



economiesuisse

An den Vorsteher des Eidg. Departements  
für Umwelt, Verkehr, Energie und  
Kommunikation  
Herrn Bundesrat Moritz Leuenberger  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

18. Januar 2005

### **Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO2-Gesetz - Vernehmlassung zu den vier Varianten**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2004 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen einer Vernehmlassung zu vier Varianten zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO2-Gesetz Stellung zu nehmen. Für die gebotene Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser umwelt- und energiepolitisch wichtigen Vorlage danken wir Ihnen bestens.

economiesuisse steht nach wie vor zu den Zielen der schweizerischen Klimapolitik und unterstützt das CO2-Gesetz. Das in Art. 3 Abs. 1 des CO2-Gesetzes verankerte Prinzip der Subsidiarität muss jedoch weiterhin konsequent umgesetzt werden. Demgemäss ist das Reduktionsziel in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische sowie durch freiwillige Massnahmen zu erreichen. Mit grosser Mehrheit befürworten daher die Mitglieder von economiesuisse eine umgehende Einführung des Klimarappens auf Basis der Variante vier. Flankierend zu dieser Variante soll eine grundlegende Überarbeitung der Regeln der Anrechenbarkeit der im Ausland getätigten Klimaschutzinvestitionen (sog. "Supplementaritätsregeln") und eine Angleichung an die entsprechenden Normen der EU erfolgen.

Aus unserer Sicht drängt sich die Einführung einer CO2-Abgabe derzeit nicht auf. Diese hätte in erster Linie schädliche Konsequenzen für die schweizerische Volkswirtschaft. In Bezug auf den Klimaschutz wäre diese Abgabe jedoch nur beschränkt wirksam. Gerne verweisen wir auf die ausführliche Beurteilung der Vernehmlassungsvarianten in der beiliegenden Stellungnahme.

Wir fordern den Bundesrat auf, beim weiteren Vorgehen für höchste Transparenz zu sorgen. Unsers Erachtens ist die in der Vernehmlassungsunterlage vorgenommene offensichtliche Parteinahme zu Gunsten der CO2-Abgabe fragwürdig. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die bekundete Absicht ab, dass der Bundesrat auf eine weitere Vernehmlassung der Rechtstexte nach dem Variantenentscheid verzichten soll. Ein solches Vorgehen wäre überdies im Widerspruch zu Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062), welche ein Vernehmlassungsverfahren bei Erlassen vorschreibt, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen

Mit freundlichen Grüssen  
economiesuisse

Rudolf Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Urs Näf  
Issue Manager

Beilage:  
Stellungnahme economiesuisse zu den vier Varianten

## **Stellungnahme von economiesuisse zur Vernehmlassung zu vier Varianten von Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO2-Gesetz**

### **1. Kein Alleingang der Schweiz**

Obwohl die Schweiz das erste Land war, das sich ein CO<sub>2</sub>-Reduktionsgesetz gab, manövriert sie sich bei der Umsetzung der Kyoto-Ziele mehr und mehr ins Abseits. Beim anstehenden Entscheid muss eine mit der EU vergleichbare Lösung gefunden und der Anschluss an die internationale Entwicklung, insbesondere bei der Nutzbarmachung der Flexiblen Mechanismen, darf nicht verpasst werden. Diese Lösung darf die Schweiz gegenüber anderen Staaten des Annex 1 des Kyoto-Protokolls nicht benachteiligen. Nach der Ratifizierung Russlands wird das Kyoto-Protokoll demnächst in Kraft treten. Damit wird die rechtliche Grundlage für Joint-Implementation (JI) und Clean-Development-Mechanismen (CDM) bzw. –Investitionen sowie für den internationalen Zertifikatehandel geschaffen. Diese basieren auf dem Gedanken, dass die Kyoto-Ziele zu minimalen Kosten für Wirtschaft und Konsumenten, und somit effizient erreicht werden können.

In der Europäischen Union wurde per 1. Januar 2005 das Emissionshandelssystem eingeführt. In diesem Zusammenhang haben mehrere EU-Staaten angefangen, die CDM- und JI-Instrumente des Kyoto-Protokolls zu nutzen. 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. Kein europäisches Land beabsichtigt die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls. So hat Irland jüngstens die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe verworfen.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass weder das Kyoto-Protokoll noch die Europäische Union eine CO<sub>2</sub>-Abgabe als taugliches Lenkungs-Instrument erachten. Das gilt vor allem für den privaten Bereich der Haushalte und des Verkehrs. Unsere CO<sub>2</sub>-Abgabe stellt somit einen internationalen Einzelfall dar. Die Reduktion der Klimagase darf der Schweiz nicht mehr Kosten pro vermiedene Tonne CO<sub>2</sub> aufbürden als den mit uns konkurrierenden Volkswirtschaften. Andernfalls drohen dem Werkplatz Schweiz komparative Nachteile, welche unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter beeinträchtigen werden.

### **2. Schwächen des CO2-Gesetzes beheben**

Das CO<sub>2</sub>-Gesetz wurde im Herbst 1999 vom Parlament verabschiedet und auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt. Der Gesetzgebungsprozess wurde somit zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, als wesentliche Eckpunkte des Kyoto-Protokolls noch nicht fertig ausgehandelt waren. Dazu gehören unter anderem die Flexiblen Mechanismen, die erst an der Marrakesh-Konferenz (2001) im Detail ausgehandelt worden sind.

Dieser klimapolitische Voraussatz der Schweiz hat zu einer Inkongruenz bei den CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen geführt. Die Nutzbarmachung von Emissionshandel und Flexiblen Mechanismen würde grundsätzlich eine Regelung auf Gesetzesstufe voraussetzen, die weit umfassender ist als im heutigen Art. 2 Abs. 7 CO<sub>2</sub>-Gesetz. Zeitlich hätte dies weitere Verzögerungen zur Folge. Deshalb muss es im Rahmen der nun anstehenden Entscheide des Bundesrates darum gehen, die Flexiblen Mechanismen im Einklang mit der internationalen, insbesondere europäischen Entwicklung rasch nutzbar zu machen, so dass sie den Schweizer CO<sub>2</sub>-Emittenten als Instrumente zur Erreichung der Reduktionsziele zur Verfügung stehen.

### **3. Was sind die Nachteile der CO<sub>2</sub>-Abgabe?**

#### **3.1 Schlechte Lenkungswirkung bei den Brennstoffen**

Rund 80 – 85 % des Brennstoffverbrauchs stammen von kleinen und mittleren Konsumenten bzw. Betrieben, denen der Verpflichtungs- und Vereinbarungsmechanismus gemäss Art. 3, 4 und 9 CO<sub>2</sub>-Gesetz nicht zugänglich ist. Im Gebäude- und Wohnbereich ist eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen nicht minder problematisch. Rund 60 Prozent der Schweizer Haushalte sind Mieter. Deshalb wird dieser Teil der Bevölkerung auf eine Lenkungsabgabe im Brennstoffbereich gar nicht reagieren können, da die Eigentümer einer Liegenschaft über mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz entscheiden. Für die Eigentümer von Mietliegenschaften besteht wenig Anreiz zur Verbesserung der Energieeffizienz, da solche Investitionen nur teilweise auf die Mieten überwälzt werden dürfen, und sie nicht von einer Rückverteilung der Abgabe profitieren. Mangels Investitionsanreiz ist deshalb zu erwarten, dass die Eigentümer die resultierenden Brennstoff-Mehrkosten lediglich auf die Mieter überwälzen werden. Statt zu lenken, verteuert eine CO<sub>2</sub>-Abgabe so hauptsächlich die Mietnebenkosten.

#### **3.2 Fragwürdige und Kyoto-Protokoll-widrige Verlagerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei den Treibstoffen**

Im Treibstoffbereich wird die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe in der Höhe von 15 bzw. 30 Rp./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. Die Infrac-Studie 2003 (S. 29) belegt, dass der weitaus grösste Teil der Wirkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffen durch eine geografische Verlagerung der Betankung erreicht wird. CO<sub>2</sub>-Emissionen werden dadurch nicht reduziert, sondern in die benachbarten EU-Länder verlagert. Ob diese "buchhalterische" Emissionsreduktion der Schweiz seitens der EU akzeptiert wird, ist fraglich. Wir verweisen darauf, dass gemäss Art. 2 Abs. 3 des Kyoto-Protokolls die Vertragsparteien ihre Massnahmen so umsetzen sollen, dass dies nicht zu nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderung anderer Vertragsparteien führt, bzw. nicht zu Lasten von deren Emissionsbilanz geht.

### 3.3 Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz

Zwei jüngst veröffentlichte Studien der Universität St. Gallen (Prof. Franz Jaeger) und der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF; Prof. Bernd Schips) belegen die negativen Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Gemäss der Studie der Universität St. Gallen können die Reduktionsziele gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz und Kyoto-Protokoll zuverlässiger und zu deutlich tieferen Kosten erreicht werden als mit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe. Deshalb sei aus volkswirtschaftlicher Sicht das Konzept Klimarappen gegenüber einer CO<sub>2</sub>-Abgabe in der Höhe von 20 bis 30 Rp. pro Liter eindeutig zu favorisieren.

Die KOF-Studie ihrerseits zeigt auf, dass die Wirkungen einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Teuerung, Beschäftigung sowie Bruttoinlandprodukt negativ sind, während der Klimarappen in allen Belangen besser abschneidet. Die im Vernehmlassungsbericht postulierten positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Abgabe lassen sich nicht erhärten. Vielmehr bewirken die zu erwartenden Einnahmehausfälle bei den Mineralölsteuern von jährlich rund Fr. 450 Mio. in Kombination mit der Ausgabenbremse des Bundes einen quantifizierbaren negativen Effekt auf das Bruttoinlandprodukt.

### 3.4 Einschränkung der Rahmenbedingungen der zukünftigen Stromerzeugung

Mit der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe würde die Schweiz eine valable Option der zukünftigen inländischen Stromerzeugung aus der Hand geben. Für die Sicherstellung der Stromversorgung der Schweiz müssen in Zukunft nämlich auch Kraftwerke in Frage kommen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden. Beispielsweise käme bei Grossanlagen Erdgas zum Einsatz. Ein solches Grosskraftwerk könnte jedoch nach den aktuellen Regeln des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wegen fehlender Kompensationsmöglichkeiten kaum von der CO<sub>2</sub>-Abgabe befreit werden. Da vergleichbare Kraftwerke in der EU geringere Lasten zu tragen haben und der Handel mit Emissionsrechten weit günstigere Kompensationsmöglichkeiten eröffnet, würde Strom aus solchen Quellen eher aus der EU importiert als in neuen Kraftwerken in der Schweiz erzeugt.

### 3.5 Unerwünschte Strukturwirkungen auf einzelne Wirtschaftsbranchen

KMU und Gewerbe, für welche sich in der Regel eine Befreiung von der Abgabe wegen zu hoher Transaktionskosten nicht lohnt, gehören zu den Netto-Zahlern, weil bei diesen Unternehmen das Verhältnis von AHV-Lohnsumme zu Energieverbrauch tiefer ist als bei Grossbetrieben und Dienstleistungsunternehmen. Betriebe mit hoher Arbeitsintensität und höherem Lohnniveau werden bei der pauschalen Rückerstattung bevorzugt. Tendenziell werden also die Dienstleistungsbetriebe durch die Industrie quersubventioniert. Es resultiert eine Strukturpolitik, die wirtschafts- und beschäftigungspolitisch besonders in der heutigen Zeit unsinnig und unerwünscht ist.

### 3.6 Erhöhung der Staatsquote

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe unterliegt ebenfalls der Mehrwertsteuer. Der auf der CO<sub>2</sub>-Abgabe zu entrichtende Mehrwertsteuerertrag beläuft sich auf Fr. 150 bis 200 Mio. pro Jahr. Hinzu käme die für den Ausgleich des Einnahmenausfalls der Mineralölsteuer (Fr. 450 Mio.) erforderliche Erhöhung der Mineralölsteuer in der Grössenordnung von bis zu 10 Rp./Liter Treibstoff. Die auf der CO<sub>2</sub>-Abgabe zu entrichtende Mehrwertsteuer stellt daher die Untergrenze des Betrags dar, um welche die Staatsquote erhöht wird.

Demgegenüber bewirkt der Klimarappen gemäss den Angaben des Bundesrates eine Anhebung der Staatsquote zwischen Fr. 70 und 115 Mio. pro Jahr. Denkbar wäre auch eine staatsquotenneutrale Umsetzung des Klimarappenkonzepts, bei der das benötigte Mittelaufkommen aus bestehenden Treibstoffabgaben alimentiert würde.

### 3.7 Druck auf Tourismus und Randregionen

Durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe werden die transportnahen Sektoren stark betroffen. Nebst dem Transport- und Logistikbereich trifft dies insbesondere den Tourismus in Berg- und Randregionen. Bewohner der peripheren Gebiete werden ohnehin zu den Verlierern der CO<sub>2</sub>-Abgabe zählen werden weil sie ungleich den Einwohnern in den urbanen Zentren und Agglomerationen auf bedeutend mehr individuelle Mobilität angewiesen sind. Diese Mobilität wird oft dazu benötigt, den täglichen Weg zum Arbeitsplatz zu bewältigen.

### 3.8 Hohe Vollzugskosten, geringe Vollzugseffizienz

Gemäss Vernehmlassungsunterlage wird bei einem CO<sub>2</sub>-Abgabe-Aufkommen von Fr. 2,4 Mrd. pro Jahr mit Vollzugskosten von weniger als 1 % gerechnet. Somit ist mit einem Verwaltungsaufwand bis zur Höhe von Fr. 24 Mio. pro Jahr zu rechnen. Die administrativen Kosten des Klimarappens dürften dagegen weit geringer ausfallen (rund Fr. 2 bis 4 Mio. pro Jahr).

## 4. Was kann der Klimarappen leisten?

### 4.1 Der Klimarappen kann rasch wirksame Resultate zeitigen

Der Klimarappen ist das einzige, kurzfristig zur Verfügung stehende Instrument zur Nutzbarmachung der ausdrücklich im Kyoto-Protokoll vorgesehenen und geförderten Flexiblen Mechanismen. Der Klimarappen kann somit einen wichtigen Mangel des CO<sub>2</sub>-Gesetzes beheben. Das Konzept des Klimarappens bedarf keiner weiteren Behandlung im Parlament, wie dies bei einer Abgabe in den Varianten 1 bis 3 und bei der Variante 2 für die Modifikation betreffend Zweckbindung erforderlich wäre. Der

Bundesrat kann in eigener Kompetenz die für die Einführung des Klimarappens erforderlichen Beschlüsse fassen, damit die Ziele des Kyoto-Protokolls und des CO<sub>2</sub>-Gesetzes fristgerecht erreicht werden können.

#### 4.2 Der Klimarappen ist konform mit dem CO<sub>2</sub>-Gesetz

Der Klimarappen ist eine freiwillige Massnahme im Sinne von Art. 4 CO<sub>2</sub>-Gesetz und Art. 17 und 18 Energiegesetz. Die Rechtmässigkeit des Klimarappens wurde sowohl von neutraler Seite wie auch durch die Aufnahme in zwei der vier Varianten des Bundesrats zum weiteren Vorgehen in der Klimapolitik bestätigt. 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 überwältzt werden. So werden beispielsweise vorgezogene Recycling- oder Entsorgungsgebühren auf elektronischen Geräten, Aluminiumgetränkedosen, PET-Getränkeflaschen und auf importierten Motorfahrzeugen erhoben.

#### 4.3 Der Klimarappen stützt sich auf bewährte Strukturen

Der Klimarappen stützt sich auf die Strukturen des Programms EnergieSchweiz und insbesondere auf die Energieagentur der Wirtschaft ab. Durch Leistungsauftrag und Controlling kann ein Maximum an Transparenz gewährleistet werden. Dank diesen Strukturen kann der Vollzugsaufwand in engen Grenzen gehalten werden. Dadurch sind auch rasche und flexible Anpassungen bei Veränderung wichtiger Rahmenbedingungen möglich.

#### 4.4 Der Klimarappen belastet die Schweiz am wenigsten

Die in der Vernehmlassungsunterlage zitierte Infrac-Studie kommt zum Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Kosten einer CO<sub>2</sub>-Abgabe rund fünfmal höher zu liegen kommen als jene des Klimarappens. Auch die weiter oben erwähnte Studie der Universität St. Gallen kommt – u. a. aufgrund der Kosteneffizienz – zum Schluss, dass der Klimarappen gegenüber einer CO<sub>2</sub>-Abgabe aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bevorzugen ist. Die KOF-Studie bescheinigt dem Klimarappen neutrale Auswirkungen auf Teuerung, Beschäftigung und Bruttoinlandprodukt.

#### 4.5 Der Klimarappen widerspricht nicht dem Kartellgesetz

Die Wettbewerbskommission hat in ihrem Gutachten vom 20. Dezember 2004 das Klimarappenprojekt im Grundsatz als Wettbewerbsabrede eingestuft. Allerdings hat sich die Wettbewerbskommission in einem wesentlichen Punkt, der Rechtfertigung der Abrede durch das Ziel der rationelleren Nutzung von Ressourcen, nicht abschliessend geäussert. Es wird daher entscheidend sein, wie der Klimarappen umgesetzt wird. Sollte - gemäss Gutachten der Wettbewerbskommission - das Klima-

rappenprojekt im Rahmen eines Verfahrens untersagt werden, könnte es gestützt auf Artikel 8 des Kartellgesetzes dennoch zugelassen werden. Wie die Wettbewerbskommission weiter ausführt, hat der Bundesrat zur Erfüllung der CO<sub>2</sub>-Vorgaben bereits heute die Möglichkeit, einen politischen Entscheid in Richtung Klimarappen zu fällen.

## **5. Gleiche Spielregeln der Supplementarität wie in anderen Ländern**

Supplementarität bezeichnet das Verhältnis der Emissionsreduktionen aus innerstaatlichen Massnahmen einerseits und andererseits der Menge ausländischer Kyoto-Zertifikate, die sich ein Staat zur Erfüllung seines Kyoto-Zieles anrechnen lässt. Die Basis für das Konzept der Supplementarität ist demnach gegeben durch das Ausmass der Anstrengungen, die angestellt werden, um das Verpflichtungsziel des Kyoto-Protokolls zu erreichen. Die innerstaatlichen Massnahmen sollen ein wesentliches Element der dafür nötigen Anstrengungen bilden. Eine quantitative Grenze für die Anrechenbarkeit ausländischer Kyoto-Zertifikate wurde in den internationalen Verhandlungen nicht festgelegt. Nach wie vor gibt es keine eindeutige Definition dessen, was als Anstrengung zum Erreichen des Verpflichtungsziels zu gelten hat. Im Rahmen der Weiterentwicklung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften hat aber insbesondere die EU implizite Ziele festgelegt.

Ein Vergleich Schweiz-EU zeigt, dass kein EU-Staat eine ähnlich strikte Regelung anwendet, wie sie der Bundesrat vorschlägt. Das gilt auch für die EU-15 als Gruppe. In Österreich und Belgien ist – relativ zum Kyoto-Reduktionsziel – mindestens die doppelte Menge erlaubt, in den Niederlanden gar die fünffache Menge. Dabei ist zu bedenken, dass die für die EU ausgewiesenen Maximalmengen konservative untere Grenzen dessen darstellen, was voraussichtlich an ausländischen Zertifikaten eingebracht werden wird. Es macht keinen Sinn, dass sich die Schweiz strengeren Supplementaritätskriterien unterzieht als vergleichbare Länder in der EU. Die Supplementaritäts-Definition ist deshalb grundsätzlich zu überarbeiten und insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Ziellücke, der Differenz zwischen der "Business-as-usual"-Entwicklung und der Zielgrösse, zu definieren.

## **6. Zum weiteren Vorgehen**

Unsers Erachtens ist die in der Vernehmlassungsunterlage vorgenommene offensichtliche Parteinahme zu Gunsten der CO<sub>2</sub>-Abgabe fragwürdig und ungerechtfertigt. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die bekundete Absicht ab, dass der Bundesrat auf eine weitere Vernehmlassung der Rechtstexte auf Verordnungsstufe nach dem Variantenentscheid verzichten soll. Ein solches Vorgehen ist im Widerspruch zu Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062), welche ein Vernehmlassungsverfahren bei Erlassen vorschreibt, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Tragweite sind oder in erheblichem Mass



ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Beim vorliegenden Thema sind diese Gründe vollumfänglich gegeben.

### **Zusammenfassung und Anträge**

1. Im Rahmen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sei der Klimarappen als freiwillige Massnahme gemäss Variante vier einzuführen.
2. Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe gemäss den Variante eins, zwei und drei soll abgelehnt werden.
3. Die Bestimmungen zur Supplementarität seien zu überarbeiten und die entsprechenden EU-Normen anzugleichen.
4. Nach dem Variantenentscheid sei eine weitere Vernehmlassung der Verordnungserlasse durchführen.

economiesuisse, 18. Januar 2005