

Kanton Nidwalden

# Flugplatz Nidwalden

## Variantendiskussion Phase 2

### Organisation und Finanzierung

Zürich, 28. April 2017

Martin Peter, Remo Zandonella, Markus Maibach (INFRAS)



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Investitionen und Planerfolgsrechnung</b>	<b>8</b>
<b>3. Optionen zur Sicherstellung des öffentlichen Interesses</b>	<b>13</b>
3.1. Definition öffentliches Interesse	13
3.2. Situation auf anderen Flugplätzen in der Schweiz betreffend Beteiligung der öffentlichen Hand	14
3.3. Mögliche Einflussnahme durch den Kanton	16
3.4. Vergleich der Einflussmöglichkeiten des Kantons	24
3.5. Fazit: Vergleich der Risiken für den Kanton	25
<b>4. Organisation Betriebsgesellschaft: Beteiligungsvarianten</b>	<b>29</b>
<b>5. Finanzierung der Gesamtinvestitionen</b>	<b>34</b>
5.1. Übersicht	34
5.2. Kostenaufteilung Kanton und Korporationen	35
5.3. Kostenzusammenstellung weitere Akteure	36
5.4. Umgang mit Mehrwerten	37
<b>Anhang 1: Basisinformationen zu den Planerfolgsrechnungen</b>	<b>38</b>
<b>Anhang 2: Basisinformationen zu Prozess, Verfahrensablauf und Controlling von SIL, Betriebsreglement und Plangenehmigung</b>	<b>41</b>
<b>Anhang 3: Basisinformationen zu den Anforderungen an die Gesuchselemente</b>	<b>46</b>

## Zusammenfassung

Das Variantenstudium, die Diskussionen zwischen Regierungsrat, Korporationen und Pilatus AG, weitere Abklärungen zu den Einflussmöglichkeiten des Kantons im Rahmen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) sowie zu den Chancen-Risiken-Einschätzungen verschiedener Organisations- und Beteiligungsvarianten haben zu folgenden Ergebnissen bezüglich Organisation und Finanzierung geführt:

- Der Kanton möchte das öffentliche Interesse in der Flugplatzthematik sicherstellen. Konkret geht es dabei erstens darum, aus volkswirtschaftlicher Sicht den kantonalen Standortvorteil «Flugplatz» für Pilatus (als wichtigste Arbeitgeberin im Kanton) und für andere Firmen zu wahren und zu pflegen. Zweitens soll der Kanton aus umwelttechnischer und gesellschaftlicher Sicht Vorgaben zum Betrieb ('wieviel', 'wann', 'wer') machen können, welche eine Koexistenz von Flugplatznutzern, Gesellschaft und Gemeinden stützen.
- Angestrebt wird ein kostendeckender Betrieb des Flugplatzes. Die Analysen haben aufgezeigt, dass nach dem Rückzug des Militärs ein privatwirtschaftlicher Betrieb ohne Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht rentabel ist. Ebenso wenig Erfolg versprechend ist ein Betriebskonzept mit einer sehr schlanken Ausstattung und wenig Hangaring-Tätigkeiten. Ein kostendeckender Betrieb ist gemäss den Planerfolgsrechnungen nur erreichbar, wenn die Aktionäre der Airport Buochs AG (ABAG) die Basisinfrastrukturen als Aktienkapital einbringen und der Betrieb mit zwei Hangars laufen kann. Gemäss den Planerfolgsrechnungen kann unter diesen Rahmenbedingungen ab einem Bereich zwischen 16'500 und 18'000 Flugbewegungen ein positives Betriebsergebnis erwartet werden.
- Die Analysen, wie der Kanton Einfluss auf die Rahmenbedingungen des Flugplatzbetriebs nehmen kann, führen zum Schluss, dass zwei Optionen geeignet scheinen. Diese weisen aber unterschiedlich hohe Unsicherheiten auf.
  - Die Fortführung der heutigen Organisationsform, in welcher der Kanton mit Pilatus zu gleichen Teilen Eigentümer der ABAG ist, ist mit direkten Einflussmöglichkeiten des Kantons verbunden, sowohl bei der Vorgabe von Leitplanken zum Betrieb als auch beim Controlling der Einhaltung der Vorgaben.
  - Ebenfalls gute Einflussmöglichkeiten des Kantons weist die Option auf, in welcher der Kanton die Basisinfrastruktur des Flugplatzes besitzt, die ABAG allein im Besitz von Pilatus ist und der Kanton mit Pilatus eine privatrechtliche Vereinbarung zu betrieblichen Vorgaben des Flugplatzbetriebs abschliesst. Es ist jedoch, Stand heute, unklar, ob und in wel-

cher Form eine solche privatrechtliche Vereinbarung zu Stande kommt und ob der Kanton die öffentlichen Interessen auf diesem Weg gleich gut durchsetzen kann. Bei der heutigen Organisationsform sind die Eckparameter bekannt und sicher.

- Die Analyse aller Stärken und Schwächen unterschiedlicher Beteiligungsvarianten an der ABAG zeigt, dass die Beibehaltung der aktuellen Beteiligungsstruktur am besten abschneidet, sowohl bezüglich Einflussmöglichkeiten des Kantons, als auch bezüglich Finanzierungskosten für die ABAG und bezüglich Akzeptanz von Seiten Pilatus. In der Chancen-Risiken-Betrachtung weist eine hälftige Beteiligung eine gute Balance zwischen Pflichten/finanziellem Engagement und Rechten/Einflussmöglichkeiten auf. Das Investitionsrisiko seitens Kanton stellt sozusagen den Preis für die Sicherstellung des öffentlichen Interesses am Flugplatzbetrieb dar.
- Es ist deshalb zweckmässig, die heutige Organisationsstruktur der Betreibergesellschaft (ABAG, mit je hälftiger Beteiligung Kanton und Pilatus Flugzeugwerke AG) beizubehalten. Hinter diesem Fazit stehen sowohl der Regierungsrat als auch die Pilatus AG.
  - Die Finanzierung der Basisinfrastruktur (Investitionen in Tarmac, Betriebsgebäude, zwei Hangars, Sicherheit und Aktivierung Tower) kann bei dieser Organisationsstruktur über Eigenkapital erfolgen. Wenn diese Investitionen vorfinanziert werden, besteht Aussicht auf ein positives Betriebsergebnis bei voller Auslastung des Flugplatzes. Dazu ist eine Aufstockung des Aktienkapitals notwendig. Um langfristig eine ausreichende Kapitalisierung sicher stellen zu können, ist eine Kapitalaufstockung von ca. 20 Mio. CHF anzustreben.
  - Die Finanzierung der Erschliessungsinvestitionen ist nach den geltenden gesetzlichen Grundlagen aufzuteilen. Eine Beteiligung der jeweiligen Nutzniesser ist anzustreben. Je nach Art der Umsetzung der Erschliessungen können sich andere Nutzniesserprofile ergeben.
  - Bei hälftiger Beteiligung an der Kapitalaufstockung der ABAG entsteht beim Kanton ein Finanzbedarf von rund 10 Mio. CHF, abzüglich der Übernahme des Towers durch die ABAG. Je nach Kostenteiler ist für die Erschliessung des Gebietes Faden für den Kanton anteilmässig mit weiteren rund 1.3 Mio. CHF zu rechnen.
  - Die Korporationen (v.a. Korporation Buochs) müssen insgesamt rund 14 Mio. CHF aufwenden, um die vertraglichen Verpflichtungen gemäss Kaufvertrag mit dem Bund zu erfüllen.
  - Die Genossenkorporation Buochs ist bereit, der ABAG einen Infrastrukturbeitrag an den Flugplatz zu entrichten als Gegenleistung für die Schaffung der für die beabsichtigte Nutzung erforderlichen planerischen und infrastrukturellen Grundlagen und Anlagen sowie der damit verbundenen Wertsteigerung. Zur teilweisen Finanzierung dieser Investitionen wurden verschiedene Mehrwertmodelle geprüft und diskutiert. Am zweckmässigsten ist

eine jährliche Vergütung anhand der vereinbarten Baurechts- und Mietzinsen. Ist der Kanton nicht involviert (als Eigentümer oder Infrastrukturbesitzer) fehlt dieser Betrag.

## 1. Einleitung

### Ziel und Ausgangslage

Aufbauend auf den betriebs- und volkswirtschaftlichen Grundlagen für die Variantenevaluation sind die Organisation des Flugplatzes Nidwalden (insbesondere die Eigentümerrolle des Kantons) sowie die Finanzierung der Flugplatz-Investitionen festzulegen.

Der vorliegende Bericht basiert auf den vorgenommenen Verhandlungsschritten und berücksichtigt insbesondere

- die Diskussion im Projektausschuss vom 21.10.2015,
- die Ergebnisse des Berichts „Flugplatz Nidwalden Variantendiskussion: Evaluation Bestvariante“ vom 11. Januar 2016 (folgend: Variantenbericht),
- die seit Januar 2016 auf Basis weiterer Diskussionen (insbesondere zwischen Kanton und Pilatus) vorgenommenen Differenzierungen und Verfeinerungen der Planerfolgsrechnung der ABAG, sowie die seit Januar 2016 auf Basis weiterer Diskussionen (insbesondere zwischen Kanton und Korporation Buochs) vorgenommenen Vereinbarungen zum Umgang mit Grundstückpreisen, Baurechtszinsen und Mehrwerten.
- die Erkenntnisse aus den runden Tischen zum Thema Flugplatz, welche der Regierungsrat mit Vertretern aller Parteien aus dem Landrat durchgeführt hat (2.2. und 12.4.2017).

### Allgemeine Grundsätze

Aus den bestehenden Zielsetzungen und der ‘Vereinbarung zu den Grundsätzen für die Entwicklung des Flugplatzes Nidwalden’ lassen sich die folgenden allgemeinen Grundsätze ableiten:

- Betriebswirtschaft: Es soll darauf hingewirkt werden, einen kostendeckenden Betrieb zu erreichen. Die Planerfolgsrechnung soll mittelfristig mindestens eine schwarze Null erzielen können. Die Entgelte sollen insbesondere die Kosten decken.
- Die Kosten für die Ertüchtigung des Geländes (Erschliessung, Entflechtung, Entwässerung, Rekultivierung, ökologischer Ausgleich, Sicherheit, Wildwechsel) sollen nach Möglichkeit nach dem Verursacherprinzip bzw. Nutzniesserprinzip angelastet werden. Dabei sind die geltenden gesetzlichen Grundlagen sowie die Grundsätze der bestehenden Vertragswerke (Kaufvertrag Korporationen-armsuisse vom 20. Dezember 2013 und Vereinbarung Korporationen und Kanton Nidwalden vom 6. November 2012) zu beachten.

- Rolle Bund: Der Bund muss seine Verantwortung wahrnehmen, indem er sich einerseits am Unterhalt angemessen beteiligt, grosse Risiken mitträgt (armasuisse: Umgang mit Hauptpiste und Beitrag an Unterhalt) und dem Betreiber keine zusätzlichen Kosten aufbürdet (BAZL: Flugsicherheit).
- Mehrwertregelung: Die Korporation Buochs setzt einen Teil des durch die Umzonung der Grundstücke bedingten Mehrwertes zur Sicherung des Flugplatzes ein.

### **Aufbau des Berichts**

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut:

- Kapitel 2 legt die finanziellen Eckpunkte und die Vereinbarungen zur Finanzierung der notwendigen Investitionen und Kostenfolgen für den Flugplatz Nidwalden dar und präsentiert die daraus resultierende Planerfolgsrechnung.
- Im Kapitel 3 definiert der Bericht das öffentliche Interesse des Kantons in der Flugplatzthematik und evaluiert verschiedene Optionen, wie der Kanton dieses wahrnehmen kann und welche finanziellen Risiken dabei auftreten.
- In Kapitel 4 werden die Stärken und Schwächen verschiedener Organisationsmodelle zum Besitz und Betrieb des Flugplatzes Nidwalden mit unterschiedlichen Rollen des Kantons dargelegt.
- Kapitel 5 zeigt den Finanzierungsbedarf und die Kostenteiler für die anstehenden Investitionen am Flugplatz Nidwalden.
- Im Anhang werden Grundlagen für die Verfahren dargelegt. Zudem wird aufgezeigt, welche Organisations- und Ausstattungsvarianten am Flugplatz Nidwalden welche Grössenordnungen von betriebswirtschaftlichen Ergebnissen erwarten lassen.

## 2. Investitionen und Planerfolgsrechnung

Auf Basis der in Kapitel 1 dargelegten Grundsätze lassen sich die betriebswirtschaftlichen Eckpunkte analysieren. Die folgenden Konkretisierungen basieren auf der Variante Süd 2a optimiert (gemäss Variantenbericht, vgl. INFRAS, Bächtold & Moor, 11. Januar 2016) sowie auf der seit dem Frühjahr 2016 weiter differenzierten und angepassten Planerfolgsrechnung der ABAG mit einem Zeithorizont bis 2031 (Vollauslastung mit 20'000 Flugbewegungen).

### **Weiter differenzierte Variante Süd 2a optimiert (Businessvariante)**

Aufbauend auf dem Variantenbericht wurde die vom Projektausschuss der Variantendiskussion als Bestvariante gewählte Variante Süd 2a resp. deren optimierte Version (Süd 2a optimiert) betriebswirtschaftlich weiter differenziert (Businessvariante). Zusätzlich zu den bisherigen Überlegungen gemäss Variantenbericht wurden einerseits materielle Anpassungen aufgenommen, andererseits wurden verschiedene Annahmen bzgl. Kosten und Erträgen angepasst. Folgend sind die wichtigsten Änderungen in der Planerfolgsrechnung aufgelistet:

#### *Materielle Anpassungen:*

- Keine Tieferlegung der Herdernstrasse für die Erschliessung (4.4 Mio. CHF), sondern oberirdische Führung mit zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen (1.5 Mio. CHF, Basisinfrastruktur Flugplatz Nidwalden).
- Übertrag des Towers in die Bücher der ABAG (Aktivierung durch Übernahme vom Kanton (1.4 Mio. CHF) sowie entsprechende jährliche Abschreibungen).

#### *Anpassung verschiedener Annahmen zu Kosten und Erträgen:*

- Vergütungen armasuisse/Bund: Künftige Unterhaltsbeiträge sind Gegenstand von Verhandlungen; ein Teilbetrag der bisherigen Unterhaltsbeiträge scheint aber realistisch. Für die Planerfolgsrechnung wird davon ausgegangen, dass bis Ende 2019 die bisherigen Beiträge seitens armasuisse bezahlt werden (185'000 CHF p.a.), danach gemäss absehbarem Baurechtsvertrag 20'000 CHF resp. 40'000 CHF p.a. anfallen, welche mit dem Baurechtszins in gleicher Höhe verrechnet werden.
- Erträge durch terrestrische Nutzungen auf Teilen der heutigen Redundanzpiste: Aufgrund der Disposition von Flugplatzgebäuden, Rollwegen und Pisten sind terrestrische Nutzungen grundsätzlich nur mehr befristet möglich. Für die differenzierte Rechnung werden die möglichen Erträge in der Höhe von 80'000 CHF (40% der in den vergangenen Jahren erzielten 200'000 CHF) deshalb bis 2031 (Zustand mit 20'000 ATM) auf Null gesetzt.

- Höhere Erträge durch eine Steigerung der Hangaringpotenziale aufgrund besserer Flächenausnutzung und höhere Preise sowie einer Belegungsgarantie von Pilatus bei frei bleibenden Hangaringkapazitäten.
- Jährlicher Infrastrukturbeitrag der Korporation Buochs als Abgeltung für den erzielten Mehrwert auf den Grundstücken für Dritte (Maintenance Halle, Pilatus) sowie Erlasse für die ABAG auf Baurechtszinsen (Flächen ohne Hochbauten und bebaute Flächen).
- Höheren Kosten für den Pistenunterhalt stehen tiefere Kosten für die Bodennutzung gegenüber; netto ergibt sich eine leichte Kostensteigerung.
- Höhere Kosten aufgrund erhöhter Abschreibungen sowohl auf den Betriebsmitteln als auch in geringerem Masse auf den neuen Investitionen der Basisinfrastruktur (höhere Sicherheitskosten anstelle tiefbaulicher Kosten für die Unterführung Herdernstrasse; sowie Abschreibungen auf dem aktivierten Tower).

Mit diesen Anpassungen kann für die Businessvariante voraussichtlich mit einem betrieblichen Ertragsüberschuss gerechnet werden (EBITDA: Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen). Unter Berücksichtigung der Abschreibungen, Zinsen und Steuern kann ab einem Bereich zwischen 16'500 und 18'000 Flugbewegungen ein positives Betriebsergebnis erwartet werden.

### **Investitionen**

Gemäss den aktuellen Berechnungen sind für die Businessvariante folgende Investitionen notwendig. Dabei handelt es sich um Grobkostenschätzungen. Für einige Investitionselemente (z.B. Sicherheit, ökologischer Ausgleich) sind nur rudimentäre Grundlagen vorhanden, andere (z.B. Wildwechsel) sind noch nicht aufgeführt. Die Grössenordnungen werden im Rahmen des Umnutzungsgesuchs detailliert ermittelt.

Tabelle 1: Übersicht über die Investitionen

Gegenstand	Grössenordnung (Mio. CHF)	Grundlage
<b>Erschliessung (Total)</b>	<b>4.0</b>	
▪ Herdernstrasse	0.0	In Abweichung zum Variantenbericht wird keine Tieferlegung der Herdernstrasse mehr vorgesehen. Ziel ist ein oberirdischer Übergang wie bisher mit stärkeren Sicherheitselementen (siehe Sicherheit).
▪ Erschliessung Gebiet Faden	4.0	Variante C gemäss Beschluss Gemeinderat Buochs, Jan. 2011; Basis: Variantenvergleich Slongo Röthlin Partner AG, Okt. 2010.
<b>Flugplatz (Basisinfrastruktur)</b>	<b>20.0</b>	
▪ Flugbetriebsflächen (Tarmac)	8.4	Alle Kosten wurden nach aktuellstem Stand gemäss Vorstudie von Bächtold & Moor vom September 2016 verifiziert und angepasst.
▪ Betriebsgebäude	1.5	
▪ Hangar 1	4.2	
▪ Hangar 2	3.0	
▪ Aktivierung Tower	1.4	Buchwert per 31.12.2018
▪ Sicherheit	1.5	Sicherheit: grobe Schätzung für Sicherung Herdernstrasse (Barrieren) und Weiteres.
<b>Umwelt (Total)</b>	<b>8.8</b>	
▪ Entwässerung Hauptpiste <sup>1)</sup>	1.7	Gemäss aktuellstem Stand (Bericht Bächtold & Moor, 8. September 2016).
▪ Rückbauflächen	6.9	Schätzung B&M, vgl. Variantenbericht Jan. 2016.
ökologischer Ausgleich	0.2	Grobe Schätzung (Basis Stellungnahme BAFU 2010).
<b>Weitere</b>		
▪ Pilatus (Maintenance Halle)	15.8	Schätzung B&M, vgl. Variantenbericht Jan. 2016.
▪ Landkauf	2.4	Kaufvertrag Korporationen-Armasuisse.
▪ Kosten Deponie	1.5	Schätzungen.
▪ Weitere Investitionen (Rückbau Unterstände/Bunker, Pachtlandumlegung, Optimierung terr. Nutzung, Nutzungsplanung)	1.9	Schätzungen.

1) An diese Kosten zahlt der Bund einen Beitrag von 1 Mio. Franken.

Tabelle INFRAS.

### Planerfolgsrechnung

Auf Basis der vorliegenden Grundlagen lassen sich für eine aktualisierte Planerfolgsrechnung für die Businessvariante im Jahr 2031 (20'000 ATM) folgende Ergebnisse ableiten.

Tabelle 2: Kosten und Erträge für den IST-Zustand sowie die Businessvariante (in 1'000 CHF)

Jahr	IST <sup>1)</sup>		Businessvariante <sup>2)</sup>			
	2013-15	2019	2022	2025	2028	2031
ATM	11'200	15'000	16'500	18'000	19'500	20'000
<b>Erträge</b>						
▪ Landegebühren	211	438	490	543	595	612
▪ Hangaring	223	820	960	960	960	960
▪ Flugbetrieb (inkl. FBO)	106	203	223	243	263	270
▪ Terrestrische Nutzung	198	80	60	30	10	0
▪ Verkauf Treibstoff	680	1'095	1'205	1'314	1'424	1'460
▪ Vermietung Kontrollturm/Büro <sup>3)</sup>	83	0	10	10	10	10
▪ Vergütung armasuisse	218	185	20	40	40	40
▪ Infrastrukturbeitrag Korporation <sup>4)</sup>	-	100	100	100	100	100
▪ übrige Erträge	2					
<b>Total</b>	<b>1'721</b>	<b>2'921</b>	<b>3'068</b>	<b>3'240</b>	<b>3'401</b>	<b>3'452</b>
<b>Kosten</b>						
▪ Flugsicherung <sup>5)</sup>	180	300	300	300	300	300
▪ Einkauf Treibstoff	583	945	1'040	1'134	1'229	1'260
▪ DL Pilatus/Dritte	80	83	91	99	107	110
▪ Unterhalt Flugplatz	189	150	170	190	190	190
▪ Bodennutzung <sup>6)</sup>	0	56	56	56	56	56
▪ Personalkosten	406	475	504	532	561	570
▪ Fz., Vers., Abgaben/Gebühren	98	190	190	190	190	190
▪ Raum/ Energie/ Entsorgung	116	50	50	50	50	50
▪ IT, Werbung, Verwaltung	146	100	100	100	100	100
▪ Abschreibungen Bestand	76	80	80	80	80	80
▪ Abschreibungen auf Investitionen	0	499	499	499	499	499
<b>Total</b>	<b>1'874</b>	<b>2'927</b>	<b>3'078</b>	<b>3'229</b>	<b>3'361</b>	<b>3'404</b>
<b>Gewinn vor Abschreibung (EBITDA)</b>	<b>-77</b>	<b>573</b>	<b>568</b>	<b>589</b>	<b>619</b>	<b>626</b>
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>-153</b>	<b>-6</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>41</b>	<b>48</b>

1) IST-Rechnung entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2013-2015 der ABAG Erfolgsrechnung (Flugbewegungen, 11'200 ATM, inkl. motorisierter Segelflugbewegungen und ohne Militär).

2) Businessvarianten mit veränderten Zahlen gegenüber dem Variantenbericht aufgrund der weitergeführten Diskussionen. Flugbewegungen inkl. motorisierter Segelflugbewegungen und ohne Militär, Zeithorizont 2031.

3) Ertrag durch Vermietung an skyguide

4) Siehe Kapitel 5.4, Umgang mit Mehrwerten.

5) Wert für Businessvariante gemäss aktueller Einschätzung mit erheblicher Unsicherheit, definitiver Wert kann sich noch wesentlich ändern.

6) Bruttoaufwand von 291'000 CHF, davon werden 235'000 CHF durch die Korporation Buochs erlassen, siehe Kapitel 5.4, Umgang mit Mehrwerten).

Tabelle INFRAS. Quelle: Berechnungen INFRAS.

**Abhängigkeiten der Planerfolgsrechnung von den Eigentümeroptionen**

Die obige Planerfolgsrechnung geht von der heutigen Kapitalstruktur aus. Die Aktionäre bringen die zur Finanzierung notwendigen Mittel in Form von Aktienkapital ein.

Somit müssen keine zusätzlichen Fremdkapitalkosten gerechnet werden. Ebenso müssen keine Wertberichtigungen auf die Beteiligung gebildet werden, solange ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden kann. Dies kann sich ändern, wenn andere privatwirtschaftliche Finanzierungen und/oder Beteiligungen in Erwägung zu ziehen sind (vgl. dazu die folgenden Kapitel und die Ausführungen in Anhang 1).

### 3. Optionen zur Sicherstellung des öffentlichen Interesses

Heute ist der Kanton Nidwalden hälftig an der ABAG beteiligt. Im Rahmen der Diskussionen hat sich gezeigt, dass diese Eigentümerrolle zu hinterfragen und mit anderen Eigentümermodellen zu vergleichen ist. Dazu sind einerseits grundsätzliche Überlegungen anzustellen, andererseits verschiedene Optionen zu überprüfen.

#### 3.1. Definition öffentliches Interesse

Zunächst stellt sich die Frage, ob die öffentliche Hand, in diesem Fall der Kanton Nidwalden, in der Thematik «Flugplatz Buochs» überhaupt eingreifen soll.

Fest steht, dass öffentliche Interessen vorliegen, die von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen. Es gibt vor allem zwei Aspekte, welche am Flugplatz Nidwalden dafür sprechen, dass der Kanton diese öffentlichen Interessen wahrnehmen soll:

- **Aspekt Volkswirtschaft:** Es ist unbestritten, dass die Zivilluftfahrt und insbesondere die Pilatus Flugzeugwerke AG als wichtigste Arbeitgeberin von besonderer wirtschaftlicher Relevanz für den Kanton Nidwalden sind. Somit stellt der Flugplatz Buochs eine essentielle Infrastruktur und Voraussetzung für den Standortentscheid von Pilatus und weiteren Unternehmen im Kanton dar. Deshalb ist es relevant, dass der Kanton im Sinne der Wirtschaftsförderung resp. der Standortpromotion darum besorgt ist, dass das Unternehmen vor Ort bleibt und gleichzeitig weitere übergeordnete Interessen (Wirtschaftliche Prosperität, Gesundheitsschutz, Erhaltung Lebens- und Naturraum) geschützt werden. Dies leitet sich aus der Systemrelevanz von Pilatus für den Kanton Nidwalden ab. Das bedeutet, dass eine Schliessung/Abwanderung des Unternehmens erhebliche Bereiche der Nidwaldner Wirtschaft mit tangieren würde (wegen der hohen Systemrelevanz eine Art negative Externalität). Dabei sind zwei Kernfragen relevant, bei der sich der Kanton überlegen muss, ob und wie er Einfluss nehmen will:
  - **Wie** kann der Flugplatz als zentrale Infrastruktur für die Pilatus Flugzeuge AG auch in Zukunft gesichert werden?
  - **Wie** kann der kantonale Standortvorteil «Flugplatz» für Firmen und Private gepflegt werden?
- **Aspekt Umwelt/Gesellschaft:** Der Flugbetrieb ist mit Lärmemissionen und Lärmbelästigung verbunden. Lärmbelastungen im Sinne von Grenzwertüberschreitungen, welche über die Lärmschutzverordnung des Bundes (LSV) geregelt sind, liegen derzeit nicht vor und sind auch mit einer Vollauslastung von 20'000 Flugbewegungen nicht zu erwarten. Trotzdem wird der Flugbetrieb als Belästigung für die Gesellschaft und Umwelt wahrgenommen und spielt für die Akzeptanz und die Koexistenz des Flugplatzes mit den Bedürfnissen der Gemeinden und

der Bevölkerung eine wichtige Rolle. Dabei sind drei Kernfragen relevant, bei der sich der Kanton überlegen muss, ob und wie er Einfluss nehmen will:

- **Wie viel** wird geflogen? Anzahl Bewegungen pro Jahr, etc.
- **Wann** wird geflogen? Tagesrandzeiten, Mittagszeit, Wochenende, Feiertage, Abstimmung mit dem Landwirtschaftsbetrieb auf den Flächen um die Flugplatzinfrastruktur, etc.
- **Wer** fliegt? Flugzeugtypen, Handhabung der Zulassungsgenehmigungen, Helikopterbetrieb (Fracht, Personen), etc.

Der Kanton kann das öffentliche Interesse am Flugplatz Nidwalden, das sich aus den 5 Kernfragen ergibt, auf vielfältige Weise wahrnehmen (Beteiligung, Steuererleichterung, Infrastrukturmitfinanzierung, Subventionen, administrative Entlastungen, etc.). Die möglichen Wege weisen verschiedene Vor- und Nachteile aus, welche im Folgenden erörtert werden.

### 3.2. Situation auf anderen Flugplätzen in der Schweiz betreffend Beteiligung der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand nimmt in der Schweiz wie folgt auf Flugplätze Einfluss:

- a) Über Beteiligungen am Flugplatzbetreiber
- b) Über Vorgaben zum Betrieb, welche im SIL verankert sind. Alles was im behördenverbindlichen Teil des SIL steht, ist für den Betrieb des Flugplatzes und somit auch das Betriebsreglement verbindlich. Für Details zum SIL und zu Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand siehe Anhang 2 und 3.

Die folgende Tabelle zeigt für 18 Flugplätze die Beteiligungsverhältnisse, insbesondere die Eigentumsanteile der öffentlichen Hand, und ob im SIL des jeweiligen Flugplatzes betriebliche Aspekte geregelt sind.

**Tabelle 3: Schweizer Flugplätze und Eigentumsanteile der öffentlichen Hand (Auswahl)**

Flugplatz		Besitzanteil öffentliche Hand	Im SIL betriebliche Details enthalten?
Landesflughäfen	Zürich	Kt. Zürich 33.3% (Sperrminorität) Stadt Zürich 5.1%	Ja
	Basel-Mulhouse	Schweiz und Frankreich: 100%	Nein, SIL greift bedingt
	Genf-Cointrin	Kanton 100%	noch kein Objektblatt im SIL
Regionalflugplätze	Bern-Belp	Kanton und Gemeinden: 7.3%	Nein
	Birrfeld	0%	Nein
	Grenchen	Kanton und Stadt zusammen 33%	Nein
	La Chaux-de-Fonds- Les Eplatures	Kanton NE, Stadt Le Locle und La Chaux-de-Fonds: 100%	Nein
	Lugano	Stadt 12.5% und Kanton 87.5%	Nein
	Samedan	Infrastruktur Landkreis Oberengadin 100%, Betriebsgesellschaft 0%	Ja <sup>1</sup>
	Sion	Stadt Sion: 100%	noch kein Objektblatt im SIL
	St. Gallen-Altenrhein	0%	Ja
Zivil mitbenutzte Militärflugplätze	Buochs	Kanton Nidwalden 50%	-
	Dübendorf	Bund: 100%	noch kein Objektblatt im SIL; braucht aber wohl be- triebliche Details
	Mollis	Gemeinde Glarus Nord: 100%	noch kein Objektblatt im SIL
	Payerne	Bund: 100%	nur Bewegungszahl
Flugfelder	Locarno	Bund und Kanton: 100%	Ja <sup>2</sup>
	Münster	0%	Ja <sup>3</sup>
	Saanen	0%	Ja <sup>4</sup>

Tabelle INFRAS. Quelle: Direktauskunft M. Bär BAZL, BAZL Homepage «Infrastruktur» (<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/sicherheit/infrastruktur.html>) und alle "Objektblätter" der genannten Flugplätze (<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/objektteil-des-sil.htm>).

Die Tabelle zeigt folgende Punkte:

- An allen drei Landesflughäfen ist die öffentliche Hand in einer starken Eigentümerrolle vertreten.
- Bei den Regionalflugplätzen und Flugfeldern gibt es die ganze Palette zwischen 0% und 100% öffentlicher Beteiligung. Geringe Beteiligungen sind insbesondere bei Flugplätzen zu beobachten, die hauptsächlich dem Freizeitverkehr dienen.

<sup>1</sup> Bezüglich Bewegungen: «Es sind deshalb besondere Massnahmen zum Schutz der Landschaft zu treffen, sollte das Potential von jährlich 25'000 Bewegungen erreicht werden.»

<sup>2</sup> Verschiedene Betriebseinschränkungen zum Schutz der Bolle di Magadino (angeknüpft an vorgesehene Pistenverlängerung)

<sup>3</sup> Einschränkung zu Bewegungszahlen: „Die Verkehrsleistung ist auf jährlich maximal 3000 Motorflugbewegungen begrenzt. Unter dieser Voraussetzung muss die Lärmbelastung nicht berechnet werden.“

<sup>4</sup> Einschränkung zur Entwicklung Helikopterbetrieb: „Der Helikopterbetrieb soll sich nicht zur Hauptnutzung auf dem Flugplatz entwickeln, die Verkehrsleistung des Helikopterbetriebs bleibt auf einen Anteil in der Grössenordnung von 25 bis 30 % an der Gesamtverkehrsleistung beschränkt.“

- Etliche Flugplätze weisen im SIL bzw. den SIL-Objektblättern betriebliche Detailvorgaben aus, obwohl der SIL eigentlich ein übergeordnetes, raumplanerisches Instrument darstellt. Laut BAZL wäre es stufengerecht, wenn Betriebliches in den Betriebsreglementen geregelt würde.
- Betriebliche Vorgaben im SIL gibt es nicht nur an Flugplätzen, an denen die öffentliche Hand nicht oder wenig beteiligt ist.

### 3.3. Mögliche Einflussnahme durch den Kanton

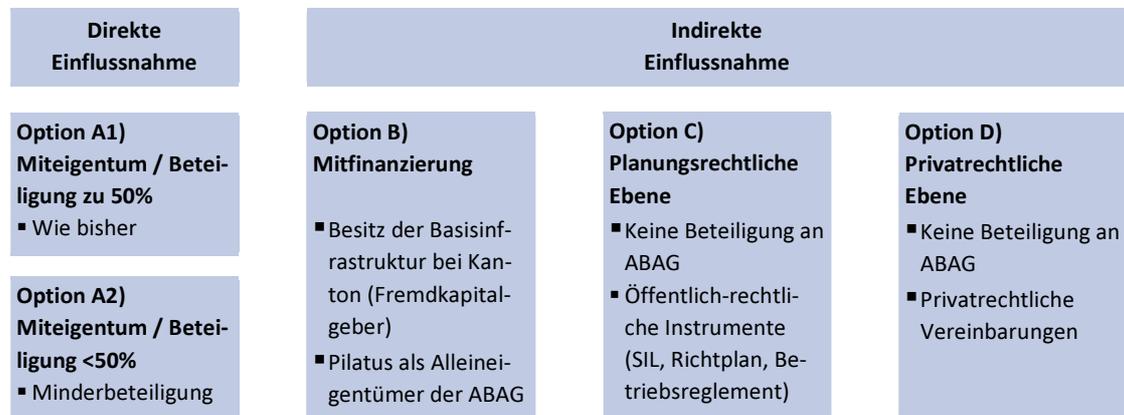
#### Übersicht über die Optionen

Der Kanton Nidwalden ist in dem genannten Setting darum bemüht, die öffentlichen Interessen (Umweltschutz, Wirtschaftskraft, gesellschaftliche Akzeptanz) zu schützen.

Um auf die Rahmenbedingungen für den Flugplatz Buochs, deren Einhaltung, die weitere Entwicklung, etc. Einfluss zu nehmen, bieten sich dem Kanton folgende Optionen:

- **Option A1)** Direkte Einflussnahme im Betrieb: Miteigentum bzw. Beteiligung Kanton an der Airport Buochs AG (ABAG) wie bisher mit 50%, 50% Pilatus.
- **Option A2)** Direkte Einflussnahme im Betrieb: Miteigentum bzw. Beteiligung mit Minderheitsbeteiligung von weniger als 50% an der Airport Buochs AG (ABAG), Rest bei Pilatus.
- **Option B)** Indirekte Einflussnahme über Mitfinanzierung: Besitz der Basisinfrastruktur beim Kanton, Pilatus als Alleineigentümerin der ABAG (keine Beteiligung des Kantons).
- **Option C)** Indirekte Einflussnahme über planungsrechtliche (öffentlich-rechtliche) Instrumente, keine Beteiligung Kanton an ABAG: Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Kantonaler Richtplan, Betriebsreglement.
- **Option D)** Indirekte Einflussnahme über privatrechtliche Vereinbarung (z.B. gebunden an konkrete finanzielle oder baurechtliche Konditionen), keine Beteiligung Kanton an ABAG.

Abbildung 1: Optionen der Einflussnahme für den Kanton Nidwalden



Grafik: INFRAS.

Bei der Analyse der verschiedenen Optionen stehen folgende Fragen im Zentrum:

- Was beinhalten die einzelnen Möglichkeiten, wie sind die Abläufe organisiert und die Verantwortlichkeiten geregelt (Rolle Kanton)?
- Welchen Einfluss kann der Kanton mit den genannten Instrumenten wahrnehmen und wo sind die Grenzen (direkt: Gestaltungsmöglichkeit, indirekt: Reaktionsmöglichkeit)?
- Welche zusätzliche Steuerung ist über eine Beteiligung des Kantons an der Betriebsgesellschaft des Flugplatzes möglich (Beteiligung vs. SIL u.Ä.)?

### Rolle des SIL

Im Rahmen des Umnutzungsprozesses (Aufhebung 'Sleeping Base' und Umnutzung vom zivil mitbenützten Militärflugplatz zum zivilen Flugplatz) braucht es in jedem Fall – und unabhängig von der Organisation und Finanzierung des Flugplatzes – eine Anpassung des SIL, ein Betriebsreglement sowie eine Plangenehmigung für den künftigen Betrieb des Flugplatzes Buochs (siehe Abbildung 3 im Anhang).

Der SIL (federführende Rolle beim BAZL) und der kantonale Richtplan (Federführung beim Kanton) müssen bezüglich Flugplatz Buochs aufeinander abgestimmt werden. Dies geschieht über ein Koordinationsprotokoll. Danach folgen diese Schritte (siehe Anhang 2 «Verfahrensablauf und Controlling»<sup>5</sup>):

- Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen des SIL erarbeitet die ABAG ein Gesuch für die Umnutzung des Flugplatzes, ein Betriebsreglement sowie eine Plangenehmigung und reicht diese beim BAZL ein.

<sup>5</sup> Verfahren für den Weiterbetrieb ehemaliger Militärflugplätze als Zivilflugplatz (Umnutzungsverfahren), BAZL, Merkblatt Feb. 2004.

- Das BAZL prüft das Gesuch und legt die entsprechenden Dokumente öffentlich auf.
- Dritte haben dazu Einsprachemöglichkeiten, der Kanton kann Stellung nehmen.
- Das BAZL entscheidet dann unter Kenntnis der Einsprachen und der kantonalen Stellungnahme.
- Hinsichtlich dieses Entscheides bestehen dann Beschwerdemöglichkeiten bis vor Bundesgericht.

*Allgemeiner Hinweis zu Festlegungen im SIL:*

- Das BAZL rät davon ab, im SIL (und im Betriebsreglement) maximale Bewegungszahlen festzuhalten. Der SIL setzt bezüglich Lärm eine Lärmkurve, welche einzuhalten ist. Die Berechnung dieser Lärmkurve basiert auf einer unterstellten Bewegungszahl und einem Flottenmix. Wenn sich die Technik nun rascher entwickelt als unterstellt, dann beschneidet man sich mit einem Maximum an zulässigen Flugbewegungen unnötig. Setzt man jedoch eine einzuhaltende Lärmkurve in den SIL, dann ist man gegenüber technischen Entwicklungen offen (z.B. Elektroantriebe).
- Das BAZL betreibt für alle Flugplätze ein Monitoring, inwiefern die Lärmvorgaben aus dem SIL eingehalten werden. Bei Abweichungen wird das BAZL aktiv. Bei den Landes- und Regionalflughäfen ist im SIL festgehalten, dass diese regelmässige Lärm-Monitoring-Berichte ans BAZL liefern müssen. Beispielsweise für Flugfelder ist dies aber nicht per se im SIL enthalten.

### 3.3.1. Kanton ist Miteigentümer der ABAG (Option A1)

#### **Beschreibung, Abläufe, Verantwortlichkeiten**

Wie heute besitzen der Kanton und die Pilatus je 50% der Aktien der ABAG. Zudem tragen die beiden Eigentümer die Investitionskosten für die Basisinfrastruktur (Aktienkapitalerhöhung), welche einen kostendeckenden Betrieb des Flugplatzes nach dem Rückzug des Militärs ermöglichen soll, je hälftig.

#### **Einflussmöglichkeiten und Grenzen**

- Vorgaben für den Betrieb: Da der Kanton Miteigentümer der ABAG ist, kann er bei der Ausarbeitung des Gesuchs zum Betriebsreglement und zur Plangenehmigung direkt Einfluss nehmen auf die detaillierte Ausgestaltung.
- Controlling/Sanktionierung: Hat das BAZL die Genehmigungen erteilt und ist der Flugplatz in Betrieb, dann kann der Kanton als Miteigentümer der ABAG auch bei Abweichungen des

Flugplatzbetriebes von vereinbarten Vorgaben (SIL, Richtplan, Betriebsreglement) direkt bei der ABAG intervenieren und deren Einhaltung fordern.

In dieser Option A1 kann der Kanton direkt an der Ausarbeitung der betrieblichen und infrastruktureitigen Parameter im Detail mitwirken und mitentscheiden. Bei Abweichungen der ABAG von den Vorgaben bestehen direkte Eingriffsmöglichkeiten.

### 3.3.2. Kanton mit Minderheitsbeteiligung an ABAG (Option A2)

#### **Beschreibung, Abläufe, Verantwortlichkeiten**

Wie heute sind nur der Kanton und die Pilatus Aktionäre der ABAG AG. Der Kanton ist in dieser Option A2 Minderheitsaktionär mit einem Anteil < 50%. Die beiden Eigentümer tragen die Investitionskosten für die Basisinfrastruktur (Aktienkapitalerhöhung) anteilmässig entsprechend ihrer Beteiligung, welche einen kostendeckenden Betrieb des Flugplatzes nach dem Rückzug des Militärs ermöglichen soll.

#### **Einflussmöglichkeiten und Grenzen**

- Vorgaben für den Betrieb: Da der Kanton Minderheitsaktionär der ABAG ist, hat er bei der Ausarbeitung des Gesuchs zum Betriebsreglement und zur Plangenehmigung direkten aber eingeschränkten Einfluss auf die detaillierte Ausgestaltung. Die Pilatus AG als Mehrheitsaktionär braucht bei Uneinigkeiten die Zustimmung des Kantons nicht. Faktisch liegt die Entscheidungsmacht bei Pilatus.
- Controlling/Sanktionierung: Hat das BAZL die Genehmigungen erteilt und ist der Flugplatz in Betrieb, dann kann der Kanton als Miteigentümer der ABAG auch bei Abweichungen des Flugplatzbetriebes von vereinbarten Vorgaben (SIL, Richtplan, Betriebsreglement) direkt bei der ABAG intervenieren und deren Einhaltung fordern. Da der Kanton Minderheitsaktionär ist, ist der Einfluss aber eingeschränkt.

In dieser Option A2 kann der Kanton zwar direkt wie in A1 aber viel weniger einflussreich an der Ausarbeitung der betrieblichen und infrastruktureitigen Parameter im Detail mitwirken und mitentscheiden. Bei Abweichungen der ABAG von den Vorgaben bestehen direkte aber wiederum eingeschränkte Eingriffsmöglichkeiten.

### 3.3.3. Kanton ist nur Besitzer der Kerninfrastruktur (Option B)

#### Beschreibung, Abläufe, Verantwortlichkeiten

Der aktuelle Wert der Beteiligung von Kanton und Pilatus an der ABAG beträgt zusammen 100'000 CHF. Der Kanton bezahlt nun den Kerninfrastrukturteil der Basisinvestitionen ohne Hangars (Betriebsgebäude, Tower, Tarmac, Sicherheit) und ist somit Besitzer der Infrastruktur des Flugplatzes. Dadurch muss er rund 11.4 Mio. CHF<sup>6</sup> investieren. Der Rest der nötigen Investitionen (Hangar 1 und 2) trägt die Flugplatzbetreiberin ABAG. Der Kanton besitzt somit die Infrastruktur, ist jedoch nicht beteiligt an der Flugplatzbetreiberin. Pilatus agiert hingegen als Flugplatzbetreiberin, welche zu 100% in ihrem Besitz ist. In dieser Option würde sich der Kanton stärker finanziell engagieren als in der Option A1, in der Pilatus und der Kanton die ABAG je zu 50% besitzen (je 10. Mio. CHF).

**Tabelle 4: Investitionsaufteilung in Option B «Kanton nur Kerninfrastruktur»**

alle Angaben in Mio. CHF	Total (Mio. CHF)	Kanton	ABAG
Betriebsgebäude	1.460	1.460	
Sicherheit	1.500	1.500	
Tarmac	8.400	8.400	
Tower	1.400	1.400	
Hangar I	4.260		4.260
Hangar II	3.000		3.000
<b>Total</b>	<b>20.020</b>	<b>12.760</b>	<b>7.260</b>

Tabelle INFRAS. Quelle: Kanton Nidwalden.

#### Einflussmöglichkeiten und Grenzen

Der Kanton hat keine direkte Mitgestaltungsmöglichkeit bei der Gesuchserstellung der ABAG für das Betriebsreglement. Auch bei der Plangenehmigung der Infrastruktur sind bezüglich Betrieb kaum gestaltende Elemente festzulegen. Deshalb kann er v.a. versuchen, betriebliche Details im SIL zu verankern und im Rahmen der Koordination zwischen den Prozessen der Anpassung des SIL und des kantonalen Richtplans (Koordinationsprotokoll) Einfluss zu nehmen. Das BAZL will hingegen im SIL, der ein Raumplanungsinstrument darstellt, keine betrieblichen Aspekte regeln.

- Vorgaben für den Betrieb: Obwohl im SIL grundsätzlich keine betrieblichen Details geregelt werden, hat man in Ausnahmefällen (Altenrhein, Zürich) bei einer SIL-Anpassung auch schon

<sup>6</sup> 12.8 Mio. der 20 Mio. der gesamthaft nötigen Basisinvestition, abzüglich 1.4 Mio. HF, dem Wert des Towers, der bereits dem Kanton gehört.

betriebliche Vorgaben in den SIL geschrieben. Dies kann Betriebszeiten, Bewegungszahlen, zulässige Verkehrsarten und Hochbauten (z.B. Bezeichnung der Lage der Zonen, die für einen Hangarbau zulässig sind) umfassen. Sind solche betrieblichen Vorgaben im behördenverbindlichen Teil des SIL erfasst, dann sind diese auch für den Betrieb verbindlich und entsprechend im Betriebsreglements-vorschlag der ABAG zu berücksichtigen.

- Controlling/Sanktionierung: Da der Kanton nicht Miteigentümer der ABAG ist, kann er bei Abweichungen des Flugplatzbetriebes von vereinbarten Vorgaben (SIL, Richtplan, Betriebsreglement) nicht direkt bei der ABAG intervenieren. Vielmehr bleibt ihm zur Behebung der Abweichungen nur der Weg über eine Klage beim BAZL. Diese Klage ist bis Bundesgericht weiterziehbar.

In dieser Option B kann der Kanton Vorgaben zu betrieblichen Parametern nur indirekt und begrenzt über den SIL einbringen. Bei Abweichungen der ABAG von den Vorgaben bestehen keine direkten Eingriffsmöglichkeiten seitens Kanton. Der rechtliche Weg ist u.U. zeitintensiv und kann erst lange nach möglichen Abweichungen von den Betriebsvorgaben zu einem Entscheid führen. Diese eingeschränkte und indirekte Einflussnahme (bei Vorgaben und Controlling) ist verbunden mit einem höheren finanziellen Engagement bei den Investitionen für den Flugplatz des Kantons als in Option A1. Dafür muss der Kanton in dieser Option allfällige betriebliche Defizite nicht mittragen.

### 3.3.4. Kanton mit Einfluss über SIL, ohne Beteiligung ABAG (Option C)

#### **Beschreibung, Abläufe, Verantwortlichkeiten**

Der Kanton verkauft die Anteile an der ABAG an die Pilatus (Aktionärbindungsvertrag) und beteiligt sich nicht an der Basisinvestition, welche es der ABAG ermöglichen soll, mittelfristig kostendeckend agieren zu können. Die Basisinvestitionen trägt die Flugplatzbetreiberin ABAG, welche zu 100% der Pilatus gehört. Der Kanton hat weder bezüglich Infrastruktur noch Betrieb eine agierende Rolle.

#### **Einflussmöglichkeiten und Grenzen**

Der Kanton hat keine direkte Mitgestaltungsmöglichkeit bei der Gesuchserstellung der ABAG für das Betriebsreglement und die Plangenehmigung der Infrastruktur. Deshalb nimmt er im Rahmen der Koordination zwischen den Prozessen der Anpassung des SIL und des kantonalen Richtplans (Koordinationsprotokoll) Einfluss und versucht, die Rahmenbedingungen im SIL zu

verankern. Das BAZL will jedoch im SIL, der ein Raumplanungsinstrument darstellt, keine betrieblichen Aspekte regeln.

- Vorgaben für den Betrieb: Bei einer SIL-Anpassung können betriebliche Vorgaben in den SIL geschrieben werden, welche dann für den Betrieb verbindlich sind. Die Einflussnahme geschieht in der Phase der Koordinationsgespräche (Koordinationsprotokoll) des Kantons mit dem BAZL zur Abstimmung zwischen SIL und kantonalem Richtplan.
- Controlling/Sanktionierung: Da der Kanton nicht Miteigentümer der ABAG ist, kann er bei Abweichungen des Flugplatzbetriebes von vereinbarten Vorgaben nicht direkt bei der ABAG intervenieren. Vielmehr bleibt ihm zur Behebung der Abweichungen nur der Weg über eine Klage beim BAZL. Diese Klage ist bis Bundesgericht weiterziehbar.

In dieser Option C kann der Kanton Vorgaben zu betrieblichen und infrastrukturseitigen Parametern nur indirekt und begrenzt über den SIL einbringen. Bei Abweichungen der ABAG von den Vorgaben bestehen keine direkten Eingriffsmöglichkeiten seitens Kanton. Der rechtliche Weg braucht aber viel Zeit und kann erst lange nach möglichen Abweichungen von den Betriebsvorgaben zu einem Entscheid führen. Dafür trägt der Kanton in dieser Option kein direktes finanzielles Risiko, weder über Investitionen noch über allfällige Betriebsdefizitdeckungen.

Ein indirektes finanzielles Risiko verbleibt aber für den Kanton: Wenn Pilatus wegzieht oder wirtschaftlich weniger floriert, dann wird dies zum einen bei der Besteuerung juristischer Personen aber auch bei den Einkommenssteuern der Beschäftigten spürbar. Dieses indirekte Risiko besteht grundsätzlich aber in allen Optionen. Es ist in den Optionen geringer, in denen der Kanton im Sinne von Wirtschaftsförderung gewisse finanzielle Risiken mitträgt (in welcher Form auch immer).

### 3.3.5. Kanton mit Einfluss über privatrechtliche Vereinbarung auf Betrieb, ohne Beteiligung an ABAG (Option D)

#### **Beschreibung, Abläufe, Verantwortlichkeiten**

Der Kanton verkauft die Anteile an der ABAG an die Pilatus (Aktionärbindungsvertrag) und beteiligt sich nicht an der Basisinvestition, welche es der ABAG ermöglichen soll, mittelfristig kostendeckend agieren zu können. Die Basisinvestition trägt die Flugplatzbetreiberin ABAG (100% Pilatus). Der Kanton hat weder bezüglich Infrastruktur noch Betrieb eine agierende Rolle.

**Einflussmöglichkeiten und Grenzen**

Der Kanton hat keine direkte Mitgestaltungsmöglichkeit bei der Gesuchserstellung der ABAG für das Betriebsreglement. Er könnte jedoch anstreben, dass die ABAG und der Kanton eine privatrechtliche Vereinbarung unterzeichnen, welche betriebliche Rahmenbedingungen regelt (z.B. in Anlehnung an die Vereinbarung zwischen Kanton, Gemeinden und Korporationen Stans, Ennetbürgen, Buochs). Dies ist laut BAZL möglich. Das Bundesamt betreibt aber kein Monitoring hinsichtlich der Einhaltung dieser Vereinbarung. Bei Abweichungen müsste der Kanton wiederum über den Weg einer Klage intervenieren.

In dieser Option D könnte der Kanton – bei entsprechender Bereitschaft der ABAG und deren Eigentümer – Vorstellungen zu den betrieblichen Eckparametern einbringen. Das Controlling und v.a. die Sanktionierung über den Rechtsweg brauchen Zeit und können erst lange nach möglichen Abweichungen von den Betriebsvorgaben zu einem Entscheid führen.

### 3.4. Vergleich der Einflussmöglichkeiten des Kantons

Die folgende Tabelle fasst die Einflussmöglichkeiten des Kantons in den vier Optionen zusammen.

**Tabelle 5: Einflussebenen des Kantons je Option**

	Besitz Kanton an Flugplatz		Einfluss Kanton über...			
	Mitbesitz ABAG	Besitz Kerninfrastruktur	Gesuche	Betrieb	öffentlich-rechtlich (SIL, Klage)	privatrechtliche Vereinbarung
Option A1 Miteigentum 50%	✓ (50%)	(✓)	✓	✓	✓	X <sup>7</sup>
Option A2 Miteigentum <50%	✓ (<50%)	(✓)	(✓)	(✓)	✓	X
Option B Mitfinanzierung Basisinfrastruktur	X	✓	X	X	✓	(✓)
Option C Planungsrechtliche Ebene	X	X	X	X	✓	X
Option D Privatrechtliche Ebene	X	X	X	X	✓	✓

Erläuterung: (✓) heisst «eingeschränkter Einfluss» (in Option A2 wegen Minderheitsbeteiligung und in Option B, weil der Kanton ohne Beteiligung oder andere Entgegenkommen wenig Aussicht hat, dass der Betreiber privatrechtliche Vereinbarungen, z.B. über betriebliche Einschränkungen, eingeht). «X» heisst keinen Einfluss.

Tabelle INFRAS.

Der Hauptunterschied der vier Optionen äussert sich darin, wie direkt und zeitnah der Kanton Vorgaben für den Betrieb mitgestalten kann und wie direkt und rasch Abweichungen davon sanktionierbar sind. Direkte Handlungsmöglichkeiten bei der Gestaltung gibt es beim Mitbesitz an der ABAG. Hier kann der Kanton direkt auf die durch die ABAG einzureichenden Gesuche im SIL-Prozess und über direkte Controlling-Feedbacks als Miteigentümerin an die ABAG Einfluss nehmen. Indirekte Handlungsmöglichkeiten bieten die rechtlichen Handlungsoptionen (öffentlich-rechtlich und privatrechtlich), die sich zum Beispiel ergeben, wenn der Kanton Besitzer der Kerninfrastruktur ist, aber nicht an der ABAG beteiligt ist.

<sup>7</sup> Der bestehende Aktionärbindungsvertrag zwischen Pilatus und dem Kanton, der eine privatrechtliche Vereinbarung darstellt, ist bei Optionen A1 und A2 weiter gültig.

Die Option A1 mit kantonaler Beteiligung und entsprechendem Stimmrecht (50%) an der ABAG ermöglicht die schnellsten und direktesten Handlungsmöglichkeiten bei Gestaltung und Controlling.

Die Optionen B, C und auch A2 sind mit geringeren, indirekten und verzögerten Einflussmöglichkeiten verbunden, sowohl bei Gestaltung als auch Controlling.

Für die oben genannten fünf Optionen wurde einzeln dargelegt, welche Einflussmöglichkeiten für den Kanton bestehen würden. Es ist natürlich auch möglich, Optionen zu kombinieren. Zum Beispiel könnte mit einer Kombination der Optionen B und D der Kanton Besitzer der Kerninfrastruktur sein ohne Mitbesitz an der ABAG und zudem eine privatrechtliche Vereinbarung über die Rahmenbedingungen zum Betrieb auf dem Flugplatz anstreben (Anzahl, Struktur der Flugbewegungen, Betriebszeiten etc.). Inwieweit eine privatrechtliche Vereinbarung zustande kommt, ist aber insbesondere von der Bereitschaft der ABAG/Pilatus abhängig.

Festzuhalten gilt es auch, dass eine reine Option D (privatrechtliche Ebene) kaum zu Stande kommt. Wenn der Kanton nichts anbieten kann – wie z.B. die Finanzierung der Kerninfrastruktur (Option B) – dann wird der Flugplatz bzw. der Flugplatzbesitzer auch nicht bereit sein, betriebliche Rahmenbedingungen mit dem Kanton in einem privatrechtlichen Vertrag zu regeln.

### 3.5. Fazit: Vergleich der Risiken für den Kanton

Für den Kanton ist es zudem zentral zu sehen, welche direkten und indirekten finanziellen Risiken mit den fünf Optionen der Einflussnahme verbunden sind. Dabei unterscheiden wir folgende Risiken:

- **Defizitdeckung ABAG:** Wenn der Kanton Miteigentümer der ABAG ist, trägt er mit den Miteigentümern das Risiko der jährlichen Betriebsabschlüsse. Im Falle von Defiziten deckt der Kanton 50% der Verluste (gemäss Anteil an ABAG).
- **Infrastrukturinvestition:** Wenn der Kanton die Finanzierung von Infrastruktur am Flugplatz übernimmt, muss er zum einen die Investition finanziell stemmen und refinanzieren. Dabei trägt er das Risiko, dass die Infrastruktur vor Ende der Lebensdauer nicht mehr benötigt wird (z.B. Schliessung/Umzug Pilatus) und somit 'sunk cost' entstehen. Wenn der Kanton dem Flugplatzbetreiber die Infrastrukturteile ohne (oder mit reduziertem) Nutzungsentgelt zur Verfügung stellt, trägt er zudem entgangene Erträge.
- **Lockerung Rahmenbedingungen Betrieb:** Wenn ein privater Betreiber gesucht ist, welcher den Flugplatz betriebswirtschaftlich rentabel betreibt, dann wird dies unter den beschlossenen Rahmenbedingungen (Nutzungsmix, Betriebszeiten, Zahl der Flugbewegungen) nicht

möglich sein. Eine Lockerung bringt das Risiko geringerer gesellschaftlicher und politischer Akzeptanz mit sich.

- **Wegzug Pilatus/ABAG:** Wenn der wichtigste Arbeitgeber im Kanton (aus welchen Gründen auch immer) den Standort Nidwalden aufgibt, dann würden viele Arbeitsplätze im Kanton wegfallen, Zulieferbetriebe mitgezogen, die Arbeitslosigkeit und die Sozialausgaben steigen sowie die Standortattraktivität wegen unumgänglicher Steuererhöhungen sinken. Dieses Risiko besteht in allen Optionen. Es scheint aber, dass das Risiko in den Optionen, in denen der Kanton gewisse Risiken mitträgt (A und B), geringer ist, als in den beiden anderen Optionen (C und D).
- **Andere kantonale Ausgaben für Wirtschaftsförderung am Flugplatz:** In den Optionen, in denen sich der Kanton nicht explizit am Risiko der ABAG mitbeteiligt (Optionen B, aber vor allem C und D), kann der politische und wirtschaftliche Druck steigen, dass zugunsten des für den Kanton so wichtigen Akteurkreises Pilatus/ABAG andere Formen der Wirtschaftsförderung gefordert werden. Die Palette ist dabei breit (Steuererleichterungen, Subventionen, Pauschalbeiträge pro Jahr, etc.).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Risikoelemente und Unterschiede zwischen den Optionen.

Tabelle 6: Risiken für den Kanton Nidwalden am Flugplatz Buochs

	Welche Risiken trägt der Kanton in welcher Option?				
	Defizit- deckung ABAG	Infrastruktur- investitionen	Lockerung Rah- menbedingungen Betrieb	Bei Wegzug Pila- tus/ABAG: Aus- fall Steuern, Kos- ten ALV, Sozial- hilfe	Andere Ausgaben Wirtschafts- förderung
<b>Option A1</b> Miteigen- tum 50%	zu 50%	10 Mio. CHF, er- hält keine Nut- zungsentgelte	X		X
<b>Option A2</b> Miteigen- tum <50%	gemäss Beteili- gung	gemäss Beteili- gung	X		X
<b>Option B</b> Mitfinan- zierung Ba- sisinfra- struktur	X	12.7 Mio. CHF, erhält Nutzungs- entgelte	X	alle 4 Hauptopti- onen weisen dies- ses Risiko auf  Aber Risiko der Optionen C/D > A/B	eventuell
<b>Option C</b> Planungs- rechtliche Ebene	X	X	X		eventuell
<b>Option D</b> Privat- rechtliche Ebene	X	X	vermutlich ja		eventuell

«X» heisst kein entsprechendes Risiko für den Kanton in der jeweiligen Option.

Tabelle INFRAS.

Wenn man die Möglichkeiten der Einflussnahme und die direkten sowie indirekten finanziellen Risiken des Kantons je Option insgesamt betrachtet, lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Bei Option A1 kann der Kanton seine Einflussmöglichkeiten bei der Gesuchstellung im SIL-Prozess wahrnehmen (im Rahmen der Koordinationsgespräche zwischen Kanton und BAZL zur Abstimmung der Anpassung SIL und Anpassung kantonaler Richtplan). Er kann direkt an der Ausarbeitung der betrieblichen und infrastrukturseitigen Parameter mitwirken und mitentscheiden. In der Betriebsphase kann der Kanton kontrollieren, ob die Vorgaben zum Betrieb eingehalten werden und bei Abweichung als Miteigentümer der ABAG direkt intervenieren.
- Bei Option A2 ist der Einfluss des Kantons als Minderheitsaktionär gegenüber A1 eingeschränkt. Der Hauptnutzen (direkte Einflussnahme gleichberechtigt zu Pilatus AG) wird dadurch eingeschränkt.

- Bei Option B besteht keine betriebliche Mitsprache, obwohl sich der Kanton mit der Kerninfrastruktur finanziell recht stark engagiert. Es bleibt zur Einflussnahme lediglich der zeitlich sehr träge und oft um Jahre verzögerte öffentlich-rechtliche Weg.
- Option C bringt zwar wenig direkte finanzielle Risiken. Demgegenüber entfallen griffige Einflussmöglichkeiten mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Wegs.
- Option D allein ist kaum praktikabel, da ein Flugplatzbesitzer und -betreiber keine privatrechtliche Vereinbarung mit dem Kanton zu Betriebsrahmenbedingungen eingeht, wenn er keine Gegenleistung erhält. Damit eine privatrechtliche Regelung zustande kommt, braucht es Anreize des Kantons gegenüber dem Flugplatzbesitzer, z.B.:
  - Infrastruktur stellen (ohne Hangars),
  - Subventionen pro Jahr,
  - (fixer) Beitrag zu Defizit pro Jahr.

Vorteilhafte Optionen der Organisation und Finanzierung scheinen die Option A1 oder die kombinierte Option B/D. Allerdings ist bei der Kombination der Option B/D unklar, zu welchen privatrechtlichen Vereinbarungen der Besitzer der ABAG (Pilatus) bereit ist. Das heisst die Unsicherheit der Variante B/D ist erheblich. Bei der Option A1 sind die Eckparameter in recht detailliertem Ausmass bekannt.

Dieses Fazit gilt es nun vor dem Hintergrund unterschiedlicher Beteiligungsvarianten zu konkretisieren. Dabei werden die obigen Optionen aufgenommen.

## 4. Organisation Betriebsgesellschaft: Beteiligungsvarianten

Grundsätzlich sind folgende Beteiligungsvarianten für die ABAG denkbar. Diese können aufgeteilt werden in die beiden Gruppen «Kanton Miteigentümer ABAG» und «Ohne Beteiligung Kanton an ABAG». Einzelne Varianten widersprechen jedoch dem bestehenden Aktionärbindungsvertrag zwischen dem Kanton und Pilatus.<sup>8</sup>

### Kanton als Miteigentümer der ABAG

- I.I) **Status Quo:** Kanton und Pilatus AG als gleichwertige Miteigentümer mit je 50% an bisherigem Aktienkapital und Kapitalaufstockung (Basisinvestition).
- I.II) **Minderheitsbeteiligung:** Kanton mit Minderheitsbeteiligung (<50%) an bisherigem Aktienkapital und Kapitalaufstockung (Basisinvestition), Rest der Aktien besitzt Pilatus AG.
- II) **Öffnung Aktionariat für Dritte:** In diversen Varianten denkbar. Hier durchgedacht mit drittem gleichberechtigtem Aktionär (z.B. weiteres Nidwaldner Unternehmen).

### Ohne Beteiligung Kanton an ABAG

- III) **Kanton besitzt Infrastruktur Flugplatz:** Kanton besitzt Infrastruktur (ohne Hangars), Pilatus ist Eigentümer des Betreibers (ABAG).
- IV) **Pilatus als Alleinbesitzer ABAG (Werkflugplatz):** Der Kanton zieht sich aus Aktionariat zurück und verkauft die Anteile an Pilatus (Aktionärbindungsvertrag), Pilatus zahlt die Basisinfrastruktur alleine.
- V) **Renditeorientierter neuer Investor als Besitzer ABAG (Nicht Pilatus).**

Für die politische Diskussion der verschiedenen Organisationsformen des Flugplatzes braucht es eine Auslegeordnung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Varianten aus Sicht der Gesamtinteressen des Kantons Nidwalden. Die folgende Tabelle zeigt diese überblickartig je Variante.

---

<sup>8</sup> Der Aktionärbindungsvertrag verpflichtet die beiden Vertragsparteien (Kanton und Pilatus) bei einer beabsichtigten Veräusserung ihrer Aktien, diese der anderen Vertragspartei zum Kauf anzubieten.

Tabelle 7: Chancen und Risiken der sechs Organisationsvarianten

Variante	Stärken/Chancen	Schwächen/Risiken
<b>Varianten mit Eigentum Kanton an ABAG</b>		
I.I) <b>Status Quo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direkter Einfluss Kanton zur Wahrung der öffentlichen Interessen</li> <li>▪ Gestaltungsspielraum für Kanton</li> <li>▪ Eingespielte Abläufe (Organisation, Entscheidungsträger, etc.)</li> <li>▪ Balance zwischen kantonalen Vorgaben und Risikoübernahme</li> <li>▪ Explizite Bemühungen für Standortattraktivität Pilatus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kanton trägt Unternehmensrisiko (Betriebsdefizit, Investitionen)</li> <li>▪ Fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden</li> </ul>
I.II) <b>Minderheitsbeteiligung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eingespielte Abläufe (Organisation, Entscheidungsträger, etc.)</li> <li>▪ Balance zwischen kantonalen Vorgaben und Risikoübernahme</li> <li>▪ Geringere Risiken als in I.I</li> <li>▪ Explizite Bemühungen für Standortattraktivität Pilatus</li> <li>▪ Klare Mehrheitsverhältnisse in VR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fehlende Bereitschaft von Pilatus (Aktionärsbindungsvertrag)</li> <li>▪ Eingeschränkter Einfluss Kanton zur Wahrung der öffentlichen Interessen</li> <li>▪ Gestaltungsspielraum für Kanton, aber geringer als in I.I</li> <li>▪ Kanton trägt Unternehmensrisiko (Betriebsdefizit, Investitionen)</li> <li>▪ Fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden</li> </ul>
II) <b>Öffnung Aktionariat für Dritte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Balance zwischen kantonalen Vorgaben und Risikoübernahme</li> <li>▪ Explizite Bemühungen für Standortattraktivität Pilatus</li> <li>▪ U.U. klare Situation bei VR-Entscheiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fehlende Bereitschaft von Pilatus (Aktionärsbindungsvertrag)</li> <li>▪ Eingeschränkter Einfluss Kanton zur Wahrung der öffentlichen Interessen</li> <li>▪ Gestaltungsspielraum für Kanton vorhanden, aber geringer als I.I</li> <li>▪ Kanton trägt Unternehmensrisiko</li> <li>▪ Fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden</li> </ul>

Variante	Stärken/Chancen	Schwächen/Risiken
<b>Varianten ohne Beteiligung Kanton an ABAG</b>		
III) <b>Kanton besitzt Infrastruktur Flugplatz, Betrieb durch Pilatus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trennung von Betrieb und Infrastruktur</li> <li>▪ Keine unerwünschten Anreize für Betreiber</li> <li>▪ Möglichkeit zu privatrechtlicher Vereinbarung mit Betreiber Flugplatz; ergäbe direktere Einflussmöglichkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wenig Gestaltungsspielraum bei Betriebsreglement/ Plangenehmigung, nur indirekte Einflussmöglichkeiten über juristischen Weg</li> <li>▪ Kanton trägt Unternehmensrisiko über Investitionen</li> <li>▪ Fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden</li> <li>▪ Abhängigkeit von Pilatus betreffend Bereitschaft privatrechtlicher Vereinbarung</li> </ul>
IV) <b>Pilatus als Alleinbesitzer ABAG (Werkflugplatz)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kanton trägt kein Unternehmensrisiko</li> <li>▪ Keine unerwünschten Anreize für Betreiber</li> <li>▪ Evtl. grössere politische Unabhängigkeit des Kantons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wahrung der öffentlichen Interessen nicht gesichert</li> <li>▪ Gestaltungsspielraum eingeschränkt, nur langwierige, indirekte Einflusskanäle</li> <li>▪ Kein direkter (aviat.) Austausch mit Pilatus</li> <li>▪ Ggf. Zugeständnisse notwendig bei angestrebten Rahmenbedingungen für Flugplatz</li> <li>▪ Indirekte Risiken für Kanton durch Abhängigkeiten von Pilatus (Wegzug, Konkurs) grösser als in Varianten I, II, III</li> </ul>
V) <b>Renditeorientierter neuer Investor als Besitzer ABAG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kanton trägt kein Unternehmensrisiko</li> <li>▪ Keine unerwünschten Anreize für Betreiber</li> <li>▪ Grössere politische Unabhängigkeit des Kantons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fehlende Bereitschaft von Pilatus (Aktionärbindungsvertrag)</li> <li>▪ Wahrung der öffentlichen Interessen nicht gesichert</li> <li>▪ Gestaltungsspielraum eingeschränkt, nur langwierige, indirekte Einflusskanäle</li> <li>▪ Ggf. Zugeständnisse notwendig bei angestrebten Rahmenbedingungen für Flugplatz</li> <li>▪ Indirekte Risiken für Kanton durch Abhängigkeiten von Pilatus (Wegzug, Konkurs) grösser als in Varianten I, II, III</li> </ul>

Tabelle INFRAS.

Die Gegenüberstellung zeigt Folgendes:

- Wenn sich der Kanton weiter an der ABAG und somit auch an den Basisinvestitionen beteiligt (Varianten I-II), dann hat er direkte und zeitnahe Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die ABAG, sowohl in Bezug auf Vorgaben als auch in Bezug aufs Controlling und dessen

Durchsetzung (Fazit aus Kapitel 3). Im Gegenzug hat der Kanton bei den Varianten mit Beteiligung auch höhere direkte finanzielle Risiken (Investitionen und allenfalls Defizitbeteiligung (in I.I)), wenn die Planerfolgsrechnung nicht eingehalten werden kann.

- In den Varianten ohne Beteiligung des Kantons an der ABAG (Varianten III-V) sind die direkten finanziellen Risiken klein. Bei der Variante III 'Kanton finanziert Infrastruktur' ergeben sich für die ABAG andere Kapitalkosten, wenn der Kanton die Finanzierung der Investitionen der ABAG in Rechnung stellt. Die Modellrechnungen (vgl. Anhang 1) zeigen, dass daraus für die Planerfolgsrechnung ein Defizit in der Grössenordnung von CHF 400'000.- entstehen würde.

Dagegen bleiben die indirekten Risiken, welche sich aus der volkswirtschaftlichen Relevanz der ABAG bzw. der Pilatus für den Kanton ergeben, eher höher als in den Beteiligungsvarianten, da der Kanton das öffentliche Interesse zum kantonalen Standortvorteil «Flugplatz» weniger sicherstellen kann.

- Eine Eigentümerorganisation mit zu vielen Akteuren (Variante II) dürfte die Komplexität steigern. Es empfiehlt sich deshalb eher eine schlanke Eigentümerstruktur.
- Pilatus hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass für sie die Führung eines Flugplatzes keine Kernaufgabe darstellt und sie keine Dritten als Mitaktionäre wollen (Aktionärbindungsvertrag). Das heisst Variante II und IV scheinen nicht realistisch.
- Die Variante privater Investor (Variante V) ist sehr unrealistisch, da die betriebswirtschaftlichen Aussichten für den Betrieb des Flugplatzes zu ungünstig sind, als dass Rendite orientierte Akteure ohne Investitionshilfen von dritter Seite aktiv würden. Die Modellrechnungen (vgl. Anhang 1) zeigen, dass eine marktorientierte Verzinsung des privaten Kapitals (z.B. durch einen Investor) ein jährliches Defizit in der Planerfolgsrechnung von rund 1 Mio. CHF zur Folge hätte, das durch alternative Tätigkeiten aufgefangen werden müsste. Dies ist allerdings aufgrund der betrieblichen Rahmenbedingungen nicht realistisch. Selbst wenn ein Investor gefunden würde, muss sich der Kanton genau überlegen, ob und wie er dabei noch öffentliche Interessen wahrnehmen kann. Zudem ist bei einer solchen Variante mit anderen Anforderungen an die Kapitalverzinsung zu rechnen.
- Wenn der Kanton die Infrastruktur bezahlt aber nicht mehr Miteigentümer der ABAG ist (Variante III), sind die direkten finanziellen Risiken hoch und die Einflussmöglichkeiten zum Betrieb bei Vorgaben, Controlling und Durchsetzung auf den öffentlich-rechtlichen Weg von juristischen Klagen eingeschränkt. Dieser Weg kann sehr lange dauern und erlaubt somit kein zeitnahes Agieren und Reagieren zur Sicherstellung der öffentlichen Interessen am Flugplatz.

- Neben der Variante I.I. mit dem Kanton als gleichwertigem Miteigentümer der ABAG war bei der Analyse der Möglichkeiten zur Einflussnahme die Kombination von Kerninfrastrukturfinanzierung (Variante III) kombiniert mit einer privatrechtlichen Vereinbarung mit der ABAG als allenfalls auch geeignete Variante bezeichnet worden. Bei dieser Variante mit privatrechtlicher Vereinbarung sind aber die direkten finanziellen Risiken mindestens als gleich hoch einzustufen. Und zudem ist es unsicher, welche Punkte der Kanton in einer privatrechtlichen Vereinbarung mit dem Besitzer (Pilatus) zu Betriebsvorgaben und Controlling vereinbaren könnte.

#### **Fazit: Beibehaltung und Kapitalisierung des betrieblich notwendigen Kapitals**

Die Gegenüberstellung der Optionen bezüglich Einflussnahme des Kantons zeigt, dass der Kanton mit dem Status quo (Beteiligung an der ABAG zu 50%) das öffentliche Interesse am besten einbringen kann, weil eine explizite Mitsprache beim Betriebsreglement und ein laufender Einfluss auf den Betrieb möglich ist.

Dieses Fazit bestätigt sich auch aus der Analyse der Eigentümervarianten aus Sicht Kanton, ABAG und Pilatus. In der Chancen-Risiken-Betrachtung weist der Status Quo eine gute Balance von Pflichten/finanziellem Engagement und Rechten/Einflussmöglichkeiten auf, auch weil sowohl öffentliches Risikokapital (mit Steuerungsmöglichkeit) und privates Kapital (Pilatus) eingebracht werden und so ein fairer Kostenteiler entsteht. Andere Formen der Beteiligung und Finanzierung der Investitionen führen zu deutlich höheren Kapitalkosten in der Planerfolgsrechnung. Die Finanzierung der Basisinfrastruktur (Investitionen in Tarmac, Betriebsgebäude, zwei Hangars, Sicherheit und Aktivierung Tower) kann so über Eigenkapital erfolgen. Dies ermöglicht es dem Flugplatzbetreiber mittelfristig betriebswirtschaftlich kostendeckend zu arbeiten. Das Investitionsrisiko seitens Kanton ist der Preis für die Sicherstellung des öffentlichen Interesses. Die mit der Kantonsbeteiligung verbundene gleichzeitige betriebliche Risikoverantwortung ist vor dem Hintergrund der Planerfolgsrechnung zu sehen. Grundvoraussetzung für dieses Fazit ist demnach, dass die Einflussnahme des Kantons auch im Sinne der Balance zwischen Einhalten von vertraglichen betrieblichen Vorgaben und einer positiven betriebswirtschaftlichen Entwicklung mit einer zweckmässigen 'Governance' wahrgenommen wird.

## 5. Finanzierung der Gesamtinvestitionen

### 5.1. Übersicht

Basierend auf den Ergebnissen der obigen Analyse (Beibehaltung Status Quo bez. Eigentümerstruktur) macht die folgende Tabelle einen konkreten Vorschlag für die Finanzierungsbeteiligung an den verschiedenen Investitionen. Die Angaben basieren auf den Gesprächen des Kantons mit den Korporationen Buochs, Ennetbürgen und Stans unter der Annahme, dass die Organisations- und Betriebsvariante I.I, welche dem heutigen Zustand entspricht, weitergeführt wird.

Falls eine andere Variante zum Zug käme, wäre zu prüfen und zwischen Kanton und den involvierten Partnern (Pilatus, ABAG, Korporationen) ausdiskutieren, welche Auswirkungen dies auf die Finanzierungsüberlegungen hat, insbesondere bezüglich Modell zum Umgang mit den Mehrwerten.

**Tabelle 8: Überblick Kostenteiler anstehende Investitionen (Variante I.I)**

	<b>Kostentyp</b>	<b>Kosten</b>	<b>Finanzierung</b>
Investitionen ABAG	▪ Investitionen Basisinfrastruktur <sup>1)</sup>	▪ 20.0 Mio. CHF	▪ Eigentümer ABAG anteilig (je hälftig), über Aufstockung Eigenkapital
Erschliessung (Tiefbau)	▪ Erschliessung Gebiet Faden	▪ 4.0 Mio. CHF	▪ Korp. Buochs, Gemeinde Buochs und Kanton
Investitionen Pilatus	▪ Neue Maintenance-Halle	▪ 15.8 Mio. CHF	▪ Pilatus
Landkauf und Zugehöriges	▪ Investitionen gem. Vertragsmasuisse	▪ 5.8 Mio. CHF	▪ Korporationen Buochs, Stans, Ennetbürgen (Landpreis 2.42 Mio. CHF, sowie Kosten Deponie und weitere Investitionen, vgl. Tabelle 1)
Umwelt	▪ Entwässerung Hauptpiste ▪ Rückbauflächen	▪ 1.7 Mio. CHF ▪ 6.9 Mio. CHF	▪ Korporation Buochs (1 Mio. Beitrag Bund) ▪ Korporationen Buochs, Ennetbürgen, Stans
Feinerschliessung	▪ Feinerschliessung (Verkehr, Werkleitungen etc.)	▪ n.a.	▪ Verkaufserträge, Baurechtzinsen für Landbesitzer

Nicht aufgeführt sind die Kosten für den Wildwechsel.

1) Tarmac, Betriebsgebäude, Hangar 1, Hangar 2, Sicherheit, Aktivierung Tower.

Tabelle INFRAS.

#### Erläuterungen

- Grundsätzlich ist die Erschliessung Sache der Gemeinde und der Grundeigentümer. Eine Beteiligung des Kantons ist diskutierbar.

- Die dem Flugplatzbetreiber zugewiesenen Kosten sind ausschliesslich durch den Betreiber (bzw. dessen Eigentümer) zu übernehmen.
- Die Rückbau- und Rekultivierungskosten sind gemäss vertraglichen Vereinbarungen mit armasuisse durch die Korporationen zu übernehmen. Die Aufwendungen für den ökologischen Ausgleich sollen von der ABAG finanziert werden.
- Die Feinerschliessung läuft nach üblichen Gesetzmässigkeiten und ist Aufgabe des Landeigentümers (Überwälzung auf Mieter). Ob die Grundstücke im Baurecht oder eigentumsrechtlich übertragen werden, ist Sache des Eigentümers.
- Die Finanzierung eines zweiten Hangars könnte auch über Fremdkapital erfolgen. Die Berechnungen haben aber gezeigt, dass die Fremdkapitalkosten tendenziell höher sind als eine Selbstfinanzierung, solange ein potenzieller Investor nicht einen eigenen Nutzen aus dem Betrieb des zweiten Hangars zieht. Dies würde aber andererseits die Ertragsaussichten der ABAG verschlechtern.

## 5.2. Kostenaufteilung Kanton und Korporationen

Tabelle 9 zeigt den Kostenteiler zwischen Kanton und Korporationen (Beteiligungsvariante I.I). Die Investitionskosten, welche von der ABAG getragen werden und nicht im engeren Sinne flugplatzrelevant sind (d.h. nicht zur Basisinfrastruktur zu zählen sind), werden an dieser Stelle weggelassen.

Tabelle 9: Investitionskosten für Kanton und Korporationen (Businessvariante)

In Mio. CHF		Total	Kanton	Korp. <sup>2)</sup>	Bemerkungen
Betriebsnotwendiges Kapital	Investitionen für Basisinfrastruktur <sup>1)</sup>	20.00	10.00	0.00	Kostenteiler Kanton-Pilatus je 50% (Finanzierung über Eigenkapitalerhöhung).
Er-schliessung	Herdernstrasse	0.00	0.00	0.00	Keine Unterführung mehr geplant.
	Erschliessung Gebiet Faden	4.00	1.33	1.33	Kostenteiler Korp. Buochs, Gde. Buochs und Kanton je 1/3 (Vorschlag, definitiver Kostenteiler ist noch zu verhandeln).
Landkauf	Landkauf	2.42	0.00	2.42	Angaben Korp. Buochs.
	Kosten Deponie	1.50	0.00	1.50	Angaben Korp. Buochs.
	Diverse weitere Investitionen	1.86	0.00	1.86	Rückbau Unterstände/Bunker, Pachtlandumlegung, Optimierung terr. Nutzung, Nutzungsplanung; Angaben Korp. Buochs.
Umwelt	Entwässerung Hauptpiste	1.74	0.00	1.74	Angaben gemäss Bericht Bächtold & Moor, 8. September 2016.
			0.00	-1.00	GEP Hauptpiste gemäss Kaufvertrag mit armasuisse (Finanzierung mit Beitrag Bund von 1 Mio. CHF).
	Rückbauflächen		0.00	6.87	Angaben Korp. Buochs.
<b>Total</b>			<b>11.33</b>	<b>14.72</b>	<b>Totalkosten 26.05 (Kanton: 44%, Korp. 56%)</b>

Nicht aufgeführt sind die Kosten für den Wildwechsel und Pachtlandarrondierung (im Sinne der Sicherheit)

1) Basisinfrastruktur (Aktionariat bleibt bei Kanton und Pilatus).

2) betrifft grundsätzlich die Korporation Buochs, ausser beim Landkauf, da waren alle drei Korporationen involviert.

Tabelle INFRAS.

Insgesamt ergeben sich für den Kanton Investitionskosten von rund 11.3 Mio. CHF abzüglich Tower, welcher durch die ABAG übernommen wird. Den Korporationen (hauptsächlich Korporation Buochs) fallen Kosten in der Höhe von rund 14.7 Mio. CHF an.

### 5.3. Kostenzusammenstellung weitere Akteure

Gemäss den obigen Vorschlägen und abgeleitet aus den angenommenen Kostenschlüsseln fallen für die weiteren Akteure folgende Investitionskosten an (Beteiligungsvariante I.I).

**Tabelle 10: Voraussichtliche Kostenanteile weitere Akteure**

Wer	Was	Anteil
Pilatus	▪ direkt: Maintenance Halle	15.8 Mio. CHF
	▪ Finanzierungsbeteiligung Basisinfrastruktur (50%) <sup>1)</sup>	10.0 Mio. CHF
armasuisse	Beitrag an Unterhalt	40 kCHF/a
Gemeinde Buochs	Erschliessung Gebiet Fadenbrücke	1.33 Mio. CHF (Vorschlag, definitiver Kostenteiler ist noch zu verhandeln)

1) über Aufstockung Anteil Aktienkapital.

Tabelle INFRAS.

## 5.4. Umgang mit Mehrwerten

Neben den aufgezeigten Kosten für ABAG, Pilatus, Kanton und Korporationen entstehen auch Mehrwerte aufgrund der getätigten Investitionen.

Bei der ABAG handelt es sich um die Erträge aus dem Betrieb des Flugplatzes. Diese sind in der Planerfolgsrechnung enthalten.

Für die Korporation Buochs als Landeigentümerin entstehen Aufwertungen von bisher ungenutzten resp. landwirtschaftlich genutzten Flächen aufgrund der Umzonung der verschiedenen Parzellen in eine Industrie- und Gewerbezone resp. eine aviatische Bauzone.

Es wurden verschiedene Mehrwertmodelle (z.B. Split- oder Schwellenwertmodell) diskutiert und berechnet. Schliesslich haben sich die Genossenkorporation Buochs und der Kanton auf eine einfache, zweckmässige und vernünftige Lösung geeinigt.<sup>9</sup> Die Genossenkorporation Buochs entrichtet auf einen Teil der zu bezahlenden Baurechts- und/oder Mietzinse einen Infrastrukturbeitrag an den Flugplatz. Dies als Gegenleistung für die Schaffung der für die beabsichtigte Nutzung erforderlichen planerischen und infrastrukturellen Grundlagen und Anlagen sowie der damit verbundenen Wertsteigerung. Der Infrastrukturbeitrag wird jährlich für die Dauer des Baurechts- und/oder des Mietzinses bezahlt, wobei nach 25 Jahren eine Reduktion des Betrages erfolgt. Nach Ablauf des Bau- und/oder Mietrechts von 50 Jahren wird der Baurechtszins resp. der Mietzins neu ausgehandelt.

<sup>9</sup> Diese Einigung bezieht sich auf die Beteiligungsvariante I.I, gemäss welcher der Kanton und Pilatus je 50%iger Eigentümer der ABAG sind.

## **Anhang 1: Basisinformationen zu den Planerfolgsrechnungen**

### **Auswirkungen verschiedener Eigentüroptionen auf die Planerfolgsrechnung**

Die Ausführungen in Kapitel 2 zur Planerfolgsrechnung der ABAG gehen von der heutigen Kapitalstruktur aus. Dieser Anhang zeigt die Auswirkungen für zwei weitere Varianten, bei denen der Kanton im Gegensatz zu den bereits dargelegten Ergebnissen nicht an der ABAG beteiligt ist. Dabei ist anzumerken, dass diese Planerfolgsrechnungen nicht effektiv realisierbaren Varianten entsprechen, sondern illustrativen Charakter haben, wie sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen (vgl. die allgemeinen Grundsätze in Kapitel 1) das Betriebsergebnis verändern würde. Im Mittelpunkt dieser zusätzlichen Analyse stehen die beiden folgenden Fragen:

- Ist der Flugplatz rein privatwirtschaftlich (d.h. ohne Beteiligung des Kantons) mit ausgeglichener Rechnung zu betreiben?
- Ist der Flugplatz mit einer veränderten Finanzierung der notwendigen Investitionen für die Basisausstattung selbsttragend betreibbar?

#### **Untersuchte Varianten und unterstellte Annahmen**

Die Ergebnisse werden für die folgenden drei Varianten dargelegt:

- Der Kanton ist – zusammen mit Pilatus – gleichwertiger Miteigentümer der ABAG (wie bisher, vgl. Varianten I.I in Kapitel 4),
- Der Kanton besitzt die Infrastruktur des Flugplatzes (vgl. Variante III in Kapitel 4),
- Der Kanton ist weder Eigentümer der ABAG noch Besitzer der Infrastruktur (privater Eigentümer, vgl. Varianten IV und V in Kapitel 4).

Um die Ergebnisse nicht mit zusätzlichen Unsicherheiten zu verknüpfen, werden nur die wichtigsten Annahmen je Variante geändert. Die nachstehende Tabelle zeigt die Unterschiede je Variante auf.

Tabelle 11: Eckwerte und Annahmen für die verschiedenen Varianten

	Kanton 50%iger Miteigentümer an ABAG (Variante I.I)	Kanton nicht Eigentümer aber Besitzer Infrastruktur (Variante III)	Kanton weder Eigentümer noch Besitzer Infrastruktur (Varianten IV, V)
Infrastrukturbeitrag Korporation	Mehrwertabgabe auf Baurechtszinsen auf Flächen Dritter.	Analoge Handhabung wie Variante I.I. <sup>1)</sup>	Kein Infrastrukturbeitrag, da Kanton nicht involviert.
Kosten Bodennutzung	Erlasse auf Baurechts- und/oder Mietzinsen auf Flächen ABAG.	Analoge Handhabung wie Variante I.I. <sup>1)</sup>	Volle Baurechtszinsen auf Flächen ABAG.
Abschreibungen ABAG	Abschreibungen auf Basisausstattung (20.0 Mio. CHF) sowie weiteren Investitionen (0.7 Mio. CHF). <sup>2)</sup>	Abschreibungen nur auf Hangars (7.2 Mio. CHF) und weiteren Investitionen (0.7 Mio. CHF). Auf Infrastruktur im Besitz des Kantons muss eine Nutzungsgebühr bezahlt werden.	Wie Variante I.I.
Finanzaufwand	Keine Kapitalkosten auf Investitionen (Verzicht der Eigentümer).	Kapitalkosten des Kantons werden ABAG in Rechnung gestellt.	Kapitalkosten auf Investitionen fällig.

1) Inwiefern die gleiche Vereinbarung zwischen Kanton und Korporation erzielt werden kann wie bei der Variante I.I.), wäre noch zu verhandeln.

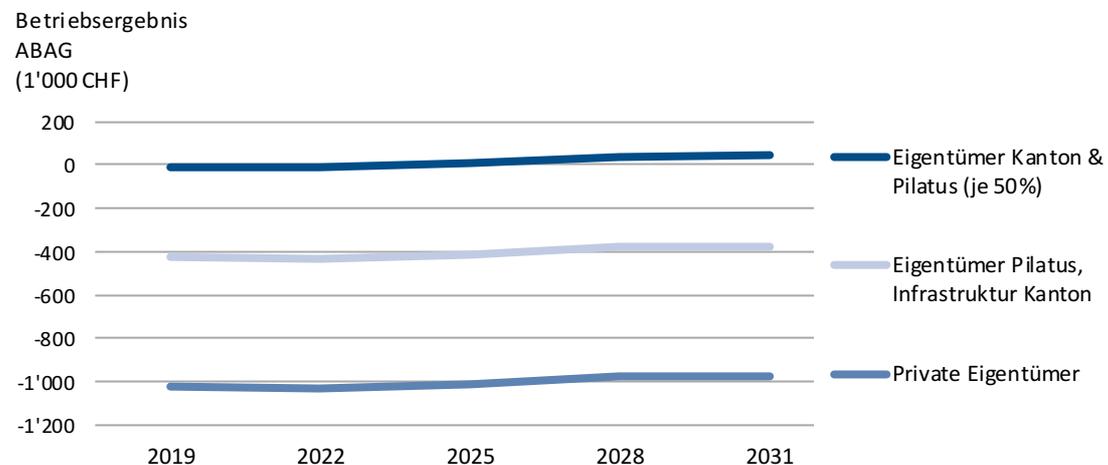
2) Investitionen für den ökologischen Ausgleich sowie Parkplätze.

Tabelle INFRAS.

## Ergebnisse für die untersuchten Varianten

Mit diesen Annahmen ergibt sich folgendes Bild für die jährlichen Ergebnisse der ABAG nach Varianten.

Abbildung 2: Planerfolgsrechnungen ABAG nach Varianten



Grafik INFRAS. Quelle: Berechnungen INFRAS.

Unter den gesetzten Rahmenbedingungen und den getroffenen Annahmen lässt sich der Flugplatz für einen privaten Eigentümer nicht rentabel betreiben. Für ein nachhaltiges Ergebnis fehlen jährlich rund 1 Mio. CHF, bedingt durch die Kapitalkosten auf den privaten Investitionen und den Wegfall des Infrastrukturbeitrages der Korporationen sowie die vollen Baurechts- und Mietzinsen auf den benötigten Flächen.

Die Variante mit dem Kanton als Besitzer der Infrastruktur schneidet ebenfalls mit einem jährlichen Defizit ab, es fehlen rund 400'000 CHF pro Jahr. Dies erklärt sich mit den anfallenden Kapitalkosten des Kantons, welche von der ABAG entschädigt werden.

### **Fazit**

Die Analyse hat wie erwähnt illustrativen Charakter und macht keine Aussagen darüber, wie realistisch das Eintreffen einer untersuchten Variante ist. Mit den getätigten Berechnungen lassen sich jedoch die zentralen Aspekte im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flugplatzes Nidwalden und dem Ziel eines ausgeglichenen Jahresergebnisses aufzeigen:

- Ein rein betriebswirtschaftlicher Betrieb des Flugplatzes mit Aussicht auf eine positive Rendite ist für einen Investor nach dem Rückzug des Militärs unter den heutigen Rahmenbedingungen (Anzahl, Struktur der Flugbewegungen, Betriebszeiten etc.) nicht möglich.
- Bei einer «schlanken» Infrastrukturausstattung (möglichst tiefe Investitionskosten) fallen die zu erwartenden Defizite gar noch höher aus, weil speziell der 2. Hangar, der in der schlanken Variante wegfällt, an sich rentabel betreibbar ist und somit den Kostendeckungsgrad des Flugplatzes verbessert. Die erwarteten Erträge eines zweiten Hangars übertreffen die dazu notwendigen Bauinvestitionskosten, Abschreibungen und Unterhaltskosten.
- Die Handhabung der notwendigen Investitionen und den damit gegebenenfalls anfallenden Kapitalkosten ist von hoher Bedeutung. Beteiligt sich der Kanton als Eigentümer und verzichtet auf eine Verzinsung des damit fälligen und zu investierenden Eigenkapitals, entlastet das die Betriebsrechnung, womit ein Beitrag an eine ausgeglichene Betriebsrechnung geleistet werden kann. Ein Verzicht auf die Verzinsung ist bei einer Beteiligung üblich. Ebenso müssen keine Wertberichtigungen gebildet werden, solange das Ergebnis selbsttragend ist und der Wert der Beteiligung erhalten bleibt. Tritt er als nicht an der ABAG beteiligter Investor für Teile der Basisausstattung (ohne Hangars) auf und verlangt auf diesen Investitionen ein Entgelt, belastet diese Forderung die Betriebsrechnung. Ein privater Eigentümer, welcher seine Investitionen komplett verzinst haben möchte, kann kein positives Betriebsergebnis erreichen.
- Mehrwertabgaben und Erlasse auf Baurechts- und/oder Mietzinsen: Die auf Verhandlungen zwischen Kanton und Korporation Buochs basierende Vereinbarung bzgl. Höhe von Baurechts- und/oder Mietzinsen und Leistung von Mehrwertabgaben leistet in ihrer aktuellen

Form einen wichtigen Beitrag zur Stützung eines nachhaltigen Betriebes des Flugplatzes durch die ABAG. Ist der Kanton nicht involviert (als Eigentümer oder als Infrastrukturbesitzer<sup>10</sup>), fehlt dieser Beitrag.

- Die Berechnungen zeigen die Auswirkungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen.<sup>11</sup> Aus betriebswirtschaftlicher Sicht lässt sich folgern, dass für die jene Varianten ohne Beteiligung des Kantons an der ABAG entweder die oben angeführten Aspekte (Mehrwertabgeltungen, Erlasse auf Baurechts- und/oder Mietzinsen; Kapitalkosten) zwischen den beteiligten Akteuren neu diskutiert und verhandelt werden müssten. Oder dass die betrieblichen Eckwerte (insb. Anzahl Flugbewegungen) der Vereinbarung angepasst werden müssten, um der Flugplatzbetreiberin aus betriebswirtschaftlicher Sicht ein ausgeglichenes Ergebnis in der langen Frist zu ermöglichen.

## **Anhang 2: Basisinformationen zu Prozess, Verfahrensablauf und Controlling von SIL, Betriebsreglement und Plangenehmigung<sup>12</sup>**

### **Grundsätzliches zum SIL und Verhältnis zum kantonalen Richtplan**

Die Aufhebung der «Sleeping Base» bedingt eine Umnutzung des zivil mitbenutzten Militärflugplatzes zum zivilen Flugplatz. Damit der Flugplatz weiter betrieben werden kann, braucht es eine Anpassung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).

Der SIL ist ein Raumplanungsinstrument auf Ebene des Bundes, basierend auf dem Luftfahrtgesetz (LFG). Der Richtplan des Kantons ist auf gleicher Stufe angesiedelt und basiert auf dem Raumplanungsgesetz (RPG). SIL und kantonaler Richtplan sind aufeinander abzustimmen. Der Prozess dazu wird im Koordinationsprotokoll festgehalten. Falls sich dabei Differenzen ergäben, käme ein Differenzbereinigungsverfahren zum Einsatz. Dies hat es in der Schweiz bisher noch nie gebraucht.<sup>13</sup> Grundsätzlich sollte auf Bundesebene geregelt werden, was übergeordnete öffentliche Aufgabe ist, das heisst v.a. Gesundheitsschutz, Nachtruhe, BLN<sup>14</sup>, etc.

Im SIL-Objektblatt werden u.a. der Zweck der Anlage, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, der Flugplatzperimeter, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen für den Betrieb festgelegt und die Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufgezeigt (v.a. auch Lärmkurven). Das BAZL möchte im Raumplanungsinstrument keine nicht raumrelevanten Aspekte

<sup>10</sup> Die Details im Falle einer Finanzierung der Kerninfrastruktur durch den Kanton wären mit der Korporation Buochs noch zu klären bzw. neu zu verhandeln.

<sup>11</sup> U.a. Vereinbarung zu den Grundsätzen für die Entwicklung des Flugplatzes Nidwalden vom April 2015.

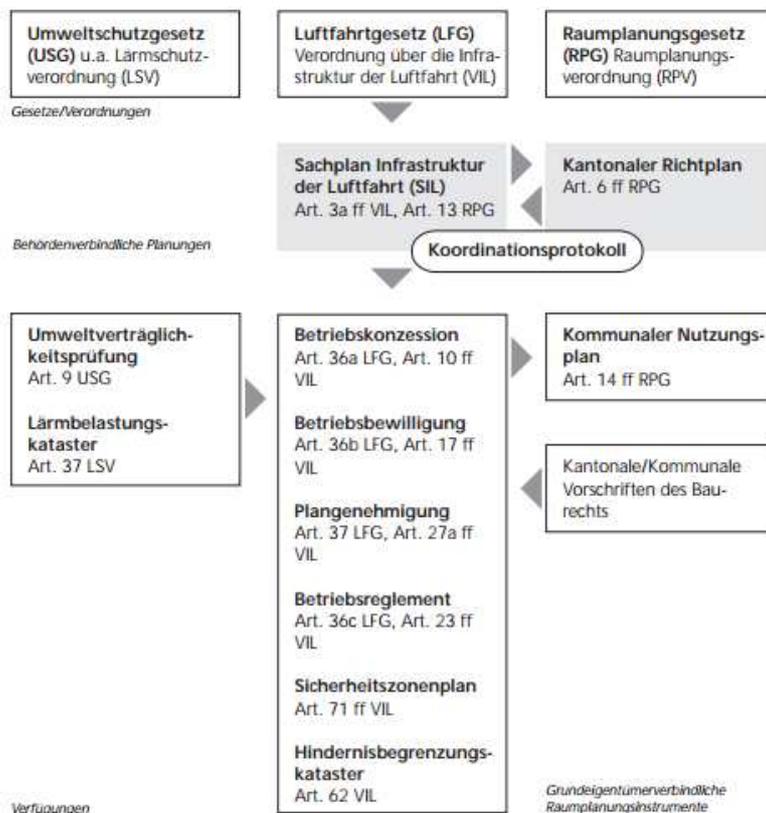
<sup>12</sup> Basierend auf der Konsultation diverser Dokumente zum SIL (<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-.html>) und Telefongespräch mit Martin Bär (BAZL) vom 10.3.17.

<sup>13</sup> In Zürich wurde der Kanton vom BAZL angewiesen, Pistenverlängerungen im Richtplan aufzunehmen.

<sup>14</sup> Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung.

festsetzen. Betriebliche Feinheiten gehören aus Sicht BAZL klar ins Betriebsreglement. Allerdings gibt es in der Schweiz einige wenige Flugplätze, bei denen im SIL in stärkerem Umfang auch Betriebliches detaillierter geregelt ist (z.B. Altenrhein, Zürich).

Abbildung 3: Zusammenhang SIL und kantonaler Richtplan



Grafik INFRAS. Quelle: Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) - Teile I-III B und Anhänge, 18. Oktober 2000; Seite I-4.

Der Anhang 3 präzisiert, welche Gesuche nach LFG mit welchem Inhalt einzureichen sind, um den Flugplatz Buochs nach der Umnutzung zu betreiben. Betrieblicher Gestaltungsspielraum besteht für die ABAG vor allem beim Betriebsreglement. Deshalb steht in diesem Dokument der Betrieb im Vordergrund.

## Wo sind betriebliche Aspekte regelbar?

Grundsätzlich sieht das Gesetz (LFG) vor, dass der SIL das Raumrelevante sowie die Betriebsbewilligung das Betriebliche regeln und in der Plangenehmigung die Infrastrukturseite (bisherige

und neue Infrastrukturen) detailliert geregelt werden. Im Betriebsreglement sind dann die Rahmenbedingungen dieser drei Grundlagen konkret auszugestalten.

Alles was letztlich im behördenverbindlichen Teil des SIL festgeschrieben ist, gilt für die weiteren Ebenen als verbindlich und ist bei Bedarf einklagbar. Hier folgen einige für den Flugplatz Buochs allenfalls relevante Beispiele:

### **Betriebszeiten**

Das BAZL möchte diese nicht raumrelevanten Detailspekte lieber nicht im SIL vorgeben. Beim Flughafen Zürich hat man das aber z.B. über die Festlegung von Betriebszeiten 6h00-23h00 und der Möglichkeit des Verspätungsabbaus 23h00 bis 23h30 gemacht. Über Sperrzeiten entscheidet der Kanton Zürich. Am Flugplatz Altenrhein sind die Betriebszeiten sogar sehr filigran im SIL enthalten.

### **Bewegungszahlen**

Hier gilt eigentlich dasselbe wie bei den Betriebszeiten. Bewegungszahlen sind eigentlich nicht raumrelevant und im Betriebsreglement zu regeln. Aber es ist möglich, dazu was im SIL vorzuschreiben. Allerdings empfiehlt das BAZL dezidiert, keine absoluten Bewegungszahlen (Air Traffic Movements, ATM) sondern Lärmkurven in den SIL aufzunehmen. Denen liegen natürlich Bewegungszahlen und ein Flottenmix für die Zukunft zu Grunde. Wenn man im SIL eine absolute ATM-Zahl als Höchstgrenze nennt, dann beschneidet man sich unnötig und riskiert, dass bei weiterer technischer Entwicklung oder anderem Flottenmix als unterstellt, betriebliche Restriktionen erfolgen müssen, obwohl die Lärmvorgaben erfüllt sind. Das Betriebsreglement eines Flugplatzes enthält normalerweise die zulässigen Lärmimmissionen.

### **Zulässige Verkehrsarten**

Hier gilt dasselbe wie bei den Betriebszeiten. Die Verkehrsarten sind eigentlich nicht raumrelevant und im Betriebsreglement zu regeln. Aber es ist möglich, z.B. bestimmte Verkehrsarten auch im SIL festzulegen oder auszuschliessen. Dies wäre in den Zweckbestimmungen im SIL festzuhalten. Zum Beispiel könnte man im SIL festhalten, dass keine Helikopterbasis für Personentransporte vorgesehen ist.

### **Hochbauten**

Hier gilt dasselbe wie bei den Betriebszeiten. Diese sind eigentlich nicht raumrelevant und im Betriebsreglement zu regeln. Aber es ist denkbar, dass man z.B. bei der Perimeterbeschreibung im SIL Präzisierungen zu künftigen Hochbauten (z.B. Hangars) macht, indem man beispielsweise festhält, dass zusätzliche Hangars nur südlich der Piste erstellt werden können.

## Verfahrensablauf<sup>15,16</sup> und Controlling

### Verfahren SIL (LFG)

«Der SIL sieht vor, dass die ehemaligen Militärflugplätze im heute akzeptierten Rahmen weitergenutzt werden können. Dies bedeutet, dass die betriebliche Entwicklung zu keiner wahrnehmbaren Erhöhung der Fluglärmbelastung führen darf (SIL Teil III B3, Anhang). Als Richtwert für die Berechnung der maximal zulässigen Lärmbelastung ist von einer Erhöhung der Bewegungszahl «von maximal 20% auszugehen» (BAZL 2000, S.2.).

Im Rahmen des bewilligungsrechtlichen Wechsels werden bestehende Anlagen überprüft (inkl. Hauptpiste, Rollwege, etc.). Erweiterungen werden in einem nachgelagerten Verfahren behandelt.

Das SIL-Verfahren sieht vor, dass von der heutigen Ausgangslage ein Projekt zur zivilen Umnutzung (Betriebsbewilligung, Betriebsreglement, konzeptionelle Ziele und Vorgaben des BAZL zum SIL, Richtpläne und Nutzungspläne des Kantons) eröffnet wird. Im Rahmen des SIL-Koordinationsprotokolls kann sich der Kanton einbringen. Danach wird das Objektblatt SIL (Teil IIIC) erstellt, das zusammen mit den Gesuchsunterlagen zum Umnutzungsverfahren öffentlich aufgelegt wird. Die Genehmigung der Flugplatzanlagen und des Betriebsreglements ermöglichen dann den weiteren Flugbetrieb.

### Verfahren Betriebsreglement, Plangenehmigung (LFG)

Der Ablauf ist folgendermassen:

- i. Gesuch ABAG an BAZL
- ii. Auflage durchs BAZL
- iii. Einsprachemöglichkeiten für Dritte, der Kanton kann Stellung nehmen.
- iv. BAZL-Entscheid unter Kenntnis der Einsprachen
- v. Beschwerdemöglichkeit bis vor Bundesgericht

Die Verfahrenslogik zeigt, dass der gestalterische Aspekt für das Betriebsreglement und die Plangenehmigung beim Antragsteller liegen (ABAG). Wenn der Kanton dort im Verwaltungsrat dabei ist, kann er das Gesuch mitprägen. Wenn er nicht Miteigentümer ist, dann kann er erst nach einer BAZL-Entscheidung den Beschwerdeweg gehen. Dieser ist zeitaufwändig und man kann

<sup>15</sup> Verfahren für den Weiterbetrieb ehemaliger Militärflugplätze als Zivilflugplatz (Umnutzungsverfahren), BAZL, Merkblatt Feb. 2004.

<sup>16</sup> Leitfaden zum Plangenehmigungsverfahren und zum Verfahren zur Genehmigung eines Betriebsreglements, BAZL 2000.

nicht selber gestaltend einwirken. Entschieden wird schlussendlich über die durch den Kanton eingeklagten Punkte.

### **Controlling**

Das BAZL ist verantwortlich, dass die im SIL festgesetzten Lärmeckwerte eingehalten werden. Auf Landes- und Regionalflugplätzen ist im SIL jeweils festgeschrieben, dass diese dem BAZL ein regelmässiges Lärmmonitoring einreichen müssen. Damit kann das BAZL die Einhaltung der Vorgaben überprüfen. Auf den kleineren Flugplätzen gibt es meistens kein vorgeschriebenes Lärmmonitoring. Dadurch wird auch das Controlling der Lärmvorgaben sehr schwierig. Es ist aber möglich auch bei kleineren Flugplätzen ein regelmässiges Lärmmonitoring (Verpflichtung des Betreibers gegenüber BAZL) im SIL festzuschreiben.

Wenn der Kanton nicht Miteigentümer ist, dann kann er gegen vermutete Verstösse gegen weitere im SIL festgehaltene Eckpunkte (z.B. Betriebszeiteinhaltung) nur über den Weg einer Klage beim BAZL vorgehen. Ist er Miteigentümer kann er direkt auf die Betriebsverantwortlichen zugehen.

## **Anhang 3: Basisinformationen zu den Anforderungen an die Gesuchselemente**

Im Folgenden werden einige Basisinformationen zu drei wichtigen Gesuchselementen aufgeführt, welche gemäss Abbildung 3 zur Erlangung einer Bewilligung zum Betrieb des Flugplatzes Buochs bzw. zur Umnutzung vom «zivil mitbenutzten Militärflugplatz» zum zivilen Flugplatz von der ABAG einzureichen sind.

### **Betriebsbewilligung<sup>17</sup>**

Wer eine Betriebsbewilligung oder deren Änderung erlangen will, muss beim BAZL ein Gesuch einreichen. Das Gesuch muss enthalten:

- a. die Angabe, wer für die Anlage und den Betrieb des Flugfelds die Verantwortung trägt;
- b. eine Begründung, in der darzulegen ist, dass der Gesuchsteller über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, um ein Flugfeld unter Einhaltung der Pflichten aus Bewilligung, Betriebsreglement und Gesetz zu betreiben;
- c. Angaben über vorgesehene Bauvorhaben;
- d. einen Entwurf des Betriebsreglements.

### **Plangenehmigungsgesuch<sup>18</sup>**

Die für ein Plangenehmigungsgesuch erforderlichen Gesuchsunterlagen sind in der verlangten Anzahl bei der Genehmigungsbehörde einzureichen. Das Gesuch muss namentlich enthalten:

- a. das Bauprojekt mit allen ortsüblichen Unterlagen, die für die Beurteilung nötig sind; kantonale Vorschriften betreffend Ausgestaltung von Baueingaben können berücksichtigt werden, soweit es mit den Besonderheiten der Flugplatzanlage vereinbar ist;
- b. die Begründung des Vorhabens;
- c. Angaben über die Abstimmung des Vorhabens mit den Anforderungen der Raumplanung;
- d. bei Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, den Bericht über die Auswirkungen auf die Umwelt, bei den übrigen Vorhaben den Nachweis, dass die Vorschriften über den Schutz der Umwelt eingehalten werden;
- e. Angaben, wie Anforderungen nach sonstigen anwendbaren Bestimmungen von Bund und Kanton erfüllt werden;
- f. Angaben über die Auswirkungen des Vorhabens auf den Betrieb des Flugplatzes;

---

<sup>17</sup> Art. 17 und 18 und 11 SR 748.131.1 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) vom 23. November 1994 (Stand am 1. Dezember 2015)

<sup>18</sup> Art. 27abis1 SR 748.131.1 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) vom 23. November 1994 (Stand am 1. Dezember 2015)

- <sup>fbis2</sup>. den Nachweis, dass die Anforderungen der Flugsicherheit erfüllt sind;
- g. allfällige Änderungen des Betriebsreglements, die mit dem Bauvorhaben in Zusammenhang stehen;
  - h. eine Begründung, weshalb gegebenenfalls von einer Aussteckung abzusehen ist.

## Betriebsreglement<sup>19</sup>

Das Betriebsreglement regelt den Flugplatzbetrieb in allen Belangen. Es enthält Vorschriften über:

- a. die Organisation des Flugplatzes;
- b. die Betriebszeiten;
- c. die An- und Abflugverfahren;
- d. die Benützung von Flugplatzanlagen durch Passagiere, Luft- und Bodenfahrzeuge sowie sonstige Benützer;
- e. die Bodenabfertigungsdienste.

Das Gesuch für die erstmalige Genehmigung oder die Änderung eines Betriebsreglements hat zu enthalten:

- a. einen Entwurf des Reglements bzw. der Änderung des Reglements mit Erläuterung und Begründung;
- b. Angaben darüber, welche Auswirkungen das Reglement bzw. dessen Änderung auf den Betrieb sowie auf Raum und Umwelt hat. Bei Änderungen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, ist ein entsprechender Umweltverträglichkeitsbericht vorzulegen, bei den übrigen Vorhaben ist der Nachweis zu erbringen, dass die Vorschriften über den Schutz der Umwelt eingehalten sind;
- c. bei Auswirkungen auf den Flugbetrieb: den Nachweis, dass die Anforderungen der Flugsicherheit eingehalten sind, sowie alle Angaben, die für die Festsetzung oder Anpassung des Hindernisbegrenzungsflächen-Katasters erforderlich sind (c.1);
- d. bei Auswirkungen auf die Lärmbelastung: alle Angaben, die für die Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen gemäss Artikel 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 19863 erforderlich sind (d.2);
- e. gegebenenfalls Entwürfe der zu ändernden Sicherheitszonen von Flughäfen (e.4).

---

<sup>19</sup> Art. 23 und 24 SR 748.131.1 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) vom 23. November 1994 (Stand am 1. Dezember 2015)