



03.065

**Erhebung von Gebühren
und Abgaben im Bereich
des UVEK.
Bundesgesetz**

**Perception d'émoluments
et de taxes dans les domaines
d'activité du DETEC.
Loi fédérale**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit
(Marti Werner, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Levrat, Pedrina, Teuscher, Vollmer)
Eintreten

Proposition de la majorité
Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité
(Marti Werner, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Levrat, Pedrina, Teuscher, Vollmer)
Entrer en matière

Hegetschweiler Rolf (RL, ZH), für die Kommission: Auslöser für diese Vorlage sind verschiedene Revisionen von Gebührenverordnungen des UVEK, wobei festgestellt wurde, dass diese in einigen Bereichen nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügen. In Form eines Sammelerlasses soll mit dieser Vorlage die erforderliche formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Der Erlass beinhaltet eine Anpassung des Eisenbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Luftfahrtgesetzes, des Rohrleitungsgesetzes und des Elektrizitätsgesetzes. Neu soll die Grundlage für eine sogenannte Aufsichtsabgabe geschaffen werden. Der Ständerat ist mit 20 zu 18 Stimmen nicht auf die Vorlage eingetreten. Auch unsere Kommission hat sich mit 16 zu 9 Stimmen für Nichteintreten entschieden.

Was hat es nun mit dieser offensichtlich ungeliebten Aufsichtsabgabe auf sich? Allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie die Pflege des Informationsaustausches mit ausländischen Aufsichtsbehörden, die Beobachtung neuer

AB 2005 N 1834 / BO 2005 N 1834

Entwicklungstendenzen im betreffenden Aufsichtsbereich, die Ausfertigung von Marktstudien, die Durchführung von Informationsveranstaltungen usw. lassen sich nicht durch Gebühren finanzieren, da sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen oder Gesellschaften zugerechnet werden können. Die betreffenden Kosten sind im Übrigen auch zu hoch, um bei der Festsetzung der Gebühren als allgemeiner Aufwand der leitenden Behörde im Rahmen einer Gesamtkostenrechnung berücksichtigt zu werden. Der Kostendeckungsgrad lässt sich daher nur verbessern – und darum geht es dem Bundesrat vor allem –, wenn zusätzlich zu den Gebühren auch eine jährliche Pauschale erhoben wird, welche von den Beaufsichtigten





unabhängig von der Beanspruchung einer Amtshandlung der Aufsichtsbehörde entrichtet wird. Solche Jahrespauschalen werden als Aufsichtsabgaben bezeichnet, wenn sie von den einer staatlichen Aufsicht unterstellten Personen zur Finanzierung allgemeiner Aufsichtskosten entrichtet werden, die nicht durch Gebühren gedeckt werden können – so die etwas komplizierte Definition in der Botschaft.

Welche Gesetze wären nun davon betroffen? Es geht wie gesagt einmal um das Eisenbahngesetz, dann um das Personenbeförderungsgesetz und um das Luftfahrtgesetz. Dem Bundesrat geht es bei dieser Vorlage vor allem um das Luftfahrtgesetz. Gleich drei neue Artikel sollen hier eingefügt werden: einmal ein Artikel zur Deckung der Aufsichtskosten, dann ein Artikel für eine jährliche Konzessionsabgabe für die Ausübung des Rechtes, Linienflüge durchzuführen, und ein Artikel für eine Konzessionsabgabe für die Ausübung des Rechtes, einen Flughafen betreiben zu dürfen. Es geht also vor allem um diese Vorlage. Betroffen wären auch das Rohrleitungsgesetz und das Elektrizitätsgesetz.

Im Ständerat, der wie gesagt nicht auf die Vorlage eingetreten ist, wurde etwa so argumentiert: Wenn die Steuermittel knapper werden, dann sucht der Bundesrat andere Wege, um sich Mittel zu beschaffen, und ein solcher Weg wäre diese Vorlage, weil damit eine Grundlage geschaffen werden soll, die dem Bundesrat weitere Einnahmen ermöglichen müsste. Bemängelt wurde im Ständerat vor allem, dass kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, dass also die Kantone hier nicht einbezogen wurden. Dann wurde auch argumentiert, dass es hier um eine Angelegenheit der Kantone gehe – es geht ja um Steuern –, dass das ein Eingriff in das Recht der Kantone wäre und dass es sich um eine neue Art von Abgabe handle, die zwischen normalen Gebühren und allgemeinen Steuern anzusiedeln wäre. Dies vor allem sind die Argumente, weshalb der Ständerat nicht auf die Vorlage eingetreten ist.

Zur Beratung der Vorlage in der UREK: Sie hat sich im Januar 2005 klar dafür ausgesprochen, dass eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss. Sie ist dann auch erfolgt. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen sich in etwa wie folgt zusammenfassen: Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet zwar die Absicht des Bundesrates, die Gebühren und Abgaben, die bereits heute erhoben werden, auf eine saubere gesetzliche Grundlage zu stellen. Mit Erstaunen wird zur Kenntnis genommen, dass dies offenbar nicht so ist, dass aber diese Abgaben problemlos erhoben wurden. Es wird auch bemängelt, dass sich der Bundesrat hier über den Verordnungsweg eine Kompetenz geben lassen will, um Aufsichts- und Konzessionsabgaben zu erheben. Dieser Teil der Vernehmlassung wird abgelehnt.

Das Kernstück der Vorlage betrifft wie gesagt die Aufsichtsabgaben an das Bazl. Wir wissen, dass das Bazl reorganisiert werden musste. Es wurden, auch durch das Parlament, enorm viele zusätzliche Stellen bewilligt. Das hat natürlich Kostenfolgen. Der Bundesrat will nun einen Teil der Mehrkosten für das Bazl nicht einfach über Steuergelder, sondern eben über Einnahmen finanzieren, indem diese Aufsichtsabgaben erhoben würden.

Es geht bei der Vorlage also vor allem um Belastungen der Luftfahrt, die natürlich auch den Luftfahrtstandort Schweiz negativ beeinflussen würden. Insofern widersprechen solche Abgaben auch dem luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates. Dort heisst es nämlich, man wolle die politischen Bedingungen für die Schweizer Luftfahrt verbessern, also auch die Bedingungen für den Wettbewerb mit Flughäfen im benachbarten Ausland. Es wird im luftfahrtpolitischen Bericht aber erwähnt, dass gewisse Sicherheitsaufgaben in Zukunft eher vom Staat finanziert oder zumindest nicht den Flugunternehmen angelastet werden sollten. Sollten wir auf dieses Geschäft eintreten, würden wir diese Standortvorteile der Schweiz in der Folge sicher beeinträchtigen. Das wird im luftfahrtpolitischen Bericht eigentlich abgelehnt.

Schon jetzt werden im Bazl über Gebühren ja etwa 8 Millionen Franken Einnahmen pro Jahr generiert. Mit dieser Revision werden vom Bundesrat beim Bazl zusätzliche Einnahmen in der Höhe von etwa 5 Millionen Franken angestrebt. Im Gegensatz zum Bazl verlangen andere Ämter, die auch Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, kaum Gebühren. Beim Bundesamt für Energie machen die Gebühren beispielsweise lediglich 30 000 Franken im Jahr aus.

Trotz der Argumente des Bundesrates für eine Kompetenz zur Einführung von Aufsichtsabgaben hat es eine Mehrheit der Kommission abgelehnt, auf die Vorlage einzutreten. Sie hat es somit abgelehnt, neue Abgaben für Aufsichtsfunktionen einzuführen, die der Bund aufgrund seiner hoheitlichen Zuständigkeit wahrnimmt. Es handelt sich bei diesen Funktionen ja um ureigene Staatsaufgaben, deren Kosten nicht den Unternehmen, die der Aufsicht unterstellt sind, überbunden werden können. In den anvisierten Bereichen geht es vor allem um Betriebe im Service public. Betroffen wären von diesen Abgaben letztlich die Konsumenten. Das waren die Hauptgründe dafür, dass Ihnen die Mehrheit der UREK-NR beantragt, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI), pour la commission: Par son message du 22 octobre 2003, le Conseil fédéral propose une loi fédérale sur la perception d'émoluments et les taxes de surveillance dans les domaines



d'activité du DETEC. Le but du projet de loi, qui propose la révision partielle de cinq lois, est de donner une base légale formelle suffisante aux différentes activités des offices du DETEC.

Le projet regroupe les adaptations des lois sur les chemins de fer, sur le transport de voyageurs, sur l'aviation, sur les installations de transport par conduites et sur les installations électriques.

Le Conseil des Etats a discuté le projet de loi l'année passée et a décidé par 23 voix contre 18 de ne pas entrer en matière, surtout à cause des nouvelles taxes frappant les activités de surveillance dans l'aviation civile.

La commission a discuté de manière approfondie le projet de loi aux mois de janvier et d'août derniers. Après une première séance au cours de laquelle les membres de la commission ont posé beaucoup de questions et ont demandé et obtenu une consultation des cantons et des acteurs de l'aviation civile, la grande majorité des membres de la commission vous demande, par 18 voix sans opposition et avec 7 abstentions, de ne pas entrer en matière.

Voici quelques considérations. La majorité de la commission ne conteste pas la nécessité de se doter d'une base légale relative à la perception d'émoluments et de taxes par le DETEC et ses différents offices. Sur ce point, elle partage, avec une grande majorité des participants à la consultation, le même avis que le Conseil fédéral. Par contre, soit la majorité de la commission, soit la grande majorité des participants à la consultation, ne voient pas d'un bon oeil et contestent le fait que le Conseil fédéral introduise un deuxième but. Par ce projet de loi, il se donne la compétence de percevoir de nouvelles taxes de concession et de surveillance, surtout dans le domaine de l'aviation civile. Si on voulait reprendre tel quel le résultat de la consultation, seulement deux révisions seraient acceptées: les taxes de surveillance actuelles perçues par l'Office fédéral des transports et les taxes de concession actuelles perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile.

Pendant les travaux de la commission, on a longuement discuté de la proposition supplémentaire du Conseil fédéral qui n'était pas clairement expliquée dans le message du 22

AB 2005 N 1835 / BO 2005 N 1835

octobre 2003, c'est-à-dire de couvrir une partie des nouveaux frais dus au renforcement de la surveillance de l'aviation civile par la perception de nouvelles taxes. A ce propos, je vous rappelle que la décision du gouvernement est intervenue peu après le rapport critique fait par une organisation internationale sur l'état de la sécurité de l'aviation civile dans notre pays. Et, tout de suite après ce rapport, le gouvernement a décidé d'augmenter de 60 postes de travail le secteur de la sécurité à l'OFAC et de compenser cette augmentation, ou du moins une partie de celle-ci, par la perception de taxes supplémentaires. Je vous rappelle que cette décision a aussi été acceptée par le Parlement.

La commission n'approuve pas ces décisions. Au contraire, elle est convaincue qu'on ne doit pas changer les conditions dans un secteur pour une tâche qui est depuis toujours du ressort de l'Etat, et transférer ainsi aux aéroports et aux compagnies des nouveaux coûts qui ne feraient que mettre en danger leur compétitivité, déjà affaiblie par le "grounding" de Swissair, par la conjoncture négative, par le prix élevé de l'essence, etc. Les organisations impliquées et les cantons, surtout ceux qui ont des aéroports, partagent cet avis et n'acceptent pas que de nouvelles taxes soient introduites, ceci dans l'unique but de financer 30 des 60 nouveaux postes de travail à l'OFAC, qui a depuis toujours la tâche de surveiller l'activité dans le domaine de l'aviation civile.

La commission rappelle ensuite que jusqu'à aujourd'hui l'OFAC n'a pas perçu de taxe de surveillance. La question centrale est donc très simple: pourquoi une nouvelle taxe doit-elle être introduite maintenant dans cet office, alors que les tâches de surveillance qui lui incombent ne sont pas nouvelles? Une autre considération réside dans le fait que, si le Conseil fédéral a dû renforcer la surveillance en matière de sécurité et augmenter en conséquence le nombre des fonctionnaires, cela correspond à une adaptation normale des tâches de l'Etat au changement des conditions. En effet, on ne doit pas oublier qu'une des conséquences de la libéralisation de l'aviation civile est que cela exige de renforcer la surveillance. Tous les pays de l'Union européenne en sont conscients et sont en train d'étudier de nouvelles mesures propres à améliorer la surveillance et la sécurité.

Enfin, il y a encore un argument: au mois de juin dernier, dans le cadre de la discussion au Parlement du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse, tout le monde a réaffirmé la volonté politique d'améliorer les conditions-cadres favorables au secteur afin qu'il devienne plus concurrentiel. Or, l'introduction de ces nouvelles taxes irait à l'encontre de cette intention et contribuerait à maintenir nos coûts de production dans le domaine du transport aérien à un niveau plus élevé que celui de nos voisins européens qui, d'une manière ou d'une autre, soutiennent leur propre aviation civile, soit les compagnies, soit les aéroports. En effet, la question posée en commission et demandant si les autres pays européens perçoivent ou non de telles taxes de surveillance n'a pas reçu de réponse claire et définitive.

La minorité, qui s'est abstenue, soutient le projet du Conseil fédéral et pense surtout que ces nouvelles taxes de surveillance doivent faire partie de la révision. Elle juge qu'il est opportun et conforme à la théorie et à la



pratique de couvrir par de nouvelles taxes une partie des frais dus au renforcement de la surveillance. Toute la branche profite d'une sécurité accrue, et elle a donc intérêt à participer en partie à son financement.

La minorité rappelle aussi que le Parlement était d'accord de compenser la moitié des frais supplémentaires par de nouvelles rentrées financières. Pour la minorité, il s'agit donc d'être cohérent et de concrétiser ce que l'on a déjà décidé.

Au nom de la majorité, je vous demande de ne pas entrer en matière.

Marti Werner (S, GL): Wenn wir in der KVF einen heftigen Streit haben, uns so richtig in den Haaren liegen – und das kommt nicht selten vor, möchte ich einmal sagen –, interveniert jeweilen meine geschätzte Kollegin Chiara Simoneschi und sagt: Ah, ihr in dieser Kommission, ihr seid immer so ideologisch! Genau diese Situation haben wir beim Nichteintretensentscheid der KVF-Mehrheit. Begründet wird dieser Nichteintretensentscheid nämlich hauptsächlich damit, dass mit dieser Vorlage neue Abgaben geschaffen würden und man deshalb dagegen sei. Ich möchte Ihnen deshalb drei Dinge darlegen: Ich möchte Ihnen als Erstes darlegen, dass diese Begründung falsch ist, denn es geht nicht nur um neue Gebühren. Ich möchte Ihnen als Zweites darlegen, dass der ideologische Entscheid der Mehrheit der Kommission zu den eigenen Ideologien dieser Mehrheit im Widerspruch steht. Und ich möchte Ihnen als Drittes darlegen, dass dieser Entscheid auch inkonsequent ist.

1. Mit dieser Vorlage werden nicht einfach nur neue Gebühren eingeführt. Denn es geht um zwei Dinge: Es geht nämlich einmal darum, dass die bisherigen Gebühren auf eine saubere rechtliche Grundlage gestellt werden. Da ist beim besten Willen niemand dagegen, es wird von allen sogar explizit befürwortet. Das Vernehmlassungsverfahren, das bis zur Beratung in der Kommission durchgeführt wurde, womit auch einem Wunsch des Ständerates entsprochen wurde, hat dies klar zum Ausdruck gebracht. Weiter – das ist richtig – geht es um neue Gebühren. Wir wollen, dass mit dieser Vorlage eine Rechtsgrundlage für Aufsichtsgebühren geschaffen wird. Wenn nun gesagt wird, insbesondere die Luftfahrtbranche sei nicht in der Lage, derartige Gebühren zu bezahlen, dann betrifft dies nicht die Frage der Rechtsgrundlage an sich, sondern es betrifft schlussendlich die Frage der Höhe dieser Gebühren. Dann ist es nicht eine Frage, die mit einem Nichteintretensentscheid beantwortet werden muss, sondern es ist eine Frage, die im Vollzug beantwortet werden muss.

2. Wenn die Mehrheit unserer Kommission Eintreten auf diese Vorlage ablehnt, dann steht sie aber auch in Widerspruch zu ihren eigenen Prinzipien. Denn eines dieser Prinzipien lautet: Wer besondere Leistungen des Staates verlangt oder beansprucht, soll diese auch bezahlen. Bei Gebühren, die einem Unternehmen auferlegt werden, ist es ja nicht so, dass dieses Unternehmen die Gebühren einfach bezahlt, sondern es muss und es wird diese Gebühren auch auf seine Konsumenten überwälzen.

Da muss ich Sie fragen: Weshalb soll ich, wenn ich als Skitourist mit meinen Fellen auf einen Berg steige, mit meinen Steuergeldern die Aufsicht über die Seilbahnen bezahlen, die ich gar nicht benutze? Dann ist es doch viel gerechter, wenn der Skifahrer, der ein Skiliftbillett löst, dies mit seinem Billett bezahlt. Weshalb soll ich, wenn ich mit dem Zug nach München fahre, die Aufsicht über die Luftfahrt von Zürich nach München mit meinen Steuergeldern bezahlen? Das soll doch jener mit seinem Flugticket bezahlen, der von Zürich nach München fliegt! Gerade dies will man mit dieser Vorlage umsetzen. Ich denke, gerade dies ist ein Prinzip, das die Mehrheit der Kommission auch immer wieder bejaht hat, nur wird es in diesem Falle jetzt abgelehnt. Damit dieses Prinzip durchgesetzt werden kann, braucht es die entsprechende Grundlage.

3. Der Nichteintretensentscheid der Mehrheit der Kommission ist schliesslich inkonsequent, und er steht im Widerspruch zu früheren Entscheiden. Nur ein kleines Beispiel aus der Budgetdebatte: In der Budgetdebatte ist gesagt worden, das ARE müsse seine Leistungen, die es gegenüber den Kantonen erbringe, in Rechnung stellen. Im Budget ist aber auch klar zum Ausdruck gebracht worden, dass dazu die rechtliche Grundlage fehlt. Diese rechtliche Grundlage will man heute wieder schaffen, die Kommission will darauf aber nicht eintreten. Das war nur ein kleines Beispiel.

Das grosse Beispiel ist dasjenige des Bazl. Da haben wir alle zusammen zu Recht eine verstärkte Aufsicht über den Luftverkehr verlangt. Das bedarf entsprechender finanzieller und personeller Mittel. Die Vorlage des Bundesrates haben wir erhalten. Der Personalbestand ist massiv aufgestockt worden. Wir haben dazu Ja gesagt, auch in Kenntnis dessen, dass diese zusätzlichen Kosten zum Teil über das Budget und zum Teil über Gebühren – eben mit diesen vorgesehenen Aufsichtsgebühren – bezahlt werden sollen.

AB 2005 N 1836 / BO 2005 N 1836

Wenn Sie heute Nichteintreten beschliessen, dann sind Sie inkonsequent. Ich ersuche Sie, diese Inkonsequenz dann nicht bei der Budgetberatung zu beklagen und infrage zu stellen.

Eine letzte Inkonsequenz, wenn Sie an diesem Nichteintretensentscheid festhalten, besteht darin, dass die



KVF praktisch im gleichen Zeitpunkt, in dem sie diese Vorlagen beraten hat, auch eine Petition beraten hat, welche verlangte, dass bei den Jugendkontos von Postfinance keine Gebühren erhoben werden sollten. Dort haben die Kommission und auch Ihr Rat gesagt: Doch, hier sind die Gebühren berechtigt. Wenn Sie nun Nicht-eintreten beschliessen, beim Postkonto aber Gebühren beschlossen haben, dann sagen Sie nichts anderes als das: Die Kleinen packt man, und die Grossen lässt man laufen.

Ich möchte Sie deshalb wirklich ersuchen, auf diese Vorlage einzutreten. So trocken sie vielleicht tönt – "Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK" –, so politisch ist ihr Inhalt. Wenn Sie diesen politischen Entscheid so fällen, bringen Sie eben gerade dies zum Ausdruck, und das kann nicht die Haltung dieses Rates sein.

Ich ersuche Sie deshalb im Namen der Minderheit – bei einem Verhältnis von 9 zu 16 Stimmen in der Kommission –, aber auch im Namen der SP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

Hochreutener Norbert (C, BE): Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Kommissionmehrheit und dem Ständerat zu folgen und auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Diese Vorlage kommt ganz harmlos daher. Wir sollen die Gesetzesgrundlage für die Erhebung von Abgaben und Gebühren schaffen, heisst es, es gehe darum, dass das, was schon Tatsache ist, juristisch sauber geregelt werde. Es brauche jetzt eben eine gesetzliche Grundlage, sagt der Bundesrat. Nichts gegen juristische Sauberkeit. Wir müssen aber auch den materiellen Gehalt dieser Vorlage betrachten. Wir müssen sehen, was da geplant ist.

Für die neuen Stellen im Bazl sollen über Abgaben die nötigen Mittel beschafft werden. Diese Abgaben werden vor allem die Flughäfen und Flugplätze betreffen, und vor allem die kleineren Flughäfen und Flugplätze werden Mühe haben, das Geld für diese Abgaben zu erwirtschaften. Damit steht diese Vorlage im klaren Gegensatz zur Regionalpolitik. So ist z. B. der Kanton Tessin stark betroffen. Diese periphere Region wird noch zusätzlich benachteiligt. Dafür können wir dem Bundesrat keine Vollmacht geben. Die Vorlage steht aber auch im Widerspruch zur erklärten Absicht des Bundesrates, gute Anschlüsse der Schweiz an das internationale Luftverkehrsnetz zu sichern. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat beim Wechsel von der Swissair zur Swiss grosse Mittel gefordert und erhalten. Jetzt will man diesen Verkehr zusätzlich belasten – da kann und will die CVP-Fraktion nicht mitmachen.

Gestatten Sie mir noch einen grundsätzlichen Gedanken. In letzter Zeit produziert das Parlament gesetzliche Grundlagen wie wild. Was früher z. B. mit einem Kreditbeschluss abgetan war, braucht heute eine gesetzliche Grundlage. Diese gesetzlichen Grundlagen besagen aber dann nur, man dürfe für etwas Geld ausgeben oder für etwas anderes Geld einziehen. Wenn für staatliches Handeln eine Gesetzesgrundlage verlangt wird, steht dahinter auch eine Idee, nämlich die Idee, dass sich das Parlament mit einer Ausgabe oder einer Abgabe inhaltlich auseinandersetzt. Das findet aber oft nicht statt, de facto stellen wir oft reine Blankovollmachten aus. Ungefähr so, wie gelegentlich unsere Gesetzesgrundlagen aussehen, war es früher bei Johann ohne Land mit der Einsetzungsurkunde, die er dem Sheriff von Nottingham ausstellte. Er sagte gewissermassen: "Gehe hin und ziehe dem Volk Geld aus der Tasche, denn wir brauchen es" – aber das kann nicht der Sinn einer Gesetzesgrundlage sein.

Damit komme ich zu einem weiteren Punkt.

Im Ständerat hat der Berichterstatter, Herr Thomas Pfisterer, erhebliche Zweifel daran geäussert, dass solche Gesetzesgrundlagen überhaupt erlassen werden dürfen. Für solche Gesetze brauchen wir nämlich zuerst eine Verfassungsgrundlage. Ich will jetzt nicht wiederholen, was Ständerat Pfisterer ausführte. Aber kurz und vereinfacht gesagt geht es um Folgendes: Gebühren muss jemand bezahlen, wenn er dem Staat Kosten verursacht und ihm diese Kosten individuell zugeordnet werden können. Dafür brauchen wir keine besondere Verfassungsgrundlage, wenn der Bund für diesen Bereich zuständig ist und ihm solche Kosten erwachsen. Im Unterschied dazu muss man Steuern bezahlen, auch wenn man keine Kosten verursacht. Für Steuern brauchen wir deshalb eine Verfassungsgrundlage.

Abgaben werden erhoben, wenn eine ganze Gruppe, z. B. alle Autofahrer, alle Hundehalter usw., Kosten verursacht, diese aber nicht einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person zugeordnet werden können. Können wir nun beliebig, ohne Verfassungsgrundlage, Abgaben verlangen? Damit könnte nämlich theoretisch die ganze bundesstaatliche Finanzordnung ausgehebelt werden. Dem Geldhunger des Staates wäre durch die Verfassung keine Grenze gesetzt.

Der Ständerat hat sich geweigert, einer solchen Gesetzesgrundlage ohne gründliche Prüfung dieser Grundsatfrage zuzustimmen. Tun wir dasselbe.

Die CVP-Fraktion ist gegen Eintreten.



Schenk Simon (V, BE): Die SVP-Fraktion hat sich in der Fraktionssitzung einstimmig und ohne Enthaltungen für Nichteintreten und somit für den Antrag der Kommissionsmehrheit ausgesprochen. Ich bitte Sie, dieser Empfehlung zu folgen. Nach dem Nichteintreten des Ständerates vor ziemlich genau einem Jahr und dem Nein der nationalrätlichen Kommission wäre dies ein logischer Entscheid. Wir lehnen die Vorlage insbesondere deshalb ab, weil es sich dabei doch um eine verkappte Einführung neuer Steuern handelt und es in einem gewissen Sinne – wie es vom Kommissionssprecher bereits gesagt wurde – auch ein Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone ist.

Auch wenn von Abgaben und Gebühren die Rede ist, handelt es sich dabei doch um eine neue Steuer. Das wäre nicht nur für unsere Wirtschaft, sondern auch für jeden einzelnen Bürger ein absolut unwillkommenes Weihnachtsgeschenk. Wir wehren uns gegen den Versuch, den Bundeshaushalt durch die Einführung solcher Abgaben zu sanieren. Mit der Einführung neuer Abgaben würde die dringend notwendige Ausgabendisziplin unterhöhlt, denn mehr Einnahmen wecken bekanntlich immer auch neue Begehrlichkeiten. Die Forderung nach sogenannten Aufsichtsabgaben hat zudem den schalen Beigeschmack, dass ein beträchtlicher Teil der zusätzlichen Einnahmen in einen neu zu schaffenden Administrationsapparat fliessen müsste. Auch deshalb wäre ein Nichteintretensentscheid heute wohl die eleganteste Lösung.

Im Vorfeld der heutigen Verhandlung haben sich insbesondere die Vertreter der Luftfahrtbranche und die Betreiber der Flughäfen zu Wort gemeldet. Für sie wäre die Einführung neuer Abgaben besonders gravierend, weil dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit massiv eingeschränkt würde. Es ist verständlich, dass sich hauptsächlich diese Bereiche wehren, denn von all den im Visier stehenden Bereichen sind sie wohl am stärksten dem internationalen Konkurrenzdruck ausgesetzt.

Mit den anderen betroffenen Gesetzen – die ich hier nicht alle wieder aufzählen will – sind jedoch auch weitere Gebiete im Fadenkreuz, sodass eben doch von einer allgemeinen, versteckten Steuererhöhung gesprochen werden kann. Wenn sich nämlich die Gewitterwolke in Form von neuen Gebühren und Abgaben über unserem Land entladen sollte, würden wohl früher oder später nicht nur die Flugpassagiere nass. Hier bin ich auch mit Herrn Marti nicht einverstanden. Er hat ja selber ausgeführt, dass diese Abgaben letztendlich auf die Konsumenten abgewälzt würden. Deshalb ist es auch hier so, dass es nicht einfach nur die Grossen trifft, sondern eben zuletzt auch die Konsumenten.

Zum Schluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Aufsichtstätigkeit in diesen Bereichen zu den Kernaufgaben

AB 2005 N 1837 / BO 2005 N 1837

eines Staates gehört. Deshalb muss sie auch in Zukunft mit den herkömmlichen Steuergeldern finanziert werden. Das ist eine Forderung, die ganz im Interesse aller Bürger, aber auch im Interesse der betroffenen Unternehmen liegt.

Im Namen der geschlossenen SVP-Fraktion bitte ich Sie, dem Ständerat und der Mehrheit der Kommission zu folgen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

Aeschbacher Ruedi (E, ZH): Ich muss schon sagen: Ich habe erhebliche Mühe mit der Argumentation der Mehrheit Ihrer Kommission. Da steht fest, dass die Rechtsgrundlagen in formeller Hinsicht zweifelhaft sind. Der Bundesrat will entsprechende Rechtsgrundlagen in einer auch formell richtigen Art schaffen. Ich stelle fest, dass für die Aufsicht, vor allem im Luftverkehr, eine Abgabe vorgesehen werden soll. Die Mehrheit der Kommission will das nicht und moniert, es gehe um neue Abgaben und Steuern; die Kosten müssten über die Steuern gedeckt werden.

Ich verstehe diese Argumentation schlichtweg nicht. Zum einen kann es doch nicht angehen, dass man, wenn die Rechtsgrundlagen zweifelhaft sind, einfach sagt, man wolle sie nicht ändern und man sei der Meinung, es könne weiterhin so gehandhabt werden. Zum anderen stelle ich fest, dass diese Vorlage ja will, dass die Arbeit abgegolten werden soll, die mit der Aufsicht und mit der dauernden Begleitung des ganzen Luftverkehrs vor allem beim Bazl anfällt. Es geht also um eine direkte Abgeltung der Arbeit, die geleistet wird; und zwar geht es eben nicht um eine Abgeltung durch alle Steuerzahler in diesem Land, sondern durch jene, die einmal mit einer dieser Fluggesellschaften fliegen. Daher ist es doch nur logisch, dass diejenigen diese Abgabe schliesslich auch berappen, die von dieser Aufsicht und von der erhöhten Sicherheit, die wir hier vor einigen Jahren ultimativ verlangt haben, profitieren. Das heisst nichts anderes, als dass diese Abgabe eben über die Fluggesellschaften eingetrieben wird und dass sie sich nachher auch bei den entsprechenden Kosten niederschlägt.

Es ist gesagt worden, es gehe hier um einen Standortvorteil der schweizerischen Luftfahrt, der erhalten werden müsse und nicht durch eine solche Abgabe gefährdet werden dürfe. Das finde ich geradezu lächerlich.



Wenn es um diese 5 Millionen Franken geht, die man über diese Abgabe allenfalls beziehen will, dann zeigt eine einfache Rechnung, dass diese Abgabe, gerechnet auf die rund 13 Millionen jedes Jahr in Zürich abfliegenden Passagiere, pro Passagier nicht einmal einen halben Franken ausmacht. Wer ein Billett nach New York oder auch nur nach Berlin kauft und sich darüber aufregt, dass in diesem noch 40 oder 50 Rappen für eine Aufsicht enthalten sind, die sicherstellt, dass der Betrieb, die Überwachung, die Koordination hundertprozentig funktionieren, den kann ich nicht verstehen. Vor allem kann ich die Mehrheit der Kommission nicht verstehen, die darin eine Benachteiligung unseres Standortes sehen will.

Alles in allem: Ich habe den Eindruck, dass hier eine richtige Vorlage aufgegleist worden ist. Es ist eine rein ideologische Angelegenheit, dass hier nicht die vernünftige Aufsichtsabgabe zum Zug kommen soll. Wer sich aber genau mit der Sache auseinandersetzt, sieht, dass es erstens notwendigerweise eine formelle Grundlage für diese Abgaben ganz generell geben muss und dass zweitens diese Abgabe in keinem Verhältnis zu dem steht, was jetzt an Aufregung darüber verursacht worden ist.

Ich bitte Sie daher, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und auf diese Vorlage einzutreten.

Präsident (Janiak Claude, Präsident): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie dem Antrag der Minderheit zustimmt.

Weigelt Peter (RL, SG): Namens der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionmehrheit auf Nichteintreten zuzustimmen.

Sicherlich anerkennen wir seitens der FDP-Fraktion, dass der Bundesrat angesichts knapper werdender Mittel nach Wegen sucht, um sich neue Finanzen zu beschaffen. Diese Grundmotivation liegt wohl auch der vorliegenden Botschaft zugrunde, die nun die fehlende gesetzliche Grundlage schaffen soll. Dass dabei aber verfassungsrechtliche Probleme einfach ausgeblendet werden, so von meinem Vorredner aus der EVP/EDU-Fraktion, dokumentiert vielleicht den Leidensdruck des UVEK, lässt sich aber in der grundsätzlichen politischen Ausrichtung nicht rechtfertigen.

Unsere hauptsächlichen Vorbehalte – sie wurden bereits vom Kommissionssprecher kurz erwähnt – sind folgende:

1. Es geht nicht an, dass eine solche Vorlage von solch grundsätzlicher Ausrichtung ohne die Kantone erarbeitet wird. Weshalb auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet wurde, ist eigentlich nicht nachzuvollziehen. Allenfalls wollte man nach den schlechten Erfahrungen mit einer ähnlichen Vorlage im Jahre 1999, die dann auch gescheitert ist, eine Abkürzung nehmen und der zu erwartenden Kritik der Kantone ausweichen.
2. Es geht in der vorliegenden Botschaft um inhaltliche Fragen, um Eingriffe in das Steuersubstrat der Kantone.
3. Schliesslich – das ist unser Haupteinwand – will die Vorlage neue steuerähnliche Abgaben für Private einführen. Herr Kollega Aeschbacher, das ist nicht lächerlich und keine Kleinigkeit, sondern es ist eine grundsätzliche Frage, die hier auch diskutiert werden muss. Denn wenn wir die Vorlage gutheissen, dann gibt es zwischen "normalen" Gebühren und "allgemeinen" Steuern künftig eine dritte Kategorie steuerähnlicher Abgaben. Der Bundesrat nennt sie in dieser Vorlage Aufsichtsabgaben.

Es geht nicht nur um Eisenbahn, Luftfahrt und Energie, sondern die Vorlage bedeutet auch, dass künftig immer dann, wenn wir eine Aufsicht einrichten, ein Anlass geschaffen wird, eine neue steuerähnliche Abgabe einzuführen. Geplant ist damit schlicht und einfach ein neuer Steuertatbestand. Angesichts solcher Attacken auf das Steuersubstrat wird man den Eindruck nicht los, dass der Bundesrat mit seiner Wachstumspolitik vor allem das Wachstum der Bundesverwaltung und der Staatsquote ankurbelt. Ganz im Sinne der Kuh, die vom Bürger und der Wirtschaft gefälligst gefüttert werden soll, damit sie vom Staat gemolken werden kann.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und auf das Geschäft nicht einzutreten.

Hollenstein Pia (G, SG): Ich bitte Sie im Namen der Grünen, auf die Vorlage einzutreten. Die Begründung für die Vorlage ist einsichtig und logisch. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um die Schaffung eines sinnvollen Erlasses, welcher die Erhebung von Gebühren und Abgaben auf eine gesetzliche Grundlage stellt. Der Ständerat war vor allem deshalb nicht auf die Vorlage eingetreten, weil er die fehlende Vernehmlassung bemängelte. Unterdessen, Herr Weigelt, ist diese vom UVEK gemacht worden, und die Mehrheit hat sich für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Gebührenerhebung ausgesprochen. Deshalb gibt es heute keinen einsichtigen Grund, nicht auf das Geschäft einzutreten.

Auch das Argument, es handle sich um eine Kantonssache, ist insofern nicht stichhaltig, als es in diesem Bereich effizienter ist, wenn das der Bund macht. Im Bereich der Zivilluftfahrt hat der Bund nun mal die Aufsichtsaufgabe. Wenn dafür Gebühren enthoben werden, so hat das ganz einfach mit dem Verursacherprinzip zu tun. Mit dem Eintreten auf die Vorlage ermöglichen wir eine Grundlage. Sollte die vorgesehene neue Gebühr für die Zivilluftfahrt nicht tragbar sein, dann steht es eh schlecht um die Branche. Die Aufsicht über die



Sicherheit ist eine Staatsaufgabe und ist nicht gratis zu haben.

Es geht hier nicht um eine parteipolitische Vorlage pro oder kontra Bundesrat Leuenberger. Wer nämlich darüber mitreden will, wie die Gebührenerhebung gestaltet werden soll, muss auf die Vorlage eintreten. Denn dann können wir entscheiden, ob der Bundesrat auch auf dem Verordnungsweg Gebühren erheben darf. Dann können wir diese Fragen regeln, aber nur, wenn wir auf die Vorlage eintreten. Wer die

AB 2005 N 1838 / BO 2005 N 1838

Pro-Argumentation nüchtern betrachtet, kann nicht dagegen sein. Aber weil in der Politik oft auch Nicht-Sachargumente schwer wiegen, scheint es, dass die Mehrheit nicht eintreten will.

Ich bitte Sie jedoch im Namen der grünen Fraktion, einzutreten und der Minderheit zu folgen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich gebe zu, dass wir durch die Reaktion des Ständerates und jetzt auch durch jene der Mehrheit Ihrer Kommission etwas überrascht sind. Denn es war nie unsere Absicht, hier eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um unsere raffgierige Hand ausstrecken zu wollen und die Staatsquote zu erhöhen – wir waschen unsere Hände in ordnungspolitischer Unschuld.

Diese Vorlage ist nur dafür gedacht gewesen, eine saubere gesetzliche Grundlage für Gebühren und Abgaben zu schaffen, die entweder schon bestehen oder die Sie, das Parlament, ausdrücklich wünschen. Nun nehmen wir zur Kenntnis, dass der Ständerat und die Mehrheit Ihrer Kommission gar nicht auf die Vorlage eintreten wollen. Wir nehmen auch zur Kenntnis, was in der Vernehmlassung geäußert wurde. Ich möchte Ihnen aber etwas in Erinnerung rufen: Als nach dem NLR-Bericht das Bazl völlig reorganisiert werden musste, sind wir mit einer Vorlage gekommen und haben Ihnen 60 neue Stellen beantragt. Das führte zu einem langen Hin und Her in Ihren Kommissionen, und Sie haben damals von uns ausdrücklich verlangt, dass die Hälfte dieser 60 Stellen durch Gebührenerhöhungen finanziert werden solle. Das haben wir dann so vorgesehen. Das betrug 5 Millionen Franken und war der Hauptgrund für diese Vorlage. Die Finanzkommission hat für das Budget des nächsten Jahres die Hälfte dieser 5 Millionen Franken bereits ausdrücklich eingestellt, nämlich 2,5 Millionen Franken. Sie hat damit gerechnet, dass diese Gebühren kommen. Das ist die Hauptargumentation für die ganze Vorlage.

Es geht um die Aufsichtsabgaben beim Bazl. Dazu zwei Beispiele:

1. Die Inspektion: Das Bazl muss Fluggesellschaften inspizieren, es muss einzelne Flugzeuge inspizieren. Sie haben zu Recht die schwarze Liste verlangt. Das Bazl soll sagen, für welche Fluggesellschaften ein Verbot gilt, zum Teil auch, welche einzelnen Flugzeuge nicht mehr fliegen dürfen. Das heisst, das Bazl macht stichprobenweise Inspektionen, nach einem genauen Plan. Bei diesen Inspektionen zeigt sich, dass natürlich die meisten Flugzeuge und Fluggesellschaften absolut korrekt sind. Ist es jetzt richtig, wenn diese Abgabe von denjenigen bezahlt wird, die zu keinerlei Beanstandungen Anlass geben, nur weil bei ihnen gerade zufällig die Stichprobe durchgeführt wurde?

2. Das Bazl hat die Aufgabe, die wirtschaftliche Situation der Luftfahrtunternehmen im Auge zu behalten; es ist eine gesetzliche Aufgabe. Nach dem Swissair-Grounding gab es Kritiken, das damalige Bazl habe das nicht richtig gemacht; es hätte all das voraussehen müssen. Wer soll diese Aufgabe des Bazl zahlen? Der Steuerzahler? Wir sind der Meinung, letztlich sollten das die Fluggesellschaften bezahlen und nicht der Steuerzahler. Deswegen haben wir Ihnen das vorgeschlagen. Das funktioniert im Übrigen bei der Bankenaufsicht genau nach diesem Muster, bei der Aufsicht im Privatversicherungswesen ebenfalls. Wir empfänden dies als eine gerechte Lösung. Wenn Sie sie jetzt ablehnen, müssen wir uns nach anderen Einnahmequellen für diese staatliche Tätigkeit umsehen. Die ungerechteste Lösung wäre diejenige der Steuern. Wir müssten allenfalls die bestehenden Gebühren anheben. Aber irgendwie muss diese Aufgabe berappt werden.

Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI), pour la commission: Monsieur Marti m'a citée, alors je suis prête à lui répondre. Je ne peux pas accepter ce qu'il a dit à la majorité des membres de la commission et à moi. Je parle pour moi: comme rapporteur, je ne suis pas du tout une personne qui est "ideologique". Je pense que, si la question des nouvelles taxes touchait les chemins de fer, Monsieur Marti serait aussi du côté de la majorité de la commission, mais que, comme il s'agit de l'aviation, il y a là une petite prévention idéologique contre l'aviation civile.

Je vous rappelle que les taxes pour les activités de surveillance dans le domaine des chemins de fer se montent à environ 1 million de francs et qu'il s'agit dans ce projet de 5 millions de plus. Mais la chose la plus importante, c'est que ce sont de nouvelles taxes pour de vieilles tâches. Les tâches sont toujours les mêmes: les activités de surveillance.

Nous avons entendu Monsieur le conseiller fédéral Leuenberger: on doit surveiller les liquidités des compa-



gnies aériennes. Peut-être que les activités de surveillance qu'on a exercées du temps de Swissair n'ont pas été très efficaces, parce qu'on n'a pas tellement contrôlé.

Alors, ce sont de vieilles tâches qu'on a toujours faites: on ne voit pas pourquoi, maintenant qu'on veut faire mieux – et c'est juste! –, on devrait prélever de nouvelles taxes qui vont peser sur les aéroports et sur les compagnies aériennes qui doivent déjà s'acquitter de taxes plus élevées qu'à l'étranger.

Donc, je vous prie de suivre la majorité et de ne pas entrer en matière.

Hegetschweiler Rolf (RL, ZH), für die Kommission: Eintreten auf diese Vorlage würde bedeuten, dass in Zukunft immer dann, wenn wir eine neue Aufsicht einrichten, auch ein Anlass geschaffen würde, neue steuerähnliche Abgaben einzuführen. Das wollen wir mehrheitlich nicht – in der Kommission nicht, im Ständerat nicht. Diese Zurückhaltung des Parlamentes ist sicher richtig, denn es geht doch um eine wesentlich grundsätzlichere Frage, als es beim ersten Blick auf die Vorlage den Anschein macht.

Ich glaube auch nicht, dass wir in der KVF ideologisch entschieden haben. Wir haben uns dagegen gewehrt, dass einseitig bei der Luftfahrt Gebühren massiv erhöht werden. Frau Simoneschi hat es gesagt: Beim Bazl sind keine neuen Aufgaben eingeführt worden. Ob es seine Aufgaben vorher gut und mit genügend Personal wahrgenommen hat, können wir schlecht beurteilen. Aber es sind keine neuen Aufgaben auf das Bazl zugekommen.

Kollege Aeschbacher sagt: Ja, das macht ja nur 50 Rappen pro Flugbillett aus; wenn wir bei den SBB nur 20 Rappen auf die Billette aufschlagen würden, würden wir Hunderte von Millionen Franken zusätzlich einnehmen. Das kann ja kein Argument sein.

Ich glaube, dass es richtig ist, wenn hier nicht auf diese Vorlage eingetreten wird. Sie ist zu wenig überzeugend. Sie ist zu einseitig. Ich bitte Sie, in diesem Sinne dem Antrag der Mehrheit der KVF zu folgen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

Marti Werner (S, GL): Frau Simoneschi hat mir vorgeworfen, ich sei für Eintreten, weil sich diese Vorlage jetzt speziell gegen die Luftfahrt richte und hier die Aufsichtsabgaben für die Luftfahrt geregelt werden sollten; doch wenn bei der Eisenbahn die gleichen Gebühren erhoben werden sollten, wäre ich vermutlich dagegen.

Ich bin für Eintreten auf dieses Gesetz. Lesen Sie die Fahne, lesen Sie die Botschaft! Es heisst "Bundesgesetz über die Erhebung von Gebühren und Aufsichtsabgaben im Bereich des UVEK". Beim ersten Gesetz, das geändert werden muss, dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, heisst es unter Artikel 10a (neu): "Zur Deckung der Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren (Art. 94) gedeckt sind, kann der Bundesrat vorsehen, dass von den der Aufsicht unterstellten Unternehmungen jährlich eine Aufsichtsabgabe erhoben wird." Voilà! Es geht um Aufsichtsabgaben im Bereich Strasse, im Bereich Luft, im Bereich Seilbahnen, im Bereich Rohrleitungen.

Darauf sollten Sie eintreten!

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 03.065/2768)

Für Eintreten 61 Stimmen

Dagegen 108 Stimmen

AB 2005 N 1839 / BO 2005 N 1839

Präsident (Janiak Claude, Präsident): Ich benütze die Gelegenheit der guten Präsenz im Saal, um den Herren Perrin, Vanek, Baumann, Frau Goll und Herrn Föhn herzlich zum Geburtstag zu gratulieren. Sie alle haben über das letzte Wochenende, zwischen Freitag und Sonntag, Geburtstag gefeiert. (*Beifall*)