senkung stattfinden, da vorderhand die Verlustvorträge der Skyguide der vergangenen Jahre gedeckt werden müssen.

An- und Abflugsicherungsgebühren auf den Landesflughäfen

Diese Gebühren werden kurzfristig ebenfalls kaum eine Änderung erfahren, da die Skyguide über die gesamte Gebührenzone Genf/Zürich zuletzt praktisch an der Verlust-/Gewinnlinie operiert hat. Bei einem stärkeren Verkehrswachstum auf den Landesflughäfen Genf und Zürich dürfte sich das Erfordernis nach Gebührenreduktionen jedoch verstärken, müssen doch die strukturellen Unterdeckungen auf den kleineren Flugplätzen in Bezug auf die Flugsicherungsdienste aufgrund der vorliegenden Verordnungsrevision nicht mehr über Erträge aus den An- und Abflugsicherungsgebühren dieser beiden Flughäfen finanziert werden.

An- und Abflugsicherungsgebühren auf Flugplätzen der Kategorie II

Die Auswirkungen hängen massgeblich von der Entwicklung der Unterdeckungen auf diesen Flugplätzen ab. Ebenfalls von Bedeutung ist für einzelne Flugplätze, inwiefern die Gebührenzone innerhalb der Kategorie II auch nach Ablauf der Übergangsfrist gemäss Artikel 40 Absatz 3 beibehalten wird oder nicht. Nicht zuletzt beeinflusst auch die Verfügbarkeit von Mitteln aus der Kerosinbesteuerung das Ausmass der wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Verordnungsrevision.

Im Jahr 2008 betragen die Unterdeckungen bei der An- und Abflugsicherung auf den Flugplätzen der Kategorie II insgesamt rund 22.5 Mio. CHF. Für dasselbe Jahr wären insgesamt rund 40 Mio. Erträge aus der Kerosinbesteuerung vorhanden gewesen. Wären von diesen Erträgen rund 20 Mio. CHF (d. h. 50%) der Finanzierung der Unterdeckungen der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Flugplätzen der Kategorie II zu Gute gekommen, hätten in der Gebührenzone nach Artikel 40 Absatz 3 jährlich noch rund 2.5 Mio. CHF über eine Gebührenerhöhung finanziert werden müssen. Bei einem gesamten Aufkommen von rund 113'000 gebührenpflichtigen Flugbewegungen innerhalb dieser Zone für das Jahr 2008 hätte der Preisanstieg bei der An- und Abflugsicherungsgebühr durchschnittlich rund 22 CHF pro gebührenpflichtige Flugbewegung (ohne Berücksichtigung des MTOW) betragen. Würde der ausgewiesene Defizitbetrag von 2.5 Mio. CHF durch lokale öffentliche und private Körperschaften gemäss Artikel 30 bereitgestellt, könnten die An- und Abflugsicherungsgebühren auf dem heutigen Niveau belassen werden.

Ohne Gebührenzone innerhalb dieser Flugplatzkategorie wird der Anpassungsbedarf bei den An- und Abflugsicherungsgebühren für jeden Flugplatz gesondert berechnet werden müssen – dies insbesondere in Abhängigkeit des gesamthaft und pro Flugplatz zur Verfügung stehenden Beitrages des Bundes aus der Flugtreibstoffbesteuerung. Da im Jahr 2008 die

Summe der effektiven Unterdeckungen auf sämtlichen Flugplätzen der Kategorie II (22.5 Mio. CHF) höher gewesen wären als die für die Finanzhilfe verfügbaren Mittel aus der Kerosinbesteuerung (20 Mio. CHF), wäre die Formel gemäss Artikel 29 Absatz 2 (respektive Anhang 5) zur Berechnung der Finanzhilfe pro Flugplatz zur Anwendung gelangt. Gemäss diesen Berechnungen würden in Bern nach Vergütung der Finanzhilfen noch Unterdeckungen in der Höhe von 0.8 Mio. CHF und in Grenchen von 1.6 Mio. CHF bestehen bleiben. Diese Unterdeckungen müssten auf diesen beiden Flugplätzen über Gebührenerhöhungen finanziert werden. Bei gebührenpflichtigen Bewegungen im Jahr 2008 von 20'546 hätten in Bern die An- und Abflugsicherungsgebühren um durchschnittlich rund 39 CHF erhöht werden müssen. In Grenchen (32'455 gebührenpflichtige Bewegungen) hätte die durchschnittliche Erhöhung 49 CHF betragen. Vorbehalten bleibt natürlich die Finanzierung durch lokale öffentliche Körperschaften oder private Geldgeber, was eine dämpfende Wirkung auf den Gebührenerhöhungsbedarf hat.

Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle die Bedeutung der Beiträge aus der Kerosinbesteuerung. Stehen diese Beiträge nicht oder nur in reduziertem Ausmass zur Verfügung und können Private oder lokale öffentliche Körperschaften nicht entsprechend kompensieren, erhöht sich der Gebührenerhöhungsbedarf auf sämtlichen Flugplätzen der Kategorie II drastisch.

An- und Abflugsicherungsgebühren auf Flugplätzen der Kategorie III

Gegenwärtig befindet sich einzig der Flugplatz Buochs in der Kategorie III. Die Unterdeckung auf diesem Flugplatz betrug im Jahr 2008 rund 400'000 CHF. Bei einem jährlichen Volumen von insgesamt 4'735 gebührenpflichtigen Flugbewegungen (Stand 2008) würde ein durchschnittlicher Preisanstieg bei der An- und Abflugsicherungsgebühr von rund 85 CHF pro Bewegung resultieren (ohne Berücksichtigung des MTOW). Auch hier ist anzufügen, dass die An- und Abflugsicherungsgebühr nicht erhöht werden muss, falls der erwähnte Defizitbetrag von 400'000 CHF über Beiträge lokaler öffentlicher Körperschaften und/oder privater Geldgeber gedeckt werden kann.

Anhang 1 Vorlage LFG-Teilrevision 1

1. Gesetzestext

Art. 49 (neu)

¹ Die Erbringer von Flugsicherungsdiensten erheben Gebühren für die Sicherung:

- a. der Streckenflüge;
- b. der An- und Abflüge auf Flugplätzen.

² Die Gebühren dürfen insgesamt höchstens in solcher Höhe festgelegt werden, dass sie die Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Verzinsung des investierten Kapitals nicht übersteigen.

³ Der Bundesrat kann die Flugplätze in Kategorien einteilen. Dazu regelt er für jede Kategorie, nach welchen Grundsätzen die Festlegung der Gebühren für die An- und Abflugsicherung erfolgt und aus welchen weiteren Mitteln die Flugsicherungskosten für die An- und Abflüge zu decken sind. Er trägt dabei auch den Finanzierungsmöglichkeiten der Standortkantone oder -gemeinden oder Privater Rechnung.

⁴ Gebührenerträge einer Kategorie dürfen nicht zur Finanzierung der Kosten einer anderen Kategorie verwendet werden.

⁵ Innerhalb einer Flugplatzkategorie kann ein einheitlicher Tarif für die Gebühren für die An- und Abflugsicherung festgelegt werden.

⁶ Die Flugsicherungsgebühren bedürfen der Genehmigung des UVEK.

⁷ Der Bundesrat legt fest:

- a. welche Flüge von den Flugsicherungsgebühren befreit sind;
- b. welche Flugsicherungskosten der Bund in welchen Kategorien trägt;
- c. unter welchen Voraussetzungen ein Flugplatzhalter ermächtigt werden kann, Flugsicherungsgebühren festzulegen und zu erheben, ohne selber die Flugsicherungsdienste zu erbringen.

Art. 101b (neu)

¹ Der Bund kann Ertragsausfälle eines Erbringers von Flugsicherungsdiensten für Leistungen im benachbarten Ausland vorübergehend übernehmen, bis die Entschädigung mit diesem Staat vereinbart ist.

² Der Bundesrat überprüft alle drei Jahre, ob und zu welchem Anteil der Bund diese Ertragsausfälle weiterhin übernehmen soll. Er übernimmt sie während längstens neun Jahren ab Inkrafttreten der Änderung vom... dieses Gesetzes.

2. Erläuterungen in der Botschaft

Zu Artikel 49

Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten ist einerseits erforderlich, um einen sicheren und geordneten An- und Abflug auf Flughäfen zu gewährleisten. Andererseits sind Flugsicherungsdienstleistungen im Überflug notwendig, um eine Eingliederung von Luftfahrzeugen in das bestehende Luftstrassensystem sowie eine sichere Trennung zwischen verschiedenen Luftraumnutzern sicherstellen zu können (so genannte Streckenflugsicherung). Für beide Arten von Flugsicherungsdienstleistungen werden Gebühren erhoben (Gebühren für An- und Abflugsicherung und Streckenfluggebühren).

Die heutige Regelung betreffend Flugsicherungsgebühren (Art. 48 Abs. 3) wurde mit der LFG-Revision von 1995 eingeführt. In der Botschaft zu dieser Revision hat der Bundesrat festgehalten, dass damit das so genannte «Briefmarkenprinzip» für die Flugsicherungsgebühren in der Schweiz gelten soll. Ähnlich dem Versand eines Briefes innerhalb des Gebiets der Schweiz sollte damit die Flugsicherungsgebühr für einen bestimmten Flugzeugtyp für jeden An-/Abflug in der Schweiz gleich hoch sein, unabhängig von der Lage, dem Verkehrsaufkommen und anderen spezifischen Gegebenheiten eines Flugplatzes. Folge dieses Prinzips ist, dass bei der Finanzierung der schweizerischen Flugsicherung auf verschiedenen Ebenen Quersubventionierungen auftreten. Erstens subventionieren die am Flughafen Zürich anfallenden Gebühren für die An- und Abflugsicherung (mit Kostenüberdeckung) die anderen Schweizer Flugplätze mit Flugverkehrsleitdiensten (insb. Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures und Sion), die eine Kostenunterdeckung aufweisen. Zweitens werden die Kosten für die An- und Abflugsicherung durch Erträge aus der Streckenflugsicherung finanziert. Damit entsteht eine Quersubventionierung insbesondere des An-/Abflugsverkehrs auf den Regionalflugplätzen durch den Flugverkehr im oberen Luftraum. Drittens erfolgt eine Subventionierung von Flugsicherungsanbietern in Deutschland, Italien und Österreich durch die schweizerische Flugsicherung insofern, als Skyguide zwar Dienstleistungen im angrenzenden Luftraum erbringt, hierfür aber die Erträge nicht vollumfänglich erhält.

Unter anderem mit dem Ziel einer Reduktion der vorhandenen Quersubventionierungs-Tatbestände hat das BAZL in zwei Berichten zuhanden der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) verschiedene Szenarien für die künftige Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz dargelegt. Neben der Erhöhung der Kostenwahrheit durch eine Reduktion der Quersubventionierungen wurden bei der Ausarbeitung der Szenarien die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Zivilluftfahrt (Flugsicherung und Luftfahrtunternehmen), die Berücksichtigung der Bedürfnisse sämtlicher Akteure im schweizerischen Luftfahrtssystem

(auch der General Aviation) sowie die Kompatibilität mit europäischen bzw. internationalen Rechtsvorschriften als weitere wichtige Ziele verfolgt.

Im Rahmen der vorliegenden Revision des LFG soll folgendes Finanzierungskonzept umgesetzt werden:

Zukünftig soll im Bereich der Gebühren für die An- und Abflugsicherung keine Quersubventionierung zwischen dem Landesflughafen Zürich und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten mehr stattfinden. Dazu soll das bisher auf Gesetzesstufe festgeschriebene Briefmarkenprinzip durch ein System mit verschiedenen Flugplatzkategorien ersetzt werden. Die Flugplatzkategorien stellen voneinander unabhängige Systeme dar, für die jeweils unterschiedliche Grundsätze betreffend die Finanzierung der Flugsicherungskosten im Allgemeinen und für die Berechnung von Flugsicherungsgebühren im Besonderen gelten. Im Weiteren sollen Quersubventionierungen grundsätzlich nur innerhalb, nicht aber zwischen den einzelnen Flughafenkategorien erlaubt sein.

Im Rahmen des vorgeschlagenen Konzeptes wird die Bildung der nachfolgenden Flugplatz-Kategorien vorgesehen:

Kategorie I: Landesflughäfen Zürich und Genf (der Flughafen Basel-Mülhausen untersteht französischem Recht);

Kategorie II: Regionalflughäfen mit Flugverkehrsleitdiensten (Bern, Lugano, St. Gallen-Altenrhein, Sion, Grenchen, Les Eplatures);

Kategorie III: übrige Flugplätze mit Flugverkehrsleitdiensten (Buochs, evtl. künftig Payerne und Emmen).

Insbesondere eine Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten soll durch die Bildung der Kategorien zukünftig nicht mehr möglich sein. Dadurch könnte die Kostengrundlage für die Berechnung der An- und Abfluggebühren auf den Landesflughäfen Genf und Zürich reduziert werden, womit einerseits die Attraktivität dieser Flughäfen erhöht und andererseits schweizerische Flugesellschaften im An-/Abflugbereich entlastet würden.

Mit der Bildung von Flugplatzkategorien sowie aufgrund der Tatsache, dass auch eine Quersubventionierung zwischen der Streckenflugsicherung sowie der An- und Abflugsicherung zukünftig basierend auf europäischen Rechtsvorgaben nicht mehr zulässig sein wird, entsteht auf den Flugplätzen der Kategorien II und III eine Unterdeckung von jährlich rund 24 Mio. CHF (Basis 2007), falls die Gebühren für die An- und Abflugsicherung auf dem heutigen Niveau belassen werden sollen. Um zu vermeiden, dass der An- und Abflugverkehr auf den betroffenen Flugplätzen durch einen übermässigen Anstieg der Gebühren einbricht, sieht das in der KVF-N diskutierte Konzept vor, die entstehenden Unterdeckungen auf den Flugplätzen der Kategorien II durch Mineralölsteuererträge auf Flugtreibstoffen zu mildern. Die Grundlage für die Zweckbindung der genannten Erträge wird mit einer Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung (BV; SR 101) geschaffen. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, so kann die Finanzierung auch über Beiträge der Standortkantone und -gemeinden oder der Nutzniesser erfolgen.

Eine vollumfängliche Finanzierung durch private Nutzniesser oder die lokale oder regionale öffentliche Hand wird in jedem Fall für Flugplätze der Kategorie III (Buochs, zukünftig evtl. Payerne und Emmen) vorgesehen. Die Nutzung dieser Flugplätze, bei denen es sich namentlich um zivil mitbenutzte Militärflugplätze handelt, entspricht in erster Linie einem privaten oder nur lokalen öffentlichen Bedürfnis. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung einer Flugsicherung für den zivilen Verkehr, das eine Finanzierung aus Erträgen aus der Flugtreibstoff-Besteuerung rechtfertigen könnte, besteht auf solchen Flugplätzen nicht.

Zu Artikel 101b

Die Schweiz liegt in einer der am dichtesten beflogenen Regionen Europas. Im Luftraum unseres Landes befinden sich einige der wichtigsten Kreuzungspunkte des europäischen Luftstrassennetzes. Die Komplexität der Flugsicherungsdienste verlangt deshalb nach operationellen Lösungen, die über den relativ engräumigen schweizerischen Luftraum hinausgehen. Von den Flugsicherungszentren Genf und Zürich aus werden daher verschiedene Leistungen in angrenzenden ausländischen Lufträumen erbracht. Damit soll nicht zuletzt auch eine optimale Abwicklung der An- und Abflugsicherung von und nach schweizerischen Flughäfen (insbesondere Zürich und Genf) gewährleistet werden. Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im grenznahen Ausland durch Skyguide ist somit für das «Luftfahrtsystem Schweiz» von grosser Bedeutung. Diesen Umstand hat der Bundesrat in seinem Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 klar bestätigt, indem er Skyguide weiterhin beauftragen will, im zugewiesenen ausländischen Luftraum Flugsicherungsdienste durchzuführen. Würde die Flugsicherung in den betroffenen grenznahen Regionen durch ausländische Flugsicherungsunternehmen übernommen, hätte dies starke Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit, Sicherheit und Effizienz der Flugsicherung in der heiklen An- und Abflugphase und würde die Verkehrsabwicklung im Streckenflug erschweren. Eine Rückgabe der Dienstleistungen in den grenznahen Lufträumen insbesondere im Anflug auf die Flughäfen Zürich und auch Genf an ausländische Unternehmen hätte mitunter die folgenden konkreten Konsequenzen:

- Die Flugrouten, Luftraum-Sektoren und Überwachungsschnittstellen mit den Nachbarländern müssten vollständig reorganisiert werden. Nebst den operationellen und technischen Herausforderungen und Einschränkungen wäre ein solcher Wechsel auch mit bedeutenden Kosten verbunden. Als Vergleich können die flugsicherungsspezifischen Kosten für die Umsetzung der deutschen Durchführungsverordnung (DVO) im Zusammenhang mit den Anflugbeschränkungen über Süddeutschland auf den Flughafen Zürich herbeigezogen werden, die bis dato auf gegen 20 Mio. CHF geschätzt werden können. Aufgrund vermehrten Koordinationsbedarfs zwischen Skyguide und den ausländischen Flugsicherungsunternehmen sowie wegfallenden Synergien muss davon ausgegangen werden, dass die Kapazitäten, die Sicherheit und die ökonomische Effizienz in den betreffenden Lufträumen reduziert würde. Dies hätte auch

direkte negative Auswirkungen auf die operationelle Flexibilität und die Kapazitätserfordernisse der Flugesellschaften auf den betroffenen, grenznahen Flughäfen, mit entsprechenden Kostenfolgen.

- Diese negativen Effekte könnten im Endeffekt nur dann reduziert werden, wenn bspw. die deutsche Flugsicherung die gesamte An-/Abflugsicherung im schweizerischen Luftraum für den Flughafen Zürich übernehmen würde. Dies würde im Endeffekt jedoch das Aus für die Skyguide bedeuten, wäre doch der «Markt» nicht mehr gross genug, um in der Schweiz einen eigen-ständigen Flugsicherungsdienst zu unterhalten.
- Die Übertragung dieser Flugsicherungsdienstleistungen birgt zudem die Gefahr in sich, dass aufgrund von Ausfällen infolge von Streiks oder dergleichen die An- und Abflüge und damit Funktionalität des Luftfahrtsystems Schweiz als solches nicht mehr sichergestellt wären.

Diesen Kosten würden bei Skyguide im Falle einer Rückgabe der grenznahen Flugsicherungsdienste nur geringe Kosteneinsparungen gegenüberstehen. Einsparungen können zudem nur bei den variablen Kosten (insb. Lohnkosten), nicht jedoch bei den Investitionskosten erzielt werden. Die Einsparungen sind im Endeffekt eindeutig tiefer als die oben erwähnten Kosten im Falle einer Rückgabe der Flugsicherungsdienste im Ausland. Die Gesamtsituation würde dadurch zusätzlich verschlechtert.

Gegenwärtig erbringt Skyguide insgesamt rund 40 % ihrer Flugsicherungsdienste im Luftraum des angrenzenden Auslandes. Bis auf Frankreich, das die Leistungen der schweizerischen Flugsicherung über französischem Territorium mit jährlich rund 60 Mio. CHF finanziert, wird Skyguide für die in den übrigen Staaten erbrachten Dienstleistungen entweder überhaupt nicht (Österreich und Italien) oder nur zu einem kleinen Teil (Deutschland) entschädigt. Aufgrund dieser Situation entstehen der Skyguide jährlich Ertragsausfälle in Höhe von rund 44 Mio. CHF (Stand 2007). Diese Ertragsausfälle können wie folgt auf die betreffenden Nachbarländer aufgeteilt werden: 25 Mio. CHF auf Deutschland, 18 Mio. CHF auf Italien und 1 Mio. CHF auf Österreich.

Die Tatsache, dass Skyguide Dienstleistungen im grenznahen Ausland erbringt, dafür jedoch nicht verursachergerecht entschädigt wird, führt zu einem starken Wettbewerbsnachteil der Skyguide im gesamteuropäischen Umfeld und verschärft deren ohnehin kritische finanzielle Lage noch zusätzlich. Die entsprechenden Ertragsausfälle in den grenznahen Lufträumen über Deutschland, Italien und Österreich tragen mitunter dazu bei, dass die Flugsicherungsgebühren im Streckenflugbereich in der Schweiz im europäischen Vergleich zu den höchsten zählen. Dieser Umstand ist in zweierlei Hinsicht bedenklich: Erstens verliert der schweizerische Luftraum dadurch an Attraktivität, was direkte Auswirkungen auf das durch Skyguide kontrollierte Verkehrsvolumen und somit auf deren Gebühreneinnahmen haben kann. Zweitens stellen die vergleichsweise hohen Flugsicherungsgebühren der Skyguide im Kontext der Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes (Single European Sky, SES) einen erheblichen Nachteil dar. Die Skyguide erscheint aufgrund der hohen Flugsicherungsgebühren nur als bedingt attraktiver Partner. Zudem ist es für Skyguide im Vergleich mit anderen Flugsicherungsdienstleistern schwieriger, die im Kontext der Verhandlungen über die Bildung von funktionalen Luftraumblöcken geforderte Konvergenz der Flugsicherungskosten realisieren zu können. Da das Endziel eines funktionalen Luftraumblocks die Festlegung einheitlicher Gebührensätze über dem gesamten Luftraum der teilnehmenden Staaten ist, werden zu hohe Flugsicherungsgebühren in einzelnen Staaten dazu führen, dass die günstigeren Partnerstaaten nur bedingt Akzeptanz für die erforderliche Harmonisierung aufbringen können. Wie die Schweiz bereits bei vergangenen ähnlichen Projekten (bspw. «Centre Commun») erfahren musste, ist jedoch gerade die uneingeschränkte Akzeptanz sämtlicher involvierter Stakeholder entscheidend für die Realisierung eines strategisch so bedeutenden Projekts.

Der Bund und Skyguide sind bestrebt, von den betroffenen Staaten, respektive deren Flugsicherungsunternehmen, auf vertraglicher Ebene Entschädigungen zu erwirken. Die entsprechenden Vertragsverhandlungen gestalten sich jedoch als äusserst schwierig. Zudem sind die Diskussionen zu einem «Functional Airspace Block Europe Central (FABEC)» noch nicht so weit fortgeschritten, um die Problematik der Ertragsausfälle der Skyguide im grenznahen Ausland definitiv auf übergeordneter rechtlicher Basis lösen zu können. Diese Diskussion dürften im besten Fall noch zwei bis drei Jahre andauern. Während dieser Zeit befindet sich die Skyguide in einer äusserst heiklen Situation, da die erwähnten Ertragsausfälle das Finanzergebnis der Skyguide stark belasten und bei fortwährender Nichtabgeltung derselben die Flugsicherungsgebühren über der Schweiz erhöht werden müssten – dies mit den erwähnten Auswirkungen auf die operationelle Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Skyguide als internationalem Kooperationspartner. Verschärft wird diese Situation zudem durch die seit Ende 2008 festzustellenden Ertragsausfälle aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise.

Der Bundesrat hat in seinem Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 ein starkes Bekenntnis für die Erhaltung einer im gesamteuropäischen Umfeld wettbewerbsfähigen schweizerischen Flugsicherung abgegeben und ihr eine im Rahmen der Verhandlungen zu funktionalen Luftraumblöcken wichtige Rolle zugewiesen. Damit Skyguide diesen Auftrag gewissenhaft wahrnehmen kann, müssen die erwähnten gegenwärtigen strukturellen Probleme schnellstmöglich beseitigt werden. Aus diesem Grund erachtet es der Bundesrat als zwingend erforderlich, dass der Bund für die Ertragsausfälle im grenznahen Ausland im Sinne einer Übergangslösung aufkommt. Eine solche finanzielle Beteiligung würde höchstens so lange erfolgen, bis die entsprechenden Entschädigungen anderweitig, bspw. im Rahmen von Verhandlungen mit den betreffenden Staaten oder im Rahmen der Bildung von FABEC, sichergestellt werden können. Zudem soll der Bundesrat verpflichtet werden, jeweils nach drei Jahren zu überprüfen, ob und zu welchem Anteil sich der Bund an den erwähnten Ertragsausfällen beteiligen soll.

Diese Möglichkeit wurde im Rahmen der Berichte über ein Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz auch der KVF-N präsentiert und von dieser mit breiter Zustimmung als sinnvoll und umsetzungswürdig erachtet (siehe dazu auch die Erläuterungen zu den Flugsicherungsgebühren). Da das erwähnte Finanzierungskonzept zudem vorsieht, dass bei einer Übernahme der Ertragsausfälle im grenznahen Ausland der Bund die

jährlichen Beitragszahlungen an Eurocontrol (rund 17 Mio. CHF) sowie die Kosten für die Aufsichtstätigkeit des BAZL (rund 1 Mio. CHF) der Skyguide zukünftig wieder in Rechnung stellen kann, lassen sich die effektiven finanziellen Auswirkungen für den Bund stark reduzieren. Bei geschätzten Ertragsausfällen von insgesamt 44 Mio. CHF im grenznahen Ausland für das Jahr 2007 würde für den Bund folglich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 26 Mio. CHF resultieren. Da sich zudem im Falle der Erbringung von Flugsicherungsdiensten durch Skyguide in Norditalien eine Lösung der Problematik abzuzeichnen scheint, kann in Aussicht gestellt werden, dass sich der Finanzierungsbedarf durch den Bund noch einmal um rund CHF 18 Mio. reduzieren dürfte. Damit wären mit der temporären Übernahme der Ertragsausfälle auf Seiten des Bundes noch mit jährlichen zusätzlichen Kosten in der Höhe von rund 8 Mio. CHF zu rechnen.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass das im Rahmen der KVF-N behandelte Finanzierungskonzept unbedingt als Ganzes betrachtet werden muss. Sollte ein Stück des Konzeptes wie bspw. die Abgeltung der Ertragsausfälle der Skyguide für delegierte Flugsicherungsdienste durch den Bund aus dem Konzept gestrichen werden, wird die Umsetzung des Konzeptes insgesamt und insbesondere der gemäss Artikel 49 LFG vorgeschlagenen, wichtigen Aufhebung des Briefmarkenprinzips im Kontext der Flugsicherungsgebühren in Frage gestellt. Denn übernimmt der Bund die Ertragsausfälle der Skyguide während einer Übergangsphase nicht, liesse es sich nicht rechtfertigen, dass, wie im Konzept vorgesehen, die Eurocontrol-Beitragszahlungen in der Höhe von rund 17 Mio. CHF der Skyguide zusätzlich in Rechnung gestellt werden. Das hiesse gleichzeitig, dass derjenige Anteil an den Geldern der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV), der für die Finanzierung der Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen in Bezug auf Flugsicherungsdienste vorgesehen ist, in der Höhe eben dieser 17 Mio. CHF reduziert würde. Geht man von gegenwärtig rund 20 Mio. CHF aus, die aus der SFLV dem Flugsicherungsbereich zugeteilt werden sollen, könnten nach Abzug der Eurocontrol-Kosten in der Höhe von 17 Mio. CHF nur noch rund 3 Mio. CHF für die Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen eingesetzt werden. Angesichts von Unterdeckungen in der Höhe von 23 Mio. CHF (Stand 2007) auf diesen Flugplätzen in Bezug auf Flugsicherungsdienste müssten für den restlichen Fehlbetrag in der Höhe von rund 20 Mio. CHF anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden.

In Betracht gezogen werden könnte dabei erstens eine Erhöhung der Gebühren für die An- und Abflugsicherung auf diesen Flugplätzen. Dafür wäre jedoch je nach Flugzeugtyp ein Gebühreanstieg von zwischen 150 % und weit über 600 % die Folge, was insbesondere die Allgemeine Luftfahrt (General Aviation) nur schwer verkraften könnte. Zweitens könnte weiterhin eine Quersubventionierung seitens der Landesflughäfen und seitens des Streckenflugverkehrs zugelassen werden. Eine solche Massnahme wäre jedoch mit dem Ziel des oben erwähnten Finanzierungskonzeptes Flugsicherung, das eben diesen Quersubventionierungs-Tatbestand beseitigen soll, nicht vereinbar. Diese Lösung hält zudem auch den rechtlichen Entwicklungen im Rahmen des SES sowie der Eurocontrol nicht stand. Gemäss diesen Entwicklungen wird zukünftig eine Quersubventionierung zwischen dem An-/ Abflugbereich und dem Streckenflugbereich nicht mehr möglich sein. Ein entsprechendes Verbot dürfte noch dieses Jahr festgelegt werden und für die Schweiz vorerst aufgrund deren Eurocontrol-Mitgliedschaft sowie später im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens Schweiz-EG verbindlich werden. Die dritte Möglichkeit bestünde darin, dass die regionalen öffentlichen und privaten Körperschaften für diese Unterdeckung aufzukommen hätten. Von vornherein ausscheiden muss man die Idee, dass der Bund die Kantone, Gemeinden oder Privaten verpflichten könnte, die Erfüllung seiner Aufgaben zu finanzieren. Eine derartige Mitfinanzierung von Bundesausgaben widerspricht den Grundprinzipien des Bundesstaats (vgl. auch Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). Möglich ist es jedoch, dass der Bund die Rahmenbedingungen so setzt, dass der Erbringerin der regionalen Flugsicherungsdienste nichts anderes übrig bleibt, als sich entweder um neue Geldquellen zu bemühen oder das Angebot und damit die Kosten zu reduzieren. Es ist zwar politisch vorgesehen, die rechtlichen Vorgaben bezüglich Angebot von Flugsicherungsdienstleistungen insbesondere auf Regionalflugplätzen flexibler und liberaler auszugestalten. Mit ersten diesbezüglichen Resultaten ist aufgrund der Komplexität der Materie jedoch erst in mittlerer bis langer Frist zu rechnen. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass die temporäre Übernahme der Ertragsausfälle für delegierte Flugsicherungsleistungen der Skyguide durch den Bund vor dem Hintergrund der Umsetzung des im Auftrag der KVF-N erarbeiteten Konzeptes «Finanzierung Flugsicherung» von ausserordentlich grosser Bedeutung ist.

Für die Beschaffung der erforderlichen Mittel auf Seiten des Bundes bestehen grundsätzlich zwei Handlungsalternativen: Die Bezahlung mit Mitteln aus der SFLV oder die Finanzierung der Ertragsausfälle aus der allgemeinen Bundeskasse. Die Finanzierung über die SFLV würde dazu führen, dass weniger Geld für die Finanzierung der Unterdeckung auf Regionalflugplätzen im Bereich der An- und Abflugsicherung (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 49 LFG) und für Massnahmen in den Bereichen Security und Umweltschutz zur Verfügung stehen würde. Insbesondere eine starke Beeinträchtigung der für die Finanzierung der Unterdeckungen auf den Regionalflugplätzen erforderlichen Mittel aus der SFLV würde die betreffenden Regionalflugplätze in existenzielle Schwierigkeiten bringen, wird doch die in Artikel 49 LFG vorgesehene Neuregelung der Flugsicherungsfinanzierung zu einem Wegfall der Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen und den Regionalflugplätzen führen. Eine solche Ausgangslage würde der im Luftfahrtpolitischen Bericht 2004 des Bundesrates hervorgehobenen tragenden Rolle der Regionalflugplätze für das schweizerische Luftfahrtsystem eindeutig entgegenwirken.

Dementsprechend ist die für den Bundesrat einzig gangbare Lösung, dass die Finanzierung der Ertragsausfälle über Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse erfolgt, was mit einer entsprechenden, plafondserhöhenden Aufstockung des relevanten Budgets einhergehen muss.