

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 13. Dezember 2013
TE / I 15

Eidgenössische Finanzverwaltung
Ökonomische Analyse u. Beratung
Dr. Martin Bauer
Bundesgasse 3

3003 Bern

thomas.braendle@efv.admin.ch

(avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems (ökologische Steuerreform)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Generelle Beurteilung der Vorlage

Aus Sicht der SAB stellt die Energiewende mit dem Ausstieg aus der Kernenergie und der vermehrten Produktion erneuerbarer, einheimischer Energie eine Chance für die Berggebiete und ländlichen Räume dar. Die SAB trägt deshalb grundsätzlich das Konzept der Energiestrategie 2050 mit. Unsere verschiedenen Vorbehalte zu

einzelnen Bestimmungen der Energiestrategie 2050 haben wir in der entsprechenden Vernehmlassungsantwort vorgebracht. Die Energiestrategie 2050 stellt eine erste Etappe dar. Nach Ansicht des Bundesrates muss die Energiepolitik längerfristig umgebaut werden. Ursprünglich stand dabei der Umbau in Richtung einer ökologischen Steuerreform im Vordergrund. Dies hätte bedeutet, dass statt des Produktionsfaktors Arbeit vermehrt die Energie besteuert wird und entsprechend andere Steuern gesenkt werden. Von einer derartigen reinen ökologischen Steuerreform hat der Bundesrat nun Abstand genommen und schlägt in einer Vor-Konsultation den Umbau der Energiepolitik von einer Förder- zu einem Lenkungssystem vor.

Vorgeschlagen werden dazu zwei Varianten:

- Die Variante 1 sieht eine Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe auf 84 bis 150 Fr. / t CO₂ (22 – 39 Rp./ Liter Heizöl) sowie eine Energieabgabe auf Strom vor, die ungefähr einer Anhebung des Netzzuschlags für die KEV auf 2,3 Rp/kWh entspricht.
- Die Variante 2 sieht eine Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe auf 210 Fr. / t CO₂ (55 Rp./ Liter Heizöl), eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffen von 29 Rp./Liter Benzin sowie eine gegenüber der Variante 1 noch höhere Energieabgabe auf Strom vor.

In beiden Varianten sollen die Erträge aus der Abgabe an die Unternehmen und Haushalte zurückerstattet werden.

Der Vorstand der SAB hat den vorliegenden Vorschlag mit den beiden Varianten eingehend geprüft und dabei folgende Kritikpunkte aufgeworfen:

- Die Energiestrategie 2050 und die nun vorgeschlagene zweite Etappe sollten **ein Paket** bilden und gleichzeitig behandelt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die beiden Etappen optimal aufeinander abgestimmt sind und nicht in der Energiestrategie 2050 etwas vorgespurt wird, das eventuell später wieder korrigiert wird oder Präjudizien schafft.
- Auf eine **Förderung** kann in bestimmten Bereichen mittelfristig aus Sicht der SAB nicht verzichtet werden, weil sonst die Anreize für Verhaltensänderungen und Optimierungen zu gering sind. Wir denken hierbei insbesondere an den Gebäudebereich und die neuen erneuerbaren Energien.
- Der Übergang zu einem Energielenkungssystem führt zu einer enormen **Geldumverteilung**. Je nach gewählter Variante fallen bis zu 6 Mrd. Fr. an Abgaben an (vg. Bericht auf S. 114 und 120), die an die Haushalte und Unternehmungen zurückbezahlt werden müssten. Dies kann zudem ungewollte Nebenwirkungen haben. Sollte beispielsweise die Rückverteilung über die Krankenkassenprämien erfolgen, würden diese Prämien substanziell vermindert. Die Kostenwahrheit im Gesundheitswesen würde stark reduziert. Es besteht zudem die Gefahr, dass bei einer Rückverteilung über die Krankenkassenprämien und an die Unternehmen räumliche Ungleichgewichte entstehen. Diese räumlichen Effekte sind unseres Erachtens in den Grundlagenstudien und im erläuternden Bericht ungenügend berücksichtigt. Die SAB weist bei dieser Gelegenheit erneut darauf hin, dass wichtige Gesetzesvorlagen einer Raumverträglichkeitsprüfung unterzogen werden

müssten. Dabei sind die Wirkungen der Vorlagen auf die verschiedenen Raumtypen ex ante zu erheben.

- Die Erfahrungen mit der CO₂-Abgabe zeigen zudem, dass derartige Abgaben relativ rasch neue Begehrlichkeiten nach Zweckbindungen wecken. Der Lenkungseffekt mit einer **haushaltsneutralen** Rückerstattung wäre dann nicht mehr gegeben.
- Eine CO₂- oder Energieabgabe auf **Treibstoffe** kommt für die SAB nicht in Frage. Die SAB hat sich bereits in der Beratung zum CO₂-Gesetz erfolgreich gegen eine derartige Abgabe gewehrt. Die Automobilisten bezahlen bereits heute sehr hohe, leistungs- und verbrauchsabhängige Abgaben, die zu weniger als der Hälfte effektiv der Strasse zu Gute kommen. Von einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen wären vor allem die Berggebiete betroffen, die mangels Alternativen im öV auf den MiV angewiesen sind. Die Volksabstimmung vom 24. November 2013 zur Erhöhung der Autobahnvignette und die Unterschriftensammlung zur Milchkuhinitiative sind deutliche Signale, dass die Automobilisten nicht mehr bereit sind, höhere Abgaben zu bezahlen und weitere Zweckentfremdungen dieser Mittel hinzunehmen.
- Anstelle der vorgeschlagenen Energieabgabe ist eine **Optimierung der CO₂-Abgabe** anzustreben. Dies betrifft u.a. auch den Vollzug. Wir verweisen auf unsere Stellungnahme zur CO₂-Verordnung. Wir haben darin die Verordnung als viel zu kompliziert und nicht umsetzbar beurteilt und halten an dieser Beurteilung fest. Die CO₂-Abgabe verursacht in ihrer heutigen Ausgestaltung einen enormen bürokratischen Aufwand und beeinträchtigt damit die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz.
- Ein Netzzuschlag oder eine Energieabgabe von 2,3 Rp./kWh und mehr führt zu einer hohen Belastung **energieintensiver Betriebe**, die gerade auch für die Berggebiete von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind. Wir denken beispielsweise an die Ems Chemie, Lonza und Constelium. Aber auch für die Hotellerie, das Holzverarbeitende Gewerbe und andere, für die Berggebiete wichtige Branchen, steigt die Belastung erheblich. Die SAB hat einem Netzzuschlag von 1,5 Rp/kWh zugestimmt (Parlamentarische Initiative 12.400), wird weiteren Erhöhungen aber nicht mehr zustimmen können.
- Der **Übergang** von einem Förder- zu einem Lenkungssystem gestaltet sich schwierig, zudem stellen sich grundsätzliche und hoch komplexe Fragen zur internationalen Verflechtung, die im Bericht ausführlich dargelegt sind.

Angesichts der aufgeführten Kritikpunkte lehnt die SAB zum jetzigen Zeitpunkt den Übergang von einem Förder- zu einem Energielenkungssystem ab. Für die SAB steht zum heutigen Zeitpunkt vielmehr eine Fortführung der bisherigen Energiepolitik mit verschiedenen Optimierungsmassnahmen im Vordergrund. Die SAB wird diesbezüglich im Verlaufe des Jahres 2014 weitere Vorschläge präsentieren. Einige erste, nicht abschliessende Überlegungen sind:

- **Umbau der KEV** in Richtung verstärkter Förderung des Outputs statt einzelner Technologien. Konkret müssen jene Produktionsarten gefördert,

welche den grösstmöglichen und effizientesten Beitrag zur Energiewende leisten. Von technologiebezogenen Förderungen ist Abstand zu nehmen. Ein derartiger Umbau der KEV könnte auf das Jahr 2021 hin aufgegleist werden, insbesondere auf Systeme mit Einmalvergütung.

- Die politischen Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet werden, dass die **Grosswasserkraft** nicht benachteiligt wird. In der aktuellen Situation wird nicht mehr in Grosswasserkraft investiert (vgl. z.B. Abbruch bei Lago Bianco). Dabei wäre gerade die Grosswasserkraft in der Lage, einen substanziellen Beitrag zur Energiewende zu leisten.
- Konsequente Förderung von **Energieregionen** als integrativer, Gemeinde- und sektorübergreifender Ansatz. Der Ansatz der Energieregionen trägt wesentlich zur Sensibilisierung der Energiekonsumenten bei. Er ermöglicht das Aufzeigen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungspotenzialen sowie eine koordinierte Förderung erneuerbarer Energien entsprechend ihren jeweiligen Vorzügen.
- **Weiterentwicklung der CO₂-Abgabe** auf Brennstoffen und stark vereinfachter Vollzug (CO₂-Verordnung, Einbindung in die europäischen Systeme).
- Stärkere Gewichtung der Energieversorgung bei der **Interessensabwägung** gegenüber dem Natur- und Heimatschutz.
- Verstärkte **Innovationsforschung** (beispielsweise über Horizont 2020) und Wissensdiffusion (beispielsweise über die KTI und die kantonalen Energieberatungsstellen).
- Vereinfachte **regulatorische Rahmenbedingungen** insbesondere bei den Baubewilligungen und raumplanerischen Vorgaben für erneuerbare Energien. Das revidierte RPG sieht beispielsweise nur noch eine Melde- statt einer Bewilligungspflicht für integrierte Solaranlagen vor. Leider erschwert die in der Vernehmlassung befindliche Raumplanungsverordnung diese Vereinfachung wieder.
- Verbesserung der **Governance des Gebäudesanierungsprogramms** in Richtung stärkerer politischer Steuerbarkeit unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle: Bündelung der Verantwortung auf Stufe Bund bei einem Bundesamt, stärkere Delegation der Aufgaben und Kompetenzen an die Kantone sowie Prüfung einer vermehrten Finanzierung über Globalbeiträge.
- Sukzessiver **Umbau des Gebäudesanierungsprogramms** in Richtung Förderung von Photovoltaikanlagen auf Bauten und Anlagen. Ein Drittel des Ertrags der CO₂-Abgabe fliesst in das Gebäudesanierungsprogramm. Es sollte davon ausgegangen werden, dass neue Gebäude hohen energetischen Standards entsprechen und dass ältere Gebäude einmal saniert sein werden. Die Mittel aus dem Gebäudesanierungsprogramm sollten deshalb vermehrt für die Förderung integrierter Solaranlagen auf Bauten und Anlagen verwendet werden. Solaranlagen sind ohnehin nur auf Bauten und Anlagen sinnvoll. Die Überbauung grüner Flächen wie sie beispielsweise in Deutschland praktiziert

wird, muss in der Schweiz vermieden werden. Die Förderung integrierter Solaranlagen sollte über eine Einmalvergütung erfolgen wie sie auch bei der KEV für Kleinanlagen vorgesehen ist. Die KEV kann entsprechend entlastet und die Mittel für die Förderung anderer Energieträger eingesetzt werden.

- Besteuerung von **Elektrofahrzeugen** ab 2020 und Verwendung der Abgabenerträge zur Finanzierung des Strassenverkehrs.
- Die Energiepolitik steht in direktem Zusammenhang zur Frage des **Klimawandels**, der die Berggebiete in besonderem Ausmass betrifft. Für die SAB stehen dabei neben Mitigations- vor allem Anpassungsmassnahmen im Vordergrund.
- (...) nicht abschliessende Auflistung.

Bei der Weiterentwicklung dieser Vorschläge ist auch möglich, dass Elemente einer Energielenkungsabgabe oder ökologischen Steuerreform einfließen.

Beantwortung der gestellten Fragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

1. *Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden? (s. Kap. 3)*

Nein.

2. *Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden? (s. Kap. 3)*
 - a) *Lenkungssystem*
 - b) *Fördersystem*

Evolutionäre Fortführung der bisherigen Energiepolitik, d.h. jedoch mit substantziellen Verbesserungen (Bsp. KEV), jedoch kein Wandel zu einem Lenkungssystem oder einer ökologischen Steuerreform.

Einnahmeseite der Energieabgabe

3. *Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.1)*
 - a) *Bemessung nach CO₂-Gehalt?*
 - b) *Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?*

Keine Stellungnahme.

4. *Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.2)*
 - a) *Bemessung nach CO₂-Gehalt?*
 - b) *Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?*
 - c) *Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?*
 - d) *Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?*

Eine zusätzliche Besteuerung der Treibstoffe wird von uns kategorisch abgelehnt.

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? (s. Kap. 5.1.1.3)*
 - a) *Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)?*
 - b) *Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?*
 - c) *Weitere, welche?*

Die KEV soll umgebaut in Richtung Einmalvergütung und längerfristig aufgehoben werden. Gefördert werden sollen in Zukunft nicht spezifische Technologien sondern der effizienteste und effektivste Beitrag zur Energiewende.

6. *Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden? (s. Kap. 5.2.2)*
 - a) *Ja*
 - b) *Nein*

Ja, diese Betriebe sind für die Schweiz und auch die Berggebiete wichtig als Wirtschaftsfaktoren.

7. *Wie weitgefasset sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein? (s. Kap. 5.2.2)*
- a) *Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. Iv. 12.400/CO₂-Gesetz)?*
 - b) *Wie heute vorgesehen?*
 - c) *Grosszügiger als heute vorgesehen?*

Wie heute vorgesehen.

8. *Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen? (s. Kap. 5.2.2.4)*
- a) *Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?*
 - b) *Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?*

Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren.

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

9. *Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden? (s. Kap. 6)*
- a) *Bei der heutigen CO₂-Abgabe werden die nicht zweckgebundenen Einnahmen pro Kopf an die Haushalte über die Krankenkassen und proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen rückverteilt. Halten Sie diese Rückverteilung auch bei höheren Einnahmen einer zukünftigen Energieabgabe für zweckmässig?*
 - b) *Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden?*
 - c) *Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird?*

Wir lehnen die Energieabgabe u.a. auch deshalb ab, weil sich die Rückverteilung als schwierig gestaltet und unseres Erachtens keine der drei vorgeschlagenen Varianten zweckmässig ist.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

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? (s. Kap. 7)*

Wir lehnen ein Lenkungssystem und damit beide Varianten ab, wobei insbesondere die zweite Variante mit einer Energieabgabe auf Treibstoffen für uns völlig ausgeschlossen ist.

11. *Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind? (s. Kap. 7)*

Ja, wir verweisen dazu auf unsere einleitenden Bemerkungen.

Ausgestaltung des Übergangs

12. Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor? (s. Kap. 8)
- a) Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?
 - b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?
 - c) Weitere, welche?

Die im Bericht aufgezeigte Schwierigkeit, den Übergang zu gestalten, ist aus unserer Sicht ein weiteres Argument für eine evolutive Weiterentwicklung des bisherigen Systems anstelle eines Systemwechsels zu einem Energielenkungssystem.

Auswirkungen auf andere Abgaben

13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben: (s. Kap. 9.3)
- a) Sehr wichtig?
 - b) Wichtig?
 - c) Weniger wichtig?

Sehr wichtig.

14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen? (s. Kap. 9.3)
- a) Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen?
 - b) Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?
 - c) Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe?

Falls entgegen unserer ablehnenden Haltung das Dossier weiter verfolgt wird, kommt aus unserer Sicht nur Variante c) in Frage.

Zusammenfassung

Die SAB lehnt den zur Diskussion gestellten Übergang von einem Förder- zu einem Energielenkungssystem ab. Für uns steht demgegenüber eine evolutive Weiterentwicklung der bisherigen Energiepolitik im Vordergrund, wobei verschiedene Anpassungen und Optimierungen vorgenommen werden müssen. Wir empfehlen deshalb dem Bundesrat eine Fortführung der bisherigen Energiepolitik mit substanziellen Optimierungsmassnahmen gemäss unserer Vernehmlassungsantwort.

Wir werden die von uns aufgeworfenen Punkte unsererseits im Verlaufe des Jahres 2014 weiter vertiefen und führen dazu gerne den Dialog mit den zuständigen Bundesstellen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)

Der Präsident:

Der Direktor:

Isidor Baumann

Thomas Egger

Résumé:

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) rejette le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation. Le SAB soutient plutôt un développement évolutif de la politique d'énergie existante avec des modifications et améliorations substantielles. Le SAB soumettra à son tour des propositions ultérieures durant l'année 2014.