

An den Landrat

Glarus, 24. November 2020

Postulat Grüne Fraktion «Klimaschutz bei den Motorfahrzeugsteuern»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Grüne Fraktion reichte am 13. Februar 2020 das Postulat «Klimaschutz bei den Motorfahrzeugsteuern» (s. Beilage) ein. Hintergrund und Motivation für die Einreichung dieses Vorstosses sei das 2012 von der Landsgemeinde eingeführte, auf der Energieetikette basierende Bonus-/Malus-System bei der Besteuerung von Personenwagen. Dieses habe seine Wirkung nach Auffassung der Postulanten in Bezug auf die Reduktion des CO₂-Ausstosses verfehlt. Deshalb regen die Postulanten an, dass der Regierungsrat verschiedene Massnahmen prüft, welche den gesamten Treibstoffverbrauch und den CO₂-Ausstoss der im Kanton Glarus immatrikulierten Motorfahrzeuge markant senken können. Als Beispiel schlagen sie eine Bemessung der Motorfahrzeugsteuer nach Leergewicht und/oder CO₂-Ausstoss vor. Als weitere Massnahmen soll geprüft werden, ob der Grundsatz der Saldoneutralität von Ermässigungen und Zuschlägen (Bonus bzw. Malus) aufgehoben werden soll und ob die rechtliche Möglichkeit einer Ausgestaltung als Lenkungsabgabe mit (teilweiser) Rückerstattung an die Bevölkerung besteht.

2. Auslegeordnung

2.1. Klima- und energiepolitische Zielsetzungen auf Stufe Bund

Zur Erreichung der Ziele des Klimaübereinkommens von Paris hat der Bundesrat mit eher langfristigem Fokus angekündigt, die Treibhausgas-Emissionen der Schweiz bis 2050 um 70–85 Prozent vermindern zu wollen. Dieses Ziel stützte sich auf die Erkenntnisse des Weltklimarates (IPCC), wonach die Klimaerwärmung bis zum Jahr 2100 auf unter 2 Grad zu begrenzen ist, um gravierende Folgen für Menschen und Artenvielfalt zu verhindern.

Als Antwort auf die Gletscherinitiative hat der Bundesrat am 2. September 2020 eine Vernehmlassung zu seinem direkten Gegenentwurf eröffnet. Dieser beinhaltet das Ziel einer Netto-Null-Bilanz bei den Treibhausgasen bis ins Jahr 2050. Dieses Klimaziel stellt sicher, dass die Schweiz ihren Beitrag zur Begrenzung der weltweiten Klimaerwärmung auf unter 1,5 Grad leistet. Die Schweiz ist vom Klimawandel besonders betroffen, da die Temperaturen hierzulande doppelt so stark steigen werden wie im weltweiten Durchschnitt. Dazu müssen hauptsächlich die Emissionen von Treibhausgasen im Gebäudebereich, im Verkehr und

in der Industrie umfassend vermindert werden. Das Klimaziel 2050 erarbeitete das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zusammen mit weiteren Bundesämtern. Der Bundesrat wird sich bis im Dezember 2020 damit befassen. Eine wichtige Grundlage bildet die Energiestrategie 2050.

2.2. Besteuerung des motorisierten Strassenverkehrs

Der motorisierte Strassenverkehr unterliegt verschiedenen eidgenössischen Abgaben:

- Energiesteuer (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag, z. B. auf unverbleites Benzin 73,12 Rp./l; im Jahr 2019 betrug der Anteil der Mineralölsteuer an den Bundeseinnahmen 6,2 %);
- Automobilsteuer (Einfuhrsteuer);
- Autobahnvignette (für Fahrzeuge < 3,5 t);
- Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (für Fahrzeuge > 3,5 t);
- Pauschale Schwerverkehrsabgabe (z. B. bei schweren Motorwagen für den Personentransport und Wohnanhänger);
- Mehrwertsteuer;
- Neues CO₂-Gesetz (bis 12 Rp./l als Abgabe auf Treibstoff; es wurde dagegen das Referendum angekündigt).

Zudem erheben die Kantone die jährliche Motorfahrzeugsteuer.

2.3. Neue Messmethode für die Schadstoffermittlung bei der Homologation von Personenwagen, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern seit dem 1. September 2017

Die Messung der Energieeffizienz sowie der CO₂-Emissionen und Luftschadstoffwerte bei Motorfahrzeugen bildete in den letzten Jahren Gegenstand einer umfassenden Diskussion und einer weltweiten Anpassung. Für die Homologation neuer Personenwagen gilt seit dem 1. September 2017 schrittweise das neue Testverfahren «Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure» (WLTP) als Nachfolgemodell des seit 1992 gültigen «Neuen Europäischen Fahrzyklus» (NEFZ).

Seit September 2018 müssen alle neu zugelassenen Personenwagen, Lieferwagen und leichten Sattelschlepper über WLTP-Werte verfügen. Das Ziel der Anpassung der Messmethode besteht darin, die erhobenen Werte näher an den realen Fahrbetrieb der Fahrzeuge heranzuführen. Mit dem neuen Fahrzyklus entsprechen die Messwerte besser dem Verbrauch im realen Verkehr. Dabei wurden im Test erhebliche Anpassungen an den Prüfbedingungen und am Prüfzyklus vorgenommen. Betroffen von dieser Umstellung sind nur Werte von Neufahrzeugen. Durchschnittlich – über alle Fahrzeugmodelle – werden durch den Wechsel höhere Verbrauchs- und CO₂-Werte erwartet. Für den EU-Absatzmix ergab sich im Rahmen einer Studie eine durchschnittliche Erhöhung der CO₂-Emissionen um 21 Prozent im Vergleich zu den Angaben nach NEFZ. Allerdings wirkt sich die Umstellung auf WLTP nicht für alle Modelle gleich aus.

2.4. Rolle der CO₂-Emissionsvorschriften für Neuwagen

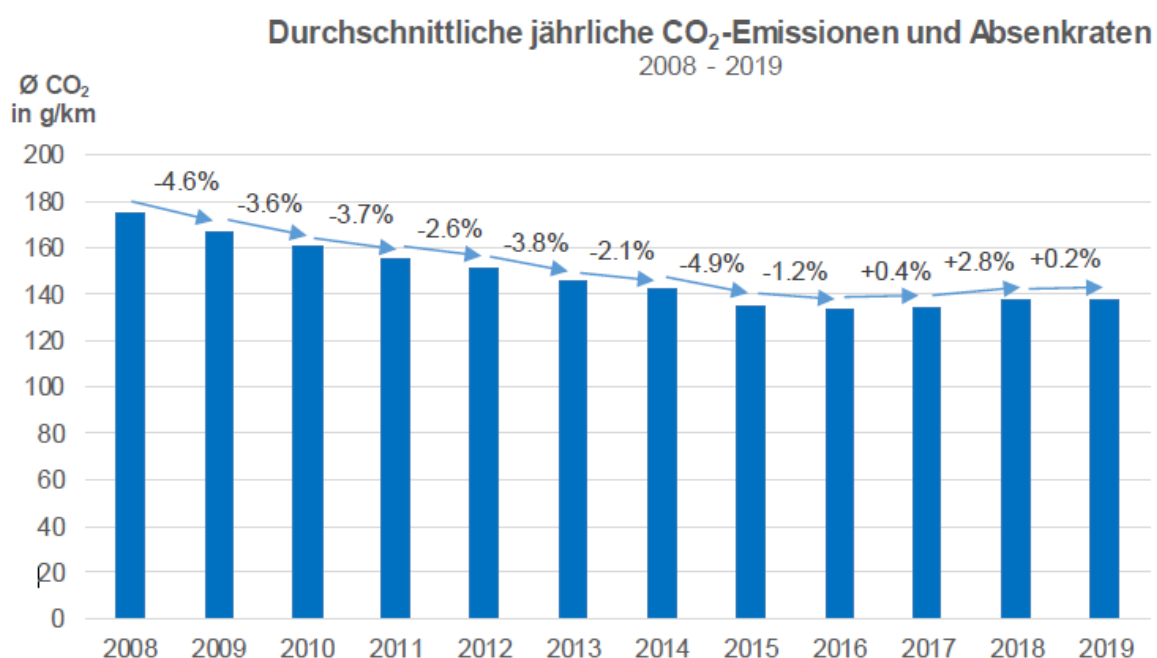
Seit Juli 2012 gelten in der Schweiz (analog zur EU) CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen. Bis Ende 2019 betrug der Zielwert (gemittelt über alle verkauften Neuwagen) 130 Gramm CO₂ pro Kilometer (g CO₂/km). Dieser Zielwert wurde im Jahr 2019 bei durchschnittlich 138,1 g CO₂/km nicht erreicht. Seit dem 1. Januar 2020 gilt der verschärfte Zielwert von 95 g CO₂/km (NEFZ, oder 115 g CO₂/km WLTP). Der neue Zielwert von 95 g CO₂/km stellt für die Schweiz einen Kraftakt dar. Die in der Schweiz neu zugelassenen Personenwagen sind im europäischen Vergleich – vor allem aufgrund der höheren Kaufkraft – grösser und verfügen über mehr Leistung. Die EU wird den Zielwert per 2025 und per 2030 schrittweise weiter verschärfen. Die Schweiz beabsichtigt, diese Verschärfungen zeitgleich zu übernehmen. Zwischen 2012 und 2017 hatten die einzelnen Importeure ihre Zielvorgaben

noch grösstenteils erreicht, dies dank eines gewissen Spielraums bei den Vollzugsmodalitäten (gewichtabhängige Berechnung der Zielvorgabe, Spezialzielwerte für einzelne Marken) und den Einführungsbestimmungen. Die Sanktionszahlungen blieben deshalb bisher relativ tief und lagen zwischen 2012 und 2017 jährlich gesamthaft im ein- bis tiefen zweistelligen Millionenbereich. 2018 haben hingegen fast die Hälfte der Importeure ihre Zielvorgaben verfehlt und mussten Strafzahlungen in der Höhe von insgesamt 31,7 Millionen Franken entrichten. Im Jahr 2019 haben insgesamt 54 der 79 registrierten Grossimporteure ihre individuelle Zielvorgabe für die im Jahr 2019 zugelassene Flotte erreicht und wurden deshalb nicht sanktioniert. Bei 19 Importeuren lagen hingegen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen über der individuellen Zielvorgabe. Bei sechs Grossimporteuren ist die Berechnung der Strafzahlung noch nicht abgeschlossen. Die provisorischen Strafzahlungen belaufen sich für das Jahr 2019 auf 78,1 Millionen Franken und haben sich somit, gegenüber dem Jahr 2018, mehr als verdoppelt. Die verschärften Emissionsvorschriften sind ohne substantiellen Anteil an Plug-in-, Hybrid- und Elektrofahrzeugen nicht einzuhalten. Bei Zielverfehlung drohen, wie erwähnt, hohe Sanktionszahlungen. Daher muss von der Autobranche viel unternommen werden, um Fahrzeuge mit alternativen Antriebssystemen erfolgreich in den Markt zu bringen. So ist damit zu rechnen, dass die Verkaufspreise für reine Elektrofahrzeuge und Plug-in-Hybride deutlich sinken (primär über Rabatte) und im Vergleich zu herkömmlichen Modellen mit Verbrennungsmotoren preislich gleichziehen oder diese sogar unterbieten werden. Auch aufgrund der verschärften Emissionsvorschriften (per 1. Januar 2020) werden Plug-in-Hybride in den nächsten Jahren in der Schweiz eine entscheidende Rolle bei den Neuzulassungen spielen. Die Einhaltung der jährlichen Zielwerte wird durch die neue, strengere Messung (WLTP) für die Autoimporteure erschwert, d. h. der Druck, schadstoffarme Fahrzeuge zu verkaufen, wird für die Autoimporteure noch weiter ansteigen.

2.5. Schweizweit neuzugelassene Personenwagen und ihre CO₂-Emissionen

Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen aller neuen Personenwagen betragen im Jahr 2019 rund 138,1 g CO₂/km. Der durchschnittliche, jährliche Emissionswert der Neuwagenflotte sank zwischen 2008 und 2019 von 175 g CO₂/km auf ebendiese rund 138,1 g CO₂/km, ein Rückgang um insgesamt rund 21,1 Prozent. Der Tiefstwert wurde 2016 mit rund 133,6 g CO₂/km erreicht. Die durchschnittliche jährliche Absenkrate im Zeitraum von 2008 bis 2019 lag bei 2,1 Prozent.

Abbildung 1. Durchschnittliche jährliche CO₂-Emissionen und Absenkraten

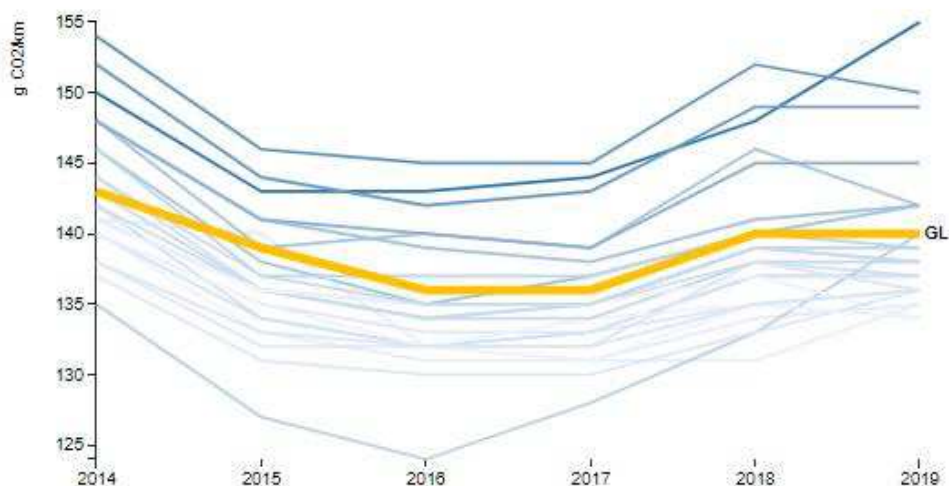
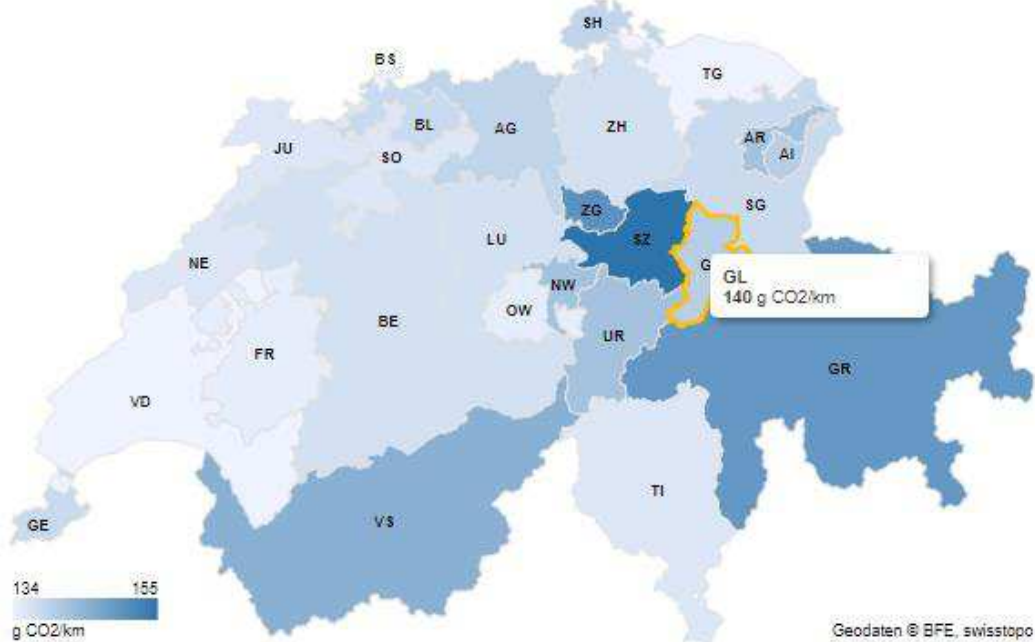


Datenquelle: Bundesamt für Strassen

2.6. Durchschnittlicher CO₂-Ausstoss der neuen Personenwagen pro Kanton

In der untenstehenden Grafik wurde der durchschnittliche CO₂-Ausstoss der Neuwagenflotte – für die Jahre 2014–2019 – je Kanton in Kartenform dargestellt und entsprechend visualisiert. Die Zahlenwerte pro Kanton variieren in der aktuellsten Auswertung (Jahr 2019) zwischen 134 und 155 g CO₂/km.

Abbildung 2. Durchschnittlicher CO₂-Ausstoss der Neuwagenflotte nach Kanton und Jahr



Datenquelle: Bundesamt für Energie

2.7. Gründe für die Zunahme der CO₂-Emissionen bei Personenwagen

Für die Zunahme sind einerseits die seit 2015 weiter steigenden Anteile von Allradfahrzeugen und sogenannten SUVs sowie das steigende Leergewicht der Fahrzeuge verantwortlich. Allradfahrzeuge und SUVs stossen mehr CO₂ aus als vergleichbare Modelle derselben Fahrzeugklasse. Andererseits haben auch der abnehmende Anteil an Dieselfahrzeugen und die per September 2017 schrittweise eingeführte Umstellung auf das neue Typenprüfverfahren nach WLTP zum Anstieg der CO₂-Emissionen beigetragen. Zwar haben die Marktanteile von

emissionsarmen und vollelektrischen Personenwagen – seit der Einführung der Emissionsvorschriften – stark zugenommen, insbesondere seit dem Jahr 2018. Aber dies vermochte den Anstieg der Durchschnittsemissionen bisher höchstens zu verlangsamen.

2.8. Aktuelle Bemessungsgrundlagen der jährlichen Motorfahrzeugsteuer (inkl. Bonus-/Malus-System) im Kanton Glarus

Im Kanton Glarus bemisst sich die Motorfahrzeugsteuer für Personenwagen nach dem Hubraum, welcher stark mit der Energieeffizienz korreliert (Wechselwirkung zwischen Hubraum, Verbrauch und CO₂-Ausstoss). Die Bemessungsgrundlage Hubraum ist stabil und kann bei jeder Fahrzeugart (ausser bei Elektrofahrzeugen) auf einfache Weise erhoben und nachvollzogen werden. Hauptziele der Energieetikette sind die Verminderung des Energieverbrauchs der Neuwagenflotte sowie des damit verbundenen CO₂-Ausstosses der Personenwagen. Zur Förderung von emissionsarmen Fahrzeugen werden – basierend auf der Energieeffizienz-Kategorie gemäss Energieetikette und gestützt auf die Verordnung über das ökologische Rabattsystem der Verkehrssteuern (Verkehrssteuernrabattverordnung, VStRV) des Regierungsrates – derzeit folgende Reduktionen (Bonus) oder Zuschläge (Malus) berechnet:

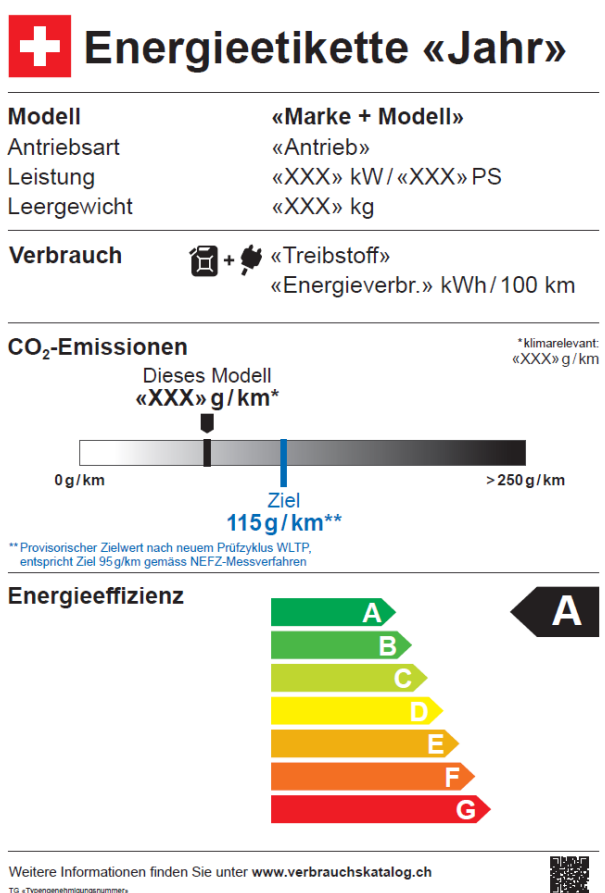
- 100 % Bonus bei Fahrzeugen der Kategorie A und erster Inverkehrsetzung ab 2014 für das laufende Jahr und zusätzliche zwei Kalenderjahre;
- 75 % Bonus bei Fahrzeugen der Kategorie B und erster Inverkehrsetzung ab 2014 für das laufende Jahr und zusätzliche zwei Kalenderjahre;
- 20 % Malus bei Fahrzeugen der Kategorie F und erster Inverkehrsetzung ab 2012 für die gesamte Immatrikulationsdauer;
- 30 % Malus bei Fahrzeugen der Kategorie G und erster Inverkehrsetzung ab 2012 für die gesamte Immatrikulationsdauer.

Motorfahrzeuge, die den Energieeffizienz-Kategorien C, D und E angehören, sind von der Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuern nicht betroffen (kein Bonus oder Malus). Fahrzeuge mit ausschliesslich elektrischem Antrieb sind von der Verkehrssteuer ganz und unbesteuert befreit. Hybrid- und gasbetriebene Fahrzeuge werden, sofern sie nicht unter die Energieeffizienz-Kategorie A fallen, nicht gesondert besteuert.

Die Energieetikette dient dem Autokäufer als Instrument, um sich über den Verbrauch, die jeweilige Effizienz des Fahrzeugs und dessen klimawirksame CO₂-Emissionen zu informieren. Ausserdem lässt sie einen Vergleich von Fahrzeugen mit verschiedenen Antriebsarten bezüglich ihrer Energieeffizienz zu. Die Energieetikette gibt es für jedes verfügbare Modell und beinhaltet zusätzlich zu den Basisdaten zum Fahrzeug folgende Informationen:

- Treibstoffverbrauch in Liter bzw. Kilowattstunde pro 100 Kilometer;
- CO₂-Ausstoss in Gramm pro Kilometer (in Relation zum angestrebten Zielwert aller verkauften Neuwagen);
- Energieeffizienz.

Abbildung 3. Energieetikette



Die Berechnungsmethode zur Einteilung in die Energieeffizienz-Kategorien erfolgt auf Basis der Primärenergie-Benzinäquivalente. Dadurch wird sichergestellt, dass neben dem direkten Verbrauch auch die Energie aus der Treibstoff- und/oder der Strombereitstellung weiterhin in die Berechnung einfließt. Neu wird das Leergewicht bei der Einteilung nicht mehr berücksichtigt, welches nur eine sehr schwache Korrelation mit der Energieeffizienz aufweist. Die Grundlagenwerte werden weiterhin jährlich überarbeitet und in der jeweils aktuellen Verordnung des UVEK über Angaben zur Energieeffizienz neuer Personenwagen (VEE-PW) festgelegt.

Somit verfügt das aktuelle Berechnungsmodell für die kantonalen Motorfahrzeugsteuern des Kantons Glarus mit dem Hubraum bereits über ein System, welches stark mit der Energieeffizienz und somit mit dem Faktor g CO₂/km korreliert. Damit belohnt oder bestraft das vorhandene Bonus-/Malus-System Halter und Halterinnen von Personenwagen, welche tiefere oder höhere CO₂-Emissionen verursachen. Nicht vergessen werden darf zudem, dass Elektrofahrzeuge, also Fahrzeuge mit ausschliesslich elektrischem Antrieb, von der Motorfahrzeugsteuer – seit 2012 – ganz befreit sind.

2.9. Denkbare andere Bemessungsgrundlagen der jährlichen Motorfahrzeugsteuer

Die Höhe und die Berechnungsgrundlage unterscheiden sich in der Schweiz von Kanton zu Kanton. Massgebend können Hubraum, Leistung (PS), Gesamtgewicht, Leergewicht oder Kombinationen daraus sein. Sparsame Fahrzeuge erhalten in einigen Kantonen eine Steuererleichterung. Ausserdem sind E-Fahrzeuge in einigen Kantonen, in den ersten Jahren, gänzlich von der Steuer befreit.

Tabelle 1. Bemessungsgrundlagen der Motorfahrzeugsteuer in den Kantonen

<i>Bemessungsgrundlage</i>	<i>Kanton(e)</i>
Hubraum oder Steuer-PS	12 Kantone: AG, FR, GL , GR, LU, NW, OW, SH, SO, TG, VS, ZG
Gesamtgewicht	7 Kantone: AI, AR, BE, BL, JU, SG, UR
Leistung	1 Kanton: GE
Leistung und Gesamtgewicht	3 Kantone: SZ, TI, VD
Hubraum und Gesamtgewicht	1 Kanton: ZH
Leergewicht und CO ₂ -Emission (Energieetikette)	1 Kanton: BS
CO ₂ -Emission und Fahrzeugalter	1 Kanton: NE
Datenquelle: TCS Stand: Jahr 2020	

Die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Wallis und Schwyz kennen keine Steuerreduktion oder Steuerzuschläge (weder als Bestandteil der Motorfahrzeugsteuer noch als Bonus-/Malus-System für alle Fahrzeugarten). Alle übrigen Kantone haben entweder ein separates Bonus-/Malus-System oder gewähren Ermässigungen (Bonus) und verrechnen Zuschläge (Malus) als Bestandteil der Motorfahrzeugsteuer auf bestimmte Fahrzeugarten. Es gibt eine Vielzahl von Ausprägungen von Bonus-/Malus-Systemen.

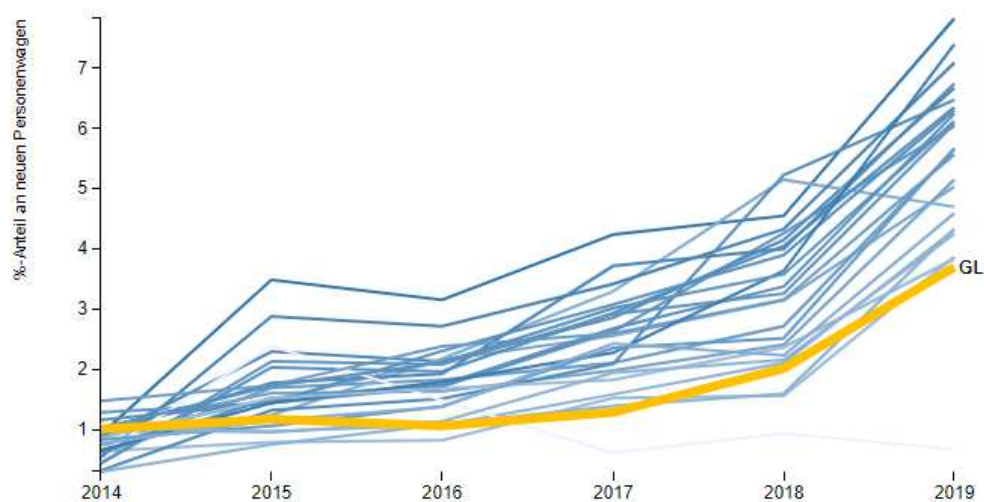
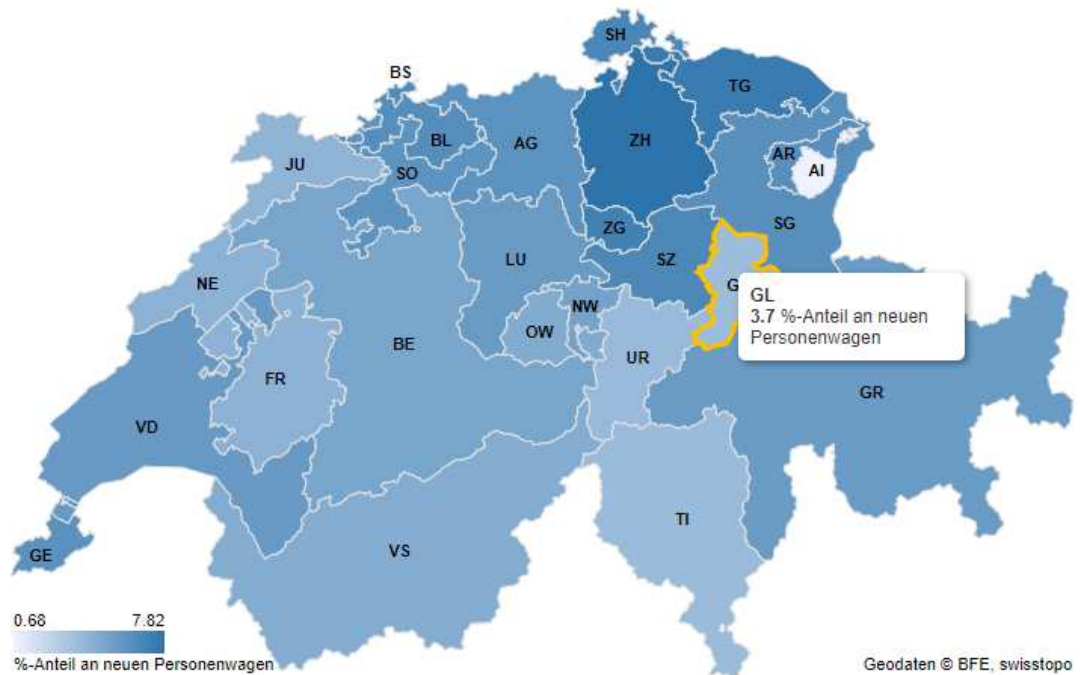
Der Kanton Neuenburg, welcher als einziger Kanton der Schweiz die CO₂-Besteuerung seit mehreren Jahren in sein Steuerberechnungsmodell integriert hat, hat mit einem Durchschnittswert von 19,18 Prozent für die Jahre 2014–2019 nur rund 3,85 Prozentpunkte mehr Neuzulassungen in den energieeffizienteren Kategorien A und B als der Kanton Glarus (15,33 %). In den Jahren 2018 und 2019 hatte der Kanton Glarus prozentual sogar mehr Neuzulassungen (2018: 3,81 Prozentpunkte; 2019: 1,5 Prozentpunkte) in den energieeffizienteren Kategorie A und B als der Kanton Neuenburg.

Im Kanton Basel-Stadt, welcher per 1. Januar 2018 für die jährlichen Motorfahrzeugsteuern eine neue Berechnungsgrundlage eingeführt hat (anstelle Hubraum neu Leergewicht und CO₂-Emission), sind die Neuzulassungen in den Kategorien A und B von 23,51 Prozent im Jahr 2017 auf 18,66 Prozent im Jahr 2018 und 17,29 Prozent im Jahr 2019 eingebrochen. Dies zeigt, dass die Massnahmen zur Förderung von emissionsarmen Fahrzeugen gesamtschweizerisch gesehen generell wenig Erfolg haben, auch dann, wenn der CO₂-Ausstoss einen Bestandteil der Motorfahrzeugbesteuerung ausmacht. Der Umsteigeeffekt auf schadstoffarme Fahrzeuge, auch bei einer Besteuerung nach CO₂-Ausstoss, ist somit gering.

2.10. Anteil Elektrofahrzeuge an allen neu zugelassenen Personenwagen

Die nachstehende Grafik zeigt, dass im Zeitraum 2014–2019 durchschnittlich lediglich 1,71 Prozent aller Neuzulassungen mit ausschliesslich elektrischem Antrieb (Personenwagen) im Kanton Glarus in Verkehr gesetzt wurden (2019: 3,7 %), obwohl der Kanton Glarus bei den reinen Elektrofahrzeugen die Motorfahrzeugsteuer zu 100 Prozent und unbefristet erlässt. Diese Werte stützen auch die vorgenannte Feststellung, dass die Motorfahrzeugsteuer als Lenkungsmodell für den Kauf von energieeffizienteren Modellen ungeeignet ist.

Abbildung 4. Anteil der Elektrofahrzeuge an den Neuzulassungen nach Kanton und Jahr



Datenquelle: Bundesamt für Energie

2.11. Wieso haben die bisherigen Massnahmen nicht gegriffen?

Bund und Kantone versuchen seit Jahren, ökologische Fahrzeuge mit verschiedenen Mitteln und Massnahmen zu fördern, auch via Motorfahrzeugsteuer. Einige Kantone, u. a. auch der Kanton Glarus, erlassen die Steuer für Elektrofahrzeuge komplett. Für Autos mit Energieetikette A und B gewährt der Kanton Rabatte von 100 bzw. 75 Prozent für höchstens drei Jahre. Wieso diese vor Jahren getroffene Massnahme praktisch wirkungslos geblieben ist, hat wahrscheinlich damit zu tun, dass die Höhe der Motorfahrzeugsteuer nur für 15 Prozent der Autokäufer sehr wichtig ist. Dies zeigt eine Studie (Förderinstrumente für effiziente Fahrzeuge: Auswirkungen auf Kauf und Nutzung von Autos) der Zürcher Beratungsfirma EBP vom Dezember 2017 im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI). Weitere wichtige Gründe für dieses Ergebnis könnten darin bestehen, dass die Strassenverkehrsabgaben nur einen sehr geringen Teil an den Betriebskosten eines Motorfahrzeugs ausmachen (gemäss TCS 3,4 %), und dass bei Neuwagenkäufern durchschnittlich in 43 Prozent aller Fälle (Studie BFE aus dem Jahr 2016) das zuletzt gekaufte und das zuvor gekaufte Auto von der gleichen Marke stammen.

Um einen spürbaren Umsteige-Effekt zu erzielen, müssten vermutlich die Steuern oder der Malus prohibitiv hoch sein (was verfassungsrechtlich kritisch wäre) oder die Förderung von ökologischen Neuwagenkäufen müsste massiv ausfallen, wie z. B. in Norwegen. Dort wird den Käufern von Elektro- und Hybridautos etwa ein Drittel des Kaufpreises auf Staatskosten erlassen. Die Folge davon ist, dass in Norwegen jedes zweite Fahrzeug einen alternativen Antrieb hat.

Wie stark die Höhe von Abgaben das Kaufverhalten beeinflusst, ist allerdings nicht eruierbar. Zudem muss man festhalten, dass ein tieferer CO₂-Ausstoss isoliert betrachtet nicht alleine für weniger Schadstoffausstoss massgebend ist. Ebenso wichtig ist, wie viele Kilometer mit einem Fahrzeug zurückgelegt werden. Ein Fahrzeug mit einem CO₂-Ausstoss von 190 g CO₂/km stösst zum Beispiel gleich viel CO₂ aus, wie ein Fahrzeug mit 95 g CO₂/km, welches aber doppelt so viele Kilometer zurücklegt. Dieses Beispiel zeigt, dass alleine auf die CO₂-Werte abzustellen ebenso problematisch sein kann, wie auf andere Bemessungsgrundlagen zu setzen. Tests des Fachmagazins «auto-motor-und-sport» haben so zum Beispiel ergeben, dass das Gewicht eines Fahrzeugs ab circa 80 Kilometer pro Stunde bezüglich Kraftstoffverbrauch und damit CO₂-Ausstoss praktisch vernachlässigbar wird: Ab dann spielt der Luftwiderstandsbeiwert die entscheidende Rolle.

Gemäss Experten wäre eine CO₂-Abgabe auf Treibstoff (dabei sollen bestehende Steuern und Abgaben durch eine fahrleistungsabhängige Abgabe abgelöst werden) vermutlich das wirkungsvollste und fairste Steuerungsinstrument. Die Fahrzeughalterinnen und -halter, welche mehr Kilometer fahren, bezahlen damit auch mehr Umweltabgaben. Die CO₂-Abgabe, welche im Juni 2020 vom Bundesparlament beschlossen wurde (neues CO₂-Gesetz; Erhöhung des Treibstoffpreises um bis zu 12 Rp./l) zielt genau in diese Richtung.

3. Schlussfolgerungen des Regierungsrates bezüglich Hauptstossrichtung des Postulats

- Die Umstellung auf die WLTP-Methode seit September 2018 als Nachfolgemodell des seit 1992 gültigen NEFZ bringt die Verbrauchs- und CO₂-Werte von Neuzulassungen näher an den realen Verkehr der Fahrzeuge. Ab dem Jahr 2021 gelten nur noch die WLTP-Werte.
- Schweizerische Autoimporteure (Gross- und Kleinimporteure) mussten für das Jahr 2019 78,1 Millionen Franken (prov.) Strafzahlungen wegen zu hohem CO₂-Ausstoss ihrer Flotten entrichten. Die Einhaltung des neuen Zielwertes (d. h. 95 g CO₂/km NEFZ oder 115 g CO₂/km WLTP) wird durch die neue, strengere Messung (WLTP) für die Autoimporteure eine grosse Herausforderung darstellen.
- Die Höhe der Strassenverkehrssteuern sind für nur rund 15 Prozent der Autokäufer sehr wichtig und ein massgebliches Entscheidungskriterium bei der Anschaffung eines Fahrzeugs.
- Die Strassenverkehrsabgaben machen lediglich rund 3,4 Prozent der Betriebskosten eines Personenwagens aus und haben demnach eine geringe Hebelwirkung.
- In demjenigen Kanton (NE), welcher bereits seit längerer Zeit seine Strassenverkehrssteuern unter Bezugnahme auf den CO₂-Ausstoss berechnet, sind Neuzulassungen von emissionsarmen Fahrzeugen im Durchschnitt (2014–2019) nur wenig höher (3,85 Prozentpunkte) als im Kanton Glarus ausgefallen. In den Jahren 2018 (3,81 Prozentpunkte) und 2019 (1,5 Prozentpunkte) hatte der Kanton Glarus sogar mehr Neuzulassungen in den Kategorien A und B als der Kanton Neuenburg.
- Der Kanton Glarus verfügt mit der Bemessung nach Hubraum (cm³) und dem Bonus-/Malus-System (gemäss den Energieeffizienz-Kategorien nach der Energieetikette) bereits über Bemessungsgrundlagen, welche stark mit der Energieeffizienz und somit mit dem CO₂-Ausstoss in Beziehung stehen.
- Die Rechtsgrundlagen für die Bemessung der Strassenverkehrssteuern im Kanton Glarus sind für alle Automobilisten transparent und einfach nachvollziehbar, im Gegensatz

zu anderen Kantonen mit Kombinationen von Berechnungsgrundlagen, welche die Zuhilfenahme von Formeln oder elektronischen Hilfsmitteln unabdingbar machen.

- Ein Steuerberechnungssystem, welches den CO₂-Ausstoss als Kriterium/Grundlage beinhaltet, müsste – aufgrund des rasanten technischen Fortschritts in der Automobilindustrie – sehr häufig angepasst werden. Dies bringt erfahrungsgemäss einen grossen Verwaltungsaufwand mit sich für eine letztlich bescheidene Wirkung und würde die Automobilisten verunsichern, weil die Höhe der Verkehrssteuer entsprechend häufig ändern würde. Zusätzlich ist ein langfristig stabiler und damit planbarer Steuerertrag (fiskale Funktion) ein legitimes und nicht unerhebliches Ziel einer kantonalen Verkehrssteuer.
- Generell lässt sich feststellen, dass sich das Kaufverhalten bezüglich Motorfahrzeugen in der Schweiz kaum an ökologischen Kriterien ausrichtet und die Neuwagenkäuferinnen und -käufer eine hohe Markentreue (ca. 43 %) aufweisen, was ein Umsteigen auf ökologischere Modelle erschwert.
- Das fairste und wahrscheinlich wirksamste Besteuerungsmodell wäre eine CO₂-Abgabe auf Treibstoff, die dem Verursacherprinzip folgt und dynamisch ist. Genau darauf zielt die Erhöhung des Treibstoffpreises um bis 12 Rappen pro Liter mit dem neuen CO₂-Gesetz ab, welches das Bundesparlament im Sommer 2020 beschlossen hat. Den Kantonen ist es verwehrt, auf demselben Steuerobjekt selber auch noch kantonale Abgaben zu erheben (Art. 134 i. V. m. Art. 131 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 der Bundesverfassung).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, bezüglich Bemessung der Motorfahrzeugsteuer die bisherige Praxis (Hubraum und Bonus-/Malus-System gemäss Energieetikette) beizubehalten, da auch mit anderen Bemessungsgrundlagen (z. B. CO₂-Ausstoss, Leistung, Leergewicht, Kombinationen davon usw.) keine signifikanten Verhaltensänderungen bei Neuwagenkäufen zu erwarten sind.

4. Aufhebung der Saldoneutralität

Die vergangenen Jahre haben aufgezeigt, dass das gesetzliche Gebot der Einhaltung der Saldoneutralität von Ermässigungen und Zuschlägen im Bonus-/Malus-System der kantonalen Motorfahrzeugsteuern in der Praxis nur umständlich und mit grossem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden kann, weil die Gründe und Motivation für individuelle künftige Kaufentscheide schlecht bzw. nicht abgeschätzt werden können und die Modellierung sowie Implementierung der immer wieder anzupassenden Software teuer und aufwendig ist.

Durch die aktuell geltende gesetzliche Forderung nach Beachtung der Saldoneutralität wird das Bonus-/Malus-System in ein Korsett gedrängt, welches spätestens alle drei bis vier Jahre zur Überarbeitung der Berechnungsfaktoren führen müsste. Eine wiederkehrende Neuberechnung und somit Anpassung des Bonus-/Malus-Systems sind die Folge, was nicht nur neue und bestehende Fahrzeughalter/-innen verunsichern würde, sondern auch Aufwände und somit Kosten innerhalb der Verwaltung generiert. Deshalb unterstützt der Regierungsrat den Vorschlag der Postulanten, die in Artikel 8a Absatz 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) statuierte Saldoneutralität aufzuheben.

5. Möglichkeit der Ausgestaltung der Abgabe als Lenkungssystem mit Rückerstattung des Malus an die Bevölkerung

Die Entwicklung der Erträge seit der Einführung der ökologisierten Motorfahrzeugsteuer mittels Bonus-/Malus-System im Jahr 2012 (bis und mit dem Jahr 2019) hat gezeigt, dass – ausgenommen die Jahre 2016 und 2017 (zufolge der Anpassung von Bonus und Malus anlässlich der Anpassung der entsprechenden regierungsrätlichen Vollziehungsverordnung) – jeweils ein Überschuss bei den Zuschlägen (Malus) resultierte. Die Rückerstattung dieser Überschüsse an die Bevölkerung könnte über den kantonalen Energiefonds erfolgen. Die Überschüsse würden jährlich als Einlage dem kantonalen Energiefonds zufließen, anstelle

der Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten für Erstellung und Unterhalt der Strasseninfrastruktur (gemäss Art. 10 EG SVG). Die betreffenden Erträge könnte man beispielsweise für die sinnvolle Verwirklichung von Vorhaben im Gebäudebereich, im Bereich der erneuerbaren Energien oder der Mobilität einsetzen. Eine Alternative wäre aber auch, einen möglichen Überschuss in einen neu zu gründenden Fonds einzulegen. Daraus könnte der Glarner Bevölkerung beim Kauf von emissionsfreien oder emissionsarmen Fahrzeugen (z. B. Effizienzklasse A) eine einmalige Kaufprämie finanziert werden. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür wären noch zu definieren.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die Bemessung der Motorfahrzeugsteuer gemäss bisheriger Praxis (Hubraum und Bonus-/Malus-System gemäss Energieetikette) beizubehalten und das Postulat insoweit abzulehnen;*
- 2. das Postulat hinsichtlich der vorgeschlagenen Aufhebung der Saldoneutralität und Prüfung von Möglichkeiten einer sinnvollen Rückerstattung eines allfälligen Malus-Überschusses an die Bevölkerung zu überweisen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Postulat