



Zürich, Juni 2015

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3
3003 Bern

kels@efv.admin.ch

Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung SES zum Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. März 2015 hat uns das EFD und das UVEK eingeladen, zum Entwurf einer Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Den ausgefüllten Fragebogen finden Sie im Anhang.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Brunner

SES-Projektleiter Fossile Energien & Klima

Telefon: 044 275 21 21

florian.brunner@energiestiftung.ch

Fragenkatalog

Stellungnahme von: Schweizerische Energie-Stiftung SES

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

Ja

Nein

Bemerkungen:

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates, dass Lenkungsabgaben ein wichtiges Instrument darstellen, um einerseits heutige Marktverzerrungen durch fehlende Kostenwahrheit zu korrigieren und andererseits Klima- und Energieziele zu erreichen. Das Erreichen von Umweltzielen und in diesem Falle Klima- und Energieziele im Speziellen gelingt nur dann, wenn heutige Umsetzungshemmnisse optimal adressiert und so kostengünstig und möglichst technologieneutral beseitigt werden.

Um dies sicherzustellen ist eine Kombination von verschiedenen Instrumenten notwendig. Regulierung muss sowohl auf marktwirtschaftliche Anreize als auch auf Gebote und Verbote setzen. Im Rahmen marktwirtschaftlicher Anreize können z.B. preisliche (z.B. Lenkungsabgaben), eigentumsrechtliche (z.B. Zertifikatehandel) oder Förderinstrumente (z.B. Gebäudesanierungsprogramm) die gewünschten Marktbedingungen schaffen.

In diesem Sinne setzen wir uns nicht für einen Übergang von einem System auf ein anderes System ein, sondern die optimalere Kombination der Instrumente (siehe Frage 6). Lenkungsabgaben haben dabei das Hauptziel, den Markt dadurch zu entzerren, dass bisher nicht eingepreiste Kosten (externe Kosten) in den Preisen widerspiegelt werden (Pigou-Steuer).

Es stellt sich deshalb die Frage, ob das Prinzip der Lenkungsabgaben nicht noch breiter und allgemeiner, also übertragbar auf andere Sektoren und Umweltprobleme in der Verfassung verankert werden soll. Wir würden dies befürworten.

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

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

- Brennstoffe
- Treibstoffe
- Strom

Bemerkungen:

Wie in Frage 1 dargelegt, wäre für uns auch eine breitere Bemessungsgrundlage denk- und wünschbar¹. Da die Abgabe auf Treibstoffen nicht unabhängig von den Fiskalinstrumenten der Nachbarnländer angepasst werden kann, sollte die Verfassungsformulierung offener gefasst werden, so dass auch Systeme analog zur LSVA möglich sind.

Antrag zu Art.131a, Abs.1:

Zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung eines sparsamen, rationellen und **erneuerbaren Energiesystems** kann der Bund eine Klimaabgabe auf Brennstoffen, eine Klimaabgabe auf Treibstoffen **oder Mobilität** und eine Stromabgabe erheben.

Gleichzeitig wurde auch der Aspekt der Erneuerbarkeit aufgenommen, um als Umsetzungsinstrument sowohl für Artikel 74 wie auch 89 dienlich zu sein.

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Wir sind ganz klar dafür, dass Unternehmen, welche energie- und klimaeffizient produzieren, aufgrund dieser neuen Regelung nicht durch Importe verdrängt werden dürfen, welche weniger energie- und klimaeffizient sind. Der Mechanismus, welcher dies sicherstellt, sollte jedoch nicht dazu führen, dass energie- oder klimagasintensive Produkte und Dienstleistungen zu billig

¹ Naheliegende Bereiche sind Lärm, Boden, Pestizide, umwelt- und gesundheitsbelastende Nahrungsmittel, Mobilität, etc.

angeboten und somit überkonsumiert werden. Genau dies schlägt jedoch der erläuternde Bericht vor. Analog zur differenzierten Stromlenkungsabgabe schlagen wir dagegen vor, Produkte und Dienstleistungen generell an der Grenze zu be- resp. entlasten. Dieser Grenzabgabenausgleich verhindert sowohl Wettbewerbsverzerrungen wie auch das Unterlaufen der verfolgten Klima- und Energieziele.

Antrag zu Art.131a, Abs.3:

Die Ausgestaltung der Abgabensysteme berücksichtigt dabei unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen.

Als zu vermeidende Wettbewerbsverzerrung wird dabei auch verstanden, dass energie- resp. klimagasintensive Produkte nicht deren gesamten gesellschaftlichen Kosten tragen und so gegenüber weniger belastenden Produkten und Dienstleistungen ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile erlangen. Der resultierende übermässige Konsum besonders energie- und klimagasintensiver Produkte trägt ebenfalls zur (globalen) Zielverfehlung bei.

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 Technologiefonds² 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?

² www.technologiefonds.ch

Bemerkungen:

Wie in Frage 1 bereits erläutert, sind Lenkungsabgaben keine ausreichende Lösung für sämtliche regulatorischen Probleme, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz. Je nach Akteurskonstellation, der Anreizsetzung für betriebswirtschaftlich oder lediglich volkswirtschaftlich lohnende Entscheidungen oder der Markteinführung neuer Technologien sind andere Instrumente sinnvoller. Brauchen diese alternativen Instrumente Finanzen, welche Dank der Lenkungsabgabeberehebung verursachergerecht erhoben werden können, so ist dies der Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt klar vorzuziehen.

Maximal im Umfang der mit der Lenkungsabgabe internalisierten externen Kosten sollen auch jene entschädigt werden können, welche die externen Kosten tragen. Die betrifft z.B. Kosten für Anpassungsmassnahmen aber auch Schadensbehebung. Im Gegensatz zur Frage in diesem Fragebogen resp. den Erläuterungen kann es sich somit auch um erhebliche Teile der Einnahmen handeln.

Die Rückverteilung an die besonders Betroffenen ist deshalb ebenfalls verursachergerecht und sollte so aufgenommen werden.

Bei den vier vorgeschlagenen Teilzweckbindungen ergibt sich die Möglichkeit, verursachergerecht vorzugehen. Nachfolgende Begründungen sind uns besonders wichtig:

- Kohlenstoffzertifikate aus Ausland: Je nach verwendeten Annahmen zur Verteilung des weltweiten Emissionsvermeidungsbedarfs muss die Schweiz Emissionsvermindierungen von jährlich mehreren 100 Millionen Tonnen CO₂ beitragen. Dies übersteigt die nationalen Emissionen um ein Mehrfaches. Deshalb ist ein Teil dieser Emissionsminderung im Ausland sicherzustellen. Die Mittel zur Deckung entsprechender Kosten sollen jedoch auf alle Fälle verursachergerecht beglichen werden können. Somit muss die Vorlage entsprechende Möglichkeiten vorsehen, um eine zusätzliche Bundeshaushalt- oder Steuerlast zu vermeiden.
- Klimaabgabe für Technologiefonds: Falls die laufende Einführung des Technologiefonds gute Resultate zeigt, sollte dieses Instrument unbefristet beibehalten werden. Dies ermöglicht es, noch nicht marktfähige Produkte in den Markt einzuführen, welche sich später selbst im Markt halten können.
- Stromabgabe für neue Technologien: Generell sind wir nicht der Meinung, dass die KEV zeitlich beschränkt werden muss, da sie sich grundsätzlich selbst abschafft. Ob es analog zum Klima-Technologiefonds auch einen Strom-Technologiefonds braucht, kann im Rahmen der Stromgesetzgebung entschieden werden. Die Verfassung sollte diese Option nicht ausschliessen.
- Internationale Klimafinanzierung: Es wird geschätzt, dass rund die Hälfte der nötigen internationalen Klimafinanzierungsgelder (in der Grössenordnung von hunderten bis tausenden Milliarden US-Dollar pro Jahr) für Anpassungs- und Katastrophenvermeidungsmassnahmen notwendig werden. Aufgrund der Art solcher Kosten ist es nicht denkbar, dass

dabei private Akteure ohne Anreize in ausreichendem Umfang finanziell aktiv werden. Deshalb werden hier öffentliche Gelder gebraucht, welche aber nach Möglichkeit verursachergerecht mobilisiert werden sollten. Die bisherige Verfassungsgrundlage sieht aber nicht vor, dass Einnahmen aus der CO₂-Abgabe für Anpassungsmassnahmen im In- und Ausland verwendet werden können. Diese Vorlage bietet die Möglichkeit, diese Mängel zu beheben. Wir schlagen deshalb vor, dass hiermit diese Grundlage geschaffen wird, um eine verursachergerechte Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im In- und Ausland zu ermöglichen, und somit den Steuerzahler zu entlasten. Die Höhe dieser Teilzweckbindung soll nicht limitiert werden, oder höchstens auf dem Niveau der externen Kosten von CO₂ festgelegt werden. Denn die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden auf deutlich über 100 Millionen CHF pro Jahr ansteigen – je nach Studie gar auf das zehnfach. Es ist anzustreben, dass der gesamte Betrag verursachergerecht erhoben werden kann.

Da in der aktuellen Formulierung eine explizite Nennung dieser verursachergerechten Finanzierungen fehlt, schlagen wir nachfolgende allgemeine Formulierung vor:

Antrag zu Art.131a, Abs.3bis (neu):

Die Erträge können zweckgebunden eingesetzt werden, um einerseits die Lenkungswirkung zu verstärken und andererseits die von den negativen Externalitäten des Energieverbrauchs und Treibhausgasemissionen Betroffenen zu schützen oder zu entschädigen, sowie um finanziellen Verpflichtungen für internationale Klimaschutzmassnahmen nachzukommen.

Antrag zu Art.131a, Abs.4:

Die **überschüssigen** Erträge der Abgabe werden an die Bevölkerung und an die Wirtschaft rückverteilt.

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 Erfahrung zeigt, dass eine solche Rückverteilung mit relativ bescheidenem Aufwand möglich ist. Es zeigt sich aber auch, dass die Sichtbarkeit und damit Wahrnehmung einer solchen Rückverteilung sehr tief ist. Der Kanton Basel-Stadt hat bei der Rückverteilung seiner Stromlenkungsabgabe via Scheck diesbezüglich sehr gute Erfahrungen gemacht. Der zweite Satz von Art. 131a Abs.4 könnte somit auch gestrichen werden und die Form der Rückverteilung dem

Gesetzgeber überlassen oder auf Verordnungsstufe festgelegt 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
- Nein

Bemerkungen:

Sowohl die bisherigen Erfahrungen mit der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen wie auch Modellierungen³ zeigen, dass die CO₂-Abgaben alleine die Rate energetischer Sanierungen der Gebäudehülle nur ungenügend beschleunigen. Deshalb besteht zwischen der CO₂-Abgabe und dem Gebäudesanierungsprogramm keine Konkurrenz: Es sind sich ergänzende Instrumente. Selbstverständlich soll das Gebäudesanierungsprogramm abgeschafft werden, sobald alternative Instrumente eingeführt sind. Dies muss jedoch nicht auf Verfassungsstufe geregelt werden.

Antrag zu Art. 197 Ziff. 6 Abs. 3

Die Übergangsbestimmung ist zu streichen

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Sowohl der erläuternde Bericht wie auch die gleichzeitig publizierten Begleitstudien zeigen deutlich auf, dass die Stromlenkungsabgabe – selbst als differenzierte Abgabe – zwar eine unterstützende Massnahme darstellt, aber kein Substitut für die KEV darstellt. Es ist deshalb völlig unverständlich, dass der Bundesrat diese Forderung trotzdem in den Verfassungstext aufnehmen will.

Der aktuelle Umbau der KEV in ein System mit Einspeiseprämien (und Einmalvergütungen und

³ http://assets.wwf.ch/downloads/ebp_gebaudemassnahmen_wwf_endbericht_131126.pdf

Investitionsbeiträgen) stellt zudem sicher, dass sich die KEV selbst abschafft, sobald das europäische Strommarktdesign angepasst wird und die Differenz zwischen europäischen Marktpreisen und Gestehungskosten von Strom aus neuen Kraftwerken verschwinden. Deshalb braucht es auf Verfassungsstufe keinesfalls eine Regelung zum schrittweisen Ausstieg aus der KEV. Somit muss Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4 gestrichen werden.

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:

Da dies nicht Teil dieser Vorlage ist und kein konkreter Vorschlag vorliegt, äussern wir uns nicht zu dieser Frage.