

AEROSUISSE

Dachverband der
schweizerischen
Luftfahrt

Fédération faitière
de l'aéronautique
suisse

Associazione mantello
dell'aeronautica
svizzera

Umbrella Organisation
of Swiss Aviation

Bundesamt für Zivilluftfahrt
3003 Bern
(per A-Post, Fax und E-Mail)

Bern, 26. Januar 2006-KH/pa

Sekretariat:
Monbijoustrasse 14
Postfach 5236
CH-3001 Bern
T 031 390 98 90
F 031 390 99 03

aerosuisse@centrepatronal.ch
www.aerosuisse.ch

Vernehmlassung

„Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung)“

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Zirkular des UVEK vom 19. Oktober 2006, mit welchem die Kantone, die politischen Parteien, die Dachverbände der Wirtschaft sowie die direkt interessierten Kreise zur Stellungnahme eingeladen worden sind. Das UVEK legt einen Vorschlag für eine Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung sowie einen erläuternden Bericht dazu vor.

Die AEROSUISSE als Dachverband der schweizerischen Luftfahrt nimmt zum Bericht und zum Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung (BV) wie folgt Stellung.

1. Vorbemerkungen

Gestatten Sie uns zuerst einige grundlegende Grundbemerkungen, welche die Richtschnur für unsere Beurteilung der Vorlage bilden.

Die AEROSUISSE beschränkt sich im folgenden auf grundlegende Bemerkungen und Überlegungen aus der **gesamtheitlichen Sicht des Luftfahrtstandortes Schweiz**. Der AEROSUISSE geht es dabei primär um die **Schaffung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen für den Luftfahrtstandort Schweiz**. Zusätzlich zu unseren Ausführungen verweisen wir in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen, die verschiedene unserer Mitglieder abgegeben haben und die uns vorliegen, namentlich auf jene von Unique (Flughafen Zürich AG), der Swiss International Airports Association (SIAA), der Swiss International Airlines, der Skyguide sowie des Aero-Club der Schweiz und des Schweizer Flugplatzvereins (SFV).

In seinem Bericht zur Luftfahrtpolitik der Schweiz hat der Bundesrat sich zum Ziel gesetzt, die **Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt und ihrer Infrastruktur zu fördern**. Er stellt dabei fest, dass ein wettbewerbsfähiges Luftfahrtsystem der Schweiz entscheidend ist für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Ein Land, welches jeden zweiten Franken im Ausland verdient, ist in besonderem Masse auf ein Netz von attraktiven internationalen und interkontinentalen, europäischen Direktanbindungen angewiesen. Dies bedingt unter anderem eine wettbewerbsfähige und flexible **Luftfahrtinfrastruktur**, die in der Lage ist, sich den rasch wechselnden Bedürfnissen ihrer Benutzer anpassen zu können.

Ungeachtet der herausragenden volkswirtschaftlichen Bedeutung der schweizerischen Luftfahrt betragen die finanziellen Aufwendungen des Bundes für diesen Verkehrsbereich nur einen Bruchteil dessen, was namentlich für die Schiene eingesetzt wird. Dies obwohl der **Luftverkehr als Träger des öffentlichen Verkehrs** (rund 60 Mia Passagierkilometer) **enorme Leistungen** erbringt. Der andere Träger des öffentlichen Verkehrs, die Bahn (rund 14 Mia Passagierkilometer), wird vom Bund mit mehreren Milliarden unterstützt, wie der Bundesrat in seiner Antwort vom 9. Juni 2006 auf die Interpellation von Herrn Nationalrat Laubacher (06.3097) ausführte.

Diese krasse **Ungleichbehandlung** der beiden grossen Träger des öffentlichen Verkehrs der Schweiz ist nicht nur bei der Subventionierung der Betriebs- und Infrastrukturkosten Tatsache, sondern auch bei der Lärmsanierung. Während vom Luftverkehr (mit Ausnahme der Beiträge aus dem zukünftigen Fonds Spezialfinanzierung Luftverkehr) die Finanzierung der verschiedenen Lärmsanierungsmassnahmen erwartet wird, übernimmt bei der Bahn diese Kosten der Bund (Gesamtsumme rund 1,9 Mia).

Gemäss Artikel 57 BV haben Bund und Kantone für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Dies ist eine der grundlegendsten hoheitlichen Aufgaben des öffentlichen Gemeinwesens. Aufgrund der Bewegungs- und Passagierzahlen muss der weitaus überwiegende Teil des schweizerischen Luftverkehrs im Sinne von Artikel 87 BV als **öffentlicher Verkehr** qualifiziert werden (allgemein zugänglicher, konzessionierter Verkehr mit Beförderungspflicht gemäss Fahrplan, der auf konzessionierten Landes- und Regionalflughäfen stattfindet). **Deshalb sind grundsätzlich die hoheitlichen Security-Kosten ohnehin aus dem allgemeinen Bundesbudget zu finanzieren**. So wird denn auch beim Bahn- und Busverkehr 49% der Kosten aus öffentlichen Mitteln finanziert.

Schliesslich darf auch betont werden, dass ein wesentlicher Teil der Erträge des Treibstoffzuschlages durch die General Aviation und durch Hub-schrauberoperationen generiert werden, womit auch den Anliegen dieser Luftfahrtsparten gebührend Rechnung zu tragen ist. Diese Kreise wären wie z.B. die Land- oder Forstwirtschaft oder die Berufsfischerei berechtigt, eine Steuerrückerstattung im Sinne des Artikels 18 MinöStG zu verlangen. Sie sind sich aber ihrer Verantwortung und Rolle als einer der Pfeiler des gesamten Schweizer Luftfahrtssystems bewusst und schliessen sich den untenstehenden Anträgen insofern an, als ihre Interessen damit zumindest indirekt berücksichtigt werden.

Wir möchten unterstreichen, dass die **Mittel der zukünftigen Spezialfinanzierung Luftverkehr nicht für bereits bestehende Bundesaufgaben herangezogen werden dürfen**, etwa um den Bundeshaushalt auf diesem Weg zu entlasten. Dies würde lediglich zu einer Umverteilung von Geldern führen, ohne einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt zu erbringen. Ausgeschlossen ist auch aus unserer Sicht daher das Begleichen der Beiträge des Bundes an internationale Organisationen der Luftfahrt (z.B. ICAO oder Eurocontrol), sowie für das fliegerische Sicherheitspersonal aus den Mitteln der Spezialfinanzierung Luftverkehr.

2. Beurteilung der Vorlage

Wir begrüßen die vorgeschlagene Zweckbindung für Aufgaben der Luftfahrt eines Teils der vom inländischen Flugverkehr erbrachten Erträge aus der Mineralölsteuer. Bezüglich der neuen Fassung von Artikel 86 BV sprechen wir uns aus Rücksicht auf die Gleichbehandlung mit dem Strassenverkehr für Variante 2 aus (neuer Absatz 2bis mit teilweiser Zweckbindung der Erträge analog der heutigen Regelung im Strassenverkehr).

Im Folgenden führen wir die Bereiche und den entsprechenden Finanzierungsbedarf auf, die in erster Priorität Beiträge aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr erhalten sollten. Wir weisen darauf hin, dass der aufgeführte Finanzierungsbedarf allein in den Bereichen „Safety“ und „Security“ (ohne „Umwelt“) sich auf über CHF 70 Mio. beläuft und deshalb an und für sich die Wahl der Variante 1 angemessen wäre.

a) Bedarf der schweizerischen Luftfahrt an Beiträgen für Massnahmen zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr („Safety“)

1. **Flugsicherung:** Kompensation der Kostenunterdeckung für den Bereich VFR im Betrag von CHF 22 Mio. Dazu kommen noch die Kosten für die neu durch die Schweiz einzuführenden FISOS. Im Weiteren ist eine Kompensation für die Nettounterdeckung der AIM-Dienstleistungen (AIP, AMIE, ICAO-Karten, Manuals etc.) im Betrag von ca. CHF 15 Mio. unabdingbar. Beide Elemente sind jährlich wiederkehrende Unterdeckungen.
2. **General Aviation:** Durch die vorgenannten Kompensationszahlungen an die Flugsicherung kann die Unterdeckung im Bereich VFR aufgehoben und die Gebührenstruktur dementsprechend angepasst werden.
3. **Hubschrauber-Arbeitsluftfahrt:** Hier geht es um die Reduzierung der AIM-Kosten sowie die Hebung des Sicherheitsstandards bei Aussenlande- und Spitallandeplätzen, die Erfassung von Flughindernissen sowie um die Entfernung nicht mehr benötigter Kabel und Leitungen im Betrag von CHF 12 Mio. pro Jahr.

4. **Unfallverhütung/Erhöhung der Sicherheit:** Hier geht es um die Finanzierung von sicherheitsfördernden Auflagen, Programmen und Systemen, wie z.B. ICAO-Zertifizierung, alternativen satellitengestützten Anflugverfahren (Projekt Piambello in Lugano, Sion, Buochs, Samedan, gekröpfter Nordanflug in Zürich), sowie die flächendeckende Einführung von Kollisionswarnsystemen (z.B. FLARM etc.), daneben aber auch um die Ausbildung von Sicherheitsexperten und Besatzungen im Betrag von ca. CHF 2 Mio. pro Jahr.

b) Bedarf der schweizerischen Luftfahrt an Beiträgen für Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr (namentlich von Terroranschlägen und Entführungen („Security“))

Nachdem, wie in den Vorbemerkungen bereits ausgeführt, die Kosten für hoheitlich angeordnete Sicherheitsmassnahmen (Grenzkontrollen, Überwachung des Flughafenperimeters etc.) aus der allgemeinen Bundeskasse, bzw. in Einzelfällen durch den zuständigen Kanton zu finanzieren sind, geht es unter diesem Titel lediglich noch um die Deckung der folgenden Kosten:

- **Landesflughäfen und wichtige Regionalflugplätze (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lugano und Altenrhein):** Finanzierung von flughafenspezifischen Kontrollmassnahmen (Passagier- und Gepäckkontrolle, einschliesslich Aussonderung von Flüssigkeiten, Frachtprüfung, Staff Screening und EASA-Inspektionen) nebst Überwachungsaufgaben innerhalb des Flughafens im Betrag von ca. CHF 30 Mio.
- **Regionalflugplätze und Flugfelder:** Hoheitlich angeordnete Security-Massnahmen und Einzäunungskosten.
- **Luftverkehrsunternehmen:** Obschon die Kosten für die bewaffneten Flugbegleiter (Air-Marshalls) im Betrage von CHF 11 Mio. bislang vom Bund getragen werden, ist nicht auszuschliessen, dass im Rahmen künftiger europäischer Vorschriften weitere Sicherheitsmassnahmen finanziert werden müssen.

c) Bedarf der schweizerischen Luftfahrt an Finanzierungsbeiträgen für Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht

Im Hinblick auf den überwiegend öffentlichen Charakter des Luftverkehrs ist bei den Umweltschutzmassnahmen eine **Beteiligung der öffentlichen Hand unabdingbar, wie dies auch beim Bahn- und Busverkehr der Fall ist.** Im Sinne der Gleichbehandlung der verschiedenen Träger des öffentlichen Verkehrs muss hierzu das bereits eingangs erwähnte massive Engagement des Bundes bei der Lärmsanierung der Bahn (Beiträge aus FinöV rund 1,9 Mia) die Vergleichsgrundlage bilden.

Am 13. Dezember 2000 hat der Nationalrat der **parlamentarischen Initiative Hegetschweiler „Lärmschutz Landesflughäfen. Finanzierung der gesetzlichen Massnahmen“ (00.414)** Folge gegeben. Der Initiant fordert darin, dass der Bund aus Gründen der Gleichbehandlung mit den anderen Trägern des öffentlichen Verkehrs (also vor allem der Schiene) auch beim Luftverkehr die Finanzierung der Lärmkosten (Folgekosten aus der Anwendung der Lärmschutzverordnung LSV auf die Landesflughäfen) übernimmt. In seiner Begründung stellt der Initiant unter anderem fest, dass

- die Folgekosten aus den Massnahmen der LSV nicht auf die Landesflughäfen überwältzt werden können, da diese ohnehin bereits sehr hohe Passagiergebühren verlangen müssen, welche ohne eine Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit nicht weiter angehoben werden können;
- der Umweltschutz und damit auch der Lärmschutz gemäss Gesetz öffentliche Aufgaben des Bundes geworden sind. Zudem sei der öffentliche Verkehr durch den Bund geregelt. Die Bewältigung der sich aus beiden gesetzlichen Bereichen ergebenden Aufgaben solle deshalb für den öffentlichen Verkehr insgesamt, und damit für Luft, Strasse und Schiene in gleicher Weise (Gleichbehandlung!) gelöst werden.

Indem sich der Nationalrat am 3. Oktober 2003 weigerte, diese Initiative abzuschreiben, hat **die Grosse Kammer nochmals die Berechtigung des politischen Anliegens der Gleichbehandlung des Luftverkehrs bei der Finanzierung der Lärmsanierungskosten unterstrichen.**

Bevor die Frage der Finanzierung der Lärmsanierungskosten und namentlich der damit verbundenen Entschädigungen abschliessend geregelt wird, ist unseres Erachtens das **Ergebnis der Beratung der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler abzuwarten.**

In diesem Zusammenhang ebenfalls berücksichtigt werden müssen die Regionalflugplätze und die Flugfelder. Auf ihnen wird vorwiegend besteuert Treibstoff betankt, da hier zum grossen Teil Inlandflüge stattfinden. Deshalb sollte die Finanzierung von Umweltmassnahmen aus den Mineralölsteuererträgen der Inlandflüge sämtlichen Flugplätzen zugute kommen. Im Bereich der Infrastruktur müssten z.B. Lärmsanierungen und ökologische Aufwertungsmassnahmen auf sämtlichen Flugplätzen mitfinanziert werden können.

3. Schlussfolgerungen und Anträge

Als Fazit unserer vorangehenden Ausführungen und insbesondere der wettbewerbsverzerrenden Kostenbelastung der schweizerischen Luftfahrt, stellen wir Ihnen folgende Anträge:

1. Von den vorgeschlagenen drei Varianten ist die **Variante zwei** zu wählen: Formulierung eines neuen Absatzes 2bis von Artikel 86 BV (teilweise Zweckbindung der Erträge analog der heutigen Regelung im Strassenverkehr).
2. Aus den Mitteln der neu zu schaffenden Spezialfinanzierung Luftverkehr dürfen **keine hoheitlichen Aufgaben** des Bundes oder der Kantone finanziert werden. Für diese Belange müssen auch weiterhin die allgemeinen Mittel des Bundes oder der Kantone herangezogen werden.
3. Die Spezialfinanzierung Luftverkehr soll **nicht für bereits bestehende Aufgaben des Bundes im Bereich des Luftverkehrs verwendet werden**. Solche müssen auch weiterhin aus allgemeinen Mitteln der Bundeskasse bezahlt werden. Eine Umverteilung von Geldern mit dem Ziel, den Bundeshaushalt zu entlasten, bringt keine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt bzw. des Luftfahrtstandortes Schweiz!
4. Bei der Finanzierung der Lärmkosten ist die **Luftfahrt gleich zu behandeln wie die Bahn**. Deshalb ist vor einer endgültigen Festlegung das Ergebnis der erwähnten parlamentarischen Initiative von Nationalrat Hegetschweiler (00.414) abzuwarten.
5. Zielsetzung der Spezialfinanzierung Luftverkehr ist es, einen Beitrag an die **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit** des Luftfahrtstandortes Schweiz zu erbringen. Deshalb sind die Prioritäten bei der Aufzählung in Artikel 86 Absatz 2bis BV der zu finanzierenden Aufgaben wie folgt neu zu ordnen:
 - a) Beiträge zur Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus („Safety“)
 - b) Beiträge an Sicherheitsmassnahmen („Security“)
 - c) Umweltschutzmassnahmen
6. In einer Ausführungsverordnung zu Artikel 86 BV ist ein **Fonds zu schaffen**, in welchen die Hälfte des Ertrags der Verbrauchssteuer sowie der gesamte Zuschlag auf Flugtreibstoffen gemäss Absatz 2bis (neu) fliesst. Die Verwaltung dieses Fonds soll einem **Fachgremium aus der Luftfahrt** übertragen werden, welches jährlich verbindliche Empfehlungen zur Verwendung der Erträge abgibt.

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

AEROSUISSE
Dachverband der
schweizerischen Luftfahrt

Der Sekretär:



K. Howald