



Aktennotiz

Datum: 16.10.2025
Für: Finanzkommission Ständerat
Kopie an:

Auftrag an die Verwaltung – Ausarbeitung von Alternativen zur Massnahme 3.23: Kürzung der Bundesbeiträge an Regionalflughäfen auf Bundesinteressen

1. Auftrag der Finanzkommission des Ständerates

Die Finanzkommission des Ständerates hat die Verwaltung beauftragt, im Hinblick auf die materielle Beratung der Massnahme «3.23: Kürzung der Bundesbeiträge an Regionalflughäfen auf Bundesinteressen» die nachfolgenden Alternativen zur vorgeschlagenen Kürzungsmassnahme auszuarbeiten:

- a. Alternative 1: Reduktion der An- und Abflugsicherungskosten auf den Regionalflugplätzen durch eine wettbewerbsorientierte Ausschreibung der Flugsicherungsleistungen
- b. Alternative 2: Einführung einer Konzessionsabgabe bei den Landesflughäfen Genf und Zürich zur Finanzierung der An- und Abflugsicherungskosten auf den Regionalflugplätzen
- c. Alternative 3: Kombination von 1 und 2, gegebenenfalls mit einer Option zur Finanzierung der heutigen Bundesabgeltungen und der strukturellen, exogen bedingten Defizite von Skyguide

2. Alternative 1: Kostenreduktion der An- und Abflugsicherung auf den Regionalflugplätzen

Der rechtliche Rahmen für die Delegation der Erbringung lokaler Flugsicherungsdienste wurde in einem Kontext geschaffen, in dem der Bundesrat beabsichtigte, die Verantwortung der Flugplatzbetreiber und der Kantone für die Finanzierung dieser Dienste zu stärken. In diesem Zusammenhang hielt es der Bundesrat für unerlässlich, den Flugplatzbetreibern die Freiheit zu gewähren, ihren Dienstleister frei zu wählen und den Wettbewerb zuzulassen, um ihre finanzielle Belastung zu verringern.

In Artikel 9a Absatz 1 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD; SR 748.132.1) sind die delegierbaren lokalen Flugsicherungsdienste definiert und in Anhang 1 der genannten Verordnung näher ausgeführt. Die Besonderheiten jedes Flugplatzes, wie z. B. infrastrukturelle Einschränkungen, Betriebskonzept oder Öffnungszeiten, fallen in die Zuständigkeit des jeweiligen Flugplatzbetreibers und können nicht in die Verordnung aufgenommen werden. Die Organisation und die spezifischen Modalitäten der Erbringung von Flugsicherungsdiensten liegen in der Verantwortung des beauftragten Dienstleisters und sind deshalb ebenfalls nicht auf Verordnungsstufe zu regeln. Vor diesem Hintergrund ist die Verwaltung der Ansicht, dass die aktuellen Rechtsgrundlagen für Flugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen ausreichend klar sind.

Was die durch eine wettbewerbsorientierte Ausschreibung erzielten Einsparungen betrifft, ist eine generelle Aussage kaum möglich (d.h. ohne, dass ein konkretes Angebot vorliegt). Darüber hinaus hängt

die Höhe allfälliger Einsparungen stark vom Umfang der übertragenen Dienste ab (ein einzelner Regionalflugplatz, eine Gruppe oder alle Regionalflugplätze) und dem Interesse des Marktes bzw. möglicher Anbieter.

Es ist zudem zu beachten, dass derzeit 50 % der den Regionalflugplätzen zugewiesenen Kosten indirekte Kosten von Skyguide sind. Diese können bei Verlust des Auftrags für einen oder mehrere Regionalflugplätze nicht proportional reduziert werden. Die direkten Kosten bei Skyguide, die hauptsächlich mit den Fluglotsen zusammenhängen, könnten aufgrund sozialer Verpflichtungen kaum sofort gesenkt werden. Vor einer Anpassung wäre daher eine Übergangsphase erforderlich. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es unklar ist, ob eine Ausschreibung der An- und Abflugsicherungsdienste der Regionalflugplätze zu Einsparungen führen würde.

3. Alternative 2: Konzessionsabgabe Landesflughäfen Genf und Zürich zur Finanzierung der An- und Abflugsicherung auf den Regionalflugplätzen

Für die Grundkonzeption einer möglichen Konzessionsabgabe bei den Landesflughäfen wird auf die Ausführungen in Ziffer 4 verwiesen. Die Erträge der Konzessionsabgabe nur für die Finanzierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen zu verwenden, würde an der Struktur bzw. rechtlichen Einordnung der Abgabe nichts ändern. Anstelle von rund CHF 100 Mio. müsste lediglich ein Ertrag von rund CHF 35 Mio. pro Jahr generiert werden. Es ist hingegen kaum begründbar, die Konzessionsabgabe auf den Landesflughäfen einzig für die Finanzierung der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen zu verwenden und andere Bereiche unberücksichtigt zu lassen. Zudem würden wesentliche finanzielle Lücken im Bereich der Flugsicherung der Schweiz bestehen bleiben. Überzeugender ist die Verwendung der Erträge einer Konzessionsabgabe für eine breiter gefasste «Basisinfrastruktur» der Luftfahrt gemäss Alternative 3 (siehe unten).

4. Alternative 3: Kombination von Alternative 1 und 2, ggf. mit Option zur Finanzierung von Skyguide

Wie in Ziffer 2 dargelegt, müsste im konkreten Fall überprüft werden, ob eine Ausschreibung zu einer wesentlichen Kostenreduktion führen würde. Aus Sicht Bund stehen dabei die Kosten des Gesamtsystems bzw. die Kosten des Bundes im Fokus. Die Einführung einer Konzessionsabgabe für die Finanzierung der teuren Basisinfrastruktur der Schweizer Luftfahrt ist eine Lösung, die aus Sicht der Verwaltung weiterverfolgt werden sollte. Die Grundpfeiler einer solchen Abgabe werden nachfolgend genauer beleuchtet. Sie würde auch den Willen des Bundesrats unterstützen, dass die Nutzer einen grösseren Teil der Kosten der Flugsicherung tragen.

Konzeption einer Konzessionsabgabe

Mit der Konzessionierung wird dem Konzessionär eine staatliche Aufgabe übertragen, sofern die Konzession mit einer Ausübungs- oder Betriebspflicht verbunden wird (Betrieb eines Flughafens, der dem öffentlichen Verkehr dient). Die Konzession beinhaltet einerseits die Pflicht, den Flughafen im Rahmen der geltenden Rahmenbedingungen zu betreiben und die Infrastruktur dem nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen. Andererseits wird das exklusive Recht (Monopol) verliehen, den Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Zurzeit bezahlen die konzessionierten Flugplätze keine Abgabe für die Dauer der Konzession, die für die Landesflughäfen 50 Jahre und die Regionalflughäfen 30 Jahre beträgt. Angesichts der auf der Grundlage der Konzession erzielten Gewinne, insbesondere von den Landesflughäfen Genf und Zürich, ist die Einführung einer Konzessionsabgabe gerechtfertigt. Mit einem Abgabevolumen von jährlich rund CHF 100 Mio. könnte die Finanzierung der ungedeckten Kosten der Flugsicherung (wie zum Beispiel die heutigen Abgeltungen des Bundes an Skyguide und die Subvention für die Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen) sowie von möglichen künftigen Defiziten von Skyguide (u.a. aufgrund unzureichender Gebührenfinanzierung) sichergestellt werden. Zu den heutigen Abgeltungen des Bundes an Skyguide gehört insbesondere die Finanzierung der Streckenflugsicherung der delegierten Lufträume (CHF 44

Mio.). Diese ist auch im direkten Interesse der grenznahen Landesflughäfen, da ihre An- und Abflugregime dadurch von Skyguide effizienter überwacht und gestaltet werden können.

Die Abgabe könnte zum Beispiel aufgrund der ab den konzessionierten Flugplätzen der Schweiz abfliegenden Lokal- und Transferpassagiere bemessen sein. Bei einer Abgabe von CHF 4 pro abfliegenden Passagier könnte damit an den Landesflughäfen Zürich und Genf 2024 ein Ertrag von knapp CHF 100 Mio. generiert werden (insgesamt 24.5 Mio. abfliegende Lokal- und Transferpassagiere).

Entwurf Gesetzeswortlaut

Die Konzessionsgabe könnte im Luftfahrtgesetz bei den Bestimmungen zur Konzession verankert werden. Nachfolgender Artikel ist ein erster Vorschlag, der juristisch noch nicht abschliessend validiert wurde. Es wird davon ausgegangen, dass die Abgabe pro Passagier erhoben wird.

Art. 36a^{bis} (neu) Konzessionsabgabe

¹ Das UVEK erhebt für eine Konzession gemäss Art. 36a jährlich eine Abgabe.

² Die Höhe der Konzessionsabgabe bemisst sich pro abfliegenden Passagier [oder pro Flugbewegung?]. Der Bundesrat legt jährlich die Höhe der Konzessionsabgabe [oder alle 3/5 Jahre] fest. Sie beträgt höchstens 8 Franken pro Passagier.

³ Der Ertrag der Konzessionsabgabe wird für die Deckung von ungedeckten Kosten der Flugsicherung verwendet.

Bewertung

Da dem Staat mit der Erteilung der Konzession keine Kosten entstehen, kommt das Kostendeckungsprinzip für die Konzessionsabgabe nicht zur Anwendung (kostenunabhängige Kausalabgabe). Gemäss Rechtsprechung und Lehre darf der Staat mit einer Konzessionsabgabe «Gewinne» erzielen. Das Äquivalenzprinzip kann eingehalten werden, da sich kostenunabhängige Kausalabgaben am Nutzen der Leistung (Erteilung Monopol) orientieren. Der wirtschaftliche Nutzen der Konzession hängt sowohl für die aviatischen als auch die nicht-aviatischen Geschäfte mit der Anzahl Passagiere zusammen, d.h. es wird ein objektives Mass für die Bemessung der Gebühr verwendet. Das Gebot der Rechtsgleichheit ist ebenfalls eingehalten, da grundsätzlich alle Abgabepflichtigen (= konzessionierte Flughäfen bzw. deren Halter) gleichbehandelt werden. Eine Schwierigkeit der Konzessionsgabe ist ihre Einführung während einer laufenden Konzession (in Zürich und Genf laufen die bestehenden Konzessionen bis 2051). Es stellt sich die Frage, ob damit wohlerworbene Rechte verletzt würden. Sollte dies bejaht werden, müsste die Konzession wohl neu erteilt werden und es würden sich Fragen nach einer allfälligen Entschädigung stellen. Man kann aber auch argumentieren, dass die Konzessionsabgabe gar nicht Teil der Konzession selbst ist, sondern akzessorisch zur erteilten Konzession erhoben wird. Die mit der Konzession verliehenen wohlerworbenen Rechte blieben damit unberührt. Offen bliebe aber die Frage nach dem Vertrauensschutz, wenn die Konzessionsabgabe während laufender Konzession eingeführt wird. Erste rechtliche Abklärungen haben kein klares Bild ergeben. Nach vorläufiger Einschätzung kann aber angenommen werden, dass keine Neukonzessionierung notwendig ist und auch beim Thema Vertrauensschutz keine unüberwindbaren Hindernisse bestehen. Eine Prognose, wie in einem Gerichtsfall entschieden würde, ist aber sehr schwierig.

Konzessionsgaben sind auch in anderen Ländern üblich. Die Flughafen Zürich AG erwähnt im Anhang ihrer Jahresrechnung 2024 verschiedene Konzessionszahlungen im Rahmen ihrer Beteiligung an ausländischen Flughäfen. Beispielsweise war als Gegenleistung für den Betrieb des Flughafens Florianópolis in Brasilien eine Einmalzahlung fällig, ebenso fallen fixe und variable jährliche Konzessionsgebühren an. Beim von der Flughafen Zürich AG zu betreibenden Noida International Airport in Indien wird ab dem sechsten Jahr nach Betriebsaufnahme eine fixe Konzessionsgebühr pro abfliegenden Passagier fällig.

Fazit

Aus Sicht der Verwaltung ist die Einführung einer Konzessionsabgabe ein Weg, der weiterverfolgt werden sollte. Sie würde es erlauben, die strukturellen Probleme der Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz gesamthaft zu lösen. Eine Änderung der Verfassung ist dafür aus heutiger Sicht nicht nötig.