



07.066

## **Spezialfinanzierung**

### **Luftverkehr.**

## **Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung**

## **Financement spécial en faveur du transport aérien.**

## **Modification de l'article 86 de la Constitution fédérale**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.12.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.03.08 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.05.08 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.06.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.09.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.10.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.10.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Bieri Peter** (CEg, ZG), für die Kommission: Was vom Umfang der Fahne her als leichtgewichtiges Geschäft daherkommt, ist für die Volkswirtschaft im Allgemeinen und die Verkehrspolitik im Besonderen von erheblicher Bedeutung. Es kommt hinzu, dass es sich bei dieser Vorlage um eine Verfassungsänderung handelt, die dereinst eine obligatorische Volksabstimmung zu überstehen haben wird.

Man kann die vom Bundesrat gewählte Kürze der Vorlage kritisieren, was in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen teilweise gemacht wurde. Man kann sich auch daran freuen, dass es dem Bundesrat gelungen ist, den Zweck dieser Verfassungsänderung logisch, einleuchtend und in der gebotenen Straffheit darzustellen. Wer nun hingegen glaubt, diese Vorlage sei im Erstrat problemlos aufgenommen worden, irrt sich, ist sie doch mit dem Antrag der KVF-NR in den Nationalrat gelangt, nicht darauf einzutreten. Der Nationalrat ist entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission am 6. Dezember des vergangenen Jahres mit 106 zu 76 Stimmen auf die Vorlage eingetreten. Das Geschäft ging zur Detailberatung in die Kommission zurück, wurde in der Frühjahrssession dieses Jahres im Nationalrat behandelt und schlussendlich nach einer heftigen Debatte zur Thematik Fluglärm mit 110 zu 61 Stimmen verabschiedet.

Über den Inhalt dieser Vorlage haben wir bereits vor drei Jahren bei der Behandlung des bundesrätlichen Luftfahrtberichtes am Rande diskutiert. Wir haben damals die Zielsetzungen der schweizerischen Luftfahrtspolitik anerkannt und festgehalten, dass der Bund seinen Beitrag zur Förderung eines wettbewerbsfähigen Luftverkehrs leisten solle. Die

AB 2008 S 276 / BO 2008 E 276

Gesamtausgaben des Bundes für die Luftfahrt beliefen sich in den letzten Jahren unter Ausklammerung der Swissair-Krise auf 98 Millionen Franken pro Jahr. Davon entfiel rund ein Viertel auf die Ausgabenpositionen für die internationalen Zivilluftfahrtorganisationen, für Sicherheitsmassnahmen im Bereiche des Schutzes vor widerrechtlichen Handlungen und für Beiträge an Eurocontrol. Die restlichen drei Viertel wurden für den Verwaltungsaufwand des Bazl benötigt.

Zurück zum bundesrätlichen Luftfahrtbericht: Bereits dort hat der Bundesrat in Aussicht gestellt, zu prüfen, inwieweit die Erträge der Kerosinsteuer – die auf Inlandflügen erhoben wird und heute zum Teil in die Bundeskasse fliesst, dort schwergewichtig jedoch der Spezialfinanzierung Strassenverkehr gutgeschrieben wird – in Zukunft zugunsten von Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes, des Schutzes vor widerrechtlichen





Handlungen und der technischen Sicherheit im Zusammenhang mit dem Luftverkehr eingesetzt werden können. Gemäss Artikel 86 der Bundesverfassung fliessen 50 Prozent der Mineralölsteuern von der Bundeskasse in die Strassenrechnung. Da die Mittel für die Aufwendungen im Strassenverkehr nicht ausreichen, wird ein Mineralölsteuerzuschlag erhoben, der vollumfänglich für die Strasse eingesetzt wird. Mit dem bundesrätlichen Entwurf wird nun neu eine Spezialfinanzierung Luftverkehr geschaffen, in die jene Mittel eingebracht werden, die aus der Treibstoffsteuer des Luftverkehrs generiert werden. Dazu ist eine Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung nötig. In Anbetracht der Herkunft der Mittel ist es nichts weniger als sachgerecht, diese Mittel wiederum in jenen Verkehrsbereich zu lenken, in dem sie generiert werden.

Selbstverständlich kann man sich mit Fug und Recht fragen, wieso nur für reine Inlandflüge ohne Anschluss an Auslandflüge, für Flüge firmeneigener Flugzeuge, die nicht mit einer Betriebsbewilligung operieren, sowie für Inland-Helikopterflüge eine Steuer bezahlt werden muss und die meisten anderen Flüge, nämlich insbesondere die international verkehrenden Linienflüge, von der Steuer befreit sind. Hier gelten jedoch internationale Übereinkommen, welche eine solche Steuer im internationalen Flugverkehr untersagen. Ob dies im Lichte der Klimapolitik sinnvoll ist, ist in der Kommission zu Recht hinterfragt worden. Aus rein ordnungspolitischer Sicht wurde in der KVF die Frage gestellt, ob es sinnvoll sei, einmal mehr eine Verbrauchssteuer noch diversifizierter zweckgebunden zu verwenden, was letztlich dazu führe, dass der Bundeskasse stets mehr Fesseln angelegt würden. Bei der Diskussion über die Verwendung der Mittel – im Jahre 2006 waren es 44 Millionen Franken – haben wir zu beachten, dass es sich hier um einen Verfassungsgrundsatz handelt und es nicht angehen kann, jene Dinge im Detail zu regeln, die dereinst bei der Ausführungsgesetzgebung zu diskutieren sein werden. Die drei Verwendungszwecke sind in allgemeiner Form in einem neuen Absatz 3bis von Artikel 86 der Bundesverfassung festgehalten:

1. Es geht einmal um die Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht. Hier spricht der Bundesrat vor allem von Lärmschutzmassnahmen, aber auch von technischen schallmindernden Massnahmen am Flugzeug oder von Optimierungen an den Anflugverfahren. Ausgehend von den Flugtreibstoffverträgen von 2006 sollen rund 11 Millionen Franken, das sind 25 Prozent, für diesen Zweck zur Verfügung stehen.
2. Ein gleicher Beitrag wird für die Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr vorgesehen. Hier geht es um die "Security", wo sich denn auch die einzige Differenz zum Nationalrat ergibt. Ich werde in der Detailberatung darauf zu sprechen kommen und Ihnen erklären, weshalb die Kommission mit 9 zu 1 Stimmen dem Bundesrat folgt und damit eine Differenz zum Nationalrat schafft.
3. Schliesslich werden 50 Prozent der Mittel für die Bereitstellung der technischen Sicherheit verwendet, was unter dem Fachbegriff "Safety" zusammengefasst wird.

Mit den jährlichen Einlagen in die Spezialfinanzierung Luftverkehr vermindern sich im gleichen Umfang die zweckgebundenen Mittel für die Strasse. Dies sind jedoch gerade einmal 1,3 Prozent der Gesamteinnahmen. Aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr werden teilweise auch Ausgaben getätigt, die bisher aus der allgemeinen Bundeskasse bezahlt worden sind. Die aus der Spezialfinanzierung Luftverkehr zu finanzierenden neuen Aufgaben führen zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushaltes in der Höhe von 18 Millionen Franken. Würden Sie dem Antrag Burkhalter zustimmen, würde sich dieser Betrag nochmals um mindestens 9 Millionen Franken erhöhen.

Zu beachten ist auch der Umstand, dass der Bereich der Spezialfinanzierung Luftverkehr über massiv geringere Beträge verfügt als jener der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Aus diesem Grund sind im Bereich des Luftverkehrs im Gegensatz zur Strasse zusätzliche Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse erforderlich. Insgesamt beträgt der Gesamtaufwand des Bundes nach Errichtung der neuen Spezialfinanzierung für die Luftfahrt knapp 120 Millionen Franken pro Jahr. In Anbetracht des grossen volkswirtschaftlichen Nutzens der Luftfahrt ist dies jedoch eine vertretbare Grössenordnung.

Wie bereits erwähnt, werde ich zu Artikel 86 Absatz 3bis Buchstabe b in der Detailberatung die Meinung der Kommission darlegen.

Wir sind in der KVF stillschweigend auf die Vorlage eingetreten und haben ihr in der Gesamtabstimmung mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Ich bitte Sie, einzutreten und der Vorlage gemäss dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich bin froh, wenn es so schnell geht wie mit einem Düsenjet. Es geht zwar um eine Verfassungsänderung, und von daher will ich höchstens sagen, dass es etwas Wichtiges ist. Aber das haben Sie ja auch gemerkt, und darum hat der Berichterstatter eigentlich das gesagt, was ich auch hätte sagen wollen. Es ist also alles in Ordnung.



*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesbeschluss zur Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr (Änderung von Artikel 86 der Bundesverfassung)**  
**Arrêté fédéral sur la création d'un financement spécial en faveur de tâches dans le domaine du trafic aérien (Modification de l'article 86 de la Constitution fédérale)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3bis*

...

b. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

...

*Antrag Burkhalter*

*Abs. 3bis Bst. b*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2008 S 277 / BO 2008 E 277

**Art. 86**

*Proposition de la commission*

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3bis*

...

b. Adhérer au projet du Conseil fédéral

...

*Proposition Burkhalter*

*Al. 3bis let. b*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Bieri Peter** (CEg, ZG), für die Kommission: Die Kosten für die Sicherheitsmassnahmen werden auf Flugplatzhalter, Luftverkehrsunternehmen sowie Bund und Kantone aufgeteilt. Der Bund trägt die Kosten für die Ausbildung und den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten auf Linienflügen schweizerischer Luftfahrtunternehmen sowie die in diesem Zusammenhang entstehenden administrativen Aufwendungen. Dabei ist neu die Finanzierung von Sicherheitsmassnahmen auf Flugplätzen vorgesehen, wobei gemäss Botschaft das Schwergewicht auf die Regionalflugplätze gelegt werden soll.





Gemäss dem Konzept des Bundesrates wird der Grossteil dieser etwa 11 Millionen Franken für die Finanzierung der Tiger- und Fox-Einsätze verwendet. Das sind jene kantonalen und städtischen Polizeikräfte, die von der Armee – sprich der militärischen Sicherheit – und dem Grenzwachtkorps unterstützt werden und die für die polizeiliche Sicherheit der Flugzeuge am Boden, das sind die Fox-Einsätze, und in der Luft, das sind die Tiger-Einsätze, zuständig sind. Beides sind hoheitliche Aufgaben des Bundes; sie werden über den Bundessicherheitsdienst organisiert. Dieser hat Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen, welche Polizeikräfte zur Verfügung stellen.

Der Bundesrat will in Zukunft diese Tiger- und Fox-Aufträge über diese Spezialfinanzierung Luftverkehr finanzieren. Dem widersetzt sich der Nationalrat mit seiner Fassung. Im Gegensatz zum Bundesrat will der Nationalrat nur jene Sicherheitsbereiche finanzieren, die nichthoheitliche Aufgaben betreffen. Diese werden heute vollumfänglich von den Flughafenbetreibern finanziert, welche diese Beträge wiederum den Fluggesellschaften und diese letztlich den Passagieren weiterverrechnen. Hingegen wären gemäss Nationalratsbeschluss die hoheitlichen Aufgaben wie die Gewährung der Sicherheit im Flugzeug selber und teilweise auch am Boden, also diese Tiger- und Fox-Einsätze, durch allgemeine Bundesmittel zu finanzieren.

Was ist die Folge davon? Die zur Verfügung stehenden Mittel könnten in der Folge für nichthoheitliche Sicherheitsaufgaben wie etwa die Passagier- und Gepäckkontrolle oder die Sicherung der Flugzeuge verwendet werden. In der Gesamtrechnung würden die Flugplatzbetreiber gemäss Antrag Burkhalter – der den Beschluss des Nationalrates aufnimmt – mit 9 Millionen Franken entlastet, was bedeuten würde, dass diese Kosten von der allgemeinen Bundeskasse zu finanzieren wären. Aus diesem Grund schlagen Ihnen der Bundesrat und auch unsere Kommission mit 9 zu 1 Stimmen vor, nicht nur die nichthoheitlichen, sondern auch die in der Bundesverantwortung liegenden hoheitlichen Sicherheitsaufgaben über diese Spezialfinanzierung Luftverkehr zu bezahlen.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Kommission – gemäss Bundesrat – zuzustimmen. Die Kommission hat, wie gesagt, diesen Entscheid mit 9 zu 1 Stimmen gefällt.

**Burkhalter** Didier (RL, NE): Je propose en effet que notre conseil adhère à la décision du Conseil national. Je ne le fais pas pour mettre en déséquilibre les finances de la Confédération, vous l'avez entendu vous-mêmes de la bouche du président de la commission, il s'agit d'un enjeu de l'ordre d'une dizaine de millions de francs avec cet amendement. Je ne le fais pas non plus pour critiquer la commission, car je sais bien que, quand une commission prend sa décision de manière aussi nette, présenter une proposition au conseil ne va pas de soi, mais je crois qu'il y a vraiment des raisons qui justifient ma proposition, des raisons de principe, des raisons d'efficacité, aussi des raisons fondées sur le soutien légitime et justifié aux aéroports régionaux qui militent en faveur de cette disposition. Il serait un peu étonnant de ne pas en débattre au Conseil des Etats, puisque ces éléments ont été discutés au Conseil national.

Le Conseil fédéral a défini les principes d'une politique aéronautique nationale – cela a été dit –, et dans ce cadre je cite le message du Conseil fédéral: "Le transport aérien revêt une importance économique clé pour notre pays. A ce titre, il convient d'en favoriser la compétitivité." La création d'un financement spécial va précisément dans ce sens – augmenter la compétitivité –, pour autant que l'on ne réduise pas comme peau de chagrin les nouveaux moyens mis à disposition du secteur aéronautique, sinon tout cela ne sera, il faut le dire clairement ici, qu'une illusion. On se sera donné l'impression de faire quelque chose, mais sans réelle efficacité, dans un dossier qui doit passer devant le peuple, puisqu'il s'agit d'un article constitutionnel. En effet, ces nouveaux moyens sont très limités, globalement il s'agit de 44 millions de francs par an pour l'ensemble des mesures et de 11 millions de francs seulement pour les mesures de sûreté qui sont inscrites à l'alinéa 3bis lettre b.

Dès lors, la problématique est simple: si l'on attribue ces moyens également à des missions qui relèvent actuellement du rôle de l'Etat fédéral comme le demande le Conseil fédéral et comme l'a accepté la commission, alors il ne reste pratiquement rien pour améliorer réellement la situation de l'aviation dans ce domaine-là, et cela alors même que les prescriptions de sûreté se durcissent – et ça, c'est à nouveau le Conseil fédéral lui-même qui dit dans son message que le durcissement des prescriptions entraîne cependant une augmentation constante des coûts des mesures de sûreté à la charge de l'aviation; pensons en particulier actuellement à l'application des accords de Schengen: toutes les mesures qui en découlent engendrent également des coûts supplémentaires pour l'aviation.

Donc, en résumé, si l'on s'en tient au projet du Conseil fédéral et à la version de la commission, on affecte l'essentiel des ressources à des tâches de sûreté qui relèvent de l'Etat fédéral. La lutte contre le terrorisme relève du budget général de la Confédération. L'intervention de la Confédération – on l'a dit – dans ce domaine, ce sont les agents Tiger et Fox. C'est une lutte contre le terrorisme, lequel s'attaque à nos valeurs,



à notre Etat, et non seulement à des passagers ou à une ligne d'aviation. Par ailleurs, j'aimerais ajouter que les moyens financiers qui seraient admis pour cette nouvelle tâche proviennent essentiellement de l'aviation professionnelle en Suisse et de l'aviation de sauvetage, et pas du tout des lignes dont nous parlons ici pour les agents Tiger et Fox.

Si on suit le projet du Conseil fédéral et la version de la commission, on ne résout en rien la problématique de l'augmentation des coûts de sécurité à la charge du transport aérien; au contraire, l'alternative serait l'augmentation encore plus forte des taxes passagers et par conséquent l'affaiblissement de la compétitivité des aéroports et des régions concernés, ce qu'on voulait précisément éviter. C'est vraiment un coup d'épée dans l'eau. En revanche, si vous souhaitez soutenir la version du Conseil national, comme je le propose, alors vous assurez l'affectation qui est précisément voulue par les principes de base de ce projet, à savoir le soutien au transport aérien pour des missions d'intérêt général croissantes qu'il doit remplir dans des domaines qui dépendent de lui, comme celui de la sûreté dans ce cas.

Concrètement, ce sont avant tout les aéroports régionaux qui souffriraient avec le projet du Conseil fédéral. Ce dernier voulait pourtant leur apporter une aide. Encore une fois, c'est un autogoal. Ce sont précisément aussi les aéroports régionaux qui se porteraient mieux un peu partout dans le pays si on suivait la version du Conseil national. Je n'ai pas besoin de vous le rappeler, il y a des aéroports régionaux à Lausanne, dans le canton des Grisons, à Berne, dans le

AB 2008 S 278 / BO 2008 E 278

canton du Tessin, dans le canton du Valais, à Saint-Gall, à Soleure. Il y en a également un dans mon canton, à Neuchâtel, je le reconnais ouvertement, et c'est aussi la raison pour laquelle je vous propose de réfléchir encore une fois avant de décider. L'aéroport de La Chaux-de-Fonds en particulier – que je connais bien – joue un rôle économique très important pour l'industrie horlogère, notamment, et je ne vois vraiment pas l'intérêt de ne pas jouer clairement la carte de la promotion des aéroports régionaux: ils sont importants pour l'économie globale du pays.

Dans cette situation qui est fragile pour les aéroports régionaux et qui est très tendue en termes de concurrence pour l'ensemble des aéroports, y compris d'ailleurs pour les grands aéroports, il faut concentrer de manière efficace et non délayer les moyens nouvellement alloués en vertu de cette modification constitutionnelle. C'est ce que le Conseil national a voulu et décidé par des majorités nettes, dans plusieurs votes.

C'est donc ce que je vous demande également par ma proposition qui permettrait en outre d'éviter toute divergence dès maintenant entre les deux conseils sur cet objet.

**Lombardi** Filippo (CEg, TI): Als Kommissionsmitglied muss ich mich beim Präsidenten und bei den Kollegen entschuldigen. Ich habe tatsächlich in der Kommissionsdiskussion die Bedeutung dieser Differenz zum Nationalrat unterschätzt, bin auch nicht entsprechend aktiv geworden, und deshalb gibt es auch keinen Antrag einer Kommissionsminderheit. Allerdings, nach Analyse des Antrages Burkhalter – gemäss Nationalrat –, komme ich auch zum Schluss, dass wahrscheinlich der Fassung des Nationalrates zuzustimmen ist. Warum? Es wurde das Beispiel der Bahnpolizei erwähnt. Die Bahnpolizei wird von den Benutzern der Bahn bezahlt. Aber man könnte gleichzeitig sagen, dass die Autobahnpolizei nicht mit den Mineralölsteuern bezahlt wird. Die gehört in die Kompetenz der staatlichen Hoheit, und die wird natürlich mit allgemeinen staatlichen Mitteln finanziert.

Was wird hier bekämpft? Man will sagen, dass Terrorismus bekämpft werden muss. Das kostet natürlich. Wer bezahlt das? Wer ist der Verursacher? Ich glaube, die Passagiere verursachen Flüge, und die Flüge verursachen Lärmimmissionen und Umweltbelastung, und es ist deswegen angebracht, dass die Einnahmen für die Lösung von Problemen, die von den Passagieren des Luftverkehrs verursacht werden, eingesetzt werden. Aber die Passagiere oder die Luftfahrt insgesamt verursachen den Terrorismus nicht. Der Terrorismus hat andere Ursachen. Er ist nicht gegen die Passagiere oder gegen die Fluggesellschaften oder gegen die Luftfahrt gerichtet. Er richtet sich gegen den Staat. Was wollen die Terroristen? Sie wollen natürlich Druck auf den Staat ausüben. Es ist also wirklich eine staatliche, hoheitliche Aufgabe, diesen Terrorismus zu bekämpfen und dafür auch die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Ich finde es gerecht, wenn wir jetzt mit dieser Anpassung gewisse Mittel zur Verfügung stellen, damit die negativen Konsequenzen der Luftfahrt angemessen bekämpft werden können, wie es im Fall von Umweltmassnahmen sowie im Fall der Reduzierung von Lärmimmissionen, von Sanierungen usw. geschehen kann. Dafür braucht es aber – und wir wissen es – viel, viel Geld. Es ist also sicher nicht zu viel, was mit diesen 46 Millionen Franken zur Verfügung stehen wird, um diese Ziele wenigstens teilweise – und nur teilweise – zu erreichen. Wenn wir davon noch Mittel wegnehmen, um eine Sicherheitsaufgabe, die in die hoheitlichen Aufgaben des Staates gehört, zu finanzieren, würden wir, so glaube ich, das Ziel der Revision verpassen.



Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Burkhalter zu unterstützen und keine Differenz zum Nationalrat zu schaffen.

**Leuenberger Ernst** (S, SO): Ich bin sehr froh, dass Herr Bundesrat Leuenberger uns darauf aufmerksam gemacht hat, dass es um eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Abstimmung von Volk und Ständen geht. Wer die Sache etwas angeschaut hat, hat gesehen, dass die Kantone – und diese interessieren uns ja hier – bei dieser Vorlage sehr geteilter Meinung waren: Die Hälfte der Kantone hat diese Revision rundweg abgelehnt. Das sei in Erinnerung gerufen, wenn wir jetzt darangehen, diese Vorlage ziemlich anders zu machen, als sie eigentlich ursprünglich angedacht war. Es kann sein, dass dann am Vorabend der obligatorischen Volksabstimmung – nicht aus heiterem Himmel, aber beispielsweise aus dem Kreise kantonaler Strassenbauinteressierter und anderer – plötzlich eine Opposition auftaucht, die unser Werk dann zunichte macht. Worum geht es? Es geht darum, dass Herr Burkhalter mit seinem Antrag will, dass nichthoheitliche Aufgaben finanziert werden. In der Kommission ist dann gefragt worden, was denn nichthoheitliche Aufgaben im Flugverkehr seien. Die Antwort lautete, dass dies im Wesentlichen die Kontrolle von Passagieren, Gepäck und Fracht auf den Flughäfen und die Sicherung der Flugzeuge auf den Flughäfen, also z. B. die Überwachung des Flughafenareals, seien. Das ist offenbar unter einer nichthoheitlichen Aufgabe hier zu verstehen. Das haben nach bisherigem Recht die Flughafeninstitutionen und zum Teil offenbar die Kantone bezahlen müssen. Jetzt sollen diese Kosten – es geht um eine Grössenordnung von 9 bis 10 Millionen Franken – mit einem Federstrich der Eidgenossenschaft angelastet werden. Das ist eine Verstaatlichung, und als Sozialdemokrat müsste ich mit lachendem Herzen sagen: Alles ist zu verstaatlichen, was man irgendwie verstaatlichen kann – zum Bund damit!

Das ist keine gute Geschichte. Wir haben auch Finanzpolitik zu betreiben, und gelegentlich streiten wir uns um weniger als um diese 10 Millionen Franken, die hier praktisch durch die Hintertür dem Bund angelastet werden sollen, während die bisherigen Betreiber von diesen Aufgaben befreit werden sollen. Wir haben in diesem Saal schon sehr viel Geld für die Luftfahrt beschlossen. Ich muss Ihnen ehrlich gestehen: Ich bin nicht davon überzeugt, dass diese Subvention – hier wird ein Subventionstatbestand geschaffen – tatsächlich nötig, d. h. "notwendend", ist, also irgendwo eine Not abwenden würde. Das ist eine reine Verschiebung einer Aufgabe. Da hat einer entdeckt: Man könnte noch irgendetwas dem Bund anhängen. Ich muss Sie wirklich dringend bitten: Überladen Sie dieses Fuder nicht, wenn Sie nicht riskieren wollen, dass wir uns eines Sonntagabends die Augen reiben und sagen, eine absolut unbestrittene Vorlage sei nun zu Fall gebracht worden.

Ich bin froh, dass Herr Lombardi andere, und zwar hoheitliche Aufgaben erwähnt hat. Bei der Bahnpolizei zum Beispiel ist bisher noch niemandem eingefallen, dafür eine Bundessubvention sprechen zu wollen, während es für die Einsätze Tiger und Fox vermutlich keine gesetzliche Grundlage gibt; jedenfalls kenne ich keine. Es wird irgendwo eine rechtliche Grundlage geben, mindestens im Kopf irgendeines Juristen. Da bezahlt man dann einfach. Wir hätten es nicht einmal bemerkt, wenn es nicht eines Tages Krach unter den Kantonen gegeben hätte, weil nicht alle vom Bund gleich viel Geld als Entschädigung für diese Einsätze verlangt haben. Ich bin also froh darüber, dass jedenfalls eingesehen wird, dass hoheitliche Aufgaben Staatsaufgaben sind; ich bin froh darüber, dass das festgestellt wird. Aber ich bin auch sehr froh darüber, wenn festgehalten wird, nichthoheitliche Aufgaben – das bringen Sie mir jeweils schonend bei –, nichtstaatliche Aufgaben seien von Privaten zu erfüllen, das sei ein Prinzip, das Sie jeweils Subsidiaritätsprinzip nennen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Fournier Jean-René** (CEg, VS): J'interviens brièvement pour soutenir la proposition Burkhalter. En effet, finalement, quelle que soit la définition que l'on donne des tâches, si déjà 20 pour cent du financement spécial au départ de l'exercice – si on prend les chiffres du compte d'Etat 2006, cela correspond à 9,1 millions de francs sur 44 millions disponibles – était "détourné", si j'ose dire, pour financer des tâches régaliennes ou des tâches que la Confédération accomplit déjà, vous voyez qu'avec le montant qui reste – 80 pour cent –, on n'aurait là plus les moyens suffisants pour améliorer la compétitivité du système aéronautique suisse.

AB 2008 S 279 / BO 2008 E 279

Je pense qu'il y a une question de crédibilité lorsqu'on mène ce genre d'exercice.

Quoi qu'il en soit, on finira certainement par constater qu'il s'agit là tout simplement d'un transfert de charges sur les cantons, puisque ces montants ne seront plus à disposition pour financer des coûts découlant des prescriptions de sécurité, coûts notamment non liés à la souveraineté – comme l'a très justement dit Monsieur Leuenberger. Finalement, ce sont les cantons, voire les régions, qui disposent de ces infrastructures sur leur territoire qui devront financer ces missions, pour la simple et bonne raison qu'on ne peut pas augmenter les taxes d'atterrissage sur ces aéroports, car cela les pénaliserait au niveau de la compétitivité.



Ce sont les raisons pour lesquelles je vous invite à soutenir la proposition Burkhalter.

**Stähelin** Philipp (CEg, TG): Ich wäre gerne bei der Kommissionssitzung dabei gewesen. Wir sind ja jetzt quasi in eine Kommissionsberatung hineingeraten, wenn ich mich nicht täusche. In der Kommission hätte ich gesagt: Ja also, wenn man ausdrücklich nur noch die Sicherheitsmassnahmen nichthoheitlicher Art regelt, dann könnte man daraus auch schliessen, dass die hoheitliche Abwehr schlussendlich nicht Sache des Bundes, sondern nach der Aufgabenteilung eben Sache der Kantone ist. Denn was in der Verfassung nicht dem Bund zugewiesen ist, ist Sache der Kantone – wie das heute bei der Bahnpolizei der Fall ist. Ich glaube nicht, dass das die Meinung von Kollege Burkhalter ist, aber dieser Schluss wäre nicht so furchtbar falsch. Ich lasse mich gerne korrigieren. Das ist das eine Argument, das für die Fassung der Kommission spricht.

Zum anderen Argument: Ich bin Präsident der Finanzkommission. Immer wieder erhalten wir diese schöne Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der traktandierten Geschäfte. Wenn wir hier dem Antrag Burkhalter folgen, dann wird der bisherige Betrag um einen Drittel aufgestockt, wenn ich das richtig sehe. Das kann man machen und sagen, es seien immer noch kleine Beträge. Aber wir verändern die Botschaft im finanziellen Bereich erheblich.

Auch das führt mich dazu, hier mit der Kommission zu stimmen.

**Bieri** Peter (CEg, ZG), für die Kommission: Ich darf Ihnen versichern, dass wir erstens diese Aufgabe seriös gemacht haben und dass wir uns zweitens bewusst waren, dass die Mineralölsteuergelder, die wir über die Luftfahrt einnehmen, auch staatliche Gelder sind. Herr Burkhalter und Herr Fournier, Sie reden, als ob das irgendwelche privaten Gelder wären. Aber das sind Steuereinnahmen, und diese werden jetzt, wie irgendwelche anderen Abgaben auch, zweckgebunden verwendet. Es ist nicht so, dass den Flugunternehmen eine Aufgabe aufgebürdet würde, die sie sonst nicht bezahlen müssten. Es ist vielmehr eine Mineralölsteuer, die ohnehin zu entrichten ist. Diese Steuereinnahmen werden u. a. für den Bereich Sicherheit eingesetzt.

Ein zweiter Punkt, die hoheitlichen und die nichthoheitlichen Aufgaben: Herr Burkhalter, Sie wollen in die Verfassung schreiben, was hoheitliche Aufgaben sind und was nichthoheitliche Aufgaben sind. Bereits Herr Kollege Leuenberger hat aufgezählt, was im Schreiben der Aerosuisse alles als hoheitliche Aufgaben bezeichnet wird und in der Folge in Zukunft über die allgemeine Bundeskasse zu finanzieren wäre; das steht auf den Seiten 2 und 3 dieses Berichtes. Das sind immense Aufgaben; ich will sie nicht vorlesen. Es geht von der Kontrolle von Passagieren und Handgepäck über die Frachtkontrolle und die Verkehrskontrolle bis zu Grenzkontrollen. Da werden möglichst viele Dinge hineingepackt, die in Zukunft über die allgemeine Bundeskasse finanziert werden müssten. Wenn man hier der Aerosuisse folgt, wird dieser Betrag weit höher sein als 9 Millionen Franken. Wir haben hier einen Wirtschaftsbereich, der dieses Geld auch aufbringen kann, es handelt sich ja nicht um eine Armeninstitution.

Ein Letztes: Wir werden in der Herbstsession das Thema Bahnpolizei besprechen. Dort haben wir die Transportpolizei. Wer finanziert die Transportpolizei? Das sind die Bahnunternehmen, nicht die Bundeskasse und nicht irgendwelche zweckgebundenen Gelder, sondern es sind die Bahnunternehmen selber. Auch die Bahnpolizei hat hoheitliche Aufgaben zu erfüllen. Deshalb werden diese Leute in die Pflicht genommen und vereidigt. Es sind nicht irgendwelche privaten Sicherheitsinstitutionen. Diese Leute erfüllen ebenfalls hoheitliche Aufgaben. Es gibt also keinen Grund, dass man die Bahnunternehmen derart anders behandelt und die Luftfahrt derart privilegiert. Man kann durchaus den Vergleich zwischen den Bahnunternehmen und der Luftfahrt ziehen. Es gibt keinen Grund, dass man die Luftfahrt derart anders behandeln sollte.

Die Kommission hat, wie gesagt, mit grossem Mehr entschieden. Mich erstaunt der Meinungsumschwung einiger Kommissionsmitglieder; das ist übrigens ein Vorgehen, das man als Kommissionspräsident nicht gerade schätzt, Herr Lombardi.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, hier beim Entscheid der Kommission zu bleiben.

**Diener** Verena (CEg, ZH): Ich gehöre zu den Kommissionsmitgliedern, die ihre Meinung nicht geändert haben. Ich interveniere nur noch darum kurz.

Wir werden anschliessend eine Spezialgesetzgebung zu dieser Thematik machen. Es ist ja ein Verfassungsartikel, der uns auch auf der Gesetzgebungsstufe nochmals die Möglichkeit gibt, die Diskussion über diese Auseinandersetzung zwischen Safety, Security und Umwelthanliegen – das sind eigentlich die drei Elemente, die zur Diskussion stehen und für die die Gelder benötigt werden – zu führen. Ich denke, man soll die hoheitlichen sowie die nichthoheitlichen Massnahmen jetzt aus diesem Topf bezahlen. Und ich denke, die Diskussion über die Aufteilung, wie das dann geschieht und wo allenfalls auch Lücken entstehen, werden die Kantone führen müssen. Es sind ja auch Zuschriften mit Befürchtungen gekommen, dass bei den kleinen Flughäfen dann die Kantone für die Finanzierung mit herangezogen werden. Es geht um die Wettbewerbsfähigkeit, aber letzt-



endlich auch um das Tragen der Kosten für den Flugverkehr, die nicht einfach aus zusätzlichen Steuermitteln bezahlt werden können. Ich denke, wir haben das in unserer Kommission wirklich sehr eingehend besprochen.

**Präsident** (Brändli Christoffel, Präsident): Ich darf nun formell korrekt Herrn Bundesrat Leuenberger das Wort erteilen – mit dem Hinweis, dass er auch über die in der Eintretensdebatte eingesparte Zeit verfügen darf.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Wir haben im Bundesrat auch über diesen Antrag diskutiert. Im Vordergrund standen natürlich die finanziellen Überlegungen, die Sie sich jetzt auch gemacht haben. Der Beschluss des Nationalrates bzw. der Antrag Burkhalter bedeutet, dass 9 Millionen Franken in die Förderung des Luftverkehrs fließen würden. Umgekehrt heisst es, dass diese 9 Millionen Franken dem Bundeshaushalt fehlen würden. Das sind Überlegungen, die sich der Bundesrat sehr oft als Erstes macht. Sie gaben den Ausschlag. Warum ist die Lösung des Bundesrates gerecht? Dass die Bedrohung durch Terroristen oder durch Luftpiraten gegenüber der Luftfahrt erfolgt, ist zwar – da haben Sie Recht – auch ein Angriff auf den Registerstaat, das würde jetzt heissen: auf die Schweiz. Es ist unser Krisenstab, der in Funktion treten würde, wenn so etwas geschähe. Dass Flugzeuge für Terroristen besonders attraktiv sind, liegt am Luftverkehr als solchem. Wegen der enormen Geschwindigkeit, wegen der Masse, die ein Gefahrenpotenzial der Flugzeuge darstellt, und wegen der vielen Passagiere, die aufs Mal transportiert werden, sind sie besonders attraktiv – auch wegen der grenzüberschreitenden Mobilität, die bei keinem anderen Verkehrsmittel so ausgeprägt ist wie beim Flugzeug. Diese dem Flugverkehr immanente Gefahr ist gleichzeitig sein ganz grosser Vorteil: der Vorteil nämlich, dass Menschen innert kürzester Zeit irgendwohin fliegen können.

AB 2008 S 280 / BO 2008 E 280

Von daher haben wir uns gesagt: Es geht nicht an, dass die öffentliche Hand über Foxes und Tigers die Nachteile des Flugverkehrs tragen soll, dass aber die Vorteile den Luftfahrtunternehmen zukommen. Diese 9 Millionen Franken werden, wie Herr Bieri richtig sagte, durch die Mineralölsteuer, also die Kerosinsteuer, bezahlt; dieser Betrag wird dann auf das Flugunternehmen und auf die Passagiere aufgeteilt. Von daher ist es richtig, wenn wir dem bereits bei der Bahnpolizei eingeführten Prinzip folgen und Foxes und Tigers nicht als Elemente der allgemeinen Kriminalpolizei ansehen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission ... 26 Stimmen

Für den Antrag Burkhalter ... 13 Stimmen

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(1 Enthaltung)