



An den Grossen Rat

20.5247.02

WSU / 205247

Basel, 23. September 2020

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2020

Interpellation Nr. 74 Andrea Elisabeth Knellwolf betreffend Auswirkungen einer Einführung von Schweizer Flugticketabgaben auf den EuroAirport (EAP)

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. September 2020)

„Der Nationalrat hat die Einführung einer Flugticketabgabe auf allen Schweizer Flughäfen beschlossen, in Höhe von CHF 30.- bis 120.- pro Ticket.

Die Schweiz lässt drei Landesflughäfen betreiben (Basel-Mulhouse, Genf, Zürich). Diese bilden ein Gesamtsystem mit wettbewerbsmässig engen, wechselseitigen Beziehungen. Auch wenn der CH-Markt an allen drei Standorten stark ist, suchen sich die Airlines immer die günstigste Plattform für ihr Angebot (Ausnahme ist die Swiss, die in Zürich ein Hub betreibt und damit örtlich gebunden ist). Im Nationalrat war umstritten, ob die Schweiz diese Abgabe einseitig einführen kann am (einzigen) binationalen EAP. Ein Minderheitsantrag von Nationalrat Jauslin verlangte vergeblich, dass der Bundesrat sicherstellen solle, dass die Flugticketabgabe erst dann in Kraft treten, wenn deren Umsetzung auch beim EAP gesichert sei.

Falls die Schweiz diese Abgabe einseitig einführen würde am binationalen EAP hätte dies eine massive Preisdifferenz zur Folge, je nach dem von welchem Sektor aus der Flug angeboten wird: die Flugticketabgabe unter französischem Verkehrsrecht («Französischer Sektor») beträgt gerade mal € 1.50 (Ecotaxe seit 01.01.2020 für Europaflüge in der Economy-Klasse) und ist für die französischen Flughäfen einheitlich zentral vom Staat Frankreich geregelt. Mit der einseitigen Einführung einer Flugticketabgabe für Flüge unter Schweizer Verkehrsrecht («Schweizer Sektor») im vom Nationalrat beschlossenen Umfang von CHF 30.- bis 120.- würden sich die Airlines entscheiden, künftig nicht unter schweizerischen Flugrechten – nach aktuellem Stand 90% aller Flüge – sondern unter französischen Flugrechten anzubieten. Das würde die schweizerische Position am Flughafen deutlich schwächen. (Der kürzlich gefällte Entscheid des Kassationshofs in Paris zum Arbeitsrecht, bei dem das bestehende Abkommen, welches schweizerisches Arbeitsrecht für Schweizer Angestellte zulässt, ausgehebelt wurde, zeigt erneut, dass die schweizerische Position bereits heute stark unter Druck ist). Nutzen nun Airlines praktisch ausschliesslich französische Verkehrsrechte, dann wäre der EAP nicht nur juristisch in französischer Hand, sondern nunmehr auch «verkehrsmässig», d.h. ökonomisch. Das ist nicht im Interesse der Schweiz und insbesondere nicht im Interesse der Kantone BS und BL.

Eine weitere Folge wäre, dass der («Französischer Sektor») des EAP im Wettbewerbsgefüge der drei Schweizer Flughäfen an Attraktivität gewinnen und Airlines vermehrt zum EAP wechseln würde. Gerade für Europaflüge mit Low-Cost-Airlines würde der EAP noch mehr Airlines anziehen, die die angestrebte Wirkung der Lenkungsabgabe würde nicht nur obsolet, sondern sich in ihr Gegenteil kehren. Wir wollen keinen zusätzlichen Verkehr von Zürich und Genf.

1. Ist die Regierung bereit, beim Bund vorstellig zu werden, damit unverzüglich, und vor einer allfälligen Referendumsabstimmung, Konsultationen mit Frankreich im Zusammenhang mit der allfälligen koordinierten Einführung einer Schweizer Flugticketabgabe aufgenommen werden?
2. Ist die Regierung bereit, eine sich abzeichnende Wettbewerbsverzerrung und damit eine Unterminierung der beabsichtigten Lenkungsabgabe am EAP zu verhindern und welche Massnahmen stehen für den RR dabei im Vordergrund?
3. Teilt die Regierung die Auffassung, dass der binationalen Landesflughafen Basel-Mulhouse schleichend immer mehr zu einem französischen Flughafen wird? Und was gedenkt die Regierung dagegen zu unternehmen?
4. Wie will sich die Regierung künftig für die Wahrung der schweizerischen Interessen am binationalen Landesflughafen Basel-Mulhouse einsetzen?

Andrea Elisabeth Knellwolf“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. *Ist die Regierung bereit, beim Bund vorstellig zu werden, damit unverzüglich, und vor einer allfälligen Referendumsabstimmung, Konsultationen mit Frankreich im Zusammenhang mit der allfälligen koordinierten Einführung einer Schweizer Flugticketabgabe aufgenommen werden?*

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Interpellantin zu den Folgen einer CO₂-Flugticketabgabe der Schweiz für Flüge nach Schweizer Flugrechten am EAP. In der Tat ist es nicht im Interesse des Flughafens und der Standortkantone, dass eine Schweizer Flugticketabgabe am EAP zusätzlichen Verkehr mit unnötigen Lärmbelastungen verursacht und durch die Verlagerung des Schweizer Flugverkehrs in den französischen Sektor mit EU-Verkehrsrechten die Position und der Einfluss der Schweiz am EAP geschwächt werden.

Der Regierungsrat hat den Bund auf diese Problematik bereits bei der Einreichung der vom Grossen Rat beschlossenen Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt betreffend der Abgabe auf Flugtickets sowie dem Engagement für eine internationale Kerosinsteuer (Geschäft Nr. 19.5106) hingewiesen. Im Schreiben an die Bundesversammlung wurde ausgeführt, dass die Anwendung einer nationalen schweizerischen Flugticketabgabe für die der Schweiz zuzurechnenden Flüge am EAP eine staatsvertragliche Vereinbarung mit Frankreich bedingt und ein unerwünschtes Preisgefälle entweder zwischen den anderen Landesflughäfen der Schweiz und dem EAP oder zwischen dem Schweizer und dem französischen Sektor des Flughafens zu vermeiden ist.

Der Regierungsrat bedauert, dass die spezielle Sachlage am EAP im Rahmen der Beratungen zur Revision des CO₂-Gesetzes von den Eidgenössischen Räten nicht vertieft berücksichtigt wurde. Unterdessen ist das Gesetzesvorhaben auf Bundesebene abgeschlossen. Der Regierungsrat wird aber in Abstimmung mit dem Flughafen und auch mit dem Kanton Basel-Landschaft gegenüber dem Bund einen auf die Situation des EAP abgestimmten Umgang der Schweizer Flugticketabgabe weiter einfordern. Er begrüsst deswegen die am 7. September 2020 eingereichte Motion (Nr. 20.3946) von Ständerätin Eva Herzog, die den Bund beauftragt, dem Parlament gestützt auf ein Monitoring über die Entwicklungen der Kundennachfrage und der Flugaktivitäten insbesondere in Bezug auf den EAP innert 12 Monaten nach Inkrafttreten des CO₂-Gesetzes Bericht über die Wirkungen der Abgabe zu erstatten und Vorschläge zu unterbreiten, falls die Abgabe zu unerwünschten Verlagerungen der Flugpassagiere führt. Eine Wettbewerbsverzerrung zwischen dem Schweizer Sektor und dem französischen Sektor bzw. zwischen dem EAP und den anderen beiden Landesflughäfen in Zürich und Genf, welche die beabsichtigte Wirkung der Flugticketabgabe – die als Instrument für den Klimaschutz Bedeutung hat – zunichtemacht und zusätzlich negative Mehrverkehrseffekte in der Region verursacht, liegt nach Auffassung des Regierungsrats weder im Interesse der Region noch dem des Bundes.

2. *Ist die Regierung bereit, eine sich abzeichnende Wettbewerbsverzerrung und damit eine Unterminierung der beabsichtigten Lenkungsabgabe am EAP zu verhindern und welche Massnahmen stehen für den RR dabei im Vordergrund?*

Wir verweisen auf unsere Antwort zur Frage 1. Welche rechtlich zulässigen, wirksamen und praktisch umsetzbaren Massnahmen konkret zur Verfügung stehen, ist Gegenstand der Abklärungen und Diskussionen mit den involvierten Bundesstellen.

3. *Teilt die Regierung die Auffassung, dass der binationale Landesflughafen Basel-Mulhouse schleichend immer mehr zu einem französischen Flughafen wird? Und was gedenkt die Regierung dagegen zu unternehmen?*

Auch nach Einschätzung des Regierungsrats ist es so, dass die Steuerung und Führung des EAP in den letzten Jahren schwieriger geworden ist und der staatliche Einfluss Frankreichs eher zugenommen hat. Es fällt damit schwerer als in der Vergangenheit, die Konzeption des binationalen, gleichzeitig schweizerischen und französischen Flughafens umzusetzen. Andererseits gelingt es auch heute noch, Vereinbarungen und Lösungen zu finden, die den Interessen der Schweiz und dem Schweizer Sektor am EAP besser entsprechen als früher – so insbesondere mit dem im Jahr 2017 geschlossenen Staatsvertrag zur Regelung der Besteuerung am EAP.

Grundsätzlich stellt sich die rechtlich-institutionelle Situation am EAP im Rahmen des Flughafenstaatsvertrages von 1949 heute nicht anders dar als in früheren Jahrzehnten. Weil der Flughafenstaatsvertrag diverse Fragen nicht abschliessend regelt und die Gültigkeit des französischen Rechts festhält, sofern im Staatsvertrag nichts anderes vorgesehen ist, bedarf es heute wie früher stetiger Verhandlungen mit den französischen Partnern, um in der Entwicklung des Flughafens die Schweizer Aspekte einzubringen. Die binationalen Diskussionen gestalten sich heute aber schwieriger, weil die Fragestellungen und Themen in sich komplizierter geworden sind und in sehr viel umfassenderen rechtlichen und politischen Bezügen stehen. Das hat sich auch ganz besonders im Rahmen der Bewältigung der COVID-19 Krise am EAP gezeigt. Es bestehen heute sehr viel mehr Bedingungen aus übergeordnetem Recht und auch aufgrund der Tatsache, dass Frankreich EU-Mitglied ist. Auch ist festzustellen, dass die Interessenvertretung Frankreichs mit gewachsenem wirtschaftlichen Erfolg des EAP ausgeprägter geworden ist. Schliesslich spielen die Unterschiede in der politischen Kultur und im Staatsverständnis eine Rolle. Letzteres zeigt sich gerade im zentralistischen und formalistischen Sicherheitsdenken der französischen Behörden, was den Betrieb eines Schweizer Flughafens auf französischem Boden äussert anspruchsvoll macht.

So kommt es heute verstärkt zu Spannungen in der Diskussion mit Frankreich dort, wo die etablierte Praxis im Schweizer Sektor nicht mehr allein aus den Grundregeln des Flughafenstaatsvertrags heraus begründet werden kann. In zentralen Punkten wie der Frage des anwendbaren Steuer- und Arbeitsrechts oder jetzt bzgl. der Umsetzung der Klimaschutzregulierungen besteht daher Bedarf an zusätzlichen Grundlagen, die dem Schweizer Teil des Flughafens rechtssichere Rahmenbedingungen geben.

Mit Frankreich eine Lösung zu erreichen, die für den Schweizer Teil des EAP eine Sonderzone auf französischem Boden schafft, in der integral Schweizer Recht Anwendung findet, erscheint sehr unrealistisch. Daher werden auch in Zukunft der beharrliche Dialog und Sachverhandlungen mit Frankreich der einzige Weg sein, um den EAP auch im Interesse der Schweiz weiterzuentwickeln. Dass dies gelingen kann, zeigt sich am Beispiel des Steuerstaatsvertrags oder auch bei der Weiterentwicklung des Fluglärmschutzes: Die Initiativen zum Verbot der geplanten Starts nach 23.00 sowie zur Einführung eines Instruments zur langfristigen Lärmbegrenzung (begrenzende Lärmkurve) wurden von der Schweizer Delegation im Flughafenverwaltungsrat initiiert.

Der Regierungsrat wird vor diesem Hintergrund seine Anstrengungen weiterhin auf die Abstimmung und den Austausch mit dem Bund, dem Kanton Basel-Landschaft und den Verantwortlichen des Flughafens richten, um die Positionen aus Schweizer Sicht klar aufzuzeigen und im Rahmen der gegebenen Regeln und Mechanismen die Schweizer Interessen bei der Lösungsfindung bestmöglich zu wahren.

4. *Wie will sich die Regierung künftig für die Wahrung der schweizerischen Interessen am binationalen Landesflughafen Basel-Mulhouse einsetzen?*

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage 3.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin