



An den Grossen Rat

24.5411.02

WSU/P245411

Basel, 19. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 18. Februar 2025

Antrag Tobias Christ und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative zur Reduktion von unnötigen Kurzstreckenflügen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 den nachstehenden Antrag Tobias Christ und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Nicht nur fast die Hälfte der Bevölkerung des Kantons Basel-Landschaft, sondern auch ein grosser Teil der Bevölkerung von Basel-Stadt leidet unter dem Fluglärm des EuroAirports Basel-Mulhouse. Auch für die Regierung und den Grossen Rat hat die Reduktion des Fluglärms eine hohe Priorität, wie unzählige Bemühungen der letzten Jahre und Jahrzehnte zeigen. Dennoch bleibt das Thema hartnäckig und schwierig zu lösen, unter anderem, weil der Kanton Basel-Stadt im Verwaltungsrat des EuroAirports nur begrenzten Einfluss hat. Zudem unterliegt der Flughafen weitgehend französischen Vorschriften, während der Luftraum durch den Bund geregelt wird.

Besonders störend in Bezug auf die Lärmbelastung sind Flüge, die weder für die Wirtschaft, den Tourismus noch das Freizeitverhalten in der Nordwestschweiz einen wesentlichen Mehrwert bieten, da diese Strecken problemlos auch mit alternativen Verkehrsmitteln wie der Bahn oder dem Auto zurückgelegt werden könnten. Solche Flüge sind nicht nur ökologisch fragwürdig, sondern belasten die Anwohnerinnen und Anwohner unnötig durch Lärm, Luftverschmutzung und Sicherheitsrisiken.

Die folgende Aufstellung zeigt beispielhaft einige Destinationen vom EuroAirport Basel, bei denen die Reisezeit mit Strasse oder Schiene eine attraktive Alternative darstellt.

Destinationen mit einer Gesamtzeit Flug (inklusive Transfer und Check-in) von ca. 3-4 h im Vergleich zu einer ungefähren Reisezeit mit dem Zug von:

- München: 4-5 h
- Paris: 3 h
- Frankfurt: 3 h
- Nizza: 5-6 h
- Venedig: 6-7 h

Bzw. mit einer Gesamtzeit des Fluges von ca. 3.5 – 4.5 h im Vergleich zu

- Toulouse: 8-9 h
- Amsterdam: 6-7 h

Das Fliegen auf diesen Routen ist ein klassisches Beispiel dafür, dass die negativen Auswirkungen des Luftverkehrs nicht ausreichend in die individuellen Entscheidungen der Reisenden einbezogen werden. Um diese sogenannten externen Effekte besser in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, ist es zielführend, diese Kosten im Preissignal abzubilden. Aus diesem Grund wurde 2019 eine breit unterstützte Standesinitiative zur Einführung einer Kerosinsteuer vom Landrat verabschiedet. Die zu-

ständigen Kommissionen des National- und Ständerats lehnten die Initiative jedoch ab, mit der Begründung, dass eine Kerosinsteuer nur global oder zumindest europaweit zielführend sei und eine Flugticketabgabe als pragmatischer und erfolgversprechender eingestuft werde. Zudem betonten einzelne Kommissionsmitglieder den Bedarf an weiteren Informationen und mehr Zeit.

In den fünf Jahren seit der Standesinitiative hat sich einiges verändert. So haben beispielsweise Frankreich ein Verbot von Kurzstreckenflügen und Belgien eine Steuer auf Flüge unter 500 km eingeführt – beides Massnahmen, die von der Europäischen Kommission genehmigt wurden. Dies zeigt die Praktikabilität und Rechtskonformität solcher Massnahmen im europäischen Luftverkehr. Es ist entscheidend, dass die direkt betroffenen Gemeinden und Stände weiterhin den Druck in Bundesbern aufrechterhalten, um die lärmgeplagte Bevölkerung durch effektive Massnahmen zu entlasten, die gleichzeitig keinen übermässig negativen Einfluss auf Gesellschaft und Wirtschaft haben.

Ein entsprechender Antrag zur Einreichung einer Standesinitiative wird auch im Landrat des Kantons Basel-Landschaft eingereicht.

Der Regierungsrat Basel-Stadt wird beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei der Bundesversammlung, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung die folgende Standesinitiative einzureichen:

«Die Eidgenössischen Räte werden aufgefordert, zur Reduktion von Kurzstreckenflügen eine Lenkungsabgabe auf Flugtickets einzuleiten. Die Definition der betroffenen Routen soll dabei nicht auf festen Kilometerzahlen basieren, sondern auf der zumutbaren Erreichbarkeit der Ziele mit der Bahn.»

Tobias Christ, Lukas Bollack, Brigitte Kühne, Niggi Daniel Rechsteiner, Bülent Pekerman, Claudia Baumgartner, Johannes Sieber, Sandra Bothe“

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

1. Begehren der Antragstellenden

Die Antragstellenden möchten, dass sich der Kanton Basel-Stadt mit einer Standesinitiative bei der Eidgenossenschaft für die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Flugtickets einsetzt. Mit einer solchen Abgabe sollen Anreize geschaffen werden, auf Flugreisen zu Reisezielen zu verzichten, die mit alternativen Verkehrsmitteln ebenso gut erreicht werden können. Anliegen der Antragstellenden ist, dass so im Bereich des Luftverkehrs ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird und ausserdem Entlastungen für die von Fluglärm betroffene Bevölkerung im Nahbereich von Flughäfen erreicht werden.

Im Landrat des Kantons Basel-Landschaft wurde der gleichlautende Vorstoss am 5. November 2024 abgelehnt.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Wie schon in seiner Stellungnahme zur ähnlichen Standesinitiative Harald Friedl und Consorten betreffend Abgabe auf Flugtickets sowie Engagement für eine internationale Kerosinsteuer (Nr. 19.5106.02 vom 19. Juni 2019) ausgeführt, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es zum Schutz des Erdklimas gilt, den Ausstoss von Treibhausgasen und insbesondere von CO₂ durch menschliche Aktivitäten möglichst weit 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. Für den Regierungsrat spielen neben normativen Vorgaben auch Instrumente eine Rolle, die die Knappheit der natürlichen Ressourcen und die Begrenztheit der Ökosysteme durch Preissignale deutlich machen. Für ihn steht weiterhin ausser Frage, dass auch im Mobilitätssektor, eine entsprechende Lenkung zur Reduktion von schädlichen Umweltfolgen notwendig ist. Deswegen unterstützt der Regierungsrat nach wie vor die Einführung von

staatlichen Abgaben, die Anreize setzen, die Menge des Flugverkehrs zu reduzieren. Der Regierungsrat bedauert, dass es im Rahmen der ursprünglich geplanten Revision des CO₂-Gesetzes nicht gelungen ist, eine Flugticketabgabe einzuführen und dass die Eidgenössischen Räte den Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Flugticketabgaben und Kerosinbesteuerung nicht Folge gegeben haben.

Der Bund fokussiert sich im Bereich der Klimaneutralität des Flugverkehrs heute auf technische Massnahmen und Förderungen entsprechend dem Ansatz des geltenden CO₂-Gesetzes und auch entsprechend den internationalen Entwicklungen. Der Bundesrat hat seine Strategie dem Bundesparlament in Erfüllung des Postulates 21.3973 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats „CO₂-neutrales Fliegen bis 2050“ in einem umfassenden Bericht vom 21. Februar 2024 dargelegt¹. So ist der Luftverkehr heute umfassend im Netto-Null-Ziel der Schweiz aufgenommen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll intensiv in die Forschung und Entwicklung technischer Massnahmen investiert werden. Als wichtige technische Massnahme wird der Einsatz von nachhaltigen Flugtreibstoffen (Sustainable Aviation Fuels, SAF) verfolgt. Daneben werden über die schon bestehende Integration des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem (EHS) der Schweiz und dessen Verkopplung mit dem europäischen EHS Anreize zur Reduktion von CO₂-Emissionen gesetzt. Gemäss Vorgaben des CO₂-Gesetzes bestehen dann künftig auch neue Instrumente, wie etwa die Beimischpflicht für nachhaltige Flugtreibstoffe. Hinzu kommen neue Fördermittel, mit welchen der Bund die Luftfahrt auf dem Weg zur CO₂-Neutralität unterstützen will. Ziel des Bundes ist, mit den bestehenden und ab 2025 vorgesehenen Instrumenten eine Reduktion von 70 Prozent der CO₂-Emissionen des Schweizer Luftverkehrs zu erreichen. Die Erfüllung des Netto-Null-Ziels bis 2050 wird nach den Einschätzungen des Bundes aber nur erreicht, wenn auch Negativemissionstechnologien zum Einsatz kommen (direkte Entnahme und Speicherung von CO₂ aus der Umwelt).

Der Regierungsrat sieht die aktuellen Ansätze des Bundes zur CO₂-Neutralität im Luftverkehr grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl fehlen ihm Festlegungen dazu, wie eine unmittelbarere Beeinflussung der individuellen Nachfrageentscheide erreicht werden kann, wie es durch Flugticketabgaben möglich wäre. Von daher erachtet der Regierungsrat es als richtig, dass in der politischen Diskussion entsprechende Ansätze weiter eingefordert werden. Dies wäre mit einer Standesinitiative im Sinne der Antragstellenden zu erreichen. Die Idee, eine Flugticket-Abgabe destinationsbezogen gemessen an der alternativen Erreichbarkeit mit der Bahn auszugestalten, hält der Regierungsrat für prüfenswert, wenngleich sich in der konkreten rechtlichen Umsetzung nicht ganz einfache Ermessensfragen stellen dürften.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass bei einer allfälligen Einführung einer nationalen schweizerischen Abgabe im Sinne der Antragstellenden wiederum die Frage gestellt ist, wie diese 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 Abgaben zur Belastung von CO₂-Emissionen im Flugverkehr nicht. Wie schon in unserer Stellungnahme zur Standesinitiative Harald Friedl und Konsorten dargelegt, könnte die Schweiz zwar durchaus die Steuerhoheit für Flüge unter Schweizer Verkehrsrechten geltend machen. Frankreich kann diese Steuerhoheit aber bestreiten. Dies bedeutet zumindest eine Verzögerung der Einführung einer von der Schweiz beschlossenen Flugticketabgabe. Im negativen Fall wäre eine solche Abgabe nicht erhebbar. Selbst bei einer Einführung einer Schweizer Abgabe im Schweizer Sektor des EAP bestünde die Umgehungsmöglichkeit durch eine Verlagerung der Flüge in den französischen Sektor. Nach Lage der Dinge dürfte eine schweizerische Flugticketabgabe für die Flüge am EAP ohne eine politische Lösung mit Frankreich kaum umsetzbar sein.

¹ https://www.parlament.ch/centers/eparl/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=MAUWFQFXFMCR-2-54829

Die Begründung des vorgelegten Antrags verbindet zudem die Frage des Klimaschutzes im Luftverkehr, die eine nationale resp. internationale Dimension hat, mit der Frage des lokalen Fluglärmschutzes. Dazu ist festzustellen, dass fiskalische Anreize zur Minderung des Fluglärms üblicherweise nicht als staatliche Abgaben festgelegt werden, sondern innerhalb von generellen gebührenrechtlichen Rahmenbedingungen als Teil der jeweiligen Flughafenengebühren geregelt sind. Dies ist auch im Fall des EuroAirport so, der als Teil seiner Massnahmen zur Verringerung der Lärmimmissionen aus dem Flughafenbetrieb schon seit langem Lärmgebühren und zeitbezogene Zuschläge bei den Start- und Landgebühren erhebt, so dass heute Flüge in den lärmsensiblen Nachtzeiten für die Airlines sehr viel teurer sind, als solche am Tag. Die Lärmgebühren wurden am EuroAirport in den letzten Jahren erheblich angehoben, letztmals per 1. Januar 2024. Die Gebühren für die Zeit ab 22 Uhr wurden um das Fünffache und ab 22:30 Uhr um das Sechsfache erhöht. Und die Zuschläge nun auch schon für Starts ab 22 Uhr. Auf diese Weise entstehen Anreize, dass die Fluggesellschaften ihre Flugplanung anpassen. Als Folge der höheren Gebühren wurden bereits einzelne Flüge gestrichen.

Vor diesem Hintergrund wäre nach Ansicht des Regierungsrats eine Standesinitiative im Sinne der Antragstellenden geeignet, um in der politischen Diskussion in den eidgenössischen Räten ein erneutes Signal zur erforderlichen Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen zur Reduktion der negativen Klimaeffekte des Luftverkehrs zu setzen. Dies entspricht auch den Zielen der Klimastrategie des Regierungsrats zur Senkung der mobilitätsbezogenen CO₂-Emissionen im Scope 3. Der Regierungsrat sieht aber auch, dass es unsicher ist, ob eine autonome Einführung einer Schweizer Flugticketabgabe für Flüge unter Schweizer Verkehrsrechten am EuroAirport möglich ist. Damit könnte es zum Ergebnis kommen, dass eine Flugticketabgabe zwar für Flüge an den anderen Schweizer Flughäfen gilt, nicht aber für Flüge am EuroAirport, womit die Anliegen des Antrags nicht erreicht werden. Die Einreichung einer Standesinitiative im Sinne der Antragstellenden erscheint dem Regierungsrat daher nicht zielführend.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Tobias Christ und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative zur Reduktion von unnötigen Kurzstreckenflügen abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin