

## Wenn grüne Steuern für rote Köpfe sorgen

Die Parteien der Mitte scheuen sich vor unbequemen Diskussionen zum AKW-Ausstieg. Die ökologische Steuerreform und die SVP zwingen sie endlich dazu. Von Davide Scruzzi

Im September wird die bundesrätliche Botschaft zum Atomausstieg präsentiert. Bereits ist eine neue Runde in der energiepolitischen Debatte lanciert: Die SVP will ein neues AKW, und Schlagzeilen über hohe Energieabgaben im Rahmen einer ökologischen Steuerreform sorgen für Aufsehen. Beide Faktoren heizen die Diskussion an – und das ist gut so. Für die neuen Aussteiger-Parteien, vor allem für die CVP und BDP, war das Reden um den heissen Brei bisher das höchste energiepolitische Gebot: Beide Parteien sprachen sich – mit Blick auf die Wahlen – für den Ausstieg aus, mussten und müssen sich aber dabei gegen viele Skeptiker innerhalb und ausserhalb der eigenen Reihen verteidigen, so dass Anmerkungen über negative Auswirkungen nicht ins Bild passen. So ist zu erklären, dass Bundesrätin Doris Leuthard den Bedarf an unliebsamen Gaskraftwerken lange kleinredete und ihre Partei, die CVP, zur unpopulären ökologischen Steuerreform wenig sagt, auch nicht nach der Delegiertenversammlung zum Thema Energie am letzten Samstag.

### Preise als Schreckgespenster

Bei der ökologischen Steuerreform geht es darum, die Preise der Energieträger mit Abgaben so weit zu erhöhen, dass Private und Unternehmen von sich aus – ohne Subventionen und Vorschriften – Energie sparen oder auf erneuerbare Energien umsatteln. Das Problem ist, dass die Preiselastizität bei der Energie gering ist, das heisst: Uns sind Autofahrten oder elektrische Geräte so wichtig, dass auch leicht höhere Preise nicht zu einer nennenswerten Änderung des Verbrauchs führen. Daher würde es massive Erhöhungen brauchen, wie sie jüngst in der «Sonntags-Zeitung» verkündet wurden – Benzinpreise von etwa 5 Franken pro Liter und ein Zuschlag auf den Strom von 50 Prozent. Notabene: Die ökologische Steuerreform wäre kein Ersatz für die bereits vorgestellten energetischen Instrumente. Die bisherigen Konzepte aus dem Departement von Doris Leuthard führen nämlich nur zu etwas mehr als der Hälfte der energiepolitischen Ziele. Insbesondere für die Zeit nach 2020 sind neue Instrumente gesucht.

Eine ökologische Steuerreform wird in Lehrbüchern oft als Ideallösung präsentiert, zumal wenn die Einnahmen an Bevölkerung und Wirtschaft direkt oder via Vergünstigungen zurückfliessen, das Ganze also fiskalquotenneutral erfolgt. Leute mit

grün-urbanem Lebensstil würden dabei unter dem Strich profitieren, etliche wären aber zu Änderungen gezwungen – man denke etwa an Bewohner von Agglomerationen und Randregionen, die ihre Lebensgewohnheiten auf das Auto ausgerichtet haben. Ein Killerargument bleibt die Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Volkswirtschaft; ein international harmonisiertes Vorgehen ist in dieser Frage nämlich noch lange nicht in Sicht. Ausnahmeregelungen für energieintensive Branchen ändern am Grundproblem nichts.

Angesichts dieser Ausgangslage erstaunt es nicht, dass Wirtschaftsverbände bereits gegen die ökologische Steuerreform aufrüsten und die bürgerlichen AKW-Ausstiegs-Parteien am liebsten einen Bogen um das Konzept machen. Mit Ausblicken auf steigende Benzinpreise wird Energie nämlich zum explosiven Stammtisch-Thema und damit für Mittepolitiker zum Absturzrisiko.

### Politische Verantwortungslosigkeit

Wer von einer Ökosteuer nichts wissen will, muss aber aufzeigen, wie genau nach 2020 der AKW-Ausstieg zu erreichen ist. Sind die von Economie-suisse propagierten Effizienzvereinbarungen mit einzelnen Unternehmen wirklich besser? Waren die Erfahrungen mit Subventionen und Vorschriften bisher tatsächlich so erfreulich, dass man weiter auf einen staatlichen Langfrist-Dirigismus setzen will? Eine Debatte dazu ist nötig, Mischformen dieser Modelle sind ja ebenfalls denkbar.

Die Schlagzeilen über höhere Energiepreise führen zur richtigen Erkenntnis, dass ein – einigermaßen klimafreundlich und ökologisch ausgestalteter – AKW-Ausstieg das Land durchschütteln dürfte. Ist das ganze Projekt also wirklich mehrheitsfähig? Die politische Verantwortungslosigkeit des raschen AKW-Ausstiegs-Entscheids von 2011 besteht just darin, dass man erst jetzt alle Konsequenzen zu Ende denkt. SVP und FDP müssen darauf pochen, dass CVP und BDP sowie die Linke nicht darum herumkommen, zur ökologischen Steuerreform klar Stellung zu beziehen.

Dass tiefgreifende energiepolitische Massnahmen wenig populär sind, heisst aber nicht, dass der von der SVP nun angeregte Bau eines neuen AKW als Alternative so rasch mehrheitsfähig wird. Somit droht dem Land in dieser Angelegenheit wieder eine Blockade.

## Kampf gegen unliebsame Gäste

Invasive Arten gefährden die heimische Biodiversität. Mit einer besseren Koordination der Bekämpfungsmassnahmen wäre bereits einiges gewonnen. Von Markus Hofmann

Manche Gartenbesitzer haben nach ihrer Rückkehr aus den Sommerferien eine wüste Überraschung erlebt. Ihre immergrünen Buchsbäume waren gar nicht mehr grün, sondern bestanden nur noch aus braunem Gerippe. Kein Blatt hing mehr an Bäumchen und Hecken. Dafür flatterten weiss-schwarze Schmetterlinge umher: Buchsbaumzünsler. Zuvor hatten sie sich im Raupenzustand an den Pflanzen gütlich getan. Im Jahr 2007 tauchte der Buchsbaumzünsler in der Schweiz auf. Er war über den Pflanzenhandel von Ostasien her eingeführt worden. Rasch breitete er sich in der Nordschweiz aus. Der Schaffhauser Stadtgärtner etwa bezeichnete den flächendeckenden Befall durch den Kleinschmetterling in der Munotstadt als «dramatisch».

### Bekämpfung verursacht hohe Kosten

Eine ähnlich weite Reise wie der Buchsbaumzünsler hat der Asiatische Laubholzbockkäfer hinter sich. Als Transportmittel nutzt er Verpackungsmaterial aus Holz. Der Käfer sorgte in den letzten Wochen für einiges Aufsehen, obwohl erst wenige Exemplare die Schweizer Grenze überquerten. Speziell trainierte Hunde wurden losgeschickt, um die Larven des Käfers zu erschnüffeln – was prompt eine glossierende Berichterstattung auslöste. Doch mit diesem Käfer, der gesunde Laubbäume nicht verschmäh, ist nicht zu spassen. Im schlimmsten Fall führt der Befall dazu, dass die Bäume absterben. Einen ersten Eindruck davon, was geschehen kann, wenn sich der Käfer ausbreitet, gewann Winterthur: Notfallmässig mussten dort im Juli über 60 Bäume gefällt werden, nachdem die Anwesenheit des Käfers festgestellt worden war. Das Holz war unbrauchbar und wurde verbrannt. Noch ist die Situation in der Schweiz überblickbar. Doch die Behörden rufen die Bevölkerung auf, verdächtige Spuren zu melden.

Die Anstrengung, unliebsame eingeführte und eingewanderte Arten zurückzudrängen, gleicht einem Kampf gegen Windmühlen. Offensichtlich wird dies bei invasiven Pflanzenarten, Pflanzen also, die sich derart stark und rasch ausbreiten, dass sie andere, einheimische Arten verdrängen. Die Goldrute, die zur Freude der Blumenliebhaber im 17. Jahrhundert aus Nordamerika nach Europa gebracht wurde, säumt längst hiesige Strassen und Bahnlinien. Auch die Robinie, der Sommerflieder oder der Riesenbärenklau, um nur einige zu nennen, haben sich festgesetzt. Was aber ist an diesen Arten derart schlimm, dass sie bekämpft werden? Der Hauptgrund liegt in der Bedrohung der Bio-

diversität. Neben der Zerstörung von Lebensräumen ist der Vormarsch invasiver Arten weltweit eine der wichtigsten Ursachen für den Rückgang der biologischen Vielfalt. Invasive Arten können sich zudem negativ auf die menschliche Gesundheit auswirken sowie Schäden in der Forst- und Landwirtschaft anrichten. Die Kosten, die invasive Arten jährlich verursachen, werden für die EU auf mindestens 10 bis 12 Milliarden Euro und für die USA auf 97 Milliarden Euro veranschlagt. In der Schweiz werden jährlich schätzungsweise 20 Millionen Franken ausgegeben, um invasive Pflanzen loszuwerden. Notwendig wären gemäss der Umweltorganisation Pro Natura 53 Millionen Franken.

Scheute man keine Kosten, liessen sich theoretisch alle invasiven Arten ausrotten. Doch die finanziellen Mittel sind bekanntlich begrenzt, weshalb es notwendig ist, Schwerpunkte zu setzen. Sinnvoll ist es, sich auf wertvolle Biotope und Naturschutzgebiete zu konzentrieren und diese möglichst frei von nichteinheimischen Tieren und Pflanzen zu halten. Zudem wäre es notwendig, die Massnahmen in der föderalistischen Schweiz besser zu koordinieren. Es ist nicht klug, wenn einige Kantone gegen invasive Pflanzen an Flussläufen vorgehen, Kantone an den Oberläufen derselben Flüsse aber nichts tun und zulassen, dass sich die Pflanzen weiterhin ausbreiten. Im Rahmen der Biodiversitätsstrategie, die zurzeit ausgearbeitet wird, muss daher dem behördlichen Umgang mit invasiven Arten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

### Invasive Arten im Pflanzenhandel

Wirkungsvoller als die Bekämpfung bereits eingewandelter Arten ist die Kontrolle der Einfuhr. Im Fall des Laubholzbockkäfers würde dies bedeuten, Verpackungsmaterialien aus Holz so vorzubehandeln, dass die Schädlinge absterben. Ein Auge sollte man auch auf den Pflanzenhandel werfen, wo teilweise absurd anmutende Verhältnisse herrschen: So werden die invasiven Arten Kirschlorbeer, Sommerflieder und Robinie auf der «schwarzen Liste» der Schweizerischen Kommission für die Erhaltung von Wildpflanzen geführt, gleichzeitig aber in Gartencentern zum Kauf angeboten: Die eine Hand reisst aus, was die andere verkauft.

Und was machen die Liebhaber von Buchsbäumen? Ihnen bleibt zurzeit nur die Möglichkeit, ihre beschädigten Pflanzen zu ersetzen und zu hoffen, dass sie im kommenden Jahr vom Buchsbaumzünsler verschont werden. Denn dieser wird die Schweiz so schnell nicht mehr verlassen.

## Wettbewerbsgericht als Widerspruch zur Justizreform

Die Vorlage für eine Revision des Kartellrechts sieht eine institutionelle Reform vor: Als erste urteilende Instanz im Bereich von Wettbewerbsabreden und des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen soll anstelle der Weko ein Wettbewerbsgericht walten. Das überzeugt nicht. Von Stephan Breitenmoser und Philipp J. Dannacher

Derzeit befindet sich die Revisionsvorlage für das Kartellgesetz vor dem Parlament. Ihre Ziele sind die Verbesserung und die Beschleunigung der oft komplexen Wettbewerbsverfahren. Darüber hinaus verspricht sich der Bundesrat eine Intensivierung des Wettbewerbs und die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Am 26. Juni 2012 hat die Wirtschaftskommission (WAK) des Ständerats zwar beschlossen, auf die Vorlage einzutreten. Im Hinblick auf die weitere Beratung Ende August 2012 wurden allerdings Zusatzberichte angefordert, was darauf hindeutet, dass grundlegende Fragen noch offen sind.

### Kein Mangel an Rechtsstaatlichkeit

Die Revisionsvorlage sieht unter anderem eine institutionelle Reform vor. Als erste urteilende Instanz im Bereich von Wettbewerbsabreden und des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen soll anstelle der bisher zuständigen Wettbewerbskommission (Weko) eine Kammer für Wettbewerbsrecht am Bundesverwaltungsgericht geschaffen werden. Diese Idee überzeugt nicht: Anstoss für die Schaffung eines Wettbewerbsgerichts gaben Befürchtungen, die in der Weko bestehende Einheit von Untersuchungs- und Entscheidbehörde könnte den von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gestellten Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren nicht gerecht werden. Diese Befürchtungen haben sich angesichts der neusten in- und ausländischen Recht-

sprechung jedoch als ungerechtfertigt erwiesen. Denn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (Urteil i. S. Menarini vom 27. 9. 2011), der Efta-Gerichtshof in Luxemburg (Urteil i. S. Norwegische Post vom 18. 4. 2012) und das Schweizer Bundesgericht in Lausanne (Urteil i. S. Publigroupe vom 29. 6. 2012) haben entschieden, kartellrechtliche Sanktionsverfahren seien strafrechtsähnlicher Natur gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK und die Beurteilung durch mindestens eine gerichtliche Instanz genüge. Damit kann das geltende Bussenverfahren der Weko unverändert bestehen bleiben, solange das Bundesverwaltungsgericht als erste Beschwerdeinstanz seine bisher umfassend wahrgenommene Prüfungspflicht in Sachverhalts- und Rechtsfragen weiterhin ausübt. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist deshalb ein Systemwechsel nicht notwendig.

Mit der geplanten impliziten Abschaffung der Weko und der Aufwertung ihres Sekretariats zu einer untersuchenden und anklagenden Behörde ohne Verfügungskompetenz ginge der Verlust einer von zwei Beschwerdeinstanzen einher, zumal das Bundesverwaltungsgericht neu teilweise Aufgaben der Weko übernehme. Dies wäre für gebüsste Unternehmen umso gravierender, als das Bundesgericht Sachverhaltsfeststellungen eines Wettbewerbsgerichts nur unter eingeschränkten Voraussetzungen überprüfen kann. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Kartellrecht bietet jedenfalls keinen Anlass für einen Systemwechsel, wie die Bestätigung jüngerer Kartellrechtsurteile durch das Bundesgericht ge-

zeigt hat. Denkbar und rasch realisierbar wäre demgegenüber eine klarere organisatorische Abgrenzung der Weko gegenüber ihrem untersuchenden und Antrag stellenden Sekretariat.

Gegen die Neuerung spricht auch der Blick über die Grenzen hinaus: Nur Österreich und Belgien kennen eine ähnliche Gerichtsbehörde, wie sie nun vorgeschlagen wird. Demgegenüber ist das bisherige schweizerische Modell der verfügenden Verwaltungsbehörde in den meisten Ländern und insbesondere auf der Ebene der EU vorherrschend. Ferner würden kartellrechtliche Verfahren trotz Neuschaffung einer gerichtlichen Erstinstanz keineswegs beschleunigt, wenn das neue Wettbewerbsgericht inskünftig zu Anträgen der neu zu schaffenden Wettbewerbsbehörde und Gegenanträgen der Rechtsvertreter Urteile fällt. Denn wie belgische und österreichische Verfahren zeigen, sind von einem solchen kontradiktorischen Ansatz im Gegenteil eine zunehmende Komplexität der ohnehin aufwendigen Verfahren und eine insgesamt längere Dauer zu erwarten. Dies schwächt letztlich die Durchsetzung des Kartellrechts. Damit verbunden sind höhere Kosten für alle Beteiligten, nicht zuletzt für die betroffenen Unternehmen.

Überdies ist daran zu erinnern, dass das Bundesverwaltungsgericht als Nachfolgeinstitution zahlreicher Rekurskommissionen des Bundes mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege im Zuge der umfassenden Justizreform geschaffen wurde. Nach erst fünfeinhalb Jahren nun das kartellrechtliche Heil in der Schaffung eines neuen, spezialisierten Gerichts zu suchen, widerspräche deshalb den

Grundsätzen der neugestalteten Bundesrechtspflege. Die damalige Expertenkommission sprach sich vielmehr für eine einheitliche Zusammenfassung der unteren Gerichtsbarkeit des Bundes in einem zentralen Bundesverwaltungsgericht aus. Die Vorteile dieser Lösung liegen insbesondere in einer einfacheren Koordination der Rechtsprechung, einer effizienteren Bewirtschaftung der Geschäftslast und einer professionelleren Infrastruktur.

### Sonderfall Bundespatentgericht

Keine Abkehr von diesen Grundsätzen und damit keinen Präzedenzfall stellt das jüngst geschaffene Bundespatentgericht dar. Denn dabei ging es, anders als beim vorgeschlagenen Wettbewerbsgericht, gerade nicht um eine funktionelle Zuständigkeitsverlagerung zwischen Institutionen auf Bundesebene, sondern um die Verlagerung der zivilrechtlichen Rechtsprechung im Patentrecht von den kantonalen Gerichten auf die Bundesebene. Die Pläne zur Schaffung des Bundespatentgerichts reichen wegen der spezifischen, naturwissenschaftlich ausgestalteten Materie überdies bis zu hundert Jahre und damit in eine Zeit zurück, in welcher die Totalrevision der Bundesrechtspflege noch kein Thema war. Das Patentrecht ist insofern mit dem Kartellrecht nicht vergleichbar.

Stephan Breitenmoser ist Richter am Bundesverwaltungsgericht und Professor an der Universität Basel, Philipp J. Dannacher ist Gerichtsschreiber am Bundesverwaltungsgericht.