

Bundesamt für Zivilluftfahrt
3003 Bern

3. Oktober 2008

Teilrevision des Luftfahrtgesetzes – Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur ersten Teilrevision des Luftfahrtgesetzes zu äussern. Wie üblich, haben wir auch unsere Mitglieder konsultiert. Deren Bemerkungen sind in den nachfolgenden Ausführungen berücksichtigt, wobei wir uns auf die u.E. zentralen Punkte der Vorlage beschränken.

Vorbemerkungen

Ausgangspunkt der Revision ist der Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik der Schweiz aus dem Jahre 2004. In drei Schritten sollen die Leitsätze des Berichtes im Luftfahrtgesetz umgesetzt werden. Wir haben Verständnis für die Etappierung der Revision. Allerdings besteht damit die Gefahr, dass der Gesamtzusammenhang der Luftfahrtpolitik vernachlässigt wird und sich die einzelnen Revisionen zu stark auf administrative und technische Fragen konzentrieren.

Wirtschaftlich gesehen hat die Luftfahrt zwei Komponenten: Einerseits ist die Luftfahrt eine Wachstumsbranche, die direkt und indirekt Zehntausende von Arbeitsplätzen schafft; andererseits ist sie für die Gesamtwirtschaft ein zentraler Standortfaktor, da die hervorragende Anbindung an das internationale Luftverkehrsnetz für die Schweizer Wirtschaft mit ihrer grossen Auslandverflochtenheit unerlässlich ist. Die vorliegende, wie auch die beiden folgenden Teilrevisionen, sollten deshalb primär darauf ausgerichtet sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Luftfahrt zu stärken, damit sie im erbitterten internationalen Konkurrenzkampf ihre Rolle im Interesse unserer gesamten Volkswirtschaft zu wahren vermag. Diesem Erfordernis vermag die Vorlage in verschiedener Hinsicht nicht zu genügen.

Gebühren und Aufsichtsabgaben (Art. 6b)

Im Jahre 2005 hat das Parlament das Bundesgesetz über Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK abgelehnt. Trotzdem wird im Rahmen der Revision des Luftfahrtgesetzes nun versucht, diese Abgaben bei der Luftfahrt zu realisieren. Dies wird in allen Antworten unserer Mitglieder strikte abgelehnt. Bemängelt wird vor allem, dass die Höhe der Abgabe nicht begrenzt ist, speziell die variable Abgabe. Damit erhalte die Abgabe den Charakter einer Steuer, für welche die Verfassungsgrundlage fehlt.

In den Erläuterungen wird davon ausgegangen, dass „sich der Kreis der Abgabepflichtigen mit dem Kreis der Personen, denen die Verwendung der Abgabe zugute kommt, deckt.“(S.9). Unsere Mitglieder teilen diese Auffassung nicht, denn der Verwendungszweck der Abgabe, die Finanzierung der Aufsicht, dient bei weitem nicht nur den betroffenen Betrieben, sondern liegt im eminenten öffentlichen Interesse. Es kann deshalb nicht mehr von einer Gruppenäquivalenz ausgegangen werden. Damit liegt eine Besteuerung vor, für die aber die Verfassungsgrundlage fehlt. Die herrschende Lehre geht denn auch von einem weiten Steuerbegriff aus und verlangt für alle Abgaben mit Steuercharakter eine spezifische und ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Insoweit vertritt das in den Erläuterungen erwähnte Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999 einen Minderheitsstandpunkt.

Ferner lehnt *economiesuisse* die Einführung einer Aufsichtsabgabe ab, da nicht klar ist, welchem Zweck sie dienen soll. Die beiden Begründungen, dass damit der Kostendeckungsgrad erhöht und die Finanzierung für zusätzliche Arbeitsstellen beim BAZL sichergestellt werden kann, überzeugen nicht. Im Kern fehlt es an der für eine solche Argumentation notwendigen Transparenz. Der Verweis auf eine nicht öffentlich zugängliche Studie genügt nicht. Den Empfehlungen einer Erhöhung des Personals ist der Bundesrat 2005 mit 60 und 2007 mit 20 zusätzlichen Stellen bereits mehrfach nachgekommen. Die Entwicklung des Flugverkehrs und die gesetzgeberischen Aufgaben des BAZL stehen dieser Personalaufstockung diametral entgegen. Die Anzahl der überwachten Betriebe, Luftfahrzeuge und Piloten hat in den letzten Jahren stetig abgenommen, während sich durch das Luftverkehrsabkommen mit der EG (2002) und der Beitritt zur europäischen Agentur für Flugsicherheit (2006) der Aufwand des BAZL, Vorschriften zu erlassen, deutlich reduziert hat. Dies hält nicht zuletzt auch das UVEK fest (Botschaft zum Beitritt zur EASA, BBI 2005 3865 f., 3879). Um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Luftfahrt beurteilen zu können, wäre zudem ein Vergleich der Gebühren- und Abgabenlast mit dem Ausland notwendig. Der erläuternde Bericht gibt zu diesem Aspekt jedoch keine Auskunft.

Flughafengebühren (Art. 39)

Neben den Abgaben und Aufsichtsgebühren (Art. 6b), stellen die Flughafengebühren (Art.39) den umstrittensten Punkt der Vorlage dar. Für die Bemessung der Gebühren sieht Art. 39 verschiedene Kriterien vor, wobei für die Sicherheitskontrollen eine separate Rechnung verlangt wird.

Die Stellungnahmen unserer Mitglieder sind diesbezüglich kontrovers. Umstritten sind insbesondere grundsätzliche Fragen, welche die Höhe der Gebühren mitbestimmen: Welches sind hoheitliche und damit staatliche Sicherheitsaufgaben, und welche haben die Flughäfen resp. Fluggesellschaften zu tragen? Angesichts der grossen Interessen, die für die Fluggesellschaften und die Flughäfen in der Gebührenfrage auf dem Spiel stehen und der noch offenen Fragen, beantragen wir, dass Art. 39 in eine nächste Revisionsetappe verschoben wird. Diese Zeit müsste genutzt werden, um die noch offenen Punkte zu klären und zu versuchen, eine tragbare Lösung zu finden, die dann im Gesetz konkreter zu umschreiben wäre. Dabei könnte man zweifellos auch ausländische Beispiele heranziehen.

economiesuisse erachtet es zudem als problematisch, dass Kostenunter- und -überdeckungen gemäss Vorlage auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden. Unabhängig von der Frage, wer welchen Anteil dieser Sicherheitskosten trägt, fehlen mit einem solchen kostenorientierten Ansatz die entsprechenden Effizianzanreize, welche für möglichst tiefe Betriebskosten und Gebühren von grosser Bedeutung wären.

Aufhebung der Luftfahrtkommission (Art. 5)

Dem BAZL kommt in der schweizerischen Luftfahrt eine grosse Machtfülle zu. Es ist zuständig für die Luftfahrtpolitik, die Rechtsetzung, die Rechtsanwendung, die Rechtsdurchsetzung und die Vertretung

der Schweiz auf internationaler Ebene. Damit besteht die Gefahr, dass die Bedürfnisse und Anliegen der Betroffenen zu wenig Gehör finden. Die Aufhebung der Luftfahrtkommission wird deshalb bedauert. Unterstützung findet dagegen der Vorschlag von Frau Bundesrätin Leuthard, einen Luftfahrtrat zu schaffen. Es liegt im Interesse der Luftfahrtindustrie, dass sie über ein kompetentes Gremium ihre Anliegen und Vorschläge direkt in den politischen Prozess einbringen und den Bundesrat ohne den Umweg über das Bundesamt orientieren kann. Es gibt im Bund bereits mehrere solcher Räte, z.B. den Wissenschaftsrat.

Luftraumstruktur (Art. 8a)

Die Festlegung der Luftraumstruktur ist für die Aviatik von grundlegender Bedeutung. Um das Verfahren zu beschleunigen, will das Bundesamt für Zivilluftfahrt die Luftraumstruktur in einer Amtsverordnung regeln, unter Ausschluss von Rechtsmitteln. In den Erläuterungen (S.12) wird erklärt, dass die betroffenen Luftraumbenutzer bei der Gestaltung beigezogen würden. Dies betrachten wir angesichts der grossen Tragweite dieser Verordnungen als unerlässlich. Der Beizug der Betroffenen sollte deshalb in Art.8a zwingend vorgesehen werden. Der Hinweis in den Erläuterungen genügt nicht.

Flüge ins Ausland (Art. 9)

Gemäss der heutigen Regelung in Art. 9 LFG dürfen Abflüge und Landungen von grenzüberschreitenden Flügen nur auf den wenigen, dafür vorgesehenen Zollflugplätzen erfolgen. Dies führt häufig zu teuren, ökologisch fragwürdigen Umwegen. Gerade im Hinblick auf den Beitritt der Schweiz zum Schengenabkommen ist deshalb eine Lockerung dieser Bestimmung angebracht. Zweifellos lassen sich dabei Lösungen finden, die auch den zolltechnischen Bedürfnissen Rechnung tragen.

Flugunfalluntersuchungen (Art. 25ff)

Es ist zu begrüessen, dass die Flugunfalluntersuchung neu geregelt wird. Die lange Dauer, welche die Untersuchungen bisher benötigten (z.B. Bassersdorf, Nassenwil), ist nicht akzeptierbar und eines Rechtsstaates unwürdig. Die vorgeschlagene Lösung ist aber in verschiedenen Punkten unklar und dürfte in der Praxis zu Verwirrung führen. Wir beantragen deshalb, die ganze Regelung auf die nächste Revisionsetappe zu verschieben und in der Zwischenzeit eine klarere Lösung zu erarbeiten. Um die Regelung wirklichkeitsnah und praktikabel auszugestalten, sind die betroffenen Kreise von Anfang einzubeziehen und nicht erst im offiziellen Vernehmlassungsverfahren.

Namentlich folgende Punkte sollten klarer geregelt werden:

- Verhältnis zwischen Untersuchungsstelle und Untersuchungskommission.
- Abgrenzung zwischen der Unfalluntersuchung gemäss LFG und der strafrechtlichen Untersuchung.
Im Sinne einer klaren Trennung ist zu prüfen, ob für die Untersuchung gem. LFG nicht das Verwaltungsverfahrensgesetz zur Anwendung kommen sollte statt der Strafprozessordnung.
- Stellung der Betroffenen in der Untersuchung gem. LFG.
- Dauer der Untersuchungen gem. LFG. Da die Strafverfolgungsbehörden für die technischen Aspekte notgedrungen ermassen weitgehend auf die Ergebnisse der Untersuchung gem. LFG abstellen, muss dies Untersuchung speditiv erfolgen, damit die Strafverfolgungsbehörden nicht erst knapp vor der Verjährung aktiv werden können.

Benutzungsrechte auf einem Flugplatz (Art. 27 Abs. 2a)

Es ist sachlich nicht einzusehen, weshalb die Betriebsbewilligung von Benutzungsrechten auf dem als Standort des Flugbetriebes vorgesehenen Flugplatz abhängig gemacht werden soll. Das Parkieren eines Flugzeuges hat keinen Zusammenhang mit der Frage, ob das Luftfahrtunternehmen in der Lage ist, einen sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten. Keines der Länder, die Betriebsbewilligungen nach EG-VO 2407/92 erteilen, kennen eine entsprechende Bestimmung. Schweizerische Luftfahrtunternehmen würden damit diskriminiert. Die Bestimmung ist deshalb zu streichen.

Kosten der Flugsicherung (Art. 49)

Die Aufhebung der Quersubventionierung bei den Flugsicherungsgebühren ist im Sinne der Kostenwahrheit zu begrüßen. Für kleinere Flugplätze ist dadurch allerdings mit einer Erhöhung zu rechnen. Die Finanzierung dieser Erhöhung muss noch vertieft geprüft werden. Es ist fraglich, ob hierzu vollumfänglich die Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 BV) herangezogen werden soll. Im Vordergrund steht u.E. die Abgeltung der Leistungen, welche Skyguide im benachbarten Ausland erbringt. Nach wie vor gilt in Europa für die Flugsicherungsgebühren das Territorialprinzip, weshalb es nicht angehen kann, dass die Schweizer Luftfahrt durch die inner-schweizerischen Gebühren Leistungen in Deutschland und Italien finanzieren muss. Der Bund sollte endlich die notwendigen Verhandlungen an die Hand nehmen, um die Leistungen von Skyguide im Ausland abgelden zu lassen.

Befristung von Bewilligungen (Art. 60 Abs. 1bis)

Wir halten eine Befristung der Bewilligungen als unnötigen administrativen Aufwand. Bei den Führer- und Fahrzeugausweisen im Strassenverkehr ist sie ja schon vor Jahren abgeschafft worden. Auch das Ausland kennt bei den luftrechtlichen Bewilligungen ebenfalls keine Befristung. Grundsätzlich sollte die Bewilligung unbefristet sein, wobei das Bundesamt sie entziehen kann, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Berufsausbildung in der Luftfahrt (Art. 103)

Die Schweizerische Luftverkehrsschule ist Ende Juli 1997 aufgehoben worden. Art. 103 b-d des geltenden Gesetzes soll deshalb gestrichen werden. Dies ist an sich nachvollziehbar. Andererseits ist es erstaunlich, dass im ganzen Luftfahrtgesetz die Ausbildung nun überhaupt nicht mehr erwähnt wird. Landauf landab wird heute die Bildung und Weiterbildung in den Vordergrund gerückt und die Bildungsoffensive geniesst hohe Priorität. Ausgerechnet in der Wachstumsbranche Aviatik, wo immer noch hochqualifizierte Stellen geschaffen werden, steht der Bund aber abseits.

Dies ist erstaunlich, hat doch der Bundesrat im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz von 2004 ausdrücklich festgehalten, dass die Aus- und Weiterbildung des Luftfahrtpersonals zu den Verantwortungs- und Förderungsbereichen des Bundes gehöre (S.74). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat von dieser sachlich begründeten Haltung abweicht. Wir regen deshalb die Aufnahme einer Bestimmung im Luftfahrtgesetz an, welche eine Unterstützung des Bundes in der Berufsausbildung der Luftfahrt im Rahmen der vorhandenen Mittel in geeigneter Form ermöglichen würde.

Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr (Art. 108a)

Im Jahr 2006 ist die Schweiz der Europäischen Sicherheitsagentur (EASA) beigetreten. Damit hat sie sich für die Übernahme der europäischen Sicherheitsstandards entschieden. Daneben hat die Schweiz zahlreiche Abkommen ratifiziert, welche die Sicherheit im Luftverkehr definieren. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb die Bundesbehörden nun wieder eine Kompetenz brauchen, abweichende Regeln aufzustellen und damit die international geltenden Sicherheitsstandards zu „helvetisieren“. Es liegt auf der Hand, dass punkto Sicherheit immer wieder neue Erkenntnisse gewonnen werden. Zu diesem Zwecke kennt die EASA einen etablierten Mechanismus, um neue Regelungen einzuführen; die Mitgliedstaaten können im Verfahren in Form einer "notice of proposed amendment" eine Änderung von Sicherheitsvorschriften verlangen. Wenn eine nationale Behörde – wie in Artikel 108a vorgesehen – lokale Sonderlösungen einführen kann, wird Sinn und Zweck der internationalen Rechtsvereinheitlichung vereitelt. Art. 108a ist deshalb zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Vernehmlassungsantwort entgegenbringen, und hoffen, dass unsere Anträge bei der Konkretisierung der Vorlage berücksichtigt werden können.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Martin Kaiser, Fürsprecher
Mitglied der Geschäftsleitung