

10.083

**Botschaft  
zur Änderung des Bundesgesetzes über  
die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer  
(Spezialfinanzierung Luftverkehr)**

vom 17. September 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (Ausführungsgesetz zur Spezialfinanzierung Luftverkehr) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. September 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Mit der vorliegenden Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer wird die mit der Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung geschaffene Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr auf Gesetzesstufe umgesetzt.***

*Artikel 86 der Bundesverfassung regelt die Erhebung der Mineralölsteuer sowie die Verwendung der daraus fliessenden Erträge. Mit dessen Änderung in der Volksabstimmung vom 29. November 2009 wurde die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, damit Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen, welche bis anhin ausschliesslich für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwendet wurden, zugunsten des Luftverkehrs eingesetzt werden können.*

*Mit der neuen Zweckbindung der Flugtreibstofferträge stehen für Massnahmen im Bereich der Luftfahrt jährlich zwischen 40 und 50 Millionen Franken an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung.*

*Gemäss der geänderten Verfassungsbestimmung sind 50 Prozent der Mineralölsteuern und 100 Prozent des Mineralölsteuerzuschlages auf Flugtreibstoffen neu für Aufgaben und Aufwendungen im Luftverkehr reserviert. Die bereits in der Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr beschriebene Verteilung der verfügbaren Mittel wird in der Vorlage wie folgt festgelegt: Die Beiträge sollen zu je einem Viertel für Umweltschutzmassnahmen und zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen (Security) verwendet werden. Die andere Hälfte der Erträge ist für Massnahmen zur Förderung der technischen Sicherheit im Luftverkehr (Safety), das heisst namentlich für die Flugsicherung auf den Regionalflughäfen, vorgesehen.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Rechtliche Ausgangslage

Der Bund kann gemäss Artikel 131 der Bundesverfassung<sup>1</sup> (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 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<sup>2</sup>, angenommen in der Volksabstimmung vom 29. November 2009, war Artikel 86 BV ausschliesslich Grundlage für die Spezialfinanzierung des Strassenverkehrs (SFSV). Danach verwendete der Bund die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer und den gesamten Mineralölsteuerzuschlag für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr; der Rest der Steuer floss in die allgemeine Bundeskasse. Die Hälfte der Mineralölsteuer inklusive des Mineralölsteuerzuschlags auf Flugtreibstoffen (Flugbenzin und Flugpetrol) wurden ebenfalls der SFSV gutgeschrieben.

Im Bericht vom 10. Dezember 2004<sup>3</sup> über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 stellte der Bundesrat in Aussicht, dass er prüfen werde, inwieweit die Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen künftig zugunsten des Luftverkehrs eingesetzt werden können. Ergebnis dieser Prüfung war die Vorlage für eine Änderung von Artikel 86 BV (Spezialfinanzierung von Aufgaben im Luftverkehr)<sup>4</sup>. Diese führte zum Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008<sup>5</sup>, welcher in der Abstimmung vom 29. November 2009 von Volk und Ständen angenommen wurde. Der neue Absatz 3<sup>bis</sup> von Artikel 86 BV sieht vor, dass die Hälfte des Reinertrages aus Flugtreibstoffen sowie deren Steuerzuschlag für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr und dort in den Bereichen Umweltschutz, technische Sicherheit (Safety) und zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen (Security) verwendet werden. Analog der SFSV wird durch die neue Zweckbindung der Flugtreibstofferrträge eine Spezialfinanzierung für den Luftverkehr (SFLV) geschaffen. Für die Luftfahrt stehen auf diese Weise jährlich zwischen 40 und 50 Millionen Franken an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung.

Gegenstand des vorliegenden Entwurfs ist die Ausführung der in Artikel 86 Absätze 3<sup>bis</sup> und 4 BV enthaltenen Grundsätze zur SFLV.

1 SR 101  
2 BBl 2008 8231  
3 BBl 2005 1781  
4 BBl 2007 6373  
5 BBl 2008 8231

## 1.2 Erhebung der Mineralölsteuer auf Flugtreibstoffen

Die Erhebung von Mineralölsteuer und -zuschlag auf Treibstoffen ist im Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996<sup>6</sup> (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. Grundlagen für diese Befreiung sind Artikel 24 des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens vom 7. Dezember 1947<sup>7</sup> über die internationale Zivilluftfahrt (sog. Chicago-Übereinkommen) und das darauf basierende Doc 8632, wonach die Vertragsstaaten von einer Besteuerung von Flugtreibstoffen im internationalen Flugverkehr abzusehen haben. Die Regelung hat der Bundesrat in Artikel 33 der Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996<sup>8</sup> (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. Im Ausland immatrikulierten Flugzeugen wird die Steuerbefreiung 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 hingegen alle Privatflüge sowie die gewerbsmässigen Flüge, einschliesslich der Schulungsflüge, im Inland.

## 1.3 Änderung des Bundesgesetzes vom 23. März 1985<sup>9</sup> über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG): Variantenprüfung

Bei der Prüfung, wie die in Artikel 86 Absätze 3<sup>bis</sup>–4 BV festgelegten Grundsätze zur Spezialfinanzierung Luftverkehr gesetzestechisch auszuführen sind, wurden drei verschiedene Varianten geprüft:

### *Variante 1: Schaffung eines neuen Gesetzes*

Analog zur bestehenden Regelung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr im MinVG wäre für die Umsetzung zur SFLV 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 die Verwendung von Mineralölsteuererträgen in zwei verschiedenen Rechtserlassen geregelt wird. Damit würde der Zersplitterung des Rechts Vorschub geleistet.

<sup>6</sup> SR 641.61

<sup>7</sup> SR 0.748.0

<sup>8</sup> SR 641.611

<sup>9</sup> SR 725.116.2

### *Variante 2: Teilrevision des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG)<sup>10</sup>*

Bei dieser Variante würde das LFG mit einem neuen Teil zur Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr ergänzt. Auf diese Weise müsste zwar kein neues Gesetz erlassen werden, doch würde die Verwendung der Mineralölsteuer wiederum in zwei unterschiedlichen Erlassen geregelt.

### *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 in einem einzigen, für diesen Sachbereich bereits bestehenden Gesetz geregelt wird. 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. Dabei wird das geänderte Gesetz in der SR neu eingeordnet bzw. es bekommt eine neue SR-Nummer.

Der Variante 3 ist aus den genannten Gründen der Vorzug zu geben.

## **1.4 Anhörung der interessierten Kreise**

In der Anhörung wurden die Luftfahrtverbände, Fluggesellschaften, Flughäfen und Regionalflugplätze, Hersteller- und Unterhaltsbetriebe sowie der Flugsicherungsdienst begrüsst; die Anhörung stand zudem weiteren interessierten Kreisen offen.

Die rechtliche Umsetzung der SFLV durch eine Änderung der MinVG wurde im Grundsatz von sämtlichen Luftfahrtkreisen begrüsst.

Im Sinne eines allgemeinen Einwandes wurde mehrfach verlangt, dass die Mittel der künftigen SFLV nicht für bereits bestehende Bundesaufgaben herangezogen werden dürfen.

Einzelne Teilnehmer machten in der Anhörung geltend, die Erträge aus der Mineralölsteuer dürften nicht für die Aufwendungen des BAZL beim Vollzug des Gesetzes verwendet werden. Die entsprechenden Arbeiten müssten mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

So einhellig die Zustimmung aller Luftfahrtkreise zur Vorlage war, so unterschiedlich waren die Meinungen darüber, wie die Mittel innerhalb der drei Massnahmenbereiche einzusetzen seien.

Die Landesflughäfen waren der Auffassung, dass – entsprechend ihrer nationalen Bedeutung – die Mittel primär ihnen zustünden, insbesondere weil sie den Luftfahrtstandort Schweiz im internationalen Wettbewerb massgeblich stärken würden. Die Unterstützung der professionellen Luftfahrt müsse aufgrund ihrer herausragenden volkswirtschaftlichen Bedeutung gegenüber der Freizeitaviatik den Vorzug haben.

<sup>10</sup> SR 748.0

Im Gegensatz dazu wurde geltend gemacht, dass die Mittel aus der SFLV vorrangig kleineren Flughäfen zuzusprechen seien. Diese seien ein wichtiger Standortfaktor für die entsprechenden Regionen, würden jedoch nicht über die gleichen finanziellen Mittel wie Landesflughäfen verfügen. Ein Anhörungsteilnehmer regte in diesem Zusammenhang einen zusätzlichen regionalen Verteilmechanismus an. Ein Standortkanton schlug zudem vor, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um Verkehrsverbindungen von kleineren Flughäfen an Landesflughäfen zu subventionieren.

Mehrfach wurde verlangt, dass Beiträge nur an solche Akteure ausgerichtet werden dürfen, welche einen unmittelbaren Nutzen für die Schweiz oder für die Schweizer Luftfahrt generieren oder bei welchen ein starker Bezug zur Schweiz nachgewiesen werden könne.

Die bereits in der Botschaft zur Änderung von Artikel 86 BV<sup>11</sup> beschriebene Verteilung der Mittel auf die drei Massnahmenbereiche (50-25-25) stiess bei den Anhörungsteilnehmern weitgehend auf Zustimmung. Vereinzelt wurde angeregt, ganz vom Verteilschlüssel abzusehen. In der Mehrheit begrüsst wurde auch die in der Vorlage vorgesehene Möglichkeit der vorübergehenden Abweichung vom Verteilschlüssel. Einzelne Anhörungsteilnehmer befürchteten, dass den Vollzugsbehörden beim Entscheid über die Verteilung der begrenzten Mittel zu viel Ermessensspielraum eingeräumt werde.

Von Vertretern der allgemeinen Luftfahrt (General Aviation) wurde bemängelt, dass diese – trotz ihrem grossen Beitrag zum Flugtreibstoffsteueraufkommen – bei der vorgesehenen Verteilung der Mittel nicht entsprechend ihrem Betrag berücksichtigt werde.

Ein einzelner Luftfahrtverband forderte, die Erträge aus den Flugtreibstoffen auch zur Senkung der in den letzten Jahren massiv gestiegenen Gebühren des BAZL zu verwenden.

Die Anhörung der interessierten Kreise zur Mittelverteilung wurde einhellig begrüsst, wobei verschiedene Grade der Partizipation – vom Antrags- bis zum Mitentscheidungsrecht – vorgeschlagen wurden.

Im Bereich der Umweltschutzmassnahmen wurde angeregt, den Schwerpunkt auf Massnahmen zu legen, welche die Anwohner der angrenzenden Landesflughäfen direkt entlasten. Mehrere Anhörungsteilnehmer äusserten sich kritisch zu Beiträgen an Forschungsarbeiten; diese sollten über andere vom Bund bereits bestehenden Finanzierungskanäle unterstützt werden.

Betreffend Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen (Security) machten einige Teilnehmer geltend, die Abwehr terroristischer und krimineller Aktivitäten gegen den Luftverkehr sei per se eine hoheitliche Aufgabe, weshalb sie gänzlich vom Staat finanziert werden müsse.

Im Zusammenhang mit der geplanten Neuregelung der Finanzierung von Flugsicherungsdiensten verlangten einzelne Anhörungsteilnehmer, dass nicht nur bestimmte Kategorien, sondern sämtliche Regionalflugplätze und Flugfelder in den Genuss von Beiträgen aus der SFLV kommen sollten. Auf der anderen Seite betonten insbesondere die Landesflughäfen, dass nebst der Flugsicherung ein ausreichender Betrag für die übrigen Safety-Massnahmen verbleiben müsse.

<sup>11</sup> BBl 2007 6373

Von Vertretern der Helikopterindustrie wurde beantragt, eine Grundlage für die Finanzierung von Bau und Sanierung von Spitallandeplätzen zu schaffen.

## 1.5 Verhältnis zum europäischen Recht

In der EU wird die Erhebung der Kerosinsteuer durch die Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003<sup>12</sup> zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (sog. Energiesteuerrichtlinie) geregelt. Einzelne, den Luftverkehr betreffende Bestimmungen der Energielinie wurden im Rahmen des zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommens vom 21. Juni 1999<sup>13</sup> über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen Schweiz-EU) von der Schweiz übernommen. Die Richtlinie bezweckt insbesondere, die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Steuersätze für Energieerzeugnisse, darunter auch Flugbenzin und Kerosin, abzubauen. Sie enthält unter anderem Mindestsätze der Verbrauchsteuer für bestimmte Mineralöle, insbesondere auch für Flugbenzin und Kerosin. Sie regelt hingegen nicht den Verwendungszweck der Mineralölsteuererträge. Gemäss Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie ist die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Luftfahrt von der Kerosinsteuer befreit. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit, kommerzielle Inlandflüge zu besteuern. Derzeit ist der kommerzielle Kerosinverbrauch nach der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten mit wenigen Ausnahmen jedoch steuerfrei. Die Energiesteuerrichtlinie berührt diese Vorlage nicht.

In der EU ist das Beihilferecht in den Artikeln 107–109 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>14</sup> sowie in sektorspezifischem Sekundärrecht geregelt. Im Bereich der Luftfahrt hat sich die Schweiz mit dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EU völkerrechtlich dazu verpflichtet, in diesem Sektor materiell dieselben Regeln wie die EU-Mitgliedstaaten anzuwenden, einschliesslich der für die Luftfahrt relevanten wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen.

Gemäss Artikel 13 des Luftverkehrsabkommens Schweiz-EU sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Abkommen unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Vertragsstaaten beeinträchtigen. Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen stimmen mit dem gemeinschaftlichen Recht überein, denn sie beschränken sich grösstenteils auf die Schweiz. Die Mittel aus der SFLV werden zudem nicht dazu eingesetzt, um Unternehmen oder Produktionszweige im Bereich der Luftfahrt zu begünstigen. Vielmehr sollen mit den Beiträgen Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Luftfahrt in drei Bereichen ermöglicht werden. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt bei dieser Sachlage nicht vor, weshalb die vorgeschlagene Regelung mit dem für die Schweiz relevanten europäischen Recht vereinbar ist.

<sup>12</sup> ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51–70

<sup>13</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>14</sup> ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 47

## 1.6

### Geplantes Verordnungsrecht

Der Bundesrat hat die Kompetenz, die Bundesgesetzgebung – unter anderem durch den Erlass von Ausführungsverordnungen – zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV). Der hier vorgelegte Entwurf einer Änderung des MinVG (E-MinVG) delegiert an mehreren Stellen darüber hinausgehende Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat. Entsprechend wird die detaillierte Regelung der Materie mittels Bundesratsverordnung erfolgen. Zu den Einzelheiten vgl. die Ausführungen unter Ziffer 2.

Die zu regelnde Materie weist thematisch einen engen Bezug zur Luftfahrt auf. Der Regelungsgegenstand unterscheidet sich folglich grundsätzlich von jenem der geltenden Verordnung vom 7. November 2007<sup>15</sup> über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV). So unterscheiden sich die beitragsberechtigten Kreise, das Verfahren der Beitragserteilung, die Verteilmechanismen, aber auch die Aufsicht über den Vollzug der Spezialfinanzierungen, weshalb sich die beiden Themengebiete gesetzgeberisch nicht in einer einzigen Verordnung zusammenfassen lassen. Vielmehr bietet sich die Schaffung einer neuen sektoriellen Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Bereich der SFLV als die gesetzgeberisch zweckmässigste Lösung an.

## 2

### Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

#### *Art. 1* Gegenstand

Artikel 1 E-MinVG legt den erweiterten Gegenstand des Gesetzes fest: Neu regelt dieses die Verwendung der Reinerträge aus der Mineralölsteuer (und der Nationalstrassenabgabe) sowohl im Bereich des Strassenverkehrs als auch im Bereich des Luftverkehrs regelt.

#### *Art. 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 Nettoerträge<sup>16</sup> aus der Flugtreibstoffbesteuerung und dem entsprechenden Mineralölsteuerzuschlag für das betreffende Jahr festgehalten werden. Ausgabeseitig wird ausgewiesen, wie diese Erträge für die einzelnen Aufgabenbereiche verwendet worden sind.

#### *Art. 3 Einleitungssatz und Art. 4 Abs. 1 und 5*

In der französischen Fassung drängen sich in diesen Bestimmungen rein terminologisch motivierte Änderungen auf. Die deutsche und die italienische Fassung sind davon nicht betroffen.

<sup>15</sup> SR 725.116.21

<sup>16</sup> Nettoerträge sind Erträge aus der Mineralölsteuer, bei welcher Abzüge wie Rückerstattungen, Erhebungskosten und Anteil an das Fürstentum Liechtenstein bereits berücksichtigt worden sind.

### *Art. 37a* Verteilung der Mittel

Wie die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die drei Bereiche zu erfolgen hat, wird bereits in der Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr<sup>17</sup> beschrieben. Danach sind 50 Prozent der verfügbaren Mittel aus der SFLV für Massnahmen für die technische Sicherheit (Safety) zu verwenden. Je 25 Prozent der Mittel sollen zur Finanzierung von Umweltschutzmassnahmen und von Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen (Security) eingesetzt werden. Die Verteilung stützt sich auf den Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004<sup>18</sup>, worin die Erreichung und die Erhaltung eines im europäischen Quervergleich hohen Sicherheitsstandards als eines der Hauptziele postuliert wird. Artikel 37a Absatz 1 E-MinVG legt diese Aufteilung entsprechend fest.

Das Total der Mittel für die SFLV betrug 2009 rund 46 Millionen Franken<sup>19</sup>. Gemäss dem neuen Verteilschlüssel hätte dies folgende Beiträge ergeben:

- Umweltschutz: rund 11 Millionen Franken;
- Security: rund 11 Millionen Franken;
- Safety: rund 24 Millionen Franken.

Von der in Artikel 37a Absatz 1 E-MinVG festgelegten Verteilung kann nach Artikel 37a Absatz 2 Buchstabe b vorübergehend abgewichen werden. Dies rechtfertigt sich insbesondere dann, wenn innerhalb eines Aufgabenbereiches eine Massnahme priorisiert werden soll. Auch sollen auf diese Weise die beschränkten Mittel der SFLV effizient eingesetzt werden können. Allerdings ist darauf zu achten, dass auf mittlere Frist der Verteilschlüssel eingehalten wird. Die Details dazu werden in der Ausführungsverordnung festzulegen sein.

In der Ausführungsverordnung wird insbesondere auch festzulegen sein, nach welchen Kriterien die Gewährung von Beiträgen zu erfolgen hat. Dabei ist davon auszugehen, dass Beitragsperioden festgesetzt und für diese Schwerpunkte der Mittelzuteilung definiert werden. Bei der Beurteilung der Gesuche werden zudem Kriterien wie Realisierbarkeit und Reifegrad des Projektes oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller zur Anwendung gelangen.

Die Zusprechung der Beiträge erfolgt durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Die interessierten Kreise werden im Rahmen der vorgängigen Schwerpunktbildung angehört. Auf die Einsetzung von Fachkommissionen wird aus verwaltungsökonomischen Gründen bewusst verzichtet.

Wie bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr werden die Aufwendungen des Bundes am Vollzug der SFLV mit den Erträgen aus der Flugtreibstoffsteuer finanziert (Art. 37a Abs. 1 Entwurf-MinVG).

### *Art. 37b* Gewährung der Beiträge

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

<sup>17</sup> BBl 2007 6373 6376

<sup>18</sup> BBl 2005 1781

<sup>19</sup> Auf der Basis der Zahlen aus der Staatsrechnung 2009

Im Übrigen finden auf die Gewährung der Beiträge die allgemeinen Bestimmungen des 3. Kapitels des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)<sup>20</sup> Anwendung. Das SuG regelt einheitlich wichtige Fragen des Beitragswesens des Bundes, unter anderem die Bemessung, die Zahlung, die Rückforderung und den Widerruf von Beiträgen.

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 (Art. 16 Abs. 4 SuG).

Für die Umschreibung des Verfahrens der Beitragsgewährung sei auf Ziffer 5.4.3 verwiesen.

Die Auszahlung der Beiträge ist von den verfügbaren Mitteln abhängig ist. Dies ergibt sich bereits aus der Zweckbindung auf Verfassungsstufe und aus Artikel 37a E-MinVG, der Grundsatz soll dennoch explizit festgehalten werden. Auf die Leistung von Beiträgen besteht kein Rechtsanspruch (Art. 37b Abs. 1 E-MinVG).

#### *Art. 37c*      Höhe der Beiträge

Bei Finanzhilfen des Bundes wird eine Eigenleistung des Subventionsempfängers erwartet. Gestützt auf Artikel 7 Buchstaben c und d SuG hat er 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.

In Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe gemäss Artikel 7 Buchstabe h SuG sind für Finanzhilfen Höchstsätze festzulegen. Gemäss Artikel 37c E-MinVG beträgt die Höhe der Beiträge für die Massnahmen gemäss den Artikeln 37d, 37e und 37f Buchstaben b–d höchstens 80 Prozent der anrechenbaren Kosten der Investitionen oder der Betriebskosten eines Vorhabens. Durch die Neugestaltung der Finanzierung von Flugsicherungsdiensten (vgl. die Erläuterungen zu Art. 37f Bst. a) sollen die Folgen des künftigen Wegfalls der Quersubventionierung im Bereich der Flugsicherung so weit als möglich abgefedert werden können, weshalb für diesen Massnahmenbereich im Gesetz keine Plafonierung der Beitragshöhen vorgesehen ist.

#### *Art. 37d*      Umweltschutzmassnahmen

Die Luftfahrt hat in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf die Umwelt. 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 Emissionen von CO<sub>2</sub> und Wasserdampf sowie der Schadstoff Stickoxid als Resultat des Verbrennungsprozesses von Flugzeugtriebwerken global klimarelevant.

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

<sup>20</sup> SR 616.1

Die Lärmbelastungsgrenzwerte sind in Anhang 5 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV)<sup>21</sup> 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 lärmverursachende Anlage zu sanieren. Es handelt sich dabei vor allem um Massnahmen gemäss Artikel 20 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG)<sup>22</sup>, welche von den Anlagebetreibern gemäss Verursacherprinzip finanziert werden müssen. Lassen sich die Lärmimmissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung von lärmigen ortsfesten Anlagen, zum Beispiel den bestehenden Flughäfen, durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so werden die Eigentümer der lärmigen ortsfesten Anlagen verpflichtet, für bauliche Massnahmen zur Minderung der Lärmimmissionen die Kosten zu tragen. Werden überdies bestehende Flughäfen wesentlich geändert, wie das aufgrund von Ausbauten beim Flughafen Zürich der Fall war, so dürfen die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Da beim Lärm durch den Luftverkehr Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände) nicht realisierbar sind, stehen zusätzliche Schallschutzmassnahmen 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 überwälzt. 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 37d Buchstabe a Entwurf-MinVG nur an jene baulichen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärmimmissionen, deren Finanzierung nicht bereits aus anderen Quellen sichergestellt werden muss. Damit wird eine Konkurrenzenzierung 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. Für Beiträge gestützt auf das vorliegende Gesetz käme deshalb etwa die Mitfinanzierung von Einrichtungen für Standläufe, wie sie an Flughäfen für den Testbetrieb von Triebwerken verwendet werden, in Betracht.

*Bst. b:* Gemäss Artikel 37d Buchstabe b E-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 vom indirekt durch den Flugverkehr verursachten Landverkehr sowie von den gasförmigen Emissionen aus dem Flughafenbetrieb

<sup>21</sup> SR 814.41

<sup>22</sup> SR 814.01

herrühren. Eine mögliche Massnahme ist die Subventionierung des Ersatzes von kerosinbetriebenen Hilfsaggregaten auf dem Boden durch Einrichtungen, welche durch elektrischen Strom angetrieben werden. 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 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. Rund die Hälfte der Kleinflugzeuge ist heute aus technischen Gründen noch auf verbleites Flugbenzin angewiesen. Obwohl es sich bei diesem Treibstoff gesamt-schweizerisch um kleine Mengen handelt, wird ein Ersatz durch 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 (PSI), 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 gefördert werden sollen.

Im Hinblick auf die begrenzten Mittel der SFLV werden Beiträge an Forschungsarbeiten lediglich ausgerichtet, sofern die Mittel nicht über andere private oder staatliche Institutionen der Forschungsförderung sichergestellt werden können.

*Bst. e:* Flughäfen wie teilweise auch Private betreiben eigene Installationen zur Messung von 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. Dies gilt insbesondere auch für Störungen durch Flugaktivitäten in Erholungsgebieten und im Gebirge. 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. Der Fokus dieser Bestimmung liegt deshalb auf der Förderung von Projekten, welche die Einführung und Etablierung umweltschonender Flugverfahren zum Ziel haben. Im Bereich der Kleinaviatik hat das BAZL ein elektronisches Schulungsprogramm zum Thema Fluglärminderung entwickelt; dieses wird den inte-

ressierten 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 37d Buchstabe f E-MinVG sollen durch Beiträge aus der SFLV die Entwicklung solcher umweltschonender Flugverfahren sowie die Aus- und Weiterbildung zur Anwendung solcher Verfahren unterstützt werden können.

Zudem können Beiträge eingesetzt werden für Entwicklungsvorhaben im Bereich luftfahrttechnischer Neuerungen mit dem Ziel, die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Umwelt zu verringern. Zurzeit werden im Zusammenhang mit der sicherheitsfördernden Luftraumbewirtschaftung moderne Navigationstechnologien entwickelt, welche eine effizientere und umweltfreundlichere Luftraumbewirtschaftung ermöglichen sollen. Unter dem Projektnamen «CHIPS» ist das BAZL bereits heute an der Entwicklung eines Programms für satellitengestützte An- und Abflugverfahren beteiligt.

*Bst. g:* Beiträge können auch für die Förderung des ökologischen Ausgleichs auf Flugplätzen geleistet werden. Eine mögliche Massnahme ist die Unterstützung der Flugplatzbetreiber bei der Erarbeitung der entsprechenden Konzepte. Denkbar ist weiter die Unterstützung bei der Durchführung eines Monitoring dieser Konzepte. Für die Umsetzung solcher Konzepte ist hingegen zuerst auf bereits bestehende Finanzierungsmöglichkeiten zurückzugreifen.

#### *Art. 37e* Abwehr widerrechtlicher Handlungen

Um den Schutz der Luftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen wie Sprengstoffanschlägen oder Flugzeugentführungen (Security) 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 Zivilluftfahrt-Organisation ICAO und der EU. Massgebend für den Bereich der Security sind der Anhang 17 des Chicago-Übereinkommens<sup>23</sup>, die im Rahmen des Luftverkehrsabkommens Schweiz-EU<sup>24</sup> übernommenen Security-Regelungen, die die Artikel 122a–122p der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973<sup>25</sup> sowie die Verordnung des UVEK vom 20. Juli 2009<sup>26</sup> über die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL).

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 Ausbildungs-

<sup>23</sup> SR 0.748.0

<sup>24</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>25</sup> SR 748.01

<sup>26</sup> SR 748.122

infrastruktur 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 schweizerischer Luftfahrzeuge – dienen.

Flughafenhalter und Luftverkehrsunternehmen tragen im Übrigen die Kosten der von ihnen zu ergreifenden Sicherheitsmassnahmen. Während der Flugplatzhalter die Kontrolle des Zutritts zum Sicherheitsbereich sowie der Flugpassagiere und ihres Gepäcks 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. Entsprechende Massnahmen können aus Treibstoffgeldern unterstützt werden.

*Bst. a und b:* Der Bund kann nach Artikel 37e Buchstabe a E-MinVG Beiträge leisten an Kontroll- und Überwachungsmassnahmen bei Passagieren und Gepäck und bei Luftfahrzeugen. Artikel 37e Buchstabe b E-MinVG ermöglicht zudem die Unterstützung weiterer Sicherheitsmassnahmen wie etwa des Perimeterschutzes oder des Schutzes sicherheitsrelevanter elektronischer Anlagen. Die Beiträge kommen somit primär den Flugplätzen und den Luftfahrtunternehmen zugute. Was Massnahmen zur Flugplatzsicherheit angeht, sollen insbesondere auch Regionalflugplätze in den Genuss von Beiträgen aus der SFLV kommen. Im Vordergrund stehen Beiträge zur Einführung neuer, effektiver Sicherheitstechnologien (Röntgengeräte, Sprengstoffdetektoren).

*Bst. c:* Im Rahmen seiner Aufsicht über Security-Massnahmen der Luftfahrt regelt das BAZL die Ausbildung von Sicherheitsverantwortlichen auf Flugplätzen, aber auch von Speditions- und 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 die Luftfrachtunternehmen verantwortlich für die unternehmensinternen Schulungen der Angestellten, welche sicherheitsrelevante Aufgaben erfüllen. Die Schulung von Sicherheitsverantwortlichen der vom BAZL zugelassenen Spediteure ist obligatorisch und Bestandteil ihrer Zertifizierung. Mit den Beiträgen aus der SFLV könnten beispielsweise die obligatorischen Wiederholungskurse für die Sicherheitsverantwortlichen oder elektronische Ausbildungsmöglichkeiten 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. Mit Beiträgen aus der SFLV soll der Bund künftig die Forschung und Entwicklung im Bereich der Luftsicherheit und der Massnahmen zur Qualitätssicherung unterstützen können. Als Beispiele sind zu nennen:

- Forschung betreffend 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 neuartiger informationstechnischer Sicherheitsmassnahmen;
- Entwicklung von Methoden des Profiling, mit welchem eine differenzierte Kontrolle der Passagiere möglich werden könnte und sich in der Folge auch die Kontrollprozesse vereinfachen liessen.

*Art. 37f* 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.

*Bst. a:* 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)<sup>27</sup> und der gleichzeitigen Änderung der Verordnung vom 18. Dezember 1995<sup>28</sup> über den Flugsicherungsdienst (VFSD) 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, so entstünde auf den Regionalflugplätzen aufgrund des Wegfalls der erwähnten Quersubventionen eine Unterdeckung von jährlich rund 24 Millionen Franken. Die Erhebung kostendeckender Gebühren auf den Regionalflugplätzen würde aller Voraussicht nach zur Einstellung der heute durch die Skyguide AG angebotenen Flugsicherungsdienstleistungen auf diesen Flugplätzen führen. Dadurch würde das Sicherheitsniveau in der schweizerischen

<sup>27</sup> SR 748.0; vgl. Botschaft vom 20. Mai 2009, BBl 2009 4915

<sup>28</sup> SR 748.132.1

Luftfahrt sinken. Ähnliches gilt, wenn man bei der Freizeitaviatik kostendeckende Gebühren erheben würde. Eine vollständige Kostendeckung der Gebühren hätte eine prohibitive Wirkung. Eine solche ist jedoch aus Gründen der Aus- und Weiterbildung schweizerischer Pilotinnen und 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 nach erfolgtem Abbau der Quersubventionierung sicherstellen, dass ein hohes Sicherheitsniveau beibehalten werden kann.

Der Kreis der anspruchsberechtigten Flugplätze wird in der VFSD festgelegt sein. Vorgesehen ist die Bildung von drei Flugplatzkategorien, welche voneinander unabhängige Systeme darstellen, für die jeweils unterschiedliche Grundsätze betreffend die Finanzierung gelten. So wird in Zukunft eine Quersubventionierung zwischen den Landesflughäfen (Kategorie I)<sup>29</sup> und den anderen Flugplätzen mit Flugverkehrsleitdiensten (Kategorie II und III)<sup>30</sup> 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 die Kategorie III grundsätzlich nicht der Fall. Die Betroffenen 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.

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.

Die Beiträge werden in einer ersten Phase – voraussichtlich bis Ende 2015 – als Abgeltung im Sinne des Subventionsgesetzes der Skyguide zufließen. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt sie für die Finanzierung der Flugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen verantwortlich. Die Abgeltung wird dabei nicht als Defizitgarantie geleistet, sondern der vom Bund abzugeltende Betrag wird jeweils jährlich mit der Skyguide im Rahmen einer Vereinbarung festgelegt. In einer zweiten Phase wird die Verantwortung für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste von der Skyguide auf die Regionalflugplatzhalter übertragen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Mittel aus der Spezialfinanzierung nicht mehr der Skyguide zufließen werden, sondern dass neu die Regionalflugplatzhalter Empfänger der entsprechenden Gelder sein werden. Diese Beiträge werden im Sinne von Unterstützungszahlungen an Regionalflugplätze geleistet, weshalb sie dann nicht mehr als Abgeltungen, sondern als Finanzhilfen zu qualifizieren sind.

Die in der VFSD vorgesehenen Bestimmungen zur Neuordnung der Finanzierung von Flugsicherungsdiensten für bestimmte Flugplatzkategorien stehen in unmittelbarem Zusammenhang zu Artikel 37f E-MinVG, weshalb die Änderungen beider Rechtsakte zeitgleich in Kraft zu setzen sind.

<sup>29</sup> *Kategorie I:* Landesflughäfen Zürich und Genf (der Flughafen Basel-Mülhausen untersteht französischem Recht).

<sup>30</sup> *Kategorie II:* Regionalflugplätze Bern-Belp, Lugano-Agno, St. Gallen-Altenrhein, Sion, Grenchen, Les Eplatures. *Kategorie III:* Flugplatz Buochs.

Auch wenn, zumindest in einer ersten Phase, ein Grossteil der für den Bereich Safety vorgesehenen Beiträge (über 20 Mio. CHF) für die Folgen der künftigen Aufhebung der Quersubventionierung bei den An- und Abflugsicherungsdiensten vorgesehen ist, soll ein genügender Betrag verbleiben, um andere Safety-Anliegen zu unterstützen.

*Bst. b:* In Flugunfalluntersuchungen zeigen sich oft Parallelen bei den Unfallursachen. Im Rahmen von Unfallverhütungsprogrammen können festgestellte Defizite gezielt angegangen werden. Denkbar sind Vorhaben zum Abbruch von Luftfahrt-hindernissen oder zur Erstellung von Luftfahrthinderniskarten. Des Weiteren können beispielsweise von Luftfahrtverbänden (z.B. «Aircraft Owners and Pilots Association AOPA») oder AeroClub durchgeführte Kampagnen und Ausbildungen zur Verbesserung des Sicherheitsbewusstseins der Pilotinnen und Piloten finanziell unterstützt werden.

Beiträge könnten ferner eingesetzt werden für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich von luftfahrttechnischen Neuerungen. Zu denken ist an Avioniksysteme wie Kollisionswarngeräte, welche die Flugsicherheit optimieren helfen.

*Bst. c:* Oft bilden Infrastrukturanlagen am Boden eine wichtige Voraussetzung für die technische Sicherheit in der Luft. So dienen beispielsweise Spitallandeplätze dazu, Patientinnen und Patienten von den Unfallstellen möglichst rasch und unfallfrei in die Spitäler zu transportieren. Über die nächsten Jahre zeichnet sich für viele schweizerische Spitallandeplätze ein grosser Investitionsbedarf ab, bedingt durch internationale Regelungen und Standards, welche infrastrukturelle Anpassungen erfordern. Mit Beiträgen aus der SFLV sollen solche bauliche Massnahmen unterstützt werden können, sofern sie die technische Sicherheit erhöhen.

*Bst. d:* 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 Schulungsunternehmungen oder Luftfahrtverbänden (z.B. «Safety Officer», Flughelfer, «Flight Dispatcher») sowie von Fachhochschulen oder Universitäten;
- von Luftfahrtverbänden organisierte Ausbildungsveranstaltungen, Breitenförderungskurse und Flugsicherheits-Sensibilisierungskampagnen.

### **3 Auswirkungen**

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

##### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

Die SFLV ist Bestandteil der Bundesrechnung. Entsprechend wirken sich Mehr- oder Minderausgaben bei der SFLV direkt auf die Finanzrechnung des Bundes aus.

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 2009

beliefen sich die zweckgebundenen Strasseneinnahmen auf rund 3936 Millionen Franken.

Die in die SFSV geflossenen Steuern aus Flugtreibstoffen betragen im Jahr 2009 rund 46 Millionen Franken, was rund 1,2 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 46 Millionen Franken, womit für den Strassenverkehr entsprechend weniger zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen. Da ein Inkrafttreten der Vorlage in der zweiten Hälfte 2011 möglich ist, sind im Budget 2011 erste Mittel für die neuen Subventionstatbestände vorgesehen. Im Finanzplan 2012–2014 sind für technische Sicherheitsmassnahmen (23 Mio. CHF), Umweltschutzmassnahmen (10 Mio. CHF) und nicht hoheitliche Sicherheitsmassnahmen (10 Mio. CHF) eingestellt. Wie in der Botschaft zur Schaffung der Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung)<sup>31</sup> angekündigt, werden 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.

### **3.1.2 Personelle Auswirkungen**

Mit der Schaffung der SFLV fallen für das BAZL im Zusammenhang mit der Verwaltung und Verteilung der Beiträge neue Aufgaben an. Für die Bearbeitung und die Beurteilung von Gesuchen sowie die Vorbereitung und den Erlass von Beitragsverfügungen soll im BAZL eine Stelle geschaffen werden. Der Vollzug der mit der Änderung der MinVG eingeführten SFLV ist ein vollständig neuer Aufgabenbereich, der nicht mit den bestehenden Personalressourcen des BAZL bewältigt werden kann. Die neue Stelle soll wie bei der SFSV über die Mineralölsteuererträge finanziert werden.

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

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

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

<sup>31</sup> BBl 2007 6373

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>32</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Zweckbindung der Mineralölsteuer ist in Artikel 86 BV geregelt. Die Vorlage stützt sich auf Artikel 86 Absatz 3<sup>bis</sup> BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, die Verteilung der für die SFLV vorgesehenen Mittel zu regeln.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Für das Verhältnis dieser Vorlage zum EU-Recht, insbesondere in Bezug auf die wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen der Vorlage, sei auf Ziffer 1.5 verwiesen. Die Vorgaben der WTO zielen in die gleiche Richtung. Die vorgeschlagenen Massnahmen stimmen daher sowohl mit dem EU-Recht wie mit den Vorgaben der WTO überein. Die Vorlage ist zudem vereinbar mit anderen völkerrechtlichen Verträgen im Luftfahrtbereich.

### **5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Artikel 37d–37f E-MinVG unterstehen der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken sowie wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht.

### **5.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz**

#### **5.4.1 Bedeutung der Finanzhilfen für die Erreichung der angestrebten Ziele**

Bei den Beiträgen aus der SFLV handelt es sich um Finanzhilfen sowie im Falle der Beiträge gemäss Artikel 37f Buchstabe a Entwurf-MinVG – zumindest in einer ersten Phase – um Abgeltungen im Sinne des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>33</sup> (vgl. die Ausführungen zu Art. 37f Bst. a Entwurf-MinVG).

Finanzhilfen unterstützen eine freiwillige bzw. eine nicht vom Bund delegierte Tätigkeit des potentiellen Beitragempfängers. Gemäss SuG kann eine Finanzhilfe insbesondere dann ausgerichtet werden, wenn der Bund ein Interesse an der damit

<sup>32</sup> BBl 2008 820

<sup>33</sup> SR 616.1

unterstützten Tätigkeit bzw. an der Erfüllung einer Aufgabe hat und alternative Finanzierungen nicht ausreichen oder eine private Tätigkeit ohne die Bundesunterstützung nicht hinreichend ausgeübt werden kann. Dieses Interesse kommt insbesondere mit der neu geschaffenen verfassungsmässigen Grundlage in Artikel 86 Absatz 3<sup>bis</sup> BV deutlich zum Ausdruck.

Im Gegensatz zu den Finanzhilfen mildern oder gleichen Abgeltungen finanzielle Lasten aus, die sich für die Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben ergeben. Dies trifft zu auf die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf gewissen Regionalflugplätzen, welche durch die Skyguide auf der Grundlage von bundesrechtlichen Vorschriften bis voraussichtlich Ende 2015 zu leisten sind. Im Rahmen der Neuregelung der Flugsicherungsdienste wird die Verantwortung für die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste von der Skyguide auf die Regionalflugplatzhalter übertragen. Ab diesem Zeitpunkt werden die Mittel aus der Spezialfinanzierung Luftfahrt, die für die An- und Abflugsicherungsdienste auf Regionalflugplätzen zur Verfügung gestellt werden, als Finanzhilfe direkt an die Regionalflugplatzhalter ausbezahlt.

Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Mit der Schaffung der SFLV werden dem System Luftfahrt nun gewisse Mittel zur Verfügung gestellt, unter anderem um dessen Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Sämtliche Beiträge lassen sich aus ökonomischer Sicht rechtfertigen, da sie in den verschiedenen Bereichen negative externe Effekte zu kompensieren helfen. So wird der Bund mit den Mitteln aus der SFLV zur Finanzierung der An- und Abflugsicherung auf Regionalflugplätzen beitragen und in der Folge des vorgesehenen Abbaus der heute noch bestehenden Quersubventionierung sicherstellen, dass die Flugsicherheit in gewünschten Mass beibehalten wird. Im Bereich der Umwelt soll mit Beiträgen an entsprechende Massnahmen den durch die Luftfahrt verursachten Umweltbelastungen entgegengewirkt werden. Ferner sollen Beiträge zur Deckung zusätzlicher Kosten bereitgestellt werden, die durch neue Standards für Massnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen entstehen.

Der Umfang der vorgesehenen Mittel ergibt sich aus den generierten Steuererträgen auf Flugtreibstoffen und ist jährlichen Schwankungen ausgesetzt. Die Höhe der für die drei Bereiche vorgesehenen Beiträge beträgt jährlich zwischen 40 und 50 Millionen Franken. Da sie der Förderung der oben genannten Massnahmen dienen, werden die Beiträge in Form von nicht rückzahlbaren Geldleistungen (A-fonds-perdu-Beiträge) ausgerichtet.

## **5.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen**

Die Bundesbeiträge werden an bestimmte Anforderungen bzw. Verteil- und Bemessungskriterien geknüpft. So werden Projekte – entsprechend ihrer Massnahmenbereiche – auf ihren Nutzen hin geprüft. Es wird zu beurteilen sein, inwiefern die Vorhaben von luftfahrtpolitischem Interesse sind. Zudem sind die Beitragsempfänger gegenüber dem Bund für eine zweckentsprechende und effiziente Verwendung der Beiträge verantwortlich.

Im Rahmen der Finanzberichterstattung muss Rechenschaft abgelegt werden über die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen resp. wie viele Mittel für Umweltschutzmassnahmen, Safety und Security ausgegeben wurden.

### **5.4.3 Verfahren der Beitragsgewährung**

Das Verfahren der Beitragsgewährung wird durch den Bundesrat auf Verordnungsebene festgelegt (Art. 37b E-MinVG). Massgebend ist das SuG, wobei der Bundesrat in seinen Ausführungsbestimmungen nicht davon abweicht. Der Bundesrat regelt vielmehr Besonderheiten des Verfahrens, die das SuG nicht enthält, zum Beispiel die formellen und materiellen Anforderungen an die Gesuche oder der Verfahrensablauf.

Im Bezug auf das Verfahren der Beitragsgewährung sind insbesondere die Artikel 1 (Zweck), 6 (Voraussetzungen), 7 (Besondere Grundsätze), 16 (Rechtsform), 19 und 20 (Verträge, Grundsatz und Inhalt) des SuG massgebend. Gestützt auf diese Vorgaben sind für Verteilverfahren folgende Schritte vorgesehen:

*1. Einreichung bzw. Sammeln der Beitragsgesuche:* Gemäss SuG dürfen Finanzhilfen nur auf Gesuch hin gewährt werden. Die Anforderungen an Form und Inhalt sind in der Ausführungsverordnung festzulegen. Damit die Gesuche gesamthaft beurteilt werden können, ist eine jährliche Eingabefrist im Hinblick auf die Beitragssprechung für das Folgejahr vorgesehen.

*2. Formelle und materielle Überprüfung der Gesuche:* Nach Ablauf der Eingabefrist erfolgt eine formelle und materielle Überprüfung der einzelnen Beitragsgesuche durch die zuständige Stelle im BAZL. Die Beurteilung erfolgt mit der Unterstützung durch die entsprechenden BAZL-Fachstellen in den Bereichen Umwelt, Security und Safety.

*3. Erlass der Beitragsverfügungen:* Wird Gesuchen um Finanzhilfen nicht oder nicht ganz entsprochen, so muss der Gesuchsteller die Möglichkeit haben, Beschwerde zu erheben. Deshalb hat die Gewährung oder die Ablehnung von Beiträgen aus Rechtssicherheitsgründen durch eine Verfügung zu erfolgen. Gleichzeitig regelt die Verfügung das Rechtsverhältnis zum Beitragsberechtigten, indem sie zum Beispiel allfällige Auflagen oder Zahlungsmodalitäten festhält.

*4. Auszahlung der Beiträge:* Die Beiträge können pauschal ausbezahlt werden. Damit entfallen die Kontrolle von Abrechnungen und andere administrative Umtriebe. Möglich ist aber auch die Zusprechung fester Beiträge für ganze Einzelprojekte gestützt auf Pläne und Kostenvoranschläge.

### **5.4.4 Ausgestaltung der Beiträge**

Durch die entsprechende verfassungsmässige Verankerung der SFLV unterliegen die Beiträge in den entsprechenden Massnahmenbereichen keiner Befristung.

Demgegenüber sind allerdings die einzelnen Beitragszahlungen befristet. In der Regel wird es sich um einmalige Finanzhilfen handeln, welche den Gesuchstellern mittels Verfügung gewährt werden.

Die Beiträge zur Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf den Regionalflugplätzen werden degressiv ausgestaltet (insbesondere im Hinblick auf das in Aussicht gestellte neue Finanzierungsregime bei der Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen ab 2015).

Durch die Festlegung des Beitragssatzes auf maximal 80 Prozent, wird vom Subventionsempfänger eine adäquate Eigenleistung gefordert. Dies wirkt sich günstig auf eine effiziente Mittelverwendung aus.