



T +41 31 3266604
F +41 31 3126662
M +41 78 7959183
E urs.scheuss@gruene.ch

Eidgenössische
Finanzverwaltung
3003 Bern

12. Juni 2015

Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem (KELS) haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu können.

Die Grünen begrüssen Lenkungsabgaben im Bereich Klima und Energie. Damit wird eine langjährige Forderung der Grünen aufgenommen. Die Grünen teilen auch die im erläuternden Bericht geäusserte Ansicht, dass Lenkungsabgaben ein kostengünstiges, innovationsförderndes und verursachergerechtes Instrument zur Stabilisierung und Reduktion des Energieverbrauchs sind. Allerdings reicht die im Bericht skizzierte Umsetzung der Lenkungsabgabe allein nicht, um die Ziele der Energiewende zu erreichen.

Die Grünen fordern daher eine Vorlage, die nicht übereilt bewährte Fördermassnahmen wie die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) oder das Gebäudeprogramm ausschliesst. Der Bund würde sich dadurch unnötig und auf Kosten der Energiewende bei der Wahl der Massnahmen einschränken. Stattdessen sollen in der zweiten Etappe der Energiestrategie verschiedene bestehende Instrumente und Massnahmen mit der neuen Lenkungsabgabe kombiniert werden. Neben marktwirtschaftlichen Anreizen braucht es auch in Zukunft Effizienz- und Emissionsstandards sowie Förderinstrumente.

Die vorgeschlagene unverbindliche Einführung von Lenkungsabgaben bei gleichzeitig starren Fristen zur Abschaffung der KEV und des Gebäudeprogramms lehnen die Grünen ab. Für die Energiestrategie und die Energiewende wäre dies ein Rückschritt.

Zu diesen und weiteren Punkten äussern wir uns im Detail in der beigelegten Stellungnahme. Wir bitten Sie, unsere Anliegen wohlwollend zu prüfen und die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Adèle Thorens
Co-Präsidentin

Urs Scheuss
Fachsekretär

Fragenkatalog

Stellungnahme von Grüne Partei der Schweiz:

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

Ja

Nein

Bemerkungen:

Beim Energieverbrauch eine Abgabe zu erheben, deren Ertrag wieder an die Bevölkerung und die Unternehmen zurückverteilt wird, ist Teil der ökologischen Steuerreform. Eine solche forderten die Grünen konkret bereits 1994 mit ihrer Initiative „Energie statt Arbeit besteuern“ und brachten damit das Thema auf die politische Agenda der Schweiz. Mehr als zwanzig Jahre später ist die Forderung beim Bundesrat angekommen. Die Grünen nehmen diese mit Genugtuung zur Kenntnis.

Die Idee der Lenkungsabgabe – wer viel verbraucht zahlt viel, wer sparsam ist, wird belohnt – ist klar und verständlich und lässt sich grundsätzlich einfach umsetzen. Die Lenkungsabgabe ist ausserdem langfristig, parallel zur zunehmenden Energieeffizienz immer wichtiger, um Rebound-Effekte zu verhindern, bei denen Effizienzgewinne durch Mehrverbrauch kompensiert werden. Auch das Risiko von Mitnahmeeffekten bei der finanziellen Förderung von Effizienzmassnahmen kann mit Lenkungsabgaben umgangen werden. Lenkungsabgaben fördern Einsparungen und Verbrauchsreduktion dort, wo sie am günstigsten sind, wodurch individuellen Besonderheiten von Haushalten und Unternehmen Rechnung getragen wird. Lenkungsabgaben stärken so die Innovation und wahren die Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Lenkungsabgaben sind zudem verursachergerecht und die Höhe der Abgabe lässt sich konsequent auf die Verbrauchsziele und die Deckung der externen Kosten festlegen, da grundsätzlich keine fiskalischen Zwecke mit der Abgabe verfolgt werden.

Die Einführung von Lenkungsabgaben ist daher aus Sicht der Grünen eine Notwendigkeit und markiert die nächsten Schritte in der Energie- und Umweltpolitik. Erfahrungen konnten bereits mit der Abgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen und mit der CO₂-Abgabe gesammelt werden.

Für die Grünen ist auch klar, dass langfristig die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien etwa mit dem Gebäudeprogramm und der KEV an Bedeutung verlieren wird und sich somit selber obsolet macht. Allerdings ist es falsch, dieses Instrumentarium deswegen bereits mit fixen Terminen in der Bundesverfassung abzuschaffen, während die Einführung des Lenkungssystems dem parlamentarischen Prozess überlassen wird. Die Gefahr besteht, am Ende mit weniger da zu stehen, als heute. Statt die Energiewende voranzubringen, würde die zweite Etappe der Energiestrategie ein Rückschritt bedeuten. Dagegen werden sich die Grünen wehren. Programmiert und zeitlich befristet werden sollen nicht Massnahmen, sondern Verbrauchs- und Produktionsziele wie z.B. die Laufzeit von Atomkraftwerken und die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Die Massnahmen sollen dann

diesen Ziele angepasst werden. Gewisse, zumal bewährte Massnahmen aus der Hand zu geben, ist daher umso mehr der falsche Weg.

Daher sollen aus Sicht der Grünen in der zweiten Etappe der Energiestrategie bestehende Instrumente und Massnahmen mit der neuen Lenkungsabgabe kombiniert werden. Neben marktwirtschaftlichen Anreizen braucht es auch in Zukunft Gebote und Verbote sowie Förderinstrumente. Die Notwendigkeit eines solchen Massnahmenmix zeigen die im erläuternden Bericht dargestellten vier exemplarischen Umsetzungsmöglichkeiten. Bei keiner der Varianten werden die Klima- und Stromverbrauchsziele allein mit der Lenkungsabgabe erreicht. Zwar ist die Rede von ergänzenden Massnahmen und Instrumente, um die Ziellücke zu schliessen. Wie diese mit der Lenkungsabgabe verknüpft werden, bleibt aber offen.

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:

Die Grünen fordern Lenkungsabgaben sowohl auf Brennstoffen und Treibstoffen sowie Strom. Ausdrücklich soll die Abgabe auf Treibstoffe nicht nur in der Verfassung festgeschrieben, sondern ohne Zuzwart auch eingeführt werden. Im Klimaschutz ist der Handlungsbedarf beim Verkehr heute am grössten und die Massnahmen ungenügend. Vielmehr kritisieren hier die Grünen die widersprüchliche und dem Klimaschutz entgegenwirkende Politik des Strassenausbaus. Die Treibstoffabgabe wäre auch ein Beitrag, damit die bestehende Strasseninfrastruktur besser genutzt und Ausbaubehrgen gar nicht erst geweckt werden.

Die Grünen unterstreichen ausserdem, dass auch die Stromabgabe entsprechend der Energieziele des Bundes auszugestalten ist. So auch die Förderung der erneuerbaren Energien gemäss Art. 89 der Bundesverfassung etwa durch eine für Strom aus erneuerbaren Quellen reduzierten Abgabe oder durch eine Abgabe auf Strom aus Atomkraftwerken und aus klimaschädlicher Erzeugung.

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:

Ausnahmeregelungen für Unternehmen schwächen zwar die Wirksamkeit der Lenkungsabgabe im Inland. Dafür lässt sich der Wegzug energieintensiver Unternehmen und somit der weitere Export von Klima- und Umweltbelastungen vermeiden. Solche Regelungen gibt es bereits heute bei der

CO₂-Abgabe und beim Netzzuschlag. Allerdings wird dabei nicht unterschieden, wie stark die Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen und wie sehr sie von Wettbewerbsverzerrungen durch die Abgaben betroffen sind. „Unzumutbarkeit“ würde, wenn die gleichen Ausnahmen fortgeführt werden, sehr grosszügig interpretiert. Solche Ausnahmeregelungen nach Giesskannenprinzip mindern erst recht die Effektivität der Lenkungsabgabe.

Zielführender und differenzierter ist es dagegen, mittels Grenzausgleich zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen die graue Energie importierter Produkte zu belasten und exportierte Produkte entsprechend von der Abgabe zu befreien. Dies ist keine Ausnahmeregelung für einige besonders betroffene Unternehmen, ermöglicht aber trotzdem, dass energieintensive Unternehmen nicht ins Ausland abwandern oder dass mehr klimabelastende Produkte importiert werden.

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:

Bemerkungen:

Wie weiter oben erwähnt, muss die zweite Etappe der Energiestrategie als Integration der Lenkungsabgaben in das bestehende Instrumentarium zur Energiewende konzipiert sein. Brauchen diese Massnahmen Finanzen, welche mit der Lenkungsabgabe verursachergerecht erhoben werden können, ist dies der Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt klar vorzuziehen. Deshalb sollten Teilzweckbindungen generell nicht ausgeschlossen sein. Dies gilt vor allem für die KEV und das Gebäudeprogramm, welche wir oben erläutert aus Sicht der Grünen nicht befristet werden sollen.

Zu den einzelnen zur Diskussion gestellten Teilzweckbindungen:

- Erwerb von Kohlenstoffzertifikaten im Ausland: Je nach Annahmen zum weltweiten Bedarf an Emissionsvermeidung muss die Schweiz zu Emissionsverminderungen von jährlich mehreren 100 Millionen Tonnen CO₂ beitragen. Dies übersteigt die nationalen

¹ www.technologiefonds.ch

Emissionen um ein Mehrfaches. Deshalb ist ein Teil dieser Emissionsminderung im Ausland sicherzustellen. Die Kosten zur Deckung sollen verursachergerecht beglichen werden können, um den allgemeinen Bundeshaushalt nicht zu belasten.

- Einlagen in den 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.
- Förderung bestimmter Technologien nach 2030: Die Möglichkeit der Finanzierung eines Strom-Technologiefonds analog zum Klima-Technologiefonds soll nicht ausgeschlossen werden. Dieser kann auch schon vor 2030 eingerichtet werden. Aus Sicht der Grünen stellt der Strom-Technologiefonds keinen Ersatz für eine wegfallende KEV dar.
- Globaler Umweltfonds und Internationale Klimafinanzierung: Es wird geschätzt, dass rund die Hälfte der 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. Die KELS-Vorlage bietet die Möglichkeit, diese Mängel zu beheben. Wir schlagen deshalb vor, dass darin die Grundlage geschaffen wird, um eine verursachergerechte Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im In- und Ausland zu ermöglichen, und somit die allgemeine Bundeskasse zu entlasten. Die Höhe der Teilzweckbindung soll nicht limitiert werden, oder höchstens auf dem Niveau der externen Kosten von CO₂ festgelegt werden. Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz betragen rund 1 Milliarde Franken pro Jahr und sollen nicht dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit belastet werden. Im Inland ist ausserdem die Möglichkeit zu schaffen, über die Rückverteilung der Einnahmen aus der Lenkungsabgabe an besonders Betroffenen des Klimawandels die Kosten für Anpassungsmassnahmen und Schadensbehebung zu senken oder auszugleichen.

Der Bestimmung im neuen Verfassungsartikel ist mit folgender Formulierung anzupassen:

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.

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 Rückerstattung der Erträge aus der Lenkungsabgabe via Anrechnung an die Steuern oder an die Sozialversicherungsbeiträge entspricht der in der gleichnamigen Initiative formulierten Forderung „Energie statt Arbeit besteuern“. Bei der konkreten Umsetzung ist einerseits auf eine progressive

Wirkung zu achten (etwa über eine Pro-Kopf-Rückverteilung), um damit die Lenkungsabgabe möglichst sozial auszugestalten. Andererseits soll die Rückverteilung gut sichtbar sein (etwa über eine Steuergutschrift oder einen Scheck), um deren Akzeptanz und langfristige Verankerung in der Bevölkerung zu fördern.

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:

Die CO₂-Abgabe allein erhöht die Sanierungsrate energetischer Sanierungen zu wenig. Es braucht auch das Gebäudeprogramm. Wie weiter oben erläutert, riskiert der Bund Rückschritte bei der Klimaschutzpolitik, wenn er vorschnell dieses Instrument aus der Hand gibt. Das bedeutet aber nicht, dass in jedem Fall am Gebäudeprogramm festgehalten werden muss, wenn sich hinsichtlich Wirkung gleichwertige Alternativen mit weniger Nachteilen finden lassen.

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 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. Bedingung hierfür ist, dass das künftige Strommarktdesign mehr als nur marginale Betriebskosten sondern Vollkosten resp. Amortisation der Kraftwerke berücksichtigt, dass die Einmalvergütung ebenfalls den neuen Marktverhältnissen angepasst wird und keine marktfernen neuen Technologien über die KEV gefördert werden. Deshalb braucht es auf Verfassungsstufe keinesfalls eine Regelung zum schrittweisen Ausstieg aus der KEV.

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:

Es liegt kein konkreter Vorschlag vor, zu dem sich die Grünen äussern können.

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.