



# **Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung)**

## **Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

**März 2007**

1	Ausgangslage.....	3
2	Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren .....	3
	2.1 Einladungen zur Stellungnahme.....	3
	2.2 Eingegangene Stellungnahmen .....	3
3	Ergebnisse.....	4
	3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	4
	3.2 Finanzpolitische Erwägungen.....	5
	3.3 Ergänzende Bemerkungen .....	6
	3.4 Anträge zu den Varianten .....	8
	3.5 Anträge zur Verteilung der Erträge .....	8
	3.6 Anträge zur Verfassungsbestimmung .....	11

*Anhang:*

*Liste der Vernehmlassungsadressaten (mit Abkürzungen)*

## 1 Ausgangslage

Gemäss dem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (LUPO-Bericht) prüft der Bundesrat, inwieweit die Erträge aus der Kerosinsteuer künftig zugunsten von Umweltschutz-, Security- und Safetymassnahmen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden können. Das Ergebnis dieser vom BAZL vorgenommenen Prüfung ist der Entwurf einer Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung (BV), mit welchem die Grundlage geschaffen wird, Erträge aus der Besteuerung von Flugtreibstoffen zugunsten der Luftfahrt zu verwenden. Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2006 das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage eröffnet. Dieses dauerte bis am 26. Januar 2007. Für den vorliegenden Bericht sind sämtliche Stellungnahmen berücksichtigt worden, welche bis Ende März 2007 eingegangen sind.

## 2 Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren

### 2.1 Einladungen zur Stellungnahme

Mit Schreiben des Vorstehers des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 19. Oktober 2006 wurden die folgenden 81 Adressaten zur Vernehmlassung eingeladen:

- 26 Kantonsregierungen<sup>1</sup>
- 15 in der Bundesversammlung vertretene Parteien<sup>2</sup>
- 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete<sup>3</sup>
- 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft<sup>4</sup>
- 29 weitere Adressaten (Luftfahrt- und Strassenverkehrsverbände, Baumeisterverband, Unternehmen der Luftfahrt-Branche, Flugsicherung, Universitäten, Vereinigung für Luft- und Raumrecht)<sup>5</sup>

### 2.2 Eingegangene Stellungnahmen

Bis Ende März 2007 sind insgesamt 73 Stellungnahmen eingegangen. Geäussert haben sich im Einzelnen:

- 25 Kantone<sup>6</sup>
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
- 7 Parteien<sup>7</sup>
- 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete<sup>8</sup>
- 7 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

<sup>2</sup> FDP, CVP, SP, SVP, AdG, CSP, EDU, EVP, GPS, GL, Lega, PLS, PST-POP, SD, SGA

<sup>3</sup> SGemV, SSV, SAB

<sup>4</sup> economiesuisse, SGV, SAGV, SBV, SBankV, SGB, KV, TS

<sup>5</sup> Aerosuisse, AeCS, AOPA, SVFB, SFV, SIAA, ASTAG, TCS, ACS, VCS, FRS, LITRA, Baumeisterverband, Swiss, easyjet, Helvetic, Darwin, Flybaboo, Hello, Belair, Edelweiss, Unique, AIG, EAP, Skyguide, Uni SG, Uni Basel, Uni Bern, ASDA

<sup>6</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

<sup>7</sup> FDP, CVP, SP, SVP, LPS, CSP, EVP

<sup>8</sup> SGemV, SSV, SAB

- 4 Strassenverkehrs- und Automobilverbände<sup>10</sup>
- 2 Verbände des öffentlichen Verkehrs<sup>11</sup>
- 5 Verbände aus verschiedenen Bereichen (Umwelt, Gewerbe, Tourismus, Hauseigentümer, Personal)<sup>12</sup>
- 2 Universitäten<sup>13</sup>
- 1 Kantonaler Verband<sup>14</sup>
- 7 Luftfahrtverbände<sup>15</sup>
- 3 Landesflughäfen<sup>16</sup>, 3 Regionalflughäfen<sup>17</sup>
- 2 Fluggesellschaften<sup>18</sup>
- Skyguide

### 3 Ergebnisse

#### 3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 86 BV wurde von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer positiv aufgenommen. 14 Kantone<sup>19</sup> sprachen sich für und 10<sup>20</sup> gegen die Vorlage aus. Der Kanton Obwalden hat keine Stellungnahme eingereicht und der Kanton Glarus hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren äusserte sich negativ. Die politischen Parteien<sup>21</sup>, die Stellung genommen haben, waren alle für die vorgeschlagene Verfassungsänderung. Von den insgesamt 22<sup>22</sup> Verbänden (exkl. Luftfahrt), die eine Stellungnahme eingereicht haben, waren 16<sup>23</sup> für und 3<sup>24</sup> gegen die Vorlage. Drei Verbände<sup>25</sup> haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet, wobei sich der SAGV vollumfänglich der Stellungnahme der economiesuisse angeschlossen hat. Die Universität Bern äusserte sich positiv; die Universität St. Gallen verzichtete auf eine Stellungnahme. Die konsultierten Luftfahrtkreise, von denen insgesamt 16<sup>26</sup> Stellungnahmen eingingen, stimmten der Vorlage alle zu.

---

<sup>9</sup> economiesuisse, SGV, SAGV, SBV, SGB, KV, TS

<sup>10</sup> strasseschweiz, AGVS, ACS, TCS

<sup>11</sup> LITRA, VÖV

<sup>12</sup> VCS, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA

<sup>13</sup> Uni Bern, Uni SG

<sup>14</sup> Handelskammer beider Basel

<sup>15</sup> Aerosuisse, AeCS, AOPA, SVFB, SFV, SIAA, SHA

<sup>16</sup> Unique, AIG, EAP

<sup>17</sup> Bern/Alpar, Altenrhein, Lugano

<sup>18</sup> Swiss, easyjet

<sup>19</sup> ZH, NW, SO, BS, BL, SH, AR, AI, TG, TI, VD, VS, NE, GE

<sup>20</sup> BE, LU, UR, SZ, ZG, FR, SG, GR, AG, JU

<sup>21</sup> FDP, CVP, SP, SVP, PLS, CSP, EVP

<sup>22</sup> SGemV, SSV, SAB, economiesuisse, SGV, SAGV, SBV, SGB, KV, TS, strasseschweiz, AGVS, ACS, TCS, LITRA, VÖV, VCS, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA, Handelskammer beider Basel

<sup>23</sup> strasseschweiz, AGVS, ACS, TCS, VÖV, VCS, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA, Handelskammer beider Basel, TS, SSV, economiesuisse, SGV, SGB

<sup>24</sup> SAB, SGemV, LITRA

<sup>25</sup> SAGV, SBV, KV

<sup>26</sup> Aerosuisse, AeCS, AOPA, SVFB, SFV, SIAA, Unique, AIG, EAP, Bern, Altenrhein, Lugano, Swiss, easyjet, Skyguide, SHA

### 3.2 Finanzpolitische Erwägungen

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ist aus finanzpolitischen Gründen gegen die Vorlage. Sie führen aus, dass Spezialfinanzierungen zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete führen und eine Einschränkung der Budgetflexibilität des Staatshaushaltes zur Folge haben würden. Die Kantone würden seit längerer Zeit die Strategie verfolgen, Spezialfinanzierungen zu reduzieren. Wegen der Geringfügigkeit der jährlichen Auslagen bestehe zudem keine Notwendigkeit, eine Spezialfinanzierung einzurichten. Eine Bejahung der Spezialfinanzierung Luftverkehr könnte eine präjudizielle Wirkung haben. Viele Wirtschaftszweige würden zugunsten des Bundshaushaltes besondere Einnahmen erbringen und könnten daher ebenfalls eine Spezialfinanzierung verlangen. Der Luftverkehr sei heute nur marginal mit Fiskalabgaben belastet und demzufolge privilegiert. Die externen Kosten des Luftverkehrs seien hoch (Lärmemissionen, Luftverschmutzung und Wertverlust von Liegenschaften in Flugschneisen) und all diese Kosten müssten in einer Spezialfinanzierung berücksichtigt werden. Eine Verfassungsänderung mit Volksabstimmung sei angesichts der geringfügigen Verschiebungen durch die Vorlage unverhältnismässig. Die Vorlage sei schliesslich nicht haushaltneutral. Den Kantonen würden finanzielle Mittel entzogen, da sie an den Erträgen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr beteiligt seien. In der Vorlage bleibe dieser Aspekt unberücksichtigt.

Die ablehnenden Kantone machen in ihren Stellungnahmen zusammengefasst die gleichen Einwände geltend wie die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Ein Kanton und zwei Verbände<sup>27</sup> weisen ergänzend auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hin, welcher ab 1. Januar 2008 unter anderem eine Kürzung der Gelder für Bau und Unterhalt der Hauptstrassen zur Folge haben werde. Dazu kämen nun noch weitere Kürzungen durch die Umverteilung von Geldern aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in die Spezialfinanzierung Luftverkehr. Der gleiche Kanton führt aus, dass gemäss Finanzplan des Bundes in den Jahren 2008-2010 mit Aufwendungen von 100 Mio. Franken für die Luftfahrt zu rechnen sei. Die vorgeschlagene Spezialfinanzierung reiche somit bei weitem nicht aus, diese Kosten zu decken.

Zum Thema Kostenwahrheit weist der Kanton Freiburg darauf hin, dass der gewerbsmässige Luftverkehr einerseits bereits von der Mineralölsteuer befreit sei, andererseits aber schwerwichtig von den umverteilten Einnahmen aus der Mineralölsteuer profitieren soll. Das Prinzip der Kostenwahrheit müsste auch innerhalb der Luftfahrt angewendet werden. Eine Begünstigung der Regionalflughäfen und Flugfelder wäre aus diesem Grund angebracht. Der gleiche Kanton erwähnt weiter, auch die Schifffahrt auf den Seen und Flüssen hätte Anspruch auf die durch sie generierten Mineralölsteuererträge. Dies zeige, dass die strikte Umsetzung des Prinzips der Kostenwahrheit zu weit gehe und sich auch bei der Luftfahrt nicht rechtfertige.

Der Kanton Aargau hält in seiner Stellungnahme fest, dass auch das Finanzleitbild des Bundes Spezialfinanzierungen ablehne. Unklar sei zudem der künftige Finanzbedarf für Aufwendungen der Schweizer Luftfahrt. Beträge dieser mehr 44 Mio. Franken würde die Spezialfinanzierung nicht ausreichen und es wären zusätzliche Einlagen aus allgemeinen Bundesmitteln nötig. Die Handelskammer beider Basel ergänzt diesbezüglich, dass dabei nicht auf die Strassengelder gegriffen werden dürfe, da ansonsten die Transparenz verloren gehe.

Der Kanton Bern würde es begrüessen, wenn die Verkehrsfinanzierung als Gesamtes analysiert und aktuelle Erkenntnisse angepasst würden. Ziel wäre eine einheitliche Regelung anstelle von Speziallösungen für einzelne Verkehrsträger.

---

<sup>27</sup> LU, TCS, SAB

Die Kantone Thurgau und Waadt befürworten die Vorlage, halten aber fest, dass die daraus resultierenden Mindereinnahmen bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr nicht zu einer Kürzung der den Kantonen zufließenden Mittel führen dürfe und verlangen diesbezüglich eine Bestätigung. Die Kantone Solothurn und Neuenburg nehmen demgegenüber Mindereinnahmen in der Strassenverkehrsrechnung ausdrücklich in Kauf, weil sie verhältnismässig wenig ausmachen würden.

Nach Ansicht mehrerer Verbände<sup>28</sup> braucht es keine Revision der Bundesverfassung, um die vorgeschlagenen Massnahmen zu realisieren. Die vorgeschlagene Zuweisung von 44 Mio. Franken in die Spezialfinanzierung Luftverkehr reduziere das Gesamtvolumen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und müsste innerhalb dieser Spezialfinanzierung kompensiert werden. Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr sei eine wichtige Säule des Infrastrukturfonds und jede Reduktion der Einlagen bedeute eine Schwächung der Finanzierungsaufgaben, welche diesem Fonds zugedacht seien. Zwei Verbände<sup>29</sup> sind zudem der Ansicht, dass der Luftverkehr entsprechend seinen externen Kosten stärker fiskalisch belastet werden sollte. Für kürzere und mittlere Distanzen werde die Bahn als wesentlich sinnvollerer Verkehrsträger erachtet. Das Schwergewicht sollte bei einer Verbesserung des Kostenverhältnisses Bahn / Luftverkehr und bei einer Verbesserung der Anbindung an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz liegen. Schliesslich sei eine Anhebung der Abgaben auf Kerosin zu prüfen.

### 3.3 Ergänzende Bemerkungen

Die Kantone Basel Stadt und Basel Land würden es begrüßen, wenn der Bund Anstrengungen im Hinblick auf die Einführung einer allgemeinen internationalen Kerosinsteuer fortsetzen und verstärken würde. Die SP formuliert das gleiche Begehren als Forderung. Bei der Finanzierung von Massnahmen für Flughäfen, so führen die Kantone Basel Stadt und Basel Land weiter aus, müsse der Bund die neuen Möglichkeiten auch beim Flughafen Basel-Mülhausen zur Anwendung bringen. Dabei sei der Binationalität des Flughafens Rechnung zu tragen und gegebenenfalls seien spezielle Mechanismen vorzusehen.

Der Kanton Jura verlangt die Aufhebung der heutigen Steuerbefreiung auf den Treibstoffen für den Linienverkehr. Nur unter dieser Bedingung könne einer teilweisen Verwendung der Mineralölsteuererträge für die Minderung der negativen Auswirkungen des Luftverkehrs zugestimmt werden. Die SP kritisiert die erwähnte Steuerbefreiung ebenfalls. Nach Ansicht der CSP sollte die neue Verfassungsbestimmung zum Anlass genommen werden, diese Privilegierung aufzuheben. Die Zunahme des Flugverkehrs hänge zum grossen Teil mit den billigen Flugpreisen zusammen und mit der Besteuerung des Flugbenzins im Linienverkehr könnten hier eine Korrektur herbeigeführt und Mehreinnahmen generiert werden, welche wiederum für die Entwicklung neuer Technologien verwendet werden könnten.

Der Kanton Appenzell Innerroden hält fest, die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Luftfahrt sei unbestritten, es dürfe aber auch nicht verschwiegen werden, dass der Luftverkehr erhebliche direkte und vor allem indirekte Kosten verursache. Diese könnten nicht dem Luftverkehr alleine angelastet werden, sondern müssten mit allgemeinen Mitteln von Bund und Kantonen getragen werden (Verkehrsinfrastruktur, Raumplanung, Mindervorteile).

Die Handelskammer beider Basel beantragt unter Hinweis auf die Rheinschiffahrt, dass auch die Realisierbarkeit einer Spezialfinanzierung Schiffahrt geprüft werden müsse.

Die SP befürwortet die Vorlage, hält aber mit Nachdruck fest, dass der Flugverkehr eine massive ökologische sowie gesundheitliche Belastung darstelle und insbesondere einen

---

<sup>28</sup> LITRA, SGemV, SAB

<sup>29</sup> LITRA, SAB

massgeblichen Anteil an Klima erwärmenden CO<sub>2</sub>-Emissionen trage. Der Flugverkehr sei deshalb soweit als möglich zu begrenzen und er dürfe nicht auf Kosten der Schiene gefördert oder bevorzugt werden. Für Strecken innerhalb Europa sei der Förderung der Schiene der Vorzug zu geben. Skyguide sei mit den für die Umsetzung des Prinzips „safety first“ notwendigen personellen Ressourcen auszustatten und es seien Massnahmen zu unternehmen, dass die Flugsicherung – auch in Bezug auf die Kooperation mit Deutschland – organisatorisch und strukturell optimal arbeiten könne. Der im Zusammenhang mit den Flugsicherungsgebühren erwähnte Abbau der heute herrschenden Quersubventionierung in diesem Bereich dürfe keinesfalls dazu führen, dass grosse Landeflughäfen ihre Gebühren senken. Die in der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler 02.418 „Fluglärm. Verfahrensgarantien“ aufgestellten Forderungen müssten auch in der vorliegenden Vorlage einbezogen werden. Die PLS hält bezüglich dieser Initiative fest, der Bund sollte darauf achten, dass die Ausgaben für Lärmschutzmassnahmen um Flughäfen nicht noch höher steigen.

Die CSP unterstützt sämtliche Massnahmen, welche eine Verbesserung der durch den Luftverkehr verursachten Umweltbelastungen ermöglichen. Die vorgeschlagene offene Formulierung dürfe aber nicht dazu führen, dass von privaten Betreibern verursachte Umweltbelastungen durch den Staat behoben würden.

Aerosuisse unterstreicht die heutige Ungleichbehandlung der Verkehrsträger Bahn und Luftfahrt, welche nicht nur bei der Subventionierung der Betriebs- und Infrastrukturkosten, sondern auch bei der Lärmsanierung Tatsache sei. Gemäss Artikel 57 BV hätten Bund und Kantone für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Die hoheitlichen Security-Kosten müssten daher grundsätzlich aus dem allgemeinen Bundesbudget finanziert werden, wie dies bei Bahn- und Busverkehr zu 49% ebenfalls der Fall sei.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer<sup>30</sup> betonen, dass die Mineralölsteuererträge bei weitem nicht ausreichen, um die hohen und weiterhin steigenden Kosten im Safety-, Security- und Umweltschutzbereich zu kompensieren. Es sei aber immerhin ein Beitrag dazu, der sich sachlich aufdränge. Unabhängig von der aktuellen Vernehmlassung müssten daher neue Finanzierungsmöglichkeiten diskutiert werden. Unerlässlich sei hierbei eine mindest annähernde Gleichbehandlung der Verkehrsträger Luft, Schiene und Strasse. Die Schweizer Flughäfen würden einen erheblichen Teil der Aufwendungen zum Schutz vor widerrechtlichen Handlungen selbst tragen, obwohl der Schutz der Bevölkerung an sich Sache der öffentlichen Hand sei und dies in vielen europäischen Ländern auch so gehandhabt werde. Es sei davon auszugehen, dass diese Sicherheitskosten weiterhin steigen würden und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Flughäfen im europäischen Vergleich zunehmend beeinträchtigt werde.

Der SVFB beantragt in zwei Punkten eine Präzisierung der Ausführungen im erläuternden Bericht. Es treffe nicht zu, dass durch die Zunahme des Luftverkehrs und damit des Lärms immer grössere Bevölkerungsteile betroffen seien. Die enormen Fortschritte im Triebwerk- und Flugzeugbau hätten auch zu einer Abnahme der Fluglärmbelastung in der Umgebung von Flughäfen geführt. Verändert hätten sich hingegen die Beurteilungskriterien für den Fluglärm und die Bevölkerungsdichte in Flughafennähe. Dies führe zu einer Zunahme der Anzahl mit Lärm belasteter Personen. In diesem Sinne argumentiert auch der AeCS. Der SVFB hält weiter fest, die Formulierung Gleichbehandlung mit Strasse und Schiene lasse die Vermutung aufkommen, dass mit der vorgeschlagenen Änderung der Luftverkehr nun dem Strassen- und Schienenverkehr gleichgestellt werde. Dies sei aber höchstens ansatzweise der Fall. Die massive Unterstützung dieser beiden anderen Verkehrsträger durch die öffentliche Hand stelle nach wie vor ein deutliches Ungleichgewicht dar. Der Luftverkehr erbringe seine Leistungen weitestgehend ohne staatliche Unterstützung.

Der SFV weist darauf hin, dass der nach Sichtflugregeln (ohne Flugsicherung) durchgeführte Flugverkehr nicht für das Defizit in der Flugsicherungsrechnung verantwortlich gemacht wer-

---

<sup>30</sup> SIAA, Unique, Bern/Alpar, economiesuisse

den könne. Grund dafür sei vielmehr, dass die Flugsicherungsdienstleistungen auch auf Flugplätzen mit zu geringem Aufkommen von Flugverkehr nach Instrumentenflugregeln (IFR-Verkehr) erbracht werden müssten.

SEV und GATA würden eine GAV-Pflicht für im Luftverkehr tätige Unternehmen begrüßen, um die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden klar zu regeln. Beide Verbände und die SP würden es zudem begrüßen, wenn für die Zielerreichung der Vorlage ein einfacherer Weg als eine Verfassungsänderung mit einer zwingenden Volksabstimmung eingeschlagen werden könnte.

Travail.Suisse regt an, dass der Bundesrat gemäss seinen Ausführungen in der Botschaft zum CO<sub>2</sub>-Gesetz die laufenden Bestrebungen der EU-Kommission unterstützt, die Luftfahrt in das Emissionshandelssystem der EU zu integrieren. Die SP verlangt, dass zur Erzielung einer effektiven Kostenwahrheit und einer Internalisierung der externen Kosten die Emissionen des Flugverkehrs ins Reduktionsprogramm der CO<sub>2</sub>-Emissionen einzuschliessen seien.

### 3.4 Anträge zu den Varianten

Der grösste Teil der die Vorlage befürwortenden Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich betreffend Verteilung der Mineralölsteuererträge für die vorgeschlagene Variante 2 aus.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer<sup>31</sup> geben der Variante 1 den Vorzug, weil damit mehr Geld für die Luftfahrt zur Verfügung stehe. Es sei auch von der Sache her die nahe liegende Lösung, weil sie der Tatsache Rechnung trage, dass der Luftverkehr seine Kosten vollumfänglich trage und aus den allgemeinen Bundesmitteln vergleichsweise nur geringe Beträge erhalte. Auf den gesamten Bundeshaushalt mache die Differenz zu Variante 2 zudem nur wenig aus. Gestützt auf diese Argumente ist ein Teil der Befürworter<sup>32</sup> vorbehaltlos für die Variante 1. Angesichts des heutigen Prinzips, dass ein Teil der Mineralölsteuererträge in die allgemeine Bundeskasse fliesst, wird die Variante 2 von den übrigen<sup>33</sup> akzeptiert, wenn teilweise<sup>34</sup> auch nur als subsidiäre Variante.

Der Kanton Tessin beantragt, dass entsprechend der Stossrichtung des LUPO-Berichts nicht die Variante 2, sondern eine der beiden Varianten mit höheren Beiträgen zugunsten der Luftfahrt zum Zuge kommen sollte, d.h. Variante 1 oder 3.

### 3.5 Anträge zur Verteilung der Erträge

Zahlreiche Eingaben<sup>35</sup> halten fest, dass sich der Entwurf noch nicht über die Verteilung unter den einzelnen Bereichen ausspricht und sie es begrüßen würden, wenn hierzu konkretere Aussagen gemacht würden. Teilweise enthalten die Stellungnahmen bereits Vorschläge für die Verteilung. Die Verteilung müsse ausgeglichen sein, nach einheitlichen Kriterien erfolgen und sich nicht nur an der Situation des Flughafens Zürich orientieren. Der Flughafen Basel sei in den Vernehmlassungsunterlagen mit keinem Wort erwähnt. Die Zuteilung der Mittel müsse für alle Landesflughäfen gleichwertig erfolgen, wobei die spezielle Situation des Flughafens Basel zu berücksichtigen sei. Die regionale Bedeutung eines Flughafens solle ebenfalls berücksichtigt werden. Bei den Umweltschutzmassnahmen seien bereits bezahlte Entschädigungen für materielle Enteignungen ebenfalls zu berücksichtigen. Mit der Einreichung der Motion 06.3419 „Übernahme der Lärmfonds der Landesflughäfen durch den Bund“ habe

<sup>31</sup> GE, Skyguide, Swiss, SIAA, SFV, AOPA, Unique, AIG, Bern/Alpar, Altenrhein, Lugano, SSV, Travail.Suisse, CSP, PLS

<sup>32</sup> GE, Unique, AIG, Altenrhein, Lugano, SSV, CSP, PLS

<sup>33</sup> Swiss, SIAA, SFV, AOPA, Travail.Suisse

<sup>34</sup> Skyguide, Bern/Alpar

<sup>35</sup> SP, FDP, GE, AIG, Lugano, Handelskammer beider Basel, Centre Patronal, SEV, GATA, SGV, PLS

die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates ihren Willen bekundet, dass das Lärmschutzproblem schnell gelöst werde.

Nach Ansicht des Kantons Tessin sollen Flugplätze mit Geschäftsflugverkehr ebenfalls profitieren können. Er stellt weiter den Antrag, die Kosten für Security sowie die wiederkehrenden Ausgaben für den Luftverkehr seien weiterhin aus der allgemeinen Bundeskasse zu begleichen. Die durch die Luftfahrt generierten Mineralölsteuererträge seien vollumfänglich zu Gunsten der Luftfahrt zu verwenden. In die gleiche Richtung argumentieren auch drei Verbände<sup>36</sup>, welche verlangen, dass mit der Spezialfinanzierung nur neue Aufgaben finanziert werden sollen, für welche bisher keine Bundesgelder verwendet worden sind. Ansonsten würde lediglich Geld von der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in die allgemeine Bundeskasse transferiert, ohne dass die Luftfahrt davon profitiere. Die bisherigen Beiträge des Bundes für Eurocontrol, fliegerisches Sicherheitspersonal und an internationale Zivilluftfahrtorganisationen sollten daher nicht zu Lasten der zweckgebundenen Mittel gehen.

Der Kanton Zürich beantragt, dass die Beiträge auch für materielle Enteignungen und die Massnahmen zur Luftreinhaltung verwenden werden.

Der Kanton Waadt verlangt, dass der Flughafen Lausanne in gleichem Masse von den Geldern profitieren soll wie der Flughafen Zürich.

Die SP unterstreicht, dass der Standard der technischen Sicherheit so hoch als möglich sein müsse und keinesfalls irgendwelchen Sparüberlegungen untergeordnet werden dürfe. Würden im Rahmen von Unfallverhütungsprogrammen Defizite festgestellt, seien gezielte Einzelmassnahmen anzuordnen und die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen.

Die CSP fordert, dass für die Erforschung und Entwicklung von neuen Umwelttechnologien im Bereich der Luftfahrt mindestens der gleiche Anteil an Geldern verwendet wird wie für die Bekämpfung der Umweltbelastungen.

Aerosuisse beziffert den jährlichen Bedarf an Beiträgen im Safety-Bereich (Flugsicherung, General Aviation, Hubschrauber-Arbeitsluftfahrt, Unfallverhütung) auf 51 Mio. Franken und im Security-Bereich auf 30 Mio. Franken. Vor der abschliessenden Regelung der Frage der Finanzierung der Lärmsanierungskosten und der damit verbundenen Entschädigungen sei das Ergebnis der Beratung der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler „Lärmschutz Landesflughäfen. Finanzierung der gesetzlichen Massnahmen (00.414)“ abzuwarten.

Skyguide beantragt, dass die Mineralölsteuererträge ausschliesslich für Safetymassnahmen verwendet werden. Dies erlaube, die heutigen Kostenfehlbeträge bei der Flugsicherung auf Regionalflugplätzen (22 Mio. Franken) und bei den Fluginformationsdiensten (15 Mio. Franken) zu decken.

Die in der SIAA organisierten Landesflughäfen und wichtigen Regionalflughäfen erheben Anspruch auf einen angemessenen Anteil aus den Mineralölsteuererträgen und beziffern diesen auf jährlich 30 Mio. Franken.

Unique meldet Anspruch auf jährlich 23,7 Mio. Franken für die Begleichung von Securitykosten an und weist gleichzeitig darauf hin, dass die Aufwendungen für Entschädigungsforderungen aus möglicher Enteignung die Mittel aus der Mineralölsteuer bei weitem übertreffen würden und daher anderweitig geregelt werden müssten.

EAP beziffert den ihm zustehenden angemessenen Anteil für Security-Kosten auf 3,7 Mio. Franken.

---

<sup>36</sup> TCS, economiesuisse, SGV

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer<sup>37</sup> verlangen, dass bei der Verteilung der Erträge das Prinzip „Mittelherkunft – Mittlerstattung“ Berücksichtigung finden sollte. Die Beiträge sollen daher auch den Regionalflugplätzen und Flugfeldern zugute kommen, wo am meisten Mineralölsteuererträge anfallen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer<sup>38</sup> schlagen vor, die der Luftfahrt zugeteilten Mineralölsteuererträge in einen Fonds fliessen zu lassen, welcher von einem Fachgremium aus der Luftfahrt verwaltet wird.

Die SHA beantragt, dass aus dem genannten Fonds die anstehende Anpassung der Spitallandeplätze an neue Anforderungen sowie künftige Securitykosten auf Heliports und Aussenlandeplätzen zu finanzieren seien. Die bisher unentgeltlich geleisteten Einsätze bei der jährlichen Entfernung der nicht mehr benötigten Kabel solle in Zukunft ebenfalls aus dem Fonds bezahlt werden. Die zahlreichen Services, welche bei Helikopterflügen in Anspruch genommen werden müssten (Flugsicherungsgebühren, Gebühren Obstacle Database, METEO, Kosif und BAZL), seien zumindest teilweise aus den Erträgen aus den Flugtreibstoffen zu finanzieren.

Eine Anzahl Vernehmlassungsteilnehmer<sup>39</sup> verlangt, dass aus den Mineralölsteuererträgen keine hoheitlichen Aufgaben des Bundes oder der Kantone finanziert werden dürfen. Dies würde lediglich zu einer Umverteilung von Geldern führen, ohne einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt zu erbringen. Ausgeschlossen sei daher auch die Begleichung der Beiträge des Bundes an internationale Organisationen (z.B. ICAO oder Eurocontrol) aus den Mitteln der Spezialfinanzierung Luftverkehr.

Gemäss Stellungnahme des AeCS sollen die Erträge für die Abgeltung von Leistungen derjenigen Verkehrsträger verwendet werden, welche für die Sicherheit und wirtschaftliche Nachhaltigkeit, namentlich in der allgemeinen Luftfahrt sorgen. Aufgezählt werden: Massnahmen zugunsten der Flugsicherung, Finanzierung von Anfluggebühren der General Aviation (VFR-Inlandverkehr), Massnahmen zugunsten der Flugsicherheit bei der Infrastruktur, Erhöhung der Sicherheit / Unfallverhütung, Aus- und Weiterbildung im Bereich Safety (Unterstützung Grundausbildung in sicherheitsrelevanten Bereichen), Finanzierung von gesetzlichen Aufgaben (ökologische Ersatzflächen).

Der Kanton Waadt und zwei Verbände<sup>40</sup> beantragen, dass die Gelder auch für den Bau und den Unterhalt von Flughäfen zu verwenden seien. Im Gesetz sei dann detailliert aufzulisten, welche Infrastrukturanlagen davon profitieren könnten. Darunter würden beispielsweise die Pisten fallen, hingegen nicht die Anbindung der Flughäfen an die Strasse oder den öffentlichen Verkehr.

Für zwei Verbände<sup>41</sup> gehören zu den Umweltschutzmassnahmen auch Beträge an die bessere Anbindung der Flughäfen an den öffentlichen Verkehr. Diese sei heute lediglich in Zürich und Genf vorbildlich.

Zwei Verbände<sup>42</sup> weisen in identischen Stellungnahmen darauf hin, dass es keine Verfassungsbestimmung gebe, die den Bund beauftrage, sich bei der Umsetzung des Verursacherprinzips an die so genannten Kostenwahrheit im Verkehr zu halten. Auch beim Luftverkehr würden bei konsequenter Anwendung des Kostenwahrheitsprinzips zusätzliche Kosten entstehen. So seien die Flugtreibstoffe für internationale Flüge vom Reduktionsziel für Koh-

---

<sup>37</sup> Aerosuisse, SFV, SIAA, Bern/Alpar

<sup>38</sup> Aerosuisse, SIAA, AeCS, SFV, AOPA, SHA, TCS

<sup>39</sup> Aerosuisse, AeCS, SFV, AOPA, Centre Patronal

<sup>40</sup> Centre Patronal, SGV

<sup>41</sup> SEV, GATA

<sup>42</sup> strasseschweiz, AGVS

lendioxid-Emissionen gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz ausgenommen. Die ursprüngliche Zweckbindung von Treibstoffzollerträgen im Strassenverkehr stehe eindeutig im Zusammenhang mit dem Strassenbau, insbesondere demjenigen des Nationalstrassennetzes. Die vorliegende Schaffung einer Spezialfinanzierung für den Luftverkehr basiere hingegen auf einer grundsätzlich anderen Motivation. Diesbezüglich von einer Analogie zu sprechen, sei daher ziemlich weit hergeholt.

Der SGB hofft, dass die Mittel auf die Landesflughäfen beschränkt sind und nicht indirekt zu einer Subvention für die Privatfliegerei werden.

### 3.6 Anträge zur Verfassungsbestimmung

Die SP schlägt unter Hinweis auf die Belastung durch Fluglärm und das damit verbundene Gesundheitsrisiko sowie dem Grundsatz „safety first“ folgende Formulierungen vor:

- a) Beiträge an Umweltschutzmassnahmen inkl. Massnahmen im Bereich Lärmschutz, die der Luftverkehr nötig macht.
- b) unverändert
- c) Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines an höchsten Standards ausgerichteten Sicherheitsniveaus.

Die SVP befürchtet, dass mit der gewählten Formulierung des Verfassungsartikels der Fokus zu sehr auf Umweltschutzmassnahmen und zu wenig auf Sicherheitsanliegen gelegt wird. Im Zeichen globaler Instabilität aber auch der stetig wachsenden Bedeutung des internationalen Flugverkehrs seien Beiträge an Sicherheitsmassnahmen gegen Terroranschläge wie auch eine funktionierende Flugsicherung unerlässlich. Diesbezüglich dürften keine Abstriche gemacht werden. Sie schlägt darum folgendes vor:

- a) streichen
- b) unverändert
- c) unverändert

Aerosuisse verlangt im Lichte der beabsichtigten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eine andere Priorisierung der Auflistung im neuen Artikel 86 Absatz 2 BV:

- a) Beiträge zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus
- b) Beiträge an Sicherheitsmassnahmen
- c) Umweltschutzmassnahmen

In zwei Stellungnahmen<sup>43</sup> wird beantragt, die Umweltschutzmassnahmen ganz wegzulassen oder aber unter lit. c aufzuführen. Der Luftverkehr trage schon heute die erfassbaren Kosten der Umweltmassnahmen, indem jedes Flugzeug und jeder Passagier eine Lärmgebühr bezahle. Es sei zudem absehbar, dass der CO<sub>2</sub>-Ausstoss künftig im Rahmen eines Emission Trading System abgegolten werden müsse. Lärmschutzmassnahmen oder Kosten für Enteisungsverfahren sollen aus den Lärmfonds der Flughäfen und mit den Lärmzuschlägen innerhalb der Flughafengebühr finanziert werden. Das zur Verfügung stehende Geld sei daher ausschliesslich für die operationelle Sicherheit und den polizeilichen Schutz zu verwenden.

Der VCS stimmt lediglich der Finanzierung von Massnahmen zu, welche nicht verursachergerecht erbracht werden können. Dies könnten nur Massnahmen zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus und Mittel für die ungedeckten Kosten des Flugverkehrs sein. Er unterbreitet folgenden Formulierungsvorschlag:

---

<sup>43</sup> SZ, Swiss

- a) Beiträge an ungedeckte externe Folgekosten des Luftverkehrs und an Vorsorgemassnahmen zur Vermeidung negativer Folgen des Luftverkehrs, welche nicht verursachergerecht finanziert werden können.
- b) streichen
- c) unverändert

Dem Hauseigentümerverband ist die vorgeschlagene Formulierung von lit. a zu allgemein, da sie dem Hauptproblem des zunehmenden Lärms, unter welchem tausende von Menschen zu leiden haben, zu wenig Rechnung trägt. Er schlägt auf diesem Grund folgenden Text vor:

a) Hauptsächlich für Beiträge aus Umweltschutzmassnahmen, insbesondere Lärmschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht.

Damit werde sichergestellt, dass die knappen zur Verfügung stehenden Beiträge nicht mehrheitlich für die Sicherheitsmassnahmen gemäss lit. b und c verwendet würden.

Zwei Verbände<sup>44</sup> möchten den Verwendungszweck der Steuererträge auf Beiträge an Umweltschutzmassnahmen beschränken, da die übrigen Vorschläge aus dem Rahmen von Artikel 86 BV fallen würden. Der Treibstoffverbrauch in der Luftfahrt habe direkten Einfluss auf die Umwelt. Dieser Zusammenhang fehle hingegen bei der Security und der Safety.

---

<sup>44</sup> VÖV, Travail.Suisse

## *Anhang*

### *Liste der Vernehmlassungsadressaten (mit Abkürzungen)*

#### **Kantone**

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Canton del TI
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren

#### **Parteien**

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
AdG	Alliance de Gauche
CSP	Christlich-soziale Partei der Schweiz

EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
GPS	Grüne Partei der Schweiz / Grünes Bündnis
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PST - POP	Parti Suisse du Travail – POP
SD	Schweizer Demokraten Solidarités
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete**

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft**

economiesuisse economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBankV	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz
TS	Travail.Suisse
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
Centre Patronal	Centre Patronal

### **Kantonale Verbände**

Handelskammer beider Basel

### **Luffahrt-Verbände**

Aerosuisse	(Dachverband der schweizerischen Luffahrt)
AeCS	Aero Club der Schweiz
AOPA	Aircraft Owners and Pilots Association Switzerland
SVFB	Schweizerischer Verband Flugtechnischer Betriebe
SFV	Schweizerischer Flugplatzverein
SIAA	Swiss International Airport Association

SHA Swiss Helicopter Association

### **Strassenverkehrs-Verbände**

ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband  
TCS Touring Club der Schweiz  
ACS Automobil Club der Schweiz  
VCS Verkehrs-Club der Schweiz  
FRS Schweizerischer Strassenverkehrsverband  
LITRA Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr  
strasseschweiz Verband des Strassenverkehr FRS  
AGVS Auto Gewerbe Verband Schweiz

### **Personalverbände**

SEV Schweizerischer Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verband  
GATA Groundstaff Aviation Technics and Administration

### **Airlines**

Swiss Swiss International Air Lines AG  
Easyjet easyjet Switzerland S.A.  
Helvetic Helvetic Airways AG  
Darwin Darwin Airline SA  
Flybaboo Flybaboo  
Hello Hello AG  
Belair Belair Airlines AG  
Edelweiss Edelweiss Air AG

### **Flughäfen**

Unique Unique (Flughafen Zürich AG)  
AIG Aéroport International de Genève  
EAP EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg

### **Flugsicherung**

Skyguide Skyguide

### **Wissenschaft**

Uni SG Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen  
Uni BS Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel  
Uni BE Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern

