
August 2018

Die Schweiz und ihre Klimaverpflichtungen im Ausland

**Analyse von 11 möglichen Politikinstrumenten
zur internationalen Klimafinanzierung**

**Anja Kollmuss
Im Auftrag von Alliance Sud, Bern**

Die Schweiz und ihre Klimaverpflichtungen im Ausland

Analyse von 11 möglichen Politikinstrumenten zur internationalen Klimafinanzierung

Anja Kollmuss*

August 2018

Im Auftrag von Alliance Sud, Bern

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Einführung..... | 2 |
| 2. Ist eine Verfassungsänderung nötig? | 3 |
| 3. Steuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen..... | 5 |
| <i>Instrument I</i> Einführung einer allgemeinen Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen..... | 5 |
| 4. Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr (Treibstoffe)..... | 7 |
| Allgemeingültige Informationen zu Treibstoffabgaben..... | 7 |
| <i>Instrument II</i> Zweckgebundene Erhöhung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe | 9 |
| <i>Instrument III</i> Ausweitung der CO ₂ -Abgabe auf Treibstoffe | 10 |
| <i>Instrument IV</i> Abgabe auf Emissionsgutschriften aus dem Ausland..... | 12 |
| <i>Instrument V</i> Erhöhung der Gebühren für die Autobahnvignette..... | 14 |
| 5. Abgabe auf den internationalen Flugverkehr..... | 15 |
| <i>Instrument VI</i> Flugticketabgabe..... | 16 |
| 6. Abgaben/Steuern auf fossile Brennstoffe..... | 22 |
| <i>Instrument VII</i> Teilzweckbindung der CO ₂ -Abgabe auf Brennstoffe | 22 |
| <i>Instrument VIII</i> Einführung einer Abgabe für CO ₂ -abgabebefreite Unternehmen..... | 23 |
| <i>Instrument IX</i> Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem..... | 25 |
| 7. Andere Einnahmequellen | 28 |
| <i>Instrument X</i> Einnahmen aus Ersatzleistungen (Sanktionen) im Rahmen des CO ₂ -Gesetzes .. | 28 |
| <i>Instrument XI</i> Einführung einer Finanztransaktionssteuer (Tobin Tax)..... | 31 |
| 8. Zusammenfassung und Diskussion..... | 34 |
| 9. Quellen | 39 |

*Anja Kollmuss

Independent Climate Policy Analyst

Research Associate Stockholm Environment Institute

climate@anjakollmuss.com

1. Einführung

Im Pariser Klimaübereinkommen von 2015 verpflichten sich die Industriestaaten, gemeinsam ab 2020 internationale Klimafinanzierung in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr – aus öffentlichen und privaten Quellen – für Mitigations- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern bereitzustellen. Das Abkommen schreibt dabei nicht vor, wie hoch die einzelnen Länderbeiträge sein sollen, sondern appelliert an die Industrieländer, gestützt auf die Prinzipien der Klimarahmenkonvention (Verantwortung und Wirtschaftsleistung) einen fairen Beitrag zu leisten.

Bislang belaufen sich die Schweizer Ausgaben für den internationalen Klimaschutz auf 250 bis 300 Mio. CHF pro Jahr. Diese Summe besteht in erster Linie aus angerechneten „klimarelevanten Aktivitäten“ regulärer Entwicklungsprojekte. Knapp 100 Millionen werden jährlich an die dafür vorgesehenen multilateralen Klimafinanzierungs-instrumente bezahlt. Diese Beiträge werden aus den Rahmenkrediten der internationalen Zusammenarbeit finanziert – dementsprechend steht weniger Geld für die Armutsbekämpfung zu Verfügung. Der Anteil mobilisierter privater Mittel ist gering (Klima-Allianz 2016).

Für die Zeit nach 2020 geht der Bundesrat in seinem Bericht zur Internationalen Klimafinanzierung vom 10. Mai 2017 davon aus, *„dass sich der faire Anteil der Schweiz an das gemeinsame Finanzierungsziel der Industriestaaten [ab 2020] auf 450 bis 600 Millionen USD pro Jahr belaufen dürfte.“*¹ Alliance Sud und die über 70 weiteren Organisationen der Klima-Allianz Schweiz hingegen halten fest, dass ein fairer Anteil der Schweizer Klimafinanzierungsbeiträge getreu den Kriterien der Klimarahmenkonvention mindestens 1 Milliarde CHF pro Jahr betragen muss: Denn sowohl die globale Klimaverantwortung als auch die schweizerische Wirtschaftsleistung beträgt rund 1 Prozent im Vergleich aller Industriestaaten.

Der Bundesratsbericht schlägt weiter vor, *„zur Erreichung des Schweizer Anteils [...] öffentliche Mittel aus bestehenden Quellen sowie zu einem massgeblichen Teil mobilisierte private Mittel zu verwenden. [...] Die öffentlichen Mittel für die internationale Klimafinanzierung der Schweiz sollen wie bis anhin schwergewichtig aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit und ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt finanziert werden.“* Der Bundesrat will *„prüfen, inwieweit in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz vermehrt Instrumente zur Mobilisierung privater Mittel eingesetzt werden sollen oder neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor möglich sind, welche die Mobilisierung privater Mittel begünstigen.“* Auf welche Weise die Schweiz ab 2020 solche finanziellen Mittel im Rahmen ihrer Klimafinanzierungsverpflichtung mobilisieren will, lässt der Bericht offen.

Diese Studie analysiert daher eine Auswahl von Massnahmen, um zusätzliche, innovative und möglichst verursachergerechte Finanzquellen zu erschliessen. Im Kontext der Klimafinanzierung spielen verschiedene Aspekte zusammen; insbesondere:

- 1. Die Quelle der Mittel:** Gelder werden durch Steuern, Sanktionen, Abgaben, freiwillige Beiträge, etc. mobilisiert oder generiert.
- 2. Das Gefäss:** Die mobilisierten Gelder werden gebündelt und für Zahlungen oder Weiterleitungen vorbereitet (Staatskasse, Fonds, Programm, Stiftung usw.).

¹ Siehe [Bundesratsbericht vom 10. Mai 2017](#), in Antwort auf Postulat 15.3798 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats

3. **Die Instrumente oder Programme zur Finanzierung von Massnahmen:** Die bereitstehenden Gelder werden an Institutionen, Fonds oder Programme weitergeleitet, um damit Massnahmen in den Zielländern zu finanzieren (z. B. Green Climate Fund, direkte Investitionen in Länder durch bilaterale [Deza/Seco/BAFU] oder multilaterale [Weltbank o. ä.] Entwicklungszusammenarbeit, usw.).
4. **Der Verwendungszweck der Mittel:** Die Gelder werden in verschiedene Projekte, Regionen und Sektoren investiert (z. B. in besonders armen Entwicklungsländern oder in Inselstaaten, für Mitigation oder Anpassung, etc.)

Diese Studie konzentriert sich auf die Herkunft der Mittel. Sie beschreibt eine Auswahl von elf Massnahmen, mit welchen möglichst verursachergerecht Mittel generiert werden können. Die anderen Aspekte – insbesondere Fragen der Bereitstellung und Anwendung von internationaler Klimafinanzierung – werden in dieser Studie nicht behandelt. Die Analyse der möglichen Finanzierungsinstrumente stützt sich auf folgende Kriterien:

- a. **Klimarelevanz:** Wie strikt befolgt das Instrument das Verursacherprinzip und hat es einen zusätzlichen Lenkungs-, Steuerungs- oder Spillover-Effekt auf die Schweizer Emissionen?
- b. **Höhe der Einnahmen:** Mit welchen Einnahmen kann jährlich gerechnet werden? Ist eine Lenkungswirkung zu erwarten, welche die Einnahmen über die Jahre sinken lässt?
- c. **Umsetzbarkeit:** Was ist die rechtliche Situation? Kann das Instrument in bestehende Vorlagen eingebunden werden? Wie hoch sind der gesetzgeberische und der Vollzugsaufwand?
- d. **Internationaler Vergleich:** Wie sind die Erfahrungen aus anderen Ländern?
- e. **Fazit:** Was ist das Gesamtbild der Einschätzungen der vier Kriterien?

2. Ist eine Verfassungsänderung nötig?

Klimafinanzierungsmöglichkeiten, die eine Verfassungsänderung voraussetzen, sind gesetzgeberisch und politisch aufwändig und verlangen einen Volksentscheid (mit Volks- und Ständemehr). Grundsätzlich gilt: Steuern müssen in der Verfassung verankert sein. Sie haben als Hauptziel die Generierung von Finanzmitteln. Ob der Bund aufgrund der derzeitigen Verfassungsgrundlage ausreichende Kompetenzen hat, um Steuern und andere Einnahmen zwecks internationaler Klimafinanzierung zu verwenden, bedarf vertiefter juristischer Abklärungen. Lenkungsabgaben hingegen bedingen keine Verfassungsänderung. Sie beabsichtigen eine Verhaltensänderung (Alkoholsteuer, CO₂-Abgabe). Deren Einnahmen müssen grundsätzlich zurückerstattet werden. Die juristische Unterscheidung von Lenkungsabgaben und Steuern erfolgt jedoch nicht einheitlich:

Der Bundesrat verweist im Rahmen von Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen sowie im Bericht vom 10.5.2016 auf die Notwendigkeit, für neue Finanzierungs-Instrumente oder erweiterte Zweckbindungen bestehender Einnahmen die Bundesverfassung anpassen zu müssen.

Dem steht ein Rechtsgutachten im Auftrag des BAFU aus dem Jahr 2008 gegenüber. Dieses besagt, dass für Erträge einer Abgabe auf fossile Brenn- und Treibstoffe sowie auf der Emission von Klimagasen eine „*Verwendung für lenkungskonforme Massnahmen, namentlich für*

[...] Klimaprojekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit [...] im Rahmen der geltenden Verfassung vorgenommen werden [kann]" (Keller H. und Hauser M. 2008).

Das Rechtsguthaben stützt sich bei diesen Befunden auf die herrschende Lehre und Staatspraxis, wonach der Bund „reine Lenkungsabgaben gestützt auf eine Sachkompetenz, die ihn zur Verhaltenslenkung ermächtigen, erheben [kann], ohne dass er eine besondere Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung benötigt.“ Kontrovers sei, in welchem Umfang die Einnahmen an Bevölkerung und Wirtschaft zurückverteilt werden müssen. Des Weiteren sei der Bund gestützt auf eine Sachkompetenz „ohne besondere Verfassungsgrundlage [...] befugt, besondere Finanzierungsabgaben [...] zu erheben“.

Der existierende Verfassungsvorbehalt hinsichtlich der Erhebung von Bundessteuern liegt gemäss Rechtsgutachten in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen; insbesondere in der Wahrung des Steuersubstrates² und des Spielraumes der Ausgestaltung der kantonalen Steuersysteme. Sofern diese gewährt und „demokratische Mitsprache“ gewährleistet sind, seien die Höhe des Ertrags und die „Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen“ von untergeordneter Rolle.

Um zu klären, welche der 11 dargestellten Massnahmen eine Verfassungsänderung erforderten, sind spezifische und detaillierte juristische Abklärungen im Einzelfall notwendig. Diese Studie geht nicht weiter auf diese Frage ein. Jedoch können die folgenden, allgemeingültigen Aussagen als Richtschnur angenommen werden (basierend auf Keller und Hauser 2008):

- Die mögliche Teilzweckbindung und Verwendung der Einnahmen aus Lenkungsabgaben ist ohne entsprechende Verfassungsgrundlage auf die beabsichtigte Lenkungswirkung beschränkt; das heisst, die zweckgebundenen Mittel müssen den Lenkungseffekt verstärken (so wird beispielsweise ein Drittel der CO₂-Abgaben für Massnahmen zur Erhöhung der Gebäudeeffizienz benutzt).
- Nicht verwendete Einnahmen aus Lenkungsabgaben müssen an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt werden.

Da die Schweiz ihr 2030-Klimaziel zu einem grossen Teil durch Senkung von Emissionen im Ausland erreichen will, könnte man argumentieren, dass eine Zweckbindung zwecks internationaler Klimafinanzierung die Ziele des (zurzeit unter Revision stehenden) CO₂-Gesetzes unterstützen würde.³ Diese Argumentation kann jedoch nicht für die Finanzierung von Klimaanpassungsmassnahmen herangezogen werden.

² Die Frage, ob zusätzlich generierte Mittel im Rahmen der geforderten 1 Mrd. CHF pro Jahr zur Klimafinanzierung die Steuereinnahmen der Kantone *erheblich* beeinträchtigen würden, erscheint im Verhältnis zu den Steuererträgen (z.B. 2014) von Bund (58.7 Mrd. CHF), Kantonen (44.3 Mrd. CHF) und Gemeinden (26.7 Mrd. CHF) zunächst einmal als unwesentlich.

³ Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Doppelzählung zwischen Klimafinanzierung und Reduktionsfinanzierung vermieden werden muss. Eine gekaufte Emissionsminderung aus dem Ausland darf nur entweder an die Klimafinanzierungsverpflichtungen oder an das Reduktionsziel angerechnet werden.

3. Steuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen

2015 lagen die Schweizer Inlandemissionen bei knapp über 48 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂e).⁴ Nicht berücksichtigt sind dabei Emissionen des internationalen Flugverkehrs sowie graue, also durch Produktion bzw. den Import von Waren und Dienstleistungen im Ausland entstandene Emissionen. Die Schweizer Inlandemissionen werden wie folgt verursacht:

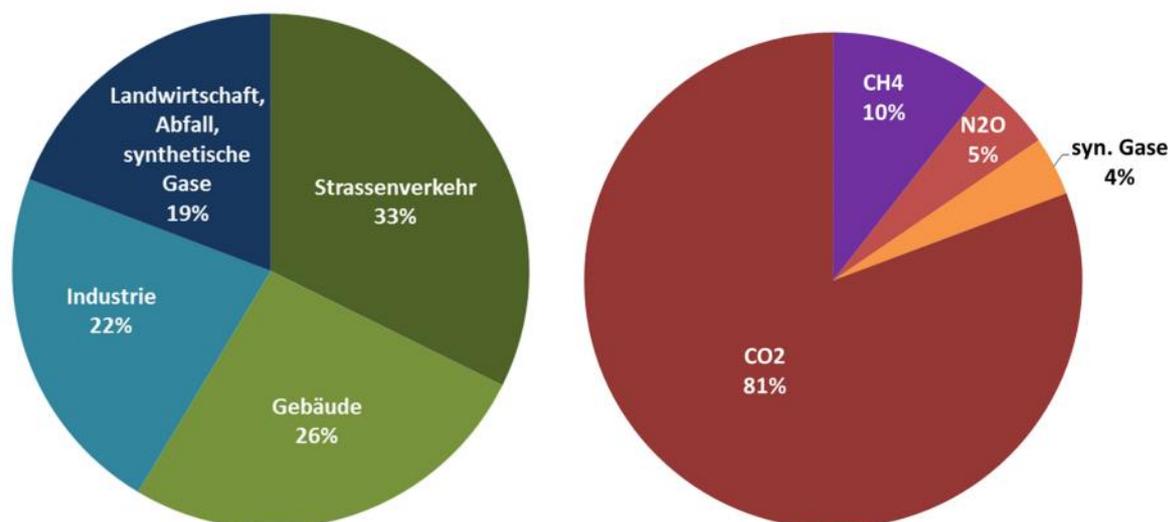


Abb. 1: 2015 Treibhausgasemissionen der Schweiz (2015)⁵

Instrument I Einführung einer allgemeinen Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine neue Klimasteuer auf sämtliche Schweizer Treibhausgasemissionen erhoben.

a. Klimarelevanz

Eine allgemeine Klimasteuer pro Tonne CO₂e auf sämtliche Treibhausgasemissionen wäre verursachergerecht und würde alle Sektoren entsprechend ihrer Klimabelastung besteuern. Lenkungseffekte würden sich je nach der Höhe der Steuer sowie der spezifischen Elastizität der verschiedenen Sektoren einstellen.

b. Höhe der Einnahmen

Um 1 Mrd. CHF für die Klimafinanzierung zu generieren, müsste auf der Basis des derzeitigen inländischen Treibhausgas-Gesamtausstosses eine Steuer von ca. 21 CHF pro Tonne erhoben werden. Würde der internationale Flugverkehr eingeschlossen, wären es 17 CHF.

Pro Person würde eine Klimasteuer somit im Schnitt ca. 120 CHF kosten (der durchschnittliche CO₂e Ausstoss pro Person betrug 2015 sechs Tonnen). Damit die jährlich 1 Mrd. CHF kontinuierlich generiert werden könnten, müsste eine solche Steuer im Zuge der

⁴ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/daten-indikatoren-karten/daten/co2-statistik.html>, accessed 20.9.2017

⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/inkuerze.html>, accessed 20.9.2017

Senkung der Klimainlandemissionen ansteigen. Unter der Annahme, dass die Schweiz ihr vom Bundesrat vorgeschlagenes Inlandziel (-30 Prozent bis 2030) erreicht, müsste der Preis pro Tonne CO₂e bis 2030 auf 26 CHF ansteigen. Würde er bei 21 CHF verbleiben, würden die steuerlichen Einnahmen im Jahr 2030 nur noch knapp 800 Mio. CHF betragen.

c. Umsetzbarkeit

Die Einführung einer allgemeinen Klimasteuer würde eine Ergänzung oder Änderung der Bundesverfassung erfordern. Die Umsetzbarkeit wäre technisch eher komplex, da die exakte Berechnung und Zuteilung – besonders bei Nicht-CO₂-Emissionen schwierig sein kann. Besonders relevant wäre dies für die Landwirtschaft, welche für rund 80 Prozent der N₂O- und 85 Prozent der CH₄-Emissionen in der Schweiz verantwortlich ist.⁶ Eine mögliche Lösung wäre, Pauschalabgaben für gewisse Sektoren zu definieren.

d. Internationaler Vergleich

Noch kein Land hat eine allgemeine CO₂- oder Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen eingeführt. Es gibt jedoch Länder, die Steuern auf CO₂-Emissionen in bestimmten Sektoren eingeführt haben.⁷

e. Fazit

Eine allgemeine Klimasteuer wäre sehr verursachergerecht und – mit geeigneten Mechanismen (z.B. Pauschalabgaben) – im Prinzip umsetzbar.

Mit Tarifen zwischen 20-30 CHF pro Tonne CO₂e – also lediglich auf Niveau eines Viertels der derzeitigen CO₂-Abgabe auf Brennstoffe – liessen sich bis 2030 jährlich 1 Mrd. CHF generieren; und somit die gesamten Klimafinanzierungsbeiträge der Schweiz finanzieren.

Ein solch umfassendes, neues Instrument setzt die Ausarbeitung eines relativ komplizierten Gesetzesrahmens und möglicherweise eine spezifische Verfassungsgrundlage voraus. Neben zeitlichen und gesetzgeberischen Aspekten müsste auch in Betracht gezogen werden, wie sich ein solches Instrument auf den Waren- und Dienstleistungshandel über die Schweizer Grenzen hinweg auswirkt, respektive anpassen liesse. Ausserdem müsste geprüft werden, inwieweit die Einführung einer allgemeinen Klimaabgabe mit der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe vereinbar wäre.

⁶ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/dossiers/magazin-umwelt-leben-klimawandel/landwirtschaft-wiesenmilch-fuer-den-klimaschutz.html>, accessed 20.9.2017

⁷ Mehr dazu:

- Institute for Climate Economics (2017). [Global panorama of carbon prices in 2017](#)
- World Bank and Ecofys (2017). [Carbon Pricing Watch 2017 \(May\)](#). Washington DC: World Bank.
- PMR - Partnership for Market Readiness (2017). [Carbon Tax Guide: a Handbook for Policy Makers](#).
- Carl, Jeremy and Fedor, David (2016). [Tracking global carbon revenues: A survey of carbon taxes versus cap-and-trade in the real world](#). Energy Policy 96, pp. 50-77.

4. Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr (Treibstoffe)

Die Schweizer Gesetzgebung unterscheidet zwischen Brenn- und Treibstoffen und belegt diese mit unterschiedlichen Steuern und Abgaben. **Treibstoffe** werden in Fortbewegungsmitteln, also hauptsächlich im Strassen- und Luftverkehr gebraucht (PKW, LKW, Flugzeuge), während **Brennstoffe** stationär zum Einsatz kommen (Heizungen, Industrieanlagen, Kraftwerke, etc.). Die nachfolgende Tabelle zeigt Steuern und Abgaben, die 2017 auf fossile Brennstoffe und Treibstoffe erhoben wurden.

Der Strassenverkehr ist für rund ein Drittel der Schweizer Klimaemissionen verantwortlich.⁸ Es werden vier mögliche Massnahmen analysiert, um durch Abgaben im Strassenverkehr zusätzliche Mittel zu generieren.

Belastung der Treib- und Brennstoffe
Stand: Juni 2017

| Art der Belastung | Treibstoff | | | Brennstoff | |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| | in Rappen je Liter | | | in Fr. je 100 Liter | in Rappen je kWh |
| | Autobenzin 95 ROZ Zolltarifnummer 2710.1211 | Autobenzin 98 ROZ Zolltarifnummer 2710.1211 | Dieselmilch Zolltarifnummer 2710.1912 | Heizöl Zolltarifnummer 2710.1992 | Erdgas Zolltarifnummer 2711.2190 |
| Mineralölsteuer | 43.120 | 43.120 | 45.870 | 0.300 | 0.015 |
| + Mineralölsteuerzuschlag | 30.000 | 30.000 | 30.000 | - | - |
| = Gesamtsteuersatz | 73.120 | 73.120 | 75.870 | 0.300 | 0.015 |
| + CO ₂ -Abgabe | - | - | - | 22.260 | 1.525 |
| = Gesamtsteuersatz inkl. Lenkungsabgaben | 73.120 | 73.120 | 75.870 | 22.560 | 1.540 |
| + 8,0 % Mehrwertsteuer vom durchschnittl. Verkaufspreis [1] | 10.963 | 11.556 | 11.481 | 5.422 | 0.650 |
| = Gesamtfiskalbelastung | 84.083 | 84.676 | 87.351 | 27.982 | 2.190 |
| + Andere Abgaben [2] | 0.415 | 0.415 | 0.415 | 0.115 | - |
| = Total Belastung | 84.498 | 85.091 | 87.766 | 28.097 | 2.190 |
| Durchschnittlicher Preis inkl. MWST im Juni 2017 | 148.00 | 156.00 | 155.00 | 73.20 | 8.77 |

[1] Durchschnittlicher Tankstellenpreis inkl. MWST gemäss Landesindex der Konsumentenpreise, Bundesamt für Statistik

bzw.

Durchschnittlicher Preis inkl. MWST bei einer Bezugsmenge von 3'000 - 6'000 Liter Heizöl, gemäss Landesindex der Konsumentenpreise, Bundesamt für Statistik

bzw.

Durchschnittlicher kWh-Preis inkl. MWST bei einem durchschnittlichen Jahresverbrauch von 50'000 kWh, Heizung mit Warmwasser, gemäss Landesindex der Konsumentenpreise, Bundesamt für Statistik

[2] Pflichtlagerabgaben der Carbura und Fondsbeitrag der Erdölvereinigung

Abb. 2: Belastungen fossiler Brenn- und Treibstoffe, [Quelle](#)

Allgemeingültige Informationen zu Treibstoffabgaben

2016 wurden in der Schweiz ca. 7.4 Mrd. Liter Benzin und Diesel an Tankstellen verkauft und damit ca. 16 Mio. Tonnen CO₂ verursacht.⁹ Der Gesamtverbrauch von Benzin und Diesel von 2021-2030 wird auf ca. 60 Mrd. Liter geschätzt und entspricht ca. 140 Mio. Tonnen CO₂.¹⁰

⁸ Zur Entwicklung des Strassenverkehrs, siehe INFRAS (2017). [Pilotstudie zum Treibstoffverbrauch und den Treibhausgasemissionen im Verkehr 1990-2050](#)

⁹ Berechnet nach Angaben in Tabelle 8 von INFRAS 2017

¹⁰ Der Benzin und Dieselverbrauch wurde anhand von Tabelle 8, 10 und 26, der INFRAS Studie von 2017 geschätzt. Die Zahlen basieren auf dem Hauptszenario («EES 2020+») siehe INFRAS Tabelle 4), welches die beschlossenen und aus heutiger Sicht absehbaren Massnahmen bis 2050 beinhaltet.

Basierend auf diesen Schätzungen gilt für sämtliche Massnahmen, die den Treibstoffpreis erhöhen, das Folgende:

Kosten und Treibstoffpreiserhöhung

Pro Rappen Treibstoffpreis-Erhöpfung pro Liter könnten über die gesamte 10-Jahresperiode von 2021-2030 ca. 600 Mio. CHF eingenommen werden. Das entspricht einem CO₂-Preis von rund 4.30 CHF pro Tonne.¹¹ Aufgrund des absehbar sinkenden Treibstoffverbrauchs würden die jährlichen Einnahmen pro Rappen Treibstoffpreisaufschlag von anfänglich rund 60 Mio. CHF (2021) bis 2030 auf 50 Mio. CHF sinken.

Um von 2021-2030 die angestrebten 10 Mrd. CHF für Klimafinanzierung zu generieren (im Schnitt 1 Mrd. CHF pro Jahr), müsste der Treibstoffpreis um durchschnittlich 0.17 CHF pro Liter erhöht werden. Das entspricht einem Preis von rund 71 CHF pro Tonne CO₂. Dies ist eine theoretische Berechnung, denn Spillover- und Lenkungseffekte, inklusive Tanktourismus würden den Treibstoffkauf bei einer solchen Preiserhöhung vermutlich deutlich senken.

Lenkungseffekte und Tanktourismus

Eine Preiserhöhung hätte Spillover- und Lenkungseffekte, die sowohl Emissionen als auch die angestrebten Einnahmen bremsen würden. Unterschiedliche Treibstoffpreise zwischen Nachbarländern führen dazu, dass grenznahe Konsumenten und Konsumentinnen dort tanken, wo es billiger ist. Abgaben, welche die Treibstoffpreise in der Schweiz gegenüber den Nachbarländern deutlich erhöhten, würden daher zu Tanktourismus führen.

Wie gross Lenkungseffekte und Tanktourismus bei einer Abgabenerhöhung wären, müsste genauer untersucht werden. Das Bundesamt für Raumentwicklung gibt grobe Richtwerte der kurz- und langfristigen Gesamtelastizitäten von -0.15 resp. -0.35 an. Dies bedeutet zum Beispiel, dass wenn Kosten um 10 Prozent steigen, die Fahrleistung kurzfristig um 1.5 Prozent und langfristig um 3.5 Prozent zurück geht (Bundesamt für Raumentwicklung 2012). Inwieweit dieser Rückgang auf Tanktourismus zurückzuführen wäre, müsste abgeklärt werden.

Benzinpreise sind heutzutage in den Nachbarländern (und in den meisten EU-Ländern) vergleichbar mit den Preisen in der Schweiz. Diesel hingegen wird in der Schweiz heute höher besteuert als in vielen europäischen Ländern, was höhere Dieselpreise und einen Tanktourismus aus der Schweiz in die umliegenden Länder zufolge hat.¹² Eine spürbare Erhöhung der Treibstoffpreise führt daher aus Sicht des Klimaschutzes und dem Potential, zusätzliche Einnahmen zu generieren, nur dann zum Ziel, wenn die Nachbarländer der Schweiz vergleichbare Massnahmen ergreifen. Oder aber, wenn Spillover-Effekten wie dem

¹¹ 600 Mio CHF / 140 Mio t CO₂

¹² Die Treibstoffpreise in der Schweiz waren (vor allem für Benzin) bis zur Aufhebung des Euro-Mindestkurses Anfangs 2015 tiefer als in den Nachbarländern, was gemäss einer Studie der Erdölvereinigung Schweiz im Jahr 2008 einen Benzin-Tanktourismus in die Schweiz – also den Kauf von Benzin durch ausländische KonsumentInnen – von rund 450 bis 500 Mio. Liter zufolge hatte. 2015 ging dieser Tanktourismus auf nahezu Null zurück. Beim Diesel kehrte sich der Tanktourismus gemäss Studie von 2008 (75 Mio. Liter von Ausländern in der Schweiz gekauft) bis 2015 (Schweizer kauften rund 90 Mio. Liter Diesel im Ausland) um. <https://www.erdoel.ch/de/treibstoffe-und-mobilitaet/aktuelles-medien/medienmitteilungen/13-tanktourismus>, accessed 31.10.2017 <https://www.adac.de/der-adac/verein/aktuelles/benzinpreise-ausland/>, accessed 6.12.2017

<https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/steuern-und-abgaben/einfuhr-in-die-schweiz/mineraloelsteuer/wissenswertes.html>, accessed 6.12.2017

[Fiskalbelastungs- und Preisvergleich mit den Ländern der Europäischen Union](#) (PDF, 103 kB, 03.04.2017)

[Tanksäulenpreise für Treibstoffe in den schweizerischen und ausländischen Grenzonen](#) (PDF, 13 kB, 22.11.2017)

Tanktourismus mit flankierenden (Grenzsteuerausgleich-)Massnahmen entgegengewirkt würden.

Instrument II Zweckgebundene Erhöhung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird die Mineralölsteuer¹³ auf Treibstoffe erhöht.

Auf Treibstoffe erhebt die Schweiz zwei verschiedene Steuern: Die Mineralölsteuer auf Treibstoffe beträgt zurzeit 0.43 CHF pro Liter Benzin und 0.46 CHF für Diesel. Der Mineralölsteuerzuschlag beträgt 0.30 CHF pro Liter für Benzin und Diesel. Die Hälfte der Mineralölsteuer fliesst in den allgemeinen Bundeshaushalt. Die andere Hälfte sowie der gesamte Mineralölsteuerzuschlag sind für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassen- und Luftverkehr zweckgebunden.

Im Jahr 2016 betragen die Gesamteinnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag rund 4.7 Mrd. CHF. Das entspricht ca. 7 Prozent der Bundeseinnahmen.¹⁴ Knapp drei Viertel (3.3 Mrd. CHF) wurden zweckgebunden für Infrastrukturinvestitionen im Strassen- und Luftverkehr eingesetzt.

a. Klimarelevanz

Der Verkehr als einer der Hauptverursacher der Schweizer Treibhausgasemissionen würde hinsichtlich seiner Klimawirkung verursachergerecht besteuert werden. Lenkungs- und Spillovereffekte hängen vom Ausmass der zusätzlichen Steuererhöhung ab und würden die potentiellen Einnahmen auch durch einen grösseren Tanktourismus abschwächen.

Die bestehenden Mineralölsteuer-Einnahmen werden grösstenteils zur Finanzierung der Strassen- und Luftverkehrsinfrastruktur erhoben, was bei einer Erhöhung – je nach konkreter Verwendung der Mittel – den fossil betriebenen Verkehr fördert. Aus klimapolitischer Sicht kann dies kontraproduktive Auswirkungen haben.

b. Höhe der Einnahmen

Um von 2021-2030 10 Mrd. CHF für die Klimafinanzierung zu generieren, müssten die Steuern auf Treibstoffe um durchschnittlich 0.17 CHF pro Liter erhöht werden. Das entspricht einem Preis von 71 CHF pro Tonne CO₂. Die tatsächlichen Einnahmen wären jedoch niedriger, denn diese Schätzung berücksichtigt Lenkungseffekte und Tanktourismus nicht, (siehe oben *Allgemeingültige Informationen*).

c. Umsetzbarkeit

Da die Mineralölsteuer und der Zuschlag bereits existieren, wäre der absehbare Vollzugsaufwand sehr gering. Für eine neue, zusätzliche Zweckbindung zugunsten von Beiträgen an die Klimafinanzierung müsste die Bundesverfassung (Art. 86 BV) angepasst werden.

¹³ Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzusatz werden getrennt erhoben, hier aber der Einfachheit halber unter dem Begriff „Mineralölsteuer“ zusammengefasst.

¹⁴ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/steuern-und-abgaben/einfuhr-in-die-schweiz/mineraloelsteuer.html>, accessed 6.12.2017

Die Mineralölsteuer wurde letztmals 1993 angepasst. Der Mineralölsteuerzuschlag beträgt seit 1974 0.30 CHF pro Liter (teuerungsbereinigt entspricht dies 0.13 CHF). Der Bundesrat versuchte 2015 vergeblich, den Mineralölsteuerzuschlag um 0.15 CHF zu erhöhen.^{15,16}

d. Internationaler Vergleich

Je nach Ausgestaltung dieses Ansatzes müsste eine detailliertere Analyse entsprechender Abgaben in spezifischen (Nachbar-)Ländern und einer möglichen Harmonisierung gemacht werden.

e. Fazit

Eine Erhöhung der Mineralölsteuer zwecks Klimafinanzierung wäre verursachergerecht. Theoretisch könnten Einnahmen von durchschnittlich rund 1 Mrd. CHF pro Jahr auf der Basis des voraussichtlichen Treibstoffverbrauchs von 2021-2030 mit einer Erhöhung von 0.17 CHF pro Liter Treibstoff generiert werden.

Bei einer Erhöhung der Schweizer Mineralölsteuer in dieser Grössenordnung würden jedoch die Treibstoffpreise gegenüber dem angrenzenden Ausland deutlich stärker ansteigen, und es käme ohne entsprechende Gegenmassnahmen im In-, oder vergleichbare Verteuerungen im Ausland, zu einer Zunahme des Tanktourismus in die umliegenden Länder. Dieser würde die erhofften Einnahmen und klimapolitisch erwünschten Lenkungseffekte untergraben.

Alternativ zu einer Erhöhung wäre eine neue, zusätzliche Zweckbindung für die Klimafinanzierung auf die bestehende Mineralölabgabe möglich; vorausgesetzt die Bundesverfassung würde entsprechend angepasst. Eine solche würde zu keiner Erhöhung der Treibstoffpreise führen und daher keine zusätzlichen Lenkungs- oder Spillover-Effekte verursachen. Es stünden dann aber weniger Finanzen für den allgemeinen Bundeshaushalt oder den Strassenverkehr zur Verfügung.

Instrument III Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird die CO₂-Abgabe, die zurzeit nur auf Brennstoffe erhoben wird, auf Treibstoffe ausgeweitet.

Die Schweiz erhebt seit 2008 auf Brennstoffe eine CO₂-Lenkungsabgabe, diese beträgt seit 2018 96 CHF pro Tonne CO₂. Die Abgabe betrifft ca. 12.5 Mio. Tonnen CO₂, was nur gut einem Drittel der totalen, im nationalen Treibhausgasinventar ausgewiesenen CO₂-Emissionen entspricht.

Würde die CO₂-Lenkungsabgabe auch auf Treibstoffe ausgedehnt, das heisst eine entsprechende Abgabe von 96 CHF/t CO₂ erhoben, würde sich der Preis pro Liter Benzin um 0.22 CHF, pro Liter Diesel um 0.25 CHF erhöhen. Wird die vom Bundesrat im Rahmen der

¹⁵ „Der Mineralölsteuerzuschlag soll im Rahmen des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) um 4 Rappen pro Liter Benzin und Diesel erhöht werden. Dies erfolgt allerdings erst, wenn die Reserven des NAF unter eine gewisse Grenze fallen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Erhöhung frühestens 2019 fällig wird.“

<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-naf.html#-60297683>, accessed 31.10.2017

¹⁶ „Der Bundesrat wollte den Mineralölsteuerzuschlag in diesem Zusammenhang zunächst von heute 30 auf 45 Rappen pro Liter erhöhen, was zusätzlich rund 680 Millionen Franken pro Jahr eingebracht hätte. Nach heftiger Kritik in der Vernehmlassung krebste er zurück: In der Botschaft, die die Regierung vergangene Woche ans Parlament leitete, beträgt der Aufschlag noch 6 Rappen. Die jährlichen Zusatzeinnahmen lägen damit bei rund 270 Millionen Franken.“ [Tages Anzeiger 25.2.2015](#), accessed 20.9.2017

CO₂-Gesetzesrevision vorgeschlagene Erhöhung der CO₂-Abgabe (weiterhin nur auf Brennstoffe) bis 2030 auf maximal 210 CHF erhöht, würde die entsprechende Abgabe auf Treibstoffe den Preis pro Liter Benzin um 0.55 CHF, pro Liter Diesel um 0.63 CHF erhöhen.¹⁷

a. Klimarelevanz

Der Verkehr als einer der Hauptverursacher der Schweizer Treibhausgasemissionen würde zusätzlich verursachergerecht besteuert. Ausserdem wäre eine aus Klimaschutzgründen erwünschte Lenkungswirkung zu erwarten. Einnahmen und Lenkungswirkung wären aufgrund der Preiserhöhung jedoch durch Spillover-Effekte, v.a. durch den zu erwartenden Tanktourismus, gefährdet – siehe auch Überlegungen zu Mineralölsteuer oben und im Fazit.

b. Höhe der Einnahmen

Beim derzeitigen Preis von 96 CHF pro Tonne CO₂ könnten im Zeitraum 2021-2030 (ohne Einbezug der Lenkungseffekte) im Schnitt 1.5 Mrd. pro Jahr generiert werden.¹⁸ Eine solche Abgabe würde den Preis pro Liter Treibstoffe um ca. 0.22 CHF erhöhen. Eine Erhöhung in dieser Grössenordnung hätte Lenkungs- und auch Spillover-Effekte zur Folge, siehe *Allgemeingültige Informationen*.¹⁹

Ein geringerer Zuschlag würde die Risiken des Tanktourismus verringern, aber auch den Lenkungseffekt abbremsen und brächte geringere Einnahmen (in der Grössenordnung von 50-60 Mio. CHF pro Rappen Zuschlag auf einen Liter Treibstoff (siehe Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr).

c. Umsetzbarkeit

Diese Massnahme könnte theoretisch im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisiert werden. Es wäre juristisch noch abzuklären, ob für die Ausweitung CO₂-Abgabe auf Treibstoffe und die Zweckbindung dieser Einnahmen zugunsten der internationalen Klimafinanzierung die Verfassung geändert werden müsste, da es sich bei der CO₂-Abgabe um eine Lenkungsabgabe handelt, deren Einnahmen grundsätzlich zum grössten Teil rückverteilt werden müssen. Der absehbare Vollzugsaufwand hingegen wäre gering.

d. Internationaler Vergleich

Siehe Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr, sowie zur Mineralölsteuer oben. Eine detailliertere Analyse entsprechender Abgaben in Nachbarländern und einer möglichen Harmonisierung müsste je nach Potential dieser Option noch erfolgen.

e. Fazit

Für eine Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe kann ein ähnliches Fazit wie für die zweckgebundene Erhöhung der Mineralölsteuer gezogen werden: Die Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe wäre grundsätzlich verursachergerecht. Mit einem CO₂-Preis von ca.

¹⁷ Benzin: 2.33 kg CO₂ pro Liter, Diesel: 2.64 kg CO₂ pro Liter.

¹⁸ 96 CHF *154 Mio. t / 10 Jahre = 1.478 Mrd. CHF

¹⁹ Mehr Informationen zu den Elastizitäten im Strassenverkehr, siehe Bundesamt für Raumentwicklung (2012) [Übersicht zu Stated Preference Studien in der Schweiz und Abschätzung von Gesamtelastizitäten](#)

65 CHF könnte auf der Basis des jetzigen Treibstoffverbrauchs jährlich 1 Mrd. CHF generiert werden, was einer notwendigen Erhöhung von 0.17 CHF pro Liter Treibstoff entspräche.

Wie bereits diskutiert, würde eine solche Erhöhung der Schweizer Treibstoffpreise gegenüber dem angrenzenden Ausland ohne entsprechende Gegenmassnahmen im In-, oder vergleichbare Verteuerungen im Ausland, ein Ansteigen des Tanktourismus aus der Schweiz heraus bewirken. Dieser würde Einnahmen und klimapolitisch erwünschte Lenkungseffekte untergraben. Die CO₂-Abgabe ist eine Lenkungsabgabe, die grösstenteils zurückverteilt wird. Inwieweit eine Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe, mit Teilzweckbindung zur Klimafinanzierung, als Lenkungsabgabe oder als Steuer gelten würde, und ob dies daher einer Verfassungsänderung bedürfte, müsste juristisch abgeklärt werden.

Instrument IV Abgabe auf Emissionsgutschriften aus dem Ausland

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine Abgabe auf im Ausland erworbene Emissionsgutschriften erhoben.

Die Schweiz hat im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens versprochen, ihre Emissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Der Bundesrat schlägt dazu vor, das Inlandziel von minus 20 Prozent in 2020 auf minus 30 Prozent bis 2030 zu erhöhen. Die restlichen Reduktionen sollen durch den Kauf von ausländischen Emissionsgutschriften gedeckt werden. D.h. es sollen ca. 30-40 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen im Inland eingespart werden und ca. 50-60 Millionen Emissionszertifikate im Ausland erworben werden (Kollmuss 2017). Die notwendigen Auslandsreduktionen sollen nach dem Vorschlag des Bundesrates zur Revision des CO₂-Gesetzes zum grössten Teil von den Treibstoffimporteuren im Rahmen ihrer im CO₂-Gesetz festgelegten Kompensationspflicht gekauft werden.²⁰

Mit Inkrafttreten des revidierten CO₂-Gesetzes per 1. Januar 2013 wurde eine Kompensationspflicht für Importeure und Hersteller fossiler Treibstoffe eingeführt (Ablösung des ehemaligen Klimarappens²¹). Importeure fossiler Treibstoffe müssen einen (bis 2020 auf 10 Prozent ansteigenden) Anteil der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr im Inland kompensieren. Zwischen 2013 und 2020 müssen im Durchschnitt 5 Prozent der Treibstoffemissionen kompensiert werden; das entspricht total 6.5 Mio. Tonnen CO₂ und hat einen Mehrpreis von 0.01–0.02 CHF pro Liter Treibstoff zur Folge. Zurzeit wird der Kauf von Inlandzertifikaten durch die Stiftung KliK abgewickelt.²² 2016 lag der Durchschnittspreis eines Inlandzertifikates (also für die Emission von einer Tonne CO₂) bei 89 CHF (Klik 2016).

²⁰ Bundesrat 2017: *In der Schweiz sollen ausländische Emissionsverminderungen vor allem vom Privatsektor genutzt werden (vgl. Ziffern 1.2.4 und 1.2.5). Die Treibstoffimporteure sollen nach 2020 die für die Einhaltung des Gesamtreduktionsziels nötigen Emissionsverminderungen im Ausland erbringen (vgl. Ziffer 1.2.4). Zudem kann der Bundesrat vorsehen, dass in bestimmten Fällen auch Unternehmen, die von der CO₂-Abgabe befreit oder vom Emissionshandel ausgenommen sind, Emissionsverminderungen im Ausland anrechnen.*

²¹ Der Klimarappen war eine freiwillige Lenkungsabgabe auf Benzin- und Dieselimporte. Er wurde 2005 eingeführt und betrug 0.015 CHF pro Liter. Die Einnahmen daraus betragen insgesamt 718 Mio. CHF. Mit den Einnahmen wurden Klimaprojekte im In- und Ausland finanziert. <http://www.klimarappen.ch/de/Portrait.7.html>, accessed 30.10.2017

²² „Die Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation KliK wurde von der Erdöl-Vereinigung als nicht gewinnorientierte Organisation gegründet. Sie nimmt den mit ihr vertraglich verbundenen Mineralölgesellschaften die seit dem 1. Januar 2013 bestehende gesetzliche Kompensationspflicht für CO₂-Emissionen ab, die bei der Nutzung fossiler Treibstoffe entstehen. Die Stiftung KliK investiert die ihr im Rahmen ihres Kompensationsauftrags zufließenden Mittel in nachweislich wirksame Klimaschutzprojekte in der Schweiz, die vollumfänglich den Vorschriften des CO₂-Gesetzes entsprechen.“ www.klik.ch, accessed 1.11.2017

Nach 2020 soll der prozentuale Anteil der zu kompensierenden CO₂-Emissionen durch importierte Treibstoffe auf 15 bis 90 Prozent ansteigen. Der exakte Anteil soll „nach Anhörung der Branche“ vom Bundesrat festgelegt werden. Mindestens 15 Prozent der Kompensationsmassnahmen müssen in der Schweiz durchgeführt werden. Der Rest kann durch internationale Zertifikate kompensiert werden (Bundesrat 2017).

Der Preis von internationalen Zertifikaten wird wahrscheinlich deutlich unter dem Preis von Inlandzertifikaten liegen. Eine neue Regelung könnte festlegen, dass bei jedem internationalen Zertifikatekauf eine zusätzliche Abgabe erhoben wird, welche der internationalen Klimafinanzierung zugeführt würde.

a. Klimarelevanz

Da internationale Emissionsreduktionsgutschriften in erster Linie von Treibstoffimporteuren erstanden werden müssen, würde der Verkehr als einer der Hauptverursacher der Schweizer Treibhausgasemissionen hinsichtlich seiner Klimawirkung verursachergerecht besteuert werden. Auch hätte eine Abgabe, je nach Höhe, eine Lenkungswirkung, da die entstehenden Kosten der Treibstoffimporteure an Verbraucher und Verbraucherinnen weitergegeben würden.

b. Höhe der Einnahmen

Geht man davon aus, dass die Treibstoffimporteure von 2021-2030 ca. 50 Mio. Auslandszertifikate kaufen müssen, entspricht das etwa einem Drittel der voraussichtlichen Gesamtemissionen des Benzin- und Dieserverbrauchs. Um jährlich 1 Mrd. CHF für die Klimafinanzierung zu generieren, bräuchte es bei 50 Mio. Auslandszertifikaten einen Aufschlag von 200 CHF pro Auslandszertifikat. Diese Abgabe würde den Treibstoffpreis (zusätzlich zum Zertifikatspreis) um ca. 0.17 CHF pro Liter erhöhen, wie in den beiden vorgängigen Varianten bereits hergeleitet wurde.²³

Mit einem deutlich geringeren Zuschlag von 20-50 CHF pro Zertifikat könnten in den 10 Jahren ca. 1-2.5 Mrd. CHF (ca. 10-25%) der Klimafinanzungen generiert werden. Der Treibstoffpreis pro Liter würde sich dann um ca. 0.02-0.04 CHF pro Liter erhöhen.

c. Umsetzbarkeit

Die Massnahme könnte im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisiert werden. Es wäre abzuklären, ob die Zweckbindung der Einnahmen aus einer Abgabe auf Auslandszertifikate eine Verfassungsänderung benötigen würde. Der Vollzugsaufwand wäre gering.

d. Internationaler Vergleich

86 Länder haben in ihren Pariser Klimazielen erwähnt, dass sie an einem internationalen Emissions- und Zertifikatehandel im Rahmen des Pariser Abkommens interessiert sind. Die grosse Mehrheit dieser Länder sind Entwicklungsländer, die durch den Zertifikateverkauf Einnahmen generieren möchten.

Die 13 interessierten Käuferländer sind für nur etwa 9 Prozent der weltweiten Klimaemissionen verantwortlich. Neben der Schweiz handelt es sich bei den grösseren

²³ 10 CHF Mrd. / 60 Mrd. Liter Treibstoffverbrauch 2021-2031 (siehe INFRAS, 2017) = 0.167 CHF

Käuferländern um Japan, Neuseeland und Südkorea, die beabsichtigen, einen grösseren Anteil ihres 2030 Zieles durch Auslandzertifikate zu kaufen (Kollmuss 2017).

e. Fazit

Mit einer Abgabe von 20-50 CHF pro internationale Emissionsreduktionsgutschrift könnten ca. 10-25 Prozent der benötigten Klimafinzen generiert werden (1-2.5 Mrd. CHF über 10 Jahre). Der Treibstoffpreis würde sich dadurch um ca. 0.02-0.04 CHF pro Liter erhöhen. Dazu kämen die Kosten der Auslandzertifikate. Bei dieser Massnahme könnte ausserdem in Betracht gezogen werden, einen Zuschlag auf alle, also auch auf die inländischen Zertifikate aus der Kompensationsverpflichtung der Treibstoffimporteure zu erheben. Zu beachten ist, dass je nach Ausgestaltung des CO₂-Gesetzes die meisten Zertifikate wahrscheinlich erst gegen Ende der Periode gekauft werden müssen, d. h. die Mittel würden erst gegen Ende der Verpflichtungsperiode erzielt werden.

Inwieweit diese Massnahmen zu Lenkungseffekten und Tanktourismus führen könnten, hängt von der Höhe der Abgabe ab und müsste noch detaillierter abgeklärt werden.

Instrument V Erhöhung der Gebühren für die Autobahnvignette

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, werden die Gebühren für die Autobahnvignette erhöht; die Zusatzeinnahmen fliessen in die Klimafinanzierung.

PKWs und Motorräder sind in der Schweiz vignettenpflichtig. Eine Vignette kostet seit 1995 unverändert 40 CHF und muss jährlich gekauft werden. Es werden pro Jahr etwa 9 Millionen Vignetten verkauft, dies bringt Einnahmen in Höhe von 360 Mio. CHF, die vollständig der Strassenkasse zugutekommen.²⁴

Eine geplante Erhöhung des Vignettenpreises auf 100 CHF wurde durch ein Referendum und die darauffolgende Volksabstimmung im Jahre 2013 mit 60 Prozent Nein abgelehnt.²⁵

a. Klimarelevanz

Die Autovignette ist nicht verursachergerecht, da es sich um einen fixen Pauschalbetrag handelt, der die tatsächlich verursachten Emissionen nicht berücksichtigt.

b. Höhe der Einnahmen

Würde der Preis der Vignette von 40 CHF auf 80 CHF erhöht und würden die dadurch generierten Mehreinnahmen zweckgebunden für die Klimafinanzierung eingesetzt, könnten mit den jährlich zusätzlich etwa 360 Mio. CHF rund ein Drittel der Schweizer Klimafinanzierungsbeiträge gedeckt werden.

Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Gebühr wäre selbst bei einer Verdoppelung kaum mit einer Lenkungswirkung zu rechnen.

²⁴ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/309643/umfrage/anzahl-erloes-vignetten-schweiz/>, accessed 30.10.2017

²⁵ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-autobahnvignette/faq-autobahnvignette.html#507074326>, accessed 30.10.2017

c. Umsetzbarkeit

Es müsste abgeklärt werden, ob die Zweckbindung der Einnahmen zugunsten der internationalen Klimafinanzierung ohne Verfassungsänderung möglich wäre; dies scheint aber eher unwahrscheinlich. Der Vollzugsaufwand wäre gering, da auf die bisherigen Mechanismen des Vignettenvertriebs gebaut werden kann.

d. Internationaler Vergleich

Viele europäische Länder erheben Autobahnabgaben. Österreichs Vignette kostet 86 €. In Italien und Frankreich kostet ein Kilometer Autobahnfahrt durchschnittlich 0.07 €. Deutschland erhebt zurzeit noch keine solche Steuer.²⁶

e. Fazit

Eine Erhöhung der Autovignette zwecks Klimafinanzierung ist nicht verursachergerecht, da nicht der Treibstoffverbrauch besteuert würde. Eine Verdoppelung des Vignettenpreises auf 80 CHF pro Jahr würde mit einer Zweckbindung der zusätzlichen Einnahmen zugunsten der internationalen Klimafinanzierung bei gleichbleibenden Vignettenverkauf rund 380 Mio. CHF pro Jahr einbringen. Zu bedenken ist, dass der politische Widerstand gegen die Erhöhung des Vignettenpreises auf 100 CHF im Jahre 2013 sehr gross war.

5. Abgabe auf den internationalen Flugverkehr

Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr sind weder in den nationalen Klimazielen noch im Pariser Abkommen eingeschlossen. Global machen sie etwa 2 Prozent der CO₂-Emissionen aus, die volle Klimawirkung ist jedoch etwa zwei- bis fünfmal höher (Lee et al. 2009).

Der Flugverkehr wächst zunehmend. In der Schweiz hat sich die Zahl der Flugreisen pro Person und Jahr in den letzten fünf Jahren fast verdoppelt.²⁷ Jede in der Schweiz wohnhafte Person fliegt im Durchschnitt 9 000 km jährlich. Gemäss Klima-Allianz Schweiz entspricht dies rund dem Doppelten der Pro-Kopf-Flugkilometer in unseren Nachbarländern.²⁸

In der Schweiz getankte Flugtreibstoffe verursachten 2015 ca. 5 Mio. Tonnen CO₂ (Schweiz 2017). Werden alle Klimaeffekte einbezogen, sind das 10–25 Mio. Tonnen CO_{2e} pro Jahr. (Im Vergleich: Die Schweizer Inlandemissionen liegen bei ca. 50 Mio. Tonnen CO_{2e}).

Der Klimaschutz im Flugverkehr ist immer noch völlig unzulänglich. Aus Sicht eines wirksamen Klimaschutzes wäre eine weltweite Kerosinsteuer am zielführendsten, denn sie wäre verursachergerecht und hätte, je nach Höhe der Abgabe, eine Lenkungswirkung. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine globale Kerosin-Besteuerung jedoch politisch kaum realisierbar, da Kerosin laut einer internationalen Abmachung von 1944 (Chicago Convention) nicht besteuert werden soll.

²⁶ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/309640/umfrage/mauteinnahmen-ausgewaehlte-laender-europas/> und <https://www.kfz-auskunft.de/info/autobahngebuehr.html>, accessed 6.12.2017

²⁷ <https://www.nzz.ch/schweiz/mobilitaet-und-verkehr-37-kilometer-pro-tag-auf-achse-ld.1293655> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/verkehrsverhalten.html>, accessed 5.11.2017

²⁸ Klima-Allianz Schweiz, 2016: Klima-Masterplan für die Schweiz (https://uploads.strikinglycdn.com/files/d09ae0e0-d69e-4f29-a9a3-5d1813dcfae3/Klima-Allianz_Schweiz_Masterplan.pdf, accessed 20.12.2017)

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) hat im Herbst 2017 die Einführung einer globalen, marktbasierten Massnahme zum Klimaschutz beschlossen. Unter dem neuen Kompensationsmechanismus (CORSIA) sollen Flugemissionen auf dem Niveau von 2020 gehalten werden. Emissionen, die darüber hinausgehen, sollen mit zugekauften Emissionsminderungen kompensiert werden. Es wurde noch nicht festgelegt, welche Art von Emissionszertifikaten zugelassen werden sollen und ob es dazu Qualitätsanforderungen geben soll. Das Abkommen gilt von 2021 bis 2035. In den ersten sechs Jahren ist die Teilnahme für die Länder freiwillig. Mehr als 60 Länder, darunter die Schweiz, die EU, die USA und China, haben aber angekündigt, von Anfang an dabei zu sein. Damit sind in den ersten Jahren rund zwei Drittel des erwarteten Zuwachses an Emissionen abgedeckt. Das Reduktionsziel und die Ausgestaltung von CORSIA sind jedoch völlig unzureichend und nicht kompatibel mit den Zielen des Pariser Klimaübereinkommens.

Innereuropäische Flüge sind schon heute im Europäischen Emissionshandelssystem eingeschlossen. Eine Verknüpfung des Schweizer EHSs mit dem europäischen würde die Einbindung von europäischen Flügen auch in und aus der Schweiz ins EHS verlangen. Dies würde zwischen 3.5 und 10 Mio. Tonnen CO₂ abdecken (UVEK 2016). Da die benötigten Emissionsrechte jedoch grösstenteils kostenlos an die Flugzeuggesellschaften abgegeben würden, kann dadurch nicht mit einer bedeutenden Lenkungswirkung gerechnet werden.

Schon aus Gründen eines effektiven Klimaschutzes braucht es also zusätzliche, griffige Massnahmen im Flugverkehr. Mit entsprechenden, wirksamen finanziellen Instrumenten könnten gleichzeitig Einnahmen generiert und für die internationale Klimafinanzierung teilzweckgebunden werden. Die Studie beschränkt sich im Folgenden auf die Flugzeugticketabgabe, da diese zum jetzigen Zeitpunkt als politisch am realistischsten erscheint und auch viele Europäische Länder bereits eine Flugverkehrsabgabe in der einen oder anderen Form kennen.²⁹ .

Instrument VI Flugticketabgabe

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine neue Verbrauchssteuer auf Flugreisen erhoben.

a. Klimarelevanz

Der internationale Flugverkehr ist bis heute von den Klimazielen ausgeklammert und Treibstoff wird nicht besteuert. Eine Flugticketabgabe, besonders eine, die zwischen verschiedenen Fluglängen und Klassen unterscheidet, würde den Flugverkehr hinsichtlich seiner Klimawirkung verursachergerecht besteuern. Eine solche Abgabe könnte auch, je nach Höhe, eine starke Lenkungswirkung haben. Passagiere könnten aber je nach resultierender Preiserhöhung auf angrenzende Flughäfen im Ausland ausweichen (Spillover-Effekt – siehe auch weiter unten).

²⁹ In den meisten Fällen sind Transitpassagiere (und Kinder unter 2 Jahren, die ohnehin gratis fliegen) von Steuern befreit. Auflistung der Flugticketabgaben: http://www.ebaa.org/documents/document/20140116101401-aviation_taxes_in_europe_-_a_snapshot_jan_2014.pdf und <http://www.airport-technology.com/features/featuremapping-out-airport-taxes-around-the-world-5647771/> und https://en.wikipedia.org/wiki/Departure_tax, accessed 21.11.2017

b. Höhe der Einnahmen

Der Treibstoffverbrauch pro Passagier variiert durch Auslastung und Flugstreckenlänge. Der durchschnittliche Kerosinbedarf auf Kurzstrecken (< 800 km) liegt bei 4.2 bis 6.8 Litern pro 100 Personenkilometer, auf Mittelstrecken (800-3 000 km) bei 2.6 bis 4.2 Litern und auf Langstrecken (> 3 000 km) bei 2.9 bis 3.5 Litern pro 100 Personenkilometer.³⁰

Das folgende Beispiel zeigt auf, wie unterschiedlich der Strassenverkehr und der Flugverkehr besteuert werden: Ein Flug Zürich–New York–Zürich beträgt etwa 12 600 km, d. h. pro Person werden für diesen Flug 365-441 Liter Kerosin gebraucht. Das entspricht 0.90-1.1 Tonnen CO₂.³¹ Wäre Kerosin gleich besteuert wie Benzin (0.85 CHF pro Liter), würde sich das Flugticket um 310-375 CHF verteuern. Würden die CO₂-Emissionen mit der Lenkungsabgabe von 96 CHF pro Tonne CO₂ belastet, würde sich das Ticket um 89-108 CHF verteuern.

Würde man Flugtickets gemäss der heutigen CO₂ Abgabe besteuern (96 CHF pro Tonne CO₂), läge die Abgabe für Kurzstreckenflüge bei ca. 7-9 CHF, für Mittelstreckenflüge bei ca. 9-25 CHF und für Langstreckenflüge bei 25-125 CHF.³² Würde man die vollen Klimaeffekte besteuern, würden sich diese Abgaben ca. verdreifachen. Würde man zwischen verschiedenen Klassen unterscheiden, müssten aufgrund des erhöhten Platzbedarfs Business-Class-Tickets etwa doppelt so hoch und First-Class-Tickets etwa drei Mal so hoch wie ein Economy-Ticket besteuert werden.³³

Die Einnahmen einer Flugticketabgabe hängen von der Ausgestaltung der Steuer ab. Um die Grössenordnung der Einnahmen ermitteln zu können, machen wir ein paar einfache Annahmen auf Basis von Daten, die vom Bundesamt für Statistik erhoben wurden.³⁴ Wir unterscheiden zwischen innereuropäischen und Interkontinentalflügen:

Eine Abgabe in der Grössenordnung der existierenden deutschen Ticketabgabe ergäbe bei 8 CHF für europäische Flüge und 30 CHF für Interkontinentalflüge ohne Klassenunterscheidung Einnahmen von ca. 310 Mio. CHF (je ca. 155 Mio. CHF).

Eine Abgabe in der Grössenordnung der existierenden Ticketabgabe in Grossbritannien ergäbe bei 25 CHF für europäische Flüge und 100 CHF für Interkontinentalflüge ohne Klassenunterscheidung Einnahmen von ca. 1 Mrd. CHF (je ca. 500 Mio. CHF).³⁵

³⁰ <https://www.bdl.aero/de/veroeffentlichungen/energieeffizienzreport/>, accessed 11.12.2017

³¹ 2.55 kg CO₂ pro Liter Kerosin, siehe <http://www.icbe.com/carbondatabase/volumeconverter.asp>, accessed 5.11.2017

³² Basierend auf 2.55 kg CO₂ pro Liter Kerosin (siehe <http://www.icbe.com/carbondatabase/volumeconverter.asp>, accessed 5.11.2017) und Statistiken des deutschen Flugverkehrs (siehe <https://www.flugrevue.de/zivilluftfahrt/airlines/deutsche-airlines-verbrauchen-364-liter-pro-passagier-und-100-kilometer/639698>, accessed 13.11.2017)

Der Kerosinbedarf pro Passagier:

- Kurzstrecken (< 800 km) bei 4.2 bis 6.8 Litern pro 100 Personenkilometer
- Mittelstrecken (800-3 000 km) bei 2.6 bis 4.2 Litern pro 100 Personenkilometer
- Langstrecken (> 3 000 km) bei 2.9 bis 3.5 Litern pro 100 Personenkilometer

Wir machen daher die folgenden Annahmen:

Kurzstrecke: Flug 400 km: 6.8 Liter (pro 100 Personenkilometer)*4 = 27.2 Liter * 2.55 kg CO₂ = **69 kg**; Flug 800 km: 4.2 Liter (pro 100 Personenkilometer)*8 = 44 Liter * 2.55 kg CO₂ = **112 kg** → **Preis (96 Pro Tonne CO₂) = CHF 6.7 – 8.3**

Mittelstrecke: Flug 3 000 km: 3.4 Liter *30 = 102 Liter * 2.55 kg CO₂ = **260 kg** → **Preis (96 Pro Tonne CO₂) = CHF 8.3-25**

Langstrecke: Flug 16 000 km: bis 3.2 Liter *160 = 512 Liter * 2.55 kg CO₂ = **1 305 kg** → **Preis (96 Pro Tonne CO₂) = CHF 25-125.3**

³³ <http://www.co2offsetresearch.org/aviation/Class.html>, accessed 13.11.2017

³⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/querschnittsthemen/zivilluftfahrt.html>, acc. 13.11.2017

³⁵ **Anzahl Passagiere nach Zielkontinent in 2015**

| Europa | Afrika | Asien | Ozeanien | Nordamerika | Zentralamerika | Südamerika | Total Interkontinental |
|------------|---------|-----------|----------|-------------|----------------|------------|------------------------|
| 19 763 620 | 790 081 | 2 275 570 | 86 181 | 1 670 783 | 113 429 | 230 434 | 5 166 478 |

Quelle: [T5.3 Passagierverkehrsströme nach Zielkontinent der Passagiere](#)

Diese Schätzungen berücksichtigen jedoch die allfälligen Lenkungs- oder Spillover-Effekte nicht. Alle vier Nachbarländer erheben eine Steuer auf Flugreisen. Die Preiselastizitäten, und damit das Risiko, dass Passagiere bei einer Flugticketsteuer auf ausländische Flughäfen ausweichen würden, werden unterschiedlich eingeschätzt:

Freizeit

- Europaflüge: -0.9 bis -1.3-
- Interkontinentalflüge: -0.8 bis -1.0-

Geschäftsreisen

- Europaflüge: -0.3 bis -0.5-
- Interkontinental: -0.3 bis -0.4-

Economy-Tickets machen etwa 80 Prozent der gekauften Flugtickets aus. Der Anteil an Geschäftsreisenden wird auf 14 Prozent geschätzt.³⁶ Die Hälfte davon fliegt Economy Class. Die Nachfrage von Geschäftsreisenden ist deutlich preisinelastischer als die von Freizeitfliegenden. Die Nachfrage für Interkontinentalflüge ist etwas weniger preiselastisch, als für Kurz- und Mittelstreckenflüge; d.h. Freizeitfliegende, welche ein Kurz- und Mittelstreckenziel haben, würden am ehesten von einem Flug absehen, oder auf einen weniger besteuerten Flug ausweichen (Peter M. et al 2009 und 2012).

Da jedoch alle umliegenden Länder bereits eine Ticketabgabe haben wären die die Abwanderungsrisiken wahrscheinlich gering.

c. Umsetzbarkeit

Eine Flugticketabgabe könnte im CO₂-Gesetz im Zuge der anstehenden Revision oder in der Gesetzesgrundlage und der Verordnung über die Flughafengebühren³⁷ verankert werden. Es wäre abzuklären, inwieweit eine Verfassungsänderung zur Verwendung der Einnahmen für die internationale Klimafinanzierung nötig wäre. Die Fluggesellschaften müssten im Rahmen der Verknüpfung des Schweizer EHS mit dem Europäischen ihre Daten angeben, diese könnten eventuell zur Umsetzung einer Ticketabgabe genutzt werden.³⁸ Der Vollzugaufwand hängt von der Ausgestaltung der Abgabe ab und wäre mit anderen ähnlichen Steuern oder Abgaben vergleichbar.

Die Berechnung enthält auch Transitpassagiere, da keine Daten zur Anzahl der Transitpassagiere gefunden wurden. Würden die Transitpassagiere von der Abgabe befreit, würden sich die Einnahmen entsprechend verringern.

³⁶ Verkehrsverhalten der Bevölkerung Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015: „Die durchschnittliche Anzahl Flugreisen pro Person und Jahr ist zwischen 2010 und 2015 um 43% auf 0,83 Reisen angestiegen. Grund dafür ist die starke Zunahme bei den Privatreisen um 53%, wogegen die Anzahl Geschäftsreisen stabil geblieben ist (14% aller Flugreisen im Jahr 2015). Da zwischen 2010 und 2015 auch die mittlere Länge der einzelnen Flugreisen zugenommen hat (Hin- und Rückreise inklusive Distanzen Vorort), steigerte sich die Gesamtdistanz der Flugreisen pro Person und Jahr noch stärker als die Anzahl, nämlich um 57%.“

³⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20110517/index.html>, accessed 11.12.2017

³⁸ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/emissionshandel/informationen-fuer-luftfahrzeugbetreiber.html>, accessed 11.12.2017

d. Internationaler Vergleich

Deutschland

Seit 2011 erhebt Deutschland eine Luftverkehrssteuer (siehe Flugverkehrssteuergesetz).³⁹ Sie beträgt pro Fluggast 7.38€, 23.05 €, 41.49 € für Kurz-, Mittel-, bzw. Langstreckenflüge.⁴⁰ 2016 wurden 86.3 Millionen Passagiere befördert, für die Fluggesellschaften die Abgabe entrichten mussten. Die Einnahmen betragen etwa eine Milliarde Euro pro Jahr.⁴¹

In der jahrelangen Diskussion um die Einführung einer Lenkungsabgabe oder einer auf dem Treibstoffverbrauch basierenden Abgabe wurde eine solche als politisch nicht umsetzbar eingestuft. Um der Opposition gegen eine Ticketsteuer entgegenzuwirken, wurde die maximale Höhe der Steuer beschränkt: Der Luftfahrt sollen aus Luftverkehrsabgabe und Emissionshandel nicht mehr als eine Milliarde Euro Kosten entstehen. Übersteigen die erwarteten Ausgaben für beide Instrumente in der Summe eine Milliarde Euro, wird die Luftverkehrssteuer entsprechend gesenkt. Daher sind die Ansätze heute niedriger als 2012 (damals 7.5 €, 25€, 45€.). Die Steuer bleibt jedoch kontrovers.⁴²

Österreich

In Österreich wurde 2011 eine Flugabgabe eingeführt. Die ursprünglichen Gebühren für Kurz- und Mittelstreckenflüge wurden aber bereits 2013 von 8 auf 7 Euro, beziehungsweise von 20 auf 15 Euro gesenkt. Die Steuer beträgt zurzeit pro Fluggast 7 €, 15 €, 35 € für Kurz-, Mittel-, bzw. Langstreckenflüge. Obschon eine Wirkungsanalyse der Flugabgabe die negativen Auswirkungen als unwahrscheinlich, sowie die Steuer als nicht-wettbewerbsverzerrend einstufte, wurde Anfang 2017 auf politischen Druck hin beschlossen, die Ticketsteuer ab 2018 zu halbieren. Die Steuer beträgt ab 2018 pro Fluggast nun noch 3.5 €, 7.5 €, 17.5 € für Kurz-, Mittel-, bzw. Langstreckenflüge.⁴³

Frankreich

Frankreich erhebt seit Juli 2006 eine Luftverkehrssteuer (Taxe de solidarité sur les billets d'avion). Diese beträgt für Economy Class auf innereuropäischen Flügen 1.1€ und für aussereuropäische 4.5 €. Für Business und First Class beträgt die Steuer 11.3 € bzw. 45 €. Die Einnahmen betragen ca. 160 Mio. € pro Jahr und werden zur Finanzierung von Unitaid verwendet, einer internationalen Einrichtung zum Erwerb von Medikamenten gegen HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose. Trotz des niedrigen Steuersatzes, besonders für die Economy Class, wird auch diese Steuer immer wieder in Frage gestellt.⁴⁴ Vorerst (und unter

³⁹ Deutsches Luftverkehrsteuergesetz (2010).

https://www.destatis.de/DE/Methoden/Rechtsgrundlagen/Statistikbereiche/Inhalte/635f_LuftverkehrsteuerG.pdf?__blob=publicationFile, accessed 11.12.2017

⁴⁰ Es gibt zahlreiche Ausnahmen, siehe Fussnote 32 für den Gesetzestext

⁴¹ Deutsche Flugverkehrsabgabe:

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2011/04/Artikel/analysen-und-berichte/b04-Luftverkehrsteuer/Luftverkehrsteuer.html>, accessed 13.11.2016

⁴² Siehe z.B.

- <http://www.zeit.de/2017/45/luftverkehrsteuer-deutschland-wirtschaftsleistung-fakt-fake>, accessed 13.11.2017
- 2013 wurde beim Deutschen Bundestag eine Petition zur Abschaffung der Luftverkehrssteuer eingereicht.
- Rheinland-Pfalz reichte gegen die Luftverkehrssteuer eine Klage beim Bundesverfassungsgericht ein. Die Klage wurde 2014 abgewiesen.

⁴³ <https://www.bmf.gv.at/steuern/Flugabgabegesetz.html>, accessed 13.11.2017

⁴⁴ [https://en.wikipedia.org/wiki/Solidarity_tax_on_airplane_tickets_\(France\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Solidarity_tax_on_airplane_tickets_(France)), und http://www.liberation.fr/futurs/2014/11/03/si-on-supprime-la-taxe-sur-les-billets-d-avion-c-est-un-scandale_1135316, accessed 13.11.2017

der derzeitigen Regierung) erscheint das Risiko der Abschaffung oder Schwächung der Taxe de solidarité jedoch als gering.

Italien

Italien erhebt eine Steuer von 6.5 € auf alle Flugtickets. Dazu kommt eine Luxussteuer für Privatflugzeuge von 10 € für Strecken von weniger als 100 km, 100 € zwischen 100-1 500 km und 200 € für Flüge über 1 500 km.

Grossbritannien

1994 führte Grossbritannien eine Luftverkehrssteuer (Air Passenger Duty, APD) ein. Diese wurde seither mehrmals erhöht. Die Steuer beträgt ab 2018 für Flüge bis 2 000 Meilen pro Fluggast 13 £ in der Economy Class und 26 £ in der Business und der First Class. Für Flüge über 2 000 Meilen beträgt die Steuer 78 £ in der Economy Class und 156 £ in der Business und der First Class. Zudem gibt es eine höhere Steuer für Luxusflüge, d.h. für Flugzeuge ab 20 Tonnen mit maximal 19 Passagieren: 78 £ bis 2 000 Meilen und 468 £ bei über 2 000 Meilen.⁴⁵ Die Steuer bringt jährlich Einnahmen von ca. 3 Mrd £.⁴⁶

Norwegen

Norwegen hat seit 2016 eine pauschale Flugsteuer von 80 NOK (ca. 9.6 CHF) pro Passagier.

Griechenland

Griechenland führte 1992 eine Ticketabgabe von 12 € für EU-BürgerInnen, respektive 24 € für Nicht-EU-BürgerInnen ein. 2017 wurde die Steuer auf 12 € vereinheitlicht. Ab 2024 soll sie nur noch 3 € betragen. Die Einnahmen werden zweckgebunden für die Flughafeninfrastruktur verwendet.

Andere EU-Länder

Die folgenden Länder haben eine Steuer eingeführt und später wieder abgeschafft:

- **Belgien** plante 2008 die Einführung einer Ticketabgabe von 10 € für Kurzflüge bis 50 € für Langstreckenflüge in der Business Class. Diese Steuer hätte Einnahmen von ca. 132 Mio. € gebracht, wurde aber wegen heftiger Opposition nie implementiert.
- **Dänemark** führte 2005 eine Luftverkehrssteuer ein, die jedoch nach ein paar Monaten bereits wieder halbiert und 2007 ganz abgeschafft wurde.
- **Irland** führte 2009 eine Luftverkehrssteuer (Air Travel Tax) ein. Sie betrug zunächst 2 € für alle Inlandflüge und 10 € für alle übrigen Flüge. 2011 wurde eine einheitliche Steuer von 3 € für alle Flüge eingeführt. 2014 wurde die Steuer abgeschafft.
- Die **Niederlande** führten 2008 eine Luftverkehrssteuer ein. Für europäische Flüge wurde eine Steuer von 11 € und für Interkontinentalflüge von 40 € erhoben. Die Steuer wurde nach einem Jahr bereits wieder abgeschafft, da die Passagierzahlen an niederländischen Flughäfen um etwa 10 Prozent zurückgingen. Es ist jedoch ungeklärt, inwieweit dieser Rückgang der Steuer, der Finanzkrise und Trends zu Billigflügen von ausländischen Flughäfen zuzurechnen ist (Gordijn H. und Kolkman J. 2011).
- **Schottland** plant die APD der UK zu halbieren und danach ganz abzuschaffen.⁴⁷

⁴⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Air_Passenger_Duty, und <https://www.skyscanner.net/news/flights/all-you-need-to-know-about-air-passenger-duty/> und <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-excise-duty-air-passenger-duty/rates-and-allowances-excise-duty-air-passenger-duty>, accessed 13.11.2017

⁴⁶ <https://www.statista.com/statistics/491760/tax-revenue-from-air-passenger-duty-united-kingdom-uk/>, accessed 12.11.2017

⁴⁷ <https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/excise-and-licences/air-travel-tax/index.aspx>, accessed 13.11.2017

e. Fazit

Eine verursachergerechte finanzielle Belastung des Flugverkehrs scheint aus mehreren Gründen sinnvoll, denn der Flugverkehr ist ein bedeutender Verursacher des Klimawandels, wird aber im Vergleich zu anderen Transportarten weit weniger besteuert. Eine Abgabe in der Grössenordnung der existierenden Ticketabgabe in Grossbritannien (25 CHF für europäische, 100 CHF für Interkontinental-Flüge) ergäbe Einnahmen von ca. 1 Mrd. CHF pro Jahr. Würde analog der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe ein Drittel dieser Einnahmen zweckgebunden und der Rest an die Bevölkerung rückverteilt, könnte ungefähr ein Drittel der Schweizer Klimafinanzierungsbeiträge so gedeckt werden. Lenkungs- und Spillover-Effekten sind bei dieser Schätzung jedoch nicht berücksichtigt. Diese müssten genauer untersucht werden.

Die Erfahrung aus dem Ausland und auch die Reaktion des Bundesrates auf mehrere Anfragen⁴⁸ zeigen jedoch, dass der Widerstand gegen Abgaben auf den Flugverkehr gross und anhaltend ist.⁴⁹ Dem ist entgegenzusetzen, dass viele EU Länder bereits so eine Abgabe eingeführt haben und dass zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung den Klimawandel als Bedrohung sehen und drei Viertel der Bevölkerung angeben, dass sie bereit wären, zum Schutze des Klimas weniger zu fliegen (SRG 2017). Die Grünliberale Partei der Schweiz hat im November 2017 eine Motion für eine Flugticketabgabe eingereicht:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen, mit welchem eine Abgabe, Gebühr oder Lenkungsabgabe in der Zivilluftfahrt eingeführt wird, welche den Klimaauswirkungen Rechnung trägt und dessen Folgekosten den Fluggästen überträgt. Soweit internationale oder nationale Instrumente mit vergleichbarem Zweck bestehen (z.B. Emissionshandelssysteme oder Luftverkehrsabgaben), ist die Abgabe/Gebühr/Lenkungsabgabe mit diesen abzustimmen. Die eingenommenen Gelder könnten ganz oder teilweise für Massnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes im Flugverkehr und für Klimaschutzmassnahmen verwendet werden.⁵⁰

Mit der Ausgestaltung einer solchen Steuer müssten die Details definiert werden, z.B. die Höhe der Abgabe, die Unterscheidung nach Flugstrecke und Klasse, ob und wie man Fracht besteuern sollte und ob die Passagiere oder die Fluggesellschaften die Steuer bezahlen würden.

Es wäre abzuklären, inwieweit eine Verfassungsänderung zur Verwendung der Einnahmen für die internationale Klimafinanzierung nötig wäre. Wie eine solche Steuer gesetzlich verankert würde, müsste auch näher definiert werden. Man könnte eine Ticketabgabe entweder im Rahmen des CO₂-Gesetzes oder analog zur Lärmgebühr, in der Verordnung über die Flughafengebühren einführen.

⁴⁸ Es wurden mehrere Postulate und Interpellationen zum Thema Flugticketabgabe eingereicht (siehe [Interpellation 17.3415](#), [Postulat 17.3129](#), [Postulat 17.3080](#) und [Interpellation 16.3551](#), accessed 7.12.2017)

⁴⁹ Siehe z.B. Studie von PwC: [The economic impact of air taxes in Europe](#) European October 2017

⁵⁰ Motion 17.3998, Jürg Grossen: Klimaschutz endlich auch im Flugverkehr (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173998>, accessed 7.12.2017)

6. Abgaben/Steuern auf fossile Brennstoffe

Knapp die Hälfte aller im Inland anfallenden Treibhausgasemissionen der Schweiz wird durch den Gebrauch von Brennstoffen verursacht. Der Hauptteil entsteht im Gebäudebereich und der Industrie. Zu den bestehenden Steuern und Abgaben auf Brennstoffe, siehe Abb. 2 in der Einführung zu Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr.

Instrument VII Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe eingeführt.

Die Schweiz erhebt seit 2008 auf Brennstoffe eine steuerneutrale Lenkungsabgabe, die sogenannte CO₂-Abgabe. Seit 2016 beträgt die Abgabe 84 CHF pro Tonne CO₂. Dies ergibt jährliche Einnahmen von ca. 1.2 Mrd. CHF. Ab 2018 wird die Abgabe 96 CHF pro Tonne CO₂ betragen. Der Bundesrat schlägt in seinem Entwurf zur CO₂-Gesetzesrevision vor, dass der Preis bis 2030 auf 210 CHF ansteigen kann.

Die CO₂-Abgabe wird auf ca. 40 Prozent der CO₂-Emissionen erhoben und tangiert vor allem Emissionen aus dem Gebäudesektor. Treibstoffe und Unternehmen, welche im Emissionshandelssystem eingeschlossen oder von der CO₂-Abgabe befreit sind, werden nicht besteuert (Details dazu in der Massnahme 8).

Ein Drittel der Einnahmen (bis 300 Mio., ab 2021 bis 450 Mio. CHF) wird derzeit für Gebäudesanierungen verwendet („Gebäudeprogramm“). Weitere 25 Mio. CHF werden dem Technologiefonds zugeführt. Der Rest wird an Bevölkerung und Unternehmen rückverteilt. Diese Zweckbindungen sollen gemäss Gesetzesvorschlag des Bundesrates auf Ende 2024 beendet werden (Bundesrat 2017).

Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, würde ein Teil der Einnahmen aus der CO₂-Abgabe zweckgebunden werden. Dies könnte eine zusätzliche Teilzweckbindung ab 2021 oder eine neue Teilzweckbindung ab 2025 sein, welche das Gebäudeprogramm ersetzt.

a. Klimarelevanz

Die CO₂-Abgabe ist ein Lenkungsinstrument, das darauf zielt, die CO₂-Emissionen der Schweiz zu senken. Die Abgabe ist verursachergerecht, wird aber nur auf gut 40 Prozent aller CO₂-Emissionen erhoben. Da die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe bereits etabliert ist, hätte eine Teilzweckbindung der Einnahmen zugunsten der internationalen Klimafinanzierung keine zusätzliche Lenkungswirkung.

b. Höhe der Einnahmen

Der Abgabesatz von 96 CHF pro Tonne CO₂ ergibt einen jährlichen Abgabeertrag von ungefähr 1.2 Mrd. CHF.⁵¹

⁵¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/co2-abgabe/rueckverteilung-der-co2-abgabe.html>, accessed 3.11.2017

Würden die Gelder für das Gebäudesanierungsprogramm ab 2025, wenn das Gebäudeprogramm gemäss Bundesratsvorlage ausläuft, vollumfänglich in die Klimafinanzierung fliessen, könnten im Zeitraum 2025 bis 2030 jährlich 450 Mio. CHF generiert werden. Für die gesamte Periode 2021-2030 könnten damit ca. 25 Prozent der geforderten 10 Mrd. CHF gedeckt werden. Würden auch Teile der derzeit nicht zweckgebundenen Einnahmen der internationalen Klimafinanzierung zugeführt anstatt an Bevölkerung und Unternehmen rückverteilt, könnte ein höherer Anteil der geforderten Finanzierung gedeckt werden.

c. Umsetzbarkeit

Die Massnahme könnte im Rahmen der laufenden CO₂-Gesetzesrevision realisiert werden. Es müsste jedoch abgeklärt werden, ob auch diese Zweckbindung analog der Verwendung für das Gebäudeprogramm keiner Verfassungsänderung bedürfte. Der Vollzugsaufwand durch die neue/zusätzliche Zweckbindung wäre gering.

d. Internationaler Vergleich

Mehrere Länder haben CO₂-Steuern eingeführt.⁵² Schweden hat von allen OECD-Staaten den mit Abstand höchsten CO₂-Preis. Dort werden Sektoren unterschiedlich hoch besteuert: Anlagen, die im EU-ETS eingeschlossen sind, müssen keine CO₂-Steuer bezahlen. Für Haushalte stieg der Steuertarif von anfänglich 27 € pro Tonne auf 120 € im Jahr 2010. In 2016 betragen die Steuereinnahmen 2.5 Mrd. €. Sie fließen in den allgemeinen Staatshaushalt.⁵³

e. Fazit

Eine Zweckbindung für die internationale Klimafinanzierung könnte im Rahmen der anstehenden CO₂-Gesetzesreform implementiert werden. Da das Gebäudesanierungsprogramm gemäss Bundesrat 2025 auslaufen soll, könnte eine Ablösung zugunsten internationaler Klimafinanzierung postuliert werden, was erst ab 2025 Einnahmen (in derselben Grössenordnung wie für das Gebäudeprogramm, von 450 Mio. CHF pro Jahr) generieren würde.

Da Gebäudeemissionen einen Viertel der Schweizer Emissionen ausmachen, wäre aber abzuwägen, ob bestehende Mittel des Gebäudeprogramms umgewidmet werden sollten. Eine zusätzlich zum Gebäudeprogramm erfolgende Teilzweckbindung der Einnahmen hätte den Vorteil, dass sie diese bestehende Klimaschutzmassnahme nicht schwächen würde. Dadurch würden sich jedoch die Rückzahlungen an Bevölkerung und Unternehmen verringern.

Instrument VIII Einführung einer Abgabe für CO₂-abgabebefreite Unternehmen

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine Klimafinanzierungsabgabe für Unternehmen eingeführt, die von der CO₂-Abgabe befreit sind.

⁵² Für eine aktuelle Übersicht, siehe Carbon Pricing Watch 2017 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26565>, accessed 12.2.2018

⁵³ <https://www.theatlantic.com/charts/B1BDRM6fW> and <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Sweden%20PMR%20Technical%20Workshop%20on%20Carbon%20Tax%202022%20March%202017.pdf>, accessed 11.12.2017

Die CO₂-Abgabe wird nur auf einen Teil der CO₂-Emissionen erhoben. Von den gesamten jährlich ca. 39 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen in der Schweiz sind ca. 23 Mio. Tonnen von der CO₂-Abgabe ausgenommen:

- Treibstoffe sind ausgeschlossen (ca. 16 Mio. Tonnen CO₂; zu Abgaben auf Treibstoffe, siehe Kapitel 2-5.).
- Grosse CO₂-intensive Unternehmen, die am Emissionshandelssystem teilnehmen, sind von der CO₂-Abgabe befreit (ca. 5.5 Mio. Tonnen CO₂e).
- Kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) können sich ebenfalls von der Abgabe befreien lassen, wenn sie sich im Gegenzug zu einer Emissionsverminderung verpflichten (nonEHS). Bis heute sind rund 1 100 Verminderungsverpflichtungen festgelegt worden mit insgesamt 3 000 abgabebefreiten Standorten.⁵⁴ Diese Unternehmen haben im Jahr 2016 ca. 1.7 Mio. Tonnen CO₂e ausgestossen.

Die von der CO₂-Abgabe befreiten Unternehmen zahlen deutlich niedrigere CO₂-Preise als die von der CO₂-Abgabe betroffenen Unternehmen. EHS-Emissionsrechte kosteten in den letzten Jahren deutlich unter 10 CHF pro Tonne CO₂e. Zudem wird der grösste Anteil der Emissionsrechte kostenlos an diese Firmen abgegeben. EHS und nonEHS-Unternehmen könnten daher zusätzlich dazu verpflichtet werden, eine Abgabe zur Klimafinanzierung zu bezahlen.

Die Anzahl befreiter Unternehmen könnte nach 2020 mit steigender CO₂-Abgabe zunehmen. Im Rahmen des neu vorgeschlagenen Schwellenwertes (jährliche CO₂-Abgabelast von mindestens CHF 15 000) könnten sich, bei einer CO₂-Abgabe von CHF 200, geschätzte 7 000 zusätzliche Standorte befreien lassen. Zudem können sich Unternehmen mit einer tieferen Abgabelast (wie bisher) mit anderen Unternehmen zusammenschliessen und so ebenfalls von einer Abgabebefreiung profitieren (Bundesrat 2017, s.47 ff).

a. Klimarelevanz

Eine Klimafinanzierungsabgabe für CO₂-abgabebefreite Unternehmen wäre verursachergerecht. Es ist anzunehmen, dass diese ihre Kosten teilweise oder ganz an die Konsumentinnen und Konsumenten weiter reichen würden.

b. Höhe der Einnahmen

Die Treibhausgasemissionen der EHS und nonEHS-Unternehmen betragen zurzeit jährlich ca. 7.2 Mio. Tonnen CO₂e. Würden diese Unternehmen mit einer Abgabe von 20 CHF pro Tonne CO₂ besteuert, könnten jährlich 144 Mio. CHF eingenommen werden. Diese Einnahmen würden sich mit Abnahme der Emissionen verringern.

c. Umsetzbarkeit

Die Massnahme könnte im Rahmen der anstehenden CO₂-Gesetzesrevision realisiert werden. Es müsste abgeklärt werden, ob für die Zweckbindung der Einnahmen grundsätzlich eine Verfassungsänderung nötig wäre, siehe Einführung. Der Vollzugsaufwand wäre gering.

⁵⁴ Siehe Liste der abgabebefreiten Unternehmen die nicht am EHS teilnehmen (nonEHS) auf folgender Internetseite publiziert: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/co2-abgabe/befreiung-von-der-co2-abgabe-fuer-unternehmen.html>

d. Internationaler Vergleich

Es gibt zurzeit keine vergleichbare Klimafinanzierungsabgabe in Europa. Ob es dadurch zu einer Abwanderung von Firmen käme (leakage risk), müsste abgeklärt werden. Das Risiko scheint jedoch angesichts der vorgeschlagenen Höhe der Abgabe gering. Grosse Unternehmen sind in Europa im EU-EHS eingeschlossen. Europäische KMUs sind unter den nationalen Zielen der Effort Sharing Decision eingeschlossen.

e. Fazit

Eine Abgabe von 20 CHF pro Tonne CO₂ aller CO₂-abgabebefreiten Unternehmen (ETS und KMUs mit einer Verminderungsverpflichtung) könnte ca. 144 Mio. CHF pro Jahr generieren, würde sich aber mit der Abnahme der Emissionen verringern. Eine solche Abgabe wäre verursachergerecht, da sie Sektoren belasten würde, welche nicht von der CO₂-Abgabe erfasst werden und daher deutlich niedrigere CO₂-Preise zahlen. Die Massnahme könnte im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisiert werden.

Instrument IX Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, werden Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem verwendet.

Die Schweiz hat seit 2013 ein Emissionshandelssystem (EHS), das 54 grosse Industrie-Unternehmen einschliesst; es umfasst ca. 5.5 Mio. Tonnen CO₂e-Emissionen jährlich. Das sind ca. 10 Prozent der Gesamtemissionen der Schweiz (UVEK 2016). Über 90 Prozent der Emissionsrechte werden kostenlos vergeben (in 2013 waren es 95 Prozent). Ein Emissionsrecht berechtigt zu einem Ausstoss von einer Tonne CO₂e. Emissionsrechte, die nicht kostenlos zugeteilt wurden, werden vom BAFU über das Schweizer Emissionshandelsregister versteigert.⁵⁵ Der Preis lag im März 2018 bei 8.00 CHF und im November 2017 bei 7.50 CHF pro Emissionsrecht (Bundesrat 2017). Im EHS es gibt zurzeit einen beträchtlichen Überschuss an Emissionsrechten. Die Einnahmen aus der Versteigerung werden dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeführt. In der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Linkingabkommens werden die zukünftigen Einnahmen auf 5-10 Mio. CHF pro Jahr geschätzt, allerdings mit hohen jährlichen Schwankungen.⁵⁶

Zusätzliche Einkünfte könnten generiert werden, indem alle Emissionsrechte versteigert würden und ein Mindestpreis eingeführt würde.

Die jahrelangen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung ihrer EHSs resultierten in einer Vereinbarung, die am 23. November 2017 unterzeichnet wurde. Nun müssen die Parlamente der Schweiz und der EU der Ratifizierung zustimmen.⁵⁷

⁵⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/emissionshandel/schweizer-emissionshandelssystem--ehs-.html> .
<https://www.emissionsregistry.admin.ch/crweb/public/auction/list.do?sessionId=urzAnsBONjFgLEFBqpY20FYHd2clWJoK1ocyFHUbu00070a?org.apache.struts.taglib.html.TOKEN=d714915a5adb464153582d86ba331924>, accessed 24.6.2018 und BAFU: Eckdaten des Schweizer Emissionshandelssystems 2013-2020: Cap, Reserve, kostenlose Zuteilung und sektorübergreifender Korrekturfaktor

⁵⁶ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/rechtliche-grundlagen/botschaft-genehmigung-abkommen-schweiz-eu-verknuepfung-emissionshandelssysteme.pdf.download.pdf/Beilage_02_BO_DE_Linking-Abkommen_zu_BRA_UVEK.pdf, S38f

⁵⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/emissionshandel/verknuepfung-der-emissionshandelssysteme-schweiz-eu-verknuepfung-der-emissionshandelssysteme-schweiz-eu-verhandlung.html>, accessed 11.12.2017

Das EU-Emissionshandelssystem (EHS) wurde im Jahr 2005 als das zentrale Instrument der Europäischen Union zur kosteneffizienten Minderung der Treibhausgasemissionen beschlossen. Es begrenzt den Klimagasausstoss von etwa 11 000 Anlagen von Stromerzeugern und Industrie und EU-internem Flugverkehr. Das EHS umfasst ca. 45 Prozent der Europäischen Emissionen, ca. 2 000 Mio. Tonnen CO₂e-Emissionen jährlich. Stromerzeuger müssen ihre Emissionsrechte kaufen, während die Industrie ihre Emissionsrechte zum grossen Teil kostenlos erhält. Etwa 50 Prozent der Emissionsrechte werden versteigert.

Das EU-EHS hat einen Emissionsrechteüberschuss, welcher bis Ende 2020 auf geschätzte 2.5 bis 4 Mrd. anwachsen wird.⁵⁸ Daher liegt der Preis der Emissionsrechte nicht, wie einst prognostiziert, bei 30 €, sondern lag jahrelang deutlich unter 10 €. ⁵⁹ EU-Kommission, EU-Rat und EU-Parlament haben sich Anfang November 2017 zur EU-EHS Revision geeinigt. Der Reformkompromiss sieht vor, zwischen 2024 und 2030 ca. 2.4 bis 4 Mrd. der Überschüsse zu löschen. Der Preis ist seit März 2018 auf ca. 15 € gestiegen. Trotzdem wird es wahrscheinlich bis 2030 noch Überschüsse an Emissionsrechten geben, die Schätzungen schwanken zwischen 500 Mio. und 2 Mrd. Emissionsrechten in 2030.⁶⁰ Thompson Reuter schätzt, dass die Preise bis 2030 bei 7-14 € bleiben werden.⁶¹

Ein EHS reduziert nur dann Emissionen, wenn die Zahl der ausgegebenen Emissionsrechte deutlich unter dem Level der Business-as-usual-Emissionen liegt und daher der Preis pro Emissionsrecht genügend hoch ist. Das ist zurzeit bei beiden EHS nicht der Fall. Die Schweizer Finanzkontrolle schreibt zum CH-EHS: *„Die hohe Anzahl kostenlos zugeteilter Emissionsrechte in Kombination mit den aktuell tiefen Emissionsrechtpreisen schaffen wenig Reduktionsanreize für die Teilnehmer des EHS.“* (Eidgenössische Finanzkontrolle 2017).

Unabhängig davon, ob eine Verknüpfung mit dem EU-EHS beschlossen wird, könnte ein Mindestpreis (sog. „floor price“) eingeführt werden, um die verfehlte Lenkungswirkung der vorherrschenden Tiefpreise wettzumachen. Die zusätzlichen Einnahmen könnten dann der Klimafinanzierung zugeführt werden. Der Mindestpreis müsste für alle Emittenten im CH-EHS gelten und nicht nur für gewisse Sektoren.

a. Klimarelevanz

Je nach Höhe des Floor-Preises könnte diese Massnahme eine Lenkungswirkung haben. Da das Schweizer EHS lediglich ca. 10 Prozent der Gesamtemissionen umfasst, würde sich eine Lenkungswirkung primär auf die im EHS eingeschlossenen, also viel emittierenden Unternehmen auswirken. Daher kann die Massnahme nicht als vollumfänglich, sondern partiell verursachergerecht eingestuft werden.

b. Höhe der Einnahmen

Würden alle Emissionsrechte zu einem Mindestpreis versteigert und würden die Einnahmen vollumfänglich der Klimafinanzierung zukommen, könnten jährlich pro CHF 1 ca. 5 Mio. CHF generiert werden, d.h. bei einem Mindestpreis von 20-80 CHF könnten jährlich 100-400

⁵⁸ <https://sandbag.org.uk/2017/05/15/forecasting-ets-surpluses/>, accessed 26.10.2017

⁵⁹ <http://markets.businessinsider.com/commodities/co2-emissionsrechte>, accessed 17.11.2017 Der Preis ist seit März 2018 auf ca. EUR 15 gestiegen.

⁶⁰ <https://sandbag.org.uk/2017/11/09/touch-ets-reform-puts-member-states-spotlight/>, accessed 17.11.2017

⁶¹ <http://www.energylivenews.com/2017/10/04/european-coal-withdrawal-to-weaken-carbon-prices/>, accessed 17.11.2017

Mio. CHF generiert werden und so 10-40 Prozent der benötigten Einnahmen decken. Das würde aber auch voraussetzen, dass die Emissionsrechte nicht mehr wie bis anhin grösstenteils kostenlos abgegeben werden, sondern zu 100 Prozent versteigert werden.

c. Umsetzbarkeit

Es wäre keine Verfassungsänderung notwendig. Die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen könnten auf Stufe der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vorgenommen werden.⁶² Emissionsrechte könnten über das bestehende Schweizer Emissionshandelsregister⁶³ versteigert werden. Der Vollzugsaufwand wäre gering.

d. Internationaler Vergleich

Obwohl in der EU seit Jahren immer wieder über die Einführung eines Mindestpreises diskutiert wurde, war der politische Wille der EU-Staaten nie gross genug, einen solchen einzuführen. Daher gibt es mehrere EU-Länder, die einen nationalen CO₂-Preis eingeführt haben, einen solchen einführen werden oder darüber diskutieren.⁶⁴

- Die Niederlande führen ab 2020 einen Mindestpreis von 18 € ein, der bis 2030 auf 43 € ansteigen soll.
- Die UK hat einen CO₂-Preis von 18 £ pro Tonne, der zusätzlich zu den Emissionsrechten bezahlt werden muss.
- Frankreich und Deutschland diskutieren gemeinsam über eine solche Massnahme.

e. Fazit

Ein Mindestpreis und das vollumfängliche Auktionieren der Emissionsrechte wären eine verursachergerechte Massnahme mit Lenkungswirkung auf Grosse mittente. Würden alle Emissionsrechte zu einem Mindestpreis von 20-80 CHF versteigert und würden die Einnahmen vollumfänglich der Klimafinanzierung zukommen, könnten 100-400 Mio. CHF generiert und so 10-40 Prozent der benötigten Einnahmen gedeckt werden.

Ein Mindestpreis könnte unabhängig davon, ob eine Verknüpfung mit dem EU-EHS zustande kommt oder nicht, eingeführt werden. Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft jedoch explizit gegen einen Mindestpreis für Emissionsrechte ausgesprochen: *Die einseitige Einführung eines Mindestpreises für Schweizer Emissionsrechte würde der Bestrebung nach einer Öffnung des Marktes entgegenlaufen* (Bundesrat 2017). Die vollumfängliche Auktionierung wäre vor allem bei einer Verknüpfung wohl noch schwieriger zu realisieren.

Ein deutlich höherer Preis der Emissionsrechte könnte zu sogenanntem carbon leakage führen, d.h. zu einem Abwandern von Schweizer Industrieunternehmen ins Ausland. Diese carbon leakage-Risiken müssten von unabhängiger Stelle evaluiert und gegebenenfalls mit entsprechenden flankierenden Massnahmen abgedeckt werden.

⁶² <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20120090/index.html#app7ahref0>, accessed 11.12.2017

⁶³ <https://www.emissionsregistry.admin.ch>, accessed 15.1.2018

⁶⁴ <https://carbonmarketwatch.org/publications/beyond-eu-ets/>, accessed 11.12.2017

7. Andere Einnahmequellen

Die letzten zwei beschriebenen Massnahmen sind Einnahmequellen, die sich nicht auf bestimmte Treibhausgasemissionen beziehen.

Instrument X Einnahmen aus Ersatzleistungen (Sanktionen) im Rahmen des CO₂-Gesetzes

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, werden die Einnahmen aus Ersatzleistungen im Rahmen des CO₂-Gesetzes für Klimafinanzierung zweckgebunden.

Der Entwurf zur CO₂-Gesetzesrevision sieht Ersatzleistungen („Sanktionen“ im geltenden CO₂-Gesetz) vor. Diese werden erhoben bei:

- Nichtabgabe von Kompensationszertifikaten
- Überschreiten der CO₂-Emissionsvorschriften von neuen Personenwagen
- Nichtabgabe von Emissionsrechten

Im Folgenden werden die Ersatzleistungen im Rahmen jeder der drei Massnahmen kurz erläutert:

Ersatzleistungen im Rahmen der Kompensationspflicht der Treibstoffimporteure

Treibstoffimporteure, die ihre Kompensationspflicht nicht erfüllen (siehe Kapitel 4), müssen dem Bund pro nicht kompensierter Tonne CO₂ einen Betrag von 160 CHF bezahlen. Dieser Beitrag soll laut CO₂-Gesetzesentwurf ab 2021 auf 320 CHF erhöht werden.

Die Stiftung KliK rechnet damit, dass 2020 etwa 400 000 Tonnen nicht kompensiert werden können, da es nicht genügend Zertifikate gibt. Dies hätte eine Strafzahlung von 64 Mio. CHF zur Folge. Diese Sanktionen fliessen zurzeit in die allgemeine Bundeskasse.

Ersatzleistungen im Rahmen der CO₂-Emissionsvorschriften von neuen Personenwagen

Die Schweiz hat 2012 CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen eingeführt. Demnach sind die Schweizer Importeure verpflichtet, die CO₂-Emissionen neuer Personenwagen im Durchschnitt ihrer gesamten Flotte auf 130 g/km zu senken.

Die Ersatzleistungen betragen bis Ende 2018 stufenweise 7.50 bis 142.50 CHF pro Gramm Überschreitung.⁶⁵ Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der 327 000 Neuwagen des Jahres 2015 lagen bei rund 135g CO₂/km. Das Gesamtflottenziel von 130g CO₂/km für das Jahr 2015 wurde damit im Durchschnitt um 5g CO₂/km überschritten. Die Einnahmen aus diesen Sanktionen fliessen in den Infrastrukturfonds (welcher durch den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds abgelöst wurde).

⁶⁵ [Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000 - 2015 nach Verwendungszwecken](#)

Die erhobenen Sanktionen beliefen sich im Jahr 2015 auf 12.6 Mio CHF. Da die reduzierten Beträge für die ersten drei Gramm über der Zielvorgabe nur bis Ende 2018 gelten,⁶⁶ ist ab 2019 eher mit Mehreinnahmen zu rechnen. Zudem hat der Bundesrat 2016 vorgeschlagen, dass – in Einklang mit der EU – ab 2020 die CO₂-Emissionsgrenzwerte für neue Personenwagen auf 95g CO₂/km gesenkt werden sollen. Dieser Wert soll bis 2024 gelten. Für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper soll der Zielwert des Jahres 2020 von 147g CO₂/km ebenfalls bis 2024 gelten. Ab 2020 sollen die Ersatzleistungen zwischen 95 und 152 CHF pro Gramm über der individuellen Zielvorgabe betragen. Der genaue Betrag soll jährlich neu festgelegt werden und sich nach den in der Europäischen Union geltenden Beträgen und dem Wechselkurs richten. Diese Vorschläge können sich aber im Rahmen der Parlamentsdebatte zur CO₂-Gesetzesrevision noch beträchtlich verändern.

Ersatzleistungen im Rahmen des EHSs

Unternehmen, die im Emissionshandelssystem (EHS) eingeschlossen sind, müssen ebenfalls eine Ersatzleistung bezahlen, wenn sie nicht genügend Emissionsrechte abgeben. Pro fehlendes Emissionsrecht müssen 125 CHF an den Bund bezahlt werden, ab 2021 soll dieser Betrag auf 220 CHF angehoben werden. Diese Sanktionen fliessen zurzeit in die allgemeine Bundeskasse. Im EHS mussten bisher keine Sanktionen erhoben werden (es gibt zurzeit einen beträchtlichen Überschuss an Emissionsrechten, siehe Kapitel 9).

a. Klimarelevanz

Eine Zweckbindung der Ersatzleistungen wäre im Prinzip verursachergerecht. Die Sanktionen oder Ersatzleistungen auf Neuwagenimporte fallen jedoch einmalig an und ziehen somit nicht den tatsächlichen Treibstoffverbrauch in Betracht. Eine zusätzliche Lenkungswirkung würde sich nur einstellen, wenn die Ersatzleistungen deutlich erhöht würden.

b. Höhe der Einnahmen

Die Einnahmen sind schwer vorzusagen, da sie von der Nichteinhaltung der Massnahmen abhängen. Abschätzungen gehen jedoch von lediglich zweistelligen Millionenbeträgen aus, also weniger als 10 Prozent der veranschlagten Klimafinanzierungsbeiträge der Schweiz.

- Treibstoffimporteure können ab 2021 auch internationale Zertifikate zur Anrechnung ihrer Ziele benützen. Eine Verknappung des Zertifikatsangebotes scheint daher weniger wahrscheinlich.
- Die Einnahmen aus Ersatzleistungen im Rahmen der CO₂-Vorschriften für Neuwagen – im Bereich von mehreren 10 Millionen – wären gering und könnten

⁶⁶ Pro Fahrzeug sind bis Ende 2018 folgende Beträge zu entrichten:

| Überschreitung | Betrag (in CHF) |
|---------------------------------|-----------------|
| Erstes Gramm | 7.50 |
| Zweites Gramm | 22.50 |
| Drittes Gramm | 37.50 |
| Viertes und jedes weitere Gramm | 142.50 |

Ab dem 1. Januar 2019 kostet jedes Gramm über der Zielvorgabe 142.50 CHF.

<http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/05600/index.html?lang=de>, accessed 20.9.2017

keinen wesentlichen Beitrag an die Klimafinanzierung leisten (selbst bei einer Verdreifachung der Einnahmen würden diese weniger als 4 Prozent der geforderten Klimafinanzierung abdecken). Zudem ist damit zu rechnen, dass sich die Effizienz der Neuwagen mit der Zeit verbessert und die Einnahmen dadurch sinken würden.

- Da es zurzeit im CH-EHS einen beträchtlichen Emissionsrechte-Überschuss gibt und da eine Verlinkung des EHS mit dem EU-EHS wahrscheinlich ist und letzterer ebenfalls einen grossen Überfluss an Emissionsrechten hat, scheint die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen zu wenig Emissionsrechte einreichen, unwahrscheinlich.

c. Umsetzbarkeit

Es müsste abgeklärt werden, ob die Zweckbindung der Einnahmen aus Ersatzleistungen zwecks internationaler Klimafinanzierung eine Verfassungsänderung bedingen würde. Da die Sanktionen bereits existieren, wäre der Vollzugsaufwand gering.

d. Internationaler Vergleich

Ersatzleistungen im Rahmen der Neuwagenvorschriften

Die EU verhängt ähnliche Sanktionen. Sie betragen:

| Überschreitung | Betrag in € |
|---------------------------------|-------------|
| Erstes Gramm | 5 |
| Zweites Gramm | 15 |
| Drittes Gramm | 25 |
| Viertes und jedes weitere Gramm | 95 |

Ab 2019 betragen die Sanktionen 95 € vom ersten Gramm an. Im November 2017 hat die Europäische Kommission ihren Gesetzesvorschlag für ein „Clean Mobility Package“ veröffentlicht und schlägt darin die Grenzwerte bis 2030 vor. Alle Einnahmen gehen in das allgemeine Budget der Europäischen Union.⁶⁷

Ersatzleistungen im Rahmen des EU-EHSs

Unternehmen, die im EU-EHS eingeschlossen sind und nicht genügend Emissionsrechte abgeben, werden gebüsst. In 2013 war der Betrag 100 € pro fehlendes Emissionsrecht und wird seither jährlich um die EU-Inflationsrate erhöht. Die Bussen werden von den Mitgliedsstaaten erhoben und verwendet (European Commission 2015).

e. Fazit

Die genauen Einnahmen können schwer vorausgesagt werden, liegen aber voraussichtlich kaum über einem zweistelligen Millionenbetrag.

Eine Zweckbindung für jede der drei Massnahmen könnte im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision gefordert werden. Um die möglichen Einnahmen zu erhöhen, könnten

⁶⁷ DG Climate Action: [Proposal for post 2020 Co2 targets for cars and vans](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en)
https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en and
https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/com_2017_676_en.pdf, accessed 11.12.2017

diese Forderungen mit anderen Forderungen zur Gesetzesrevision kombiniert werden, z.B. fordert die Klimaallianz eine deutliche Verschärfung der CO₂-Emissionsvorschriften auf neue Personenwagen (von 60g CO₂/km bis 2023 und 20g CO₂/km bis 2030), zusammen mit einer Verschärfung für Nutzfahrzeuge. Eine Teilzweckbindung für die Klimafinanzierung könnte zusammen mit diesen Verschärfungen im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision gefordert werden.

Da es im EHS voraussichtlich keine Einnahmen durch Ersatzleistungen geben wird, scheint eine Zweckbindung zur Klimafinanzierung nicht sinnvoll. Im Rahmen der Kompensationspflicht der Treibstoffimporteure würde eine Abgabe auf internationale Zertifikate höhere Beträge einbringen, siehe Kapitel 4.

Instrument XI Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Vorschlag: Um neue Mittel zur Klimafinanzierung zu generieren, wird eine neue Finanztransaktionssteuer auf den Handel mit Aktien, Obligationen und Derivaten erhoben.

Seit Jahren wird im internationalen Rahmen die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTS – Financial Transaction Tax oder Tobin Tax) diskutiert. Durch eine niedrige Steuer auf internationale Devisentransaktionen können kurzfristige Spekulation auf Währungsschwankungen eingedämmt und gleichzeitig Staatseinkünfte generiert werden. Eine FTS würde den Finanzmarkt stabilisieren, da kurzzeitige Transaktionen abnehmen würden.

In der Schweiz wurden Ende des 1. Weltkrieges die Stempelabgaben eingeführt.⁶⁸ Diese umfassen drei verschiedene Abgaben: die Emissionsabgabe (auf der Ausgabe von Wertpapieren), die Umsatzabgabe (beim Handel mit Wertpapieren) und der Versicherungsstempel (auf Versicherungsprämien). Die Steuer kennt jedoch eine Vielzahl von Ausnahmen. Die Einnahmen aus den derzeitigen Stempelabgaben betragen rund 2 Mrd. CHF und machten damit etwa 3 Prozent der allgemeinen Steuereinnahmen des Bundes aus.⁶⁹

Vor allem die Schweizerische Bankiervereinigung (aber nicht nur sie) drängt seit vielen Jahren auf eine Abschaffung dieser Steuer mit dem Argument, sie benachteilige den Finanzmarkt Schweiz im internationalen Wettbewerb und beeinträchtige sein Wachstum. Dies führte bereits zu ersten Anpassungen: Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital (Obligationen) wurde 2012 abgeschafft und der Bundesrat hat im Rahmen der Unternehmenssteuerreform (USTR III) die Abschaffung der Abgabe auf Eigenkapital (Aktien) vorgeschlagen.⁷⁰ Viele Finanzprodukte werden von der Stempelsteuer nicht erfasst. So sind etwa Devisen- und Derivatehandel ausgenommen.

Die neusten Vorschläge des Bundesrates (als politische Reaktion auf die Nichtanerkennung der CH-Börse auf EU-Ebene) sehen vor, die Stempelabgabe ganz aufzuheben. Ob dies die Gelegenheit sein könnte, die Einführung einer FTS wieder aufs Tapet zu bringen, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig einzuschätzen.

⁶⁸ Bundesgesetz über Stempelabgaben: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19730173/index.html>, accessed 14.12.2017

⁶⁹ https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/bundshaushalt_ueb/einnahmen.html, accessed 14.12.2017

⁷⁰ <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/steuern/steuern-national/stempelabgaben/fb-stempelabgaben.html> und <http://www.estv2.admin.ch/jubi/steuerarten-stempel-d.htm> und <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/steuern/steuern-national/stempelabgaben.html>, accessed 14.12.2017

a. Klimarelevanz

Eine allgemeine FTS basiert auf Finanztransaktionen, also nicht auf Emissionen von Treibhausgasen. Sie hat daher höchstens punktuell und nicht systematisch eine indirekte Lenkungswirkung im Sinne des Klimaschutzes – in Form einer potentiellen Abbremsung von (Kapital-)Gewinnen und dadurch einer Beschränkung des Konsumpotentials.

b. Höhe der Einnahmen

Die Höhe der Einnahmen kann nicht abschliessend geschätzt werden. Die Einnahmen hängen stark vom Ansatz und der Reichweite der FTS ab und kämen wohl in der Grössenordnung der Stempelsteuer (2 Mrd. CHF pro Jahr) zu liegen. Eine Teilzweckbindung zur Klimafinanzierung könnte demnach in der Theorie durchaus den geforderten Beitrag von 1 Mrd. CHF pro Jahr generieren.

c. Umsetzbarkeit

Eine solche neue Steuer setzt eine Änderung der Bundesverfassung voraus. Die Umsetzung einer FTS erscheint am wahrscheinlichsten und sinnvollsten, wenn sie in möglichst vielen Ländern eingeführt wird. Es würde daher Sinn machen, wenn die Schweiz eine FTS zusammen mit den 10 EU-Staaten einführen würde, siehe internationaler Vergleich. Die technische Umsetzbarkeit wurde in den verwendeten Quellen nicht als Hindernis erwähnt.

d. Internationaler Vergleich

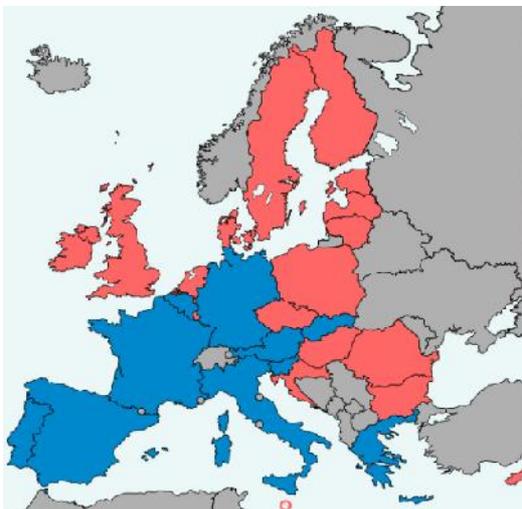


Abb. 3: Source: [Wikipedia](#)

Im Herbst 2012 erklärten zehn EU-Mitgliedstaaten, dass sie bereit sind, eine solche Steuer einzuführen. (Siehe dazu Abb. 3: In blau die Befürworter der Steuer: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien. In rot die Gegner). Dabei soll der Handel mit Aktien und Obligationen mit 0.1 Prozent und jener mit Derivaten mit 0.01 Prozent besteuert werden. Erfasst werden sollen auch Anlagefonds, Hedge-Fonds, Derivatkontrakte und strukturierte Produkte. Die Steuer soll den beteiligten Ländern jährlich bis zu 22 Mrd. € Einnahmen bringen.

Die zehn Länder wählten den Weg einer sogenannten verstärkten Zusammenarbeit einer Gruppe von EU-Staaten, die nach EU-Recht möglich ist. In 2013 hat die Europäische Kommission einen Gesetzesvorschlag veröffentlicht.⁷¹ Seither ziehen sich die Debatten um die Details der Steuer in die Länge. Der Brexit macht die Umsetzung politisch komplizierter. Die kürzlich erfolgten Wahlen und Regierungsneubildungen in Frankreich, Deutschland und Österreich lassen die Positionen

⁷¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en#prop, and <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/02/an-overview-of-the-proposed-eu-ftt.pdf>, accesses 14.12.2017

dieser Länder erneut unklar erscheinen. Obwohl sich Frankreichs Präsident Macron⁷² nicht explizit gegen die FTS ausgesprochen hat, ist klar, dass er sich aus strategischen Gründen nicht für eine schnelle Umsetzung einsetzen wird. Es ist wahrscheinlich, dass Macron, wenn überhaupt, nur dann eine FTS unterstützen würde, wenn sie nicht über die bereits 2012 in Frankreich eingeführte FTS hinausgehen würde.⁷³ Frankreich hat seit 2012 eine FTS, die jährlich ca. 1.5 Mrd. € generiert. 50 Prozent der Einnahmen werden in die Entwicklungszusammenarbeit investiert.

Der politische Wille, die FTS einzuführen, scheint daher momentan nicht hoch genug. Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass es dazu einen äusseren Anlass geben müsste (eine erneute Finanzkrise oder die Einführung einer FTS in New York oder London).

e. Fazit

Die Höhe der potentiellen Einnahmen einer FTS ist schwierig abschätzbar, käme aber im einstelligen Milliardenbereich zu liegen und könnte daher mit einer Teilzweckbindung den anvisierten Schweizer Beitrag von 1 Mrd. CHF an die internationale Klimafinanzierung generieren.

Der Bundesrat hat sich im Jahr 2013 jedoch explizit gegen eine Lenkungswirkung einer Umsatzabgabe ausgesprochen: *„Demgegenüber verfolgt die im Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben geregelte Schweizer Umsatzabgabe lediglich ein Fiskalziel und konzentriert sich bewusst auf die weniger mobilen Segmente, um die Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes möglichst wenig zu beeinträchtigen. Zu diesem Zweck befreit das Gesetz bestimmte Transaktionen, Anleger und Vertragsparteien von der Abgabe.“*⁷⁴

Die Sozialdemokratische Partei (SP) hat in den letzten Jahren mit Anträgen und entsprechenden Vorstössen versucht, die Einführung einer FTS zu bewirken. Die SP Schweiz diskutierte im Sommer 2013 die Möglichkeit, eine Initiative zur Einführung einer solchen Steuer zu lancieren; dies wurde aber nicht umgesetzt.⁷⁵ Margret Kiener-Nellen (Nationalrätin, SP Bern) reichte im April 2013 einen Vorstoss ein, um den Bundesrat damit zu beauftragen, die FTS analog zu den Vorschlägen der EU per 1. Januar 2015 einzuführen.⁷⁶ Die Motion wurde am 19. Juni 2015 abgeschrieben, weil sie seit über zwei Jahren nicht behandelt wurde.

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort auf den Vorstoss explizit gegen eine FTS ausgesprochen: *„Der Bundesrat wird die künftige Entwicklung auf dem Gebiet der FTS weiterhin*

⁷² <https://www.reuters.com/article/us-france-tax-environment/france-to-push-for-european-financial-transactions-tax-idUSKBN1E40G1> and <https://www.nototaxhavens.eu/de/macron-rede-ja-zur-finanztransaktionssteuer-und-zu-einem-mindeststeuersatz-auf-gewinne/>, accessed 17.12.2017

⁷³ Macron 12.12.2017: « Pour éviter des débats techniquement compliqués, j'ai proposé quelque chose de simple : relançons la coalition autour du modèle de TTF à la française. Elle ne nuit pas à notre compétitivité financière puisque nous l'avons déjà. Or, la TTF n'a pas fait fuir nos banques, nous sommes même en train d'en attirer suite au Brexit ! Je propose donc que nous la généralisons à tous les pays prêts, et que nous consacrons le produit de cette taxe à la transition climatique. Je souhaite donc qu'en 2018, nous avançons concrètement sur ce sujet. La Belgique est prête à la faire, nous pouvons avoir une vraie discussion avec l'Italie, et l'Allemagne peut également se joindre à nous. »

http://www.lemonde.fr/planete/article/2017/12/12/emmanuel-macron-il-faut-un-choc-dans-nos-modes-de-production_5228401_3244.html#tuboSOeuZdw4btCpB.99, accessed 17.12.2017

⁷⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 14.06.2013: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133333>, accessed 11.11. 2017

⁷⁵ <http://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/sp-umfrage-zu-initiativprojekten-abgeschlossen>, accessed 11.11. 2017

⁷⁶ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133333>, accessed 11.11. 2017 Die Motion (13.3333) wurde am 19.6.2015 abgeschrieben, weil sie seit mehr als zwei Jahren hängig war.

verfolgen. Er sieht derzeit jedoch keinen Anlass, von seiner am 28. April 2010 im Rahmen einer Aussprache bezogenen und seither verschiedentlich bestätigten Position abzurücken. Um die Finanzstabilität zu wahren, setzt er prioritär auf regulatorische Auflagen an Banken. Solche Instrumente sind wirksamer und effizienter als eine fiskalische Lenkung. Steuerliche Massnahmen kämen für den Bundesrat allenfalls dann infrage, wenn sich ein koordiniertes internationales Vorgehen abzeichnen würde. Für den Fall einer Lösung unter Einbezug der G-20-Länder und der wichtigsten Finanzplätze würde er deshalb seine Haltung überprüfen.“⁷⁷

Falls ersichtlich wird, dass die zehn EU-Staaten eine solche Steuer einführen werden, könnte die gleichzeitige Einführung einer solchen Steuer in der Schweiz gefordert werden. Es müsste zudem erreicht werden, dass die zukünftigen Einnahmen zumindest teilweise für Klimafinanzierung (oder zumindest für eine dauerhafte Aufstockung der Entwicklungszusammenarbeit EZA) vorgesehen werden. Wie sich die Stempelsteuer und eine FTS ergänzen würden, respektive ob die eventuelle Abschaffung der Stempelsteuer für die Forderung nach einer FTS förderlich sein könnte, müsste genauer abgeklärt werden.⁷⁸ Die neuesten Entwicklungen, insbesondere die bundesrätliche Drohung, die Stempelsteuer als politische Reaktion auf die Nichtanerkennung der CH-Börse auf EU-Ebene ganz aufzuheben, sind weitere Unsicherheitsfaktoren.

Wenn die Steuer in den EU-Ländern nicht zustande kommt, könnte eine nationale FTS nach französischem Beispiel geprüft werden. Ähnlich wie in Frankreich könnte eine FTS auch in der Schweiz dazu verwendet werden, die Mehrbelastung der Budgets der EZA durch die de facto Finanzierung von Klimafinanzierungs-Beiträgen durch eine entsprechende Aufstockung auszugleichen. Voraussetzung wäre, dass Einzahlungen aus einer FTS in die EZA nicht durch parallele Kürzungen des regulären Bundesbudgets der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) ausgeglichen würden. Die FTS-Beiträge müssten als zusätzliche Aufstockung der EZA zugunsten der Klimafinanzierung festgelegt werden.

8. Zusammenfassung und Diskussion

Die vorliegende Studie beschreibt elf Massnahmen, mit welchen zusätzliche öffentliche Mittel für die Schweizer Klimafinanzierungs-Beiträge generiert werden könnten. Tabelle 2 am Schluss dieses Kapitels verschafft einen Überblick und fasst positive und negative Aspekte der verschiedenen Massnahmen zusammen.

Um jährlich Mrd. 1 CHF zu generieren, könnten mehrere Massnahmen miteinander kombiniert werden. Dabei könnten vor allem möglichst verursachergerechte Massnahmen gewählt werden. In Tabelle 1 wird exemplarisch aufgezeigt, wie durch eine mögliche Kombination von verschiedenen Massnahmen jährlich 1 Mrd. CHF generiert werden könnte.⁷⁹ Es ist zu beachten, dass dieses Beispiel lediglich als Illustration dient und die Einnahmen erste Schätzungen darstellen, da Lenkungs- und Spillovereffekte nicht einbezogen wurden.

⁷⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 14.06.2013: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20133333>, accessed 11.11. 2017

⁷⁸ Zum Unterschied zwischen der britischen Stempelsteuer und der vorgeschlagenen FTS, siehe z.B. Persaud A. (2017). [Improving Resilience, Increasing Revenue. The case for modernising the UK's Stamp Duty on shares.](#)

⁷⁹ Zudem werden auf Abgaben 8% Mehrwertsteuer erhoben, Was bei ca. 1 Mrd. CHF pro Jahr zu ca. 80 Mio. CHF zusätzlichen Einnahmen für den Bundeshaushalt führt.

Tabelle 1: Illustratives Massnahmenpaket zur Klimafinanzierung

| Massnahme | Maximale jährliche Einnahmen (2021-2030) | Preiserhöhung | Klimarelevanz |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abgabe auf Treibstoffe: <ul style="list-style-type: none"> • (II) Erhöhung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe, oder • (IV) Abgabe auf Emissionsgutschriften aus dem Ausland | CHF 300 Mio. | CHF ca. 0.05 pro Liter Treibstoff | <ul style="list-style-type: none"> • Strassensektor verursacht 1/3 Inland-Emissionen • Verursachergerecht, da pro Liter Treibstoffverbrauch |
| (VII) Flugticketabgabe | CHF 330 Mio. (Zweckbindung auf einen Drittel der Einnahmen) | CHF 25 pro Ticket für europäisches Ziel CHF 100 pro Ticket für Interkontinentalziel. | <ul style="list-style-type: none"> • Flugverkehrssektor zurzeit nicht im Klimaziel eingeschlossen und Treibstoff nicht besteuert • Verursachergerecht, da zwischen Europa- und Interkontinentalziel unterschieden wird, könnte durch weitere Differenzierung noch verursacher-gerechter ausgestaltet werden. |
| (VII) Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe (Entweder als Ablösung Gebäudeprogramm ab 2025, oder als neue, zusätzliche Zweckbindung) | CHF 225 Mio. Oder 2025-2030 jährlich CHF 450 Mio. | Keine zusätzlichen Kosten, da CO ₂ Abgabe bereits besteht. | <ul style="list-style-type: none"> • Keine zusätzliche Verursachergerechtigkeit durch Zweckbindung, da CO₂-Abgabe bereits besteht. |
| (VIII) Einführung einer Abgabe für CO₂. Abgabebefreite Unternehmen | CHF 144 Mio. | CHF 20 pro Tonne CO ₂ e für abgabebefreite Unternehmen (EHS und nonEHS) | <ul style="list-style-type: none"> • Verursachergerecht, da pro Tonne THG der sonst von der CO₂-Abgabe befreiten Unternehmen. |
| Total | Ca. CHF 1 Mrd. | | Massnahmenpaket schliesst die grössten emittierenden Sektoren ein (Transport, Gebäude, Industrie) |

Die Einnahmen werden in diesem Beispiel durch Abgaben auf den Treibstoffverbrauch im Strassen- und Flugverkehr sowie durch den Brennstoffverbrauch generiert. Alle Massnahmen, bis auf eine Erhöhung der Mineralölsteuer, könnten im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision eingeführt werden.

Unter der Annahme, dass alle Kosten an die Verbraucher und Verbraucherinnen weitergereicht würden, würde dieses Massnahmenpaket im Durchschnitt jeden Einwohner und jede Einwohnerin der Schweiz pro Jahr ca. CHF 93 kosten.⁸⁰ Die Kosten wären jedoch unterschiedlich verteilt, da Personen mit grösserem CO₂-Fussabdruck (vor allem durch Treibstoffverbrauch und Flugreisen) gemäss angewandtem Verursacherprinzip höher besteuert würden.

Bei der Auswahl der elf Massnahmen stand die Verursachergerechtigkeit im Vordergrund. Es gibt aber auch Argumente, die für eine Finanzierung der internationalen Klimaverpflichtungen durch allgemeine Steuergelder sprechen: Klimafinanzierung kann, wie die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Kontext anderer internationaler (Umwelt-)Konventionen, als eine allgemeine Staatsaufgabe angesehen werden, zu der alle einen Beitrag leisten müssen. Der Vorteil einer Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln

⁸⁰ 775 Mio. CHF / 8.5 Mio. Einwohner = 93 CHF. Die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe wurde nicht miteinberechnet (225 Mio. CHF), welche das bestehende Gebäudeprogramm ablösen würde. Würde sie als zusätzliche, neue Teilzweckbindung implementiert, ergäben sich durchschnittliche Kosten von 118 CHF pro Person.

wäre, dass die Einnahmen nicht zurückgehen würden, wenn die Emissionen sinken. Die legislative Umsetzung wäre vermutlich deutlich einfacher, als bei einem Massnahmenpaket. Die direkte Bundessteuer ist progressiv ausgestaltet, d.h. höhere Einkommen werden prozentual höher besteuert. Da Leute mit höherem Einkommen tendenziell auch einen grösseren Klimafussabdruck haben, könnte argumentiert werden, dass auch hier eine gewisse, wenn auch indirekte Verursachergerechtigkeit gewährleistet wäre.

Um politische Strategien zur Klimafinanzierung zu entwickeln, müsste ein mögliches Massnahmenpaket genauer untersucht werden:

- Die möglichen Einnahmen müssten unter Berücksichtigung von Lenkungs- und Spillovereffekte genauer berechnet werden.
- Bei den meisten der vorgeschlagenen Massnahmen müsste juristisch abgeklärt werden, inwieweit eine Verfassungsänderung nötig wäre.
- Die Beurteilung der politische Akzeptanz und Machbarkeit wurden in der Studie bewusst ausgeklammert. Eine solche Beurteilung ist für ein politisch strategisches Vorgehen unumgänglich.
- Fragen zur Bereitstellung und Verwendung von internationaler Klimafinanzierung müssten ebenfalls abgeklärt werden. Bei Massnahmen mit unterschiedlichen jährlichen Einnahmen könnten die Einnahmen in einem Fond gebündelt werden, um die Finanzierungsbeiträge der Schweiz über die Jahre auszugleichen.

Die Aufstellung der verschiedenen Massnahmen zeigt, dass es grundsätzlich möglich ist, ausreichende, zusätzliche Mittel für die Klimafinanzierung zu generieren. Mit neuen verursachergerechten Finanzierungsmassnahmen und neuen Zweckbindungen bei bestehenden Massnahmen könnte sichergestellt werden, dass auch längerfristig genügend finanzielle Mittel für internationale Klimaschutzmassnahmen eingesetzt werden können, ohne auf die bestehenden Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zurückgreifen zu müssen.

Tabelle 2: Zusammenfassung der vorgestellten Massnahmen zur Klimafinanzierung

| Massnahme | Max. jährliche Einnahmen in CHF (2021-2030) | Preis pro Tonne CO ₂ e | Positive Aspekte | Negative Aspekte |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Steuer auf sämtliche Inland-Treibhausgasemissionen | | | | |
| (I) Einführung einer Klimasteuer auf sämtliche Treibhausgasemissionen | CHF 1 Mia. (100%) (Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken.) | CHF 20-30 | <ul style="list-style-type: none"> • Verursachergerecht, da alle Inlandemissionen anteilmässig besteuert. | <ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsänderung nötig • Umsetzbarkeit technisch komplex • Vollumfängliche Zweckbindung nötig • Erfordert Anpassung des CO₂-Gesetzes |
| Abgaben/Steuern auf den Strassenverkehr | | | | |
| (II) Zweckgebundene Erhöhung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe | CHF 1 Mia. (100%) gilt für jede der drei Massnahmen bei CHF 71 pro Tonne CO ₂ auf den gesamten Treibstoffverbrauch. Bei niedrigerem CO ₂ -Preis entsprechend niedrigere Einnahmen und Treibstoffpreiserhöhung. | Gilt für jede der drei Massnahmen: CHF 71 → Treibstoffpreiserhöhung CHF 0.17/l. | <ul style="list-style-type: none"> • Verursachergerecht, da es auf Treibstoffe zurzeit deutlich weniger Klimaabgaben gibt als auf Brennstoffe. • Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsänderung eventuell nötig • Tanktourismus • Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken. |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. • Vollzugsaufwand gering | |
| (III) Ausweitung der CO ₂ -Abgabe auf Treibstoffe | Einnahmen und Treibstoffpreiserhöhung. | Entspricht CHF 200 pro Auslandszertifikat. | <ul style="list-style-type: none"> • Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> • Nicht verursachergerecht • Verfassungsänderung eventuell nötig • Vollumfängliche Zweckbindung nötig • Erhöhung 2013 vom Stimmvolk deutlich abgelehnt |
| (IV) Abgabe auf Emissionsaufschriften aus dem Ausland | (Einnahmen durch allfällige Lenkungs- oder Spillover-Effekte niedriger) | NA | <ul style="list-style-type: none"> • Vollzugsaufwand gering | |
| (V) Erhöhung der Autobahnvignette | CHF 360 Mio. (36%) bei CHF 80 pro Vignette | NA | <ul style="list-style-type: none"> • Verursachergerecht, da es auf Flüge keine Klimaabgaben. • Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. • Ähnliche Abgabe in Nachbarländern • Bereits Motion eingereicht | <ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsänderung eventuell nötig • Vollumfängliche Zweckbindung nötig • Spillover-Effekte möglich. • Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken. |
| Abgaben auf den internationalen Flugverkehr | | | | |
| (VI) Flugicketabgabe | Gesamteinnahmen 1 Mrd. Teilzweckbindung auf einem Drittel: CHF 330 Mio. (33%) Bei CHF 25 für europäische Ziel / CHF 100 für Interkontinentalziel. Abgabe in der Grössenordnung der existierenden UK Flugicketabgabe. (Einnahmen durch allfällige Lenkungs- oder Spillover-Effekte niedriger) | Kann nicht genau berechnet werden, da abhängig von Flugstrecke und Klasse, ganz grob: ca. CHF 100 (nur CO ₂) für Kurz- und Mittelstreckenflüge, weniger für Langstreckenflüge und Business/First Class. | <ul style="list-style-type: none"> • Verursachergerecht, da es auf Flüge keine Klimaabgaben. • Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. • Ähnliche Abgabe in Nachbarländern • Bereits Motion eingereicht | <ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsänderung eventuell nötig • Vollumfängliche Zweckbindung nötig • Spillover-Effekte möglich. • Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken. |

| Massnahme | Max. jährliche Einnahmen in CHF (2021-2030) | Preis pro Tonne CO ₂ e | Positive Aspekte | Negative Aspekte |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abgaben/Steuern auf fossile Brennstoffe | | | | |
| (VII) Teilzweckbindung der CO₂ Abgabe auf Brennstoffe | CHF 225 Mio. (23% für 2021-2030) oder 2025-2030 jährlich CHF 450 Mio. | Keine zusätzliche Abgabenerhöhung | <ul style="list-style-type: none"> Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> Ev. Konkurrenz zu Gebäudeprogramm-Finanzierung; dann auch: Finanzierung erst ab 2025 |
| | Ablösung des Gebäudeprogrammes, oder als neue, separate Zweckbindung. | | | |
| (VIII) Einführung einer Abgabe für CO₂-Abgabe-befreite Unternehmen | CHF 144 Mio. (14%) | 20 Bei höherem CO ₂ -Preis entsprechend höhere Einnahmen. | <ul style="list-style-type: none"> Verursachergerecht, da sie Sektoren belasten würde, welche nicht von der CO₂-Abgabe erfasst werden. Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> Verfassungsgängliche Zweckbindung Vollumfängliche Zweckbindung Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken. |
| (IX) Einnahmen aus dem Emissionshandelsystem | CHF 100 Mio. (10%) | 20 Bei höherem CO ₂ -Preis entsprechend höhere Einnahmen. | <ul style="list-style-type: none"> Verursachergerecht, da Fokus auf Grossemittenten. Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> Vollumfängliche Versteigerung notwendig Einführung Mindestpreis. Wird vom Bundesrat abgelehnt. Einnahmen würden mit sinkenden THG Emissionen sinken. |
| Anderere Einnahmequellen | | | | |
| (X) Einnahmen aus Ersatzleistungen des CO₂-Gesetzes | Ungewiss, unter 100 Mio. (< 10%) | NA | <ul style="list-style-type: none"> Im Rahmen der CO₂-Gesetzesrevision realisierbar. Vollzugsaufwand gering | <ul style="list-style-type: none"> Vollumfängliche Zweckbindung von drei verschiedenen Ersatzleistungen Geringe und ungewisse Einnahmen |
| (XI) Einführung einer Finanztransaktionssteuer | Mehrere Mia. | NA | <ul style="list-style-type: none"> Sinnvolle Lenkungswirkung im Finanzsektor (Stabilisierung) Könnte mit FTS in EU-Ländern koordiniert werden. Könnte nach französischem Modell eingeführt werden. | <ul style="list-style-type: none"> Keine Klimarelevanz Verfassungsänderung nötig |

9. Quellen

- Bundesrat (2017). [Botschaft zur Totalrevision des CO2-Gesetzes nach 2020](#)
- BAFU (2016). [Vergleich CO2-Gesetz aktuell/neu](#)
- Bundesamt für Energie (2016). [Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000 - 2015 nach Verwendungszwecken](#)
- Bundesamt für Raumentwicklung (2012). [Übersicht zu Stated Preference Studien in der Schweiz und Abschätzung von Gesamtelastizitäten](#)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2017). [Evaluation der Lenkungswirkung des Emissionshandelssystems Bundesamt für Umwelt](#)
- European Commission (2015). [EU ETS Handbook](#)
- Gordijn H. und Kolkman J. (2011). [Effects of the Air Passenger Tax Behavioral responses of passengers, airlines and airports](#). KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis.
- INFRAS (2017). [Pilotstudie zum Treibstoffverbrauch und den Treibhausgasemissionen im Verkehr 1990-2050](#)
- Keller H. und Hauser. M. (2008). [Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes](#)
- Klik (2016). [Jahresbericht 2016](#)
- Klima Allianz (2016). [Klima Masterplan Schweiz](#)
- Kollmuss (2017). [Chancen und Risiken beim Kauf von Emissionsminderungen im Ausland](#)
- Lee et al. (2009) [Aviation and global climate change in the 21st century](#). Atmospheric Environment
- Peter M. et al (2009). [Einbezug des Schweizer Flugverkehrs ins EU EHS – Wirtschaftliche Auswirkungen möglicher Szenarien. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt](#). INFRAS
- Peter M. et al (2012). [Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrssteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland Ex-Post-Analyse nach einem Jahr](#). INFRAS
- SRG (2017). [Bevölkerungsbefragung zum Klimawandel](#)
- Schweizer Erdölvereinigung (2016). [Jahresbericht 2016 der Schweizer Erdölvereinigung](#)
- Schweiz (2017). [National Inventory Report](#)
- Thießen F. et al. (2012) [Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland](#)
- UVEK, BAFU (2011). Neue Finanzierungsinstrumente für die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime.
- UVEK (2016). [Klimapolitik der Schweiz: Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage](#)