

9. Klimaschutz: Standesinitiative zur Einführung einer wirksamen Kerosinsteuer

Parlamentarische Initiative Robert Brunner (Grüne, Steinmaur), David Galeuchet (Grüne, Bülach) und Daniel Heierli (Grüne, Zürich) vom 20. August 2018
KR-Nr. 231/2018

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut ein:

Der Bund wird eingeladen, eine Kerosinsteuer für den Flugverkehr zu erheben, sowohl für nationale wie auch für internationale Flüge. Die Kerosinsteuer soll in ihrer Höhe eine Lenkungswirkung erzielen, die eine wesentliche Reduktion des CO₂-Ausstosses bewirkt.

Begründung:

Der Flugverkehr gehört zu den bedeutenden CO₂ – Schleudern. Jedes Jahr werden neue Passagierrekorde geschrieben, so auch im Hitzesommer 2018. Eine Kerosinsteuer mit Lenkungswirkung ist eine wichtige Massnahme zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens. Gleichzeitig.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur): Die Kantone St. Gallen und Waadt haben es beschlossen, und der Kanton Zürich soll es auch tun. Eine Standesinitiative einreichen, damit endlich eine Kerosinsteuer eingeführt wird. Wenn Sie international fliegen, dann bezahlen Sie heute weder Mehrwertsteuer noch eine Treibstoffabgabe. Gemäss Angaben des WWF (*World Wildlife Fund*) ist die Luftfahrt heute für 80 Prozent der schweizerischen CO₂-Emission verantwortlich; Tendenz steigend, weil der CO₂-Ausstoss in anderen Segmenten rückläufig ist.

Ein Kilometer im Flugzeug belastet das Klima rund dreissigmal mehr als ein Kilometer mit der Bahn. Das ist deshalb relevant, weil die meisten Flüge innerhalb von Distanzen stattfinden, die auch mit der Bahn erreichbar wären. Aber wenn das Bahnticket dreissigmal teurer ist als das Flugticket, obwohl der CO₂-Ausstoss dreissigmal tiefer ist, dann ist das angesichts des Klimawandels grotesk.

Die Schweizer Politik hat sich immer auf den Standpunkt gestellt, dass sie nur dann eine Kerosinsteuer einführen würde, wenn das global geschehen würde. Da das selbstverständlich nie passieren wird, weil das ja wohl kaum im Interesse der Ölscheichs und Putins dieser Erde liegt, wird das auch nie stattfinden. Das freute und freut die Fluglobby, die sich auch heute für ihre Privilegien wehrt.

Verschiedene Länder in unserer Nachbarschaft erheben eine Flugverkehrsabgabe, auch wenn sie gering ist. Die EU hat den Flugverkehr ins Emissionshandelssystem einbezogen, auch wenn dieses im Moment noch nicht wirklich greift.

Zum Zeitpunkt, als wir diese parlamentarische Initiative einreichten, war nicht klar, wie sich die Behandlung des CO₂-Gesetzes auf nationaler Ebene entwickelt. Im Moment ist ja der Ständerat daran, und Ständerat Ruedi Noser lässt sich wie

folgt zitieren: «Es braucht griffige Massnahmen beim Luftverkehr». Wo er recht hat, hat er recht. Machen wir es also wie die Kantone Waadt und St. Gallen, schicken wir eine Standesinitiative nach Bern, mit dem Ziel, dass endlich eine CO₂-Abgabe auf Kerosin erhoben wird und der CO₂-Ausstoss aus dem Flugverkehr drastisch reduziert wird.

Christian Lucek (SVP, Dänikon): Werter Röbi Brunner, das Beste am Vorstoss ist die Erkenntnis, dass wir der falsche Rat sind. Ich schlage vor, du kannst das Anliegen deiner Sitznachbarin auf den Weg geben. Auch dort ist es eigentlich unnötig, weil, wie du weisst, ist die CO₂-Abgabe längst auf Stufe National- und Ständerat angekommen.

Doch nun zur inhaltlichen Forderung: Eine Kerosinsteuer auf unilateraler Schweizer Basis ist ungeeignet und zum Teil auch kontraproduktiv. Was wird geschehen, wenn die Schweiz einseitig eine Kerosinsteuer einführt? Das bedeutet, dass die Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge nicht in der Schweiz tanken, sondern bereits an ihrer ausländischen Destination, das heisst, mindestens auf einer Strecke mit vollen Tanks fliegen werden, obschon das nicht nötig wäre vom Flugbetrieb her; sie sind somit schwerer, verbrauchen mehr Treibstoff und stossen damit auch mehr CO₂ aus. Das kann einfach nicht das Ziel sein und bewirkt das Gegenteil. Zweitens benachteiligen Sie ganz klar den schweizerischen Home-Carrier, also unsere Swiss-Flotte, vor allem im Langstreckenbereich. Es gibt einen Konkurrenznachteil. Wenn die Preise steigen auf die Langstreckentickets der Swiss (*Schweizer Fluggesellschaft*), dann wird der Anreiz grösser sein, mit der Kurzstrecke an einen anderen zu fliegen, und dann von dort die Langstrecke anzutreten, was wiederum zu längeren Flugstrecken führt und wieder zu einer höheren CO₂-Emission.

Wie gesagt, unilaterale Massnahmen sind ungeeignet. Die Luftfahrtbranche ist die einzige, respektive die erste, die länderübergreifend in 70 Nationen bereits mit dem CORSIA-Abkommen (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) bereits eine Vereinbarung unterzeichnet hat, womit das Wachstum ab 2021 CO₂-neutral gestalten und bis 2050 ein aktiver Rückgang erzielt werden soll. Und, das Effizienteste ist wirklich eine effiziente Flotte der Swiss, mit ihren Langstreckenmaschinen von der Tripel-Seven (*Boeing 777*) bis zu den Kurzstreckenmaschinen, dem Airbus 220 und jetzt – wie Sie vielleicht der Presse entnehmen konnten – die grosse Bestellung der A220 Neo, die auch wieder mit gut 20 Prozent treibstoffeffizienter als die bisherige Flotte unterwegs ist. Das ist der Weg, den man gehen muss: Innovation, Investition. Das ist die Zielsetzung. Entziehen Sie der Fluggesellschaft nicht das Geld durch Steuern, lassen Sie Innovationen zu.

Die SVP lehnt die PI ab.

Rosmarie Joss (SP, Dietikon): Dass Fliegen für das Klima eher etwas Problematisches ist, hat Röbi Brunner schon sehr detailliert ausgeführt.

Dass das Kerosin nicht besteuert wird, ist ein Überbleibsel aus einer Zeit, als noch ganz selten geflogen wurde und Fliegen etwas Neues, als etwas Förderungswertes

betrachtet wurde. Es war noch nicht so tragisch, als noch kaum jemand geflogen ist, aber man hat den Zeitpunkt schon längst verpasst, in dem man etwas hätte ändern sollen. Denn heute führt dies dazu, dass absurderweise, obwohl gerade Fliegen sehr klimaschädlich ist, es sehr stark subventioniert wird: Man wird besteuert, wenn man mit dem Zug unterwegs ist, man wird besteuert, wenn man mit dem Schiff unterwegs ist, man wird besteuert, wenn man mit dem Bus unterwegs ist, man wird besteuert, wenn man mit dem Auto unterwegs ist. Sämtliche dieser Fortbewegungsformen sind aber wesentlich klimafreundlicher als das Fliegen. Da ist es komisch, wenn wir dann sagen, ausgerechnet diese Form nimmt man von der Besteuerung aus. Dies ist also sehr unsinnig. Es ist insbesondere auch unsinnig für die öffentlichen Finanzen: Man überlegt sich dann, wie bringt man denn die Leute dazu, dass sie für Kurzstrecken den Zug nehmen? Man muss dafür schauen, dass der Zug verhältnismässig günstiger wird, das heisst, wenn wir den Flugverkehr subventionieren, müssen wir gleich auch noch den Zugverkehr mitsubventionieren. Solange der Flugverkehr dermassen billig bleibt, ist es tatsächlich notwendig, dass wir schauen, dass die Züge verhältnismässig auch günstiger werden. Das heisst, es ist ein riesiges Problem, dass wir hier keine Kostenwahrheit haben. Ich muss sagen, ich fand die Argumentation von Christian Lucek noch innovativ, wieso man keine Besteuerung von Kerosin machen soll wegen der schweren Flugzeuge. Aber genau diese Politik führt dazu, dass wir nie einen Schritt vorwärts machen. Die Schweiz war in den 80er Jahren in einigen Bereichen tatsächlich umweltpolitisch sehr mutig und ist vorausgegangen. Es ist höchste Zeit, dass wir das weiterhin tun, weil das genau gleiche Argument hört man auch in anderen Ländern. Irgendjemand muss den ersten Schritt machen, denn er ist richtig. Es kann nicht sein, dass wir hier unsinnige Subventionen geltend machen.

Dann zur Standesinitiative: Ja, es ist tatsächlich der Fall, es ist der falsche Rat. Man kann sich fragen, ob Standesinitiativen ein sehr sinnvolles Instrument sind. Ich lasse diese Frage mal offen. Aber diese Standesinitiative macht nichtsdestotrotz Sinn, denn der Kanton Zürich ist der Standortkanton des grössten Flughafens in diesem Land. Und ich finde, es ist ein relevantes Zeichen, wenn der Standeskanton des grössten Schweizer Flughafen sagt: Nein, wir müssen jetzt Halt machen, wir müssen jetzt hier etwas ändern, wir wollen eine Kerosinbesteuerung, denn sonst heisst es: Ja, der Kanton Zürich will das sicher nicht. Und wir als Zürcher Kantonsrat können genau dieses Argument entkräften. Deshalb ist es richtig – obwohl Standesinitiativen zwar ein fragwürdiges Instrument sind –, dass wir heute das so beschliessen. Deshalb unterstützt die SP diese PI.

Christian Schucan (FDP, Uetikon am See): Klimaschutz ist bekanntlich in aller Munde und die durch Fliegen emittierte CO₂ Menge ist durchaus relevant

Die FDP ist für eine Flugticketabgabe als nationale Massnahme wie sie im CO₂-Gesetz im Entwurf vorgesehen ist, bis eine international abgestützte Kerosinsteuer eingeführt wird. Unsere Nachbarländer haben entsprechende Flugticketabgaben bereits eingeführt. Interessant ist aber auch die Entwicklung im Bereich synthetisches Kerosin, welche durch die ETH vorangetrieben wird, die in Zukunft auch CO₂-neutrales Fliegen erlauben könnte. Soweit so gut; nun zum Vorstoss:

Die Thematik ist, wie bereits erwähnt, nicht auf kantonaler Ebene angesiedelt, sondern steht bereits auf der nationalen Traktandenliste mit dem CO₂-Gesetz. Die nationalen Wahlen haben auch zur Folge, dass auf nationaler Ebene entsprechend Entscheide gefällt werden und griffige Massnahmen eingeleitet werden. Neben der grundsätzlichen Skepsis zum Instrument der Standesinitiative generiert eine Standesinitiative, wie es der vorliegende Vorstoss verlangt, auch keinen Mehrwehrt, auch rechtfertigt sie sich auch nicht durch ein spezielles Standesinteresse des Kanton Zürichs. Da möchte ich Rosmarie Joss widersprechen. Vielmehr beschäftigt die parlamentarische Initiative einerseits diesen Rat und dann auch wieder das Bundesparlament unnötig, weil die Entscheide in anderen Diskussion gefällt werden.

Klimapolitik erfordert griffige Massnahmen, die auf der richtigen politischen Ebene eingeleitet werden müssen und keinen Leerlauf. Und noch eine letzte Bemerkung: Alleine während der Debatte für diesen Vorstoss hat dieser Rat 7,5 Kilogramm CO₂ ausgestossen, ohne relevante Wirkung zu verbreiten.

Aus diesen Gründen wird die FDP Fraktion die PI nicht vorläufig unterstützen.

Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon): Jörg Grossen hat im Nationalrat einen Vorstoss eingereicht, der die Besteuerung des Kerosins verlangt. Und wir werden hier diese Standesinitiative unterstützen, weil wir denken, als Standortkanton des Landesflughafens ist es wichtig, dass wir dem Nationalrat ein Zeichen schicken zur Stärkung dieses notwendigen Vorschlages zur Besteuerung des Flugbenzins. Wir haben es bereits gehört, im Flugbereich müssen wir dringend etwas ändern. Es braucht eine Anpassung. Ich kann es irgendwie nicht ganz verstehen aus liberaler Sicht, wie man dafür sein kann, dass man diese Steuern eben nicht erhebt. Wir haben auf vielen Strecken eine Konkurrenz durch Bus und Zug, und diese Verkehrsträger werden mit Steuern und Abgaben belastet, aber der eine, und gerade der schädlichste für den Klimawandel, dieser soll nicht belastet werden, dieser soll steuerfrei fliegen können. Das kann ja eigentlich nicht Sinn und Zweck sein. Es ist also schon nur aus liberaler Sicht dringend notwendig, dass hier etwas eingeführt wird. Und zweitens haben wir von Herrn Lucek gehört, ja, es braucht nicht eine Abgabe, es braucht Innovation. Nun wie kommt die Innovation auf den Markt? Das ist relativ klar; die Innovation kommt auf den Markt über ein Preissignal. Was wir also machen müssen, ist, dass die synthetischen Alternativen steuerfrei sind, aber ganz sicher nicht das Kerosin. Dann haben wir nämlich einen wirtschaftlichen Anreiz, dort vorwärts zu machen, und wenn es auf den Markt kommt, das zu kaufen, damit dann auch die Verarbeitungskapazitäten kommen. Das zweite Argument von Herrn Lucek, das Beste sei eine effiziente Flotte. Ja, was macht die Flotte effizient? Hohe Treibstoffkosten, denn das bietet einen Anreiz, effizientere Flugzeuge einzusetzen. Also, wenn wir diese Lösungsvariante wollen, die die SVP vorgeschlagen hat, dann brauchen wir dringend diese Abgabe auf dieses Kerosin, brauchen wir diese Besteuerung, weil genau damit schaffen wir die Anreize, die es braucht, damit die Alternativen vorwärtskommen. Ich bitte Sie also, unterstützen Sie diese PI.

Urs Dietschi (Grüne, Lindau): Ich muss eine Antwort auf die Worte von Christian Lucek geben. Er sprach ja gross vom CORSIA-Abkommen. Sie versuchen mit einem sogenannten weltweiten Vertrag Emissionsreduktionen zu erreichen. Die ganze Sache hat ein bisschen einen Haken: Es sind 81 Staaten dabei, es wird ab 2021 dann eingeführt auf der Basis von 2020, also, der Hauptteil wird nicht besteuert. Der Zuwachs, so hoffen natürlich die Fluggesellschaften, wird irgendwann durch die Technik wettgemacht, sodass sie schliesslich ganz wegkommen. CORSIA selber hat noch etliche Punkte drin, die sie steuerfrei machen: Ist ein Staat Ziel- oder Startland, das nicht bei CORSIA dabei ist, zahlen die Fluggesellschaften nichts. Hat ein Flugzeug nicht ein sehr hohes Gewicht, einen kleineren Ausstoss als 10'000 Tonnen CO₂ pro Jahr, zahlt es nichts. Also, es hat lauter Löcher drin. Deswegen muss diese PI angenommen werden, es muss endlich ein Vorstoss gemacht werden. Es ist wie bei den Katalysatoren bei den Autos: Es ist erst etwas passiert, als die Politik es gefordert hat. Freiwilligkeit geht nirgends; bei den Fluggesellschaften geht es noch weniger. Sie praktizieren das jetzt tagtäglich. In den Berichten liest man, dass wir national einen Alleingang machen, was aber nicht stimmt. Die Länder um uns herum erheben Gebühren. Auch wir sollten diese Gebühren erheben. Es ist Zeit, dass hier etwas geht. Wir können nicht weiterhin zuschauen, wie die Flugzeuge dank Subventionierung durch Steuerzahlende die Preise niedriger halten können als der öffentliche Verkehr wie Bahn oder Bus. Das ist in der heutigen Zeit nicht mehr adäquat. Unterstützen Sie die Initiative.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): Auch für die CVP ist der Flugverkehr mitverantwortlich für den Ausstoss von klimaaktiven Gasen. Wie sie aufgrund der Berichtserstattung zur Beratung des CO₂-Gesetzes im nationalen Parlament sicher wissen, unterstützt die CVP Massnahmen zum Klimaschutz auch im Bereich des Luftverkehrs.

Die vorliegende PI wird die CVP Fraktion aus zwei sachlichen Gründen jedoch nicht unterstützen: Durch die Beratung von Flugverkehrsabgaben und CO₂-Steuern im Stände- und Nationalrat ist das Thema bereits prominent auf der Agenda des Bundesparlaments angekommen. Damit wird die Kerosinsteuer auf der richtigen Flughöhe bereits behandelt, und die antragstellende Partei hat durch ihre Vertreter und Vertreterinnen die Möglichkeit und Gelegenheit, ihr Anliegen ohne Umweg direkt auf Bundesebene einzubringen. Für die Beratung auf nationaler Ebene erwartet die CVP eine Umsetzung mit Augenmass, denn die Herausforderung einer umweltfreundlichen Lenkung im Luftverkehr erfordert internationale und grenzübergreifende Lösungen. Ein schweizerischer Alleingang bietet neben den Chancen für einen Beitrag zum Klimaschutz auch einige Risiken. Eine Kerosinsteuer soll nicht zu Mehrflügen wegen «Tanktourismus» in benachbarte Länder führen. Und eine Kerosinsteuer soll auch nicht zu Ausweichverkehr in grenznahe Flughäfen wie beispielsweise Basel Mulhouse führen.

Die CVP-Fraktion erachtet diese PI im Hinblick auf die bereits laufende Beratung im Bundesparlament als zu spät und unnötig.

Daniel Sommer (EVP, Affoltern am Albis): Das meiste ist gesagt. Auf Benzin und Diesel zahlt man als Autofahrer verschiedene Steuern. Beim internationalen Flugverkehr ist das ganz anders: keine Mineralölsteuer, keine Mehrwertsteuer und keine CO₂-Abgabe, rein gar nichts. Die kuriose Ausnahme gilt seit 1944. Damals unterzeichneten 52 Staaten das Chicagoer Abkommen. Es sollte die Freundschaft zwischen den Völkern und den Frieden sichern sowie die Weltwirtschaft und die Luftfahrt fördern.

Man muss schon sagen, 75 Jahre später ist die Welt eine andere. Angesichts des Klimawandels mutet das Abkommen eigenartig an. Der Flugverkehr muss im 21. Jahrhundert nicht staatlich gefördert werden. Die Passagierzahlen zeigen steil nach oben, die Preise sind stark gefallen. Wenn beim Fliegen gleich hohe Steuern erhoben würden wie bei andern Verkehrsmitteln, liessen sich damit viele Massnahmen zum Schutz des Klimas bezahlen.

In der Schweiz werden nur bei Inlandflügen Mineralölsteuern erhoben. Im Jahr 2017 betraf das gerade mal 4,2 Prozent des Flugtreibstoffs, heisst es bei der Eidgenössischen Zollverwaltung. Allein 2017 hätte der Bund mit einer Kerosinsteuer auf internationale Flüge 1,6 Milliarden Franken einnehmen können.

Ehrlicherweise muss aber auch festgehalten werden, dass eine nationale Einführung einer Kerosinsteuer in einer grenzübergreifenden Branche wie der Luftfahrt nicht unproblematisch ist, da sie zu Wettbewerbsnachteilen und Ausweichmanövern führen kann. Ökosteuern auf Flüge würden zwar in der Schweiz breite Zustimmung geniessen, wie aktuelle Umfragen zeigen.

Die fehlende Kerosinsteuer ist eine indirekte Subvention des Flugverkehrs. Eine solche ist zum heutigen Zeitpunkt und angesichts der Faktenlage betreffend Klimawandel nicht mehr gerechtfertigt. Auch wenn die Umsetzung einer solchen Steuer grosse Herausforderungen darstellt, muss das Bestreben, hier ernsthafte Verbesserungen zugunsten eines nachhaltigen Umweltschutzes zu erzielen, höher gewichtet werden. Unsere Zustimmung zu dieser Standesinitiative geschieht im Bewusstsein, dass sie in erster Linie ein Akt der Zeichensetzung ist, im Besten Fall den Druck auf die nationalen Räte erhöht, alles dafür zu tun, dass der Druck steigt, betreffend Einführung Kerosinsteuer vorwärts zu machen.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Dieser Vorstoss ist quasi schneller von der politischen Realität eingeholt worden, als ursprünglich bei der Einreichung gedacht. Oder mit anderen Worten: Diese PI greift ein Anliegen auf, das in Bern bereits angekommen ist. Über das, was wir hier noch diskutieren, ist eine Sympathiebekundung und eine Unterstützung der Bemühungen in Bern. Und dort muss man sagen Ja, dieses Durchgreifen ist ein sinnvolles Signal bei einem Thema, bei dem die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern Nachholbedarf hat.

Wie wirkungsvoll diese Abgabe dann auch ist – und das ist wohl die matchentscheidende Frage –, das entscheidet sich dann bei der Höhe der Abgabe. Und hier beinhaltet die PI eine wichtige Forderung, nämlich – wortwörtlich –, dass die Kerosinsteuer in ihrer Höhe eine Lenkungswirkung erzielen soll, die eine wesentliche Reduktion des CO₂-Ausstosses bewirkt. Und genau dieses Signal wollen wir

nach Bern senden. Dies wird der entscheidende Punkt bei der Umsetzung der Kerosinsteuer und ihrer Wirksamkeit sein.

Die AL wird daher diese parlamentarische Initiative überweisen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative stimmen 89 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Dieter Kläy: Ich beantrage Ihnen, die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zu überweisen. Sie sind damit einverstanden. Die Geschäftsleitung wird Ihnen an einer der nächsten Sitzungen einen Zuweisungsantrag stellen.

Das Geschäft ist erledigt.