

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Juni 2015

592. Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 16. März 2015 haben das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem mit erläuterndem Bericht und Fragenkatalog zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Bundesrat hat im September 2013 entschieden, im Rahmen der Energiestrategie 2050 ein Klima- und Energielenkungssystem zu konzipieren. Dabei soll ein schrittweise einzuführendes Lenkungssystem mit Klima- und Stromabgaben das heutige Fördersystem ab 2021 ablösen. Zum Fördersystem gehören heute hauptsächlich das aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mitfinanzierte Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen und die aus den Zuschlägen auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze (Netzzuschlag) finanzierte kostendeckende Einspeisevergütung (KEV).

Bereits Ende 2013 hat das EFD zur Diskussion der grundsätzlichen Stossrichtung für das zukünftige Lenkungssystem eine öffentliche Konsultation zu möglichen Varianten eines Klima- und Energielenkungssystems durchgeführt. Der Regierungsrat hat dazu im Dezember 2013 Stellung genommen (RRB Nr. 1378/2013). Im Auftrag des Bundesrates haben das EFD und das UVEK gestützt auf die Konsultationsergebnisse eine Vernehmlassungsvorlage für die Einführung eines Klima- und Energielenkungssystems mit Verankerung auf Verfassungsstufe ausgearbeitet. Nach einer Annahme der Verfassungsgrundlage durch Volk und Stände sollen die Details eines Lenkungssystems auf der Gesetzesstufe geregelt werden.

Gemäss erläuterndem Bericht soll der vorgeschlagene Verfassungsartikel die Grundlage bilden, um in der Klima- und Energiepolitik von einem Förder- zu einem Lenkungssystem überzugehen. Das Lenkungssystem soll der Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundesrates für die Zeit nach 2020 dienen und den klimaschonenden, schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie ermöglichen. Die Klimaabgabe soll auf Brenn- und allenfalls auf Treibstoffen, die Stromabgabe auf elektrischer Energie erhoben werden können. Diese beiden Abgaben sollen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zum sparsamen und effizienten Energieverbrauch beitragen. Die Klimaabgabe soll die heutige CO₂-

Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Teilzweckbindungen ersetzen, die Stromabgabe den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung u. a. der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden, werden Erleichterungen oder Ausnahmen vorgesehen. Es geht namentlich um energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Abgaben erheblich beeinträchtigt würde.

Das Lenkungssystem soll gemäss erläuterndem Bericht für die öffentliche Hand haushaltsneutral ausgestaltet werden. Damit auch die Belastung für die privaten Haushalte und die Unternehmen insgesamt nicht ansteigt, sollen die Erträge der Lenkungsabgaben an diese rückverteilt werden. Weiter ist vorgesehen, dass die Erträge der Abgaben bei der Entrichtung anderer Bundesabgaben oder von Sozialversicherungsbeiträgen angerechnet werden können.

Aufgrund einer Übergangsbestimmung der Bundesverfassung soll in einer Übergangszeit die Möglichkeit bestehen, die Erträge der Klima- und Stromabgaben für die bisherigen Förderzwecke zu verwenden. Die mit den Teilzweckbindungen der heutigen CO₂-Abgabe finanzierten Förderungen sollen ab 2021 schrittweise abgebaut werden und im Jahr 2025 auslaufen. Dies betrifft das Gebäudeprogramm und die Einlagen in den Technologiefonds. Die aus dem gegenwärtigen Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen (kostendeckende Einspeisevergütung, Einmalvergütung für kleine Fotovoltaikanlagen, wettbewerbliche Ausschreibungen, Risikogarantien für Geothermieprojekte und Gewässersanierungsmassnahmen) sollen ebenfalls abgebaut werden. Förderzusagen für Neuanlagen sollen spätestens bis 2030 erteilt werden dürfen und sind auf eine Laufzeit bis 2045 zu beschränken. Darüber hinausgehende oder andere Fördermassnahmen sollen nicht aus Erträgen der Klima- und Stromabgaben finanziert werden dürfen.

Die Vorteile der Lenkungsabgaben gegenüber Förder- und regulatorischen Massnahmen werden insbesondere in den tieferen volkswirtschaftlichen Kosten, in der grösseren Entscheidungsfreiheit der Haushalte und Unternehmen, im Bewirken von dynamischen Innovationsanreizen, im Ausschalten von Mitnahmeeffekten und im weniger aufwendigen Vollzug gesehen. Weiter bestehe bei Lenkungsabgaben die Möglichkeit der Kompensation von regressiven Effekten durch eine Pro-Kopf-Rückverteilung der Erträge an die Bevölkerung.

Durch die Regelung auf Verfassungsstufe soll gemäss erläuterndem Bericht insbesondere die grosse Veränderung in der institutionellen und fiskalischen Ordnung durch den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem mit Klima- und Stromabgaben demokratisch legitimiert werden.

Die Erhebung einer Abgabe nicht im Hinblick auf Steuereinnahmen, sondern um Haushalte und Unternehmen zu einem umweltfreundlichen Verhalten anzuhalten, sei mit einem Paradigmenwechsel beim gegenwärtigen Steuersystem verbunden. Weiter sollen durch die Verfassungsbestimmung klare Voraussetzungen für den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem geschaffen werden, indem sie bestehende Zweckbindungen befristet und die Schaffung neuer Fördertatbestände durch die Verwendung der Klima- und Stromabgabeerträge ausschliesst.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement und an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (auch per E-Mail als PDF- und als Word-Dokument an kels@efv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 16. März 2015, mit dem Sie uns den Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem mit erläuterndem Bericht und Fragenkatalog zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir äussern unsere grundsätzliche Haltung betreffend Klima- und Energielenkungssystem bereits mit Schreiben vom 30. Januar 2013 an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation zur Energiestrategie 2050 (RRB Nr. 99/2013) und zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem mit Schreiben vom 4. Dezember 2013 an das Eidgenössische Finanzdepartement (RRB Nr. 1378/2013). Wir begrüessen grundsätzlich den Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem mit Energieabgabe zur Erreichung der Energie- und Klimaziele. Weiter befürworten wir die Schaffung einer Verfassungsbestimmung als Rechtsgrundlage der Lenkungsabgaben. Folgende Punkte sind für uns bei der Ausgestaltung des Lenkungssystems von zentraler Bedeutung:

- Das Lenkungssystem soll für Kanton und Gemeinden haushaltsneutral ausgestaltet sein.
- Die Erträge der Lenkungsabgaben sind an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückzuveteilten.
- Im Hinblick auf die Planbarkeit und Investitionssicherheit ist den Unternehmen und Haushaltungen genügend Zeit zur Anpassung zu gewähren.

- Die Lenkungsabgaben sollen möglichst einfach und umfassend ausgestaltet werden. Der Kreis der von den Abgaben ausgenommenen oder rückerstattungsberechtigten Unternehmen ist deshalb restriktiv festzulegen.
- Der administrative Aufwand für Staat und Private ist möglichst klein zu halten. Eine Rückverteilung der Energieabgaben in Form von Steuergutschriften bei der direkten Bundessteuer oder der kantonalen Einkommenssteuer wird daher abgelehnt.

Die einzelnen Vernehmlassungsfragen beantworten wir wie folgt:

Teil I: Gesamtbeurteilung

***Frage 1:** Stimmen Sie dem Übergang von einem Förder- zu einem Klima- und Energielenkungssystem grundsätzlich zu (ja/nein)?*

Ein einfaches, staatsquotenneutrales Lenkungssystem ist einem komplexen und teuren Fördersystem vorzuziehen. Langfristig zu gewährende Subventionen verzerren den Wettbewerb. Eine Steuerung über eine staatsquotenneutrale Energieabgabe mit einer Rückerstattung an Bevölkerung und Wirtschaft ist dem heutigen Fördersystem vorzuziehen. Die Lenkungsabgaben sind so hoch festzusetzen, dass sie die Lenkungswirkung im angestrebten Umfang erzielen.

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

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

Die Klimaabgabe sollte sowohl auf Brenn- als auch auf Treibstoffen erhoben werden, abhängig vom spezifischen CO₂-Potenzial der Energieträger. Eine zusätzliche Stromabgabe zur Förderung eines sparsamen und effizienten Energieverbrauchs sollte einheitlich auf den gesamten Stromverbrauch erhoben werden, unabhängig von der Erzeugungsquelle des Stroms.

Die Erhebung der Klimaabgabe auf Treibstoffen kann zu Mindereinnahmen bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) führen. Die Kantone sind davon direkt betroffen, da diese einen Drittel der Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe erhalten. Art. 131a Abs. 5 der Vorlage sieht eine Teilkompensation der Ertragsausfälle vor. Allerdings werden rückläufige Einnahmen der LSVA aufgrund des Minderverkehrs nicht kompensiert. Indirekt sind die Kantone auch von geringeren Einnahmen aus der Mineralölsteuer betroffen.

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

Ja. Zum Erhalt der Konkurrenzfähigkeit mit dem Ausland sind Ausnahmen für einzelne Unternehmen denkbar.

Frage 4: *Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht langfristig eine vollständige Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft vor. Bevorzugen Sie (i) eine vollständige Rückverteilung oder (ii) eine oder mehrere Teilzweckbindung(en) eines geringen Teils der Einnahmen aus den Klimaabgaben? [Art. 131a Abs. 4].*

Die Einnahmen sollen grundsätzlich vollständig zurückerstattet werden. Nur ein staatsquoten-neutrales Lenkungssystem ist transparent und mehrheitsfähig. Finanzielle Mittel für die erwähnten Zwecke (Erwerb von Kohlenstoffzertifikaten im Ausland, Technologiefonds, Förderung bestimmter Technologien, globaler Umweltfonds) sollen bei Bedarf im Rahmen einzelner Vorlagen beschlossen werden.

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 (ja, nein)? [Art. 131a Abs. 4].*

Nein. Die Rückverteilung an die Haushalte soll gleichmässig (pro Kopf) analog der heutigen CO₂-Abgabe erfolgen. Bei den Unternehmen ist der Schlüssel für die Rückverteilung noch zu entwickeln. Profitieren sollen im Sinne des angestrebten Lenkungseffekts jene, die wenig Brennstoffe, Treibstoffe bzw. Strom verbrauchen. Der administrative Aufwand für die Kantone ist möglichst klein zu halten. Eine Rückverteilung der Klima- und Stromabgabe in Form von Steuergutschriften führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand bei den Kantonen und ist abzulehnen. Das Steuerveranlagungs- und Steuerbezugsverfahren zeichnet sich durch eine grosse Komplexität und unterschiedlich lang dauernde Verfahren aus und eignet sich daher schlecht für die Rückverteilung von Lenkungsabgaben. Wir verweisen hierzu auf die Beantwortung der Frage 9 im Schreiben vom 4. Dezember 2013 an das Eidgenössische Finanzdepartement zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem (RRB Nr. 1378/2013).

Frage 6: Befürworten Sie im Hinblick auf den Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem die Abschaffung von Förderzusagen, namentlich:

Das Ende des Gebäudeprogramms (ja, nein)? [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 3].

Ja (vgl. Beantwortung der Frage 4).

Das Ende der KEV-Gesuche (ja, nein)? [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4].

Ja (vgl. Beantwortung der Frage 4).

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 (ja, nein)?

Nein. Eine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat sich am Subsidiaritätsprinzip (stufengerechte Zuweisung der Aufgabe) und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («Wer zahlt, befiehlt») auszurichten. Als zusätzliches Kriterium für die Aufgabenzuweisung gelten das Gebot der Wirtschaftlichkeit und das Gebot der Zweckmässigkeit. Gemäss Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung sind für den Erlass von Vorschriften im Gebäudebereich vor allem die Kantone zuständig. Die Kantone erfüllen diesen verfassungsrechtlichen Auftrag effizient durch die gemeinsame Erarbeitung und Abstimmung der energierechtlichen Vorschriften im Gebäudebereich. Es gibt keine stichhaltigen Gründe für eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes. Eine Änderung der Bundesverfassung, wonach die Verantwortung im Gebäudebereich vollumfänglich den Kantonen zugeteilt wird, erachten wir hingegen als sinnvoll. Damit würde Klarheit geschaffen bei der Zuständigkeit, und die Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen würden vermindert.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Volkswirtschaftsdirektion, die Baudirektion und an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi