

Vorlage an den Landrat

Bericht zur Motion 2019/187 von Florence Brenzikofer betreffend Standesinitiative «Kerosin-Steuer auf Flugtickets» 2019/187

vom 10. Dezember 2019

1. Text der Motion

Am 28. Februar 2019 reichte Florence Brenzikofer, Grüne Baselland die Motion [2019/187](#) betreffend Standesinitiative «Kerosin-Steuer auf Flugtickets» ein, welche vom Landrat am 12. September 2019 mit folgendem modifizierten Wortlaut überwiesen wurde:

«In der Schweiz ist Kerosin seit 1944 steuerbefreit, obwohl Flugzeuge dreissigmal mehr CO₂ ausstossen und dreimal billiger sind als die Eisenbahn. Diese ungerechtfertigte Subventionierung gilt es abzuschaffen und die dadurch verursachte Wettbewerbsverzerrung zu bereinigen.

In Europa haben bereits zwölf Länder eine Kerosin-Steuer eingeführt. Es ist höchste Zeit, dass auch die Schweiz Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit herstellt, und Anreize zum Umstieg auf weniger klimaschädliche Transportmittel schafft. Die Einnahmen aus der Kerosinsteuer können im Gegenzug zur Förderung von CO₂-sparenden Massnahmen (z.B. energetische Sanierungsmassnahmen von Häusern) eingesetzt werden.

Mit einer Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft kann der Druck auf die eidgenössischen Räte erhöht werden, endlich zu handeln.

Wir fordern, dass die Regierung dem Landrat innert drei Monaten eine Vorlage für eine Standesinitiative zur Einführung einer internationalen Kerosin-Steuer vorlegt, gekoppelt an die Förderung CO₂-sparender Massnahmen.»

2. Ausgangslage

Das Anliegen der Motion ist aktueller denn je und materiell berechtigt. Zwar ist festzustellen, dass die Luftfahrt nur einen kleinen Teil der globalen CO₂-Emissionen verursacht (2 bis 2,5 %). 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. Dieser Anteil wird grossmehrheitlich ausserhalb der Schweiz emittiert. Neben dem Ausstoss von CO₂ werden gleichzeitig auch Stickoxide und Feinstäube emittiert, welche die Luftqualität beeinträchtigen.

In der Schweiz wurden bisher keine wirksamen Massnahmen gegen die Klima- und Luftbelastung durch den Flugverkehr getroffen. Heute gilt für den Flugverkehr das Gegenteil des Verursacherprinzips. Das Fliegen wird im Gegensatz zu den anderen Mobilitätsformen sogar steuerlich bevorzugt: Der internationale Flugverkehr zahlt z. B. weder eine Mehrwertsteuer noch eine Mineralölsteuer, wie dies Autofahrende tun. Die steuerliche Bevorzugung untergräbt somit das Bestreben der Schweiz nach mehr Klimaschutz. Massnahmen sind also angezeigt.

Die Motion will die Einführung einer internationalen Kerosinsteuer erreichen, gekoppelt mit der Förderung CO₂-sparender Massnahmen. Der Bund ist gestützt auf Art. 131 Abs. 1 lit. e der Bundesverfassung (BV) legitimiert, Verbrauchssteuern auf Treibstoffe (inklusive Flugtreibstoffe) zu erheben. Einen Zuschlag auf diese Verbrauchssteuer darf er hingegen grundsätzlich nicht erheben (Abs. 2), sondern nach Abs. 2bis ausnahmsweise nur dann, wenn die Mittel für die Erfüllung der Massnahmen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr nach Art. 87b BV nicht ausreichen. Die Erhebung des Zuschlags ist somit an Bedingungen geknüpft. Art. 87b BV ermächtigt indessen den Bund dazu, sowohl die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe als auch des Zuschlags auf diese für Aufwendungen im Umweltschutz verwenden. Gestützt auf diese Grundlage wird inländisch die Mineralölsteuer (auch für Flugtreibstoffe) gerechtfertigt und auch erhoben. Als Ausführungsgesetz dient das Mineralölsteuergesetz (MinöStG).

Alle Flüge im Linienverkehr und alle gewerbsmässigen Flüge ins Ausland werden jedoch ohne Mineralölsteuer abgewickelt, dies insbesondere aufgrund internationalen Regelungen im Luftverkehr. Die bestehende Steuerbefreiung für Kerosin, basiert dabei insbesondere auf dem Chicagoer Abkommen von 1944. Beim Chicago Abkommen von 1944 (ChA) handelt es sich um einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag, der in Teil I grundlegende Regelungen über die Rechte und Pflichten der Staaten hinsichtlich der Internationalen Zivilluftfahrt beinhaltet und in Teil II die Internationale Zivilluftfahrtorganisation mit Sitz in Montreal konstituiert. Wichtig sind hier die Art. 15 und Art. 24 ChA.

Art. 15 III 2 ChA:

„Die Mitgliedstaaten erheben keine Gebühren, Taxen oder sonstigen Abgaben für ihr Hoheitsgebiet lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise eines Luftfahrzeuges eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter.“

Art. 24 ChA Zollabgaben („Customs duty“):

„Luftfahrzeuge auf einem Flug nach, von oder über dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats sind vorbehaltlich der Zollvorschriften dieses Staates vorübergehend zollfrei zu lassen. Treibstoffe, Schmieröle, Ersatzteile, übliche Ausrüstungsgegenstände und Bordvorräte, die sich bei Ankunft in dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates an Bord eines Luftfahrzeuges eines Vertragsstaates befinden und beim Verlassen des Hoheitsgebietes des anderen Staates an Bord geblieben sind, sind von Zollabgaben, Untersuchungsgebühren oder ähnlichen staatlichen oder örtlichen Abgaben und Gebühren befreit.“

Das Chicagoer Abkommen von 1944 wurde seinerseits unter ganz anderen Voraussetzungen und mit völlig anderen Zielsetzungen abgeschlossene und ist angesichts der heutigen Herausforderungen beim Klimaschutz nicht mehr zeitgemäss.

Beim Bund gab es bereits Vorstösse, welche in die Richtung zielten, das Abkommen von 1944 abzuändern. Der letzte erfolgte im März 2017. Es sind dies die Motion Masshardt ([13.3901](#)), das Postulat Lachenmeier-Thüring ([10.4006](#)) und das Postulat Seiler Priska ([17.3129](#)). Auch bei Letzterem wurde darauf hingewiesen, dass der internationale Luftverkehr von einer Kerosinsteuer nach wie vor befreit ist. Das Postulat wurde dann jedoch im März 2019 zurückgezogen in der Hoffnung, dies würde Eingang im CO₂-Gesetz finden. Im Rahmen der Beratung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 ([17.071](#)) hat der Ständerat nun eine Lenkungsabgabe auf Flugtickets beschlossen. Die Beratungen zu diesem Beschluss stehen im Nationalrat noch aus.

Neben dem ChA sind jedoch noch andere bilaterale Abkommen der Schweiz mit anderen Staaten über den Luftlinienverkehr zu beachten. Exemplarisch seien hier die folgenden bilateralen Luftverkehrsabkommen genannt:

Seit Juni 2002 verbindet die Schweiz und die Europäische Union (EU) ein bilaterales Luftverkehrsabkommen («Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr»). Das Abkommen hat den Schweizer Fluggesellschaften den Zugang zum liberalisierten europäischen Markt gebracht. In Bezug auf die Besitzverhältnisse an Luftfahrtunternehmen verfügen Bürger der Schweiz und der EU über die gleichen Rechte. Das Abkommen gliedert sich in acht Kapitel mit den Grundzügen und den Anwendungsmechanismen sowie einen Anhang mit sämtlichen Erlassen des europäischen Rechts, die integrierender Bestandteil des Abkommens sind und daher in der Schweiz Anwendung finden.

Ein weiteres Abkommen mit der EU über den Emissionshandel (EU-EHS) wurde am 22. März 2019 genehmigt. Nun muss es durch die Schweiz und die EU ratifiziert werden, damit es per 1. Januar 2020 in Kraft treten kann. Die Schweiz und die EU betreiben zurzeit ein getrenntes Emissionshandelssystem. Mit Inkrafttreten des Abkommens soll auch die Luftfahrt in das Schweizer EHS integriert werden. Die Schweiz strebt eine Verknüpfung der beiden Systeme an, damit ein gemeinsamer CO₂-Markt entsteht.

Um Destinationen im Ausland anfliegen zu können, braucht eine Fluggesellschaft Verkehrsrechte des betreffenden Staates. Diese Landerechte räumen sich die einzelnen Länder in der Regel in bilateralen Luftverkehrsabkommen ein. Die Schweiz hat mit über 140 Staaten solche Abkommen geschlossen. Aufgrund der hohen Dynamik in der Luftfahrtindustrie und den häufigen Wechseln von Luftfahrtunternehmen unterliegen die Abkommen ständigen Veränderungen.

All die oben genannten Abkommen müssten ebenfalls genauer geprüft werden, ob einer internationalen Kerosinbesteuerung etwas entgegenstehen würde.

3. Beurteilung des Regierungsrats

Für den Regierungsrat steht ausser Frage, dass auch im Mobilitätssektor, der zum überwiegenden Teil auf den Einsatz von fossilen Treibstoffen gestützt ist, Massnahmen zur Reduktion der schädlichen Umweltfolgen notwendig sind. Dies gilt auch für den Flugverkehr. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüssen, dass der Ständerat 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. Eine Standesinitiative im Sinne der Motion reiht sich ein in analoge, der Bundesversammlung entweder bereits eingereichte oder vorgesehene Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt, Genf, St. Gallen und Waadt.

Die Rechtslage ist jedoch komplex und es ist fraglich, ob die vorgesehene Standesinitiative so umsetzbar ist. Für eine Besteuerung des Kerosins bei internationalen Flügen, stehen zahlreiche internationale Verträge im Weg. All dies wäre vom Bund abzuklären, was jedoch nicht gegen die Einreichung einer Standesinitiative spricht.

Sehr begrüsst wird das Anliegen der Motion, die Kerosinbesteuerung an CO₂-sparende Massnahmen zu koppeln. Dies kann durchaus im Sinne einer lokalen CO₂-Reduktion durch Massnahmen zur Senkung der Emissionen direkt beim Flughafen oder der Verringerung des Gebäudeenergieverbrauchs erfolgen. Als weitere Verwendungsmöglichkeit wird vorgeschlagen, auch eine Rückerstattung der Mittel an die Bevölkerung prüfen zu lassen, wie dies z. B. bei der Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Stoffe (VOCV) bereits heute der Fall ist.

Besonders hinzuweisen ist auf die Situation des EuroAirport Basel-Mulhouse (EAP) als binationaler Flughafen. Es ist sicherzustellen, dass eine international harmonisierte Lösung bei der Kerosinbesteuerung gefunden wird, die Ausnahmslos auf dem EAP Anwendung finden kann. Würde die

Schweiz unilateral eine Kerosinsteuer auf internationale Flüge einführen – sofern dies gegenwärtig unter Berücksichtigung des ChA überhaupt möglich wäre –, wäre offen, ob diese auch auf Flüge ab dem Schweizer Sektor des EAP Anwendung finden kann, da für eine Schweizer Flugticket-Abgabe auf die Flüge ab dem EAP nach Schweizer Verkehrsrechten die Zustimmung Frankreichs nötig ist. Dies würde zu einem unerwünschten Preisgefälle zwischen den Landesflughäfen (Zürich und Genf) und dem EAP bzw. zwischen dem Schweizer und dem französischen Sektor des EAP führen. Daraus könnten Verlagerungsanreize entstehen, welche die bereits heute grossen Kapazitätsengpässe in den Terminal- und Vorfeldinfrastrukturen des EAP sowie die Menge an Fluglärm in der Region erhöhen. Diesem Aspekt ist bei der Ausgestaltung der bundesrechtlichen Bestimmungen für eine internationale Kerosinbesteuerung daher unbedingt Rechnung zu tragen, um unerwünschte Nebeneffekte zu minimieren.

4. Anträge

4.1 Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die Einreichung der Standesinitiative betreffend «Kerosin-Steuer auf Flugtickets» gemäss Beilage zu beschliessen.
2. Die Motion 2019/187 «Kerosin-Steuer auf Flugtickets» als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 10. Dezember 2019

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Beilage

– Schreiben Entwurf Standesinitiative betreffend «Kerosin-Steuer auf Flugtickets»