

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Robert Brunner betreffend Klimaschutz:
Standesinitiative zur Einführung einer wirksamen
Kerosinsteuer**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Energie, Verkehr und Umwelt vom 2. November 2021,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2018 von Robert
Brunner wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Thomas Honegger, Markus Bärtschiger, Fran-
ziska Barmettler, Felix Hoesch, Rosmarie Joss, Florian Meier, Thomas
Wirth:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2018 von Robert
Brunner wird geändert, und es wird nachfolgende Fassung der Standes-
initiative beschlossen.*

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden
Mitgliedern: Alex Gantner, Maur (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Franziska
Barmettler, Zürich; Markus Bärtschiger, Schlieren; Sandra Bossert, Wädenswil;
Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Felix Hoesch, Zürich; Thomas Honegger,
Greifensee; Rosmarie Joss, Dietikon; Christian Lucek, Dänikon; Florian
Meier, Winterthur; Ulrich Pfister, Egg; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Daniel
Sommer, Affoltern a. A.; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Franziska
Gasser.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 2. November 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Alex Gantner

Die Sekretärin:

Franziska Gasser

Standesinitiative zur Einführung einer wirksamen Kerosinsteuer

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 2. November 2021,

beschliesst:

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

Der Bund wird eingeladen, sich mit Nachdruck für die Einführung einer Kerosinsteuer für den Flugverkehr im Rahmen der EU-Staaten einzusetzen. Der Geltungsbereich soll sowohl für nationale wie auch für internationale Flüge definiert sein. Die Kerosinsteuer soll in ihrer Höhe eine Lenkungswirkung erzielen, die in der Folge eine wesentliche Reduktion des CO₂-Ausstosses bewirkt.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 20. August 2018 reichten Robert Brunner und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Klimaschutz: Standesinitiative zur Einführung einer wirksamen Kerosinsteuer» ein. Sie wurde am 25. November 2019 mit 89 Stimmen vorläufig unterstützt.

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.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat vom 23. Juni 2020

November 2019 mit 89 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Robert Brunner, KR-Nr. 231/2018, folgende vorbehaltenen Beschlüsse gefasst:

- Die PI Brunner wird geändert und mit 10 Stimmen unterstützt.
- Eine Minderheit der Kommission stützt die ursprüngliche PI Brunner mit 2 Stimmen.
- Eine weitere Minderheit möchte auf das Einreichen einer Standesinitiative verzichten und zieht, wenn schon, eine andere Version vor.

Die Kommission hat die parlamentarische Initiative an insgesamt vier Sitzungen beraten, der vorbehaltene Beschluss datiert vom 9. Juni 2020. Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung gemäss § 64 KRG wahrgenommen.

Die KEVU hat sich eingehend mit dem Thema befasst und sich insbesondere auch durch einen Vertreter des BAZL über das Flugrecht gemäss ICAO und die laufenden internationalen Bemühungen zur CO₂-Reduktion im Flugverkehr (Stichwort CORSIA) kundig gemacht.

Die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 231/2018 verlangt mittels einer Standesinitiative eine Kerosinsteuer mit Lenkungswirkung zur Eindämmung der CO₂-Emissionen im Flugverkehr.

Die Mehrheit der Kommission setzt im Sinne des Anliegens der Reduktion der CO₂-Emissionen auf eine bis zum Finden einer internationalen Lösung befristeten Flugticketabgabe, nicht auf eine Kerosinsteuer.

Letztere scheint der Mehrheit aus zwei Gründen problematisch:

1. Eine Kerosinsteuer verstösst bei internationalen Flügen gegen bilaterale Abkommen der Schweiz mit anderen Staaten.
2. Wenn man eine solche einführen könnte (vgl. allerdings Pkt. 1), liesse sie sich für Mittelstrecken auch noch sehr leicht umgehen, indem nicht in der Schweiz getankt wird.

Die Mehrheit findet es richtig, dass der Kanton Zürich als Flughafenkanton den laufenden Prozess für eine Flugticketabgabe im Bundesparlament mit dieser Standesinitiative unterstützt. Es ist der Mehrheit dabei wichtig, dass der Flughafen Zürich gegenüber dem Flughafen Basel-Mulhouse möglichst nicht benachteiligt wird. Sie schlägt deshalb folgenden Text vor:

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

Der Bund wird eingeladen, eine befristete CO₂-Flugticketabgabe auf Reisen mit Abflug in der Schweiz mit folgenden Eckpunkten zu erheben:

1. Der Geltungsbereich ist für nationale und internationale Flüge.
2. Ausgenommen werden Transferpassagiere.
3. Die Einbindung des Flughafens Basel-Mulhouse wird angestrebt.
4. Die Höhe soll eine Lenkungswirkung zur Senkung des CO₂-Ausstosses erzielen.
5. Mindestens 51% der Einnahmen werden der Bevölkerung zurückverteilt.
6. Der Rest fliesst zweckgebunden in den Klimafonds für eine Anschubfinanzierung für das fossilfreie Fliegen mit Kerosin oder anderen Energieträgern.
7. Der Bund setzt sich für eine international koordinierte Besteuerung von fossilem Kerosin ein, welche die CO₂-Flugticketabgabe dann ablöst.
8. Der Bund setzt sich dafür ein, dass der Luftverkehr schliesslich in das internationale Emissionshandelssystem der EU und das internationale Kompensationsinstrument CORSIA ohne Doppelzahlungen eingebunden wird.

Die eine Minderheit lehnt die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Mehrheit grundsätzlich ab, zumal die Idee einer Ticketabgabe gemäss Antrag der Mehrheit durch das Bundesparlament im Rahmen der Beratungen des CO₂-Gesetzes bereits verfolgt wird. Wenn der Kanton Zürich eine Standesinitiative einreichen wolle, so solle sie sich unterscheiden und fordern, dass die Abgabe in vollem Umfang für die Entwicklung eines umweltfreundlichen Luftverkehrs eingesetzt wird. Die Schweiz soll im Bereich «Sustainable Aviation Fuels» eine Vorreiterrolle einnehmen. Sie schlägt für die Standesinitiative deshalb folgenden Text vor:

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut ein: Der Bund wird eingeladen, eine befristete CO₂-Flugticketabgabe auf Reisen mit Abflug in der Schweiz zu erheben, sowohl für nationale als auch für internationale Flüge. Dabei sollen folgende Eckpunkte gelten:

- Transferpassagiere sind von dieser CO₂-Flugticketabgabe ausgenommen.
- Der Bund finanziert aus dem Klimafonds im Umfang der Einlagen aus der Flugticketabgabe (und der Privatflugabgabe) Massnahmen zur CO₂-Reduktion in der Luftfahrt. Der Bundesrat legt die Höhe der Flugticketabgaben fest und berücksichtigt dabei von Luftverkehrsunternehmen getroffene Massnahmen, die zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen führen, in angemessener Weise. Der Bundesrat setzt sich für eine Lösung ein, um den Flughafen Basel-Mulhouse in die Schweizer CO₂-Flugticketabgabe einzubinden.
- Der Bund setzt sich für eine international koordinierte Besteuerung von fossilen Flugtreibstoffen ein, welche die befristete Flugticketabgabe ablöst.

Die zweite Minderheit hält an der ursprünglichen PI KR-Nr. 231/2018 fest, da sie im Gegensatz zu Ticketabgaben, verbrauchergerecht ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (RRB Nr. 1265/2020)

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Juni 2020 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 231/2018 betreffend Klimaschutz: Standesinitiative zur Einführung einer wirksamen Kerosinsteuer im Sinne von § 65 des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

Das Hauptanliegen der Initiantin und der Initianten, die CO₂-Emissionen im Flugverkehr mittels einer Lenkungsabgabe einzudämmen, wurde von der Bundesversammlung bereits im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) aufgenommen. Daraus resultierte insbesondere die Einführung einer Flugticketabgabe (BBl 2020, 7847, S. 7864 ff.). Ob gegen das am 25. September 2020 beschlossene CO₂-Gesetz ein Referendum zustande kommt, ist noch offen (Ablauf Referendumsfrist: 14. Januar 2021). Hinzu kommt, dass der Bundesversammlung bereits mehrere parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema vorliegen (Interpellation 19.3508; Motion 20.3383; Motion 20.3523; Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt 20.307). Wir erachten daher die Einreichung einer weiteren Standesinitiative zum gleichen Thema als ungeeignet.

Im Weiteren ist die Schweiz auf globaler Ebene Mitgliedstaat der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) sowie auf europäischer Ebene Mitgliedstaat der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Sowohl die ICAO als auch die EASA haben in den letzten Jahren intensive Bestrebungen aufgenommen, die klimaschädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs auf internationaler Ebene einzudämmen. Die ICAO strebt seit 2020 ein CO₂-neutrales Wachstum an, was in erster Linie mittels einer marktbasierter Massnahme unter dem Begriff «Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation» (CORSIA) umgesetzt werden soll, bei der die CO₂-Emissionen kompensiert werden sollen. Die Schweiz ist über die entsprechenden internationalen Abkommen unmittelbar eingebunden und verpflichtet, an diesen mitzuwirken sowie daraus ergehende Regelungen anzuwenden. So gilt für die Schweiz aber auch die Vorgabe aus dem Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0), wonach von einer Besteuerung von Flugtreibstoff für internationale Flüge abzusehen ist. Gestützt auf diese Vorgabe enthalten rund 150 bilaterale Luftverkehrsabkommen jeweils eine Bestimmung zur Steuerbefreiung des Treibstoffes. Eine Kerosinsteuer bei internationalen Flügen würde daher gegen das Übereinkommen verstossen und würde daher zu Neuverhandlungen der bilateralen Luftverkehrsabkommen führen.

Aufgrund dieser internationalen Eingebundenheit der Schweiz befürworten wir einen internationalen Ansatz zur Eindämmung der klimaschädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs. Eine nachhaltige und flächendeckende Eindämmung der negativen Auswirkungen des Flugverkehrs auf das Klima kann nur gelingen, wenn sämtliche am globalen Flugverkehr beteiligten Staaten bzw. sämtliche Mitgliedstaaten der ICAO sowie der EASA gemeinsam einheitlich und gestützt auf international geltende Regeln zusammenarbeiten. Eine internationale Lösung verhindert auch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen infolge nationaler und damit nur für vereinzelte Flugesellschaften und/oder Flughäfen geltender gesetzlicher Regelungen. Ähnlich haben wir uns bereits in der Vernehmlassung zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen aufgrund der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU geäußert (RRB Nr. 588/2019). Eine regionale Massnahme, die nur für einen begrenzten Raum Gültigkeit aufweist, würde demnach für die davon nur vereinzelt betroffenen Luftfahrtunternehmen Nachteile im weltweiten Wettbewerb schaffen, weshalb eine international greifende Massnahme vorteilhafter sei. Auch in der Vernehmlassung zur Klimapolitik der Schweiz nach 2020 haben wir gefordert, dass im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes der Bund sich auf internationaler Ebene für weitergehende Massnahmen im Bereich Luftfahrt einsetzen solle (RRB Nr. 1133/2016). Insgesamt erachten wir die Einreichung einer Standesinitiative deshalb als nicht zielführend und beantragen, auf die Einreichung einer Standesinitiative zu verzichten.

Für den Fall der Einreichung einer Standesinitiative würden wir uns der Auffassung der einen Kommissionminderheit anschliessen, dass eine Abgabe zur Eindämmung von CO₂-Emissionen auch zielgerichtet dafür eingesetzt werden sollte. Die Entwicklung eines umweltfreundlicheren und nachhaltigen Luftverkehrs wird hohe Investitionen erfordern. Dies betrifft insbesondere auch die Entwicklung eines synthetischen Treibstoffes, dessen Förderung wir im Rahmen der Vernehmlassung zur Klimapolitik der Schweiz nach 2020 befürwortet haben (RRB Nr. 1133/2016). Insofern erscheint es naheliegend, dass Einnahmen aus Lenkungsabgaben, die klimaschädliche Auswirkungen des Luftverkehrs eindämmen sollen, auch vollumfänglich zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden. Sollte daher eine Standesinitiative eingereicht werden, beantragen wir, in Übereinstimmung mit der einen Kommissionminderheit, dass die Standesinitiative dahingehend angepasst wird, dass die Abgabe in vollem Umfang für die Entwicklung eines umweltfreundlichen Luftverkehrs eingesetzt wird (siehe Textvorschlag der Kommissionminderheit, S. 2, untere Hälfte, des KEVU-Schreibens vom 23. Juni 2020).

4. Antrag der Kommission

Die KEVU hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 16. Oktober 2020 zur Kenntnis genommen (vgl. Pkt. 3). Inzwischen wurde das CO₂-Gesetz des Bundes von den Stimmberechtigten abgelehnt, und keine der eingereichten Standesinitiativen anderer Kantone wurden von den eidgenössischen Räten aufgenommen. Die Kommission versuchte den neuen Umständen mit einer erneuten Analyse der Situation Rechnung zu tragen, zumal sich sämtliche Parteien grundsätzlich einig sind, dass das Problem des CO₂-Ausstosses im Flugverkehr angegangen werden muss. Die beiden Anträge auf eine abgeänderte parlamentarische Initiative wurden in der Folge zurückgezogen (vgl. Pkt. 2).

Die Kommission ist schliesslich zu folgendem Ergebnis gekommen:

Die Mehrheit verzichtet auf das Einreichen einer Standesinitiative. Der Bund ist auf das Thema bereits genügend sensibilisiert und arbeitet in der UREK-N an einer nationalen Lösung. Es braucht deshalb keine weitere Standesinitiative, um in dieser Sache etwas anzustossen. Der Mehrheit ist es wichtig, dass für ein globales Problem auch eine globale Lösung gesucht wird. Sie setzt dabei auch auf den technischen Fortschritt, etwa die Entwicklung von klimaneutralem, synthetischen Treibstoff. Lösungen in einem schweizerischen Alleingang, die den Standort Zürich schwächen, lehnt sie ab.

Die Minderheit (SP, glp, Grüne) setzt auf eine neu formulierte, abgeänderte parlamentarische Initiative. Eine Kerosinsteuer im Rahmen der EU-Staaten wird als marktwirtschaftliches und wirksames Instrument gesehen. Der Internationalität des Problems wird Rechnung getragen, indem verlangt wird, dass sich die Schweiz frühzeitig aktiv in die bereits laufende Diskussion zum Thema in der EU einbringt. Die Standesinitiative ist für die Minderheit ein wichtiges Signal des Flughafenkantons Zürich nach Bern. Es soll zeigen, dass der Stand Zürich gewillt ist, die Verantwortung im Flugverkehr auch bezüglich Klima wahrzunehmen.