



Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr: Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf

April 2010

1 Ausgangslage

Der Bund kann gemäss Artikel 131 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹ (BV) auf Treibstoffen eine besondere Verbrauchssteuer erheben. Besondere Verbrauchssteuern belasten den Verbrauch einer bestimmten Ware mit dem Ziel, dem Staat Einnahmen zu verschaffen.

Artikel 86 BV regelt die Erhebung der Mineralölsteuer sowie die Verwendung der daraus fliessenden Erträge. Die Mineralölsteuer ist eine besondere Verbrauchssteuer, die auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen erhoben wird. Die Steuer setzt sich aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag (auf Treibstoffen) zusammen.

Vor der Änderung mit Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 war Artikel 86 BV ausschliesslich Grundlage für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV), aus deren Mitteln die Ausgaben für die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr beglichen wurden. Dabei verwendete der Bund nach Artikel 86 Absatz 3 BV die Hälfte des Reinertrages für eine Reihe von abschliessend aufgezählten Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Die Mineralölsteuer inklusive des Mineralölsteuerzuschlags auf Flugtreibstoffen (Flugbenzin und Flugpetrol) wurden bis dahin ebenfalls gemäss dem Verteiler in Artikel 86 BV der SFSV gutgeschrieben; der Rest der Steuer floss in die allgemeine Bundeskasse.

Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004² wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, inwieweit die Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen künftig zugunsten des Luftverkehrs eingesetzt werden können. Ergebnis dieser Prüfung ist eine Änderung von Artikel 86 BV (Spezialfinanzierung von Aufgaben im Luftverkehr), welche an der Volksabstimmung vom 29. November 2009 von Volk und Ständen angenommen wurde. Artikel 86 Absatz 3bis BV sieht neu vor, dass die Hälfte des Reinertrages aus Flugtreibstoffen sowie deren Steuerzuschlag (neu in Absatz 4) für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr und dort in den Bereichen Umweltschutz, technische Sicherheit (Safety) und Sicherheitsmassnahmen im Sinne der Abwehr widerrechtlicher Handlungen (Security) verwendet werden. Analog der SFVS ist durch die neue Zweckbindung der Flugtreibstofferträge eine Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) geschaffen worden. Für die Luftfahrt stehen auf diese Weise jährlich zwischen 40 und 50 Mio. Franken an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung.

Gegenstand des vorliegenden Entwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)³ ist die Ausführung der in Artikel 86 Absätze 3 und 4 BV enthaltenen Grundsätze, wie bzw. für welche Zwecke die Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen und deren Zuschläge künftig verwendet werden sollen.

2 Ausführung der Spezialfinanzierung Luftverkehr im MinVG

Bei der Prüfung, wie die in Artikel 86 Absatz 3–4 BV festlegten Grundsätze zur Spezialfinanzierung Luftverkehr gesetzgeberisch auszuführen sind, wurden 3 verschiedene Varianten evaluiert:

¹ SR 101

² BBI 2005 1781

³ SR 725.116.2

Variante 1: Schaffung eines neuen Gesetzes

Analog zur bestehenden Regelung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr im MinVG wäre für die Umsetzung zur Spezialfinanzierung Luftverkehr ein eigenes Gesetz zu schaffen, welches ausschliesslich die Verwendung der für den Luftverkehr bestimmten Mineralölsteuererträge regeln würde. Die Regelung der Materie wäre somit in sich geschlossen, gleichzeitig bliebe das bestehende MinVG inhaltlich und strukturell unverändert. Diese Variante hat jedoch den Nachteil, dass sie in der Ausführung von Artikel 86 BV zu einer gesetzessystematisch unlogischen Aufteilung führt, indem die Verwendung von Mineralölsteuererträgen in zwei verschiedenen Rechtserlassen geregelt wird. Damit würde auch die Zersplitterung des Rechts gefördert.

Variante 2: Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG)⁴

Bei dieser Variante würde das LFG mit einem neuen Teil zur Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr ergänzt. Dadurch müsste kein neues Gesetz erlassen werden, wodurch der Rechtszersplitterung entgegengewirkt würde. Durch die rechtssystematisch nicht sachlogische Aufteilung desselben Regelungssachverhaltes in zwei unterschiedlichen Erlassen hat Variante 2 jedoch denselben Nachteil wie die Variante 1. Zu den bisher geplanten drei Teilrevisionen des LFG käme zudem noch eine vierte hinzu, was eine zeitgerechte Umsetzung der SFLV erschweren würde.

Variante 3: Ergänzung des MinVG

Bei dieser Variante erfolgt die rechtliche Umsetzung der Zweckbindung der Mineralölsteuererträge aus Flugtreibstoffen im MinVG. Dies hat den Vorteil, dass die Verwendung der Mineralölsteuererträge – ob von Flugtreibstoff oder den anderen Treibstoffen – einheitlich und rechtssystematisch logisch in einem einzigen, für diesen Sachbereich bereits bestehenden Gesetz geregelt wird. Dadurch entstehen auch keine Parallelregelungen in zwei verschiedenen Erlassen mit teilweise analogem Regelungsgehalt. Die Ergänzung des MinVG erfordert zwar gewisse Eingriffe in die bestehende Struktur des Gesetzes, gleichzeitig gibt es aber Bestimmungen, welche auf beide Bereiche in der Verwendung der Mineralölsteuererträge anzuwenden sind und folglich zusammengefasst werden können.

3 Erhebung der Mineralölsteuer auf Flugtreibstoffen

Die Erhebung von Mineralölsteuer und -zuschlag auf Treibstoffen ist im Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996⁵ (MinöStG) geregelt. Nicht alle Flugtreibstoffe unterliegen der Besteuerung. 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 1944⁶ 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 1996⁷ (MinöStV) vorgenommen. Demnach ist Treibstoff, der auf Zollflugplätzen unmittelbar vor dem Abflug ins Ausland aufgetankt wird, von der Mineralölsteuer befreit, wenn eine Betriebsbewilligung oder eine Bewilligung für Schulungsflüge vorliegt und der Flug gegen Entgelt erfolgt. Ausländisch immatrikulierten Flugzeugen wird die Steuerbefreiung nur gewährt, wenn der Immatrikulationsstaat Gegenrecht gewährt. In der Praxis werden alle Flüge im Linienverkehr und alle gewerbsmässigen Flüge ins Ausland ohne Mineralölsteuer abgewickelt. Der Mineralölsteuer unterliegen insbesondere alle Privatflüge sowie die gewerbsmässigen Flüge einschliesslich der Schulungsflüge im Inland.

⁴ SR 748.0

⁵ SR 641.61

⁶ SR 0.748.0

⁷ SR 641.611

4 Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen

Artikel 1

Gegenstand

Nach geltendem Recht regelt das MinVG die Verwendung der Reinerträge der vom Bund auf Treibstoffen erhobenen Mineralölsteuer und dessen Zuschlags ausschliesslich im Bereich des Strassenverkehrs. Mit der Ergänzung des MinVG mit der Spezialfinanzierung Luftverkehr wird die bisherige Zweckbindung der Mineralölsteuer erweitert. Artikel 1 Entwurf-MinVG legt den erweiterten Anwendungsbereich des Gesetzes fest, indem es neu die Verwendung der Reinerträge aus der Mineralölsteuer sowohl im Bereich des Strassenverkehrs als auch des Luftverkehrs regelt.

Artikel 2

Berichterstattung

Wie im Bereich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr soll der Bundesrat den eidgenössischen Räten jeweils mit Voranschlag und Rechnung Bericht über die Verwendung der für den Luftverkehr bestimmten Mineralölsteuer erstatten. Dabei soll einnahmeseitig die Höhe der Nettoerträge⁸ aus der Flugtreibstoffbesteuerung und dem entsprechenden Mineralölsteuerzuschlag für das betreffende Jahr festgehalten werden. Ausgabeseitig wird ausgewiesen, wie diese Erträge auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt worden sind bzw. für welchen Massnahmenbereich und dort für welche spezielle Aufgabe in welcher Höhe die gesprochenen Beiträge eingesetzt worden sind.

Art. 37a Abs. 1

Verteilung der Mittel

Artikel 86 Absatz 3bis BV enthält den Grundsatz, für welche Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Luftfahrt die Erträge der Verbrauchsteuer auf Flugtreibstoffen verwendet werden, nämlich für:

- Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht;
- Beiträge an Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr, namentlich von Terroranschläge und Entführungen, soweit diese Massnahmen nicht staatlichen Behörden obliegen;
- Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr.

Wie die verhältnismässige Verteilung der verfügbaren Mittel auf die drei Bereiche zu erfolgen hat, wird bereits in der Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr⁹ beschrieben. Danach sind 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. Die Verteilung stützt sich auf den Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004¹⁰, worin die Erreichung und die Erhaltung eines im europäischen Quervergleich hohen Sicherheitsstandard als eines der Hauptziele postuliert wird. Dieser Bereich ist im Rahmen der Spezialfinanzierung Luftverkehr besonders zu fördern, umso mehr als der Bund heute nur sehr beschränkt Mittel zur Förderung eines hohen Niveaus der technischen Sicherheit aufwendet. Artikel 37a Absatz 1 Bst. a–c Entwurf-MinVG legt diese Aufteilung entsprechend fest.

Auf der Basis der Zahlen aus der Staatsrechnung 2008 ergibt dies folgende Beiträge:

⁸ Nettoerträge sind Erträge aus der Mineralölsteuer, bei welcher Abzüge wie Rückerstattungen, Erhebungskosten und Anteil an das Fürstentum Liechtenstein bereits berücksichtigt worden sind.

⁹ BBI 2007 6373, 6376

¹⁰ BBI 2005 1781

- Das Total der Mittel SFLV beträgt rund 51 Millionen Franken;
- Anteil für Massnahmen im Bereich Umweltschutz: 12,75 Millionen Franken;
- Anteil für Massnahmen im Bereich Abwehr widerrechtlicher Handlungen: 12,75 Millionen Franken;
- Anteil für Massnahmen im Bereich technische Sicherheit: 25,5 Millionen Franken.

Von der in Artikel 37a Absatz 1 Entwurf MinVG festgelegten Verteilung kann vorübergehend abgewichen werden, um in einem Aufgabenbereich einen Schwerpunkt zu bilden. Dies rechtfertigt sich insbesondere dann, wenn in einem Aufgabenbereich eine Massnahme, für welche gestützt auf die vorgegebene Verteilung nicht genügend Mittel vorhanden sind, vorübergehend prioritär unterstützt werden soll. Eine solche Abweichung erlaubt es, die beschränkten Mittel der SFLV effizient und sachgerecht einzusetzen.

Dabei ist der Verteilschlüssel gesamthaft über einen gewissen Zeitraum einzuhalten. Dieser Zeitraum sowie die Voraussetzungen, unter welchen von der üblichen Verteilung vorübergehend abgewichen werden kann, werden in der künftigen Ausführungsverordnung zur Spezialfinanzierung Luftverkehr festzulegen sein (Artikel 37a Absatz 2 Entwurf-MinVG). Gleichermaßen wird es nicht möglich sein, die gesamten Einnahmen jeweils genau innerhalb einer laufenden Jahresperiode zu verwenden. Auch in dieser Hinsicht wird eine gewisse Flexibilität vorzusehen sein.

Die Verteilung der Beiträge innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche erfolgt nach Anhörung der interessierten Kreise durch das BAZL (Artikel 37a Absatz 3 Entwurf-MinVG). Die interessierten Kreise werden durch ein noch zu konstituierendes beratendes Gremium aus Vertretern der Anspruchsgruppen (Dachverbände der Luftfahrt, die anspruchsberechtigten Flugplätze) repräsentiert.

Wie bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr werden die Aufwendungen der Mitarbeit des Bundes am Vollzug der SFLV mit den Erträgen aus der Flugtreibstoffsteuer finanziert (Artikel 37a Absatz 1 Entwurf-MinVG). Der personelle Mehraufwand für den Vollzug der SFLV wird sich voraussichtlich in einer zusätzlichen Stelle beim BAZL niederschlagen.

Art. 37b

Gewährung der Beiträge

Die Gewährung von bundesrechtlichen Beiträgen hat aus Gründen der Rechtssicherheit und -staatlichkeit durch einen Rechtsakt zu erfolgen. Im öffentlichen Recht, wo Finanzhilfen und Abgeltungen angesiedelt sind, bieten sich dafür die Verfügung und der öffentlich-rechtliche Vertrag an.

Eine einseitige Zusicherung mittels Verfügung drängt sich dort auf, wo für Massnahmen in den einzelnen Bereichen feste Beitragsätze gesprochen werden. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag schliesslich ist dann angebracht, wenn die Höhe im Ermessen des BAZL liegt oder wenn im Rahmen der Beitragssprechung ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung verzichtet (z. B. bei Beiträgen an Institutionen oder Private, welche Aus- und Weiterbildung im Rahmen von Kursen oder Veranstaltungen im Bereich der Flugsicherheit durchführen).

Im Übrigen finden auf die Gewährung der Beiträge die allgemeinen Bestimmungen des 3. Kapitels des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)¹¹ Anwendung. Das SuG regelt einheitlich wichtige Fragen des Beitragswesens des Bundes, unter anderem die Bemessung, die Zahlung, die Rückforderung und den Widerruf von Beiträgen.

¹¹ SR 616.1

Wird Beitragsgesuchen nicht oder nicht ganz entsprochen, muss der Gesuchsteller die Möglichkeit haben, sich zu wehren. Deswegen soll die Ablehnung von Gesuchen in jedem Fall durch Verfügung erfolgen (Artikel 16 Absatz 4 SuG).

Artikel 37b Absatz 2 Entwurf-MinVG hält fest, dass die Auszahlung der Beiträge von den verfügbaren Mitteln abhängig ist. Dies ergibt sich bereits aus der Zweckbildung auf Verfassungsstufe und aus Artikel 37a Entwurf-MinVG, der Grundsatz soll dennoch explizit festgehalten werden. Auf die Leistung von Beiträgen besteht kein Rechtsanspruch (Artikel 37b Absatz 1 Entwurf-MinVG).

Art. 37c

Umweltschutzmassnahmen

Die Luftfahrt hat Auswirkungen auf verschiedene Umweltbereiche. Einerseits belasten Lärmimmissionen die betroffene Bevölkerung, andererseits haben die gasförmigen Emissionen der Flugzeuge Auswirkungen auf die lokale und regionale Luftqualität im Umfeld von Flughäfen. Zudem sind die grundsätzlich ungiftigen Emissionen von CO₂ und Wasserdampf sowie der Schadstoff Stickoxid als Resultat des Verbrennungsprozesses von Flugzeugtriebwerken klimarelevant.

Das im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004¹² festgehaltene zentrale Ziel der nachhaltigen Entwicklung der Luftfahrt umfasst auch Nachhaltigkeitsziele zur Umwelt, insbesondere die Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastung. Unter dem verfassungsmässigen Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in Artikel 2 Absatz 2 BV versteht man eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne künftigen Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken. Im Bereich der Umwelt bedeutet der Grundsatz, dass die Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und diese Mobilität nicht zulasten der Umwelt und der von Lärm und anderen Immissionen betroffenen Menschen unbeschränkt zunimmt.

Mit Artikel 86 Absatz 2^{bis} BV hat der Bund die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, analog zur Strasse und Schiene Beiträge an Umweltschutzmassnahmen auszurichten, die der Luftverkehr nötig macht. In Artikel 37c Entwurf-MinVG wird im Einzelnen festgelegt, für welche Massnahmen zur Begrenzung oder Reduktion der Auswirkungen des zivilen Luftverkehrs auf die Umwelt der Bund Beiträge leisten kann.

Bst. a

Die Lärmbelastung durch Flugzeuge hat zwar in den Gebieten um die Flughäfen in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgenommen, jedoch hat die Bevölkerung in den belasteten Gebieten zum Teil zugenommen. Insgesamt ist deshalb die Lärmsituation angespannt geblieben.

Die Lärmbelastungsgrenzwerte sind im Anhang 5 zur Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV)¹³ verbindlich festgelegt. Die zentralen Belastungsgrenzwerte sind die Immissionsgrenzwerte. Sie liegen unterhalb der Alarmgrenzwerte. Mit ihnen wird festgelegt, ab wann mit lästigen Lärmeinwirkungen oder lärmbedingten Gesundheitseffekten zu rechnen ist. Bei Überschreiten von Immissionsgrenzwerten durch ortsfeste Anlagen wie Flughäfen besteht eine grundsätzliche Verpflichtung, die Lärm verursachende Anlage innert Frist zu sanieren. Es handelt sich dabei vor allem um Massnahmen gemäss Artikel 20 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG)¹⁴, welche von den Anlagebetreibern gemäss Verursacherprinzip finanziert werden müssen. Lassen sich die Lärmimmissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung von lärmigen ortsfesten Anlagen bzw. den bestehenden Flughäfen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so

¹² BBI 2005 1781

¹³ SR 814.41

¹⁴ SR 814.0

werden die Eigentümer der lärmigen ortsfesten Anlagen verpflichtet, für bauliche Massnahmen die Kosten zu tragen. Da beim Lärm durch den Luftverkehr Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände) nicht realisierbar sind, stehen zusätzliche Lärmschutzmassnahmen an Gebäuden (Lärmschutzfenster) im Vordergrund.

Zur Deckung lärmbedingter Kosten verlangen Flughäfen für alle Flugzeuge Lärmgebühren. Dies unabhängig davon, zu welcher Tageszeit sie operieren. Zusätzlich kann es weitere Lärmzuschläge für bestimmte Flugzeuge geben, die in sensiblen Nachtstunden landen und starten. Normalerweise werden die Lärmgebühr sowie weitere anfallende lärmbedingte Kosten auf die Passagiertaxen abgewälzt. Die daraus entstehenden Erträge fliessen teilweise in spezielle Lärmfonds der Flughäfen. Diese Mittel werden für allgemeine Lärmschutzmassnahmen sowie für künftig anfallende Entschädigungen für formelle Enteignung verwendet.

Ein Grossteil der aus dem Umweltschutzgesetz und der Lärmschutzverordnung resultierenden Schallschutzmassnahmen ist in den vergangenen Jahren bereits realisiert worden. Zurzeit bestehen in der Schweiz kaum mehr Gebiete mit durch die Zivilluftfahrt verursachten Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte nach LSV, welche eine Sanierungspflicht auslösen. Deshalb leistet der Bund Beiträge gemäss Artikel 37c Bst. a Entwurf-MinVG nur an jene bauliche Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärmimmissionen, deren Finanzierung nicht bereits aus anderen Quellen sichergestellt werden muss. Damit wird eine Konkurrenzierung zu den Lärmfonds sowie den Massnahmen nach Artikel 20 USG vermieden. Des Weiteren werden die Beiträge der Spezialfinanzierung Luftfahrt nicht zur Abgeltung von Ansprüchen aus Enteignung verwendet. Denkbar ist eine Mitfinanzierung von Einrichtungen für Standläufe, wie sie an Flughäfen für den Testbetrieb von Triebwerken verwendet werden.

Bst. b

Gemäss Artikel 37c Bst. b Entwurf-MinVG leistet der Bund Beiträge zum Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Auswirkungen der Schadstoffemissionen der Luftfahrtinfrastruktur und der Luftfahrzeuge. Es handelt sich hierbei um Schadstoffbelastungen, welche aus dem induzierten Landverkehr sowie den gasförmigen Emissionen aus dem Flughafenbetrieb verursacht werden. Eine mögliche Massnahme ist die Förderung von Vorrichtungen zur Versorgung von am Boden stehenden grösseren Flugzeugen durch externe Energiezufuhr bzw. die Installation elektrischer Stromversorgung von Standplätzen, was den Einsatz von kerosinbetriebenen Hilfsaggregaten der Luftfahrzeuge minimieren würde. Denkbar sind ferner Beiträge für den Kauf und Betrieb umweltfreundlicher Fahrzeuge und Geräte für den Flughafenbetrieb.

Bst. c

Neben der Unterstützung von Massnahmen an Infrastrukturanlagen können nach Artikel 37c Bst. c Entwurf-MinVG Beiträge geleistet werden für Massnahmen an Luftfahrzeugen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm- und Schadstoffimmissionen. Hierzu gehören die Mitfinanzierung von Bauelementen (z. B. Auspuffanlagen) an Luftfahrzeugen zur Lärm- und Schadstoffreduktion. Denkbar sind auch Beiträge für die Ausstellung von «Supplement Type Certificates» gemäss den Zertifizierungsanforderungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) für lärmreduzierende Anbauten und für die Nachrüstung bestimmter Flugzeugserien auf moderne schadstoffärmere Motoren. Zirka die Hälfte der Kleinflugzeuge ist heute aus technischen Gründen noch auf verbleites Flugbenzin angewiesen. Obwohl es sich bei diesem Treibstoff gesamtschweizerisch um kleine Mengen handelt, wird ein Ersatz durch insgesamt umweltfreundlichere bleifreie Treibstoffe angestrebt. Denkbar sind Beiträge, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Bst. d

Für die Messung und die Untersuchung der Auswirkungen von durch die Luftfahrt verursachten Lärm- und Schadstoffimmissionen arbeitet das BAZL bereits heute mit Forschungsinstituten wie der eidgenössischen Materialprüfungsanstalt EMPA, dem Paul Scherrer Institut, der

ETH Zürich, dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) oder der Fachhochschule Winterthur (Bereich Aviatik) zusammen. Diese betreiben in diesen Bereichen Forschungsarbeiten und -programme, welche künftig durch Beiträge gemäss Artikel 37c Bst. d Entwurf-MinVG gefördert werden können.

So bestehen beispielsweise im Bereich der Feinstaubemissionen von Flugzeugtriebwerken sowie deren möglichen Auswirkungen auf die Bevölkerung noch wesentliche Wissenslücken, welche mit der Förderung entsprechender Forschungsprojekte geschlossen werden könnten. Das BAZL ist zudem in verschiedenen internationalen Gremien (ICAO, EASA) aktiv an der Erarbeitung zukünftiger Umweltaforderungen an Flugzeuge (z. B. Einführung einer Feinstaubzertifizierung) beteiligt. Dazu ist international abgestimmte Grundlagen- und angewandte Forschung nötig.

Seit der Festlegung der Lärmgrenzwerte in der Lärmschutzverordnung kann eine zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber Fluglärm auch unterhalb der bestehenden Grenzwerte festgestellt werden. Für die Quantifizierung und Beurteilung solcher Effekte und deren Behandlung bestehen heute noch keine allgemein anerkannten wissenschaftlichen Grundlagen. Auch die Behandlung von Fluglärm in den sensiblen Rand- und Nachtstunden bietet immer wieder Anlass zu Diskussionen in der betroffenen Bevölkerung. Mit einer entsprechenden Förderung wissenschaftlicher Forschungsarbeiten könnten für diese Gebiete die Diskussionsgrundlagen verbessert und auf eine einheitliche, wissenschaftlich glaubwürdige Grundlage gestellt werden.

Im Bereich der klimawirksamen Emissionen des Luftverkehrs wurden in den letzten Jahren wesentliche Erkenntnisfortschritte erzielt. Trotzdem sind die Auswirkungen der Luftfahrtmissionen und dabei insbesondere Fragen im Bereich der Bildung von Zirrusbewölkung noch kaum quantifizierbar. Auch im Bereich der Entwicklung möglicher Strategien zur Vermeidung einer solchen Wolkenbildung müssen in den nächsten Jahren noch wesentliche Fortschritte erzielt werden.

Bst. e

Flughäfen wie teilweise auch Private betreiben eigene Installationen zur Messung gewisser Luftverkehrsimmissionen, insbesondere für Lärmmessungen. Solche Messungen decken die Immissionen der Luftfahrt und deren Auswirkungen jedoch nur zu einem kleinen Teil ab und werden von verschiedenen Bevölkerungsgruppen oftmals angezweifelt. Auch das BAZL ermittelt regelmässig die Treibhausgas-Emissionen der schweizerischen Luftfahrt und erstellt Lärmbelastungskataster für die Flugplätze der Schweiz. Über die konkreten Auswirkungen der Luftfahrtimmissionen auf die Bevölkerung werden aber keine regelmässigen Untersuchungen durchgeführt und es besteht kein eigentliches Monitoring-System, welches sämtliche relevante Indikatoren regelmässig ermittelt. Mit entsprechenden Fördermitteln könnte ein Beitrag zu einer umfassenden Ermittlung von Immissionen der Luftfahrt und deren Auswirkungen als Grundlage für künftige Entscheidungen geleistet werden.

Bst. f

Seit längerem gibt es Bestrebungen, effiziente und umweltschonende Flugverfahren (insbesondere im Bereich des An- und Abflugs) zu entwickeln und zu fördern. Im Bereich der Kleinaviatik hat das BAZL ein elektronisches Schulungsprogramm zum Thema Fluglärmminimierung entwickelt; dieses wird den interessierten Piloten bereits heute kostenlos zur Verfügung gestellt. Für die Grossfliegerei erstrecken sich die nötigen Anpassungen neben der Entwicklung der dazu nötigen Infrastruktur inkl. Navigationseinrichtungen hauptsächlich auf die Abläufe in der Flugsicherung und auf die Aus- und Weiterbildung der beteiligten Personen. Gemäss Artikel 37c Bst. f Entwurf-MinVG sollen durch Beiträge aus der SFLV die Entwicklung sowie die Aus- und Weiterbildung zur Förderung solcher umweltschonender Flugverfahren unterstützt werden können.

Artikel 37d

Abwehr widerrechtlicher Handlungen

Um den Schutz der Luftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen wie Sprengstoffanschlägen oder Flugzeugentführungen zu gewährleisten, sind insbesondere Flughäfen und Fluggesellschaften gefordert, weitgehend international harmonisierte Sicherheitsmassnahmen umzusetzen. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen finden sich in den nationalen Vorschriften sowie den entsprechenden Normen der Internationalen Organisation für Zivilluftfahrt ICAO und der EU. Massgebend für den Bereich der Luftsicherheit (engl. Security) sind der Anhang 17 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen)¹⁵, die im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft¹⁶ übernommene Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (wird ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008), die Verordnung über die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL)¹⁷ sowie Artikel 122a–122p LFV.

Die Kosten für Sicherheitsmassnahmen sind aufgeteilt auf Flugplatzhalter, Luftverkehrsunternehmen und die öffentliche Hand (Bund, Kantone). Dabei steht die Frage im Zentrum, ob eine Sicherheitsmassnahme zu den allgemeinen staatlichen Aufgaben zählt und daher von der Allgemeinheit zu finanzieren ist oder ob sie in erster Linie dem Luftverkehr dient und durch den Benutzer getragen werden soll.

Der Bund trägt die Kosten für Schutzmassnahmen, welche den Staat beispielsweise gegen Erpressungen durch Flugzeugentführungen schützen. Dazu zählen die Ausbildung und der Einsatz von Sicherheitsbeauftragten sowie die in diesem Zusammenhang entstehenden administrativen Aufwendungen (z. B. Kosten für Ausbildungsinfrastruktur und Ausrüstung). Sicherheitsbeauftragte werden an Bord schweizerischer Flugzeuge (sog. «Tigers») sowie zu Bodenarbeiten auf ausländischen Flughäfen (sog. «Foxes») herangezogen. Beide Kategorien von Sicherheitsbeauftragten erfüllen unterschiedliche Aufgaben, die jedoch dem gleichen Ziel – der Vereitelung der Entführung von schweizerischen Luftfahrzeugen – dienen. Der jährliche Budgetbetrag für Sicherheitsmassnahmen und die Sicherheitsbeauftragten beläuft sich heute auf rund 9 Mio. Franken.

Flughafenhalter und Luftverkehrsunternehmen tragen infolge des Verursacherprinzips die Kosten der von ihnen zu ergreifenden Sicherheitsmassnahmen. Während der Flugplatzhalter die Kontrolle des Zutritts zum Sicherheitsbereich und der Flugpassagiere sowie deren Gepäck verantwortlich ist, hat das Luftverkehrsunternehmen die Kontrolle des Zugangs zu den Luftfahrzeugen, des Einstiegs der Fluggäste, der Bordverpflegung sowie die Durchsuchung der Luftfahrzeuge sicherzustellen.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten zu einer umfassenden Überarbeitung und Verschärfung der Sicherheitsmassnahmen und in der Folge zu einer weltweiten Erhöhung der Sicherheitsstandards. Die Kosten für die Durchführung dieser Massnahmen (Investitionen in neue Geräte, Erhöhung des Bestandes von Sicherheitspersonal, Schulungen) sind erheblich gestiegen; heute belaufen sie sich auf weit über 20 Prozent der Betriebskosten eines Flughafens.

Gestützt auf Artikel 86 Absatz 2^{bis} BV leistet der Bund Beiträge an Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr von widerrechtlichen Handlungen gegen den Luftverkehr, soweit diese Massnahmen nicht staatlichen Organen obliegen. Damit wurde die verfassungsmässige Grundlage geschaffen, dass sich der Bund über den bisherigen Budgetbetrag hinaus an den Security-Kosten beteiligen kann. Artikel 37d Entwurf-MinVG hält entsprechend fest, welche Massnahmen der Bund im Bereich der Security aus Beiträgen der SFLV unterstützen kann.

¹⁵ SR 0.748.0

¹⁶ SR 0.748.127.192.68

¹⁷ SR 748.122

Bst. a und b

Die zur Wahrung der Flugplatzsicherheit und der Sicherheit von Luftfahrzeugen im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 sowie in deren Durchführungsverordnung (EG) Nr. 820/2008 festgelegten Massnahmen sind gemäss Artikel 4 und 5 VSL Sache des Flugplatzhalters und des Luftverkehrsunternehmens, wobei diese die Kosten der von ihnen zu ergreifenden Sicherheitsmassnahmen tragen (Artikel 11 VSL).

Neu leistet der Bund nach Artikel 37d Bst. a Entwurf-MinVG Beiträge an die auf Aspekte der Sicherheit ausgerichtete Kontrolle von Flughäfen, des Handgepäcks, des Gepäcks und der Luftfahrzeuge. Artikel 37d Bst. b Entwurf-MinVG dient als Auffangtatbestand für weitere Sicherheitsmassnahmen, die sicherstellen sollen, dass keine verbotenen Gegenstände an Bord von Luftfahrzeugen gelangen, wie etwa der Perimeterschutz oder der Schutz sicherheitsrelevanter elektronischer Anlagen. Die Beiträge kommen somit primär den Flugplätzen und den Luftfahrtunternehmen zugute. Hinsichtlich der Flugplatzsicherheit sollen insbesondere auch Regionalflugplätze in den Genuss von Beiträgen aus der SFLV kommen.

Im Vordergrund stehen Beiträge zur Einführung von neuen, qualitativ hoch stehenden Technologien zur Verbesserung der Sicherheit (Röntgengeräte, Sprengstoffdetektoren). Denkbar ist auch die Mitfinanzierung von zusätzlichem Sicherheitspersonal und von Security-Massnahmen auf Flughäfen im Falle einer vorübergehend erhöhten Bedrohungslage.

Bst. c

Im Rahmen seiner Aufsicht über Security-Massnahmen der Luftfahrt regelt das BAZL die Ausbildung von Sicherheitsverantwortlichen auf Flugplätzen, aber auch von Speditions- bzw. Frachtunternehmen, die Luftfracht befördern. Das Sicherheitspersonal auf den Flughäfen muss regelmässig zertifiziert werden und wird dazwischen laufend Tests unterzogen. Die Ausbildung wird durch die Flughäfen vorgenommen. Im Bereich der Luftfracht sind Luftfrachtunternehmen verantwortlich für die unternehmensinternen Schulungen der Angestellten, welche sicherheitsrelevante Aufgaben erfüllen. Die Schulung von Sicherheitsverantwortlichen der vom BAZL zugelassenen Spediteure ist obligatorisch und integraler Bestandteil ihrer Zertifizierung. Nach Artikel 37d Bst. c Entwurf-MinVG kann der Bund Beiträge leisten an Ausbildungskosten von Sicherheitspersonal auf Flugplätzen. Mit diesen Beiträgen könnten bspw. die obligatorischen Wiederholungskurse für die Sicherheitsverantwortlichen kostenlos angeboten werden.

Bst. d

Um die Luftsicherheit kontinuierlich zu verbessern, bedarf es der Forschung, die bestehende Sicherheitsmassnahmen und -verfahren analysiert und weiterentwickelt, aber auch Doppelspurigkeiten identifiziert. Bereits heute werden im Auftrag des BAZL von Forschungsinstituten wie der Universität Zürich und der Fachhochschule Nordwestschweiz Zertifizierungstests für Flughafensicherheitspersonal (sog. Screener) entwickelt. Artikel 37d Bst. d Entwurf-MinVG hält entsprechend fest, dass der Bund Beiträge an die Forschung und Entwicklung im Bereich der Luftsicherheit und an Massnahmen zur Qualitätssicherheit leisten kann.

So könnten beispielsweise folgende Forschungsgebiete im Bereich der Security mit den Beiträgen aus der SFLV unterstützt und gefördert werden:

- Das Durchsuchen von Gepäck nach verbotenen Gegenständen ist eine der wichtigsten Sicherheitsmassnahmen von Flughäfen, wofür in den letzten Jahren grosse Investitionen in die dafür vorgesehenen Screening-Geräte getätigt wurden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass das Personal diese Geräte zuverlässig und effektiv einsetzen kann. Für solche Geräte ist das richtige Sicherheitspersonal auszuwählen und entsprechend zu schulen. Die Schulungen erfolgen unter anderem mit computergestützten Trainingssystemen (sog. computer-based training). Sie ermöglichen eine realitätsnahe Schulung bzw. Prüfung der Fähigkeiten der Screener und verbessern deren Fähigkeit, gefährliche bzw. verbotene Gegenstände zu erkennen. Im Bereich der Weiterentwicklung und Evaluation solcher Schulungssysteme besteht ein kontinuierlicher Forschungsbedarf. Eben-

falls sicherheitsrelevant und Gegenstand laufender psychologischer Forschung sind Wahrnehmungsprozesse und situative Verhaltensweisen des Sicherheitspersonals (sog. Human Factors).

- Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit der Zertifizierung von Security-Geräten.
- Erforschung und Analyse neuer Bedrohungsformen wie z. B. Angriffe auf die Sicherheit der Luftfahrt durch elektronische Mittel (sog. «cyber threats») sowie die Entwicklung von neuartigen informationstechnischen Sicherheitsmassnahmen.
- Entwicklung von Methoden des Profiling, wodurch eine differenzierte Kontrolle der Passagiere möglich werden könnte und sich in der Folge auch die Kontrollprozesse vereinfachen liessen.

Durch die Qualitätssicherung soll einerseits die Wirksamkeit der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsmassnahmen überprüft sowie deren Umsetzung von allen Beteiligten (Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen) gewährleistet werden. Dazu gehört die regelmässige Ausarbeitung und Durchführung von Tests, aber auch die wiederkehrende Zertifizierung von Sicherheitspersonal, welches die Screening-Geräte bedient. Mit den Beiträgen gestützt auf Artikel 37d Bst. d Entwurf-MinVG könnte die Entwicklung und Durchführung von Tests und der Zertifizierung von Screenern unterstützt werden.

Artikel 37e

Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus

Unter Sicherheit im Sinne von Safety fallen Massnahmen zur Gewährleistung der technischen und operationellen Verlässlichkeit. Sie betrifft alle Elemente der zivilen Luftfahrt: die Flugoperationen, die Flugsicherung, den Flugwetterdienst, die Flughäfen sowie die technischen Betriebe des Luftfahrzeugbaus und -unterhalts. Gemäss dem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz strebt die Schweiz im europäischen Vergleich einen hoch stehenden Sicherheitsstandard an – dessen Gewährleistung und Förderung ist Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Luftfahrtpolitik, die Funktionstüchtigkeit des Verkehrssystems und die Prosperität der Marktteilnehmer. Mit Artikel 86 Absatz 3^{bis} BV wird die Grundlage geschaffen, dass sich der Bund an Massnahmen zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus beteiligen kann, wobei Artikel 37e MinVG die verfassungsmässige Bestimmung umsetzt.

Bst. a

Die Erbringung von Flugsicherungsdiensten ist erforderlich, um einen sicheren und geordneten An- und Abflug auf Flughäfen zu gewährleisten (sog. An- und Abflugsicherung). Des Weiteren sind Flugsicherungsdienstleistungen im Überflug notwendig, um eine Eingliederung von Luftfahrzeugen in das bestehende Luftstrassensystem sowie eine sichere Trennung zwischen verschiedenen Luftraumnutzern sicherstellen zu können (sog. Streckenflugsicherung). Für beide Arten von Flugsicherungsdienstleistungen werden Gebühren erhoben.

Nach geltendem Recht gilt für An- und Abflugsicherungsgebühren in der Schweiz das sogenannte "Briefmarkenprinzip". Ähnlich dem Versand eines Briefes innerhalb des Gebiets der Schweiz sollte damit die Flugsicherungsgebühr für einen bestimmten Flugzeugtyp für jeden An- und Abflug in der Schweiz gleich hoch sein, unabhängig von der Lage, dem Verkehrsaufkommen und anderen spezifischen Gegebenheiten eines Flugplatzes. Folge des Prinzips ist, dass die am Flughafen Zürich anfallenden An- und Abflugsicherungsgebühren (mit Kostenüberdeckung) die Flugsicherungsdienste auf Schweizer Regionalflugplätzen (Bern, Lugano, St.Gallen-Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures und Sion), welche eine Kostenunterdeckung aufweisen, subventionieren. Im Weiteren werden die An- und Abflugsicherungsdienste auf diesen Flugplätzen heute stark durch die Erträge aus der Streckenflugsicherung finanziert.

Im Rahmen der laufenden Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG)¹⁸ und der gleichzeitigen Änderung der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD)¹⁹ wird die Finanzierung von Flugsicherungsdienstleistungen neu geregelt. Zukünftig soll im Bereich der Gebühren für die An- und Abflugsicherung keine Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten mehr stattfinden. Auch wird künftig aufgrund europarechtlicher Vorgaben keine Quersubventionierung aus der Streckenflugsicherung mehr möglich sein.

Würden die Gebühren für die An- und Abflugsicherung auf den Regionalflugplätzen dennoch auf dem heutigen Niveau belassen werden, entstünde auf den Regionalflugplätzen aufgrund des Wegfalls der erwähnten Quersubventionen eine Unterdeckung von jährlich rund 24. Mio Franken. Die Erhebung kostendeckender Gebühren auf den Regionalflugplätzen würde aller Voraussicht nach zur Einstellung der heute durch die Skyguide AG gewährleisteten Flugsicherungsdienstleistungen auf diesen Flugplätzen führen. Dadurch würde das Sicherheitsniveau in der schweizerischen Luftfahrt sinken. Ähnliches gilt, wenn man bei der Freizeitaviatik kostendeckende Gebühren erheben würde. Eine vollständige Kostendeckung der Gebühren würde zu prohibitiven Wirkungen führen. Dies ist jedoch aus Gründen der Aus- und Weiterbildung schweizerischer Piloten nicht erwünscht. Deshalb soll mit den künftigen Erträgen aus der Flugtreibstoffbesteuerung der Bund zur Finanzierung der An- und Abflugsicherung auf den Regionalflugplätzen beitragen und damit trotz Abbau der heute herrschenden Quersubventionierung sicherstellen, dass das heutige hohe Sicherheitsniveau beibehalten werden kann. Artikel 37e Bst. a Entwurf-MinVG legt entsprechend fest, dass der Bund an die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf einzelnen schweizerischen Flugplätzen Beiträge leistet.

Der Bundesrat den Kreis der anspruchsberechtigten Flugplätze; dieser wird künftig in der VFSD festgelegt sein. Vorgesehen ist die Bildung von drei Flugplatzkategorien, welche voneinander unabhängige Systeme darstellen, für die jeweils unterschiedlichen Grundsätze betreffend die Finanzierung gelten. So wird in Zukunft eine Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen (Kategorie I)²⁰ und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten (Kategorie II und III)²¹ nicht mehr möglich sein.

Es ist die Kategorie, die darüber entscheidet, ob Flugplätze für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf Erträge aus der Flugtreibstoffbesteuerung zurückgreifen dürfen. Während die Flugplätze der Kategorie II in den Genuss solcher Gelder kommen können, ist dies für Flugplätze der Kategorie III grundsätzlich nicht der Fall. Letztere werden auf Beiträge der lokalen/regionalen öffentlichen Hand sowie auf private Geldgeber zurückgreifen müssen, da die Nutzung eines Flugplatzes und der dort angebotenen Flugsicherungsdienste vorwiegend einem privaten Bedürfnis entspricht.

Der Bundesrat regelt ebenfalls die Bemessung der Beiträge. Ausgangspunkt für die Berechnung der alljährlich durch den Bund geleisteten Beiträge werden die prognostizierten jährlichen finanziellen Unterdeckungen der Flugplätze in Bezug auf die An- und Abflugsicherungsdienste sein.

Auch wenn ein Grossteil der für den Bereich Safety vorgesehenen Beiträge (über 20'000'000 Mio. Franken) dafür verwendet wird, die Folgen der künftigen Aufhebung der Quersubventionierung bei den An- und Abflugsicherungsdiensten abzufedern, soll ein genügender Betrag

¹⁸ SR 748.0

¹⁹ SR 748.132.1

²⁰ *Kategorie I*: Landesflughäfen Zürich und Genf (der Flughafen Basel-Mülhausen untersteht französischem Recht).

²¹ *Kategorie II*: Regionalflugplätze Bern-Belp, Lugano-Agno, St. Gallen-Altenrhein, Sion, Grenchen, Les Eplatures. *Kategorie III*: Flugplatz Buochs.

verbleiben, um die Unterstützung von anderen Safety-Anliegen gemäss Artikel 37e Bst. b und c Entwurf MinVG zu gewährleisten.

Bst. b

In Flugunfalluntersuchungen zeigen sich oft Parallelen bei den Unfallursachen. Diese können beim Piloten oder beim Luftfahrzeug liegen. Im Rahmen von Unfallverhütungsprogrammen können im Bedarfsfall festgestellte Defizite gezielt angegangen und finanziert werden. Mit Artikel 37e Bst. b Entwurf-MinVG kann der Bund Beiträge leisten an Unfallverhütungsprogramme der Luftfahrt sowie an Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Flugsicherheit. Denkbar ist die Finanzierung von Vorhaben zum Abbruch von Luftfahrthindernissen oder zur Erstellung von Luftfahrthinderniskarten. Des Weiteren können bspw. von Luftfahrtverbänden (z. B. Aircraft Owners and Pilots Association AOPA oder AeroClub) durchgeführte Kampagnen und Ausbildungen zur Verbesserung des Sicherheitsbewusstseins der Piloten gefördert werden.

Beiträge könnten eingesetzt werden für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich von luftfahrttechnischen Neuerungen. Zu denken ist an Avioniksysteme wie Kollisionswarngeräte, welche die Flugsicherheit optimieren helfen. Zudem könnten im Zusammenhang mit der sicherheitsfördernden Luftraumbewirtschaftung die Entwicklung und Zertifizierung von modernen Navigationstechnologien unterstützt werden. Unter dem Projektnamen «CHIPS» ist das BAZL bereits heute an der Entwicklung eines Programms für satellitengestützte An- und Abflugverfahren beteiligt.

Bst. c

Neben der Förderung von Unfallverhütungsprogrammen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben soll der Bund auch die Aus- und Weiterbildung im Rahmen von Kursen, Veranstaltungen und Kampagnen im Bereich der Flugsicherheit unterstützen können (Artikel 37 Bst. c E-MinVG).

Im Bereich der Safety gibt es zahlreiche Ausbildungsbestrebungen von privaten und öffentlichen Institutionen, die mit den dafür vorgesehenen Mitteln aus der SFLV unterstützt werden könnten:

- Durchführung bestehender oder Konzeption neuer Ausbildungs- oder Weiterbildungsangebote von privaten Schulungsunternehmen oder Luftfahrtverbänden (z. B. Safety Officer, Flughelfer, Flight Dispatcher) sowie Fachhochschulen bzw. Universitäten;
- Von Luftfahrtverbänden organisierte Ausbildungsveranstaltungen, Breitenförderungskurse und Flugsicherheits-Sensibilisierungskampagnen.

Ein konkretes Beispiel für eine solche sicherheitsrelevante Schulung sind sogenannte «Safety Management Systems (SMS)»-Kurse. Gemäss einer Vorgabe der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO müssen gewerbsmässige Unternehmen in der Aviatik (Fluggesellschaften, Unterhaltsbetriebe, Flughäfen) in den nächsten Jahren ein Sicherheits-Management-System einführen. Ein solches erlaubt ein frühzeitiges Erkennen von Fehlern oder Schwachstellen bei sicherheitsrelevanten Bereichen von Unternehmen der Luftfahrt. Für die Einführung und den Betrieb von SMS werden sowohl vom BAZL als auch von privaten Schulungsunternehmen und Luftfahrtverbänden Trainingskurse angeboten.

Artikel 37f

Höhe der Beiträge

Bei Finanzhilfen des Bundes wird eine Eigenleistung des Subventionsempfängers erwartet. Gestützt auf Artikel 7 Bst. c und d SuG hat dieser diejenige Eigenleistung zu erbringen, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann. Zudem hat der Subventionsempfänger die ihm zumutbaren Selbsthilfemassnahmen zu ergreifen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Als Folge sind in Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe gemäss Artikel 7 Bst. h SuG für die in den Artikel 37c–e Entwurf-MinVG vorgesehenen Massnahmen Höchstsätze festzulegen. Gemäss Artikel 37f Entwurf-MinVG be-

trägt die Höhe der Beiträge höchstens 90 Prozent der Kosten der Investitionen oder der Betriebskosten eines Vorhabens. Der Bundesrat regelt zudem die weiteren Kriterien der Beitragsbemessung.

5 Finanzielle Auswirkungen der Verfassungsbestimmung/Gesetzesänderung

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (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 Finanzrechnung der SFSV gutgeschrieben. Dieselbe Verteilung wird künftig auch bei der SFLV angewendet. Im Jahr 2008 beliefen sich die zweckgebundenen Strasseneinnahmen auf rund 3'644 Mio. Franken.

Die in die SFSV geflossenen Steuern aus Flugtreibstoffen betragen im Jahr 2008 rund 51 Mio. Franken, was rund 1,4 Prozent der Gesamteinnahmen aus den Mineralölsteuererträgen entspricht. Mit der Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr vermindern sich die zweckgebundenen Strasseneinnahmen um den in die neue Spezialfinanzierung fließenden Betrag von 51 Mio. Franken, womit für den Strassenverkehr entsprechend weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Basierend auf den entsprechenden Steuereinnahmen von 2006 (rund 44 Mio. Franken) wurden im Budget des Bundes ab dem Jahr 2011 Mittel für technische Sicherheitsmassnahmen (24 Mio. Franken), Umweltschutzmassnahmen (10 Mio. Franken) und nicht hoheitliche Sicherheitsmassnahmen (10 Mio. Franken) eingestellt. Wie in der Botschaft zur Schaffung der Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung) angekündigt, wird im Gegenzug die heute vom Bund getragenen Beiträge an Eurocontrol mit Inkrafttreten der SFLV Skyguide übertragen. Entsprechend sind für diese Aufgabe in der Finanzplanung des Bundes ab dem Jahr 2011 keine Mittel mehr vorgesehen.

6 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011²² angekündigt.

²² BBI 2008 753, 820