

07.066

**Botschaft  
zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr  
(Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung)**

vom 29. August 2007

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. August 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

***Mit der Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung wird die Grundlage für eine neue Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr geschaffen. Die Spezialfinanzierung soll mit den Mineralölsteuererträgen auf Flugtreibstoffen alimentiert werden.***

### Ausgangslage

*In seinem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz aus dem Jahr 2004 hat der Bundesrat festgehalten, dass er sich unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigkeit für eine zusammenhängende, umfassende und prospektive Luftfahrtpolitik einsetzt. Im Bericht hat er weiter angekündigt zu prüfen, inwieweit die Erträge aus der Kerosinsteuer, die heute in die Bundeskasse fliessen und teilweise der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) gutgeschrieben werden, künftig zugunsten von Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes, des Schutzes vor widerrechtlichen Handlungen und der technischen Sicherheit im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden können.*

### Inhalt der Vorlage

*Das Ergebnis der Prüfung ist der Entwurf einer Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung, mit dem analog zur SFSV eine Grundlage für eine Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr geschaffen werden soll, damit Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen zugunsten der Luftfahrt verwendet werden können.*

*Die neue Regelung sieht vor, dass 50 Prozent der Mineralölsteuern und 100 Prozent des Mineralölsteuerzuschlages auf Flugtreibstoffen in die neue Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) fliessen.*

*Aus der neuen SFLV werden teilweise wiederkehrende Ausgaben für die Luftfahrt beglichen, die heute aus den allgemeinen Bundesmitteln bezahlt werden. Daneben sollen neue Subventionstatbestände geschaffen und der SFLV belastet werden. Die Umverteilung der Gelder ist aber angesichts der jährlichen Gesamteinnahmen der SFSV nur marginal. Grundsätzlich sollen die Mittel aus der SFLV schwergewichtig für Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr eingesetzt werden. Daneben sollen sie für Umweltschutzmassnahmen und den Schutz vor Angriffen verwendet werden.*

*Mit der vorgesehenen Ausgestaltung führt die Errichtung der SFLV zu einer jährlichen Mehrbelastung des Bundeshaushalts in Höhe von knapp 20 Millionen Franken.*

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

In seinem Bericht vom 10. Dezember 2004<sup>1</sup> über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, den das Parlament im Juni 2005 zur Kenntnis genommen hat, hat der Bundesrat festgehalten, dass er sich unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigkeit für eine zusammenhängende, umfassende und prospektive Luftfahrtpolitik einsetzt. Oberstes Ziel der schweizerischen Luftfahrtpolitik ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern.

Die Luftfahrtindustrie in der Schweiz steht international unter hohem Wettbewerbsdruck. Dieser Druck wird aufgrund laufend zunehmender Kosten noch weiter verschärft. Die Flughäfen sind mit erheblichen Entschädigungsforderungen von Flughafenanwohnerinnen und -anwohnern wegen Lärmbelastungen konfrontiert. Strengere Vorschriften im Bereich des Schutzes der Luftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen (Security), machen zusätzliche Investitionen nötig. Im Bereich der technischen Sicherheit (Safety), strebt der Bundesrat einen im europäischen Quervergleich hohen Standard an.

Ungeachtet der herausragenden volkswirtschaftlichen Bedeutung der schweizerischen Luftfahrt und der Tatsache, dass Teile des Luftverkehrs Aufgaben des öffentlichen Verkehrs erfüllen, betragen die finanziellen Aufwendungen des Bundes für diesen Verkehrsbereich nur einen Bruchteil dessen, was für die Verkehrsträger Strasse oder Schiene eingesetzt wird. Unter Ausklammerung der Bewältigung der Swissair-Krise beliefen sich die Gesamtausgaben des Bundes für die Luftfahrt in den letzten Jahren auf rund 100 Millionen Franken pro Jahr. Davon entfiel rund ein Viertel auf die Ausgabenposten internationale Zivilluftfahrtorganisationen, Sicherheitsmassnahmen (im Bereich des Schutzes vor widerrechtlichen Handlungen) und Beiträge für Eurocontrol. Die übrigen drei Viertel bilden hauptsächlich den Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand des BAZL).

Anders als bei der Verbrauchssteuer auf Fahrzeugtreibstoffen, die zu einem grossen Teil für den Strassenverkehr und die Güterverkehrsverlagerung zweckgebunden eingesetzt werden müssen, wird die Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen nicht zugunsten des Luftverkehrs verwendet, sondern wird heute ebenfalls grösstenteils der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) gutgeschrieben. Die heutige Situation erscheint insgesamt nicht sachgerecht. Sie widerspricht weiter dem Prinzip der Kostenwahrheit, indem dem Luftverkehr durch die Besteuerung der Flugtreibstoffe die im Zusammenhang mit diesem Verkehrsträger entstehenden Kosten angelastet, die entsprechenden Erträge dann aber zur Finanzierung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwendet werden. Die Erträge aus der Ver-

<sup>1</sup> BBl 2005 1781

brauchssteuer auf Flugtreibstoffen sollen auch für den Verkehrsträger eingesetzt werden, der diese Einnahmen generiert, also für den Luftverkehr.

Gemäss Artikel 131 der Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>2</sup> (BV) kann der Bund unter anderem auf Treibstoffen eine besondere Verbrauchssteuer erheben. Artikel 86 BV regelt unter anderem die Erhebung der Verbrauchssteuer und die Verwendung der Erträge. Nach Artikel 86 Absatz 3 BV verwendet der Bund die Hälfte des Reinertrages für eine abschliessend aufgezählte Reihe von Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Reichen diese Mittel nicht aus, so erhebt der Bund einen Zuschlag zur Verbrauchssteuer (Art. 86 Abs. 4 BV). Von der Möglichkeit der Erhebung eines Zuschlages gemäss Absatz 4 wird seit Anfang der 1960er-Jahre Gebrauch gemacht. Artikel 86 BV ist Grundlage für die SFSV, die mit 50 Prozent der Mineralölsteuererträge und dem gesamten Mineralölsteuerzuschlag alimentiert wird. Aus den Mitteln der SFSV werden die Ausgaben für die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr beglichen.

Die Mineralölsteuer inklusive des Mineralölsteuerzuschlages auf den Flugtreibstoffen (Flugbenzin und Flugpetrol) wurden bisher gemäss dem Verteiler in Artikel 86 BV, das heisst 50 Prozent der Mineralölsteuer und 100 Prozent des Mineralölsteuerzuschlages, der SFSV gutgeschrieben.

Die Erhebung von Mineralölsteuer und -zuschlag ist im Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996<sup>3</sup> (MinöStG) geregelt. Nach Artikel 17 Absatz 2 MinöStG kann der Bundesrat unter anderem Treibstoffe, die der Versorgung von Luftfahrzeugen im Linienverkehr und der Versorgung von Luftfahrzeugen vor dem direkten Abflug ins Ausland dienen, ganz oder teilweise von der Steuer befreien. Grundlage für diese Befreiung ist Artikel 24 des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens vom 7. Dezember 1944<sup>4</sup> über die internationale Zivilluftfahrt und das darauf basierende Doc 8632, die eine Besteuerung von Flugtreibstoffen im internationalen Flugverkehr untersagen. Die Regelung hat der Bundesrat in Artikel 33 der Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996<sup>5</sup> (MinöStV) vorgenommen. Nach den Absätzen 1 und 2 MinöStV sind Treibstoffe zur Versorgung von Flugzeugen im Linienverkehr sowie zur Versorgung von anderen Flugzeugen bei Auslandsflügen im Rahmen einer Betriebs- oder Flugschulbewilligung von der Steuer befreit. Bei den übrigen Flügen wird die Mineralölsteuer erhoben. Dies sind alle Flüge innerhalb der Schweiz, soweit es sich nicht um Flüge im Linienverkehr handelt, die dem Anschluss an einen flugplanmässigen Flug aus oder nach dem Ausland dienen, und Flüge ins Ausland, soweit es sich nicht um Linienflüge oder um Flüge im Rahmen einer Betriebs- oder Schulbewilligung handelt. Besteuert werden demnach nebst allen privaten Flügen beispielsweise auch Linienflüge von Zürich nach Genf, sofern sie nicht einem Anschlussflug ins Ausland dienen, jeder Flug der Business Aviation, d.h. von firmeneigenen Flugzeugen, die nicht unter einer Betriebsbewilligung operieren, und die gewerbsmässigen Helikopterflüge im Inland.

<sup>2</sup> SR 101

<sup>3</sup> SR 641.61

<sup>4</sup> SR 0.748.0

<sup>5</sup> SR 641.611

Die Bruttoeinnahmen der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlages auf Flugtreibstoffen beliefen sich in den vergangenen Jahren auf durchschnittlich rund 60 Millionen Franken. Davon stammen 36 Millionen Franken aus der Grundsteuer und 24 Millionen Franken aus dem Mineralölsteuerzuschlag.

Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 hat sich der Bundesrat bereit erklärt zu prüfen, inwieweit die Erträge aus der Kerosinsteuer künftig zugunsten von Umweltschutz-, Security- (Abwehr widerrechtlicher Handlungen) und Safety-massnahmen (technische Sicherheit) im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden können.

## 1.2                                    **Untersuchte Lösungsmöglichkeiten**

Bei der Prüfung, inwieweit die Erträge aus Flugtreibstoffen künftig zugunsten von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden können, wurden drei verschiedene Varianten einer Anpassung von Artikel 86 BV evaluiert.

*Variante 1:* Neuer Absatz 3<sup>bis</sup>; vollumfängliche Zweckbindung: Sämtliche Erträge aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag auf Flugtreibstoffen müssen für den Flugverkehr verwendet werden.

Diese Variante hat den Vorteil, dass der gesamte Ertrag von rund 60 Millionen Franken der Luftfahrt zugute kommt. Sie widerspricht aber dem bisherigen Konzept von Artikel 86 BV, das nur eine Zweckbindung der Reinerträge der Grundsteuer zur Hälfte vorsieht.

*Variante 2:* Neuer Absatz 3<sup>bis</sup>; teilweise Zweckbindung der Erträge analog der heutigen Regelung im Strassenverkehr: Die Grundsteuer muss zur Hälfte für den Flugverkehr eingesetzt werden, der Zuschlag vollumfänglich.

Die Variante 2 steht im Einklang mit dem heutigen Konzept von Artikel 86 BV. Der zur Verfügung stehende Betrag reduziert sich auf rund 44 Millionen Franken.

*Variante 3:* Ergänzung des Luftverkehrs in Absatz 3 und Erweiterung des Aufgabenkataloges.

Bei dieser Variante werden nebst den Erträgen aus der Mineralölsteuer auch die Erträge aus der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) teilweise für die Luftfahrt verwendet. Damit könnten zusätzliche Mittel für die Luftfahrt zur Verfügung gestellt werden. Eine Verwendung der Erträge aus der Autobahnvignette für die Luftfahrt lässt sich indessen nicht rechtfertigen. Das Gleiche gilt für Mineralölsteuererträge, die nicht aus Flugtreibstoffen stammen.

Diese drei Varianten wurden Ende 2006 in die Vernehmlassung geschickt. Im erläuternden Bericht wurde dargelegt, dass eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile für die Variante 2 spricht.

### 1.3

## Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 86 BV wurde von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer positiv aufgenommen. 14 Kantone sprachen sich für und 10 gegen die Vorlage aus. Die politischen Parteien, die Stellung genommen haben, waren alle für die vorgeschlagene Verfassungsänderung. Von den Verbänden (exkl. Luftfahrt), die eine Stellungnahme eingereicht haben, war der grösste Teil für die Vorlage. Namentlich die konsultierten Luftfahrtkreise stimmten alle der Vorlage zu.

Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern wurde beantragt, dass der Bund seine Anstrengungen im Hinblick auf die Einführung einer allgemeinen Kerosinsteuer fortsetze und verstärke. Ebenfalls angeregt wurde, die laufenden Bestrebungen der EU-Kommission zur Integration der Luftfahrt in das CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem zu unterstützen. Vereinzelt wurde die heutige Steuerbefreiung auf den Treibstoffen für den Linienverkehr kritisiert und deren Aufhebung verlangt.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wandte sich aus finanzpolitischen Gründen gegen die Vorlage und zwar aus folgenden Gründen: Spezialfinanzierungen führten zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete und schränkten die Budgetflexibilität des Staatshaushaltes ein; der Luftverkehr sei heute nur marginal mit Fiskalabgaben belastet und demzufolge schon privilegiert; den Kantonen würden finanzielle Mittel entzogen, da sie an den Erträgen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr beteiligt sind; die Vorlage sei schliesslich nicht haushaltneutral. Die ablehnenden Kantone orientierten sich grösstenteils an der negativen Stellungnahme der kantonalen Finanzdirektoren.

Der grösste Teil der die Vorlage befürwortenden Vernehmlassungsteilnehmer sprach sich betreffend Verteilung der Mineralölsteuererträge für die Variante 2 aus. Die Variante 1, die eine Verwendung der gesamten Erträge aus Flugtreibstoffen zugunsten der Luftfahrt vorsieht, stiess insbesondere bei Luftfahrtkreisen auf Zustimmung.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer hielten fest, dass sich der Entwurf noch nicht über die Verteilung innerhalb der drei Bereiche nach Absatz 3<sup>bis</sup> Buchstaben a–c ausspreche und dass sie es begrüessen würden, wenn hierzu konkretere Aussagen gemacht würden. Teilweise wurden bereits Rahmenbedingungen für eine Verteilung formuliert. Diese müsse ausgeglichen sein und nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Bei der Zuteilung der Mittel müssten alle Landesflughäfen gleich berücksichtigt werden, wobei der speziellen Situation des Flughafens Basel Rechnung zu tragen sei. Die regionale Bedeutung eines Flughafens solle ebenfalls einbezogen werden. Im Weiteren äusserten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer die Ansicht, dass mit den Mineralsteuererträgen nur neue Aufgaben finanziert werden sollten und die bisherigen Aufwendungen weiterhin zu Lasten der allgemeinen Bundeskasse erfolgen sollten.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer schlugen vor, die der Luftfahrt zugewiesenen Mineralölsteuererträge in einen Fonds fliessen zu lassen, der von einem Fachgremium aus der Luftfahrt verwaltet wird.

## **1.4 Die beantragte Neuregelung**

### **1.4.1 Allgemeines**

Um die bestehende Zweckbindung der Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen zu ändern, muss Artikel 86 BV angepasst werden. Analog der SFSV wird durch die neue Zweckbindung der Flugtreibstofferträge eine Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) geschaffen.

Die von mehreren Seiten vorgebrachte Anregung, die Luftfahrt in das CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem zu integrieren, kann aus systematischen Gründen nicht in dieser Vorlage behandelt werden. Die Schweiz verfolgt aber die auf internationaler Ebene laufenden Bestrebungen, die in diese Richtung zielen, mit grossem Interesse. Der Bundesrat hat sich bereits im Zusammenhang mit der verlangten Aufhebung der Steuerprivilegierung auf Flugtreibstoffen dazu bekannt, entsprechende internationale Bestrebungen zu unterstützen. Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 ist festgehalten, dass die Schweiz bei der internationalen Harmonisierung von Umweltschutzmassnahmen im Luftverkehr eine wichtige Rolle spielen wolle. Sie setzt sich insbesondere für international koordinierte Massnahmen zur Begrenzung und Reduktion der Treibhausgasemissionen beim Luftverkehr ein, z.B. durch Abgaben auf Flugtreibstoffen oder Flugstrecken. Die Diskussion um die Steuerprivilegierung wurde in der Zwischenzeit durch die Thematisierung der Integration der Luftfahrt in das CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem abgelöst. Der Bundesrat befürwortet sämtliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Steuerprivilegierung auf Flugtreibstoffen. Er erachtet dabei insbesondere marktbasierende Instrumente (z.B. CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssysteme) als wirkungsvollen Ansatz. Solche Massnahmen müssen jedoch international koordiniert eingeführt werden, damit keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

### **1.4.2 Verwendung der Erträge**

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2007 vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis genommen und gleichzeitig festgelegt, dass die bisherigen wiederkehrenden Ausgaben für internationale Zivilluftfahrtorganisationen weiterhin aus der allgemeinen Bundeskasse bezahlt werden. Aus der SFLV werden neu die wiederkehrenden Ausgaben für die Sicherheitsbeauftragten sowie die Aufwendungen für die zusätzlichen Aufgaben gemäss der neuen Verfassungsbestimmung beglichen. Die wiederkehrenden Ausgaben für Eurocontrol will der Bundesrat im Rahmen der Neuregelung der Finanzierung der Flugsicherung der Skyguide überbinden. Werden diese Ausgaben bei Inkrafttreten der SFLV immer noch mit Bundesmitteln bezahlt, werden sie ebenfalls der SFLV belastet. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Beträge (Basis Staatsrechnung 2006):

- Beiträge an internationale Zivilluftfahrtorganisationen: 1,7 Millionen Franken
- Ausgaben für Sicherheitsbeauftragte (Security): 9,1 Millionen Franken
- Beiträge an die Eurocontrol: 16,9 Millionen Franken.

Die Treibstofferträge aus Flugtreibstoffen betragen 2006 44 Millionen Franken (Anteil, welcher der SFSV gutgeschrieben wurde). Nach Abzug der Ausgaben für die Sicherheitsbeauftragten verbleiben somit für neue Aufgaben 34,9 Millionen

Franken (Basis Staatsrechnung 2006). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Beiträge an die Eurocontrol im Rahmen der Neuregelung der Finanzierung der Flugsicherung an die Skyguide übertragen werden. Der Bundesrat hatte am 16. Dezember 2003 beschlossen, diese von den Mitgliedstaaten der Eurocontrol geschuldeten Kosten nicht wie bis anhin der Skyguide weiter zu verrechnen. Damit konnte eine Reduktion der Überfluggebühren erreicht und die damals schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen der Skyguide verbessert werden. Die Schweiz ist heute europaweit das einzige Land, das auf eine Überwälzung dieser Kosten auf den Flugsicherungsdienstleister verzichtet. Das Vorgehen wird auf europäischer Ebene zudem vermehrt rechtlich in Frage gestellt. Schliesslich stehen heute andere Massnahmen zur Verfügung, um das seinerzeit angestrebte Ziel zu erreichen. Es ist daher zweckmässig, die Beiträge an die Eurocontrol wieder der Skyguide zu belasten.

Die Regelung der Verwendung der Mittel aus der SFLV ist auf Gesetzesstufe zu regeln. Gleichwohl sollen bereits an dieser Stelle die Grundsätze der künftigen Mittelverwendung dargelegt werden. Der Bund wendet heute nur sehr beschränkt Mittel zur Förderung eines hohen Niveaus der technischen Sicherheit in der Zivilluftfahrt auf. Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 wird die Erreichung und Erhaltung eines im europäischen Quervergleich hohen Sicherheitsstandard als eines der Hauptziele postuliert. Aus diesem Grunde ist es angebracht, rund 50 Prozent der verfügbaren Mittel aus der SFLV für Massnahmen für die technische Sicherheit zu verwenden. Je 25 Prozent der Mittel sollen zur Finanzierung von Umweltschutzmassnahmen und Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen eingesetzt werden.

Dies ergäbe auf der Basis der Zahlen aus der Staatsrechnung 2006 folgendes Bild:

- Total Mittel SFLV: 44 Millionen Franken
- Anteil für Massnahmen im Bereich technische Sicherheit: 22 Millionen Franken (neue Aufgabe)
- Anteil für Massnahmen im Bereich Umweltschutz: 11 Millionen Franken (neue Aufgabe)
- Anteil für Massnahmen im Bereich Abwehr widerrechtlicher Handlungen: 11 Millionen Franken (für 9,1 Millionen Franken bestehende Aufgabe – vgl. Aufwandskredit A2310.0338 «Sicherheitsmassnahmen» beim BAZL).

Wie die Mittel konkret eingesetzt werden könnten, ist nachstehend beschrieben.

#### **1.4.2.1 Massnahmen zur Förderung eines hohen Niveaus der technischen Sicherheit im Luftverkehr**

In der Finanzierung der schweizerischen Flugsicherung treten auf verschiedenen Ebenen Quersubventionierungen auf. Der Sichtflug-Verkehr nimmt teilweise Flugsicherungsdienste in Anspruch, die vom Instrumentenflug-Verkehr finanziert werden, da Ersterer auf Grund europaweit vereinheitlichter Regelungen gebührenbefreit ist. Die am Flughafen Zürich anfallenden Anfluggebühren (mit Kostenüberdeckung) subventionieren in erheblichem Masse die Schweizer Regionalflughäfen (Bern, Lugano, St.Gallen-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures und Sion), die eine Kostenunterdeckung aufweisen. Die Erhebung kostendeckender Gebühren auf den Regionalflugplätzen würde aller Voraussicht nach zur Einstellung der heute durch die Skyguide gewährleisteten Flugsicherungsdienstleistungen auf diesen Flugplätzen



führen. Das Sicherheitsniveau in der schweizerischen Luftfahrt würde dadurch sinken. Ähnliches gilt, wenn man bei der Leichtaviatik kostendeckende Gebühren erheben würde. Eine vollständige Kostendeckung der Gebühren würde den weiteren Betrieb dieser Flugplätze gefährden. Dies ist jedoch aus Gründen der Aus- und Weiterbildung schweizerischer Pilotinnen und Piloten nicht erwünscht.

Das BAZL hat in zwei Berichten zu Handen der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) Konzepte für die künftige Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz dargelegt.<sup>6</sup> Die im Vordergrund stehenden Varianten schlagen einen Abbau der Quersubventionierungen vor und benutzen die Erträge aus der Mineralölbesteuerung zur Abfederung der Auswirkungen auf die Regionalflugplätze. Mit diesem Vorgehen kann der Bund sicherstellen, dass das heutige hohe Sicherheitsniveau beibehalten werden kann und gleichzeitig die negativen Auswirkungen der heute herrschenden Quersubventionierung beseitigt werden können. Da das Gros der Mineralölsteuererträge von der allgemeinen Luftfahrt aufgebracht wird und diese gleichzeitig auch die Hauptnutzer der Regionalflugplätze darstellen, ist die skizzierte Lösung auch vor diesem Hintergrund sachgerecht.

Ferner kommt eine Verwendung der Mineralölsteuererträge in zwei weiteren Bereichen der technischen Sicherheit in Betracht. In Flugunfalluntersuchungen zeigen sich oft Parallelen bei den Unfallursachen. Diese können beim Piloten oder der Pilotin oder beim Luftfahrzeug liegen. Im Rahmen von Unfallverhütungsprogrammen kann der Bund im Bedarfsfall festgestellte Defizite gezielt angehen und die entsprechenden Aktivitäten auch finanzieren. Stellt das BAZL im Rahmen seiner Aufsicht Defizite fest, kann es auch gezielte Einzelmassnahmen zur Erhöhung der Sicherheit, beispielsweise in Form von Aus- und Weiterbildung, anordnen und gleichzeitig die dafür nötigen finanziellen Mittel bereitstellen. Von diesen Massnahmen sollen in erster Linie die allgemeine Luftfahrt und die Helikopterunternehmen profitieren.

### **1.4.2.2 Umweltschutzmassnahmen**

Luftverkehr verursacht teilweise bedeutende Umweltbelastungen in den Bereichen Lärm, Klima, Luft, Natur und Landschaft. Der Bundesrat hat im Frühling 2001 die Belastungsgrenzwerte in einem Anhang zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986<sup>7</sup> festgelegt. Die Belastungsgrenzwerte werden nach Planungswerten, Immissionsgrenzwerten und Alarmwerten unterschieden. Bei Überschreiten von Immissionsgrenzwerten durch ortsfeste Anlagen wie Flughäfen besteht eine grundsätzliche Verpflichtung, die Lärm verursachende Anlage innert Frist zu sanieren. Ist dies nicht möglich, können bei Flughäfen Erleichterungen gewährt werden. In diesem Fall sind lärmempfindliche Räume durch Schallschutzmassnahmen wie Schallschutzfenster zu schützen. Den betroffenen Grundeigentümern stehen unter Umständen Ansprüche aus Entschädigungen wegen formeller und materieller Enteignung zu.

Obwohl die Lärmauswirkungen des Luftverkehrs dank technologischer Fortschritte laufend abnehmen, leben ungefähr 100 000 Personen in Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte durch den Luftverkehr überschritten werden. Viele rechts-

<sup>6</sup> Finanzierungskonzept für die Flugsicherung in der Schweiz  
Ergänzungsbericht Finanzierung der Flugsicherung in der Schweiz  
<sup>7</sup> SR 814.41

hängige Verfahren werden erst in den nächsten Jahren entschieden. Damit sehen sich auch die verursachenden Anlagen – die Flughäfen – hohen Forderungen gegenüber. Gemäss heutigen Schätzungen sind es in Genf zwischen 40 und 50 Millionen Franken; in Zürich geht man von 1–1,2 Milliarden Franken aus.

Heute werden die unterschiedlichen Lärmauswirkungen von Flugzeugen bei der Gestaltung der Flughafengebühren berücksichtigt. Ferner verlangen Flughäfen Lärmzuschläge für bestimmte Flugzeuge, die in sensiblen Nachtstunden landen und starten, und es wird ein Lärmanteil bei den Passagiertaxen erhoben. Die daraus entstehenden Erträge fliessen in spezielle Lärmfonds der Flughäfen. Sie belaufen sich auf ungefähr 80 Millionen Franken für den Flughafen Zürich und ca. 50 Millionen Franken für den Flughafen Genf. Die Mittel sind zweckbestimmt und werden für allgemeine Lärmschutzmassnahmen sowie für künftig anfallende Entschädigungen für formelle Enteignung verwendet. Damit werden die Kosten für Schallschutzmassnahmen und Entschädigungen aus formeller Enteignung über Gebühren von den Verursachern bzw. Benutzern gedeckt.

Mit den Mitteln aus der neuen Spezialfinanzierung sollen Umweltschutzmassnahmen gefördert werden, insbesondere Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärmimmissionen, wie die Installation von Schallschutzfenstern oder der Bau von Schalldämpfern für Standläufe. Die Beiträge sollen in erster Linie den Landesflughäfen und den Regionalflughäfen zugute kommen. Denkbar sind weiter die Unterstützung von Forschungsarbeiten im Lärmschutzbereich sowie Lärmmessungen und -monitoring. Die neue Verfassungsbestimmung und die skizzierte Verteilung der Erträge liegen im Einklang mit der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler 00.414 «Lärmschutz auf Landesflughäfen. Finanzierung der gesetzlichen Massnahmen». Der Initiant beantragt darin aus Gründen der Gleichbehandlung aller Träger des öffentlichen Verkehrs, dass der Bund – analog zu Schiene und Strasse – auch für die Finanzierung von Massnahmen aus der Anwendung der Lärmschutzverordnung in Zusammenhang mit den Landesflughäfen besorgt ist.

### **1.4.2.3                    Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen**

Um den Schutz der Luftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen, zu gewährleisten, sind die Staaten gefordert, adäquate Massnahmen vorzusehen und umzusetzen; diese Massnahmen sind international harmonisiert. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen richten sich in der Schweiz deshalb nach den entsprechenden internationalen Vorschriften der ICAO und der EG, welche nach dem 11. September 2001 deutlich verschärft worden sind. Die strengeren Vorschriften führen zu stetig steigenden Kosten für Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen in der Luftfahrt.

Die Kosten für Sicherheitsmassnahmen sind aufgeteilt auf Flugplatzhalter, Luftverkehrsunternehmen und Bund. Der Flugplatzhalter ist insbesondere für die Anlagen und technischen Einrichtungen, die Kontrolle des Zutritts zum Sicherheitsbereich und die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck verantwortlich. Er hat die Möglichkeit, die Kosten aus der Erstellung und dem Betrieb seiner Kontrollanlagen und -einrichtungen durch einen Anteil an den Flugplatzgebühren abzudecken. Die Luftverkehrsunternehmen sind insbesondere verantwortlich für die Kontrolle des Zugangs zu den Luftfahrzeugen und betrieblichen Einrichtungen, die Kontrolle des

Einstiegs der Fluggäste, die Durchsuchung der Luftfahrzeuge sowie die Kontrolle von Bordverpflegung und anderen Verpflegungsgütern.

Der Bund trägt schliesslich die Kosten für die Ausbildung und den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten auf Linienflügen schweizerischer Luftfahrtunternehmen sowie die in diesem Zusammenhang entstehenden administrativen Aufwendungen (z.B. Kosten für Ausbildungsinfrastruktur und Ausrüstung). Im Jahre 2006 hat der Bund dafür 9,1 Millionen Franken aufgewendet. Dieser Betrag soll neu der SFLV belastet werden. Daneben ist neu die Finanzierung von Sicherheitsmassnahmen auf Flugplätzen vorgesehen, wobei das Schwergewicht auf die Regionalflugplätze gelegt werden soll. Denkbar sind im Weiteren Beiträge an die Ausbildung von Sicherheitspersonal sowie an die Forschung und Entwicklung im Bereich der Sicherheit.

Im Rahmen der sich zurzeit in Vorbereitung befindlichen Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948<sup>8</sup> soll auch die Finanzierung der Aufwendungen für Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen auf den Schweizer Flughäfen neu geregelt werden. Grundsätzlich soll dabei zwischen hoheitlichen, durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Aufwendungen und nicht hoheitlichen, durch die Passagiere zu finanzierenden Aufwendungen unterschieden werden. Je nach Ausgestaltung dieser neuen gesetzlichen Bestimmungen drängen sich anschliessend Anpassungen beim Einsatz von Mitteln aus der SFLV für Sicherheitsmassnahmen auf.

## **1.5                    Rechtsvergleich und Verhältnis    zum europäischen Recht**

In der EU ist das Beihilferecht in den Artikeln 87 ff. EG-Vertrag sowie in sektor-spezifischem Sekundärrecht geregelt. Im Bereich des Luftverkehrs handelt es sich insbesondere um die Verordnung 2408/92 vom 23. Juli 1992 (ABl L 240, 24. August 1992). Der Luftverkehrssektor ist insofern ein Spezialfall, als dass sich die Schweiz mit dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG (Art. 13 f.) völkerrechtlich dazu verpflichtet hat, auf diesen Sektor materiell dieselben Regeln wie die Mitgliedstaaten der EU anzuwenden. Hinsichtlich der Kompatibilität mit dem materiellen EG-Recht sei daher mutatis mutandis auf die Ausführungen unter Ziffer 5.2. verwiesen, die die Vereinbarkeit der neuen Regelung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz behandeln.

## **1.6                    Umsetzung**

Die Zweckbindung der Mineralölsteuererträge auf Flugtreibstoffen wird analog der heutigen Regelung im Strassenverkehr umgesetzt. Die SFLV ist gleich wie die SFSV auszugestalten. Die Verwendung der Gelder aus der SFSV ist im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985<sup>9</sup> (MinVG) geregelt. Für die neu geschaffene SFLV wird die Aufteilung der Gelder ebenfalls im MinVG oder in einem analog ausgestalteten Spezialgesetz vorzunehmen sein. Grundsätze für die Mittelverwendung sind in Ziffer 1.4.2 dargelegt. Die Auszahlung der Gelder wird dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) als

<sup>8</sup> SR 748.0

<sup>9</sup> SR 725.116.2

Kreditverantwortlichem nach Artikel 56 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>10</sup> (FHG) obliegen. Analog zur SFSV wird die SFLV sowohl im Voranschlag wie auch in der Staatsrechnung in einer separaten Zusammenstellung ausgewiesen. Der Vorschlag aus dem Vernehmlassungsverfahren, die der Luftfahrt zugeteilten Mineralölsteuererträge in einen Fonds fliessen zu lassen, der von einem Fachgremium aus der Luftfahrt verwaltet wird, ist mit der Finanzhaushaltgesetzgebung und der Bundeshoheit des Parlaments nicht vereinbar und würde zudem zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen. Er wurde daher nicht weiter verfolgt.

## **2 Erläuterungen zur Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung**

Durch einen zusätzlichen Absatz 3<sup>bis</sup> in Artikel 86 BV wird neu eine Zweckbindung für Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen eingeführt und die SFLV geschaffen. Die Erträge sind für die Ausrichtung von Beiträgen an Umweltschutzmassnahmen und Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen sowie für Massnahmen zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr zu verwenden. Da neu zwischen Flugtreibstoffen und übrigen Treibstoffen unterschieden wird, ist der bisherige Artikel 86 Absatz 3 BV entsprechend anzupassen. Analog der bestehenden Regelung im Strassenverkehr sind die Erträge aus der Verbrauchssteuer zu 50 Prozent zweckgebunden. Der Zuschlag zur Verbrauchssteuer wird heute vollumfänglich für den Strassenverkehr verwendet. Da neu eine weitere Zweckbindung für den Luftverkehr hinzukommt, ist dieser Zuschlag aufzuteilen. Der Zuschlag zur Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen wird neu zu 100 Prozent für den Luftverkehr verwendet. Artikel 86 Absatz 4 BV wird entsprechend ergänzt.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

Die auf Artikel 86 Absatz 3 BV basierende SFSV ist integraler Bestandteil der Bundesrechnung. Entsprechend wirken sich Mehr- oder Minderausgaben bei der SFSV direkt auf die Finanzrechnung des Bundes aus. Dies wird auch bei der SFLV der Fall sein.

Die Mineralölsteuer setzt sich aus einer Grundsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag zusammen. Von der Grundsteuer fliessen 50 Prozent als allgemeine Steuermittel in die Bundeskasse. Die anderen 50 Prozent sowie der gesamte Mineralölsteuerzuschlag werden innerhalb der Bundesrechnung der SFSV gutgeschrieben. Im Jahr 2006 beliefen sich die zweckgebundenen Strasseneinnahmen auf 3,485 Milliarden Franken. Diese Angaben verstehen sich als Nettoeinnahmen, d.h. nach Abzug von Erhebungskosten (1,5 Prozent) und dem Anteil des Fürstentums Liechtenstein (ca. 0,4 Prozent). Zusammen mit den Nettoerlösen der Autobahnvignette (rund 285 Millionen) stehen der SFSV jährlich rund 3,770 Milliarden Franken zur Verfügung. Diese Einnahmen wurden im Jahr 2006 eingesetzt für den Bau,

<sup>10</sup> SR 611.0

Ausbau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (1,9 Milliarden), Beiträge an Hauptstrassen (~0,2 Mrd.), übrige werkgebundene Beiträge (25 Prozent der Bauaufwendungen der NEAT-Basislinien, Kombiniertes Verkehr etc. ~0,7 Mrd.), andere Beiträge (~0,7 Mrd.). Es verblieb ein Einnahmenüberschuss von rund 350 Millionen. Damit erhöhte sich der Positivsaldo per Ende 2006 auf ca. 4,2 Milliarden Franken.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird das System grundsätzlich beibehalten. Mit dem beschlossenen Infrastrukturfonds findet jedoch eine Reorganisation der SFSV statt. Ab 2008 wird ein Teil der Mittel in den Infrastrukturfonds fliessen, aus dem die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, dessen Engpassbeseitigung sowie Beiträge an Agglomerationsverkehrsprogramme einerseits und an Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten andererseits finanziert werden. Gleichzeitig wird dem Fonds eine Einlage in Höhe von 2,6 Milliarden Franken zugeführt, was eine ausserordentliche Ausgabe in der Finanzrechnung zur Folge hat. Damit wird auch der Positivsaldo der SFSV deutlich reduziert.

Im Jahr 2006 wurden im Bereich Luftverkehr gegen 28 Millionen Franken wiederkehrende Ausgaben aus allgemeinen Bundesmitteln getätigt (Beiträge an Dritte). Bei den Ausgabenposten handelte es sich um Beiträge an die Eurocontrol, an das fliegerische Sicherheitspersonal und an internationale Zivilluftfahrtorganisationen. Wie unter Ziffer 1.4.2 bereits im Detail erwähnt, werden die Ausgaben für das fliegerische Sicherheitspersonal künftig der SFLV belastet. Für das Haushaltsergebnis des Bundes ist dieser Transfer neutral, bleibt doch die Ausgabe integral bestehen. Das Gleiche gilt für den Beitrag an die Eurocontrol, wenn er im Zeitpunkt der Errichtung der Spezialfinanzierung noch nicht an die Skyguide übertragen worden ist.

Die in die SFSV geflossenen Steuern aus Flugtreibstoffen betragen im Jahr 2006 rund 44 Millionen Franken, was 1,3 Prozent der Gesamteinnahmen entspricht. Mit der Schaffung der SFLV vermindern sich die zweckgebundenen Strasseneinnahmen um den in die neue Spezialfinanzierung fliessenden Betrag von 44 Millionen Franken. Die Umverteilung der Gelder kann aber angesichts der jährlichen Gesamteinnahmen der SFSV als marginal bezeichnet werden. Mit den beabsichtigten neuen Subventionstatbeständen (vgl. Ziff. 1.4.2) führt die SFLV für den Bundeshaushalt allerdings zu einer jährlichen Mehrbelastung in Höhe von knapp 20 Millionen Franken.

Im Unterschied zur SFSV können mit den heutigen Abgabesätzen nicht alle Bundesausgaben für den Luftfahrtbereich (2006: 98 Mio. Fr.) der SFLV belastet werden. Mit 44 Millionen Franken sind die jährlichen zweckgebundenen Einnahmen zu gering, um insbesondere den Personal- und Sachaufwand des BAZL mit den verfügbaren zweckgebundenen Mitteln zu decken.

### **3.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die Einführung und jährliche Erstellung der SFLV kann mit den bestehenden Personalressourcen bewältigt werden.

## **3.2                    Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Den Kantonen und indirekt den Gemeinden werden durch die Umverteilung der Mineralölsteuererträge auf Flugtreibstoffen von der SFSV in die neue SFLV Mittel für den Strassenbau entzogen. Der Umfang der umverteilten Mittel ist aber mit 44 Millionen Franken bzw. 1,3 Prozent der Gesamteinnahmen insgesamt gering.

## **3.3                    Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Mit der neuen SFLV werden dem Gesamtsystem der Zivilluftfahrt in der Schweiz sachgerecht Mittel zugeführt, die es selber generiert hat. Mit den daraus finanzierten Massnahmen kann die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Zivilluftfahrt gezielt gefördert werden. Ein massgeblicher Teil der Mittel wird zugunsten der allgemeinen Luftfahrt in der Schweiz verwendet, aus deren Tätigkeit auch der grösste Teil der Mineralölsteuererträge stammt. Die kommerzielle Luftfahrt und der Luftfahrtstandort Schweiz als Ganzes profitieren ebenfalls von den Geldern. Der Bundeshaushalt wird dadurch jährlich mit knapp 20 Millionen Franken zusätzlich belastet.

## **4                        Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004<sup>11</sup> nicht angekündigt. Die Vorlage knüpft an den Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 an.

## **5                        Rechtliche Aspekte**

### **5.1                    Verfassungsmässigkeit und Erlassform**

Die Zweckbindung der Mineralölsteuer ist in Artikel 86 BV geregelt. Für die Änderung der Zweckbindung der Mineralölsteuern auf Flugtreibstoffen ist diese Verfassungsbestimmung anzupassen.

<sup>11</sup> BBl 2004 1149

## 5.2

### Verhältnisse zum internationalen Recht

Gemäss dem Abkommen vom 21. Juni 1999<sup>12</sup> zwischen der europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) sind staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, untersagt. Die Vorgaben der WTO zielen in die gleiche Richtung. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen beschränken sich grösstenteils auf die Schweiz. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen werden zudem lediglich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Zivilluftfahrt gestärkt und bestehende Wettbewerbsnachteile gemildert. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt bei dieser Sachlage nicht vor. Die vorgeschlagenen Massnahmen stimmen daher mit dem EG-Recht und den Vorgaben der WTO überein.

<sup>12</sup> SR 0.748.127.192.68

