



Stand 30.11.2011

---

# Neue Finanzierungsinstrumente für die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime

---

Referenz/Aktenzeichen: K274-0677

Bericht des BAFU erstellt in Zusammenarbeit mit:

Claudia Blanc (BJ), Anton Hilber (DEZA), Eva Matter (EFV), Thomas Roth (seco)

## 1 Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen der Verhandlungen über ein zukünftiges, verbindliches Klimaschutzabkommen spielt die Regelung zur finanziellen Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer eine zentrale Rolle. Die Entwicklungsländer werden sich nicht an einem internationalen Klimaschutzabkommen beteiligen, ohne dass ihnen von den Industriestaaten finanzielle Unterstützung für die Umsetzung von Reduktions- und Anpassungsmassnahmen zugesichert wird. Damit würden auch die finanziellen Beiträge der Schweiz an das internationale Klimaregime in den nächsten Jahren kontinuierlich erhöht werden müssen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat das UVEK im Oktober 2009 damit beauftragt, „in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EJPD neue und zusätzliche Finanzierungsinstrumente für die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime zu prüfen und dem Bundesrat Bericht zu erstatten“. Gemäss diesem Auftrag werden im vorliegenden Dokument mögliche neue und zusätzliche Finanzierungsquellen evaluiert.

Nicht Gegenstand des Auftrags sind die Fragen der ausgabenseitigen Kompensation, die sich bei einer allfälligen Finanzierung aus dem allgemeinen Bundeshaushalt stellen würden, also wenn keine zusätzlichen öffentliche Einnahmen zur Finanzierung der Klimamassnahmen beschafft werden können<sup>1</sup>.

Ebenfalls nicht Gegenstand dieses Berichts ist die Analyse von möglichen privaten Finanzierungsquellen, weil hier Vorgaben aus den internationalen Klimaverhandlungen vorläufig noch fehlen.

## 2 Anschubfinanzierung 2010 – 2012

Mit der Schlusserklärung der internationalen Klimaverhandlungen in Cancún Ende 2010<sup>2</sup> haben sich die Industriestaaten kollektiv dazu verpflichtet, für die Anschubfinanzierung 2010 bis 2012 insgesamt ungefähr 30 Milliarden US Dollar neue und zusätzliche Mittel für die Finanzierung von Anpassungs- und Reduktionsmassnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel sollen vollständig aus öffentlichen Quellen stammen.<sup>3</sup> Die finanziellen Mittel werden prioritär den meist betroffenen Entwicklungsländern, insbesondere den kleinen Inselstaaten und den afrikanischen Ländern zur Verfügung gestellt.

Die Höhe des Schweizer Betrags zur Anschubfinanzierung wurde, wie in der Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt<sup>4</sup> vom 23. Juni 2010 dargestellt, anhand von zwei Kriterien berechnet. Die beiden Kriterien sind:

- 1) Verursacherprinzip (Anteil an den Treibhausgas-Emissionen der Industriestaaten) und
- 2) Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Anteil an der kollektiven wirtschaftlichen Leistung der Industriestaaten).

Der Anteil der Schweiz an den Treibhausgasemissionen der Industriestaaten beträgt 0,3 Prozent, und der Anteil an der wirtschaftlichen Leistung (gemäss Bruttoinlandprodukt, BIP) beträgt 0,8 Prozent. Mit der von der Schweiz unilateral für die Anschubfinanzierung festgelegten Gewichtung dieser beiden Faktoren im Verhältnis 75 Prozent / 25 Prozent resultiert für den Anteil der Schweiz an der Anschubfinanzierung ein Total von 140 Millionen Franken für die Jahre 2010–2012. Angerechnet werden an diesen Betrag insbesondere die 125 Millionen Franken, die im Rahmen der Erhöhung der Entwicklungshilfegelder auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für zusätzliche Klimaaktivitäten mobilisiert und in den Budgets 2011 und 2012 der EDA / DEZA und des EVD / SECO

---

<sup>1</sup> Mit Blick auf vom Parlament bereits beschlossene bzw. zur Diskussion stehende Mehrbelastungen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Bildung, Kultur, Verkehrsinfrastrukturen oder Militärische Landesverteidigung muss davon ausgegangen werden, dass im kommenden Legislaturfinanzplan wenig Spielraum für zusätzliche Ausgaben besteht.

<sup>2</sup> Draft decision -/CP.16: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention

<sup>3</sup> Interpretation der beiden Abkommen von Kopenhagen und Cancún (Draft decision -/CP.16)

<sup>4</sup> Botschaft vom 23. Juni 2010 über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt, BBI 2010 4779

eingestellt wurden.<sup>5</sup> Der verbleibende Betrag wird über zusätzliche Mittel in der Höhe von 15 Millionen Franken im Rahmenkredit für die Globale Umwelt eingestellt.

Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die benötigten finanziellen Mittel für die Anschubfinanzierung 2010 bis 2012:

**Tabelle 1: Übersicht Berechnungen Anschubfinanzierung (2010 bis 2012)**

	in %	in Mio. CHF
<b>Insgesamt benötigte Mittel global für die Jahre 2010 bis 2012</b>		33'000
Anteil CH an den gesamten Emissionen der Industriestaaten gemäss Verursacherprinzip	0.3	99
Anteil CH gemäss volkswirtsch. Leistungsfähigkeit	0.8	264
<b>Anteil CH insgesamt gewichtet: 25% volkswirtsch. Leistungsfähigkeit / 75% Verursacherprinzip</b>	<b>0.425</b>	<b>140.25</b>

An der internationalen Klimakonferenz in Cancún beschloss die internationale Gemeinschaft, einen „Green Climate Fund“ aufzubauen. Der Green Climate Fund soll unter der Leitung der Vertragsparteienkonferenz stehen und sicherstellen, dass die finanziellen Beiträge der einzelnen Industriestaaten kontinuierlich erhöht werden und die Finanzflüsse nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Der Fund dient der Unterstützung von Projekten und Programmen in den Entwicklungsländern. Um die Modalitäten des Fonds zu definieren, wurde - ebenfalls aufgrund eines Beschlusses von Cancún - ein Übergangsgremium („Transitional Committee“) bestehend aus 40 Mitgliedern etabliert. Davon dürfen die Industriestaaten 15 Mitglieder stellen, die Entwicklungsländer 25. Die Schweiz ist Mitglied dieses Gremiums.

Sobald die Modalitäten des Fonds definiert sind, soll er von einem ständigen Gremium geleitet werden, in dem sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industrieländer mit 12 Mitgliedern vertreten sein werden. Die administrative Verwaltung der Mittel sowie die Berichterstattung über die Finanzflüsse wird vorübergehend der Weltbank anvertraut.

### 3 Mittel- und Langfristfinanzierung

#### 3.1 Stand der internationalen Verhandlungen

Mit der Abschlusserklärung von Cancún haben sich die Industriestaaten dazu verpflichtet, ihre finanziellen Beiträge an den internationalen Klimaschutz bis 2020 kontinuierlich auf jährlich insgesamt 100 Milliarden US Dollar zu erhöhen. Damit ist ein wichtiger Durchbruch bei der Finanzierungsfrage gelungen. Es sind aber noch viele Fragen offen.

In der Schlussabstimmung von Cancún wurde zwar festgehalten, dass die Industriestaaten angemessene Beiträge leisten und dabei die Bedürfnisse besonders betroffener Entwicklungsländer berücksichtigen sollen. Es ist jedoch nicht definiert, wie die angemessenen Beiträge auf die einzelnen Staaten verteilt und berechnet werden. Da bisher auf internationaler Ebene keine einheitliche Berechnungsmethodik existiert, sind die bereits von einzelnen Ländern angekündigten Beiträge nur schwierig vergleichbar.

Das Abkommen hält im Grundsatz fest, dass den Entwicklungsländern neue und zusätzliche Mittel („new and additional“) in angemessenem Umfang zur Verfügung gestellt werden sollen. Es ist jedoch

<sup>5</sup> Botschaft vom 17. September 2010 zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe, BBI 2010 6751

unklar, wie diese Additionalität definiert ist und welche Verbindlichkeit diesem Grundprinzip beigemessen wird. Da auf internationaler Ebene zurzeit keine Aussichten auf eine Präzisierung bestehen, ist es wahrscheinlich, dass die Interpretation den einzelnen Ländern überlassen wird.

Grosser Klärungsbedarf besteht auch bei den Finanzierungsquellen. In den offiziellen Verhandlungsdokumenten werden private, bilaterale und multilaterale Quellen genannt. Bisher existiert jedoch weder eine einheitliche Definition dieser Finanzierungsquellen noch wurde festgelegt, ob ein bestimmter Anteil zwingend durch öffentliche Quellen finanziert werden muss. Wie der Beitrag des Privatsektors definiert und umgesetzt werden soll, ist offen.

Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass Finanzierungen seitens der Privatwirtschaft mitgerechnet werden, und hat deshalb ihrer Argumentation bisher eine eher breite Definition von "Privatsektor" zugrunde gelegt. Diese soll grundsätzlich alle Zahlungen umfassen, die nicht direkt von der öffentlichen Hand bezahlt werden: So wären z.B. neben kommerziellen Investitionen auch Projekte von Stiftungen und NGOs mitzurechnen. Die Entwicklungsländer möchten jedoch einen möglichst tiefen Anteil an „privaten Geldern“. Private Investitionen sind für die Entwicklungsländer aufgrund der starken Schwankungen schlecht vorhersehbar und damit nicht planbar. Zudem stellt sich dabei die Frage, wem Investitionen des Privatsektors zugerechnet werden und wie diese Investitionen überprüfbar gemacht werden sollen. Die Entwicklungsländer fürchten, dass bei einer zu breiten Definition der privaten Gelder doppelte Anrechnungen gemacht würden und sie dadurch letztendlich zu wenig finanzielle Unterstützung erhalten.

Aufgrund der vielen Unklarheiten auf internationaler Ebene, müssen im vorliegenden Bericht vielfach Annahmen getroffen werden. Auftragsgemäss werden im vorliegenden Bericht mögliche zusätzliche Finanzierungsquellen (öffentliche Mittel) evaluiert. Dabei steht im Vordergrund, ob eine Finanzierungsquelle grundsätzlich geeignet ist.

### ***Exkurs: mögliche internationale Finanzierungsquellen***

Im Hinblick auf eine höhere Transparenz, Planbarkeit und Kontrolle der finanziellen Beiträge wird auch darüber diskutiert, die notwendigen finanziellen Mittel nicht durch Beiträge der einzelnen Nationen zu generieren, sondern direkt durch ein international einheitliches Finanzierungsinstrument.

In diesem Zusammenhang am häufigsten genannt wird der „global carbon market“. Über die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls wurden im Jahr 2009 insgesamt 8.7 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub>eq mit einem Wert von 144 Milliarden US Dollar gehandelt. Bereits heute fliessen 2 Prozent des Wertes der ausgestellten Emissionszertifikate (CER) in die Finanzierung des Anpassungsfonds. Es wäre vorstellbar, dass diese Abgabe erhöht wird, um weitere finanzielle Mittel für den internationalen Klimaschutz zu generieren. Damit würden allerdings Projekte besteuert, die zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen führen. Aus Sicht des Klimaschutzes wäre es sinnvoller, die Verursacher von Treibhausgasen zu besteuern und nicht die Reduktionsprojekte.

Weitere Vorschläge, wie etwa die von der Schweiz eingebrachte, verursachergerechte Finanzierungsabgabe von 2 US Dollar pro Tonne CO<sub>2</sub>, werden im Rahmen der internationalen Verhandlungen ebenfalls diskutiert. Eine Einigung über eine einheitliche Finanzierungsquelle auf internationaler Ebene zeichnet sich zurzeit nicht ab.

## **3.2 Beiträge der Schweiz**

### **Berechnungen**

Aufgrund der vielen Unklarheiten auf internationaler Ebene ist eine belastbare Abschätzung des Finanzbedarfs zurzeit kaum möglich.

Wird davon ausgegangen, dass wie bei der Anschubfinanzierung die beiden Kriterien a) Verursachergerechtigkeit und b) volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Berechnungsgrundlage dienen, ergibt sich je nach Gewichtung der Kriterien für die Schweiz ein Finanzierungsbeitrag von 150 bis 400 Millionen Franken. Andere Berechnungsmethoden sind sehr wohl denkbar.

**Tabelle 2: Übersicht über mögliche Beiträge der Schweiz**

Berechnungsmethodik	Mio. CHF / Jahr		
	100% aufgrund Kriterium b)	75 % Kriterium a) 25% Kriterium b)	100 % aufgrund Kriterium a)
<b>Insgesamt benötigte Mittel CH im Jahr 2020</b>  (verschiedene Annahmen, Wechselkurs 1 \$ = 1 CHF) u.a.	800	<b>425</b>	300
<b>Private Mittel: 50 %</b>	400	<b>212.5</b>	150
<b>Total öffentl. Mittel: 50 %</b>	400	<b>212.5</b>	150

#### Private Mittel:

Auf internationaler Ebene wurde zwar festgehalten, dass ein Teil der benötigten Mittel durch die Privatwirtschaft gedeckt werden soll. Zurzeit existieren jedoch noch keine Regeln für die Anrechnung privater Mittel. Es ist beispielsweise offen, ob privatwirtschaftlich beschaffte Zertifikate gleichzeitig an die nationale Zielerreichung der beabsichtigten Emissionsreduktion und als finanzielle Beiträge an die Langfristfinanzierung angerechnet werden können. Ebenfalls offen ist, welcher Anteil der gesamten Finanzierungsbeiträge durch private Mittel abgedeckt werden kann.

#### Öffentliche Mittel:

Die Bereitstellung öffentlicher Mittel untersteht in der Schweiz grundsätzlich den Vorgaben der Schuldenbremse<sup>6</sup>. Um unter dieser Regel neue Aufgaben finanzieren zu können, gibt es unabhängig von der Höhe der notwendigen Mittel grundsätzlich zwei Optionen:

- a. Die entstehenden Mehraufwendungen werden ausgabenseitig durch entsprechende Kompensationen in den bestehenden Aufgabengebieten des Bundes finanziert.
- b. Der Bundeshaushalt wird mit zusätzlichen Einnahmen alimentiert. Der Ausgabenplafonds des Bundes erhöht sich dadurch, und dem Bundeshaushalt stehen entsprechend mehr Mittel zur Finanzierung des internationalen Klimaschutzes zur Verfügung. Sofern in der Bundesverfassung keine bestimmte Zweckbindung festgelegt ist, können zusätzliche Einnahmen entweder dem allgemeinen Haushalt zugutekommen und so den nötigen Handlungsspielraum für die neue Aufgabe unter Einhaltung der Schuldenbremse schaffen oder die Mittel können gemäss Art. 53 des Finanzhaushaltsgesetz zweckbestimmt für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe verwendet werden.

Mit einer neuen Finanzierungsquelle könnte sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel zweckgebunden für die Finanzierung von Klimamassnahmen eingesetzt werden (Spezialfinanzierung) und damit auch langfristig und im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen.

Die Nachteile einer Zweckbindung liegen darin, dass der betroffene Bereich des Bundeshaushalts der kurzfristigen Steuerung durch das Parlament entzogen wird und damit die Möglichkeit, finanzpolitische Prioritäten zu setzen, entfällt. Zudem bergen Zweckbindungen die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes.

## 4 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweiz

Die Erhebung neuer Abgaben ist eine Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen zu generieren. Die Erhebung einer Abgabe benötigt eine Rechtsgrundlage, die das Steuersubjekt und –objekt sowie die

<sup>6</sup> Das Kernstück der Schuldenbremse besteht aus einer einfachen Regel: Über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben nicht grösser sein als die Einnahmen.

Berechnungsgrundlage für die Abgabe regelt. Handelt es sich dabei um eine Bundessteuer, die ohne Gewährung einer direkten Gegenleistung des Staates erhoben wird, muss diese zudem explizit in der Bundesverfassung vorgesehen sein. Handelt es sich jedoch um eine Kausalabgabe, die für eine bestimmte Leistung des Gemeinwesens an das einzelne Individuum erhoben wird, ist keine explizite Verfassungsgrundlage notwendig. Eine Kausalabgabe kann auf der Basis einer materiellen Kompetenz des Bundes erhoben werden.

Auch für eine Lenkungsabgabe ist keine explizite Verfassungsgrundlage notwendig – solange sie im Rahmen einer Aufgabe erhoben wird, die gemäss Bundesverfassung in der Kompetenz des Bundes liegt. Eine Lenkungsabgabe dient nicht dem Zweck der Mittelbeschaffung, sondern soll eine Verhaltensänderung bewirken. Um dieses Ziel erreichen zu können, muss die Lenkungsabgabe genügend hoch sein. Wird die Abgabehöhe zu tief angesetzt, verpufft die Lenkungswirkung und wandelt die Lenkungsabgabe in eine Steuer um (die eine verfassungsrechtliche Grundlage erfordert).

Eine Teilzweckbindung der Einnahmen aus einer Lenkungsabgabe ist nur unter gewissen Voraussetzungen verfassungsmässig. Sie wird zugelassen, wenn die zweckgebundenen Mittel so eingesetzt werden, dass die Zielerreichung unterstützt und der Lenkungseffekt verstärkt wird.

Wird ein substantieller Teil der Einnahmen zweckgebunden oder wird mit den finanzierten Massnahmen ein anderes Ziel verfolgt als mit der Lenkungsabgabe, muss die Lenkungsabgabe eher als Finanzierungsabgabe bezeichnet werden. In diesem Fall wäre eine verfassungsrechtliche Grundlage notwendig.

Es besteht folglich ein wichtiger juristischer Unterschied zwischen diesen beiden Abgabearten. Während für die Erhebung einer Lenkungsabgabe eine gesetzliche Basis ausreicht (sofern der Bund über die Kompetenz zur Gesetzgebung verfügt), ist für die Erhebung einer Finanzierungsabgabe eine spezielle und ausdrückliche Verfassungsgrundlage notwendig.

Die in diesem Bericht aufgeführten Finanzierungsquellen sind unter Berücksichtigung dieser Erwägungen zu betrachten.

## **5 Zusätzliche Finanzierungsquellen für die öffentlichen Mittel**

### **5.1 Finanzierungsquellen und Beurteilungskriterien**

Verschiedene neue und zusätzliche Finanzierungsvarianten wurden im Rahmen einer ersten Grobanalyse untersucht. Einbezogen wurden die folgenden Varianten:

- a. Erhöhung der Mineralölsteuer
- b. Einführung einer Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe (inkl. Internationaler Flugverkehr)
- c. Einführung einer Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe (inkl. Flugtreibstoffe)
- d. Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen
- e. Einführung des border tax adjustments und Verwendung der möglichen Mehreinnahmen
- f. Versteigerung von Emissionsrechten für im Emissionshandelssystem (ETS) eingebundene Unternehmen
- g. Versteigerung von Emissionsrechten für neue Marktteilnehmer im Emissionshandelssystem
- h. Verwendung der Einnahmen aus den Sanktionen für die Nichteinhaltung der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für neu immatrikulierte Personenwagen
- i. Weitere Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe

Für die Grobanalyse war ausschlaggebend, ob die identifizierte Quelle eine verursachergerechte Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime darstellt. Zudem wurde untersucht, welche rechtlichen Grundlagen für die Generierung der Mittel notwendig wären sowie eine Einschätzung der Vor- und Nachteile der einzelnen Massnahmen vorgenommen. Die Ergebnisse der Grobanalyse sind im Anhang I dokumentiert. Im Rahmen dieser Grobanalyse wurden die Varianten e, g und h ausgeschlossen; die Variante e hauptsächlich aus handelspolitischen und

vollzugstechnischen Überlegungen, die Varianten g und h hauptsächlich wegen ihrer zu geringen Ergiebigkeit.

Die verbleibenden Varianten (Erhöhung der Mineralölsteuer, Einführung einer Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe, Einführung einer Finanzierungssteuer auf fossile Treibstoffe, Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen, Versteigerung von Emissionsrechten für ETS-Unternehmen, weitere Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen) wurden anhand der 5 folgenden Kriterien vertieft analysiert:

- a. Vollzugaufwand
- b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)
- c. Einhaltung des Verursacherprinzips
- d. Ergiebigkeit
- e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

## 5.2 Ergebnisse der vertieften Analyse

Die Resultate der Analyse sind im Anhang II dokumentiert und können wie folgt zusammengefasst werden:

Erhöhung Mineralölsteuer: Die Erhöhung der Mineralölsteuer für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzbeiträge hätte den grossen Vorteil, dass diese Steuer bereits existiert und der Vollzugaufwand daher gering wäre. Zudem würde damit der Verkehr als einer der Hauptverursacher der Treibhausgasemissionen zusätzlich verursachergerecht besteuert. Trotzdem überwiegen bei dieser Finanzierungsmöglichkeit die Nachteile: Damit die durch die Steuererhöhung generierten Mittel zweckgebunden für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime eingesetzt werden könnten, wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Ohne zusätzliche Zweckbindung würde die Hälfte der durch die Steuererhöhung generierten Einnahmen automatisch in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, die andere Hälfte in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen. Um die für die Finanzierung der Schweizer Beiträge notwendigen Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt generieren zu können, wäre daher eine deutlich spürbare Erhöhung der Mineralölsteuer notwendig. Die politische Akzeptanz dafür wird als gering eingeschätzt. Ausserdem ist zu beachten, dass der Bundesrat eine Erhöhung der Mineralölsteuer bereits für die Finanzierungsbedürfnisse im Bereich der Verkehrsinfrastruktur vorsieht. Aus diesen Gründen steht diese Variante für die Finanzierung im Klimabereich nicht im Vordergrund.

Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe: Die Flugemissionen weisen eine deutlich steigende Tendenz auf. Eine Erweiterung der Besteuerung des Flugkerosins auf internationale Flüge wäre daher verursachergerecht und aus klimapolitischer Sicht sinnvoll. Allerdings ist die Einführung einer solchen Steuer aufgrund der internationalen Abkommen nur auf globaler oder zumindest europäischer Ebene möglich. Für die Zweckbindung der generierten Mittel müsste eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang muss zusätzlich erwähnt werden, dass der Bundesrat eine Verknüpfung des Schweizerischen Emissionshandelssystems mit dem Europäischen Emissionshandelssystem anstrebt. In der EU wird der Flugverkehr ab 2012 in das Emissionshandelssystem eingebunden. Für eine Verknüpfung müsste voraussichtlich auch die Schweiz den Flugverkehr in das Emissionshandelssystem einbinden. Sollte dieser Einbezug nicht gelingen, würde der Bundesrat eine alternative Regelung der Flugemissionen – beispielsweise durch eine Besteuerung der Flugtickets – in Betracht ziehen.

Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe (inkl. Flugtreibstoffe): Eine Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe wäre verursachergerecht, da in diesem Bereich erst wenige wirksame Massnahmen eingeführt wurden und die Treibhausgas-Emissionen dieses Sektors weiter ansteigen. Diese Ausgangslage könnte sich jedoch nach 2012 ändern, wenn die im revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetz vorgesehenen Massnahmen im Verkehrsbereich in Kraft treten. Zu beachten sind auch bei dieser Variante die Finanzierungsbedürfnisse im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Die Einführung einer solchen Finanzierungssteuer verlangt eine Verfassungsgrundlage.

Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen: Die Einführung einer (moderaten) Finanzierungssteuer auf alle international geregelten Treibhausgasemissionen wäre die verursachergerechteste Finanzierungsmöglichkeit. Damit würden die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime durch die Verursacher von Treibhausgasemissionen getragen. Alle Sektoren wären nach Massgabe der verursachten Treibhausgasemissionen an der Finanzierung der Klimamassnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern beteiligt.

Da die Treibhausgasemissionen nicht in jedem Fall exakt dem Verursacher zugeordnet werden kann, müssten in einigen Fällen Mittel- oder Schätzwerte als Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Für die Einführung einer Klimasteuer müsste zudem eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Da sämtliche Wirtschaftssektoren von der Steuer betroffen wären, ist eine hohe politische Opposition zu erwarten.

Versteigerung von Emissionsrechten für im Emissionshandelssystem eingebundene Unternehmen: Die Massnahme ist grundsätzlich für die Finanzierung geeignet, aber die erwarteten Einnahmen aus dieser Finanzierungsquelle reichen auch bei Einbezug des Flugverkehrs nicht aus, um den Finanzierungsbedarf im Rahmen des internationalen Klimaregimes decken zu können. Im günstigsten Fall sind Einnahmen im tiefen zweistelligen Millionenbereich zu erwarten. Keine Einnahmen sind aus Versteigerungen im Stromsektor zu erwarten: Wenn der Stromsektor in ein mit der EU verknüpftes Emissionshandelssystem eingebunden würde, müssten die Kraftwerke die notwendigen Emissionsrechte vollständig ersteigern. Das Schweizer Emissionshandelssystem kann diese Nachfrage nicht decken, weshalb die Kraftwerke die notwendigen Emissionsrechte im EU-Markt ersteigern müssten. Die Mittel aus dieser Versteigerung würden folglich nicht der Schweiz sondern der EU zustehen.

Weitere Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe: Im Bereich der Brennstoffe werden heute im Vergleich zu den anderen Treibhausgasquellen bereits die grössten Anstrengungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen im Inland unternommen. Dass zusätzlich die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime ausschliesslich über eine weitere Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe und einer Ausweitung der Teilzweckbindung finanziert werden soll, ist daher vom Verursacherprinzip her betrachtet keine optimale Lösung. Eine Zweckbindung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf Brennstoffe für die Finanzierung von Anpassungsmassnahmen im Ausland würde den Charakter der Lenkungsabgabe verändern (Mittelverwendung entspricht nicht der angestrebten Lenkungswirkung) und sie damit zu einer Finanzierungsabgabe machen. Die Erhebung einer solchen Steuer verlangt eine Verfassungsgrundlage.

Massnahmenkombination: Eine Kombination verschiedener neuer Finanzierungsquellen wäre grundsätzlich möglich. Beispielsweise könnten die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten eine Grundfinanzierung bilden. Durch die Einführung einer neuen oder die Erhöhung einer bestehenden Steuer könnten die darüber hinaus notwendigen Mittel generiert werden.

## **6 Folgerungen**

Aus den bisherigen Abklärungen und nach heutigem Stand der internationalen Klimaverhandlungen lassen sich folgende vorläufige Schlüsse ziehen:

- 1) Die Höhe und selbst die Bandbreite der benötigten öffentlichen Mittel kann heute noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Nach vorläufiger Einschätzung könnten Mittel zwischen 150 und 400 Mio. CHF pro Jahr benötigt werden. Die Mittel sollen bis zum Jahr 2020 die erforderliche Höhe erreichen.
- 2) Mit einer neuen Finanzierungsquelle könnte sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel zweckgebunden für die Finanzierung von Klimamassnahmen eingesetzt werden (Spezialfinanzierung) und damit auch langfristig und im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen. Allgemeine finanzpolitische Überlegungen sprechen jedoch gegen eine Zweckbindung (Flexibilität in der Gestaltung des Bundeshaushaltes). Eine Zweckbindung könnte ausserdem auch über eine bestehende Finanzierungsquelle sichergestellt werden.



- 3) Alle geprüften neuen Finanzquellen, die ergiebig genug wären, brauchen eine neue Verfassungsbestimmung. Neue Finanzquellen, die ohne eine neue verfassungsrechtliche Grundlage erschlossen werden können, sind zu wenig ergiebig für die Finanzierung in der Höhe von 150 bis 400 Millionen Franken pro Jahr.
- 4) Grundsätzlich gibt es verursachergerechte neue Finanzierungsinstrumente. Eine Finanzierungsabgabe auf alle Treibhausgasemissionen (Variante d) schneidet nach dem Verursacherprinzip am besten ab und liesse sich – je nach Ausgestaltung des Instruments – mit verhältnismässigem Aufwand vollziehen.
- 5) Abzuwägen bleibt, ob für einen möglichen Mittelbedarf in einer Bandbreite von 150 bis 400 Mio. CHF eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung politisch sinnvoll ist. Der Mittelbedarf könnte sogar noch tiefer liegen. Allerdings kann heute auch nicht ausgeschlossen werden, dass der Betrag deutlich höher ausfallen könnte.
- 6) Sicher wird es nicht möglich sein, bereits ab 2013 Mittel für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzmassnahmen auf der Basis einer neuen Verfassungsgrundlage bereit zu stellen. Eine Übergangsförderung wird daher weiterhin aus dem ordentlichen Bundeshaushalt erfolgen müssen. Dabei steht die Fortführung der bisherigen Regelung, die bei der Anschubfinanzierung angewendet wird im Vordergrund (Anrechnung der zusätzlichen Mittel für die Entwicklungshilfe sowie der Rahmenkredit globale Umwelt).



## Anhang I: Grobanalyse möglicher, zusätzlicher Finanzierungsquellen in der Schweiz

Für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzmassnahmen müssen finanzielle Mittel generiert werden, die in den Bundeshaushalt einfliessen und anschliessend wieder ausbezahlt werden. Sofern die Einnahmen und Ausgaben in die Budgetplanung des Bundes einfliessen, erhöhen sich die Staatsquote und die Fiskalquote daher in jedem Fall. Auf eine spezielle Erwähnung wird daher in der nachfolgenden Tabelle verzichtet.

Finanzierungsquelle	Beschreibung	Rechtliche Grundlagen	Vorteile	Nachteile	Bewertung
Erhöhung der Mineralölsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Hälfte der Mineralölsteuer und der gesamte Mineralölsteuerzuschlag (30 Rp. pro Liter Treibstoff) ist für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zweckgebunden.</li> <li>Der Rest des Reinertrags fliesst in den allgemeinen Bundeshaushalt.</li> <li>Durch eine Erhöhung der <u>MinÖst</u> um 1,35 Rp / l Treibstoff könnten Zusatzeinnahmen von 90 Mio. generiert werden (vgl. Medienmitteilung vom 20 Juni 2010).</li> <li>Durch eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 1 Rp. pro Liter liessen sich Mehreinnahmen von 70 Mio. pro Jahr generieren =&gt; diese dürften aber nicht in die</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bundesverfassung Art. 131 Abs. 1 Bst. e berechtigt den Bund zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den aus ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen.</li> <li>Bundesverfassung Art. 86 berechtigt den Bund zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Treibstoffe und regelt die Verwendung der Einnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktuell werden Überlegungen angestellt, den MinÖstzuschlag im Rahmen der Engpassbeseitigung um 18-22 Rp. / Liter Treibstoff zu erhöhen (= 1, 4 Mia. Mehreinnahmen / Jahr).</li> <li>Klimavorlage könnte mit Spezialfinanzierung zusammengelegt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Änderung der BV = notwendig, um die zusätzlichen Mittel zweckbinden zu können.</li> <li>Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird zu 50 % aus MinÖst, durch MinÖst-Zuschlag und Einnahmen aus der Autobahnvignette gespiesen. =&gt; geringes Interesse, die MinÖst zu erhöhen und die zusätzlichen für die Langfristfinanzierung zweckzubinden (Verfassungsänderung) Mineralölsteuerzuschlag = 100 % zweckgebunden für Spezialfinanzierung. =&gt; schwierig einen Teil davon für andere Zwecke einzusetzen.</li> </ul>	<p>weiterverfolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vollzugaufwand = gering</li> <li>Umsetzung = über Änderung BV, sofern eine Zweckbindung der Einnahmen erwünscht</li> <li>verursachergerecht</li> <li>Ergiebigkeit = ausreichend</li> <li>polit. Akzeptanz = offen</li> </ul>

	Zweckbindung für den Strassenverkehr fliessen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beim Treibstoff ist eine Änderung der BV notwendig (Verwendungszweck).</li> <li>• Das Mineralölsteuergesetz (SR 641.61) enthält die verschiedenen Abgabesätze.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung = gering</li> </ul>	
Einführung der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe (inkl. internationale Flüge)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• internationale Flüge sind bisher von der Verbrauchssteuer ausgenommen. Dies soll geändert werden.</li> <li>• die Hälfte des Reinertrages der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für <u>nationale</u> Flüge kann u.a. für Beiträge an Umweltschutzmassnahmen (25 %), die der Luftverkehr nötig macht eingesetzt werden. =&gt; Volksabstimmung vom 20.10.2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BV Art. 131</li> <li>• BV Art. 86 berechtigt den Bund zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Treibstoffe und regelt die Verwendung der Einnahmen.</li> <li>• Eine Änderung des Art. 86 der BV ist notwendig, wenn die Einnahmen zweckgebunden eingesetzt werden sollen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierung internationaler Klimaschutz über Einführung der Verbrauchssteuer auf internationalen Flugverkehr liesse sich rechtfertigen.</li> <li>• Verursachergerechte Finanzierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der BV = notwendig, falls die Mittel zweckgebunden werden sollen</li> <li>• starke Opposition des Luftverkehrs</li> <li>• Höhe der Mehreinnahmen?</li> <li>• internationale Regeln (Abkommen, die das Erheben von Steuern auf Flugtreibstoffe verbieten)</li> </ul>	<p>weiterverfolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollzugaufwand = gering</li> <li>• Umsetzung = über Änderung BV, sofern Zweckbindung der Einnahmen erwünscht. Vereinbarkeit mit internationalem Recht prüfen.</li> <li>• verursachergerecht</li> <li>• Ergiebigkeit = ausreichend</li> <li>• polit. Akzeptanz = vorhanden, ausser Widerstand Flugbranche</li> <li>• Falls Besteuerung der Flugtreibstoffe aufgrund der internationalen</li> </ul>

					Abkommen nicht möglich ist, könnte alternativ eine Abgabe auf Flugtickets eingeführt werden.
Einführung einer Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anstelle einer CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf fossile Treibstoffe wird eine im Vergleich tiefere Finanzierungsabgabe nach dem Vorbild des Klimarappens erhoben.</li> <li>• Die Stiftung Klimarappen rechnet für den Zeitraum 2008-2012 mit Einnahmen im Umfang von 766 Mio. Franken (153.2 Mio. Franken / Jahr), die durch eine Steuer von 1.5 Rappen pro Liter Treibstoff generiert werden.</li> <li>• Eine Verdoppelung des Klimarappens würde zu Einnahmen von ca. 300 Mio. Franken führen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der Bundesverfassung = notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direkter Zusammenhang erkennbar =&gt; akzeptabler für den Steuerzahler. Er sieht wofür das Geld verwendet wird.</li> <li>• Klimarappen existiert bereits. Verdoppelung wäre für Bevölkerung nicht stark spürbar.</li> <li>• Einnahmen könnten stufenweise erhöht werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der BV = notwendig.</li> <li>• Akzeptanz in der Bevölkerung fraglich.</li> </ul>	weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollzugaufwand = gering</li> <li>• Umsetzung = über Änderung BV</li> <li>• verursachergerecht</li> <li>• Ergiebigkeit = ausreichend</li> <li>• polit. Akzeptanz = fraglich, aber höher als bei Lenkungsabgabe</li> </ul>
Ergänzung der Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure mit Finanzierungspflicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemäss Beschluss des NR zur Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes werden Treibstoffimporteure dazu verpflichtet, einen Teil der verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen durch den Zukauf von Emissionszertifikaten zu kompensieren.</li> </ul>	Verfassungsänderung notwendig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierungspflicht fließt nicht über den Staatshaushalt (keine Erhöhung der Staats- und Fiskalquote)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung BV = notwendig</li> <li>• rechtliche Umsetzbarkeit ungewiss</li> <li>• Vollzugaufwand gering, aber Kontrolle notwendig</li> <li>• Opposition der Wirtschaft = gewiss</li> </ul>	weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollzugaufwand = gering</li> <li>• rechtliche Machbarkeit: prüfen</li> <li>• verursachergerecht</li> <li>• Ergiebigkeit =</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diese Bestimmung könnte mit einer Finanzierungspflicht ergänzt werden: die Importeure fossiler Treibstoffe müssen pro t CO<sub>2</sub> einen bestimmten Betrag direkt an den Copenhagen Green Climate Fund überweisen (bzw. über ein Intermediärkonto in der Schweiz).</li> <li>• Die Stiftung Klimarappen rechnet für den Zeitraum 2008-2012 mit Einnahmen im Umfang von 766 Mio. Franken (153.2 Mio. Franken / Jahr), die durch eine Steuer von 1.5 Rappen pro Liter Treibstoff generiert werden.</li> <li>• Mit einer Abgabe von 1.5 Rappen pro Liter Treibstoff, könnten die Treibstoffimporteure daher Einnahmen im Umfang von ca. 153 Mio. Franken generieren, die direkt in die entsprechenden Finanzierungskanäle eingespeisten werden könnte.</li> </ul>				<p>ausreichend</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• polit. Akzeptanz = fraglich, aber höher als bei Lenkungsabgabe / Finanzierungsabgabe</li> </ul>
Versteigerung Emissionsrechte für neue Marktteilnehmer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemäss Beschluss des NR sollen neue Marktteilnehmer im Emissionshandelssystem die notwendigen Emissionsrechte grundsätzlich ersteigern müssen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revidiertes CO<sub>2</sub>-Gesetz, bzw. CO<sub>2</sub>-Verordnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Verfassungsänderung notwendig</li> <li>• notwendige Rechtsgrundlage muss geschaffen werden (Revision)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhe der Einnahmen sehr volatil und unberechenbar</li> <li>• max. 12 Mio. Franken / Jahr)</li> <li>• Höhe der Einnahmen</li> </ul>	<p>negativ weil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergiebigkeit nicht ausreichend</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es ist vorgesehen, jährlich 5 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Emissionsrechte als Reserve für neue Marktteilnehmer zurückzuhalten. Dies entspricht Emissionsrechten im Umfang von ca. 0.3 bis 0.4 Mio. t / Jahr.</li> <li>• Diese Emissionsrechte werden neuen Unternehmen bis zum Sektor-spezifischen Benchmark gratis zugeteilt.</li> <li>• Die nicht an neue Marktteilnehmer ausgegebenen Emissionsrechte werden jährlich versteigert. Die Anzahl der versteigbaren Emissionsrechte ist dabei ungewiss.</li> <li>• Selbst wenn die Reserve für neue Marktteilnehmer vollständig versteigert würde, könnten damit Einnahmen im Umfang von max. 9-12 Mio. Franken / Jahr generiert werden (Annahme: Preis = 30 Franken)</li> </ul>		<p>CO<sub>2</sub>-Gesetz)Verwendung der Mittel für internationalen Klimaschutz kann gerechtfertigt werden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung der Erträge wie in der EU (?)</li> </ul>	hängt stark davon ab, ob CH mit dem EU-ETS verknüpft wird. Falls nicht, wird es kaum eine Nachfrage geben.	
Versteigerung Emissionsrechte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsätzlich erhalten die ETS-Unternehmen die notwendigen Emissionsrechte gratis zugeteilt, soweit dies für den Treibhausgaseffizienten Betrieb notwendig ist.</li> <li>• Das ETS umfasst ab 2013</li> </ul>	revidiertes CO <sub>2</sub> -Gesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Verfassungsänderung</li> <li>• direkter Zusammenhang erkennbar =&gt; Akzeptanz</li> <li>• Verwendung der Einnahmen gemäss EU (?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhe der Einnahmen sehr volatil und unberechenbar</li> <li>• Höhe der Einnahmen hängt stark davon ab, ob CH mit dem EU-ETS verknüpft wird. Falls</li> </ul>	negativ weil: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergiebigkeit nicht ausreichend</li> </ul>

	<p>voraussichtlich Emissionen im Umfang von 5 Mio. t CO<sub>2</sub>eq.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird damit gerechnet, dass ca. 10 Prozent versteigert würden, könnten Emissionsrechte im Umfang von ca. 2.5 Mio. t CO<sub>2</sub>eq verkauft werden.</li> <li>• Bei einem Preis von 30 Franken pro t CO<sub>2</sub>eq könnten durch eine Versteigerung ca. 75 Mio. Franken Mehreinnahmen generiert werden.</li> </ul>			<p>nicht, wird es kaum eine Nachfrage geben.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einnahmen reichen nicht aus, um die Verpflichtung der Schweiz wahrnehmen zu können.</li> <li>• Vollzugsaufwand?</li> </ul>	
Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wer Treibhausgas emittiert, muss eine Abgabe bezahlen.</li> <li>• in erster Linie werden die fossilen Energieträger besteuert, jedoch muss beispielsweise auch in der Landwirtschaft und für die synthetischen Treibhausgasemissionen eine Abgabe entrichtet werden.</li> </ul>	Änderung der Bundesverfassung = notwendig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verursachergerechte Finanzierung</li> <li>• hohe Einnahmen</li> <li>• Lenkungseffekt wäre zusätzlich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung BV = notwendig</li> <li>• Vollzug = teilweise aufwendig. Bemessungsgrundlage müsste teilweise auf Schätz- oder Mittelwerten beruhen.</li> <li>• da sämtliche Wirtschaftszweige betroffen wären =&gt; hohe Opposition</li> </ul>	negativ, weil: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzbarkeit fraglich.</li> <li>• Hohe Opposition</li> </ul>
Verwendung Sanktionen (Emissionsvorschriften PW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemäss dem vom NR beschlossenen revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetz werden die Erträge aus den Sanktionen der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen an die Bevölkerung zurückverteilt.</li> <li>• Diese Mittel könnten</li> </ul>	Änderung des revidierten CO <sub>2</sub> -Gesetzes gemäss NR = notwendig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Verfassungsänderung notwendig.</li> <li>• Akzeptanz vorhanden.</li> <li>• Betrifft nur wenige.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generiert nicht genügend Mittel.</li> <li>• Höhe der Einnahmen ist nicht planbar.</li> </ul>	negativ, weil: <ul style="list-style-type: none"> <li>• verfügbarer Betrag = ungewiss &amp; schwankend</li> <li>• Ergiebigkeit zu tief</li> </ul>

	stattdessen für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzmassnahmen eingesetzt werden.				
Teilzweckbindung CO <sub>2</sub> -Abgabe auf Brennstoffe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/3 der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe wird für die internationale Finanzierung der Klimaschutzmassnahmen eingesetzt.</li> <li>• Damit können bei einem Abgabesatz von 36 Franken pro t CO<sub>2</sub> Einnahmen in der Höhe von 200 Mio. Franken zweckgebunden werden.</li> <li>• Bei einem Abgabesatz von 60 Franken pro t CO<sub>2</sub>, lägen die zweckgebundenen Einnahmen bei ca. 335 Mio. Franken / Jahr.</li> </ul>	aus rechtlicher Sicht nur über Änderung der Bundesverfassung möglich. Allenfalls zu prüfen ist, ob eine Teilzweckbindung für die Finanzierung für Reduktionsmassnahmen auf internationaler Ebene möglich wäre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direkter Zusammenhang erkennbar =&gt; wirkt sich positiv auf Akzeptanz aus</li> <li>• CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe existiert bereits: Lenkungseffekt und Finanzierung international könnten kombiniert werden. Allerdings würde dies die Natur der Lenkungsabgabe verändern (Finanzierungsabgabe), wofür eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden muss.</li> <li>• Verfügbare Mittel könnten stufenweise erhöht werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorwurf der "Mogelpackung" =&gt; zuerst Lenkungsabgabe einführen und dann zur Steuer machen.</li> </ul>	negativ, weil: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz tief</li> <li>• bereits zu viele Teilzweckbindungen</li> </ul>

<b>Internationale Finanzierungs-Mechanismen</b>					
globale CO <sub>2</sub> -Abgabe (Schweizer Modell zur globalen Finanzierung von Anpassungsmassnahmen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• International wird pro emittierte Tonne CO<sub>2</sub> eine Abgabe in der Höhe von 2 US Dollar erhoben (= 0.5 Rappen pro Liter Treibstoff).</li> <li>• Jedes Land erhält Freibetrag von 1,5 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr und Einwohner zugesprochen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• für Umsetzung in der CH: Verfassungsänderung notwendig</li> </ul>	Siehe Klimasteuer	Siehe Klimasteuer	siehe Klimasteuer



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche Gesamteinnahmen: 48.5 Mia. USD, davon 18.4 Mia. USD für globalen Fonds (Multilateraler Anpassungsfonds MAF)</li> <li>• Das restliche Geld wird für die Finanzierung der nationalen Anpassungsmassnahmen eingesetzt</li> </ul>				
Internationales Emissionshandelssystem für Emissionen auf dem Flugverkehr und der Schifffahrt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• die Treibhausgasemissionen aus dem internationalen Flugverkehr und der Schifffahrt werden international geregelt und in ein Emissionshandelssystem eingebunden.</li> <li>• Die Verursacher der Treibhausgasemissionen müssen einen Teil der notwendigen Emissionsrechte ersteigern.</li> <li>• Die durch die Versteigerung generierten finanziellen Mittel werden für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzmassnahmen eingesetzt.</li> </ul>	Internationale Grundlagen müssten geschaffen werden => Umsetzung in der Schweiz ev. über Art. 86 /131 BV möglich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• internationale Regelung =&gt; keine Wettbewerbsverzerrung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• internationale Regelung =&gt; Umsetzung ungewiss</li> <li>• grosse Opposition</li> </ul>	bedingt weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• muss auf internationaler Ebene weiterverfolgt werden</li> </ul>
Einführung border tax adjustment => Mehreinnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• energieintensive Produkte werden mit einer Importsteuer belegt, wenn sie aus Ländern importiert werden, die sich an einem verbindlichen internationalen Klimaschutzabkommen nicht</li> </ul>	Änderung der Bundesverfassung = notwendig, Kompatibilität mit WTO-Recht muss geprüft werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz der internationalen Wettbewerbsfähigkeit könnte mit Finanzierung des internationalen Klimaschutzes verknüpft werden</li> <li>• Finanzierung würde durch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung BV = notwendig</li> <li>• Höhe der Nettoeinnahmen ungewiss.</li> <li>• Höhe der Einnahmen ist nicht planbar.</li> </ul>	bedingt weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• muss auf internationaler Ebene weiterverfolgt werden.</li> </ul>

	beteiligen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• im Gegenzug müssten Schweizer Produkte, die in diese Länder exportiert werden, von der CO<sub>2</sub>-Abgabe befreit werden.</li> </ul>		ausländische gewährleistet	Firmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhe der Vollzugskosten ist ungewiss</li> <li>• internationale Handelsbestimmungen müssen eingehalten werden =&gt; muss abgeklärt werden.</li> <li>• grosser Anteil der Importe stammt aus der EU (= nicht steuerbar)</li> </ul>	
--	---	--	-------------------------------	--------	---	--



## Anhang II: Detailanalyse

Aufgrund der durchgeführten und im Anhang I dokumentierten Analyse, wurden folgende Varianten für eine detailliertere Überprüfung ausgewählt:

### 1. Erhöhung der Mineralölsteuer

#### Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle:

Der Bund erhebt auf der Grundlage von Art. 86 und von Art. 131 der Bundesverfassung und dem Mineralölsteuergesetz<sup>7</sup> eine Mineralölsteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffe und einen Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffe. Bei der Verbrauchssteuer auf Treibstoffe (BV Art. 131) fließen heute die Hälfte der Einnahmen aus der Mineralölsteuer und der gesamte Mineralölsteuerzuschlag in die Finanzierung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Der Rest des Reinertrages wird dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeführt.

#### Analyse

##### a. Vollzugsaufwand

Da die Mineralölsteuer bereits existiert, ist mit der Erhöhung der Mineralölsteuer kein zusätzlicher Vollzugsaufwand verbunden.

##### b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)

Für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an den internationalen Klimaschutz über die Erhöhung der Mineralölsteuer wäre eine Verfassungsänderung (Änderung des Verwendungszwecks) notwendig, da dazu eine weitere Zweckbindung der Mittel notwendig wäre.

Da für die Finanzierung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr ebenfalls zusätzliche Mittel benötigt werden, wird bereits in diesem Zusammenhang über eine Erhöhung der Mineralölsteuer diskutiert. Eine zusätzliche Erhöhung der Mineralölsteuer, um auch noch die Finanzierung der Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern sicherstellen zu können, dürfte daher eher schwierig sein.

##### c. Einhaltung des Verursacherprinzips

Fossile Brenn- und Treibstoffe sind in der Schweiz Hauptverursacher der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer für die Finanzierung der internationalen Klimaschutzmassnahmen wäre damit verursachergerecht.

##### d. Ergiebigkeit

Eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 2.7 Rappen pro Liter Treibstoff führt zu Zusatzeinnahmen in der Höhe von ca. 180 Mio. Franken. Mit einer relativ geringen Erhöhung der Mineralölsteuer könnte somit der Beitrag der öffentlichen Gelder der Schweiz an den internationalen Klimaschutz abgedeckt werden.

##### e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

Die politische Akzeptanz dürfte aufgrund der bereits diskutierten Erhöhung der Mineralölsteuer für die Finanzierung des Strassenverkehrs gering sein.

## 2. Einführung der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe (inkl. internationale Flüge)

### Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle:

Im Gegensatz zu den nationalen Flügen sind internationale Flüge bisher von der Verbrauchssteuer ausgenommen. Durch die Erhebung einer Verbrauchssteuer auf sämtlichen Flugtreibstoffen könnte damit auch der Flugverkehr zur Finanzierung des internationalen Klimaschutzes beitragen.

Verschiedene Länder wie z.B. Grossbritannien kennen bereits eine Steuer auf internationale Flüge. In anderen Ländern wie z.B. Deutschland, wird die Einführung einer solchen Steuer diskutiert. Dabei wird jedoch in den meisten Fällen nicht der Flugtreibstoff besteuert, sondern die Flugtickets. Entsprechend erfolgt diese Zusatzbesteuerung nicht unbedingt aus umweltpolitischen Überlegungen.

Auch auf internationaler Ebene, wird die Einführung einer Steuer auf den Flug- und Schiffsverkehr diskutiert. Diese Lösung wäre zu bevorzugen, da die Schweiz die Steuer auf Flugtreibstoffe damit nicht unabhängig von den anderen Industrieländern einführen müsste und damit ihre Wettbewerbsposition im internationalen Flugverkehr nicht beeinträchtigt würde. Die Weiterverfolgung dieser Variante ist daher nur im Rahmen einer internationalen Initiative vorgesehen.

### Analyse

#### a. Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand wird als verhältnismässig gering eingestuft.

#### b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)

Genau geprüft werden muss das Verhältnis zur Chicago Konvention (keine unilateralen Massnahmen möglich). Zudem muss untersucht werden, inwiefern eine solche Verbrauchssteuer im Zusammenhang mit der Einbindung des Flugverkehrs in das Emissionshandelssystem vertretbar ist.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Besteuerung von Flugtreibstoffen existiert bereits. Bisher wurden auf nationaler Ebene nur die nationalen Flüge mit einer Verbrauchssteuer belastet. Eine Ausweitung auch auf internationale Flüge wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht möglich. Allerdings wäre eine Änderung der Bundesverfassung notwendig, wenn die Mittel zweckgebunden für die Finanzierung des internationalen Klimaschutzes eingesetzt werden sollen.

#### c. Einhaltung des Verursacherprinzips

Der Flugverkehr trägt in wachsendem Ausmass zur globalen Klimaänderung bei. Da der Flugverkehr in der Schweiz bisher von einer Verbrauchssteuer ausgenommen war, ist ihre Einführung in verhältnismässiger Höhe verursachergerecht.

#### d. Ergiebigkeit: ausreichend. Der Kerosinverbrauch in der Schweiz liegt bei ca. 1.7 Mia. Litern (4.23 Mio. t CO<sub>2</sub>). Eine Abgabe von 10 Rappen pro Liter würde Einnahmen in der Höhe von ca. 170 Mio. Franken generieren.

#### e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

Von Seiten des Flugverkehrs ist mit grosser politischer Opposition zu rechnen. Ein weiterer Stolperstein könnte zudem die geplante Einbindung des Flugverkehrs in das Emissionshandelssystem sein. Eine Doppelbelastung des Flugsektors dürfte eher schwierig durchsetzbar sein.

## 3. Einführung einer Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe

### Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle

Nach dem Vorbild des heutigen Klimarappens, soll auf fossile Treibstoffe eine Finanzierungsabgabe erhoben werden.

## Analyse

### a. Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand wird als verhältnismässig gering eingeschätzt, da die Erhebung problemlos ist. Sofern keine Ausnahmen geschaffen werden, ist daher der Vollzug einfach.

### b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)

Aus rechtlicher Sicht, ist für die Erhebung einer reinen Finanzierungsabgabe die Änderung der Bundesverfassung notwendig.

### c. Einhaltung des Verursacherprinzips

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Verkehrsbereich sind seit 1990 um 14 % angestiegen. Der Verkehr ist einer der Hauptverursacher der Treibhausgasemissionen in der Schweiz. Daher ist eine Besteuerung des fossilen Treibstoffs für die Finanzierung der Beiträge der Schweiz zum internationalen Klimaschutz als verursachergerecht einzustufen.

### d. Ergiebigkeit

Die Stiftung Klimarappen hat mit einer Abgabe von 1,5 Rappen pro Liter Treibstoff jährlich Einnahmen in der Höhe von ca. 153 Mio. Franken generiert. Je nach Höhe der Finanzierungsabgabe, könnte damit der geforderte Beitrag der öffentlichen Gelder der Schweiz abgedeckt werden.

### e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

Im Vergleich zur CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf fossile Treibstoffe, wird die Akzeptanz einer Finanzierungsabgabe nach dem Vorbild des Klimarappens als höher eingeschätzt. Es wird jedoch angenommen, dass auch eine Finanzierungsabgabe nur schwierig umsetzbar wäre.

## 4. Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen

### Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle

Auf die Emissionen von Treibhausgasen wird eine Klimaabgabe erhoben. Berücksichtigt werden dabei alle im Kyoto-Protokoll und einem ev. Nachfolgeprotokoll geregelten Treibhausgase.

Bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen könnte nach dem Vorbild der bereits eingeführten CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe auch eine entsprechende CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe eingeführt werden. Gleichzeitig würden aber auch die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen, wie sie beispielsweise bei der Zementherstellung entstehen, mit einer Abgabe belegt.

Die Methanemissionen aus der Landwirtschaft müssten aufgrund von messbaren Grössen wie beispielsweise Anzahl m<sup>2</sup> bewirtschafteter Landfläche und Anzahl Wiederkäuer berechnet und entsprechend besteuert werden. Auch die übrigen Treibhausgasemissionen N<sub>2</sub>O, SF<sub>6</sub> sowie die HFCs und PFCs müssten aufgrund fixer Einheiten berechnet und besteuert werden. Eine exakte Berechnung der verursachten Treibhausgasemissionen wäre vermutlich mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

## Analyse

### a. Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand hängt stark davon ab, wie das Instrument ausgestaltet wird. Wie die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe wäre auch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe mit relativ geringem Aufwand vollziehbar. Bei den übrigen Treibhausgasemissionen hängt der Vollzugsaufwand stark von der Art und Weise ab, wie der Umfang der Treibhausgasemissionen bemessen wird. Wird beispielsweise zwischen den Methanemissionen von Milchkühen und den Methanemissionen von Mutterkühen unterschieden, dürfte dies zu einem sehr viel grösseren Vollzugsaufwand führen als wenn ein Durchschnittswert für alle Wiederkäuer gelten würde.

Eine einheitliche Bemessungsgrundlage ist Voraussetzung dafür, dass der Vollzug einer Abgabe auf Treibhausgasemissionen möglich ist.

- b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)
 

Die Einführung einer Abgabe auf sämtliche Treibhausgasemissionen bedingt eine Änderung der Bundesverfassung.
- c. Einhaltung des Verursacherprinzips
 

Durch eine Abgabe auf sämtliche Treibhausgasemissionen könnten die notwendigen Mittel für die Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im In- und Ausland verursachergerecht generiert werden.
- d. Ergiebigkeit
 

Bereits eine relativ geringe Steuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen würde ausreichen, um die notwendigen Mittel zu generieren.
- e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung
 

Grundsätzlich wird die politische Akzeptanz einer geringen Klimaabgabe auf alle Treibhausgasemissionen als relativ gut eingeschätzt. Problematisch ist allerdings, dass alle Sektoren betroffen sind und sich die Gegner einer solchen Vorlage problemlos zusammenschliessen können. Hingegen werden die durch die Klimaabgabe generierten Mittel vor allem in den Entwicklungsländern eingesetzt – die Nutzniesser der Abgabe können diese daher in der Schweiz nur indirekt politisch unterstützen.

## **5. Versteigerung von Emissionsrechten für im Emissionshandelssystem eingebundene Unternehmen**

### **Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle**

Die im Emissionshandelssystem (ETS) eingebundenen Unternehmen erhalten die für den treibhausgas-effizienten Betrieb notwendigen Emissionsrechte gratis zugeteilt. Emittieren die Unternehmen mehr Treibhausgase müssen sie die zusätzlich benötigten Emissionsrechte ersteigern oder auf dem Markt zukaufen. Die Einnahmen aus der Versteigerung könnten für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime verwendet werden.

### **Analyse**

- a. Vollzugsaufwand
 

Der Vollzugsaufwand wird als sehr gering eingestuft. Das ETS wird im Rahmen des revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetzes weitergeführt und weiterentwickelt. In diesem Rahmen werden auch die Modalitäten für die Versteigerungen von Emissionsrechten bestimmt. Sollten die Einnahmen aus der Versteigerung für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime verwendet werden, würde daraus kein zusätzlicher Vollzugsaufwand entstehen.
- b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)
 

Die gesetzlichen Grundlagen für die Versteigerung der Emissionsrechte werden mit der Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes durch das Parlament verabschiedet. Im Gesetz ist jedoch nicht festgehalten wie die Einnahmen verwendet werden. Ohne entsprechende Gesetzesänderung würden die Mittel folglich in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen.
- c. Einhaltung des Verursacherprinzips
 

Das Emissionshandelssystem ist verursachergerecht ausgestaltet. Wer mehr Treibhausgasemissionen verursacht notwendig wäre, muss zusätzliche Emissionsrechte erwerben. Entsprechend wäre die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten für das internationale Klimaregime ebenfalls verursachergerecht. Allerdings sind bei weitem nicht alle Emissionsquellen in das Emissionshandelssystem einbezogen.
- d. Ergiebigkeit
 

Die erwarteten Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten reichen voraussichtlich auch bei Einbezug des Flugverkehrs nicht aus, um den Finanzierungsbedarf im Rahmen des

internationalen Klimaregimes vollständig decken zu können. Die Einnahmen dürften deutlich unter 100 Mio. Franken pro Jahr liegen.

e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

Die politische Akzeptanz in der Wirtschaft wird als eher gering eingeschätzt. Da im ETS nur die Wirtschaft eingebunden ist, würden die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime bei dieser Variante lediglich durch die im ETS eingebundenen Unternehmen bezahlt während alle anderen Sektoren keinen Beitrag leisten müssten. Dies dürfte grossen politischen Widerstand auslösen.

## 6. Weitere Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe

### Kurzbeschreibung der Finanzierungsquelle

Im Jahr 2008 wurde in der Schweiz eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe eingeführt. Die Abgabehöhe beträgt heute 36 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub>. Die Einnahmen werden proportional an Wirtschaft und Bevölkerung rückverteilt.

Es wäre denkbar, einen Teil der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime zweckzubinden.

### Analyse

a. Vollzugaufwand

Der Vollzugaufwand wird als sehr gering eingestuft. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe wird bereits umgesetzt. Die Zweckbindung würde daher zu keinem zusätzlichen Vollzugaufwand führen.

b. Umsetzbarkeit (rechtliche Situation, Einbindung in andere Vorlagen, Praktikabilität)

Obwohl die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe ursprünglich als reine Lenkungsabgabe konzipiert wurde, beschlossen die eidgenössischen Räte im Jahr 2009, einen Drittel der Einnahmen, maximal aber 200 Mio. Franken pro Jahr, für die Finanzierung eines Gebäudeprogramms einzusetzen. Da das Gebäudeprogramm den Lenkungseffekt der CO<sub>2</sub>-Abgabe verstärkt und nur ein Teil der Einnahmen zweckgebunden werden sollte, kann die Zweckbindung als verfassungskonform angesehen werden.

Würde eine weitere Zweckbindung für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime vorgesehen, müsste dafür eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Dies aus zwei Hauptgründen: erstens, weil die zweckgebundene Anteil der Einnahmen den Charakter der Lenkungsabgabe zu einer Finanzierungsabgabe verändern würde und zweitens, weil die Mittelverwendung den Lenkungseffekt im Inland nicht verstärkt und damit nicht zur Erreichung der nationalen Reduktionsziele beiträgt.

c. Einhaltung des Verursacherprinzips

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wird gemäss dem Verursacherprinzip auf fossile Brennstoffe erhoben. Die Finanzierung des internationalen Klimaregimes wäre damit verursachergerecht, klammert aber andere Emissionsquellen (z.B. Verkehr) aus.

d. Ergiebigkeit

Bei einer Abgabehöhe von 36 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub>, entstehen Einnahmen in der Höhe von ca. 600 Millionen Franken pro Jahr. Ein Drittel davon, maximal aber 200 Mio. Franken, werden für die Finanzierung des Gebäudeprogramms eingesetzt. Bei gleich bleibender Abgabehöhe wäre folglich eine weitgehende Zweckbindung der verbleibenden Mittel notwendig, um die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime finanzieren zu können.

e. Politische Akzeptanz in der Wirtschaft und der Bevölkerung, Verteilungswirkung

Da die CO<sub>2</sub>-Abgabe ursprünglich als reine Lenkungsabgabe konzipiert wurde, ist mit einem hohen politischen Widerstand gegen eine vollständige Zweckbindung zu rechnen.

Zudem würde damit die Finanzierungslast ausschliesslich auf dem Brennstoffsektor lasten, während die übrigen Sektoren keinen Beitrag leisten müssten. Dieser Umstand dürfte die politische Akzeptanz ebenfalls schmälern.