

Positionspapier

Klima- und Energielenkungssystem KELS

I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und rund 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv lehnt den Entwurf des Bundesrates für ein Klima- und Energielenkungssystem ab. In diesem Zusammenhang fordert er vom Parlament Folgendes:

- **Die Umwelt- und Energiepolitik ist als ein kohärentes Ganzes zu erfassen;**
- **Das Steuersystem muss vereinfacht werden, und es darf keine zusätzlichen Steuern oder Abgaben geben;**
- **Das Klima- und Energielenkungssystem darf in seiner jetzigen Form nicht verhandelt werden.**

II. Ausgangslage

Der Bundesrat hat die Absicht, im Zuge der Energiestrategie 2050 (ES2050) die Energieeffizienz deutlich zu verbessern, den Anteil erneuerbarer Energie zu erhöhen und die Treibhausgasemissionen zu verringern. Die ES2050 markiert die Grundzüge und sieht zwei verschiedene Etappen vor: Ein erstes Massnahmenpaket soll bis 2020 die Energieeffizienz in den Sektoren Bau, Industrie, Dienstleistungen und Mobilität erhöhen. Die zweite Etappe der ES2050 besteht aus der Einführung eines Lenkungssystems anstelle des aktuellen Fördersystems und soll über die Erträge aus Klima- und Stromabgaben letztendlich einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klima- und Energieziele leisten. Die zur Konsultation vorgelegte Verfassungsbestimmung, die diesen Richtungsentscheid mit dem Ziel der demokratischen Legitimierung verankern soll, wurde in der Botschaft des Bundesrates leicht abgeändert. Die Gesetzgebung im Bereich Klima und Energie wird in einem zweiten Schritt die Modalitäten des Lenkungssystems festlegen.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt diesen Entwurf ab. Er engagiert sich zum einen für eine kohärente Umwelt- und Energiepolitik, zum anderen bildet die Vereinfachung des Steuersystems eines seiner wichtigsten Ziele. Der beschriebene Entwurf läuft diesen beiden Zielen zuwider: Durch seine zahlreichen Bestandteile macht er die Umwelt- und Energiepolitik in gewisser Masse unübersichtlich, und er verkompliziert das Steuersystem. Der Entwurf sieht nämlich eine sehr lange Frist vor, während der Lenkungs- und Subventionssystem parallel zueinander bestehen bleiben.

III. Allgemeine Einschätzung

1. Umwelt- und Energiepolitik: ein kohärentes Ganzes

Die aktuelle Umwelt- und Energiepolitik der Schweiz ist stark fragmentiert. Während das CO₂-Gesetz den Fokus auf die Reduktion der CO₂-Emissionen legt; setzt das Energiegesetz auf den Zubau der Stromproduktionskapazitäten neuer erneuerbarer Energien. Die Energiestrategie 2050 sieht die

Weiterführung dieses System in der ersten Etappe vor. Gleichzeitig hat sich die Schweiz in den internationalen Klimaverhandlungen zu weiteren Reduktionen der CO₂-Emissionen verpflichtet. Die KELS möchte dazu noch den Verbrauch von Energie im Allgemeinen lenken. Damit entsteht ein Widerspruch zwischen der „Dekarbonisierung“ der Schweiz und der KELS: Um den Schweizer CO₂-Ausstoss zu verkleinern, ist die weitere Substitution von Brennstoffen durch Strom notwendig. Eine Belastung des Stroms – wie die KELS sie will – wirkt sowohl gegen die CO₂-Reduktionsziele als auch gegen die Erweiterung der Stromproduktion aus neuen Erneuerbaren.

Deshalb ist die von der KELS versprochene Lenkungswirkung nicht einmal theoretisch attraktiv. Sie basiert auf einem fehlerhaften Verständnis des Schweizer Ziele und kreiert dadurch Widersprüche zwischen Klima- und Energiepolitik.

Dann ist die KELS auch problematisch in der Überführung des heutigen Systems auf das in der Vorlage skizzierte künftige Instrumentarium: Das aktuelle, als ineffizient eingeschätzte Fördersystem würde nur schrittweise durch die Einführung des neuen Lenkungssystems ersetzt (fünf Jahre für die Klimaabgabe, welche die CO₂-Abgabe ersetzen würde, zehn Jahre für die Stromabgabe, dazu eine Auslauffrist von mindestens 25 Jahren für die während des Übergangs nach der Einführung der Stromabgabe eingegangenen Verpflichtungen durch die kostendeckende Einspeisevergütung KEV).

Zudem würde keine der vier Varianten, die im Entwurf des Bundesrates beschrieben sind, die Erreichung der Ziele ermöglichen. Dafür müsste die Wirkung der Abgaben vielmehr um zusätzliche gesetzliche Massnahmen ergänzt werden¹, die bisher in diesem Entwurf nicht ausgeführt sind. Wegen zahlreicher Unsicherheiten verleiht der vorgeschlagene Verfassungsartikel dem Gesetzgeber und dem Bundesrat zu grosse Freiheiten. Diese betreffen beispielsweise die Höhe der Abgabensätze, die zusätzlichen Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele, die Modalitäten für die Rückverteilung der Abgabenerträge etc.

Der sgv erwartet, dass der Bundesrat die Umwelt- und Energiepolitik als ein kohärentes Ganzes betrachtet. Damit ein Lenkungssystem funktioniert, muss dieses unter Berücksichtigung paralleler Vorhaben und von internationaler Entwicklungen geschehen. Es muss zudem so schnell wie möglich in Kraft treten, und die Rückverteilung der Abgabenerträge muss den Haushalten und Unternehmen des Sekundärsektors direkt zugutekommen. Das heutige System hat Optimierungspotenzial (z.B. zeitliche Beschränkung der KEV; Aufgabe der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe; Einführung eines echten Anreizsystems für Unternehmen und Gebäude). Es ist zunächst dieses Potenzial umzusetzen. Ein dazu paralleles, über Jahrzehnte bestehende KELS System lehnt der sgv ab.

2. Verkomplizierung des Steuersystems

Zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele sehen die neuen Regeln vor, ab 2020 ein Lenkungssystem einzuführen, das auf der Erhebung von zwei Abgaben beruht. Die Klimaabgabe auf Brennstoffe und in einem zweiten Schritt eventuell auf Treibstoffe würde die aktuelle CO₂-Abgabe auf Brennstoffe (sowie die Teilzweckbindung dieser Abgabe) sowie den KEV-Abgabesatz, der die Förderung erneuerbarer Energien finanziert, ersetzen. Die neue Verfassungsbestimmung sieht allerdings die Beibehaltung der Abgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC) vor, was der sgv ablehnt, wie er bereits in einer Stellungnahme klargestellt hat. Auch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und die besonderen Verbrauchssteuern (Mineralölsteuern und Mineralölsteuerzuschlag) würden beibehalten.

¹ Beispiele für zusätzliche Massnahmen: technische Vorschriften im Gebäudebereich, eine Verschärfung der Zielwerte bei den CO₂-Emissionen für Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge, die Einführung eines Zielwerts für schwere Nutzfahrzeuge, die Weiterentwicklung/Verschärfung des Emissionshandelssystems oder auch die Erhöhung des Satzes und die Weiterentwicklung der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe.

Der gleichzeitige Betrieb beider Systeme ist nicht denkbar, denn dieser würde viel zu lange dauern und den Verwaltungsaufwand für die Organisation beider Systeme verkomplizieren und erhöhen. Zudem würde die Abschaffung des Fördersystems, das auf Subventionen beruht und als Institution wahrgenommen wird, immer schwieriger, je länger der gleichzeitige Betrieb dauert.

3. Konsequenzen für KMU

Energie im Allgemeinen und Elektrizität im Besonderen sind wesentliche Produktionsfaktoren für die Schweizer KMU. Selbst wenn beide Abgaben keine völlige Neuheit sind und Kosten ablösen, die für die Unternehmen und Haushalte bereits bestehen, ist darauf hinzuweisen, dass der stetige Anstieg der Energie- und Stromkosten sich unzweifelhaft auf die Festlegung der Abgabenhöhe auswirken wird. Ausserdem steht die Klimapolitik vor zahlreichen Herausforderungen, die auf nationaler und internationaler Ebene dynamisch vorgegeben werden, welche Anforderungen bestenfalls zu erfüllen sind.

Unternehmen mit hohem Energieverbrauch werden sich anpassen müssen – entweder dank Innovationen oder durch die Entscheidung für weniger besteuerte Produktionsfaktoren. Auf jeden Fall belastet die KELS den zweiten Sektor überproportional, weil dieser weniger Ausweichmöglichkeiten hat. Festzuhalten ist jedenfalls, dass diese Abgaben sich auch auf Branchen und Unternehmen auswirken werden, die einen geringeren Energie- oder Stromverbrauch haben. Diese Abgaben werden den Energieverbrauch verteuern, und damit auch die Preise von Vorleistungen. Auf Unternehmen, die mit stark besteuerten Produktionsfaktoren hergestellte Vorleistungen einsetzen, kommen somit höhere Kosten zu. Nebeneffekte in Form von Preissteigerungen könnten sich auch in Bereichen niederschlagen, die weniger oder gar nicht von hohem Energieverbrauch gekennzeichnet sind.

Ausserdem wird der Ermessensspielraum des Gesetzgebers dazu führen, dass die Auswahl der Unternehmen, für die Erleichterungen gelten, streng ausfallen und daher bestimmte Profile ausschliessen könnte, die solche Erleichterungen tatsächlich brauchen würden. Im Sekundärsektor stellt die Energie einen Produktionsfaktor dar; somit kann die Energie nicht substituiert werden, wie es mit einem Verbrauchsgut möglich wäre. Das vorgeschlagene Lenkungssystem würde den Sekundärsektor benachteiligen, denn dessen Unternehmen müssten Steuern auf Produktionsfaktoren zahlen, die sie nicht ersetzen können.

Diese Umverteilung würde den Sekundärsektor doppelt bestrafen, denn die Rückverteilung an die Unternehmen würde bei diesem Abgabensystem proportional zur AHV-Lohnsumme erfolgen. Hervorzuheben ist, dass diese Art der Erstattung diejenigen Unternehmen, die im Durchschnitt hohe Löhne zahlen, gegenüber denjenigen mit niedrigeren Löhnen begünstigen würde. Fest steht: Wenn die maximal versicherte UVG-Lohnsumme bei der Einführung des Verfassungsartikels nicht berücksichtigt wird, dann werden die verarbeitende Industrie und die KMU im Allgemeinen gegenüber dem mit höheren Löhnen funktionierenden tertiären Sektor, zu dem beispielsweise Finanzdienstleistungen gehören, benachteiligt. Ausserdem würde eine zusätzliche Abgabe für den Sekundärsektor wie eine Änderung der vom Gesetzgeber gewollten allgemeinen Bedingungen wirken, und diese Bedingungen würden den Sekundärsektor diskriminieren.

IV. Fazit

Insgesamt weist die vom Bundesrat vorgelegte Variante des Lenkungssystems mehrere Probleme auf und hätte aufgrund ihrer Rückverteilungsmodalitäten die Tendenz, KMU zu benachteiligen. Die vom Bundesrat empfohlene Variante (Variante 4 mit der stärksten Lenkung) neigt zu einer sehr starken Lenkung durch die Abgaben und bietet dem Gesetzgeber einen grossen Spielraum im Hinblick auf die Erhöhung der Abgaben und auf die Festlegung ergänzender Instrumente. Zudem würde der parallele Betrieb des aktuellen Systems und des Lenkungssystems über einen langen Zeitraum (bis 2045)

durch seine Komplexität Probleme aufwerfen und einen hohen Verwaltungsaufwand für zahlreiche Akteure verursachen. Darum lehnt der sgv das Klima- und Energielenkungssystem ab.

Bern, 12. Januar 2016

Dossierverantwortliche

Alexa Krattinger, Steuer- und Finanzpolitik

Tel. 031 380 14 22, E-Mail a.krattinger@sgv-usam.ch