



An den Grossen Rat

19.5106.02

WSU / P195106

Basel, 19. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 18. Juni 2019

Antrag Harald Friedl und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend der Abgabe auf Flugtickets sowie dem Engagement für eine internationale Kerosinsteuer

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 den nachstehenden Antrag Harald Friedl und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Kerosin ist seit der Unterzeichnung des Chicagoer Abkommens von 1944 im internationalen Flugverkehr steuerbefreit, obwohl Flugzeuge bis zu dreissigmal mehr CO₂ ausstossen. Zudem sind Flüge ins Ausland von der Mehrwertsteuer befreit. Dies führt unter anderem dazu, dass Flüge sehr oft viel billiger sind als vergleichbare Reisen mit dem Zug. Im bereits 1999 von Jürg Stöcklin eingereichten "Anzug für eine Standesinitiative zur Besteuerung des Flugbenzins" weist der Anzugsteller darauf hin, dass der Flugverkehr weder seine Infrastrukturkosten noch die externen Kosten, die als Folge von Gesundheitsschäden durch Lärm, durch die Entwertung von Grundstücken und Wohnungen, sowie als Folge von lokalen und globalen Klimaschäden entstehen, finanziert. Der Anzug wurde an der Sitzung vom 8. Dezember 1999 an den Regierungsrat zur Prüfung überwiesen. Nach der Berichterstattung durch den Regierungsrat wurde der Anzug 2001 vom Grossen Rat leider nicht weiterverfolgt und als erledigt abgeschrieben.

In der Zwischenzeit hat der Flugverkehr enorme Wachstumsraten erlebt. Der EuroAirport (EAP) beispielsweise weist im Zeitraum von 2000 bis 2018 eine Zunahme der Passagierzahlen von 3.78 Mio. auf 8.58 Mio. aus, was einem Zuwachs von über 125 Prozent innerhalb von 18 Jahren entspricht. Auf der Gegenseite hat aber auch die Wahrnehmung der Klimaproblematik vor allem in den letzten Monaten massiv zugenommen, wie die Klimastreiks der Schülerinnen und Schüler zeigen. Zudem hat der Grosse Rat an seiner letzten Sitzung vom Februar 2019 mit mehr als Zweidrittelsmehr den "Climate Emergency (Klimanotstand)" ausgerufen.

In Europa haben bereits zwölf, auch umliegende Länder, eine Abgabe auf Flugtickets eingeführt. Es ist höchste Zeit, dass nun auch die Schweiz einen Schritt in Richtung Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit herstellt und Anreize zum Umstieg auf weniger klimaschädliche Transportmittel schafft. Die ungerechtfertigte indirekte Subventionierung des Flugverkehrs muss abgeschafft und die dadurch verursachte Wettbewerbsverzerrung bereinigt werden. Vom Klimawandel sind alle Regionen der Schweiz gleich betroffen und damit legitimiert, den Druck auf die eidgenössischen Räte zu erhöhen. Ein ähnlich lautender Antrag für eine Standesinitiative wurde kürzlich vom Kantonsparlament Waadt mit 77 zu 55 Stimmen überwiesen. Im Kanton Basel-Landschaft wird eine Motion für die Ausarbeitung einer Standesinitiative gleichzeitig eingereicht.

In diesem Sinne beauftragen wir den Regierungsrat, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 BV, den eidgenössischen Räten eine Standesinitiative mit folgendem Inhalt einzureichen:

1. Der Bundesrat wird aufgefordert, in Angleichung an die umliegenden Staaten, eine Ticketabgabe auf alle Flugtickets einzuführen. Die Abgabenhöhe soll abhängig von der Länge der Flugstrecke sein.
2. Der Bundesrat wird aufgefordert, sich auf internationaler Ebene für eine Kerosinsteuer einzusetzen. Dieses Bekenntnis wird national wie international aktiv kommuniziert.

Harald Friedl, Jürg Stöcklin, Raphael Fuhrer, Lisa Mathys, Stephan Luethi-Brüderlin, François Bocherens, Nicole Amacher, Oliver Bolliger“

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

1. Begehren der Antragsteller

Die Antragsteller möchten, dass sich der Kanton Basel-Stadt mit einer Standesinitiative bei der Eidgenossenschaft für eine Besteuerung der CO₂-Emissionen im Flugverkehr durch eine nationale Flugticketabgabe sowie für ein Engagement des Bundesrates auf internationaler Ebene zur Einführung einer Kerosinsteuer einsetzt. Anliegen ist, dass auch im Bereich des Luftverkehrs ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird. Im Landrat des Kantons Basel-Landschaft wurde ein ähnlicher Vorstoss mit gleicher Zielsetzung eingereicht.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat geht mit den Antragstellern darin einig, dass zum Schutz des Erdklimas erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um den Ausstoss von Treibhausgasen und insbesondere von CO₂ durch menschliche Aktivitäten zu verringern. Damit entsprechende Änderungen im Konsumverhalten jeder und jedes Einzelnen sowie Umstellungen bei der Produktion von Gütern und Anlagen erreicht werden, müssen auf nationaler und auf internationaler Ebene die Rahmenbedingungen angepasst werden. Eine wichtige Rolle spielen dabei Instrumente, die die Knappheit der natürlichen Ressourcen und die Begrenztheit der Ökosysteme durch Preissignale deutlich machen, so dass die externen Kosten der Naturbeanspruchung in den Konsum- oder Produktionsentscheidungen Berücksichtigung finden.

Für den Regierungsrat steht ebenfalls ausser Frage, dass auch im Mobilitätssektor, der zum überwiegenden Teil auf den Einsatz von fossilen Treibstoffen gestützt ist, eine entsprechende Lenkung zur Reduktion der schädlichen Umweltfolgen notwendig ist. Dies gilt auch für den Flugverkehr. Zwar ist festzustellen, dass die Luftfahrt nur einen kleinen Teil der globalen CO₂-Emissionen verursacht (2%-2,5%)¹. In der Schweiz mit einem im Vergleich mit anderen Ländern hohen Anteil des Flugverkehrs an der Mobilität machen die CO₂-Emissionen sämtlicher internationalen Flüge aus der Schweiz aber immerhin rund 10% der CO₂-Emissionen aus, welche das Treibhausgasinventar des Bundes im Territorium der Schweiz ausweist.²

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Bundesrat unterdessen dazu bereit ist, im Rahmen der geplanten Totalrevision des CO₂-Gesetzes, durch die das Klimaübereinkommen von Paris aus dem Jahr 2015 in der Schweiz umgesetzt werden soll, auch die Einführung einer Flugticketabgabe an die Hand zu nehmen. Im Hinblick auf die laufende politische Diskussion in den eidgenössischen Räten sind öffentliche Signale zur Unterstützung und Mobilisierung für eine solche Massnahme zweifelsohne sinnvoll. Eine Standesinitiative im Sinne der Antragsteller ist dafür ein geeignetes Mittel. Sie reiht sich ein in analoge, der Bundesversammlung entweder bereits eingereichte oder vorgesehene Standesinitiativen der Kantone Genf, St. Gallen und Waadt.

¹ Gemäss Daten der International Energy Agency (IEA 2018) belaufen sich die weltweiten CO₂-Emissionen der zivilen Luftfahrt auf rund ca. 800 Mio. t (Wert 2015). Der gesamte globale CO₂-Ausstosses liegt bei 33'000 Mio. t.

² Quelle: Bundesamt für Umwelt, Treibhausgasinventar der Schweiz, Stand 2017.

Um den CO₂-Ausstoss zu reduzieren, ist es nach Auffassung des Regierungsrats ausserdem richtig, auch den Verbrauch von fossilen Energien und Treibstoffen direkt zu verteuern. Die aufgrund der internationalen Regelungen im Luftverkehr bestehende Steuerbefreiung für Kerosin ist u.E. nicht mehr gerechtfertigt. Wir unterstützen daher auch das zweite Postulat der Antragsteller, dass der Bund sich auf internationaler Ebene für eine Kerosinbesteuerung einsetzen soll. Dies kann durchaus auch in Ergänzung zu den bestehenden internationalen Anstrengungen der Schweiz zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Luftverkehr im Rahmen der ICAO (CORSIA-Programm³) oder des Europäischen Emissionshandelssystems geschehen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass bei Einführung einer nationalen CO₂-Flugticketabgabe in der Schweiz offen ist, ob diese auch auf Flüge ab dem Schweizer Sektor des EuroAirport Anwendung finden kann. Gemäss Artikel 6 des französisch-schweizerischen Staatsvertrags vom 4. Juli 1949 über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim gilt für das gesamte Flughafengebiet französisches Recht, sofern nicht ausdrücklich abweichende Regelungen getroffen wurden. Solche bestehen im Bereich von Flugticketabgaben zur Belastung von CO₂-Emissionen nicht. Zwar kann die Schweiz durchaus die Steuerhoheit für Flüge unter Schweizer Verkehrsrechten geltend machen. Frankreich kann diese Steuerhoheit aber bestreiten und in diesem Fall muss eine politische Lösung gesucht werden. Dies bedeutet zumindest eine Verzögerung der Einführung einer Schweizer Flugticketabgabe. Im negativen Fall wäre die Abgabe nicht erhebbar. Ein kritischer Punkt ist dabei, dass verhindert werden muss, dass im Rahmen von eventuellen Verhandlungen mit Frankreich über die Anwendung einer schweizerischen Flugticketabgabe auf Flüge unter Schweizer Verkehrsrechten ab Basel das im März 2017 erreichte Abkommen über die Besteuerung im Schweizer Sektor des EuroAirport von französischer Seite in Frage gestellt wird. Diesem Aspekt ist bei der Ausgestaltung der bundesrechtlichen Bestimmungen für eine Flugticketabgabe Rechnung zu tragen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Harald Friedl und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend der Abgabe auf Flugtickets sowie dem Engagement für eine internationale Kerosinsteuer gutzuheissen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

³ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.