



Eidgenössisches Finanzdepartement
Ökonomische Analyse und Beratung
Dr. Martin Baur
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, den 11. Dezember 2013

Konsultation zum „Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems“

Sehr geehrte Frau Widmer-Schlumpf
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grüne Partei der Schweiz unterstützt grundsätzlich Massnahmen für eine ökologische Steuerreform. Um natürliche Ressourcen zu schonen, sollte ihr Preis die tatsächlichen Kosten ihres Verbrauchs und der damit einhergehenden Umweltbelastungen widerspiegeln. Bereits im Jahr 1994 hatten die Grünen daher die Volksinitiative „Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!“ lanciert.

Auch die im September 2012 eingereichte Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“ enthält die ökologische Steuerreform als ein wichtiges Instrument und würde eine Verfassungsgrundlage für deren Anwendung schaffen. So sieht der Initiativtext folgende Formulierung vor: „Der Bund kann zur Förderung einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft namentlich: (...) Steuer- und Budgetmassnahmen ergreifen; insbesondere kann er positive steuerliche Anreize schaffen und eine zweckgebundene oder haushaltsneutrale Lenkungssteuer auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen erheben“.

In ihrer Vernehmlassungsantwort zur Revision des Umweltschutzgesetzes haben die Grünen die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Primärrohstoffe vorgeschlagen, deren „Abbau, Anbau, Aufbereitung, Transport, Gebrauch, Wiederverwertung oder Entsorgung“ zu grossen Umweltbelastungen führen (z.B. für bestimmte Metalle, Gesteine, Kohlenstoffverbindungen für die Kunststoffherzeugung, nicht nachhaltig bewirtschaftetes Holz und Biomasse). Eine solche Lenkungsabgabe sollte komplementär sein zu den Instrumenten, welche innerhalb der Energiestrategie 2050 für die Internalisierung externer Kosten bei energetischen Ressourcen angewandt werden. Allfällige Überschneidungen, insbesondere auch die Konkurrenz von energetischer und stofflicher Verwertung von Rohstoffen, sollten daher in der Vernehmlassungsvorlage für ein Energielenkungssystem berücksichtigt werden. Ebenfalls gilt es darauf zu achten, dass die Arbeiten zum Abbau umweltschädlicher Subventionen und Fehlanreize ebenfalls weiter verfolgt werden.

Bei der konkreten Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform im Energiebereich legen die Grünen einen Schwerpunkt auf ihre ökologische Wirksamkeit und Aspekte der sozialen Gerechtigkeit. Die ökonomische Effizienz sollte jedoch nicht ausser Acht gelassen werden. Grundsätzlich setzen die Grünen sich für einen intelligenten Politik-Mix aus Förder- und Lenkungsinstrumenten ein. Es ist wichtig, Förderinstrumente wie das Energieeffizienz-Programm für Gebäude und die kostendeckende Einspeisevergütung bei erneuerbaren Energien (vor allem auch Wind und Photovoltaik) auszubauen. Nur so können die nötigen Alternativen geschaffen werden, um Handeln effektiv auf andere Technologien und Verhaltensweisen „umlenken“ zu können. Das erste Massnahmepaket der Energiestrategie 2050 bis 2020 sollte daher diese Förderinstrumente ausbauen sowie die schon bestehenden

Lenkungs-Instrumente stärker nutzen. Namentlich könnte die existierende CO₂-Abgabe auf Brennstoffe erhöht und zusätzlich eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffe eingeführt werden. Der kürzlich erschienene OECD-Länderbericht zur Schweiz empfiehlt die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe.

Die vom EFD zu erstellende Vernehmlassungsvorlage sollte ein gangbares Modell zur Schaffung einer umfassenden „Energieabgabe“ von Brennstoffen, Treibstoffen und Strom sowie deren schrittweise Anhebung entwerfen. Auch die Einführung einer Lenkungsabgabe auf andere natürliche Ressourcen sollte geprüft werden. Als Bemessungsgrundlage für die Energieabgabe sollten der CO₂-Gehalt und der Energiegehalt, oder aber die gesamte Umweltbelastung berücksichtigt werden. Ihre Höhe sollte sich am Szenario „Neue Energiepolitik“ beziehungsweise an einem ehrgeizigeren Szenario mit dem Ziel „maximal 1 Tonne CO₂ pro Person in 2050“ orientieren. Vergünstigungen bei bestimmten energieintensiven Unternehmen sind rechtfertigbar, wenn dadurch eine Abwanderung in Länder mit geringeren Klimaschutzstandards verhindert wird. Allerdings sollten diese Unternehmen nicht gänzlich von der Energieabgabe befreit werden und mit dem Bundesrat Zielvereinbarungen zur Steigerung ihrer Energieeffizienz abschliessen müssen.

Wie bei der bisherigen CO₂-Abgabe auf Brennstoffe sollte ein Drittel der Einnahmen in Fördermassnahmen fliessen und zwei Drittel an die Bevölkerung zurück verteilt werden. Bezüglich der Rückerstattung an die Bevölkerung sollte insbesondere auf deren gute Sichtbarkeit bei der Bevölkerung sowie auf eine Nicht-Benachteiligung von Haushalten mit niedrigem Einkommen geachtet werden, da diese schon durch die Energieabgabe relativ stärker belastet werden. Die Rückverteilung an die Bevölkerung sollte weiterhin über eine Reduktion der Krankenkassenprämien erfolgen. So erhält jede in der Schweiz wohnhafte Person den gleichen Betrag zurück erstattet. Darüber hinaus sind die Vollzugskosten gering, da die Krankenversicherer über aktuelle Adressenverzeichnisse verfügen und sich das System bereits bewährt hat. Die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe, die von der Wirtschaft entrichtet wurden, werden an alle ArbeitgeberInnen zurückverteilt, proportional zur abgerechneten AHV-Lohnsumme ihrer ArbeitnehmerInnen. Die Haushaltsneutralität sollte dabei gewahrt bleiben, um die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung sicher zu stellen. Eine Teilzweckbindung für Fördermassnahmen ist jedoch weiterhin nötig.

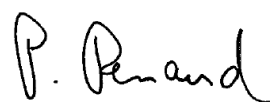
Die Vernehmlassungsvorlage sollte ausserdem Ansätze dazu enthalten, wie auch die „graue Energie“ von importierten Gütern und Dienstleistungen mitberücksichtigt werden kann. Dies ist notwendig, da mehr als die Hälfte der Umweltbelastung des Schweizer Konsums im Ausland anfällt. Des Weiteren sollte bei der Energieabgabe auf die Vermeidung von Rebound-Effekten geachtet werden. Die Energiepreise sollten daher mindestens proportional zu den Energieeffizienzgewinnen steigen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit und bitten Sie, die Empfehlungen der Grünen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen,



Adèle Thorens
Co-Präsidentin der Grünen Schweiz



Pascal Renaud
Politischer Sekretär Grüne Schweiz

Antworten auf die Konsultationsfragen

<i>Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem</i>
<i>1. Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden? (s. Kap. 3)</i>
Ja. Die Anwendung einer Energieabgabe ist ein wichtiges Instrument zur Erreichung der Energie- und Klimaziele. Schon im ersten Massnahmepaket der Energiestrategie 2050 sollte die CO ₂ -Abgabe auf Brennstoffe angehoben und auf Treibstoffe ausgedehnt werden.
<i>2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden? (s. Kap. 3)</i> <i>a) Lenkungssystem</i> <i>b) Fördersystem</i>
Um die Ziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen, ist ein intelligenter Politik-Mix bestehend aus Förder- und Lenkungsinstrumenten, Mindeststandards und Infrastrukturmassnahmen notwendig. Die Energieabgabe sollte dahingehend entwickelt werden, dass sie einen starken und planbaren preislichen Anreiz zu Gunsten von energie- und klimaschonenden Investitionen darstellt. Die „Entweder-Oder“-Frage zwischen Energieabgabe und anderen Instrumenten stellt sich nicht in ihrer Absolutheit.
<i>Einnahmeseite der Energieabgabe</i>
<i>3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.1)</i> <i>a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?</i> <i>b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?</i>
Die Energieabgabe sollte sowohl den CO ₂ -Gehalt als auch den Energiegehalt (Energienmenge in Energieträger) als Bemessungsgrundlage haben. Die Energiestrategie 2050 verfolgt sowohl ein CO ₂ -Reduktionsziel als auch ein Energieverbrauchsziel. Beide bedingen sich gegenseitig. Die Reduzierung des Energieverbrauchs ist jedoch auch für den Ausstieg aus der Atomkraft und für die Verringerung anderweitiger Umweltbelastungen beim Abbau, Transport und bei der Verarbeitung fossiler Energieträger wichtig. → b) Bemessung nach CO ₂ -Gehalt und Energiegehalt
<i>4. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.2)</i> <i>a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?</i> <i>b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?</i> <i>c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?</i> <i>d) Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?</i>
Die Bemessung sollte bei Brennstoffen und Treibstoffen gleich sein, also sowohl den CO ₂ -Gehalt als auch den Energiegehalt zu Grunde legen. Auch die Höhe der Besteuerung sollte zunächst gleich sein. Wesentlich ist dabei, dass die Höhe der Energieabgabe sowohl bei Brennstoffen als auch bei Treibstoffen die gewünschte Lenkungswirkung erzielt. Bei Treibstoffen wird dadurch die Lenkungswirkung der Mineralölsteuer verstärkt. Allerdings sollte eine einheitliche Höhe nicht dazu führen, die Brennstoffe weniger als nötig zu besteuern. → b) Bemessung nach CO ₂ -Gehalt und Energiegehalt → c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen

5. Die Besteuerung von Elektrizität ist derzeit nur mittels einer uniformen Energieabgabe auf den Stromverbrauch, unabhängig von der Produktionsart, realisierbar. Wie sollen Ihrer Meinung nach die Ziele zur Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien unter diesen Bedingungen erreicht werden? (s. Kap. 5.1.1.3)

a) Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)?

b) Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?

c) Weitere, welche?

Das System der kostendeckenden Einspeisevergütung birgt den Vorteil einer hohen Wirksamkeit beim Ausbau der erneuerbaren Energien wie Wind und Photovoltaik. Ihr Ausbau und ihre Fortführung sind daher sinnvoll. Sie schafft gezielt die benötigten Alternativen, welche fossile Energieträger und Atomenergie substituieren können. Durch die KEV erreichen erneuerbare Energien wie Fotovoltaik und Windkraft mittelfristig die Marktreife. Denkbar ist dann auch ein Übergang zum zweiten vorgeschlagenen Modell, der „Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien“.

→ a) KEV

6. Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden? (s. Kap. 5.2.2)

a) Ja

b) Nein

Eine partielle Rückerstattung der Energieabgabe an bestimmte energieintensive Unternehmen ist denkbar, wenn eine Abwanderung in Länder mit geringeren Klimaschutzstandards wahrscheinlich ist. Eine Abwanderung wäre in diesem Falle dem Klimaschutz nicht zuträglich. Allerdings gilt es die Rückerstattung auf das notwendige Niveau zu begrenzen und mit Zielvereinbarungen bezüglich der Energieeffizienz zu verknüpfen. Ausnahmen von der Energieabgabe sollten nicht gewährt werden, um ein Monitoring über ihren Treibhausgasausstoss und ihren Energieverbrauch beizubehalten. Zu klären ist diesbezüglich auch die Kompatibilität mit dem Emissionshandelssystem.

→ a) Ja

7. Wie weitgefasst sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein? (s. Kap. 5.2.2)

a) Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. Iv. 12.400/CO₂-Gesetz)?

b) Wie heute vorgesehen?

c) Grosszügiger als heute vorgesehen?

Von einer Vollbefreiung sollte grundsätzlich abgesehen werden. Vergünstigungen beziehungsweise partielle Rückerstattungen der Abgaben sollten nur ab einem bestimmten Exportanteil gelten, da die Ausnahmeregelung in erster Linie die Exportwirtschaft schützen soll. Aus Sicht der Grünen müsste sich dieser bei 30% bis 50% bewegen.

→ a) Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz Parl. Initiative 12.400)

8. Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen? (s. Kap. 5.2.2.4)

a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

b) Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Rückerstattungen bedeuten nicht, dass das Unternehmen keine Massnahmen zur Steigerung seiner Energieeffizienz ergreifen sollte. Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Mittel, um die nötigen Anreize zur Ausschöpfung vorhandener Potentiale zu schaffen.

→ a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

9. *Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden? (s. Kap. 6)*

a) *Bei der heutigen CO₂-Abgabe werden die nicht zweckgebundenen Einnahmen pro Kopf an die Haushalte über die Krankenkassen und proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen rückverteilt. Halten Sie diese Rückverteilung auch bei höheren Einnahmen einer zukünftigen Energieabgabe für zweckmässig?*

b) *Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden?*

c) *Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird?*

Die Einnahmen sollten weiterhin zu einem Drittel in Förderinstrumente fliessen und zu zwei Drittel gleichmässig an die Bevölkerung zurück verteilt werden. Bei der Rückverteilung ist wichtig, dass diese von der Bevölkerung wahrgenommen wird und dass Haushalte mit niedrigem Einkommen nicht schlechter gestellt werden, da sie schon durch die Energieabgabe mehr belastet werden als Haushalte mit hohem Einkommen. Die Grünen unterstützen daher das in Variante 2 beschriebene Modell der Rückverteilung. Grundsätzlich sollte zunächst das bestehende System der Rückverteilung bei der CO₂-Abgabe verwendet werden: an die Haushalte pro Kopf über Krankenkassenprämien und an Unternehmen über die AHV-Lohnsumme via Ausgleichskassen. Die Rückverteilung über die Krankenversicherer hat den Vorteil geringer Vollzugskosten und hat sich schon bewährt.

→ a) Ja

→ b) Eventuell langfristig

→ c) Eventuell langfristig

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

10. *Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor? Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen? (s. Kap. 7)*

Die Grünen bevorzugen die Variante 2, da darin nicht nur Brennstoffe sondern auch Treibstoffe besteuert werden und der Aufbau einer umfassenden Energieabgabe vorgesehen ist. Allerdings sollte schon im ersten Massnahmepaket der Energiestrategie eine Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe und deren Ausdehnung auf Treibstoffe enthalten sein. Die Variante 2 sollte sich ausserdem am Energieszenario „Neue Energiepolitik“ beziehungsweise dem ehrgeizigeren Ziel von „maximal 1 Tonne CO₂ pro Person in 2050“ orientieren statt am Szenario „POM – Politische Massnahmen“. Ziel sollte sein, eine umfassende Energieabgabe aufzubauen und diese mit weiteren Lenkungsabgaben wie einer Primärrohstoffabgabe oder Materialinputabgabe abzustimmen. Die Höhe der Abgabe sollte zu Beginn nicht zu tief angesetzt werden. Um den Ausbau erneuerbarer Energien trotz der Energieabgabe auf Strom weiter zu unterstützen, sollte zunächst die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) fortgeführt werden. Der Übergang von der KEV zu einer Rückverteilung der Stromabgabe an Haushalte, die Strom aus erneuerbaren Energien beziehen, ist jedoch denkbar.

11. Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind? (s. Kap. 7)

Mehr als die Hälfte der Umweltbelastung des Schweizer Endkonsums fällt im Ausland an. Importierte Produkte enthalten unter anderem „graue Energie“, welche beim Rohstoffabbau, beim Produktionsprozess und beim Transport anfallen. Bei IT-Geräten ist die Umweltbelastung in der Produktion beispielsweise 1.2-mal höher als in der Nutzungsphase laut dem BAFU-Bericht „Materialflüsse und Umweltauswirkungen der Dienstleistung Internet Schweiz“. Bei der Ausgestaltung der Energieabgabe sollte auch ein Modell entwickelt werden, das die „graue Energie“ der importierten Produkte in die Lenkungsabgabe einbezieht.

Die Revision des Umweltschutzgesetzes enthält einige wichtige Instrumente bezüglich Produktion und Konsum (neue Artikel 35d-h): Information über Produkte, Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte, Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten, Sorgfaltspflicht, Rückverfolgbarkeit. Zu klären ist auch die Zukunft der Kehrrechtverbrennungsanlagen – statt der energetischen Verwertung soll zukünftig verstärkt die stoffliche Verwertung von Haushaltsabfällen priorisiert werden. Eine Abstimmung zwischen der Energiepolitik und der Revision des Umweltschutzgesetzes ist daher zwingend notwendig. Notwendig sind diesbezüglich auch die Entwicklung von Primärrohstoffabgaben oder Materialinputabgaben und deren Abstimmung mit der Energieabgabe.

Des Weiteren gilt es bei der Energieabgabe den Rebound-Effekten entgegen zu wirken. Beim Weltressourcenforum 2013 in Davos hat Ernst Ulrich von Weizsäcker, Vorsitzender des International Resource Panels, beispielsweise vorgeschlagen, die Energie- und Materialpreise proportional zu den Effizienzgewinnen des Vorjahres zu erhöhen.

Ausgestaltung des Übergangs

12. Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor? (s. Kap. 8)

a) Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/ kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?

b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?

c) Weitere, welche?

Um die Klimaziele zu erreichen, wird schnelles Handeln verlangt. Die Grünen befürworten daher eine Kombination der Übergangsvarianten A und B. Die Energieabgabe sollte wie in Variante B zwischen 2020 und 2025 zügig eingeführt werden. Schon im ersten Massnahmepaket der Energiestrategie 2050 sollte die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe erhöht und auf Treibstoffe erweitert werden. Die Fördermassnahmen sollten wie in Variante A jedoch langfristig bis 2035 abgebaut werden.

→ c) Weitere

Auswirkungen auf andere Abgaben

13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben: (s. Kap. 9.3)

a) Sehr wichtig?

b) Wichtig?

c) Weniger wichtig?

Für die gesellschaftliche Akzeptanz der Energieabgabe ist eine haushaltsneutrale Ausgestaltung wichtig. Ziel der Lenkungsabgabe ist nicht, die öffentlichen Mittel aufzustocken, sondern Anreize für sparsameres und klimaschonendes Handeln zu setzen.

Eine partielle Zweckbindung für Fördermassnahmen zur Schaffung von Alternativen dafür ist sinnvoll. Der Grossteil der Einnahmen sollte jedoch an die Bevölkerung zurückverteilt werden.

→ b) Wichtig

14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen? (s. Kap. 9.3)

a) Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen?

b) Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?

c) Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe?

Hier sollte ein pragmatischer Ansatz gewählt werden, mit dem man flexible agieren kann.

→ a)