

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin UVEK
3003 Bern

Bern, 22. Mai 2015

Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem: Vernehmlassungsstellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen vom 16. März 2015 zur randvermerkten Vernehmlassung. Die FDK-Plenarversammlung behandelte die Vorlage am 22. Mai 2015 und nimmt gemeinsam mit der EnDK und in Abstimmung mit der BPUK zur Vorlage wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Vorstände von FDK und EnDK nahmen am 18. November 2013 zu einer ersten Konsultationsvorlage über ein Energielenkungssystem Stellung. Der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem ist im Bereich der Energie- und Klimapolitik ein bekanntes Anliegen der Kantone. Dies wurde im Rahmen jener Anhörungsstellungnahme nochmals bestätigt. Der substantielle Wechsel in Richtung Lenkungssystem stand dabei ebenso im Zentrum wie die möglichst rasche plangemässe Reduktion und Abschaffung der Förderungsinstrumente. Die vollständige Rückerstattung der Einnahmen der Energieabgabe an die Bevölkerung und die Unternehmen sowie die Wahrung der Haushaltsneutralität der Kantone nach dem Übergang zu einem Lenkungssystem sind dabei zentral. Diese Stossrichtung liegt auch dem vorliegenden neuen Verfassungsartikel über Klima- und Stromabgaben zugrunde.

Zur effizienten Verfolgung der klima- und energiepolitischen Ziele sollen marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente an die Stelle der administrativ aufwändigen und Mitnahmeeffekte auslösenden Förderung treten. Dieses Vorgehen deckt sich mit Stellungnahmen der EnDK und der Kantonsregierungen, welche den haushälterischen Umgang mit Energie mittels ökonomischer

mischer Anreize und marktwirtschaftlicher Elemente fördern wollen.¹ Es ist entscheidend, dass die Preissignale die gesellschaftlichen Kosten des Energiekonsums und der Klimaemissionen spiegeln. Im Grundsatz dient die Ablösung der Fördermassnahmen durch Lenkungsinstrumente einer effizienteren Zielerreichung. Der bisherige Weg über Vorschriften und finanzielle Förderung kommt auch aus Gründen der Vollziehbarkeit offensichtlich an Grenzen. Förderungsinstrumente sollen abgebaut und schliesslich durch ein Lenkungssystem ersetzt werden, bei dem die Preissignale für die Anpassung von Konsum- und Investitionsverhalten entscheidend sind und die Einnahmen wieder rückerstattet werden. Der Übergang von der Förderung zur Lenkung ist allerdings so zu gestalten, dass die Investitionssicherheit für die Wirtschaft und die finanzpolitische Planbarkeit für die Kantone sichergestellt ist.

Die Schaffung einer **Verfassungsgrundlage für eine Lenkungsabgabe ist deshalb zu begrüssen**. Die hinreichende Legitimation für den Eingriff, auch wenn er nur lenkende und aufgrund der Rückerstattung keine fiskalische Wirkung hätte, ist von grosser Bedeutung. Je umfassender die Abgabe ausgestaltet wird, desto grösser ihre Bedeutung. Es ist dabei auch aus staatspolitischer Sicht zu begrüssen, dass die Einführung der Lenkungsabgabe durch ein obligatorisches Verfassungsreferendum abgestützt wird. Der Verfassungsartikel sollte sicherstellen, dass kein Raum für neue und erweiterte, bestehende Teilzweckbindungen mehr besteht. Es ist zweckmässig, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel bezüglich Bemessungsgrundlage der Lenkungsabgabe (Abs. 1) und Rückverteilung (Abs. 4, 2. Satz) breit abgefasst ist. Dies erlaubt es, auf Gesetzesebene jeweils das sachlich Erforderliche und das politisch Mögliche schrittweise auf Stufe Gesetzgebung aufeinander abzustimmen, ohne dass jeweils eine Verfassungsänderung notwendig würde.

Rahmenbedingungen für die Umsetzungsgesetzgebung: Aus Sicht der kantonalen Finanzhaushalte stellen sich Herausforderungen in den Bereichen Mittelkonkurrenz und Haushaltsneutralität: Der erläuternde Bericht zeigt auf, dass eine Energieabgabe den vom Gewinn abzugsfähigen Betriebsaufwand von Unternehmen erhöht und der rückerstattete Betrag folgerichtig besteuert werden muss, um das Steuersubstrat nicht zu schmälern. Die Entwicklung der Einnahmen aus bestehenden Abgaben wie der LSVA und der Mineralölsteuer ist wegen ihrer Anteile für die Kantone von Bedeutung. Im Falle einer allfälligen, künftigen Anrechnung der Lenkungsabgabe an Bundessteuern ist die Einnahmensicherheit der Kantone zu wahren. Die administrativen Aufwendungen der kantonalen Steuerverwaltungen insbesondere für die Abwicklung denkbarer Rückerstattungsvarianten sind zu beachten. Diese sowie die nachfolgend erwähnten Aspekte, insbesondere die Zeitpunkte der Einführung von Lenkungsabgaben auf Strom und Treibstoffen, sind bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung auf Gesetzesstufe im Sinne von Rahmenbedingungen zu beachten.

2. Zum Fragenkatalog

Teil I: Gesamtbeurteilung

2.1. *Stimmen Sie dem Übergang von einem Förder- zu einem Klima- und Energielenkungssystem grundsätzlich zu?*

Ja. Die Schaffung einer entsprechenden Verfassungsgrundlage ist zu begrüssen. Energieabgaben, deren Einnahmen an die Bevölkerung und die Unternehmen rückverteilt werden, sind geeignete Instrumente zur Verfolgung von Energie- und Klimazielen. Ein solches Lenkungsinstrument zielt darauf ab, richtige Preissignale für die Wirtschaftsakteure zu setzen und energie- und klimapolitische Ziele zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu verfolgen.

¹ Vgl. Erklärung vom 2. September 2011, Leitsatz 6 des energiepolitischen Leitbilds der EnDK und Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 1. Februar 2013 zur Energiestrategie 2050.

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

2.2. *Welche Bemessungsgrundlage im vorgeschlagenen Verfassungsartikel befürworten Sie (mehrere Antworten möglich)? [Art. 131a Abs. 1]*

Brennstoffe, Treibstoffe und Strom. Die Abgabe sollte sich konsequent auf die Berücksichtigung der negativen Effekte beziehen, welche nicht im Marktpreis enthalten sind. Die CO₂-Emissionen stellen einen solchen negativen Effekt dar, der Energiekonsum ist hingegen nicht generell negativ. Wir begrüßen eine breite Verfassungsgrundlage, welche Lenkungsabgaben auf Brennstoffen, Treibstoffen und Strom zwar ermöglicht, eine schrittweise und pragmatische Umsetzung auf Gesetzesebene jedoch nicht ausschliesst. Bezüglich Treibstoffe ist dabei zu berücksichtigen, dass sie bereits mit der Mineralölsteuer fiskalisch belastet sind. Angesichts der laufenden Diskussion um neue Finanzierungsmechanismen im Bereich des Strassenverkehrs ist auf Lenkungsabgaben auf Treibstoffen vorerst zu verzichten. Die Höhe einer allfälligen Abgabe auf Treibstoffen sollte dereinst gegenüber den Brennstoffen differenziert werden können.

Für die Stromproduktion sind in erster Priorität die Rahmenbedingungen des Strommarktes zu verbessern. Die für die erneuerbaren Energien (inkl. Wasserkraft) ruinösen Marktsignale, verursacht durch eine fehlgeleitete Energiepolitik in Europa, sollen dadurch entschärft oder ausgeschaltet werden, damit für den im Inland produzierten Strom aus erneuerbaren Energien wieder angemessene Preise erzielt werden können (z.B. „Endkunden-Quotenmodell“). Dies ist eine Voraussetzung für eine rasche Ablösung der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Vorbehalten bleibt selbstverständlich die Erfüllung der dazumal noch bestehenden vertraglichen KEV-Verpflichtungen.

Die Stromabgabe zielt primär auf die Förderung der Verbrauchseffizienz beim Strom. Eine solche macht jedoch nur Sinn, wenn sie nicht dazu benutzt wird, technologiespezifisch erneuerbare Energien zu fördern und damit ebenfalls indirekt zu tiefen Marktpreisen beizutragen. Deshalb verlangen wir, dass erst nach der erfolgreichen Einführung neuer Strommarktrahmenbedingungen geprüft wird, ob auf der Basis der neuen Verfassungsgrundlage eine Stromabgabe begründet werden soll.

2.3. *Sind Sie für eine Ausnahmeregelung für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden? [Art. 131a Abs. 3]*

Ja. Der Entlastung der Unternehmen mit hohen Energie- Treibhausgasemissionskosten gemessen an ihrer Bruttowertschöpfung kann zugestimmt werden, weil es die einfachste Form ist, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dies steht jedoch unter der Bedingung, dass die Verbesserung der Energie- und Emissionseffizienz zusätzlich zu den Massnahmen der bereits bestehenden Vereinbarungen mit dem Bund oder den Kantonen erfolgt (Vermeidung einer doppelten Anrechnung von Energieeffizienzmassnahmen). Sobald eine internationale Angleichung über klimapolitische Massnahmen der Staaten realisiert ist, ist die der Massnahme auf. Sofern Unternehmen die Abgaben rückerstattet bekommen, sollten sie zu Verbesserungsmassnahmen verpflichtet werden. So wird zumindest ein Teil der verlorenen Wirkung ersetzt und dem Anreiz zum Mehrverbrauch bzw. Mehrausstoss nahe der Rückerstattungsgrenze entgegengewirkt.

2.4. *Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht langfristig eine vollständige Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft vor [Art. 131a Abs. 4].*

Wir bevorzugen eine vollständige Rückverteilung und lehnen jegliche Teilzweckbindungen ab. Die Verwendung der Erträge aus den Lenkungsabgaben für neue Förder- oder sonstige Finanzierungszwecke lehnen wir ab. Die Lenkungsinstrumente zur Verfolgung der Energie- und Klimaziele sind zu trennen anstatt sie über Teilzweckbindungen mit Finanzie-

rungsfunktionen zu verflechten. Die Probleme der heutigen Förderwirtschaft sind wie eingangs (Ziff. 1) beschrieben, nicht zu übersehen. Wir lehnen es ab, bereits heute bestehende oder neue künftige Verflechtungen fortzuschreiben bzw. vorzusehen.

Bereits jetzt weisen wir auf die direkten und indirekten Auswirkungen des Energielenkungssystems auf andere Abgaben, namentlich die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und die Mineralölsteuer hin. Deren Entwicklung ist für die Kantone von erheblicher finanzpolitischer Bedeutung. Wir erachten es als zwingend, dass – falls der Abzug der externen Klimakosten eine Senkung des LSVA-Satzes und damit eine Einbusse nach sich zieht – diese durch einen entsprechenden Anteil an den Einnahmen aus der Klimaabgabe kompensiert wird, wie dies in Art. 131a Abs. 5 E-BV vorgesehen ist.

2.5. *Sind Sie für die Möglichkeit, die Erträge aus den Lenkungsabgaben künftig über eine Anrechnung an die Steuern oder an die Sozialversicherungsbeiträge proportional zu der zu begleichenden Summe rückzuverteilen? [Art. 131a Abs. 4]*

Nein. Die Formulierung von Art. 131a Abs. 4 zweiter Satz E-BV ist bezüglich „Entrichtung anderer Bundesabgaben“ unklar und sehr offen. Die Klima- und Energielenkungsabgabe könnte an direkte und (welche?) indirekte Steuern des Bundes und z.B. die AHV-Beiträge angerechnet werden. Dabei stellen sich unterschiedliche Inzidenzen und Verteilungsprobleme, die politisch sehr umstritten sein werden. Man kann die Lösung dieser Fragen zwar an den Gesetzgeber delegieren, was eine schrittweise und pragmatische Anpassung der Rückverteilung an das Aufkommen der Lenkungsabgabe erlaubte. Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht durch eine Präzisierung des zweiten Satzes von Art. 131a Abs. 4 E-BV dem Verfassungsgeber mehr Klarheit und dem Gesetzgeber engere Leitplanken vorzugeben sind.

Das Anliegen, die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe an wirtschaftlich besonders verzerrende Bundessteuern anzurechnen wäre zwar aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Effizienz grundsätzlich nachvollziehbar. Aus verteilungspolitischer Sicht entlastet eine solche Rückverteilung die hohen Einkommen nicht in prozentualer, aber in absoluter Höhe stärker und hat eine regressive Verteilungswirkung. Pro-Kopf-Rückerstattungen stehen für uns deshalb im Vordergrund.

Falls dennoch die Rückverteilung über eine Anrechnung an die direkte Bundessteuer ins Auge gefasst würde, müsste das finanzpolitische Risiko der Reform konsequent vom Bund getragen werden. Der Rückgang von Kantonsanteilen an Bundessteuern müsste kompensiert werden. Nicht zu vernachlässigen wären namentlich auch die administrativen Kosten der Umsetzung der Anrechnung durch die kantonalen Steuerbehörden. Das Hauptproblem sehen wir in der fehlenden Kongruenz zwischen Steuerregistern und Empfängerkreis der Rückerstattungen. Die Rückverteilung mittels Steuerschecks ist mit erheblichen Problemen belastet und wird von uns abgelehnt. Ganz grundsätzlich stellen wir die Sinnhaftigkeit der Rückerstattung einer objektfremden Entschädigung über die Steuern in Frage. Der Weg über eine personenbezogene Rückerstattung über die direkte Bundessteuer, wovon ein gewichtiger Teil mit einer Auszahlung erfolgen müsste, ist daher grundsätzlich abzulehnen. Demgegenüber hat sich der bisherige Rückverteilungskanal über die Krankenkassenprämien bzw. die Lohnsumme der Unternehmen bewährt und sollte beibehalten werden.

2.6. *Befürworten Sie im Hinblick auf den Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem die Abschaffung von Förderzusagen, namentlich:*

Das Ende des Gebäudeprogramms [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 3]?

JA. Die konsequente und transparente Abschaffung der Förderung ist die zentrale Stärke der Vorlage, die wir unterstützen. Ein konsequentes Handeln führt zudem dazu, dass die an sich klare Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Gebäudebereich wieder hergestellt wird.

Das Ende der KEV-Gesuche [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4]?

JA. Wir verlangen prioritär die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Strommarkts, was bereits die direkte finanzielle Förderung von erneuerbaren Energien erübrigt. In ihrer Stellungnahme vom 1. Februar 2013 zur Energiestrategie 2050 sprachen sich die Kantonsregierungen für eine zeitliche Befristung der KEV im Rahmen der Totalrevision EnG aus. Die KEV ist auf den Übergang hin zu einer marktorientierten Ordnung sinnvoll zu steuern und abzuschaffen. Sofern neue technologieneutrale Rahmenbedingungen zugunsten der Produktion einheimischen Stroms aus erneuerbaren Quellen realisiert werden, soll die Förderung gemäss Art. 197 Ziff. 6. Abs. 4 E-BV bis zum 31. Dezember 2025 begrenzt werden (vorbehalten bleiben die bis zu diesem Zeitpunkt eingegangenen Verpflichtungen). Die Subventionierung des Konsums der erneuerbaren Energien, läuft ohnehin dem Ziel der Verbrauchsenkung zuwider und stünde im Widerspruch zum Ausstieg aus dem Fördersystem. Nicht in Frage kommt, dass aus Verlegenheit auf die steuerliche Förderung mittels Abzügen ausgewichen wird. Die Kantone haben steuerliche Abzüge zur Förderung von spezifischen, nicht-fiskalischen Zielen wiederholt abgelehnt. Von einer ineffizienten speziellen Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist deshalb abzusehen.

Verwandtes Thema

2.7. Halten Sie eine Änderung von Artikel 89 BV zur Energiepolitik im Hinblick auf eine moderate Kompetenzerweiterung des Bundes im Energiebereich parallel zu dieser Vorlage für sinnvoll? [siehe Kapitel 2.3 Abschnitt «Art. 89 BV: Energiepolitik»]

Nein. Wir lehnen eine Revision von Art. 89 BV ab. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen im Gebäudebereich ist hinreichend klar. Mit der Einführung des Lenkungssystems und mit dem Wegfall der Bundesförderung im Gebäudebereich wird eine tendenzielle Verwischung der Aufgabenteilung wieder rückgängig gemacht. Es sind somit keine Gründe auszumachen, die eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes erfordern würden. Insbesondere sind die Kantone in der Lage, ihre Aufgaben wahrzunehmen und erfüllen diese auch. Die im Bericht angeführten Gründe sind deshalb nicht geeignet eine Revision zu begründen.

3. Fazit

Die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für ein Klima- und Energielenkungssystem ist zu begrüßen. Der Verfassungsartikel soll die Grundlage schaffen für eine plangemässe Reduktion und Abschaffung der Förderinstrumente, die Einführung einer reinen Lenkungsabgabe mit voller Rückverteilung und ohne neue Teilzweckbindungen des Ertrags. Es braucht jedoch seine schrittweise und pragmatische Umsetzung auf Gesetzesebene. Auf eine Belastung der Treibstoffe und des Stroms ist vorerst zu verzichten. Den direkten und indirekten Effekten einer Lenkungsabgabe auf andere Abgaben, namentlich LSVA und Mineralölsteuer, ist zwingend Rechnung zu tragen. Für die Rückverteilung der Einnahmen der Lenkungsabgabe sind die bisherigen Kanäle beizubehalten. Keine direkte Verbindung besteht zwischen der Vorlage und Art. 89 BV. Eine Stärkung der Bundeskompetenzen im Gebäudebereich lehnen wir ab.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND
FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Peter Hegglin

**KONFERENZ KANTONALER
ENERGIEDIREKTOREN**

Der Präsident:



Beat Vonlanthen

Kopie (Mail)

- kels@efv.admin.ch
- Mitglieder FDK
- Mitglieder EnDK
- Sekretariat BPUK
- Sekretariat KdK