

Gleichbehandlung von Luftfahrt und Strassenverkehr

dossierpolitik

5. November 2009 Nummer 26

Spezialfinanzierung Luftverkehr Am 29. November stimmen Volk und Stände über die Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr ab. Die Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung würde die Ungleichbehandlung von Luftfahrt und Strassenverkehr beseitigen und Kostenwahrheit herstellen. Bislang fliessen die Erträge der Treibstoffsteuern ausschliesslich in die allgemeine Bundeskasse und in den Strassenverkehr. Neu würde jener Anteil der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen, der bisher den Strassenfonds alimentierte, dem Luftverkehr zugeleitet. Bei jährlich über drei Milliarden Franken Einnahmen würde der Strassenfonds kaum geschmälert, wenn daraus rund 44 Millionen Franken (1,3 Prozent) verursachergerecht dem Luftverkehr zugute kämen. Für diesen bedeutete eine solche Summe jedoch eine spürbare Entlastung. Innerhalb der Luftfahrt sollen die Mittel in die drei Bereiche technische Sicherheit, Schutz vor Terrorismus und Umweltschutz investiert werden. Der Anteil für die allgemeine Bundeskasse – rund 20 Millionen Franken – bleibt unangetastet.

Position economiessuisse

▶ Der neu zu schaffende Luftverkehrsfonds steigert die Wettbewerbsfähigkeit des Luftfahrtstandorts Schweiz. Unser stark exportorientiertes Land ist gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten auf attraktive Luftverkehrsverbindungen angewiesen. Die schweizerischen Luftfahrtunternehmen und Flughäfen wären gegenüber der teilweise stark subventionierten ausländischen Konkurrenz weniger stark benachteiligt.

▶ Die Neuverteilung der Gelder aus der Kerosinbesteuerung beendet die Ungleichbehandlung von Strassen- und Luftverkehr. Für die Wirtschaft und die Steuerzahler entstehen keine Zusatzkosten, da es sich einzig um eine sachgerechte Verwendung bestehender Mittel handelt.

▶ Die erhöhte Sicherheit auf den Flughäfen, die verbesserte Flugsicherheit und mehr Mittel für den Umweltschutz verbessern die Standortattraktivität der Schweiz und tragen zur Erhaltung der Regionalflugplätze bei. economiessuisse sagt JA zur Spezialfinanzierung Luftverkehr.

Sicherheit und Umweltschutz in der Luftfahrt

► Die heutige Regelung: Luftfahrt geht leer aus

Der Bund erhebt auf allen Treibstoffen die Mineralölsteuer und schon seit Anfang der 1960er-Jahre einen Zuschlag. Diese Steuerpflicht gilt auch für Flugbenzin und Flugpetrol bei Inland- und Privatflügen, nicht aber für kommerzielle Flüge ins Ausland. Diese sind aufgrund eines Übereinkommens von 1944 über die internationale Zivilluftfahrt von der Kerosinbesteuerung befreit. Beispielsweise unterstehen nebst allen Privatflügen auch Linienflüge von Genf nach Zürich der Steuerpflicht, sofern sie nicht einem Anschlussflug ins Ausland dienen.

Von den Steuereinnahmen aus den Flugtreibstoffen fließen je 50 Prozent des Reinertrags in die allgemeine Bundeskasse und in den Strassenfonds. Der Zuschlag hingegen kommt zu 100 Prozent dem Strassenverkehr zugute. Die Bruttoeinnahmen der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags auf Flugtreibstoffen beliefen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich etwa 60 Millionen Franken.

► Die vorgeschlagene Änderung von Art. 86 BV

Bundesrat und Parlament schlagen die Umsetzung des Grundsatzes «Kostenwahrheit» bei der Flugtreibstoffbesteuerung vor. Neu würden die Erträge jenem Verkehrsträger zugutekommen, von dem sie stammen. Dadurch verringern sich die Einnahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr um jährlich rund 40 Millionen Franken (2006: 44 Millionen Franken). Diese Einbusse fällt mit einem Anteil von nur 1,3 Prozent an den Erträgen von über drei Milliarden Franken kaum ins Gewicht. Die Strassenverkehrsverbände unterstützen denn auch die vorgeschlagene sachgerechte Neuverteilung der Steuermittel. Deren Aufteilung ist Sache des Gesetzgebers. In seiner Botschaft vom 29. August 2007 schlug der Bundesrat vor, die Hälfte für Massnahmen im Bereich technische Sicherheit zu verwenden. Je ein Viertel wäre für Umweltschutzmassnahmen sowie den Bereich Abwehr widerrechtlicher Handlungen und Terrorismus vorgesehen.

► Die Beratung im Parlament

In den Räten setzte sich die Meinung durch, dass die neue Spezialfinanzierung Luftverkehr nicht an die Stelle bisheriger Bundesaufgaben treten soll. Die Finanzierung der Belange Flugsicherheit und Umweltschutz waren im Parlament wenig umstritten. Stein des Anstosses war hingegen, ob auch Sicherheitsmassnahmen unterstützt werden sollten, für welche bis anhin die Flughäfen aufkommen. Mehrheitlich bejahte das Parlament diese Frage, da die Flugplätze die im Bereich Terrorabwehr stark gestiegenen Kosten besonders zu spüren bekommen.

In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage am 3. Oktober 2008 vom Nationalrat mit 124:63 Stimmen bei vier Enthaltungen gutgeheissen, im Ständerat mit 33:7 Stimmen bei drei Enthaltungen.

Verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt

► Volkswirtschaftliche Bedeutung:
176'000 Stellen

In seinem Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik hat der Bundesrat eine grundsätzliche Standortbestimmung vorgenommen: Oberstes Ziel ist die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren. Die Landesregierung anerkannte die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Luftfahrt. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Deshalb will der Bundesrat die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt fördern. Sie steht international unter einem wachsenden Konkurrenzdruck, vor allem wegen zunehmender Kosten aufgrund verschärfter Vorschriften im Bereich des Schutzes vor Terroranschlägen und Entführungen. Bereits das Bilaterale Luftverkehrsabkommen mit der EG, das im Juni 2002 in Kraft getreten ist, brachte eine Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs und damit einen härteren internationalen Wettbewerb.

Unter Berufung auf eine Studie aus dem Jahr 2006 weist das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) darauf hin, dass die Luftfahrt in der Schweiz eine jährliche Wertschöpfung von 26 Milliarden Franken erzielt und 176'000 Arbeitsplätze bietet.

Der Zürcher Regierungsrat hat 2005 festgestellt, dass mit der zunehmenden Globalisierung die Erreichbarkeit eines Standorts zu einem immer bedeutenderen Faktor für dessen wirtschaftliche Entwicklung wird. Eine Befragung von 501 Führungskräften europäischer Gesellschaften ergab, dass die internationalen und regionalen Transportverbindungen den dritt wichtigsten Faktor für die Standortwahl bilden. Gemäss einer anderen Studie löst ein in der Luftfahrt erzielter Umsatz von 100 Dollar eine Nachfrage im Wert von 325 Dollar aus. 100 Arbeitsplätze in der Luftfahrt generieren in den anderen Wirtschaftszweigen insgesamt 610 Arbeitsplätze.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs unterstreichen auch folgende Zahlen: In der Schweiz beträgt der wertmässige Anteil der per Luftfracht transportierten Exportgüter über 32 Prozent (2008). Eine Million Passagiere auf einem Flughafen generieren 750 bis 2000 Arbeitsplätze, der Betrieb eines Langstreckenflugzeugs zwischen 130 und 160 Arbeitsplätze. Und jeder dritte ausländische Tourist erreicht die Schweiz auf dem Luftwege.

► Keine Subventionen durch den Bund

Die finanziellen Aufwendungen des Bundes betragen für diesen Teil des öffentlichen Verkehrs nur einen Bruchteil des Einsatzes für Strasse und Schiene. 2007 machten sie lediglich 90 Millionen Franken aus von insgesamt 7,3 Milliarden Franken für den gesamten Verkehr. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Subventionen an die Luftfahrt, sondern um Kosten für hoheitliche Aufgaben des Staates wie die Aufsichtstätigkeit des BAZL, den Beitrag an Eurocontrol und an internationale Organisationen der Zivilluftfahrt. Die Kosten für die Flugsicherung werden hauptsächlich von der Luftfahrt, das heisst von den Passagieren und Frachtverladern über Steuern gedeckt.

Zweckmässige Verwendung der Mittel

► Existenz der Regionalflugplätze sichern

Die erste Teilrevision des Luftfahrtgesetzes sieht ein neues Finanzierungskonzept der Flugsicherung vor. Die heutige Quersubventionierung der Flugsicherungskosten zugunsten der Regionalflugplätze – zulasten der Landesflughäfen und des Überflugverkehrs – wird es dann aufgrund internationaler Vorgaben nicht mehr geben. Die Anfluggebühren, die am Flughafen Zürich heute eingezogen werden, subventionieren in einem nicht unwesentlichen Ausmass die Flugsicherung auf Regionalflugplätzen. Die Erhebung kostendeckender Gebühren wäre jedoch betriebswirtschaftlich nicht tragbar und würde die Existenz der Regionalflugplätze gefährden. Ein Abbau der Serviceleistungen in der Flugsicherung wäre keine Alternative. Die Hälfte der Erträge aus dem zu schaffenden Luftfahrtfonds böte den dringend nötigen Ersatz für den Wegfall der bisherigen Quersubventionierung.

Mit den gut 20 Millionen Franken zugunsten der Regionalflugplätze bliebe die Attraktivität der Standortkantone Bern, Tessin, St. Gallen, Solothurn, Aargau, Waadt, Neuenburg und Wallis erhalten. Profitieren würden auch benachbarte Regionen in den Kantonen Freiburg, Jura und Thurgau.

► Mehr Umweltschutz in der Luftfahrt

Luftverkehr ist wie der Schienen- und Strassenverkehr mit lokal teils bedeutenden Umweltbelastungen verbunden. Der Bundesrat hat 2001 die Belastungsgrenzwerte in einem Anhang zur Lärmschutz-Verordnung von 1986 festgelegt. Zwar nimmt die Lärmbelastung dank technischem Fortschritt und neuen Anflugverfahren laufend ab. So hat beispielsweise die lärmbelastete Fläche um den Flughafen Zürich in den letzten 20 Jahren trotz 50 Prozent mehr Bewegungen um über 60 Prozent abgenommen. Dennoch leben in der Schweiz etwa 50'000 Personen in Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte durch den Luftverkehr überschritten werden. Über die bestehenden Lärmfonds der Flughäfen Zürich und Genf hinaus sollen jährlich etwa 11 Millionen Franken aus der neuen Spezialfinanzierung Luftverkehr in Umweltschutzmassnahmen investiert werden: Installation von Schallschutzfenstern, Bau von Schalldämpfern für Standläufe, Forschungsarbeiten im Lärmschutzbereich, Lärm-messungen und -monitoring.

► Schutz vor Terrorismus und kriminellen Aktivitäten

Die Sicherheitsmassnahmen gegen kriminelle Angriffe auf die Luftfahrt wurden als Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 weltweit verschärft. Die gestiegenen Kosten tragen insbesondere die Flughäfen und Fluggesellschaften. Der Bund kommt für den Einsatz bewaffneter Sicherheitsbegleiter auf Schweizer Flugzeugen auf. Neue Sicherheitsbestimmungen bei der Realisierung des Schengen-Abkommens führten ebenfalls zu strengeren Vorschriften und wachsenden Kosten. Am teuersten sind Überwachungsaufgaben, die in einigen europäischen Flughäfen vom Staat getragen werden – im Unterschied zur Schweiz. Der Einsatz der Steuererträge zur Abwehr von Terrorismus und Entführungen rechtfertigt sich daher, weil das eigentliche Ziel dieser kriminellen Handlungen der Staat und nicht die Fluggesellschaft oder der Flughafenbetreiber ist.

Mit einem Viertel der Einnahmen aus der Spezialfinanzierung könnten Beiträge an die Ausbildung von Sicherheitspersonal sowie an die Forschung und Entwicklung der Sicherheitstechnik entrichtet werden.

► Der Luftfahrtfonds belastet die Steuerzahler nicht.

Fazit

Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt und des Standorts Schweiz generell wird verbessert, ohne zusätzliche Steuern oder Abgaben zu erheben. Dank der Herstellung der Kostenwahrheit werden Mittel frei für Massnahmen in den Bereichen Flugsicherheit, Umweltschutz und Schutz vor Terrorangriffen. Die längst fällige Umleitung von Mitteln aus dem Strassenfonds hinterlässt dort keine spürbare Lücke. *economiesuisse* sagt zur Spezialfinanzierung Luftverkehr JA.

Rückfragen:

roberto.colonnello@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch