

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat
Moritz Leuenberger
Vorsteher UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Bern, 20. März 2009

Revision CO₂-Gesetz. Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2008

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 5. Dezember 2008 in oben erwähnter Angelegenheit. Der Vorstand der FDK behandelte das Geschäft in seiner Sitzung vom 20. März 2009. Wir stellen die Vorlage in den Zusammenhang mit „verwandten“ Vorhaben, welche möglichst verursachergerecht zu finanzieren sind und infolgedessen über die höhere fiskalische Belastung fossiler Energieträger einen Bezug zu dieser Vorlage haben.

Antrag 1: Wir beantragen, die Vorlage zu überarbeiten. Dabei sind vor allem die Auswirkungen sog. „verwandter“ Vorhaben auf die Ausgestaltung des CO₂-Gesetzes einzubeziehen. Es ist sicherzustellen, dass die prognostizierten, umsatzbedingten Mineralölsteuerausfälle durch Erhöhung der Mineralölsteuersätze kompensiert werden. Die Arbeiten an Energieeffizienz und –verbrauchsvorschriften können indessen – sofern sie haushaltsneutral sind – vorangetrieben werden.

Begründung:

Eine Überarbeitung und Koordination der Vorlage mit anderen Vorhaben ist nötig:

- Es befinden sich derzeit verschiedene Vorhaben in der politischen Diskussion (nachfolgend: „verwandte“ Vorhaben). Dazu gehören der Ausbau von zu Nationalstrassen aufklassierten Kantonsstrassen (**NEB**), die **Engpassbeseitigung** auf Autobahnen, die Projekte des **Agglomerationsverkehrs** und die Eisenbahngrossprojekte im Rahmen von „**Bahn 2030**“. Zusammen mit anderen Faktoren müsste zu deren Finanzierung die fiskalische Belastung fossiler Energieträger angeblich um mindestens 22 Rappen erhöht werden. Ausserdem spielen die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe und die erhöhte Belastung fossiler Energieträger auch in Überlegungen zur Finanzierung der Gefahrenprävention (**FIGEP**) und der **Gebäudeenergieeffizienz** hinein.

- Die vorliegende Revision des CO₂-Gesetzes ist mit Veränderungen in der Besteuerung fossiler Energieträger, mit welchen diese „verwandten“ Vorhaben in der Regel zu finanzieren sind, abzustimmen. Die Belastung fossiler Energieträger mit einer CO₂-Abgabe oder den Kosten von Zertifikaten muss in Kenntnis über deren Zusammenwirken mit einer Erhöhung der fiskalischen Belastung fossiler Energieträger im Grundsatz und in der Höhe beurteilt werden. Eine solche zielt zwar vorab auf die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, entfaltet aber einen lenkenden Nebeneffekt.

Eine Überarbeitung ist möglich: Die Klimainitiative fordert keine CO₂-Abgabe, sondern generelle Massnahmen. Nach unserem Dafürhalten besteht kein zwingender Anlass, der Volksinitiative „für ein gesundes Klima“ einen indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen. Ein Zeitdruck besteht somit nicht, zumal die Revision des CO₂-Gesetzes sinnvoller in Kenntnis des definitiven Kyoto-Nachfolge-Protokolls erfolgt.

Für die Überarbeitung der Revisionsvorlage heben wir – nebst den folgenden Anträgen 2 und 3 - folgende Punkte hervor:

- Die finanziellen und vollzugsbedingten Auswirkungen auf Bund, Kantone und Wirtschaft sind vertieft aufzuzeigen. Der Vernehmlassungsbericht, S. 75ff, ist zu summarisch. Er beschränkt sich beispielsweise lediglich auf die Darstellung der Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. **Es ist verbindlich sicherzustellen, dass die an den für die Strassenrechnung zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen mitbeteiligten Kantone weiterhin über die für die Finanzierung ihrer Verkehrsinfrastrukturen notwendigen Mittel verfügen.**¹ Die „Prüfung einer allfälligen Anpassung des Mineralölsteuerzuschlags an die Teuerung“ (Vernehmlassungsbericht, S. 79) genügt nicht.
- Die verfassungsmässigen Zuständigkeiten, insbesondere derjenigen gemäss Art. 89 BV, sind vorbehaltlos zu respektieren.
- Das bewährte Subsidiaritäts- und Kooperationsprinzip ist beizubehalten.
- Die Revision soll auf dem bestehenden Gesetz aufbauen. Von einem radikalen, zentralistisch geprägten Gesetzesumbau mit Primat des CO₂-Gesetzes ist Abstand zu nehmen.
- Die Gesetzesrevision hat auf Wirksamkeit, Einfachheit und Flexibilität mit einem Minimum an Staatsinterventionismus und Bürokratie abzielen.
- Der Katalog der Kompetenzdelegationen an den Bundesrat ist enger zu fassen. Der Entscheid über die Festlegung einer CO₂-Abgabe auf fossilen Brenn- und Treibstoffen ist beim Parlament anzusiedeln (Änderung Art. 15, Art. 16 Abs. 3 E CO₂-G). Die Kompetenz des Bundesrates zur Festlegung von CO₂-Emissionen pro Gebäudenutzfläche in der ganzen Schweiz ist ersatzlos zu streichen (Art. 5 E CO₂-G).

Nicht betroffen von dieser Überarbeitung und Koordination ist die von uns – sofern sie für die öffentlichen Haushalte neutral sind - im Grundsatz begrüßte **Weiterarbeit an Energieeffizienz und –verbrauchsvorschriften**, sei es durch die Kantone im Gebäudebereich oder den Bund im Bereich von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. Diese Arbeiten haben neben der fiskalischen Belastung fossiler Energieträger im Vordergrund zu stehen und können vorangetrieben werden.

¹ Vgl. unsere Stellungnahme zur Vernehmlassung betreffend Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz vom 24.01.2005.

Antrag 2: Wir beantragen, die „verwandten“ Vorhaben, insbesondere den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, haushaltsneutral, dem Verursacherprinzip folgend in der Regel über die Erhöhung der fiskalischen Belastung fossiler Energieträger und der Preise des öffentlichen Verkehrs zu finanzieren.

Begründung:

Zur Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen

Mittel- und langfristig sind keine Faktoren und Anzeichen vorhanden, die einen Abschwung des Wachstums der Mobilität der Personen und Güter erkennen lassen. Auch ein Stopp der Zersiedelung mittels raumordnungspolitischer Restriktionen ist angesichts der Erfahrungen mit dem Raumplanungsgesetz wenig erfolgversprechend und wird deshalb die Mobilität nicht massgeblich beeinflussen. Die Steuerung der Mobilitätsnachfrage über den Preis ist der gangbarste Weg.

Insgesamt ist eine angemessene Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturen erforderlich. Deren Finanzbedarf ist so hoch, dass eine Finanzierung zulasten der ordentlichen Haushalte der öffentlichen Hände ausscheidet und konsequenter die Finanzierung nach dem Verursacherprinzip anzuwenden ist. Ansonsten droht der „Verkehr“ zusammen mit der „Sozialen Wohlfahrt“ und „Bildung und Forschung“ andere staatliche Aufgaben aus den öffentlichen Haushalten zu verdrängen.

Aus unserer Sicht sind bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen folgende Grundsätze massgeblich:

1. Zur Steuerung der Mobilitätsnachfrage ist auf den **Preismechanismus** zu setzen.
2. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen hat dem **Verursacherprinzip** zu folgen.
3. Eine **Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags** für den Ausbau der nationalen Verkehrsinfrastruktur, insbesondere ein von 2012 bis 2027 befristeter „Mineralölsteuerzuschlag Infrastrukturfonds“ zur Deckung der Aufwendungen gemäss IFG wird unterstützt.
4. Die Anpassung auch **anderer Strassenabgaben** ist zu prüfen.
5. Für den Ausbau der Bahninfrastruktur ist im Gleichschritt zur Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auf den zwecks Glättung der Auslastung nach Tageszeiten zu differenzierenden **Tarifen des öffentlichen Verkehrs** ein befristeter Zuschlag zur Finanzierung des Ausbaus seiner Infrastruktur zu erheben.²
6. **Mobility-Pricing** als Vision ist weiter zu verfolgen und methodisch und technisch zu vertiefen. Ein einführungsreifes Konzept steht in den nächsten Jahren nicht zur Verfügung. Ein solches würde zweifellos bedingen, dass die Infrastrukturfinanzierung auf eine neue Basis gestellt werden müsste und auch die Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten und Steuer- und Abgabehoheit zwischen dem Bund und den Kantonen neu geregelt werden müsste. Sollte der Verbrauch fossiler Energieträger infolge der Wirksamkeit der darauf abzielender Massnahmen und damit verbunden die Mineralölsteuererträge zurückgehen, spricht aber viel dafür, diese Vision zur Realisierungsreife zu bringen.

Zur Förderung der Gebäudeenergieeffizienz

Die Verbesserung der Gebäudeenergieeffizienz leistet unbestritten einen wesentlichen Beitrag zur Entschärfung der Energie- und CO₂-Problematik. Die Kantone nehmen dem entsprechend ihre Verantwortung wahr. Werden die Kantone vom Bund in dieser Aufgabe unter-

² Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an unsere Stellungnahme zur Sanierung der SBB-Pensionkasse vom 19.02.2009: „Dem Verursacherprinzip folgend muss die Sanierung der PK SBB in erster Linie durch die SBB und die der PK SBB angehörenden aktiven und rentenbeziehenden Versicherten erfolgen. Bevor an eine Sanierung durch die Steuerzahlenden zu denken wäre, müsste in zweiter Linie ein Sanierungsbeitrag durch die direkten Nutzenden, die Kunden, der SBB ins Auge gefasst werden, indem z.B. ein Sanierungszuschlag auf den SBB-Leistungen erhoben würde.“ (http://www.fdk-cdf.ch/080919_sbb-pk_homepage_d-3.pdf)

stützt, so weisen wir bei aller Skepsis diese Unterstützung nicht a priori zurück. Allerdings sollten folgende Bedingungen beachtet werden:

1. Die Unterstützung respektiert die kantonalen Zuständigkeiten und Programme.
2. Die Finanzierung beachtet übergeordnete finanzpolitische Prinzipien.
3. Die Unterstützung hat eine gewisse Beständigkeit und unterliegt nicht kurzfristigen politischen Opportunitäten auf Bundesebene.
4. Die Unterstützung des Bundes muss sich auf die Sanierung bestehender Gebäude beschränken und massvoll sein. Sie darf nicht zu einer Übersteuerung führen, die ineffektive Mitnahmeeffekte und ineffiziente SICKerverluste infolge administrativer Mehraufwände für die Steuerveranlagung oder Beurteilung von Subventionsgesuchen provoziert.³
5. Im Vordergrund steht deshalb ein mehrjähriger Rahmenkredit, finanziert über den allgemeinen Bundeshaushalt. Nötigenfalls sind die Mehrausgaben durch eine Anpassung der Mineralölsteuer (SR 641.61) zu kompensieren, wodurch der Sanierungsanreiz über den höheren Preis fossiler Brennstoffe verstärkt würde.

Zur Finanzierung der Gefahrenprävention (FIGEP)

Der Bundesrat beauftragte das UVEK, zur Entlastung des Bundeshaushalts ab der zweiten NFA-Periode alternative Finanzierungen für die Gefahrenprävention zu suchen. Dabei liegt uns daran, dass diese Aufgabe weiterhin eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleibt, die Finanzierung durch den Bund planbar und verlässlich ist und vorab über den ordentlichen Bundeshaushalt erfolgt. Die Finanzierung über die Mineralölsteuer wäre – im Unterschied zu den oben erwähnten Aufgaben – weniger verursachergerecht, da namentlich Hochwasser auch auf die Bodenüberbauung und –verdichtung zurückzuführen ist. Die Finanzierung über eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe lehnen wir ab (vgl. unten, Antrag 3).

Antrag 3: Eine CO₂-Abgabe soll frei von (Teil)Zweckbindungen (Streichung von Art. 22 Abs. 1 und 2 E CO₂-G) und wirksam sein (Erhöhung Grenze von CHF 120/t CO₂ in Art. 16 Abs. 2 E CO₂-G). Im Gegenzug sollen - abgesehen von technischen Vorschriften und der Erhöhung der fiskalischen Belastung fossiler Energieträger - bestehende andere Massnahmen längerfristig sukzessive auslaufen. Auf neue, klimapolitisch motivierte Massnahmen ist zu verzichten. Neben den Preisen fossiler Energieträger ist bei der Festlegung des CO₂-Abgabesatzes explizit auch deren fiskalischer Belastung Rechnung tragen (Ergänzung von Art. 15 Abs. 2 E CO₂-G).

Begründung:

Vorbemerkung: Die Variante „Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität“ setzt auf die Kompensation von CO₂-Emissionen vorab im Ausland mittels Kauf von Zertifikaten. Die Kompensation soll durch eine CO₂-Abgabe sichergestellt werden, welche die Funktionen einer nicht überwälzbaren Sicherungsabgabe und einer Belastungsobergrenze übernimmt. Wir hegen Zweifel, ob auf längere Sicht bei sich verknappendem Angebot von qualitativ genügenden Kompensationsprojekten im Ausland („Goldstandard“), steigender Nachfrage nach solchen Zertifikaten und damit deren Verteuerung, dieser Ansatz für die Wirtschaft kostengünstiger ist als eine primär auf das Inland fokussierte CO₂-Reduktion, welche die Variante „Verbindliche Klimaziele“ anstrebt. Die Aussagen in Ziff. 5.1 des Vernehmlassungsberichts sprechen unseres Erachtens zugunsten der Variante „verbindliche Klimaziele“. Wir vermuten ausserdem, dass namentlich die Kontrolle der Nicht-Überwälzbarkeit der Sicherungsabgabe – so sie überhaupt möglich ist - einen unverhältnismässigen Vollzugsaufwand zur Folge hat. Die fehlende Rückerstattung der überwälzten Zertifikatskosten, ihre grössere Bestimmung durch das Verhalten ausländischer Akteure sowie das Stigma „Abwälzung der Problemlösung ins Ausland“ könnten zu Stolpersteinen für die Realisierung der Variante „Verbindliche Schritte

³ Vgl. http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/steuerliche_anreize.pdf.

zur Klimaneutralität“ werden. Ohne uns ein abschliessendes Urteil anmassen zu wollen, **bevorzugen** wir aus diesen Gründen die **Variante „verbindliche Klimaziele“** grundsätzlich. Wir gehen deshalb im Folgenden näher auf die CO₂-Abgabe ein.

Keine (Teil)Zweckbindung: Die FDK lehnte eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe wiederholt ab.⁴ Bereits bei drei Umfragen haben sich darüber hinaus über 18 Kantonsregierungen⁵ gegen eine Teilzweckbindung ausgesprochen. Eine **Lenkungsabgabe ist kein Finanzierungsinstrument**. Wird der Ertrag der Lenkungsabgabe ganz oder teilweise an einen oder mehrere Zwecke gebunden, bekommt die Abgabe einen steuerlichen Charakter. Zum einen wird es dann schwierig, die Lenkungsabgabe aufzugeben, wenn die Marktmechanismen selbst für die politisch erwünschte Steuerung sorgen. Wird trotz der Zweckbindung daran festgehalten, dass eine Lenkungsabgabe reduziert oder aufgehoben werden kann, wenn die Marktmechanismen in die richtige Richtung steuern, ist die Zweckfinanzierung gefährdet und damit auch der Zweck an sich. Zum anderen erfolgt mit zunehmender Höhe zweckgebundener Fiskaleinnahmen ein **Eingriff in das Steuersubstrat der Kantone**. Der Verzicht auf eine Teilzweckbindung beseitigt diese verfassungsrechtliche Problematik⁶, die im Fall einer zu tief angesetzten und deshalb zu wenig lenkenden „Lenkungs“abgabe noch verschärft würde.

Für eine wirksame, aber rückzuerstattende Lenkungsabgabe: Die Energiepreise werden sich in Zukunft zunehmend nach oben bewegen. Die Nachfrage steigt generell weltweit mittel- bis langfristig an und das Angebot wird nicht im gleichen Ausmasse zunehmen. Darin scheinen sich alle Experten einig zu sein. Bereits aus wirtschaftlichen Gründen werden sich deshalb Investitionen in Energieeffizienz zunehmend lohnen. Diese Entwicklung ist in erster Linie über die Endverbraucherpreise anzustreben, deren Anreizwirkung mittels verursachergerechter fiskalischer Belastung fossiler Energieträger (vgl. oben, Antrag 1) und einer wirksamen Lenkungsabgabe zu verstärken bzw. verstetigen ist. Damit der Preismechanismus möglichst wirksam spielen und längerfristig andere Massnahmen wie bürokratieintensive Förderprogramme, Aktionspläne, Forschungsförderung ersetzen kann, soll der maximale Abgabesatz bereits heute gegenüber den vorgeschlagenen CHF 120/t CO₂ erhöht werden.

Gleichzeitig wird aber die Bevölkerung und die Wirtschaft aus Konkurrenzgründen nur begrenzt dafür zu gewinnen sein, die Energiepreise noch durch staatliche Abgaben weiter zu erhöhen. Die Akzeptanz einer CO₂-Abgabe wird verbessert, wenn sie – wie vorgeschlagen – stufenweise und flexibel eingeführt, vollumfänglich an Bevölkerung und Wirtschaft rückerstattet wird und das Niveau der Abgabe nach der Höhe der Energiepreise sowie – zusätzlich – der Steuern auf fossilen Energieträgern variiert werden kann. Das entspricht auch dem Wesen einer Lenkungsabgabe; sie soll nicht mehr erhoben werden, wenn der Markt für die gewünschte Steuerung selber sorgt.

⁴ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme FDK, EnDK, BPUK, FDK, KKJPD, KdK vom 26.9.2007 und Stellungnahme FDK zuhanden UREK-N vom 14.3.2008.

⁵ Anhörung zu den Aktionsplänen des UVEK (Herbst 2007); Vernehmlassung zur Pa.IV. Hegetschweiler betreffend „Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich“ (Frühjahr 2008); Anhörung der EnDK bei den Kantonsregierungen bezüglich alternativen Modells zur Finanzierung eines nationalen Gebäudesanierungsprogramms (Herbst 2008).

⁶ Vgl. Helen KELLER/Matthias HAUSER, Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes, S. 53, <http://www.bafu.admin.ch/recht/01748/index.html?lang=de&download=NHZLpZiq7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6qpJCFeoJ8gGym162dpYbUzd,Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19Xl2ldvoaCVZ,s-.pdf>

Wir bedanken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Beilage

- Fragebogen

Kopie

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- Vorsteher EFD
- Vorsteherin EVD
- Sekretariat EnDK
- Sekretariat BPUK
- climate@bafu.admin.ch (PDF, Doc)