Internationale Klimafinanzierung

Verfassungsrechtliches Gutachten zuhanden von *Alliance Sud* betreffend die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente

erstellt[1] von
Rechtsanwältin Dr. Ursula Brunner, ettlersuter Rechtsanwälte, Zürich,
Rechtsanwalt Matthias Hauser, Anwaltskanzlei Matthias Hauser, Zürich, sowie
Rechtsanwältin Nina von Büren, LL.M., ettlersuter Rechtsanwälte, Zürich

[1] Wir danken Herrn MLaw Yannick Weber für die Mitarbeit bei der Kontrolle der Belegstellen.

Inhaltsübersicht

1. In Kürze ... 5

1.1 Auftrag und Hintergrund ... 5

1.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an Lenkungsabgaben ... 5

1.3 Die Internationale Klimafinanzierung als Teil der Klimapolitik ... 7

1.4 Zusätzliche Mittel für die Internationale Klimafinanzierung aus Lenkungsabgaben ... 7

1.4.1 Zulässiger Umfang der Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung ... 7

1.4.2 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung ... 8

1.4.3 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe ... 8

1.4.4 Flugticket-Lenkungsabgabe ... 8

1.5 Anforderungen an die formell-gesetzlichen Grundlagen ... 9

1.6 Fazit ... 9

2. Auftrag, Hintergrund und Vorgehen ... 11

2.1 Gutachterauftrag ... 11

2.2 Hintergrund ... 11

2.2.1 Völkerrechtliche Vorgaben zur Internationalen Klimafinanzierung ... 11

2.2.2 Internationale Klimafinanzierung und die Schweiz ... 13

2.2.3 Möglichkeiten zur Verstärkung der Internationalen Klimafinanzierung? ... 14

2.3 Vorgehen ... 15

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Lenkungsabgaben im Allgemeinen ... 16

3.1 Überblick über die Arten öffentlicher Abgaben ... 16

3.1.1 Kategorien öffentlicher Abgaben ... 16

3.1.2 Steuern ... 17

3.1.2.1 Fiskalsteuern ... 17

3.1.2.2 Kostenanlastungssteuern ... 18

3.1.2.3 Besondere Finanzierungsabgaben ... 19

3.1.2.4 Lenkungssteuern ... 20

3.1.3 Kausalabgaben ... 21

3.1.4 Reine Lenkungsabgaben ... 23

3.2 Erhebung von reinen Lenkungsabgaben durch den Bund gestützt auf Sachkompetenzen ... 24

3.2.1 Abstützung von Lenkungsabgaben auf Sachkompetenzen ... 24

3.2.2 Umfang des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern ... 26

3.2.3 Verhältnis des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern zu den Sachkompetenzen des Bundes ... 29
3.2.4 Verwendung der Erträge ... 31
3.2.4.1 Vorbemerkungen ... 31
3.2.4.2 Vollständige Verteilung des Abgabeertrags an Bevölkerung und Wirtschaft ... 32
3.2.4.3 Zulässigkeit einer zweckgebundenen Ertragsverwendung ... 33
3.2.4.4 Zulässiger Umfang der Ertragsverwendung ... 35
3.2.4.5 Gesetzgebungspraxis ab 2009 ... 38
3.2.4.6 Stellungnahmen in Berichten des Bundes ab 2009 ... 41

3.3 Weitere verfassungsrechtliche Voraussetzungen für Lenkungsabgaben des Bundes ... 43
3.3.1 Abgaberechtliches Legalitätsprinzip ... 43
3.3.2 Verhältnismässigkeit, insbesondere Lenkungswirkung ... 44
3.3.2.1 Eignung zur Verhaltenslenkung (Lenkungspotential) ... 44
3.3.2.2 Erforderlichkeit der Abgabenerhebung ... 50
3.3.2.3 Angemessenheit der Abgabenerhebung ... 50
3.3.2.4 Gleichbehandlung ... 50

3.4 Zwischenfazit ... 51

4. Internationale Klimafinanzierung ... 52

4.1 Terminologie und allgemeine Hinweise ... 52

4.2 Bedeutung und Entwicklung der Internationalen Klimafinanzierung im Rahmen des internationalen Klimarechts ... 54
4.2.1 Im Allgemeinen ... 54
4.2.2 Bedeutung im Verhandlungsprozess ... 54
4.2.3 Bedeutung als Element des Instrumentariums ... 57
4.2.4 Hinweise zu den aktuellen Beiträgen der Schweiz ... 58

4.3 Zusammenspiel von Minderung und Anpassung im internationalen Klimarecht ... 60
4.3.1 Finanzierung sowohl von Minderungs- wie auch Anpassungsmassnahmen ... 60
4.3.2 Zu den Anpassungsmassnahmen im Besonderen ... 63

5. Verfassungsrechtliche Abstützung einer Lenkungsabgabe und Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung ... 65

5.1 Zur verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ... 65

5.2 Klimaschutz aufgrund von Art. 74 BV ... 66
5.2.1 Im Allgemeinen ... 66
5.2.2 Im Besonderen: Art. 74 BV und internationale Klimapolitik ... 67

5.3 Klimaschutz aufgrund von Art. 54 BV ... 70
5.3.1 Umfang und Inhalt der Bundeskompetenz gemäss Art. 54 BV ... 70
5.3.2 Verhältnis der aussenpolitischen Bundeskompetenzen zu den Kompetenzen der Kantone ... 73
5.3.3 Internationale Klimafinanzierung als Gegenstand der aussenpolitischen Zuständigkeiten des Bundes ... 75

5.4 Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung ... 77
5.4.1 Minderungsmassnahmen ... 77
5.4.2 Anpassungsmassnahmen ... 78

6. Zu ausgewählten neuen Finanzierungsinstrumenten ... 81

6.1 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung ... 81
6.1.1 Inhalt und Entstehungsgeschichte der heutigen CO_2-Abgabe ... 81
6.1.2 Verfassungsgrundlage der CO_2-Abgabe ... 82
6.1.3 Beurteilung des erweiterten Verwendungszwecks ... 83
6.1.4 Zulässige Höhe der Ertragsverwendung ... 85

6.2 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe ... 85
6.2.1 Einleitung ... 85
6.2.2 Beurteilung der Zulässigkeit der Ausweitung des Abgabeobjekts ... 86
6.2.3 Zulässige Höhe der Ertragsverwendung ... 89

6.3 Flugticketabgabe ... 89
6.3.1 Einleitung ... 89
6.3.2 Vereinbarkeit einer Flugticketabgabe mit Luftverkehrsabkommen ... 92
6.3.2.1 Allgemeines ... 92
6.3.2.2 Chicago Übereinkommen ... 92
6.3.2.3 CORSIA ... 94
6.3.2.4 Luftverkehrsabkommen der Schweiz ... 95
6.3.3 Abstützung einer Flugticket-Lenkungsabgabe auf die geltende Bundesverfassung ... 97
6.3.3.1 Allgemein ... 97
6.3.3.2 Lenkungswirkung ... 97
6.3.3.3 Weitere Anforderungen ... 100
6.3.3.4 Ertragsverwendung im Besonderen ... 101
6.3.4 Exkurs: Flugticketabgabe als Finanzierungsabgabe? ... 102

7. Neue gesetzliche Grundlagen ... 103

7.1 Einführung: Legalitätsprinzip ... 103
7.1.1 Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung ... 103
7.1.2 Regelungsort ... 104

7.2 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung ... 106
7.2.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe ... 106
7.2.2 Regelungsort ... 107

7.3 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe ... 107
7.3.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe ... 107
7.3.2 Regelungsort ... 108

7.4 Flugticket-Lenkungsabgabe ... 109
7.4.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe ... 109
7.4.2 Regelungsort ... 111

7.5 Internationale Klimafinanzierung ... 112
7.5.1 Verfassungsmässige Anforderungen und Regelungsort ... 112
7.5.2 Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben im Besonderen ... 112

8. Beantwortung der Gutachtenfragen 114
8.1 Frage 1 114
8.2 Frage 2 114
8.3 Frage 3 116
9. Schlussbemerkungen 117
10. Anhang: Dokumentation 119
10.1 Rechtliche Fachliteratur 119
10.2 Nichtrechtliche Fachliteratur, Berichte, Materialien etc. 126
10.3 Ausgewählte Abkürzungen 130

Internationale Klimafinanzierung: Verfassungsrechtliche Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente

1. In Kürze

1.1 Auftrag und Hintergrund

Hintergrund dieses Gutachtens ist *Art. 9 des Pariser Abkommens (PA),* der wichtige Aspekte der Internationalen Klimafinanzierung regelt, aber keine quantifizierten oder länderspezifischen Verpflichtungen enthält. Die Vertragsparteien haben in Paris jedoch beschlossen, dafür in den Jahren 2020 bis 2025 insgesamt jährlich USD 100 Milliarden bereitzustellen.

Bisher hat die Schweiz an die Internationale Klimapolitik jeweils jährlich rund USD 300 Millionen beigetragen. Wie gross künftig der «angemessene» Beitrag der Schweiz sein soll, ist noch nicht geklärt. Während der Bundesrat mit USD 450 bis 600 Millionen rechnet, geht *Alliance Sud* von rund USD 1 Milliarde aus. Der «gemeinsame entwicklungspolitische Think-and-Do Tank»[2] grosser Schweizer Entwicklungsorganisationen stellt sich deshalb die Frage, wie – in Ergänzung zur «Mobilisierung» privater Quellen im Sinne von Art. 9 PA – *für die Internationale Klimafinanzierung zusätzliche öffentliche Mittel* erschlossen werden könnten. Die Höhe dieser zusätzlichen Mittel würde somit *bis zu USD 1 Milliarde betragen*.

Alliance Sud beauftragte die Unterzeichnenden mit dem Verfassen eines Rechtsgutachtens zur Frage, ob auf den bestehenden Verfassungsgrundlagen Erträge von klimapolitisch begründeten Lenkungsabgaben im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung für Massnahmen zur Minderung der Treibhausgase sowie zur Anpassung an die Klimaveränderung im Ausland verwendet werden können. Im Besonderen waren, exemplarisch ausgewählt, die Verwendung von Erträgen der bestehenden CO_2-Abgabe auf Brennstoffen, einer auf Treibstoffe zu erweiternden CO_2-Abgabe sowie einer neu einzuführenden Flugticketabgabe zu prüfen.

1.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an Lenkungsabgaben

Gemäss Art. 3 und Art. 42 BV ist der Bund nur für jene Aufgaben zuständig, die ihm die Bundesverfassung zuweist; es besteht also ein *Verfassungsvorbehalt für Bundesaufgaben*. Sachkompetenzen wie gemäss Art. 74 BV für den Umweltschutz und gemäss Art. 54 BV für die auswärtigen Angelegenheiten umfassen grundsätzlich auch die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsmittel, wozu auch Lenkungsabgaben zählen.

[2] Vgl. http://www.alliancesud.ch/de/ueber-uns/unsere-ziele. Alle Hinweise auf Webseiten in diesem Gutachten wurden am 28. Februar 2019 letztmals aufgerufen.

Diesem grundsätzlich weiten Umfang der Sachkompetenzen tritt bei der Einführung neuer Abgaben der sogenannte *Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern* gegenüber, der die Sachkompetenzen zurückdrängen kann. Der Bund darf danach Abgaben, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats führen, nur erheben, wenn ihn die Bundesverfassung ausdrücklich dazu ermächtigt.

Lenkungsabgaben mit Erträgen in der hier interessierenden Grössenordnung, deren *Erträge vollständig* an die Bevölkerung und die Wirtschaft verteilt werden, beeinträchtigen das Steuersubstrat der Kantone nicht merklich und können somit klarerweise gestützt auf eine Sachkompetenz erhoben werden. Erträge einer Lenkungsabgabe können aber zur Unterstützung ihres Lenkungsziels oder für einen eng damit zusammenhängenden Zweck im Rahmen der gleichen kompetenzbegründenden Verfassungsbestimmung *auch zweckgebunden verwendet werden, sofern damit das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigt wird.*

Somit ist die Ertragsverwendung nicht auf den kleineren Teil der einzelnen Abgaben beschränkt und die Verteilung des grösseren Teils des Ertrags von Lenkungsabgaben an die Bevölkerung und die Wirtschaft, wie aktuell bei der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen, verfassungsrechtlich nicht zwingend. Auch wenn der überwiegende Teil einer Abgabe oder ihr gesamter Ertrag zweckgebunden für die Unterstützung des Lenkungsziels oder einen damit eng zusammenhängenden Zweck eingesetzt wird, ändert sich unseres Erachtens der Charakter der Abgabe als reine Lenkungsabgabe nicht, *solange die Verhaltenslenkung durch die Verteuerung des Abgabeobjekts im Vordergrund steht.*

Der Bund verfügt gemäss Art. 74 BV über eine *umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der Umwelt,* wozu auch der Klimaschutz zählt. Er kann sich somit für die Verhaltenslenkung mit dem Ziel einer Verminderung klimarelevanter Emissionen auf Art. 74 BV stützen und zu diesem Zweck auch Lenkungsabgaben erheben. Die *Klimaveränderung ist ein globales Problem,* das sich nur durch internationale Zusammenarbeit und durch Handeln sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene bewältigen lässt, u. a. weil sich die Treibhausgaskonzentration unabhängig davon erhöht oder reduziert, ob Treibhausgase im Inland oder Ausland emittiert werden.

Sodann kommt dem Bund gemäss Art. 54 BV eine *allgemeine und umfassende Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten* zu. Art. 54 Abs. 2 BV gibt dem Bund insbesondere auf, «zur Linderung von Not und Armut in der Welt» und «zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beizutragen. Der Klimaschutz fällt als globale Aufgabe auch in den Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Art. 54 BV.

Die Reduktion von CO_2-Emissionen als globales Bestreben lässt sich damit gleichermassen auf Art. 74 BV und auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundes gemäss Art. 54 BV abstützen. Dies gilt auch für die Erhebung von Lenkungsabgaben auf Treibhausgasemissionen.

1.3 Die Internationale Klimafinanzierung als Teil der Klimapolitik

Die *Internationale Klimafinanzierung* ist ein wichtiges Element der internationalen Bemühungen zur gemeinsamen Lösung des Klimaproblems. Ihre Bedeutung ist im Laufe der letzten Jahre markant gewachsen.

Erträge von Lenkungsabgaben, die der Reduktion von Treibhausgasemissionen dienen, können auch zur *Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im Ausland* eingesetzt werden, soweit das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Dabei kann es sowohl um die Minderung von Treibhausgasemissionen wie auch um die Anpassung an die Klimaveränderung in Entwicklungsländern gehen. Denn in der internationalen Klimapolitik und den dazu geschlossenen Staatsverträgen stehen die Anstrengungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in engem Bezug zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Anpassung an die Folgen der Klimaveränderung. Unter anderem im Hinblick hierauf ist zu empfehlen, das CO_2-Gesetz in seinem Ingress zusätzlich auch auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundes (Art. 54 BV) abzustützen.

1.4 Zusätzliche Mittel für die Internationale Klimafinanzierung aus Lenkungsabgaben

1.4.1 Zulässiger Umfang der Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung

Im Jahr 2017 betrugen die *Fiskaleinnahmen der Kantone und der Gemeinden* zusammen rund CHF 74 Milliarden, jene des Bundes rund CHF 66 Milliarden. Unseres Erachtens würde bei einer *Erhöhung* der heute gesetzlich zulässigen Ertragsverwendung der CO_2-Abgabe um bis zu CHF 1 Milliarde das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigt. Denn selbst Ertragsverwendungen aus Klimalenkungsabgaben in der Höhe von *insgesamt* rund CHF 1.475 Milliarden[3] würden gerade einmal rund 2% der gesamten Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden entsprechen. Es ist also zulässig, aus den Erträgen bereits eingeführter oder neuer Lenkungsabgaben der Internationalen Klimafinanzierung zusätzliche Mittel zuzuführen.

Im Rahmen dieses Rechtsgutachtens wurden drei unterschiedliche Varianten der zusätzlichen Mittelbeschaffung aus Erträgen von Lenkungsabgaben näher geprüft. Alle diese nachfolgend skizzierten Varianten erscheinen als zulässig.

---

[3] Dies entspricht den heute maximal zulässigen Ertragsverwendungen für Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden von CHF 450 Millionen (Art. 34 Abs. 1 CO_2-Gesetz) sowie für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase von CHF 25 Millionen (Art. 35 Abs. 1 CO_2-Gesetz) zuzüglich (maximal) CHF 1 Milliarde für die Internationale Klimafinanzierung.

1.4.2 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung

Die bereits gemäss dem geltenden CO_2-Gesetz erhobene *CO_2-Abgabe auf Brennstoffen* stellt eine Lenkungsabgabe dar. Ihre Erträge werden teilweise zur Verstärkung des Lenkungsziels zweckgebunden für die Reduktion von CO_2-Emissionen im Gebäudebereich und für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase verwendet. Abgestützt auf Art. 54 BV und Art. 74 BV können *Erträge dieser Abgabe zusätzlich auch für die Internationale Klimafinanzierung* eingesetzt werden. Durch eine Änderung des CO_2-Gesetzes kann der Verwendungszweck des Ertrags der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen auf die Internationale Klimafinanzierung ausgedehnt und der Umfang der Ertragsverwendung im benötigten Mass erhöht werden. Die Grundzüge der Verwendung für die Internationale Klimafinanzierung sind im Gesetz näher zu regeln.

1.4.3 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe

Nach dem geltenden CO_2-Gesetz wird die CO_2-Abgabe nicht auf allen CO_2-Emissionen erhoben, sondern nur auf Brennstoffen. Auch der Entwurf des Bundesrates für ein neues totalrevidiertes CO_2-Gesetz hält daran fest. Nach dem Grundgedanken der CO_2-Abgabe ist es jedoch nur konsequent, auch die Treibstoffe zu belasten. Eine solche Abgabe hätte mit dem aktuell gültigen Abgabesatz von CHF 96 pro Tonne CO_2 einen Lenkungseffekt. Das Rechtsgutachten kommt zum Ergebnis, dass die *Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe* verfassungskonform ist und sowohl auf Art. 74 BV als auch auf Art. 54 BV gestützt werden kann. Die nähere Ausgestaltung ist im neuen totalrevidierten CO_2-Gesetz zu regeln; dabei ist speziell der Einbettung in die weiteren für Treibstoffe relevanten Regelungen Rechnung zu tragen.

1.4.4 Flugticket-Lenkungsabgabe

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im Rahmen der geltenden Verfassung auch das dritte geprüfte Instrument – eine *Flugticketabgabe* – ohne Verfassungsänderung eingeführt werden kann, wenn die Abgabe als Lenkungsabgabe ausgestaltet wird. Einer Flugticketabgabe als reiner Lenkungsabgabe stehen keine Verpflichtungen aus Luftverkehrsabkommen entgegen; insbesondere ist eine Flugticket-Lenkungsabgabe mit dem Chicago Übereinkommen vereinbar. Die Qualifikation einer Flugticketabgabe als reine Lenkungsabgabe und damit ihre Abstützung auf Art. 54 und Art. 74 BV setzen eine effektive Lenkungswirkung voraus, von der aufgrund von Erfahrungen im Ausland auszugehen ist. Da robuste Voraussagen über die konkreten Wirkungen kaum möglich sind, bietet es sich an, die Höhe einer Flugticket-Lenkungsabgabe vorerst gestützt auf die besten aktuell verfügbaren Annahmen festzulegen. In der Folge ist die Abgabe im Zug einer Überprüfung allenfalls schrittweise zu erhöhen, soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert. In die Beobachtung der Auswirkungen der Lenkungsabgabe sind auch nicht beabsichtigte Wirkungen (insbesondere «Spillover»-Effekte, d. h. ein Ausweichen auf ausländische Flughäfen) einzubeziehen.

Die Erträge der Flugticket-Lenkungsabgabe können im erwähnten Umfang für Klimaschutzmassnahmen im Ausland verwendet werden, da diese mit dem Lenkungsziel der Reduktion von CO_2-Emissionen im Flugverkehr und dem damit verbundenen Ziel des Klimaschutzes in einem engen Zusammenhang stehen. Eine Lenkungsabgabe auf Flugtickets bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche die Voraussetzungen für die Regelung von Lenkungsabgaben erfüllt. Die Vorschriften sollten in die aktuell diskutierte Totalrevision des CO_2-Gesetzes eingebaut werden.

1.5 Anforderungen an die formell-gesetzlichen Grundlagen

Nach Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

Für *Abgaben* ist Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV massgeblich, wonach der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung von Abgaben im formellen Gesetz zu regeln sind. Auch die spezielle abgabenrechtliche Vorschrift von Art. 127 Abs. 1 BV sieht vor, dass diese Themen in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln sind.

Weil es bei *Lenkungsabgaben* notwendig sein kann, die Abgabesätze periodisch der eingetretenen Lenkungswirkung und der Zielerreichung anzupassen, ist es zulässig, auf Gesetzesstufe nur deren Höchstsätze sowie die Kriterien, nach denen der Verordnungsgeber die Abgabesätze zu bestimmen hat, festzulegen. Das Lenkungsziel ist mit Art. 1 Abs. 1 CO_2-Gesetz bereits auf Gesetzesstufe verankert.

Die wichtigen Aspekte der *Verwendung von Abgabeerträgen für die Erfüllung der Bundesaufgabe Internationale Klimafinanzierung* bedürfen ebenfalls einer formell-gesetzlichen Grundlage. Obwohl heute mit Art. 53 USG über die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt eine solche bereits besteht, ist zu empfehlen, im neuen totalrevidierten CO_2-Gesetz eine spezielle Bestimmung zur Internationalen Klimafinanzierung einzufügen. Diese würde zum einen der Bedeutung der finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern zur Erreichung der Ziele des Klimaschutzes, die nur durch globale Kooperation gelingen kann, Rechnung tragen. Sie sollte zum anderen die wichtigsten Grundsätze für die Verwendung der finanziellen Leistungen der Schweiz regeln. Dies gilt insbesondere dann, wenn Erträge aus neu eingeführten Abgaben speziell für den Zweck der Internationalen Klimafinanzierung eingesetzt werden sollen.

Für alle drei geprüften Finanzierungsinstrumente ist die Regelung im totalrevidierten CO_2-Gesetz am zweckmässigsten.

1.6 Fazit

Erträge aus den drei untersuchten Lenkungsabgaben können – jedenfalls in der hier in Frage stehenden Höhe bis zu insgesamt CHF 1 Milliarde – ohne Verfassungsänderung für die Finanzierung von Massnahmen der Internationalen Klima-

finanzierung eingesetzt werden. Dies gilt auch für Massnahmen der Anpassung an die Klimaveränderung in Entwicklungsländern.

Alle drei Instrumente können und müssen auf Gesetzesstufe näher geregelt werden. Es bietet sich an, entsprechende Regelungen im Rahmen der aktuellen Totalrevision des CO_2-Gesetzes einzubringen.

2. Auftrag, Hintergrund und Vorgehen

2.1 Gutachterauftrag

1. *Alliance Sud* beauftragte die Unterzeichnenden mit dem Verfassen eines Rechtsgutachtens zu folgenden Fragen:

> *«1. Unter welchen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen können ohne Änderung der Bundesverfassung klimapolitisch begründete Lenkungsabgaben eingeführt und deren Erträge für Massnahmen zum Schutz des Klimas sowie zur Anpassung an die Klimaveränderung im Ausland im Sinne der Verpflichtungen der Schweiz nach dem Pariser Abkommen verwendet werden?*
>
> *2. Wie sind die folgenden Finanzierungsinstrumente unter den genannten Gesichtspunkten zu beurteilen?*
> *a) Ausweitung der Verwendung der Erträge der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen*
> *b) Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe*
> *c) Flugticketabgabe*
>
> *3. Welche Anforderungen gelten aus verfassungsrechtlicher Sicht an die gesetzliche Ausgestaltung dieser Finanzierungsinstrumente?»*

2.2 Hintergrund

2.2.1 Völkerrechtliche Vorgaben zur Internationalen Klimafinanzierung[4]

2. Das 2015 abgeschlossene Klimaübereinkommen von Paris (nachfolgend «Pariser Abkommen», «PA») gilt als besonders wichtiger Schritt im Hinblick auf das Ziel des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen von 1992 (nachfolgend «Rahmenübereinkommen» oder «UNFCCC» [United Nations Framework Convention on Climate Change]), eine «gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems» im Sinne von Art. 2 UNFCCC zu verhindern. Art. 2 Ziff. 1 Bst. a PA definiert dieses Ziel so, dass «der Anstieg der durchschnittlichen Erd-

[4] Weil der Begriff «Internationale Klimafinanzierung» in diesem Gutachten Etikettenfunktion hat, verwenden wir ihn immer mit Majuskel für «International».

temperatur deutlich unter 2° C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5° C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen».

3. Bereits Art. 4 Ziff. 3 UNFCCC hat finanzielle Verpflichtungen der Vertragsparteien festgelegt (vgl. dazu Rz. 98). Ohne den Staaten neue Verpflichtungen aufzuerlegen,[5] regelt Art. 9 PA nun diese in etwas grösserer Detaillierung sowie Differenzierung.

Für den vorliegenden Gutachtenauftrag stehen die folgenden Verpflichtungen des Pariser Abkommens im Zentrum: Art. 9 Ziff. 1 PA sieht vor, dass die entwickelten Länder finanzielle Mittel bereitstellen, um in Fortführung der Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen die Entwicklungsländer bei der Minderung von Emissionen klimarelevanter Gase sowie bei der Anpassung an die Klimaveränderung zu unterstützen. Die entwickelten Länder sollen dabei weiterhin die Führung übernehmen, Mittel für die Klimafinanzierung aus ganz verschiedenen Quellen unter Beachtung der bedeutenden Rolle öffentlicher Mittel zu mobilisieren; diese Mobilisierung von Mitteln soll gegenüber den bisherigen Bemühungen gesteigert werden (Art. 9 Ziff. 3 PA). Durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel soll ein Gleichgewicht zwischen Anpassung und Minderung angestrebt werden (Art. 9 Ziff. 4 PA).

Art. 9 PA enthält weder quantifizierte noch länderspezifische Verpflichtungen.

4. Immerhin wurde zusammen mit der Verabschiedung des Pariser Abkommens durch Beschluss der Vertragsparteienkonferenz (Conference of the Parties, COP) bestätigt, dass die gemäss Art. 9 Ziff. 3 PA als «Steigerung gegenüber den bisherigen Bemühungen» und aus «ganz verschiedenen Quellen» zu mobilisierenden Finanzmittel ab 2020 bis 2025 jährlich USD 100 Milliarden betragen sollen.[6] Im Übrigen sieht Art. 9 Ziff. 5 PA in Übereinstimmung mit der auf Selbstdeklaration bauenden Regelungskultur des Abkommens lediglich vor, dass die industrialisierten Vertragsparteien alle zwei Jahre «als Anhaltspunkt dienende quantitative und qualitative Informationen» zur Bemessung ihrer Beiträge und «die

---

[5] Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 258. Siehe auch Botschaft PA, S. 325: «Sie [die Schweiz] lehnte nenue spezifische rechtlich verbindliche Finanzverpflichtungen ab.»
[6] COP Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, Ziff. 53.

voraussichtliche Höhe der öffentlichen Finanzmittel», die für die Internationale Klimafinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollen, mitteilen.[7]

2.2.2 Internationale Klimafinanzierung und die Schweiz

5. Im Jahr 2014 trug die Schweiz aus allgemeinen Steuermitteln USD 299 Millionen an die Internationale Klimafinanzierung bei. Die öffentlichen Mittel werden hauptsächlich aus den Rahmenkrediten für die Internationale Zusammenarbeit (IZA) sowie für die Globale Umwelt bereitgestellt (Rz. 105). Die Mobilisierung von Mitteln im privaten Sektor ergab über den Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) im Jahr 2014 mit USD 3.7 Millionen nur gut 1% des gesamten Beitrags der Schweiz.[8]

6. Sowohl in der Botschaft zur Genehmigung des Pariser Abkommens wie auch in jener zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes für die Zeit nach 2020 äussert sich der Bundesrat zum schweizerischen Beitrag an die Internationale Klimafinanzierung gemäss Pariser Abkommen: Die Schweiz werde ihren «angemessenen» Beitrag an das kollektive Finanzierungsziel von USD 100 Milliarden ab 2020 je nach Berechnungsmethodik[9] mit jährlich USD 450 Millionen bis 600 Millionen aus öffentlichen und privaten Quellen leisten.[10]

---

[7] Entsprechend offen bleiben auch die Formulierungen betreffend das Reporting über diese Zahlungen gemäss Art. 9 Ziff. 7 PA.

[8] Angaben gemäss Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 349.

[9] Nach dem Bundesrat beträgt der kaufkraftbereinigte Anteil der Schweiz am globalen Bruttoinlandprodukt (BIP) – als relevante Grösse zur Operationalisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – für das Jahr 2012 im Vergleich mit anderen Industriestaaten 0.9%. Es sei indessen angezeigt, neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für die Festlegung von Beiträgen an die Internationale Klimafinanzierung auch das Verursacherprinzip zu berücksichtigen. Dieses werde im Klimakontext mit der Menge der verursachten direkten Treibhausgasemissionen innerhalb der eigenen Landesgrenzen ausgedrückt, und die Schweiz sei 2012 für 0.3% der Treibhausgasemissionen der Industrieländer verantwortlich gewesen. Der Bundesrat setzt sich für eine Berechnungsart der Beiträge ein, welche das (so verstandene) Verursacherprinzip mindestens gleich stark gewichtet wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Je nach Verhältnis der Kriterien «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» und «Verursacherprinzip» gelange man zu einem Beitrag von USD 450 bis 600 Millionen, wobei der Schweizer Anteil höher ausfalle, je stärker die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewichtet werde, weil die Schweiz als wohlhabendes Industrieland relativ wenig Treibhausgase verursache (Bericht Klimafinanzierung, S. 13).

[10] Botschaft PA, S. 336; Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 349; Bericht Klimafinanzierung, S. 13.

7. Unabhängig von der Berechnungsart müssen also die von der Schweiz bisher jährlich geleisteten rund USD 300 Millionen öffentlichen Mittel[11] voraussichtlich erheblich aufgestockt werden. Noch verfügt der Bund über kein Konzept bzw. keine Strategie dafür, wie die zusätzlich benötigten Mittel für die Internationale Klimafinanzierung bereitgestellt[12] bzw. «mobilisiert» werden könnten und sollten. Denn zuerst müsse die Schweiz für «eine verstärkte Mobilisierung von privaten Mitteln … ihre entsprechende Strategie weiterentwickeln.»[13]

8. Der Entwurf für ein totalrevidiertes CO_2-Gesetz (E-CO_2-Gesetz) enthält keine Bestimmung im Zusammenhang mit der Internationalen Klimafinanzierung: Weder bietet er eine Grundlage für finanzielle Beiträge an die internationale Zusammenarbeit im Klimabereich noch sieht er besondere Regeln im Hinblick auf die Bereitstellung der benötigten Mittel vor.

2.2.3 Möglichkeiten zur Verstärkung der Internationalen Klimafinanzierung?

9. Zurzeit ist also die Situation hinsichtlich des Schweizer Beitrags an die Internationale Klimafinanzierung rechtlich nicht geklärt – weder durch internationale Vorgaben noch durch Gesetzesrecht.

Nach der Einschätzung von *Alliance Sud* wird der gemäss Pariser Abkommen von der Schweiz zu leistende Betrag an die Internationale Klimafinanzierung indessen schliesslich wesentlich höher ausfallen müssen als vom Bundesrat angenommen (Rz. 6) und *insgesamt* – aus staatlichen wie auch privaten Quellen – wohl rund USD 1 Milliarde betragen.[14]

Für die NGO stellt sich daher u. a. die Frage, *ob* bzw. *wie* und *in welchem Umfang* in Ergänzung zur «Mobilisierung» der erst tröpfelnden pri-

---

[11] Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 349; Bericht Klimafinanzierung, S. 9.

[12] Offenbar hat der Bundesrat nicht erwogen, Erträge aus den im E-CO_2-Gesetz an verschiedenen Stellen vorgesehenen Ersatzleistungen (bei Nichterfüllung gesetzlicher Vorgaben) der Internationalen Klimafinanzierung zukommen zu lassen. Vgl. zu den aktuellen Beiträgen der Schweiz an die Internationale Klimafinanzierung hinten Ziff. 4.2.4.

[13] Botschaft PA, S. 336. Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 349: «Im Dialog mit dem Privatsektor sucht der Bund gegenwärtig nach Ideen und Modellvorhaben, die zu einer substanziellen Zunahme der Mittel aus privaten Quellen führen könnten.»

[14] Vgl. STAUDENMANN, Klimapolitik.

vaten Quellen für die Internationale Klimafinanzierung *zusätzliche öffentliche Mittel erschlossen* werden können. Je nach dem Anteil der künftig privat mobilisierbaren Mittel und der Höhe des «angemessenen» Beitrags der Schweiz (vorn Rz. 4 und 6) beträgt die Lücke gut über USD 100 Millionen (ausgehend vom tieferen Betrag nach den Vorstellungen des Bundesrats, vgl. Rz. 6) oder (nach der Einschätzung der *Alliance Sud*) über USD 0.5 bis USD 1 Milliarde.

10. *Alliance Sud* liess durch die Klimapolicy-Spezialistin Anja Kollmuss eine Studie erstellen, welche die Wirkung von rund einem Dutzend Instrumenten analysiert, die für die Generierung zusätzlicher Finanzquellen des Bundes in Frage kommen.[15] Die Organisation bewertete diese Instrumente anschliessend im Hinblick auf einen allfälligen Input in die parlamentarischen Diskussionen zum E-CO_2-Gesetz aus politischer Sicht.

Offen blieb die rechtliche Würdigung dieser Vorschläge, die nun für drei ausgewählte Finanzierungsquellen mit diesem Rechtsgutachten erfolgt.

2.3 Vorgehen

11. Das vorliegende Rechtsgutachten prüft die Fragen gemäss Gutachtenauftrag (vorn Ziff. 2.1) in erster Linie unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. In Bezug auf das Instrument einer Flugticketabgabe wird zudem auch das Verhältnis zu den von der Schweiz abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen untersucht.

12. Nachfolgend werden zuerst die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Lenkungsabgaben im Allgemeinen (Ziff. 3) sowie die völker- und landesrechtliche Abstützung der Internationalen Klimafinanzierung (Ziff. 4) behandelt. Diese Erkenntnisse werden, ergänzt durch die Auslegung der relevanten Sachkompetenznormen der Bundesverfassung, zusammengeführt zur rechtlichen Beurteilung von Lenkungsabgaben, deren Erträge für die Internationale Klimafinanzierung verwendet sollen (Ziff. 5). Auf dieser Basis werden die drei in Ziff. 2 Bst. a–c des Gutachtenauftrages bezeichneten Finanzierungsinstrumente auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft (Ziff. 6). Im Weiteren wird skizziert, welche neuen gesetzlichen Grundlagen zur Regelung solcher Finanzierungsinstrumente in welchem

[15] Vgl. KOLLMUSS, Instrumente.

Erlass zu schaffen sind (Ziff. 7). Schliesslich werden die Gutachtenfragen beantwortet (Ziff. 8).

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Lenkungsabgaben im Allgemeinen

3.1 Überblick über die Arten öffentlicher Abgaben

3.1.1 Kategorien öffentlicher Abgaben

13. Unter öffentlichen Abgaben werden finanzielle Leistungen verstanden, welche natürliche und juristische Personen an Gemeinwesen erbringen, deren Hoheitsgewalt sie unterworfen sind.[16] Die theoretische Qualifizierung der öffentlichen Abgaben ist im Einzelnen dogmatisch unklar und umstritten. Nach traditioneller Auffassung werden sie grundsätzlich in zwei Kategorien unterteilt, einerseits in Steuern und andererseits in Kausalabgaben. Daneben bilden nach neuerer Lehre die reinen Lenkungsabgaben eine eigenständige Kategorie.[17] Einige Autoren halten demgegenüber an der herkömmlichen Zweiteilung der Abgaben in Steuern und Kausalabgaben fest und ordnen die reinen Lenkungsabgaben den Steuern zu, wobei sie darauf hinweisen, dass das Erfordernis einer spezifischen Verfassungsgrundlage für Abgaben des Bundes nicht allein von ihrer Qualifikation als Steuer abhängt.[18]

---

[16] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2753; HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 1.

[17] BGE 135 I 130 E. 2; Verwaltungsgericht Graubünden, PVG 2012 189 E. 6.a; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 6 ff.; BÖCKLI, Innovation, S. 186 f. und 202 f.; DONZEL, redevances, S. 20; DUVANEL-DONZEL, fiscalité écologique, S. 42; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 514; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 325 f. mit weiteren Hinweisen und 327 ff.; JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9301, 9412; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 14 ff.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, S. 36; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a–35c USG N. 13, 17. Vgl. KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 17 ff., der innerhalb einer eigenständigen Kategorie der Lenkungsabgaben die reinen und die kostenanlastenden Lenkungsabgaben unterscheidet. Demgegenüber betrachten die folgenden Autoren die reinen Lenkungsabgaben nicht als eigenständige Kategorie öffentlicher Abgaben, lassen jedoch für ihre Erhebung auf Bundesebene eine Sachkompetenz genügen: OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 14 (im Gegensatz zur 2. Auflage, § 1 N. 3), unter der Voraussetzung, dass die Abgabe einen überwiegendem Lenkungszweck aufweist; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 68 und 76 f., unter der Voraussetzung, dass die reine Lenkungsabgabe für den Bund nicht haushaltwirksam ist.

[18] KARLEN, öffentliche Abgaben, S. 1 f.; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 14 § 2 N. 2; OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a-35c LPE, N. 13, 26; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 59 Rz. 4, S. 573; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform,

14. Ausser bezüglich den eigentlichen Fiskalsteuern und den Kausalabgaben besteht betreffend der Einteilung der verschiedenen Unterarten und Sonderformen der Abgaben in Lehre und Rechtsprechung keine einheitliche Auffassung. Verschiedene Abgaben (wie z. B. die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA) werden deshalb in unterschiedlicher Weise klassiert, wie teilweise auch die nachstehenden Beispiele zeigen.

3.1.2 Steuern

15. *Steuern* sind öffentliche Abgaben, die nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben werden (sogenannte Voraussetzungslosigkeit). Sie werden zur Deckung des Finanzbedarfs eingesetzt.[19]

3.1.2.1 Fiskalsteuern

16. Der Zweck der Steuererhebung liegt in der Regel in der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs für die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Solche Steuern werden als Fiskalsteuern bezeichnet.[20] Im Allgemeinen wird der Ertrag von Fiskalsteuern für den allgemeinen Staatshaushalt verwendet; soweit demgegenüber bei gewissen Steuern eine Zweckbindung der Erträge für bestimmte staatliche Aufgaben besteht, liegt eine Zwecksteuer vor.[21]

S. 64 ff., 70 ff. In diesem Sinn auch Bger, Urteil vom 2. Oktober 2008, 2C_726/2007, E. 4.2.1. Vgl. auch Rz. 39. So im Ergebnis auch KOCHER, Kontrolle, N. 1361-1366, der die Abstützung einer reinen Lenkungsabgabe auf eine Sachkompetenz unter der Voraussetzung der Staatsquotenneutralität anerkennt.

[19] BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 5 ff.; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 507; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, droit administratif, S. 702; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 5.

[20] HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 5; DONZEL, redevances, S. 66; vgl. OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 13, der aufgrund des mit der Abgabe verfolgten Ziels die «redevances fiscales» von den «taxes d'orientation» unterscheidet.

[21] HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 5.

3.1.2.2 Kostenanlastungssteuern

17. Eine besondere Art von Zwecksteuern sind die sogenannten Kostenanlastungssteuern.[22] Dies sind Sondersteuern, die einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen auferlegt werden, weil sie zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen.[23] Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere oder weil sie – in diesem Sinn – als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann.[24] Kostenanlastungssteuern sind voraussetzungslos, d. h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen, geschuldet.[25] Sie folgen aber der Grundidee des Verursacherprinzips.[26] Die Einnahmen aus Kostenanlastungssteuern sind meist einer gesetzlichen Zweckbindung unterworfen.[27] Kostenanlastungssteuern können gleichzeitig eine Lenkungsfunktion haben.[28]

Als Sondersteuer setzt die Kostenanlastungssteuer voraus, dass sachlich haltbare Gründe bestehen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Zudem muss die Abgrenzung

---

[22] HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 5; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 59 ff.; vgl. BGE 131 II 271 E. 5.3, S. 277 f.

[23] BGE 131 II 271 E. 5.3, S. 277; 128 I 155 E. 2.2, S. 160; BGE 124 I 289 E. 3b, S. 291; BÖCKLI, Indirekte Steuern, S. 52 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, RZ. 2839; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 513; JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 2510; TSCHANNEN, Art. 32e USG N. 12; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 13, S. 555; VALLENDER, Bundesfinanzordnung, S. 689 f.; vgl. auch BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 11.

[24] BGE 129 I 346 E. 5.1 (Pra 2004 Nr. 126), BGE 128 I 155 E. 2.2, S. 160; BGE 124 I 289 E. 3b, S. 291 f.; Bger, Urteil vom 22. Februar 2016, 2C_712/2015, E. 3.2.3; vgl. auch BGE 132 II 371 E. 2.3; Verwaltungsgericht Graubünden, PVG 2012 189 E. 6.a; HANGARTNER, Bemerkungen zu BGE 124 I 289, S. 100; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 13, S. 555; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 50.

[25] BGE 131 II 271 E. 5.3, S. 277; BGE 128 I 155 E. 2.2, S. 160; BGE 124 I 289 E. 3b, S. 291 f.; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 50.

[26] JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9307 f.

[27] BGE 124 I 289 E. 3b, S. 291 ff.; vgl. BGE 122 I 305 E. 4c S. 311; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 11.

[28] Verwaltungsgericht Graubünden, PVG 2012 189 E. 6.a; vgl. zur Mineralölsteuer JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9307 f.

nach haltbaren Kriterien erfolgen; andernfalls verletzt die Abgabe das Gleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV.[29]

18. Als Kostenanlastungssteuer eingestuft werden in Literatur und Rechtsprechung etwa: die Abgabe auf der Ablagerung und Ausfuhr von Abfällen gemäss Art. 32e USG,[30] die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag,[31] der Unfallverhütungsbeitrag,[32] Kurtaxen, Motorfahrzeugsteuern, Schiffssteuern, Hundesteuern, Feuerschutzabgaben[33]. Die leistungs- und verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wird von einem Teil der Lehre als Kostenanlastungssteuer qualifiziert, soweit damit Strassenverkehrskosten finanziert werden; sie gilt gleichzeitig als Lenkungssteuer.[34]

3.1.2.3 Besondere Finanzierungsabgaben

19. Als «besondere Finanzierungsabgaben» (auch «Sonderabgaben», oder «Kostenanlastungskausalabgaben») werden Sonderabgaben mit besonderem (gruppenäquivalentem) Zurechnungszusammenhang, Kostenabhängigkeit und Zweckbindung des Ertrags bezeichnet. Der vorausgesetzte enge Zurechnungszusammenhang besteht in einem qualifizierten Zusammenhang zwischen dem Verwendungszweck der Abgabe und dem Kreis der Abgabepflichtigen (qualifizierte Gruppenäquivalenz bzw. Kongruenz). Die Gruppenäquivalenz des Zurechnungszusammenhangs unterscheidet diese Abgabe von der Kostenanlastungssteuer. Die Abgabe muss kostenabhängig sein und ihre Erträge sind zweckgebunden zu

---

[29] BGE 124 I 289 E. 3b, S. 292; BGE 122 I 305 E. 6.a; vgl. OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 27, S. 38 f.

[30] BGE 131 II 271 E. 5.3, S. 277; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rz. 120.

[31] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 355 (für den Treibstoffzollzuschlag); JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9307; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 62 ff., beschränkt diese Qualifikation zu Recht auf den zweckgebundenen Teil dieser Abgabe.

[32] KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 68.

[33] BGE 124 I 289 E. 3b, S. 291 ff.; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 11; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 513; für Feuerschutzabgaben auch: BGE 122 I 305 E. 4c, S. 311.

[34] BÖCKLI, Schwerverkehrsabgabe, S. 9 f. (wobei dieser Autor in der Kostenanlastungssteuer Merkmale der Kausalabgabe, der fiskalischen Steuer und – ein wenig – der Lenkungssteuer vereint sieht); JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9308; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 65 ff. VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 N. 20, qualifizieren sie hingegen als Kausalabgabe mit Lenkungszielen und Zweckbindung.

verwenden.[35] Für die Erhebung einer Abgabe mit besonderem Zurechnungszusammenhang muss der Bund über eine Sachkompetenz für die Tätigkeit verfügen, welche er damit finanzieren will.[36]

Besondere Finanzierungsabgaben können dazu dienen, Kosten im Sinne des Grundgedankens des Verursacherprinzips einem Kreis von Abgabepflichtigen aufzuerlegen, der Leistungen veranlasst oder erforderlich macht, die der Staat zu Gunsten der Allgemeinheit erbringt, z. B. Abgabe zur Finanzierung der staatlichen Aufsicht über einen Wirtschaftssektor. Hingegen knüpft eine solche Abgabe nicht an einem Vorteil an, welcher der abgabepflichtigen Gruppe zu Gute kommt.[37]

3.1.2.4 Lenkungssteuern

20. Lenkungssteuern sind auf Ertrag ausgerichtete Abgaben, die voraussetzungslos geschuldet sind und zudem (im Gegensatz zu Fiskalsteuern)

---

[35] AUER, Sonderabgaben, S. 154 ff.; zum Ganzen: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 364 ff., insbesondere S. 366 f.; HÄNER, Kausalabgaben, S. 10; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 58–73 (zum Prinzip der Gruppenäquivalenz), 101 (zum Erfordernis einer Sachkompetenz für die Erhebung von Kostenanlastungssteuern), 113 (zur Zweckbindung von Umweltlenkungsabgaben); KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 22 ff., 60 ff., 125 ff.; WIEDERKEHR, Kausalabgaben, S. 18 ff.; vgl. RHINOW/BIAGGINI, Landschaftsrappen, S. 9, 19; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 14. WYSS, Kausalabgaben, S. 113 f., lehnt die Bildung dieser Abgabenkategorie ab und verlangt, die Lockerung der Anforderungen an die verfassungsrechtliche Grundlage zugunsten einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs innerhalb der bestehenden Kategorien zu überlegen. WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 48 ff., lehnt die Bildung einer solchen Kategorie von Abgaben ebenfalls ab und verlangt, dass entsprechende Abgaben entweder – wenn die Individualadäquanz fehlt – als Kostenanlastungssteuern oder sonst als Vorzugslasten qualifiziert werden. Ablehnend sodann HETTICH/WETTSTEIN, Kostenanlastungssteuern, S. 542 ff. und S. 553 ff., welche die in jüngerer Zeit eingeführten "Sonderabgaben", namentlich im Bereich der Wirtschaftsaufsicht, als verfassungswidrig erachten.

[36] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 359, S. 368 f.; HÄNER, Kausalabgaben, S. 10 f.; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 60 ff., 132 f., 155; RHINOW/BIAGGINI, Landschaftsrappen, S. 17 ff.; WIEDERKEHR, Kausalabgaben, S. 20; vgl. auch AUER, Sonderabgaben, S. 154 ff. und 177 ff. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 14 und § 59 Rz. 4, äussern sich kritisch zur Bildung einer solchen, von ihnen als «Kostenanlastungskausalabgabe» bezeichneten Abgabekategorie und schlagen vor, stattdessen die Notwendigkeit der Abgabe nachvollziehbar zu begründen und die Befugnis zur Abgabenerhebung aus der entsprechenden Sachkompetenz abzuleiten, soweit die Verfassungsauslegung dies erlaube (hinten Rz. 39).

[37] AUER, Sonderabgaben, S. 157 f.

einen Lenkungszweck haben.[38] Bei Lenkungssteuern überwiegt der fiskalische Zweck gegenüber dem Lenkungszweck.[39]

21. Teilweise werden dazu auch Steuern gezählt, die zwar einen überwiegenden Lenkungszweck haben, deren Erträge aber in die allgemeine Bundeskasse fliessen oder für einen Zweck verwendet werden, der nicht in einem engen Zusammenhang mit dem Lenkungsziel steht.[40]

Lenkungssteuern sind zu unterscheiden von den sogenannten reinen Lenkungsabgaben, die keinen oder jedenfalls keinen im Vordergrund stehenden fiskalischen Zweck verfolgen (nachfolgend Ziff. 3.1.4).

22. Als Beispiele werden in der Literatur genannt: die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag,[41] die leistungs- und verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA),[42] die Alkoholsteuer[43] und die Tabaksteuer[44].

3.1.3 Kausalabgaben

23. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben.[45] Entscheidendes Kriterium der Abgrenzung der Kausalabgaben von den Steuern ist die *individuelle Zurechenbarkeit (Individualadäquanz)*. Kausalabgaben unterliegen dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip.[46] Weitgehend unbestritten

---

[38] HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 6.
[39] MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 33; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 13 f.
[40] DONZEL, redevances, S. 45 ff., 50 f.
[41] JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9307 (als Kostenanlastungssteuern mit Lenkungskomponenten, vgl. Fn 31).
[42] JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9308, der sie teilweise als Kostenanlastungssteuer für Strassenverkehrskosten und teilweise als Sondersteuer zur Eisenbahnfinanzierung versteht; vgl. VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 N. 20, die sie nicht als Steuer, sondern als Kausalabgabe mit Lenkungszielen qualifizieren.
[43] Art. 131 Abs. 1 Bst. b und c BV; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 9; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2842; OBERSON, taxes d'orientation, S. 149.
[44] Art. 131 Abs. 1 Bst. a BV; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 9; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2842.
[45] BGE 121 II 138 E. 3a; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2758; HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 7 f.; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 6, 10.
[46] Gemäss *Kostendeckungsprinzip* darf der Gesamtertrag der Abgaben die Aufwendungen des Gemeinwesens nicht oder nur geringfügig übersteigen. Nach dem *Äquivalenzprinzip*

ist die Kompetenz des Bundes, Kausalabgaben zu erheben[47]. Vorausgesetzt ist eine Sachkompetenz für die der Kausalabgabe zu Grunde liegende staatliche Leistung.[48]

24. Zu den Kausalabgaben werden Gebühren und Beiträge (Vorzugslasten) gezählt,[49] nach einem Teil der Lehre zudem auch Ersatzabgaben und Mehrwertabgaben.[50] Der Bundesgesetzgeber ist jedoch nicht an diese Typen gebunden, sondern kann auch andere Kausalabgaben einführen, wie z. B. die Planungsmehrwertabschöpfung gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG.[51] Kausalabgaben können kostenabhängig oder – wie die Ersatzabgaben, die raumplanungsrechtliche Mehrwertabschöpfung oder Monopolgebühren – kostenunabhängig sein.[52]

25. Als *Gemengsteuern* werden Mischformen von Steuern und Kausalabgaben bezeichnet.[53] Sie knüpfen wie Kausalabgaben an einen individuell zurechenbaren Abgabetatbestand an, namentlich an eine staatliche Leistung oder einen Vorteil. Der vom Staat vereinnahmte Betrag stellt aber nur teilweise ein Entgelt für die individuell zurechenbare Leistung des Staates oder den Vorteil dar, während für den übrigen Teil keine Gegenleistung erfolgt.[54]

---

muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2822 ff.).

[47] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Aufsichtsabgaben, S. 339, 341; HÖHN, aBV Art. 42 Rz. 9; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 325; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 100; OBERSON, droit fiscal, § 2 N. 2; OBERSON, taxes d'orientation, S. 148 (allerdings mit Einschränkungen betreffend Ersatzabgaben); REICH, Steuerrecht, S. 18; SALADIN, Bund und Kantone, S. 488; SALADIN, aBV Art. 3 Rz. 131; vgl. auch die Erwähnung dieser Kompetenz in Art. 42 Bst. h aBV.

[48] HÖHN, aBV Art. 42 Rz. 9; KOCHER, Kontrolle, N. 1377; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 56, S. 305. STEINER, Verursacherprinzip, S. 70, VALLENDER, Kausalabgabenrecht, S. 147, sowie sinngemäss auch BEUSCH, S. 107, fordern allerdings eine ausdrückliche Verfassungsermächtigung für *kostenunabhängige* Kausalabgaben.

[49] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2756, 2759.

[50] BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 3; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 508 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 4, S. 552 und Rz. 18 ff., S. 557 ff.

[51] SALADIN, Bund und Kantone, S. 488.

[52] HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 512.

[53] BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 9.; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 11. Unter Verzicht auf diese Qualifikation nimmt MÜLLER (Service public-Abgaben, S. 462 ff.) für «Service public-Abgaben» an, dass sie je nach Situation der Abgabepflichtigen für diese entweder als Kausalabgaben oder als Kostenanlastungssteuern erscheinen; er überprüft die Zulässigkeit der Abgabe für jeden Kreis der Abgabepflichtigen gesondert.

[54] HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, § 1 Rz. 8; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 11.

26. Kausalabgaben, die einen Lenkungszweck verfolgen, werden als Lenkungskausalabgaben bezeichnet.[55] Als Beispiele solcher Kausalabgaben mit Lenkungszweck werden in Rechtsprechung und Literatur genannt: eine emissionsabhängige Landegebühr,[56] die leistungs- und verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)[57] sowie eine gewichts- oder mengenabhängige Kehrichtgebühr.[58]

3.1.4 Reine Lenkungsabgaben

27. Der Zweck der reinen Lenkungsabgaben liegt in der Beeinflussung des Verhaltens der Bevölkerung bzw. der Wirtschaft.[59] Sie erreicht dies dadurch, dass Verhaltensweisen, die sachpolitischen Zielen widersprechen, mit einer Abgabe belastet werden[60] (zur Wirkungsweise vgl. auch hinten Rz. 74 ff.). Reine Lenkungsabgaben sind voraussetzungslos geschuldet und somit nicht Entgelt für eine individuell zurechenbare Gegenleistung seitens des Staates.[61] Sie unterliegen (anders als Kausalabgaben) nicht dem Kostendeckungsprinzip.[62]

28. Die genaue Definition der reinen Lenkungsabgaben und ihre Abgrenzung gegenüber (Lenkungs-)Steuern ist nicht einheitlich. Der Begriff wird in der Regel dazu verwendet, diejenigen Lenkungsabgaben zusammenzu-

---

[55] BGE 125 I 182 E. 4c, S. 194 mit weiteren Hinweisen; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 16; OBERSON, taxes écologiques, S. 233 («taxes causales écologiques»).
[56] BGE 125 I 182 E. 4; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 16.
[57] VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 N. 11, 20; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 180 f.
[58] BGE 125 I 182 E. 4c.
[59] Verwaltungsgericht Graubünden, PVG 2012 189 E. 6.a; BALLY, CO_2-Gesetz, S. 505, 512; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 16 f.; BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 6 ff.; Donzel, redevances, S. 20; Duvanel-Donzel, fiscalité écologique, S. 42 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht; Rz. 2876; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 327; JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9412; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, droit administratif, S. 702; REICH, Steuerrecht, S. 22; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 1; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 56, S. 305. Vgl. für die Klimalenkungsabgabe: Klimabericht UVEK 2007, S. 58.
[60] KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 27 f.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, droit administratif, S. 702 f. mit Beispielen; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 70 S. 301; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 1; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit, S. 312 f.; vgl. BÖCKLI, Innovation, S. 202 f.; VALLENDER, Lenkungsabgaben, S. 70 f.
[61] BLUMENSTEIN/LOCHER, Steuerrecht, S. 6 f.; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 329.
[62] BGE 121 I 230 E. 3e S. 236; HUNGERBÜHLER, Kausalabgaberecht, S. 522. Vgl. zum Kostendeckungsprinzip vorn Fn. 46.

fassen, die keine Kausalabgaben sind und für welche auch der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern nicht gilt. Im vorliegenden Gutachten werden unter reinen Lenkungsabgaben Abgaben verstanden, die *überwiegend einen Lenkungszweck* verfolgen, also weder den Lenkungssteuern (Rz. 20 ff.) noch den Lenkungskausalabgaben (Rz. 26) zuzurechnen sind.[63]

3.2 Erhebung von reinen Lenkungsabgaben durch den Bund gestützt auf Sachkompetenzen

3.2.1 Abstützung von Lenkungsabgaben auf Sachkompetenzen

29. Gemäss Art. 3 und 42 BV verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist (bundesstaatliches Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Mit anderen Worten besteht ein *Verfassungsvorbehalt für Bundesaufgaben*.[64]

Für die Erhebung einer Lenkungsabgabe muss der Bund über eine Sachkompetenz verfügen, welche ihn zur betreffenden Verhaltenslenkung ermächtigt.[65] Insbesondere bei Querschnittkompetenzen – Aufgaben, die mehrere Sachbereiche unter einem bestimmten Aspekt betreffen – ist zu prüfen, ob die Erhebung einer Lenkungsabgabe Sachkompetenzen betrifft, die die Verfassung grundsätzlich den Kantonen vorbehalten wollte. In diesen Fällen ist durch Auslegung zu beurteilen, ob die Bundeskompetenz auch jene zur Verhaltenslenkung umfasst.

30. Sachkompetenzen umfassen grundsätzlich (d. h. unter Vorbehalt einer im Einzelfall anderen Auslegung der Kompetenznorm oder widerspre-

---

[63] Vgl. KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 43. Im gleichen Sinn auch: Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden PVG 2012 189 E. 6.a und b; DONZEL, redevances, S. 42 f., 50 f., 219 f.; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 326 ff., 330 f.; MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 33; OBERSON, droit fiscal, § 2 N. 2 sowie § 19 N. 2; OBERSON, taxes d'orientation, S. 83, 168; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 56, S. 305; SALADIN, aBV Art. 3 Rz. 130. Ähnlich auch SALADIN, Bund und Kantone, S. 487: «Im Unterschied zu ‹Fiskalabgaben› sind *Lenkungsabgaben* nur sekundär auf Geldbeschaffung ausgerichtet, primär auf Steuerung des Verhaltens ...» (Hervorhebung gemäss Original).

[64] BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 3 N. 4 f., Art. 42 N. 2; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 3 mit Hinweisen; JAAG, Kompetenzverteilung, S. 149; JAAG, Kantone, N. 14; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 694.

[65] KOCHER, Kontrolle, N. 1364 f.; OBERSON, taxes d'orientation, S. 168; vgl. MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 16 f.

chender anderer Verfassungsbestimmungen) auch die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsmittel[66] und damit auch Abgaben zur Verhaltenslenkung[67] sowie unter gewissen Voraussetzungen auch Abgaben zur Finanzierung der betreffenden Aufgabe, namentlich wie vorn erwähnt Kausalabgaben (vorn Rz. 23) und besondere Finanzierungsabgaben (vorn Rz. 19).[68]

31. Nach der vorherrschenden Lehrmeinung können namentlich auch reine Lenkungsabgaben gestützt auf eine Sachkompetenz des Bundes erhoben werden. Seit der im Jahr 2009 beschlossenen Einführung der Ertragsverwendung eines Teils des Ertrags der CO_2-Abgabe hat diese Auffassung noch breitere Zustimmung gefunden; auch das Bundesgericht ist ihr gefolgt.[69]

32. Die in den Sachkompetenzen implizit mitenthaltene Kompetenz zur Abgabenerhebung wird jedoch durch den *Verfassungsvorbehalt für die Steuererhebung durch den Bund* begrenzt. Der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern gilt nicht für alle Abgaben, sondern nur für wichtige Steuern, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats führen (siehe sogleich Ziff. 3.2.2).

33. Fällt eine Abgabe, die sich auf eine Sachkompetenz des Bundes abstützen lässt, in den Geltungsbereich des Verfassungsvorbehalts für Bun-

---

[66] AUER, Sonderabgaben, S. 177; DIRIWÄCHTER, Lenkungsabgaben, S. 79 f.; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 72 ff. (mit Literaturhinweisen), 112; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 N. 15; SALADIN, Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 91, 96, 100, 126; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 71; vgl. auch LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, S. 37; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, Art. 3 Rz. 12.

[67] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 72 ff. (mit Literaturhinweisen), 112; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 N. 16; STEINER, Verursacherprinzip, S. 71 ff.; vgl. auch LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, S. 37; SALADIN, Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 130; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, Art. 3 Rz. 12; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 72, 75.

[68] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 56, 58, 59-62, 125-127, 133.

[69] BGE 140 I 176, E. 5.4; BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, CO_2-Gesetz, Art. 34 N. 3; GRIFFEL, Rechtsprechung, Rz. 508; GRIFFEL/RAUSCH, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 8; GROSZ, Klimaabgaben, S. 29; HETTICH/WALTHER, Einspeisevergütung, S. 156; HETTICH/WETTSTEIN, Sonderabgaben, S. 552; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, S. 37 f.; MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 36; OBERSON, Droit fiscal, § 2 Rz. 2, S. 17; REICH, Steuerrecht, S. 12; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, Art. 3 Rz. 12; WAGNER PFEIFER, Allgemeine Grundlagen, S. 5 Rz. 9; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 52; WYSS, Kausalabgaben, S. 112 f. Zum Meinungsstand vor dieser Gesetzesrevision vgl. KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 37 ff.

dessteuern, so kommt es zur Konkurrenz zweier Verfassungsregeln. Keine kann einen prinzipiellen Vorrang beanspruchen. Ob eine konkrete Abgabe dem Verfassungsvorbehalt für die Steuererhebung durch den Bund untersteht, ist vielmehr durch eine *wertende Abwägung* des Geltungsanspruchs der Sachkompetenzen und des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern zu bestimmen (nachfolgend Rz. 40 ff.).

3.2.2 Umfang des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern

34. Der Sinn des Verfassungsvorbehalts für die Steuererhebung durch den Bund liegt in der Wahrung des Steuersubstrats der Kantone und ihres Spielraums zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems.[70] Der Verfassungsvorbehalt beruht nicht auf einer ausdrücklichen Vorschrift der Bundesverfassung. Ein solcher Verfassungsvorbehalt wird vielmehr durch Verfassungsauslegung aus dem Gesamtkontext der Finanzordnung und namentlich aus den in der Bundesverfassung enthaltenen Einzelermächtigungen zur Abgabenerhebung abgeleitet.

35. Dabei ist zu beachten, dass der Entscheid des Verfassungsgebers, eine Abgabe in der Verfassung zu verankern, nicht immer nur von der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage abhängt, sondern auch von an-

---

[70] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 81 f., 105, 108, 136, 196; DIRIWÄCHTER, Lenkungsabgaben, S. 146 f.; FLEINER, Rechtsgutachten, S. 308; KOCHER, Kontrolle, N. 1334; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, S. 33; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 17; vgl. auch JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 2514; OBERSON, taxes d'orientation, S. 157; RHINOW/BIAGGINI, Landschaftsrappen, S. 15; VALLENDER, Bundesfinanzordnung, S. 690; VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Vorbemerkungen zur Finanzordnung, Rz. 4; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit, Rz. 71; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 74; WYSS, Kausalabgaben, S. 112 f. Auch nach dem Bundesgericht dient das Erfordernis der verfassungsrechtlichen Grundlage zur Erhebung von Steuern in erster Linie dazu, die Steuerhoheiten von Bund und Kantonen abzugrenzen (Urteil vom 2. Oktober 2008, 2C_726/2007, E. 4.2.2; vgl. auch Urteil 2C_729/735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 3). So liegt beispielsweise auch die Festschreibung der Höchstsätze der direkten Bundessteuern in der Verfassung primär im Interesse des Schutzes des kantonalen Steuersubstrats vor dem Zugriff des Bundes (BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 128 N. 3). Beispielsweise die folgenden Autoren sehen nebst dem Schutz des kantonalen Steuersubstrats auch noch andere Zwecke des Verfassungsvorbehalts: BEUSCH, Lenkungsabgaben, S. 107 f.; HÖHN, Aspekte, S. 221; SALADIN, Bund und Kantone, S. 486 f.; SALADIN, Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 129. Zur Begründung, weshalb die weiteren, in der Literatur dem Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern zugeschriebenen Zwecke, nicht überzeugen, vgl. KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 64 ff.

deren Umständen, also ausserrechtlichen Faktoren.[71] Dieser Grundlage des Verfassungsvorbehalts trägt jener Teil der Lehre ungenügend Rechnung, der strikt für jede nach der steuerrechtlichen Dogmatik als Steuer qualifizierte Abgabe eine explizite Verfassungsgrundlage fordert.

Selbst wenn eine Bestimmung des Wortlauts «Bundessteuern bedürfen einer expliziten Verfassungsgrundlage» in der Verfassung stände, wäre unter Beachtung des Methodenpluralismus bei der Auslegung der Bundesverfassung zu prüfen, ob auch unter Berücksichtigung historischer, geltungszeitlicher, teleologischer und systematischer Gesichtspunkte tatsächlich sämtliche in der steuerrechtlichen Dogmatik als Steuer qualifizierten Abgaben davon erfasst werden. Da aber eine solche Verfassungsbestimmung fehlt, ist durch Auslegung der vorerwähnten Grundlagen zu ermitteln, *welche* Abgaben vom Verfassungsvorbehalt erfasst werden. Namentlich steht nicht a priori fest, dass der Anwendungsbereich des Verfassungsvorbehalts deckungsgleich ist mit der dogmatischen Kategorie der «Steuern».[72] Die Auslegungselemente, aus denen der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern hergeleitet wird, begründen keine derart scharfe Abgrenzung des Vorbehalts.[73]

36. Die in der Bundesverfassung geregelten Abgaben generieren mit wenigen Ausnahmen einen erheblichen Ertrag, haben einen fiskalischen Hauptzweck und weisen in der Regel keinen oder nur einen sehr schwachen Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe auf.[74]

37. Demgegenüber zeigt die Staatspraxis, dass der Bund gestützt auf Sachkompetenzen – und ohne besondere Ermächtigung der Bundesverfassung zur Abgabenerhebung – zahlreiche Abgaben erhebt. Allen voran

---

[71] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 132; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 30. Vgl. AUBERT, Notion, N. 35, der auf «dispositions ‹accidentelles›» hinweist, die eigentlich nicht in eine Verfassung passen und nur aus dem Wunsch, etwas der gesetzgeberischen Disposition zu entziehen, in diese aufgenommen wurden; vgl. zudem z. B. die Überlegungen in EFD, Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, S. 12 f. und 130, wonach die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine neue Energieabgabe unabhängig von der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit befürwortet wird, um damit eine politische Legitimation sowie Spielraum für spätere Entwicklungen zu schaffen.

[72] Vgl. dazu auch die in Rz. 39 zitierten Lehrmeinungen.

[73] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 65.

[74] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 117 ff., mit weiteren Hinweisen.

und mit uneingeschränkter bzw. weitgehender Zustimmung der Lehre gilt dies für Kausalabgaben und reine Lenkungsabgaben mit vollständiger Verteilung der Erträge an Bevölkerung und Wirtschaft. Seit der Revision des ersten CO_2-Gesetzes im Jahr 2009 zählt dazu auch eine Lenkungsabgabe, von deren Ertrag ein Drittel, heute maximal CHF 475 Millionen, zur Unterstützung des Lenkungsziels verwendet wird.[75] Sodann werden auch verschiedene Abgaben, die als Steuern zu qualifizieren sind, wie z. B. Kostenanlastungssteuern, allein auf eine Sachkompetenz abgestützt.[76]

38. Da der Sinn des Verfassungsvorbehalts in der Wahrung des Steuersubstrats der Kantone und ihres Spielraums zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems liegt (vorn Rz. 34), erweisen sich für die Anwendbarkeit des Verfassungsvorbehalts auf eine bestimmte Abgabe der mit ihr verbundene *Eingriff in das Steuersubstrat* der Kantone und die *Einschränkung des Spielraums der Kantone zur Ausgestaltung des eigenen Steuersystems* als die vorrangigen Kriterien. Der Verfassungsvorbehalt bezieht sich nur auf Abgaben, die unter diesen Gesichtspunkten als bedeutsam erscheinen.[77]

Nach dem Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern darf der Bund somit Steuern, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats führen, nur erheben, wenn ihn die Bundesverfassung ausdrücklich zur Abgabenerhebung ermächtigt. Geringfügige Abgaben, die das Steuersubstrat der Kantone und deren Spielraum zur Ausgestaltung des Steuersystems nicht wesentlich beeinträchtigen, fallen dagegen nicht unter den Verfassungsvorbehalt.[78]

---

[75] Vgl. dazu auch hinten Rz. 61 ff.

[76] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 19 ff., 62 f. mit Beispielen und Literaturhinweisen.

[77] Vgl. SALADIN, Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 128 f.; strenger als hier KOCHER, Kontrolle, N. 1334, der die Rechtfertigung des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern darin sieht, dass das Steuersubstrat der Kantone «nicht angetastet werden soll, es sei denn, Volk und Stände hätten den Bund hierzu ausdrücklich ermächtigt»; vgl. auch KOCHER, Kontrolle, N. 1339 f.

[78] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 135-136, 196 sowie die Literaturnachweise dort bei Rz. 51 Fn. 84. Das Bundesgericht schliesst aus dem in der Abgrenzung der Steuerhoheiten dienenden Zweck des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern, dass es verfassungsrechtlich nicht zum Vornherein und offensichtlich ausgeschlossen sei, die Kompetenz zur Erhebung von Aufsichtsabgaben in der entsprechenden Sachzuständigkeit des Bundes zu sehen, falls die Voraussetzungen von Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV (Grundsätze der Abgabenerhebung auf Gesetzesstufe) erfüllt seien (Urteil vom 2. Oktober 2008,

39. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER halten zu Recht fest, dass die strenge Fixierung auf den Begriff der Steuer als Tatbestand des Verfassungsvorbehalts für Abgaben des Bundes «zwar zu weniger Bundessteuern, aber nicht zu weniger Abgaben» geführt hat, weil zunehmend Abgaben mit Steuercharakter zu Kausalabgaben uminterpretiert wurden. Sie schlagen vor, stattdessen erstens die Notwendigkeit der Abgabe nachvollziehbar zu begründen und zweitens die Befugnis zur Abgabenerhebung aus der entsprechenden Sachkompetenz abzuleiten, soweit die Verfassungsauslegung dies erlaube.[79]

Dies entspricht im Ergebnis weitgehend dem hier vertretenen Standpunkt. Unseres Erachtens ist zusätzlich zu prüfen, ob die Abgabe wegen des mit ihr verbundenen Eingriffs in das Steuersubstrat der Kantone – insbesondere aufgrund ihres Umfangs – unter den Verfassungsvorbehalt fällt und gegebenenfalls dessen Geltungsanspruch demjenigen der involvierten Sachkompetenz wertend gegenüberzustellen ist. Darauf gehen wir nachfolgend näher ein.

3.2.3 Verhältnis des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern zu den Sachkompetenzen des Bundes

40. Die Bundesverfassung ist keine in sich kohärente Kodifikation und bildet keine Einheit, sondern in vielen Bereichen eine historisch gewachsene Struktur punktueller, nicht immer bewusst verbundener und aufeinander abgestimmter Prinzipien, Garantien und Aufträge. Solange der Verfassungsgeber einer einzelnen Norm nicht ausdrücklich Vorrang einräumt, ist auslegungsmässig grundsätzlich von einer Gleichwertigkeit der Rege-

---

2C_726/2007, E. 4.2.2; vgl. auch Urteil 2C_729/735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 3). Gemäss SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 18, soll jedoch die Verminderung des Steuersubstrats der Kantone bei Lenkungsabgaben keine Rolle spielen, da der Gewinn von Unternehmen auch durch zwingende Verhaltensvorschriften des Bundes reduziert werden könne, was ebenfalls das kantonale Steuersubstrat schmälere.

[79] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 4, S. 573; vgl. auch KARLEN, öffentliche Abgaben, S. 1 f.; WYSS, Kausalabgaben, S. 113 f. (mit Bezug auf gruppenäquivalente Sonderabgaben, also besondere Finanzierungsabgaben im vorn Rz. 19 verwendeten Sinn); vgl. ebenso die Autoren, welche die Abstützung reiner Lenkungsabgaben auf Sachkompetenzen bejahen, diese aber nicht als eigenständige Abgabekategorie auffassen: KOCHER, Kontrolle, N. 1364 f., 1379; OBERSON, droit fiscal, § 1 N. 14; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 68 und 76 f.

lungen auszugehen.[80] Treten für eine Frage unterschiedliche Verfassungsregeln in Konkurrenz zueinander, ist bei der Verfassungsauslegung durch einen möglichst schonenden Ausgleich der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen *praktische Konkordanz* zu schaffen.[81] Eine solche «harmonisierende[n] Auslegung und Umsetzung»[82] erfolgt im Rahmen einer wertenden und problembezogenen Abwägung.[83]

41. Weder der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern noch die in einer Aufgabenkompetenz enthaltene Kompetenz zur Erhebung von Lenkungsabgaben können einen absoluten Vorrang voreinander beanspruchen. Beides sind implizite Gehalte der Bundesverfassung. Der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern tritt deshalb, wenn eine konkrete Abgabe in seinen Anwendungsbereich fällt, *in Konkurrenz zur Sachkompetenz*, auf welche sich diese Abgabe stützt. Denn Sachkompetenzen umfassen grundsätzlich auch die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsmittel und damit auch Abgaben zur Verhaltenslenkung sowie unter gewissen Voraussetzungen auch Abgaben zur Finanzierung der betreffenden Aufgabe (vorn Rz. 30).

42. Dem grundsätzlich weiten Umfang der Sachkompetenzen tritt im Bereich des Abgaberechts der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern gegenüber, der die Sachkompetenzen teilweise zurückdrängen kann. Ob eine *konkrete Abgabe* dem Verfassungsvorbehalt untersteht, ist durch wertende Abwägung des Geltungsanspruchs der Sachkompetenzen und des Verfassungsvorbehalts für Bundessteuern zu bestimmen.[84] Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass nicht nur die Erhebung von Abgaben zu Beeinträchtigungen des Steuersubstrats der Kantone führen kann, sondern

---

[80] BGE 139 I 16 E. 4.2.1; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 40; TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, § 9 Rz. 4 f., S. 152 f.

[81] BGE 139 I 16 E. 4.2.2; BIAGGINI, Normgefüge, § 9 Rz. 8a, S. 114; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 58, vgl. auch Rz. 112; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 N. 17; ; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 520 ff.; VALLENDER, Lenkungsabgaben, S. 80 f.; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit, § 11 N. 71; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 74 ff.

[82] TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 41.

[83] TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, Rz. 5, S. 153.

[84] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 139, 141, 198 f.; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 74. Einen gegenteiligen Ansatz scheint KOCHER, Kontrolle, N. 1334 ff., 1377 ff., zu verfolgen, da er den Verfassungsvorbehalt ohne eine derartige Abwägung auf sämtliche öffentlichen Abgaben anwendet, mit Ausnahme der Kausalabgaben und der staatsquotenneutral ausgestalteten reinen Lenkungsabgaben.

auch zwingende Verhaltensvorschriften, wenn z. B. das Verbot bestimmter Stoffe oder Produktionsverfahren oder die Begrenzung von Emissionen den Gewinn von Unternehmen reduzieren.[85]

43. In der Abwägung kommt der entsprechenden Sachkompetenz desto grösseres Gewicht zu, je stärker eine Abgabe für die Aufgabenerfüllung erforderlich bzw. durch diese bedingt und mit dieser verbunden ist. Solche Verknüpfungen mit der Sachkompetenz können in folgenden Elementen bestehen:[86]

- ausserfiskalische Zwecke der Abgabe (namentlich Verhaltenslenkung),
- eine zweckgebundene Verwendung des Abgabenertrags oder
- ein besonderer Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe.

44. Somit folgt kein genereller Ausschluss der Abgabenerhebung gestützt auf Sachkompetenzen des Bundes.

3.2.4 Verwendung der Erträge

3.2.4.1 Vorbemerkungen

45. Lenkungsabgaben ergeben einen Ertrag – ausser ihre Wirkung sei derart durchschlagend, dass das belastete Verhalten gänzlich eingestellt wird.[87] Die Höhe des Ertrags ist abhängig vom Abgabesatz und von der Mengenentwicklung des Abgabeobjekts. Damit stellt sich die Frage des Umgangs mit diesen Erträgen: Werden sie verteilt und stehen deshalb dem Bund nicht für die Erfüllung von Aufgaben zur Verfügung (oft als «staatsquotenneutral» bezeichnet) oder werden sie zweckgebunden verwendet?

---

[85] Vgl. SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 18; OBERSON, taxes d'orientation, S. 157 f.

[86] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 200.

[87] Beispiel einer Abgabe, die zu keinem Ertrag mehr führt: Abgabe auf Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» gemäss Art. 35*b* USG; siehe dazu SEILER, Art. 35b USG N. 61; GRIFFEL/RAUSCH, Art. 35b N. 2 f.

3.2.4.2 Vollständige Verteilung des Abgabeertrags an Bevölkerung und Wirtschaft

46. Eine Lenkungsabgabe, deren Ertrag vollständig (bzw. nach Abzug der Vollzugskosten) an Bevölkerung und Wirtschaft verteilt wird, beeinträchtigt das Steuersubstrat der Kantone kaum. Sie kann somit, wenn auch die weiteren in Ziff. 3.3 genannten Anforderungen erfüllt sind, auf die Sachkompetenz gestützt werden, was in der Literatur weitestgehend anerkannt ist.[88] Nur bei sehr hohen Abgabeerträgen – wie sie vorliegend nicht zur Diskussion stehen – wäre unter Umständen aufgrund der Umverteilungseffekte, die auch zwischen den Kantonen wirken, ein Eingriff in das Steuersubstrat von Kantonen denkbar.

47. Im Zusammenhang mit der Verteilung des Abgabeertrags ist oft von einer «Rückverteilung» oder gar von einer «Rückerstattung» die Rede. Um eine eigentliche Rückerstattung handelt es sich jedoch nie, da zwischen den Abgabepflichtigen und den Empfängern keine Identität besteht und schon gar nicht jedem Belasteten der von ihm geleistete Betrag wieder zukommt. Vielmehr wird gerade eine Umverteilung zu Lasten der Emittenten angestrebt.[89]

Aber auch der oft verwendete Begriff der *Rück*verteilung ist irreführend. Denn die Verteilung des Ertrags darf die Lenkungswirkung nicht ausgleichen. Deshalb fliessen die Erträge zwar *in globo* an den Kreis der Abgabepflichtigen zurück, doch erfolgt die Verteilung entweder gleichmässig pro Kopf an die Bevölkerung oder nach Massgabe eines nicht mit den geleisteten Beiträgen identischen Kriteriums an die Unternehmen.

In diesem Gutachten wird deshalb entsprechend der Terminologie im CO_2-Gesetz von «Verteilung» gesprochen.

48. Die vollständige Verteilung des Abgabeertrags hat den Vorteil, dass der nichtfiskalische Zweck der Abgabe betont wird und ausser jedem Zweifel

---

[88] KOCHER, Kontrolle, 1364 f., 1379; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, S. 36 f.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 17; REICH, Steuerrecht, S. 22; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 77 S. 302; STEINER, Verursacherprinzip, S. 71 f.; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 76 f.; WAGNER PFEIFER, Allgemeine Grundlagen, Rz. 78 S. 33; WYSS, Kausalabgaben, S. 17 f., 112 f.

[89] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 48; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 78; vgl. auch VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, S. 174.

steht. Als Nachteil wird gesehen, dass ein Verteilsystem für relativ kleine Beträge pro Kopf eingerichtet werden muss.[90]

49. Beispiele im Umweltbereich sind die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC), die Lenkungsabgabe auf «Heizöl Extraleicht» mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent (HEL) sowie die Lenkungsabgabe auf Benzin und Dieselöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,001 Prozent.[91]

50. Das CO_2-Gesetz von 1999 sah in seiner ursprünglichen Fassung vor, dass der Abgabeertrag unter Abzug aller Vollzugskosten entsprechend den von Bevölkerung und Unternehmen entrichteten Abgaben auf diese beiden Gruppen aufgeteilt wird – der Anteil der Bevölkerung gleichmässig an alle natürlichen Personen verteilt und der Anteil der Wirtschaft entsprechend der AHV-Lohnsumme an die Arbeitgebenden ausgerichtet wird.

3.2.4.3 Zulässigkeit einer zweckgebundenen Ertragsverwendung

51. Ob, gegebenenfalls in welchem Umfang sowie zu welchen Zwecken die Erträge einer Lenkungsabgabe, die sich verfassungsrechtlich auf eine Sachkompetenz des Bundes, nicht aber auf eine explizite Ermächtigung zur Abgabenerhebung stützt, für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Lenkungsziel verwendet werden kann, ist umstritten. In diesen Fragen folgt das vorliegende Gutachten weitgehend den Überlegungen im Gutachten Klimalenkungsabgabe von KELLER/HAUSER[92], das diese 2008 im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU), im Hinblick auf die Folgegesetzgebung zum CO_2-Gesetz vom 8. Oktober 1999 verfasst haben.

Im Sinne der Leserfreundlichkeit wird auf dieser Basis argumentiert; abweichende Meinungen werden in den Fussnoten ausgewiesen. Im

---

[90] OBERSON/MARAIA, remarques luminaires art. 35a-35c LPE N. 30.

[91] Art. 35a ff. USG.

[92] Wesentliche Inhalte dieses Gutachtens haben die Verfasser anschliessend im Artikel «Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe. Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht», erschienen in der AJP 2009, S. 803–829, publiziert. Nachfolgend wird überwiegend auf das Gutachten Bezug genommen, da dieses im Hinblick auf die damalige Revision des CO_2-Gesetzes erstellt und bei dieser berücksichtigt wurde; vgl. das heute geltende CO_2-Gesetz von 2011.

Rahmen der CO_2-Gesestzgebung ist die Gesetzgebungspraxis diesem Gutachten in den wesentlichen Punkten gefolgt; Näheres dazu unten in Ziff. 3.2.4.5.

52. Unseres Erachtens können grundsätzlich die Erträge – anstatt dass sie an Bevölkerung und Wirtschaft verteilt werden (Ziff. 0) – *zweckgebunden zur Finanzierung von Massnahmen verwendet* werden, die im Sinne der Sachkompetenz *dem Lenkungsziel dienen* («lenkungszielkonforme» Massnahmen).[93] Vorausgesetzt wird, dass dadurch das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

53. Die Ertragsverwendung kann ausser für dem Lenkungsziel direkt dienende Massnahmen auch für *eng mit dem Lenkungsziel zusammenhängende Zwecke im Geltungsbereich der gleichen kompetenzbegründenden Norm der Bundesverfassung* erfolgen. Durch diese Zweckbindung wird sichergestellt, dass der Bund über solche Lenkungsabgaben nicht andere Bundesaufgaben finanziert und damit die Finanzordnung unter-

---

[93] JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 355, vgl. auch S. 330 f.; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 142, 145 sowie die dort in Rz. 43 ff. und 48 ff. zitierten zustimmenden und ablehnenden Literaturmeinungen bis 2008 sowie STEINER, Verursacherprinzip, S. 72. – Das *Bundesgericht* hält in seinem Urteil vom 27. März 2014 (BGE 140 I 176 E. 5.4) betreffend eine kommunale Zweitwohnungssteuer fest, dass für die Qualifizierung einer Abgabe nicht auf ihren Zweck, sondern auf ihre Natur abzustellen sei. Auf eine besondere Verfassungsgrundlage für die Finanzkompetenz könne nur bei «reinen» Lenkungsabgaben, verzichtet werden, welche keinerlei Fiskalzweck verfolgten. Als Beispiel einer reinen Lenkungsabgabe erwähnt es ausdrücklich die CO_2-Abgabe; diese kannte damals (seit dem 1. Januar 2010) eine teilweise Ertragsverwendung im vorgenannten Sinn. – *Zustimmend neuerdings auch* GRIFFEL/RAUSCH, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 8; MARANTELLI, Aufenthalts-Ersatzabgabe, 2.2.3.1; OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a-35c LPE N. 29, 31. Ebenso BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, CO_2-Gesetz, Art. 34 N. 3; diese beim BAFU tätigen Autoren bejahen die Verfassungsmässigkeit einer Ertragsverwendung, wenn die Erträge im Einklang mit dieser Sachkompetenz für lenkungszielkonforme Massnahmen – Verwendung im Einklang mit der Sachkompetenz, auf welche sich die Lenkungsabgabe stützt – eingesetzt werden. WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53, weist am Beispiel einer kommunalen Zweitwohnungsabgabe kritisch auf heikle Abgrenzungsfragen zu den Lenkungssteuern und bezüglich der Lenkungszielkonformität hin. – *Eine Ertragsverwendung von reinen Lenkungsabgabe lehnen demgegenüber gänzlich ab:* KOCHER, Kontrolle, 1364 f., 1379; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, S. 36 f.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 17; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 77 S. 302; WAGNER PFEIFER, Allgemeine Grundlagen, Rz. 78 S. 33; WYSS, Kausalabgaben, S. 17 f. – MÖSCHING, Zweitwohnungen, führt in Rz. 16 diese Auffassung unter Verweis auf abweichende Lehrmeinungen als idealtypisch an, folgt in Rz. 33 dann indessen der Auffassung, wonach auf den überwiegenden Zweck abzustellen ist. Unklar: REICH, Steuerrecht, S. 23 (vgl. aber S. 51 f.).

läuft.[94] Ob eine genügende Nähe zwischen dem Zweck der Massnahmen und dem Lenkungsziel sowie ein genügend enger Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck besteht, ist im Einzelfall zu beurteilen.[95]

3.2.4.4 Zulässiger Umfang der Ertragsverwendung

54. Werden Erträge der Lenkungsabgabe zur Finanzierung von Massnahmen verwendet, die dem Lenkungsziel dienen («lenkungszielkonforme» Massnahmen), beeinträchtigt dies ihren engen Bezug zur Sachkompetenz und ihre Abstützung darauf nicht, wenn die Höhe der Abgabe durch das Lenkungsziel determiniert wird.[96] Denn so bleibt die Lenkungsabgabe ein Mittel zur Ausübung der betreffenden Sachaufgabe des Bundes.

55. Somit gibt es keinen Grund dafür, die zweckgebundene Verwendung der Erträge auf den kleineren Teil der jeweiligen Abgabe zu beschränken und zu verlangen, dass der grössere Teil des Ertrags der Abgabe, wie aktuell bei der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen, an die Bevölkerung und die Wirtschaft verteilt wird. Die zweckgebundene Verwendung des überwiegenden Teils des Ertrags einer Abgabe oder ihres gesamten Ertrags für die Unterstützung des Lenkungsziels oder eines damit eng zusammenhängenden Zwecks vermag unseres Erachtens für sich allein weder den Lenkungszweck der Abgabe noch ihre Natur als reine Lenkungsabgabe in Frage zu stellen.[97]

Hingegen würde eine wesentliche Beeinträchtigung des Steuersubstrats der Kantone dazu führen, dass grundsätzlich der Verfassungsvorbehalt für Abgaben des Bundes zum Tragen kommt. In einem solchen Fall ist

---

[94] BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, CO_2-Gesetz, Art. 34 N. 3; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 355, vgl. auch S. 330 f.; KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 146.

[95] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 147.

[96] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 43 mit weiteren Hinweisen.

[97] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 142, 145 sowie Hinweise auf die zustimmenden und ablehnenden Literaturmeinungen bis 2008 bei Rz. 43 ff. und 48 ff. – *Zustimmend neuerdings auch* BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, CO_2-Gesetz, Art. 34 N. 3; MARANTELLI, Aufenthalts-Ersatzabgabe, 2.2.3.1. WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53, weist am Beispiel einer kommunalen Zweitwohnungsabgabe kritisch auf heikle Abgrenzungsfragen zu den Lenkungssteuern und bezüglich der Lenkungszielkonformität hin. – *Die Beschränkung der zweckgebundenen Ertragsverwendung auf den kleineren Teil des Abgabeertrags verlangen neuerdings hingegen*: GRIFFEL/RAUSCH, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 8, und wohl auch MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 33 (relativiert allerdings in Rz. 35).

eine wertende Gegenüberstellung des Verfassungsvorbehalts und der verfassungsrechtlichen Sachkompetenz vorzunehmen (vorn Rz. 42).

56. Ob durch die zu prüfende Ertragsverwendung das Steuersubstrat der Kantone wesentlich beeinträchtigt wird, ist anhand des Betrags aller Ertragsverwendungen von Lenkungsabgaben des Bundes zu beurteilen, die sich nicht auf eine ausdrückliche Abgabenkompetenz, sondern ausschliesslich auf eine Sachkompetenz stützen. Der zu verwendende Ertrag ist deshalb zusammen mit den Erträgen aus anderen Lenkungsabgaben des Bundes den Fiskaleinnahmen der Kantone und Gemeinden gegenüberzustellen. Ein Kriterium für die Wesentlichkeit der Verminderung des Steuersubstrats ergibt sich aber auch aus dem Vergleich mit den Fiskaleinnahmen des Bundes. Solange der Gesamtbetrag der Ertragsverwendungen im Vergleich zu den Fiskaleinnahmen der Kantone und Gemeinden als gering erscheint, ist davon auszugehen, dass keine wesentliche Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats vorliegt.

57. Das Gutachten KELLER/HAUSER basierte auf im Jahr 2006 erzielten Steuereinnahmen der Kantone von CHF 35.3 Milliarden, der Gemeinden von CHF 22.1 Milliarden sowie des Bundes von CHF 50.9 Milliarden bzw. auf gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes 2007 von CHF 53,3 Milliarden. Gestützt auf diese Beträge kam es zum Schluss, dass die gemäss dem Gutachtenauftrag zu prüfende Ertragsverwendung von maximal CHF 700 Millionen keine wesentliche Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats darstelle.[98]

Als wohl nicht mehr zulässig erachtete das genannte Gutachten dagegen die Verwendung des Gesamtertrags der CO_2-Abgabe, der damals mit CHF 4.8 Milliarden angenommen wurde.[99] Denn dieser Betrag hätte beinahe 10% der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes entsprochen oder rund 31% des Ertrags der direkten Bundessteuer im Jahr 2007 bzw. beinahe der Summe der Erträge der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen zusammen.[100]

---

[98] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 153, 179 f.
[99] KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 4, 180.
[100] Gemäss Staatsrechnung des Bundes 2007 belief sich das Total der Fiskaleinnahmen auf rund CHF 53.3 Milliarden, der Ertrag der direkten Bundessteuer auf rund CHF 15.4 Milliarden (Band 1, S. 16); die Summe der Erträge der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen betrug rund CHF 5.1 Milliarden (Band 1, S. 48).

Im Übrigen lässt sich der Literatur keine betrags- oder anteilsmässige Grenze für den Umfang der Ertragsverwendung entnehmen. BURKHARDT/BALLY/NÄGELI äussern sich immerhin zu der in Art. 34 und 35 CO_2-Gesetz vorgesehenen Ertragsverwendung und halten fest, dass die zweckgebundene Verwendung von zusammen maximal CHF 325 Millionen pro Jahr angesichts von jährlichen Fiskaleinnahmen der Kantone von CHF 38–40 Milliarden und der Gemeinden von rund CHF 24 Milliarden das Steuersubstrat der Kantone nur marginal zu beeinflussen vermöge.[101]

58. Für die Beurteilung der Folgen neuer Lenkungsabgaben auf das Steuersubstrat der Kantone ist von den aktuellen Fiskaleinnahmen der Kantone und der Gemeinden sowie des Bundes auszugehen. Im Jahr 2016 betrugen diese Einnahmen bei Kantonen und Gemeinden insgesamt rund CHF 74 Milliarden.[102] Für 2019 hat der Bund Fiskaleinnahmen von total CHF 69 Milliarden budgetiert, wovon knapp CHF 23 Milliarden aus den direkten Bundessteuern resultieren.[103]

59. Die CO_2-Abgabe erbrachte 2017 einen Gesamtertrag von CHF 1'116 Millionen, die VOC-Lenkungsabgabe einen Ertrag von CHF 109 Millionen. Der zweckgebunden eingesetzte Ertrag der CO_2-Abgabe betrug CHF 325 Millionen.[104] Gemäss Art. 34 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 des geltenden CO_2-Gesetzes können heute Erträge der CO_2-Abgabe im Umfang von maximal CHF 475 Millionen für die Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden und für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase verwendet werden. Für 2018 und 2019 wird aufgrund des per 1. Januar 2018 auf CHF 96 pro Tonne CO_2 erhöhten Abgabesatzes ein Gesamtertrag von rund CHF 1.2 Milliarden erwartet.[105]

---

[101] BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, Art. 34 CO_2-Gesetz N. 3 f.; für die Finanzdaten beziehen sie sich auf online am 18. Mai 2016 im Statistischen Lexikon der Schweiz abgerufene Daten.
[102] 2016: Kantone CHF 45.595 Milliarden, Gemeinden CHF 28.439 Milliarden; siehe Bundesamt für Statistik (BFS), Öffentliche Finanzen, Einnahmen Kantone FS-Modell, bzw. Einnahmen Gemeinden FS-Modell (https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/oeffentliche-verwaltung-finanzen/steuern-einnahmen/einnahmen.html).
[103] Voranschlag 2019 des Bundes, Bericht, Ziff. 31, S. 31.
[104] Staatsrechnung 2017 des Bundes, Bericht, S. 84, 185: Die Summe aus der Einlage in den Technologiefonds (Pos. 810) von CHF 25 Millionen und der Zuweisung eines Teils der CO_2-Abgabe zur Spezialfinanzierung gemäss Pos. 606 im Betrag von CHF 300 Millionen ergibt ein Total von CHF 325 Millionen.
[105] Voranschlag des Bundes 2019, Bericht, S. 66; siehe auch Bundesamt für Umwelt, Rückverteilung der CO_2-Abgabe.

60. Vorliegend steht eine Erhöhung der zweckgebundenen Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben von bis zu *CHF 1 Milliarde* in Frage. Hieraus würden unter Berücksichtigung der im CO_2-Gesetz heute maximal vorgesehenen (aber aktuell nicht ausgeschöpften) Ertragsverwendungen insgesamt Ertragsverwendungen von rund CHF 1.475 Milliarden[106] resultieren. Verwendungen von Erträgen aus Klimalenkungsabgaben in dieser Höhe würden gerade einmal rund 2% der gesamten Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden entsprechen (bzw. rund 2.1% der Fiskaleinnahmen des Bundes und 6.4% der direkten Bundessteuer). Damit beeinträchtigt eine Erhöhung der heute gesetzlich vorgesehenen Ertragsverwendung der CO_2-Abgabe um die für die Internationale Klimafinanzierung nach Auffassung von *Alliance Sud* benötigten Mittel (Erhöhung um bis zu CHF 1 Milliarde) das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich und ist verfassungsrechtlich zulässig.

3.2.4.5 Gesetzgebungspraxis ab 2009

61. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative[107] wurde mit Beschluss der Bundesversammlung vom 12. Juni 2009 im Rahmen einer Revision des ersten CO_2-Gesetzes die Verwendung eines Teils des Abgabeertrags aus der CO_2-Lenkungsabgabe eingeführt.[108] Die Ertragsverwendung war danach für einen Drittel des Abgabeertrags zulässig, jedoch höchstens für CHF 200 Millionen pro Jahr. Der grössere Teil dieser Mittel war für die energetische Sanierung bestehender Wohn- und Dienstleistungsgebäude vorgesehen. Höchstens ein Drittel des zweckgebundenen Abgabeertrags konnte für die Förderung der erneuerbaren Energien, der Abwärmenutzung und der Gebäudetechnik verwendet werden. Die Verteilung des Abgabeertrags an die Bevölkerung und die Wirtschaft wurde entspre-

---

[106] Entspricht der heute maximal zulässigen Ertragsverwendungen für Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden von CHF 450 Millionen (Art. 34 Abs. 1 CO_2-Gesetz) sowie für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase von CHF 25 Millionen (Art. 35 Abs. 1 CO_2-Gesetz) zuzüglich höchstens CHF 1 Milliarde für die Internationale Klimafinanzierung (vgl. vorn Rz. 9). Ertragsverwendung 2019: CHF 397 Millionen für Gebäudeprogramm zuzüglich CHF 25 Millionen für Technologiefonds, gesamthaft CHF 422 Millionen (Voranschlag 2019 des Bundes, Bericht, S. 93 f.).

[107] Parlamentarische Initiative 02.473 Hegetschweiler.

[108] CO_2-Gesetz vom 8. Oktober 1999, Änderung vom 12. Juni 2009 (Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich) (AS 2010 951) betreffend Art. 10 Abs. 1bis, 1ter, 1^{quater} und 2, Art. 15bis, in Kraft seit 1. Januar 2010.

chend reduziert und die Ausrichtung dieser Finanzhilfen wurde auf eine Dauer von zehn Jahren befristet.[109]

62. Im Vorfeld der Gesetzesänderung war umstritten, ob dafür eine Verfassungsänderung erforderlich sei. Gestützt auf das verfassungsrechtliche Gutachten von KELLER/HAUSER beurteilte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats die Ertragsverwendung im genannten Rahmen als verfassungskonform.[110]

63. Auch anlässlich der Totalrevision des CO_2-Gesetzes im Jahr 2011 folgte die Bundesversammlung der Auffassung, dass die Erträge der auf Art. 74 BV gestützten CO_2-Abgabe in einem gewissen Umfang für Massnahmen zur Unterstützung des Lenkungsziels verwendet werden können. In seiner damals beschlossenen Fassung sah das Gesetz vor, einen Drittel des Ertrags aus der CO_2-Abgabe, höchstens aber CHF 300 Millionen pro Jahr, für Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden zu verwenden sowie weitere CHF 25 Millionen für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase.[111] In der Botschaft ging der Bundesrat ebenfalls von der Verfassungsmässigkeit der Ertragsverwendung aus, wobei nicht klar wird, ob die Verfassungsmässigkeit seiner Ansicht nach davon abhängig ist, dass nur der kleinere Teil des Abgabeertrags zweckgebunden verwendet wird (vgl. zur aktuellen Gesetzesrevision Rz. 66).[112]

64. Mit der Revision des Energiegesetzes von 2016 wurde Art. 34 des CO_2-Gesetzes über die Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden geändert. Neu kann für diesen Zweck zwar weiterhin maximal ein Drittel des Ertrags aus der CO_2-Abgabe verwendet werden, der Höchstbetrag wurde aber auf CHF 450 Millionen erhöht. Dieser ist einzusetzen für Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden einschliesslich Senkung des Stromverbrauchs im Winterhalbjahr.[113]

---

[109] Art. 10 Abs. 1bis und 1^{quater} des CO_2-Gesetzes vom 8. Oktober 1999 in der Fassung gemäss Änderung vom 12. Juni 2009.
[110] Kommissionsbericht Massnahmen im Gebäudebereich, S. 1212, 1220.
[111] Art. 34 und 35 des CO_2-Gesetzes in der Fassung vom 23. Dezember 2011.
[112] Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7512 f.
[113] Anhang Ziff. II 2 des Energiegesetzes vom 30. September 2016, in Kraft seit 1. Januar 2018 (AS 2017 6839, S. 6878).

65. Der Bundesrat beabsichtigte, im Rahmen der zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 das bisherige Fördersystem durch ein Lenkungssystem abzulösen, das primär auf Klima- und Stromabgaben basieren sollte,[114] doch traten die eidgenössischen Räte nicht auf diese Vorlage ein.[115] Gemäss diesem gescheiterten Konzept sollte der Bund in einem neuen Verfassungsartikel (Art. 131*a* BV) ermächtigt werden, eine Klimaabgabe auf Brenn- und Treibstoffen sowie eine Stromabgabe zu erheben. Diese Abgaben sollten einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass der Verbrauch fossiler Energie und damit Treibhausgasemissionen vermindert sowie generell Energie sparsam und effizient genutzt werden. Die neuen Abgaben sollten somit – zusammen mit anderen Massnahmen – der Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundes dienen und insbesondere einen klimaschonenden Ausstieg aus der Atomenergie ermöglichen. Sie hätten sowohl die CO_2-Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Teilzweckbindungen als auch den Netzzuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien abgelöst. Für eine befristete Übergangszeit war vorgesehen, die Erträge aus den Klima- und Stromabgaben weiterhin für die bisherigen Förderzwecke zu verwenden.

Der Entwurf der Verfassungsbestimmung wollte durch die explizite Festlegung einer vollständigen Verteilung der Erträge aus den Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft auf Verfassungsstufe erreichen, dass neue Teilzweckbindungen künftig nur mit einer Verfassungsänderung eingeführt werden könnten.[116] Auch dieses Vorhaben beruhte also auf der Annahme, dass eine zweckgebundene Ertragsverwendung grundsätzlich zulässig ist, wenn keine Bestimmung in der Bundesverfassung die Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben ausdrücklich ausschliesst.

66. In der Botschaft zur aktuellen Totalrevision des CO_2-Gesetzes begründet der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit der bis Ende 2025 befristeten Teilzweckbindung der Erträge dieser Abgabe für das Gebäudeprogramm, für die Förderung der Geothermie und für den Technologiefonds damit, dass sie die Erreichung des Lenkungsziels (Verminderung der CO_2-

[114] Botschaft Klima- und Energielenkungssystem S. 7878, 7885.
[115] Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 266.
[116] Botschaft Klima- und Energielenkungssystem, Ziff. 121, S. 7886 f.

Emissionen) unterstütze und nur den kleineren Teil des Abgabeertrags betreffe. Der grössere Teil des Ertrags werde wie bisher an die Bevölkerung und an die Wirtschaft verteilt. Die CO_2-Abgabe werde ihre Lenkungswirkung demnach weiterhin primär durch die Abgabeerhebung entfalten.[117]

3.2.4.6 Stellungnahmen in Berichten des Bundes ab 2009

67. Der im Jahr 2011 vom BAFU in Zusammenarbeit mit Vertretern des Bundesamtes für Justiz (BJ), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) erstellte Bericht «Neue Finanzierungsinstrumente für die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime» führt aus, dass für eine Lenkungsabgabe keine besondere Verfassungsgrundlage notwendig sei, solange sie im Rahmen einer Bundesaufgabe erhoben werde. Eine Lenkungsabgabe diene nicht der Mittelbeschaffung, sondern solle eine Verhaltensänderung bewirken. Eine Teilzweckbindung der Einnahmen aus einer Lenkungsabgabe sei nur unter gewissen Voraussetzungen verfassungsmässig: Sie sei zulässig, wenn die zweckgebundenen Mittel so eingesetzt werden, dass die Zielerreichung unterstützt und der Lenkungseffekt verstärkt werde. Werde ein substantieller Teil der Einnahmen zweckgebunden oder werde mit den finanzierten Massnahmen ein anderes Ziel verfolgt als mit der Lenkungsabgabe, so müsse die Lenkungsabgabe eher als Finanzierungsabgabe qualifiziert werden, wofür jedoch eine verfassungsrechtliche Grundlage notwendig sei.[118]

Diese Argumentation entspricht weitgehend der vom Bundesrat in der Botschaft Klimapolitik nach 2012 vertretenen Auffassung (vorn Rz. 63), scheint aber insofern einschränkender formuliert, als die Notwendigkeit einer speziellen Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung bereits für die Verwendung eines «substantiellen» Teils der Erträge postuliert wird. Indes legt dieser Bericht weder dar, was er unter einem substantiellen Teil versteht, noch wie dieses Kriterium hergeleitet wurde.

---

[117] Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 368.
[118] Bericht Finanzierungsinstrumente, S. 6.

68. Für den Bericht Finanzierungsinstrumente wurden folgende sechs Finanzierungsquellen näher untersucht: Die Erhöhung der Mineralölsteuer, die Einführung einer Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen, die Einführung einer Finanzierungsabgabe auf fossilen Treibstoffen, die Einführung einer Klimasteuer auf sämtlichen Treibhausgasemissionen, die Versteigerung von Emissionsrechten für ETS-Unternehmen sowie eine Erweiterung der Teilzweckbindung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen.[119]

In Bezug auf eine Erhöhung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen und eine Ausweitung der Teilzweckbindung der Erträge dieser Abgabe führt der Bericht aus, dass dadurch die Lenkungsabgabe in eine Finanzierungsabgabe umgewandelt würde, also ihren Charakter als Lenkungsabgabe verlieren würde. Dies einerseits aufgrund des zweckgebundenen Anteils der Einnahmen und andererseits, weil die Mittelverwendung den Lenkungseffekt im Inland nicht verstärke und damit nicht zur Erreichung der nationalen Reduktionsziele beitrage. Deshalb würde die Teilzweckbindung zugunsten einer Internationalen Klimafinanzierung dazu führen, dass die CO_2-Abgabe künftig als Finanzierungsabgabe qualifiziert werden müsste und deshalb auf eine Verfassungsgrundlage angewiesen sei.[120] Der Bericht setzt sich nicht mit der Frage auseinander, ob eine Teilzweckbindung von Erträgen der CO_2-Abgabe zugunsten der Internationalen Klimafinanzierung verfassungsrechtlich auf Art. 54 BV abgestützt werden kann.

69. Im hier besonders interessierenden Bericht Klimafinanzierung von 2017 führt der Bundesrat unter Verweis auf den vorgenannten, im Jahr 2011 erschienenen Bericht Finanzierungsinstrumente aus, dass sämtliche von diesem geprüften Finanzierungsquellen, die ergiebig genug wären für die Deckung des schweizerischen Anteils an der Internationalen Klimafinanzierung, eine neue Verfassungsgrundlage erfordern würden. Aus diesem Grund und in Anbetracht der allgemeinen finanzpolitischen Nachteile von Zweckbindungen betrachtete der Bundesrat die Erschliessung neuer und zusätzlicher Finanzierungsquellen für die Internationale Klimafinanzierung als kaum realisierbar.[121]

---

[119] Bericht Finanzierungsinstrumente, S. 7 f.
[120] Bericht Finanzierungsinstrumente, S. 8, 23.
[121] Bericht Klimafinanzierung, Ziff. 4.1.2, S. 15.

Diese Folgerungen sind mit Vorbehalten zu versehen: Der Bericht Klimafinanzierung 2017 enthält keine eigenen Untersuchungen zu möglichen Instrumenten. Der darin referenzierte Bericht Finanzierungsinstrumente hat nur eine begrenzte Anzahl von Finanzierungsinstrumenten untersucht; er nimmt zudem, ohne dies verfassungsrechtlich zu begründen, etwas restriktivere Voraussetzungen für die auf Sachkompetenzen gestützte Abgabenerhebung an als der Bundesrat in der Botschaft Klimapolitik nach 2012.

3.3 Weitere verfassungsrechtliche Voraussetzungen für Lenkungsabgaben des Bundes

3.3.1 Abgaberechtliches Legalitätsprinzip

70. Art. 127 Abs. 1 BV verlangt, dass die Ausgestaltung von Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln ist. Diese Bestimmung bezieht sich nach ihrem Wortlaut zwar nur auf Steuern, gilt aber als Ausdruck eines für alle Abgaben geltenden Verfassungsprinzips.[122]

71. Zwar können für Lenkungsabgaben weder durch das Äquivalenz- noch durch das Kostendeckungsprinzip (vorn Rz. 23, Fn. 46) die Anforderungen des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips erleichtert werden.[123] Weil es jedoch notwendig sein kann (hinten Rz. 82), die Abgabesätze periodisch der eingetretenen Lenkungswirkung und der Zielerreichung anzupassen, ist es zulässig, auf Gesetzesstufe nur die Höchstsätze sowie die Kriterien, nach denen der Verordnungsgeber die Abgabesätze zu bestimmen hat, festzulegen.[124] Für dieses Verständnis des Legalitätsprin-

---

[122] BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140; BGE 134 I 179 E. 6.1 S. 180; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2799.

[123] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2880.

[124] MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, S. 709 ; OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a-35c LPE N. 34 f.; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 22, 24; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53, Fn. 55. In diesem Sinn verlangen VALLENDER, Lenkungsabgaben, S. 83, und VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit, S. 314, dass der Gesetzgeber „das sinnvollerweise Vorentscheidbare" selber regelt. Entgegen der hier vertretenen Auflassung soll es nach KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 76, sogar genügen, wenn der Gesetzgeber nur die sachzielbezogenen Grundsätze festlegt und die Berechnungsgrundlage wie auch die Höhe des Abgabesatzes vollständig an den Verordnungsgeber delegiert. Anderer Meinung WIDMER, Legalitätsprinzip, S. 119, für den kein Zweifel an der

zips spricht auch, dass alternativ eingesetzte Verhaltensvorschriften beispielsweise in Form von Emissions- und Belastungsgrenzwerten in noch weitergehendem Umfang auf Verordnungsstufe festgelegt werden könnten.

Auf der Stufe des formellen Gesetzes kann die Höhe beispielsweise betragsmässig oder – im Sinne eines final ausgerichteten und dynamischen Modells – von der Erreichung bestimmter Zwischenziele[125] bzw. von einem Zielerreichungspfad abhängig gemacht werden.

72. Während somit die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage bezüglich der Abgabenhöhe gemildert sind, muss bei Lenkungsabgaben zwingend das Lenkungsziel im Gesetz umschrieben sein,[126] wobei das nicht unbedingt auch dessen Quantifizierung beinhaltet.

3.3.2 Verhältnismässigkeit, insbesondere Lenkungswirkung

3.3.2.1 Eignung zur Verhaltenslenkung (Lenkungspotential)

73. Der in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte und für die gesamte Staatstätigkeit geltende Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass staatliches Handeln dazu *geeignet* und *notwendig* ist, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen, sowie dass der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen steht, die dem Privaten auferlegt werden (Angemessenheit).[127]

74. Eine Lenkungsabgabe erzielt die angestrebte Wirkung (Lenkungseffekt) dadurch, dass unerwünschte Verhaltensweisen mit einer Abgabe belastet werden[128] und die dadurch bewirkten Preissteigerungen zu einer Re-

---

Notwendigkeit einer umfassenden formellgesetzlichen Grundlage besteht, sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2880, die festhalten, dass es für Lenkungsabgaben keine Ausnahmen von den strikten Anforderungen an das Legalitätsprinzip gebe.

[125] Vgl. z. B. Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 CO_2-Gesetz.

[126] OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a-35c N. 34.

[127] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 514, 521 ff.

[128] KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 27 f.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, droit administratif, S. 702 f. mit Beispielen; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 70 S. 301; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 1; vgl. BÖCKLI, Innovation, S. 202 f.; VALLENDER, Lenkungsabgaben, S. 70 f.

duktion der Nachfrage führen.[129] Inwieweit dies gelingt, hängt unter anderem von der Preiselastizität[130] und den Alternativen ab, die dem Nachfrager zur Verfügung stehen.

Die Erhebung einer Lenkungsabgabe durch den Bund gestützt auf eine Sachkompetenz setzt dabei im Sinne des geforderten engen Zusammenhangs mit der Sachkompetenz voraus, dass die Lenkungsabgaben geeignet sind, zur Erreichung der Ziele der verfassungsrechtlichen Sachkompetenznorm beizutragen.[131]

75. Sodann verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), dass die Abgabenerhebung selbst – also die finanzielle Belastung eines Verhaltens – geeignet ist, die angestrebte Verhaltenslenkung zu bewirken (Lenkungspotential).[132] Es genügt dagegen nicht, dass die gewünschte Wirkung im Wesentlichen durch staatliche Massnahmen erreicht wird, die mit den Erträgen der Abgabe finanziert werden.

76. Die Eignung der Abgabe zur Verhaltenslenkung bedingt, dass einerseits die Zahlungspflichtigen die Möglichkeit haben, die *Abgabe zu vermeiden*, indem sie auf das besteuerte Verhalten verzichten. Anderseits muss die Abgabe so hoch sein, dass sie einen genügend starken *Anreiz setzt,* um eine Lenkungswirkung zu erzielen.[133] Die UREK des Nationalrats wies 2009 im Kommissionsbericht Massnahmen im Gebäudebereich darauf hin, dass die seit 1. Januar 2008 erhobene Lenkungsabgabe auf Brennstoffen in Mietverhältnissen nur ungenügend greife, weil der Hauseigentümer den Mehraufwand für die CO_2-Abgabe dem Mieter mit den Neben-

---

[129] WAGNER PFEIFER, Reduktion, S. 149; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit, S. 312 f.; vgl. dazu bezüglich der theoretischen Grundlagen des Gleichgewichtsmodells: Ecoplan, Klima- und Energielenkungssystem, S. 29 f. Ecoplan, Ökologische Steuerreform, S. 39 f.

[130] RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 70, S. 301. Eine hohe Preiselastizität der Nachfrage bedeutet, dass schon geringe Preiserhöhungen zu einem grossen Rückgang der nachgefragten Menge führen (vgl. GROSZ, Klimaabgaben, S. 35).

[131] STEINER, Verursacherprinzip, S. 71.

[132] GROSZ, Klimaabgaben, S. 28; JAAG/KELLER; Energieabgaben, S. 349; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 78.; STEINER, Verursacherprinzip, S. 71.

[133] Hierzu und zum Folgenden: KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 149 f.; vgl. sodann CAMENISCH, Klima- und Energielenkungssystem, S. 57; DONZEL, redevances, S. 219 f.; DUVANEL-DONZEL, S. 50; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 349 f.; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 16, 26-29, 111 f.; KELLER/HAUSER, Klimalenkungsabgabe AJP, S. 807, 809 f.; MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben, Rz. 106; WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche, Rz. 1792; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53; vgl. auch REICH, Steuerrecht, S. 23 f.

kosten weiterverrechnen könne, während der Mieter nur wenig Spielraum für eine Anpassung seines Verbrauchs an die erhöhten Kosten habe. Die Lenkungswirkung der Abgabe sei daher geringer.[134]

77. Je kleiner die Preiselastizität der Nachfrage für das betreffende Gut ist, desto höher muss die Abgabe angesetzt werden.[135] Wird die Lenkungsabgabe dauerhaft so tief angesetzt, dass sie keine Lenkungswirkung erzielt, kann sie mangels Eignung nicht als Lenkungsinstrument qualifiziert und entsprechend nicht auf eine Sachkompetenz des Bundes gestützt werden.[136]

Die Botschaft zum Klima- und Energielenkungssystem von 2015 hält gestützt auf die im Auftrag der EFV und des SECO erstellte Studie IEEP 2013 fest, dass CO_2-Abgaben in Kombination mit Energieabgabemodellen in allen untersuchten Ländern zur Senkung der CO_2-Emissionen und des Brenn- und Treibstoffverbrauchs beigetragen haben. Die Abgaben hätten sich also als wirksames Instrument erwiesen. Die Reduktionsziele seien jedoch oft verfehlt worden, wobei dies mit grosszügigen Ausnahmeregelungen und tiefen Abgabesätzen zusammenhänge.[137]

78. Anerkannt und relativ gut untersucht[138] ist die Lenkungswirkung bei der VOC-Lenkungsabgabe. So führt die Eidgenössische Finanzverwaltung

---

[134] Kommissionsbericht Massnahmen im Gebäudebereich, S. 1209. So auch DUPUIS ET AL., Vollzugsanalyse, S. 13, mit eingehender Analyse des Gebäudeprogramms S. 63 ff.

[135] JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 349 f.; VALLENDER, Lenkungsabgaben, S. 73; MARANTELLI, Aufenthalts-Ersatzabgabe, 2.2.4.2.; MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 42. Zur geringen Preiselastizität der Nachfrage nach Elektrizität vgl. HETTICH/WALTHER, Einspeisevergütung, S. 154 f.

[136] WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53 mit Hinweis auf VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 101 f.; vgl. zum Ganzen auch MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben, Rz. 104 ff., mit weiteren Hinweisen; vgl. auch KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 112; DUVANEL-DONZEL, fiscalité écologique, S. 50; DONZEL, redevances, S. 219 f.

[137] Botschaft Klima- und Energielenkungssystem, S. 7908 f., mit Verweis auf: IEEP, Tax Reforms. Die IEPP-Studie beinhaltete eine aktualisierte und systematische Auswertung von Energieabgabemodellen in ausgewählten OECD-Staaten und bietet einen Überblick über die Auswirkungen der Lenkungssysteme auf Umwelt und Wirtschaft. Gemäss der Botschaft zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» hätte sich auch bei der dort vorgesehenen Höhe der Abgabe eine starke Lenkungswirkung ergeben (Botschaft zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer», Ziff. 4.2.1, S. 9049).

[138] Vgl. zum Beispiel: Bundesamt für Umwelt BAFU, Faktenblatt vom 1. März 2018, Emissionsübersicht VOC (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/luft/fachinformationen/massnahmen-zur-luftreinhaltung/voc-lenkungsabgabe.html); KAUFMANN YVONNE/MÜLLER MATTHIAS/KOCH PETER, Illustration der Lenkungswirkung der VOC-Abgabe, Econcept im Auftrag des BUWAL, Zürich 2002; KÜNZLER PETER, Weiterentwicklung des Luftreinhalte-Konzepts – Stand, Handlungsbedarf, mögliche Massnahmen, Bundesamt für

EFV die Reduktion des Ertrags der VOC-Lenkungsabgabe im Jahr 2017 um CHF 26 Millionen gegenüber 2015 (rund 19%) insbesondere auf verstärkte Bemühungen und Investitionen der Unternehmen zur Vermeidung der VOC-Emissionen zurück.[139] Die Lenkungsabgabe auf dem Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» (Art. 35b USG) führte dazu, dass die Branche bereits am Tag ihrer Einführung (1. Juli 1998) praktisch vollständig auf schwefelarmes Heizöl umstellte. Rund zehn Jahre später wurde diese Qualität des Heizöls verboten, so dass das Abgabeobjekt der HEL-Abgabe auch rechtlich wegfiel.[140] Auf ähnliche Weise war die Lenkungsabgabe auf dem Schwefelgehalt von Treibstoffen (Art. 35*b*^{bis} USG) erfolgreich, indem auf den Tag ihrer Einführung hin alle Schweizer Mineralölgesellschaften (durchaus erwartungsgemäss) auf schwefelfreies Benzin und schwefelfreies Dieselöl umstellten. Auch diese Abgabe wurde inzwischen durch ein Verbot des Abgabeobjekts abgelöst.[141]

79. Oft besteht eine erhebliche Unsicherheit über die zu erwartende Lenkungswirkung einer neu einzuführenden Lenkungsabgabe.[142] So weist GROSZ auf verschiedene mögliche Einflussfaktoren hin. Auch die Reaktion der Einzelnen auf solche Abgaben sei von zahlreichen Umständen abhängig, weshalb die genauen Auswirkungen von Gesetzgebungsvarianten jeweils kaum im Voraus berechnet werden können. Die «ökologische Treffsicherheit» sei mit aus diesem Grund nicht verlässlich vorhersehbar.[143] Es muss deshalb bei der Einführung einer neuen Massnahme genügen, dass diese als taugliches Mittel erscheint, um *einen Beitrag zur Erreichung des angestrebten Ziels zu leisten.* Allerdings sind die Behörden zu verpflichten, die Massnahme zu einem späteren Zeitpunkt auf ih-

---

Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 2005, S. 60 (https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/luft/uw-umwelt-wissen/weiterentwicklungdesluftreinhalte-konzeptsstandhandlungsbedarfmoe.pdf); SCHNEIDER ANDI/EGGENBERGER YVONNE, Wirkungsanalyse der VOC-Lenkungsabgabe, Auswertung der VOC-Bilanzen 2015/16, Bericht im Auftrag des BAFU (https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/luft/externe-studien-berichte/wirkungsanalyse-der-voc-lenkungsabgabe-auswertung-der-voc-bilanzen-2015-16.pdf).

[139] Staatsrechnung 2017 des Bundes, Bericht, Ziff. 77, S. 84.

[140] GRIFFEL/RAUSCH, Art. 35b N. 2 f.

[141] GRIFFEL/RAUSCH, Art. 35b^{bis} N. 5 f.

[142] Vgl. z. B. Botschaft zum Klima- und Energielenkungssystem, S. 7895; Ecoplan, Klima- und Energielenkungssystem, insbesondere S. 17 f., 103 ff.

[143] GROSZ, Klimaabgaben, S. 34 f. Vgl. ferner JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 349 f.; WEBER, Taxation, S. 50; COCKFIELD, Tax Policy, S. 150.

re Eignung und Erforderlichkeit zu überprüfen und allenfalls nötige rechtliche Anpassungen in die Wege zu leiten.[144]

80. An den Nachweis der Lenkungswirkung stellt das Bundesgericht meist keine allzu hohen Anforderungen; es belässt dadurch dem Gesetzgeber einen grossen Beurteilungsspielraum.[145] Dies gilt insbesondere für den prognostischen Nachweis bei der Einführung einer Lenkungsabgabe. Auch das Bundesgericht geht davon aus, dass sich die Wirkung einer zukünftigen, noch nicht implementierten Massnahme nie genau prognostizieren lasse und eine gewisse Unsicherheit diesfalls in der Natur der Sache liege.[146]

81. Die Qualifikation einer Umweltabgabe als Lenkungsabgabe setzt nicht zwingend voraus, dass sie so hoch angesetzt wird, dass durch sie allein eine Reduktion der unerwünschten Emissionen auf ein ökologisch unbedenkliches Mass sinkt. Es genügt, dass eine Lenkungswirkung im Sinne einer Reduktion dieser Emissionen eintritt. Eine Lenkungsabgabe kann namentlich auch zusammen mit anderen Instrumenten eingesetzt werden.[147] Wird die Abgabe jedoch so tief angesetzt, dass sie keine sachpolitisch relevante Wirkung erreicht, verliert sie den Charakter als Len-

---

[144] KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 27 f.; MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 41 (bezüglich Lenkungssteuern zur Eindämmung der Zweitwohnungen).

[145] WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53.

[146] Eine ungenügende Lenkungswirkung nahm das Bundesgericht an bei einer vom Kanton Waadt erhobenen Abgabe auf alkoholische Getränke zum Mitnehmen, welche 0,8% des Verkaufspreises undestillierter Alkoholika und 2% bei destilliertem Alkohol betrug, was bestenfalls wenige 10 Rappen pro Flasche Alkohol ausgemacht hätte (Urteil des Bundesgerichts 2C_467/2008 vom 10. Juli 2009 E. 5.6). – Im Urteil BGE 140 I 176 (= Urteil 2C_1076/2012 vom 27. März 2017) hielt das Bundesgericht betreffend eine Lenkungs*steuer* auf Zweitwohnungen (Zweitwohnungssteuer) in Silvaplana, für welche die Gemeinde nach kantonalem Recht sowohl über die Sachkompetenz zur Verhaltenssteuerung als auch für eine Steuererhebungskompetenz verfügte (E. 5.4, 7.3, 7.4) im Rahmen seiner auf Willkür beschränkten Prüfung gar fest, von einer a priori fehlenden Lenkungswirkung könnte in jenem Fall höchstens dann gesprochen werden, wenn die vorgesehene Abgabe sowohl bezüglich der absoluten Höhe des geschuldeten Betrags als auch hinsichtlich ihres Verhältnisses zum gesamten Liegenschaftsaufwand als geradezu vernachlässigbar erscheinen würde (E. 6.2). Bei einer ex ante zu erwartenden Lenkungswirkung (insbesondere Steigerung der Auslastung der bereits bestehenden Objekte) in der Höhe von jährlich zwei Promille des Vermögenssteuerwertes ging es in diesem Sinn noch von einem genügenden Lenkungseffekt aus. Dies vor dem Hintergrund, dass bei touristischer Bewirtschaftung der Zweitwohnungen in den Hauptsaisonzeiten eine Reduktion gewährt wird (E. 6.2 und 6.3; vgl. dazu WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 53; kritisch RÜTSCHE, Zweitwohnungssteuer, S. 438 f.).

[147] Urteil des Bundesgerichts 2C_663/2008 vom 23. November 2009, E. 3.4; vgl. auch HAUSER, VOC-Emissionen, S. 561.

kungsinstrument und kann somit nicht als zulässige Lenkungsabgabe qualifiziert werden.[148] Sie kann in diesem Fall nicht auf eine Sachkompetenz gestützt werden (vorn Rz. 77) und verstösst mangels Eignung gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

82. Angesichts der Unsicherheit, im Voraus Aussagen über die Lenkungswirksamkeit einer neu einzuführenden Lenkungsabgabe zu machen, bietet es sich an, die Höhe der Abgabe gestützt auf Annahmen festzulegen und die Abgabe in der Folge im Zug einer Überprüfung allenfalls schrittweise zu erhöhen, soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert.[149]

Mit Blick auf den Fortbestand einer solchen Lenkungsabgabe ist eine Wirkungskontrolle zur Sicherstellung des Lenkungscharakters und der Verhältnismässigkeit erforderlich.[150] Erzielt die Abgabe – gegebenenfalls nach Ausschöpfung der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten zur Anpassung ihrer Höhe – die sie motivierende Wirkung nicht, ist sie aufzuheben.[151]

Im Hinblick auf die Überprüfung der Wirksamkeit der Abgabe, wird idealerweise im Voraus ein Reduktionsziel definiert, an welchem der Erfolg der Abgabe gemessen werden kann. Diese Definition muss nicht zwingend im Gesetz selber erfolgen. Sowohl die Flexibilität der Gewichtung der Abgabe im Rahmen eines Instrumentenmixes als auch künftige neue Erkenntnisse über die erforderliche Reduktion von Emissionen können es nahe legen, auf die Fixierung der Reduktionsziele im Gesetz zu verzichten und den Bundesrat mit deren Festlegung zu beauftragen (zur Vereinbarkeit dieses Vorgehens mit dem Legalitätsprinzip vgl. vorn Rz. 71).[152]

---

[148] Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Oktober 2013, A-769/2013, E. 7.1.; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 29.

[149] Vgl. GROSZ, Klimaabgaben, S. 17 f.

[150] CAMENISCH, Klima- und Energielenkungssystem, S. 58; JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 350; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 27, 112; DUVANEL-DONZEL, fiscalité écologique, S. 50; vgl. DONZEL, redevances, S. 219 f.; OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a–35c LPE N. 29 ; vgl. zu einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen: MÖSCHING, Zweitwohnungen, Rz. 41.

[151] JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 350; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 112; DUVANEL-DONZEL, fiscalité écologique, S. 50; vgl. CAMENISCH, Klima- und Energielenkungssystem, S. 58; DONZEL, redevances, S. 219 f.; OBERSON/MARAIA, remarques liminaires art. 35a–35c LPE N. 29.

[152] RONGA/SANGRA, taxes d'incitation, S. 208 f.

83. Schliesslich muss auch die Verwendung der Erträge – soweit diese nicht an Bevölkerung und Wirtschaft verteilt werden – geeignet sein, das angestrebte Lenkungsziel bzw. nahe damit zusammenhängende Ziele zu fördern.

3.3.2.2 Erforderlichkeit der Abgabenerhebung

84. Weiter verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass eine bestimmte Massnahme zur Wahrung der damit verfolgten öffentlichen Interessen erforderlich ist. Falls andere geeignete Massnahmen zur Verfügung stehen, die mit geringeren Eingriffen in die grundrechtlichen Positionen der Betroffenen eine gleiche Wirkung erwarten lassen, müssen diese gewählt werden. In der Regel gelten Lenkungsabgaben wegen der mit ihnen verbundenen Wahlmöglichkeiten als weniger einschneidend als Verbote und Gebote.[153]

85. Das Kriterium der Erforderlichkeit spielt eine Rolle namentlich in Bezug auf die Höhe der Abgabe.

3.3.2.3 Angemessenheit der Abgabenerhebung

86. Sodann folgt aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dass zwischen dem angestrebten Ziel und der Belastung der Betroffenen durch die Abgabe ein vernünftiges Verhältnis bestehen muss, was als Angemessenheit bezeichnet wird. Die Angemessenheit kann für spezifische Gruppen problematisch sein, wenn sie von der Lenkungsabgabe besonders stark betroffen werden. Solche Konstellationen sind gegebenenfalls bei der Ausgestaltung der Abgabe zu berücksichtigen.[154]

3.3.2.4 Gleichbehandlung

87. Die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Art. 8 BV auf Lenkungsabgaben muss deren Zielsetzung Rechnung tragen. Mit einer Lenkungsabgabe wird gerade eine ungleiche Belastung nach Massgabe

---

[153] MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74, Rz. 17; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 77 S. 303; Vallender/Jacobs, Ökologische Steuerreform, S. 72.
[154] Vgl. in Bezug auf eine Energielenkungsabgabe: JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 351.

des Ausmasses des unerwünschten, mit der Abgabe belegten Verhaltens angestrebt. Wesentlich ist, dass der Kreis der Abgabepflichtigen sich auf Personen beschränkt, deren Verhalten beeinflusst werden soll, und dass die Abgabepflichtigen auf gleiche Weise von der Abgabe betroffen werden. Dabei ist auch ein gewisser Schematismus unabdingbar.[155]

88. Angesichts des Lenkungszwecks der Abgabe treten die aus dem Rechtsgleichheitsgebot abgeleiteten steuerrechtlichen Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinter die verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkte zurück. Diese verlangen, dass die verwaltungsrechtlichen Regeln grundsätzlich auf alle gleichermassen angewendet werden, unabhängig vom wirtschaftlichen Aufwand, den das für die einzelnen Normadressaten bedeutet.[156]

3.4 Zwischenfazit

89. Der Bund kann Lenkungsabgaben auf eine Sachkompetenz stützen, wenn diese ihn zur Verhaltenslenkung ermächtigt. In Anbetracht dessen, dass der Verfassungsvorbehalt für Bundessteuern, der sich aus dem Gesamtkontext der Finanzordnung und den in der Bundesverfassung enthaltenen Einzelermächtigungen zur Abgabenerhebung ableitet, das Steuersubstrat der Kantone schützt und den Sachkompetenzen gleichrangig gegenüber steht (vorn Ziff. 3.2.2), können unseres Erachtens Erträge von Lenkungsabgaben, die sich ausschliesslich auf Sachkompetenzen des Bundes stützen, *zweckgebunden zur Unterstützung des Lenkungsziels* sowie für *eng mit dem Lenkungsziel zusammenhängende Zwecke* im Rahmen der gleichen Sachkompetenz des Bundes verwendet werden. Sie dürfen das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigen. Eine Abgabe, die zum Zweck der Verhaltenslenkung erhoben wird, die also durch die Verteuerung des Abgabeobjekts die Nachfrage nach diesem vermindert, verliert ihren Lenkungscharakter nicht, wenn die Erträge zur Unterstützung des Lenkungsziels oder für einen eng damit zusammenhängenden Zweck verwendet werden.

---

[155] OBERSON/MARAIA, remarques liminiares art. 35a-35c N. 36 ff.
[156] SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG N. 23 f.

90. Vorliegend steht eine Erhöhung der zweckgebundenen Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben von *bis zu CHF 1 Milliarde* in Frage. Eine solche ist nicht geeignet, das Steuersubstrat der Kantone wesentlich zu beeinträchtigen.

4. Internationale Klimafinanzierung

4.1 Terminologie und allgemeine Hinweise

91. Das heute als «Internationale Klimafinanzierung» – auf Englisch «International Climate Finance» – bekannte Instrumentarium ist ein *Instrument* der internationalen Klima*politik:* Die Schweiz soll – wie andere Industrieländer – «einen angemessenen finanziellen Beitrag zur Unterstützung der ärmeren Länder bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen sowie zur Anpassung an die nicht mehr vermeidbaren Klimaänderungen leisten.»[157]

92. In die Aufgabe der Internationalen Klimafinanzierung sind eine ganze Reihe von Finanzierungsgefässen unterschiedlicher Abstützung, Organisation und Ausrichtung involviert. Am wichtigsten sind wohl die Unterteilungen in multi- und bilaterale bzw. regionale Gefässe sowie solche mit breiter oder spezialisierter Ausrichtung.[158] Im Laufe der Zeit sind im Rahmen der UNFCCC mehrere spezielle Organisationen geschaffen worden. Weitere Entwicklungen bei diesen Gefässen sind zwar nicht auszuschliessen, aber zurzeit auch nicht vorgesehen.[159] Siehe Ziff. 4.2.4 zu den Beiträgen der Schweiz an die Internationale Klimafinanzierung.

93. Die Internationale Klimafinanzierung ist nicht zu verwechseln mit dem in Art. 2 Ziff. 1 Bst. c PA formulierten *dritten Ziel* des Pariser Abkommens: die «Finanzmittelflüsse in Einklang […] mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung» zu bringen:

– Bei diesem Ziel geht es in Ergänzung der schon im Rahmenübereinkommen vorgegebenen Ziele der Minderung der Treib-

[157] Botschaft PA, S. 336.
[158] Die «Architektur» der Internationalen Klimafinanzierung zeigen NAKHOODA/WATSON/SCHALATEK, Climate Finance Architecture, S. 12, exemplarisch bezüglich der finanziellen Unterstützung zur Anpassung an die Klimaveränderung.
[159] Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5929.

hausgase (Art. 2 UNFCCC) und der Anpassung an die Klimaveränderung (Art. 3 Ziff. 3 UNFCCC) um strukturelle Veränderungen der globalen Wirtschaft: Die Finanzflüsse insgesamt sollen mit dem Dekarbonisierungs-Pfad in Übereinstimmung gebracht werden.[160] Die klimaverträgliche Ausrichtung des *Handelns privater und öffentlicher Akteure auf dem Finanzmarkt* und die Veränderung von Investitionspraktiken setzen «concerted effort and significant innovation» auf nationaler Ebene und im Rahmen multilateraler Organisationen sowie nicht zuletzt neue Regulierungen voraus.[161]

- Der Umfang der in diesem Kontext im Blickfeld stehenden Finanzmittel ist um mehrere Grössenordnungen höher als die jährlich für die Internationale Klimafinanzierung weltweit vorgesehenen Beträge. Allein der schweizerische Finanzplatz stand Ende 2017 für CHF 7'200 Milliarden verwalteter Vermögen.[162] Um das Ziel der klimaverträglichen Finanzmittelflüsse zu erreichen, wird ein grosser Umbau der Wirtschaft erforderlich sein.
- Ausserdem wird die Umsetzung dieses Ziels viel mehr Zeit in Anspruch nehmen als für die Bereitstellung der Mittel zur Internationalen Klimafinanzierung vorgesehen ist.

94. Die Internationale Klimafinanzierung als Instrument zur Unterstützung von Minderungs- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern ist sodann abzugrenzen von den u. a. auch vom schweizerischen Recht genutzten speziellen finanziellen Instrumenten, die im Rahmen des *Emissionshandels zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen energieintensiver Industrien* dienen:[163]

- Bei den «Emissionsminderungs*zertifikaten*» handelt es sich um «international anerkannte handelbare Bescheinigungen über im Ausland erzielte Emissionsverminderungen» (Art. 2 Abs. 4 CO).
- Unter «Emissions*rechten*» werden «handelbare Berechtigungen zum Ausstoss von Treibhausgasen, die vom Bund oder von

---

[160] Vgl. Fn. 170; THORGEIRSSON, Objective, S. 128.
[161] THORGEIRSSON, Objective, S. 129.
[162] Vgl. dazu https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-und-finanzmarkt.html.
[163] Vgl. zum Funktionieren des Emissionshandelssystems GEIGER/GEIGER, Erläuterungen zu Art. 15 ff. CO_2-Gesetz.

Staaten mit vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystemen zugeteilt werden» (Art. 2 Abs. 3 CO_2-Gesetz), verstanden.

4.2 Bedeutung und Entwicklung der Internationalen Klimafinanzierung im Rahmen des internationalen Klimarechts

4.2.1 Im Allgemeinen

95. Das Instrument der Internationalen Klimafinanzierung hat zum Ziel, das Niveau der Bestrebungen (in der englischen Formulierung: «ambition») für die *Umsetzung der Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern zu fördern.* Im Fokus stehen dabei die am wenigsten entwickelten Länder («Least Developed Countries», LDC) sowie die besonders verletzlichen kleinen Inselstaaten («Small Island Developing States», SIDS).

96. Als Instrument der Förderung stellt die Internationale Klimafinanzierung für *alle Vertragsparteien* – Geber und Nehmer – einen Eckstein dar.[164] Denn die Ziele des internationalen Klimarechts können nur erreicht werden, wenn *alle* Vertragsparteien ihren Anteil zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beitragen. Die Entwicklungsländer bedürfen dazu einer finanziellen Unterstützung, wie in Ziff. 4.2.3 näher ausgeführt wird.

4.2.2 Bedeutung im Verhandlungsprozess

97. Der Internationalen Klimafinanzierung kam und kommt im Rahmen der Verhandlungen zum Schutz des Klimas immer wieder eine zentrale Bedeutung zu. So waren die Zusagen gemäss Art. 9 PA (mit)entscheidend für das Gelingen des Pariser Abkommens:

> *«Climate finance is a central piece of the international climate change architecture and was determinant in reaching a global agreement on climate change in Paris.»*[165]

---

[164] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 239.

[165] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 239. BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 240, sehen im Pariser Abkommen zwar nur «modest advancements», allerdings «making resolution of the finance issue possible.»

98. Die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer spielte aber bereits beim Abschluss der UNFCCC im Jahr 1992 und damit von Beginn weg eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Klimaschutzes. Art. 4 Ziff. 3 und 4 UNFCCC sollte einerseits gewährleisten, dass die Entwicklungsländer ihren Beitrag zu den Informations- und Mitteilungspflichten gemäss Art. 12 UNFCCC erfüllen konnten, und war andererseits als Kompensationsleistung im Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung an die Klimaveränderung namentlich für die besonders verletzlichen Länder konzipiert.[166]

99. Aus der seitherigen Entwicklung[167] bei der Regelung der Internationalen Klimafinanzierung sei nur noch die COP-16 von 2010 in Cancún erwähnt. Dort

> *«sagten die entwickelten Länder zu, gemeinsam ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aus öffentlichen, privaten und alternativen Finanzierungsquellen zu mobilisieren. Im Gegenzug verpflichteten sich die Entwicklungsländer dazu, ihre Treibhausgasemissionen zu verringern und in transparenter Weise darüber zu berichten.»*[168]

Solche «Gegengeschäfte» sind essentiell im Rahmen internationaler Vereinbarungen, die nicht auf «demokratische» Weise mit Mehrheitsentscheiden getroffen werden, sondern nur zustande kommen, wenn *alle* Vertragsparteien zustimmen.

Hintergrund der Forderungen nach finanzieller Unterstützung seitens der ärmsten Entwicklungsländer ist zum einen die Tatsache, dass diese Länder während rund zwei Jahrhunderten die Auswirkungen des CO_2-Ausstosses durch die Industrieländer zu tragen hatten – und auch weiterhin haben. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass diese Länder durch das internationale Klimarecht verpflichtet werden, in (teure) klima*un*schädliche Energien zu investieren, dafür aber wirtschaftlich und technisch noch nicht wirklich gerüstet sind. Sollen sie ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des Rahmenübereinkommens leisten, sind sie u. a. durch die Internationale Klimafinanzierung in die Lage zu versetzen, ihren Beitrag an die Erreichung der ehrgeizigen Ziele auch leisten zu kön-

---

[166] Zu diesem Fokus vgl. BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 137 ff.
[167] Eine Übersicht bieten GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 240 ff.
[168] Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5928. Vgl. auch vorn Rz. 4.

nen.[169] Dies ist umso wichtiger als viele Industrieländer Produkte mit hoher CO_2-Belastung nicht mehr selber produzieren, sondern aus Entwicklungs- und Schwellenländern importieren.

Starker Druck kam im Weiteren von den durch den Anstieg des Meeresspiegels besonders verletzlichen kleinen Inselstaaten und deren Interesse an einer Beschleunigung auf dem Weg zum Netto-Null-Ziel.[170] Eine entsprechende Verstärkung der Ambitionen kann nur erreicht werden, wenn alle Länder gleichermassen mit Minderungs- und Anpassungsmassnahmen vorwärts machen; die Entwicklungsländer benötigen dazu Unterstützung durch die Internationale Klimafinanzierung.

100. Art. 9 PA sieht zwar bezüglich der Internationalen Klimafinanzierung weiterhin die Industrieländer als *Geber* in der hauptsächlichen Pflicht (Ziff. 1), wobei sie «weiterhin die Führung dabei übernehmen» sollen (Ziff. 3). In Ziff. 2 werden aber als potenzielle Geber zusätzlich die «anderen Vertragsparteien […] ermutigt, diese Unterstützung auf freiwilliger Grundlage zu gewähren oder fortzusetzen.» Angesprochen sind namentlich die üblicherweise als Schwellenländer bezeichneten Länder, wobei die Zuordnung zu den Kategorien der Industrie- oder Entwicklungsländer alles andere als unumstritten ist.[171] Immerhin hatte das neue Verständnis bereits per Juli 2016 signifikante Auswirkungen: Unter den 43 Ländern, die bis dahin Mittel versprachen, waren eine bemerkenswerte Zahl von Entwicklungsländern, von denen die meisten das erste Mal zur Internationalen Klimafinanzierung beitrugen.[172]

Als *Nehmer*länder kommen hingegen klarerweise nur Entwicklungsländer – und zwar nicht nur die in Art. 9 Ziff. 4 PA speziell erwähnten am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die besonders verletzlichen klei-

---

[169] BLAU, Paris Agreement, S. 28.

[170] BLAU, Paris Agreement, S. 28. «Netto Null» (auch «Dekarbonisierung») steht für das Ziel, die CO_2-Emissionen so weit zu reduzieren, dass der Ausstoss von Treibhausgasen unter Berücksichtigung der in Senken gebundenen Emissionen eine Null ergibt. Hoffnung gesetzt wird vor allem auf die noch nicht praxistaugliche Technologie der Abscheidung und Speicherung von CO_2 (Carbon Capture and Storage, CSS).

[171] Vgl. beispielsweise zur Türkei BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 226, sowie GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 246. Für die vorliegend zu behandelnde Fragestellung ist eine Auseinandersetzung mit dieser Frage nicht erforderlich.

[172] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 242.

nen Inselstaaten (SIDS)[173] – und auf keinen Fall Industrieländer in Betracht.

4.2.3 Bedeutung als Element des Instrumentariums

101. Die Internationale Klimafinanzierung ist eine «unterstützende Massnahme» (im Englischen «support»[174]), die selber *keine direkte* Auswirkung auf die Reduktion der CO_2-Emissionen oder die Anpassung an die Klimaveränderung hat, entsprechende Massnahmen aber ermöglicht und fördert. Diese Verpflichtung zur finanziellen Förderung stellt in der «Architektur» des internationalen Klimarechts – ähnlich wie der Technologietransfer im Sinne von Art. 10 PA oder der Kapazitätsaufbau («capacity building») gemäss Art. 11 PA – ein *zentrales unterstützendes* Element dar, weil es den Entwicklungsländern beim gezielten und vor allem auch schnellen Handeln in Richtung Klimaschutz hilft.

102. Die Bedeutung der Internationalen Klimafinanzierung für die Erreichung der Ziele und die Umsetzung des Rahmenübereinkommens hat sich im Laufe der Jahre nicht nur bestätigt, sondern sogar verstärkt. «It is a result of the recognition of the economic and financial reality that, in order to overcome the challenges posed by climate change, every single kind of available financial flows is needed».[175] Deshalb regle das Pariser Abkommen die Mobilisierung finanzieller Mittel für die Internationale Klimafinanzierung – ab 2020 jährlich USD 100 Milliarden – als «global effort» und unter Einbezug privater Finanzflüsse.[176]

103. Aus den Erfahrungen mit nationalem Recht wissen wir, dass für den Umsetzungserfolg von klassischen Ge- und Verboten häufig unterstützende Massnahmen entscheidend sind.[177] In der Schweiz gilt in dieser Hinsicht die Entwicklung des Gewässerschutzrechts als Paradebeispiel: Erst mit der Einführung von erheblichen Subventionen mit dem totalrevidierten zweiten Gewässerschutzgesetz von 1971[178] erhielten die bereits mit dem

---

[173] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 246.
[174] BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 240.
[175] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 239.
[176] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 239.
[177] Vgl. dazu etwa BRUNNER/LOOSER, Interessen im Umweltrecht, Rz. 101, mit Beispielen.
[178] Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AS 1972 950).

Gewässerschutzgesetz von 1955[179] eingeführten Vorschriften über die Abwasserreinigung praktische Relevanz.[180]

Nachdem die zentrale Abwasserreinigung im Siedlungsgebiet praktisch flächendeckend aufgebaut war und sich der Zustand der Gewässer stark verbessert hatte, wurde im Jahr 1997[181] bei einer Revision der dritten, stark ökologisierten Fassung des Gewässerschutzgesetzes von 1991 (GSchG)[182] die grundsätzliche Subventionierung der Abwasserreinigung zugunsten einer verursachergerechten Finanzierung wieder aufgehoben. Seither setzt der Gesetzgeber Abgeltungen nur noch gezielt zur Unterstützung ausgewählter Massnahmen ein.[183]

4.2.4 Hinweise zu den aktuellen Beiträgen der Schweiz

104. Der Bund fokussiert mit seinen Leistungen im Bereich der Internationalen Klimafinanzierung auf Beiträge an folgende Finanzierungsgefässe:[184]

- Die bereits seit 1991 bestehende, sehr breit tätige *Global Environment Facility* (GEF) ist Teil des Finanzierungsmechanismus verschiedener internationaler Umweltübereinkommen wie namentlich der UNFCCC und folglich auch der Regelungen gemäss Pariser Abkommen. Sie unterstützt seit Beginn auch Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern.
- Der *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und der *Special Climate Change Fund* (SCCF), für welche «die Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention im Rahmen ihrer Entscheide strategische Leitlinien vorgeben», finanzieren vor allem kleine-

[179] Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AS 1956 1533).
[180] Noch 1969 waren erst 43% der Bevölkerung an Kläranlagen angeschlossen und hatte u. a. die Stadt Basel keine solchen Anlagen (VALLENDER, Art. 1 GSchG N. 10).
[181] Änderung vom 20. Juni 1997 des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (AS 1997 2243); vgl. dazu die Botschaft Änderung Gewässerschutzgesetz, S. 1219–1221.
[182] Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).
[183] Vgl. Art. 61–62*c* GSchG: Stickstoffelimination bei Abwasseranlagen; Elimination von organischen Spurenstoffen bei Abwasseranlagen; Anlagen und Einrichtungen zur Entsorgung von Sonderabfällen im gesamtschweizerischen Interesse; Massnahmen der Landwirtschaft; Revitalisierung von Gewässern; Planung der Sanierung bei Schwall und Sunk sowie des Geschiebehaushalts.
[184] Vgl. insbesondere Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5928 f.

re, dezentrale Projekte der Anpassung an die Klimaveränderung sowie innovative Ansätze, die «dann vom GCF skaliert werden können».[185]

– Spezifischer und heute von zentraler Bedeutung ist der 2010 geschaffene *Green Climate Fund* (GCF), der 2015 «als operative Institution» und Hauptakteur in der Internationalen Klimafinanzarchitektur verankert wurde und sowohl Minderungs- wie auch Anpassungsmassnahmen unterstützt. Es werden insbesondere die Bedürfnisse jener Entwicklungsländer berücksichtigt, die durch die Auswirkungen der Klimaveränderung besonders verletzlich sind. Der GCF strebt ausdrücklich eine Balance in der Finanzierung von Minderungs- und Anpassungsmassnahmen an.

Hinweis: Der auf das Kyoto-Protokoll zurückgehende Adaptation Fund (AF), dessen Sekretariat die GEF führt, fördert entsprechend seiner Bezeichnung Projekte zur Anpassung an die Klimaveränderung in Entwicklungsländern. Finanziert wird er durch eine Abgabe auf international handelbaren Zertifikaten aus Klimaschutzprojekten und nicht aus staatlichen Beiträgen. Doch sind seit der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls auch freiwillige Beiträge von Geberstaaten möglich.[186]

105. Die Finanzierung der Beiträge der Schweiz an die Internationale Klimafinanzierung erfolgt nur teilweise aus dem Rahmenkredit für die Globale Umwelt, der auf Art. 53 Abs. 2 USG abgestützt und vom BAFU administriert wird. Bei diesem Kredit geht namentlich um Beiträge an den SSCF und den LDSF sowie die im Umweltbereich breit tätige GEF.[187]

Die bisherigen schweizerischen Beiträge an den für die Internationale Klimafinanzierung zentralen und absehbar sehr viel wichtiger werdenden GCF stammen hingegen vollumfänglich aus dem Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, der im Verantwortungsbereich der DEZA liegt.[188]

---

[185] Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5929.
[186] Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5929.
[187] Art. 2 Abs. 1 BB Umwelt 2019.
[188] Vgl. Botschaft Internationale Zusammenarbeit 2016, S. 2771; Art. 1 Abs. 2 Bst. c BB IZA 2017.

Der Internationalen Klimafinanzierung werden zusätzlich zu den Beiträgen an die GEF, den LDCF und den SCCF sowie zur Anschubfinanzierung für den GCF von gut CHF 90 Millionen, verteilt über drei Jahre, auch verschiedene bilaterale Entwicklungsprojekte[189] sowie Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken und Programme wie Weltbank oder UNDP zugerechnet.

Insgesamt ist die Finanzierungs«architektur» hinsichtlich der Aufgaben im Bereich der Internationalen Klimafinanzierung[190] sehr komplex und für die hier zu klärenden Fragen nicht im Einzelnen relevant.

4.3 Zusammenspiel von Minderung und Anpassung im internationalen Klimarecht

4.3.1 Finanzierung sowohl von Minderungs- wie auch Anpassungsmassnahmen

106. Als Gegenstand der Internationalen Klimafinanzierung nennt Art. 9 Ziff. 1 PA die Unterstützung der Entwicklungsländer «sowohl bei der Minderung als auch bei der Anpassung».

107. *Minderungsmassnahmen* führen dazu, dass die Emissionen von klimaschädlichen Gasen reduziert werden. Es handelt sich also um Massnahmen, die *direkt* auf die Erreichung des Ziels des Rahmenübereinkommens ausgerichtet sind, eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern (Art. 2 UNFCCC). Gemäss Pariser Abkommen soll die globale Temperaturerhöhung auf deutlich unter 2° C und möglichst auf 1.5° C beschränkt werden, was in der zweiten Jahrhunderthälfte Emissionen von «Netto Null»[191] bedingt.

Instrumente zur Reduktion von Emissionen schliessen Energieeffizienzmassnahmen, Emissionshandel, Ausbau des öffentlichen Verkehrs und technische Forschung sowie Entwicklung ein. Wichtig sind auch die sogenannten CO_2-Senken, die Kohlenstoff in der Biomasse binden, und

---

[189] Exemplarisch sei hier auf Ausführungen in der Botschaft internationale Zusammenarbeit 2016, S. 2468, zu einem Projekt der Anpassung an den Klimawandel und zum Erhalt der Biodiversität in Bolivien hingewiesen.
[190] Vgl. zur Übersicht die Ausführungen in Botschaft Internationale Zusammenarbeit 2016, S. 2383, 2389 und 2468 f.
[191] Vgl. vorn Fn. 170.

damit die Landnutzung sowie im Besonderen die Waldbewirtschaftung.[192]

108. *Anpassungsmassnahmen* sollen demgegenüber erlauben, die *schädlichen Wirkungen der Klimaveränderung zu begrenzen.* Dies ist vor allem dort wichtig, wo mit grossen Konsequenzen der Klimaveränderung auf Küstengebiete, Land- und Forstwirtschaft (z. B. Desertifikation), Gesundheit oder Biodiversität gerechnet wird. Es geht zum einen um das Antizipieren besonders schädlicher Auswirkungen und zum andern um die Entwicklung von Abhilfe, etwa durch an die Klimaveränderung angepasste Pflanzen oder Schutzbauten beispielsweise gegen die Erhöhung des Meeresspiegels.

109. In diesem Zusammenhang spielt *Resilienz*[193] gegen klimabedingte Risiken aller Art eine besonders wichtige Rolle.[194] Neben technischen Anpassungsmassnahmen oder solchen zur Stärkung von Ökosystemen (Näheres Ziff. 4.3.2) sind damit insbesondere auch gesellschaftliche Anpassungen wie besseres Katastrophenmanagement verbunden.[195] Der Aufbau von Resilienz im Rahmen der Anpassung ist «central to the global response and puts it at the same level as limiting warming through mitigation».[196]

110. Die zweckmässige Anpassung an die Klimaveränderung setzt vorerst auf das Handeln einzelner Länder, das mit der Internationalen Klimafinanzierung unterstützt wird, aber auch auf globale Kooperation.[197]

111. Dass Internationale Klimafinanzierung für Minderung eingesetzt werden soll, ist rechtlich wie politisch unumstritten. Für internationale Unterstützung auch bei der Anpassung gibt es drei Hauptgründe:[198]

---

[192] BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 12.

[193] Die Fähigkeit von Einzelnen oder Systemen, Störungen zu bewältigen und zu überstehen.

[194] THORGEIRSSON, Objective, S. 124. Zur Resilienz-Forschung vgl. beispielsweise ZOMMERS/ALVERSON, Resilience.

[195] BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 14.

[196] THORGEIRSSON, Objective, S. 128.

[197] BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 14; MAYER, Climate Change Law, S. 163 sowie S. 177 f. (bottom-up) und S. 179 f. (cooperation); SUÁREZ PÉREZ/CHURIE KALLHAUGE, Adaptation, S. 219, 221.

[198] BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 14, die auch festhalten: «An international climate regime need not impose commitments to adapt, since states have an interest in doing so on their own. Instead, the primary function of international coopera-

- Weil die grössten Auswirkungen der Klimaveränderung bei den Ländern zu erwarten sind, die selber wenig zum Problem beigetragen haben (wie die kleinen Inselstaaten), sollen die Verursacherländer zum Ausgleich jenen Ländern, die überproportional leiden werden, beim Tragen der Lasten helfen (siehe auch vorn Rz. 99).
- Ausserdem sind die am stärksten von der Klimaveränderung betroffenen Länder arm und verfügen nur über beschränkte Reaktionsmöglichkeiten, weshalb internationale Unterstützung für den Kapazitätsaufbau erforderlich ist.
- Schliesslich können betroffene Länder durch Informationsaustausch voneinander lernen, da ihre Probleme oft ähnlich sind; dazu benötigen sie aber beispielsweise Informationen über Evaluationsinstrumente (hinsichtlich der Auswirkungen oder des Erfolgs von Massnahmen).

112. Gemäss Art. 9 Ziff. 4 PA soll «ein Gleichgewicht zwischen Anpassung und Minderung angestrebt werden». Mit dieser Formulierung hat das Pariser Abkommen die Gewichtung gegenüber der Rahmenkonvention, die das Minderungsziel im Vordergrund gesehen hatte,[199] *verschoben.* Diese Neugewichtung beruht insbesondere auf zwei Faktoren:[200]

- Einerseits stehen für die Minderung *zurzeit* deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung als für die Anpassung.
- Andererseits tritt die Notwendigkeit von Anpassungsmassnahmen heute viel deutlicher zutage als bei der Schaffung des Rahmenübereinkommens:[201] Namentlich für die verletzlichsten der Entwicklungsländer, die in Art. 9 PA mehrfach ausdrücklich erwähnt werden, ist die Notwendigkeit der Anpassung deutlicher und dringlicher. Auch wegen dieser Bedürfnisse soll bei der Mobilisierung von Mitteln für die Internationale Klimafinanzierung

---

tion is to provide support for adaptation and to facilitate information sharing.» Vgl. MAYER, Climate Change Law, S. 180 ff., für allgemeine völkerrechtliche Begründungen finanzieller Unterstützungspflichten bei der Anpassung.

[199] Siehe zu den Gründen BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 238. Siehe zur Entwicklung der Bedeutung von Anpassungsanstrengungen GASTELUMENDI/ GNITTKE, Climate Finance, S. 246, sowie SUÁREZ PÉREZ/CHURIE KALLHAUGE, Adaptation, S. 197 ff., 202.

[200] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 245 f. Vgl. auch BODANSKY/BRUNNÉE/RAJAMANI, Climate Change Law, S. 135 ff.; SUÁREZ PÉREZ/CHURIE KALLHAUGE, Adaptation, S. 196.

[201] Zur Entwicklung vgl. MAYER, Climate Change Law, S. 165 ff.

gemäss Art. 9 Ziff. 3 letzter Satz PA eine Steigerung erfolgen. Diese Notwendigkeit ist keine ganz neue Erkenntnis: Bereits anlässlich der Vertragsparteienkonferenz in Cancún von 2010 war beschlossen worden, dass

> *«[f]ast-start finance funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as LDCs, small island developing states (SIDS), and Africa.»*[202]

4.3.2 Zu den Anpassungsmassnahmen im Besonderen

113. Art. 7 PA legt in insgesamt 14 Ziffern das

> *«globale Ziel für die Anpassung durch die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und die Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen fest, um einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten und eine angemessene Reaktion auf dem Gebiet der Anpassung im Zusammenhang mit dem in Artikel 2 genannten Temperaturziel zu gewährleisten» (Ziff. 1).*

Anpassung erfolgt sowohl vorsorglich wie reaktiv. Sie betrifft neben ökologischen Systemen auch Infrastrukturen und gesellschaftliche Prozesse.

114. Weil ökologische und gesellschaftliche Systeme vor dem «Kippen» zu bewahren sind, soll die Resilienz gefördert werden (Rz. 109). Allerdings ist die Verletzlichkeit der unterschiedlichen Systeme für das Mass an Anpassungs- bzw. Widerstandsfähigkeit bestimmend. So zählen beispielsweise sowohl die Gebiete der kleinen Inselstaaten wie das Alpengebiet zu den verletzlicheren ökologischen Systemen. In gesellschaftlicher bzw. ökonomischer Hinsicht unterscheiden sich diese beiden Systeme jedoch – mit Folgen für die Anpassungsfähigkeit – in wesentlicher Weise: Anpassungsmassnahmen im Alpenraum können durch die betroffenen Länder nicht nur selber konzipiert, sondern auch finanziert werden. Demgegenüber verfügen die kleinen Inselstaaten nicht über das Know-how und die finanziellen Mittel, um sich aus eigener Kraft an die Klimaveränderung anzupassen.

---

[202] GASTELUMENDI/GNITTKE, Climate Finance, S. 241, mit Hinweis auf Decision 1/CP.16, The Cancún Agreements: Outcome of the work of the Ad-hoc Working Group on Long-term Coooperative Action under the Convention, FCCC/CP2010/7Add.1 (15 March 2011) §§ 95 und 97.

115. Im Sinne dieser allgemeinen Umschreibung gehen aus Art. 7 PA als Funktionen der Anpassung die folgenden zwei Dimensionen hervor:[203]

1. Die Anpassung stelle «als Schlüsselfaktor einen Beitrag zu der langfristigen weltweiten Reaktion auf die Klimaänderungen zum Schutz der Menschen, der Existenzgrundlagen und der Ökosysteme» dar, namentlich für die «besonders anfälligen Vertragsparteien» unter den Entwicklungsländern (Ziff. 2). Dieser Punkt nimmt auf die Bedeutung der Verletzlichkeit für die Notwendigkeit von Anpassungsmassnahmen Bezug.
2. Die Interdependenz zwischen Minderungs- und Anpassungsmassnahmen sowie zwischen Vorsorgemassnahmen und reaktiven Massnahmen (Rz. 113). So hält Art. 7 PA fest, der «derzeitige Anpassungsbedarf [sei] erheblich»: Einerseits könne sich «durch ein höheres Minderungsniveau die Notwendigkeit zusätzlicher Anpassungsbemühungen verringern» und andererseits könne «ein höherer Anpassungsbedarf höhere Anpassungskosten mit sich bringen» (Ziff. 4).

116. Art. 7 Ziff. 9 PA zählt in nicht abschliessender Weise verschiedene Prozesse auf, die unter die «Anpassung» fallen, wie namentlich Planungen[204] und Überwachungen sowie die Förderung der Resilienz.

117. Die Aufschlüsselung der in den Jahren 2003–2015 aus UNFCCC-Finanzierungsgefässen geleisteten Beträge der Anpassungsfinanzierung nach Sektoren zeigt folgende Schwerpunkte:[205]

- Insgesamt wird nicht ganz die Hälfte der Mittel für Multisektormassnahmen ausbezahlt. Bei den Ausgaben für einzelne Sektoren steht die Landwirtschaft an erster Stelle, gefolgt von Wasser/Abwasser, während Wald, Fischerei, Ernährungssicherheit und Energie nur kleinere Beiträge erhalten.
- Die vier separat erfassten Finanzierungsquellen – Adaptation Fund (AF), Green Climate Fund (GCF), Least Developed Countries Fund (LDCF) und Special Climate Change Fund (SCCF) – gewichten unterschiedlich. So kamen beispielsweise Gelder für

---

[203] Siehe dazu auch SUÁREZ PÉREZ/CHURIE KALLHAUGE, Adaptation, S. 204.
[204] Näheres zu nationalen Planungen bei SUÁREZ PÉREZ/CHURIE KALLHAUGE, Adaptation, S. 209 ff.
[205] NAKHOODA/WATSON, Adaptation Finance, S. 13 (Abbildung 2).

den Bereich Energie ausschliesslich aus dem SCCF, für den Wald dagegen aus dem LDCF.

118. Betrachtet man spezifischer die Finanzierung von klimaresilienten Infrastrukturen, können ebenfalls Schwerpunkte festgestellt werden.[206] Die exemplarische Auswertung von veranschlagten Investitionen in Wasser-Infrastrukturen während der Jahre 2013–2030 in 43 Entwicklungsländern zeigt, dass im Allgemeinen ähnlich viele Gelder in die Anpassung hinsichtlich Trockenheit wie auch Überschwemmungen gehen. Absolut sowie prozentual wird der weitaus grösste Anteil der finanziellen Mittel an Entwicklungsländer bezahlt, für die im Jahr 2030 mit den höchsten Risiken gerechnet wird.[207]

119. Zur Abgrenzung sei angemerkt, dass Anpassungsmassnahmen nach der heutigen Regelung *Massnahmen zur Behebung oder zum Ausgleich von Schäden* ausschliessen*,* wie sie beispielsweise nach Naturkatastrophen (z. B. humanitäre Hilfe, Aufräumarbeiten, Reparaturen oder Wiederaufbau nach Erdrutschen), aber auch als Folge schleichender Veränderungen (beispielsweise durch das Auftauen von Permafrost) auftreten können: Mit Verlusten und Schäden («loss and damage»[208]) befasst sich Art. 8 PA.

5. Verfassungsrechtliche Abstützung einer Lenkungsabgabe und Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung

5.1 Zur verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

120. Wie erwähnt verfügt der Bund aufgrund des *Verfassungsvorbehalts für Bundesaufgaben* gemäss Art. 3 und 42 BV nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist (vorn Rz. 29). Entsprechend bedarf eine Lenkungsabgabe einer Verfassungsgrundlage, die den Bund zu der damit angestrebten Verhaltenslenkung ermächtigt (vorn Ziff. 3.2.1).

---

[206] NAKHOODA/WATSON, Adaptation Finance, S. 18 (Abbildung 5) und S. 21 (Box 6).
[207] NAKHOODA/WATSON, Adaptation Finance, S. 26 (Abbildung 7) und S. 29 (Abbildung 10).
[208] Siehe dazu beispielsweise MAYER, Climate Change Law, S. 183 ff.

5.2 Klimaschutz aufgrund von Art. 74 BV

5.2.1 Im Allgemeinen

121. Im Rahmen von Art. 74 BV kommt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der Umwelt zu.[209] Umweltschutz im Sinne von Art. 74 BV ist der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt, wozu u. a. auch der Klimaschutz zu zählen ist.[210] Der Bund kann sich somit für die Verhaltenslenkung mit dem Ziel einer Verminderung klimarelevanter Emissionen auf Art. 74 BV stützen.[211] Diese Sachkompetenz umfasst auch den Einsatz von reinen Lenkungsabgaben.[212]

122. Der Umweltschutz ist eine Querschnittkompetenz des Bundes.[213] Entsprechend überschneidet sich diese Bundeskompetenz mit zahlreichen anderen Aufgabenregelungen der Bundesverfassung.

123. Der Umweltschutzartikel begründet eine Bundesaufgabe, die sich nebst auf das Inland fokussierten Sachbereichen auch auf grenzüberschreitende, internationale und globale Fragen bezieht. Dies betrifft ausser dem Klimaschutz beispielsweise den Schutz der Ozonschicht, die Bekämpfung der Luftverunreinigung und den Handel mit Abfällen. Aber auch zahlrei-

---

[209] Botschaft Umweltschutzartikel, S. 773, 776; Botschaft USG, S. 762; Botschaft neue BV, S. 248; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 74 N. 3; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten Art. 73 BV, S. 41; FLEINER, Kommentar aBV, Art. 24[septies] N. 31; HÄFELIN ET AL., Bundesstaatsrecht, N. 1085; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 175; KELLER, Verfassung, S. 116 (zur aBV); KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 158; MAHON, Commentaire Cst., Art. 74 N. 1 und 5.

[210] Botschaft neue BV, S. 248; Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7512 f. Ziff. 8.2.; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 74 N. 4; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 82 ff.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 8; RAUSCH, Umwelt und Raumplanung, § 58 Rz. 8.

[211] JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 337 ff.; JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9416 f.; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 83.

[212] Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7512 f. Ziff. 8.2; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 74 N. 6; GRIFFEL/RAUSCH, Vorbemerkungen zu Art. 35a–35c N. 8; JAGMETTI, Energierecht, Ziff. 9416 f., 9425, 9430; KAPPELER, Lenkungsabgaben, S. 82 f.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 15 ff.; OBERSON/ MARAIA, remarques liminaires art. 35a-35c LPE, N. 26; RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 16 Rz. 77, S. 303; SEILER, Vorbemerkungen zu Art. 35a–35c USG N. 15; KELLER/HAUSER, Klimalenkungsabgabe AJP, S. 825 mit weiteren Hinweisen; spezifisch zu einer Energielenkungsabgabe unter der aBV JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 340; VALLENDER/JACOBS, Ökologische Steuerreform, S. 75 f.

[213] KELLER, Verfassung, S. 116 f.; MORELL/VALLENDER, St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 11; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 695; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 74 N. 3; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 21.

che andere primär inländische Umweltaspekte weisen internationale Bezüge auf oder bedürfen einer internationalen Koordination oder Regelung. Entsprechend beauftragt Art. 74 BV den Bund auch zu internationalem Handeln und überschneidet sich insofern in seinem Anwendungsbereich mit Art. 54 BV über die aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes.

5.2.2 Im Besonderen: Art. 74 BV und internationale Klimapolitik

124. Zur Internationalen Klimafinanzierung finden sich keine Regelungen in der schweizerischen CO_2-Gesetzgebung (Rz. 8). Solche können jedoch auf Art. 74 BV abgestützt erlassen werden. Denn die Klimaveränderung ist ein globales Umweltproblem, das sich nur durch internationale Zusammenarbeit und durch Handeln sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene bewältigen lässt. Die Treibhausgaskonzentration erhöht oder reduziert sich unabhängig davon, *wo* – im Inland oder Ausland – Emissionen ausgestossen oder gemindert werden. Weil das Problem global ist, kann es nicht isoliert durch die Bundesbehörden gelöst werden, sondern nur durch gemeinsame weltweite Anstrengungen. Dazu muss sich die Schweiz einerseits in der internationalen Klimapolitik einbringen und andererseits ihren Anteil an den gemeinsamen Anstrengungen leisten – so wie sie es im Übrigen in anderen Bereichen des Umweltschutzes (wie Luftreinhaltung, Gewässerschutz oder bezüglich umweltgefährdenden Stoffen) ebenfalls seit Jahrzehnten tut.[214]

125. Weil die Verpflichtungen des internationalen Klimarechts, namentlich gemäss dem Pariser Abkommen, für Entwicklungsländer teilweise nur schwierig einzuhalten sind, sieht das internationale Recht vor, sie im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung finanziell zu unterstützen (Ziff. 4.2). Leistungen der Schweiz zur Erfüllung ihres Beitrags an diese finanzielle Unterstützung dienen somit der Erfüllung des Auftrags zum Klimaschutz gemäss Art. 74 BV.

Die Auswirkungen der Klimaveränderung sind vielfältig und rufen auch nach vielfältigen *Anpassungsmassnahmen* in unterschiedlichsten Sektoren und durch verschiedene Akteure.[215] Die Finanzierung von Anpas-

[214] Siehe dazu die zahlreichen Staatsverträge unter SR 0.814.
[215] BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, Art. 8 CO_2-Gesetz, N. 6 und 8.

sungsmassnahmen im Ausland als Bestandteil der internationalen Klimapolitik findet eine verfassungsmässige Grundlage neben der aussenpolitischen Kompetenz (Art. 54 BV), auf welche sogleich einzugehen ist, auch im Verfassungsartikel über den Umweltschutz (Art. 74 BV).[216]

126. Die bisherigen Kredite des Bundes für die Internationale Klimafinanzierung basieren teilweise auf Art. 53 USG, der die Beitragsgewährung zugunsten der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt generell regelt (Rz. 105). Diese Bestimmung wurde in das Umweltschutzgesetz eingefügt, um «für Finanzbeiträge im Bereiche der auswärtigen Angelegenheiten» den Anforderungen von Art. 164 Abs. 1 BV an die formell-gesetzliche Grundlage Rechnung zu tragen. Für die Einfügung dieser Bestimmung in das Umweltschutzgesetz stützte sich die Botschaft ausdrücklich auf Art. 74 BV.[217] Es darf demnach als anerkannt gelten, dass neben der aussenpolitischen Kompetenz des Bundes auch der Umweltartikel Zuständigkeiten des Bundes für die internationale Umweltpolitik unter Einschluss der internationalen Klimapolitik bildet. Auf der Grundlage von Art. 53 USG wurden bereits in der Vergangenheit Minderungs- und Anpassungsmassnahmen im Ausland im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung gestützt auf die Umweltkompetenz des Bundes finanziell gefördert. Wesentliche Beiträge stammen indessen auch aus dem IZA-Kredit (Rz. 105), der allein auf der aussenpolitischen Bundeskompetenz beruht (Rz. 145).

127. Das Regelungskonzept des internationalen Klimaschutzes basiert auf den zwei Hauptpfeilern Minderung und Anpassung (vorn Ziff. 4.3). Diese beiden Hauptpfeiler lassen sich auch als die zwei Seiten der Medaille «Klimaschutz» bezeichnen, die international nicht in separaten Verträgen geregelt, sondern zusammen anvisiert werden. Sie stehen in der Logik des Pariser Abkommens in einer wechselseitigen Abhängigkeit: Je schneller und besser die Minderungsmassnahmen greifen, desto weniger Anpassungsmassnahmen sind erforderlich. Anders betrachtet werden die zu bewältigenden Probleme umso grösser, je weniger rasch die Emissio-

---

[216] Aus heutiger Sicht und unter Einbezug der aussenpolitischen Bundeskompetenzen nach Art. 54 BV ist an der 2008 von KELLER/HAUSER im Gutachten Klimalenkungsabgabe von 2008, Rz. 171, 175, vertretenen Auffassung, Erträge der CO_2-Abgabe dürften nicht für Anpassungsmassnahmen im Ausland verwendet werden, nicht festzuhalten bzw. ist diese abzulehnen (vgl. hinten Rz. 153 f.).

[217] Botschaft Rahmenkredit 2002, S. 7938 f.

nen gesenkt werden (vorn Rz. 115). Die Internationale Klimafinanzierung nach Art. 9 PA ist ein zentrales ergänzendes Instrument, das Minderung ebenso wie Anpassung unterstützen soll.

128. Gewisse Kompetenzen hinsichtlich der Anpassung an die Klimaveränderung – namentlich zur Abwehr von Naturgefahren – stehen nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung den Kantonen zu. Dies betrifft jedoch nur entsprechende Massnahmen im Inland. Im Rahmen der im vorliegenden Gutachten zu beantwortenden Fragen ist die eben erwähnte Abstützung der Internationalen Klimafinanzierung, auch soweit sie Anpassungsmassnahmen im *Ausland* betrifft, relevant.

Hier kann deshalb offen gelassen werden, inwiefern dem Bund im Rahmen seines Schutzauftrages gemäss Art. 74 Abs. 1 BV im *Inland* ebenfalls die Kompetenz zukommt, Massnahmen vorzusehen, mit denen schädliche oder lästige Einwirkungen der Klimaveränderung von Mensch und Umwelt abgewendet oder in ihrer Wirkung mindestens gemildert werden.[218] Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass «Klimaschutz» gemäss Art. 2 Bst. g E-CO_2-Gesetz

> *«die Gesamtheit der Massnahmen, die zur Verminderung der Treibhausgasemissionen beitragen und mögliche Folgen der erhöhten Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre abmildern oder verhindern sollen.»*[219]

erfassen soll.

129. Im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung kann demzufolge nicht nur die Finanzierung von Minderungsmassnahmen, sondern auch die Finanzierung von Anpassungsmassnahmen im Ausland auf Art. 74 BV gestützt werden.

---

[218] Dieser Aspekt des Klimaschutzes wurde vom Bundesrat mit der Botschaft zum heute geltenden CO_2-Gesetz eingebracht. In den parlamentarischen Beratungen «war die Anpassung an die Klimaveränderung nicht unumstritten. Ihre definitive Etablierung als neues Standbein der schweizerischen Klimapolitik gelang erst in der Differenzbereinigung» (BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, Art. 8 CO_2-Gesetz, N. 1 f.).

[219] Vgl. auch Art. 8 Abs. 1 CO_2-Gesetz, der Anpassungsmassnahmen als «Massnahmen zur Vermeidung und Bewältigung von Schäden an Personen oder Sachen von erheblichem Wert, die sich als Folge der erhöhten Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre ergeben können» umschreibt. BURKHARDT/BALLY/NÄGELI, Art. 8 CO_2-Gesetz, N. 7, heben hervor, dass die Bewältigung von Schäden ebenso zu den Anpassungsmassnahmen gehört wie Massnahmen zu deren Vermeidung.

5.3 Klimaschutz aufgrund von Art. 54 BV

5.3.1 Umfang und Inhalt der Bundeskompetenz gemäss Art. 54 BV

130. Die bundesstaatliche Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten liegt gemäss Art. 54 BV grundsätzlich beim Bund. Dessen Zuständigkeit ist allgemein und umfassend:[220] Der Bund ist zuständig, alle Bereiche der Aussenpolitik zu regeln. Er kann Staatsverträge insbesondere auch in Bereichen abschliessen, für die innerstaatlich die Kantone zuständig sind:[221] Die Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone gemäss Art. 3 BV gilt im Aussenbereich nicht.[222] Somit ermächtigt die Verfassung den Bund beispielsweise zu Staatsverträgen über Fragen des Polizeiwesens, des Steuerrechts oder des Schulrechts, obwohl diese Bereiche im innerstaatlichen Verhältnis in die Zuständigkeit der Kantone fallen.[223]

131. Die vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge sind verbindliches Bundesrecht und gehen entgegenstehendem kantonalem Recht vor.[224] Soweit der Bund gestützt auf seine aussenpolitische Kompetenz bzw. die Staatsvertragskompetenz innerstaatliches Recht setzt, wird deshalb kantonales Recht gegebenenfalls verdrängt.[225]

132. Die Zuständigkeit des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten umfasst

> *«das Insgesamt der Vorgänge mit grenzüberschreitender Dimension, welche Beziehungen – seien es rechtliche, seien es tatsächliche – zwischen der Schweiz und anderen Völkerrechtssubjekten bzw. zwischen schweizerischen und ausländi-*

---

[220] EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 6; HÄFELIN ET AL., Bundesstaatsrecht, N. 1120; KLEY/PORTMANN, Aussenverfassung, Rz. 20; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 698; Bericht Malama, S. 4488.

[221] BGE 96 I 737 E. 6b S. 747 f; BGE 9 I 175 E. 2 S. 178; BAUMANN, Einfluss, S. 352, mit ausführlichen Hinweisen; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 5; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 12; HÄFELIN ET AL., Bundesstaatsrecht, N. 1123; KELLER, Internationale Gemeinschaft, S. 62; KLEY/PORTMANN, Aussenverfassung, Rz. 20; MAHON, Commentaire Cst., Art. 54 N. 6; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 698; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 45; Botschaft neue BV, S. 229.

[222] EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 7.

[223] HÄFELIN ET AL., Bundesstaatsrecht, Rz. 1123.

[224] EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 12.

[225] BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 5.

schen, internationalen oder supranationalen Behörden begründen, verändern, aufheben oder feststellen».[226]

133. Die allgemeine aussenpolitische Kompetenz nach Art. 54 Abs. 1 BV bildet für den Bund – ergänzend zur Staatsvertragskompetenz[227] – namentlich auch eine Verfassungsgrundlage für *innerstaatliche Akte in auswärtigen Angelegenheiten.* Dazu gehören namentlich Gesetze über die auswärtigen Beziehungen.[228] So wurde beispielsweise das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf den Art. 54 BV entsprechenden Art. 8 der Bundesverfassung von 1874 (aBV) gestützt.[229] Sodann können beispielsweise in den Bereichen der Kriegsmaterialausfuhr oder der Stärkung der Menschenrechte auch innerstaatliche Rechtsakte auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundes gestützt werden.[230] Von solchen auf Art. 54 BV gestützten Kompetenzen darf der Bund in Bereichen, für die ansonsten die Kantone zuständig sind, jedoch nicht extensiv Gebrauch machen, weshalb hohe Anforderungen an den engen Bezug zu den auswärtigen Angelegenheiten gestellt werden.[231]

134. Die grundsätzliche Notwendigkeit, auch aussenpolitische Finanzhilfen nicht mehr wie in der älteren Staatspraxis[232] direkt auf die Verfassung zu stützen, sondern zumindest für grössere Kredite jeweils eine formelle

---

[226] BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 3.

[227] Vgl. Art. 141 und 141*a* sowie Art. 166 und 184 BV.

[228] MAHON, Commentaire Cst., Art. 54 N. 5; Bericht Malama, S. 4488.

[229] SR 974.0. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 16, erwähnt die folgenden auf Art. 54 Abs. 1 BV abgestützten Gesetze: Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9), Währungshilfegesetz vom 19. März 2004 (WHG, SR 941.13), Gaststaatgesetz vom 22. Juni 2007 (GSG, SR 192.12); siehe auch Botschaft Chemiewaffenabrüstung, S. 6678.

[230] EPINEY, Basler Kommentar BV, Art. 54 N. 19. Botschaft neue BV, S. 230: «Neben dem völkerrechtlichen Vertrag gibt es zahlreiche andere Instrumente aussenpolitischen Handelns, deren Handhabung gestützt auf die aussenpolitische Kompetenz dem Bund obliegt. Aussenpolitische Aktivitäten können auch die Gestalt verfassungsunmittelbarer Staatsakte oder vertragsunabhängiger landesrechtlicher Erlasse annehmen. Hierbei ist der Bund aber - anders als beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge - an die innerstaatliche Aufgabenteilung gebunden; derartige Akte und Erlasse sind also nur zulässig, wenn sie den Bereich der auswärtigen Beziehungen betreffen.»

[231] KLEY/PORTMANN, St. Galler Kommentar BV, Aussenverfassung, Rz. 20; Bericht Malama, S. 4488.

[232] Vgl. zur Praxis und Debatte bezüglich des Legalitätsprinzips im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten vor Inkrafttreten der aktuellen BV SCHINDLER, Kommentar aBV, Art. 8 N. 43–45.

gesetzliche Grundlage in Ausführung von Art. 54 BV zu schaffen, wurde vom Bundesrat ausdrücklich anerkannt; die Unterstellungskriterien wurden aufgrund der aktuellen Bundesverfassung neu formuliert.[233]

135. Akte des Bundes können ausschliesslich auf Art. 54 Abs. 1 BV – also ohne dass zusätzlich eine innerstaatliche Sachkompetenz bestehen muss – gestützt werden, wenn sie den Bereich der auswärtigen Beziehungen betreffen. Dazu zählen einerseits Massnahmen der traditionellen Aussenpolitik (wie beispielsweise die Anerkennung von Staaten und Regierungen, die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen oder der diplomatische Schutz von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland). Andererseits geht es um Massnahmen der internationalen Solidarität (wie die Leistung guter Dienste, die Entwicklungszusammenarbeit oder die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen).[234] So hat der Bund gestützt auf Art. 54 Abs. 1 BV etwa das Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge[235] oder das Bundesgesetz über die Anerkennung privater Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen[236] erlassen.[237]

136. Akte des Bundes können aber auch mehrfach abgestützt sein und im Ingress Art. 54 BV zusammen mit weiteren Bundeskompetenzen nennen. Dies gilt insbesondere dort, wo im Rahmen an sich innenpolitischer Kompetenzbereiche des Bundes auch aussenpolitische Verpflichtungen umgesetzt werden.[238]

---

[233] Vgl. etwa Botschaft Chemiewaffenabrüstung, S. 6678; Botschaft Bundesgesetz Friedensförderung und Menschenrechte, S. 7614: sodann Rz. 126 betreffend Art. 53 USG.
[234] Botschaft neue BV, S. 230.
[235] SR 192.12.
[236] SR 672.3.
[237] Weitere Beispiele: Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9); Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1); Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG, SR 196.1).
[238] So nennt das noch vor Inkrafttreten der aktuellen BV erlassene Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse vom (THG) (SR 946.51) neben der «Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten» auch die auf das Inland bezogenen Kompetenzen im Wirtschaftsbereich und bezüglich Privatrechtssetzung; das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) (SR 120) ist auf Art. 54 Abs. 1 sowie Art. 57 Abs. 2 BV (Sicherheit) abgestützt;

5.3.2 Verhältnis der aussenpolitischen Bundeskompetenzen zu den Kompetenzen der Kantone

137. Die Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten gemäss Art. 54 BV hat umfassende Geltung (Rz. 130 und 132). Dies hat zur Folge, dass sie sich mit den kantonalen Rechtsetzungszuständigkeiten in den diesen vorbehaltenen Sachbereichen überschneiden kann.

138. Verfassungsbestimmungen sind grundsätzlich als gleichwertig zu betrachten. Treffen sich widersprechende Bestimmungen der Bundesverfassung aufeinander, ist durch wertende Abwägung der im Widerspruch stehenden Bestimmungen eine praktische Konkordanz herzustellen (vorn Rz. 40). Entsprechend ist auch zu verfahren, wo die Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten, die eine *Querschnitt*aufgabe zum Gegenstand hat (Querschnittkompetenz[239]), auf *Sach*kompetenzen der Kantone wie jene im Abgabenbereich oder bei der Raumplanung trifft.

139. Angesichts der Entwicklungen und des Wandels der Aussenpolitik wird die früher von den Bundesbehörden und in der Lehre vertretene kategorische Unterscheidung von «innengerichteten» und «aussengerichteten» Verfassungsnormen heute nicht mehr als tauglich angesehen. Die gegenseitige Tragweite der Verfassungsbestimmungen ist deshalb im Einzelfall mittels einer *Abwägung* der auf dem Spiel stehenden verfassungsmässigen und insbesondere auch aussenpolitischen Werte und Interessen zu bestimmen (vgl. auch vorn Rz. 40).[240] Wie bei materiellen Verfassungsbestimmungen, deren «Aussentragweite» es zu eruieren

---

das Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG) (941.13) nennt im Ingress neben Art. 54 Abs. 1 auch Art. 99 BV (Geld- und Währungspolitik), das Bundesgesetz vom 27. September 2013 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) (SR 935.41) zusätzlich zu Art. 54 Abs. 1 auch Art. 95 Abs. 1 (Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit) und Art. 173 Abs. 2 BV (Weitere Befugnisse der Bundesversammlung).

[239] EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 5; EPINEY, Basler Kommentar BV, Art. 54 N. 18; KLEY/PORTMANN, St. Galler Kommentar BV, Aussenverfassung, Rz. 2; Bericht Föderalismus 2007, S. 5919. Vgl. auch Rz. 29.

[240] EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 13; BAUMANN, Einfluss, S. 354 ff., Rz. 442 ff.; zur Interessenabwägung vgl. auch PFISTERER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54, Rz. 72 ff.

gilt,[241] ist für das Verhältnis der aussenpolitischen Kompetenz des Bundes zu einer Sachkompetenz der Kantone danach zu fragen, welche Tragweite der betreffenden kantonalen Sachkompetenz im Aussenbereich zukommt. Dabei ist davon auszugehen, dass die Verfassungsnormen über die Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen für das innere, nicht aber für das internationale Verhältnis gelten.[242]

140. Beim Abschluss von Staatsverträgen, die sich im Landesinnern auf Bereiche auswirken, die in der Gesetzgebungszuständigkeit der Kantone liegen, übt der Bund praxisgemäss Zurückhaltung, weil dadurch die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht relativiert werden soll (vorn Rz. 132).[243] So verzichtete er etwa mit Rücksicht auf die Kompetenzen der Kantone im Schulwesen auf die Ratifikation des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, welches das Recht auf Bildung garantiert.[244]

141. Demgegenüber besteht kein Anlass zur Zurückhaltung, soweit es um Fragen geht, die *ausschliesslich das Ausland* betreffen, auch wenn für die gleichen Sachbereiche landesintern die Kantone zuständig sind. Dies gilt etwa bezüglich der Finanzierung von Bildungs- oder Infrastrukturprojekten im Ausland im Rahmen der Entwicklungshilfe.[245]

---

[241] BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 54 N. 12b; BIAGGINI, Öffnung des Verfassungsstaates, S. 971 f. Als Beispiel einer Verfassungsnorm, die im Aussenverhältnis wohl strikt zu wahren sei, erwähnt BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 54 N. 12b, den Schutz vor Auslieferung für Schweizer Staatsangehörige nach Art. 25 Abs. 1 BV, während er für die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 2 BV die Annahme eines geringeren Schutzniveaus im Aussenverhältnis nicht ausschliesst.

[242] BAUMANN, Einfluss, S. 352 ff., Rz. 439 ff. und S. 356, Rz. 443.

[243] MAHON, Commentaire Cst., Art. 54 N. 6, mit Hinweisen; Botschaft neue BV, S. 229; vgl. auch STURNY, Mitwirkungsrechte, S. 130 f.

[244] Bundesratsentscheid vom 26. Juni 1985, publiziert in MALINVERNI/WILDHABER, SJIR 1985, S. 249; vgl. dazu: BAUMANN, Einfluss, S. 353, Rz. 440.

[245] Bundeskompetenz Entwicklungshilfe: BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N.11 am Schluss mit Hinweisen u. a. auf BGE 125 I 227 E. 5c S. 234 f.; SCHINDLER, Kommentar aBV, Art. 8 N. 42. Im Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig (Art. 69 Abs. 1 BV), doch bildet die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland «traditionell einen integralen Bestandteil der Aussenpolitik» (Botschaft des Bundesrates zur «Eidgenössischen Kulturinitiative», BBl 1984 II 501, 526; vgl. auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 12.

5.3.3 Internationale Klimafinanzierung als Gegenstand der aussenpolitischen Zuständigkeiten des Bundes

142. Art. 54 Abs. 2 regelt die wichtigsten Ziele der Aussenpolitik in einer nicht abschliessenden,[246] aber verbindlichen[247] Aufzählung. Diese Bestimmung gibt dem Bund u. a. auf, sich «für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt» einzusetzen und in diesem Zusammenhang namentlich «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie *zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen»* (Hervorhebung beigefügt) beizutragen.

143. Der Beitrag «zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» liegt auch im Interesse der Schweiz, kann sie doch durch «Umwelt- und Ressourcenprobleme, auch wenn sie geografisch entfernt liegen», zumindest indirekt tangiert werden, nicht zuletzt als Ursache gewaltsamer Konflikte. Sodann haben häufig «ökologische Probleme grenzüberschreitenden Charakter».[248]

Dabei ist der Auftrag weit formuliert und umfasst die Lebensgrundlagen als «Gesamtheit der physischen ‹Um-Welt› […], dies unter Einbezug künftiger bzw. langfristiger Entwicklungen. Beispielhaft genannt seien hier folgende Bereiche: Klimaschutz, […]»; insgesamt hat die Schweiz auch «Verantwortung für die Lösung der entsprechenden Probleme zu übernehmen, insb. im Rahmen völkerrechtlicher Verträge und internationaler Gremien.»[249] Dass diese Ziele der schweizerischen Aussenpolitik auch finanzielle Unterstützung erfassen, steht ausser Zweifel. Damit sind auch Beiträge an die Internationale Klimafinanzierung von der Kompetenz gemäss Art. 54 BV gedeckt.

144. Art. 54 Abs. 2 BV legt aussenpolitische Ziele des Bundes verbindlich fest.[250] Soweit Massnahmen der Anpassung an die Klimaveränderung im

---

[246] BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 17; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 20; EPINEY, Ausland, Rz. 4, 31.
[247] BAUMANN, Einfluss, S. 357, Rz. 444; EPINEY, Ausland, Rz. 4, 31.
[248] EHRENZELLER/PORTMANN, St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 32; MADER, Sozial- und Umweltverfassung, S. 703.
[249] EPINEY, Basler Kommentar BV, Art. 54 N. 31.
[250] BAUMANN, Einfluss, S. 357, Rz. 444; EPINEY, Ausland, N. 4, 31.

Ausland (samt deren Finanzierung) dem aussenpolitischen Ziel[251] der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen, sind sie Teil eines von der Verfassung besonders hervorgehobenen Auftrags an den Bund. Art. 54 BV ist damit eine genügende verfassungsmässige Grundlage auch für deren Finanzierung.

145. Die Rechtsetzungspraxis bei *Krediten* im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit ist nicht konsistent.

Verschiedene Gesetze mit Bestimmungen über die internationale finanzielle Zusammenarbeit wie namentlich das Entwicklungshilfegesetz von 1976[252] (als Basis der IZA-Kredite mit Beiträgen an die Internationale Klimafinanzierung) nennen als Verfassungsgrundlage Art. 54 BV bzw. den entsprechenden Art. 8 aBV.

Aber es gibt auch *Kreditvorlagen* aufgrund von Gesetzen, die sich nicht auf die Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten abstützen. So sehen namentlich das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation[253] und das USG finanzielle Beiträge an die internationale Zusammenarbeit vor, erwähnen aber in ihren Ingressen Art. 54 BV nicht. Die entsprechenden Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung nennen als Grundlage die entsprechenden Gesetzesbestimmungen (wie Art. 53 USG) sowie die allgemeine Finanzkompetenz der Bundesversammlung gemäss Art. 167 BV.[254] Immerhin bezieht sich die Botschaft

---

[251] Zur nicht abschliessenden Aufzählung von Zwecken in der BV siehe BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 54 N. 17; EHRENZELLER, BV St. Galler Kommentar BV, Art. 54 Rz. 20; EPINEY, Ausland, Rz. 4, 31.

[252] Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0). Im Weiteren Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9); Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (SR 14.51); Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1); Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die internationale Währungshilfe (SR 941.13).

[253] Vom 14. Dezember 2012, SR 420.1.

[254] Exemplarisch: Bundesbeschluss über die Kredite für die internationale Zusammenarbeit in Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 vom 13. September 2016 (BBl 2016 7967); Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt 2019–2022 (BBl 2018 5959), analog für die Periode 2015–2018 (BBl 2014 7773).

zum Rahmenkredit für die Globale Umwelt mehrfach auf die aussenpolitische Bundeskompetenz gemäss Art. 54 BV.[255]

5.4 Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung

5.4.1 Minderungsmassnahmen

146. Da es sich bei der Klimaveränderung um ein globales Umweltproblem handelt, das nur durch das konsequente Zusammenwirken aller Staaten gelöst werden kann, befinden sich die entsprechenden Handlungsaufträge und Rechtsetzungsbefugnisse des Bundes im Schnittbereich seiner aussen- und seiner umweltpolitischen Kompetenzen nach Art. 54 und Art. 74 BV. Die Finanzierung von Massnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen im Ausland dient damit sowohl den aussen- als auch den umweltpolitischen Zielen des Bundes.

147. Das Ziel des Schutzes vor den schädlichen oder lästigen Folgen der Klimaveränderung kann insbesondere nicht erreicht werden, ohne auch die Entwicklungsländer zu befähigen, ihren Anteil zur Reduktion der Emissionen aus Treibhausgasen beizusteuern (vorn Ziff. 4.2.1 und 4.2.3). Denn eine gefährliche Klimaveränderung kann nur verhindert werden, wenn jede einzelne Vertragspartei ihren Anteil an die Reduktion der Emission von Treibhausgasen leistet.

148. Dass die Schweiz die Anstrengungen der Entwicklungs- und Schwellenländer zur Emissionsminderung über die Internationale Klimafinanzierung unterstützt und beschleunigt, drängt sich umso mehr auf, als ihre klimarelevanten Emissionen mehrheitlich – als «graue Emissionen» – im Ausland anfallen.[256]

Zudem soll nach der Botschaft des Bundesrates für die Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020 der Schweizer Beitrag an die Emissionsminde-

---

[255] Botschaft Rahmenkredit 2019–2022, S. 5914, 5919, 5921, 5949. Ähnlich schon die Botschaft Rahmenkredit 2014; zusätzlich wird bereits dort Art. 2 Abs. 4 BV erwähnt, eine zwar verbindliche Staatszielbestimmung, die jedoch keine Bundeskompetenzen begründet. Die Übernahme dieser Argumentation in die Botschaft zum neuesten Rahmenkredit 2019–2022 deutet darauf hin, dass der Frage der Abstützung des Kredits keine grosse Aufmerksamkeit zuteil kam.

[256] Fast zwei Drittel des gesamten schweizerischen CO_2-«Fussabdrucks» entstehen «im Ausland bei der Herstellung von für die Schweiz bestimmten Gütern und Dienstleistungen»; dieser Anteil ist steigend (BFS, Fussabdruck 2018, S. 1).

rungen zu einem erheblichen Umfang mit anrechenbaren Reduktionen im Ausland erreicht werden können.[257]

149. Soweit mit Erträgen aus neuen Lenkungsabgaben also im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung Minderungsmassnahmen unterstützt werden, lässt sich dies sowohl mit der aussenpolitischen Kompetenz des Bundes gemäss Art. 54 BV wie auch der umweltpolitischen Kompetenz nach und Art. 74 BV begründen.

5.4.2 Anpassungsmassnahmen

150. Im internationalen Kontext ist zu beachten, dass das Rahmenübereinkommen und das Pariser Abkommen nicht isoliert die Treibhausgasemissionen zum Gegenstand haben, sondern die Lösung des Klimaproblems insgesamt, wozu sowohl Minderungs- als auch Anpassungsmassnahmen getroffen werden müssen.

Wie gezeigt (vorn Ziff. 4.3) hat die Bedeutung der Anpassung und der Internationalen Klimafinanzierung im Rahmen des internationalen Klimarechts im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Rahmenkonvention in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies findet im Pariser Abkommen seinen Ausdruck mit der Formulierung, dass ein «Gleichgewicht» zwischen Minderungs- und Anpassungsmassnahmen angestrebt werden soll (Rz. 112). Damit besteht zwischen dem Lenkungsziel und den Anpassungsmassnahmen ein enger sachlicher Zusammenhang; die Verwendung von Erträgen für Anpassungsmassnahmen im Ausland ist deshalb auch lenkungszielkonform (vorn Rz. 53).

151. Soweit im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung unterstützte Anpassungsmassnahmen aussenpolitischen Zielen wie namentlich der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 54 Abs. 2 BV, vorn Ziff. 3) dienen, sind sie Teil eines von der Verfassung besonders hervorgehobenen Auftrags an den Bund. Damit ist Art. 54 BV nicht nur für die Erhebung einer Klimalenkungsabgabe, sondern auch für die Verwendung ihrer Erträge zugunsten von Anpassungsmassnahmen im Ausland eine genügende verfassungsmässige Grundlage.

---

[257] Vgl. Art. 3 Abs. 2 E-CO_2-Gesetz sowie für die aktuell geltende Regelung Art. 5 und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 CO_2-Gesetz.

152. Die Zuständigkeit des Bundes für Massnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung im Ausland beruht also nicht nur auf seiner Kompetenz zum Schutz der Umwelt im Sinne von Art. 74 BV (Ziff. 5.2.2). Es lässt sich sogar argumentieren, dass bezüglich der Anpassungsmassnahmen Art. 54 BV als Verfassungsgrundlage klar im Vordergrund steht. Deshalb sollte bei einer Ausweitung der Ertragsverwendung auf die Internationale Klimafinanzierung – speziell mit Blick auf den Einschluss von Anpassungsmassnahmen – auch die Abstützung des CO_2-Gesetzes um Art. 54 BV erweitert werden.

153. Mit der zusätzlichen Abstützung des CO_2-Gesetzes auf Art. 54 BV liegt die Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben für Anpassungs- und Minderungsmassnahmen im Anwendungsbereich der gleichen Verfassungsbestimmung wie die Erhebung. Damit entfällt zugleich der Einwand von KELLER/HAUSER[258], dass Erträge aus der CO_2-Abgabe nicht für Anpassungsmassnahmen im Ausland eingesetzt werden dürften, weil sich diese (unter anderem) nicht auf die gleiche Verfassungsnorm stützen liessen wie die Lenkungsabgabe selbst. Dieser Einwand basierte auf einem auf Naturgefahren fokussierten Verständnis von Anpassungsmassnahmen, für welche der Bund im Inland nur eine partielle Zuständigkeit hat. Dabei wurde ausser Acht gelassen, dass die im Innenverhältnis geltende Einschränkung der Bundeskompetenz im Bereich der Naturgefahren in der Aussenpolitik, namentlich für die Finanzierung von Massnahmen in Entwicklungsländern, nicht gilt: Kompetenzen der Kantone stehen aussenpolitischen Aktivitäten des Bundes im Bereich von Anpassungsmassnahmen nicht entgegen (vorn Rz. 128).

Für Massnahmen im Ausland gibt es dementsprechend keine Trennung der Zuständigkeiten für die Reduktion von Treibhausgasemissionen und für das Treffen von Anpassungsmassnahmen. Vielmehr sind beide Arten von Klimaschutzmassnahmen gesamthaft vom Rahmenübereinkommen und vom Pariser Abkommen erfasst und fallen in die aussenpolitische Zuständigkeit des Bundes gemäss Art. 54 BV ebenso wie in die Bundes-

---

[258] Vgl. KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 171, 175, wo *bezogen primär auf den Schutz vor Naturgefahren im Inland* festgehalten wurde, dass dem Bund (diesbezüglich) keine generelle Kompetenz für Adaptionsmassnahmen zukommt und auf seine sektoriellen Sachkompetenzen, wie beispielsweise die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers (insbesondere Hochwasserschutz), der Schutzfunktion des Waldes oder der Bundesaufgaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur verwiesen wurde.

kompetenz nach Art. 74 BV. Demzufolge können Anpassungsmassnahmen im Ausland im Rahmen der im Pariser Abkommen vereinbarten Internationalen Klimafinanzierung durch Erträge einer Klimalenkungsabgabe auf der Emission von Treibhausgasen finanziert werden. Nach heutigem Verständnis steht im Übrigen – insbesondere in der internationalen Klimapolitik – bezüglich Anpassungsmassnahmen nicht die Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen im Vordergrund, sondern die präventive Begrenzung der schädlichen Wirkungen der Klimaveränderung und die Stärkung der Resilienz (vorn Rz. 108 ff.).

154. Schliesslich bleibt der Einwand zu prüfen, dass die Notwendigkeit von Anpassungsmassnahmen oft nicht monokausal auf die Klimaveränderung zurückgeführt werden könne.[259] Bei Einwirkungen, die wesentlich auf durch höhere Konzentrationen von Treibhausgasen gestiegene Temperaturen zurückgehen, dürfte es letztlich nicht möglich sein, andere mitwirkende Gründe zwingend auszuschliessen. Doch auch wenn Desertifikation oder die Gefährdung tiefgelegener Ballungsgebiete durch den Meeresspiegelanstieg nicht rein monokausal durch die Klimaveränderung verursacht sein mögen, so werden sie durch die Klimaveränderung getrieben und können wegen der Klimaveränderung auch nicht gestoppt werden. Ohne Massnahmen der Anpassung und namentlich auch der Stärkung der Resilienz (Rz. 108 f.) sind solche Auswirkungen der Klimaveränderung nicht zu bewältigen. Für die Anpassungsmassnahmen, wie sie heute nach dem Pariser Abkommen vorgesehen sind, besteht somit grundsätzlich ein enger Zusammenhang.

155. Soweit eine Lenkungsabgabe gestützt auf Art. 54 BV erhoben wird, können somit deren Erträge auch im Rahmen dieser Bestimmung zur Finanzierung von Anpassungsmassnahmen im Ausland eingesetzt werden.

---

[259] Vgl. KELLER/HAUSER, Gutachten Klimalenkungsabgabe, Rz. 171.

6. Zu ausgewählten neuen Finanzierungsinstrumenten

6.1 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung

6.1.1 Inhalt und Entstehungsgeschichte der heutigen CO_2-Abgabe

156. Das geltende CO_2-Gesetz von 2011 sieht in Art. 29 vor, dass der Bund eine CO_2-Abgabe auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen erhebt. Die gesetzliche Grundlage für eine Lenkungsabgabe auf fossilen Brenn- und Treibstoffen war bereits mit dem CO_2-Gesetz von 1999[260] geschaffen worden, und zwar als subsidiäre Massnahme zur Erreichung des gesetzlich in Art. 6 festgelegten Reduktionsziels. Der Bundesrat führte die Abgabe auf Brennstoffen mit der CO_2-Verordnung von 2007[261] mit Wirkung ab 1. Januar 2008 ein, nachdem absehbar geworden war, dass der Absenkungspfad zur Erreichung des gesetzlichen Reduktionsziels nicht eingehalten werden konnte und die Bundesversammlung die Abgabesätze genehmigt hatte.[262] Auf Grund der Vernehmlassung und mit Blick auf den sogenannten Klimarappen verzichtete er darauf, die Abgabe auch auf Treibstoffen zu erheben.[263]

157. In seiner ursprünglichen Fassung (in Kraft bis 2009) sah das CO_2-Gesetz von 1999 vor, den gesamten Abgabeertrag (nach Abzug der Vollzugskosten) an die Bevölkerung und Wirtschaft zu verteilen. Durch eine Revision dieses Gesetzes wurde per 1. Januar 2010 und befristet für 10 Jahre die zweckgebundene Verwendung eines Teils des Abgabeertrags (sogenannte Teilzweckbindung) eingeführt. Die Ertragsverwendung beschränkte sich auf einen Drittel des Abgabeertrags, jedoch höchstens CHF 200 Millionen pro Jahr. Der grössere Teil dieser Gelder wurde für die energetische Sanierung bestehender Wohn- und Dienstleistungsgebäude verwendet. Höchstens ein Drittel des zweckgebundenen Abgabeertrags konnte zur Förderung der erneuerbaren Energien, der Abwär-

---

[260] Bundesgesetz über die Reduktion der CO_2-Emissionen vom 8. Oktober 1999 (AS 2000 979).

[261] Verordnung über die CO_2-Abgabe (CO_2-Verordnung) vom 8. Juni 2007 (AS 2007 2915).

[262] Bundesbeschluss über die Genehmigung des CO_2-Abgabesatzes für Brennstoffe vom 20. März 2007 (BBl 2007 3377).

[263] Botschaft zur Genehmigung des CO2-Abgabesatzes für Brennstoffe vom 22. Juni 2005 (BBl 2005 4885), S. 4907; GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, S. 57; HAUSER, Klimarecht, S. 816 f.

menutzung und der Gebäudetechnik genutzt werden. Ein zusätzlicher Betrag von maximal CHF 25 Millionen wurde für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase eingesetzt.[264]

158. Das heute geltende CO_2-Gesetz, das auf die Totalrevision von 2011[265] zurückgeht, sieht die CO_2-Abgabe nur noch auf Brennstoffen vor, während für Treibstoffe eine teilweise Kompensationspflicht gilt.[266] Der Höchstbetrag der Ertragsverwendung für die Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden wurde unter Beibehaltung der kumulativ geltenden Begrenzung auf einen Drittel des Ertrags zunächst auf CHF 300 Millionen und in der Folge anlässlich einer Teilrevision[267] per Anfang 2018 auf CHF 450 Millionen angehoben. Zugleich wurde der Verwendungszweck – mit lediglich leichten Änderungen – neu umschrieben: Er betrifft neu Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO_2-Emissionen bei Gebäuden einschliesslich Senkung des Stromverbrauchs im Winterhalbjahr. Die Ertragsverwendung von CHF 25 Millionen zur Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase wurde beibehalten.[268]

159. Die gemäss dem geltenden CO_2-Gesetz erhobene CO_2-Abgabe auf Brennstoffen stellt eine reine Lenkungsabgabe dar. Ein Teil ihrer Erträge wird zur Verstärkung des Lenkungsziels zweckgebunden für die Reduktion von CO_2-Emissionen im Gebäudebereich und für die Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgase verwendet.

6.1.2 Verfassungsgrundlage der CO_2-Abgabe

160. Sowohl das geltende CO_2-Gesetz als auch der Ende 2017 vorgelegte Entwurf für das totalrevidierte CO_2-Gesetz mit Geltung nach dem Jahr 2020 stützen sich gemäss ihrem jeweiligen Ingress auf die Bundeskompetenzen von Art. 74 und Art. 89 BV. Da Art. 89 BV aufgrund seiner Entstehungsgeschichte die Erhebung von Lenkungsabgaben nicht miteinschliesst, stützt sich die CO_2-Abgabe sowohl nach geltendem Recht

[264] Art. 34 f. CO_2-Gesetz.
[265] AS 2012 6989.
[266] Art. 29 bzw. 26 CO_2-Gesetz.
[267] Revision des Energiegesetzes vom 30. September 2016, in Kraft seit 1. Januar 2018 (AS 2017 6839).
[268] Art. 34 und 35 CO_2-Gesetz.

als auch nach dem aktuellen Gesetzesentwurf ausschliesslich auf Art. 74 Abs. 1 BV.[269]

161. Art. 74 BV bildet auch eine Verfassungsgrundlage für Regelungen im Zusammenhang mit der internationalen Klimapolitik des Bundes (vorn Ziff. 5.2.2). Diese fällt ebenso in dessen aussenpolitische Zuständigkeit nach Art. 54 BV (vorn Ziff. 5.3.3).

162. Da es sich bei der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen um eine reine Lenkungsabgabe handelt, setzt ihre Erhebung voraus, dass sie geeignet ist, eine mit den Zielen des CO_2-Gesetzes konforme Lenkungswirkung zu erzielen. Die CO_2-Abgabe wird seit 2010 erhoben; ihre Lenkungswirkung wurde und wird soweit ersichtlich nicht in Zweifel gezogen. CAMENISCH stellt fest, dass die mit der CO_2-Abgabe angestrebte Verhaltensbeeinflussung bis anhin nicht im erwünschten Ausmass erreicht worden sei. Dennoch seien die CO_2-Emissionen von 89.1% im Jahr 2008 auf 78.5% im Jahr 2014 gesunken, was ein Indiz für die – wenn auch nicht ausreichend hohe – Lenkungswirkung der CO_2-Abgabe darstelle.[270] Ausserdem ist gemäss Art. 29 CO_2-Gesetz vorgesehen, dass der Bundesrat den Abgabesatz bis auf höchstens CHF 120 erhöhen kann, falls die gemäss Art. 3 CO_2-Gesetz für die Brennstoffe festgelegten Zwischenziele nicht erreicht werden.

6.1.3 Beurteilung des erweiterten Verwendungszwecks

163. Da es sich bei der CO_2-Abgabe um eine reine Lenkungsabgabe handelt, setzt die Verwendung ihrer Erträge für die Internationale Klimafinanzierung einen engen Sachzusammenhang zwischen diesen und dem Lenkungsziel der Abgabe voraus. Soweit die Internationale Klimafinanzierung im Ausland Minderungsmassnahmen unterstützt, dient sie direkt und verstärkend dem Lenkungsziel des CO_2-Gesetzes, das aus einem Beitrag der Schweiz an die globale Reduktion der CO_2-Emissionen besteht.

---

[269] Zur historischen Auslegung des Energieartikels siehe JAAG/KELLER, Energieabgabe, S. 332 ff.; MÜLLER, Service public-Abgaben, S. 464 f.

[270] CAMENISCH, Klima- und Energielenkungssystem, S. 9 f. Zur Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen vgl. BAFU, THG-Emissionsbericht 2018.

164. Auch für die Verwendung des Ertrags im Rahmen der internationalen Anstrengungen zur Anpassung an die Klimaveränderung besteht ein genügend enger Sachzusammenhang. Anpassungsmassnahmen im Ausland fallen in die Kompetenzen des Bundes sowohl nach Art. 54 (vorn Rz. 142 ff. und insbesondere Rz. 152) wie auch Art. 74 BV (vorn Rz. 124 ff.). Hervorzuheben ist der enge Sachzusammenhang zwischen Minderungs- und Anpassungsmassnahmen. Dieser ist besonders stark, weil die internationale Finanzierung von Anpassungsmassnahmen Teil einer gesamthaften völkerrechtlichen Herangehensweise an die Klimaproblematik ist, die erst ein gemeinsames globales Vorgehen im Rahmen der multilateralen Verträge ermöglichte (vorn Ziff. 4.2). Damit sind es vor allem aussenpolitische Gesichtspunkte, unter welchen der Zusammenhang zwischen Minderungs- und Anpassungsmassnahmen im Rahmen der Internationale Klimafinanzierung als eng erscheint. Eine Abstützung der internationalen Klimapolitik des Bundes (unter Einschluss der Internationalen Klimafinanzierung) ergänzend zu Art. 74 BV auch auf Art. 54 BV ist verfassungsrechtlich ohnehin angezeigt. Eine solche zusätzliche Abstützung auf Art. 54 BV ist im Hinblick auf die Verwendung eines Teils des Ertrags der CO_2-Abgabe für Anpassungsmassnahmen im Ausland auch deshalb zu empfehlen, weil sie den aussenpolitischen Bezug verdeutlicht und damit auf den im internationalen Recht verankerten engen Zusammenhang zwischen Anpassungs- und Minderungsmassnahmen hinweist.

Dass die Zuständigkeit des Bundes für Anpassungsmassnahmen im Inland unter Berücksichtigung der innerstaatlich bestehenden Kompetenzen der Kantone (z. B. im Bereich der Naturgefahren) im Einzelnen weniger weit geht, spielt bezüglich der Internationalen Klimafinanzierung keine Rolle. Denn die Finanzierung von Anpassungsmassnahmen im Ausland kollidiert nicht mit den entsprechenden inländischen Zuständigkeiten der Kantone (vorn Rz. 128).

165. Im Übrigen wurden bereits bisher mit auf Art. 53 USG und damit Art. 74 Abs. 1 BV abgestützten Krediten Massnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung im Ausland finanziert (vorn Rz. 126).

166. Im Zusammenhang mit einer Ausweitung der Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung sollte das CO_2-Gesetz zusätzlich auf Art. 54 BV abgestützt werden.

6.1.4 Zulässige Höhe der Ertragsverwendung

167. Durch eine Änderung des CO_2-Gesetzes können die heute vorgesehenen Ertragsverwendungen bis zum Umfang des aktuellen Gesamtertrags der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen erhöht und entsprechende Erträge für die Internationale Klimafinanzierung verwendet werden. Es ist grundsätzlich denkbar, dass die Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung teilweise oder auch ganz zulasten bestehender Verwendungszwecke geht. Unseres Erachtens würde aber auch eine Erhöhung der heute zulässigen bzw. im Entwurf zum totalrevidierten CO_2-Gesetz vorgesehenen Ertragsverwendung der CO_2-Abgabe um die hier in Frage stehenden Beträge (von bis zu CHF 1 Milliarde) das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigen (vorn Rz. 60) und wäre verfassungsrechtlich zulässig.

168. Es ist auch nicht zwingend, dass sich die zweckgebundene Ertragsverwendung auf den kleineren Teil des Ertrags der CO_2-Abgabe beschränkt und der grössere Teil des Ertrags an die Bevölkerung und die Wirtschaft verteilt wird (vorn Rz. 54 f.). Auch wenn der überwiegende Teil einer Abgabe oder gar ihr gesamter Ertrag zweckgebunden für die Unterstützung des Lenkungsziels oder für einen damit eng zusammenhängenden Zweck eingesetzt wird, ändert sich der Charakter der Abgabe als reine Lenkungsabgabe nicht, solange die Verhaltenslenkung durch die Verteuerung des Abgabeobjekts im Vordergrund steht (vorn Rz. 89).

6.2 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe

6.2.1 Einleitung

169. Nach dem geltenden CO_2-Gesetz wird die CO_2-Abgabe nicht auf allen CO_2-Emissionen erhoben, sondern nur auf Brennstoffen (Art. 29 Abs. 1 CO_2-Gesetz). Auch der Entwurf des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 für die Totalrevision des CO_2-Gesetzes hält an dieser Beschränkung fest. Der Einbezug der Treibstoffe in den Geltungsbereich der Lenkungsabgabe ist indessen nach dem Grundgedanken der CO_2-Abgabe nur konsequent und war im ersten CO_2-Gesetz (von 1999) bereits so vorgesehen.

6.2.2 Beurteilung der Zulässigkeit der Ausweitung des Abgabeobjekts

170. Auch eine auf Treibstoffe erweiterte CO_2-Abgabe kann sich auf Art. 74 und Art. 54 BV stützen. Es kann auf die Ausführungen zur CO_2-Abgabe auf Brennstoffen verwiesen werden (vorn Rz. 160 ff.).

171. Eine solche Abgabe mit dem aktuell gültigen Abgabesatz von CHF 96 pro Tonne CO_2 erhöht den Preis pro Liter Treibstoff gemäss der Studie KOLLMUSS um ca. CHF 0.22 und hat einen Lenkungseffekt. Beim aktuellen Abgabesatz wird ohne Berücksichtigung der Lenkungseffekte mit einem jährlichen Ertrag von rund CHF 1.5 Milliarden gerechnet;[271] die Berücksichtigung der Lenkungseffekte[272] hat einen entsprechend tieferen Ertrag zur Folge.[273]

172. Eine im Auftrag des Bundes durchgeführte Studie geht von einer erheblichen Lenkungswirkung einer CO_2-Abgabe auf Treibstoffen aus. In der Gegenüberstellung verschiedener Szenarien zur Erreichung der klimapolitischen Ziele zeigte sich, dass das Zielszenario für das Jahr 2030 einer Reduktion der CO_2-Emissionen von 30% im Vergleich zum Referenzjahr 1990 nur durch die Ergänzung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen durch eine solche auf Treibstoffen in der Höhe von CHF 56 pro Tonne CO_2 (zusätzlich zu einer CO_2-Abgabe auf Brennstoffen von CHF 240 pro Tonne CO_2) erreicht werden kann. Das Ziel, bis 2030 eine Reduktion der CO_2-Emissionen von 40% zu erreichen, könnte auch mit einer CO_2-Abgabe von CHF 112 pro Tonne CO_2 auf Treibstoffen (in Ergänzung zu einer CO_2-Abgabe auf Brennstoffen von CHF 336 pro Tonne CO_2) nicht vollständig erreicht werden.[274]

173. Die Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe kann sowohl auf Art. 74 BV (Bundeskompetenz für Umweltschutz) als auch auf Art. 54 BV (Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten) gestützt werden. Eine solche zusätzliche Abstützung auf Art. 54 BV ist im Hinblick auf die Verwendung eines Teils des Ertrags der CO_2-Abgabe für Anpassungsmassnahmen im Ausland zu empfehlen, weil sie den aussenpolitischen Bezug verdeutlicht und damit den international noch engeren Zusammenhang

---

[271] KOLLMUSS, Instrumente, S. 10 ff.
[272] Dazu KOLLMUSS, Instrumente, S. 8.
[273] KOLLMUSS, Instrumente, S. 10 ff.
[274] Ecoplan, Klima- und Energielenkungssystem, S. 13, 40 ff., 47.

zwischen Anpassungs- und Minderungsmassnahmen stärker gewichtet (vgl. vorn Rz. 153, 164).

174. Gemäss Art. 85 BV kann der Bund auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe (LSVA) erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Der Reinertrag der Abgabe wird zur Deckung von Kosten verwendet, die im Zusammenhang mit dem Landverkehr stehen. Die Abgabe hat einen Kostenanlastungs- und einen Lenkungszweck.[275] Dass die LSVA eine Lenkungskomponente hat, schliesst nicht aus, dass Treibstoffe mit anderen Lenkungsabgaben, namentlich mit einer reinen Klimalenkungsabgabe belastet werden. Die LSVA selbst darf indes gemäss Art. 85 BV nicht höher sein als die dem Schwerverkehr zurechenbaren Wegekosten und die Kosten zu Lasten der Allgemeinheit abzüglich gemeinwirtschaftlicher Leistungen des Schwerverkehrs.[276]

Weil der CO_2-Ausstoss der Allgemeinheit Kosten verursacht, werden diese heute im Rahmen der externen Kosten (Klimakosten) in der LSVA erfasst. Die dem Schwerverkehr zugerechneten Kosten umfassen auch Auswirkungen auf das Klima.[277] Wird die CO_2-Abgabe auf Treibstoffe ausgedehnt, dürfen die durch die Verwendung ihrer Erträge gedeckten Klimakosten im Rahmen der LSVA nicht mehr berücksichtigt werden. Hingegen steht Art. 85 BV der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Treibstoffen und einer zweckgebundenen Ertragsverwendung nicht entgegen.[278] Auch die Bestimmungen, welche den Bund zu verschiedenen Abgaben auf dem Strassenverkehr ermächtigen – Art. 85a BV, Art. 86

---

[275] VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 Rz. 11 ff.; vgl. auch EPINEY, Basler Kommentar BV, Art. 85 N. 9.

[276] VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 Rz. 14.

[277] Im Jahr 2009 wurden dem Schwerverkehr Klimakosten in der Höhe von CHF 153 Millionen zugerechnet (BGE 136 II 337 E. 3.2 S. 342 f.). Der Einbezug dieser Kosten wurde vom Bundesgericht als zulässig erachtet (BGE 136 II 337 E. 6.3 S. 355).

[278] Vgl. betreffend die Einführung einer Energieabgabe auf Treibstoffen: EFD, Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, S. 109 f. So ging auch die Botschaft Reduktion der CO_2-Emissionen davon aus, dass die CO_2-Abgabe auf Treibstoffen neben der LSVA eingeführt worden wäre.

BV, Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV, Art. 131 Abs. 2 Bst. a BV – stehen der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Treibstoffen nicht entgegen.[279]

175. Art. 82 Abs. 3 BV, wonach die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei ist,[280] bezieht sich nur auf direkte Benützungsgebühren für die Strassen.[281] Dementsprechend ist für die Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV) und die Nationalstrassenabgabe (Art. 86 Abs. 2 BV) – obwohl es sich dabei um Kausalabgaben handelt – eine besondere Verfassungsgrundlage als Ausnahmebestimmung nötig.[282] Hingegen bezieht sich Art. 82 Abs. 3 BV weder auf die Besteuerung des Besitzes von Fahrzeugen (kantonale Motorfahrzeugsteuern)[283] noch auf Abgaben auf Treibstoffen, weshalb die bestehenden Verfassungsbestimmungen über die Verbrauchssteuer und den Zuschlag auf Treibstoffen (Art. 86 Abs. 1 und Art. 4 BV sowie Art. 131 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 BV) nicht als Ausnahmebestimmungen zu Art. 82 Abs. 3 BV verstanden werden.[284] Damit steht Art. 82 BV der Ausdehnung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe nicht entgegen.

176. Auch die Bilateralen Verträge mit der EU, namentlich das Landverkehrsabkommen[285], stehen der Erhebung einer Abgabe auf Treibstoffen nicht entgegen. Deren Bestimmungen über die Gebührenerhebung bezwecken, den Strassenfahrzeugen und den anderen Verkehrsträgem die von ihnen verursachten Kosten anzulasten (Verursacherprinzip), unter Einhaltung insbesondere der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Ver-

---

[279] In der Botschaft Reduktion der CO_2-Emissionen wurde im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit der Vorlage das Verhältnis der CO_2-Abgabe auf Treibstoffen zu diesen Abgabenormen nicht thematisiert.

[280] So würde etwa eine breit angelegte Einführung des sogenannten Road Pricing eine Verfassungsänderung voraussetzen (BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 10).

[281] KERN, Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 11; vgl. auch Bundesamt für Justiz, Gutachten Art. 73 BV, S. 42 f.

[282] LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, S. 43; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, Art. 85 Rz. 8.

[283] BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 8.

[284] Vgl. zu den Ausnahmen KERN, Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 16; SCHAFFHAUSER, St. Galler Kommentar BV, Art. 82 Rz. 15.

[285] Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, abgeschlossen am 21. Juni 1999 (SR 0.740.72). Gemäss Art. 38 Abs. 2 setzen sich die Abgaben aus der Kraftfahrzeugsteuer, der Mineralölsteuer und den Strassenbenutzungsgebühren zusammen.

hältnismässigkeit und der Transparenz;[286] sie gelten grundsätzlich für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 Tonnen oder mehr. Aus Art. 40 des Landverkehrsabkommens folgt eine Obergrenze für die Verkehrsabgaben für die Durchfahrt durch die Schweiz von Norden nach Süden, die insbesondere die Abgaben pro Kilometer oder pro Tonne und Kilometer (t/km) umfasst. Diese Begrenzung betrifft jedoch nicht die Treibstoffabgaben.[287]

6.2.3 Zulässige Höhe der Ertragsverwendung

177. Die Ertragsverwendung erweist sich im gleichen Umfang als zulässig wie bei der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen (vorn Rz. 167 ff.).

6.3 Flugticketabgabe

6.3.1 Einleitung

178. Fliegen ist eine CO_2-lastige Form von Mobilität.[288] Stickoxide und Wasserdampf aus den Abgasen schaden dem Klima in den hohen Luftschichten stärker als in Bodennähe. Besonders klimaerwärmend wirken die Kondensstreifen, die sich zu künstlichen Wolken entwickeln und die Erdwärme zurückhalten.[289] 2016 trug der Flugverkehr etwas mehr als 2% zum gesamten anthropogenen CO_2-Ausstoss bei.[290] Die Schweizer Bevölkerung fliegt gemäss Jahresdaten 2017 des Bundesamtes für Statistik rund 9'000 Kilometer pro Jahr und Kopf; die Flugpassagierzahlen haben in der Schweiz seit dem Jahr 2000 um 60% zugenommen.[291]

Es zeichnet sich nicht ab, dass künftig weniger geflogen wird. Im Gegenteil: Der Flugverkehr gehört weltweit zu den am schnellsten wachsenden

---

[286] HÄNER, Strassenrecht, S. 230 f., Rz. 142.
[287] EFD, Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, S. 108, Fn. 87.
[288] BAFU, Schweizer Klimapolitik, S. 22.
[289] FUCHS, Flugverkehr, S. 7.
[290] HÄNGGI, Klimapolitik, S. 148, mit Verweis auf Angaben der IATA, Fact Sheet Climate Change and CORSIA (https://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/Documents/fact-sheet-climate-change.pdf).
[291] BFS, Jahresdaten 2017 Linien- und Charterverkehr (https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/querschnittsthemen/zivilluftfahrt/linien-charterverkehr.html).

Sektoren.[292] Auch in der Schweiz wird der Flugverkehr gemäss Prognosen weiterhin wachsen.[293]

179. Obwohl der Flugverkehr klimawirksam ist sowie rasant wächst und damit als ein zunehmend wichtiger werdender Verursacher des anthropogenen Treibhauseffekts anzusehen ist,[294] geniesst er steuerliche Bevorzugungen.

So sind Flugtreibstoffe gemäss Art. 17 MinöStG[295] grösstenteils steuerbefreit. Nur Flugtreibstoffe, die für gewisse nationale Flüge eingesetzt werden, unterliegen der Mineralölsteuer.[296]

Gemäss Art. 23 Abs. 2 Ziff. 8 MWSTG sind sodann bestimmte Lieferungen und Dienstleistungen, welche die gewerbsmässige Luftfahrt im Beförderungs- oder Charterverkehr betreiben, mehrwertsteuerbefreit, wenn deren Umsätze aus steuerbefreiten internationalen Flügen gegenüber denjenigen aus dem zum Normalsatz steuerbaren Binnenluftverkehr überwiegen (u. a. handelt es sich um die Lieferung von Treib- und Schmierstoffen, Flughafentaxen wie Taxen für den Ausschank von Treibstoff etc.).[297]

Die steuerliche Begünstigung des Luftverkehrs ist keine Schweizer Eigenheit: Die internationale Luftfahrt im Allgemeinen wird steuerlich bevorzugt behandelt, was teilweise auf historische Gründe zurückzuführen ist.[298]

180. Die Flugticketpreise sind im in den letzten Jahren stetig gesunken.[299] Um die CO_2-Emissionen aus dem Flugverkehr zu mindern, müsste das Flie-

---

[292] MARTINEZ ROMERA, International Aviation, S. 2, mit Hinweis auf IAE, CO_2 Emissions from Fuel Combustions.
[293] Intraplan, Nachfrageprognose bis 2030, S. 73.
[294] HERZ, EHS, S. 32.
[295] Vgl. auch Art. 33 Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996 (MinöStV) (SR 641.611).
[296] Botschaft Verknüpfung EHS, S. 426. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Mineralölsteuer ist Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV, die den Bund ermächtigt, eine Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen zu erheben. Die Zweckbindung der Erträge ist in Art. 87*b* BV geregelt.
[297] ESTV, Lieferungen und Dienstleistungen an Luftverkehrsunternehmen (www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/fachinformationen/luftverkehr.html).
[298] KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 13.
[299] Vgl. die Hinweise in BÜLLE ELIA/SCHMID SIMON, Wie die Politik beim Klimawandel versagt, in: Republik vom 16. November 2018 (https://www.republik.ch/2018/11/16/wie-die-politik-beim-klimawandel-versagt).

gen wieder teurer werden. Dies könnte insbesondere durch Einführung einer Abgabe auf Flügen erreicht werden. Die Erhebung einer Flugticketabgabe, wie sie beispielsweise die Nachbarländer Deutschland (Luftverkehrssteuer) oder Österreich (Flugticketabgabe) eingeführt haben,[300] auch in der Schweiz kann dazu führen, dass die flugverkehrsbedingten Treibhausgasemissionen gesenkt werden, weil die Leute weniger fliegen bzw. auf alternative Verkehrsmittel umsteigen.

181. Im Parlament wurden in der Vergangenheit immer wieder politische Vorstösse eingereicht, die den Bundesrat beauftragten, die Einführung einer Abgabe auf Flugtickets zu untersuchen.[301]

182. Der Bundesrat beantragte in seinen Stellungnahmen immer – mit jeweils ähnlichen Begründungen – die Ablehnung der Vorstösse: Der Bund könne eine entsprechende Abgabe, deren Einnahmen vollumfänglich zweckgebunden sind[302], nur gestützt auf eine ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung erheben; für eine Ticketabgabe fehle diese Grundlage.[303] Gestützt auf die Sachkompetenz in Art. 74 Abs. 1 BV könne der Bund eine Lenkungsabgabe einführen, wobei mehr als die Hälfte des Ertrags der Lenkungsabgabe zurückverteilt werden müsse; nur der kleinere Teil des Abgabeertrags dürfte zweckgebunden für den Lenkungszweck verstärkend verwendet werden, was nur bei einer Verwendung für die Verminderung von Treibhausgasen gegeben wäre.[304] Eine Ticketabgabe bringe sodann unerwünschte wirtschaftliche sowie ökologische Folgen und eine Verlagerung der Verkehrsströme mit sich, wie Erfahrungen in

---

[300] Vgl. die Übersicht in KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 17.

[301] Vgl. Motion 17.3998 Grossen, Postulat 17.3129 Seiler Graf; Postulat 17.3080 Reynard; Interpellation 16.3551 Masshardt; Motion 13.3901 Masshardt; Postulat 10.4006 Teuscher; Motion 07.3680 Schelbert. Auf kommunaler Ebene gab es ebenfalls bereits Vorstösse für eine Einführung einer Abgabe. So wurde in der Stadt Zürich 2016 ein entsprechendes Postulat abgelehnt (vgl. Postulat GR ZH Nr. 2014/205 Garcia und Baumann).

[302] Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 18.3939 Friedl.

[303] Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 17.3129 Seiler Graf; zum Postulat 17.3080 Reynard und zur Motion 18.3939 Friedl.

[304] Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 18.3939 Friedl. Betreffend die Verwendung von Einnahmen vorwiegend für Anpassung an den Klimawandel und zur Vermeidung von Klimaschäden vertritt der Bundesrat in der Stellungnahme zur Motion 18.3939 Friedl die Auffassung, dass die Abgabe dann als Zwecksteuer zu betrachten wäre, was einer expliziten Grundlage in der Bundesverfassung bedürfte. Zur Ertragsverwendung von Lenkungsabgaben für Anpassungsmassnahmen im Rahmen der Internationalen Klimafinanzierung vgl. vorn Ziff. 5.4.2 sowie hinten Ziff. 6.3.3.4.

den Niederlanden, Dänemark und Österreich zeigten.[305] Der Bundesrat sei sich bewusst, dass die Treibhausgasemissionen des Flugverkehrs gemäss den aktuell verfügbaren Prognosen auch in Zukunft stark ansteigen würden; bei einer Verknüpfung des schweizerischen Emissionshandelssystems (EHS) mit demjenigen der EU wolle der Bundesrat deshalb den Luftverkehr im Einklang mit der EU dem EHS unterstellen. Diese Verknüpfung würde mit der von der EU geplanten Verschärfung, welche eine geringere Menge von Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber nach 2020 vorsieht, gemäss Bundesrat eine wesentlich grössere CO_2-Wirkung entfalten als eine Flugticketabgabe.[306] Weiter handle es sich beim Luftverkehr grösstenteils um einen grenzüberschreitenden Verkehrsträger, weshalb es Wettbewerbsnachteile zu vermeiden gäbe; um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten, sei ein weltweit oder zumindest europaweit harmonisiertes Vorgehen nötig.[307]

Unter anderem mit diesen Argumenten setzen wir uns nachfolgend auseinander.

6.3.2 Vereinbarkeit einer Flugticketabgabe mit Luftverkehrsabkommen

6.3.2.1 Allgemeines

183. Da der Flugverkehr – insbesondere in der Schweiz als kleines Land – häufig grenzüberschreitend stattfindet, existieren zahlreiche multi- und bilaterale Abkommen zur Luftfahrt. Im Rahmen der Prüfung einer Einführung einer Flugticketabgabe ist deshalb zu untersuchen, ob eine Flugticketabgabe mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.

6.3.2.2 Chicago Übereinkommen

184. Beim Chicago Übereinkommen[308] handelt es sich um einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag. Das Übereinkommen enthält grundlegende Regelungen über die Rechte und Pflichten der Staaten hinsichtlich der

[305] Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020, S. 316, mit Verweis auf Postulat 17.3080 Reynard.
[306] Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 17.3129 Seiler Graf.
[307] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 07.3680 Schelbert.
[308] SR 0.748.0.

Internationalen Zivilluftfahrt. Im zweiten Teil (Art. 43 ff.) konstituiert es die Internationale Zivilluftfahrtorganisation, die International Civil Aviation Organization (ICAO), mit Sitz in Montreal.

185. Allgemein bestimmt Art. 1 Chicago Übereinkommen, dass ein Luftfahrzeug im Ausland der Hoheitsgewalt des jeweiligen Gastgeberstaates unterworfen ist und den dort geltenden Luftverkehrsregelungen – und somit auch den jeweils geltenden abgabenrechtlichen Vorschriften – unterliegt.

186. Im Zusammenhang mit der Einführung einer Flugticketabgabe sind die folgenden Regelungen des Chicago Übereinkommens auf ihre Relevanz zu prüfen:

- Art. 15 Abs. 3 Chicago Übereinkommen betrifft Abgaben für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise, das heisst für die Gewährung von Transitrechten.[309] Eine umweltbezogene Lenkungsabgabe, wie sie nachfolgend näher untersucht wird, steht Art. 15 Chicago Übereinkommen nicht entgegen.[310]
- Art. 24 Chicago Übereinkommen bestimmt, dass Luftfahrzeuge selbst und Treibstoffe, die sich bei Ankunft auf dem Hoheitsgebiet eines Staates an Bord desselben befinden und dort verbleiben, von Zöllen und ähnlichen Abgaben frei zu lassen sind. Es lässt sich argumentieren, dass eine Abgabe, die auf den Ausstoss von CO_2-Emissionen – und nicht auf Treibstoff – abstellt, nicht von Art. 24 Chicago Übereinkommen erfasst wird.[311]
- Art. 11 Chicago Übereinkommen statuiert ein für den internationalen Luftverkehr geltendes Diskriminierungsverbot, wonach die Vorschriften über den Ein- und Ausflug eines Luftfahrzeuges und den Betrieb desselben in einem bestimmten Luftraum auf alle Luftfahrzeuge in gleicher Weise anzuwenden sind. Solange

[309] Vgl. Wortlaut in Art. 15 Abs. 3 Satz 2: «Ein Vertragsstaat darf lediglich für das Recht des Durchflugs über oder des Einflugs in sein Hoheitsgebiet oder des Ausflugs aus diesem Luftfahrzeuge eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter keine Gebühren, Abgaben oder sonstiges Entgelt auferlegen.»

[310] PACHE, Kerosinsteuer, S. 22. Im Vereinigten Königreich entschied der High Court im Fall *R (on the application of the Federation of Tour Operators and others) v. Her Majesty's Treasury [2007] EWHC 2062*, dass die dort geltende Flugticketabgabe («Air Passenger Duty») nicht gegen Art. 15 des Chicago Übereinkommens verstosse; zur Zusammenfassung des Entscheids vgl. CE Delft, Aviation Ticket Taxes, S. 12 ff.

[311] HERZ, EHS, S. 167. mit Hinweisen auf MEYER-OHLENDORF/MEHLING, Nutzungsentgelte, S. 229, sowie ERLING, EU-Emissionshandel, S. 337.

eine Flugticketabgabe auf die Luftfahrzeuge aller Vertragsstaaten Anwendung findet, ist keine Diskriminierung von Luftverkehrsbetreibern aus Drittstaaten ersichtlich und das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 11 Chicago Übereinkommen nicht verletzt.[312]

187. Das Chicago Übereinkommen steht der Einführung einer Flugticketabgabe nicht entgegen. Andere Vertragsparteien des Chicago Übereinkommens, wie Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich u. a., haben ebenfalls Flugticketabgaben eingeführt.[313] Dies bestätigt indirekt, dass die Einführung einer Flugticketabgabe mit dem Chicago Übereinkommen vereinbar ist.

6.3.2.3 CORSIA

188. Das Rahmenübereinkommen und das Pariser Abkommen klammern den internationalen Luftverkehr aus. Immerhin beauftragte das Kyoto Protokoll 1997 die ICAO, sich um eine Begrenzung oder Reduktion der Treibhausgasemissionen der Luftfahrt zu bemühen.[314] Knapp zwanzig Jahre nach Kyoto hat die ICAO im Herbst 2016 das Instrument CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) beschlossen.

189. Bei CORSIA handelt es sich um ein globales marktbasiertes Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr, wonach wachstumsbedingte CO_2-Emissionen des internationalen Luftverkehrs ab 2020 durch Klimaschutzprojekte kompensiert werden sollen.[315] Von 2021 bis 2026 ist die Teilnahme an CORSIA für die Staaten freiwillig; ab 2027 ist sie für alle jene Staaten, die einen bestimmten Anteil an den globalen Luftverkehrsaktivitäten halten, obligatorisch. Die Schweiz hat ihre Teilnahme ab 2021 angekündigt.[316]

---

[312] Das Diskriminierungsverbot ist auch nicht tangiert, wenn die Höhe der Flugticketabgabe z. B. nach unterschiedlichen Distanzklassen variiert (vgl. hinten Ziff. 7.4.1), solange diese Kriterien einheitlich auf alle Luftfahrzeuge aller Vertragsparteien Anwendung finden.
[313] KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 17; KOLLMUSS, Instrumente, S. 19 f.; CE Delft, Aviation Ticket Taxes, S. 8 f.
[314] HÄNGGI, Klimapolitik, S. 149.
[315] Botschaft Verknüpfung EHS, S. 418.
[316] Botschaft Verknüpfung EHS, S. 419.

190. Eine Flugticketabgabe kann neben CORSIA bestehen, da CORSIA zusätzliche nationale Instrumente nicht ausschliesst (Rz. 81).

6.3.2.4 Luftverkehrsabkommen der Schweiz

191. Die internationale Zusammenarbeit in der Luftfahrt beschränkt sich nicht auf die überstaatlichen Organisationen wie die ICAO. Die Schweiz hat mit über 140 Staaten bilaterale Luftverkehrsabkommen, welche die weltweite Luftverkehrsanbindung der Schweiz sichern.[317] Diese Abkommen enthalten Regelungen über die Fluggesellschaften, die Anzahl der zulässigen Flugbewegungen zwischen zwei Staaten (Frequenzen), Kapazitäten und die Bedienung von Flughäfen in den jeweiligen Ländern. Auf der Grundlage der Gegenseitigkeit werden die sogenannten Freiheiten des Luftverkehrs verhandelt.[318]

Soweit ersichtlich, stehen diese Abkommen aufgrund ihrer Regelungsinhalte einer Flugticketabgabe nicht entgegen. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurden die bilateralen Luftverkehrsabkommen der Schweiz mit anderen Staaten indessen nicht einzeln auf ihre Vereinbarkeit mit der Einführung einer Flugticketabgabe geprüft.

192. Seit 2002 gilt das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr.[319] Die Einführung von Flugticketabgaben durch gewisse EU-Staaten auf nationaler Ebene schien sowohl im Hinblick auf das genannte Luftverkehrsabkommen mit der Schweiz sowie innerhalb der EU selbst unproblematisch gewesen zu sein.

193. Die EU hatte bereits im Jahr 2008 beschlossen, die Luftfahrt per 1. Januar 2012 in ihr EHS zu integrieren. Infolge starken Widerstandes von Drittstaaten wie den USA, Russland, China etc. wurde das EHS der EU schliesslich auf Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums

---

[317] Bericht Lupo 2016, S. 1885.
[318] Bericht Lupo 2016, S. 1885 f. Diese Freiheiten betreffen Flugrechte (Überflugrechte, Transitverkehr etc.), Technische Rechte usw. (vgl. Aufzählung der Freiheiten im Bericht Lupo 2016, S. 1885, Fn. 69).
[319] SR 0.748.127.192.68.

(EWR) sowie auf Flüge zwischen dem EWR und der Schweiz eingeschränkt.[320]

194. Aus rechtlicher Sicht ist kein Grund ersichtlich, weshalb es nicht zulässig sein sollte, zusätzlich zum Einbezug der Luftfahrt in das EHS für diesen Bereich auch eine besondere Abgabe einzuführen.[321] Mehrere EU-Mitgliedstaaten kennen auf nationaler Ebene ergänzend zum Emissionshandel Formen von CO_2-Abgaben bzw. Flugticketabgaben.[322]

195. Das Abkommen für eine Verknüpfung des EHS der EU mit der Schweiz wurde nach jahrelangen Verhandlungen am 23. November 2017 von der damaligen Bundespräsidentin Leuthard und dem Präsidenten der Europäischen Kommission Juncker unterzeichnet.[323] Das EHS der EU unterliegt teilweise starker Kritik,[324] weil über 80% der Handelszertifikate den Fluggesellschaften unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden («Grandfathering»).[325] Deshalb ist zumindest fraglich, ob die Verknüpfung des Schweizerischen EHS mit dem Luftverkehr und der EU tatsächlich, wie vom Bundesrat vorgebracht (Rz. 182), eine grössere CO_2-Reduktion zur Folge hat als eine Flugticketabgabe.

---

[320] Botschaft Verknüpfung EHS, S. 418.

[321] Vgl. vorn Rz. 81. Indessen ist mit politischem Widerstand zu rechnen.

[322] HÄNGGI, Klimapolitik, S. 173.

[323] Botschaft Verknüpfung EHS, S. 423. Vgl. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen (SR 0.814.011.268): Art. 11 bis 13 sind provisorisch seit dem 23. November 2017 in Kraft; Art. 11 betrifft die Koordinierung zwischen den Vertragsparteien, Art. 12 und 13 regeln die Zusammensetzung, Arbeitsweise und Aufgaben des Gemeinsamen Ausschusses, der eingesetzt wird und sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt.

[324] Im EHS der EU hat sich seit 2009 ein grosses Überangebot an Emissionsrechten aufgebaut (vgl. Botschaft Verknüpfung EHS, S. 420). Gemäss Botschaft Verknüpfung EHS (S. 427) wird das EHS der EU von vielen Umweltschutzorganisationen momentan als nicht wirksames klimapolitisches System angesehen, weil die Preise für die Emissionsrechte sehr tief sind und eine lenkende Wirkung verfehlten.

[325] KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 15.

6.3.3 Abstützung einer Flugticket-Lenkungsabgabe auf die geltende Bundesverfassung

6.3.3.1 Allgemein

196. Eine Flugticketabgabe als Lenkungsabgabe wird aus Gründen des Klima- und Umweltschutzes erhoben und wird den Flugpassagieren auferlegt, um einen Anreiz zu schaffen, weniger zu fliegen respektive bei kürzeren Distanzen vermehrt auf alternative, weniger CO_2 emittierende Verkehrsmittel wie den Zug zu wechseln.[326]

197. Eine als *reine Lenkungsabgabe* ausgestaltete Flugticketabgabe kann – entgegen der Auffassung des Bundesrates in der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse (vorn Rz. 182) – gestützt auf die Sachkompetenzen des Bundes gemäss Art. 74 und Art. 54 BV eingeführt werden. Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV, welcher den Bund zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Treibstoffen ermächtigt, steht der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Flugtickets nicht entgegen.[327] Zur gesetzlichen Grundlage siehe vorn Ziff. 3.3.1 und hinten Ziff. 7.1 und 7.4.

6.3.3.2 Lenkungswirkung

198. Weil das Erfordernis einer Lenkungswirkung zentrale Voraussetzung der reinen Lenkungsabgabe ist (vorn Ziff. 3.3.2.1), muss die Abgabe so bemessen werden, dass die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht verfehlt wird.[328]

199. An den Nachweis einer Lenkungswirkung werden insbesondere bei der Einführung einer neuen Abgabe keine hohen Anforderungen gestellt. Das

---

[326] Politisch könnte die Einführung einer Flugticketabgabe mit dem Lenkungsziel, dass weniger geflogen wird, einen schweren Stand haben, weil diese mit der Pflicht zu Konsumreduktion gleichgesetzt und dadurch als Ausdruck einer wenig wirtschaftsfreundlichen Verzichtsideologie diskreditiert werden könnte (vgl. GROSZ, Klimaabgaben, S. 40 mit Hinweisen).

[327] Vgl. hierzu Fn. 279.

[328] Wie wenig es mitunter braucht, um Lenkungseffekte zu erzielen, zeigt die private «Lenkungsabgabe» von lediglich 5 Rappen, die zur Abwendung eines staatlichen Verbots von Wegwerf-Plastiksäckchen eingeführt wurde. Die Einführung von 5 Rappen pro Säckchen hat zu massivem Verbrauchsrückgang geführt, vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 74 N. 6 mit Hinweisen, wobei ein möglicher Grund für den grossen Lenkungseffekt nicht unbedingt die Höhe, sondern vielmehr die Ausgestaltung – das separate Bezahlen an der Kasse – betrifft.

Bundesgericht belässt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (vorn Rz. 80). Es ist nicht ausgeschlossen, dass bereits eine verhältnismässig geringe Flugticketabgabe das Erfordernis der Lenkungswirkung erfüllt.

200. Fehlte allerdings die gewünschte Lenkungswirkung gänzlich oder müsste aufgrund der vorhandenen Kenntnisse über die Preiselastizität der Nachfrage und das Substitutionsverhalten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass keine relevante Wirkung zu erwarten ist, wäre die Abgabe nicht mehr als Lenkungsabgabe zu qualifizieren, was deren Erhebung verfassungsrechtlich heikel erscheinen liesse (vorn Rz. 81).

201. Angesichts dessen, dass die Reaktion der Einzelnen auf die Einführung einer Lenkungsabgabe von zahlreichen Faktoren abhängig ist (vgl. vorn Rz. 79), sind belastbare Prognosen nur schwer zu erstellen.

Immerhin geht aus einer im August 2018 publizierten Bevölkerungsumfrage des Forschungsinstituts gfs-zürich im Auftrag der Schweizerischen Energie-Stiftung (SES) hervor, dass die Schweizer Bevölkerung offen für eine angemessene Flugticketabgabe sei: Gemäss Umfrage seien 60% der Schweizer Bevölkerung der Meinung, dass die «Subventionierung des Flugverkehrs nicht mehr zeitgemäss sei». Im Schnitt würden CHF 50 für eine Flugticketabgabe auf einen innereuropäischen Flug als angemessen betrachtet.[329] Gemäss einer Tamedia-Umfrage vom 20./21. Dezember 2018 befürworten 70% der Bevölkerung eine Flugticketabgabe zwischen CHF 12 und CHF 50 pro Reise, je nach Länge des Flugs.[330]

---

[329] Umfrage von gfs-zürich im Auftrag der SES betreffend Flugticketabgabe (www.energiestiftung.ch/publikation-studien/flugticketabgabe-umfrage-von-gfs-zuerich.html). Bei der Umfrage wurde auch nach der Verwendung der Einnahmen einer solchen Abgabe gefragt, wobei die Kategorie «… in der Schweiz in Klimaschutzprojekte fliessen» mit 60% die grösste Zustimmung erhielt, gefolgt von «in den Bahnschnellverkehr fliessen, damit innereuropäische Flüge überflüssig werden» (43% Zustimmung) sowie «in Entwicklungsländer in Klimaschutzprojekte fliessen» (41% Zustimmung). Auf dem letzten Platz landete die Kategorie «wieder gleichmässig an Bevölkerung und Unternehmen rückverteilt werden» (27% Zustimmung).

[330] AEBI MISCHA, 70 Prozent befürworten Ökosteuer, Sonntagszeitung vom 30. Dezember 2018 (https://www.tagesanzeiger.ch/sonntagszeitung/70-prozent-befuerworten-oekosteuer/story/17437091).

Allerdings sagt die Akzeptanz gemäss Umfragen nichts über das konkrete Verhalten und die allfällige Lenkungswirkung (Ausweichen, Flugreduktionen etc.) aus.

202. Einige Länder, welche eine Flugticketabgabe eingeführt hatten, schafften diese in der Folge wieder ab, da Flugpassagiere aufgrund der Einführung einer Abgabe auf andere Flughäfen ausgewichen seien. Dies sei z. B. in den Niederlanden und Dänemark ein Problem gewesen, da Flugpassagiere auf (nahe) Flughäfen in Nachbarländern (Schweden, Belgien und Deutschland) ausgewichen seien.[331] Die Abgabe zeigte zwar eine Lenkungs*wirkung*, verfehlte aber das gewünschte Lenkungs*ziel*. Bemerkenswert ist, dass die Abgabehöhe derjenigen Länder, die ein Ausweichverhalten in umliegende Länder festgestellt haben (wollen), keine hohe Abgabe eingeführt hatten, dies aber bereits eine Verhaltensänderung der Flugreisenden – allerdings nicht die gewünschte – ausgelöst hatte.[332]

Darüber, ob mit der Einführung einer Flugticketabgabe in der Schweiz auf umliegende Flughäfen (z. B. München oder Mailand) ausgewichen würde («Spillover»-Effekte[333]), können im Rahmen dieses Gutachtens keine Aussagen gemacht werden. In diesem Zusammenhang stellt sich in der Schweiz auch die Frage, wie die Regelung am binationalen Flughafen Basel-Mülhausen (EuroAirport) auszugestalten ist, da der französische Sektor des Euroairports unter Umständen ein geeigneter Ausweichflughafen wäre.[334]

---

[331] KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 18 mit Hinweis auf GORDIJIN/KOLKMAN, Behavioral Responses, für die Niederlande.

[332] Die Niederlande hatten 2008 eine Flugpassagierabgabe («Vliegbelasting») von rund EUR 11 auf Kurz- und Mittelstreckenflüge und rund EUR 45 auf Langstreckenflüge eingeführt, die bereits 2009 wieder abgeschafft wurde; Dänemark hatte 2005 eine Flugpassagierabgabe («Passagerafgift») von umgerechnet rund EUR 10 auf Flüge in der Economy-Klasse und rund EUR 40 auf Flüge in der Business-Klasse eingeführt, die 2006 halbiert und 2007 wieder abgeschafft wurde (KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 17).

[333] KOLLMUS, Instrumente, S. 18.

[334] Nach dem zwischen Frankreich und der Schweiz geschlossenen Staatsvertrag vom 4. Juli 1949 über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim (SR 0.748.131.934.9) wird die überwiegende Mehrheit der Flüge von und nach diesem dritten Landesflughafen hinsichtlich der Verkehrsrechte der Schweiz zugerechnet. Diese Flüge sind aber beispielsweise dem EHS der EU unterstellt, da sich der Flughafen auf französischem Boden befindet (Botschaft Verknüpfung EHS, S. 423). Das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht vom 23. März 2017 (SR 0.748.131.934.924) regelt steuerliche Aspekte wie die Anwendung der Schweizer Mehrwertsteuer im Schweizer Sektor des Flughafens, die Aufteilung der Unternehmens-

203. Wegen der Ungewissheit über die Lenkungswirkung muss nach Einführung einer Flugticket-Lenkungsabgabe eine Evaluation gemacht werden. Je nach Ergebnis der Evaluation müssten die Abgabesätze angepasst oder die Abgabe wieder abgeschafft werden (vorn Rz. 82).

6.3.3.3 Weitere Anforderungen

204. Neben der eigentlichen Lenkungswirkung einer Flugticket-Lenkungsabgabe wird verlangt, dass die Lenkungsabgabe zur Wahrung der damit verfolgten öffentlichen Interessen erforderlich und die Abgabenerhebung angesichts des anzustrebenden Ziels der CO_2-Gesetzgebung angemessen ist (vorn Ziff. 3.3.2.2 und 3.3.2.3).

205. In Bezug auf die Voraussetzungen Erforderlichkeit und Angemessenheit könnte eingewendet werden, dass die Verknüpfung des EHS der Schweiz mit demjenigen der EU unter Einbezug des Luftverkehrs (Rz. 195) eine mildere und daher verhältnismässigere Massnahme darstellen würde als eine Flugticket-Lenkungsabgabe. Der gleiche Einwand könnte auch bezüglich CORSIA (Ziff. 6.3.2.3) vorgebracht werden. Als mildere Massnahmen könnten diese Instrumente nur dann erscheinen, wenn davon auszugehen wäre, dass diese das Ziel im gleichen Umfang erreichen wie eine Flugticketabgabe. Sofern dies nicht klar ist, steht dem Gesetzgeber in der Auswahl des Instrumentariums ein grosses Ermessen zu und er kann auch einen Mix verschiedener Instrumente einsetzen. Betreffend das EHS Schweiz/EU unter Einbezug des Luftverkehrs ist insbesondere festzuhalten, dass dieses nur die innereuropäischen Flüge betrifft und aufgrund des «Grandfatherings» (Rz. 195) Zweifel bestehen, dass das EHS tatsächlich CO_2-Emissionsreduktionen erzielt. CORSIA hat nur zum Ziel, ab 2020 *wachstumsbedingte* CO_2-Emissionen zu kompensieren. Wegen dieser Einschränkungen kommen CORSIA und das EHS unseres

---

steuereinnahmen des Flughafens zwischen der Schweiz und Frankreich unter Berücksichtigung aller Akteure etc. (vgl. Medienmitteilung betreffend Steuerregime am Flughafen Basel-Mülhausen: Der Bundesrat genehmigt das Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich; https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65377.html). Auf Flüge im französischen Sektor werden bereits Abgaben erhoben, welche die französische Luftfahrtbehörde bei den Luftfahrtunternehmen direkt einzieht (VON WYL BENJAMIN, Für ein paar Tonnen CO_2 und ein paar Fränkli, WOZ vom 8. November 2018, https://www.woz.ch/-923b).

Erachtens im Vergleich zu einer Flugticket-Lenkungsabgabe nicht als mildere Massnahmen in Frage.

6.3.3.4 Ertragsverwendung im Besonderen

206. Wie unter Ziff. 4 ausgeführt wurde, müssen Erträge von reinen Lenkungsabgaben, die ausschliesslich auf eine Sachkompetenz abgestützt sind, nicht zwingend vollständig an Bevölkerung und Wirtschaft verteilt werden. Sie können stattdessen auch lenkungszielkonform verwendet werden, um das mit der Abgabenerhebung angestrebte Lenkungsziel zusätzlich zu fördern, oder für eng mit dem Lenkungsziel zusammenhängende Zwecke (Ziff. 53) eingesetzt werden. Die im Inland geschaffenen Erträge können auch für Beiträge an die Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im Ausland verwendet werden (vorn Ziff. 5.4).

207. Das Lenkungsziel einer Flugticket-Lenkungsabgabe besteht darin, CO_2-Emissionen aus dem Flugverkehr zu reduzieren. Wird der Ertrag der Abgabe für Klimaschutzmassnahmen – sowohl Minderung wie auch Anpassungsmassnahmen – im Ausland verwendet, steht diese Ertragsverwendung in einem engen Zusammenhang mit dem Lenkungsziel einer auf Art. 54 und 74 BV abgestützten Flugticket-Lenkungsabgabe, weshalb die Erträge für die Internationale Klimafinanzierung verwendet werden können.

208. Die Höhe der Einnahmen aus einer Flugticket-Lenkungsabgabe hängt von deren Ausgestaltung ab. KOLLMUSS gelangt in ihrer Studie mittels Annahmen, ohne dabei allfällige Lenkungs- oder Spillover-Effekte zu berücksichtigen, auf jährliche Einnahmen von rund CHF 1 Milliarde, wobei sie von einer Abgabenhöhe von CHF 25 für innereuropäische Flüge und CHF 100 für Interkontinentalflüge ausgeht.[335] Der Ertrag wäre bei Berücksichtigung von Lenkungs- und Spillover-Effekten kleiner als CHF 1 Milliarde. Damit wäre eine solche Lenkungsabgabe verfassungskonform, weil das Steuersubstrat der Kantone nicht wesentlich beeinträchtigt würde (vgl. vorne Ziff. 3.2.4.4, insbesondere Rz. 60).

Im Rahmen der Totalrevision des CO_2-Gesetzes diskutierte der Nationalrat in der Wintersession 2018 über eine Abgabe auf Flugtickets in der

[335] KOLLMUSS, Instrumente, S. 17 f., 21.

Höhe zwischen CHF 12 und CHF 50. Schätzungen zufolge würde dies Einnahmen von mehreren hundert Millionen Franken[336] bis zu CHF 1.7 Milliarden[337] generieren. Auch CHF 1.7 Milliarden würden bei einer vollumfänglich zweckgebundenen Verwendung das Steuersubstrat der Kantone wohl noch immer nicht wesentlich beeinträchtigen.[338] Denkbar wäre überdies, einen Teil an Bevölkerung und Wirtschaft zu verteilen.

6.3.4 Exkurs: Flugticketabgabe als Finanzierungsabgabe?

209. Sollte die Lenkungswirkung einer Flugticket-Lenkungsabgabe der in Frage kommenden Höhe fehlen, stellt sich die Frage, ob eine Flugticketabgabe allenfalls als *Finanzierungsabgabe* für die Internationale Klimafinanzierung eingeführt werden kann. Gestützt auf eine Sachkompetenz kann der Bund namentlich besondere Finanzierungabgaben bzw. «Abgaben mit besonderem Zurechnungszusammenhang» erheben, ohne dass eine explizite Verfassungsgrundlage für die Abgabenerhebung erforderlich wäre (vorn Ziff. 3.1.2.3).

210. Eine solche Abgabe setzt einen engen Zurechnungszusammenhang im Sinne der sogenannten Gruppenadäquanz zwischen den finanzierten Kosten und deren Verursachung voraus. Der Zusammenhang muss enger oder konkreter sein als bei der Kostenanlastungssteuer (vorn Ziff. 3.1.2.2), auch wenn – anders als bei Kausalabgaben (z. B. Gebühren) – kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer, konkreter Sondervorteil erforderlich ist. Gruppenadäquanz bedeutet, dass zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugutekommt, Kongruenz besteht. Die Höhe der besonderen Finanzierungsabgaben wird durch die zu finanzierenden Tätigkeiten begrenzt; die Abgabe ist somit kostenabhängig.

---

[336] KUČERA ANDREA, Neuer Anlauf für Flugticketabgabe, NZZ vom 6. Oktober 2018 (https://nzzas.nzz.ch/schweiz/neuer-anlauf-fuer-flugticket-abgabe-ld.1426308).

[337] OBRIST HELENE, Warum das Nein zur CO_2-Flugticketabgabe ein fataler Fehler ist, watson vom 11. Dezember 2018 (https://www.watson.ch/schweiz/kommentar/163911393-warum-das-nein-zur-co2-flugticketabgabe-zum-kotzen-ist).

[338] Vgl. vorne Ziff. 3.2.4.3, Rz. 60, wonach Erträge von insgesamt CHF 1.45 Milliarden rund 2% der gesamten Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden zusammen entsprechen und diese 2% das Steuersubstrat nicht wesentlich beeinträchtigen.

Sollen Erträge einer Flugticketabgabe für die Internationale Klimafinanzierung verwendet werden, besteht keine Kongruenz im vorausgesetzten Sinn. Abgabepflichtig sind die Fluggesellschaften mit Abflügen ab der Schweiz oder Ankünften in der Schweiz bzw. die betroffenen Passagiere. Demgegenüber kommt die Verwendung der Abgabenerträge für Minderungsmassnahmen der ganzen Weltbevölkerung zugute, während die Verwendung für Anpassungsmassnahmen primär für die betroffene Bevölkerung in den Entwicklungsländern reserviert ist. Damit liegt keine Kongruenz zwischen Abgabepflichtigen und dem Kreis der von der Verwendung des Abgabeertrags profitierenden Personen vor; es besteht also keine Gruppenadäquanz. Deshalb kann eine solche Abgabe nicht als besondere Finanzierungsabgabe bzw. als Sonderabgabe mit besonderem Zurechnungszusammenhang qualifiziert werden. Eine Flugticketabgabe so auszugestalten, dass sie die Anforderungen als besondere Finanzierungsabgabe erfüllt, erscheint uns nicht möglich.

7. Neue gesetzliche Grundlagen

7.1 Einführung: Legalitätsprinzip

7.1.1 Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung

211. Nach Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Was wichtig ist, wird in den Bst. a–g dieser Bestimmung exemplarisch aufgezählt. Für Abgaben ist Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV massgeblich, wonach der «Kreis der Abgabepflichtigen sowie de[r] Gegenstand und die Bemessung von Abgaben» im formellen Gesetz zu regeln sind. Im gleichen Sinn schreibt Art. 127 Abs. 1 BV (Rz. 70) vor, dass die erwähnten Themen «in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln sind». Die besonderen Anforderungen an die gesetzliche Regelung von Lenkungsabgaben wurden bereits vorn Ziff. 3.3 behandelt. Spezifische Ausführungen zu den drei näher untersuchten Abgaben finden sich in den nachfolgenden Abschnitten.

212. Im vorliegenden Gutachten war sodann zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen die Erträge allfälliger neuer Abgaben für die Internationale Klimafinanzierung eingesetzt werden können. Gemäss Art. 164 Abs. 1 Bst. e BV verlangt das Legalitätsprinzip, dass auch die grundle-

genden Bestimmungen über «die Aufgaben und die Leistungen des Bundes» im formellen Gesetz geregelt werden. Deshalb enthalten die folgenden Abschnitte zudem Ausführungen über die Regelung der Ertragsverwendung.

213. Eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Leistung von «angemessenen» Beiträgen an die Internationale Klimafinanzierung besteht zurzeit erst für die Zeitspanne 2020 bis 2025 (vorn Rz. 4). Für den Gesetzgeber gibt es verschiedene Möglichkeiten, der vorläufigen Befristung der internationalen Verpflichtung bei der Regelung der Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung Rechnung zu tragen. Zu Voraussetzungen und Verfahren der Beitragsleistung siehe Ziff. 7.5.

7.1.2 Regelungsort

214. Im Zusammenhang mit allen drei untersuchten neuen Lenkungsabgaben stellt sich die Frage nach dem Regelungsort für die entsprechenden formell-gesetzlichen Bestimmungen: Soll ein spezielles neues Gesetz geschaffen werden oder wären die Vorschriften in das totalrevidierte CO_2-Gesetz bzw. gegebenenfalls in ein anderes Spezialgesetz einzufügen. Antworten auf diese Frage gibt nicht die Verfassung, sondern die Rechtsetzungslehre, die auch die Gesetzgebungspraxis berücksichtigt.

215. Das Handbuch zur Rechtsetzungslehre von MÜLLER/UHLMANN diskutiert die Frage des Regelungsortes unter dem Titel «Regelungsarchitektur».[339] Mit diesem Begriff wird bildhaft, dass es für die Platzierung von Vorschriften oft *verschiedene taugliche Lösungen* gibt. Namentlich hängt die Wahl der Lösung auch davon ab, welche *Zusammenhänge* für eine wirksame Rechtsbefolgung und Rechtsanwendung besonders wichtig sind. Es gibt also keine verbindlichen Vorschriften, sondern «lediglich» Kriterien für kluges Vorgehen.

Im Sinne allgemeiner Anweisungen nennen MÜLLER/UHLMANN zwei Kriterien bzw. Regeln:

> *«1. Die neuen Normen sollen sich möglichst gut in die bestehende Rechtsordnung einfügen. Die Abgrenzung ist so vorzu-*

[339] Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, S. 125.

> *nehmen, dass Zusammenhänge gewahrt oder hergestellt und Widersprüche vermieden werden.*
> *2. Die neuen Normen sollen möglichst leicht auffindbar und verständlich sein. Die Adressaten einer Regelung suchen sie in einem bestimmten Zusammenhang; ihr Inhalt wird oft erst in diesem Zusammenhang deutlich.»*[340]

Mit der Anwendung dieser beiden Kriterien soll primär eine Optimierung bezüglich «Harmonie der Rechtsordnung»[341] erreicht werden. Eine wichtige Rolle für die Platzierung von Regelungen spielt der Sachzusammenhang. Bei Lenkungsabgaben spricht der enge Sachzusammenhang dafür, die Erhebung und die Zweckverwendung im gleichen Erlass zu regeln. Diese «Harmonie» lässt sich zudem nicht ohne Berücksichtigung der Sicht der Normadressaten (Auffindbarkeit von Vorschriften) und der Verständlichkeit von Erlassen beurteilen und anstreben.[342]

Eine einzige Antwort darauf, ob für die Auffindbarkeit und Verständlichkeit von Vorschriften Erlasse geeigneter sind, die möglichst alle verwandten Fragen regeln, oder ob die Aufteilung auf mehrere Erlasse adressatengerechter ist, gibt es nicht. Die Praxis tendiert «neuerdings eher zur ‹Dekodifikation›, d. h. zur Beschränkung des Regelungsgegenstandes auf ein bestimmtes Gebiet.»[343]

216. In den Hilfsmitteln des Bundesamtes für Justiz zur «Legistik», insbesondere im ausführlichen Gesetzgebungsleitfaden mit seinen verschiedenen Modulen, finden sich zum Regelungsort nur wenige Hinweise; diese stimmen im Prinzip mit den Überlegungen von MÜLLER/UHLMANN überein.

Unter dem Stichwort «Einheit der Materie»[344] heisst es etwa:

> *«Der Gesetzgeber hat einen relativ grossen Spielraum bei der Aufteilung des Rechtsstoffs auf verschiedene Erlasse […]. Die Beurteilung, ob eine zu regelnde Materie in einem Erlass zusammengefasst oder auf verschiedene verteilt werden soll, ist abhängig vom Ziel und Zweck der neuen Bestimmungen, von*

---

[340] MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, Rz. 186.
[341] MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, Rz. 187.
[342] Schulbeispiel: «Wird eine Vorschrift über den Abstand zwischen Bauten und Strassen eher im Baugesetz oder im Strassengesetz gesucht, besser im Zusammenhang des Baugesetzes oder des Strassengesetzes verstanden?» (MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, Rz. 187).
[343] MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, Rz. 187.
[344] Die Einheit der Materie ist streng genommen nur relevant bei Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen.

> *ihrer Funktion (Querschnittfunktion) oder von der (gegenseitigen) Abhängigkeit der verschiedenen Teile. Massgebend für die Zusammenfassung der Regelungsmaterie in einem Erlass bzw. ihre Aufteilung in mehrere Erlasse sind demnach Zweckmässigkeitserwägungen.»*[345]

217. Zwischenfazit: Das Ziel der Optimierung der «Regelungsarchitektur» ist eine möglichst gute Anwendung und Befolgung des gesetzten Rechts. Unseres Erachtens ist deshalb die Auffindbarkeit der Normen besonders wichtig. Daneben geht es auch um die Sichtbarmachung von Zusammenhängen in der Rechtsetzung.

Hinzuweisen ist unseres Erachtens auf ein weiteres wichtiges Argument: die verfassungsmässige Grundlage neuer Regelungen. Lenkungsabgaben, welche auf die Art. 74 und 54 BV abgestützt werden, sollten auch in einem Erlass geregelt werden, der zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben des Bundes dient; dies ist beispielsweise beim Luftfahrtgesetz nicht der Fall.

7.2 Erweiterung des Verwendungszwecks der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Erhöhung der Ertragsverwendung

7.2.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe

218. Beim vorn unter Ziff. 6.1 geprüften zusätzlichen Finanzierungsinstrument einer Ausweitung und Erhöhung der Ertragsverwendung auf der bereits seit Jahren erhobenen Lenkungsabgabe auf Brennstoffen müssen nur die Art und Höhe der Ertragsverwendung zwingend neu im Gesetz geregelt werden. Es sind der erweiterte Zweck der Ertragsverwendung und der Umfang der für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Abgabeerträge vorzuschreiben.

219. Ob ausschliesslich dieses zusätzliche Finanzierungsinstrument zur Alimentierung der bis zu CHF 1 Milliarde benötigenden Internationalen Klimafinanzierung (vorn Rz. 9) eingesetzt wird oder dazu die Erträge aus mehreren Abgaben zusammengeführt werden, würde sich auf die Vorschriften zur Verwendung der Erträge aus der Lenkungsabgabe aus Brennstoffen auswirken. Im Gesetz wären entweder ein fester Betrag oder – wie in den Bestimmungen über die Verwendung der Erträge für

[345] Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 651.

die Verminderung der CO_2-Emissionen von Gebäuden (Art. 39 E-CO_2-Gesetz) und für die Förderungen von Technologien zur Verminderung von Treibhausgasen (Art. 40 E-CO_2-Gesetz) – der Anteil und der Höchstbetrag des zweckgebunden für die Internationale Klimafinanzierung zu verwendenden Abgabeertrags festzulegen (zu Voraussetzungen und Verfahren der Beitragsleistung siehe Ziff. 7.5).

7.2.2 Regelungsort

220. Wird der Verwendungszweck der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen erweitert und ein Teil des Ertrags dieser Abgabe zusätzlich neu für die Internationale Klimafinanzierung eingesetzt, kommt eine Regelung ausserhalb des CO_2-Gesetzes gar nicht in Frage. Die für die Erhebung notwendigen gesetzlichen Regelungen sind bereits heute im CO_2-Gesetz zu finden und nun auch im 4. Kapitel des E-CO_2-Gesetz vorgesehen; der Sachzusammenhang mit der bereits geregelten Lenkungsabgabe auf Brennstoffen ist evident (Rz. 215).

221. Die erforderlichen neuen Regelungen sind im Rahmen der geplanten Totalrevision dieses Gesetzes an den entsprechenden Stellen einzufügen. Zu ergänzen wäre insbesondere das 5. Kapitel E-CO_2-Gesetz über die Verwendung des Ertrags der CO_2-Abgabe.

222. Wenn das CO_2-Gesetz aufgrund der Erweiterung der Ertragsverwendung auf die Internationale Klimafinanzierung wie empfohlen zusätzlich zu Art. 74 BV neu auch auf Art. 54 BV abgestützt wird, spricht auch dies für die Regelung im CO_2-Gesetz.

7.3 Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe

7.3.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe

223. Da bisher noch keine Vorschriften über eine CO_2-Abgabe auf Treibstoffen bestehen, müssen alle gemäss dem Legalitätsprinzip (vorn Ziff. 3.3.1 und 7.1.1) für die Abgabenerhebung erforderlichen Punkte neu im Gesetz geregelt werden: Umschreibung des Gegenstandes der Abgabe; Höhe der Abgabe, gegebenenfalls mit bereits vorgezeichneten Erhöhungsschritten; Vorgehen bei der Erhebung (Leistungspflichtige, Verfahren und Zuständigkeiten); Abstufungen bzw. Kategorienbildung;

Schnittstellen zu anderen Abgaben auf Treibstoffen. Das Lenkungsziel ergibt sich bereits aus Art. 1 CO_2-Gesetz und wird in Art. 3 CO_2-Gesetz quantifiziert.

Zweckmässigerweise ist dabei so weit wie möglich parallel zur Regelung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen vorzugehen. Angesichts der Unsicherheiten über die zu erwartende Lenkungswirkung und um es den mit der Abgabe Belasteten zu ermöglichen, sich auf diese einzustellen und ihr Verhalten entsprechend anzupassen, ist eine schrittweise an einen Zielerreichungspfad gebundene Einführung verbunden mit einer periodischen Evaluation zu prüfen.

Für die Ertragsverwendung sind die Ausführungen vorn unter Ziff. 7.2.1 hinsichtlich der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen in analogem Sinne massgeblich.

7.3.2 Regelungsort

224. Weil bereits das geltende CO_2-Gesetz eine Lenkungsabgabe auf Brennstoffen kennt, spricht der enge Sachzusammenhang dafür, auch eine neue Lenkungsabgabe auf Treibstoffen im totalrevidierten CO_2-Gesetz zu regeln.[346] Dies gilt umso mehr, wenn das CO_2-Gesetz aufgrund der Erweiterung der Ertragsverwendung auf die Internationale Klimafinanzierung wie empfohlen zusätzlich zu Art. 74 BV auch auf Art. 54 BV abgestützt wird.

225. Will man eine neue CO_2-Abgabe auf Treibstoffen in einem anderen Gesetz regeln wie etwa dem Mineralölsteuergesetz (MinöStG), das auf Art. 86 und Art. 131 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 BV abgestützt ist, muss dessen Verfassungsgrundlage entsprechend angepasst werden. Ein solches Vorgehen widerspricht den Überlegungen zur Regelungsarchitektur (Ziff. 7.1.2) vor allem dann, wenn die Bestimmung über die Ertragsverwendung in das neue totalrevidierte CO_2-Gesetz aufgenommen wird.

226. Der E-CO_2-Gesetz enthält noch keine Vorschriften betreffend eine Lenkungsabgabe auf Treibstoffen, jedoch bereits Regelungen zu technischen Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen bei Fahrzeugen

[346] Wie dies übrigens schon in einem früheren Gesetzesvorschlag vorgesehen gewesen war (vorn 6.1.1 und 6.2).

(2. Kapitel 2. Abschnitt) sowie zum Emissionshandelssystem und der Kompensation bei Treibstoffen (3. Kapitel). Die spezifischen Probleme der Einbettung des neuen Instrumentes sind demnach nicht identisch mit jenen bei der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen. Es drängt sich deshalb auf, der Erhebung der Lenkungsabgabe auf Treibstoffen ein eigenes *neues* Gesetzeskapitel zu widmen. Hingegen lassen sich die Bestimmungen über die Verwendung der Erträge dieser Lenkungsabgabe wohl im gleichen Kapitel regeln wie jene der Verwendung der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen (heute 5. Kapitel E-CO_2-Gesetz).

7.4 Flugticket-Lenkungsabgabe

7.4.1 Höhe, Ausgestaltung, Erhebung und Verwendung der Abgabe

227. Die gesetzliche Regelung muss den Rahmen für die Höhe der Abgabe vorgeben und mindestens deren Höchstbetrag und die Kriterien für die konkrete Festlegung des Abgabensatzes durch den Bundesrat bestimmen. Da keine exakten Kenntnisse darüber bestehen, bei welcher Höhe der Lenkungswirkung die angestrebte Lenkungswirkung erreicht wird (vorn Rz. 79), bietet es sich an, die Höhe einer Flugticket-Lenkungsabgabe gestützt auf die besten verfügbaren Annahmen festzulegen und die Abgabe in der Folge im Zug einer periodischen Überprüfung allenfalls schrittweise zu erhöhen (vorn Rz. 82), soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert. Zudem sollen nichtintendierte Wirkungen (wie z. B. Spillover-Effekte, Rz. 202) beobachtet werden. Ebenfalls im Gesetz festzulegen ist das Lenkungsziel. Wird die Regelung wie vorgeschlagen in das CO_2-Gesetz integriert, ergeben sich das Lenkungsziel aus dessen Art. 1 und die quantitativen Verminderungsziele aus Art. 3 (sowohl gemäss geltendem Gesetz als auch gemäss E-CO_2-Gesetz).

228. Die Flugticket-Lenkungsabgabe kann für Abflüge von und/oder Ankünfte an einem schweizerischen Flughafen erhoben werden.

229. Die Bemessung der Abgabe soll unter Berücksichtigung des Lenkungsziels und des Grundsatzes der Gleichbehandlung (vorn Ziff. 3.3.2.4) tendenziell möglichst proportional zu den CO_2-Emissionen pro Passagier erfolgen. Dabei dürfen Pauschalierungen und Abstufungen vorgenommen werden, um eine effiziente Erhebung zu ermöglichen. Länder, die eine Flugticketabgabe eingeführt haben, unterscheiden betreffend Höhe

der Abgabe oftmals nach der Fluglänge: Entweder wird zwischen zwei (Kurz- und Langstreckenflügen) oder drei (Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen) Kategorien differenziert.[347] Eine weitere Unterscheidung kann nach Flug- bzw. Serviceklasse (z. B. Economy, Business, First) vorgenommen werden, weil die Passagiere der besseren Qualitätsklassen mehr Platz benötigen und deshalb mehr CO_2-Emissionen verursachen. Bei einer Unterscheidung nach Flugklasse spielen mitunter auch soziale Erwägungen mit.

Dagegen erscheint es nicht als konsequent, etwa Kurzstreckenflüge wegen der Möglichkeit, beispielsweise auf Bahnreisen auszuweichen, überproportional zu belasten.[348] Denn der Wirkungsmechanismus der Lenkungsabgabe als marktwirtschaftliches Instrument beruht gerade darauf, den Marktteilnehmern den Entscheid zu überlassen, wo im Einzelnen sie das unerwünschte Verhalten reduzieren. Das Ziel einer Flugticket-Lenkungsabgabe – Reduktion der CO_2-Emissionen – wird durch die Substitution des Verkehrsmittels weniger umfassend erreicht als durch den Verzicht auf Flugreisen. Auch eine Unterscheidung zwischen Dienstreisen und Privatreisen ist unseres Erachtens nicht geeignet, denn die möglicherweise unterschiedlichen Preiselastizitäten der beiden Reisekategorien sind ebenfalls Ausdruck der den Marktteilnehmern zu überlassenden Priorisierung: Der Staat soll nicht durch unterschiedliche Abgabesätze an ihrer Stelle entscheiden, ob Freizeitreisen oder Geschäftsreisen eher verzichtbar sind; überdies dürften sich erhebliche Vollzugsprobleme ergeben.

230. Weitere zweckmässige Parameter, deren Berücksichtigung zu prüfen ist, betreffen insbesondere die Anzahl Passagiere (d. h. die Auslastung der Flugzeuge) und die CO_2-Emissionen des eingesetzten Flugzeugs.[349]

231. Da auch die Ausgestaltung einer Abgabe Folgen für die Lenkungswirkung hat, ist es sinnvoll, die Abgabe beim Flugpreis separat auszuweisen, un-

---

[347] KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax, S. 10, S. 17.

[348] Dass eine Abgabe so ausgestaltet sein müsste, dass die kürzesten Flüge proportional den höchsten Betrag verlangen, da diese Destinationen auch mit dem Zug erreicht werden könnten, postuliert STÜNZI ANNA, Flugticketabgabe – der Bundesrat versteckt sich hinter fragwürdigen Argumenten (https://www.foraus.ch/2017/06/01/flugticketabgabe-der-bundesrat-versteckt-sich-hinter-fragwuerdigen-argumenten/).

[349] Welche Unterschiede es gibt, zeigt z. B. der «atmosfair Airline Index 2017» (https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/aai2017-englischfarbe_final.pdf).

ter Deklaration der CO_2-Emissionen, die durch den Flug verursacht werden.[350]

232. Für die Ertragsverwendung sind die Ausführungen vorn unter Ziff. 7.2.1 hinsichtlich der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen in analogem Sinne massgeblich.

7.4.2 Regelungsort

233. Die gesetzliche Regelung einer Flugticket-Lenkungsabgabe ist – jedenfalls im Zusammenhang mit der aktuellen Gesetzesdebatte – im Sinne der allgemeinen Überlegungen zum Regelungsort (vorn Ziff. 7.1.2) in das CO_2-Gesetz einzufügen. Denn die Flugticket-Lenkungsabgabe hat wie die CO_2-Abgabe auf Brennstoffen zum Ziel, CO_2-Emissionen zu reduzieren. Als Lenkungsabgabe ist sie systematisch in den Zusammenhang der CO_2-Abgabe (4. Kapitel) zu stellen. Die Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung, die auch zusammen mit der Verwendung der Erträge aus anderen Lenkungsabgaben geregelt werden könnte, spricht ebenfalls für eine Regelung im CO_2-Gesetz. Dieses ist neu ausser auf Art. 74 BV (und Art. 89 BV) auch auf Art. 54 BV abzustützen.

234. Eine Ergänzung des Luftfahrtgesetzes ist zwar denkbar, da dieses bereits verschiedene Abgaben kennt, die in Art. 39 Abs. 3 Bst. a–g LFG in nicht abschliessender Weise aufgezählt sind. Dabei handelt es sich jedoch um Gebühren, die der Flughafenhalter «für die Benützung der und den Zugang zu den dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen» (Art. 39 Abs. 1 LFG) erheben kann, also um Kausalabgaben (vorn Ziff. 3.1.3). Diese können zwar auch Lenkungskomponenten enthalten.[351] Das mit der Flugticketabgabe hauptsächlich verfolgte klimapolitische Lenkungsziel und ihre dementsprechende Qualifizierung als Lenkungsabgabe sprechen jedoch gegen eine Regelung zusammen mit den

---

[350] DUPUIS ET AL., Vollzugsanalyse, S. 11 sowie 81 und vor allem auch 85, weisen auf die Bedeutung der Transparenz für die Wirkung von Klimaschutzmassnahmen hin.

[351] Vgl. namentlich die noch immer nicht abgeschlossene Auseinandersetzung um die Lenkungswirkung der Lärmgebühren des Flughafens Zürich im Anschluss an das Urteil A-768/2013 des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Oktober 2013 (EISELIN STEFAN, Lärmgegner fordern höheren Nachtzuschlag für laute Flugzeuge, Tages-Anzeiger vom 5. Mai 2017, https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/standardstarts-in-der-nacht-werden-teurer/story/29279772).

Abgaben im Sinne von Art. 39 LFG. Verfassungsgrundlage sind auch nicht wie beim Luftfahrtgesetz die Art. 87 und 92 BV, sondern in erster Linie Art. 74 und 54 BV.

7.5 Internationale Klimafinanzierung

7.5.1 Verfassungsmässige Anforderungen und Regelungsort

235. Im Sinne des Legalitätsprinzips werden nach neuerer Praxis im Rahmen der internationalen Kooperation zu leistende Bundesbeiträge gemäss Art. 164 BV jeweils auf Gesetzesstufe näher geregelt (vorn Ziff. 7.1). Die gesetzliche Grundlage von Art. 53 USG, auf der heute Beiträge an die Internationale Klimafinanzierung ausgerichtet werden, genügt den verfassungsmässigen Anforderungen grundsätzlich.

236. Allerdings wird die Regelung im Umweltschutzgesetz der Bedeutung der Internationalen Klimafinanzierung als drittes Bein des völkerrechtlichen Klimaschutzkonzepts (vorn Ziff. 4.2.3) nicht wirklich gerecht. Schon aus diesem Grund, aber zusätzlich auch im Hinblick auf eine konsistente Regelungsarchitektur (Ziff. 7.1.2) ist es angebracht, diese für den Erfolg der globalen Anstrengungen im Klimabereich wichtige *Aufgabe* des Bundes (Art. 164 Abs. 1 Abs. 1 Bst. e BV) in dem Gesetz zu regeln, das die Reduktion der CO_2-Emissionen zum Gegenstand hat. Wir empfehlen deshalb, die Vorlage zur Totalrevision der Klimaschutzgesetzgebung mit einer Art. 53 USG sinngemäss entsprechenden Vorschrift zu ergänzen.

7.5.2 Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben im Besonderen

237. Werden im Sinne von Ziff. 6.1, 6.2 oder 6.3 neu (Lenkungs-)Abgaben erhoben, deren Erträge ganz oder zum Teil für die Internationale Klimafinanzierung eingesetzt werden sollen, verlangt Art. 164 Abs. 1 Bst. e BV (vorn Rz. 212) auch, dass die *Leistungen* des Bundes im Gesetz näher geregelt werden.

238. Es ist unter anderem zu klären, ob bzw. dass die finanzielle Unterstützung sowohl Minderungs- wie auch Anpassungsmassnahmen zugutekommen soll. Sinnvoll ist es, die Vorgabe von Art. 9 Abs. 4 PA zu übernehmen, wonach bei der Internationalen Klimafinanzierung «ein Gleichgewicht zwischen Anpassung und Minderung angestrebt» werden soll

(vorn Rz. 112). Damit wird der zweckmässige Einsatz der Mittel in flexibler Weise geregelt: Die Schweiz kann gegebenenfalls ihre Beiträge an die Internationale Klimafinanzierung in bestimmten Anteilen oder ihre Leistungen an die verschiedenen Organisationen (Ziff. 4.2.4) zielgerichtet auf die dannzumaligen Notwendigkeiten im einen oder anderen Handlungsbereich einsetzen.

8. Beantwortung der Gutachtenfragen

8.1 Frage 1

> *«1. Unter welchen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen können ohne Änderung der Bundesverfassung klimapolitisch begründete Lenkungsabgaben eingeführt und deren Erträge für Massnahmen zum Schutz des Klimas sowie zur Anpassung an die Klimaveränderung im Ausland im Sinne der Verpflichtungen der Schweiz nach dem Pariser Abkommen verwendet werden?»*

239. Klimapolitische Lenkungsabgaben kann der Bund sowohl gestützt auf Art. 74 wie auch auf Art. 54 BV einführen. Sie müssen eine Lenkungswirkung im Sinne der klimapolitischen Ziele haben, also namentlich zur Verringerung von Treibhausgas-Emissionen beitragen.

240. Die Erträge können zweckgebunden zur Förderung des mit der Abgabenerhebung verfolgten Ziels oder für einen eng damit zusammenhängenden Zweck verwendet werden. Beiträge an die Internationale Klimafinanzierung im Sinne von Art. 9 PA, mit denen die Minderung von Treibhausgasemissionen im Ausland oder die Anpassung an die Folgen der Klimaveränderung in Entwicklungsländern finanziell unterstützt werden, erfüllen diese Anforderung.

241. Die Ertragsverwendung darf keinen Umfang annehmen, der das Steuersubstrat der Kantone wesentlich beeinträchtigen würde. Bei der hier in Frage stehenden Erhöhung der Ertragsverwendung für die Internationale Klimafinanzierung um bis zu CHF 1 Milliarde erfolgt keine solche Beeinträchtigung.

8.2 Frage 2

> *«Wie sind die folgenden Finanzierungsinstrumente unter den genannten Gesichtspunkten zu beurteilen?*
> *a) Ausweitung der Verwendung der Erträge der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen*
> *b) Ausweitung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe*
> *c) Flugticketabgabe»*

242. Alle drei Instrumente sind in diesem Gutachten als Lenkungsabgaben (Ziff. 5 und 6) untersucht worden. Damit sie als solche qualifiziert werden können, müssen sie so ausgestaltet werden, dass sie tatsächlich Lenkungswirkung haben. Bei allen drei Instrumenten ist davon auszugehen, dass eine solche bei zweckmässiger Regelung und genügender Höhe der Abgabe erwartet werden kann.

243. Es ist sowohl zulässig, Erträge der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen für die Internationale Klimafinanzierung zu verwenden, wie auch, die Erhebung der CO_2-Abgabe auf Treibstoffe auszuweiten und aus ihren Erträgen an die Internationale Klimafinanzierung beizutragen. Nach dem Grundgedanken der CO_2-Abgabe ist die Belastung auch der Treibstoffe nur konsequent. Eine solche Abgabe mit dem aktuell gültigen Abgabesatz von CHF 96 pro Tonne CO_2 hätte eine den Anforderungen an reine Lenkungsabgaben genügende Lenkungswirkung

244. Eine Abgabe auf Flugtickets kann, wenn sie als reine Lenkungsabgabe mit dem Ziel einer Reduktion von CO_2-Emissionen ausgestaltet wird, aufgrund der Sachkompetenzen des Bundes gemäss Art. 74 und Art. 54 BV (Rz. 239) eingeführt werden. Es stehen ihr auch keine Verpflichtungen aus Luftverkehrsabkommen entgegen.

245. Auch die Erträge einer Flugticket-Lenkungsabgabe können im Sinne von Rz. 240 zweckgebunden für die Internationale Klimafinanzierung eingesetzt werden.

8.3 Frage 3

«Welche Anforderungen gelten aus verfassungsrechtlicher Sicht an die gesetzliche Ausgestaltung dieser Finanzierungsinstrumente?»

246. Für alle drei geprüften Instrumente wäre in einem Bundesgesetz insbesondere zu regeln, wer abgabepflichtig ist sowie mit welchem Ziel die Abgaben wie hoch und aufgrund welcher Bemessungskriterien anzusetzen sind. Im Weiteren hat das Gesetz das Verfahren der Abgabenerhebung und die Verwendung der Erträge der Lenkungsabgabe zu bestimmen. Um eine periodische Anpassung der Abgabesätze an die eingetretene Lenkungswirkung und der Zielerreichung zu ermöglichen, ist es zulässig, auf Gesetzesstufe nur die Höchstsätze festzulegen sowie die Kriterien, nach denen der Verordnungsgeber die Abgabesätze zu bestimmen hat. Es ist zu empfehlen, eine periodische Überprüfung der Lenkungswirkung vorzusehen.

247. Die Höhe einer neu einzuführenden Lenkungsabgabe wie z. B. der Flugticketabgabe kann vorerst gestützt auf die besten aktuell verfügbaren Annahmen festgelegt werden. In der Folge ist die Abgabe im Zug einer Überprüfung allenfalls schrittweise zu erhöhen, soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert.

248. Es empfiehlt sich, im neuen totalrevidierten CO_2-Gesetz eine Bestimmung zur Internationalen Klimafinanzierung einzufügen. Sie sollte die Herkunft der Mittel sowie die hauptsächlichen Kriterien für die Verwendung der Leistungen der Schweiz regeln.

249. Für die gesetzliche Regelung aller drei geprüften Finanzierungsinstrumente ist die Verankerung im neuen totalrevidierten CO_2-Gesetz am zweckmässigsten.

250. Dieses sollte im Ingress neu auch Art. 54 BV betreffend die auswärtigen Angelegenheiten aufführen.

9. Schlussbemerkungen

Hiermit bestätigen die Gutachterinnen und der Gutachter, die vorliegenden Abklärungen aus fachkundiger, objektiver und neutraler Perspektive sowie nach bestem Wissen und Gewissen verfasst zu haben. Betreffend der berücksichtigten Dokumentation und Literatur verweisen wir auf den Anhang.

Zürich, 28. Februar 2019

Ursula Brunner | Matthias Hauser | Nina von Büren

10. Anhang: Dokumentation

10.1 Rechtliche Fachliteratur

In den Fussnoten werden diese Texte mit den Nachnamen der Autoren, einem Kurztitel (nachfolgend kursiv in Klammern nach dem Namen) sowie der genauen Fundstelle (Seite, Note oder Randziffer) zitiert. Alle Webseiten wurden letztmals am 28. Februar 2019 aufgerufen.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS *(Notion)*, Notion et fonctions de la Constitution, in: THÜRER DANIEL/ AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz — Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 3-16

AUER RES *(Sonderabgaben)*, Sonderabgabe: Ein Beitrag zu besonderen Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten, Bern/Stuttgart 1980

BALLY JÜRG *(CO_2-Gesetz)*, Das CO_2-Gesetz: Instrument der Zusammenarbeit und Selbstregulierung, URP 2000, S. 501–524

BAUMANN ROBERT *(Einfluss*), Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, Zürich 2002

BEUSCH MICHAEL *(Lenkungsabgaben),* Lenkungsabgaben im Strassenverkehr: Eine rechtliche Beurteilung der Möglichkeiten zur Internalisierung externer Umweltkosten, Zürich 1999

BIAGGINI GIOVANNI *(Kommentar BV)*, BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017

BIAGGINI GIOVANNI *(Öffnung des Verfassungsstaates)*, Die Öffnung des Verfassungsstaates als Herausforderung für Verfassungsrecht und Verfassungslehre, in: EHRENZELLER BERNHARD/MASTONARDI PHILIPPE/SCHAFFHAUSER RENÉ/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 957–979

BIAGGINI GIOVANNI *(Normgefüge)*, Die Verfassung im Normgefüge, in: BIAGGINI GIOVANNI/ GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, S. 112–123

BLAU JUDITH *(Paris Agreement)*, The Paris Agreement – Climate Change, solidarity, and Human Rights, Cham 2017

BLUMENSTEIN ERNST/LOCHER PETER *(Steuerrecht)*, System des schweizerischen Steuerrechts, 7. Auflage, Zürich 2016

BODANSKY DANIEL/BRUNNÉE JUTTA/RAJAMANI LAVANYA *(Climate Change Law)*, International Climate Change Law, Oxford 2017

BÖCKLI PETER *(Schwerverkehrssteuer),* Die Schwerverkehrssteuer und ihre Einordnung in das System der Abgaben, ASA 49 (1980/81), S. 1–33

BÖCKLI PETER *(Indirekte Steuern)*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel/Stuttgart 1975

BÖCKLI PETER *(Innovation)*, Innovation und Mimikry im Abgaberecht: Eine Untersuchung zur abgaberechtlichen Einordnung des «Landschaftsrappens», ASA 58 1989/90, S. 177–209

BRUNNER URSULA/LOOSER MARTIN *(Interessen im Umweltrecht)*, Schutzintensität und Interessen im Umweltrecht: Eine Auswertung von neun umweltrechtlichen Erlassen, Rechtsgutachten im Auftrag des BAFU, Zürich 2012 (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/rechtsgutachten.html)

Bundesamt für Justiz *(Gutachten Aufsichtsabgaben)*, Gutachten vom 15. Juli 1999 über Anforderungen an die Verfassungsgrundlage für die Erhebung der jährlichen, pauschal bemessenen Abgaben im Bereich der Banken- und Privatversicherungsaufsicht sowie der Unfallverhütung im Strassenverkehr, VPB 2000, S. 337–371

Bundesamt für Justiz *(Gutachten Art. 73 BV)*, Gutachten vom 29. Juni 2000, Art. 73 BV. Nachhaltigkeit. Anwendung insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs, VPB 2001 N 2 S. 33-43

BURKHARDT ANDREA/BALLY JÜRG/NÄGELI BARBARA *(Art. 8 CO_2-Gesetz; Art. 34 CO_2-Gesetz)*, Erläuterungen zu Art. 8 CO_2-Gesetz bzw. zu Art. 34 CO_2-Gesetz, in: KRATZ BRIGITTA/MERKER MICHAEL/TAMI RENATO/RECHSTEINER STEFAN/FÖHSE KATHRIN (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO_2-Gesetz/KEG/ENSIG, Bern 2016

CAMENISCH LIVIA *(Klima- und Energielenkungssystem)*, Klima- und Energielenkungssystem, Normative Überlegungen zu Art. 131a E-BV, Zürich/St. Gallen 2016

COCKFIELD ARTHUR J. *(Tax Policy)*, Optimal climate change tax policy for small open economies, in: RICHARD CULLEN/JEFFERSON VANDERWOLK/YAN XU (Hrsg.), Green Taxation in East Asia, Cheltenham, UK/Northampton MA, USA, 2011, S. 141–166 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1596085)

DIRIWÄCHTER HANS B. *(Lenkungsabgaben)*, Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben, Bern 1980

DONZEL VALÉRIE *(redevances)*, Les redevances en matière écologique, Zürich/Basel/Genf 2003

DUPUIS JOHANN/KNOEPFEL PETER/SCHWEIZER RÉMY/MARCHESINI MARIO/DU PONTAVICE MARIE/WALTER LIONEL *(Vollzugsanalyse)*, Die Politik der Schweiz zur Reduktion der Treibhausgasemissionen: eine Vollzugsanalyse, erstellt im Auftrag des BAFU, Lausanne/IDHEAP 2016 (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/zusatzinformationen.html)

DUVANEL-DONZEL VALÉRIE *(fiscalité écologique)*, La fiscalité écologique à la lumière des principes généraux du droit, URP 2007, S. 37–57

EHRENZELLER BERNHARD *(St. Galler Kommentar BV, Art. 54)*, Art. 54 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

EHRENZELLER BERNHARD/PORTMANN ROLAND *(St. Galler Kommentar BV, Art. 54)*, Art. 54 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

EPINEY ASTRID *(Basler Kommentar BV, Art. 54; Art. 85)*, Art. 54 BV bzw. Art. 85 BV, in: WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015

EPINEY ASTRID *(Ausland)*, Beziehungen zum Ausland, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz — Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 871–887

ERLING UWE *(EU-Emissionshandel)*, Der Emissionshandel im Luftverkehr, ZLW 2009, S. 337–355

FLEINER THOMAS *(Kommentar aBV, Art. 24^{septies})*, Art. 24^{septies} aBV, in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS/ EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/ Zürich/Bern 1996

FLEINER THOMAS *(Rechtsgutachten),* Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, Wirtschaft und Recht (WuR) 1975, S. 193-359

GASTELUMENDI JORGE/GNITTKE INKA *(Climate Finance)*, Climate Finance (Article 9), in: KLEIN DANIEL/CARAZO MARÍA PÍA/DOELLE MEINHARD/BULMER JANE/HIGHAM ANDREW, The Paris Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 239–257

GEIGERWERNER/GEIGER GAUDENZ *(Art. 15 ff. CO_2-Gesetz)*, Erläuterungen zu Art. 15 ff. CO_2-Gesetz, in: KRATZ BRIGITTA/MERKER MICHAEL/TAMI RENATO/RECHSTEINER STEFAN/FÖHSE KATHRIN (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO_2-Gesetz/KEG/ENSIG, Bern 2016

GRIFFEL ALAIN *(Rechtsprechung)*, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich 2017

GRIFFEL ALAIN *(Umweltrecht)*, Umweltrecht in a nutshell, Zürich 2015

GRIFFEL ALAIN *(Verkehrsverfassungsrecht)*, Verkehrsverfassungsrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, Basel 2008, S. 3–65

GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT *(Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG),* Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG, in: Vereinigung für Umweltrecht (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011

GROSZ MIRINA *(Klimaabgaben)*, Klimaabgaben, Stromabgaben, Energieabgaben – Rechtliche Verhaltenssteuerung hin zur Energiewende?, in: GROSZ MIRINA/GRÜNEWALD SERAINA (Hrsg.), Recht und Wandel, Festschrift für Rolf H. Weber, Zürich 2016

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA *(Bundesstaatsrecht)*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX *(Verwaltungsrecht)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016

HÄNER ISABELLE *(Kausalabgaben),* Kausalabgaben – Eine Einführung, in: HÄNER ISABELLE/ WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Kausalabgaben, Zürich 2015, S. 1–26

HÄNER ISABELLE *(Strassenrecht)*, Strassenrecht, in: MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, Basel 2008, S. 173–250

HANGARTNER YVO *(Kompetenzverteilung)*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974

HANGARTNER YVO *(Bemerkungen zu BGE 124 I 289)*, Bemerkungen zu BGE 124 I 289, AJP 1999, S. 99–101

HAUSER ANDREAS *(VOC-Emissionen*), Diffuse VOC-Emissionen: Zum Zusammenspiel von Lenkungsabgabe, Vorschriften und Vollzug, URP 2009, S. 553–562

HAUSER MATTHIAS *(Klimarecht)*, Überblick über das aktuelle schweizerische Klimarecht, URP 2010, S. 810–824

HERZ STEFFEN *(EHS)*, Die Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das Europäische Emissionshandelssystem: Eine Analyse der Massnahme im völkerrechtlichen Kontext, Halle 2011

HETTICH PETER/WALTHER SIMONE *(Einspeisevergütung)*, Rechtsfragen um die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) für Elektrizität aus erneuerbaren Energien, ZBl 2011, S. 143– 171

HETTICH PETER/WETTSTEIN YANNICK *(Kostenanlastungssteuern)*, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 (2009/2010), S. 537–568

HÖHN ERNST *(Aspekte)*, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, ASA 45 (1976/77), S. 209–244

HÖHN ERNST/WALDBURGER ROBERT *(Steuerrecht)*, Steuerrecht, Band I, 9. Auflage, Bern 2011

HUNGERBÜHLER ADRIAN *(Kausalabgaberecht)*, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003, S. 505–532

JAAG TOBIAS *(Kompetenzverteilung)*, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (S. 149–159), in: BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015

JAAG TOBIAS *(Kantone)*, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: DANIEL THÜRER/JEAN FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz — Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 473–489

JAAG TOBIAS/KELLER HELEN *(Energieabgabe)*, Zur Verfassungsmässigkeit einer Energieabgabe, URP 1998, S. 319–363

JAGMETTI RICCARDO *(Energierecht)*, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht: Energierecht, Basel 2005

KAPPELER THOMAS *(Lenkungsabgaben)*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, Zürich 2000

KARLEN PETER *(öffentliche Abgaben)*, Zum Erfinden neuer öffentlicher Abgaben, ZBl 2014, S. 1 f.

KELLER HELEN *(Verfassung)*, Umwelt und Verfassung, Zürich 1993

KELLER HELEN *(Internationale Gemeinschaft)*, Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft, in: BIAGGINI GIOVANNI/THOMAS GÄCHTER/REGINA KIENER (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, S. 55—65

KELLER HELEN/HAUSER MATTHIAS *(Gutachten Klimalenkungsabgabe)*, Rechtsgutachten vom 6. Juni 2008 über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/rechtsgutachten .html)

KELLER HELEN/HAUSER MATTHIAS *(Klimalenkungsabgabe AJP)*, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe: Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 2009, S. 803–829

KERN MARKUS *(Basler Kommentar BV, Art. 82)*, Art. 82 BV, in: WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015

KLEY ROLAND/PORTMANN ROLAND *(St. Galler Kommentar BV, Aussenverfassung)*, Vorbemerkungen zur Aussenverfassung, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER

RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

KOCHER MARTIN *(Kontrolle)*, Die bundesgerichtliche Kontrolle von Steuernormen, Bern 2018

LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA *(Finanzrecht)*, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017

MADER LUZIUS *(Sozial- und Umweltverfassung)*, Sozial- und Umweltverfassung, AJP 1999, S. 698—705

MAHON PASCAL *(Commentaire Cst., Art. 54; Art. 74)*, Art. 54 bzw. Art. 74, in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003

MALINVERNI GIORGIO/WILDHABER LUZIUS *(SJIR 1985)*, La pratique suisse relative à la Convention européenne des droits de l'homme 1984, SJIR 1985, S. 244

MARANTELLI ADRIANO *(Aufenthalts-Ersatzabgabe)*, Das Bundesgericht schützt die «Aufenthalts-Ersatzabgabe», zsis 2010, BestCase Nr. 9

MARANTELLI ADRIANO *(Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben)*, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme, Jusletter vom 2. Februar 2015

MARTINEZ ROMERA BEATRIZ *(International Aviation)*, Regime Interaction and Climate Change: The Case of International Aviation and Maritime Transport, New York 2018

MAYER BENOIT *(Climate Change Law)*, The International Law on Climate Change, Cambridge 2018

MEYER-OHLENDORF NILS/MEHLING MICHAEL *(Nutzungsentgelte)*, Rechtliche Ausgestaltung von Nutzungsentgelten für globale Umweltgüter, Berlin 2006

MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT *(droit administratif)*, Droit administratif, Vol. I, Les fondements généraux, 3. Auflage Bern 2012

MORELL RETO/VALLENDER KLAUS A. *(St. Galler Kommentar BV, Art. 74)*, Art. 74 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

MÖSCHING FABIAN *(Zweitwohnungen)*, Fiskalische Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, Jusletter vom 1. Dezember 2014

MÜLLER GEORG *(Service public-Abgaben)*, Sind «Service public-Abgaben» im Bereich der Versorgung mit elektrischer Energie zulässig, ZBl 2004, S. 461–475

MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX *(Rechtssetzungslehre)*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013

OBERSON XAVIER *(droit fiscal)*, Droit fiscal Suisse, 4. Auflage, Basel 2012

OBERSON XAVIER *(taxes d'orientation)*, Les taxes d'orientation: nature juridique et constitutionnalité, Basel 1991

OBERSON XAVIER *(taxes écologiques)*, Les taxes écologiques et le partage des compétences de leur mise en œuvre entre la Confédération et les cantons, ASA 60 (1991/92), S. 255– 244

OBERSON XAVIER/MARAIA JEAN-FRÉDÉRIC *(remarques liminaires art. 35a-35c LPE)*, Remarques liminaires ad art. 35a-35c, in: MOOR PIERRE/FAVRE ANNE-CHRISTINE/FLÜCKIGER ALEXANDRE (Hrsg.), Loi sur la protection de l'environnement (LPE), Bern 2010

PACHE ECKHARD *(Kerosinsteuer)*, Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 2005 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2853.pdf)

PFISTERER THOMAS *(St. Galler Kommentar BV, Art. 54)*, Art. 54 Abs. 3 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

RAUSCH HERIBERT *(Umwelt und Raumplanung),* Umwelt und Raumplanung, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz — Droit constitutionnel suisse, Zürich, 2001, S. 915–927

RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN *(Umweltrecht)*, Umweltrecht: Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/ Genf 2004

REICH MARKUS *(Steuerrecht)*, Steuerrecht, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012

REICH MARKUS *(Vorbemerkungen zu Art. 1/2)*, Vorbemerkungen zu Art. 1/2, in: Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bd. 1/1, 2. Aufl., Basel 2002

RHINOW RENÉ *(Verfassungsrecht)*, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003

RHINOW RENÉ/BIAGGINI GIOVANNI *(Landschaftsrappen),* Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zur Einführung des sog. «Landschaftsrappens» vom 29. Oktober 1997 (https://www.greina-stiftung.ch/projekte/rechtsgutachten-landschaftsrappen)

RHINOW RENÉ/SCHMID GERHARD/BIAGGINI GIOVANNI/UHLMANN FELIX *(Öffentliches Wirtschaftsrecht)*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011

RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER *(Verfassungsrecht)*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016

RONGA BARBARA/SANGRA EMMANUEL *(taxes d'incitation)*, Les taxes d'incitation environnementales: Pourquoi et comment les évaluer?, LeGes 2010, S. 199–210

RÜTSCHE BERNHARD *(Zweitwohnungssteuer)*, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 2C_1076/2012 vom 27. März 2014, Zweitwohnungssteuer Silvaplana, ZBl 2014, S. 426– 440

SALADIN PETER *(Bund und Kantone)*, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431–590

SALADIN PETER *(Kommentar aBV, Art. 3*), Art. 3, in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996

SCHAFFHAUSER RENÉ *(St. Galler Kommentar BV, Art. 82)*, Art. 82, in: EHRENZELLER BERNHARD/ SCHINLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

SCHINDLER DIETRICH *(Kommentar aBV, Art. 8)*, Art. 8, in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS/ EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996

SCHWEIZER RAINER J. *(St. Galler Kommentar BV, Art. 3)*, Art. 3 BV in: EHRENZELLER BERNHARD/ SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

SEILER HANSJÖRG *(Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG; Art. 35b USG)*, Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c USG bzw. Erläuterungen zu Art. 35b USG, in: Vereinigung für Umweltrecht/KELLER HELEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2004

STEINER PETER (*Verursacherprinzip*), Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch das Umweltschutzrecht: Eine Darstellung der Vorschriften des Bundes und der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Zürich 1999

STURNY THIEMO *(Mitwirkungsrechte),* Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Freiburg 1998

SUÁREZ PÉREZ IRENE/CHURIE KALLHAUGE ANGELA *(Adaptation)*, Adaptation (Article 7), in: KLEIN DANIEL/CARAZO MARÍA PÍA/DOELLE MEINHARD/BULMER JANE/HIGHAM ANDREW, The Paris Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 196–223

THORGEIRSSON HALLDÓR *(Objective)*, Objective (Article 2.1), in: KLEIN DANIEL/CARAZO MARÍA PÍA/DOELLE MEINHARD/BULMER JANE/HIGHAM ANDREW, The Paris Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 123–130

TSCHANNEN PIERRE *(Art. 32e USG)*, Art. 32e, in: Vereinigung für Umweltrecht/KELLER HELEN (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2004

TSCHANNEN PIERRE *(Staatsrecht)*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016

TSCHANNEN PIERRE *(Verfassungsauslegung)*, Verfassungsauslegung, in: THÜRER DANIEL/ AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 149–160

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS *(Verwaltungsrecht)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014

VALLENDER KLAUS A. *(Art. 1 GSchG)*, Art. 1 GSchG, in: HETTICH PETER/JANSEN LUC/NORER ROLAND (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016

VALLENDER KLAUS *(Bundesfinanzordnung)*, Leitlinien der Bundesfinanzordnung, AJP 1999, S. 687–697

VALLENDER KLAUS A. *(Lenkungsabgaben),* Lenkungsabgaben als Instrument des Umweltschutzrechts, URP 1988, S. 67–89

VALLENDER KLAUS *(St. Galler Kommentar BV, Art. 85; Vorbemerkungen zur Finanzordnung)*, Art. 85 BV bzw. Vorbemerkungen zur Finanzordnung, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER/LEHNE JENS *(Wirtschaftsfreiheit)*, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, Bern 2007

VALLENDER KLAUS A./JACOBS RETO *(Ökologische Steuerreform)*, Ökologische Steuerreform, Bern/Stuttgart/Wien, 2000

VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO *(Umweltrecht)*, Umweltrecht, Bern 1997

WAGNER PFEIFER BEATRICE *(Reduktion)*, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, URP 2014, S. 137–169

WAGNER PFEIFER BEATRICE *(Allgemeine Grundlagen)*, Umweltrecht: Allgemeine Grundlagen, Zürich/St. Gallen 2017

WAGNER PFEIFER BEATRICE *(Besondere Regelungsbereiche)*, Umweltrecht: Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013

WEBER ROLF H. *(taxation)*, Innovative taxation strategies supporting climate change resilience, in: LARRY KREISER ET AL. (Hrsg.), Environmental Taxation and Climate Change, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2011, S. 47–62

WIEDERKEHR RENÉ (*Kausalabgaben*), Kausalabgaben, Bern 2015

WIEDERKEHR RENÉ *(Sonderabgaben)*, Sonderabgaben, recht 2017, S. 43–59

WIDMER LUKAS *(Legalitätsprinzip)*, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988

WYSS DANIELA *(Kausalabgaben)*, Kausalabgaben – Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit, Bern 2009

ZIEGLER ANDREAS R./ODENDAHL KERSTIN (*St. Galler Kommentar BV, Völkerrecht)*, Bundesverfassung und Völkerrecht, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014

10.2 Nichtrechtliche Fachliteratur, Berichte, Materialien etc.

In den Fussnoten werden diese Texte mit dem in Klammern angefügten Kurztitel sowie der genauen Fundstelle (Seite, Note oder Randziffer) und gegebenenfalls unter den Namen der Autorinnen (in Kapitälchen) zitiert. Alle Webseiten wurden am 28. Februar 2019 letztmals aufgerufen.

BAFU, Umwelt-Info, Klimapolitik der Schweiz, 2018 (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/klimapolitik-der-schweiz.html) *(BAFU, Schweizer Klimapolitik)*

BAFU, Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO_2-Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020), Stand Juli 2018, https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/daten-indikatoren-karten/daten/co2-statistik.html *(BAFU, THG-Emissionsbericht 2018)*

BAFU, Bericht erstellt in Zusammenarbeit mit Claudia Blanc (BJ), Anton Hilber (DEZA), Eva Matter (EFV), Thomas Roth (seco), Neue Finanzierungsinstrumente für die Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime, Stand 30.11.2011 (https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/international/fachinfo-daten/Bericht-des-Bundesrates-ueber-neue-Finanzierungsinstrumente-Klimafinanzierung.pdf) *(Bericht Finanzierungsinstrumente)*

Bundesamt für Umwelt, Rückverteilung der CO_2-Abgabe, https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/co2-abgabe/rueckverteilung-der-co2-abgabe.html

Bericht des Bundesrates vom 10. Mai 2017 in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015, Internationale Klimafinanzierung (https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48209.pdf) *(Bericht Klimafinanzierung)*

Bericht des Bundesrates vom 24. Februar 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz, BBl 2016 1847 (https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/1847.pdf) *(Bericht Lupo 2016)*

Bericht des Bundesrates vom 3. März 2010 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 4459 *(Bericht Malama)*

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Pfisterer (01.3160) zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz, BBl 2007 5907 *(Bericht Föderalismus 2007)*

Bericht des UVEK vom 16. August 2007 über die zukünftige Klimapolitik der Schweiz (https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/9395.pdf) *(Klimabericht UVEK 2007)*

BFS, Mehr als 60% des Treibhausgas-Fussabdrucks entstehen im Ausland (Februar 2018) (https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.4322942.html) *(BFS Fussabdruck 2018)*

BFS, Jahresdaten 2017 Linien- und Charterverkehr (https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/querschnittsthemen/zivilluftfahrt/linien-charterverkehr.html#1673444726) (*BFS, Jahresdaten 2017 Linien- und Charterverkehr*)

Botschaft des Bundesrates vom 5. September 2018 über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt 2019–2022, BBl 2018 5913 *(Botschaft Rahmenkredit 2019–2022)*

Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO_2-Gesetzes), BBl 2018 411 *(Botschaft Verknüpfung EHS)*

Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247 *(Botschaft CO_2-Gesetz nach 2020)*

Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 2016 zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris, BBl 2017 317 *(Botschaft PA)*

Botschaft des Bundesrates vom 17. Februar 2016 zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020, BBl 2016 2333 *(Botschaft internationale Zusammenarbeit 2016)*

Botschaft des Bundesrates vom 28. Oktober 2015 zum Verfassungsartikel über ein Klima- und Energielenkungssystem, BBl 2015 7877 *(Botschaft Klima- und Energielenkungssystem)*

Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014 über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt 2015–2018, BBl 2014 7719 *(Botschaft Rahmenkredit 2014)*

Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2013 zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer», BBl 2013 9025 (*Botschaft Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»*)

Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO_2-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima»), BBl 2009 7433 *(Botschaft Klimapolitik nach 2012)*

Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, BBl 2002 7911 *(Botschaft Rahmenkredit 2002)*

Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 2002 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, BBl 2002 7611 *(Botschaft Bundesgesetz Friedensförderung und Menschenrechte)*

Botschaft des Bundesrates vom 20. September 2002 über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung, BBl 2002 6659 *(Botschaft Chemiewaffenabrüstung)*

Botschaft zum Bundesgesetz vom 17. März 1997 über die Reduktion der CO_2-Emissionen, BBl 1997 III 410 *(Botschaft Reduktion der CO_2-Emissionen)*

Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 *(Botschaft neue BV)*

Botschaft des Bundesrates vom 4. September 1996 zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes, BBl 1996 IV 1217 *(Botschaft Änderung Gewässerschutzgesetz)*

Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), BBl 1979 III 749 *(Botschaft USG)*

Botschaft des Bundesrates vom 6. Mai 1970 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen, BBl 1970 I 761 *(Botschaft Umweltschutzartikel)*

CE Delft, A study on aviation ticket taxes, November 2018, (https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_12_CE_Delft_7L14_A_study_on_aviation_ticket_taxes_DEF.pdf) *(CE Delft, Aviation Ticket Taxes)*

COP Decision 1/CP.21, Ziff. 53, Adoption of the Paris Agreement (https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2)

Gesetzgebungsleitfaden, 3., nachgeführte Auflage, hrsg. vom Bundesamt für Justiz, Bern 2007 (https://www.bj.admin.ch//bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html) *(Gesetzgebungsleitfaden)*

Ecoplan, Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Energie, des Bundesamts für Umwelt und der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 13. Januar 2015 *(Ecoplan, Klima- und Energielenkungssystem)*

Ecoplan, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht, Bern, 12.09.2012 *(Ecoplan, Ökologische Steuerreform)*

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, Varianten eines Energielenkungssystems, 2. September 2013 *(EFD, Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem)*

FUCHS STEPHANIE, Als gäb's einen zweiten Himmel – überbordender Flugverkehr, in oekoskop, Fachzeitschrift der Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz, 2/18, S. 5–8 *(FUCHS, Flugverkehr)*

GORDIJN HUGO/KOLKMAN JOOST, Effects of the Air Passenger Tax: Behavioral Responses of Passengers, Airlines and Airports, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, Februar 2011 (https://www.researchgate.net/publication/279201658_Effects_of_the Air_Passenger_Tax) *(GORDIJN/KOLKMAN, Behavioral Responses)*

HÄNGGI MARCEL, Null Öl. Null Gas. Null Kohle. Wie Klimapolitik funktioniert. Ein Vorschlag, Zürich 2018 *(HÄNGGI, Klimapolitik)*

IEA, CO_2 Emissions from Fuel Combustion, Highlights, 2012; Bericht für das Jahr 2017 (https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/CO2EmissionsfromFuelCombustionHighlights2017.pdf) *(IEA, CO_2 Emissions from Fuel Combustions)*

IEEP, Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences, A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland, Final Report, Brüssel 2013 (https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/c5a119cc-2c61-45cc-a1b4-f5f075047c16/ETR_study_by_IEEP_for_the_Swiss_Government_-_Annexes_-_21_June_2013.pdf?v=63664509831) *(IEEP, Tax Reforms)*

Interpellation 16.3551, Masshardt Nadine, Gleich lange Spiesse für den internationalen Bahnverkehr. Stopp der steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs *(Interpellation Masshardt)*

Intraplan Consult GmbH, Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose, Bericht vom Juni 2015 im Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) (https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/das-bazl/studien-und-berichte.html) *(Intraplan, Nachfrageprognose)*

KOLLMUSS ANJA, Die Schweiz und ihre Klimaverpflichtungen im Ausland: Analyse von 11 möglichen Instrumenten zur internationalen Klimafinanzierung, August 2018 (http://www.alliancesud.ch/de/file/35014/download?token=OD-Aalfe) *(KOLLMUSS, Instrumente)*

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats, Bericht vom 26. Januar 2009 zur parlamentarischen Initiative Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich, BBl 2009 1205 *(Kommissionsbericht Massnahmen im Gebäudebereich)*

KRENEK ALEXANDER/SCHRATZENSTALLER MARGRIT, Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax, FairTax Working Paper Series No. 01, May 2016 (http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:930270/FULLTEXT01.pdf) *(KRENEK/SCHRATZENSTALLER, Flight Ticket Tax)*

Motion 18.3939, Friedl Claudia, Umsetzung von Artikel 74 der Bundesverfassung. Klimaabgabe auf Flugtickets einführen *(Motion 18.3939 Friedl)*

Motion 17.3998, Grossen Jürg, Klimaschutz endlich auch im Flugverkehr *(Motion 17.3998 Grossen)*

Motion 13.3901, Masshardt Nadine, Stopp der steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs *(Motion 13.3901 Masshardt)*

Motion 07.3680, Schelbert Louis, Keine Bevorteilung der internationalen Luftfahrt *(Motion 07.3680 Schelbert)*

NAKHOODA SMITA/WATSON CHARLENE, Adaptation Finance and the Infrastructure Agenda, Working Paper 437, Overseas Development Institute, London 2016 (https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10489.pdf*) (NAKHOODA/ WATSON, Adaptation Finance)*,

NAKHOODA SMITA/WATSON CHARLENE/SCHALATEK LIANE, The Global Climate Finance Architecture, Climate Finance Fundamentals 2, Stand November 2016 (https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11021.pdf*) (NAKHOODA/WATSON/SCHALATEK, Climate Finance Architecture)*

Parlamentarische Initiative 02.473, Hegetschweiler Rolf. CO_2-Gesetz. Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich *(Parlamentarische Initiative 02.473 Hegetschweiler)*

Postulat 17.3080, Reynard Matthias, Neue Quellen für die Klimafinanzierung schaffen *(Postulat 17.3080 Reynard)*

Postulat 10.4006, (übernommen von) Teuscher Franziska, (eingereicht von) Lachenmeier-Thüring Anita, Flugverkehrsbesteuerung für Auslandflüge analog zu Deutschland *(Postulat 10.4006 Teuscher)*

Postulat 17.3129, Seiler Graf, Einführung einer Abgabe auf Flugtickets *(Postulat 17.3129 Seiler Graf)*

Postulat GR ZH Nr. 2014/205, Garcia Isabel/Baumann Markus, Einführung einer standardisierten CO_2-Abgabe auf allen Flügen ab Zürich *(Postulat GR ZH Nr. 2014/205 Garcia/ Baumann)*

Staatsrechnung 2017 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bericht (https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html) *(Staatsrechnung 2017 des Bundes, Bericht)*

Staatsrechnung 2007 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bericht zur Bundesrechnung (https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html) *(Staatsrechnung 2007 des Bundes, Bericht)*

STAUDENMANN JÜRG, Klimapolitik ist (auch) Aussenpolitik! Kolumne vom Januar 2018, (http://www.sga-aspe.ch/klimapolitik-ist-auch-aussenpolitik/) *(STAUDENMANN, Klimapolitik)*

Voranschlag 2019 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020 – 2022, Bericht (https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html) *(Voranschlag 2019 des Bundes, Bericht)*

ZOMMERS ZINTA/ALVERSON KEITH (Hrsg.), Resilience: The Science of Adaptation to Climate Change, Amsterdam 2018 *(ZOMMERS/ALVERSON, Resilience)*

10.3 Ausgewählte Abkürzungen

aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (in Kraft bis zum 31. Dezember 1999)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AF	Adaptation Fund
Amtl.Bull.	Amtliches Bulletin der Verhandlungen von Nationalrat (N) und Ständerat (S)
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBl	Bundesblatt

BB IZA 2017	Bundesbeschluss vom 26. September 2016 über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017–2020, BBl 2016 8097
BB Umwelt 2019	Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt 2019–2022 vom 5. September 2018, BBl 2018 5959.
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Amtliche Sammlung der bundesgerichtlichen Entscheide
Bger	Bundesgericht
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Chicago-Übereinkommen	Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0)
COP	Conference of the Parties / Konferenz der Vertragsparteien
CO_{2eq}	CO_2-Äquivalent
CO_2-Gesetz	Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (SR 641.71)
E-BB Rahmenkredit Umwelt 2019-2022	Entwurf für einen Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt 2019–2022 (BBl 2018 5959)
E-CO_2-Gesetz	Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO_2-Gesetz), BBl 2018 385; Curia Vista Geschäft Nr. 17.071
EHS, ETS	EU Emissionshandelssystem, Emissions Trading System
FIFG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) (SR420.1)
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) (SR 611)
Fn.	Fussnote
GEF	Global Environment Facility
GR	Gemeinderat
HEL	Heizöl Extraleicht
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IEA	International Energy Agency
IZA	Internationale Zusammenarbeit

Kyoto Protokoll	Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, abgeschlossen am 11. Dezember 1997 (SR 0.814.011)
LDC	Least Developed Countries
LDCF	Least Developed Countries Fund
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) (SR 748.0)
MinöStG	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (SR 641.61)
MWSTG	Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz) (SR 641.20)
N.	Note
NAFG	Bundesgesetz vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (SR 725.13)
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organisation)
NISV	Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710)
PA	Klimaübereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (von der Bundesversammlung genehmigt am 16. Juni 2017) (SR 0.814.012) («Pariser Abkommen»)
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)
Rz.	Randziffer
SCCF	Special Climate Change Fund
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SES	Schweizerische Energiestiftung
SIDS	Small Island Developing States (auch IDS)
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u. E.	Unseres Erachtens
UNDP	United Nations Development Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change / Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (von der Bundesversammlung genehmigt am 23. September 1993) (SR 0.814.01) («Rahmenübereinkommen»)
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
URP	Umweltrecht in der Praxis

USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) (SR 814.01)
VOC	Flüchtige organische Verbindungen (volatile organic compounds)
ZBl	Zeitschrift für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht

Im Übrigen werden die üblichen Abkürzungen für Masse etc. verwendet.