

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben

Eidgenössische Finanzverwaltung
Bundesgasse 3
3003 Bern

10. Juni 2015

Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. März 2015 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat dankt Ihnen für diese Gelegenheit.

Wir begrüssen die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für ein Klima- und Energielenkungssystem. 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. Die Umsetzung soll konsequent und rasch erfolgen. Dabei sind Doppelbelastungen während des Systemwechsels zu vermeiden.

Den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem im Bereich der Energie- und Klimapolitik hat der Kanton Aargau bereits im Jahr 2013 begrüsst.¹ Der substanzielle 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.

Die hinreichende Legitimation für die Schaffung einer Verfassungsgrundlage, auch wenn sie nur lenkende und aufgrund der Rückerstattung keine fiskalische Wirkung hätte, ist von grosser Bedeutung. Es ist dabei 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 und Rückverteilung breit abgefasst ist. Dies erlaubt es, auf Gesetzebene jeweils das sachlich Erforderliche und das politisch Mögliche schrittweise auf Stufe Gesetzgebung aufeinander abzustimmen, ohne dass jeweils eine Verfassungsänderung notwendig würde.

¹ Stellungnahme des Regierungsrats vom 11. Dezember 2013 an die Eidgenössische Finanzverwaltung.

Der Einfluss der Lenkungsabgabe auf die Erträge der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Mineralölsteuer ist wegen ihrer Anteile für die Kantone von Bedeutung. Absatz 5 des Verfassungsartikels 131a garantiert die Kompensation von Einnahmenausfällen des Bundes und der Kantone bei der LSVA durch Erträge aus der Klimaabgabe auf Treibstoffen. Bezüglich Mineralölsteuer wird unter Ziffer 5.2.1 des erläuternden Berichts auch das Ziel der Beibehaltung des Totals an Steuereinnahmen definiert. Der Mechanismus dazu ist im Bericht zu wenig transparent beschrieben, respektive es findet sich im Entwurf des Verfassungsartikels keine Bestimmung im Hinblick auf einen allfälligen Ausgleich zugunsten der Kantone. Es soll deshalb transparent aufgezeigt werden, mit welchen Modalitäten beziehungsweise mit welcher Rechtsgrundlage die Sätze derart angepasst werden können, dass die Mineralölsteuereinnahmen zugunsten Bund und Kantone trotz Lenkungsabgaben gewährleistet bleiben.

Der Bericht enthält Angaben zur Erreichung der Reduktionsziele bezogen ausschliesslich auf die CO₂-Emissionen. Es fehlen aber finanzielle Angaben dazu, beispielsweise welche Anteile am schweizerischen Bruttoinlandprodukt durch die dargelegten Kombinationen durch die Abgaben absorbiert und rückverteilt werden. Dies gilt auch für die Beispiele von Abgaben im Ausland. Es fehlen Hinweise zu den Höhen der Abgaben in Schweizer Franken. Die fehlenden Angaben sind darzulegen.

Eine Stärkung der Bundeskompetenzen im Gebäudebereich lehnen wir ab. Es besteht keine direkte Verbindung zwischen der Vorlage und Art. 89 der Bundesverfassung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber

Beilage
• Fragenkatalog

Kopie
• kels@efv.admin.ch

Fragenkatalog

Stellungnahme des Regierungsrats des Kantons Aargau:

Teil I: Gesamtbeurteilung

Frage 1: Stimmen Sie dem Übergang von einem Förder- zu einem Klima- und Energielenkungssystem grundsätzlich zu?

☒ Ja

☐ Nein

Bemerkungen:

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 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.

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

Frage 2: Welche Bemessungsgrundlage im vorgeschlagenen Verfassungsartikel befürworten Sie (mehrere Antworten möglich)? [Art. 131a Abs. 1]

☒ Brennstoffe

☒ Treibstoffe

☒ Strom

Bemerkungen:

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 ermöglicht. Bezüglich Treibstoffen ist dabei zu berücksichtigen, dass sie bereits mit der Mineralölsteuer fiskalisch belastet sind.

Für die Stromproduktion sind in erster Priorität die Rahmenbedingungen des Strommarkts zu verbessern. Die für die erneuerbaren Energien (inklusive 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 (zum Beispiel „Endkunden-Quotenmodell“). Dies ist eine Voraussetzung für eine rasche Ablösung der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Vorbehalten

bleibt selbstverständlich die Erfüllung der dannzumal 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 abgestimmt werden soll.

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

- ☒ Ja
- ☐ Nein

Bemerkungen:

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 Entlastung nicht mehr gerechtfertigt. Es drängt sich deshalb eine periodische Überprüfung 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 beziehungsweise Mehrausstoss nahe der Rückerstattungsgrenze entgegengewirkt.

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

- ☒ eine vollständige Rückverteilung?
- ☐ eine oder mehrere Teilzweckbindungen eines geringen Teils der Einnahmen aus den Klimaabgaben?

Wenn Sie Teilzweckbindung(en) bevorzugen, dann welche?

- ☐ Teilzweckbindung der Klimaabgabe für den Erwerb von Kohlenstoffzertifikaten im Ausland, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des internationalen Klimaregimes sicherzustellen?
- ☐ Teilzweckbindung der Klimaabgabe für Einlagen in den Technologiefonds¹ nach 2025?
- ☐ Teilzweckbindung der Stromabgabe zur Förderung bestimmter Technologien nach 2030?

¹ www.technologiefonds.ch

- ☐ Teilzweckbindung für den Globalen Umweltfonds (Finanzierung von Umweltprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern) als Schweizer Beitrag im Rahmen des internationalen Klimaregimes?

Bemerkungen:

Jegliche Teilzweckbindungen werden abgelehnt. 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 Finanzierungsfunktionen 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 beziehungsweise 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.

Frage 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]

- ☐ Ja
- ☒ Nein

Bemerkungen:

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 zum Beispiel 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 aber 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 mit-

tels 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 beziehungsweise die Lohnsumme der Unternehmen bewährt und sollte beibehalten werden.

Frage 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

☐ Nein

Bemerkungen:

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

☐ Nein

Bemerkungen:

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 technologie-neutrale 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 Verbrauchssenkung 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.

Teil III: Verwandtes Thema

Frage 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»]

☐ Ja

☒ Nein

Bemerkungen:

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.

Ende des Fragebogens. Besten Dank für Ihre Teilnahme.

Wir bitten Sie um Ihre Stellungnahme bis spätestens 12. Juni 2015. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen, wenn möglich, elektronisch an die folgende Adresse: kels@efv.admin.ch.