



Steuerliche und weitere Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft

Bericht des Bundesrates vom 19. Juni 2020 in Erfüllung des Postulates 17.3505 «Die Chancen der Kreislaufwirtschaft nutzen. Prüfung steuerlicher Anreize und weiterer Massnahmen» von Ständerat Beat Vonlanthen vom 15. Juni 2017

Inhaltsverzeichnis:

Inhalt

1	Auftrag und Vorgehen	3
2	Kreislaufwirtschaft im In- und Ausland	4
	Nutzen der Kreislaufwirtschaft	5
	Hindernisse der Kreislaufwirtschaft	6
	Kreislaufwirtschaft im europäischen Kontext	7
	Kreislaufwirtschaft im nationalen Kontext	7
	Parlamentarische Vorstösse mit thematischem Bezug zur Kreislaufwirtschaft	9
3	Beantwortung der Postulatsfragen	9
	(1) Welche steuerlichen Massnahmen haben andere europäische Länder getroffen, um die Chancen der Kreislaufwirtschaft zu nutzen?	9
	(2) Welche dieser Massnahmen sind im Hinblick auf die Ziele, die sich der Bundesrat in Bezug auf die Ressourceneffizienz und die Nachhaltigkeit gesetzt hat, auch für die Schweiz von Interesse? .	11
	(3) Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Reparaturen?	11
	(4) Welche Auswirkungen eines solchen Sondersteuersatzes sind aufgrund der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern auf die Ressourceneffizienz, das Wirtschaftswachstum, die Wertschöpfung im Inland und die Beschäftigung zu erwarten?	12
	(5) Welche weiteren Massnahmen sind neben einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes denkbar, um das Potenzial, das sich aus der Kreislaufwirtschaft ergibt, optimal zu nutzen?	13
4	Synthese	16

1 Auftrag und Vorgehen

Der vorliegende Bericht ist die Antwort auf das Postulat 17.3505 «Die Chancen der Kreislaufwirtschaft nutzen. Prüfung steuerlicher Anreize und weiterer Massnahmen». Es wurde am 15. Juni 2017 von Ständerat Beat Vonlanthen eingereicht. Darin wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, welcher folgende Fragen behandelt:

- (1) Welche steuerlichen Massnahmen haben andere europäische Länder getroffen, um die Chancen der Kreislaufwirtschaft zu nutzen?
- (2) Welche dieser Massnahmen sind im Hinblick auf die Ziele, die sich der Bundesrat in Bezug auf die Ressourceneffizienz und die Nachhaltigkeit gesetzt hat, auch für die Schweiz von Interesse?
- (3) Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Reparaturen?
- (4) Welche Auswirkungen eines solchen Sondersteuersatzes sind aufgrund der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern auf die Ressourceneffizienz, das Wirtschaftswachstum, die Wertschöpfung im Inland und die Beschäftigung zu erwarten?
- (5) Welche weiteren Massnahmen sind neben einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes denkbar, um das Potenzial, das sich aus der Kreislaufwirtschaft ergibt, optimal zu nutzen?

In der parlamentarischen Debatte lag der Fokus auf Frage 5, weshalb in der Beantwortung des Postulats darauf verstärkt eingegangen wird.

Um die Fragen des Postulats zu beantworten, wurden eine Grundlagenstudie¹ und ein Rechtsvergleich² erstellt. Da in der Vergangenheit in der Schweiz — und auch im Ausland — der Fokus im Kontext der Kreislaufwirtschaft auf dem Abfallmanagement und dem Recyclingsystem lag, fokussierten die in Auftrag gegebenen Studien nun auf Massnahmen, welche den Produktkreislauf, d.h. die Nutzungsphase von Produkten, verlängern. In der Grundlagenstudie wurden die ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Reparaturen sowie weiterer Massnahmen detailliert analysiert. Die Basis für die Auswahl der Massnahmen bildeten eine Literaturrecherche sowie Gespräche mit diversen nationalen und internationalen Expertinnen und Experten. Die gefundenen Massnahmen wurden anschliessend kurz beschrieben und grob analysiert (ökologische und ökonomische Chancen und Risiken sowie Potenzial für die Kreislaufwirtschaft). Die 24 vielversprechendsten Massnahmen wurden auf eine Kurzliste gesetzt und von Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Wissenschaft sowie durch das Autorenteam bewertet. Vier ausgewählte Massnahmen sowie die im Postulat vorgeschlagene Massnahme wurden anschliessend vertieft analysiert. Dazu wurde die verfügbare Literatur ausgewertet und ein Workshop mit Vertretern aus Branchen, NGO und Wissenschaft durchgeführt sowie vertiefende Expertengespräche geführt.

Im Rechtsvergleich wurde untersucht, inwieweit die Europäische Union bzw. ausgewählte europäische oder andere Staaten bereits über Erfahrungen mit vergleichbaren Massnahmen verfügen und wie diese in das Schweizer Recht umgesetzt werden könnten.

Der vorliegende Bericht fasst die Resultate der Grundlagenstudie sowie des Rechtsvergleichs zusammen und nimmt in der Synthese eine erste Bewertung der Massnahmen vor.

¹ Infrac und Rytec 2019: Beurteilung von ausgewählten Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der Nutzungsphase. Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU).

² Heselhaus 2019: Rechtsvergleich bestehender rechtlicher Massnahmen in der Europäischen Union und ausgewählten Staaten sowie der Schweiz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft im Konsumbereich. Universität Luzern. Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU).

2 Kreislaufwirtschaft im In- und Ausland

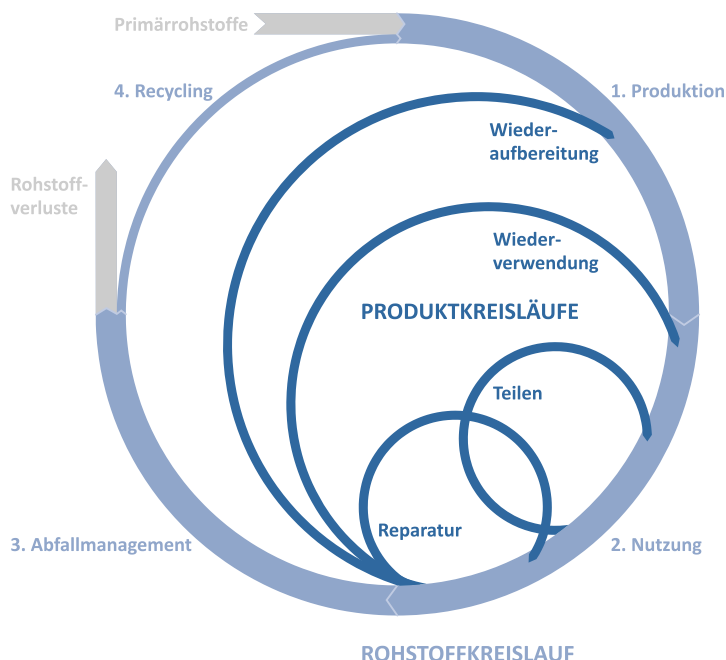
Die Kreislaufwirtschaft und ihre Prinzipien werden seit den 1970er Jahren diskutiert. Der deutsche Begriff «Kreislaufwirtschaft» ist stark mit dem Recycling verknüpft aufgrund des deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (1994), welches auf Abfallwirtschaft und Recycling fokussiert. In den Jahren 2013 und 2014 wurde die Diskussion um die «Circular Economy» durch die Ellen MacArthur Foundation zu den ökonomischen Chancen der Kreislaufwirtschaft und einem daraus abgeleiteten Themenbericht des WEF neu lanciert.³ Diese Berichte haben den Fokus der Diskussion verschoben: Im Gegensatz zum klassischen Recycling rückt die Schliessung der inneren Produktkreisläufe ins Zentrum (Abbildung 1).

Abbildung 1 zeigt im äusseren Kreis die vier Phasen eines **Rohstoffkreislaufes**: Produkte durchlaufen (1) die Produktion und (2) die Nutzung. Am Ende ihrer Lebensdauer werden sie (3) im Abfallmanagement gesammelt und behandelt. Geeignete Materialien werden (4) im Recycling zu Sekundärrohstoffen aufbereitet, welche wiederum für die Produktion verwendet werden können. Die Schliessung des Rohstoffkreislaufes geschieht also über das Recycling. Nicht rezyklierte Materialien werden in der Abfallwirtschaft behandelt und müssen durch Primärrohstoffe ersetzt werden (grau gekennzeichnet).

Die Kreislaufwirtschaft bezieht auch die vier **Produktkreisläufe** mit ein (siehe innere Kreise in Abbildung 1). Sie sind dem Abfallmanagement vorgelagert und zielen auf die Nutzungs- und Produktionsphase. Die Produktkreisläufe verlängern die Einsatzdauer bzw. steigern die Nutzungsintensität von Produkten und Komponenten und «verlangsamen» somit den Rohstoffkreislauf. Es sind dies:

- Teilen: Dadurch wird die Nutzungsintensität (Nutzungen pro Zeit) gesteigert.
- Reparatur: Defekte Produkte werden repariert und so die Einsatzdauer verlängert.
- Wiederverwendung: Noch funktionierende aber nicht mehr gebrauchte Produkte werden an neue Nutzende weitergegeben (z.B. über Sekundärmärkte) und dadurch wird die Nutzungsdauer verlängert.
- Wiederaufbereitung: Defekte Produkte werden industriell zu neuwertigen Produkten überholt, indem Teilkomponenten ersetzt oder aufgefrischt werden.

Abbildung 1: Kreislaufwirtschaft in ganzheitlicher Sicht



Grafik INFRAS/Rytec⁴

³ Siehe <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf> und http://www3.weforum.org/docs/WEF_ENV_TowardsCircularEconomy_Report_2014.pdf.

⁴ Basierend auf <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/circulareconomy/>.

Die Möglichkeit, Produkt- und Rohstoffkreisläufe zu schliessen, und der damit verbundene Aufwand sind abhängig vom Design. Demensprechend sind die «Kreislaufdesignprinzipien» wie Langlebigkeit, Wart- und Reparierbarkeit, Modularität, Zerlegbarkeit, der Einsatz von kreislauffähigen Materialien und der Verzicht auf problematische Chemikalien von zentraler Bedeutung, um Kreisläufe überhaupt schliessen zu können.

Kreislaufwirtschaft ist daher ein ganzheitlicher Ansatz, der den gesamten Kreislauf von der Rohstoffgewinnung, über die Design-, Produktions-, Distributions- und eine möglichst lange Nutzungsphase bis hin zum Recycling betrachtet. Produkte, Materialien und Ressourcen werden so lange wie möglich (wieder-)verwendet und ihr Wert wird erhalten. Produkte und Komponenten werden intensiver genutzt, repariert, aufbereitet und wiederverwendet sowie Materialien rezykliert.

Nutzen der Kreislaufwirtschaft

Der Verbrauch natürlicher Ressourcen wird bestimmt durch Produktions- und Konsummuster. Gemäss «Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates» ist die Ressourceneffizienz der Schweiz gestiegen, vor allem dank Fortschritten im Inland. Gleichzeitig haben aber auch die Belastungen im Ausland zugenommen. Der im Ausland anfallende Anteil ist dabei gestiegen und macht rund drei Viertel der Gesamtumweltbelastung aus. Um insgesamt ein langfristig naturverträgliches Mass zu erreichen, muss gemäss einer wissenschaftlichen Studie im Auftrag des BAFU (2018)⁵ das heutige Niveau der Gesamtumweltbelastung in absoluten Zahlen um mindestens zwei Drittel gesenkt werden.

Um den hohen Primärrohstoffverbrauch der Schweiz zu reduzieren, müssen sämtliche Material- und Stoffflüsse entlang der Wertschöpfungskette – vom Rohstoffabbau über das Produktdesign bis zur Abfallbewirtschaftung – berücksichtigt werden. Um Unternehmen dabei zu unterstützen, hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft eine Studie durchgeführt, die die Umwelt-Hotspots in der Lieferkette von acht relevanten Schweizer Branchen aufzeigt⁶. Auf der Studie aufbauend entstand der «Umweltatlas Lieferketten Schweiz»⁷, in welchem die Ergebnisse der Studie grafisch aufbereitet wurden.

Der ökologische Nutzen besteht darin, dass Produkte möglichst lange verwendet werden. Dies ist aus Umweltsicht in fast allen Fällen vorteilhaft, weil auch für das Recycling Energie, Wasser und Chemikalien benötigt werden. Erst wenn ein Produkt nicht mehr geteilt, repariert, wiederaufbereitet und wiederverwendet werden kann, wird es dem Recycling zugeführt. Dadurch können die Nutzungsintensität und Einsatzdauer von Produkten und jene der eingesetzten Materialien gesteigert werden und so der Input von Primärrohstoffen und die Auswirkungen der Abfallbehandlung reduziert werden.⁸ Die Gesamtumweltbelastung nimmt in Folge ab.⁹ Eine auf Abfallvermeidung ausgelegte Strategie bringt daher den grössten ökologischen Nutzen. An diesem Punkt setzt die neue Verordnung des Bundes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) an.

Neben dem ökologischen Nutzen bietet die Kreislaufwirtschaft auch ökonomische Chancen. So können über die effizientere Rohstoffnutzung Produktionskosten gesenkt, die Wertschöpfung und damit verbunden die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesteigert werden. Teilweise kann auch ausländische Wertschöpfung ins Inland verlagert werden, indem gebrauchte Produkte lokal repariert, wiederverwendet, aufbereitet sowie recycelt und dafür weniger neue Produkte importiert werden. Dies wiederum bedeutet auch zusätzliche manuelle Arbeitsplätze und die Verschiebung von Verkauf und Import zu z.B.

⁵ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz: Zeitlicher Verlauf 1996–2015, Umwelt-Zustand 18/11, Bern, 2018.

⁶ Diese sind: Fleischverarbeitung, Chemieindustrie, Maschinenbau, Immobilien- und Bauwesen, Gesundheits- und Sozialwesen, Lebensmittelhandel, Handel mit Bekleidung, Textilien & Schuhen, Handel mit Haushaltsgeräten

⁷ Alig M., Frischknecht R., Nathani C., Hellmüller P., Stolz P. 2019: [Umweltatlas Lieferketten Schweiz](#). Treeze Ltd. & Rütter Soceco AG, Uster & Rüschiikon.

⁸ Die Berechnung einer Ökobilanz stellt sicher, dass Kreislaufwirtschaftsprojekte oder -massnahmen zu einer Reduktion der Umweltbelastung beitragen. Eine Ökobilanz bezieht alle relevanten Umweltwirkungen über den ganzen Lebenszyklus von Produkten mit ein.

⁹ Die Gesamtumweltbelastung erfasst den Einfluss des Konsums auf sämtliche Umweltbereiche. Gerechnet wird mit Umweltbelastungspunkten (UBP). Die einzelnen Belastungen werden danach gewichtet, wie weit sie von den Schweizer Umweltzielen entfernt sind (distance to target).

Reparatur. Der Bedarf an neuen Materialien und Techniken stimuliert Innovation. Aufgrund dieser Effekte prognostizieren verschiedene Studien eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes und zusätzliche Arbeitsplätze durch die Kreislaufwirtschaft.

Beispielsweise zeigen Studien¹⁰ erhebliche ökonomische Chancen einer Förderung der Kreislaufwirtschaft. In einem optimalen Szenario für die EU erachten diese bis zum Jahr 2030 eine Ressourceneffizienzsteigerung um 3 Prozent und Materialkosteneinsparungen von insgesamt bis zu 630 Mia. USD (im Sektor Industrie) als möglich. Dies würde zu zusätzlichem BIP-Wachstum von 7 Prozentpunkten (+ 0.5 Prozentpunkte/Jahr), einem reduzierten Primärressourceneinsatz um 32 Prozent und einem reduzierten CO₂-Ausstoß um 48 Prozent führen. Für England wurde geschätzt, dass bis zu 100'000 zusätzliche Stellen resultieren und ein substantieller Anteil auf manuelle Aufgaben in Reparatur, Wiederverwendung und Recycling entfallen könnte.

Bezüglich den ökologischen Auswirkungen wurde in der Grundlagenstudie in einem ersten Schritt bewertet, inwiefern die jeweiligen Massnahmen die einzelnen Kreislaufansätze (langlebiges Design, Design für Reparatur und Wiederaufbereitung, kreislauffähige Materialzusammensetzung, Nutzungsintensität, Reparatur, Wiederverwendung, Wiederaufbereitung und Recycling) stärken. Auf dieser Basis wurden die positiven Auswirkungen auf die Umwelt geschätzt. Wo möglich wurden die Auswirkungen in Umweltbelastungspunkten quantifiziert. Die Auswirkungen auf die Unternehmen wurden grob anhand der erwarteten Änderungen der inländischen Wertschöpfung sowie den anfallenden Kosten für die Umsetzung bewertet. Bei der öffentlichen Hand wurden die erwarteten Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen sowie die Vollzugskosten der Massnahme betrachtet. Anhand dieser volkswirtschaftlichen Kosten und der gesamthaft erwarteten Auswirkungen auf die Umwelt wurde die Massnahmeneffizienz abgeschätzt.

Hindernisse der Kreislaufwirtschaft

Es gibt potenziell jedoch mehrere Hindernisse für die Kreislaufwirtschaft¹¹. Ein Hindernis für Unternehmen, auf Kreislaufgeschäftsmodelle¹² umzustellen, ist der Umstand, dass Primärrohstoffe häufig günstiger sind als Sekundärrohstoffe. Dies liegt daran, dass negative Externalitäten im Preis der Primärrohstoffe nicht abgebildet werden. Kreislaufgeschäftsmodelle können wegen der fehlenden Internalisierung ihre Vorteile nicht in Wert setzen. Dadurch ergibt sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht kein Anreiz umzustellen. Ein weiteres Merkmal ist die Notwendigkeit von Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Wertschöpfungsketten. Designentscheidungen traditioneller Unternehmen haben Auswirkungen auf die Machbarkeit von Materialrückgewinnung und Produktlebensverlängerung in späteren Stufen der Wertschöpfungskette. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit erhöht gegenüber dem linearen Geschäftsmodell die Such- und Transaktionskosten. Auch können bestehende Regulierungen die Transition zu einer Kreislaufwirtschaft behindern, indem beispielsweise Arbeitseinsätze mit deutlich höheren Sätzen als Kapital- und Rohstoffeinsätze besteuert werden.^{13 14}

Zudem brauchen neue Geschäftsmodelle auch einen Markt und einen Wandel der Konsummuster (z.B. Nutzen anstatt Besitzen), der zwar im Gange ist, sich aber nur langsam vollzieht. So gibt es beispielsweise in vielen Konsumgüterbranchen nur eine kleine Anzahl von Herstellern, die versuchen, sich durch die Vermarktung langlebiger, aber relativ teurer Produkte zu differenzieren. Trotz der Tatsache, dass qualitativ hochwertigere Produkte über die gesamte Nutzungsdauer kostengünstiger sein können, ent-

¹⁰ Ellen MacArthur Foundation, Club of Rome, Morgan J., Mitchell P. 2015: Employment and the circular economy Job creation in a more resource efficient Britain. Green Alliance, Banbury, England.

¹¹ OECD (2019), Business Models for the Circular Economy: Opportunities and Challenges for Policy, OECD Publishing, Paris.

¹² Als Kreislaufgeschäftsmodell wird ein Modell verstanden, dass aus der Nutzung physischer Ressourcen Wertschöpfung erzielt. In einem linearen Modell gibt der Hersteller über den Verkauf seine Kontrolle über das Produkt und die verwendeten Rohstoffe ab.

¹³ Wijkman, A., K. Skånberg and M. Berglund (2016), "The Circular Economy and Benefits for Society Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency", <http://www.clubofrome.org/wp-content/uploads/2016/03/The-Circular-Economy-and-Benefits-for-Society.pdf>

¹⁴ Yamaguchi, S. (2018), "International Trade and the Transition to a More Resource Efficient and Circular Economy: A Concept Paper", OECD Trade and Environment Working Papers, No. 2018/03, OECD Publishing, Paris

scheiden sich viele Konsumentinnen und Konsumenten für billige Produkte, welche oft qualitativ minderwertig sind, schnell ausgewechselt werden müssen und dadurch weder ökonomisch noch ökologisch von Vorteil sind.¹⁵

Kreislaufwirtschaft im europäischen Kontext

Die Europäische Kommission hat am 4. März 2019 einen umfassenden Bericht über die Umsetzung des von ihr im Dezember 2015 angenommenen Aktionsplans mit dem Titel «Den Kreislauf schliessen — Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft»¹⁶ veröffentlicht. Die 54 Aktionen sind nunmehr abgeschlossen oder angelaufen. In der Mitteilung über den Europäischen Grünen Deal¹⁷ verpflichtete sich die Europäische Kommission im Dezember 2019 zur Annahme eines neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft, um den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu beschleunigen und fortzusetzen.

Hervorzuheben ist die Strategie zu kritischen Rohstoffen¹⁸ sowie die Einbeziehung von Kriterien der Langlebigkeit und Reparierbarkeit in die Regelungen über das Ökodesign von Produkten. Am 1. Oktober 2019 hat die europäische Kommission neue Massnahmen für nachhaltige Haushaltsgeräte verabschiedet.¹⁹ Erstmals werden Anforderungen in Bezug auf Reparierbarkeit und Ersatzteile festgelegt. Es geht insbesondere um den Energieverbrauch im Stand-by-Modus, die Reparierbarkeit, die Erleichterung der Demontage und des Recyclings, wenn das Produkt am Ende seines Lebenszyklus steht, sowie allgemein die Unterstützung der Umsetzung der Kreislaufwirtschaft. Der Punkt „Reparierbarkeit“ umfasst die Verfügbarkeit von Ersatzteilen, die einfache Austauschbarkeit mit allgemein verfügbaren Werkzeugen und den Zugang zu Reparaturen sowie Reparatur- und Wartungsinformationen für professionelle Reparaturbetriebe.

Herauszustellen ist auch die europäische Strategie für «Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft». Am 21. Mai 2019 hat der Rat der europäischen Kommission Vorschriften zu Einwegkunststoffprodukten und Fanggeräten angenommen. Diese sehen unterschiedliche Massnahmen für verschiedene Produkte vor. Wenn ohne Weiteres erschwingliche Alternativen zur Verfügung stehen, wird das Inverkehrbringen von Einwegkunststoffprodukten wie Besteck, Tellern und Trinkhalmen verboten. Bei anderen Produkten liegt der Schwerpunkt auf der Verbrauchsminderung durch entsprechende Massnahmen der Mitgliedstaaten, auf Anforderungen an das Produktdesign und die Kennzeichnung sowie auf Verpflichtungen der Hersteller in Bezug auf Abfallbewirtschaftung und Reinigungsaktionen.

Viele EU-Mitgliedsländer und teilweise auch Regionen (z.B. Flandern, Wallonien, Wales) haben in den letzten Jahren die Entwicklung nationaler und regionaler Kreislaufwirtschaftsstrategien gestartet, diese zum Teil schon verabschiedet oder bereits mit der Umsetzung begonnen (7 Länder mit verabschiedeten Strategien).²⁰ Ein Pionier in diesem Bereich sind die Niederlande mit einem nationalen Programm «A Circular Economy in the Netherlands by 2050». Auch Frankreich spielt mit der Kreislaufwirtschaftsstrategie eine Vorreiterrolle, welche die Einführung eines Verbots geplanter Obsoleszenz, einer Novellierung des Gewährleistungsrechts zur Förderung der Ressourcenschonung und der geplanten Einführung von Deklarationspflichten enthält.²¹

Kreislaufwirtschaft im nationalen Kontext

Der Artikel 73 der Bundesverfassung hält fest: «Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung

¹⁵ Empa (2018), [Weiter- und Wiederverwendung von elektrischen und elektronischen Geräten](#)

¹⁶ Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

¹⁷ Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final

¹⁸ Europäische Kommission, Mitteilung Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze, COM(2011) 25.

¹⁹ Europäische Kommission, Pressemitteilung Neue Vorschriften für nachhaltigere Haushaltsgeräte https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_5895

²⁰ Siehe <https://forum.eionet.europa.eu/eionet-webinars/library/circular-economy-and-resource-efficiency/webinar-recently-adopted-national-circular-economy-policies-13-dec-2018/summary-report-eea-webinar-recently-adopted-national-ce-policies-13-dec-2018> (abgerufen am 18.03.2018)

²¹ LOI no 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Article 99: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id> (abgerufen am 7.2.2019)

durch den Menschen andererseits an». Dies ist unter anderem die konzeptionelle Grundlage für die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019 des Bundesrats, welche die Ziele für Nachhaltige Entwicklung der UNO (Sustainable Development Goals; SGDs)²² der Vereinten Nationen für die Schweiz übersetzt. In der Strategie Nachhaltige Entwicklung besteht mehrfach direkter Bezug zur Kreislaufwirtschaft: Angesichts der globalen Rohstoffverknappung soll die konsequente Nutzung von Sekundärrohstoffen dazu beitragen, die Abhängigkeit der Schweiz von Rohstoffimporten zu reduzieren und die natürlichen Ressourcen weltweit zu schonen.²³

Der Bericht «Grüne Wirtschaft - Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» (2016)²⁴ hat Bilanz über die Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft 2013 gezogen und Ansätze für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft aufgezeigt. Die Massnahmen konkretisieren die übergeordneten SGDs und die bereits erwähnte Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates. Unter anderem wurden ein nationales Netzwerk zur Förderung der Ressourceneffizienz bei Unternehmen (Reffnet.ch) geschaffen sowie diverse Projekte zur Schliessung von Stoffkreisläufen (z.B. zur Rückgewinnung von seltenen technischen Metallen oder auch Phosphor) lanciert. Es konnte zudem mit dem Verein «go for impact» (www.go-for-impact.ch) ein breit abgestütztes Netzwerk für den Dialog zur Steigerung der Ressourceneffizienz gegründet werden. Im Bereich Abfall und Schliessung von Kreisläufen fand 2014–2017 der Ressourcencialog statt, der 11 Leitsätze zur Abfall und Ressourcencircularwirtschaft 2030 verabschiedete.

Die Massnahmen 2016–2019 basieren auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen. Sie sollen in erster Linie das freiwillige Engagement der angesprochenen Akteure unterstützen und die Potenziale zur Ressourceneffizienz und -schonung ausschöpfen. Bestehende Initiativen werden gefördert sowie Informationen und Grundlagen besser nutzbar gemacht. Der Bund hat in den Bereichen nachhaltige öffentliche Beschaffung, Abfallvermeidung, nachhaltiger Finanzmarkt und höhere Berufsbildung seine Anstrengungen verstärkt. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 19. Juni 2020 über den Stand der Umsetzung Bericht erstattet und entschieden künftig einen Fokus auf Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft zu legen. Das UVEK wurde damit beauftragt, bis spätestens Ende 2022 Vorschläge für ein Massnahmenpaket zu unterbreiten.

Schliesslich hat die seit 1. Januar 2016 gültige «Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfall» (VVEA) des Bundes die Vermeidung von Abfällen an der Quelle gesetzlich verankert. Der Schwerpunkt der Verordnung liegt aber im Bereich der Verwertung und Behandlung von Abfällen. Gemäss Schwerpunkt 4 «Abfallvermeidung» des Berichts Grüne Wirtschaft «Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» erarbeitet das BAFU zudem aktuell eine Abfallvermeidungsstrategie für die Schweiz, in Zusammenarbeit mit Kantonen, anderen Bundesämtern und Wirtschaftsorganisationen.

Die Schweiz hat demnach im Rahmen der Folgearbeiten zum Aktionsplan Grüne Wirtschaft und mit der Abfallverordnung (VVEA) einen wichtigen Schritt gemacht, um mit dem Regelungsstandard der EU mindestens gleichzuziehen (insbesondere hinsichtlich Ausdifferenzierung der Entsorgungsarten, der Bewilligungs- und der Berichtspflichten sowie den Regelungen für die verschiedenen Deponietypen).

Bezüglich der methodischen Arbeiten und Umsetzungspläne der EU zur Ressourceneffizienz und zur Abfallvermeidung stehen für die Schweiz namentlich folgende Schwerpunkte im Fokus²⁵: Sie setzt auf massgeschneiderte Lösungen, die in der Praxis von den Beteiligten akzeptiert werden. In anderen Bereichen wie beim Phosphor-Recycling und bei der weitgehenden Rückgewinnung von Nichteisenmetallen aus Verbrennungsrückständen nimmt die Schweiz bereits eine Führungsposition ein. Gleichzeitig

²² <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>

²³ Das Thema Kreislaufwirtschaft wird beispielsweise in den Handlungsfeldern «Konsum und Produktion» sowie «Wirtschafts- und Finanzsystem» adressiert.

²⁴ Siehe <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/gruene-wirtschaft/politischer-auftrag-fuer-eine-gruene-wirtschaft.html> (abgerufen am 13.03.2019).

²⁵ [Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates](#), S. 166.

gilt es, die Entwicklungen auf EU-Ebene eng zu verfolgen, so im Bereich der elektrischen und elektronischen Altgeräte sowie der Verpackungen, vor allem aus Kunststoff, um vergleichbare Standards aufrechterhalten zu können und Innovationen zu fördern.

Die OECD weist im 2017 erschienenen 3. Umweltprüfbericht der Schweiz darauf hin, dass die Schweiz Fortschritte bei der Ökologisierung ihrer Wirtschaft erzielt hat. Sie könnte aber zum Beispiel mehr und stärkere Anreize setzen, um die Umweltauswirkungen des hohen Konsums zu reduzieren und das Verursacherprinzip zu stärken. So sollten beispielsweise Emissionen von Ammoniak, Ozon-Vorläufern (Stickstoffdioxid, flüchtige organische Verbindungen und Methan), Schwefeloxid und Feinstaub nach dem Verursacherprinzip weiter verringert werden. Auch würde die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung z.B. für Baumaterialien wie in Deutschland einen Anreiz setzen, die Kosten am Ende der Nutzungsdauer ebenfalls einzubeziehen.²⁶

Parlamentarische Vorstösse mit thematischem Bezug zur Kreislaufwirtschaft

In den letzten Jahren hat es immer wieder parlamentarische Vorstösse mit thematischem Bezug zur Kreislaufwirtschaft gegeben. Während einzelne Massnahmenvorschläge abgelehnt, bekämpft oder abgeschrieben wurden, hat das Parlament mit den Postulaten Vonlanthen 17.3505 «Chancen der Kreislaufwirtschaft nutzen. Prüfung steuerlicher Anreize und weiterer Massnahmen» und Noser 18.3509 «Die Hürden gegen Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft abbauen» zwei Postulate angenommen, welche eine vertiefte Auseinandersetzung mit den regulatorischen Rahmenbedingungen für eine Kreislaufwirtschaft verlangen.

Die Studien zur Beantwortung des Postulats Noser befinden sich noch in Erarbeitung.

Massnahmen zur Optimierung der Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten waren bereits im Postulatsbericht 12.3777 «Optimierung der Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten» ein Thema. Das Postulat 12.3777 beauftragte den Bundesrat, in einem Bericht die Relevanz, die Wirksamkeit und das Potenzial von bestehenden und denkbaren Massnahmen zur Optimierung der Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten aufzuzeigen.

Kern dieses Berichtes war die Unterscheidung von absoluter Obsoleszenz, d.h. die technisch mögliche Lebensdauer eines Produkts, und relativer Obsoleszenz, welche unabhängig von der technischen Lebensdauer primär von der Entscheidung der Konsumierenden abhängt, ein Produkt zu ersetzen bzw. nicht mehr zu nutzen. Eine Erkenntnis lautete, dass die relative Obsoleszenz bei den betrachteten Produktkategorien einen grösseren Einfluss auf die Nutzungsdauer von Produkten hat als die absolute Obsoleszenz.

3 Beantwortung der Postulatsfragen

(1) Welche steuerlichen Massnahmen haben andere europäische Länder getroffen, um die Chancen der Kreislaufwirtschaft zu nutzen?

Mehrere europäische Länder haben steuerliche Massnahmen getroffen. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht. Die meisten Massnahmen beziehen sich auf die Reduktion der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer für Ansätze, welche die Schliessung der Produktkreisläufe fördern (z.B. durch Reparaturen, Secondhand-Produkte, Sharing oder umweltfreundliche Investitionen). Die EU-Mitgliedstaaten sind bei ihrem Vorgehen in Bezug auf die Mehrwertsteuer durch den relativ engen Rahmen der Mehrwertsteuer-System-Richtlinie begrenzt.²⁷ Doch plant die EU eine bedeutende Reform der Mehrwertsteuer bis voraussichtlich 2022. Die Erneuerung dieser Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten einen deutlich grösseren Spielraum für weitere steuerliche Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die neue Regelung ermöglicht zwei ermässigte Steuersätze von mindestens 5 Prozent sowie zusätzlich einen ermässigten Steuersatz unterhalb des Mindestsatzes von 5 Prozent. Diese Ermässigungen könnten die

²⁶ [OECD Umweltprüfbericht Schweiz 2017](#)

²⁷ So sind z. B. ermässigte Steuersätze derzeit nur im Rahmen der relativ eng gefassten Positivliste nach Art. 98 i.V. mit Anhang III MWSt-System-Richtlinie 2006/112/EG zulässig.

Mitgliedstaaten zum Beispiel für Reparaturdienstleistungen nutzen. Als Grenze müssen die Mitgliedstaaten lediglich darauf achten, dass sie in der Gesamtsicht einen durchschnittlichen Steuersatz von mindestens 12 Prozent einhalten.²⁸

Die rechtsvergleichende Untersuchung hat gezeigt, dass die reduzierte Mehrwertsteuer für Reparaturen in der EU und ihren Mitgliedstaaten meist nur für kleinere Reparaturdienstleistungen (z.B. für Kleider, Haushaltswäsche und Fahrräder) gilt und dies teilweise sozialpolitisch begründet wurde.

Tabelle 1: Steuerliche Massnahmen europäischer Länder im Kontext der Kreislaufwirtschaft (Stand Januar 2020)²⁹

Land	Massnahmentitel
Belgien	Mehrwertsteuerreduktion (6% anstatt 21%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen von mindestens 10 Jahren, unter bestimmten Bedingungen sowie kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche.
Finnland	Abzüge von der Einkommenssteuer für Reparaturarbeiten zu Hause sowie Heim- und ICT-Geräte bis zu EUR 2,400 pro Jahr
Frankreich	Mehrwertsteuerreduktion (5.5% bzw. 10% anstatt 20%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen
Irland	Mehrwertsteuerreduktion (13.5% anstatt 23%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen, Lederwaren, Bekleidung und Haushaltswäsche sowie die Reparatur und Wartung von Autos, anderen Fahrzeugen, Schiffen und Flugzeugen.
Italien	Mehrwertsteuerreduktion (10% anstatt 22%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen
Luxemburg	Mehrwertsteuerreduktion (8% anstatt 17%) kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche sowie reduzierter Mehrwertsteuersatz (3% anstatt 17%) für Renovierung und Instandsetzung (umfangreiche Arbeiten an Wohngebäuden, die als Hauptwohnung genutzt und mehr als 20 Jahre vor Beginn der Arbeiten errichtet wurden)
Malta	Mehrwertsteuerreduktion (5% anstatt 18%) für kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche, zudem sind Elektrofahrräder von der Mehrwertsteuer befreit
Niederlande	Gewinnsteuerabzug (bis zu 36% der Investitionskosten) von umweltfreundlichen Investitionen («MIA»-Modell). Zudem zeitlich flexible Abschreibung (für 75% der Investitionskosten) möglich («VAMIL»-Modell). Auch existiert eine Mehrwertsteuerreduktion (9% anstatt 21%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche.
Polen	Mehrwertsteuerreduktion (8% anstatt 23%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche.
Portugal	Mehrwertsteuerreduktion (6% anstatt 23%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern
Schweden	Mehrwertsteuerreduktion (12% anstatt 25%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren, Bekleidung und Haushaltswäsche sowie Reparatur und den Unterhalt von grossen Haushaltgeräten zu Hause
Spanien	Mehrwertsteuerreduktion (10% anstatt 21%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, die vor mindestens 2 Jahren abgeschlossen wurden.
Slowenien	Mehrwertsteuerreduktion (9.5% anstatt 22%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, kleinere Reparaturen von Fahrrädern, Schuhen und Lederwaren sowie Bekleidung und Haushaltswäsche.

²⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze, COM(2018) 20 final.

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

Land	Massnahmentitel
Tschechien	Mehrwertsteuerreduktion (15% anstatt 21%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen
Zypern	Mehrwertsteuerreduktion (5% anstatt 19%) für Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen

Tabelle INFRAS/Rytec. Quelle: Grundlagenstudie

(2) Welche dieser Massnahmen sind im Hinblick auf die Ziele, die sich der Bundesrat in Bezug auf die Ressourceneffizienz und die Nachhaltigkeit gesetzt hat, auch für die Schweiz von Interesse?

Die Massnahmen aus Tabelle 1 lassen sich weitestgehend in die Kategorien Einkommenssteuerabzug, Gewinnsteuerabzug, Mehrwertsteuerreduktion und zeitliche Flexibilität bei der Abschreibung unterteilen. Sie zielen darauf ab, Reparaturleistungen in den jeweiligen Ländern zu verbilligen, dadurch die Reparatur zu fördern und den in Kapitel 2 beschriebenen Produktkreislauf zu verlängern. Eine entsprechende Umsetzung in der Schweiz könnte dazu beitragen, angesichts der globalen Rohstoffverknappung die Abhängigkeit der Schweiz von Rohstoffimporten zu reduzieren und die natürlichen Ressourcen weltweit zu schonen.

Alle diese Massnahmen sind grundsätzlich auch in der Schweiz umsetzbar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die aktuellen Schweizer Rahmenbedingungen von der EU unterscheiden. Vor allem sind in der Schweiz viele Steuersätze (z.B. Mehrwert- oder Einkommenssteuer) weitaus geringer. Das heisst, dass auch ein geringerer finanzieller Anreiz durch eine entsprechende Reduktion der Steuersätze erzielt werden kann und die Wirkung solcher Massnahmen in der Schweiz dadurch kleiner ist. Eine umfassende Regelung zum Beispiel im Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz; SR 641.20) wäre machbar, würde allerdings eine thematische Ergänzung darstellen. Denn bisher wurden die unterschiedlichen Steuersätze in der Schweiz sozialpolitisch begründet und nicht umwelt- beziehungsweise ressourcenpolitisch. Im Bereich der Einkommenssteuer könnte aus umwelt- und ressourcenpolitischen Beweggründen die Besteuerung reduziert und mit einer höheren Besteuerung von Produkten mit hoher Umweltbelastung kompensiert werden. Mit der Reduktion der Einkommensbesteuerung könnte der Arbeitsplatz Schweiz potenziell attraktiver und mit der zusätzlichen Besteuerung von Produkten mit hoher Umweltbelastung könnten externe Umwelt- und Gesundheitskosten zumindest teilweise internalisiert und verursachergerechter erhoben werden.

Um zu analysieren, welche Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der Nutzungsphase das grösste Potential für die Schweiz haben, wurde in der Grundlagenstudie eine Auslegung erstellt. Diese umfasst steuerliche, regulatorische und weitere Massnahmen. Insgesamt wurden 52 Massnahmen identifiziert, welche möglicherweise die Kreislaufwirtschaft in der Schweiz fördern könnten (siehe Annex B der Grundlagenstudie). Aus diesem Pool wurden 24 Massnahmen aufgrund ihrer potenziellen Bedeutung für die Schweiz hervorgehoben (Annex C der Grundlagenstudie). Die Grundlagenstudie zeigt jedoch, dass einzelne isoliert umgesetzte Massnahmen die Kreislaufwirtschaft nur in sehr geringem Ausmass fördern können. Eine Kombination von geeigneten Massnahmen könnte gemäss der Studie hingegen deren Wirksamkeit erhöhen. Zudem sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

(3) Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Reparaturen?

Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme wird in der Grundlagenstudie angenommen, dass die Mehrwertsteuer für Reparaturdienstleistungen (aber nicht für Ersatzteile oder Wartungsarbeiten) von derzeit 7.7 Prozent auf 2.5 Prozent reduziert wird und zwar für alle Branchen und Produktkategorien, ausser für die Automobilbranche. Somit würde der Dienstleistungsanteil der Reparaturen um 5.2 Prozentpunkte günstiger. Selbst wenn man vom positiven Fall ausgeht, dass diese Vergünstigung tatsächlich an die Konsumenten weitergegeben werden, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen dies auf die Inanspruchnahme von *zusätzlichen* Reparaturdienstleistungen hat. Aufgrund des geringen Preissignals dürfte der Anteil an zusätzlichen Reparaturen schwach sein. Entsprechend ist

auch die zu erwartende Reduktion der Produktion neuer Güter und somit die Wirkung auf die Umwelt nur schwach³⁰.

Die Grundlagenstudie schätzt, dass die Massnahme die Treibhausgasemissionen um rund 10'000 Tonnen CO₂eq bzw. die Schweizer Umweltbelastung um rund 20 Mrd. Umweltbelastungspunkte (0.01% der 193'468 Mrd. UBP insgesamt) reduziert. Die Wertschöpfung der Unternehmen wird leicht positiv beeinflusst, weil durch Reparaturen potenziell eine höhere inländische Wertschöpfung erzeugt wird als durch den Verkauf neuer Produkte. Die Mehrwertsteuereinnahmen gehen gemäss den Schätzungen in der Grundlagenstudie um ca. 0.2 Prozent (ca. 40 Mio. CHF pro Jahr) zurück und würden zu entsprechenden Einnahmeausfällen für den Bundeshaushalt führen. Die zusätzlichen Vollzugskosten für die öffentliche Hand und die Unternehmen sind nicht bedeutend. Der Vollzug durch die Umsetzung und Kontrolle der verschiedenen Mehrwertsteuersätze führt nur zu einem geringen Mehraufwand bei den staatlichen Behörden, da sich die Massnahme fast nahtlos in das bereits bestehende System mit verschiedenen Mehrwertsteuersätzen integrieren liesse. Bei den Unternehmen geht die Eidgenössische Steuerverwaltung von Umstellungskosten von weniger als CHF 500 pro Unternehmen aus.³¹ Die volkswirtschaftliche Effizienz der Massnahme — im Sinne einer Gegenüberstellung von volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen — ist somit gemäss den Schätzungen der Grundlagenstudie insgesamt leicht positiv

In der Schweiz wäre eine entsprechende Änderung des Mehrwertsteuergesetzes notwendig und würde eine Ergänzung der Zielsetzung des Mehrwertsteuergesetzes nach sich führen. Denn bisher wurden die unterschiedlichen Steuersätze in der Schweiz sozialpolitisch begründet und nicht umwelt- beziehungsweise ressourcenpolitisch. Es ist zudem ein Ziel des Bundesrates, die Mehrwertsteuer zu vereinfachen. Die vorliegende Massnahme führt jedoch nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einem komplexeren System. Je mehr Gegenstände und Dienstleistungen dem reduzierten Satz unterstellt werden, desto mehr Abgrenzungsprobleme gibt es, und desto höher ist der administrative Aufwand der steuerpflichtigen Personen.³² Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die im Vergleich zum europäischen Ausland relativ hohe Entlastung von kleinen Unternehmen in der Schweiz über den Schwellenwert für die Mehrwertsteuerpflichtigkeit von mindestens 100'000 CHF Umsatz im Jahr. Viele kleinere Reparaturdienstleistungsbetriebe dürften daher in der Schweiz gar nicht mehrwertsteuerpflichtig sein, wodurch die Wirksamkeit der Massnahme zusätzlich geschmälert wird.

Aufgrund der geringen ökologischen Auswirkungen und der erwähnten Besonderheiten des Schweizer Mehrwertsteuergesetzes wird die Umsetzung dieser Massnahme nicht weiterverfolgt.

(4) Welche Auswirkungen eines solchen Sondersteuersatzes sind aufgrund der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern auf die Ressourceneffizienz, das Wirtschaftswachstum, die Wertschöpfung im Inland und die Beschäftigung zu erwarten?

Zehn europäische Länder haben bisher die Mehrwertsteuer auf Reparaturen reduziert. Verglichen mit der Schweiz waren in den Ländern höhere Reduktionen der Mehrwertsteuer möglich, da die ursprünglichen Mehrwertsteuersätze auf einem höheren Niveau lagen. Entsprechend war auch die Anreizwirkung grösser. Die reduzierten Mehrwertsteuersätze können Tabelle entnommen werden.

Gemäss der Auskunft der jeweiligen Länder liegen jedoch keine Studien vor, welche die Auswirkungen der reduzierten Mehrwertsteuersätze auf die Ressourceneffizienz, das Wirtschaftswachstum, die Wertschöpfung im Inland und die Beschäftigung analysieren. Gemäss der Auskunft des schwedischen Finanzministeriums existiert beispielsweise lediglich eine Abschätzung, dass dem Staat dadurch Mindereinnahmen von rund 240 Mio. Kronen (ca. 26 Mio. CHF) pro Jahr entstehen.

³⁰ Zur Berechnung der ökologischen Wirkung siehe Seite 6

³¹ Diese Einschätzung basiert auf einer Studie aus dem Jahr 2013 von PWC im Auftrag der ESTV zu Regulierungskosten im Bereich Steuern https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungskosten/unternehmenssteuer-und-mehrwertsteuer/messung-der-regulierungskosten-im-bereich-der-steuern.html.

³² Siehe auch Stellungnahme des Bundesrats auf die Motion Maire «[16.4061 Reduzierter Mehrwertsteuersatz für grundlegende Hygieneartikel](#)»

(5) Welche weiteren Massnahmen sind neben einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes denkbar, um das Potenzial, das sich aus der Kreislaufwirtschaft ergibt, optimal zu nutzen?

Die Basis für die Auswahl der weiteren Massnahmen bildeten eine Literaturrecherche sowie Gespräche mit diversen nationalen und internationalen Expertinnen und Experten. Diese Massnahmen wurden anschliessend kurz beschrieben und grob analysiert (ökologische und ökonomische Chancen und Risiken sowie Potenzial für die Kreislaufwirtschaft). Die 24 vielversprechendsten Massnahmen wurden auf eine Kurzliste gesetzt und von Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Wissenschaft sowie durch das Autorenteam bewertet. Vier dieser Massnahmen wurden zusätzlich zu der im Postulat beschriebenen Massnahme vertieft untersucht und an einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus Branchen, NGO und Wissenschaft diskutiert. Im Folgenden werden diese kurz beschrieben und deren ökologischen und ökonomischen Auswirkungen sowie die rechtliche Machbarkeit aufgezeigt.

a) Deklarationspflichten

Die Massnahme sieht prominent platzierte Produktdeklarationen vor. Diese sollen die Konsumentinnen und Konsumenten informieren und so einen bewussteren Kauf von umweltfreundlichen — weil an den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft orientierten — Produkten erlauben. Die Markttransparenz bewirkt zudem, dass Hersteller ihre Produkte bezüglich der deklarierten Information optimieren und Händler ihr Sortiment anpassen. Deklarationen sollten nur für Produktkategorien eingeführt werden, für die signifikante ökologische Auswirkungen und Potenziale zu erwarten sind. Die Grundlagenstudie hat vier Deklarationen untersucht:

- *Lebensdauer*: Nutzer und Nutzerinnen können diese Informationen in ihre Kaufentscheidungen einfließen lassen und die Langlebigkeit einem allfällig höheren Preis gegenüberstellen. Aktuell bestehen allerdings noch grosse methodologische Herausforderungen bei der Messbarkeit der Lebensdauer.
- *Herstellergarantieaussage*: Alle Hersteller werden verpflichtet, eine Garantieaussage an prominenter Stelle zu platzieren. Dabei muss auch angegeben werden, wenn keine Garantie gewährt wird.
- *Reparierbarkeit*: Diese Deklaration zeigt auf, inwiefern das Produkt bei einem Defekt wieder repariert werden kann (z.B. garantierte Ersatzteilverfügbarkeit). Dies ist für die Kunden und Kundinnen vor allem nach Ablauf der Garantiezeit nützlich. Die Reparierbarkeit kann als eine Art «Sekundärgarantie» verstanden werden. Sie könnte sich auf die neuen EU-Ökodesign-Anforderungen betreffend Reparierbarkeit, Zerlegung und Zurückgewinnung abstützen.
- *Recyclingfähigkeit*: Diese Deklaration gibt an, inwiefern die Materialien des Produktes nach einem irreparablen Defekt durch Recycling im Kreislauf gehalten werden können. Die Deklaration ermöglicht es Konsumentinnen und Konsumenten, recyclingfähige Produkte zu kaufen.

Gemäss dem Rechtsvergleich wäre die Einführung einer Deklarationspflicht in zwei Stufen über das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninformationsgesetz; SR 944.0, KIG) denkbar. Sofern die Organisationen der Wirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten nach Art. 3 KIG nicht ausreichend tätig werden, könnten in einem ersten Schritt einfache Kriterien, wie die Angabe einer Garantie, sofern vorhanden, oder das Vorhandensein einer Reparaturanleitung, für verbindlich erklärt werden. In einem zweiten Schritt könnten dann komplexere Kriterien definiert werden. Die Einführung von Deklarationspflichten könnte allerdings auch über das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) erfolgen. In beiden Fällen sollte dies aus Gründen der Effizienz und der Effektivität in Abstimmung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten geschehen.

Deklarationspflichten können die Markttransparenz stärken und sich bei geeigneten Rahmenbedingungen positiv auf die Umwelt auswirken, sofern geeignete Produkte für die Einführung einer Deklarationspflicht ausgewählt und diese dann aufgrund ihrer Merkmale von Konsumentinnen und Konsumenten ausgewählt werden. Die volkswirtschaftliche Effizienz der Massnahme ist gegeben, wenn bei der konkreten Ausgestaltung der Massnahme die Belastungen der betroffenen Unternehmen sich nicht signifikant erhöhen. Dies könnte durch geeignete und standardisierte Messmethoden gewährleistet werden. Auch sollte das Vorgehen international abgestimmt sein und der Vollzugsaufwand für die öffentliche

Hand aufgrund von Kontrollen oder der Entwicklung von Prüfnormen und Messvorschriften gering bleiben. Deklarationen sollten daher in einem international harmonisierten Rahmen entwickelt und umgesetzt werden, um eine höhere Wirkung zu entfalten, den Aufwand für die Unternehmen und die öffentliche Hand durch die Ausnutzung von Skaleneffekten zu senken sowie keine weiteren technische Handelshemmnisse zu schaffen. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass sie mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sind.

Werden die oben genannten Aspekte bei der konkreten Ausgestaltung berücksichtigt und werden keine diesbezüglichen Anstrengungen freiwillig von den betroffenen Branchen umgesetzt, ist eine Umsetzung der Massnahme prüfenswert. Hierfür bedarf es einer vertieften Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

b) Verlängerung der Gewährleistungsfrist inklusive Reparaturoption

Diese Massnahme sieht die Verlängerung der Gewährleistungsfrist für Produktkategorien mit einer langen erwarteten Lebensdauer von aktuell zwei Jahren auf drei bis sechs Jahre je nach Produktkategorie vor. Zudem gibt sie den Händlern neu das Recht, Gewährleistungsansprüche auch durch eine Reparatur und nicht nur durch Ersatz zu erfüllen. In der Schweiz ist die Gewährleistung in den Artikeln 197 ff. (Kaufvertrag) und in Art. 363 ff. (Werkvertrag) des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (OR; SR 220) geregelt. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Kaufvertrag. Der Verkäufer (Händler) übernimmt die Haftung für Mängel, die schon zum Zeitpunkt des Verkaufs bestanden haben. Sie ist nicht zu verwechseln mit der Garantie, welche eine freiwillige und frei gestaltbare Dienstleistung des Herstellers bzw. des Händlers gegenüber dem Kunden ist. Die Verlängerung der Gewährleistungsfrist kann für alle oder nur für bestimmte Produktkategorien gelten. Beide Möglichkeiten wurden im Ausland bereits umgesetzt.³³ Die Massnahme fördert primär langlebiges Design, weil sie für die Händler Sortimentsänderungen hin zu langlebigen Produkten attraktiv macht und entsprechende Anreize für die Hersteller setzt. In geringerem Masse fördert sie auch reparaturfähiges Design. Dadurch können sich positive Auswirkungen auf die Umwelt ergeben. Der Schweizer Markt ist jedoch relativ klein. Eine Einführung in der Schweiz sollte deshalb mit dem Ausland harmonisiert werden.

Für eine Umsetzung in das Schweizer Recht würde sich gemäss Rechtsvergleich eine Ergänzung des OR anbieten. Diese könnte die Schweizer Regelungen im Hinblick auf den Konsumentenschutz an das EU-Recht heranführen. Ein weiterer Aspekt könnte die Beweislastumkehr bei Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen sein. In der Schweiz muss heute der Käufer nachweisen, dass das Produkt bereits beim Kauf mit dem fraglichen Mangel behaftet gewesen ist, der dann später zu einem Defekt geführt hat. Eine Beweislastumkehr würde bedeuten, dass der Verkäufer nachweisen muss, dass das Produkt beim Kauf keinen Mangel hatte. In der EU gilt eine Beweislastumkehr von sechs Monaten. Es gibt aktuell ein laufendes Gesetzgebungsverfahren, das die Frist für die Beweislast des Verkäufers auf ein Jahr ausdehnen will.

Die Massnahme könnte Hersteller, die bereits heute langlebige Produkte produzieren, stärken. Kurzlebigere Produkte könnten sich teils verteuern, sie könnten aus dem Sortiment der Händler entfernt werden, oder ihr Design könnte entsprechend angepasst werden. Die volkswirtschaftliche Effizienz der Massnahme ist hoch, falls passende Produktkategorien und Fristlängen gewählt werden und insbesondere, wenn die Einführung international harmonisiert erfolgt. Vereinzelt Händler könnten durch die Massnahme negativ betroffen sein, wenn sie die zusätzlichen Gewährleistungen selbst tragen müssen und ihre Preise nicht entsprechend anpassen können

Eine Umsetzung der Massnahme wird auf Grund der oben ausgeführten Punkte als prüfenswert erachtet. Hierfür bedarf es einer vertieften Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Zu beachten ist, dass eine Einführung mit Blick auf die Entwicklungen auf EU-Ebene erfolgen sollte.

³³ So beträgt die GLF für alle Produktkategorien in Schweden 3 Jahre sowie im Vereinigten Königreich und in Irland 5 bis 6 Jahre. Nach Produktkategorien differenziert wird in den Niederlanden und Finnland (GLF richtet sich nach der erwarteten Lebensdauer) sowie in Island und Norwegen (5 Jahre für Produktkategorien mit einer langen erwarteten Lebensdauer).

c) Mehrwertsteuerreduktion bei nutzenbasierten Geschäftsmodellen (NBG) mit ökologischem Mehrwert

Mit dieser Massnahme wird die Mehrwertsteuer für NBG mit ökologischem Mehrwert von derzeit 7.7 Prozent auf 2.5 Prozent reduziert. Die Bedingung «mit ökologischem Nutzen» weist darauf hin, dass nur solche NBG gefördert werden sollen, die auch tatsächlich einen ökologischen Vorteil gegenüber dem traditionellen Verkaufsmodell nachweisen können. Diese Bedingung wird über folgende Zulassungskriterien sichergestellt: Der Anbieter muss den Eigentumserhalt seines Produkts gewährleisten, einen Verwertungsplan bezüglich Nutzungs- und Materialrestwerten aufzeigen sowie in geeigneter Form nachweisen, dass sein Angebot gegenüber dem Verkaufsmodell kombiniert mit klassischem Recycling ökologisch vorteilhafter ist. Für die Überprüfung dieser Auflagen fallen bei der öffentlichen Hand Vollzugskosten an, deren Höhe stark von der konkreten Umsetzung abhängig ist.

Die ökologischen Auswirkungen der angenommenen Ausgestaltung sind gemäss der Grundlagenstudie moderat, weil die Massnahme ein relativ bescheidenes Preissignal aussendet und neben dem Business-to-Consumer-Segment nur auf rund ein Drittel des Business-to-Business-Segments wirkt (weil viele Unternehmen aufgrund des Vorsteuerabzugs keine Mehrwertsteuer auf ihre Inputs zahlen). Dieser Faktor reduziert die Wirkung der Massnahme signifikant, da die Angebote von NBG stärker im Business-to-Business Segment nachgefragt werden. Die volkswirtschaftliche Effizienz der Massnahme wird von den Studienautoren je nach Ausgestaltung des damit verbundenen Vollzugaufwands positiv bewertet, da Steuererleichterungen nur bei nachweislich ökologischem Mehrwert gewährt werden würden. Da der Vollzugaufwand je nach Umsetzung und Abgrenzungsaufwand beträchtlich sein kann, müsste allerdings das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Massnahme noch vertieft geprüft werden.

In der Schweiz wäre eine entsprechende Ergänzung des Mehrwertsteuergesetzes notwendig. Denn bisher wurden die unterschiedlichen Steuersätze in der Schweiz sozialpolitisch begründet und nicht aus dem Aspekt der Ressourceneffizienz heraus. Zudem ist das Ziel des Bundesrates zu beachten, die Mehrwertsteuer wenn möglich zu vereinfachen.

Aufgrund des Anpassungsbedarfs des Mehrwertsteuergesetzes, des Vollzugaufwands und des schwierig abschätzbaren Nutzens wird diese Massnahme nicht weiterverfolgt.

d) Registerlösungen zur Eigentumssicherung

Auch diese Massnahme zielt darauf ab, NBG zu fördern. Als Anbieter von NBG kann aus Liquiditätsgründen eine Drittfinanzierung notwendig sein, wenn Produkte finanziert werden müssen, die dem Angebot des NBG zu Grunde liegen. Falls eine Nutzerin oder ein Nutzer des Angebots zahlungsunfähig wird, besteht derzeit für den Finanzierer das Risiko eines Eigentumsverlusts, falls das Produkt der Konkursmasse der Nutzerin oder des Nutzers zugeschlagen wird. Mit einem Eintrag in einem Register könnte der Finanzierer den Anspruch auf sein Eigentum rechtssicher geltend machen. Anbieter von NBG könnten sich günstiger finanzieren, da das Risiko eines Eigentumsverlusts durch den Finanzierer nicht mehr eingepreist wird, und so ihre Angebote verbilligen.

Die dadurch zusätzlich ermöglichten NBG-Angebote wirken sich gemäss der Grundlagenstudie tendenziell positiv auf die Kreislaufwirtschaft aus. Für die Schweizer Wirtschaft dürfte sich diese Massnahme insgesamt positiv auswirken, indem NBG und andere Leasinggeschäfte vermehrt und billiger angeboten werden könnten. Allerdings fördert die Massnahme auch das allgemeine Leasinggeschäft. Es ist davon auszugehen, dass eine mögliche Ausweitung des Leasinggeschäfts tendenziell negative ökologische Auswirkungen zur Folge hätte. Denn die Leasingangebote senken die Investitionshürde und steigern so die Nachfrage. Die insgesamt zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt sind daher entsprechend unsicher und könnten per Saldo leicht positiv bis negativ ausfallen. Die Auswirkungen sind gemäss den Studienautoren ohne grösseren Aufwand nicht zuverlässig zu bestimmen. Deshalb kann auch keine verlässliche Aussage zu ihrer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzenbilanz gemacht werden.

Bezüglich der rechtlichen Umsetzung der Massnahme lassen sich punktuelle Registerlösungen (im weiten Sinn) im Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), etwa über die Eintragung einer Baurechtsdienstbarkeit für das Einfügen von Sachen, wie Photovoltaikanlagen in

ein Gebäude, relativ unproblematisch in das bestehende Recht einpassen. Dagegen wäre es relativ aufwändig, weitergehende und effektive Register einzusetzen.

Da sich nach ersten Einschätzungen die Auswirkungen auf die Umwelt nicht sicher bestimmen lassen sowie die rechtliche Umsetzung weitgehender und effektiver Register sehr aufwendig wäre, bedarf es vertiefter Analysen bevor eine Aussage zur Umsetzung der Massnahme gemacht werden kann.

e) Abgabe auf graue Energie (AgE) bzw. Abgabe für Reparaturdienstleistungen

In der Interpellation Berberat 19.3406 «Berücksichtigung einer Studie über eine Abgabe auf grauer Energie in den Berichten zur Beantwortung der Postulate 17.3405 und 18.3509» wurde der Bundesrat gefragt, ob er bereit ist, gemeinsam mit Kantonen und den interessierten Kreisen die Einführung einer AgE und die finanziellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen in dem oder den Berichten zu prüfen.

Die Interpellation bezieht sich im Wesentlichen auf die Ausgestaltung einer Abgabe zur Förderung von Reparaturdienstleistungen und bleibt vage bezüglich «grauer» Energie. Die Einführung der in der Interpellation beschriebenen Abgabe auf «graue Energie» kann mit einer vorgezogenen Reparaturgebühr gleichgesetzt werden. Diese wurde im Rahmen der Auslegeordnung des Postulats Vonlanthen betrachtet. Die AgE zielt darauf ab, ein Marktversagen (Reparaturen sind oft teurer als Neuanschaffungen) mittels einer obligatorisch vorgezogenen Gebühr, welche für etwaige Reparaturdienstleistungen auf einer Art Sperrkonto einbezahlt wird, zu korrigieren. Dieser individuelle Sparbetrag ist für Reparaturen vorgesehen und darf für nichts Anderes verwendet werden als zur Bezahlung von Reparaturen.

Nach einer ersten Einschätzung hat diese Massnahme erhebliche Transaktions- und Vollzugskosten sowie ein Ungleichgewicht hinsichtlich Verantwortung und Risiko zwischen Produzentinnen und Produzenten und Konsumentinnen und Konsumenten zum Nachteil letzterer zur Folge. Beispielsweise haben Konsumentinnen und Konsumenten den Aufwand und die Kosten für die Abwicklung der Reparaturen zu tragen. Die Kosten für die Kontrolle der korrekten Verwendung des Sparbetrags auf dem Sperrkonto erzeugt z.B. zusätzliche Vollzugskosten, die von den Bankinstituten an die Konsumentinnen und Konsumenten abgewälzt würden. Für die Produzentinnen und Produzenten hingegen entstände durch die Massnahme nur ein indirekter Anreiz, langlebigere Produkte herzustellen oder die angebotene Qualität zu deklarieren. Durchaus relevant ist der Aspekt einer verstärkten Anreizwirkung für Konsumentinnen und Konsumenten, die bei der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG) und bei der aktuellen Höhe von Lenkungsabgaben zumindest für viele Konsumprodukte nicht sehr ausgeprägt ist. Insgesamt wird diese Massnahme jedoch nicht zur weiteren Vertiefung vorgeschlagen.

Aufgrund erheblicher Transaktions- und Vollzugskosten und juristischer (z.B. betreffend Eigentumsrechten) und technischer Fragen (z.B. betreffend Kontrollsystem) wurde diese Massnahme nicht vertieft analysiert und deren Umsetzung wird daher im vorliegenden Kontext auch nicht weiterverfolgt.

4 Synthese

Wie einleitend dargestellt ist das heutige Produktions- und Konsumsystem nicht nachhaltig. Ressourcen werden übernutzt, Umweltbelastungen durch Produktion und Konsum überschreiten die Grenzen der Aufnahmefähigkeit unseres Planeten. Die in den Produkten am Ende der Nutzung enthaltenen Nutzungsrestwerte und Wertstoffe werden noch zu wenig genutzt, sondern oft vernichtet bzw. entsorgt. Es besteht national und international weitgehender Konsens, dass der Übergang vom heute vorherrschenden linearen Produktions- und Konsumsystem zu einer Kreislaufwirtschaft eine Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung im nationalen und globalen Kontext ist.

Viele Konsumentinnen und Konsumenten interessieren sich für das Thema Kreislaufwirtschaft. Dies zeigen unter anderem auch die in den letzten Jahren entstandenen Repair-Cafés, in denen defekte Dinge gemeinsam mit Reparaturprofis meist kostenlos repariert werden können. Aber auch auf Wirtschaftsseite hat sich etwas getan. Viele Unternehmen bieten bereits heute Güter, Dienstleistungen und

Prozesse an, die sich nach dem Kreislauf-Prinzip richten. Damit nehmen sie ihre Verantwortung wahr, produzieren qualitativ hochwertige Produkte und geben freiwillig längere Garantien oder stellen Reparaturanleitungen und Ersatzteile auch noch nach 15 oder 20 Jahren zur Verfügung.

Die Rolle der Wirtschaft kann weiter gestärkt werden, indem beispielsweise verbindliche Branchen-Verbindungen eingegangen werden. Basierend auf dem Umweltschutzgesetz Art. 41a kann der Bund diese fördern und unterstützen. Dabei ist darauf zu achten, dass bei den Zielen das richtige «Ambitionslevel» gewählt und die Fortschrittsmessung transparent ausgestaltet wird. Auch sollte im Sinne einer «Smarten Regulierung» Möglichkeiten für eine weitergehende Regulierung beim Nicht-Erreichen von Zwischenzielen eingebaut werden.

Im Rahmen der Beantwortung des Postulats wurden fünf regulatorische Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft mit Fokus auf der Nachfrageseite vertieft untersucht. Vier dieser Massnahmen weisen zwar ein positives ökologisches Potenzial auf. Dieses ist jedoch bei einer isolierten Umsetzung meist gering, z.B. würde eine Mehrwertsteuerreduktion auf Reparaturen die Schweizer Umweltbelastung gemessen in Umweltbelastungspunkte gerade einmal um 0.01 Prozent reduzieren. Gemäss den Autoren der Grundlagenstudie führen die fünf untersuchten Massnahmen per se kaum zu signifikanten Mehrbelastungen der Schweizer Wirtschaft. Bei den Deklarationspflichten und der Massnahme zu den nutzenbasierten Geschäftsmodellen hängt diese Aussage allerdings stark von der konkreten Umsetzung ab, da die Datenerhebung und der Vollzug Aufwand verursachen können. Aus volkswirtschaftlicher Sicht – der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen – sind die Massnahmen gemäss den Studienautoren trotz ihres relativ geringen ökologischen Potenzials gesamtwirtschaftlich positiv zu bewerten.

Jedoch konnte auch aufgezeigt werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen in den jeweils betroffenen Rechtsbereichen gesetzliche Anpassungen erforderlich machen würden. Dies würde von einer Neujustierung des Gewährleistungsrechts im Bereich der Konsumentenverträge (Art. 32 Zivilprozessordnung) über eine Erweiterung des Mehrwertsteuerrechts im Fall eines ermässigten Mehrwertsteuersatzes auf Reparaturen oder für NBG bis hin zu einem (wenn auch punktuellen) Bruch mit sachenrechtlichen Grundsätzen führen. Diese Modifizierungen erscheinen zwar im Einzelfall gut begründbar, doch sollten solche Eingriffe in gewachsene Rechtssysteme gemäss dem Autor des Rechtsvergleichs idealerweise nicht punktuell und unverbunden erfolgen, sondern in überzeugender Weise in einem systematischen und umfassenderen rechtlichen Ansatz.

Der Bundesrat wird aufgrund der obigen Ausführungen die folgenden Massnahmen einer vertieften Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen unterziehen und dabei die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz berücksichtigen:

- Deklarationspflichten
Deklarationen als notwendige Basis dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Verantwortung übernehmen können und vor irreführenden Erklärungen über die ökologischen Eigenschaften (Lebensdauer, Reparierfähigkeit, Recyclingfähigkeit, etc.) eines Produktes geschützt werden. Heute können Konsumentinnen und Konsumenten ihre Verantwortung oft nicht wahrnehmen, da nützliche Informationen meist nicht verfügbar sind oder sie — falls solche Informationen doch vorhanden sind — diese nicht verifizieren können. Für die konkrete Umsetzung müssten allerdings noch gewisse Umsetzungsfragen geklärt und ein mit den Entwicklungen auf EU-Ebene abgestimmtes Vorgehen gefunden werden (v.a. welche Deklarationsoptionen für welche Produktkategorien vorgeschrieben werden).
- Verlängerung der Gewährleistungsfrist inklusive Reparaturoption
Mit Bezug auf die Gewährleistung könnte einerseits die Gewährleistungspflicht für bestimmte Produktkategorien verlängert werden und andererseits das Gewährleistungsrecht um eine Option für den Handel ergänzt werden, defekte Produkte auch reparieren zu können. Zudem besteht in vielen europäischen Ländern eine befristete Beweislastumkehr von sechs Monaten, welche die Rechte der Käufer stärkt. Damit wird den Herstellern ein Anreiz gesetzt, robustere Waren zu verkaufen und zu produzieren. Eine Anpassung der Beweislastumkehr würde das Schweizer an das EU Recht angleichen.

- Registerlösungen zur Eigentumssicherung
Diese Massnahme zielt darauf ab, nutzenbasierte Geschäftsmodelle mit ökologischem Mehrwert zu fördern, da sich durch die Massnahme Anbieter dieser Geschäftsmodelle günstiger finanzieren und so ihre Angebote verbilligen könnten. Da sich die Auswirkungen dieser Massnahme im Rahmen der Grundlagenstudie nicht zuverlässig bestimmen liessen, soll eine vertiefte Analyse Auskunft über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bringen.

Die Resultate dieser Analyse fliessen in das Massnahmenpaket zur Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft ein, ein, welches dem Bundesrat infolge des Auftrags aus der Berichterstattung «Grüne Wirtschaft» bis spätestens Ende 2022 vorgeschlagen wird.

Der Bundesrat wird aufgrund der obigen Ausführungen, folgende Massnahmen nicht weiter vertiefen:

- Mehrwertsteuerreduktion für Reparaturen
- Mehrwertsteuerreduktion bei nutzenbasierten Geschäftsmodellen mit ökologischem Mehrwert
- Abgabe auf Graue Energie bzw. für Reparaturdienstleistungen

Eine effektive Förderung der Kreislaufwirtschaft kann am besten durch ein gut abgestimmtes Bündel mit angebots- und nachfrageseitigen Massnahmen erreicht werden, welches an unterschiedlichen Stellen des Kreislaufs ansetzt, damit sowohl Produzentinnen und Produzenten wie auch Konsumentinnen und Konsumenten ihre Verantwortung übernehmen können.

Gerade am Beispiel Reparaturen wird deutlich, wie wichtig ein gut abgestimmtes Massnahmenbündel ist. Es reicht nicht aus, dass Reparaturleistungen durch eine Senkung der Mehrwertsteuer etwas billiger werden. Es ist auch notwendig, dass Hersteller im Sinne einer erweiterten Herstellerverantwortung Produkte reparierbar gestalten (Ecodesign), dass Ersatzteile zu vernünftigen Preisen verfügbar sind und dass Herstellerinnen und Hersteller und Lieferantinnen und Lieferanten einen Geschäftsvorteil darin sehen, Reparaturdienstleistungen zu attraktiven Preisen anzubieten. Es bedarf auch Anreize für Benutzerinnen und Benutzer, eine Reparatur in Anspruch zu nehmen (anstatt neue Produkte zu kaufen) und Deklarationen im Sinne von Erklärungen für Verbraucherinnen und Verbraucher, damit sie ihre Verantwortung übernehmen und Kaufentscheidungen auf der Grundlage von Lebensdauer, Herstellergarantie, Reparaturfähigkeit oder Recyclingfähigkeit treffen können.

Die Grundlagenstudie und die rechtsvergleichende Studie, die zur Beantwortung dieses Postulates in Auftrag gegeben wurden, liefern Bausteine und Anknüpfungspunkte für Massnahmen in der Nutzungsphase von Produkten. Neben den analysierten steuerlichen und regulatorischen Massnahmen mit Fokus Nutzungsphase sollten gemäss den Studienautoren zusätzlich auch angebotsseitige Massnahmen berücksichtigt werden, welche direkt auf die Produktionsphase (z.B. kreislauffähiges Produktdesign) abzielen. Entsprechende Inputs werden aus dem Bericht zum Postulat Noser 18.3509 «Die Hürden gegen Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft abbauen» erwartet. Ergänzend dazu könnten auch Soft-Policy-Massnahmen wie beispielsweise Information und Sensibilisierung der Unternehmen sowie der Konsumentinnen und Konsumenten geprüft werden, um die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung Kreislaufwirtschaft zu unterstützen.