



03.02.2020

Bericht Aufsicht Klimafonds II:

Klimafonds: Konsolidierung der Diskussion bezüglich Aufsicht Klimafonds Art. 38*h* und Art. 38*i* E-CO₂-Gesetz

Bericht zuhanden der UREK-N

17.071 n Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020

Beschluss UREK-N vom 13./14.1.2020	Kommentar der Verwaltung zur Umsetzung
Artikel 38<i>h</i> Klimafonds	
¹ Der Bundesrat errichtet einen Spezialfonds nach Artikel 52 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (Klimafonds) und legt in diesen einen Teil der in den Absätzen 2 und 3 genannten Erträge ein. Der Klimafonds ist rechtlich unselbstständig und führt eine eigene Rechnung.	Absatz 1 regelt die Errichtung des Klimafonds und die Einlagen in den Fonds. Dieser führt eine eigene Rechnung. Es liegt – im Gegensatz zum Bahninfrastrukturfonds und zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds – keine vom Parlament jährlich zu genehmigende Sonderrechnung gemäss Artikel 5 Buchstabe b des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vor. Die <i>Mitteleinlagen</i> erfolgen aus den in den Absätzen 2 und 3 festgehaltenen Zweckbindungen. Um Doppelförderungsstrukturen zu vermeiden, dürfen aus dem Klimafonds nur Massnahmen finanziert werden, die nicht bereits gestützt auf bestehende Spezialerlasse unterstützt werden (vgl. Art. 38<i>h</i> Abs. 3^{bis} E-CO₂-Gesetz letzter Satz). Deshalb wird nur <i>ein Teil</i> der zweckgebundenen Mittel gemäss Absätze 2 und 3 in den Fonds eingelegt. Die übrigen zweckgebundenen Mittel sollen direkt bei den für die betreffenden Sektorpolitiken zuständigen Verwaltungseinheiten budgetiert und in der Bundesrechnung ausgewiesen werden. Da es sich um einen Fonds nach Artikel 52 FHG handelt, sind für die <i>Entnahmen</i> in der Erfolgsrechnung des Bundes keine jährlichen Kreditbeschlüsse vorgesehen; die <i>Fondseinlagen</i> erfolgen hingegen gestützt auf einen jährlichen Voranschlagskredit (analog zu dem heute beim BAFU eingestellten Kredit A236.0127 <i>Einlage Technologiefonds</i>). Das Parlament legt mit einem einfachen Bundesbeschluss die Eckpunkte der Mittelverwendung für 4 Jahre (vgl. Art. 38<i>i</i> Abs. 1 E-CO₂-Gesetz). Daraus leitet sich auch der Umfang der jährlich in den

	Fonds einzulegenden oder bei den zuständigen Verwaltungseinheiten zu budgetierenden Mittel ab.
² Ein Drittel des Ertrags der CO ₂ -Abgabe, höchstens aber 450 Millionen Franken pro Jahr, und weniger als die Hälfte des Ertrags aus der Flugticketabgabe (49 Prozent) werden für Klimaschutzmassnahmen zur wesentlichen Verminderung von Treibhausgasemissionen eingesetzt.	In den Absätzen 2 und 3 werden die Zweckbindungen der Erträge geregelt. Sie gelten unabhängig davon, ob die zweckgebundenen Mittel für neue Aufgaben in den Klimafonds eingelegt werden oder für die Intensivierung bestehender Aufgaben oder Massnahmen bei den zuständigen Verwaltungseinheiten budgetiert werden (z.B. Erhöhung des Kredits A236.0117 <i>Technologietransfer</i> beim BFE zur Mitfinanzierung von zusätzlichen Pilot- und Demonstrationsanlagen oder des Kredits A236.0122 <i>Schutz Naturgefahren</i> beim BAFU für die Intensivierung der Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten).
³ Der Ertrag aus den Versteigerungen von Emissionsrechten nach den Artikeln 23 Absatz 2 und 24 Absatz 2 und der Ertrag aus den Ersatzleistungen nach den Artikeln 17, 26, 29 und 34 werden für Massnahmen zur Vermeidung von Schäden an Personen und Sachen von erheblichem Wert, die sich als Folge der erhöhten Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre ergeben können, eingesetzt.	U.E. geht aus der aktuellen Formulierung nicht klar hervor, ob aus der Flugticketabgabe exakt 49 Prozent oder weniger als 49 Prozent der Erträge zweckgebunden verwendet werden sollen.
^{3bis} Die Mittel des Fonds werden unter Berücksichtigung der Wirksamkeit der Massnahmen eingesetzt. Eine angemessene Forschungs- und Innovationsförderung, insbesondere im Bereich der Luftfahrt, ist zu gewährleisten. Nicht finanziert werden dürfen Massnahmen, die auf der Grundlage anderer Spezialerlasse ergriffen werden.	Absatz 3^{bis} hält zunächst die Grundprinzipien der Mittelverwendung fest: Bei der Zuteilung der Fondsmittel auf die gesetzlichen Verwendungszwecke sollen Projekte und Massnahmen, denen eine hohe <i>Wirksamkeit</i> zur Erreichung der gesetzlichen Ziele zugeschrieben wird, prioritär behandelt werden. Dazu gehört eine angemessene Unterstützung von Forschungs- und Innovationsförderung. Zudem statuiert der letzte Satz von Absatz 3^{bis} das aus Gouvernance-Sicht wichtige Doppelsubventionierungsverbot: Aus dem Klimafonds dürfen nur Massnahmen und Vorhaben unterstützt werden, für deren Finanzierung es keine spezialrechtliche Grundlage ausserhalb des CO₂-Gesetzes gibt. Mit dieser Vorgabe wird verhindert, dass die gleiche Massnahme auf zwei Kanälen unterstützt wird. Bereits heute fördert der Bund nämlich gestützt auf bestehende Spezialgesetze Massnahmen zu Gunsten des Klimas; die entsprechenden Mittel sind in den Budgets der zuständigen Verwaltungseinheiten eingestellt. Diese Massnahmen sollen mit den nach Absätzen 2 und 3 zweckgebundenen Mitteln verstärkt werden können. Solche Intensivierungen dürfen aber nicht via Klimafonds erfolgen; allfällige Mittelaufstockungen sind direkt in den bestehenden Budgets der zuständigen Verwaltungseinheiten vorzunehmen. Das Doppelsubventionierungsverbot wahrt die Budgethoheit des Parlaments (Art. 167 BV). Es verhindert, dass das Bundesbudget an Transparenz verliert und Budgetentscheide des Parlaments nachträglich über zusätzliche Fondsmittel «korrigiert» werden könnten. Gestützt auf das Doppelsubventionierungsverbot werden die aus der Flugticketabgabe und den Erlösen aus Versteigerungen und Ersatzleistungen finanzierten Massnahmen nach den Artikeln 40a und 40b E-CO₂-Gesetz teilweise aus dem Klimafonds und teilweise über Kredite

	bei den zuständigen Verwaltungseinheiten gefördert werden. Das aus der CO₂-Abgabe finanzierte Gebäudeprogramm nach Artikel 39 und die Bürgschaften zur Technologieförderung nach Artikel 40 stützen sich auf das CO₂-Gesetz ab und werden daher vollständig über den Klimafonds finanziert. In den Bundesbeschlüssen zum Voranschlag soll der Bundesrat ermächtigt werden, zweckgebundene Mittel, die bei den zuständigen Verwaltungseinheiten budgetiert aber nicht ausgeschöpft wurden, in den Klimafonds zu verschieben.
⁴ Der Klimafonds wird im UVEK verwaltet. Die zuständigen Stellen sind so mit Mitteln zu versorgen, dass sie in ihrem Vollzugszuständigkeitsbereich die nötigen Zahlungen leisten können.	Das UVEK ist im Bereich Klimafonds federführend zuständig für die Vorbereitung der entsprechenden Bundesratsgeschäfte, insbesondere für die Botschaft zur mittelfristigen Fondsplanung nach Artikel 38i Absatz 2 und für die jährliche Berichterstattung nach Artikel 38h Absatz 8. Es ist zudem verantwortlich für die finanzielle Abstimmung von Fondseinlagen und -entnahmen sowie für die Einhaltung der Zweckbindungen, der gesetzlichen Verwendungszwecke und der übrigen Vorgaben des Subventionsgesetzes. Der Abschluss von Vereinbarungen und Verfügungen zur Vergabe der einzelnen Finanzhilfen liegt in der Zuständigkeit der für die jeweiligen Sektorpolitiken zuständigen Verwaltungseinheiten.
⁵ Die Eidg. Finanzverwaltung legt die Mittel des Klimafonds an.	Als rechtlich unselbstständiger Fonds ohne Sonderrechnung ist der Klimafonds Teil der Bilanz der Bundesrechnung. Wie bei anderen Fonds werden die Mittel durch die EFV passiv verwaltet. Die Verwaltung durch die EFV stützt sich auch auf Artikel 52 Absatz 2 FHG.
⁶ Der Klimafonds darf sich nicht verschulden. Seine Mittel sind zu verzinsen.	Das Verschuldungsverbot gewährleistet im Sinne einer rudimentären Fiskalregel, dass der Fonds nicht mehr ausgeben kann, als er eingenommen hat. Damit wird sichergestellt, dass der Klimafonds ausschliesslich die gesetzlich gebunden Erträge und nicht allgemeine Steuermittel einsetzt. Die vorgesehene Pflicht zur Verzinsung der Fondsmittel ist unüblich. Sie würde dazu führen, dass allgemeine Steuergelder eingesetzt werden, um noch nicht ausgeschüttete Fondsmittel oder Reserven für Bürgschaftsverluste zu verzinsen. Auch bei den aktuellen Spezialfinanzierungen für die CO₂-Abgabe hat der Ständerat die Abschaffung der Verzinsung beschlossen (vgl. Art. 43 E-CO₂-Gesetz).
Vorschlag der Verwaltung für einen zusätzlichen Absatz 6^{bis}: ^{6bis} Die aus Mitteln des Klimafonds zu finanzierenden Verpflichtungen dürfen 2 Milliarden Franken nicht übersteigen.	Gemäss Finanzhaushaltsgesetz sind für mehrjährige Verpflichtungen in der Regel vom Parlament beschlossene Verpflichtungskredite nötig. Verpflichtungskredite sind u.a. insbesondere erforderlich für die Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Jahren auszuzahlen sind (Artikel 21 Absatz 4 Buchstabe d FHG).

	Es ist anzunehmen, dass ein wesentlicher Teil der Mittel aus dem Klimafonds für mehrjährige Vorhaben und Projekte zugesichert wird. Zum heutigen Zeitpunkt können aber weder die Höhe der Einlage in den Fonds (hängt von den Einnahmen sowie von der Verteilung der Ausgaben zwischen ordentlichen Bundesaussgaben und Fondseinlage ab), noch die Art und Dauer und der Projekte gut genug eingeschätzt werden, damit ein Verpflichtungskredit mit hinreichender Genauigkeit bemessen werden könnte. Deshalb soll mit Ausnahme von Verpflichtungskrediten für Bürgschaften (z.B. bestehende Verpflichtungskredite Technologiefonds) auf einzelne Verpflichtungskredite verzichtet werden. Stattdessen soll im Gesetz festgehalten werden, dass die offenen Verpflichtungen aus dem Klimafonds insgesamt (einschliesslich Bürgschaften) den Betrag von 2 Milliarden nicht überschreiten dürfen. Das entspricht ungefähr dem Umfang der zweckgebundenen Einnahmen während 2 Jahren. Damit kann verhindert werden, dass die Verwaltung ohne Zustimmung des Parlaments einen hohen Verpflichtungsüberhang aufbaut, der auf Jahrzehnte hinweg einen beträchtlichen Teil der Fondsmittel bindet und den Spielraum zur Förderung neuer Projekte limitiert. Die Budgethoheit des Parlaments kann so gewährleistet werden.
⁷ Die Eidg. Finanzkontrolle prüft jährlich die Rechnung des Klimafonds.	Die Zuständigkeit der EFK ergibt sich bereits aus den Artikel 6 und 8 Finanzkontrollgesetz. Die vorliegende Bestimmung ist folglich bloss deklaratorisch und könnte auch gestrichen werden.
⁸ Über Einlagen und Entnahmen sowie den Stand des Fondsvermögens ist jährlich ein Bericht zu erstellen.	Aus systematischen Gründen und zur besseren Verständlichkeit sollte der Inhalt dieses Absatzes mit Artikel 38i Absatz 2 zusammengeführt werden.
⁹ Der Klimafonds bildet angemessene Reserven. Übersteigen die Mittel des Klimafonds die angemessenen Reserven, werden sie gemäss Artikel 41 an die Bevölkerung und Wirtschaft verteilt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.	Der Klimafonds muss gewisse Reserven aufweisen, um auch bei Ertragsschwankungen zugesicherte Finanzhilfen leisten und unerwartete Bürgschaftsverluste decken zu können, ohne dabei das Verschuldungsverbot nach Artikel 38h Absatz 6 zu verletzen. Die angemessene Höhe der Reserven wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe insbesondere in Abhängigkeit der Fondstätigkeiten näher regeln müssen. Sind die Reserven zu hoch, erfolgt eine Rückerstattung an Wirtschaft und Bevölkerung. Bei der Flugticketabgabe, die eine Zweckbindung von <i>weniger</i> als der Hälfte der Einnahmen vorsieht, kann alternativ auch die jährliche Fondseinlage entsprechend reduziert werden [abhängig von der Formulierung in Absatz 2]. Die Reservehöhe und die allfällige Anpassung der Fondseinlage zu Gunsten der Rückverteilung an Bevölkerung und Wirtschaft sollen jeweils im Rahmen der vierjährigen Planung der Fondsentnahmen überprüft werden.

Artikel 38i Rechnung des Fonds, Entnahmen und Finanzplanung

¹ Die Bundesversammlung legt mit einfachem Bundesbeschluss die Vierjahresplanung fest, gemäss derer die Mittel aus dem Fonds nach den Artikeln 39, 40, 40a und 40b verwendet werden.

Vorschlag der Verwaltung zur redaktionellen Präzisierung von Absatz 1:

¹ Die Bundesversammlung legt mit einfachem Bundesbeschluss jeweils die vierjährigen Höchstbeträge für die Verwendung der zweckgebundenen Mittel nach Artikel 38h Absätze 2 und 3 ~~die Vierjahresplanung fest, gemäss derer die Mittel verwendet werden~~ fest.

Mit Höchstbeträgen für die Aufgabenbereiche nach den Artikeln 39, 40, 40a und 40b E-CO₂-Gesetz legt das Parlament die Eckpunkte der Verwendung der gemäss Artikel 38h Absätze 2 und 3 zweckgebundenen Mittel für jeweils 4 Jahre fest. Der einfache Bundesbeschluss hat den Charakter eines Planungsbeschlusses nach Artikel 28 Parlamentsgesetz. Der Bundesrat wird ihn dem Parlament mit einer separaten Botschaft rechtzeitig unterbreiten, damit die Beschlüsse in den jeweiligen Voranschlägen umgesetzt werden können¹.

Diese *Botschaft* wird im Wesentlichen Folgendes beinhalten:

- Einnamenschätzungen für CO₂-Abgabe, Flugticketabgabe, Versteigerungserlöse und Ersatzleistungen in der 4-Jahresperiode;
- Informationen zu den in der Periode geplanten Projekten und Vorhaben nach Aufgabengebieten, einschliesslich den Angaben zum geschätzten Mittelbedarf und – bei Massnahmen nach den Artikeln 40a und 40b E-CO₂-Gesetz zur voraussichtlichen Aufteilung zwischen Projekten die über den Klimafonds zu finanzieren sind und Projekten, die bei den zuständigen Verwaltungseinheiten budgetiert werden;
- Überlegungen zur angemessenen Höhe und zur Entwicklung der Reserven des Fonds unter Berücksichtigung der ausstehenden Bürgschaften und der finanziellen Zusagen.
- Gestützt darauf: Begründung der im Bundesbeschluss beantragten Höchstbeträge.

Beilage 1 zeigt die mögliche Ausgestaltung des Bundesbeschlusses:

Neben den nominellen Höchstbeträgen sollen im Bundesbeschluss auch Obergrenzen in Prozent der zweckgebundenen Erträge festgelegt werden. Damit wird sichergestellt, dass die vom Parlament festgelegte Mittelaufteilung und das Verschuldungsverbot auch bei schwankenden Erträgen eingehalten werden können. Der Detaillierungsgrad der Bundesbeschlüsse (Anzahl Bereiche, für die ein Höchstbetrag festgelegt wird, und allfällige Angaben zur Aufteilung zwischen Projekten, die über den Fonds bzw. direkt über Kredite bei einzelnen Verwaltungseinheiten finanziert werden) wird vom Konkretisierungsgrad der einzelnen Vorhaben abhängen.

Um flexibel auf neue Projekte reagieren zu können, soll der Bundesbeschluss zudem vorsehen, dass der Bundesrat in gewissem Umfang Verschiebungen zwischen den einzelnen Bereichen vornehmen kann.

¹ Möglicher Zeitplan für einen Beschluss für die Jahre 2023-26: Verabschiedung der Botschaft im 1. Quartal 2021, parlamentarische Beratung und Verabschiedung bis spätestens Frühlingssession 2022, Umsetzung ab 2023.

	Gegen den einfachen Bundesbeschluss kann kein Referendum ergriffen werden. Mit der vorgeschlagenen redaktionellen Präzisierung soll direkt aus dem Gesetz hervorgehen, dass es sich bei der «Vierjahresplanung» um Höchstbeträge der kumulierten Ausgaben während 4 Jahren, und nicht um eine jährliche Finanzplanung für die kommenden 4 Jahre handelt. Zudem sollte das Parlament im Bundesbeschluss die Mittelaufteilung der gesamten zweckgebundenen Erträge festlegen können – unabhängig davon, ob sie für Projekte eingesetzt werden, die via Fonds finanziert oder die bei den zuständigen Verwaltungseinheiten budgetiert werden.
² Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung jährlich über die Verwendung der Mittel.	Die jährliche Berichterstattung ans Parlament soll im Rahmen der Staatsrechnung (Band 1) analog zur heutigen Berichterstattung zum Netzzuschlagfonds erfolgen. Die Berichterstattung soll dabei u.a. die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung und die Bilanz des Klimafonds sowie den Umfang der finanziellen Zusagen zeigen. (Beispiel für die Berichterstattung: <u>Beilage 2</u>).
Vorschlag der Verwaltung für eine Übergangsbestimmung zu Absatz 1 zu den Höchstbeträgen: Bis zum ersten einfachen Bundesbeschlusses über die Höchstbeträge gemäss Artikel 38i Absatz 1, längstens aber bis am XX.XX.202X, legt der Bundesrat jährlich die Höchstbeträge für die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen nach Artikel 38h Absätze 2 und 3 fest.	Der mit separater Botschaft zu unterbreitende Bundesbeschluss nach Artikel 38i Absatz 1 E-CO₂-Gesetz wird zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des CO₂-Gesetzes noch nicht vorliegen. Damit das Gebäudeprogramm und die Technologieförderung gemäss den Artikeln 39 und 40 dennoch weitergeführt und auch erste Massnahmen nach den Artikeln 40a und 40b E-CO₂-Gesetz unterstützt werden können, empfiehlt die Verwaltung eine zeitlich befristete Übergangsbestimmung: Der Bundesrat soll jährlich für die einzelnen Aufgabenbereiche die Höchstbeträge für die Verwendung der zweckgebundenen Mittel beschliessen, um eine Lücke in der Vergabe der Finanzhilfen zu vermeiden.
Vorschlag der Verwaltung für eine Übergangsbestimmung zu nicht ausgeschöpfte Globalbeiträge Art. 59e Nicht ausgeschöpfte Globalbeiträge Der Ertrag aus der CO₂-Abgabe, der nach bisherigem Recht (Art. 34 des CO₂-Gesetzes vom 23. Dezember 2011²) für die Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden an die Kantone ausgeschüttet worden ist, aber nach Inkrafttreten dieses Gesetzes von den Kantonen nicht ausgeschöpft wird, wird in den Klimafonds (Art. 38h) eingelegt.	Die Übergangsbestimmung stellt sicher, wie mit den von den Kantonen nicht verwendeten Mittel gemäss altem Recht aus den Vorjahren verfahren wird, gleichzeitig vereinfacht die vorgeschlagene Übergangsbestimmung die Abrechnung.

² AS 2012 6989