

Eidg. Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
CH-3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
esther.jutzeler@bazl.admin.ch

28. November 2024

Änderung des Luftfahrtgesetzes: Stellungnahme economiesuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. August haben Sie uns eingeladen, zu einer Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Als Dachverband der Wirtschaft bündeln wir die Interessen von 100 Branchenverbänden, 20 Handelskammern und insgesamt rund 100'000 Schweizer Unternehmen mit 2 Mio. Beschäftigten im Inland. Alle diese Mitglieder sind an einer erstklassigen Verkehrsanbindung der Schweiz interessiert. Für unser international stark vernetztes Exportland sind die Erreichbarkeit und die hohe Anbindungsqualität in die ganze Welt entscheidende Standortfaktoren.

Vor diesem Hintergrund stimmen wir der Revision des Luftfahrtgesetzes grundsätzlich zu. Wir begrüssen die Absicht, den Flugbetrieb zu optimieren und die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen. Hervorzuheben sind aus unserer Sicht drei Themen:

1. Die Stärkung des SIL und des Bestandsschutzes für die Landesflughäfen sind zentrale Grundlagen für den künftigen Flugbetrieb in der Schweiz. Dazu gehört insbesondere die verbindliche Sicherung der bestehenden Betriebszeiten der Landesflughäfen. Die Verfahren müssen vereinfacht und beschleunigt und gleichzeitig der administrative Mehraufwand durch unnötige Leerschlaufen vermindert werden.
2. Die Einführung der Redlichkeitskultur (Just Culture) ist ein wichtiges Element für eine weitere Erhöhung der Sicherheit. Sie führt zu einem transparenten, konstruktiven Umgang mit Fehlern und zu einer kontinuierlichen Verbesserung des Gesamtsystems. Damit ist sie einer autoritären «blaming and shaming» Kultur deutlich überlegen.
3. Im Allgemeinen unterstützen wir eine aufsichtsrechtliche Modernisierung des LFG. Diese muss jedoch konsequent auf eine höhere Agilität und Effizienz der Strukturen hinauslaufen. Eine Ausweitung der Aufsichts- und Genehmigungskompetenzen des BAZL zählt aus unserer Sicht nicht auf dieses Ziel ein und ist daher abzulehnen.

Weitere Ausführungen zu dieser Position finden Sie nachfolgend. Darüber hinaus unterstützen wir vollumfänglich die Stellungnahmen unserer Mitglieder Aérosuisse, Swiss sowie der Landesflughäfen.

Stärkung des SIL

Wir befürworten es sehr, dass das Instrument SIL im angepassten Art. 36 LFG gesetzlich verankert wird. Die in Sachplan und Objektblättern enthaltenen, langfristigen Entwicklungsvorgaben für die Infrastruktur sind insbesondere wichtig, weil sie behördenverbindlich sind. Damit ermöglichen sie eine hohe Rechts- und Planungssicherheit. Dennoch hat der SIL in der heutigen Form zwei Schwächen, die durch eine weitere Anpassung des LFG behoben werden müssen:

- Erstens dauern die SIL-Prozesse enorm lange, teilweise so lange, dass sie bei Inkrafttreten bereits von der Realität überholt sind. Entsprechend soll dem SIL ein holistisches Konzept zugrunde gelegt werden, dass die benötigte Infrastruktur beschreibt, die es braucht, um die erwartete Nachfrage nach Luftverkehr abzubilden. Hierfür kann zum Beispiel der LUPO oder die Umsetzung von AVISTRAT als Gefäss dienen. Art. 36 LFG ist um einen entsprechenden Absatz zu erweitern (siehe unten).
- Zweitens umfasst der Begriff «Behörde» nicht alle relevanten Akteure. Der Sachplan muss auch für andere Trägerinnen von Bundesaufgaben, insb. die Flugsicherung und Gerichte, verbindlich gemacht werden. Auch hier sollte Art. 36 LFG noch ergänzt werden.

Art. 36 Flugplätze 1. Zuständigkeit, Sachplan

¹ *unverändert*

² Er legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Luftfahrt in der Schweiz im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) fest. Der SIL ist für die Behörden, die Inhaber einer Betriebskonzession (Art. 36a) sowie weitere Träger von Bundesaufgaben sowie für rechtsetzende wie rechtsanwendende Organe verbindlich. Die Genehmigung von Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt eine Grundlage im SIL voraus.

³ ~~3 Der Bundesrat kann im SIL die Zahl der Flugplätze festlegen und die Zahl der Wasserflugplätze beschränken. Der Bundesrat legt ein Konzept für die kommerzielle, militärische und private Luftfahrt-Infrastruktur, die Erfüllung der zu erwartenden Nachfrage und deren künftige Abwicklungen fest.~~

⁴ *Streichen, verschoben in Abs. 2*

Über diesen spezifischen Anpassungsvorschlag hinaus unterstützen wir explizit die Vorschläge der Aéro Suisse und der Landesflughäfen zu Nebenanlagen (Art. 37m), Projektierungszonen (Art. 37n, Art. 37p), Sicherheitszonenplan (Art. 40, Art. 42, Art. 43) sowie Verfahren und Kompetenzverteilung (Art. 43).

Bestandesschutz für die Landesflughäfen

Die Luftfahrt operiert in der Schweiz zunehmend unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen. Nicht nur die gezielte Weiterentwicklung der Infrastruktur und des Betriebs ist extrem schwierig geworden, auch die gesetzlich bereits heute vorgeschriebene Sicherung des Status quo wird immer herausfordernder. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir es sehr, dass der Bestandesschutz der Landesflughäfen mit der vorliegenden Revision gestärkt wird. Für die internationale Anbindung der Schweiz und die Qualität der Vernetzung mit der ganzen Welt ist dies ein äusserst positives Signal. Auch wird damit anerkannt, dass die Verkehrsanbindung einen zentralen Standortvorteil unseres Landes darstellt. Diesem Vorteil muss Sorge getragen werden. Im Gesetzestext unterstützen wir eine zusätzliche Optimierung mittels eines neuen Art. 36a^{bis} Abs. 3, wie er von der gesamten Luftfahrtbranche geteilt wird.

Art. 36a^{bis} Bestandesschutz für Landesflughäfen

¹ *unverändert*

² Die Landesflughäfen Genf und Zürich sind aufgrund der ihnen im SIL zugeschriebenen Funktion als Gesamtanlagen in ihrem Bestand ~~und betrieblichen Umfang~~ geschützt. Rechtsetzende wie rechtsanwendende Organe schenken dieser Besitzstandsgarantie insbesondere auch im Zusammenhang mit Vorschriften des Moorschutzes und Moorlandschaftsschutzes sowie deren Vollzug die notwendige Beachtung.

³ An den Landesflughäfen Genf und Zürich sind Betrieb und Öffnungszeiten mindestens im bisherigen Umfang zu gewährleisten, damit diese Infrastrukturen ihrer Rolle gemäss Absatz 1 auch zukünftig gerecht werden können und die Wettbewerbsfähigkeit der von dort aus operierenden Fluggesellschaften sichergestellt werden kann.

Konzessionierung der Landesflughäfen

Mit der Motion KVF-N 21.3458 vom 26. April 2021 wurde der Bundesrat beauftragt, den Sektorenmarkt der Flughäfen als systemrelevante Infrastrukturen von der öffentlichen Ausschreibungspflicht zu befreien. Wir begrüssen es, dass diese Motion mit der vorliegenden LFG-Revision in die Tat umgesetzt wird. Dies erhöht die Planungs- und Rechtssicherheit in einem Bereich, der mit sehr langen Planungszyklen arbeiten muss. Weitere Präzisierungen des Prozesses erachten wir als sinnvoll. Damit soll die bereits heute gelebte Praxis kodifiziert werden.

Art. 36a Betriebskonzession

^{2bis} Ein Verlängerungsgesuch kann nach Verstreichen von zwei Dritteln der Konzessionsdauer gestellt werden. Das UVEK beurteilt solche Gesuche innerhalb von 12 Monaten nach deren Eingang.

⁵ Eine Betriebskonzession nach diesem Gesetz gilt nicht als öffentlicher Auftrag im Sinne von Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen.

⁶ Bei der Vergabe sind die Standortkantone und -gemeinden bzw. Gesellschaften, an denen diese beteiligt sind, bevorzugt zu behandeln.

Stärkung der Redlichkeitskultur

Die Redlichkeitskultur ist ein wichtiger Bestandteil eines effizienten Sicherheitsdispositivs. Insofern ist eine Anpassung des StGB aus unserer Sicht zielführend. Die Angst vor Strafverfolgung sollte nicht als Fehlanreiz wirken, so dass sicherheitsrelevante Vorfälle schlimmstenfalls unterschlagen werden. Damit diese Hürde abgebaut werden kann, dürfen die Anforderungen im Strafgesetzbuch nicht zu hoch sein, um einer Bestrafung zu entgehen im Falle von fahrlässigen Handlungen. Die vorgeschlagene Formulierung, wonach alle zumutbaren Anstrengungen unternommen worden sein müssen, ist jedoch zu weit und offen gefasst. Sie dürfte im Einzelfall den Zweck der Redlichkeitskultur im Rahmen eines Strafverfahrens unterminieren. Entsprechend würden wir eine engere Formulierung ausdrücklich begrüssen.

Art. 237 StGB

³ Handelt der Täter fahrlässig, sieht die zuständige Behörde von der Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung ab, wenn das Verschulden des Täters gering ist und er ~~alle~~ zumutbaren ernstzunehmende Anstrengungen unternommen hat, um die in Zusammenhang mit der Tat stehende behördliche Sicherheitsuntersuchung zu unterstützen.

Art. 20 Abs. 3 E-LFG

³ Informationen in Ereignismeldungen, welche die meldende oder eine in der Meldung genannte Person belasten, sind in Verwaltungsverfahren zum warnungsweisen Entzug oder zur warnungsweisen Beschränkung von Berechtigungen nicht verwertbar, sofern kein ~~schwerer~~ Fall nach Artikel 16 Absatz 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vorliegt.

Aufsichtsrechtliche Modernisierung

Wir befürworten ein zeitgemässes Rollenverständnis des BAZL und dass entsprechend die Rahmenbedingungen optimiert werden. Eine Ausweitung der Zuständigkeit und insbesondere der Aufsichtskompetenzen des BAZL erachten wir hingegen nicht als sinnvoll. Zum einen besteht die Befürchtung, dass zusätzliche bürokratische Aufwände entstehen. Zum anderen sehen wir direkte Widersprüche dieser Kompetenzerweiterung zu anderen Zielen der LFG-Revision, insbesondere die Einführung der Redlichkeitskultur und die Erhöhung der Rechtssicherheit sowie Vereinfachung der Infrastrukturentwicklung. Entsprechend fordern wir gezielte Anpassungen.

Art. 16 Aufsichtskompetenzen

^{1neu} unverändert

² Die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ~~oder Bevollmächtigten~~ des BAZL sind zur Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit nötigenfalls jederzeit und ohne räumliche Einschränkung berechtigt, bemannte und unbemannte Luftfahrzeuge sowie Flugkörper, andere Transportmittel und betriebliche Räumlichkeiten und Areale der beaufsichtigten Organisationen und Unternehmen zu betreten und zu untersuchen, ~~soweit es die Aufsicht über die Luftfahrt gemäss Artikel 3 sowie den internationalen Vereinbarungen der Schweiz erfordert~~. Zutrittsberechtigungen, die aus technischen Gründen notwendig sind, sind ihnen ohne Verzug und gegen Erstattung der anfallenden Kosten sofort und unentgeltlich auszustellen.

³ Die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ~~oder Bevollmächtigten~~ des BAZL sind weiter nötigenfalls berechtigt:

- a. sämtliche relevante Aufzeichnungen und Unterlagen, Daten, Verfahren und andere Materialien der beaufsichtigten Organisationen, die in Bezug auf die Flugsicherheit oder Luftsicherheit von Bedeutung sein können, Einsicht zu nehmen und davon Kopien, Fotografien und Aufzeichnungen zu erstellen oder Auszüge zu verlangen;
- b. jederzeit-Auskünfte und Erklärungen von den beaufsichtigten Organisationen einzuholen und ihnen ~~verbindliche~~ Anweisungen zu erteilen.

^{3bis} Auf dem Weg aufsichtsrechtlicher Massnahmen dürfen anderweitige rechtliche Vorschriften, insbesondere zum Schutz Betroffener, nicht missachtet oder umgangen werden.

^{3ter} Auf Verlangen von Betroffenen erlässt das BAZL zu einer beabsichtigten Massnahme eine rechtsmittelfähige Verfügung, wobei auch über die vorzeitige Vollstreckbarkeit der Massnahme zu entscheiden ist.

Heute tragen Flugplatzleiter die alleinige Verantwortung für die rechtmässige Erfüllung der vom BAZL übertragenen Aufgaben. Bei grösseren Flughäfen fallen aber viele Aufgaben an, die eine einzelne Person nicht allein überwachen und verantworten kann. Es ist vernünftig, nicht nur Flugplatzleiter, sondern ebenso den Halter – als Konzessionsempfänger – aufgabentechnisch in die Pflicht zu nehmen. Da die Betreiber der Landesflughäfen bei ihrem Handeln regelmässig auf professionelle Organisationen zurückgreifen können, gilt es bei der Aufgabenabgrenzung gegenüber diesen den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Art. 4 E-LFG

¹ Das BAZL kann einzelne Aufsichtsbereiche oder -befugnisse übertragen:

- a. an die Flugplatzleiterinnen und Flugplatzleiter bzw. an die Flugplatzhalter;
- b. an Kantone, Gemeinden oder geeignete Organisationen und Einzelpersonen, soweit diese damit einverstanden sind.

^{1bis} In Bezug auf die an Landesflughäfen anfallenden Fachaufgaben berücksichtigt das BAZL den Grundsatz der Subsidiarität.

Vielen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente. Für zusätzliche Änderungen am Gesetzestext (insb. Art. 61, Art. 90bis, Art. Art. 91, Art. 94, Art. 100ter, Art. 107a, Art. 107abis, Art. 107ater, Art. 107c, Art. 108b und Art. 108d) verweisen wir erneut auf die Stellungnahmen unserer Mitglieder Aéro-suisse, Swiss und der Landesflughäfen, die wir vollumfänglich unterstützen.

Bei Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Alexander Keberle
Mitglied der Geschäftsleitung, Bereichsleiter
Energie, Infrastruktur & Umwelt

Lukas Federer
Stv. Bereichsleiter Energie, Infrastruktur & Umwelt