



Koalition Luftverkehr Umwelt und Gesundheit

Coalition environnement et santé pour un transport aérien responsable

Coalizione Traffico aereo, Ambiente e Salute

Musterantwort zur Vernehmlassung zur Änderung des CO₂-Gesetzes vom 17. Dezember 2021

Einschätzung und Vorbemerkungen

Diese Vorlage erreicht keinesfalls die nötige Klimaschutzwirkung und weder die offiziellen Klimaziele der Schweiz für 2030 noch die deutlich weitergehenden Ziele, die nötig sind, um einen angemessenen Beitrag ans globale 1.5°-Ziel zu leisten.

Laut Erläuterndem Bericht (p. 47) werden die Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 17,9 Mt CO₂eq/Jahr sinken. Im Referenzszenario würden sie um 15 Mt CO₂eq/Jahr sinken. Die Gesetzesrevision bringt also eine zusätzliche Emissionsreduktion von 2,9 Mt CO₂eq im Jahr 2030. Es bleibt eine Ziellücke von 9,1 Mt CO₂eq, die gemäss Vorlage durch Auslandskompensationen zu schliessen ist (aber deren Finanzierung nicht gewährleistet ist in der Vorlage). Das bedeutet: Von der gegenüber dem Referenzszenario nötigen zusätzlichen Emissionsreduktion sollen nun weniger als ein Viertel im In- und mehr als drei Viertel im Ausland realisiert werden. Das ist genau das umgekehrte Verhältnis dessen, was im soeben beschlossenen CO₂-Gesetz festgeschrieben ist (Pa Iv UREK-N 21.477, Art 3 Abs. 1ter) und steht im Widerspruch zum bei der Uno eingereichten Klimaschutz-Langfristplan, wo explizit erwähnt wurde, dass die Inlandemissionen im Vordergrund stehen, und ist somit für uns inakzeptabel.

Die Koalition KLUG bedauert insbesondere die sehr geringen Ambitionen bei den für den Luftverkehr vorgesehenen Massnahmen. Der Bundesrat hat kürzlich bestätigt, dass der Luftverkehr für 27% der Klimaauswirkungen der Schweiz verantwortlich ist (Interpellation Ryser [21.4259](#)). Damit ist er der klimaschädlichste Sektor. Ohne eine schnelle Reduzierung der Emissionen aus dem Luftverkehr wird es nicht möglich sein, die Klimaerwärmung entsprechend den in Artikel 1 der vorgeschlagenen Revision festgelegten Zielen auf 2 Grad, wenn möglich 1,5 Grad, zu begrenzen.

In einem ersten Teil stellen wir deshalb Anträge, welche die bestehenden Vorschläge für den Luftverkehr wirksamer machen. In einem zweiten Teil folgen zusätzliche Massnahmen die notwendig sind, um die Klimaauswirkungen des Luftverkehrs zu reduzieren.

Freundliche Grüsse

KLUG Koalition Luftverkehr Umwelt und Gesundheit

Priska Seiler Graf

Co-Präsidentin

Lisa Mazzone

Co-Präsidentin

Teil 1: Stellungnahme zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen

1.1 Anforderungen Flugtreibstoffe (Art. 13d und 13e)

Anpassungsbedarf

- **Beschränkung auf erneuerbare synthetische Treibstoffe mangels Langfristpotential umweltverträglicher, importierter Biotreibstoffe**
- **Mindestprozentsatz von 10% für 2030**
- **Einnahmen der Sanktion für neue Klimaschutzprojekte im Flugverkehr (Art 103b Luftfahrtgesetz) verwenden statt der Bundeskasse zukommen zu lassen**
- Mindestens anfangs eine höhere Sanktion bei Nichterfüllung – allenfalls mit degressiver Ausgestaltung
- Airlines statt Anbieter von Flugtreibstoffen verpflichten

13d Pflicht zur Beimischung von erneuerbaren Flugtreibstoffen bei Flugpetrol

1 Betreiber von Luftfahrzeugen müssen einen Anteil von mindestens 10% erneuerbaren synthetischen Flugtreibstoffen beimischen (Beimischquote). ~~Die Beimischquote kann einen Mindestanteil von erneuerbaren synthetischen Flugtreibstoffen umfassen.~~ Die erneuerbaren Flugtreibstoffe müssen die Anforderungen nach Artikel 35d USG erfüllen.

2 Der Bundesrat legt die Beimischquote und den Mindestanteil der erneuerbaren synthetischen Flugtreibstoffe fest. Dabei berücksichtigt er insbesondere die Höhe der CO₂-Emissionen des Flugtreibstoffe der Schweiz pro Kopf, die Schweizer Kaufkraft und die internationale Abgabesituation. Er berücksichtigt dabei insbesondere internationale Entwicklungen und Regelungen.

Das Ziel der Massnahme ist, einen langfristigen Wechsel auf erneuerbare Treibstoffe anzustossen. **Wegen des zu bescheidenen umweltverträglichen Potentials und weil keine Aussicht auf Schweizer Produkte mit Modellcharakter besteht, sind Biotreibstoffe nicht dafür nicht geeignet, um langfristig klimafreundliche Innovationen auszulösen.** Bei den Anteilen für den Landverkehr ist die Ausgangslage anders. Dort ist das Ziel, zu möglichst geringen Kosten vor allem auch in der kurzen Zeit bis 2030 eine CO₂-Reduktion herbeizuführen, die mit zunehmender Elektrifizierung des Strassenverkehrs je länger je weniger notwendig sein wird. Im Gegensatz zum Flugverkehr wird also keine Lösung gesucht, die in der Lage ist, die Dekarbonisierung vollständig und alleine zu meistern.

Der Prozentsatz für erneuerbare synthetische Treibstoffe ist deutlich höher zu wählen als im Bericht erläutert. **Alleine die Firma Synhelion wird bis 2030 so viel erneuerbare synthetische Treibstoffe produzieren, dass 50% der Flüge ab der Schweiz damit betrieben werden könnten ([Synhelion 2022](#)).**

Werden die gesamten negativen Klimaauswirkungen berücksichtigt, verursacht der Flugverkehr 27% der Schweizer Klimabelastung (siehe Interpellation Ryser 21.4259), Schweizerinnen und Schweizer steigen doppelt so häufig ins Flugzeug wie die Bewohner unserer Nachbarstaaten. In Zeiten mit billigen Flugangeboten liegt das vor allem auch an der hohen Schweizer Kaufkraft. **Klimaschutzmassnahme im Flugverkehr müssen deshalb die Schweizer Kaufkraft mitberücksichtigen – umso mehr als Flugtickets in vielen Ländern in Europa, unter anderem in den Nachbarländern, besteuert werden.** In Deutschland und erst recht in Grossbritannien sind distanzabhängige Flugticketabgaben von ein paar Dutzend Franken und in Österreich ein Mindestpreis von 40 Euro zu entrichten. Mit einem Mindestprozentsatz von deutlich über den in Deutschland gültigen 2% besteht also auch bei einer allfälligen Überwälzung auf die Kunden keine Gefahr einer Verlagerung von Flügen nach Frankfurt oder München, zumal die Reise zu den dortigen Flughäfen mit Zusatzkosten und einem bedeutenden Zeitbedarf verbunden ist.

Die Prozentsätze EU-analog zu wählen, steht im Widerspruch zur neuen Massnahme für den Landverkehr. Wie der Bund schreibt, wird die EU-Analogie dieser Massnahme unter anderem dadurch, dass nicht die einzelnen Luftfahrtunternehmen verpflichtet werden, ohnehin gebrochen. Wir sehen den Nutzen nicht, hier ein Umgehungspotential (Minderausgaben für die Unternehmen bei zusätzlicher Klimabelastung) zu schaffen, das gemäss Bericht ein Monitoring nach sich ziehen würde.

13e Sanktion bei Nichterfüllung der Beimischquote

2 Die Einnahmen werden für Massnahmen zur Treibhausgasreduktion im Flugverkehr nach Artikel 103b Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt verwendet

Die Gelder sollen im Luftverkehr verbleiben, statt der allgemeinen Bundeskasse zuzufliessen. Mit der zusätzlichen klimapolitisch ausgerichteten Technologieförderung werden **zusätzliche Ausgaben geschaffen, die mit der Sanktion der Luftverkehrsunternehmen und einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auf mineralölsteuerpflichtige Flüge gegenfinanziert werden können.**

Um eine möglichst schnelle Einführung sicherzustellen und die Schweizer Produkte gut zu positionieren, könnten wir uns auch eine degressive Ausgestaltung (zu Beginn mehr als 600 Franken pro Tonne CO₂, danach sinkend) vorstellen. Mit zunehmendem Skaleneffekten werden die Produktionskosten sinken. Das System würde so an ein kostendeckendes System angeglichen.

1.2 Internationaler Schienenpersonenverkehr (Art 37a)

Anpassungsbedarf:

- **massiv höherer Betrag**, da nun der relative Preis zum Flugverkehr viel weniger als mit dem abgelehnten CO₂-Gesetz zu Gunsten von Flugalternativen verschoben werden kann
- Bundesbeiträge welche wie bei öV-Angeboten üblich **die effektiven ungedeckten Kosten des Angebotes berücksichtigen** statt A-fonds-perdu-Beiträge
- Ausmass der realisierbaren Angebotssteigerungen und des Finanzbedarfs in Abhängigkeit der Trassenverfügbarkeit und -preise ermitteln und **mit anderen betroffenen Staaten entweder vorteilhafte Trassenpreise oder eine finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten aushandeln**
- Als Gegenleistung der finanziellen Mittel den Aufrechterhalt des Betriebs genauer festlegen als „mehrere Jahre“
- Finanzielle Beteiligung über das Jahr 2030 hinaus
- Zusatzeinnahmen durch Versteigerung von Emissionsrechten für Luftfahrzeuge vollständig statt nur teilweise dem Klimaschutz zur Verfügung stellen

Art 37a Grenzüberschreitender Personenfernverkehr auf der Schiene und Änderung Personenbeförderungsgesetz

1 Der Bund fördert unter anderem mit den Erlösen aus den Versteigerungen der Emissionsrechte für Luftfahrzeuge, höchstens jedoch mit 30 Millionen Franken pro Jahr, den grenzüberschreitenden Personenfernverkehr auf der Schiene einschliesslich Nachtzügen. Es sind insbesondere Angebote zu fördern, die in Bezug auf die Klimawirkung möglichst kosteneffizient sind und eine möglichst grosse Verminderung von Treibhausgasemissionen erzielen.

~~2-Die Finanzhilfen können längstens bis Ende 2030 gewährt werden~~

~~3 Die Gewährung einer Finanzhilfe kann insbesondere an die Bedingungen geknüpft werden, dass:
a das Angebot während 10 Jahren zur Verfügung gestellt wird~~

Wir stehen der neuen, sehr offen gehaltenen Regelung und dem bescheidenen Betrag sehr kritisch gegenüber. Maximal 30 Mio./Jahr ist derjenige Betrag, der beim abgelehnten CO₂-Gesetz lediglich eine Ergänzung darstellte zur Preissteigerung des direkten Konkurrenten des internationalen Schienenpersonenverkehrs – des Flugverkehrs, der mit der Flugticketabgabe verteuert worden wäre, was der Attraktivität des Bahnverkehrs viel stärker geholfen hätte als der bescheidene Beitrag von wenigen Prozenten der Klimafonds-Ausgaben. **Wie in der Botschaft erwähnt, wären 30 Mio./Jahr sogar weniger als die EU zur Attraktivitätssteigerung des Schienenverkehrs für ein Land wie die Schweiz zusätzlich zur Verfügung stellen würde.** Die Schweiz nimmt für sich in Anspruch bei der Häufigkeit und Qualität seiner Bahnverbindungen international vorbildlich zu sein. Hier hinter das Ausmass der EU-Zusatzgelder zurückzugehen und gleichzeitig überall dort, wo es zusätzlichen Klimaschutz verhindert, im Gesetz festzuhalten, dass die Schweiz die EU-Regelung übernimmt (Beimischung von Flugtreibstoffen, Ausgestaltung der Flottenziele) würde bedeuten, dass die Schweiz offensichtlich und bewusst hinter der EU-Klimapolitik zurückbleiben will. **Das Ziel dieser Massnahme muss sein, dass kurze Interkontinentalflüge nicht mehr den Normalfall darstellen.** Dazu sollen alle Verkehrsträger an Attraktivität gewinnen, da alle Alternativen zu Flugreisen massiv klimafreundlicher sind. Der Betrag ist also massiv höher zu wählen als sämtliche Einnahmen die dem Bund aus den Erlösen der Versteigerungen der Emissionsrechte für Luftfahrzeuge entstehen.

Neben unserer Kritik am viel zu bescheidenen Ausmass lehnen wir auch die vorgeschlagene Art der Förderung ab. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft schreibt, kann aufgrund der Nähe zur Pandemie die mittelfristige Nachfrage des internationalen Schienenpersonenverkehrs noch kaum abgeschätzt werden. Entsprechend sind die Betriebskosten unklar. Ein System mit a fonds-perdu-Beiträgen – vorab, wenn die Mittel für Rollmaterialanschaffungen verwendet werden - ist deshalb nicht geeignet um auf Betriebskosten zu reagieren, die nicht den Erwartungen entsprechen. Vom Bund mitfinanzierte Angebotsverbesserungen könnten deshalb viel schneller als ursprünglich erwartet regelmässig Verluste einfahren und so die Finanzlage von SBB International belasten. Denn die Angebote müssen gemäss der viel zu allgemein gehaltenen Bestimmung „mehrere Jahre zur Verfügung gestellt“ werden. Die Pandemie hat gezeigt, dass der internationale Schienenpersonenverkehr mit stärkeren Nachfrageschwankungen als der nationale Fernverkehr oder der regionale Personenverkehr konfrontiert sein kann. Die Auslastung und damit die ungedeckten Kosten bei der Definition der finanziellen Beiträge nicht zu berücksichtigen, macht für dieses Bahnangebot also noch viel weniger Sinn als für kürzere öV-Strecken wo dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Anstelle von A-fonds-perdu-Beiträgen sind wie bei öV-Angeboten üblich Beiträge zu gewähren, die die effektiven ungedeckten Kosten des Angebotes berücksichtigen.

Die Botschaft enthält keine Angaben zu den maximal realisierbaren Angebotsverbesserungen im internationalen Tag- und Nachtzugverkehr ab der Schweiz, der mittelfristigen Trassenverfügbarkeit und den Trassenpreisen für die Streckenabschnitte im Ausland. Mangels Bedarfsabklärung und Informationen zur Kostenstruktur ist nicht transparent wie viele klimaschädliche Emissionen des Flugverkehrs bei erfreulicher Nachfrageentwicklung durch die zusätzlich finanzierten Verbindungen eingespart werden können. Eine Regelung mit einer Befristung bis 2030 lehnen wir ab, weil auch in Staaten Ostmitteleuropas mit ununterbrochener Nachtzugstradition sich nie ein kostendendeckender Betrieb eingestellt hat. Mit einer Befristung würden nur unrealistische Renditeerwartungen geschürt. Bei den Trassenpreisen für internationale Schienenverkehrsverbindungen ab der Schweiz kann erwartet werden, dass ein anderer Staat der Schweiz entgegenkommt, wenn ein Angebot nur dank Finanzierung der Schweiz zu Stande kommt und im Ausland attraktive, zusätzliche Verbindungen entstehen.

Aus all diesen Gründen bevorzugen wir eine eisenbahnrechtliche Gesetzesgrundlage, die sich am Abgeltungssystem des öffentlichen Regionalverkehrs orientiert und so die effektive Auslastung mitberücksichtigt gegenüber einer Ergänzung im CO₂-Gesetz, die gemäss erläuterndem Bericht lediglich das in den Gesuchen dargelegte Angebot und deren Auslastungsprognose berücksichtigt. Den Ausschluss des grenzüberschreitenden Regional- und Ortsverkehrs und die Ausrichtung der Gelder auf das Treibhausgaseinsparpotential unterstützen wir hingegen.

1.3 Emissionshandel Luftverkehrsunternehmen (Art 16-19a, 37a und 45a)

Anpassungsbedarf:

- Zusatzeinnahmen durch Versteigerung von Emissionsrechten für Luftfahrzeuge vollständig statt nur teilweise dem Klimaschutz zur Verfügung stellen

Beim Anteil der gratis zugewiesenen Zertifikate auf keinen Fall eine grössere Menge vorzusehen als in der EU ist entscheidend für das Funktionieren der Massnahme.

In Anbetracht des Finanzbedarfs einer Klimapolitik die zu tieferen klimawirksamen Emissionen des Flugverkehrs verbunden ist, ist schwer verständlich, dass ein Teil der Bundeseinnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten für die Luftfahrt der allgemeinen Bundeskasse zugeführt statt in den Klimaschutz investiert werden soll.

1.4 Klimafreundliche Technologieförderung Luftfahrt (Art. 103b LFG und zusätzliche Änderungen Art 37a Mineralölsteuerverwendungsgesetz und Mineralölsteuergesetz)

Anpassungsbedarf:

- **Weil der Bedarf 20 Mio./Jahr deutlich übersteigt** ist eine Erhöhung des Anteils der Umweltschutzprojekte der Spezialfinanzierung Luftverkehr auf mindestens 25% (durch Änderung von Art. 37a des Mineralölsteuerverwendungsgesetzes und vor allem **durch Mehreinnahmen via Mineralölsteuerzuschlags (gemäss Art. 131 Abs. 2bis BV) auf den mineralölsteuerpflichtigen Luftverkehr gegenzufinanzieren.**

Der Technologiebedarf für einen klimafreundlichen Flugverkehr ist gross und die Entwicklungskosten sind hoch. Deshalb sind deutlich mehr Mittel als 20 Mio./Jahr angezeigt. Zu diesem Zweck ist eine Erhöhung des Anteils der Umweltschutzprojekte der Spezialfinanzierung Luftverkehr auf über 25% der Einnahmen (durch Änderung in Artikel 37a Mineralölsteuerverwendungsgesetz) angezeigt und **es sind vor allem Mehreinnahmen via Mineralölsteuerzuschlag auf den mineralölsteuerpflichtigen Luftverkehr (Art 131 Abs. 2bis BV) notwendig**

Mit der Spezialfinanzierung Luftverkehr, die durch den kleinen mineralölsteuerpflichtigen Teil des Flugverkehrs finanziert wird, besteht bereits eine Finanzierungsquelle. Gemäss Bundesverfassung sind ihre Einnahmen so stark zu erhöhen, wie es Sicherheit und Umweltschutz nötig machen (Art 87b Bst. a BV). Dass der Klimaschutz, der verfassungsrechtlich unter den Umweltschutz fällt, zusätzliche Ausgaben „nötig macht“, ist wohl unbestritten. Weil eine Gegenfinanzierung vorhanden ist, ist die Finanzierungsquelle der Spezialfinanzierung gegenüber Zusatzausgaben für die allgemeine Bundeskasse vorzuziehen. Eine Verteuerung von jenen Flugreisen, die der Mineralölsteuer unterstehen, wäre sicher nicht im Widerspruch zum abgelehnten CO₂-Gesetz, war doch die Privatflugabgabe im Abstimmungskampf kaum umstritten. Für die Privatfliegerei sieht der Bundesrat im Gegensatz zum damaligen Gesetz nun nirgends vor, solche nicht alltägliche Flüge oder ihrer Treibstoffe Anforderungen anders zu behandeln als gewöhnliche Ferienreisen der breiten Bevölkerung. Die bestehenden Projekte der Technologieförderung (also jene ohne Bezug zum Klimaschutz) sollen auf der Grundlage von Art 103b LFG im gleichen finanziellen Ausmass wie bisher weitergeführt werden – was natürlich nicht dagegen spricht, Artikel 103b wie vorgeschlagen an die klimapolitischen Herausforderungen anzupassen und die Förderung auf klimarelevante Projekte - in Kombination mit der oben erwähnten Gegenfinanzierung durch den Mineralölsteuerzuschlag - auszudehnen.

Teil 2: Fehlende Massnahmen

Um die CO₂-Emissionen im Inland massiv zu senken, schlagen wir für den Strassenverkehr und den Flugverkehr ab der Schweiz folgende Massnahme vor.

Selbstverständlich müssen auch ausserhalb der CO₂-Gesetzgebung Massnahmen getroffen werden, die das Verkehrsaufkommen reduzieren und die Verlagerung auf möglichst klimafreundliche Verkehrsträger fördern

2.1 Klimawirkung auf Flugwerbungen und Flugtickets gemäss Totalrevision

In Art 44 Abs 5 Schlussabstimmungstext Totalrevision, war diese Massnahme enthalten. Sie lässt sich auch unabhängig von einer Flugticketabgabe umsetzen.

Dass der Flugverkehr inklusive seiner Nicht-CO₂-Emissionen für 27% der Klimabelastung der Schweiz verantwortlich ist, ist wenig bekannt (siehe Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Ryser [21.4259](#)). Auf Flugangeboten Transparenz zu schaffen über die Gesamtheit der Klimawirkung bestehend aus CO₂-Emissionen und den übrigen klimawirksamen Emissionen des Flugverkehrs ist deshalb ein erster Schritt.

2.2 Flugticketabgabe

Fliegen ist in den letzten 20 Jahren massiv billiger geworden. Das ist der Hauptgrund, weshalb sich der CO₂-Ausstoss des Fliegens alle innerhalb von 20 Jahren verdoppelt hat. Rein mit angebotsseitigen Massnahmen wie dem Beimischen von synthetischen Treibstoffen lässt sich der Flugverkehr nur schon deshalb nicht klimaschonend betreiben, weil auch beim Einsatz erneuerbarer synthetischer Flugtreibstoffe Treibhausgase in Form von Nicht-CO₂-Emissionen entstehen. Nachfrageseitige Massnahmen um die Zahl der Flüge sind deshalb notwendig. Eine repräsentative Meinungsumfrage die kurz nach der Volksabstimmung zur Totalrevision stattgefunden hat, hat bestätigt, dass die Zahlungsbereitschaft für Flugverkehrsmassnahmen deutlich höher ist als bei treibstoffpreiserhöhenden Massnahmen im Strassenverkehr oder brennstoffpreiserhöhenden Massnahmen bei Gebäuden. Dies legt den Schluss nahe, dass eine Flugticketabgabe weiterhin mehrheitsfähig ist, zumal alle Nachbarstaaten bereits Flugticketabgaben eingeführt haben. Wir schlagen vor, die eine Hälfte der Einnahmen an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückzuteilen und die andere Hälfte ähnlich der französischen Flugticketabgabe *taxe de solidarité* für jene Zusagen zur internationalen Klimafinanzierung zu verwenden, die die Schweiz international verbindlich gemacht hat aber momentan nicht umsetzt (siehe Kap. Klimafinanzierung).

2.3 Anpassung der Landegebühren an die Klimarelevanz des Flugverkehrs

In den aktuellen Landegebühren von Landesflughäfen ist die Klimarelevanz des Flugverkehrs noch überhaupt nicht abgebildet. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Klimaauswirkungen der Nicht-CO₂-Emissionen des Flugverkehrs, die den Flugverkehr zum klimaschädlichsten Sektor der Schweiz machen, noch nicht in diesem Ausmass bekannt waren. Bei den Landesflughäfen hätte der Bund die Möglichkeit die Landegebühren an den klimapolitischen Handlungsdruck anzupassen. Anderen Umweltbelastungen des Flugverkehrs sind ganz selbstverständlich ein Kriterium bei der Festlegung der Landegebühren.