

Eidgenössisches Finanzdepartement
Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 11. Juni 2015 sgv-Kr/nf

Vernehmlassungsantwort Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 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.

Wir haben vom oben erwähnten Vorhaben Ihres Departements mit Interesse Kenntnis genommen und erlauben uns, unsere diesbezügliche Position darzustellen.

I. Einleitende Bemerkungen

Der Bundesrat beabsichtigt, mit der Energiestrategie 2050 (ES 2050) die Energieeffizienz spürbar zu verbessern, den Anteil der erneuerbaren Energie zu steigern und die Treibhausgasemissionen zu senken. Die ES 2050 stellt bei diesem Prozess die grossen Linien dar und sieht zwei unterschiedliche Etappen vor. Mit einem ersten Massnahmenpaket soll bis 2020 die Energieeffizienz in den Bereichen Bau, Industrie, Dienstleistungen und Mobilität erhöht werden. Ab 2021 gilt es in einer zweiten Etappe der ES 2050, die im Zentrum dieser Vernehmlassung steht, das heutige auf Subventionen basierende Fördersystem durch ein Lenkungssystem zu ersetzen, das auf Abgaben beruht.

Obwohl die Schweiz beim Einhalten gewisser auf internationaler Ebene definierter Ziele – insbesondere im Rahmen des Kyoto-Protokolls – als Musterschüler gilt, ist der Bundesrat der Meinung, dass noch weitere signifikante Emissionsreduktionen notwendig sind. In diesem Bestreben möchte er auch ein künftiges Klimaschutz-Abkommen vorwegnehmen, ohne dessen Eckwerte zu kennen. Diese werden – falls überhaupt – erst an den künftig stattfindenden Klimakonferenzen beschlossen. Die Landesregierung hat also in Unkenntnis der kommenden Entwicklung beschlossen, im Energie- und Klimabereich auf das fiskalische Lenkungsprinzip zu setzen. Nach und nach soll das heutige System ersetzt werden, das zum einen aus dem von Bund und Kantonen subventionierten Gebäudeprogramm besteht, finanziert durch die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, und zum anderen auf der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV), finanziert aus dem Netzzuschlag für die Übertragungskosten.

Lenkungsabgaben, die auf den Energie- und Klimazielen der Eidgenossenschaft basieren und eine Emissionsverminderung sowie effizientere Ressourcennutzung bewirken, sollen in der Verfassung festgeschrieben

werden, um ihnen die demokratische Legitimierung zu geben. Erst die verfassungsmässige Grundlage der Klima- und Energielenkungsabgaben, die in einer Volksabstimmung genehmigt werden muss, ermöglicht die Schaffung eines Gesetzes, das die wesentlichen Elemente und Einzelheiten definiert.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante des Lenkungssystems ist in mehreren Punkten zu beanstanden. Einmal definitiv in Kraft (nach 2045), kann sie wegen ihres Umverteilungscharakters nicht auf neue Subventionsanforderungen reagieren, die eine Weiterentwicklung von erneuerbaren Energien ermöglichen. Im vorliegenden Bericht wird über erneuerbare Energien nichts gesagt; ebenso gibt es keine Angaben über Mittel, mit denen sie nach Abschluss der Rückverteilung gefördert werden könnten. Zudem soll das vorgeschlagene Lenkungssystem während einer langen Übergangszeit parallel zum heutigen System bestehen, was in der Praxis unweigerlich zu einer Komplizierung und vermehrten administrativen Belastungen führen muss. Der sgv ist deshalb überzeugt, dass ein solches Projekt wegen der zusätzlichen hohen Kosten für die KMU wirtschaftlich nicht tragbar ist. Das bevorzugte Modell – respektive die beschriebenen Kombinationen – der Vorlage lässt einen enormen Spielraum für Interpretationen. Die dem Energiekonsum auferlegten Kosten sind zu stark vom Energiepreis abhängig, aber auch von den Zielsetzungen, die sich ändern und für die Unternehmen noch zwingender werden können. Der zweite Sektor sähe sich von einem Lenkungssystem doppelt getroffen. Das neue System würde nicht nur zu zusätzlichen Abgaben auf Produktionsfaktoren führen, sondern die produzierende Wirtschaft bei der Rückverteilung proportional nach Lohnmasse gegenüber dem tertiären Sektor benachteiligen.

Entsprechend kann der sgv das Projekt KELS in der vorliegenden Form nicht akzeptieren.

II. Bemerkungen zu der beantragten Neuregelung

1. Klima- und Stromabgaben

Zur Erreichung der Klima- und Energieziele schlägt die beantragte Neuregelung nach 2020 die Einführung eines Lenkungssystems vor, das auf der Erhebung von zwei Abgaben basiert. Die auf Brenn- und eventuell in einer zweiten Phase auch auf Treibstoffen erhobene Klimaabgabe soll die heutige CO₂-Abgabe auf Brennstoffen (mit ihren Teilzweckbindungen) sowie den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze, der zur Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien beiträgt, ersetzen. Die Stromabgabe käme an Stelle des Zuschlags auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze, mit dem u.a. die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) finanziert wird, zum Einsatz. Die neuen Verfassungsbestimmungen sehen hingegen vor, dass die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC-Abgabe) beibehalten wird. Der sgv ist gegen die Beibehaltung dieser Abgabe, wie er das bereits früher zum Ausdruck gebracht hat. Ebenfalls nicht aufgehoben würden die Schwerverkehrsabgabe und die besonderen Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag).

Der sgv, der die Interessen der KMU vertritt, kann die Vorschläge für die zwei neuen Abgaben in der vorliegenden Form nicht unterstützen. Obwohl diese Abgaben nicht komplett neu sind und die bereits existierenden Auslagen für Unternehmen und Privathaushalte ersetzen würden, muss festgehalten werden, dass die konstante Verteuerung der Energien und der Elektrizität sehr wohl Auswirkungen auf die Festlegung der Höhe der Abgaben hätten. Zudem sind die klimapolitischen Herausforderungen zahlreich und diktieren auf nationaler sowie internationaler Ebene auf dynamische Art und Weise die Anforderungen, denen es bestmöglich nachzukommen gilt. Die einfache Definition der beiden Abgaben in Artikel 131a der Bundesverfassung stellt eine höchst "offene" Verfügung dar. Im Kontext mit den steigenden Energiepreisen und den Folgen der einzuhaltenden neuen Anforderungen und Standards des in vollem Umbruch stehenden Energiesystems würde so dem Gesetzgeber umfassender Handlungsspielraum gewährt, die Modalitäten der Abgaben und die Übergangsbestimmungen zu präzisieren. Der Bundesrat hätte die Möglichkeit, einen oder mehrere Energieträger gleichzeitig mit unterschiedlichen Abgaben zu belegen (z.B. Stromabgabe nach Produktionsart) und parallel dazu die Abgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen, dem Schwerverkehr und dem besonderen Verbrauch (Mineralölsteuer und entsprechender Steuerzuschlag) weiterhin einzuziehen.

Selbst wenn die Handhabung der neuen Abgaben detailliert in einem Gesetz geregelt würde, ist der sgv der Ansicht, dass die Verfassungsbestimmung viel zu offen gehalten ist und im Bereich der ökologischen Steuern einen sehr grossen Handlungsspielraum einräumt.

2. Fördersystem und neues fiskalisches Lenkungssystem

Das aktuelle, auf Fördermassnahmen beruhende System scheint disproportioniert und oft ineffizient zu sein. Dank der Abgaben könnte das neue System substanziell dazu beitragen, die Klima- und Energieziele des Bundes zu erreichen. Langfristig ist vorgesehen, die Erträge der Lenkungsabgaben vollständig an die Bevölkerung rückzuverteilen. Die mit den Teilzweckbindungen der heutigen CO₂-Abgabe finanzierten Subventionen sollen ab 2021 abgebaut und bis 2025 ganz aufgehoben werden. Die mit dem gegenwärtigen Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen (insbesondere die kostendeckende Einspeisevergütung KEV) werden ebenfalls abgebaut; Neuanlagen im Rahmen der KEV können nur noch bis 2030 subventioniert werden und ihre Laufzeit ist bis 2045 beschränkt.

Obwohl das Lenkungssystem zahlreiche Vorteile aufweist, muss festgehalten werden, dass eine definitive und komplette Inkraftsetzung erst nach 2045 erfolgt. Diese lange Übergangszeit impliziert das Nebeneinander von zwei Systemen und beschert allen betroffenen Parteien zu viel Komplexität und administrative Belastungen. So sieht der Erläuternde Bericht beispielsweise vor, dass die Erträge der Klima- und Stromabgaben während einer begrenzten Dauer für Fördermassnahmen eingesetzt werden können. Das mag einen Vorteil darstellen, illustriert jedoch perfekt die durch Überschneidungen und Verflechtungen zweier Systeme geschaffene Komplexität. Scheinbar gibt es keine Gegenanzeigen dafür, dass dieser Übergang viel schneller erfolgen könnte und damit auch die Subventionen innert eines kürzeren Zeithorizonts aufgehoben werden könnten. Im Idealfall gäbe es überhaupt keine solche Phase des Nebeneinanders, sondern das neue Lenkungssystem könnte direkt funktionieren.

Die Möglichkeit, die Erträge der Klima- und Stromabgaben für bisherige Förderzwecke befristet zu verwenden, ist zum Beispiel von Vorteil für das Gebäudeprogramm und die KEV. In Anbetracht der oben genannten Gründe ist der sgv trotzdem der Ansicht, dass die Beibehaltung eines Nebeneinanders der beiden Systeme nicht vertretbar ist. Denn diese Koexistenz dauert viel zu lange, und durch die Handhabung zweier Systeme werden die administrativen Belastungen kompliziert und erhöht. Je länger diese Koexistenz-Phase zudem dauert, umso schwieriger wird es, ein auf Förderungen basierendes System abzuschaffen, das sich als Institution etabliert hat. Sollte ein solches Lenkungssystem eingeführt werden und derart lange neben einem anderen existieren müssen, wäre es für die Gesetzgeber schliesslich ein Leichtes, Argumente und Mittel zu finden, um das aktuelle System fortzuführen und aufzuhören, dieses Nebeneinander als unumstösslich hinzunehmen.

3. Umsetzung der Klima- und Stromabgaben

Als Umsetzungsmöglichkeiten führt der Erläuternde Bericht vier Kombinations-Beispiele auf, die sich in der Höhe der Abgaben auf Brenn- und Treibstoffen unterscheiden. Dabei scheint der Bundesrat die lenkungsintensivste Variante 4 zu bevorzugen. Tatsächlich entspricht diese Kombination am besten dem Grundgedanken eines fiskalischen Klima- und Energielenkungssystems. Denn sie übertrifft (mit rund 70%) den im Referenzszenario "Weiter wie bisher" festgelegten Zielerreichungsgrad (CO₂-Reduktion um 40%). Im Vergleich zu den Kombinationen 1 und 2 besteuern die Varianten 3 und 4 die Brenn-, aber auch die Treibstoffe höher. Zusätzliche Massnahmen zum Erreichen der Ziele wären nur unterstützend notwendig. Sollten die Kombinationen 3 oder 4 zur Anwendung kommen, müssten Konsumenten und Produzenten von Energie und Strom mit beträchtlichen Kosten im Zusammenhang mit den Abgaben rechnen. Demgegenüber fielen bei den Kombinationen 1 und 2 die Kosten für die Lenkungs-elemente deutlich geringer aus, müssten jedoch zum Erreichen der politischen Energie- und Klimaziele mit viel weitergehenden und tieferegreifenden zusätzlichen Massnahmen als in den Varianten 3 und 4 kompensiert werden. Die Instrumente zur Kompensation der eher tiefen Lenkungsabgaben würden vor allem den Transportbereich treffen. Aus finanzieller Sicht könnten Unternehmen und Privathaushalte vorrangig zu den Kombinationen 1 und 2 neigen, doch auch hier bleiben viele Unsicherheiten bezüglich der Definition der Kompensationsmassnahmen. Variante 3 oder 4 zu wählen

ist ebenfalls keine gute Option, denn die eine wie die andere bedeutet nicht nur höhere Kosten für die Konsumenten und/oder Energieproduzenten, sondern beinhaltet auch den Aspekt möglicher Abgabenerhöhungen. Aufgrund der oben genannten Fakten lehnt der sgv die vier Kombinationsmöglichkeiten ab. Die allzu lenkungseffektive Variante 4 würde die Wirtschaft zu stark treffen; die zu beliebige Kombination 1 hätte zu wenig Lenkungswirkung und wäre deshalb geeignetes Ziel für die aus der sich wandelnden Energiepolitik entstehenden Bedürfnisse. Damit wäre man vom guten Willen des Gesetzgebers abhängig, was für die Wirtschaft nicht gerade beruhigend ist.

Bei der von ihm bevorzugten Variante 4 würde aus Sicht des Bundesrates der Lenkungseffekt durch die Veränderung der relativen Preise den Haushalten und Unternehmen erlauben, ihr Verhalten dort anzupassen, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Dies wiederum setzt mehrere Dinge voraus: So müsste ein Unternehmen beispielsweise die Option auf einen Ersatz der bisher verwendeten Energie haben; einer Energie, die weniger kostet als die alte stark besteuerte. Bei der Ersatzenergie müsste es sich also um erneuerbare Energie handeln, die von niedrigeren Steuersätzen profitiert. Nebenbei ist anzumerken, dass sich kein Unternehmen organisch entwickeln kann in einem Umfeld mit fluktuierenden Abgaben und ständig neu zu treffenden wirtschaftlichen Grundsatzentscheidungen, die abhängig sind von der Definition der Energieziele und zwingenden Massnahmen.

4. Wirtschaftliche Konsequenzen

Die Rückverteilung soll vollständig erfolgen, nachdem die Verpflichtungen aus den letzten Fördermassnahmen 2045 auslaufen. Das Lenkungssystem hätte einen Verhaltenswechsel bei energieintensiven Unternehmen zur Folge, die entweder mehr bezahlen und/oder ihren Energiekonsum reduzieren und/oder auf umweltfreundlichere Energien zurückgreifen müssten. Wenn die kumulierten Auswirkungen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigten oder zu unzumutbaren Belastungen führten, kämen mit dem internationalen Engagement der Schweiz kompatible Erleichterungsmassnahmen zur Anwendung. Allerdings liegt es im Ermessensspielraum des Gesetzgebers, ob die Definition der Unternehmen, die von solchen Erleichterungen profitieren können, strikt ausfällt und dabei gewisse Profile ausschliesst, die sehr wohl Erleichterungen benötigen würden. Für Unternehmen des zweiten Sektors stellt die Energie einen Produktionsfaktor dar; die Energie kann also nicht ersetzt werden, wie das bei einem Konsumgut der Fall ist. Mit einem derartigen Lenkungssystem würde der zweite Sektor diskriminiert, denn die Unternehmen müssten Abgaben auf Produktionsfaktoren bezahlen, die sie nicht ändern können. Selbst bei einer Rückerstattung der Abgaben könnten sich solche Betriebe mit einem Liquiditätsmangel konfrontiert sehen.

Die vorgeschlagene Rückverteilung würde den zweiten Sektor gleich doppelt bestrafen, denn die Rückerstattung an die Unternehmungen soll proportional zur AHV-Lohnsumme bemessen werden. Damit würden Unternehmen bevorzugt, die durchschnittlich höhere Löhne bezahlen als die Niedriglohnbranchen. Deshalb wird im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels geprüft, ob anstelle der AHV-pflichtigen Lohnsumme die maximal versicherte UVG-Lohnsumme zu verwenden ist. Sollte dies nicht der Fall sein, wird das verarbeitende Gewerbe – also vor allem die KMU – definitiv benachteiligt im Vergleich zum tertiären Sektor mit seinen höheren Löhnen wie beispielsweise denjenigen von Finanzdienstleistern. Überdies scheint es der Wille des Gesetzgebers zu sein, den zweiten Sektor mittels einer Anpassung der allgemeinen Bedingungen mit einer Zusatzabgabe zu belasten.

Die Umsetzung eines derartigen Systems würde den zweiten Sektor also doppelt bestrafen. Ein Unternehmen müsste nicht nur eine oder mehrere Abgaben auf als Produktionsfaktor (und nicht als Verbrauchsgut) genutzten Energien bezahlen, sondern wäre auch durch die Modalitäten der Rückverteilung (basierend auf der Lohnsumme) benachteiligt.

III. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das vom Bundesrat vorgeschlagene Lenkungssystem viele Probleme aufwirft und durch die Rückverteilungsbestimmungen zu einer Benachteiligung der KMU führen würde.

Die von der Landesregierung empfohlene Variante geht auf eine sehr starke fiskalische Lenkung mittels Abgaben hinaus, wobei dem Gesetzesgeber ein sehr grosser Spielraum bezüglich späterer Erhöhungen derselben und entsprechender zusätzlicher Massnahmen eingeräumt wird. Hinzu kommt, dass das Nebeneinander des heutigen Fördersystems und des künftigen Lenkungssystems während einer langen Übergangszeit (bis 2045) durch die enorme Komplexität sehr problematisch ist und vielen Beteiligten Doppelspurigkeiten und somit eine Erhöhung der administrativen Lasten beschert. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen verfassungsmässigen Bestimmungen gewähren nach Ansicht des sgv dem Gesetzgeber einen zu grossen Spielraum. Die Neuausrichtung der energiepolitischen Zielsetzungen, die durch stets anspruchsvollere ökologische Standards und durch internationale Abkommen entstehende Sachzwänge geprägt sind, dürfte wegen ihres Umverteilungseffekts die gesamte Schweizer Industrie und damit die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft gefährden.

Nach Ansicht des sgv wird es das KELS nach seiner definitiven Inkraftsetzung (nach 2045) wegen des Umverteilungsprinzips nicht erlauben, den neuen Bedürfnissen im Bereich der Förderung der erneuerbaren Energien nachzukommen. Es wäre daher vorteilhafter, das heutige auf Subventionen basierende System beizubehalten und mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Variante zu kombinieren. Zudem sagt die Landesregierung weder etwas über die erneuerbaren Energien noch über mögliche Massnahmen zu deren Förderung. Ganz allgemein fehlen Angaben zur ersten Etappe der ES 250, die in den Ausführungen des Bundesrates offenbar völlig untergegangen ist.

Aufgrund der obigen Ausführungen bezweifelt der sgv, dass das KELS-Projekt Kosten zur Folge hätte, die für KMU tragbar wären. Er lehnt deshalb das in dieser Vernehmlassung vorgelegte Lenkungssystem ab. Der sgv optiert für ein Lenkungssystem, das den Unternehmen erlaubt, bei der Definition eines konkreten Programms zur Verbesserung der Energieeffizienz und der Reduktion der Treibhausgase mitzureden. Die daraus entstehende Vereinbarung enthielte konkrete Ziele; wären diese erreicht, könnten die Unternehmen von energiepolitischen Abgaben befreit werden. Ein solches System wäre viel flexibler, würde seine Lenkungswirkung aber beibehalten dank einem dem Tätigkeitsbereich angemessenen Engagement.

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Alexa Krattinger
Verantwortliche Dossier Steuer-und Finanzpolitik