Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Abteilung Klima

10.08.2020

Abgabe Allgemeine Luftfahrt

Bericht zuhanden der UREK-S

17.071 n Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020

1 Ausgangslage

Die Verwaltung hat von der UREK-S an der Sitzung vom 22. Juni 2020 den Auftrag erhalten, in einem Bericht zu erläutern, welche Flüge von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt betroffen wären, welche Ausnahmen gälten und nach welchen Kriterien für die Abgabehöhe in der Bandbreite von 500–5'000 CHF angewendet würden. Ferner sollen auch die regionalen Auswirkungen der Abgabe für Flughäfen als lokale Arbeitgeber eingeschätzt werden.

2 Abgabepflichtige Flüge und Ausnahmen

Die Luftfahrt wird in Linien- und Charterverkehr sowie Allgemeine Luftfahrt (General Aviation) unterteilt. Auf Linien- und Charterflügen soll zukünftig pro Passagier eine Flugticketabgabe erhoben werden. Die Allgemeine Luftfahrt soll der Abgabe Allgemeine Luftfahrt unterliegen, sofern das Höchstabfluggewicht des für einen Flug verwendeten Luftfahrzeugs mehr als 5'700 Kilogramm beträgt (Art. 38*g*^{bis} Abs. 1 E-CO_2-Gesetz). Die Flüge der Allgemeinen Luftfahrt werden wiederum unterschieden in gewerbsmässige Flüge (Geschäftsflüge) und nicht gewerbsmässige Flüge (Privatflüge).

2.1 Mineralölsteuer

Gemäss Nationalrat sollen Flüge, welcher der Mineralölsteuer unterliegen, von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausgenommen werden. Mineralölsteuerpflichtig ist der Importeur von Flugtreibstoffen, der gegenüber der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) abrechnet. Er kann für bestimmte Flüge eine Befreiung geltend machen. So sind Treibstoffe für Luftfahrzeuge für gewerbsmässige Flüge steuerfrei, wenn sie direkt vor dem Abflug ins Ausland getankt werden, mit dem Flug gegen Entgelt Personen oder Warten transportiert oder Dienstleistungen erbracht werden und wenn für den Flug eine Betriebsbewilligung oder eine Bewilligung für Flugschulen vorliegt. Steuerfreie Flugtreibstoffe können allerdings nur auf den 13 Zollflughäfen[1] getankt werden, auf den Nichtzollflugplätzen der Schweiz ist keine Befreiung möglich.[2] Die Betankung von Luftfahrzeugen im nicht gewerbsmässigen Verkehr ist generell nicht steuerfrei.

Werden mineralölsteuerpflichtige Flüge ausgenommen, würden die Abgabe Allgemeine Luftfahrt auf Flügen ohne zahlende Gäste oder Transportlast nicht erhoben. Ausgenommen wären somit der gesamte Bereich der nicht gewerbsmässigen Flüge (rund 10'500 Flugbewegungen, vgl. Anhang 1[3]) und

[1] Neben den drei Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mulhouse sind dies die Flughäfen Bern-Belp, Grenchen, Lausanne, Les Eplatures (Le Locle), Locarno, Lugano, Payerne, Samedan, Sion, St. Gallen-Altenrhein.
[2] In der Schweiz werden 3 Landesflughäfen, 11 Regionalflughäfen, 5 zivil mitbenutze Militärflugplätze sowie rund 45 Flugfelder und 24 Heliports betrieben.
[3] Die Daten zu den Flugbewegungen stammen aus der BAZL-Erhebung für das Jahr 2019, vgl. Anhang 1

233.11-00005/00002/00002/00005/00018/R041-3444

rund 2’700 gewerbsmässige Flüge, zum Beispiel In- und Auslandflüge mit dem firmeneigenen Flugzeug. Die Abgabe würde damit auf jährlich rund 18'300 Flugbewegungen an den Zollflughäfen erhoben.

Ein Antrag der UREK-S will mineralölsteuerpflichtige Flüge nicht von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausnehmen und Artikel 38*g*^{bis} Absatz 2 Buchstabe e E-CO_2-Gesetz streichen. In der Konsequenz würden bestimmte Flüge sowohl mit der Mineralölsteuer als auch mit der Abgabe Allgemeine Luftfahrt belastet. Die Ausnahme der mineralölsteuerpflichtigen Flüge von der Abgabe läuft zwar der ursprünglichen von Ständerat Minder geäusserten Absicht zuwider, nicht gewerbsmässige Flüge (bspw. eine Familie die mit dem Privatjet für die Skiferien anreist oder ein Verwaltungsrat der das firmeneigene Flugzeug für einen Privatflug einsetzt) im Sinne einer Gleichbehandlung mit Passagieren, welche die Flugticketabgabe bezahlen, zu belasten. Auf der anderen Seite fallen für mineralölsteuerpflichtige Flüge beträchtliche Kosten an: Beispielswiese beträgt die Mineralölsteuer für einen Flug von Zürich nach London rund 2'200 CHF (CESSNA, 560XL mit rund 10'000 kg MTOM[4]), für einen Flug von Zürich nach New York rund 12'500 CHF (Bombardier Global 5'000 mit rund 41'900 kg MTOM).[5] Die Erträge aus der Mineralölsteuer auf Flugtreibstoffen werden im Rahmen der Spezialfinanzierung Luftverkehr zu 12,5–25 Prozent für Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, wie bspw. dem Lärmschutz, verwendet. Zudem ist zu beachten, dass Importeure mineralölsteuerpflichtiger Treibstoffe heute 10 Prozent der entstehenden CO_2-Emissionen kompensieren müssen. Dieser Anteil soll gemäss Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a E-CO_2-Gesetz bis auf 90 Prozent angehoben werden können.

Aus Sicht des Vollzugs gibt es zwei gegenläufige Effekte: Sind mineralölsteuerpflichtige Flüge von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausgenommen, entfällt deren Erhebung auf Nichtzollflugplätzen, auf denen oft kein Personal anwesend ist. Auf der anderen Seite muss bei den Zollflugplätzen für die Erhebung der Abgabe Allgemeine Luftfahrt zwischen mineralölsteuerpflichtigen und -befreiten Flügen differenziert werden. Dies verkompliziert die Umsetzung der Abgabe, auch weil der Flugplatzhalter diese Unterscheidung teilweise nicht vornehmen kann und weitere Stellen Daten für die Abgabeerhebung liefern müssten.

2.2 Weitere Ausnahmen

Von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausgenommen sind gemäss Artikel 38*g*^{bis} Absatz 2 Buchstabe a E-CO_2-Gesetz alle Flüge, die auch von der Flugticketabgabe ausgenommen sind. Dazu gehören militärische und andere hoheitliche Flüge sowie Flüge, die ausschliesslich aus zwingenden medizinischen Gründen erfolgen. Explizit von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausgenommen sind gemäss Buchstaben b–d Schulungsflüge, Werk- und Arbeitsflüge (Testflüge, Lastentransport, Freischneiden von (Strom-)Trassen per Helikopter etc.) sowie Frachtflüge; letzteres, da die Abgabe, wie die Flugticketabgabe für den Linien- und Charterverkehr, nicht den Frachttransport im Fokus hat, sondern die Abflüge mit Passagieren.

Der Bundesrat kann in der CO_2-Verordnung weitere Ausnahmen für Flüge vorsehen, bei denen nicht der Passagiertransport im Zentrum steht. Sofern die Flüge nicht bereits von Gesetzes wegen ausgeschlossen sind, sind dies Rettungsflüge, Patienten-Hilfsflüge, Organ- und Katastrophen-Hilfsflüge sowie An- und Abflüge zur Flugzeugwerft. Um die Schweizer Anbieter gegenüber der internationalen Konkurrenz nicht zu benachteiligen, sollen auch Positionsflüge im Inland, bei denen ein Flugzeug leer zu einem Flughafen geflogen wird, um dort Passagiere abzuholen, von der Abgabe ausgenommen werden. Ebenfalls ist zu prüfen, ob Helikopterflüge von der Abgabe per se ausgenommen werden sollen, da Helikopter von über 5'700 Kilogramm mehrheitlich für militärische Zwecke oder für Werkflüge eingesetzt werden und somit nicht unter die Abgabe fallen.[6] Würde die Abgabe auf Flugzeuge, und nicht wie vom Nationalrat vorgeschlagen auf Luftfahrzeuge beschränken (Artikel 38g^{bis} Absatz 1), würden sich keine Schnittstellenfragen zu Zeppelinen und Ballonen stellen (für eine Übersicht über die Klassifizierung vgl. Anhang 2).

[4] MTOM = Maximum Take Off Mass
[5] Annahme: Mineralölsteuer von 739.50 CHF pro 1'000 Liter und maximalen Tankfüllungen. Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis oft nicht ein völlig entleerter Tank betankt wird, daher wäre die spezifische Mineralölsteuer pro Betankung weniger.
[6] Der AS 332M1 Super Puma (TH06) hat bei einer Zuladung von 4'000 kg ein max. Abfluggewicht von 9'000 kg.

3 Erhebung und Höhe der Abgabe Allgemeine Luftfahrt

Bei rund 18’300 pflichtigen Abflügen pro Jahr sind beim minimalen Abgabesatz von 500 CHF Einnahmen von rund 9 Mio. CHF zu erwarten. Wird die Abgabe auch auf mineralölsteuerpflichtigen Flüge erhoben, liegen die Einnahmen beim minimalen Abgabesatz bei jährlich rund 16 Mio. CHF. Die Einnahmen werden jedoch höher ausfallen, da der Abgabesatz bis 5'000 CHF betragen kann. Je schwerer ein Flugzeug ist, desto mehr Treibstoff wird pro Flugminute benötigt und folglich mehr CO_2 ausgestossen. Um die Komplexität der Abgabe in Grenzen zu halten, soll die Höhe der Abgabe vereinfacht festgelegt werden und möglichst von fixen und objektiv überprüfbaren Kriterien abhängen.

Im Vordergrund stehen dabei folgende Varianten:[7]

- **Treibstoffeffizienz:** Flugzeuge mit effizienten Triebwerken stossen im Verhältnis zu ihrem Höchstabfluggewicht (MTOM) weniger Treibhausgase aus und sollen einen tieferen Abgabesatz bezahlen als ältere, ineffiziente Modelle. Die Unterschiede zwischen Flugzeugen mit ähnlichem MTOM sind allerdings sehr gering, aus dem einfachen Grunde, weil Hersteller mit «durstigeren» Flugzeugen im Markt nicht konkurrenzfähig sind. Zurzeit gibt es noch keine öffentlich zugänglichen standardisierten Zertifizierungsdaten für den Treibstoffverbrauch, welche die notwendige Robustheit für Vergleiche aufweisen. Zudem sagt die Treibstoffeffizienz nichts über die absoluten CO_2-Emissionen des Flugzeugs aus, welche grundsätzlich primär von der gewählten Flugzeuggrösse und der Reisedistanz abhängen. Schliesslich haben die Schadstoffemissionen, welche den Gebühren an Schweizer Flughäfen zugrunde liegen, keinen verwendbaren Bezug zur Treibstoffeffizienz, können also für die Abgabe Allgemeine Luftfahrt nicht herangezogen werden.
  Längerfristig wird der von der ICAO im Jahr 2016 eingeführte Standard zur CO_2-Zertifizierung von Luftfahrzeugen eine Beurteilung der (Klima-)Effizienz von Flugzeugen ermöglichen. Zurzeit liegen noch keine Zertifizierungen von in der Allgemeinen Luftfahrt eingesetzten Flugzeugen vor, womit dieses Kriterium für die Erhebung der Abgabe Allgemeine Luftfahrt noch nicht anwendbar ist.
- **Höchstabfluggewicht:** Flugzeuge, die für längere Distanzen eingesetzt werden können, haben in der Regel ein höheres Höchstabfluggewicht (MTOM). MTOM ist ein zertifizierter Parameter und in der Luftfahrt in Zusammenhang mit Gebühren gut etabliert: Mit einem höheren MTOM eines Luftfahrzeugs steigen die Über- und Anflugs-Gebühren sowie die Gebühren für die Benutzung der Flughafeninfrastruktur. Diese Bemessung liesse sich auch auf die Abgabe Allgemeine Luftfahrt übertragen; Luftfahrzeuge bis 15 Tonnen MTOM, die rund die Hälfte der Abflüge ausmachen, würden zum Beispiel mit einer Abgabe von 500 CHF belastet. Bei einem MTOM von mehr als 15 Tonnen bis 30 Tonnen würde eine Abgabe von 1’000 CHF fällig (rund 30 Prozent der Abflüge). Der Maximalsatz von 5'000 CHF könnte für Flugzeuge mit einem MTOM von über 100 Tonnen (rund 10 Abflüge pro Jahr) angewendet werden. In Europa fliegen auch Flugzeuge mit hohem MTOM überwiegend kurze Strecken. Dabei sind sie entsprechend wenig beladen bzw. mit wenig Treibstoff betankt. Um Verzerrungen zu vermeiden, müssten bei der Verwendung von MTOM noch zusätzliche Kriterien herangezogen werden.
- **Mögliche Passagierzahl:** In Anlehnung an die Flugticketabgabe, die sich an der Beförderungsklasse und somit dem grösseren Sitzplatzabstand bemessen kann, soll die Abgabe Allgemeine Luftfahrt grosse Flugzeuge, die nur wenige Passagiere transportieren können, höher belasten. Die Abgabe würde ausgehend von 500 CHF mit der Zunahme des Höchstabfluggewichts (MTOM) ansteigen und merklich höher, wenn die Flugzeuge einen grösseren Sitzplatzabstand als normal aufweisen. Im Modell, das Grossbritannien anwendet, wird der Höchstabgabesatz für Flugzeuge mit einem MTOM ab 20 Tonnen und weniger als 19 Sitzplätzen fällig. In der Schweiz beträfe dies rund 500 Abflüge im Jahr. Dieser Ansatz einer Luxussteuer scheint für gewerbsmässige Flüge jedoch wenig zweckmässig zu sein.[8]

[7] Gespräche wurden mit folgenden Stakeholdern geführt: Verband Schweizer Flugplätze VSF; Swiss Business Aviation Association SBAA; Swiss International Airports Association SIAA, Vertretern der Flughafen Zürich, Genf, Sion, Bern Belp und St. Gallen-Altenrhein, Experten des BAZL

[8] https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty

- **Flugdistanz:** Die Klimawirkung eines Fluges hängt direkt mit der Flugdauer und der zurückgelegten Distanz zusammen. Aus Sicht der Klimawirkung wäre es somit wünschenswert, den Abgabesatz in Abhängigkeit der zurückgelegten Distanz festzulegen. Vor dem Abflug ist die Destination der Flüge bekannt, so dass die Bestimmung der Flugdistanz oder einer Distanzkategorie für eine Gebührenerhebung möglich ist. Die Vollzugstauglichkeit dieses Ansatzes ist noch in Klärung. Denkbar wäre auch ein fixer Abgabesatz je für Kurz-, Mittel- und Langstrecken, der sich an der Flugticketabgabe orientiert. Die Flugdistanz alleine nimmt hingegen nicht auf die Grösse des Flugzeugs Rücksicht. Die Grösse kann aber durch das MTOM berücksichtigt werden.[9]

Die Verwaltung verfolgt deshalb eine Kombination aus Höchstabfluggewicht und Flugdistanz weiter.

4 Auswirkungen auf Landes- und Regionalflughäfen

Die Auswirkung der Abgabe Allgemeine Luftfahrt auf die Flughäfen hängt wesentlich von der Abgabehöhe und der geografischen Lage des Flughafens ab. Die Landesflughäfen und die verschiedenen Regionalflughäfen stehen gemäss Aussagen der konsultierten Stakeholder vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen:

- Aéroport International de Genève: Die zentralen Kunden sind Linien- und Charterflüge, jedoch ist für den Standort Genf die Allgemeine Luftfahrt (Geschäftsflüge und Privatflüge) ebenfalls bedeutend. Mehrere Familien haben eigene Jets, die am Wochenende für private Flüge und unter der Woche für Geschäftsflüge eingesetzt werden. Weitere Kunden sind Firmen, die sich in der Region niedergelassen haben. Konkurrenten im Fluggeschäft sind Paris-Le Bourget und Nizza, zudem liegt Lyon Bron geografisch nah und hätte Ausbaukapazität, sollte der Aéroport Genève unattraktiv werden. Genf ist zudem ein wichtiger Standort für Wartungsarbeiten. Werden die Wartungs- und Testflüge nicht von der Abgabe ausgenommen, würde sich das entsprechend negativ auswirken.
- Flughafen Zürich: Für den Betrieb am Flughafen selber sind Linien- und Charterflüge die zentralen Kunden, die Allgemeine Luftfahrt ist weniger relevant. Anders für die Flughafen Zürich AG, die neben dem Flugbetrieb bspw. auch ein Shopping-Center oder mit «the Circle» ein Businesscenter betreibt, und für die gesamte Region: Die volkswirtschaftliche Wertschöpfung ist an die gute Erreichbarkeit geknüpft, so haben sich Firmen wie Microsoft, Google oder IBM auch deshalb für die Region Zürich entschieden.
- Flughafen Bern: Charterflüge und die Allgemeine Luftfahrt (Geschäftsflüge und Privatflüge) sind ähnlich wichtige Kunden, Linienflüge werden gegenwärtig nicht angeboten. Durch die geografische Lage von Bern ist die Gefahr eines Ausweichens ins Ausland weniger gross als bei anderen Flughäfen. Die aktuelle Lage der Flughafen Bern AG ist jedoch sehr ernst, so dass der Verwaltungsrat eine Gebührenerhöhung und ein (vorerst moderater) Personalabbau beschlossen hat.
- Airport St. Gallen-Altenrhein: Linienflüge nach Wien sind für den Flughafenbetrieb zentral, wobei rund 90 Prozent dieser Passagiere geschäftlich fliegen. Das Angebot der Geschäftsflüge steht in direkter Konkurrenz zum Bodensee-Airport in Friedrichshafen, der nur wenige Flugminuten entfernt liegt und dessen Gebühren schon heute viel tiefer liegen. Der Flughafen St. Gallen-Altenrhein ist ein wichtiger Standortfaktor für die Region. Einzelne Firmen wie die Würth Gruppe haben sich auch dank der guten Verkehrsanbindung für den Standort entschieden. Auch St. Gallen-Altenrhein ist ein wichtiger Standort für Wartungsarbeiten.
- Sion Airport: Die Allgemeine Luftfahrt und vor allem die Geschäftsflüge sind neben der Schweizer Luftwaffe die wichtigsten Kunden. Wird der Abgabe zu hoch angesetzt, könnten die Kunden der Allgemeinen Luftfahrt an den Milan Malpensa Airport ausweichen. Sion Airport ist ein wichtiger Standortfaktor für die Region und für die Anbindung des Wallis zentral.

[9] Der Abgabesatz für Langstrecke in einem mittelschweren Flugzeug würde demnach bspw. 2'500 CHF betragen, dies entspricht rund 19 Passagieren mit dem maximalen Satz der Flugticketabgabe von 120 CHF

- Verband Schweizer Flugplätze VSF: Die regionalen Flughäfen sind alle unter starkem Druck. Sie sind jedoch für die Anbindung der Landesteile (bspw. Engadin und Wallis) wie auch für die allgemeine Standortattraktivität der Schweiz wichtig. Es ist schwierig abzuschätzen, wie sich die Abgabe Allgemeine Luftfahrt auswirken wird. Der VSF schätzt, dass die Schmerzgrenze bei 1'000 CHF liegt. Bei höheren Abgaben ist ein Ausweichen der Kunden ins grenznahe Ausland wahrscheinlich. Der VSF wurde durch einzelne Firmenvertreter in Flughafennähe bereits kontaktiert mit dem Hinweis, dass Standorte in der Schweiz aufgegeben werden könnten, sollte die Abgabe zu hoch ausfallen.
- Gemäss Swiss Business Aviation Association SBAA hätte bereits ein Abgabesatz von über 500 CHF das Ausweichen der Kunden auf grenznahe ausländische Flughäfen zur Folge. Schweizer Anbieter von gewerbsmässigen Flüge haben einen Marktanteil von rund 12 Prozent, die restlichen Geschäftsflüge führen ausländische Anbieter durch.

Grundsätzlich hat der minimale Abgabesatz von 500 CHF etwa eine Verdopplung der Gebühren (Flughafengebühren und Sicherheitsgebühr) pro Flugzeug zur Folge. Ob dies bei grenznahen Flughäfen wie St. Gallen-Altenrhein, Genf oder Basel-Mulhouse bereits Verlagerungseffekte auf günstigere ausländische Flughäfen hat ist fraglich. Diese Gefahr nimmt jedoch bei einer höheren Abgabe zu. Wo für die Kunden die Schmerzgrenze liegt, ist individuell verschieden und schwierig abschätzbar. Bei einzelnen langen Flügen fällt die Abgabe Allgemeine Luftfahrt im Verhältnis zu den Flugkosten kaum ins Gewicht, anders bei kurzen Flügen. Die Flughäfen sind ein wichtiger Standortfaktor für Firmen in der Region. Es ist vorstellbar, dass hohe Abgaben als ein Element unter vielen dazu beiträgt, dass Firmen mittelfristig abwandern könnten. Ob eine hohe Abgabe Privatpersonen in der Wahl ihrer Feriendestination beeinflusst, ist jedoch weniger wahrscheinlich. Die Flughäfen sind zudem ein wichtiger direkter und indirekter Arbeitgeber. So ist die Schweiz ein bedeutender und geschätzter Standort für den Bau, die Reparatur und Wartung von Flugzeugen. Da die Werkflüge und Testflüge von der Abgabe Allgemeine Luftfahrt ausgenommen werden sollen, ist diesbezüglich kein negativer Effekt zu erwarten.

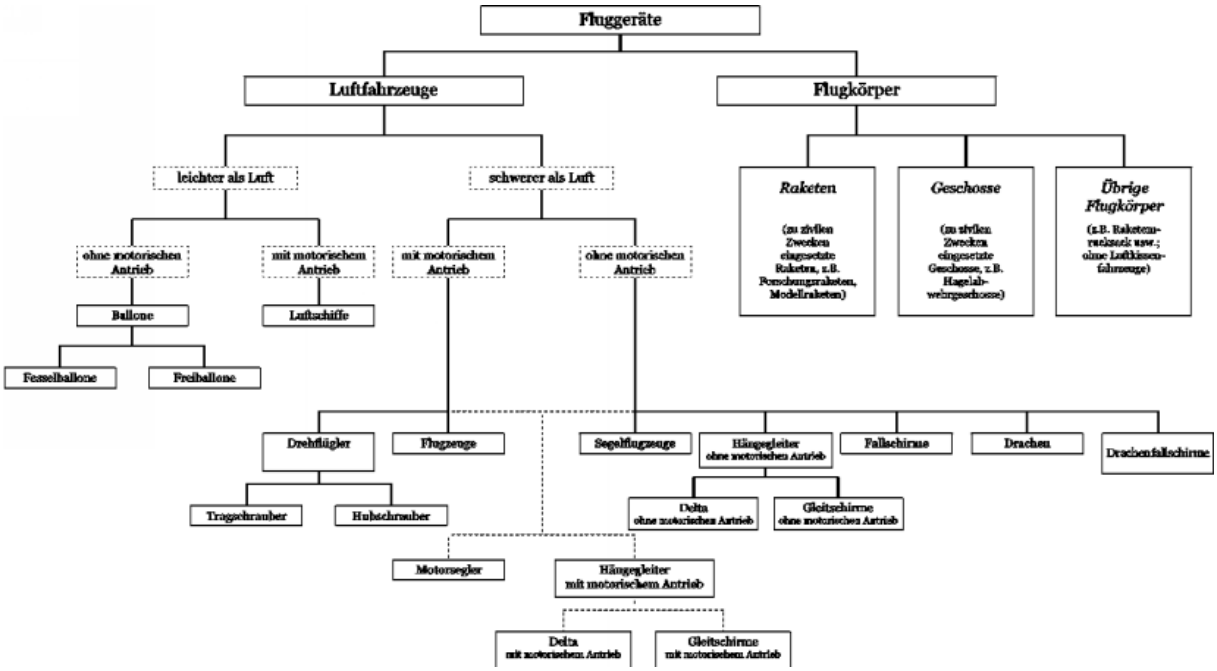
Um beim Vollzug der Abgabe für alle Beteiligten einen möglichst geringen administrativen Aufwand zu generieren, sollen für Datenerhebung und Inkasso so weit möglich und sinnvoll bestehende Prozesse genutzt werden. Deshalb wird neben den Flugplatzhaltern, die das BAFU gemäss Artikel 44 Absatz 5 E-CO_2-Gesetz für den Vollzug beiziehen kann, auch die mögliche Rolle der Abfertigungsgesellschaft (Handling Agent) geprüft. Der an die Flugplatzhalter und / oder Abfertigungsgesellschaften ausgelagerte Vollzugsaufwand muss entsprechend entschädigt werden. Ein weiteres zentrales Element ist, dass der Bund das Ausfallrisiko der Abgaben übernimmt. All diese Punkte sind in der CO_2-Verordnug zu regeln.

Anhang 1: Flugtabelle 2019

Tabelle der betroffenen Flüge und der ausgenommenen Flüge, Auswertung für das Jahr 2019 (Quelle BAZL: AIRSTAT WMOVE erstellt am 07JUL2020)

Summe aller zivilen Motorabflüge nach CH-Verkehrsrechten (inkl. BSL)	497’766
minus Abflüge Linien und Charterverkehr	-231’736
ergibt Abflüge General Aviation (GA)	**266'030**
minus Abflüge < 5,7 Tonnen MTOW	-230'396
minus hoheitliche Flüge	-1’579
minus Rettungsflüge	-1’240
minus kontrollierte Schulungsflüge	-161
minus Frachtflüge	-61
minus Werk- und Arbeitsflüge	-1’078
minus nicht-kommerzielle Abflüge (Privatflüge) von MinöSt nicht befreit	-10’535
minus von MinöSt nicht befreite Inlandflüge	-2’092
minus von MinöSt nicht befreite Auslandflüge	-580
ergibt General Aviation unter Abgabe Allgemeine Luftfahrt	**18'308**

Anhang 2: Klassifizierung Fluggeräte gemäss Luftfahrtverordnung[10]



[10] SR 748.01 Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV)