



An den Grossen Rat

19.5153.03

WSU/P195153

Basel, 1. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021

Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «einer finanziellen Belastung des CO2-Ausstosses des Flugverkehrs am Euroairport via Flughafentaxe»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2019 den nachstehenden Anzug (vormals Motion) David Wüest-Rudin dem Regierungsrat zur weiteren Bearbeitung überwiesen:

„Am 20. Februar 2019 hat der Grosse Rat die Resolution zum Klimanotstand verabschiedet. Ein Verursacher von klimaschädlichen Gasen ist der stark wachsende Flugverkehr. Eine Möglichkeit der Reduktion bzw. Eindämmung wird in Anreizen über den Preis gesehen. Fliegen ist heute sehr billig, der Flugverkehr trägt seine externen Kosten nicht und ist von praktisch allen Abgaben befreit, es besteht bei weitem keine Kostenparität mit anderen Verkehrsträgern, insbesondere dem Zug. Eine finanzielle Belastung von Flugbenzin wird deshalb aktuell auf Bundesebene diskutiert.

Basel-Stadt ist mit der Beteiligung am Euroairport Basel/Mulhouse EAP (Minderheitsaktionär) direkt am Flugverkehr beteiligt. Das ist auch richtig so: Für die regionale Wirtschaft ist die Anbindung an einen gut vernetzten Flughafen wichtig. Ein kantonaler Handlungsspielraum für CO2-Anreize im Flugverkehr besteht in der Gestaltung der Flughafentaxen, welche den Airlines zur Nutzung des Flughafens verrechnet werden. In diese können Elemente mit Lenkungswirkung eingebaut werden. Solche sind auch breit bekannt, der EAP zum Beispiel verrechnet nach Lärmbelastung abgestufte Gebühren. Der Flughafen Zürich Kloten kennt verschiedene Lenkungselemente in seiner Gebührenstruktur.

Die Motionäre möchten erreichen, dass «Unser» Flughafen (den der Kanton Basel-Stadt natürlich mit anderen Eignern «teilt») seine Gebühren so gestaltet, dass der CO2-Ausstoss des Flugverkehrs belastet wird, damit für die Fluggäste ein preisliches Signal spürbar wird, dass Fliegen eine klimaschädliche Mobilitätsform ist. Zur preislichen Bewertung des CO2-Ausstosses könnte sich der EAP an bestehende Preiswertungen von Organisationen wie myclimate oder anderen anlehnen. Da der Typ sowie die Herkunft und damit die Flugdistanz des landenden Flugzeugs bekannt sind, ist entsprechend auch der durchschnittliche CO2-Ausstoss berechenbar und taxierbar.

Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt

- sich verbindlich in den Gremien des EAP und auf allen sonstigen verfügbaren Wegen konsequent für die Einführung einer CO2-Gebühr für Flugzeuge/den Flugverkehr entweder als eigenständige Gebühr oder als Teil der bestehenden Flughafentaxen einzusetzen.
- Er soll dabei prüfen lassen, ob die Gebühr so ausgestaltet werden kann, dass Kurzstreckenflüge proportional stärker belastet werden können.
- Er soll dabei prüfen lassen, ob die generierten zusätzlichen Einnahmen der CO2-Kompensation oder anderweitigem Klimaschutz zu Gute kommen könnten.
- Der Regierungsrat berichtet über seine fortgesetzten Bemühungen.

David Wüest-Rudin, Katja Christ, Raphael Fuhrer, Tonja Zürcher, Christian Griss, Stephan Luethi-Brüderlin, Danielle Kaufmann, Lisa Mathys, Thomas Grossenbacher, Thomas Widmer-Huber“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Anliegen des Anzugs

Der Anzug verfolgt das inhaltliche Anliegen, mit einer finanziellen Belastung der CO₂-Emissionen des Flugverkehrs preisliche Signale zu erzeugen, damit für den einzelnen Passagier spürbar wird, dass Fliegen klimaschädlich ist und entsprechende Nachfrageanpassungen geschehen. Der Anzug fokussiert dabei auf Flüge, die am EuroAirport landen, und fordert, dass die Gebührenordnung des EuroAirport entsprechend angepasst wird. Kurzstreckenflüge sollen dabei überproportional belastet werden. Um diese Zielsetzung zu erreichen, müssten streckenabhängige Gebühren eingeführt werden.

2. Bewertung des Regierungsrats

2.1 Generelle Einordnung

Der Regierungsrat kann das Anliegen des Anzugs nachvollziehen und geht mit den Anzugstellenden einig, dass es Instrumente braucht, um die schädigenden Auswirkungen des Flugverkehrs auf die Klimaentwicklung zu minimieren.

Wie bereits in seiner Stellungnahme zur Motion David Wüest-Rudin (Schreiben Nr. 19.5153.02 vom 14. August 2019) festgehalten, gilt für die Flughafengebühren des EuroAirport, die öffentlich-rechtlichen Charakter haben und einer unabhängigen Genehmigung unterliegen, jedoch ein regulativer Rahmen, der klare Grenzen für die zulässige Höhe und die Art der Verwendung der Gebühren setzt. Die Flughafengebühren müssen dem Kausal- und Äquivalenzprinzip entsprechen und daher direkt mit dem eigentlichen Flughafenbetrieb und den dadurch erzeugten lokalen Umwelteffekten zusammenhängen. Die daraus resultierenden Einnahmen müssten zudem für direkte Zwecke des Flughafens verwendet werden und einer Leistung des Flughafens für die Kunden entsprechen. Dies ist etwa der Fall bei den in der Motion erwähnten bestehenden Lärmzuschlägen. Nicht zulässig ist, wenn der Flughafen seine Tarife im Sinne einer Lenkungsabgabe, abhängig von Flugstrecken und Destinationen ausgestalten würde, um den CO₂-Ausstoss des Flugverkehrs insgesamt zu belasten und aus den Einnahmen Massnahmen finanzieren würde, die mit dem infrastrukturellen Betrieb des Flughafens nicht in direktem Bezug stehen.

Der Kanton Basel-Stadt hat auch keine Handhabe und keine rechtliche Grundlage, den Flughafen zur Erhebung von (speziellen) Gebühren direkt zu verpflichten. Die Flughafengebühren werden im Rahmen der für den EuroAirport geltenden staatsvertraglichen und EU-rechtlichen Regelungen vom Flughafenverwaltungsrat festgesetzt und anschliessend von der französischen Aufsichtsstelle für Flughafengebühren und vom Bundesamt für Zivilluftfahrt gemeinsam genehmigt.

Abgaben im Sinne einer Steuer oder echten Lenkungsabgabe für den Flugverkehr liegen prinzipiell nicht auf Stufe der Flughäfen, sondern auf der staatlichen Stufe und brauchen dort entsprechende gesetzliche Grundlagen. Die Luftfahrt ist nach Artikel 87 der Bundesverfassung Sache der Eidgenossenschaft. Sehr zu bedauern ist aus Sicht des Regierungsrats, dass eine entsprechende Flugticketabgabe in der Schweiz aufgrund der Ablehnung des revidierten CO₂-Gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 vorerst gescheitert ist. Er wird sich weiter dafür einsetzen, dass ein solches Instrument geschaffen wird, das wenn möglich europäisch abgestimmt ist.

Denkbar ist es hingegen, dass der Flughafen in seinen Gebühren Elemente aufnimmt, die auf eine Reduktion der CO₂-Emissionen des Flughafenbetriebs im engeren Sinn abzielen und dabei auch den Einsatz verbrauchsarmer Flugzeugtypen indirekt begünstigen, indem flugzeugspezifische Zuschläge zur Landegebühr vorgesehen werden, die sich am Kerosinverbrauch und damit CO₂-Ausstoss eines Flugzeuges orientieren. Bereits vor gut 15 Jahren wurde am EuroAirport ein von den Abgasemissionen der Flugzeuge abhängiger Zuschlag zur Landegebühr eingeführt. Die gegenwärtigen Überlegungen zur Weiterentwicklung einer differenzierten Gebührenordnung stehen im Rahmen der generellen Arbeiten zur Verbesserung des Lärmschutzes und der Umweltverträglichkeit am EuroAirport. Konkrete Massnahmen wurden bisher jedoch noch nicht beschlossen. Die Weiterentwicklung der Gebührenordnung konnte insbesondere auch wegen der Einführung von neuen Betriebszeitregelungen – mit entsprechenden aufwendigen formalen Verfahren – sowie der verkehrlichen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Folge der COVID-19-Pandemie nicht wie geplant erfolgen.

2.2 CO₂-Massnahmen EAP

Gleichwohl hat der EuroAirport eine Strategie zur Reduktion seiner CO₂-Emissionen erarbeitet, die vom Verwaltungsrat im Oktober 2021 verabschiedet wurde. Bei den vom Flughafen unmittelbar beeinflussbaren, eigenen Aktivitäten (Heizung und Betrieb von Gebäuden und Anlagen, Betrieb von eigenen Vorfeldfahrzeugen u.ä.) soll das Ziel von Netto-Null CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 erreicht sein. Wichtigste Elemente dafür, dieses Ziel zu erreichen, sind die Umstellung der Strombeschaffung und der Heizzentrale auf regenerative Energieträger, die Einbindung in das Fernwärmenetz von St. Louis sowie die Elektrifizierung der Fahrzeugflotte.

Darüber hinaus wurden resp. werden verschiedene Massnahmen initiiert, die helfen, den CO₂-Impact des Flugverkehrs im Flughafenbereich (Zyklus von Landung bis Start) zu verringern. So sollen in Kooperation mit den für die Bodenabfertigung zuständigen Dienstleistern batteriebetriebene Stromaggregate angeschafft werden, damit für die Erzeugung von Bordstrom während der Standzeiten nicht mehr die Hilfsturbinen des Flugzeugs oder externe Dieselaggregate verwendet werden müssen. Ausserdem werden Konzepte erarbeitet zur Reduzierung der Fahrzeugbewegungen im Flughafenbereich sowie Voraussetzungen geschaffen für die Elektrifizierung auch der Fahrzeuge der auf der Plattform aktiven Firmen. Mit der Realisierung der geplanten Schienenanbindung, an der sich der EuroAirport beteiligt, wird zudem ein Beitrag zur Verringerung des Strassenverkehrs in der Zu- und Wegfahrt vom Flughafen geleistet.

Schliesslich hat der EuroAirport in Zusammenarbeit mit der Stiftung myclimate einen Service bereitgestellt, mit dem Passagiere die CO₂-Emissionen ihrer Flüge freiwillig kompensieren können. Seit Anfang Oktober dieses Jahres ist auf der Startseite des Web-Auftritts des Flughafens ein Link installiert zum Rechner von myclimate, der den CO₂-Fussabdruck eines Fluges ermittelt sowie den finanziellen Betrag, der zum Emissionsausgleich erforderlich ist. Jeder Passagier und jede Passagierin hat so die Möglichkeit direkt für seinen oder ihren Flug ab dem EuroAirport ein Beitrag zum Ausgleich der selbst verursachten CO₂-Emission zu leisten. Dieser Ausgleich erfolgt im Rahmen der weltweiten Projekte von myclimate zur Reduzierung der Treibhausgaseffekte.

Parallel dazu engagiert sich der Flughafen, um in der breiten Öffentlichkeit und bei den Passagieren das Verantwortungsbewusstsein für die eigenen CO₂-Emissionen zu schärfen und zu deren Reduzierung sowie zur Kompensation von Flügen aufzufordern. Hierzu besteht eine Partnerschaft mit den drei Kunsthochschulen in der Region am Oberrhein («Haute école des arts du Rhin» / Mulhouse; «Hochschule für Gestaltung und Kunst, Fachhochschule Nordwestschweiz» / Basel; «Hochschule Macromedia» / Freiburg im Breisgau). Studierende der drei Hochschulen sollen Kunstwerke schaffen, die die Klimarelevanz des Flugreisens verdeutlichen. Eine Ausstellung dieser Werke am Flughafen soll Anfang nächsten Jahres erfolgen.

Im Übrigen engagieren sich auch die Airlines zur Kompensation der mit ihren Flügen verbundenen CO₂-Emissionen. easyJet, als wichtigste Airline am EuroAirport, kompensiert seit Ende No-

vember 2019 die Emissionen all ihrer Flüge in ganz Europa. Air France macht dasselbe seit Januar 2020 für die innerfranzösischen Kurzstreckenflüge. Damit werden für rund 60% der Flüge ab dem EuroAirport CO₂-Kompensationen geleistet.

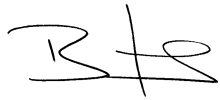
3. Fazit

Festzustellen ist, dass im Rahmen des allgemeinen Gebührenrechts, dem die Festlegung der Tarife des EuroAirport unterliegt, die Einführung streckenabhängiger Gebühren am EuroAirport, um damit Anreize für eine Verringerung des Flugverkehrs und damit der im Flug erzeugten CO₂-Emissionen zu schaffen, nicht zulässig ist. Der Flughafen kann aus seinen Gebühren lediglich Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich finanzieren. Das Anliegen des Anzugs ist daher prinzipiell nicht erfüllbar. Lenkende Flugverkehrsabgaben können nur auf nationaler oder internationaler Ebene eingeführt werden. Dass solches in der Schweiz nach dem Scheitern der Revision des CO₂-Gesetzes aktuell nicht gelungen ist, bedauert der Regierungsrat sehr. Er wird sich weiter für derartige Instrumente einsetzen. Unabhängig davon begrüsst er, dass der Flughafen auf eigene Initiative Anstrengungen unternimmt, um die mit dem direkten Betrieb verbundenen CO₂-Emissionen zu reduzieren, und für die Passagiere Möglichkeiten zu einer freiwilligen Kompensation der mit ihrem Flug verbundenen CO₂-Emissionen schafft.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend einer finanziellen Belastung des CO₂-Ausstosses des Flugverkehrs am Euroairport via Flughafentaxe abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin