

AEE SUISSE • Falkenplatz 11 • Postfach • 3001 Bern

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E- Mail an: kels@efv.admin.ch.

Bern, 1. Juni 2015

Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur geplanten Verfassungsbestimmung für ein Klima- und Energielenkungssystem Stellung zu nehmen.

Teil 1. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich befürwortet die AEE SUISSE die Einführung eines Klima- und Energielenkungssystems (KELS). Dabei ist die effektive Lenkungswirkung wesentlich abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Gesamtsystems. Die pauschale Beurteilung des erläuternden Berichts, wonach mit einem Lenkungssystem die „Klima- und Energieziele wirksamer und kostengünstiger zu erreichen (sind) als mit Förder- und regulatorischen Massnahmen“ ist jedoch nicht haltbar. Die Wirksamkeit eines Lenkungssystems ist wesentlich davon abhängig, welche Energieträger einbezogen werden, wie hoch deren Verbrauch belastet wird und letztlich inwieweit Alternativen für ein ökonomisches Verhalten (Wissen, alternative Angebote bzw. Technologien) gegeben sind.

Die AEE SUISSE erachtet ein Lenkungssystem umso effektiver, je mehr es mit einer Förderung der Energieeffizienz und des Ausbaus erneuerbarer Energien zusammenwirkt und sich die Effekte gegenseitig verstärken. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung eines angemessenen Übergangszeitraums von der Förderung zur Lenkung, um die nachweislich positive Wirkung des ersten Massnahmenpaketes der Energiestrategie 2050 nicht zu beeinträchtigen.

Die Zielsetzungen – Klima- und Energieziel, insbesondere klimaschonender Atomausstieg – und die generelle Reichweite – Brenn- und Treibstoffe, Strom – sind im vorgelegten Verfassungsartikel richtig gesetzt. Auch der Mechanismus einer vollständigen Rückverteilung an Haushalte und Unternehmen ebenso wie die Befreiung von Unternehmen, die in der internationalen

Wettbewerbsfähigkeit erheblich benachteiligt würden, scheinen angemessen – sofern wesentliche Bedingungen eingehalten sind. Diese sind zusammenfassend:

1. Einbezug von Treibstoffen in das Lenkungssystem – und dies nicht proforma, sondern mit einer nachweisbaren Lenkungswirkung (Minderverbrauch, Ersatz fossiler Treibstoffe durch CO₂-neutrale Treibstoffe unter Berücksichtigung des Effizienzkriteriums bei deren Gewinnung)
2. Keine Gleichbehandlung von Strom aus unterschiedlichen Quellen, sondern Minderbelastung oder Abgabenbefreiung von Strom aus erneuerbaren Quellen
3. Eine vollständige Umstellung auf ein Lenkungssystem nach einem angemessenen Übergangszeitraum, sofern die Zielpfade für erneuerbare Energien ebenso wie für die Energieeffizienz (insbesondere die Gebäudesanierung) eingehalten werden
4. Festlegung der Abgabenhöhe je Energieträger bzw. Anwendung in einem transparenten Prozess auf der Grundlage objektiver Parameter in regelmässigen Abständen
5. Verhaltenssensibilisierung der Bevölkerung und Unternehmen

Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass das Setzen „richtiger“ Preissignale dem Verursacherprinzip Rechnung trägt. Wirkungskritisch ist somit die Bestimmung der Abgabenhöhe je Lenkungsobjekt. Das Setzen dieser Preissignale ist jedoch in der Praxis nicht nur ein ökonomischer Prozess, der die Lenkungswirkung und die Zielerreichung berücksichtigt, sondern ein politischer Prozess, bei dem zu befürchten ist, dass sich dieser ohne geeignete verbindliche Vorgaben nicht wesentlich von der heutigen unbefriedigenden Festlegung der KEV unterscheiden wird. Um politisches Taktieren und eine Beeinträchtigung des Lenkungssystems zu verhindern, wird empfohlen, auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe ein verbindliches System zur Festlegung der Abgabenhöhe je Energieträger zu definieren, das auf eindeutigen Parametern zur Zielerreichung beruht.

Zusammenfassend fordert die AEE SUISSE ein Lenkungssystem, das (1) alle Energieträger (2) gemäss ihrer Ressourcen- und Emissionsbilanz die bei lokaler/dezentraler Erzeugung erneuerbarer Energien vorteilhaft ist, differenziert berücksichtigt, (3) die Abgabenhöhe je Energieträger bzw. Anwendung nach definierten Parametern vornimmt, (4) die Gesamtwirkung des Lenkungssystem in Abstimmung mit weiteren (Förder-)Massnahmen optimiert, und (5) die Sensibilisierung und Information der Verbraucher über die (wahren) Kosten des Energieverbrauchs, deren Zusammensetzung und geeignete Einsparmöglichkeiten intensiviert.

Teil 2. Verfassungsartikel im Einzelnen

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

- Brennstoffe
- Treibstoffe
- Strom

Bemerkungen: Das Lenkungssystem soll alle nicht-erneuerbaren Energieträger erfassen.

Alle fossilen Energieträger, ob als Brenn- oder Treibstoffe verwendet, sind den Energie- und Klimazielen entsprechend konsequent einzubeziehen.

Insbesondere der Einbezug von fossilen Treibstoffen als wesentliche CO₂-Emittenten ist ohne Alternative. Das anhaltende deutliche Verfehlen der im CO₂-Gesetz verankerten Teilziele für Treibstoffe zeigt die Notwendigkeit, diese in ein wirksames Lenkungssystem einzubinden. Das gilt umso mehr, als anders als noch vor wenigen Jahren heute verschiedene Alternativen (effiziente Antriebe, E-Fahrzeuge, synthetische Treibstoffe) zur Verfügung stehen bzw. konsequenter eingeführt und nachgefragt würden, wenn die Anreize entsprechend gesetzt würden. Während Härten für Haushalte und Unternehmen in Randregionen, die weiterhin auf fossil betriebene Fahrzeuge angewiesen sein sollten, gezielt abgefedert werden können, sofern dies auch raumplanerisch erwünscht ist, darf der Aspekt des Tanktourismus weder in der einen noch in der anderen Richtung ausschlaggebend sein. Tanktourismus aus der Schweiz bzw. in die Schweiz kann bei einer entsprechenden Belastung von Treibstoffen im umliegenden Ausland unerheblich sein bzw. darf für die Schweiz ohnehin kein Geschäftsmodell sein. Die AEE SUISSE setzt sich daher für eine Berücksichtigung von Treibstoffen im KELS ein.

Die AEE SUISSE anerkennt, dass eine generelle Verteuerung von Strom auf Konsumentenstufe dazu beitragen kann, den effizienten Umgang mit Elektrizität zu fördern. Sie rät jedoch von einer uniformen Belastung ungeachtet der Produktionsquelle ab, welche zu einer sachlich und politisch nicht angemessenen Gleichmacherei von erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Energien führt. Die Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien trägt entscheidend zur Reduktion von CO₂-Emissionen bei. Es geht daher nicht an, Lösungen künstlich zu verteuern, die geeignet sind, sowohl in den Gebäuden als auch zunehmend im Verkehr eine dringend erforderliche Dekarbonisierung zu erreichen. Sollte aufgrund internationaler Abkommen Strom nicht nach der Erzeugungsquelle differenziert belastet werden, handelt es sich bei der KELS um eine reine Effizienzmassnahme. Sämtliche Bemühungen zur Förderung der erneuerbaren Elektrizität würden mittelfristig zu verpuffen drohen. Strom würde zunehmend aus Grosskraftwerken und aus dem Ausland stammen, wo kein Hebel zur Reduktion der Treibhausgasemissionen angesetzt werden könnte.

Art. 131a gibt dem Gesetzgeber die grundsätzliche Möglichkeit, die Abgaben auf verschiedene Energieträger unterschiedlich auszugestalten. Eine Differenzierung nach Quellen bzw. Qualitäten (nicht-erneuerbar oder erneuerbar) ist nicht vorgesehen. Lediglich indirekte Mengenziele für erneuerbare, CO₂-freie bzw. -neutrale Energieträger über die CO₂-Reduktion scheinen jedoch nicht ausreichend. Entsprechend muss deren Ausbau zusätzlich durch die Entlastung erneuerbarer, nicht-fossiler Energien gefördert werden. Für Strom ist dies umso bedeutender, als zunehmend mehr Stromwendungen dessen Anteil am Energie-Mix erhöhen werden. Dabei ist auch die Sensibilisierungswirkung auf die Verbraucher für die jeweilige „Stromqualität“ nicht zu vernachlässigen.

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: Analog der Befreiung vom Netzzuschlag erachtet die AEE SUISSE Ausnahmeregelungen für Unternehmen, die durch die Lenkungsabgabe unzumutbar belastet und in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gefährdet würden, als sinnvoll. Es wäre auch nicht im Sinn der Vorlage, wenn energieintensive Unternehmen ins Ausland abwandern und ihre Klimagase dort ausstossen. Zentral sind dafür jedoch die Festlegung rigider Kriterien, die ein Ausufern verhindern, sowie die Verpflichtung zu entsprechenden Kompensationsleistungen, insbesondere die Verpflichtung zu Absenkungspfaden je Energieträger bzw. Energieanwendung.

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 Technologiefonds 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 Teilzweckbindung der Lenkungsabgabe zur Förderung erneuerbarer Energien ist nicht als Option, sondern verbindlich festzuschreiben, sofern sich während des Übergangszeitraums vom Förder- zum Lenkungssystem abzeichnet, dass die Ausbauziele für erneuerbare Energien nicht erreicht werden. Anderenfalls handelt es sich bei der KELS im Strombereich um eine reine Stromeffizienzmassnahme und es droht ein

Investitionsstopp für EE-Neuanlagen oder die Erneuerung bestehender EE-Anlagen. Dies ist umso relevanter, falls, wie im Bericht erwähnt, aufgrund internationaler Abkommen die Produktionsart von importiertem Strom nicht unterschiedlich belastet werden kann.

Dabei ist die nicht genannte Option des Erwerbs von Kohlenstoffzertifikaten im Inland gegenüber ausländischen Kohlenstoffzertifikaten zu bevorzugen. Die heutigen Massnahmen und Kompensationsleistungen der Vergangenheit (z. B. Stiftungen KliK und Klimarappen) zeigen, dass der Erwerb entsprechender Zertifikate im Inland zwar teurer, aber möglich ist. Durch die Teilzweckbindung der Klimaabgabe für inländische Zertifikate könnten neue Projekte für eine weitere Reduktion des (fossilen) CO₂-Ausstosses sorgen und insbesondere die Wärmeezeugung (Holz, Geothermie, Solar) entsprechend lenken.

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 Rückerstattung muss mit Ausnahme einer allfälligen Teilzweckbindung gem. Frage 4 möglichst vollständig und transparent, d.h. im Sinne einer Sensibilisierungsmassnahme für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen nachvollziehbar, erfolgen. Abhängig von der Höhe der rückerstatteten Beträge bietet sich eher eine Anrechnung an die Steuern als über die Krankenkassen an.

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: Ein Lenkungssystem ist ein wirksames Instrument, um Verhaltensänderungen anzustossen. In verschiedenen Fällen ist eine Änderung des Verhaltens nicht ausreichend bzw. an die Verfügbarkeit entsprechender technischer Einrichtungen und (Infra-)Strukturen gebunden. Konkret setzt eine Verbrauchsminderung ab einem bestimmten Punkt nicht nur ein (ökonomisch) rationales Verhalten, sondern auch die Verfügbarkeit und den Einsatz entsprechender energieeffizienter Technologien voraus. Auch wenn es mittels Gebäudeprogramm und anderer Förderinstrumente bisher nicht gelungen ist, die Sanierungsquote deutlich anzuheben, ist das Programm dort wirksam, wo Verhaltensänderungen nicht ausreichend sind, sondern Investitionen in

Effizienztechnologien gezielt gefördert werden sollen. Dieser technische Erneuerungsprozess wird auch nach Abschluss des Übergangszeitraums nicht abgeschlossen sein.

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen: Der Umbau des Energiesystems zu einem System auf der Grundlage von erneuerbaren Energien wird auch 2045 nicht abgeschlossen sein. Dazu sind auch die Zielvorgaben des ersten Massnahmenpaketes der Energiestrategie 2050 zu moderat. Die AEE SUISSE begrüsst grundsätzlich das explizite Festlegen einer Übergangszeit, um Förderung und Lenkung aufeinander abzustimmen. Eine kategorische Abschaffung der KEV nach diesem Übergangszeitraum ohne eine entsprechende Zielerreichung lehnt sie jedoch ab. Die Begründung entspricht der unter dem vorangegangenen Punkt („Ende des Gebäudeprogramms“), wonach eine Verhaltensänderung auch die Verfügbarkeit entsprechender Lösungen, in diesem Fall Produktionsquellen bzw. Angebote für erneuerbare Energien, erfordert. Die Lenkung wird am wirksamsten funktionieren, wenn der verbleibende Energiebedarf (Strom, Wärme, Mobilität) zu möglichst grossen Teilen aus CO₂-freien bzw. -neutralen Quellen gedeckt werden kann. Dazu trägt ein dynamisches Fördersystem auf der Grundlage einer marktorientierten Vergütung auf ökonomische Weise bei. Das Verfassungsprojekt legt nicht klar und überzeugend dar, wie die strukturelle Mix-Umschichtung hin zu erneuerbaren Energien und zu einem zu definierenden Anteil (z. B. 90 % bezogen auf Leistung und/oder Arbeit) in der Schweiz lokalisierten Stromproduktion einzig mittels der Klima- und/oder Stromabgaben erzielt werden kann.

Teil 3: 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 Umsetzung der Energiestrategie 2050 muss national koordiniert und optimiert werden und erfordert eine entsprechende Kompetenzerweiterung des Bundes. Dabei dürfen jedoch die Kompetenz- und Entscheidungsspielräume der Kantone und Gemeinden, die ambitioniertere Ziele verfolgen, nicht eingeschränkt werden. Insbesondere ist die Festlegung der Höhe der jeweiligen Lenkungsabgaben erfolgskritisch. Die Höhe der nationalen Lenkungsabgabe ist daher dort, wo die Kantone und Städte über eigene Kompetenzen zur Festlegung von Abgaben mit Lenkungswirkung verfügen, als Mindestwert zu definieren. Kantone und Städte behalten damit die Kompetenz, zusätzliche Abgaben zu erheben.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen



Eric Nussbaumer, Nationalrat
Präsident AEE SUISSE



Stefan Batzli
Geschäftsführer AEE SUISSE