

Herrn
Raymond Cron
Direktor
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
3003 **Bern**

Bern, 26. Januar 2007

Bundesbeschluss zur Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend den Bundesbeschluss zur Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung) Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS kann sich grundsätzlich damit einverstanden erklären, dass die Erträge aus der Verbrauchsteuer auf Flugtreibstoffen dem Luftverkehr zugute kommen sollen. Dies ist sowohl sach- als auch verursachergerecht.

Von den vorgeschlagenen Varianten favorisieren wir klar die Variante 2, die eine neue Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr schafft. Dies, obwohl wir die im erläuternden Bericht angeführte Argumentationslinie als nicht ganz konsistent und in sich nicht kohärent erachten.

strasseschweiz hat zur Kenntnis genommen, dass das Begehren, die Erträge aus der Mineralölsteuer des innerschweizerischen Luftverkehrs gezielt und zweckgebunden für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr (insbesondere für den Lärmschutz) zu verwenden, im Nationalrat bereits zweimal eine, wenn auch eher knappe, Mehrheit gefunden hat.

Die Grosse Kammer hat namentlich der Parlamentarische Initiative „Lärmschutz auf Landesflughäfen – Finanzierung der gesetzlichen Massnahmen“ (00.414), die einen entsprechenden Antrag stellt, am 13. Dezember 2000 mit 83 zu 73 Stimmen – trotz deutlicher Ablehnung durch die vorberatende Kommission – Folge gegeben.¹ Und am 3. März 2003 ist eine Kommissionsmehrheit, die die Abschreibung der besagten Einzelinitiative von Nationalrat Rolf Hegetschweiler beantragt hatte, im Plenum mit 97 zu 75 Stimmen unterlegen.²

Der Auftrag ist also gegeben; er wurde in der Folge im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 vom 10. Dezember 2004 (05.011)³ aufgenommen. In diesem Bericht steht an mehreren Stellen, dass der Bundesrat prüfe, inwieweit die Erträge aus der heutigen Kerosinbesteuerung für den Binnenluftverkehr, welche jährlich ungefähr 60 Millionen Franken betragen, künftig zugunsten von Umweltschutz-, Security- und Safety-massnahmen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden könnten.⁴

Dieser Vorschlag trägt nicht zuletzt dem Postulat „Verwendung eines Anteils des Mineralölsteuerertrages für die Luftfahrt“ (05.3851) Rechnung, das der Bundesrat zwar zur Annahme beantragt hat, welches allerdings bekämpft wird und im Plenum bis dato noch nicht diskutiert worden ist. Mit seinem Postulat fordert Nationalrat Rudolf Joder den Bundesrat auf, die Verwendung des Mineralölsteuerertrages aus der Luftfahrt für Massnahmen zur Sicherstellung des Luftverkehrs, Infrastruktureinrichtungen, Security- und Safety-massnahmen sowie Umweltschutzmassnahmen zu prüfen. Dabei seien die Regionalflughäfen und die General Aviation (allgemeine Luftfahrt) angemessen zu berücksichtigen.

Die im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 gemachte Ankündigung hat der Bundesrat nun mit dem in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf betreffend die Änderung von Artikel 86 der BV zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr konkretisiert.

Im entsprechenden erläuternden Bericht zum Vorentwurf wird argumentiert, dass die heutige Situation dem Prinzip der Kostenwahrheit widerspräche, dass die Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen analog der Strasse für den Verkehrsträger eingesetzt werden sollen, der diese Einnahmen generiert, mithin für den Luftverkehr, und dass unter anderem Beiträge an Schallschutzmassnahmen in Frage kämen. Dabei ist u.E. insbesondere auch zu berücksichtigen, dass gemäss dem behördenverbindlichen Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vom 18. Oktober 2000 der Luftverkehr mit Beförderungs- und Flugplanpflicht als öffentlicher Luftverkehr gilt.

Zum Stichwort „Kostenwahrheit“

Das Prinzip der Kostenwahrheit ist in der schweizerischen Rechtsordnung nicht explizit festgeschrieben. Am 12. Juni 2001 hat der Nationalrat die Parlamentarische Initiative „Kostenwahrheit im Verkehr“ (93.439) mit 94 zu 61 Stimmen abgeschrieben.⁵ Diese Einzelinitiative des ehemaligen Nationalrats Martin Bundi hatte zum Ziel, das Verursacherprinzip voll durchzusetzen und einen kostenneutralen Wettbewerb herzustellen (d.h. Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern zu beseitigen), und wollte erreichen, dass der Grundsatz der Kostenwahrheit im Verkehr in der BV verankert wird.

¹ AB 2000 N 1546 online

² AB 2003 N 1719 online

³ BBl 2005 1781

⁴ Vgl. BBl 2005 1816/1819/1859/1860/1868

⁵ AB 2001 N 699 online

Es existiert somit keine geltende Verfassungsbestimmung, die dem Bund den Auftrag erteilt, sich bei der Umsetzung des Verursacherprinzips an die so genannte Kostenwahrheit im Verkehr zu halten. Kommt hinzu, dass auch dem Luftverkehr – wie bei den übrigen Trägern des öffentlichen Verkehrs – unter konsequenter Anwendung des Kostenwahrheitsprinzips zusätzliche Kosten entstehen würden. So sind z.B. die Flugtreibstoffe für internationale Flüge ab der Schweiz vom Reduktionsziel für Kohlendioxid-Emissionen gemäss CO₂-Gesetz ausgenommen, während die vom Strassenverkehr konsumierten Treibstoffe diesem Reduktionsziel unterliegen, was für diesen mit nicht unbedeutenden Kostenfolgen verbunden ist.

Zum Stichwort „Verwendung der Erträge analog der Strasse“

Der erläuternde Bericht zum Vorentwurf erwähnt auf den Seiten zwei und drei die Jahre, in denen die Zweckbindung des Treibstoffzolls sowie die Möglichkeit zur Erhebung eines Treibstoffzollzuschlags in die Bundesverfassung aufgenommen worden sind. Da dieser Bericht diesbezüglich eher rudimentär gehalten ist, scheint u.E. eine etwas ausführlichere Betrachtung angezeigt.

Am 6. Juli 1958 haben Volk und Stände mit 85 Prozent Ja-Stimmen den Gegenentwurf der Bundesversammlung zum Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes (vom 21. März 1958) angenommen.⁶ So wurden die Artikel 36^{bis} und 36^{ter} in der aBV verankert. Es war sozusagen die Geburtsstunde der Errichtung und Benützung des Nationalstrassennetzes sowie der Zweckbindung von Treibstoffzöllen. In Form von allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag vom 23. Dezember 1959⁷ sowie über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen vom 29. September 1961⁸ wurden die neuen Verfassungsbestimmungen konkretisiert.

Es kann demnach festgestellt werden, dass der Ursprung der Zweckbindung von Treibstoffzollerträgen im Strassenverkehr bzw. dessen Spezialfinanzierung eindeutig im Zusammenhang mit dem Strassenbau, insbesondere jenem des Nationalstrassennetzes, zu sehen ist. Der Schaffung einer in der BV verankerten Spezialfinanzierung für den Luftverkehr hingegen basiert auf einer grundsätzlich anderen Motivation. Diesbezüglich von einer Analogie zu sprechen, ist u.E. doch ziemlich weit hergeholt. Die Analogie besteht somit einzig und allein darin, dass die Gelder im selben Modus wie beim Strassenverkehr einerseits zweckgebunden dem Luftverkehr zugute kommen und andererseits dem Bundeshaushalt zufließen sollen.

Ferner bezahlen nebst dem privaten Strassenverkehr auch konzessionierte Transportunternehmen (KTU), die unter anderem im öffentlichen strassengebundenen Verkehr tätig sind, Treibstoffsteuern. Letzteren wird die Steuer allerdings gemäss Artikel 49 der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV)⁹ bzw. gemäss der Verordnung des EFD über die Steuerbegünstigungen und den Verzugszins bei der Mineralölsteuer¹⁰ rückerstattet. Nicht zuletzt sind laut der Bundesrechnung 2005 gut 700 Millionen Franken an Strassengeldern in den öffentlichen Verkehr (Neat, Huckepack, Autoverlad, Niveauübergänge) geflossen. Ab dem Jahr 2008 werden es nach Inkrafttreten des Infrastrukturfonds noch mehr Strassengelder sein (u.a. S-Bahn-Infrastrukturen). Mit anderen Worten: Die Erträge aus der Flugtreibstoffbesteuerung werden in Zukunft anteilmässig auch dem öffentlichen Landverkehr abgehen.

⁶ BBl 1958 I 649

⁷ BBl 1959 II 1438

⁸ BBl 1961 II 640

⁹ SR 641.611

¹⁰ SR 641.612

Zum Stichwort „Beiträge an Schallschutzmassnahmen“

Unter der SIL-Prämisse, dass es sich beim Luftverkehr mit Beförderungs- und Flugplanpflicht um öffentlichen Luftverkehr handelt, ist anzumerken, dass sich der öffentliche strassengebundene Verkehr nur in äusserst geringfügigem Mass und die Eisenbahnen mit keinem einzigen Rappen mehr an den Massnahmen zur Verringerung des von ihnen selbst verursachten Lärms beteiligen.

Zwar von der Politik demokratisch legitimiert, aber unter krasser Verletzung des Verursacherprinzips übernimmt der private Strassenverkehr via Treibstoffabgaben sowie über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) – Stichwort: Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (FinöV) – den weitaus grössten Teil dieser Kosten, die Frankenbeträge in Milliardenhöhe ausmachen. Obwohl also bezüglich der Beiträge an Schallschutzmassnahmen im Luftverkehr der Vergleich mit dem öffentlichen Landverkehr auf beiden Beinen hinkt, ist es dennoch sehr zu begrüssen, dass der Luftverkehr selber für Massnahmen zur Verminderung seines erzeugten Lärms aufkommen soll und will.

Zur Variante 3 „Ergänzung des Luftverkehrs in Absatz 3“

Gemäss dem erläuternden Bericht zum Vorentwurf wurde offenbar die Ergänzung des Luftverkehrs in Artikel 86 Absatz 3 BV und mithin die Erweiterung des Aufgabenkatalogs ernsthaft in Erwägung gezogen. Diese Variante 3 wird dann allerdings mit der Begründung verworfen, dass sich eine Verwendung der Erträge aus der Autobahnvignette für die Luftfahrt nicht rechtfertigen lasse; das Gleiche gelte für Mineralölsteuererträge, die nicht aus Flugtreibstoffen stammen.

strasseschweiz ist perplex darüber, dass eine derartige Ausweitung überhaupt ins Auge gefasst worden ist, da in Artikel 86 Absatz 3 BV klipp und klar folgendes steht: „Er [der Bund] verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen **im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr**: (...)“

Es scheint im Verkehrsdepartement offensichtlich gross in Mode gekommen zu sein, diese Verfassungsbestimmung zu hinterfragen und „in extenso“ auslegen zu wollen. Fehlte nur noch, dass behauptet wird, Beiträge aus zweckgebundenen Strassengeldern an den öffentlichen Luftverkehr würden zur Entlastung des Strassenverkehrs dienen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller