

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
3003 Bern

per Mail an:
raphael.bucher@bafu.admin.ch

Bern, 30. März 2022

Revision des CO₂-Gesetzes: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Zusammenfassung

Der SGB begrüsst die Tatsache, dass der Bundesrat nach der verlorenen Volksabstimmung nun bereits eine neue Vorlage in die Vernehmlassung geschickt hat. Leider wurden aber aus dem Resultat der Volksabstimmung dahingehend die falschen Schlüsse gezogen, dass die umstrittene CO₂-Abgabe zwar nicht erhöht werden soll (was unter Umständen dennoch ein gangbarer Weg wäre), jedoch deren Rückerstattungsanteil deutlich reduziert werden soll. Der SGB hat sich hingegen immer für eine komplette Rückerstattung dieser Lenkungsabgabe eingesetzt (ganz im Sinne ihrer Bezeichnung) und kann diese Anpassung daher keineswegs unterstützen. Letztere ist sowohl bezüglich ihrer finanziellen Wirkung als auch als Signal für die sozialen Verteilungswirkungen der künftigen Klimapolitik völlig unangebracht. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs begrüssen wir die vorgeschlagenen Fördermassnahmen, betrachten sie allerdings klar als unzureichend, um eine – klima- und verkehrspolitisch absolut unabdingbare – substanzielle und nachhaltige Erhöhung des "Modalsplits" zu Gunsten des öV zu erreichen.

Grundlegende Bemerkungen

Wir begrüssen die Tatsache, dass der Bundesrat nach dem Scheitern der Revision des CO₂-Gesetzes an der Urne im Juni letzten Jahres nun bereits eine neue Vorlage in die Vernehmlassung geschickt hat. Leider lassen sich mit dieser neuen Vorlage aber weder die Klimaziele der Schweiz für das Jahr 2030 noch der deutlich darüber hinausgehende, jedoch absolut notwendige Beitrag unseres Landes zur globalen Einhaltung der 1.5-Grad-Limite erreichen. Laut Erläuterndem Bericht bringt die vorliegende Gesetzesrevision zusätzliche Emissionsreduktionen von knapp 3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten (Mt CO₂eq) im Inland, womit es zum Erreichen des 2030-Ziels ergänzende Auslandkompensationen in einem dreimal höheren Ausmass (9 Mt CO₂eq) bräuchte. Nur ist erstens die Finanzierung dieses hohen Volumens an Auslandkompensationen mit dieser Vorlage keineswegs gewährleistet und

zweitens verkommen Auslandkompensationen in einer Welt, die global möglichst bald "netto Null" werden muss, zusehends zur Fata Morgana (genauso wenig könnten alle Länder der Welt gleichzeitig Aussenhandelsüberschüsse erzielen). Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass der möglichst schnelle Ausstieg aus den fossilen Energieträgern durch die aktuellen geopolitischen Auseinandersetzungen und Verwerfungen noch massiv an Dringlichkeit gewonnen hat.

Die Tatsache, dass die vorliegende Revision rein klimapolitisch deutlich weniger ambitioniert ist, als die zuletzt an der Urne gescheiterte Revision, steht für uns im Widerspruch zur Interpretation des Bundesrates, dass das vergangene "Nein" nicht als Ablehnung der Notwendigkeit einer ambitionierten Klimapolitik, sondern vielmehr als Zurückweisung der dazumal konkret vorgeschlagenen Instrumente und Massnahmen zu deuten sei. Die Gewerkschaften teilen diese Interpretation als solche, stellen aber vielmehr fest, dass mit dem abgelehnten CO₂-Gesetz in erster Linie marktbasierende Instrumente gescheitert sind (Verminderungsverpflichtungen der Wirtschaft, Handel mit Emissionszertifikaten, Kompensationsprojekte für Treibstoffimporteure etc.) und deshalb nun für die nötige drastische Reduzierung der Treibhausgasemissionen ein kollektiv-regulatorischer Ansatz verfolgt werden muss. Denn ein gesundes Klima ist letztlich ein fundamentaler und unabdingbarer Bestandteil der "Grundversorgung" für uns alle. Es braucht daher massive öffentliche Investitionsprogramme, insbesondere in den Bereichen des öffentlichen Verkehrs und der Energieversorgung, aber auch im Gebäudebereich. Vor diesem Hintergrund geht für uns die vorliegende Gesetzesrevision dahingehend in die richtige Richtung, als die Verminderungsziele gezielt vornehmlich mit sektorspezifischen, öffentlich finanzierten Förderinstrumenten erreicht werden sollen.

Verwendung der Mittel aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe

Die Prämisse hingegen, dass auf neue Abgaben oder die Erhöhung bestehender Abgaben verzichtet werden soll, sehen wir kritisch. Dies mag zwar eine folgerichtige Interpretation der vergangenen Abstimmungsniederlage sein, doch ist sie klimapolitisch fragwürdig. Denn die Schweiz hinkt mit ihrer auf 120 Franken pro Tonnen CO₂ gedeckelten Lenkungsabgabe auf Brennstoffe sowie dem gänzlichen Verzicht auf eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffe der internationalen Entwicklung mittlerweile deutlich hinterher.

Viel gravierender ist für den SGB aber die Tatsache, dass die vorgeblich gemachte Prämisse der Abgabenneutralität leider schlicht unwahr ist: Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe soll zwar nicht erhöht, deren Rückverteilungsanteil allerdings deutlich reduziert werden. Letzteres ist nichts anderes als die Erhöhung der bereits heute existierenden "Pro-Kopf-Steuer", welche sich aus dem entsprechenden Anstieg der Teilweckbindung von 33 Prozent auf 49 Prozent ergibt. Auch abgesehen von der durch das Bundesamt für Justiz diesbezüglich klar festgehaltenen Verfassungswidrigkeit, kann der SGB dieser Massnahme nicht zustimmen: Die Einnahmen durch Klimalenkungsabgaben sollten grundsätzlich vollständig mit Pauschalbeträgen pro Kopf an die Bevölkerung zurückverteilt werden. Denn nur so ist nicht nur die Lenkungswirkung solcher Abgaben maximal (ganz ihrem Bestimmungszweck entsprechend), sondern auch ihre soziale Verteilungswirkung: Unzählige Studien belegen, dass Haushalte mit tieferen Einkommen – über alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche gemessen – wesentlich weniger Treibhausgasemissionen ausstossen, als Haushalte mit hohem Einkommen. Erstere würden also unter dem Strich von einer vollständigen Rückverteilung profitieren, wohingegen Letztere zu Recht belastet würden. Die seit Jahren

bestehende und mehrfach verlängerte Teilzweckbindung eines Teils der Mittel aus der CO₂-Abgabe für das Gebäudeprogramm war daher stets ein grober "Schönheitsfehler", welcher nun – eben ganz im Sinne einer echten Lehre aus der vergangenen Abstimmungsniederlage – endlich korrigiert werden sollte. **Der SGB spricht sich deshalb nicht nur gegen die Erhöhung der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe aus, sondern fordert vielmehr die endgültige Aufhebung dieser zweckfremden Mittelverwendung.** Das Gebäudeprogramm sowie die neuen – durch die mit dieser Vorlage geplante Erhöhung der Teilzweckbindung finanzierten – Programme (Ersatz von Wärmeerzeugungsanlagen, Förderung von Geothermie und Energieplanung) sollten hingegen vollständig durch öffentliche Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden finanziert werden. Ein solcher Umstieg würde es auch erlauben, die CO₂-Abgabe (allenfalls zu einem nachgelagerten Zeitpunkt) zu erhöhen, ganz ohne dabei ihrer Sozialverträglichkeit verlustig zu gehen.

CO₂-Abgabe: Rückverteilungsmodalitäten

Unseres Erachtens sollte auf eine Rückverteilung der CO₂-Abgabe an die Wirtschaft gänzlich verzichtet werden, womit sämtliche Mittel direkt an die Bevölkerung zurückfließen (und nicht mehr teilweise auf höhere Preise überwälzt werden können, was zu Lasten der Bevölkerung geht). Als zweitbeste Option können wir die vorgeschlagene Änderung unterstützen, den Anteil der Wirtschaft nicht mehr gemäss AHV-Lohnsumme, sondern neu gestützt auf die für die obligatorische Unfallversicherung massgebliche Lohnsumme rückzuverteilen. Durch diese Plafonierung wird die Begünstigung von lohnintensiven Sektoren begrenzt und kleine und mittlere Unternehmen werden tendenziell bessergestellt.

Was die unterschiedlichen Unternehmenskategorien betrifft, begrüsst der SGB die vorgeschlagene Streichung der bis anhin – völlig unverständlicherweise – bestehenden Rückerstattung an "Betreiber mit Verminderungsverpflichtungen". Dies ist umso wichtiger, als die Option der Verminderungsverpflichtung neu ja allen Unternehmen offenstehen soll. Um die Effektivität dieses bis anhin klar ungenügend klimawirksamen Instruments zu erhöhen, muss unseres Erachtens zudem **zwingend vorgesehen werden, dass die Dekarbonisierungspläne in den Zielvereinbarungen für Verminderungsverpflichtungen neben den Brennstoffen auch die Treibstoffe miteinschliessen.**

Nicht nachvollziehbar ist für uns allerdings, weshalb gleichzeitig mit den "Betreibern mit Verminderungsverpflichtungen" nicht endlich auch die Betreiber von Anlagen, die sich am Emissionshandelssystem (EHS) beteiligen – und damit gänzlich von der CO₂-Abgabe befreit sind –, von der Rückerstattung der CO₂-Abgabe ausgeschlossen werden sollen. Es ist hinlänglich bekannt, dass das Emissionshandelssystem klimapolitisch ein unwirksames oder zumindest unzureichend wirksames Instrument ist. So kam die Eidgenössische Finanzkontrolle bereits 2017 in einem Bericht zu folgendem – erschreckendem – Schluss: *"Generell kann gefolgert werden, dass das Schweizer EHS in der Verpflichtungsperiode 2013-2020 für die teilnehmenden Firmen praktisch keine direkten Anreize schafft, um den CO₂-Ausstoss zu reduzieren."* Zahlen des Bundesamtes für Umwelt, gemäss derer 23 von 51 EHS-Firmen sogar mehr Zertifikate erhielten, als sie zur Begleichung der CO₂-Rechnung abgeben mussten, bestätigen diese Diagnose eindrücklich. Unsere klare Schlussfolgerung daraus: **Das Emissionshandelssystem müsste entweder radikal gestrafft oder komplett abgeschafft werden. Allermindestens muss nun aber die Streichung der Rückerstattung der (nicht bezahlten) CO₂-Abgabe für EHS-Firmen in die vorliegende Revision mitaufgenommen werden.**

Bezüglich der Rückverteilung der CO₂-Abgabe an die Bevölkerung wäre es darüber hinaus sehr begrüssenswert, wenn auf Verordnungsebene Bestimmungen erlassen würden, welche die bessere Wahrnehmung der Rückerstattung in der breiten Bevölkerung und damit die Akzeptanz der Lenkungsabgabe sicherstellt. Dies könnte über ein zusätzliches Schreiben in Begleitung der monatlichen, die Rückverteilungssumme beinhaltenden Abrechnung der Krankenkassenprämien, oder aber über die Schaffung eines gänzlich neuen Rückverteilungskanals geschehen.

Massnahmen im Individualverkehr

Das bundesrätliche Netto-Null-Ziel für das Jahr 2050 bedeutet, dass der Strassenverkehr bereits vor 2050 komplett emissionsfrei werden muss. Am wirksamsten und einfachsten wird dies mit einer klaren Neuwagenpolitik erreicht. Nachdem der motorisierte Individualverkehr in 30 Jahren gemäss offiziellen Zahlen keinen wesentlichen Beitrag geleistet hat, um die Schweizer Treibhausgase unter das Niveau von 1990 zu bringen, wäre es dafür nun wirklich an der Zeit. Denn klimafreundliche alternative Antriebe für Personenwagen sind heute in grosser Auswahl vorhanden und bald auch in der Anschaffung nicht mehr teurer als vergleichbare Autos mit Verbrennungsmotor. Grundsätzlich ist die mit dieser Revision vorgesehene Orientierung des Absenkpfeils der CO₂-Zielwerte für Neuwagen an der Gesetzgebung der Europäischen Union deshalb sinnvoll. **Leider werden aber entscheidende Bestandteile der EU-Legislation in der aktuellen Vorlage nicht übernommen, so etwa das übergeordnete PW-Flottenziel (Reduktion der Treibhausgase bis 2030 um 55 Prozent auf der Basis 2021), was es unbedingt zu korrigieren gilt.**

Die Elektrifizierung des Verkehrs hängt natürlich nicht nur am Ersatz des Fahrzeugparks, sondern auch am parallelen Aufbau der nötigen flächendeckenden Ladeinfrastruktur. Und dafür ist (auch) der öffentliche Finanzbedarf hoch. Im Sinne des beabsichtigten sektorspezifischen Ansatzes begrüssen wir deshalb die vorgesehene Verwendung der Erlöse aus den Sanktionen der Fahrzeugimporteure für die Förderung der Ladeinfrastruktur in Mehrparteiengebäuden. Letztere hilft auch dabei, allfälligen finanziellen und/oder infrastrukturellen Benachteiligungen von MieterInnen vorzubeugen. Wie allerdings auch der Erläuternde Bericht festhält, übersteigt der Förderbedarf die erwarteten Sanktionserträge (welche mit der Elektrifizierung des Fahrzeugparks gewolltermassen stark rückläufig sein werden) jedoch deutlich. **Eine zusätzliche öffentliche Finanzierung muss daher allenfalls bereitgestellt werden. Dies allerdings zwingend auch in einer "sektorspezifischen" Logik, was bedeutet, dass diese Mittel dem über die Steuern und Abgaben des motorisierten Individualverkehrs finanzierten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) entnommen werden müssten.**

Massnahmen im öffentlichen Verkehr

Der SGB begrüsst die geplante Unterstützung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs sowie deren Finanzierung über Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsrechten aus der Luftfahrt. **Die geplanten 30 Millionen sind allerdings sehr knapp bemessen und sollten unseres Erachtens deutlich aufgestockt werden.**

Grundsätzlich ebenfalls begrüßenswert ist die vorgesehene finanzielle Förderung durch den Bund für die Umstellung des öffentlichen Strassenverkehrs auf umweltfreundliche Antriebe. Der dazu gemachte Vorschlag erweist sich aber bei näherer Betrachtung als untauglich: Obwohl ab 2025 die Rückerstattung der Mineralölsteuer für konzessionierte Verkehrsbetriebe im Volumen von jährlich rund 85 Millionen richtigerweise wegfallen soll, sind für die neue Förderung fossilfreier Busse und Schiffe jährlich nur maximal 15 Millionen vorgesehen. Unter dem Strich ergibt sich daraus keine Förderung, sondern eine Mehrbelastung für den öffentlichen Verkehr. **Die geplante Fördersumme ist auch davon unabhängig viel zu spärlich bemessen, um zeitnah einen spürbaren Effekt zu erzielen. Aus diesen Überlegungen schliesst sich der SGB dem ausformulierten Alternativmodell des Verbands öffentlicher Verkehr an, welches einen Pauschalbetrag des Bundes pro Inbetriebnahme eines neuen Busses (oder Schiffes) mit umweltfreundlichem Antrieb vorsieht.**

Wie für den Individualverkehr, gilt allerdings auch für den öffentlichen Strassenverkehr (sowie für die Seeschifffahrt), dass der Ersatz der Fahrzeugflotte Hand in Hand mit dem Aufbau der entsprechend benötigten Ladeinfrastruktur geschehen muss. Da Letztere für den Strassen-ÖV besonders teuer ist und sowohl auf den Strecken als auch in den Depots aufgebaut werden muss, braucht es zwingend auch hierfür eine öffentliche Förderung. **Der entsprechende für die Förderung der Ladeinfrastruktur des Individualverkehrs vorgesehene neue Artikel 37 des CO2-Gesetzes ist daher unbedingt um eine Förderung für die Ladeinfrastruktur des öffentlichen Verkehrs zu erweitern. Falls eine exklusive Subventionierung für nur eine Verkehrssparte geschaffen werden sollte, dann sicher nicht für den motorisierten Individualverkehr, sondern vielmehr für den klimawirksamen öffentlichen Verkehr.**

Massnahmen im Gebäudebereich

Für MieterInnen ist die heutige Situation sehr herausfordernd. Abgesehen davon, dass das Mietrecht in der Schweiz chronisch nicht eingehalten wird und die MieterInnen gemäss einer neuen BASS-Studie in den letzten 15 Jahren um fast 80 Milliarden Franken wortwörtlich betrogen wurden, sehen sie sich heute – in Liegenschaften mit Öl-, Gas- und Elektroheizungen – aufgrund der geopolitischen Verwerfungen mit teils drastisch steigenden Nebenkostenrechnungen konfrontiert. Über die klimapolitische Notwendigkeit hinaus ist es daher umso dringlicher, die rund 900'000 noch verbliebenen fossilen Heizungen möglichst schnell durch klimaneutrale Heizsysteme zu ersetzen. Mit der aktuellen Ersatzrate von 12'500 Heizungen pro Jahr kann der Schweizer Gebäudepark die für 2050 anvisierte CO2-Neutralität – und das ist eigentlich deutlich zu spät – niemals erreichen. Zwar haben die erwähnten geopolitischen beziehungsweise energiepreislichen Entwicklungen kurzfristig zu einer regelrechten Explosion der Nachfrage nach Wärmepumpen geführt, doch dürfte es mittelfristig dennoch auch den mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Ausbau der Mittel des Gebäudeprogramms brauchen. Die Gewerkschaften können diesen Ausbau unterstützen, doch darf die Finanzierung – wie weiter oben ausgeführt – keineswegs über eine Erhöhung der Teilzweckbindung der Mittel der CO2-Abgabe geschehen. Weiter ist es für uns absolut unerlässlich, die MieterInnen wirksam vor ungerechtfertigten Mietzinsaufschlägen infolge Heizungersatz und/oder Gebäudesanierung zu schützen. **Werden Fördergelder ausbezahlt, müssen daher allfällige spätere Mietzinserhöhungen zwingend von amtlicher Seite kontrolliert werden. Ebenfalls muss eine Kündigung der Mieterschaft (und die darauffolgend beabsichtigte Erhöhung des Mietzinses) beim Erhalt von Fördergeldern gesetzlich ausgeschlossen werden.**

Mehr Mittel für die Sanierung von Gebäuden und den Ersatz von Heizsystemen sind allerdings als Massnahme nicht hinreichend, denn bereits heute liegt in vielen Kantonen und Gemeinden der Flaschenhals bei der Umsetzung. **Der nachhaltigen Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Umsetzungspraxis vor Ort gebührt daher genauso viel Aufmerksamkeit wie den von öffentlicher Seite deutlich zu erhöhenden Bemühungen um die Ausbildung und Verfügbarkeit der benötigten Fachkräfte.**

Abschliessende Bemerkungen

Über die bis hierhin gemachten Ausführungen hinaus, möchten wir abschliessend auf die ausführlichen Stellungnahmen der Verbände der Umweltallianz hinweisen, welche sowohl mit Bezug auf die vorliegenden Gesetzesänderungen sinnvolle Verbesserungs- und Ergänzungsvorschläge machen, als auch darüber hinaus weitergehende fundierte Massnahmen für eine griffigere Klimapolitik präsentieren. Etliche dieser Vorschläge und Massnahmen können die Gewerkschaften unterstützen. **So oder so ist klar, wie eingangs erwähnt, dass die vorliegende Revision des CO2-Gesetzes weit hinter dem klimapolitisch notwendigen Reformbedarf zurückbleibt und gesetzgeberisch möglichst bald erweitert werden muss. Im Vordergrund stehen dabei zunächst die Revisionen des Energie- und Stromversorgungsgesetzes sowie ein möglichst griffiger indirekter Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative.**

In diesem Sinne danken wir Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär