

05.068

**Botschaft
über die Änderung des Bundesgesetzes
über die Meteorologie und Klimatologie**

vom 31. August 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

31. August 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Bundesrat beschloss im Jahr 1970, als Beitrag der Schweiz an das «World Weather Watch» Programm der «World Meteorological Organization» (WMO) ein Weltstrahlungszentrum (WRC) am Physikalisch-Meteorologischen Observatorium Davos (PMOD) zu schaffen. Das World Weather Watch Programme (WWW) ist das Herz aller WMO-Programme. Es ist ein Dauerprogramm und bildet die Grundlage für die internationale Kooperation beim Aufbau und Unterhalt von meteorologischen und hydrologischen Mess- und Beobachtungsnetzen, gewährleistet den raschen Austausch der Daten und sorgt für die Standardisierung der Wetterbeobachtungen. Das WWW schafft damit die Voraussetzungen für die Wetterprognosen und alle anderen Dienstleistungen der Meteorologie, Klimatologie und Hydrologie.

Mit der Einrichtung und dem Betrieb dieses Weltstrahlungszentrums wurde die Stiftung «Schweizerisches Forschungsinstitut für Hochgebirgsklima und Medizin» (SFI) betraut.

Eine Aufsichtskommission begleitet und überwacht im Auftrage des Direktors oder der Direktorin des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) den Betrieb des PMOD/WRC.

Im Jahre 1997 verlängerte der Bundesrat die Beitragsleistungen des Bundes an das PMOD/WRC um 6 Jahre bis und mit 2003. Ende des Jahres 2002 beschloss er erneut, die Beiträge bis und mit 2007 zu leisten und gleichzeitig zugunsten eines neuen Kalibrierungszentrums für Infrarot-Radiometer (IRC) zu erhöhen. Das Departement des Innern wurde beauftragt, für die Finanzhilfen an das PMOD/WRC und das IRC bis im Jahre 2006 die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen im Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie zu schaffen.

Im Jahre 1989 wurde von der WMO das Programm Global Atmosphere Watch (GAW) ins Leben gerufen, um die langfristige Entwicklung der Änderung der chemischen Zusammensetzung der Atmosphäre zu dokumentieren und zu verstehen. Das GAW ist ein wichtiger Bestandteil der im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Rio de Janeiro 1992 vereinbarten Massnahmen. Auch durch die Unterzeichnung des Wiener Übereinkommens von 1985 zum Schutze der Ozonschicht und von dessen späteren Zusatzprotokollen hat sich die Schweiz verpflichtet, die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Ozonschicht und die Auswirkungen einer Veränderung der Ozonschicht auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu beobachten und zu bewerten. In Zusammenarbeit mit fachlich involvierten Bundesstellen sowie Hochschulen wurde 1993/94 ein Programm für einen Schweizer GAW-Beitrag erarbeitet.

Der Bundesrat beschloss im Jahre 1994, sich an diesem Dauerprogramm der WMO zu beteiligen, und bewilligte jährliche Beiträge, die seit dem Jahr 1999 auf dem Niveau der 1998 gesprochenen Beiträge stabilisiert sind. Die Finanzierung des GAW-Programms wird über MeteoSchweiz als Vertreterin der Schweiz bei der WMO sichergestellt.

Die vorliegend beantragte Gesetzesänderung schafft die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die oben genannten wiederkehrenden Finanzbeiträge des Bundes.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Finanzielle Beiträge des Bundes

1.1.1 Beiträge an das Weltstrahlungszentrum Davos (WRC)

Die «World Meteorological Organization» (WMO) ersuchte in den 1960er Jahren die Schweiz um Errichtung eines Weltstrahlungszentrums als internationale Vergleichsstation. Am 1. Juni 1970 beschloss der Bundesrat, als Beitrag der Schweiz an das «World Weather Watch (WWW)»-Programm der WMO ein Weltstrahlungszentrum (WRC) am Physikalisch-Meteorologischen Observatorium Davos (PMOD) zu schaffen. Das PMOD ist eine Abteilung des Schweizerischen Forschungsinstituts für Hochgebirgsklima und Medizin (SFI) und beschäftigt sich seit seiner Gründung vor allem mit Fragen des Einflusses der Sonneneinstrahlung auf das Erdklima. Die Bundesorgane machten von Anfang an zur Bedingung, dass der Kanton Graubünden und die Landschaft Davos sich an den Betriebskosten beteiligen. Im Anschluss an die Beschlüsse des Bundesrates über Beitragsleistungen an das PMOD/WRC sind jeweils in einer Vereinbarung die jährlichen Beitragsleistungen der Stiftung «Schweizerisches Forschungsinstitut für Hochgebirgsklima und Medizin Davos», des Kantons Graubünden, der Landschaft Davos und des Bundes festgelegt worden.

Das PMOD/WRC ist für die weltweite Homogenität der Sonnenstrahlungsmessungen verantwortlich und führt zu diesem Zweck periodische Instrumentenvergleiche und -kalibrierungen durch. Diese Aufgabe ist heutzutage wichtiger denn je: Zuverlässige Strahlungsmessungen können aufzeigen, wie viel Energie reflektiert oder in der Atmosphäre absorbiert wird. Nur durch Erfassen aller Komponenten, die das Klima beeinflussen, kann beurteilt werden, wie viel der Mensch zur Klimaänderung beiträgt. Die Komponente Sonneneinstrahlung ist offensichtlich eine zentrale Grösse, die weltweit gemessen werden muss; sie lässt sich nur dann sinnvoll interpretieren, wenn sich alle Messungen auf die gleiche Referenz beziehen.

Seit dem Jahre 2004 hat das PMOD/WRC auch die Aufgabe eines Kalibrierungszentrums für Infrarot-Radiometer (IRC) für die WMO übernommen.

1.1.2 Beiträge an das Programm «Global Atmosphere Watch (GAW)»

Seit mehreren Jahrzehnten haben die globalen Messnetze der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) grosse Änderungen in der chemischen Zusammensetzung der Atmosphäre dokumentiert. Diese Änderungen, verursacht durch anthropogene und natürliche Faktoren, haben zu Umweltproblemen wie saurer Regen, Verringerung von stratosphärischem Ozon und allgemeiner Verschmutzung des Erd-Luftsystems geführt. Um die langfristige Entwicklung dieser Probleme weiterzuverfolgen und zu verstehen, wurde 1989 das WMO-Programm Global Atmosphere Watch (GAW) ins Leben gerufen.

Das GAW-Programm soll aus allen Teilen der Erde Informationen über die chemische Zusammensetzung der Atmosphäre und deren Wechselwirkung mit Ozeanen und Biosphäre liefern. GAW ergänzt die seit längerer Zeit laufenden WMO-Programme World Weather Watch (WWW) und World Climate Research Programme (WCRP).

Im Juni 1990 forderte die WMO ihre Mitglieder auf, sich aktiv am Aufbau des GAW zu beteiligen. Der schweizerische Beitrag soll zur Erreichung der internationalen Zielsetzung einen Beitrag leisten.

Ein Grund für die Schweiz zur Teilnahme am GAW-Programm ist die Tatsache, dass es sich dabei um einen wichtigen Bestandteil des Global Climate Observing Systems (GCOS) handelt, das durch die WMO, IOC (UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission) und UNEP (United Nations Environment Programme) aufgebaut wurde und im Rahmen des Kyoto-Protokolls eine bedeutende Rolle spielt. Eine weitere Veranlassung zur Teilnahme am GAW-Programm ergibt sich aus der Unterzeichnung des Wiener Übereinkommens vom 22. März 1985¹ zum Schutze der Ozonschicht und von dessen späteren Zusatzprotokollen. Darin hat sich die Schweiz verpflichtet, mit den Vertragsparteien durch systematische Beobachtungen, Forschung und Informationsaustausch zusammenzuarbeiten, um die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Ozonschicht und die Auswirkungen einer Veränderung der Ozonschicht auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser zu verstehen und zu bewerten.

Nach zehnjähriger Aufbauphase geht der Schweizer GAW-Beitrag 2007 in ein permanentes Programm über. Aus diesem Anlass führte die MeteoSchweiz Ende April 2005 ein Programm-Audit durch unabhängige internationale Expertinnen und Experten durch; Ziel war eine Begutachtung der Resultate und des Mitteleinsatzes. Die Experten machten dazu folgende Hauptaussagen:

«Basierend auf traditionellen Kernkompetenzen, ergänzt das Schweizer Programm die Beiträge anderer Länder und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erforschung von Ozon, Strahlung und Aerosol-Einflüssen. Dabei werden Synergien ausgenutzt, die auch auf andere wissenschaftliche Programme ausstrahlen. (...) Die Verpflichtung von Wissenschaft und Verwaltung zu einem gemeinsamen Ziel führte unter Leitung der MeteoSchweiz zu einem höchst effizienten Ressourcen-Einsatz. Der Bundesbeitrag löste bei den Programm-Partnern den Einsatz von wesentlichen Eigenmitteln aus. Das bevorstehende permanente Programm ist auf eine weiterführende Unterstützung angewiesen, da ein erfolgreiches Monitoring nur gepaart mit Forschung und Entwicklung möglich ist.»²

1.2 Formell-gesetzliche Grundlage für finanzielle Beiträge des Bundes

Da das Legalitätsprinzip auch im Bereich der Leistungsverwaltung gilt, ist für die finanzielle Unterstützung des Bundes an das PMOD/WRC, IRC und das GAW-Programm eine gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 164 Abs. 1 Bst. e BV). Die bisherige Praxis im Zusammenhang mit der Bewilligung von jährlich wiederkehren-

¹ SR 0.814.02

² Review concerning the Swiss Global Atmosphere Watch (GAW-CH) Programme vom April 2005.

den Beiträgen des Bundes an die oben genannten Programme der WMO genügt aus folgenden Gründen den Anforderungen des Legalitätsprinzips nur zum Teil.

Die Beiträge der Schweiz an das PMOD/WRC, das IRC und das GAW-Programm können nicht als Mitgliederbeiträge für die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), dem die Schweiz mit Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1948³ beigetreten ist, qualifiziert werden.

Für die Unterstützung des PMOD/WRC kann auch Artikel 16 des Forschungsgesetzes vom 7. Oktober 1983⁴ nicht herangezogen werden, da gestützt auf Artikel 1 Buchstabe b dieses Gesetzes finanzielle Leistungen lediglich für Forschungsarbeiten, nicht jedoch für die Grund- bzw. Betriebsfinanzierung gewährt werden können. Zudem soll eine Institution im Sinne einer finanziellen Transparenz nicht über verschiedene Kredite des Bundes unterstützt werden⁵.

Das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990⁶ legt lediglich die Grundsätze fest, die beim Erlass von Finanzhilfen und Abgeltungen zu beachten sind. Die gesetzliche Grundlage für eine bestimmte Subvention muss jedoch in einem Spezialgesetz gegeben sein.

Gemäss konstanter Praxis des Bundesrates können freiwillige Leistungen an internationale Organisationen, sogar wenn diese wiederkehrend ausbezahlt werden, ohne formelle gesetzliche Grundlage erfolgen. In diesen Fällen genügt die Kompetenz des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten nach Artikel 184 Absatz 1 BV. In den vorliegenden Fällen haben diese Beiträge jedoch nicht den Charakter von freiwilligen Leistungen an eine internationale Organisation, an die World Meteorological Organization (WMO), zumal diese Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des WWW- und des GAW-Programms der WMO ausgerichtet werden.

Das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999⁷ über die Meteorologie und Klimatologie ist das für diese Materie einschlägige Spezialgesetz. Es enthält keine Grundlage für die Subventionierung des PMOD/WRC, des IRC und des GAW.

Um der politischen und finanziellen Bedeutung dieser Finanzhilfen genügend gerecht zu werden und um jede Unsicherheit hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der finanziellen Beiträge des Bundes an das PMOD/WRC, das IRC und das GAW und eventuell noch weiterer zukünftiger, heute noch nicht bekannter Beitragsleistungen des Bundes an Programme internationaler Organisationen im Bereich der Meteorologie und der Klimatologie zu beseitigen, ist das Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie zu ergänzen und eine formell-gesetzliche Grundlage für solche Finanzhilfen zu schaffen.

3 SR 0.429.01

4 SR 420.1

5 Verfügung des Bundesrates vom 9. Juni 1992 über die Gewährung von Bundesbeiträgen an das Physikalisch-Meteorologische Observatorium (PMOD).

6 SR 616.1

7 SR 429.1

2

Erläuterungen des neuen Artikels

Das Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie ist mit einem neuen Artikel 5a zu ergänzen. Bei der Formulierung von Absatz 1 wurde darauf geachtet, dass der Geltungsbereich dieser Bestimmung in der Anwendung nicht allzu sehr auf die vorliegenden Fälle beschränkt ist, dass aber dennoch hinreichend bestimmt ist, was der Bund durch Finanzhilfen unterstützen kann.

Unter Programme internationaler Organisationen sind grundsätzlich Programme der WMO zu verstehen. Es können darunter aber auch Programme von europäischen Organisationen wie der «Europäischen Organisation für den Betrieb von Wetter-satelliten» (EUMETSAT) oder des «Europäischen Zentrums für mittelfristige Wettervorhersage» (EZMW) subsumiert werden. Sollten einmal internationale Institutionen wie das «Netzwerk europäischer Wetterdienste» (EUMETNET) oder die «Wirtschaftliche Interessenvereinigung europäischer Wetterdienste» (ECOMET) Programme initiieren, könnte der Bund gestützt auf diese Bestimmung auch für diese Programme Beiträge gewähren. Es muss sich aber in allen Fällen um grenzüberschreitende Programme im Bereich der Meteorologie und der Klimatologie handeln.

Absatz 2 delegiert die Regelung der Beitragsbemessung und des Verfahrens an den Bundesrat. Dieser muss die Verordnung vom 23. Februar 2000⁸ über die Meteorologie und Klimatologie ohnehin an die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004⁹ anpassen und zu diesem Zweck bis Ende 2006 total revidieren. Bei dieser Gelegenheit werden die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in die Verordnung eingefügt.

In Absatz 3 wird die Möglichkeit von Leistungsvereinbarungen vorgesehen, da dieses Instrument gegebenenfalls eingesetzt werden könnte, aber ohne gesetzliche Grundlage nicht möglich wäre.

3

Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund. In finanzieller Hinsicht werden die bisherigen Beiträge des Bundes weitergeführt. Die Mittel sind im Budget und Finanzplan der MeteoSchweiz eingestellt und belaufen sich im Jahre 2004 auf knapp 1,8 Millionen Franken. Weitere finanzielle Beitragsleistungen sind in naher Zukunft gemäss Finanzplan nicht vorgesehen. Aus diesem Grund unterliegt diese Gesetzesänderung nicht der Schuldenbremse im Sinne von Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV. Die Kantone sind von der Vorlage nicht betroffen.

4

Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007¹⁰ nicht angekündigt, sondern erfolgt gestützt auf einen im Dezember 2002 gefassten Bundesratsbeschluss.

⁸ SR 429.11

⁹ SR 172.041.1

¹⁰ BBl 2004 1149

Bei der Schaffung des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie war

