

Eidgenössische Finanzverwaltung
Per E-Mail an kels@efv.admin.ch

Zürich, 20. Mai 2015

Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. März 2015 hat der Bundesrat eine Vernehmlassung über den Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem eröffnet. Der Verfassungsartikel legt fest, dass der Bund Klimaabgaben auf Brenn- und Treibstoffe sowie eine Stromabgabe erheben kann. Damit soll ab 2021 das bisherige Förder- durch ein Lenkungssystem abgelöst werden.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein. Die vorgesehene Verfassungsänderung hat wesentliche Auswirkungen auf Zürcher Unternehmen, weshalb wir uns erlauben, zum geplanten Vorhaben Stellung zu nehmen:

1. Einleitende Bemerkungen

Für die ZHK liegt eine erstklassige, preisgünstige und sichere Energieversorgung im vorrangigen Interesse der Schweiz. Eine Verknappung und Verteuerung der Energie schadet der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer (Export-)Wirtschaft und führt zu Wohlstandsverlusten. Der Bundesrat möchte mit der Energiestrategie 2050 das Schweizer Energiesystem sukzessive umbauen. Dabei soll die Energieeffizienz und der Anteil der erneuerbaren Energien erhöht und langfristig der Ausstieg aus der Kernenergie erreicht werden.

Die ZHK brachte mit ihrer Stellungnahme vom 15. Januar 2013 ihre kritische Haltung zur Energiestrategie des Bundesrates zum Ausdruck. Sie forderte insbesondere eine günstige, stabile und sichere Energieversorgung, verhältnismässige Kosten für den Umbau des Energiesystems, keinen energiepolitischen Alleingang und eine demokratische Legitimation der Energiewende durch einen Volksentscheid. Gleichzeitig soll sich die Schweiz sämtliche technologischen Optionen offen halten.

Zürcher Handelskammer · Chambre de commerce de Zurich · Zurich Chamber of Commerce

Selnaustrasse 32 · Postfach 3058 · CH-8022 Zürich · www.zhk.ch

Direktion: Telefon 044 217 40 50 · Fax 044 217 40 51 · direktion@zhk.ch

Beglaubigungen: Telefon 044 217 40 40 · Fax 044 217 40 41 · beglaubigung@zhk.ch

Dabei ist indessen darauf zu achten, dass keine Technologie durch explizite und implizite Subventionen bevorzugt wird. Die Politik ist nicht in der Lage zu beurteilen, welche Technologie zukunftsfähig ist und welche mithin als unterstützungswürdig zu gelten hat. Die Forschung ist entsprechend nicht in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das heutige und mit der Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013 zu erweiternde Fördersystem sieht allerdings zusätzliche Subventionen für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien und für Gebäudesanierungen vor. Subventionen schaffen Fehlanreize und Fehlallokationen auf Kosten der Allgemeinheit. So schafft das bestehende Fördermodell weder Anreize zur Durchsetzung der jeweils effizientesten Technologien noch für eine bedarfsgerechte Energieproduktion. Durch die geltende Regelung werden zudem einzelne Technologien diskriminiert, was zu Marktverzerrungen führt. Daneben schaffen Subventionen immer auch ungesunde Abhängigkeiten, an die sich Subventionsempfänger allzu rasch gewöhnen.

Zwei Jahre später bestehen weiterhin erhebliche Zweifel daran, ob die Energiestrategie 2050 die genannten Forderungen erfüllen kann. An der bereits geäußerten skeptischen Grundhaltung gegenüber der Energiestrategie muss die ZHK deshalb festhalten.

Positiv stehen wir dem Ziel einer erhöhten Energieeffizienz gegenüber. Es muss dazu allerdings betont werden, dass die Steigerung der Energieeffizienz ohnehin im betriebswirtschaftlichen Interesse der Unternehmen liegt und bereits heute freiwillig entsprechende Massnahmen getroffen werden, lassen sich doch dadurch entscheidende Kosteneinsparungen erzielen. Sämtliche Massnahmen, auch staatlich verordnete, weisen indes einen sinkenden Grenznutzen auf, würden also mit zunehmender Anwendung bloss noch zu Mehrkosten ohne massgebliche Verbesserungen führen. Es ist demnach fraglich, inwiefern weitere staatliche Massnahmen überhaupt notwendig sind. Handlungsbedarf sehen wir jedoch im Bereich des Mietrechts: Die geringeren Energiekosten nach einer Gebäudesanierung kommen überwiegend dem Wohnungsmieter zugute und können durch Mietzinsanpassungen kaum abgeschöpft werden. Somit fehlen den Vermietern umfassende betriebswirtschaftliche Anreize zu energetisch sinnvollen Gebäudesanierungen.

Ausserdem ist es uns ein Anliegen, auf die Bedeutung offener und liberalisierter Märkte hinzuweisen. Die Schweiz kann und soll, wie auch in anderen Wirtschaftsbereichen auch, nicht über eine autarke Energieversorgung verfügen. Entsprechend ist es auch nicht angebracht, mit Subventionen den übermässigen Ausbau zusätzlicher Stromproduktionskapazitäten zu fördern. Volkswirtschaftlich sinnvoller ist dagegen die umfassende Integration in die europäischen Energiemärkte, dank der die Schweiz auch von den günstigen Strompreisen im Ausland profitieren kann. Die ZHK spricht sich deshalb für eine rasche Strommarktliberalisierung aus (vgl. unsere Stellungnahme vom 9. Dezember 2014).

2. Summarische Beurteilung des vorgeschlagenen Klima- und Energielenkungssystems

Preisliche Anreize sind aus volkswirtschaftlicher Sicht wesentlich effizienter als regulatorische Vorgaben oder Fördermassnahmen. Wir unterstützen deshalb im Grundsatz den Übergang vom heutigen Subventions- zu einem Lenkungssystem. Unsere Unterstützung verbinden wir jedoch mit folgenden Forderungen:

Lenkungsabgaben ausschliesslich zur Internalisierung von externen Effekten:

Lenkungsabgaben stellen einen staatlichen Eingriff in das Wettbewerbsgeschehen dar und lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn sie zur Vermeidung oder Internalisierung („Einpreisung“) von externen Kosten beitragen. Das Schweizer Klima- und Energielenkungssystem sollte sich deshalb darauf beschränken, negative Umweltauswirkungen, konkret den CO₂-Ausstoss, im Energiepreis abzubilden und damit zur Reduktion schädlicher Emissionen beizutragen. Die geplanten Abgaben dürfen demnach ausschliesslich der Internalisierung externer Kosten dienen, nicht aber der Energieverknappung. Der Missbrauch von Lenkungsabgaben zur faktischen Rationierung führt zu ökonomisch gleich ineffizienten Lösungen wie eine direkte Rationierung: Sie schadet der Wettbewerbsfähigkeit und führt zu Wohlstandsverlusten.

Staatsquotenneutrale Umsetzung:

Es ist eine vollständige und administrativ einfache Rückverteilung der Lenkungsabgaben anzustreben, beispielsweise über die Steuerrechnung. Würde dies nicht geschehen, handelte es sich nicht mehr um eine Lenkungsabgabe, sondern um eine nicht gerechtfertigte Steuererhöhung. Entsprechend sind auch die heute bestehenden Subventionssysteme mit der Einführung der Lenkungsabgaben ersatzlos abzuschaffen. Eine Zweckentfremdung der Lenkungsabgabe zur (wenn auch heute als befristet bezeichneten) Weiterfinanzierung von Förderprogrammen ist abzulehnen.

Demokratische Legitimation:

Die ZHK hat bereits 2013 eine demokratische Legitimation für die Energiewende verlangt. Entsprechend begrüsst sie die Absicht des Bundesrates, den vorgeschlagenen Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Allerdings ist das zeitlich gestaffelte Vorschlagen einzelner Massnahmen der Energiestrategie 2050 nicht risikolos: Bei diesem Vorgehen besteht die Gefahr, dass entweder die Fördermassnahmen oder die Lenkungsmassnahmen (bzw. deren notwendige Erhöhung) vom Volk früher oder später abgelehnt werden und ein enormer Scherbenhaufen mit fehlgeleiteten Investitionen übrig bleibt.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Fragen

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

Ja, sofern sich die Lenkungsabgaben auf die Internalisierung von externen Kosten (CO₂-Ausstoss) beschränken und vollständig rückverteilt werden. Ausserdem sind die Subventionen gleichzeitig abzubauen.

Frage 2: Welche Bemessungsgrundlage im vorgeschlagenen Verfassungsartikel befürworten Sie?

Wir erklären uns mit dem Ersatz der CO₂-Abgabe durch eine Abgabe auf Brennstoffen einverstanden. Einem Einbezug der Treibstoffe ist nur dann zuzustimmen, wenn deren bestehende fiskalische Belastung berücksichtigt oder abgebaut wird. Auch eine Lenkungsabgabe auf Strom lässt sich ökonomisch nur dann rechtfertigen, wenn sie der Internalisierung von externen Kosten dient. Da negative Umweltauswirkungen in der Regel bei der Stromproduktion anfallen und Brenn- und Treibstoffe bereits mit einer Abgabe belastet werden, erübrigt sich eine zusätzliche Stromabgabe.

Frage 3: Sind Sie für eine Ausnahmeregelung für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden?

Eine Bevorzugung einzelner Unternehmen ist ordnungspolitisch problematisch, führt zu einer Ungleichbehandlung und kann den Klima- und Energiezielen widersprechen. Wir befürworten jedoch, dass sich Unternehmen (unabhängig ihres Energieverbrauchs) mit Zielvereinbarungen und Massnahmen (z.B. im Rahmen der Energie-Agentur der Wirtschaft) von den Abgaben befreien können. Es ist dabei in Kauf zu nehmen, dass die Lenkungswirkung der Abgaben geringer ausfällt. Ausserdem hat die Umsetzung der Ausnahmeregelung unbürokratisch zu erfolgen.

Frage 4: Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht langfristig eine vollständige Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft vor. Bevorzugen Sie eine vollständige Rückverteilung oder eine oder mehrere Teilzweckbindungen?

Wir bevorzugen eine vollständige Rückverteilung. Teilzweckbindungen widersprechen dem Prinzip einer Lenkungsabgabe und würden zu einer nicht angebrachten Steuererhöhung führen. Es sind ferner verfassungsmässige Vorkehren zu treffen, dass die Lenkungsabgabe auch später nicht für Zweckbindungen missbraucht werden kann.

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?

Die Möglichkeit, die Rückverteilung der Abgaben bei der Entrichtung anderer Bundesabgaben anrechnen lassen zu können, wird begrüsst. In jedem Fall soll die Rückverteilung schlank und ohne erhebliche zusätzliche administrative Belastung erfolgen. Gleichzeitig sind mögliche Lenkungswirkungen zu berücksichtigen. Wir stehen deshalb einer Rückverteilung über die Krankenkassenprämien skeptisch gegenüber, da damit die wahrgenommenen Krankenversicherungskosten geringer wirken als sie es tatsächlich sind und zu einem Mehrkonsum von Gesundheitsdienstleistungen anregen können. Dasselbe gilt bei einer Rückerstattung über die Sozialversicherungen, deren effektive Kosten so ebenfalls verschleiert würden. Viel eher bevorzugen wir eine direkte Rückvergütung mit Schecks oder allenfalls über das Steuersystem. Eine direkte Rückerstattung würde auch die Gefahr von späteren Zweckentfremdungen minimieren, da deren Kosten so offensichtlich würden.

Frage 6: Befürworten Sie im Hinblick auf den Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem die Abschaffung von Förderzusagen, namentlich das Ende des Gebäudeprogramms sowie das Ende der KEV-Gesuche?

Ja, sämtliche Fördermassnahmen sind sogleich nach Einführung der neuen Abgaben abzuschaffen. Andernfalls droht die parallele Fortsetzung beider Systeme etabliert zu werden. Wir sprechen uns deshalb gegen die vorgeschlagene lange Übergangsfrist von fast 25 Jahren bis 2045 aus, wie sie mit Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4 E-BV vorgesehen ist. Stattdessen sollen entweder die Übergangsfristen auf die in Abs. 3 für die CO₂-Abgaben vorgesehene Länge beschränkt werden oder Einmalbeiträge ausgerichtet werden. Ausserdem ist wie in Abs. 3 ein fixer Zeitpunkt für den Abbau der Fördermassnahmen zwingend vorzugeben.

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?

Nein, wir sehen keine Veranlassung für eine Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund und lehnen entsprechende Zentralisierungsbemühungen ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer

Dr. Regine Sauter
Direktorin

Mario Senn
Leiter Politik & Projekte