

Herrn
Philippe Roch
Direktor
Bundesamt für Umwelt, Wald
und Landschaft (BUWAL)
3003 **Bern**

Bern, den 14. Januar 2004

Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz (vier Varianten)

Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu vier Varianten betreffend die Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS befürwortet und fordert die rasche Implementierung des Klimarappens auf Basis der im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagenen Variante vier. Die Einführung der CO₂-Abgabe im jetzigen Zeitpunkt lehnt der Strassenverkehrsverband FRS aufgrund ihrer negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen ab. Es gibt keinen zwingenden Grund, die vom CO₂-Gesetz¹ vorgesehene Phase der freiwilligen Massnahmen früh- bzw. vorzeitig zu beenden. Ferner verlangt der Strassenverkehrsverband FRS eine umfassende Überarbeitung der Supplementaritätsbedingungen; Auslandsmassnahmen sind im Umfang von vier statt wie postuliert zwei Millionen Tonnen CO₂ (Kohlendioxid) anzuerkennen.

¹ SR 641.71

1. Einseitiger und irreführender Vernehmlassungsbericht

Wir stellen mit grossem Bedauern fest, dass der Vernehmlassungsbericht keine neutrale, faktengerechte Beurteilung der vier Varianten vornimmt. Die Nähe der Berichtverfasser zur Variante eins (CO₂-Abgabe auf Brenn- und Treibstoffen) ist unverkennbar und ärgerlich. Dadurch wird der Klimarappen in ein schiefes Licht gerückt. Es werden Rahmenbedingungen – namentlich hinsichtlich Supplementarität – vorgeschlagen, die das reibungslose Funktionieren des Klimarappens wenn nicht gänzlich ausschliessen, so doch erheblich beeinträchtigen würden. Stellenweise wird sogar versucht, den Klimarappen ins Lächerliche zu ziehen.² Ins gleiche Kapitel fällt auch die sehr selektive – will heissen tendenziöse – Präsentation der den einzelnen Varianten zugrunde liegenden Fakten. Der gesamte Vernehmlassungsbericht erweckt deshalb den Eindruck, dass hier Spiegelfechterei betrieben wird.

Der Vernehmlassungsbericht vermittelt zudem leider keine Erkenntnisse, die nicht bereits seit längerer Zeit publik sind. Dies betrifft insbesondere den Vergleich zwischen der CO₂-Abgabe und dem Klimarappen. Mit Ernüchterung stellen wir fest, dass seit der Präsentation des Klimarappens vor über zwei Jahren auf Bundesebene praktisch keine Fortschritte mehr erzielt worden sind. Der Unterschied zur Dynamik – beispielsweise innerhalb der Europäischen Union (EU) – ist augenfällig und beunruhigend. Obwohl die Schweiz das erste Land gewesen ist, das sich ein CO₂-Reduktionsgesetz gegeben hat, gerät sie bei der Umsetzung der Kyoto-Ziele mehr und mehr ins Hintertreffen, wenn nicht sogar ins Abseits. Dies vor allem deshalb, weil das CO₂-Gesetz bzw. der schweizerische Lösungsansatz von der europäischen Entwicklung überholt wird. Bei den nun zu treffenden Entscheiden muss es in erster Linie darum gehen, eine EU-kongruente Lösung zu finden und den Anschluss an die internationale Entwicklung – insbesondere bei der Nutzbarmachung der Flexiblen Mechanismen – nicht zu verpassen. Der Strassenverkehrsverband FRS erinnert mit aller Deutlichkeit daran, dass ein globales Problem – wie es die Klimaveränderung nun einmal darstellt – nicht mit isolierten einzelstaatlichen Strategien gelöst werden kann.

Schliesslich will der Bundesrat laut Vernehmlassungsbericht „aus zeitlichen und verwaltungsökonomischen Gründen auf eine weitere Vernehmlassung der Rechtstexte nach dem Variantenentscheid verzichten“.³ Es ist u.E. nicht nur unüblich, sondern auch staatspolitisch sowie rechtlich bedenklich, Vernehmlassungen zu reinen Ideenskizzen wie die vorliegende durchzuführen. Bei Gesetzesvorlagen – eine solche würde bei der Wahl der vorgeschlagenen Variante zwei ja notwendig – wäre der Verzicht auf eine Vernehmlassung sogar illegal.⁴ **Wir fordern deshalb die Durchführung einer Vernehmlassung zu den ausformulierten Verordnungsentwürfen.**

2. Internationaler Rahmen: Kyoto-Protokoll und Klimapolitik der Europäischen Union

Aufgrund der Ratifizierung Russlands werden das Kyoto-Protokoll⁵ gemäss des Uno-Klimasekretariats in Bonn am 16. Februar 2005 in Kraft treten sowie dessen Ziele ab diesem Datum für die 128 Unterzeichnerstaaten rechtlich bindend.⁶ Damit wird auch die rechtliche Grundlage für JI- und CDM-Massnahmen bzw. -Investitionen sowie für den Zertifikatehandel (IET) geschaffen. Diese basieren auf der Überlegung, dass die Kyoto-Ziele zu minimalen Kosten für Wirtschaft und Konsumenten

² Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 18

³ a.a.O., S. 7

⁴ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062), Art. 1 Abs. 2 Bst. b: „Zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.“

⁵ BBl 2002 6438; AS 2004 5205

⁶ NZZ vom 19. November 2004, S. 2

erreicht werden sollen – also dort, wo pro eingesetztem Franken die grösstmögliche Treibhausgasreduktion erzielt werden kann. Das ist in erster Linie und typischerweise in den Drittwelt- und Schwellenländern der Fall, weil dort der Nachholbedarf im Bereich (Energie-)Infrastruktur sehr gross ist. Gelingt es – u.a. dank CDM (Clean Development Mechanism) und JI (Joint Implementation) – die bevorstehenden, enormen Investitionen in diesen Ländern kohlenstoffarm zu gestalten, wird dies weitaus grössere Reduktionen auf die globalen Treibhausgasemissionen zur Folge haben als Massnahmen in der Schweiz, in der die noch zu erwartenden Effizienzgewinne vergleichsweise marginal sind.

2.1 Vergleich zwischen der EU und der Schweiz

In der EU ist per 1. Januar 2005 das Emissionshandelssystem eingeführt worden. In diesem Zusammenhang haben mehrere EU-Staaten begonnen, sich die CDM- und JI-Instrumente des Kyoto-Protokolls zunutzen zu machen. Acht EU-Länder sehen vor, sich mit staatlichen Geldern an Massnahmen mit Flexiblen Mechanismen zu beteiligen. Die Politik der EU läuft darauf hinaus, die Emissionsreduktionen wirtschaftlich effizient, d.h. zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten, zu erreichen. Gemäss unserem heutigen Kenntnisstand beabsichtigt kein einziges europäisches Land, eine CO₂-Abgabe zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls einzuführen. Nicht zuletzt wegen des veränderten wirtschaftlichen Umfelds – Erhöhung der Erdölpreise und deren Auswirkungen auf die Konjunktur – wird das Instrument der CO₂-Abgabe als ineffizient betrachtet, und zwar namentlich im Mobilitätsbereich. So hat beispielsweise Irland jüngst die Einführung einer CO₂-Abgabe verworfen. Frankreich will die Mineralölsteuer sogar senken.

Der Vernehmlassungsbericht will glauben machen, die vorgeschlagene Umsetzung des CO₂-Gesetzes im Bereich der Wirtschaft sei „gut vergleichbar“ mit dem europäischen Emissionshandelssystem.⁷ Diese Aussage ist falsch. Das Schweizer Emissionshandelssystem, das potenziell mit Einführung der CO₂-Abgabe entstehen wird, unterscheidet sich in wesentlichen Merkmalen vom EU-Emissionshandelssystem. Zudem ist es deutlich komplizierter.

Der vorderhand grösste Unterschied der beiden Systeme zur Reduktion der CO₂-Emissionen der Wirtschaft besteht darin, dass das Schweizer System zwar auf Freiwilligkeit basiert, seine volle Wirkung aber erst dann entfaltet, wenn die Drohung der CO₂-Abgabe auch realisiert wird. Dahingegen zwingt das EU-System die ausgewählten Industrien zur Teilnahme. Im Schweizer System werden die individuellen Frachtziele der Unternehmen – und damit die ausgegebene Menge an Emissionsrechten im Fall einer Verpflichtung – in einem „bottom-up“-Prozess aus den Vorleistungen, dem heutigen technischen Stand, der unbeeinflussten Emissionsentwicklung sowie den wirtschaftlich realisierbaren Reduktionspotenzialen abgeleitet. Demgegenüber wird im EU-System weniger Rücksicht genommen auf die Situation des einzelnen Unternehmens, dessen Anlage(n) der Richtlinie unterstellt werden. Die individuellen Frachtziele werden vielmehr im Rahmen des nationalen Allokationsplans verfügt.

Die Einhaltung der EU-Richtlinie stellt die Unternehmen in der EU keineswegs vor geringere Herausforderungen als die CO₂-Gesetzgebung die Unternehmen in der Schweiz. Statt in einem wirtschaftsübergreifenden Prozess, der vielfältige Möglichkeiten des Know-how-Transfers birgt, die Reduktionspotenziale zu bestimmen, sind die Unternehmen in der EU bei der Ableitung einer optimalen CO₂-Strategie unter Beizug ihrer individuellen Vermeidungskostenkurve auf sich allein gestellt. Das EU-System räumt dem Handel mit Emissionsrechten als Option zur Zielerreichung einen höheren Stellenwert ein, als es das CO₂-Gesetz tut.

⁷ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 25

Ein weiterer bedeutsamer Unterschied der beiden Systeme besteht in der Ausgestaltung der Emissionsziele: Im EU-System wird die zuzuteilende Menge an Emissionsrechten für eine Zielperiode „ex ante“ absolut festgelegt. Im Schweizer System wird einem Verbund wie z.B. der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) ebenfalls ein absolutes Ziel gesetzt, und auch in den Verpflichtungen der Unternehmensgruppen werden absolute Ziele festgehalten. Falls der Verbund sein Frachtziel verfehlt, wird die zuzuteilende Menge an Emissionsrechten für die Unternehmensgruppen mit einer Wachstumskorrektur bestimmt. Die absolute Menge der zugeteilten Emissionsrechte ergibt sich somit, sofern ein Verbund sein Frachtziel verfehlt, erst „ex post“ aus der Wachstumskorrektur der Frachtziele. Das „Risiko“ eines stärkeren Wirtschaftswachstums wird somit von der Schweizerischen Eidgenossenschaft getragen, die im Umfang der ausgegebenen CH-Emissionsrechte „Assigned Amount Units (AAU)“ aus ihrem nationalen Kyoto-Budget zurückhalten muss. Die Wachstumskorrektur der Frachtziele hat den weiteren Effekt, dass sie den Anreiz der Unternehmen zur Teilnahme am Handel reduziert. Es ist daher zu erwarten, dass die Liquidität des schweizerischen Emissionsrechtmarkts eher gering sein wird.

Ein letzter gewichtiger Unterschied der beiden Systeme liegt in den Sanktionen, die jene Unternehmen zu gewärtigen haben, welche die ihnen gesetzten Ziele nicht erreichen. Im EU-System zahlt ein Unternehmen „nur“ eine Strafe für diejenigen Emissionen, für die es keine Emissionsrechte vorweisen kann; zusätzlich muss es die geschuldeten Emissionsrechte nachreichen. Im Schweizer System muss ein Unternehmen bei Nichterfüllung der Verpflichtung für sämtliche Emissionen seit Beginn der Einführung der CO₂-Abgabe letztere nachzahlen.

2.2 CO₂-Abgaben in anderen Ländern

Wenn im Vernehmlassungsbericht behauptet wird, andere Länder hätten bereits Abgaben auf fossilen Energieträgern eingeführt, weshalb die Einführung der CO₂-Abgabe keinen schweizerischen Alleingang darstellen würde⁸, so ist dies eine Falschaussage. Tatsächlich handelt es sich bei diesen „Klimaabgaben“ um nichts anderes als um Fiskalabgaben, die in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Auf die Schweiz übertragen bedeutet dies, dass man die bestehende Mineralölsteuer ganz oder teilweise zur „CO₂-Abgabe“ umfirmieren könnte, damit „etwas“ getan wäre. Jedenfalls ist festzustellen, dass weder das Kyoto-Protokoll noch die EU CO₂-Abgaben als probate Lenkungsinstrumente betrachten. Dies trifft insbesondere auf den privaten Bereich der Haushalte und des Verkehrs zu. Die Einführung einer CO₂-Abgabe in der Schweiz wäre somit ein internationaler Einzelfall. Der CO₂-Beitrag der Schweiz, der 0,2 Prozent der globalen anthropogenen CO₂-Emissionen beträgt, ist für die Veränderung des Klimas nicht kausal. Deshalb verbieten sich Sonderopfer für die Schweizer Wirtschaft und Bevölkerung. Die Reduktion der Treibhausgase darf der Schweiz nicht mehr Kosten pro vermiedene Tonne CO₂ aufbürden als den mit unserem Land konkurrierenden Volkswirtschaften. Andernfalls drohen dem Werkplatz Schweiz komparative Wettbewerbsnachteile, die seine internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter beeinträchtigen. Bei der Wahl der Massnahmen hat die volkswirtschaftliche Effizienz absoluten Vorrang zu geniessen.

3. Das CO₂-Gesetz

3.1 Struktur des CO₂-Gesetzes

Vorab ist das Zwei-Phasen-Konzept des CO₂-Gesetzes in Erinnerung zu rufen. Demnach sind in einer ersten Phase die Reduktionsziele durch freiwillige Massnahmen sowie Massnahmen in „anderen“ Politikbereichen (z.B. Energie- und Verkehrspolitik) zu erreichen. Erst wenn sich diese Vorkehren als

⁸ a.a.O.

nicht zielführend erweisen sollten, darf die CO₂-Abgabe – gewissermassen als Ultima ratio – eingeführt werden. Derart explizit hatte sich der Bundesrat in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) geäussert.⁹ Es erstaunt und befremdet deshalb, dass darauf im Vernehmlassungsbericht mit keinem Wort eingegangen wird – zumal die freiwillige Massnahme des Klimarappens gemäss Variante vier in der Lage ist, die verbleibende Ziellücke zu schliessen. Dieser Sachverhalt erweckt u.E. den nachhaltigen Eindruck, dass nun während des Spiels die Regeln geändert werden sollen.

Kommt hinzu, dass das CO₂-Gesetz im Herbst 1999 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und vom Bundesrat auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt worden ist. Der gesetzgeberische Prozess wurde somit in einem Zeitpunkt abgeschlossen, da wesentliche Eckpunkte des Kyoto-Protokolls noch nicht fertig ausgehandelt waren. Dazu gehören unter anderem auch die Flexiblen Mechanismen, die erst an der Marrakesch-Konferenz im Jahr 2001 im Detail negoziert worden sind.

Nebst anderen Abweichungen (vgl. die hienach gemachten Ausführungen zu den separaten Reduktionszielen für Brenn- und Treibstoffe) hat das klimapolitische Vorseilen der Schweiz zu einer Inkongruenz bei den CO₂-Minderungsmassnahmen geführt. Auf die Strategie der EU, die praktisch ausschliesslich auf Emissionshandel und Flexible Mechanismen setzt, haben wir hievor bereits verwiesen. Im Grunde genommen müssten diese Instrumente in der Schweiz auf Gesetzesstufe geregelt werden, und zwar umfassender als im heutigen Art. 2 Abs. 7 CO₂-Gesetz. Dadurch würde unser Land zeitlich allerdings noch weiter ins Hintertreffen geraten. Deshalb muss es im Rahmen der nun anstehenden Entscheide des Bundesrats darum gehen, die Flexiblen Mechanismen im Einklang mit der internationalen und insbesondere der europäischen Entwicklung insofern rasch nutzbar zu machen, als diese den Schweizer CO₂-Emittenten als Instrumente zur Erreichung ihrer Reduktionsziele vollumfänglich zur Verfügung stehen.

3.2 Ziellücke insgesamt sowie deren sektorielle Aufteilung

Die gesamten CO₂-Emissionen liegen aktuell unter dem Stand von 1990. Gleichwohl verbleibt laut Vernehmlassungsbericht bezogen auf 1990 eine mutmassliche Ziellücke in der Höhe von total 2,5 Millionen Tonnen CO₂ für die erste Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012. Die Addition der beiden Sektorziele ergibt sogar ein Manko von 3,5 Millionen Tonnen CO₂.¹⁰

Dieser Widerspruch lässt erhebliche Zweifel an der Aussagekraft und Beständigkeit der beiden Sektorziele aufkommen. Hinsichtlich Klimaveränderung ist es nicht nur gleichgültig, ob eine Tonne CO₂ im In- oder im Ausland eingespart wird, sondern es ist auch egal, ob dies als Folge eines reduzierten Treib- oder Brennstoffverbrauchs geschieht. Entsprechend gibt es denn auch weder im Kyoto-Protokoll noch in anderen Ländern separate Reduktionsziele für Brenn- und für Treibstoffe sowie keine nach Sektoren differenzierten Supplementaritätsvorgaben.

Die im Vernehmlassungsbericht vorgenommene Verteilung der Ziellückendifferenz erscheint nicht nur gekünstelt, sondern auch in hohem Mass büro- bzw. technokratisch und trägt nicht zuletzt den Keim der Willkür in sich.¹¹ Die Tatsache, dass über die Differenz zwischen dem Gesamtziel und den Teilzielen des CO₂-Gesetzes im Sinne einer Sicherheitsmarge verfügt wird, verstärkt die negative

⁹ BBl 1997 III 450

¹⁰ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 8

¹¹ Der Vernehmlassungsbericht (vgl. S. 9) schlägt vor, dass nicht nur das Gesamtziel von minus zehn Prozent CO₂-Emissionen im Jahre 2010 zu erreichen ist, sondern darüber hinaus auch noch zusätzlich eine halbe Million Tonnen CO₂ bei den Treibstoffen eingespart werden soll. Nicht einzusehen ist auch, warum die „erlassenen“ 0,5 Millionen Tonnen CO₂-Einsparungen nicht vollständig den Treibstoffen gutgeschrieben werden – also dort, wo die Ziellücke am grössten ist und Einsparungen am schwierigsten zu realisieren sind.

Beurteilung. Dies legt den Schluss nahe, dass die Teilziele nicht sakrosankt sind und lediglich das Gesamtziel gesetzlich bindend ist. Wenn dem so ist, ist allerdings nicht einzusehen, warum eine Sicherheitsmarge verlangt wird. Seit wann ist es üblich, bei Gesetzen, die ein Mengenziel setzen, eine Übererfüllung auf Vorrat zu verlangen? Der Berechnung der Ziellücke sind einzig die gesetzlichen Vorgaben zugrunde zu legen.

Der Schweizer Alleingang punkto Teilziele – deren Summe erst noch grösser ist als das Gesamtziel – und punkto Teil-Supplementaritäten für Brenn- und Treibstoffe ist klimapolitisch sinnlos und volkswirtschaftlich schädlich. Er wird zu einer suboptimalen Mittelallokation führen. **Bei der Wahl der Massnahme ist deshalb ausschliesslich vom Gesamtziel auszugehen. Das bedeutet: Massgebend für die anstehenden Entscheide des Bundesrats hat einzig und allein die Ziellücke von total 2,5 Millionen Tonnen CO₂ zu sein.** Diese gilt es „integral“ anzugehen.

II. Detailbemerkungen

1. Zu den einzelnen Varianten

Alle vier Varianten führen global gesehen zu gleich hohen Reduktionen der CO₂-Emissionen, und der Anteil der durch Massnahmen im Inland erzielten Emissionsreduktionen schwankt lediglich zwischen 1,5 Millionen Tonnen CO₂ (Variante eins) und 1,0 Millionen Tonnen CO₂ (Variante vier) – dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der grösste Teil der Treibstoffreduktion im Inland aufgrund der CO₂-Abgabe durch die Verminderung des Tanktourismus erzielt wird.

Dem Klimarappen (Variante vier) ist schon deshalb der Vorzug zu geben, weil es sich dabei um eine freiwillige Massnahme handelt, die im Sinne des CO₂-Gesetzes (Art. 3) erste Priorität geniesst.

Quantitative Angaben über die Kosten der vier Varianten fehlen im Vernehmlassungsbericht gänzlich. Da die CO₂-Emissionsreduktionen im Ausland in der Regel wesentlich kostengünstiger zu erzielen sind als in der Schweiz, sind die Kosten der Varianten umso tiefer, je grösser der Anteil der im Ausland erzielten Emissionsminderungen ist. Mit anderen Worten: Die Variante vier mit Klimarappen ist kostengünstiger als die Varianten, die eine CO₂-Abgabe beinhalten.

Nicht berücksichtigt werden im Vernehmlassungsbericht die Erkenntnisse und Erfahrungen mit freiwilligen Massnahmen während der letzten 13 Jahre im Rahmen der Energiesparprogramme „Energie2000“ und „EnergieSchweiz“ sowie im Rahmen der EnAW. Im Jahre 2003 wurden gemäss Angaben des Bundes allein aufgrund der freiwilligen Massnahmen besagter Programme rund 1,5 Millionen Tonnen CO₂ eingespart und Investitionen von rund 600 Millionen Franken und ein Arbeitsvolumen von rund 3'700 Personenjahren ausgelöst. Durch die Unterschlagung dieser Zusammenhänge wird der Eindruck erzeugt, es seien in der Schweiz bisher keine CO₂-mindernden Aktivitäten erfolgt.

Der Vernehmlassungsbericht vermittelt nicht zuletzt den Eindruck, als ob die Wirkungen der CO₂-Abgaben sicherer seien als jene des Klimarappens.¹² In Wirklichkeit verhält es sich gerade umgekehrt: Während die Wirkungen der CO₂-Abgabe auf „ex-ante“-Schätzungen von Preiselastizitäten aufgrund von Modellrechnungen beruhen (und die Höhe der Abgabe erst noch vom Parlament festgelegt werden muss und deshalb keineswegs gesichert ist), wurden die Wirkungen der freiwilligen Massnahmen (wie sie der Klimarappen verstärken will) im Rahmen von „Energie2000“ und

¹² Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 18

„EnergieSchweiz“ mit über 80 Evaluationen und jährlichen Wirkungsanalysen systematisch erfasst und publiziert.

2. CO₂-Abgabe (in den Varianten eins, zwei und drei)

Die schönfärberischen Ausführungen über die positiven Wirkungen der CO₂-Abgabe können wir keinesfalls nachvollziehen.

2.1 Gesetzlicher Rahmen

Zu kritisieren ist primär die Tatsache, dass sich der Bericht mit keiner Zeile mit den gesetzlichen Voraussetzungen betreffend die Einführung einer CO₂-Abgabe auseinandersetzt. Dabei besagt Art. 6 Abs. 2 CO₂-Gesetz klipp und klar, dass der Bundesrat bei der Einführung der Abgabe Folgendes zu berücksichtigen hat:

- a. *die Wirkung weiterer Energieabgaben;*
- b. *die getroffenen Massnahmen anderer Staaten;*
- c. *die Preise der Brenn- und Treibstoffe in den Nachbarstaaten;*
- d. *die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen.*

2.2 Wirkungen weiterer Abgaben

Eine der Objektivität verpflichtete Auslegeordnung müsste dazu führen, dass die Wirkungen der vom Bundesrat gleichzeitig in Vernehmlassung geschickten steuerlichen Förderung von Biotreibstoffen, Erdgas und Flüssiggas (Änderung des Mineralölsteuergesetzes [MinöStG]) ebenso dargestellt werden wie die seit 1. Januar 2004 bestehenden Lenkungsabgaben zugunsten schwefelfreien Benzins und Dieselöls. Beide Massnahmen setzen nämlich Anreize für CO₂-ärmere Verbrennungstechnologien wie z.B. benzinbetriebene Magermotoren oder moderne Dieselfahrzeuge mit Partikelfiltern. Die aufkommensneutrale Verbilligung alternativer Treibstoffe wird laut Bundesrat dazu führen, dass die Benzinfiskalität im Jahr 2010 um rund sechs Rappen pro Liter angehoben werden muss. Diese Zusammenhänge gilt es zu kommentieren und zu beachten, wenn die Diskussion um die Einführung der CO₂-Abgabe lanciert wird. Der Vernehmlassungsbericht unterschlägt sie und ist auch diesbezüglich tendenziös.

Gesetzt den Fall, der Bundesrat entscheidet sich wider jegliche klima-, finanz- und wirtschaftspolitische Vernunft dafür, auf den Treibstoffen eine CO₂-Abgabe gemäss der im Vernehmlassungsbericht postulierten Varianten eins oder zwei einzuführen, stellen wir folgenden Antrag: **Die entsprechenden Gesetzesgrundlagen sind dahingehend zu ändern bzw. anzupassen, dass die im Rahmen der MinöStG-Änderung zur Förderung alternativer Treibstoffe geplante Steuererhöhung auf dem Benzin vollumfänglich aus dem Ertrag einer solchen CO₂-Abgabe kompensiert wird.**

2.3 Lenkungswirkung

Gemäss Vernehmlassungsbericht setzt die Verteuerung der Brenn- und Treibstoffpreise einen Anreiz zu weniger Verbrauch.¹³ Dies trifft nicht zu.

Rund 80 bis 85 Prozent des Brennstoffverbrauchs stammen von kleinen und mittleren Konsumenten bzw. Betrieben, denen der Verpflichtungs- und Vereinbarungsmechanismus gemäss Art. 3, Art. 4 und Art. 9 CO₂-Gesetz nicht zugänglich ist. Auch im Wohnungsbereich ist eine CO₂-Abgabe auf Brenn-

¹³ a.a.O., S. 11

stoffen problematisch: Rund 60 Prozent der Schweizer Haushalte wohnen zur Miete. Deshalb wird ein Grossteil der Bevölkerung – namentlich die Mieterinnen und Mieter – auf eine Lenkungsabgabe im Brennstoffbereich gar nicht reagieren können, da die Eigentümer einer Liegenschaft über mögliche Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zu entscheiden haben. Zudem werden die Eigentümer von Mehrfamilienhäusern nicht von einer Rückverteilung der Abgaben profitieren können, da die Mehrkosten nicht kompensiert werden. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Mehrkosten, welche den Eigentümern entstehen, auf die Mieten bzw. deren Nebenkosten überwältigt werden. Andere Ausweichstrategien wie z.B. tiefere Raumtemperaturen sind aufgrund der energiepolitischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte eine Illusion. Per Saldo bleiben bei der CO₂-Abgabe im Brennstoffbereich lediglich Mehrkosten.

Im Treibstoffbereich wird die Einführung einer CO₂-Abgabe in der Höhe von 15 bzw. 30 Rappen pro Liter Benzin und Dieselöl praktisch zu einer Eliminierung der ausländischen Betankung (Benzin) und zu einem Anreiz für die Schweizer Dieselölkonsumenten führen, im Ausland statt im Inland zu tanken. Eine im Auftrag des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) erstellte Infrastudie¹⁴ belegt, dass der weitaus grösste Teil der CO₂-Wirkung durch die Verlagerung des Tankverhaltens erreicht wird. Dabei ist klar, dass deswegen keine einzige Tonne CO₂ weniger in die Atmosphäre gelangt. Insofern handelt es sich bei diesem Instrument sozusagen um klimapolitische Falschmünzerei. Die unterschiedliche Abgabenbelastung und deren Auswirkungen auf das Tankverhalten sind übrigens in der EU mit ein Grund, warum kein Land an neue Abgaben denkt, die zu einer grenzüberschreitenden Verlagerung der Betankung führen und mit Blick auf den Staatshaushalt zum eigenen Nachteil gereichen würden.

In der Diskussion um die Lenkungswirkung blendet der Vernehmlassungsbericht ferner den Gewöhnungs- bzw. den Inflationseffekt komplett aus. Dabei hätten die Erfahrungen seit der letzten Mineralölsteuererhöhung von 20 Rappen pro Liter (März 1993) deutlich gemacht, dass die Verkehrsleistungen in den 1990er Jahren zugenommen haben. In der Entwicklung der Treibstoffverkäufe seit 1993 spiegeln sich im Übrigen die veränderten Preisrelationen entlang unserer Grenze: Seit den Fiskalerhöhungen insbesondere in Deutschland und Frankreich hat die ausländische Betankung signifikant zugenommen. Damit einhergegangen ist die zusätzliche Belastung der schweizerischen CO₂-Bilanz. Auch das ist ein Hinweis dafür, dass die CO₂-Abgabe in erster Linie auf die Ausländer wirken wird, nicht aber auf die inländischen Konsumenten. Insofern handelt es sich bei der CO₂-Abgabe um ein untaugliches Instrument zur Reduktion der durch die inländische Bevölkerung und Wirtschaft verursachten CO₂-Emissionen.

Auch das Argument, die Abgabe sei ein langfristiges Instrument und setze ein verlässliches Preissignal, infolge dessen die Konsumenten ihr Verhalten nachhaltig änderten, hält einer näheren Überprüfung nicht stand. CO₂-Abgabe wie Klimarappen sind in ihrer Laufzeit bis 2012 – das Ende der gesetzlich festgelegten Zielperiode – begrenzt. Das CO₂-Gesetz spricht lediglich davon, dass der Bundesrat rechtzeitig und unter Anhörung der interessierten Kreise Vorschläge zu Reduktionszielen für die Zeit nach 2012 unterbreiten wird. Über die politischen Mittel zum Erreichen dieser allfälligen Reduktionsziele schweigt sich das CO₂-Gesetz aus. Es ist kein Automatismus erkennbar, der die Weiterführung einer CO₂-Abgabe nach 2012 erfordert.

2.4 Massnahmen anderer Staaten sowie Preissituation in anderen Staaten

Mit Blick auf die in anderen Staaten getroffenen Massnahmen wäre im Vernehmlassungsbericht der Hinweis angezeigt gewesen, dass kein anderes europäisches Land im Rahmen der Umsetzung des Kyoto-Protokolls eine CO₂-Abgabe einführen wird.¹⁵ Wie hievor schon erwähnt gehen die europäischen Staaten nämlich in Richtung marktwirtschaftlicher Instrumente. Bei den bestehenden Preisen für

¹⁴ CO₂-Abgabe/Klimarappen bei Treibstoffen, Schlussbericht, Infrastudie, Bern, 16. Juni 2003, S. 29 und S. 41

¹⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b CO₂-Gesetz

Brenn- und Treibstoffe in den Nachbarstaaten¹⁶ ist davon auszugehen, dass tiefe Energiekosten für ein rohstoffarmes Land wie die Schweiz – das aufgrund seiner Binnenlage auch versorgungsmässig abhängig ist – einen bedeutenden Standortfaktor darstellen. Obwohl die hiesigen Brennstoffpreise dank tiefer Fiskalität zu den günstigsten in Europa zählen, haben CO₂-Intensität und Energieeffizienz in den letzten 20 bis 30 Jahren bedeutende Fortschritte gemacht. Die Höhe der Energiepreise als Treiber für die Energieeffizienz wird überbewertet. Beim Benzin befindet sich die Schweiz im unteren Mittelfeld, während sie beim Dieselöl der europäischen Spitzengruppe angehört. Gerade um die Energieeffizienz zu verbessern, muss es darum gehen, die Fiskalität auf Dieselöl zu reduzieren statt sie mit einer CO₂-Abgabe stark zu steigern.

Abgesehen davon lässt der Vernehmlassungsbericht die aktuelle Situation bei den Brenn- und Treibstoffpreisen völlig ausser Acht: Von Anfang 2004 bis im Herbst des vergangenen Jahres sind die schweizerischen Endverkaufspreise nämlich produktebedingt um mehr als 20 Rappen gestiegen. In anderen Staaten (z.B. Frankreich, Italien) wurde sogar über eine Ermässigung der Mineralölsteuer diskutiert. Die Einführung einer CO₂-Abgabe wäre zum heutigen Zeitpunkt mit Blick auf Europa tatsächlich ein Sonderfall.

2.5 Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen

Zwei jüngst veröffentlichte Studien der Universität St. Gallen (Prof. Franz Jaeger) und der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich (Prof. Bernd Schips) belegen die negativen Auswirkungen der CO₂-Abgabe.

Die Studie der Universität St. Gallen¹⁷ kommt zu folgendem Schluss:

„Die Reduktionsziele gemäss CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll können (...) zuverlässiger und zu deutlich tieferen Kosten erreicht werden als mit einer CO₂-Abgabe. Deshalb ist aus volkswirtschaftlicher Sicht das Konzept Klimarappen einer CO₂-Abgabe in der Höhe von 20 bis 30 Rappen pro Liter eindeutig zu favorisieren.“¹⁸

Die KOF-Studie¹⁹ ihrerseits zeigt auf, dass die Wirkungen einer CO₂-Abgabe auf Teuerung, Beschäftigung sowie Bruttoinlandprodukt (BIP) allesamt negativ sind, während der Klimarappen in allen Belangen besser abschneidet. Die im Vernehmlassungsbericht gemachte Behauptung, eine CO₂-Abgabe habe positive wirtschaftliche Auswirkungen, lässt sich somit nicht erhärten.

„Aus einer makroökonomischen Perspektive wird aber der in den Vernehmlassungsunterlagen erwähnte, leicht positive Effekt auf das Bruttoinlandprodukt bzw. die Beschäftigung nicht gestützt, vielmehr ist ein schwach negativer Effekt zu erwarten.“²⁰

Die KOF-Studie hebt hervor, dass sich die negativen Auswirkungen verstärken, wenn die Ausfälle bei den Mineralölsteuereinnahmen aufgrund der Verminderung ausländischer Betankung kompensiert

¹⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c CO₂-Gesetz

¹⁷ Klimarappen vs. CO₂-Abgabe; Möglichkeiten der Schweiz, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten; Studie des Forschungsinstituts für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Universität St. Gallen; St. Gallen 2004

¹⁸ a.a.O., S. 23

¹⁹ Preiswirkungen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz; Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich; Zürich, 28. Dezember 2004

²⁰ a.a.O., S. 2

werden. Dabei spiele es keine Rolle, ob diese Kompensation durch Mehreinnahmen via Erhöhung der Mineralölsteuer oder durch eine Reduktion der Bundesaufgaben erfolgt.

Das Fazit aus beiden hievorigen Studien lautet: Die CO₂-Abgabe ist – vor allem wenn die Kompensation der Einnahmeherausfälle bei der Mineralölsteuer mitberücksichtigt wird – im heutigen Umfeld nicht wirtschaftsverträglich.

Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen stellen wir mit grossem Erstaunen fest, dass in der Synopsis²¹ und auch an anderen Stellen die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Erdölbranche reduziert werden. Das bringt die verzerrte Optik des Vernehmlassungsberichts klar zum Ausdruck. Vielmehr müssten die gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Auswirkungen einer CO₂-Abgabe diskutiert werden.

Dabei wäre von der Erkenntnis auszugehen, dass die Branchen von einer künstlichen Verteuerung der Brenn- und Treibstoffkosten in ganz unterschiedlichem Ausmass betroffen sind. So werden die transportnahen Sektoren (Tourismus, insbesondere jener in ländlichen Regionen und Berggebieten; Logistik) von einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen sehr stark betroffen. Das gleiche gilt generell für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU). Eine vertiefte Diskussion darüber wird vor allem mit dem Argument unter den Tisch gewischt, dass insgesamt ein positiver volkswirtschaftlicher Nutzen resultieren soll. Gerade diesen hat die KOF-Studie – wie hievorigen dargelegt – nicht bestätigt.

Der Vernehmlassungsbericht stellt positive BIP- und Arbeitsplatzeffekte in Aussicht, falls die CO₂-Abgabe gemäss Variante eins eingeführt werden sollte.²² Diesbezüglich wird einerseits auf die Botschaft zum CO₂-Gesetz verwiesen, andererseits auf die CEPE-Studie „Energieperspektiven und CO₂-Reduktionspotenziale in der Schweiz bis 2010“.

Auf die Botschaft zum CO₂-Gesetz kann heute punkto BIP- und Arbeitsplatzeffekte wohl nicht mehr ernsthaft abgestellt werden: Zum einen hat sich das wirtschaftliche Umfeld (z.B. infolge höherer Erdölpreise und schwacher Konjunktur mit nach wie vor rezessiven Anzeichen) gegenüber den 1990er Jahren deutlich verschlechtert; zum andern ist die Schweiz in Europa in Sachen Energiebesteuerung um einige Erfahrungen reicher und ein paar Illusionen ärmer geworden. Mit den im Vernehmlassungsbericht ins Feld geführten positiven Effekten wurde beispielsweise in Deutschland in den 1990er Jahren die Ökosteuerreform „verkauft“. Die massive Erhöhung der Energiepreise hat in unserem nördlichen Nachbarland aber weder zu einem wirtschaftlichen Aufschwung noch zu einer Erhöhung der Beschäftigung geführt – ganz im Gegenteil.

Genau genommen gelangen auch die CEPE-Autoren nicht zu jenem euphorischen Schluss, den der Vernehmlassungsbericht einem glauben machen will.²³ Sie stellen nämlich fest, dass die Auswirkungen einer CO₂-Abgabe auf das BIP-Wachstum „als marginal“ einzuschätzen sind. Nur wenn die Höhe der Abgaben begrenzt würde – namentlich auf etwa 30 bis 40 Franken pro Tonne CO₂ –, könnte ein positiver Nettoeffekt auf das BIP resultieren (vgl. CEPE-Bericht, S. 278). Zum gleichen Schluss kommt der CEPE-Bericht auch bezüglich Beschäftigungswirkungen, sofern die Abgabe im erwähnten Sinn begrenzt würde. Im Klartext bedeutet dies: Eine CO₂-Abgabe in der Höhe von sieben bis zehn Rappen pro Liter Brenn- und Treibstoff würde volkswirtschaftlich einigermassen neutral ausfallen. Um die in Variante eins vorgeschlagenen Abgabesätze zu untermauern, vermag die CEPE-Untersuchung deshalb nicht zu überzeugen. Hinzu kommt, dass bei solchen Abgabesätzen eine Lenkungswirkung praktisch ausgeschlossen werden kann. Sodann können aber auch die Reduktionsziele nicht erreicht werden.

²¹ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 5

²² a.a.O., S. 19 f.

²³ a.a.O.

2.5.1 Auswirkungen auf einzelne Branchen – Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftssektoren

Quasi grobfahrlässig sind die Ausführungen in Bezug auf die Auswirkungen der CO₂-Abgabe auf einzelne Branchen. Dass in der Synopsis die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Erdölbranche reduziert werden, beweist die tendenziöse Absicht des Vernehmlassungsberichts. Korrekterweise wäre in diesem Zusammenhang die Feststellung angezeigt gewesen, dass in erster Linie die mobilitätsnahen Branchen sowie zur Hauptsache die Konsumentinnen und Konsumenten in den ländlichen Regionen und Berggebieten der Schweiz von einer CO₂-Abgabe betroffen wären. Dazu gehören vorab der Tourismus sowie das Personen- und Gütertransportgewerbe. Eine vertiefte Analyse darüber ist im Vernehmlassungsbericht leider nicht zu finden.

Unerwähnt bleiben im Weiteren die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen innerhalb der Wirtschaft: Die CO₂-Abgabe ist von allen Betrieben zu bezahlen und damit (bis zur Rückerstattung bzw. Rückverteilung) vorzufinanzieren. Damit werden erhebliche finanzielle Mittel gebunden. Dies kann die Konkurrenzfähigkeit einer Branche oder eines Unternehmens beeinträchtigen – und zwar selbst dann, wenn die Abgabe als Pauschale aufgrund der AHV-Summe oder aufgrund einer Zielvereinbarung zurückerstattet wird.

KMU und Gewerbe sowie Betriebe generell, für die Verpflichtungs- bzw. Vereinbarungslosungen nicht in Frage kommen, gehören zu den Nettozahlern, weil bei ihnen das Verhältnis zwischen AHV-Lohnsumme und Energieverbrauch schlechter ist als bei Grossbetrieben und Dienstleistungsunternehmen. Betriebe mit hoher Arbeitsintensität werden bei der pauschalen Rückerstattung bevorzugt; tendenziell werden also die Dienstleistungsbetriebe durch die Industrie quersubventioniert. Bedenklich ist dies auch deshalb, weil die produzierende Industrie in der Vergangenheit die grösseren Effizienzverbesserungen erbracht hat als die Dienstleistungsbranche. Für den Werkplatz Schweiz wirkt die CO₂-Abgabe als Steuer. Es wird damit Strukturpolitik zulasten des Werkplatzes betrieben. Dies ist wirtschafts- und beschäftigungspolitisch unsinnig.

2.5.2 Rückverteilung an die natürlichen Personen

Die punkto Rückverteilung der Einnahmen angestellten Betrachtungen führen in die Irre und sind für den Vergleich der Varianten zudem unerheblich.²⁴ Nicht zufällig finden sie deshalb auch in der abschliessenden Tabelle keine Erwähnung mehr. Von Interesse ist ja nicht der rückzuverteilende Ertrag der CO₂-Abgabe, sondern deren verteilungspolitischen Auswirkungen. Die beiden Beispiele, die den möglichen Vorwurf sozialer Härten entkräften sollen, sind in durchsichtiger Weise auf „Familienfreundlichkeit“ getrimmt. Warum sollte die Familie lediglich 10'000 Kilometer im Jahr zurücklegen, der Zweipersonenhaushalt (vermutlich Doppelverdiener) hingegen 40'000 Kilometer? Warum können sich Letztere dagegen nicht einmal eine anständige Heizung leisten? Und warum müssen sie im Vergleich zur Familie „Gfrörli“ sein?

Grundsätzlich jedenfalls lässt sich feststellen, dass die Bewohner in ländlichen Regionen und Berggebieten eher zu den CO₂-Abgabe-Verlierern zählen würden, weil sie in höherem Ausmass als die Einwohner in den urbanen Zentren auf individuelle Mobilität angewiesen sind und weil sie aus klimatischen Gründen einen höheren Wärmebedarf aufweisen. Leider werden diese Aspekte nicht einmal ansatzweise im Vernehmlassungsbericht diskutiert.

2.5.3 Die CO₂-Abgabe ist nicht staatsquotenneutral

Der Vernehmlassungsbericht verschweigt, dass die CO₂-Abgabe alles andere als staatsquotenneutral ist. Die auf der CO₂-Abgabe zu erhebende Mehrwertsteuer wird völlig ausser Acht gelassen. Sie

²⁴ a.a.O., S. 21

macht rund 180 Millionen Franken aus, falls die CO₂-Abgabe gemäss Variante eins eingeführt würde. Dieser Betrag versickert – unwiderruflich – im allgemeinen Bundeshaushalt. Zum Vergleich: Die Ziellücke lässt sich mit dem Klimarappen – dann allerdings dank echter CO₂-Reduktionen – zu Kosten zwischen 70 und 120 Millionen Franken schliessen. Der Klimarappen entzieht der Volkswirtschaft demzufolge bedeutend weniger Mittel, als es die CO₂-Abgabe tut.

2.5.4 Heruntergespielte Mineralölsteuerausfälle

Je tiefer die CO₂-Abgabe angesetzt wird, desto tiefer sind einerseits die Einnahmenverluste für den Bundeshaushalt, desto tiefer ist andererseits auch der Lenkungseffekt. Aufgrund des Infrac-Berichts ist bei einer CO₂-Abgabe in der Höhe von 30 Rappen pro Liter Benzin und Dieselöl mit jährlichen Mindereinnahmen für den Bund von brutto 550 Millionen Franken zu rechnen. Davon entfallen allein 490 Millionen Franken auf den Rückgang der ausländischen Betankung. Bei zehn bis 15 Rappen pro Liter (z.B. in der Variante zwei) dürften diese Effekte weniger dramatisch ausfallen, allerdings wäre der CO₂-Effekt so schwach, dass selbst die Verlagerung der Betankung an der Grenze keinen nennenswerten Beitrag zur Zielerreichung mit sich brächte.

Diese Einnahmenverluste sind – in Zeiten sich jagender Entlastungsprogramme des Bundes – unverantwortbar. Kommt dazu, dass auf erhebliche Mittel zur Finanzierung des helvetischen Strassennetzes verzichtet würde. Diese Verluste müssten kompensiert werden, am wahrscheinlichsten über eine Erhöhung der Mineralölsteuer. Dies hätte zur Folge, dass sich der Anteil der ausländischen Betankung noch weiter zurückbilden würde und dass sich mit der Zeit sogar ein Anreiz für die Schweizer Konsumenten ergäbe, ihrerseits im Ausland statt in der Schweiz zu tanken (was beim Dieselöl ja schon seit längerer Zeit der Fall ist).

Dass der Vernehmlassungsbericht diese Zusammenhänge lediglich andeutet und die zur Kompensation erforderliche Mineralölsteuererhöhung quantitativ nicht ausweist²⁵, ist u.E. eine schwerwiegende Unterlassung. Diesbezüglich wird nicht mit offenen Karten gespielt. Nach unseren Berechnungen wäre die Mineralölsteuer um sieben bis neun Rappen pro Liter Benzin und Dieselöl zu erhöhen, um den Einnahmehausfall in der Höhe von rund einer halben Milliarde Franken kompensieren zu können. Noch nicht berücksichtigt ist dabei die Steuererhöhung aufgrund der vorgesehenen aufkommensneutralen Förderung alternativer Treibstoffe von rund sechs Rappen pro Liter Benzin. Im Raum stehen somit nicht 30 sondern rund 40 Rappen Aufschlag je Liter Dieselöl bzw. rund 45 Rappen je Liter Benzin.

Ausserdem gilt es in diesem Zusammenhang Folgendes anzumerken: Der Vernehmlassungsbericht verschweigt, dass die Treibstoffe bisher ausschliesslich als Aufkommenssubstrat für die Bundeskasse betrachtet wurden. Angesichts der nachhaltig schlechten Finanzlage des Bundes und der steigenden Begehrlichkeiten (Stichwort: Lockerung der Zweckbindung der Mineralölsteuer) ist davon auszugehen, dass über kurz oder lang die Erhöhung der Mineralölsteuer aufs politische Parkett kommen wird. Eine erkleckliche CO₂-Abgabe plus eine substantielle Mineralölsteuererhöhung ist von vornherein jedoch nicht mehrheitsfähig. Nachdem der Bundesrat schon in der Botschaft zum CO₂-Gesetz die Priorität klar bei der Mineralölsteuer geortet hatte²⁶, muss die CO₂-Abgabe auch unter diesem Aspekt aus Abschied und Traktanden fallen.

2.5.5 Volkswirtschaftlich schädliche CO₂-Abgabe

Ebenfalls unerwähnt bleiben die Vermeidungskosten pro Tonne CO₂, wie sie im Infrac-Bericht eindrücklich dargelegt, in der CEPE-Untersuchung (auf die sich der Vernehmlassungsbericht stützt²⁷)

²⁵ a.a.O., S. 23

²⁶ BBl 1997 III 450

²⁷ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 19

jedoch wieder ausgeblendet worden sind. Demnach belaufen sich die Kosten pro vermiedene Tonne CO₂ bei einer CO₂-Abgabe in der Höhe von 30 Rappen pro Liter auf rund 370 Franken pro Tonne CO₂, während die Auslandmassnahmen auf maximal 20 Franken pro Tonne CO₂ und die übrigen durch den Klimarappen finanzierten Inlandmassnahmen zwischen 100 und 200 Franken pro Tonne CO₂ zu stehen kommen. Dass sich laut Vernehmlassungsbericht „der grösste volkswirtschaftliche Nettonutzen mit einer reinen Abgabelösung gemäss Variante 1 verwirklichen lässt“,²⁸ ist unter diesen Umständen nicht nur starker Tobak, sondern vielmehr eine weitere Falschaussage. Die Studie der Universität St. Gallen beweist – im Einklang mit der Infrac-Untersuchung – gerade das Gegenteil. Sie kommt zum Ergebnis, dass „das Konzept Klimarappen (...) im Treibstoffbereich eine insgesamt deutlich kostengünstigere Reduktion der CO₂-Emissionen ermöglicht als eine CO₂-Abgabe“.²⁹

2.5.6 Unbelegter Sekundärnutzen der CO₂-Abgabe

Einen wichtigen Platz in der Argumentationslinie zugunsten der CO₂-Abgabe nimmt ferner der so genannte Sekundärnutzen ein. Dabei wird so getan, als ob die CO₂-Abgabe eine Art umwelt- und energiepolitischer Alleskleber wäre. Das widerspricht jeglicher Erfahrung, weil mit marktwirtschaftlichen Instrumenten immer nur gerade ein Ziel effizient verfolgt werden kann. Die CO₂-Abgabe wird die Luftqualität nicht nachweislich verbessern, weil andere Treiber (LRV, Dieselförderung, LSWA, usw.) eine viel stärkere Wirkung entfalten. Was die Verbrennungstechnologie im stationären und im Mobilitätsbereich betrifft, ist davon auszugehen, dass das Problem der klassischen Luftschadstoffemissionen unabhängig von der Klimapolitik bis zum Ende dieses Jahrzehnts gelöst sein wird – zumindest mit Bezug auf die dann im Markt zur Verfügung stehende Technologie.

Als weiterer – angeblich willkommener – Nebeneffekt wird die deutliche Reduktion der Auslandabhängigkeit von fossilen Energieträgern erwähnt. Dieses Argument würde möglicherweise dann zutreffen, wenn ein Ausweichen auf andere Energieträger ohne weiteres möglich wäre.

Allein schon im Treibstoffbereich dürfte eine ernsthafte Substitution eine Illusion sein, werden doch gemäss übereinstimmender Beurteilung der meisten Energieexperten die klassischen fossilen Treibstoffe Benzin und Dieselöl auch langfristig den Markt dominieren.

2.5.7 Miserable Vollzugseffizienz

Der Vernehmlassungsbericht rechnet bei einem CO₂-Abgabe-Aufkommen von 2,4 Milliarden Franken pro Jahr mit Vollzugskosten von weniger als einem Prozent. Somit ist mit einem Verwaltungsaufwand in der Höhe von jährlich 24 Millionen Franken zu rechnen. Dies steht in einem krassen Missverhältnis zu den administrativen Kosten (rund zwei Millionen Franken pro Jahr), die das Klimarappen-Konzept verursachen würde.

3. Klimarappen

Die kürzlich von der International Energy Agency (IEA) im Rahmen des „World Energy Outlook 2004“ veröffentlichten Prognosen zeigen, dass bis 2030 rund zwei Drittel der globalen CO₂-Emissionen aus Entwicklungsländern stammen werden. Vor diesem Hintergrund kommt dem Transfer von Know-how und energieeffizienter Technologien eine immer grössere Bedeutung zu. Je früher ein solcher Transfer stattfinden kann, desto schneller wird er globale Wirkung zeitigen und auch

²⁸ a.a.O., S. 20

²⁹ Klimarappen vs. CO₂-Abgabe; Möglichkeiten der Schweiz, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten; Studie des Forschungsinstituts für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Universität St. Gallen; St. Gallen 2004, S. 20

Verbreitung finden können. Die Schweiz hat dank ihres hohen Standards bezüglich des Einsatzes energieeffizienter Technologien auch diesbezüglich die Möglichkeit, künftig eine Führungsrolle zu übernehmen. Bislang betonte der Bundesrat insbesondere die Bedeutung von CO₂-Reduktionsmassnahmen im Inland – getreu dem Motto, dass man zuerst vor der eigenen Haustüre wischen sollte. Diese Absicht ist zu respektieren. Vor dem Hintergrund des nur geringen Schweizer Anteils (0,2 Prozent) an den globalen anthropogenen CO₂-Emissionen ist die Wirkung jedoch begrenzt. Investitionen in Auslandmassnahmen hätten eine wesentlich grössere Hebelwirkung.

Der Klimarappen ist das einzige kurzfristig zur Verfügung stehende Instrument zur Nutzbarmachung der durch das Kyoto-Protokoll erlaubten und geförderten Flexiblen Mechanismen. In gewissem Sinn kompensiert der Klimarappen die Untätigkeit des Bundes im Bereich der Flexiblen Mechanismen und des Emissionshandels.

Von Seiten des Bundes wurde von Beginn weg verlangt, dass ein grosser Teil der finanziellen Mittel aus dem Klimarappen im Inland eingesetzt wird. Die Initianten haben sich diesem Begehren nicht verschlossen und deshalb mehrere Bereiche identifiziert, die teilweise bereits vom Bund gefördert werden (Eco-Drive, Car-Sharing, Minergie-Sanierungen) oder die in Zukunft aktuell werden könnten (Bio-Ethanol). Zum Teil sollen Programme von „EnergieSchweiz“ auf den Klimarappen übertragen werden.

Dass „EnergieSchweiz“ seitens der Bundesverwaltung stets im besten Licht dargestellt wird, darf als bekannt vorausgesetzt werden. Im Widerspruch dazu wird nun im vom Buwal redigierten Vernehmlassungsbericht zu einem Rundumschlag ausgeholt, indem die vom Klimarappen zu treffenden Inlandmassnahmen – die ja im Einklang mit „EnergieSchweiz“ stehen – als Ausdruck einer „reinen Förderstrategie, welche sich langfristig immer wieder als wirtschaftlich ineffizient erweist, weil die Zuteilung der Mittel nicht durch den Markt vorgenommen wird“,³⁰ abqualifiziert werden.

Bedeutet dies im Ernst, dass das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) „EnergieSchweiz“ als ineffizient betrachtet? Wäre dies der Fall, müsste das Energiesparprogramm sofort abgeschafft werden! Die hievori zitierte Aussage steht jedenfalls im durch nichts zu übertreffenden Gegensatz zu den bundesrätlichen Erläuterungen, die im Zuge der Volksabstimmung über die Solarinitiative und den Gegenvorschlag des Parlaments im Jahr 2000 abgegeben worden sind. Der Bundesrat sprach sich damals zugunsten des Gegenvorschlags aus, der eine Steuer von 0,3 Rappen pro Kilowattstunde auf nicht erneuerbare Energieträger erhoben hätte, um damit unter anderem erneuerbare Energien in einer dem Klimarappen vergleichbaren Weise zu fördern. In einer vom Bundesamt für Energie (BFE) in Auftrag gegebenen und veröffentlichten Studie hiess es dazu sinngemäss:

Vergleicht man Lenkungseffekt und Fördereffekt miteinander, dann lässt sich beobachten, dass die Fördereffekte sich kumulativ über einen längeren Zeitraum hinweg langsam aber stetig aufbauen, während die Lenkungswirkung ihre Wirkung nach kürzerer Zeit entfaltet. Das hängt damit zusammen, dass in der Lenkungswirkung aufgrund der höheren Energiepreise auch verhaltensmässige Anpassungen der Verbraucher enthalten sind, die schneller auf den Energieverbrauch durchschlagen als die durch Investitionen erzeugten Einspareffekte (auch wenn erstere möglicherweise nicht so nachhaltig sind).³¹

Die BFE-Studie wies nach, dass eine Förderabgabe von rund drei Rappen pro Liter Treibstoff langfristig eine um 50 Prozent höhere Wirkung aufweist als eine Lenkungsabgabe von 20 Rappen pro

³⁰ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 15

³¹ Energetische und klimatische Auswirkungen der Förderabgabe und der Abgabe gemäss Grundnorm. Studie im Rahmen des Forschungsprogramms „Energiewirtschaftliche Grundlagen“ des Bundesamtes für Energie, Prognos AG, Basel, Juni 2000, S. 39 f.

Liter.³² Wie es sich damit letztlich verhält, kann hier offen bleiben. Jedenfalls drängt sich die Feststellung auf, dass im Vernehmlassungsbericht beliebig argumentiert wird.

3.1 Rechtliche Zulässigkeit

Der Klimarappen ist eine freiwillige Massnahme im Sinne von Art. 4 CO₂-Gesetz und Art. 17 und Art. 18 Energiegesetz (EnG)³³. Die Rechtmässigkeit des Klimarappens wurde seitens der Initianten abgeklärt und gutachterlich bestätigt. Dies wird auch durch die Aufnahme des Klimarappens in zwei der vier Varianten des Bundesrats zum weiteren Vorgehen in der Klimapolitik unter Beweis gestellt. Die im Vernehmlassungsbericht enthaltenen Bemerkungen (z.B. „private Steuer“) sind nicht nur sachlich haltlos, sondern vor allem auch deshalb deplatziert, weil breite Kreise (Hauseigentümer, Wirtschaftsverbände, Strassenverkehrsverbände) den Klimarappen aktiv unterstützen. Sie alle haben erkannt, dass allein der Klimarappen in der Lage ist, das Schweizer CO₂-Ziel zeitgerecht und mittels echter, nicht buchhalterischer Reduktionen zu erreichen. Das Projekt Klimarappen auf die Interessen der Mineralölwirtschaft reduzieren zu wollen, zeugt von politischer Heimtücke und offensichtlichem Argumentationsnotstand.

Beim Klimarappen handelt es sich um eine freiwillige Einlage der Mineralöl-Importeure in einen speziellen Fonds. Dieser Fonds wird von einer unabhängigen Stiftung betreut und verwaltet. Der Klimarappen wird somit privatwirtschaftlich getragen und ist als freiwillige Massnahme gemäss Art. 4 CO₂-Gesetz ausgestaltet. Bezüglich der Mitwirkung des Bundes richtet der Vernehmlassungsbericht ein Durcheinander an:³⁴ Klar ist, dass sich die Aktivitäten der Klimarappen-Stiftung auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund stützen, wodurch Widersprüche mit den vom Bund insbesondere in „EnergieSchweiz“ initiierten Projekten vermieden würden. Selbstverständlich braucht es auch eine Vereinbarung über die Definition der Meilensteine.

Die freiwillige Initiative „Klimarappen“ ist kein Sonderfall: Es existieren bereits einige Beispiele von gut funktionierenden und akzeptierten Beitragssystemen auf freiwilliger privatwirtschaftlicher Basis, die ebenfalls auf den Kunden überwält werden. So werden beispielsweise vorgezogene Recycling- oder Entsorgungsgebühren auf elektronischen Geräten, Aluminiumgetränkedosen, PET-Getränkeflaschen und importierten Motorfahrzeugen erhoben. Im Energiebereich ist ferner auf die genau gleich geregelte Finanzierung des früheren Nationalen Energieforschungsfonds (NEFF) zu verweisen. Auch darf nicht übersehen werden, dass sämtliche freiwilligen Massnahmen Kosten verursachen, die in die Preiskalkulation der betreffenden Waren und Dienstleistungen Eingang finden. Ob und in welchem Umfang diese Kostenbestandteile schliesslich auf die Kundschaft überwält werden können, entscheidet einzig der Wettbewerb.

3.2 Rasche Wirkung

Der Klimarappen kann als freiwillige Massnahme gemäss Energie- und CO₂-Gesetz durch den Bundesrat (ohne Parlament) eingeführt und – je nach Zeitpunkt des Bundesratsentscheids – bereits im Jahr 2005 wirksam werden. Infolge der nicht durch die Initianten zu verantwortenden zeitlichen Verzögerungen sind die Meilensteine um mindestens ein bis zwei Jahre hinauszuschieben. Dies steht klar im Gegensatz zu den Ausführungen im Vernehmlassungsbericht, der den Lackmустest für den Klima-

³² a.a.O., Tabelle 6-1, S. 41

³³ SR 730.0

³⁴ Vernehmlassungsbericht über Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz, S. 12

rappen bereits für 2006 fordert³⁵ – notabene zu einem Zeitpunkt, in dem das Parlament über die CO₂-Abgabe voraussichtlich noch nicht einmal beschlossen haben wird.

Die Einführung der CO₂-Abgabe mit neuer Teilzweckbindung (zur Finanzierung der Flexiblen Mechanismen gemäss Variante zwei) bedarf einer Änderung des CO₂-Gesetzes und könnte wohl kaum vor 2008 in Kraft treten. Auch würde mit einer solchen Gesetzesrevision das CO₂-Gesetz insgesamt zur Disposition gestellt. Kurz: eine Variante mit vielen Unbekannten. In den Varianten eins bis drei bleibt im Übrigen ungewiss, ob das Parlament Abgabesätze genehmigen wird, die tatsächlich „lenken“ würden.

Vollends verfehlt und als „Stimmungsmache“ zu deklarieren sind die Ausführungen über die angeblich unsichere Zukunft des Klimarappens über das Jahr 2008 hinaus.³⁶ Das Konzept mit einer Mindestdauer – infolge der eingetretenen Verzögerungen neu wohl bei 2009/2010 statt bei 2008 – und einem danach kündbaren Vertragsverhältnis (mit grosszügig bemessener Kündigungsfrist) steht im Einklang mit dem Charakter einer freiwilligen Massnahme der Wirtschaft (Stichworte: keine ewigen Verträge; möglicher Handlungsbedarf bei Veränderung der Rahmenbedingungen; Weiterbestehen der Möglichkeit, die CO₂-Abgabe einzuführen). Diese Absicht wurde von den Vertretern des Bundes bisher auch immer begrüsst und gewünscht, weshalb der jetzt im Vernehmlassungsbericht angeschlagene Unterton mehr als erstaunt. Abgesehen davon ist festzuhalten, dass die Weiterführung des CO₂-Gesetzes mindestens ebenso in den Sternen steht! Beide – CO₂-Gesetz und Klimarappen – werden im Lichte einer möglichen internationalen Kyoto-Nachfolgevereinbarung für die Zeit nach 2012 ohnehin neu zu beurteilen sein.

3.3 Geringer Vollzugsaufwand, gewährleistete Transparenz

Der Klimarappen kann sich auf die Strukturen des Programms „EnergieSchweiz“ abstützen (EnAW, Leistungsauftrag, Controlling), so dass die Transparenz gewährleistet bleibt.

Für die Umsetzung der CO₂-Abgabe – Erhebung, pauschale Rückverteilung an die Bevölkerung über die Krankenkasse-Prämie und an die Wirtschaft über die AHV-Beiträge sowie verbrauchsbezogene Rückerstattung an Unternehmen mit verpflichtenden Zielvereinbarungen – ist ein erheblicher Vollzugsaufwand erforderlich. Der Vernehmlassungsbericht schätzt die Transaktionskosten bei der CO₂-Abgabe auf ein Prozent von 2,4 Milliarden Franken, was 24 Millionen Franken entspricht. Demgegenüber ist beim Klimarappen mit Administrationskosten in der Höhe von „nur“ rund zwei bis fünf Millionen Franken zu rechnen.

3.4 Positive Impulse des Klimarappens auf die Schweizer Volkswirtschaft

Dank den im In- und Ausland realisierbaren Investitionen in neue, zukunftssträchtige Technologien vermittelt der Klimarappen der Schweizer Volkswirtschaft positive Impulse – also einen nicht zu vernachlässigenden Sekundärnutzen. Mit dem Klimarappen können auch im Ausland gezielt konkrete energieeffiziente Projekte sowie Produkte von „EnergieSchweiz“ (Minergie, Ecodrive, etc.) angestossen werden. Dies ist nicht nur für die schweizerische Entwicklungshilfe, sondern auch für exportorientierte Branchen in unserem Land ein wertvoller Beitrag. Mit der CO₂-Abgabe werden diese Wirkungen nicht erzielt.

³⁵ a.a.O.

³⁶ a.a.O., S. 15

3.5 Wirtschaftsverträgliche Massnahme

Der Klimarappen belastet die Schweizer Wirtschaft kaum. Die vom Buwal in Auftrag gegebene Infrastudie gelangt zum Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Kosten einer CO₂-Abgabe rund fünfmal höher liegen als jene des Klimarappens. Auch die Studie der Universität St. Gallen kommt – u.a. aufgrund der Kosteneffizienz – zum Ergebnis, dass der Klimarappen gegenüber einer CO₂-Abgabe aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bevorzugen ist. Die KOF-Studie bescheinigt dem Klimarappen neutrale Auswirkungen auf Teuerung, Beschäftigung und BIP.

3.6 Förderung der Biotreibstoffe dank Klimarappen

Der Klimarappen erlaubt – im Gegensatz zur CO₂-Abgabe – eine gezielte Förderung und damit den Durchbruch der Biotreibstoffe in unserem Land sowie die Realisierung der Zielvereinbarung mit den Automobilimporteuren und längerfristig erhebliche CO₂-Einsparungen im Verkehr.

3.7 Keine Erhöhung der CO₂-Emissionen im Inland

Entgegen der im Vernehmlassungsbericht vertretenen Auffassung sinken die CO₂-Emissionen, falls der Klimarappen eingeführt wird, weiter.³⁷ Das zeigt zunächst der Verlauf der gesamten CO₂-Emissionen seit 1990. Deutlich ist der Rückgang bei den Brennstoffen. Dies beweist, dass es wirksamere Treiber gibt als die CO₂-Abgabe. Aber auch der Treibstoffabsatz hat in den vergangenen Jahren stagniert. Die Benzinverkäufe sind trotz des positiven Preisgefälles zum Ausland seit einiger Zeit rückläufig. Die kompensatorische Zunahme beim Dieselölabsatz ist die Folge des erhöhten Anteils von dieselbetriebenen Personenwagen – was wegen deren höheren CO₂- und Energieeffizienz klimapolitisch ja auch erwünscht ist. Letzteres wird in den kommenden Jahren zu einer fortgesetzten Verringerung der treibstoffbedingten CO₂-Emissionen führen.

3.8 Keine Gefährdung der übrigen freiwilligen Massnahmen

Die Aktivitäten des Klimarappens werden – auf Wunsch der Wirtschaft – mit denjenigen der EnAW zusammengelegt. Damit ist sichergestellt, dass es keine Reibungsverluste gibt. Es ist noch einmal mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass das Konzept des CO₂-Gesetzes völlig pervertiert und einen Widerspruch in sich selbst darstellen würde, wenn eine CO₂-Abgabe nur eingeführt würde, um die Unternehmen dazu zu bringen, mit ihren „freiwilligen“ Massnahmen fortzufahren. Im Übrigen decken die EnAW-Unternehmen lediglich 15 Prozent des Brennstoffverbrauchs ab. Für den grossen Rest der Verbraucher gibt es keine freiwilligen Massnahmen im Sinne des CO₂-Gesetzes. Hier bietet sich einzig der Klimarappen an.

Als völlig übertrieben erachten wir zudem folgende im Vernehmlassungsbericht gemachte Aussage hinsichtlich der Vereinbarung des Uvek mit auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure) zur jährlichen Absenkung des spezifischen Treibstoffnormverbrauchs von Neuwagen auf durchschnittlich 6,4 Liter pro hundert Kilometer bis im Jahr 2008: „Nach den bisherigen Erfahrungen kann dieses Ziel ohne weitere Anreize nicht erreicht werden.“³⁸ Fakt ist vielmehr: Setzt sich der jetzige Trend hinsichtlich der Abnahme des Treibstoffnormverbrauchs fort, so „werden die Zielwerte von 2004 respektive 2008 mit rund einem Jahr Verspätung erreicht“.³⁹

³⁷ a.a.O., S. 19

³⁸ a.a.O., S. 7

³⁹ 8. Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personenwagen, auto-schweiz, Bern, 28. Mai 2003, S. 14

4. Supplementarität

4.1 Falsche und irreführende Optik bei der Quantifizierung der Supplementaritätsbedingung

Die im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagene Regelung für die Supplementarität (d.h. die maximal im Ausland zugelassenen Emissionsreduktionen) und die Erreichung der Sektorziele (Brenn- und Treibstoffe) ist ökologisch und ökonomisch unsinnig.⁴⁰

Die gewählte Auslegung der Supplementarität entbehrt jeder Grundlage. Sie steht zunächst im Widerspruch zu folgender Formulierung im Marrakesch-Abkommen: „(...) the use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action and (...) domestic action shall thus constitute a significant element of the effort made by each Party (...) to meet its quantified emission limitation and reduction commitments (...).“⁴¹

Das Konzept der Supplementarität bezieht sich demnach auf den Umfang der Anstrengungen, die im Inland angestellt werden, um das Verpflichtungsziel des Kyoto-Protokolls zu erreichen. Die im Ausland erbrachten Reduktionsleistungen, die sich ein Land anrechnet, um sein Emissionsziel zu erreichen, sollen lediglich zusätzlich zu den Anstrengungen im Inland eingebracht werden können. Die Interpretation der Supplementarität ist abhängig von der Antwort auf die Frage, was als Anstrengung im Inland gelten darf.

Legt man die bundesrätliche Definition zugrunde, dann darf als Anstrengung im Inland erst gelten, was die Emissionen der Schweiz unter das Niveau von 1990 drückt. Da 2003 die CO₂-Emissionen 41,13 Millionen Tonnen betragen haben und damit um 70'000 Tonnen über jenen von 1990 lagen, ist also davon auszugehen, dass die Schweiz in den letzten 13 Jahren keine als solche anrechenbare Anstrengung im Inland zur Reduktion der CO₂-Emissionen unternommen hat. Gleichzeitig macht aber das BFE in seinem jüngst erschienenen Jahresbericht des Programms „EnergieSchweiz“ geltend, ohne letzteres hätten die CO₂-Emissionen im Jahr 2003 um 2,5 Millionen Tonnen höher gelegen. Davon hätten 1,5 Millionen Tonnen durch freiwillige und eine Million Tonnen durch gesetzliche Massnahmen reduziert werden können. Da die CO₂-Emissionen gegenüber 1990 absolut dennoch nicht gesunken sind, zählen die Wirkungen von „EnergieSchweiz“ nicht als Inlandmassnahmen – zumindest dann nicht, wenn man der bundesrätlichen Auslegung der Supplementarität folgt. Die vorgeschlagene Auslegung der Supplementarität ist also widersinnig und offenkundig nicht praktikabel.⁴²

Sie ist darüber hinaus international beispiellos, was die Grenze betrifft, der zufolge die Anrechnung ausländischer Reduktionsleistungen die im Inland erbrachten Reduktionsleistungen nicht übersteigen darf. Eine quantitative Grenze, bis zu der ausländische Reduktionsleistungen angerechnet werden können, wurde in den internationalen Verhandlungen nicht festgelegt. Einige Länder – darunter die EU-15 sowie die Schweiz – plädierten für eine solche Grenze. Selbst die EU hat diese aber in ihrer einschlägigen Gesetzgebung nicht implementiert bzw. sie wurde durch das Parlament und den Ministerrat aus dem Richtlinienentwurf der Kommission wieder entfernt.

Sinnvollerweise würde sich Supplementarität auf die Gesamtheit der Reduktionsleistungen beziehen, die zwischen 1990 und der Verpflichtungsperiode erbracht werden, und nicht auf die Differenz der Emissionen von 1990 und dem Kyoto-Emissionsziel. Dazu ist von einer Referenzentwicklung auszu-

⁴⁰ Vgl. auch NZZ vom 5. August 2003, Nr. 178, S. 15

⁴¹ http://unfccc.int/cop7/accords_draft.pdf, S. 52

⁴² Diese Argumentation erinnert stark an jene von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (sp, Basel-Stadt), der auch nur solche Reduktionsleistungen als „echt“ akzeptiert, die die CO₂-Emissionen unter den Stand von 1990 zu drücken vermögen.

gehen, die das Jahr 1990 zum Ausgangszeitpunkt hat und die laufend an die Entwicklung der Rahmendaten (Bevölkerung, Wirtschaftswachstum, Preise, etc.) angepasst wird. Die Referenzentwicklung basiert dabei wie üblich auf einer Fortschreibung der 1990 beschlossenen Politik, auf einer Annahme für den technischen Fortschritt und auf einer Prognose der Faktoren, die den Energieverbrauch bestimmen, sowie anderer wichtiger Rahmendaten.

Alle gesetzlichen Massnahmen aus den im CO₂-Gesetz genannten Bereichen sowie alle freiwilligen Massnahmen, die jeweils Emissionsminderungen gegenüber der Referenzentwicklung zur Folge hatten, gilt es sodann zu beziffern und als die Frucht inländischer Anstrengungen zur Emissionsreduktion anzurechnen. Im Verhältnis zu diesen Anstrengungen ist schliesslich – wenn überhaupt – eine quantitative Grenze der Anrechenbarkeit ausländischer Emissionsreduktionen zu formulieren.

Bei flüchtiger Lektüre könnte angenommen werden, dass der Vernehmlassungsbericht ein Verhältnis von 50:50 zwischen Inland- und Auslandmassnahmen anpeilt. Eine 50:50-Regelung stünde tatsächlich im Einklang mit dem Kyoto-Protokoll und wurde beispielsweise von der niederländischen Regierung schon früh zur Richtschnur für die Erreichung ihrer CO₂-Ziele erklärt.

Die Supplementarität wird im Vernehmlassungsbericht aufgrund der Ist-Soll-Differenz von vier Millionen Tonnen CO₂ im Ausgangsjahr 1990 berechnet. Davon sollen zwei Millionen Tonnen CO₂-Einsparungen im Ausland angerechnet werden dürfen. **Diese Betrachtungsweise wird der realen Situation keineswegs gerecht und stellt letztlich einen Trick dar, um das Potenzial der Auslandmassnahmen zwecks Legitimation der CO₂-Abgabe künstlich zu beschneiden.**

Die auf das Ausgangsjahr 1990 gerichtete Optik hat zur Folge, dass die seither getätigten Inlandmassnahmen völlig ausgeblendet werden. Resultat: Damit sinkt auch die Maximal-Grenze der Auslandmassnahmen massiv. Auch in diesem Punkt würde sich die Schweiz restriktiver verhalten als das restliche Europa: Wenn überhaupt sind bisher in anderen Ländern nur viel weniger einschneidende Gesamt-Supplementaritätsbedingungen aufgestellt worden (z.B. in Deutschland lediglich die Gesamtmenge an Zertifikaten für die grossen industriellen Energieverbraucher).

Sachgerecht ist jedoch allein die vorwärtsgerichtete Betrachtungsweise: Auszugehen ist von der Ziellücke in der ersten Verpflichtungsperiode. Allerdings nicht so, wie sie im Vernehmlassungsbericht präsentiert wird, sondern unter der Annahme, dass noch gar keine Massnahmen ergriffen worden sind. Von der so errechneten Ziellücke dürfen die Auslandmassnahmen nicht mehr als 50 Prozent der Reduktionsleistung beisteuern. Somit ist von einer Ziellücke von rund acht Millionen Tonnen CO₂ auszugehen, wovon maximal die Hälfte – d.h. vier Millionen Tonnen CO₂ – an Auslandmassnahmen zuzulassen sind.

Die Supplementaritätsdefinition ist deshalb grundsätzlich zu überarbeiten. Details dazu sind nach Abschluss der Vernehmlassung auszuarbeiten. An dieser Stelle lassen wir es mit Forderung bewenden, dass die 50:50-Regelung im Hinblick auf die zu erwartende Ziellücke – verstanden als die Differenz zwischen der „Business-as-usual“-Entwicklung und der Zielgrösse – zu definieren ist.

4.2 Gekünstelte Kontingentszuteilung für Emissionsminderungen im Ausland⁴³

Dem Klima ist es egal, ob eine Tonne CO₂ im In- oder im Ausland eingespart wird. Irrelevant ist zudem, ob dies als Folge eines reduzierten Verbrauchs von Treibstoffen oder Brennstoffen geschieht. Dementsprechend gibt es denn auch weder im Kyoto-Protokoll noch in anderen Ländern separate Reduktionsziele für Brenn- und für Treibstoffe, wie sie im schweizerischen CO₂-Gesetz festgelegt

⁴³ a.a.O., S. 8 sowie Anhang 1

worden sind, oder getrennte Supplementaritätsvorgaben für an Brenn- und Treibstoffe maximal anrechenbare Emissionsminderungen.

Unverständlich ist die künstliche Verteilung von Zertifikatskontingenten. Damit wird die Grundlage für eine unnötige, neue Bürokratie geschaffen. Auch die auf die einzelnen Unternehmen hinunter gebrochene Supplementaritätsbedingung stellt eine Überreglementierung dar. Umgekehrt schweigt sich der Vernehmlassungsbericht darüber aus⁴⁴, welche Möglichkeiten die EnAW als Verbund hat, um am Emissionshandelssystem teilzunehmen. Dabei ist es wahrscheinlich, dass die EnAW gebündelt als Käuferin von Zertifikaten auf dem Markt auftreten würde, um so die Einhaltung des Verbundziels zu gewährleisten.

Wir lehnen die im Vernehmlassungsbericht gemachten Vorschläge zur Verlegung der Auslandmassnahmen auf den Brenn- und Treibstoffsektor ab und fordern eine Neubearbeitung im Sinne der vorstehenden Ausführungen.

4.3 Teilzweckbindung des Abgabeertrags⁴⁵

Die Aufzählung der Verwendungsmöglichkeiten ist zwar nachvollziehbar, allerdings ist die Beschränkung auf zwei Prozent des Abgabeertrags zu kritisieren. Die benötigten Finanzmittel werden durch den Zertifikatspreis und das Supplementaritätserfordernis vorgegeben. Eine künstliche gesetzliche Beschränkung wird der unbekanntenen Entwicklung der CDM- und JI-Märkte nicht gerecht.

III. Schlussbemerkungen

Wir ersuchen die zuständigen Bundesstellen sowie den Bundesrat dringend, unverzüglich die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um den Klimarappen rasch wirksam werden zu lassen. Eine CO₂-Abgabe, deren Höhe bzw. Lenkungswirkung von den Unwägbarkeiten des politischen Prozesses abhängt, wird realistischerweise nicht vor 2007 in Kraft treten. Selbst wenn die CO₂-Abgabe ihre Lenkungswirkung entfalten würde, wäre dies zu spät für die erste Verpflichtungsperiode. Die Nutzbarmachung der Auslandmassnahmen würde ausserdem noch weiter hinausgeschoben.

Der Klimarappen stellt zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz das einzige probate Mittel dar, das imstande ist, zeitgerecht konkrete und zielführende Resultate zu liefern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller

⁴⁴ a.a.O., Anhang 2

⁴⁵ a.a.O., Anhang 3

Inhaltsverzeichnis

I.	GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN.....	1
1.	<i>Einseitiger und irreführender Vernehmlassungsbericht</i>	2
2.	<i>Internationaler Rahmen: Kyoto-Protokoll und Klimapolitik der Europäischen Union</i>	2
2.1	Vergleich zwischen der EU und der Schweiz.....	3
2.2	CO ₂ -Abgaben in anderen Ländern.....	4
3.	<i>Das CO₂-Gesetz</i>	4
3.1	Struktur des CO ₂ -Gesetzes.....	4
3.2	Ziellücke insgesamt sowie deren sektorielle Aufteilung.....	5
II.	DETAILBEMERKUNGEN.....	6
1.	<i>Zu den einzelnen Varianten</i>	6
2.	<i>CO₂-Abgabe (in den Varianten eins, zwei und drei)</i>	7
2.1	Gesetzlicher Rahmen.....	7
2.2	Wirkungen weiterer Abgaben.....	7
2.3	Lenkungswirkung.....	7
2.4	Massnahmen anderer Staaten sowie Preissituation in anderen Staaten.....	8
2.5	Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen.....	9
2.5.1	Auswirkungen auf einzelne Branchen – Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftssektoren.....	11
2.5.2	Rückverteilung an die natürlichen Personen.....	11
2.5.3	Die CO ₂ -Abgabe ist nicht staatsquotenneutral.....	11
2.5.4	Heruntergespielte Mineralölsteuerausfälle.....	12
2.5.5	Volkswirtschaftlich schädliche CO ₂ -Abgabe.....	12
2.5.6	Unbelegter Sekundärnutzen der CO ₂ -Abgabe.....	13
2.5.7	Miserable Vollzugseffizienz.....	13
3.	<i>Klimarappen</i>	13
3.1	Rechtliche Zulässigkeit.....	15
3.2	Rasche Wirkung.....	15
3.3	Geringer Vollzugsaufwand, gewährleistete Transparenz.....	16
3.4	Positive Impulse des Klimarappens auf die Schweizer Volkswirtschaft.....	16
3.5	Wirtschaftsverträgliche Massnahme.....	17
3.6	Förderung der Biotreibstoffe dank Klimarappen.....	17
3.7	Keine Erhöhung der CO ₂ -Emissionen im Inland.....	17
3.8	Keine Gefährdung der übrigen freiwilligen Massnahmen.....	17
4.	<i>Supplementarität</i>	18
4.1	Falsche und irreführende Optik bei der Quantifizierung der Supplementaritätsbedingung.....	18
4.2	Gekünstelte Kontingenzuteilung für Emissionsminderungen im Ausland.....	19
4.3	Teilzweckbindung des Abgabeertrags.....	20
III.	SCHLUSSBEMERKUNGEN.....	20