

Eidg. Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3
3003 Bern

kels@efv.admin.ch

Per E-Mail

Zürich, 14. April 2015 mas / mr / sim
dokument1

Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem. Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband nimmt gerne Stellung zur Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem. Als grösster Sektor der Bauwirtschaft, die pro Jahr 60 Milliarden Franken umsetzt, trägt das von uns vertretene Bauhauptgewerbe mit energieeffizienten Neubauten und Ersatzneubauten massgeblich zur Steigerung der Energieeffizienz des Gebäudeparks bei. Vom Wechsel von einem Förder- zu einem Lenkungssystem wäre unserer Branche deshalb stark betroffen. Entsprechend intensiv haben wir die Vorlage geprüft und sind dabei zu folgendem Fazit gelangt:

Der Schweizerische Baumeisterverband lehnt die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem ab.

Der Wechsel vom Förder- zu einem Lenkungssystem ist weder im Umfang, in der Abgabenhöhe noch der Staffelung verlässlich abschätzbar. Angesichts der finanziellen Implikationen für die Wirtschaft ist eine solche verfassungsrechtliche Blackbox nicht zu verantworten.

Schliesslich wirkt das Vorgehen unkoordiniert; es ist mit der Energiestrategie 2050 zusammenzulegen, die sich ja noch in der parlamentarischen Beratung befindet.

A. Grundsätzliche Bemerkungen

- 1. Energiepotenzial von Ersatzneubauten nutzen.** Der Schweizerische Baumeisterverband unterstützt seit Jahren den haushälterischen und effizienten Einsatz von Energie. Er hat sich beispielsweise im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 für die vermehrte Förderung von Ersatzneubauten stark gemacht, weil diese

WIR BAUEN FÜR SIE DIE SCHWEIZ.

nachweislich ein grösseres Energiespar- und Effizienzpotential haben als energetische Sanierungen. Leider hat der Bundesrat bei der Vernehmlassung zur Energiestrategie die vom Baumeisterverband beantragte Änderungen zugunsten Ersatzneubauten im Bundesgesetz über die Direkte Bundessteuer und im CO₂-Gesetz wieder verworfen. In Anbetracht des enormen Energiesparpotenzial von Ersatzneubauten ist diese Haltung nicht nachvollziehbar. Ein Tatbeweis für die Ernsthaftigkeit der bundesrätlichen Energiepolitik ist sie jedenfalls nicht.

2. **Unkoordiniertes Vorgehen.** Der Baumeisterverband bemängelt das unkoordinierte und übereilte Vorgehen des Bundesrats beim Energielenkungssystem: Das Parlament hat die Beratung des ersten Massnahmenpakets noch nicht abgeschlossen und der Ständerat hat sogar beschlossen, die Behandlungsfrist bis im Frühling 2016 zu verlängern. Es ist nicht einsichtig, weshalb der Bundesrat nun schon die Vernehmlassung zum zweiten, einschneidenden Massnahmenpaket startet.
3. **Blankovollmacht in der Verfassung.** Mit dem vorliegenden Verfassungstext erhält der Bundesrat eine Blankovollmacht zur Einführung von Lenkungsabgaben auf Energie und Treibstoffe. Dabei ist bisher nicht einmal klar, wie das künftige Fördersystem ausgestaltet werden soll. Die Kompetenz zur Erhebung von Abgaben ist klar zu umschreiben und auf die gesamte Energiestrategie 2050 abzustimmen.
4. **Undifferenzierte Zielsetzung.** Energiesparen per se ist als Ziel nur dort sinnvoll, wo die Energiegewinnung oder der Energieverbrauch substanzielle Schäden verursacht, welche nicht über das Preissystem abgegolten werden können (sog. negative externe Effekte). Elektrische Energie aus Wasserkraft und aus Atomkraftwerken ist aber klimaneutral. Deshalb gibt es keinen Grund, diese mit einer Lenkungsabgabe zu belasten. Kommt hinzu, dass elektrische Energie häufig fossile Energieträger ersetzt, etwa beim Elektroauto oder bei Wärmepumpen. Daher ist eine nachhaltige Energiepolitik ohne bezahlbaren Strom nicht möglich.
5. **Widersprüchliche Treibstoffabgabe.** Auf Treibstoffe werden bereits heute Abgaben von fast 80 Rappen je Liter erhoben. Die Stimmbürger haben klar gemacht, dass sie noch höhere Abgaben nicht akzeptieren. Ein grosser Teil der resultierenden Einnahmen fliesst in den Strassenverkehr sowie als Quersubventionierung in den Bahnverkehr. Noch mehr Abgaben würden daher letztlich die Finanzierung der Infrastruktur gefährden, wenn die beabsichtigte Lenkungswirkung tatsächlich einträte. Der Bund würde mit der Einführung einer Lenkungsabgabe zwei sich widersprechende Ziele verfolgen: Einerseits will er den Verbrauch senken, andererseits ist er auf die Einnahmen der Mineralölsteuer sowie des Mineralölsteuerzuschlags angewiesen und damit an einem hohen Verbrauch interessiert. Eine Lenkungsabgabe auf Treibstoffe ist mithin in sich widersprüchlich und daher abzulehnen.
6. **Gefahr prohibitiver Steuersätze.** Um tatsächlich Wirkung zu entfalten, muss das Lenkungssystem massivste Abgaben bis hin zu prohibitiven Höhen vorsehen. Ansonsten besteht die Gefahr einer parallelen Fortführung von Lenkungs- und Fördersystem zur Erreichung bestimmter Lenkungsziele. Bei hohen Abgaben besteht aber das Problem der Wettbewerbsverzerrung im Vergleich zum Ausland. Für energieintensive Branchen wird es demnach günstiger, Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Die vorgesehenen Ausnahmen im Inland gefährden wiederum die Lenkungsziele und führen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen befreiten und nichtbefreiten Betrieben.

7. **Übermässig optimistische Annahmen.** Die im Bericht geäusserten Annahmen sind übermässig optimistisch und grenzen zum Teil an blosses Wunschdenken. Weder zur Entwicklung der Rohstoffpreise (insbesondere Öl) noch zu einem möglichen Innovations-schub können über einen derart langen Zeitraum seriöse Annahmen getroffen werden. Die auf solchen Annahmen basierenden Szenarien können nicht als Grundlage für einen solch einschneidenden Systemwechsel dienen.
8. **Eindimensionale „Nachhaltigkeit“.** Der Schweizerische Baumeisterverband zweifelt an der Nachhaltigkeit der Vorlage. Nachhaltigkeit basiert auf den drei Säulen Ökonomie, Soziales und Ökologie. Mit einem auf fixe Verbrauchsziele ausgerichteten Lenkungssystem wird kaum auf die sozialen und ökonomischen Auswirkungen des Systemwechsels Rücksicht genommen. So ist unklar, zulasten welcher Bevölkerungsschichten die Lenkungsziele erreicht werden und welche Mitnahmeeffekte der Systemwechsel hat. Der Baumeisterverband lehnt deshalb ein Lenkungssystem, welches sich an fixen Verbrauchszielen orientiert, klar ab.
9. **Fragliche Fiskalquotenneutralität.** Der SBV zweifelt an der versprochenen Fiskalquotenneutralität. Die vom Bundesrat erhoffte Lenkungswirkung führt zu Einbussen bei anderen Lenkungsabgaben wie z.B. bei der Mineralölsteuer. Diese müssen durch neue Steuern oder Steuererhöhungen ausgeglichen werden. Der Verfassungsartikel sieht beispielsweise jetzt schon vor, mögliche LSVA-Ertragsausfälle auszugleichen. Kommt hinzu, dass wegen ständigen politischen Begehrlichkeiten Druck auf die durchführende Finanzbehörde ausgeübt werden wird, womit eher früher als später die Lenkungsabgaben zweckentfremdet werden. Nicht zuletzt ist ausserdem festzustellen, dass wegen den entstehenden administrativen Kosten gar keine vollständige Rückvergütung der Abgaben möglich ist: Je grösser der administrative Aufwand bei der durchführenden Finanzbehörde ist, desto niedriger fällt die Rückvergütung aus.
10. **Fehlende Handlungsalternativen.** Damit ein Lenkungssystem in der Praxis funktionieren kann, müssen die Betroffenen über ausreichend Reaktionsmöglichkeiten verfügen. Nur wenn verschiedene Verhaltensweisen überhaupt zur Wahl stehen, kann von einem echten Lenkungssystem mit Anreizen gesprochen werden. Im in der Botschaft skizzierten System bestehen aber für Haushalte mit geringen Einkommen und Branchen mit wenig technischen Ausweichmöglichkeiten auf andere Energieträger kaum Alternativen zur Abgabe, womit diese zu einer reinen Steuererhöhung verkommt.

B. Fragenkatalog

Stellungnahme des Schweizerischen Baumeisterverbands

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

-

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

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

- Brennstoffe
- Treibstoffe
- Strom

Bemerkungen:

Der SBV lehnt Abgaben auf Strom und Treibstoffe grundsätzlich ab. Eine nachhaltige Energiepolitik ist ohne bezahlbaren Strom nicht möglich, weshalb es widersinnig ist, nichtfossile Energieträger zu belasten. Eine Belastung der Treibstoffe wiederum gefährdet die Finanzierung der Infrastruktur und wurde vom Stimmbürger zudem wiederholt abgelehnt.

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

-

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 fonds¹ nach 2025?
- Teilzweckbindung der Stromabgabe zur Förderung bestimmter Technologien nach 2030?
- Teilzweckbindung für den Globalen Umweltfonds (Finanzierung von Umweltprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern) als Schweizer Beitrag im Rahmen des internationalen Klimaregimes?

Bemerkungen:

Die Fiskalquotenneutralität ist nicht erst nach längerer Frist sondern sofort ab Einführung des Lenkungssystems zu garantieren. Ansonsten besteht die Gefahr einer dauerhaften parallelen Führung von Förder- und Lenkungssystem. Im Verfassungsartikel selbst wird die Fiskalquotenneutralität bereits relativiert.

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 Rückverteilung über die Direkte Bundessteuer erachten wir als ökonomisch sinnvoller.

¹ www.technologiefonds.ch

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:

Das Potential zur Steigerung der Energieeffizienz ist im Gebäudebereich am grössten. Vor allem durch den konsequenten Ersatzneubau liessen sich mittelfristig 80 und mehr Prozent des Energieverbrauchs in der Schweiz einsparen. Dieser müsste deshalb zwingend ins Gebäudeprogramm aufgenommen werden. Eine Abschaffung des Gebäudeprogramms so kurz nach dessen Einführung ist indes inkonsistent.

Das Ende der KEV-Gesuche [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4]?

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Das Beispiel Deutschland zeigt, wohin eine übermässige Förderung erneuerbarer Energien ohne gleichzeitigen Aufbau von Energiespeichern führt. Um einen ähnlichen Wildwuchs in der Schweiz zu verhindern, ist die KEV einzustellen.

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

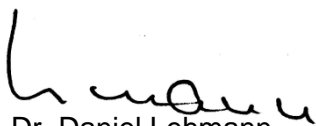
Bemerkungen:

Die vorgeschlagene Änderung widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Der Bund benötigt keine neuen Kompetenzen im Energiebereich hinsichtlich Gebäude.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband



Dr. Daniel Lehmann
Direktor



Martin A. Senn
Vizedirektor