

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Bern, 18. November 2013

Energielenkungssystem: Stellungnahme zur Konsultationsvorlage

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen vom 6. September 2013 zur randvermerkten Konsultation. Die Vorstände von FDK und EnDK behandelten die Vorlage am 15. bzw. 18. November 2013 nehmen wie folgt gemeinsam zum Grundlagenbericht Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Der vorliegende Grundlagenbericht umfasst sowohl zwei Varianten von Lenkungssystemen als auch die Frage des Übergangs von der aktuellen Förderpolitik zum Lenkungssystem. Die Vorlage stellt eine geeignete Grundlage für eine erste Diskussion dar. Die Diskussionen in der Öffentlichkeit haben gezeigt: Der Begriff "ökologische Steuerreform" weckt Widerstände. Es wurde befürchtet, dass die Besteuerung der Energieträger sehr stark ansteigen müsste, wenn die Finanzierung des Staates und/oder der Sozialversicherungen sichergestellt werden soll, weil der Energiekonsum, wenn die Lenkungswirkung zum Tragen kommt, als Bemessungsgrundlage schrumpft. Von einem vollständigen Umbau des Steuersystems, verbunden mit einer signifikanten Senkung bereits existierender Steuern, wurde abgesehen. Dieses pragmatische Vorgehen ist zu begrüßen. Es ist anspruchsvoll genug, die ehrgeizigen Verbrauchsziele der Energiestrategie 2050 und die klimapolitischen Ziele zu erreichen. Eine Verquickung mit einem Umbau des Steuersystems ist zwar ökonomisch-theoretisch bestehend, politisch jedoch namentlich wegen Umverteilungseffekten der Rückerstattung der Erträge von Energieabgaben zu ambitiös.

Die EnDK hat bereits in ihrer Erklärung vom 2. September 2011 darauf hingewiesen, dass mit geeigneten ökonomischen Anreizen und marktwirtschaftlichen Elementen der haushälterische Umgang mit Energie gefördert werden soll, um auf immer komplexere technische Detailvorschriften in der Bau- und Energiegesetzgebung verzichten zu können. Im energiepolitischen Leitbild der EnDK wird in Leitsatz 6 die Orientierung hin zu einem Lenkungssystem über den Preis für CO₂-Emissionen nochmals bekräftigt. In der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 1. Februar 2013 zur Energiestrategie 2050 wurde denn auch conse-

quent die Ausrichtung auf marktorientierten Lösungen gefordert. 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. Das heisst, die 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 Lenkungszweck kann mit diversen Rückerstattungsvarianten erzielt werden. Bereits im Rahmen der Diskussion um die CO₂-Abgabe sprachen sich die Kantone gegen eine Förderpolitik mit Teilzweckbindung und für ein funktionierendes Lenkungssystem aus. Der Übergang von der Förderung zur Lenkung ist allerdings zu gestalten, um die Investitionssicherheit für die Wirtschaft und die finanzpolitische Planbarkeit für die Kantone sicher zu stellen.

Aus Sicht der kantonalen Finanzhaushalte stellen sich Herausforderungen in den Bereichen Mittelkonkurrenz und Haushaltsneutralität: Der Bericht zeigt auf, dass eine Energieabgabe den vom Gewinn abzugsfähigen Betriebsaufwand von Unternehmen erhöht. Der Rückerstattete Betrag müsste folglich wiederum besteuert werden, damit das Steuersubstrat nicht geschmälert wird. Ausserdem ist auch die Entwicklung der Einnahmen aus bestehenden Abgaben wie der LSVA und der Mineralölsteuer wegen ihrer Anteile für die Kantone von Bedeutung. Ausserdem ist im Falle einer allfälligen Senkung der direkten Bundessteuer die Einnahmensicherheit der Kantone zu wahren. Der Rückgang der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer müsste kompensiert werden. Ausserdem wären auch die administrativen Aufwendungen der kantonalen Steuerverwaltungen insbesondere für die Abwicklung der Rückerstattung zu beachten.

Die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Lenkungsabgabe ist auf jeden Fall 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 zentral und zu begrüssen, dass die neue verfassungsrechtliche Grundlage, wie es der Entwurf vorsieht, die Sicherung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen garantiert. Der Verfassungsartikel ist so zu verfassen, dass Teilzweckbindungen des Ertrages in Zukunft nicht ohne Verfassungsänderung eingeführt werden können. Der Übergang von der Förderung zur Lenkung hat überdies den Effekt, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Art 89 Abs. 4 der Bundesverfassung konfliktfrei nachgelebt werden kann und bestehende Kompetenzkonflikte entfallen.

2. Zu den einzelnen Konsultationsfragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

2.1. *Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden?*

Ja. Die Grundstossrichtung der Vorlage ist richtig. Energieabgaben, deren Einnahmen an die Bevölkerung und die Unternehmen rückverteilt werden, sind geeignete Instrumente zur Verfolgung von Energie- und Klimazielsetzungen. 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.

2.2. *Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden?*

a) Wir bevorzugen ein Lenkungssystem. Die bestehenden Förderinstrumente, welche für den Gebäudebereich in der Kompetenz der Kantone liegen, sind wichtige Elemente der Botschaft zur Energiestrategie. Die langfristige Ausrichtung sollte sich hingegen aufgrund der besseren volkswirtschaftlichen Auswirkungen in Richtung Lenkungssystem entwickeln: die Belastung der kantonalen Finanzhaushalte durch die Mitfinanzierung, die verbreiteten Mit-

nahmeeffekte und die Transferabhängigkeiten bei den Geförderten liessen sich reduzieren. Bereits in der Stellungnahme der KdK zur Energiestrategie 2050 vom 1. Februar 2013 sprachen sich die Kantone klar für marktnahe, offene Rahmenbedingungen in der Energiepolitik aus. Der vorliegende Konsultationsbericht kann als Weiterentwicklung der Energiestrategie ab 2020 bezeichnet werden. Sie trägt dem Anliegen Rechnung, als neues Instrument auch Lenkungsabgaben im Auge zu behalten. Der Übergang zur Lenkung führt überdies dazu, dass Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen weitgehend entfallen.

Einnahmeseite der Energieabgabe

2.3. *Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden?*

a) Bemessung nach dem CO₂-Gehalt. Die Reduktion von fossilen Energien folgt in erster Linie klimapolitischen Interessen. 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. Die Verwendung von Gas würde beispielsweise bei der Berücksichtigung von beiden Parametern weniger begünstigt.

2.4. *Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden?*

a) Bemessung nach dem CO₂-Gehalt und d) die tiefere Abgabe als bei Brennstoffen. Das Prinzip einer breiten Abstützung sollte auch im Bereich der Treibstoffe nach Möglichkeit eingehalten werden. Zudem ist der Zusammenhang zwischen dem CO₂-Gehalt und dem Energiegehalt bei Brenn- und Treibstoffen ähnlich. Dennoch sollte ein pragmatisches Vorgehen gewählt werden unter Berücksichtigung, dass Treibstoffe bereits mit der Mineralölsteuer fiskalisch belastet sind. Die Höhe der Abgabe sollte deshalb gegenüber den Brennstoffen differenziert werden können.

2.5. *Die Besteuerung von Elektrizität ist derzeit nur mittels einer uniformen Energieabgabe auf den Stromverbrauch, unabhängig von der Produktionsart, realisierbar. Wie sollen Ihrer Meinung nach die Ziele zur Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien unter diesen Bedingungen erreicht werden?*

c) Wir befürworten den Verzicht auf die Förderung der erneuerbaren Energien. In ihrer Stellungnahme vom 1. Februar 2013 zur Energiestrategie 2050 sprachen sich die Kantone 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. Die Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien soll deshalb nicht über die KEV angestrebt werden. Die Subventionierung des Konsums der erneuerbaren Energien, obschon rechtlich gesehen ein gangbarer Weg, läuft dem Ziel der Verbrauchssenkung zuwider und stünde im Widerspruch zum Ausstieg aus dem Fördersystem, da wiederum ein neues Förderinstrument geschaffen würde. 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. Vielmehr sollen die externen Kosten der Stromerzeugung eingepreist werden, z.B. für fossile Kraftwerke mit einer CO₂-Abgabe auf Brennstoffe (vgl. Antwort zu Frage 2.3); hier ist eine Einbindung in das Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS) anzustreben. Betreffend die Kernenergie sollen die Kernanlageneigentümer (wie bis anhin) vollständig für ihre Stilllegungs- und Entsorgungskosten aufkommen. Hinsichtlich hoher Versorgungssicherheit sind künftig von der Energiebranche für Erzeuger und Verbraucher Marktmodelle zu entwickeln, die der im Strombereich zunehmenden Bedeutung von Speicherung und Steuerbarkeit Rechnung tragen.

2.6. *Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden?*

Ja. Der Entlastung der Unternehmen mit hohen Energie- Treibhausgasemissionskosten gemessen an ihrer Bruttowertschöpfung kann nur 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 sich eine internationale Angleichung über klimapolitische Massnahmen der Staaten ergibt, ist die Entlastung nicht mehr gerechtfertigt. Es drängt sich deshalb eine periodische Überprüfung der Massnahme auf.

2.7. *Wie weitgefasst sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein?*

vgl. Antwort auf Frage 2.6

2.8. *Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen?*

a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren. Sofern Unternehmen die Abgaben rückerstattet bekommen, sollten sie zu Energieeffizienzmassnahmen verpflichtet werden. So wird zumindest ein Teil der verlorenen Wirkung ersetzt und dem Anreiz zum Mehrverbrauch bzw. Mehrausstoss nahe der Rückerstattungsgrenze entgegengewirkt (vgl. Antwort zu Frage 2.6).

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

2.9. *Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden?*

a) Die Rückerstattung der Lenkungsabgabe über den bisherigen Kanal (Krankenkassen, bzw. Lohnsumme der Unternehmen) hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Die ungewollte scheinbare Subventionierung der Krankenkassenprämien durch die Rückerstattung könnte ab einer gewissen Höhe der Abgabe ein Problem darstellen, weil die Prämienrechnungen verzerrte Preissignale übermitteln. Eine Erhöhung der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen könnte die Folge sein. Dies ist jedoch eher theoretisch zutreffend, widerspiegeln die Prämienrechnungen bereits heute nicht die vollen Kosten des Gesundheitssektors, da dessen Finanzierung (und die Prämienverbilligungen) zu einem wesentlichen Teil über Steuern erfolgt.

b) Die Rückverteilung der Einnahmen über Steuergutschriften lehnen wir ab. Das Hauptproblem sehen wir in der fehlenden Kongruenz zwischen Steuerregistern und Empfängerkreis der Rückerstattungen. Die im Bericht vorgeschlagene Anknüpfung an den Verrechnungssteuerrückerstattungen ist zwar besser nachvollziehbar als eigentliche Steuerschecks bei der direkten Bundessteuer, da der Kreis der Berechtigten grösser ist. Dennoch stellen wir die Sinnhaftigkeit der Rückerstattung einer objektfremden Entschädigung über die Steuern generell in Frage. Den technischen und organisatorischen Aufwand für die Ermittlung der Rückerstattungsberechtigten schätzen wir als hoch ein. Die Bezugsbehörden sind in jedem Kanton anders organisiert, teilweise unterschiedlich für Bund, Kanton und Gemeinde. Neben den ordentlich registrierten und im Veranlagungsverfahren integrierten Personen gibt es auch noch die Quellenbesteuerten, bei denen der wesentliche Teil des Steuerbezuges vom Arbeitgeber erledigt wird. Die Zahl dieser Steuerpflichtigen wächst zurzeit massiv wegen der Freizügigkeitsregeln mit Europa. Zudem ist von hohen Kosten für die Anpassung der Informatiksysteme und die Abdeckung des zusätzlichen, organisatorischen Aufwandes auszugehen. Der Weg über eine personenbezogene Rückerstattung, wovon ein gewichtiger Teil mit einer Auszahlung erfolgen müsste, ist daher grundsätzlich abzulehnen.

c) Wir lehnen die Rückverteilung über Steuern und Abgaben ab. Der Bericht verweist auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Effizienz und Verteilung je nach Rückverteilungskanal. Ein Rückverteilungskanal, welcher ein Ziel gut erreicht, schneidet beim anderen Ziel schlecht ab. Das Anliegen, die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe für die Senkung wirtschaftlich besonders verzerrender Steuern einzusetzen, entlastet die hohen Einkommen stark und hat eine regressive Verteilungswirkung. Der Bericht stellt zudem gut die Herausforderungen zur Gewährleistung der Einnahmensicherheit der öffentlichen Haushalte im Rahmen der Senkung bestehender Steuern dar. Falls dennoch dieser Rückverteilungskanal ins Auge gefasst würde, müssten das finanzpolitische Risiko der Reform konsequent vom Bund getragen werden. Pro-Kopf-Rückerstattungen stehen für uns

deshalb im Vordergrund und in Frage kämen nur Steuersenkungen von reinen Bundeseinnahmen ohne Kantonsbeteiligung.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

2.10. *Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor? Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen?*

Wir ziehen Variante 2 vor: Ein konsequenter Abbau des bisherigen Fördersystems und die Einführung einer umfassenden Energielenkungsabgabe ist vorzuziehen. Die geltenden Vorschriften und finanziellen Förderungen belasten die kantonalen Finanzhaushalte und führen zu erheblichen Mitnahmeeffekten. Ausserdem führt die zunehmende Regulierungsdichte zu erheblichem Vollzugsaufwand. Die Einhaltung von Vorschriften kann kaum mehr wirksam kontrolliert werden. Es braucht nun einen konsequenten Schritt weg von der Förderung hin zu einem Lenkungssystem, dessen Einnahmen wieder an die Bevölkerung und die Unternehmen rückverteilt werden. Die Variante 2 ist dafür ein geeignetes Vorgehen. Sie ermöglicht, die bestehenden Energie bzw. CO₂-Abgaben auf eine breitere Bemessungsgrundlage zu stellen und die Zweckbindungen der bestehenden Abgaben abzuschaffen. Die Variante 1 würde demgegenüber auf den bestehenden Abgaben aufbauen und eine Beibehaltung der problematischen Förderung implizieren. Die Lenkungsabgabe der Variante 2 bleibt hingegen insofern moderat, als sie von einem vollständigen Umbau des Steuersystems, also einer umfassenden ökologischen Steuerreform, absieht. Die Fragen der Einnahmensicherheit und der Mittelkonkurrenz mit anderen Steuern sowie die problematischen Verteilungswirkungen der Mittelrückerstattung über die Senkung besonders verzerrender Steuern wie z.B. der direkten Bundessteuer werden durch dieses Vorgehen entschärft. Diese Auswirkungen, die die Haushaltsneutralität der Kantone betreffen, sind möglichst gering zu halten.

2.11. *Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind?*

Nein: Der Fokus auf Lenkungsinstrumente ist richtig, da die Ziele marktorientiert und mit geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden können.

2.12. *Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor?*

Wir bevorzugen Übergangsvariante B: Die möglichst rasche Abschaffung der Förderung ist die grosse Chance, die der vorliegende Grundlagenbericht eröffnet. Die Übergangsvariante B soll die planmässige Reduktion der Förderung zielstrebig realisieren. Auch aus kantonaler Perspektive lassen sich die Förderprogramme verhältnismässig rasch reduzieren. Selbstverständlich gilt es, auch bei der Einführung der Lenkungsabgabe einen Einführungspfad der Lenkungsabgaben einzuhalten. Die Wirtschaftsakteure können sich unter diesen Umständen besser auf die Abgabe einstellen und auch die Einnahmen der Lenkungsabgabe wären unter dieser Übergangsvariante auch für die öffentliche Hand einfacher planbar. Dennoch müssten zur Erreichung der Energieverbrauchs- und Emissionsziele die Abgabesätze anpassbar bleiben. Es entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten Rechts- und Planungssicherheit und der notwendigen Flexibilität der Zielwerte zur Gewährleistung der Zielerreichung.

2.13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben

Sehr wichtig: Die Einhaltung der Haushaltsneutralität ist für die Kantone eine zentrale Voraussetzung für die Einführung eines Energielenkungssystems.

2.14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen?

c) Falls die von uns abgelehnten Steuersenkungen weiterverfolgt würden, ziehen wir die regelmässige periodische Anpassung vor. Damit könnte die Einhaltung der Haushaltsneutralität für die Kantone periodisch überprüft werden, was angesichts des hohen Prognoserisikos eine einmaligen Anpassung unabdingbar ist.

3. Fazit

Der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem ist im Bereich der Energie- und Klimapolitik ein bekanntes Anliegen der Kantone. Der vorliegende Grundlagenbericht konkretisiert diesen Übergang und liefert eine Diskussionsgrundlage für die Ausgestaltung des neuen Lenkungssystems. Diese Vorschläge sind zu begrüessen. Das Vorhaben sollte im Rahmen einer Vernehmlassungsvorlage weiter konkretisiert werden. Der substanzielle Wechsel in Richtung Lenkungssystem der Variante 2 sollte dabei ebenso im Zentrum stehen wie die möglichst rasche plangemässe Reduktion und Abschaffung der Förderungsinstrumente (Übergangsvariante B). Entscheidend ist zudem, dass die Einnahmen der Energieabgabe der Bevölkerung und den Unternehmen vollständig zurückerstattet werden und die Haushaltsneutralität der Kantone nach dem Übergang zu einem Lenkungssystem gewahrt bleibt.

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:



Dr. Beat Vonlanthen

Kopie (Mail)

- martin.bauer@efv.admin.ch
- Mitglieder FDK
- Mitglieder EnDK
- Sekretariat KdK