

EINSCHREIBEN
Bundesamt für Zivilluftfahrt
Herrn Max Schulthess
Leiter Sektion Standardisierung und
Grundlagen
3003 Bern

Bern, 2. Oktober 2015

Stellungnahme zur Stakeholder-Konsultation in Sachen Entwurf des Berichtes über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015 des Bundesrates („LUPO II“)

Sehr geehrter Herr Schulthess
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die laufende Stakeholder-Konsultation zum Entwurf des Berichtes über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015 des Bundesrates (im Folgenden „LUPO II“ genannt) und danken Ihnen für die Einladung und Gelegenheit zu einer Stellungnahme.

Der Verband Schweizer Flugplätze (VSF) engagiert sich auf Seiten der Betreiber von Luftfahrtinfrastruktur für deren förderliche Entwicklung, im Interesse ihrer Nutzer und der Öffentlichkeit. Dem VSF geht es stets gleichermaßen darum, einerseits die Interessen der betroffenen Betriebe zu unterstützen, als andererseits auch eine den Bedürfnissen angepasste Luftfahrtinfrastruktur zu fördern. Der VSF möchte mit guten Diensten durch seine Verbandsarbeit den professionellen pragmatischen Ansätzen zum Durchbruch verhelfen: jeweils unter Berücksichtigung des Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit. Dies letztlich mit dem Ziel auf ein optimales Miteinander aller Partner und aller Betroffenen hinzuwirken. In diesem Sinne und weil die Flugplätze der Kristallisationspunkt der Aviatik sind, rückt der VSF, wenn es um die Beurteilung von neuen Entwicklungen und Vorschlägen geht, stets die Auswirkungen der beabsichtigten Massnahmen auf das Gesamtsystem der Luftfahrt in den Vordergrund. Dabei stets auch unter Berücksichtigung der Effekte über die Luftfahrtbranche hinaus. Damit findet unsere vorliegende Stellungnahme ihre Legitimation. Unsere Stellungnahme gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil (I.) behandeln wir allgemeine Punkte und Erwägungen zur publizierten Vorlage. Im zweiten Teil (II.) gehen wir materiell auf die publizierte Vorlage bezüglich der Punkte ein, welche die Flugplätze der Schweiz im Besonderen betreffen. Im abschliessenden dritten Teil (III.) ziehen wir allgemeine Schlussfolgerungen.

I. Allgemeine Punkte und Erwägungen zur publizierten Vorlage

Der VSF begrüsst die Vorlage eines aktualisierten LUPO und beantragt, dass dem LUPO II bis zu seiner nächsten Überarbeitung eine tragende Rolle bei der strategischen Weiterentwicklung der Luftfahrt der Schweiz im Sinne eines Grundlagenpapiers zugestanden wird. An den Vorgaben des LUPO II sollen sich die Massnahmen auf regulatorischer Ebene ausrichten und messen. Der LUPO II soll die Basis für alle Stakeholder der Schweizer Luftfahrt sein (Politik, Verwaltung und Verbände). Der VSF regt schliesslich an, die unter der folgenden Ziffer II. zu den einzelnen Bereichen aufgestellten Grundsätze und Gedanken im Verlauf der Finalisierung des Inhalts des LUPO II zu berücksichtigen.

II. Materielle Beurteilung der publizierten Vorlage

Zu den Zielen des LUPO II:

Das gesetzte Ziel der schweizerischen Luftfahrtpolitik, *„Rahmenbedingungen zu schaffen, die es erlauben, die internationale Anbindung der Schweiz auf dem Luftweg sicherzustellen und die Bedürfnisse nach Flugreisen aus der oder in die Schweiz zu befriedigen“* ist aus Sicht unseres Verbandes zu ergänzen, in dem auch die nationalen Luftwege berücksichtigt respektive sichergestellt werden sollten. Das betrifft dabei insbesondere die durch die regionalen Flugplätze gestellte Infrastruktur, die im Sinne der Bedürfnisse nach einer zeitgemässen Mobilität gefördert werden müssen (beispielsweise durch günstige regulatorische Rahmenbedingungen). Der VSF stellt den zusätzlichen Antrag, dass der grenzüberschreitende Luftverkehr nicht strenger als der Landverkehr geregelt sein sollte. Derzeit sind die Modalitäten im Luftverkehr strenger ausgelegt als im Landverkehr (Strasse, Schiene, Wasser). Es sollte stattdessen Rechtsgleichheit herrschen.

Zu den neuen Technologien:

Unser Verband ist der Ansicht, dass ein Impulsprogramm zur konsequenten Umsetzung des bestehenden Art. 103b LFG anzustreben ist, damit dank attraktiven Rahmenbedingungen neue Unternehmen die Schweiz als Standort für Forschung und Entwicklung (z.B. im Bereich der neuen Technologien für die Flugsicherung, für suborbitale Flüge und RPAS) wählen. Wir regen an, dass im Auftrag des Parlaments, unter der Führung des Bundesrates und unter der Mitwirkung der Departemente und Bundesämter, sowie unter Einbezug der Luftfahrtverbände Art. 103b LFG mit konkreten Massnahmen umgesetzt wird.

Zum Umgang mit der Flugsicherheit (Safety):

Unser Verband anerkennt die Feststellung, dass die Schweiz im europäischen Vergleich ein hochstehendes Sicherheitsniveau erreicht habe. Dennoch stellen wir fest, dass unter dem Stichwort „Safety“ bürokratische Hürden die positive Weiterentwicklung der Schweizer Luftfahrt teilweise massiv hemmen, ohne dass dabei ein Sicherheitsgewinn ersichtlich wäre. Wir regen stattdessen an, mit schlankeren Verfahren und unter der Berücksichtigung der Grundsätze „*risk-based approach*“ und „*performance based oversight*“ die Rahmenbedingungen für die gesamte Luftfahrt der Schweiz zu verbessern, ohne dabei Kompromisse beim Sicherheitsniveau in Kauf nehmen zu müssen.

Zum internationalen Umfeld:

Der VSF vertritt die Ansicht, dass die Luftverkehrspolitik der Schweiz sich zurückhaltend an der europäischen Luftverkehrspolitik orientieren sollte. Ganz in diesem Sinne begrüsst unser Verband die im LUPO II-Entwurf festgehaltene Konklusion, dass die Schweiz sich für einen angemessenen Umfang und Detaillierungsgrad der internationalen Regelungen (Verhältnismässigkeit der Vorschriften) einsetzen solle, sowie dass die internationalen Vorschriften nur jene Bereiche erfassen sollten, deren Harmonisierung für die sichere Durchführung der Luftfahrt zweckmässig sind und daneben Freiraum bestehen sollte für nationale Lösungen (Subsidiarität der Regulierungen). Unser Verband regt bei der künftigen Gestaltung der Mitwirkung der Schweiz zusätzlich folgende konkreten Punkte an:

- In jedem Fall soll der nationale Handlungsspielraum voll zu Gunsten des Luftfahrtstandortes Schweiz in Anspruch genommen werden. Dies sollte in Absprache mit der Luftfahrtbranche und mittels eines generalisierten „Stakeholder Involvements“, sowohl in der Übernahmephase internationaler Vorschriften, wie auch bei deren nachträglichen Umsetzung und Anwendung geschehen.
- Im Besonderen sollen Empfehlungen der ICAO in der Schweiz nicht grundsätzlich als verbindlich erklärt werden.
- Die allgemeine Anwendung und sinngemässe Übernahme des EASA-Grundsatzes „*One rule does not fit all.*“
- Nebst der rechtlichen Instrumente der ordentlichen Verwaltungsrechtspflege sollte ein Instrumentarium geschaffen werden, welches die praktischen Auswirkungen der Vorschriften einerseits laufend analysiert und andererseits auch Korrekturen ermöglicht.

Zur Raumplanung:

Unser Verband ist der Ansicht, dass dem Sachplan Infrastruktur Luftfahrt als Planungsinstrument des Bundes für die Ausgestaltung der Luftfahrtinfrastruktur eine zentrale Stellung zukommen muss. Wir regen an, dies im LUPO II als solches festzuhalten und den nachgelagerten Auftrag festzulegen, dass dies in der Raumplanungsgesetzgebung entsprechend festgehalten werden soll.

Zum Geschäftsreiseverkehr, zur General Aviation und zur Arbeitsfliegerei:

Unser Verband begrüsst die wohlwollenden Ausführungen zur Rolle der General- und Businessaviation, sowie zur Arbeitsfliegerei im Entwurf des LUPO II und regt an, eine Auflistung konkreter Massnahmen zu definieren mit welchen die im LUPO II definierten Ziele zur Stärkung der Rahmenbedingungen für die genannten Branchen der Fliegerei erreicht werden sollen. Insbesondere ist dabei die frühzeitige und koordinierte Zusammenarbeit mit den Standortkantonen der Flugplätze der General- und Businessaviation, sowie der Arbeitsfliegerei zu berücksichtigen.

Zu den Flugplätzen:

Unser Verband unterstützt die Entwicklung, wonach die regionalen Flugplätze in nächster Zukunft eine entscheidende Rolle bei der Entlastung der beiden Landesflughäfen Genf und Zürich wahrnehmen sollen. Dem künftigen zivilen Flugbetrieb auf dem Flugplatz Dübendorf kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Dieses Projekt ist deshalb beförderlich und getreu den veröffentlichten Absichten des Bundes weiterzuführen. Es ist dabei auch die Chance zu nutzen gegenüber der Öffentlichkeit über die Benefits dieses Projekts in nationaler und regionaler Hinsicht zu informieren. Über die Antwort zur Frage wo die General- und Businessaviation, welche heute vom Flugplatz Genf aus operiert, in Zukunft ihren Platz haben wird, liegt vieles noch im Unklaren. Dieser unklaren Ausgangslage könnte mit der Revitalisierung des Projekts „Flugplatzlandschaft Schweiz“ begegnet werden.

Aus den obigen gesamtheitlichen Überlegungen heraus regt unser Verband, was die künftige Entwicklung der Flugplätze angeht, folgende konkreten Verbesserungen an:

- Das heute bestehende System der Finanzierung der Flugsicherung auf den regionalen Flugplätzen ist mittel- bis langfristig von Grund auf zu reformieren, da sich das bestehende, im Jahr 2011 eingeführte System als nicht praktikabel erwiesen hat und vor allem mit Blick in die Zukunft auf einem sehr unsicheren finanziellen Fundament steht. Unter dem Mandat des UVEK und unter einer neutralen Führung sei dabei ein Kernteam bestehend aus dem BAZL, skyguide und den betroffenen regionalen Flugplätzen zu bilden, welches sich gestützt auf ein robustes Mandat der Festlegung und Umsetzung eines neuen Finanzierungsmodells annimmt. Die benötigten regulatorischen Anpassungen sollten dabei parallel geführt werden.
- Mit dem Ziel das neue Finanzierungsmodell für die Flugsicherung auf den regionalen Flugplätzen wirkungsvoll umzusetzen, seien die heute bereits zahlreiche bestehenden Einzelprojekte (bspw. IFR ohne ATC, vermehrter Einsatz von AFIS, REMOTE TOWER), welche die eine oder andere Optimierung der Flugsicherungsdienste auf einzelnen Flugplätzen zum Ziel haben, unter eine zentrale Gesamtprojektleitung zu stellen. Dieses Mandat von nationaler Bedeutung muss jedoch über die nötigen Kompetenzen verfügen, um Weisungen zu erteilen, Friktionen aufzulösen und Verbindung herzustellen. Wir weisen für die weiteren Details zu diesem Thema auf die Forderungen der General und Business Aviation zur Finanzierung der Flugsicherung auf den

regionalen Flugplätzen (sog. „8 Punkte der GA & BA“) hin, welche sich in der Beilage zu diesem Dokument befinden.

- Die baukastenweise Neukategorisierung der Flugplätze (nach dem Grundsatz „one rule does not fit all“), anstatt die alte Trennung Flughäfen/Flugfelder weiter zu führen, ist umzusetzen.
- Die gleiche, öffentlich-rechtliche Wirkung der Hindernisbegrenzungskataster für sämtliche Flugplätze ist umzusetzen.
- Die zivile Mitbenutzung von Militärflugplätzen auch unter ausschliesslicher Aufsicht des VBS ist in erhöhtem Mass und im Sinne des Entwurfs des LUPRO II zu ermöglichen.

Letztlich ist aber für alle Flugplätze – unabhängig ihrer Grösse – wichtig, dass sie über förderliche Rahmenbedingungen verfügen. Diesbezüglich kommt dem Dialog zwischen der Verwaltung und den Betroffenen entscheidenden Bedeutung zu. Dieser Dialog könnte eventuell mit der Schaffung einer Ombudsstelle verbessert. Unser Verband regt deshalb an, diese Option zu prüfen.

Zur Sicherheitsaufsicht über die Zivilluftfahrt:

Unser Verband vertritt die Ansicht, dass die Policy im nationalen Bereich grundsätzlich von der Vermeidung unnötiger Regulationserscheinungen, sowie von der Vermeidung von übermässigen, beeinträchtigenden Eingriffen geprägt sein sollte. Zudem regen wir folgende Verbesserungen zum Benefit resp. zur Entlastung der Verwaltung und zur Effizienzsteigerung für die übrigen Stakeholder in der Luftfahrtbranche an:

- Die Schaffung eines Nachfolgegremiums für die Eidgenössische Luftfahrtkommission (bspw. die Schaffung eines „Luftfahrtrates“);
- Die Stärkung und regulatorische Verankerung von Stakeholder-Involvements.

III. Schlussfolgerungen

Für die Erwägung der einzelnen Ausführungen oben bedanken wir uns.

Zusammenfassend beantragt unser Verband die Ergänzung des Entwurfs zum LUPRO II Sinne der mit dieser Stellungnahme angegebenen Anregungen. Dies mit dem Ziel für die Zukunft eine bedarfsorientierte und anpassungsfähige Schweizer Infrastruktur der Luftfahrt sicherzustellen.

Beilage

Forderungen der General und Business Aviation zur Finanzierung der Flugsicherung auf den regionalen Flugplätzen („8 Punkte der GA & BA“):

1. Der Bund sichert zu, dass **keine Leistungslücke** in der Flugsicherung auf regionalen Flugplätzen entsteht.
2. Die regionalen Flugplätze sind bereit, **innovative Lösungen einzuführen**, um Synergien und Kosteneinsparungen auf den einzelnen Flugplätzen zu erzielen. Sie fordern deshalb die uneingeschränkte Unterstützung vom Bund (UVEK/BAZL) und von skyguide.
3. Da die GA (inkl. der Ausbildung) und zunehmend auch die Business Aviation wegen Kapazitätsgrenzen und komplexen Verfahrensabläufen auf den Landesflughäfen auf die regionalen Flugplätze ausweichen müssen, sorgt **der Bund für die entsprechende Finanzierung der Flugsicherung**, damit diese Verkehrsarten über vergleichbare Rahmenbedingungen verfügen. Die Finanzierung dieser Flugsicherung darf aber nicht zu Lasten der übrigen Luftfahrt erfolgen.
4. Die **offenen Fragen** bezüglich steuerfreien Auszahlungsmodalitäten der Beiträge aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) für das Jahr 2016 sind vor Jahresende 2015 verbindlich zu klären.
5. Es sei verbindlich zu bestätigen, dass die **angekündigte Übergangsperiode** für die Finanzierung der Flugsicherung auf den regionalen Flugplätzen bis und mit 2020 vorgesehen ist.
6. **Eine Reduktion der Unterstützung durch den Bund** während der Übergangsperiode 2016 – 2020 erfolgt **erst wenn und nur soweit** die Rahmenbedingungen sichtbar vorhanden sind **und es die Einsparungen erlauben**.
7. Die Flugsicherung auf den regionalen Flugplätzen wird **ab 1. Januar 2017 wie folgt finanziert**:
 - durch Einnahmen aus den Flugsicherungsgebühren;
 - durch einen gesicherten Anteil aus der SFLV (welcher noch zu definieren ist);
 - die Unterdeckung wird durch eine Kostenübernahme durch den Bund und/oder der öffentlichen Hand mit Auszahlung direkt an den dazu beauftragten Air Navigation Service Provider (ANSP) getragen.
8. Die Hindernisse einer **freien Vergabe der Flugsicherung** werden **fördernd überprüft** (*Remettre l'ouvrage sur le métier*).