

Fragenkatalog

Stellungnahme von swisscleantech

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

Ja

Nein

Bemerkungen:

Lenkungsabgaben sind die effizienteste Art, um gesetzte Umweltziele zu erreichen. Der bisherige Förderansatz, bei dem nicht die Allgemeinheit im Besitz des Gutes "intakte Umwelt" war, sondern ein potentieller Verschmutzer und die Allgemeinheit dafür bezahlte, dass der Verschmutzer von seinem Verschmutzungsrecht nicht Gebrauch macht, stösst aus drei Gründen an Grenzen. Erstens führt dieses Verfahren dazu, dass umweltschädigende Güter mehr nachgefragt werden als richtig wäre, weil die Allgemeinheit einen Teil des Preises bezahlt (fehlende Kostenwahrheit). Zweitens ist dieses Verfahren administrativ ausgesprochen aufwändig. Diese Förderbürokratie belastet nicht nur den Staat, sondern auch Firmen und Private. Drittens führt dieses Prinzip zu immer grösseren Umlagen für die Allgemeinheit, insbesondere wenn ein ganzer Sektor wie z.B. die Stromerzeugung von einer nicht nachhaltigen auf eine nachhaltige Produktion umgebaut werden soll (siehe z.B. EEG).

Förderung ist deshalb im Grundsatz volkswirtschaftlich wenig sinnvoll. Deshalb ist es besser, das Unerwünschte zu Besteuern, anstatt das Erwünschte zu fördern. Daher begrüsst swisscleantech grundsätzlich die Einführung von Lenkungsabgaben und die damit verbundene Zielorientierung.

Allerdings wäre es zu einfach, die Gesetzgebung auf dieses eine Prinzip zu reduzieren. Vielmehr gilt es, den richtigen Mix aus Internalisierung, Lenkung, polizeirechtliche Massnahmen, technischen Richtlinien, Förderung und Information zu finden und umzusetzen. So sind technische Richtlinien z.B. überall da sinnvoll, wo höhere Anschaffungskosten stark mit tieferen Betriebskosten konkurrieren (z.B. Haushaltsgeräte). Da insbesondere Privatpersonen selten über die ganze Lebensdauer rechnen, ist der Anreiz über Lenkungsabgaben oft zu gering.

Da Internalisierung und Lenkung einen breiten marktwirtschaftlichen Anreiz bieten, sollte diesen beiden Aspekten in Zukunft mehr Bedeutung beigemessen werden. Diese Aussage gilt nicht nur für Energie- und Klimafragen, sie gilt genau so für Fragen der Raumentwicklung (z.B. Flächenverbrauch, Biodiversitätsverlust), der Landwirtschaft (Wasserqualität), etc.

Im Detail ist aber, wie weiter unten gezeigt wird, die Umsetzung ausgesprochen komplex.

Als Folge dieser Überlegungen befriedigt die vorliegende Vorlage wenig. Wir sind der Meinung, dass man entweder eine noch bedeutend allgemeinere Formulierung in die Verfassung aufnehmen sollte, die das Prinzip der Lenkung des Umweltverbrauchs über die Kosten – unabhängig der Anwendung Klima & Energie – verankert. Will man sich auf Klima & Energie beschränken, muss

der Vorschlag überzeugend, stimmig, vollständig bekannt und auch wirklich umsetzbar sein.

Die aktuell vorliegenden Formulierungen entsprechen weder der einen noch der andern Stossrichtung.

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:

In Anbetracht der immer noch steigenden Emissionen des Fahrzeugverkehrs ist es stossend, dass in Betracht gezogen wird, dass für Treibstoffe keine Lenkung notwendig sei. Unter Berücksichtigung insbesondere des Tanktourismus sind aber der Lenkung über den Benzinpreis gewisse Grenzen gesetzt. Ausserdem werden im Moment verschiedene Externalitäten des Verkehrs wie Gesundheitsfolgen, Lärm und Raumverbrauch nur ungenügend abgebildet. Wir empfehlen deshalb, dass die Formulierung so gewählt wird, dass ein allgemeines Mobilitypricing oder ein Konzept, welches der LSWA entspricht, ebenfalls auf diese Verfassungsgrundlage abgestützt werden könnten.

Gleichzeitig ist die gewählte Formulierung insgesamt konzeptuell unklar. Für eine saubere Formulierung müssten zuerst folgende Fragen antwortet werden:

- Was ist das eigentliche Staatsinteresse?
- Weshalb ist ein rationelles Energiesystem überhaupt ein anstrebenwertes Ziel?
- Was sind die eigentlichen Zielvariablen für eine sinnvolle Lenkung?

Aus der Sicht von swisscleantech geht es vor allem darum, die negativen Auswirkungen der Energiebereitstellung zu reduzieren. Der Energieverbrauch jedoch ist keine passende Zielvariable. Wäre es möglich, eine unbeschränkte Energieversorgung ohne Externalitäten sicher zu stellen, wäre eine Lenkung auf Energie nicht wünschenswert. Bei den Brenn- und auch bei den Treibstoffen sollte demnach die Höhe der CO₂-Emissionen ausschlaggebend sein. Beim Strom ist eine differenzierte Besteuerung anzustreben, die zusätzlich die bislang nicht berücksichtigten nuklearen Risiken einbezieht. Ob es allerdings möglich ist, heute eine differenzierte Abgabe auf Strom umzusetzen, ist nach wie vor unklar. Ohne die Möglichkeit, eine solche Abgabe einzuführen, fehlt unter Umständen die Notwendigkeit für eine Verfassungsänderung.

Dies zeigt exemplarisch, wie schwierig es ist, diese Fragen im Detail auf Verfassungsebene zu regeln.

Falls dennoch der Weg einer Klima- und Stromabgabe weiter beschritten werden soll, empfehlen wir folgende Formulierung

Antrag zu Art.131a, Abs.1:

Zur Verminderung von Treibhausgasemissionen kann der Bund eine Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und Treibstoffen erheben. Die Lenkungsabgabe auf Treibstoffe kann auch über eine fahrzeugdifferenzierte und distanzabhängige Verkehrsabgabe erhoben werden.

Zur Förderung eines sparsamen, rationellen und erneuerbaren Energiesystems kann der Bund eine differenzierte Stromabgabe erheben, welche die externen Kosten reflektiert.

Eine solche Formulierung nimmt den Aspekt der Mobilität auf und definiert die Reduktion der Externalitäten als Zielsystem. Dies beeinflusst die Umsetzungsinstrumente in Artikel 74 wie auch 89 in die richtige Richtung.

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:

Massnahmen zum Schutz der produzierenden energieintensiven Firmen sind für die Schweizer Wirtschaft vital. Das Fehlen solcher Massnahmen würde dazu führen, dass Schweizer Produkte durch Importe verdrängt werden, welche weniger energie- und klimaeffizient sind (sog. «Carbon Leakage»).

Die Befreiung von der Erhebung der externen Kosten ist jedoch nur die zweitbeste Lösung, da sie keinen Beitrag dazu leistet, die Nachfrage nach Gütern mit grossen Umweltkosten zu dämpfen.

swisscleantech regt deshalb an, dass bald möglichst die Grundlagen für ein umfassendes Border Tax Adjustment geschaffen wird. Dieser Grenzabgabenausgleich verhindert sowohl Wettbewerbsverzerrungen als auch das Unterlaufen der verfolgten Klima- und Energieziele. Wir regen an, dass der Bundesrat möglichst schnell die dazu notwendigen handelsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen erarbeiten lässt.

Antrag zu Art.131a, Abs.3:

Er sieht Massnahmen zur Vermeidung wesentlicher Wettbewerbsverzerrungen vor.

Diese Formulierung lässt die konkrete Ausgestaltung offen und ermöglicht damit sowohl eine Abgabebefreiungen, wie auch Massnahmen zum Grenzausgleich, sobald diese möglich sind. Allenfalls wäre es sogar sinnvoll, den Grenzausgleich als bevorzugte Massnahme in der Verfassung zu verankern.

Als zu vermeidende Wettbewerbsverzerrung wird dabei auch die ungerechtfertigte Wettbewerbsbevorzugung von energie- resp. klimagasintensiven Produkten, welche nicht ihre gesamten gesellschaftlichen Kosten tragen gegenüber weniger belastenden Produkten und Dienstleistungen verstanden. 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 Technologiefonds¹ 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:

Wie bei Frage 1 erläutert, sind ergänzende Massnahmen aus volkswirtschaftlicher Sicht notwendig, um die Klima- und Energieziele der Schweiz möglichst kosteneffizient zu erreichen. Eine Zweckbindung eines Teils der Erträge aus den Lenkungsabgaben ist die verursachergerechteste Möglichkeit zur Finanzierung solcher Massnahmen und daher gerechtfertigt. Wir sprechen uns aber für eine schrittweise Reduktion der zweckgebundenen Erträge in Abhängigkeit von der Zielerreichung aus. In diesem Sinne kommen weitere Massnahmen ergänzend zur Anwendung.

Gegenüber einer reinen Fördersituation hat eine solche differenzierte Ausgestaltung über ein Zweckbindung wesentliche Vorteile: Erstens sind die nötigen Anreize kleiner und zweitens ist die Finanzierung der Massnahme bereits im Sinne einer verursachergerechten Allokation gesichert.

Abgesehen davon ergeben sich insbesondere durch die internationale Einbettung besondere Situationen, die adäquat abgehandelt werden müssen und unter Umständen zusätzliche Massnahmen erfordern. Wie bei Frage 6 dargestellt, führt z.B. die Organisation des Strommarktes dazu, dass auch in absehbarer Zukunft nicht auf Refinanzierungshilfen verzichtet werden kann. Daneben muss für die Finanzierung von internationalen Ausgleichszahlungen für Massnahmen gegen den Klimawandel ein verursachergerechter Mechanismus gefunden werden. Für beides bietet sich eine Zweckbindung an.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass rund die Hälfte der CO₂-Emissionen, welche durch die Schweiz verursacht werden, im Ausland anfallen. Es ist deshalb verursachergerecht, diese Emissionen auch zu entschädigen. Es muss daher sichergestellt werden, dass Netto-Einnahmen auf der Basis von Grenzausgleichsmassnahmen für Massnahmen im Ausland eingesetzt werden.

Ebenfalls sollte es möglich sein, Gelder aus der Klimaabgabe für einen Technologiefond zu verwenden. Voraussetzung für eine Umsetzung dieses Anliegens ist eine positive Evaluation des Technologiefonds, welcher zur Zeit in Entwicklung ist. Eine gute Förderung der Innovation von klimarelevanten Produkten sichert Absatzchancen für zukünftige Märkte und ermöglicht es, dass diese Innovationen sich dank Lernkurven auf dem Markt durchsetzen können.

Bei einer Zweckbindung für ausländische Klimazertifikate ist Vorsicht geboten. Ob eine solche zur Anwendung kommt, muss daran gemessen werden, wie hoch die Ziele der Schweiz sind und in welcher Art die Zertifikate international gehandhabt werden. Es muss das Ziel eines solchen Verfahrens sein, das Gebot der Fairness und der Solidarität im Kampf gegen den Klimawandel zu stützen.

Deshalb sollte die Vorlage die verursachergerechte Finanzierung in einer allgemeinen

¹ www.technologiefonds.ch

Formulierung enthalten:

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.

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 Art der Rückverteilung hat erhebliche sozialpolitische Effekte, regressive Verteilungswirkung gilt es zu vermeiden. Zudem soll der Rückverteilungsmechanismus an die Wirtschaft so angepasst werden, dass der Produktionssektor nicht benachteiligt wird. Es erscheint uns nicht sinnvoll, diese Frage auf der Ebene der Verfassung abschliessend zu regeln.

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:

Zwischen der CO₂-Abgabe und dem Gebäudesanierungsprogramm besteht keine direkte Konkurrenz. Das Gebäudeprogramm hat einen anderen Anreizcharakter als die CO₂-Abgabe, da Gewinn- und Verlustwahrnehmungen unterschiedlich sind. Das Gebäudeprogramm reizt deshalb zusätzlich an und motiviert zur Umsetzung. Steigende Abgaben auf Brennstoffe ermöglichen jedoch die Reduktion der Beiträge. Es wäre allerdings möglich, das Gebäudeprogramm durch griffige Massnahmen für Bestandesgebäude in der MuKE (Kantonale Musterverordnung für Energie in Gebäuden) zu ersetzen. Diese ist jedoch in der Hoheit der Kantone angesiedelt und muss mit jenen koordiniert werden. Eine Abschaffung des Gebäudeprogramms auf Verfassungsebene ist deshalb nicht angebracht.

Antrag zu Art. 197 Ziff. 6 Abs. 3

Die Übergangsbestimmung ist zu streichen

Sollte es sich dennoch nicht vermeiden lassen, in den Übergangsbestimmungen einen Zeitpunkt für den Start des Abbaus respektive für die Beendigung des Gebäudeprogramms zu definieren, sollten die Daten relativ zur Einführung der Lenkungsabgabe definiert werden, also z.B. „...sind ab dem Zeitpunkt der Einführung der Lenkungsabgabe schrittweise abzubauen und spätestens 5 Jahre nach

Beginn der Lenkungsabgabe aufzuheben“.

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Die durch swisscleantech angestellten umfangreichen Untersuchungen zum Strommarkt deuten darauf hin, dass es nur unter gewissen Bedingungen möglich ist, die KEV durch eine Lenkungsabgabe zu ersetzen, ohne zu riskieren, dass Investitionsanreize für zusätzliche Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien ausbleiben. Solange diese nicht erfüllt sind, ist es unumgänglich, Investitionsanreize für den Bau solcher Anlagen zu setzen.

Drei Phänomene führen zu dieser Situation:

Damit erneuerbarer Strom gegenüber nicht erneuerbarem Strom bevorzugt wird, braucht es erstens eine differenzierte Stromabgabe. Da Strom als Graustrom gehandelt wird, ist die Herkunft des Stroms heute nicht nachverfolgbar. Allfällige Herkunftsnachweise werden über einen parallelen, unabhängigen Zertifikathandel verkauft. Auf Grund der Art der Buchhaltung der erneuerbaren Energien unter der europäischen RES Richtlinie 2008/28/EC, sowie unter Berücksichtigung der handelsrechtlichen Grundlagen (WTO und Europarecht) muss davon ausgegangen werden, dass es keine Möglichkeit gibt, ausländische Zertifikate einzuschränken. Da europaweit mehrere hundert TWh an Herkunftsnachweisen für erneuerbare Energien zur Verfügung stehen, würde sich ein Zertifikatspreis von unter 1 Rp./kWh einstellen. Auch eigens für die differenzierte Stromabgabe geschaffene Zertifikate wären voraussichtlich im Überfluss vorhanden, da ausländischen Produzenten die gleichen Bedingungen wie inländischen Produzenten zur Zertifizierung zugestanden werden müssen und somit die Teilnehmermenge nicht eingeschränkt werden kann. Als Folge davon würde die Schweiz in beiden Fällen von Zertifikaten überschwemmt – ein Anreiz zur Förderung von Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie in der Schweiz entstünde daraus nicht. Selbst für den Strom aus Schweizer Kernkraftwerken könnten problemlos Umgehungsgeschäfte konstruiert werden. Die Folge davon wäre, dass die Versicherungskosten für die Kernkraftwerke der Schweizer Volkswirtschaft belastet würden, während Geld für den Kauf von Zertifikaten ins Ausland abfliessen würde.

Zweitens ist auf Grund der mangelhaften Organisation des Zertifikathandels für CO₂-Zertifikate in Europa der Preiszuschlag auf Strom aus fossilen Kraftwerken nur gering. Da, wie oben dargestellt, eine Grenzbesteuerung von nicht erneuerbarem Strom direkt nicht möglich ist, wird der aus Umweltsicht ungerechtfertigt tiefe Strompreis jeder Zeit auch den Marktpreis in der Schweiz bestimmen. Es entsteht kein Anreiz zur Investition in Anlagen, die erneuerbaren Strom produzieren.

Drittens wird auf dem heutigen Strommarkt (Merit-Order-Markt) der Strompreis durch die marginalen Kosten der teuersten noch zugeschalteten Erzeugungstechnologie gebildet. Die Zunahme von Anlagen mit sehr tiefen marginalen Kosten (Wasser- und Windkraft, Solarstrom) führt zwingend dazu, dass die Strompreise sinken. Die Mittel für Reinvestitionen fehlen, auch für konventionelle Technologien. Dies führt langfristig zu einem Zerfall der Infrastruktur. Gegen dieses Phänomen sind Mechanismen wie die KEV eine hilfreiche Massnahme – weshalb sie sich

Europaweit durchsetzen.

Der Ersatz der KEV durch eine Lenkungsabgabe ist nur möglich, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

1. Stromkennzeichnung: Strom muss entweder vollständig gekennzeichnet sein und darf nicht mehr als einheitliche Commodity gehandelt werden, oder es braucht eine saubere europäische Buchhaltung der erneuerbaren Energien mit hohen Zielen und einer entsprechenden Nachfrage.
2. Der Strommarkt wird dahingehend umgebaut, dass nicht nur die marginalen Kosten abgebildet werden, sondern die vollen Kosten, bestehend aus externen Kosten, Refinanzierung der Investition und marginale Kosten.

swisscleantech fordert deshalb, dass sich die Schweiz auf der internationalen Ebene dafür einsetzt, dass Strom als Produkt mit Herkunft gehandelt wird. Erst so wird eine differenzierte Strombesteuerung möglich. Ausserdem sollte sich die Schweiz für saubere nationale Buchhaltungen mit hohen Zielen und für eine Revision des Strommarktes einsetzen.

Beide Bedingungen beschreiben Eigenschaften des europäischen Stromhandelssystems. Dessen Gestaltung ist nicht in der Hand der Schweizerischen Behörden, weshalb es wenig Sinn macht, die Abschaffung der KEV auf Verfassungsstufe und mit einem fixen Termin festzulegen.

Werden nicht nur die Betriebs-, sondern auch die Investitions- und Umweltkosten berücksichtigt, werden Mitte des nächsten Jahrzehnts die erneuerbaren Technologien die günstigsten Produktionstechnologien sein. Ist der Strommarkt bis dahin in der Lage, diese vollen Kosten zu berücksichtigen und nicht nur ausschliesslich die Betriebskosten, wie das heute der Fall ist, werden sich die Umlagen, welche im Rahmen der KEV notwendig sind, von selber auf ein Minimum zu reduzieren.

Sind obige Bedingungen erfüllt, kann die KEV weitgehend abgeschafft werden. Allerdings gilt es zu bedenken, dass gerade Strom aus Windturbinen in der Schweiz einen komparativen Nachteil haben. Aus der Sicht der Versorgungssicherheit im Winter ist aber ein Anteil von Strom aus Schweizer Windturbinen sinnvoll und führt zu einer Entlastung der internationalen Netze. In diesem Fall steht die Schweiz vor der Entscheidung, entweder aus strategischen Überlegungen Windturbinen in der Schweiz minimal zu fördern, oder auf Windturbinen in der Schweiz zu verzichten.

Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass auch in Zukunft wieder neue Technologien über Lernkurven an den Markt herangeführt werden müssen. Für diesen Fall ist der KEV –Mechanismus das Mittel der Wahl.

Wird die Abschaffung der KEV in der Verfassung festgeschrieben, reduziert die Schweiz so ihre Handlungsfreiheit. Deshalb stellen wir folgenden Antrag:

Antrag zu Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4

Die Übergangsbestimmung ist zu streichen

Sollte es sich dennoch nicht vermeiden lassen, in den Übergangsbestimmungen einen Zeitpunkt für die Beendigung der KEV zu definieren, sind die Daten relativ zur Einführung der Lenkungsabgabe und zu einer Neugestaltung des Strommarktes zu definieren. Eine passende Formulierung zu finden ist zugegebenermassen schwierig. Die jetzt gewählte Formulierung könnte sich jedoch auf den Ausbau der nachhaltigen Stromproduktion desaströs auswirken.

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.

Unsere Lesart der Verfassung geht schon heute davon aus, dass zur Erreichung der Klimaziele auch Bundesmassnahmen im Gebäudebereich zulässig sind.

Ende des Fragebogens. Besten Dank für Ihre Teilnahme.

Wir bitten Sie um Ihre Stellungnahme bis spätestens 12. Juni 2015. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen, wenn möglich, elektronisch an die folgende Adresse: kels@efv.admin.ch.