



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Frau Bundesrätin
Dr. Eveline Widmer Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernhof
3003 Bern

Chur, den 08. Mai 2015

Neue Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK oder Gebirgskantone) gehören die Regierungen der Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis an. Sie bezweckt die gemeinsame Vertretung aller gebirgsspezifischer Interessen. Wir danken für die uns gewährte Möglichkeit, zum Entwurf für eine neue Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem vernehmen zu lassen. Gerne unterbieten wir Ihnen folgende Stellungnahme:

A. ZUSAMMENFASSUNG

Die Gebirgskantone können eine neue Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem grundsätzlich nur unter folgenden Bedingungen unterstützen:

- So wie der Bund auf Unternehmen Rücksicht nehmen will, die durch die Erhebung der Abgabe unzumutbar belastet würden, fordern die Gebirgskantone, dass dasselbe auch für wirtschaftlich besonders betroffene Regionen gilt;
- Im Klimabereich ist vorderhand eine Abgabe ohne Einbezug der Treibstoffe einzuführen;
- Im Elektrizitätsbereich sind in erster Priorität, d.h. sehr rasch die Rahmenbedingungen des Strommarktes zu verbessern indem per 2020 ein Endverbraucher-Quotenmodell eingeführt wird, welches die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) ablöst (siehe Beilage). Ob danach auf Basis des Verfassungsartikels ergänzend noch eine Stromabgabe begründet werden kann, ist nach erfolgreicher Einführung des Endverbraucher-Quotenmodells zu prüfen.
- Das etappierte Vorgehen bei der Energiestrategie 2050 ist abzurechnen und es ist ein einziges Gesamtpaket zu schnüren, welches eine verlässliche Einschätzung der künftigen Klima- und Elektrizitätspolitik gewährleistet.

Präsident: Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

Hinterm Bach 6, Postfach 658, 7002 Chur
Tel. 081 250 45 61, Fax 081 252 98 58
kontakt@gebirgskantone.ch
www.gebirgskantone.ch



B. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

- Die Gebirgskantone halten an ihrer Kritik gegenüber dem etappierten Vorgehen bei der Gesetzgebungsarbeit zur Umsetzung der EST-2050 fest und fordern erneut eine Gesamtschau, um die Ausrichtung der künftigen Energiepolitik verlässlich einschätzen zu können. Mit einem Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur EST-2050 kann frühestens im 2016 gerechnet werden. Die Inkraftsetzung kann - sofern kein Referendum ergriffen wird - frühestens per 2017 oder allenfalls erst per 2018 erfolgen. Wird das Referendum ergriffen, ist die Inkraftsetzung ohnehin unbestimmt. Damit ist die Zeitspanne bis zur geplanten Einführung der Lenkungsabgabe (2021) nicht mehr fern. Die bisher vorgesehenen Gesetzesanpassungen im ersten Massnahmenpaket zur EST-2050 sind deshalb im Lichte der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung (Art. 131a BV) auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen und zu bereinigen. Anstelle des nach wie vor etappierten Vorgehens wäre es deshalb dringend geboten, einen Marschhalt einzulegen, die beiden Vorlagen zusammenzulegen und ein Gesamtpaket zu schnüren. Es gibt weder zeitlich, inhaltlich noch formell zwingende Gründe, die gegen eine solche Koordination der beiden Vorlagen sprechen. Umgekehrt spricht sehr viel für eine solche Koordination, weil damit eine künftig kohärente Klima- und Energiepolitik gewährleistet würde, die nicht fortwährend durch Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene präjudiziert und verkompliziert wird.
- Die Vorstellung einer Energiewende, die von der nationalen Politik für Jahrzehnte geplant und gesteuert wird, ist überholt und wird scheitern. Inzwischen hat bereits ein stark an Dynamik gewinnender und sehr facettenreicher technologischer Energiewandel Einzug gehalten. Dieser entzieht sich den Detailplanungen politischer Energiestrategien. Vor diesem Hintergrund gilt es von den bestehenden dichten Reglementierungen und von den Förderprogrammen Abstand zu nehmen. Die Gebirgskantone haben sich deshalb schon mehrfach¹ grundsätzlich für eine Ablösung des Fördersystems durch ein marktnahes System, allenfalls durch ein Lenkungssystem ausgesprochen.
- Zwischenzeitlich hat sich die wirtschaftliche Situation im alpinen Raum deutlich verändert. Aufgrund einer unheiligen Kumulierung negativer Faktoren wie die Zweitwohnungsinitiative, die Masseneinwanderungsinitiative, die Aufhebung Euro-Mindestkurses, die Einführung des automatischen Informationsaustauschs, die ruinösen Marktverhältnisse für die Wasserkraft sowie die lahrende Konjunktur in Europa kämpft das Berggebiet mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten, deren Ende in keiner Weise absehbar ist. Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen können der Tourismus und die Wasserkraft ihre Produktionsstandorte nicht in kostengünstigere Länder verlagern. Gleichwohl müssen sie sich in einem internationalen Markt behaupten. Die Wettbewerbsnachteile sind somit offensichtlich und nicht einfach wett zu machen. Kommt hinzu, dass die Möglichkeiten, um im alpinen Raum auf alternative Wirtschaftszweige auszuweichen, äusserst limitiert sind. Die sehr anspruchsvolle wirtschaftliche Situation im alpinen Raum wird voraussichtlich lange dauern und einen einschneidenden Wandel mit sich bringen wird. Vor diesem Hintergrund muss bei der Ausgestaltung künftiger Lenkungsabgaben auch ganz besonders auf deren regionalwirtschaftlichen Auswirkungen geachtet werden. So wie der Bund auf Unternehmen Rücksicht nehmen will, die durch die Erhebung der Abgabe unzumutbar belastet würden, fordern die Gebirgskantone, dass dasselbe auch für wirtschaftlich besonders be-

¹ Vernehmlassung vom 04.02.2013 zur Energiestrategie 2050. Konsultationsantwort vom 25.11.2013 zum Grundlagenbericht betreffend „Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem - Varianten eines Energielenkungssystems“

troffene Regionen gilt. Deshalb unterstützen wir auch die Absicht des Bundesrates, vorderhand eine Variante ohne Treibstoffe einzuführen.

- Für die Energiewende im Stromsektor hat die bestehende Wasserkraft absolut zentrale Bedeutung. Eine durch Subventionen fehlgeleitete Energiepolitik in Europa und in der Schweiz bewirkt nun aber Marktsignale, die für die Wasserkraft ruinös zu werden drohen. Nach Ansicht der Gebirgskantone ist der Fokus im Strombereich deshalb prioritär auf eine rasche Verbesserung der Rahmenbedingungen des Strommarktes zu legen und erst sekundär auf Effizienzüberlegungen. Anzusetzen gilt es namentlich bei der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Bei deren Einführung war von einer befristeten technologischen Anschubhilfe die Rede. Die Ineffizienz des KEV-Systems ist zwischenzeitlich aber offensichtlich. Es ist deshalb angezeigt, die KEV nun rasch durch ein marktnahes Modell abzulösen und sie nicht weiter zu perpetuieren. Hierfür fordern die Gebirgskantone die Einführung eines Endverbraucher-Quotenmodells, bei dem Elektrizitätsversorgungsunternehmen für den von ihnen im Inland verkauften Strom Quoten bezüglich im Inland erneuerbar produzierten Stroms erfüllen müssen (siehe Beilage). Mit der Einführung dieses Endverbraucher-Quotenmodells kann die KEV bereits per 2020 abgelöst werden, wobei die bis dahin eingegangenen KEV-Verpflichtungen selbstverständlich erfüllt werden sollen. Es gibt keine rationalen Gründe, weshalb die KEV bis ins 2030 verlängert und nicht schon viel früher durch ein solches Endverbraucher-Quotenmodell abgelöst werden soll.

C. BEANTWORTUNG DER 7 FRAGEN

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

Ja, aber (nach wie vor) unter Bedingungen. Ein einfaches und wie in Art. 131a Abs. 4 BV vorgeschlagen staatsquotenneutrales Lenkungssystem ist gegenüber dem derzeit implementierten komplexen, vollzugsintensiven, teuren und somit ineffizienten Fördersystem zu bevorzugen. Das Lenkungssystem ist geeignet, die richtigen Preissignale für die Konsumenten zu setzen und die energie- und klimapolitischen Ziele mit möglichst geringem volkswirtschaftlichem Aufwand zu verfolgen. Dazu gehört auch eine wesentliche Vereinfachung des Vollzugsaufwandes. Eine Zustimmung „im Grundsatz“ ist daher sachlich geboten. Wir verbinden sie jedoch mit folgenden Bedingungen:

- a) So wie der Bund auf Unternehmen Rücksicht nehmen will, die durch die Erhebung der Abgabe unzumutbar belastet würden, fordern die Gebirgskantone, dass dasselbe auch für wirtschaftlich besonders betroffene Regionen gilt;

ANTRAG:

Absatz 3 des neuen Verfassungsartikels ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

„³ Der Bund nimmt Rücksicht auf Unternehmen **und Landesteile**, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden.“

- c) Im Klimabereich ist vorderhand eine Abgabe ohne Einbezug der Treibstoffe einzuführen;
- d) Im Elektrizitätsbereich sind in erster Priorität, d.h. sehr rasch die Rahmenbedingungen des Strommarktes zu verbessern indem per 2020 ein Endverbraucher-Quotenmodell eingeführt wird, welches die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) ablöst. Ob danach auf Basis des Verfassungsartikels ergänzend noch eine Stromabgabe begründet werden kann, ist nach erfolgreicher Einführung des Endverbraucher-Quotenmodells zu prüfen.

ANTRAG:

Die KEV ist bereits per 1. Januar 2020 durch ein Endverbraucher-Quotenmodell abzulösen (unter Erfüllung der bis dahin eingegangenen Verpflichtungen). Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4 BV ist deshalb ersatzlos zu streichen.

- e) Das etappierte Vorgehen bei der Energiestrategie 2050 ist abzubrechen und es ist ein einziges Gesamtpaket zu schnüren, welches eine verlässliche Einschätzung der künftigen Klima- und Elektrizitätspolitik gewährleistet.
- f) Eine sinnvolle Einbettung in das Gesamtsystem von Steuern und Abgaben ist zu gewährleisten, was bedingt, dass derzeitige Steuern und Abgaben bei Einführung eines Lenkungssystems möglicherweise angepasst oder gar aufgehoben werden müssen;

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

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

Brennstoffe, Treibstoffe, Strom, jedoch unter Bedingungen. Vorweg ist zu unterstreichen, dass der Energiekonsum nicht per se negativ und deshalb generell und konsequent zu reduzieren ist. Vielmehr gilt es bei den negativen Auswirkungen des Energiekonsums anzusetzen und alleine diese zu reduzieren oder gänzlich zu vermeiden. Die Unterstützung einer breiten Bemessungsgrundlage verknüpfen wir deshalb mit folgenden **Bedingungen:**

- a) Bei den Brenn- und Treibstoffen soll die Klimaabgabe beim spezifischen CO₂-Potenzial der Energieträger ansetzen. Wir unterstützen diesbezüglich jedoch die Absicht des Bundesrates, vorderhand eine Variante ohne Treibstoffe einzuführen.
- b) Beim Strom sind aus der Sicht der Gebirgskantone in erster Priorität die Rahmenbedingungen des Strommarktes zu verbessern und nicht Effizienzüberlegungen in den Vordergrund zu stellen. Für erneuerbare Energien, unter denen in der Schweiz die Wasserkraft die weitaus wichtigste Rolle spielt, sind die durch eine fehlgeleitete Energiepolitik in Europa und in der Schweiz bewirkten ruinösen Marktsignale rasch auszuschalten. Die Gebirgskantone fordern deshalb die Einführung eines Endverbraucher-Quotenmodells, bei dem Elektrizitätsversorgungsunternehmen für den von ihnen im Inland verkauften Strom Quoten für im Inland produzierten Strom aus erneuerbaren Energien erfüllen müssen (siehe Beilage). Mit der Einführung dieses Endverbraucher-Quotenmodells kann die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) bereits per 2020 abgelöst werden. Gemäss Erläuterungen zur neuen Verfassungsbestimmung zielt die Stromabgabe hingegen primär auf die Förderung der Verbrauchseffizienz beim Strom. Eine solche macht jedoch nur dann Sinn, wenn sie nicht dazu benutzt wird, technologiespezifisch erneuerbare Energien zu fördern und damit indirekt tiefe Marktpreise zu begünstigen. Deshalb

fordern die Gebirgskantone, dass erst nach der erfolgreichen Einführung des Quotenmodells geprüft wird, ob ergänzend – auf der Basis des Verfassungsartikels – eine Stromabgabe begründet werden kann.

- c) Die Lenkungsabgabe ist ins Gesamtsystem der Steuern und Abgaben einzubetten und entsprechende Schnittstelle sind zwingend zu koordinieren. Beispielhaft erwähnt sei hier im Bereich der Treibstoffe die bereits bestehende fiskalische Belastung durch die Mineralölsteuer.
- d) Die Möglichkeit zur differenzierten Ausgestaltung der Abgabenhöhe, namentlich auch eine solche regionalwirtschaftlicher Art, muss jederzeit gewährleistet sein.

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

Ja, aber unter Bedingungen und nur mit Ergänzungen. Der CO₂-Ausstoss sollte so umfassend wie möglich von der Klimaabgabe erfasst werden. Aus inländischer energie- und klimapolitischer Sicht sollten deshalb keine Rückerstattungen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen gewährt werden, weil solche Ausnahmeregelungen die Lenkungswirkung verringern. Aus wirtschaftspolitischer Sicht kann der Entlastung der Unternehmen mit hohen Energie- Treibhausgasemissionskosten gemessen an ihrer Bruttowertschöpfung zugestimmt werden, denn es handelt sich um die einfachste Form, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Unsere Zustimmung zur Ausnahmeregelung für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen steht jedoch unter folgenden vier Bedingungen:

- a) Unternehmen die Abgaben rückerstattet erhalten, müssen zu Verbesserungsmaßnahmen verpflichtet werden. So wird zumindest ein Teil der verlorenen Wirkung ersetzt und dem Anreiz zum Mehrverbrauch bzw. Mehrausstoss nahe der Rückerstattungsgrenze entgegengewirkt. Die Verbesserungsmaßnahmen sind zudem zusätzlich zu den Massnahmen der bereits bestehenden Vereinbarungen mit dem Bund und/oder mit den Kantonen umzusetzen (Vermeidung einer doppelten Anrechnung von Energieeffizienzmassnahmen);
- b) Sobald eine internationale Angleichung über klimapolitische Massnahmen der Staaten realisiert ist, ist die Entlastung aufzuheben;
- c) Es drängt sich deshalb eine periodische Überprüfung der Massnahme auf;
- d) Aufgrund der möglichen, empfindlichen wirtschaftlichen Auswirkungen für den alpinen Raum fordern die Gebirgskantone, dass bei der Ausgestaltung künftiger Lenkungsabgaben auch ganz besonders auf deren regionalwirtschaftlichen Auswirkungen geachtet werden muss. Siehe hierzu unseren Antrag zu Art. 131a Abs. 3 oben bei Beantwortung der Frage 1.

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

Wir bevorzugen eine vollständige Rückverteilung und lehnen jegliche Teilzweckbindungen ab. 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 statt sie wie bisher über Teilzweckbindungen mit Finanzierungsfunktionen zu verflechten. Wir haben einleitend auf die

zunehmenden Probleme der heutigen Förderwirtschaft hingewiesen. Die Fortschreibung bestehender Fördersysteme oder die Implementierung neuer solcher Tatbestände lehnen wir deshalb ab.

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]*

Nein. Die Rückverteilung an die Haushalte soll gleichmässig über pro-Kopf-Rückerstattungen 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. Die Rückerstattung der Lenkungsabgabe über den bisherigen Kanal (Krankenkassen bzw. AHV-Lohnsumme der Unternehmen) ist bewährt und einfach vollziehbar. Sie sollte deshalb 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. 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, aber deutlich rascher. Die Gebirgskantone haben sich mehrfach klar für eine Befristung der KEV und deren Ablösung durch eine marktorientierte Ordnung ausgesprochen (unter Erfüllung der bis dahin eingegangenen Verpflichtungen). Die Zeit hierfür ist nun reif, weil das KEV-System seine Ineffizienz offenbart hat und nicht zu perpetuieren ist. Die Gebirgskantone fordern deshalb die Einführung des von ihnen vorgeschlagenen Endverbraucher-Quotenmodells per 1. Januar 2020. Damit wird die direkte finanzielle Förderung von erneuerbaren Energien schon auf diesen Zeitpunkt hin obsolet. Siehe hierzu unseren Antrag zu Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4 BV oben bei Beantwortung der Frage 1.

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»]*

Nein. Die Kantone 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 die durch die Fördersysteme entstandene Verwischung der Aufgabenteilung wieder korrigiert. Es sind somit keine wesentlichen 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 mit Erfolg. Die im Bericht angeführten

Gründe sind deshalb nicht geeignet eine Revision zu begründen. Allfällige Unsicherheiten sind nicht auf die Formulierung des Verfassungsartikels zurückzuführen, sondern werden politisch motiviert artikuliert. Wir erachten es deshalb als äusserst problematisch und sachfremd auf der Basis von sehr schmalen und wenig begründeten Aussagen diese Frage mit dieser Vernehmlassung zu unterbreiten. Das gewählte Vorgehen weist primär auf politische Absichten der Bundesverwaltung hin, die wir entschieden ablehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei dem dringend erforderlichen Neustart der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen

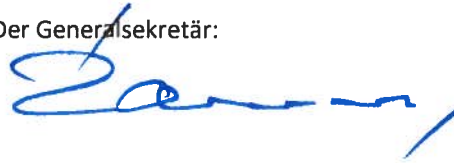
Regierungskonferenz der Gebirgskantone

Der Präsident:



Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli

Der Generalsekretär:



Fadri Ramming

Beilage:

Positionspapier der Gebirgskantone: „Mut zum Quotenmodell!“