

AEE SUISSE • Falkenplatz 11 • Postfach • 3001 Bern

Eidgenössische Finanzverwaltung
Dr. Martin Baur
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, den 31.12. 2013

Konsultation: Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems

Sehr geehrter Herr Dr. Baur

Die AEE SUISSE – Dachorganisation der Wirtschaft für erneuerbare Energien und Energieeffizienz bedankt sich für die Möglichkeit, zum Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem Stellung nehmen zu können.

Die AEE SUISSE begrüsst die Absicht, die Lenkung des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen zu verstärken und die Internalisierung von externen Kosten voranzutreiben.

Durch eine sinnvoll ausgestaltete Belastung der CO₂-Emissionen und der radioaktiven Abfälle und Risiken könnten die Energieziele wirksamer und den tatsächlichen Kosten entsprechend erreicht werden. Aus unserer Sicht müssen dafür aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Lenkungssystem soll alle nicht erneuerbaren Energieträger gleichwertig erfassen. Die fossilen Energieträger in der Verwendungsform als Brenn- und Treibstoffe sind den Energie- und Klimazielen entsprechend konsequent einzubeziehen.
- Nach den Plänen der Vorlage soll neben den fossilen Energieträgern auch die Elektrizität auf Konsumentenstufe besteuert werden. Wir anerkennen, dass eine solche Verteuerung dazu beitragen kann, den effizienten Umgang mit Elektrizität zu fördern, raten aber dringend davon ab, in der Bundesverfassung eine uniforme Belastung zu verankern, welche zu einer sachlich und politisch nicht angemessenen Gleichmacherei von erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Energien führt.
- Die Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien kann sehr entscheidend dazu beitragen, CO₂-Emissionen zu senken. Es geht nicht an, Lösungen künstlich zu verteuern, deren Potenzial auch in der Schweiz geeignet ist, sowohl im Verkehr als auch in den Gebäuden eine umfassende De-Karbonisierung zu erreichen.

Den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien betrachten wir nebst der Steigerung der Energieeffizienz als zentralen Lösungsansatz zur Meisterung der Klima-, Versorgungs- und Umweltprobleme. Wir gestatten uns im Folgenden, Ihnen einige grundsätzliche Überlegungen nahezubringen.

1. Lenkung sollte Lösungen nicht blockieren

Eine schrittweise Verteuerung der atomaren und fossilen Energieträger kann ohne Zweifel dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität von erneuerbaren Energien und von Massnahmen für eine verbesserte Energieeffizienz weiter zu erhöhen.

Der Bericht des Finanzdepartements propagiert indessen eine **uniforme Lenkungsabgabe**; dies führt zu einer ungerechtfertigten Bestrafung von erneuerbaren Energien, deren Ausbau dadurch eher blockiert als befördert werden könnte.

Der Imperativ der Kostenwahrheit auf Grundlage externer Kosten findet im vorgeschlagenen Verfassungsartikel keine ausreichende verbale Entsprechung. Die Gleichmacherei von erneuerbaren Energien und nicht-erneuerbaren Energien halten wir für inakzeptabel, da sich das Umweltprofil etwa um einen Faktor 100 unterscheidet.

Es gibt keinen Grund, Energie an sich zu besteuern, wenn diese sauber gewonnen wird, zum Beispiel mit Sonnenkollektoren oder Solarzellen.

Der Bericht des Bundesrates sollte zudem den neuen Entwicklungen auf dem Strommarkt Rechnung tragen. Denn die erneuerbaren Energien haben den Strommarkt völlig verändert.

Unbeantwortete Fragestellungen

Die Analyse des Finanzdepartements blendet einige sehr wichtige Fragen nahezu ganz aus:

- Investitionsbedingungen und Preisbildung am Strommarkt werden nicht analysiert.
- Fragestellungen zur Versorgungssicherheit bleiben unbeantwortet.
- Nicht erörtert wird, wie sehr sich erneuerbare Energien in den letzten Jahren verbilligt haben und welche Verbilligungen noch zu erwarten sind.
- Das Umweltprofil der nicht erneuerbaren und der erneuerbaren Energien bleibt ungeklärt. Eine differenzierte Gewichtung fehlt vollständig.
- Die ökologisch und ökonomisch nutzbaren Potenziale der erneuerbaren Energien werden nicht analysiert.

Die Vorschläge des Bundesrates münden, wo sie zur uniformen Besteuerung aller Energieträger tendieren, in unangemessene Gleichmacherei. Zudem wird Förderung häufig mit «Subventionen» gleichgesetzt: Es werden Mitnahmeeffekte vermutet, wo es sie nicht gibt. Dass die fossilen Energien nicht nur externe Kosten aufweisen, sondern wegen ihrer Erschöpfbarkeit und meist «zentralistisch kontrollierten» (ausländischen) Herkunft mit einer starken Volatilität der Preise verbunden sind – latente «interne Kosten» und Preisrisiken – unterscheidet sie von den erneuerbaren Energien.

In Deutschland gewinnen manche Bundesländer bereits 40 bis 60 Prozent ihres Stromverbrauchs aus neuen erneuerbaren Energien. Dank gesunkenen Gestehungskosten beschleunigt sich weltweit der Umstieg auf saubere Energien, ohne dass schmerzhaft und umstrittene Massnahmen nötig sind.

Zwar versucht der Bericht, die Belastung der erneuerbaren Energien abzumildern. Die fehlende Differenzierung von erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Energien führt jedoch zu verfestigten analytischen Defiziten, die teilweise zu falschen Schlussfolgerungen führen. Durch die vorgeschlagene uniforme Belastung aller Energien und die Unbestimmtheit der Ausgleichsmassnahmen besteht jedenfalls die Gefahr, dass grosse Potenziale an sauberer Energie unnötig aus dem Markt tarifiert werden.

2. Lenkungsmassnahmen sollten verändertes Umfeld berücksichtigen

Wir halten es für grundlegend falsch, Förderung und Lenkung gegeneinander auszuspielen. Lenkungsabgaben sind angebracht, wo externe Kosten zulasten Dritter verursacht werden, die zu nicht akzeptablen Schäden führen. Fördermassnahmen sind angebracht, wo Markthindernisse ökologisches (oder anderweitig erwünschtes) Verhalten blockieren oder sinkende Gesamtkosten, Innovation und eine Verbesserung der Akzeptanz von Lenkungsabgaben erreicht werden können.

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass es in einer Referendumsdemokratie alles andere als einfach ist, Lenkungsabgaben durchzusetzen. Das gilt auch für Abgaben, die staatsquoten-neutral sind und die Konsumentinnen und Konsumenten netto nicht belasten.

Umweltabgaben hatten bisher dann Erfolg, wenn konkrete Lösungen zuerst nicht über harte Lenkung, sondern über Fördermassnahmen konkretisiert wurden: LSVA, Kehrichtverbrennungs-Anlagen, Abwasserreinigungs-Anlagen; bei letzteren gelang die Internalisierung der Kosten zulasten der Verursacher Jahrzehnte nach Lancierung der entsprechenden Bundesprogramme. Rückblickend erwies sich der «Umweg» über staatlich finanzierte Förderung als zielführend. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kostendeckende Einspeisevergütung mindestens auf Verbraucherseite ihrem Wesen nach eher einer Lenkungsmassnahme entspricht, da sie nur den effektiven und steuerbaren Stromverbrauch belastet. Eine Verbrauchssenkung wirkt somit unmittelbar entlastend.

Hohe Lenkungsabgaben durchzusetzen ist nicht nur politisch schwierig, sondern möglicherweise auch unnötig, wenn es gelingt, dank gemischten Lenkungs-/Fördermechanismen die Entstehung von CO₂-Emissionen und von radioaktiven Abfällen/Risiken ohne extreme Verteuerung der Energie planmässig zu senken.

3. Lenkung ist wichtig – Versorgungssicherheit und Innovation sind es auch

Das Anliegen, Lenkungselemente zu verstärken, halten wir für richtig. Dabei sollte man aber die unterschiedliche Dynamik der zu regulierenden Teilmärkte berücksichtigen: In der Stromerzeugung, in Gebäuden, im Verkehr oder in der Industrie sind die Möglichkeiten und Kosten, auf CO₂-freie, nichtnukleare Energiequellen umzusteigen, recht unterschiedlich fortgeschritten. Entsprechend fehlt es punktuell auch an Akzeptanz für Lenkungsabgaben. Eine bloss kleine Verteuerung von Energie im Umfang von 10 bis 20 Prozent ist weder mikro- noch makro-ökonomisch hinreichend, um den ökologischen Umbau der Wirtschaft herbeizuführen. Entsprechend falsch wäre es, vorausseilend auf erfolgreiche Förderinstrumente zu verzichten.

Die mit Abstand grössten Erfolge im Klimaschutz kamen in den letzten Jahren dank Einspeisevergütungen für die erneuerbaren Energien zustande. Sie erreichten mehrere Ziele gleichzeitig: CO₂-Reduktionen, höhere Versorgungssicherheit, Umweltschutz, Dezentralisierung der Stromerzeugung, Innovation sowie eine massive Verbilligung von neuen Techniken. Einspeisevergütungen sind keine Subventionen. Einspeisevergütungen werden in der Regel nicht aus der Staatskasse finanziert, sondern von den Konsumenten (Verursachern), die im Gegenzug von Einsparungen profitieren (siehe unten). Entsprechend ist es auch nicht richtig, in diesem Zusammenhang von grossen Mitnahmeeffekten zu sprechen.

Einspeisevergütungen sind keine Subventionen!

Das Finanzdepartement übersieht bei seiner Kritik an den bestehenden Fördermassnahmen einige Details:

- Der Merit Order-Effekt sorgt für weitgehende Preissenkungen am Strommarkt, die durch erneuerbare Energien verursacht werden, deren variable Gestehungskosten nahe bei null liegen. Verschiedene Studien zeigen, dass diese Verbilligungen beim Strompreise die Mehrkosten der Einspeisevergütungen nahezu aufwiegen.
- Berechnet auf die volle Lebensdauer der Kraftwerke mit erneuerbaren Energien besteht heute häufig Kostenparität im Vergleich zu kurzfristig billigeren, langfristig aber teuren Kraftwerken mit nicht-erneuerbaren Energien.
- Der netzentlastende Effekt von dezentralen Kraftwerken in Verbrauchernähe hat ebenfalls eine kosten- und preissenkende Wirkung auf die Netzgebühren, die heute allerdings nicht honoriert wird
- Der Bericht blendet aus, dass selbst Grosswasserkraftwerke eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen benötigen, um angesichts des Versagens des europäischen CO₂-Emissionshandels im Wettbewerb zu bestehen; die für Erneuerungen und Modernisierung nötige Mittelbeschaffung und Rentabilität ist mit den aktuellen Strompreisen nicht gesichert, auch nicht bei einer Lenkungsabgabe von 10 bis 20 Prozent, wenn diese bloss auf Verbraucherebene erhoben wird.

Stabile oder sinkende Strompreise dank erneuerbaren Energien

Die Strompreise sind in der Schweiz in den letzten Jahren trotz einem wachsenden Anteil an erneuerbaren Energien nicht gestiegen, sondern real um mehr als 10 Prozent gesunken. Die Preisanstiege der letzten Jahre sind nicht auf höhere Energiekosten, sondern auf die Neubewertung (Aufwertung) der Netze im Zuge der Strommarkt-Öffnung zurück zu führen.

Dieselbe Entwicklung ist für Europa zu beobachten. Seit dem Jahre 2006 sind die Strompreise an der Strombörse gesunken. Sie betragen 2006 8 €/kWh, stiegen 2008 auf ein Zwischenhoch von über 12 €/kWh und fielen danach auf unter 5 €/kWh.

Ein Teil dieser Verbilligung ist direkt auf die Verdrängung von teuren Kraftwerken durch Strom aus erneuerbaren Energien mit niedrigen variablen Kosten zurückzuführen.

Die Preisverbilligung – der sogenannte Merit Order-Effekt – wird in Deutschland für das Jahr 2012 auf 8 Euro/MWh geschätzt (1 Rp/kWh).¹

Auch wenn die an den Strombörsen zu beobachtende massive Verbilligung der Strompreise nur teilweise an die Konsumenten weitergegeben wurde, zeigt es sich doch, dass die Kosten der KEV in der Schweiz, die im Jahre 2012 200 Millionen Franken betragen, durch Verbilligungen an der Strombörse weitgehend kompensiert worden sind.

4. Versorgungssicherheit dank erneuerbaren Energien

Die Frage der Versorgungssicherheit mit im Inland erzeugter Elektrizität wird im Bericht nicht diskutiert.

¹ Frank Sensfuss: Analysen zum Merit-Order Effekt erneuerbarer Energien, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe 2013

Die Vorstellung, neue Kraftwerke mit erneuerbaren Energien würden bei einer Verteuerung des Stromverbrauchs um 10 bis 20 Prozent automatisch rentabel, deckt sich nicht mit der Realität. Eine uniforme fiskalische Belastung von «Energie» mit wenig zielgerichteter Rückerstattung oder Förderung wird die Umstellung auf saubere Energien erschweren.

Eine Lenkungsabgabe macht nur dann Sinn, wenn sie die Akzeptanz und die Investitionssicherheit für die erneuerbaren Energien im Vergleich zum Status quo verbessert. Das Finanzdepartement zieht die erneuerbaren Energien in Zweifel, wenn es Mitnahmeeffekte konstruiert, die es in Wirklichkeit in diesem Ausmass nicht gibt.

Mit der Botschaft zur Energiestrategie 2050 hat der Bundesrat wichtige Schritte unternommen, um die erneuerbaren Energien zu stärken. Nun sollte der Bundesrat die Beratungen abwarten und davon absehen, kurzfristig das Fuder zu überladen.

Der Bericht des Finanzdepartements enthält keine tragfähigen Alternativen, die in vergleichbarer Weise die Investitionssicherheit für neue Kraftwerke herbeiführen wie sie heute im Energiegesetz bestehen und mit der Energiestrategie 2050 weiter entwickelt werden.

Enorme, kostengünstige Potenziale an erneuerbaren Energien

Wir weisen das Finanzdepartement darauf hin, dass im betrachteten Zeitraum bis 2030 mehr als ausreichende Potenziale an erneuerbaren Energien zur Verfügung stehen. Sie können die fossilen und atomaren Energiequellen ohne Mehrkosten ersetzen, wenn man neue Kraftwerke mit erneuerbaren Energien mit neuen Kraftwerken auf Basis nicht-erneuerbarer Energien vergleicht.²

Die von der Europäischen Union identifizierten ökonomischen Potenziale der Windenergie übertreffen den Stromverbrauch Europas um den Faktor 8 bis 12.³

Die aktuellen Potenziale der Photovoltaik auf Dächern und Fassaden mit wettbewerbsfähigen Gestehungskosten wurden schon 2002 auf 34 Prozent des Stromverbrauchs veranschlagt und dürften inzwischen, dank gestiegenem Wirkungsgrad der PV-Module, bei über 50 Prozent des schweizerischen Stromverbrauchs liegen.⁴

Dazu kommt ein mindestens ebenso grosses Potenzial an mit Photovoltaik nutzbaren Infrastrukturen und Verkehrsflächen, dazu die ebenfalls attraktive Nutzung von Biomasse, Windenergie und Geothermie.

Daran lässt sich erkennen, dass der mögliche Deckungsgrad mit Strom aus erneuerbaren Energien bei über 100 Prozent des heutigen Stromverbrauchs der Schweiz liegt – genug jedenfalls, um nicht nur die Atomkraftwerke, sondern auch die fossilen Energieträger kostengünstig und systemstabil zu ersetzen.

Investitionssicherheit ist entscheidend

Jede zusätzliche kWh aus erneuerbaren Energien ist geeignet, die Stromerzeugung aus fossilen oder nuklearen Quellen zu verdrängen.

² Kraftwerke mit erneuerbaren Energien kosten zuweilen anfangs etwas mehr als der Marktpreis, sorgen aber gleichzeitig für Verbilligungen im Strommarkt. Siehe die Ausführungen weiter unten. Erneuerbare Energien weisen aber keine Brennstoff-Kostenrisiken auf und können – wie die Wasserkraft beweist – stabile, tiefe Strompreise gewährleisten.

³ European Environmental Agency: Europe's onshore and offshore wind energy potential, an assessment of environmental and economic constraints. EEA Technical report 6/2009, Copenhagen 2009;

⁴ Potential for Building Integrated Photovoltaics, IEA Report PVPS T7-4, Paris 2002.

Der Anteil der erneuerbaren Energien in der Europäischen Union ist politisch gewollt von 22,5 Prozent im Jahre 2000 auf 33,9 Prozent im Jahr 2012 angestiegen.⁵ Dies hat massgeblich zu CO₂-Reduktionen und zur Senkung der Nachfrage nach CO₂-Zertifikaten geführt. Der Marktanteil der erneuerbaren Energien beim Bau von neuen Kraftwerken ist in den letzten Jahren auf über 70 Prozent gestiegen.⁶

Entscheidend für den Ausbau der erneuerbaren Energien ist die Investitionssicherheit. Die höchst langlebigen Kraftwerke mit erneuerbaren Energien müssen in einem Markt, der durch hohe Preisvolatilität und hohe Einstiegskosten (Kapitalbedarf) geprägt ist, stabile Anreize erhalten. Nur so lässt sich eine Vollversorgung mit erneuerbaren Energien in der nötigen Frist herbeiführen.

Lenkungsabgaben können den Preisunterschied zwischen den Gestehungskosten neuer Kraftwerke mit erneuerbaren Energien und dem Marktpreis zwar verkleinern, aber sie sorgen nicht automatisch für die nötige Investitionssicherheit.

Uniforme Lenkungsabgaben für erneuerbare Energien und nicht-erneuerbare Energien halten wir deshalb für kontraproduktiv. Die Rückerstattung für die erneuerbaren Energien ist zu wenig explizit im Verfassungsartikel verankert, um dieselben Zielsetzungen zu erreichen, die heute dank Einspeisevergütungen erfüllt werden.

Wir verlangen, dass der Bundesrat bereits auf Verfassungsstufe Bestimmungen verankert, die gewährleisten, dass die Rentabilität und der nachhaltige Betrieb von Investitionen in erneuerbare Energien auf kurze und auf lange Sicht erhalten bleiben. Nur so kann die angestrebte Versorgungssicherheit im Inland (gemäss Bundesrat 100 Prozent Eigenerzeugung von Elektrizität über die Jahresbilanz) erhalten bleiben.

Lenkungsabgaben und Strombinnenmarkt

Der Bericht des Finanzdepartements beschäftigt sich ausführlich mit der Frage, wie eine Lenkungsabgabe europakonform und aussenhandelsverträglich eingeführt werden kann.

Wir vermissen dabei die Fragestellung, ob und inwiefern auch die Rentabilität der erneuerbaren Energien im Vergleich zum Status quo erhalten und verbessert werden kann, um das Ziel der Versorgungssicherheit aufrecht zu erhalten.

Zu einer unbedachten Nettobelastung von Investitionen in unschädliche, erneuerbare Energien darf es nicht kommen. Dies kann erreicht werden, wenn die Nettobelastung mit Energieabgaben, die ein Kraftwerk mit erneuerbaren Energien erfährt, direkt durch eine vorgezogene, kumulierte Steuerbefreiung (Investitionsbeitrag) kompensiert wird.

Der Bericht analysiert die Preisbildung für Elektrizität kaum. Tatsache ist, dass sich die Preisverhältnisse im Strom-Grosshandel durch eine Konsumabgabe auf Elektrizität in keiner Weise verändern; es entsteht lediglich ein (im beschriebenen Modell sehr bescheidener) Anreiz für etwas mehr Energieeffizienz.

Fallweise – je nach Besteuerung des Eigenverbrauchs und der Eigenproduktion von Solarstromanlagen könnten sich die Preisverhältnisse punktuell zugunsten der dezentralen Stromerzeugung verbessern. Aber weil heute in gewöhnlichen Wohnbauten nur ein kleiner Teil der Eigenproduktion (ca. 30 Prozent) von Solarstromanlagen zeitgleich konsumiert wird, reicht eine Lenkungsabgabe von 10-20 Prozent nicht aus, um die angestrebten Ziele zu erreichen oder die wegfallenden Atomkraftwerke zeitgerecht zu ersetzen.

⁵ Arnulf Jäger-Waldau/European Commission, DG Joint Research Centre: PV Status Report 2012, September 2013, Seite 15

⁶ European Wind Energy Association: 2012 European statistics, February 2013

Die Preise im offenen Strommarkt (und damit die Messlatte der Rentabilität von neuen Kraftwerken) werden durch drei Elemente beeinflusst:

- a) durch den Bestand an alten, abgeschriebenen Kraftwerken, die zu variablen Kosten betrieben werden;
- b) durch Brennstoffkosten inkl. Lenkungsabgaben oder Zertifikatpreise im europäischen Emissionshandel sowie
- c) durch das witterungsbedingte Angebot an erneuerbaren Energien, das abhängig von Jahres- und Tageszeiten fluktuierend auftritt und über den Merit Order-Effekt für Preisverbilligungen sorgt.

Wegen des in den letzten Jahren aufgetretenen Preiszerfalls für Elektrizität spricht man vom «Missing Money Problem». Es tritt auf, wenn die Strompreise so tief liegen, dass nicht mehr kostendeckend in neue Kraftwerke investiert werden kann.⁷

Das neue Problem ist vielschichtig und hat mehrere Ursachen:

- zum einen die günstige Stromerzeugung aus Kraftwerken, die alt sind und zuvor im Monopol dank den üblichen Monopolgewinnen finanziert wurden.
- Dazu kommt neu ein wachsendes Angebot von Strom aus erneuerbaren Energien, das dank variablen Kosten von nahe Null die teureren Kraftwerke aus dem Markt drängt (Merit Order-Effekt).

Wegen der Ausgabe von zu vielen Gratis-Zertifikaten litt der europäische Emissionshandel unter einem akuten Preiszerfall. Dies führte dazu, dass Gaskraftwerke stillgelegt und billigere Kohlekraftwerke in Betrieb gehalten wurden. Letztere haben wegen der Inflexibilität ihrer Produktion die Volatilität am Strommarkt erhöht und damit die KEV-Umlage künstlich in die Höhe getrieben.

Die erneuerbaren Energien, namentlich Photovoltaik, Windenergie, nachhaltige Biomasse und die bewährte Wasserkraft bieten aber trotz dieser Übergangsprobleme sowohl für die Schweiz als auch weltweit eine tragfähige Alternative. Die Kostenreduktion bei der Windenergie und der Solarenergie, die zusammen über 90 Prozent der neuen Kraftwerksbauten bestreiten, sind grösser als die Mehrbelastung der Konsumenten.

Höhere Akzeptanz von Lenkungsabgaben dank erneuerbaren Energien

Es ist unschwer zu erkennen, dass die Akzeptanz der CO₂-Abgabe im Brennstoffsektor gestiegen ist, seit technische Alternativen zur Verfügung stehen, die durch jahrelange Forschung und Förderung zustande kamen. Dazu gehören neue Standards oder Labels (SIA Merkblatt 2040, Minergie usw.) und die kantonal geförderten Lösungen wie Solarkollektoren, Wärmepumpen, Holzpellet-Heizungen usw.

Wer ein Energielenkungssystem einführen möchte, sollte deshalb Alternativen anbieten können.

Dazu gehören nebst dem Gebäudesanierungsprogramm auch Lösungen für die lokale Mobilität (Markteinführung Elektro-Fahrzeuge), für den Flugverkehr (Treibstoffbeimischung von Power to liquids) sowie für die industrielle Prozesswärme (z.B. sauberer Strom statt Erdgas). Ohne glaubwürdigen Umstiegspfad auf nachhaltige Alternativen läuft der Bundesrat Gefahr, dass die angestrebte Internalisierung der externen Kosten von den Stimmberechtigten

⁷ <http://www.avenir-suisse.ch/26137/keine-energiewende-im-alleingang>

abgelehnt wird, weil der Zweck und der «innere Wert» der Umschichtung von Abgaben nicht erkannt werden.

Erinnert sei daran, dass viele erfolgreiche Abgaben (LSVA, Erhöhung der CO₂-Abgabe im Brennstoffsektor) auf Akzeptanz stiessen, weil mit einer glaubwürdigen Teilzweckbindung der Lenkungseffekt verstärkt und die Abgabenbelastung gesenkt werden konnte.

Die Ablösung von Benzinautos durch Fahrzeuge mit erneuerbaren Energien (Elektromotoren oder Gasfahrzeuge, die mit synthetischem Gas (Power-to-Gas) betrieben werden) liegt heute greifbar nahe. Ebenso bewährt ist der Ersatz von fossilen Heizsystemen durch Sonnenkollektoren, Holzfeuerungsanlagen, Wärmepumpen und bessere Effizienz der Gebäudehülle.

Besonders wichtig erscheint uns dabei zu zeigen, dass die Beschaffung von erneuerbaren Energien kombiniert mit effizienten Techniken heute bereits nicht mehr teurer sein muss als die herkömmlichen technischen Pfade.

5. Harmonisierung mit anderen Ländern

Der Bericht widmet sich umfangreich der Frage, wie Benachteiligungen der Wirtschaft im internationalen Wettbewerb vermieden werden können. Zu einer ausgewogenen Betrachtung würde aber gehören, dass bestehende Handlungsspielräume ausgenutzt werden, welche der Wirtschaft gar keine Benachteiligungen verschaffen. Dazu gehörte die Korrektur der im internationalen Bereich zu geringen Abgabebelastung von Benzin.

Im Bestreben, auf Kosten des Auslands den Tanktourismus aufrecht zu erhalten, werden die Bemühungen des umliegenden Auslands unterlaufen, die CO₂-Emissionen im Verkehr zu senken. Hier besteht Nachholpotenzial, ohne dass der geringste Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Wirtschaft entstünde.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüssen



Christoph Rutschmann
Präsident AEE SUISSE



Stefan Batzli
Geschäftsführer

Anhang: Konsultationsfragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

1. Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden? **JA**

Die AEE SUISSE begrüsst die Einführung von Lenkungsabgaben zur Unterstützung der Energie- und Klimaziele. Ein Lenkungssystem sollte folgende fünf Elemente berücksichtigen:

- Die Energieabgabe soll alle nicht erneuerbaren Energieträger gleichwertig erfassen.
 - Es ist **bereits im Verfassungstext** sicherzustellen, dass die Lenkungsabgabe die Nutzung von erneuerbaren Energien nicht beeinträchtigt. Lenkungsabgaben sollen umweltschonende Techniken unterstützen, deshalb ist eine entsprechende Differenzierung auch programmatisch zu verankern.
 - Die Rückerstattung der Energieabgabe soll verteilungsneutral im umfassenden Sinne ausgestaltet sein, also unter Berücksichtigung eingesparter Energiekosten und Umweltschädigungen.
 - Die Rückerstattung soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken.
 - Gesetzes- oder Verfassungsänderungen sind so zu terminieren, dass die laufende Umsetzung der Energiestrategie 2050 nicht blockiert wird. Das Fuder darf nicht überladen werden. Sinnvoll ist eine schrittweise, sukzessive Verzahnung der Systeme (keine Bruchstellen).
2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden? (s. Kap. 3)
- a) Lenkungssystem **JA**
 - b) Fördersystem **JA (subsidiär), weil die vorgeschlagenen, geringen Lenkungsabgaben nicht hinreichend sind, und hohe Lenkungsabgaben auf kurze Sicht politisch nicht durchsetzbar**

Die Verstärkung der bereits bestehenden Lenkungssysteme halten wir für sinnvoll. Aber auch in Zukunft werden weitere Instrumente nötig sein. Die Vorstellung, man könne allein mit einer Lenkungsabgabe Versorgungssicherheit und Klima-Ziele hinreichend sicherstellen, halten wir für falsch. Vielmehr besteht ein dialektisches Verhältnis zwischen Förderung und Lenkung. Es sind Instrumente, die sich im Zeitablauf gegenseitig unterstützen und deren Gewichtung im Zeitablauf dynamisch verläuft.

- Förderabgaben und Teilzweckbindungen erhöhen die Akzeptanz von Lenkungsabgaben, weil sie kostengünstige, umweltfreundliche Techniken marktreif machen;
- Der Bedarf nach Fördermitteln sinkt, je grösser der Hebeleffekt der Lenkungsmassnahmen ist. Dieser Hebeleffekt gewinnt aber meistens erst dann an Kraft, wenn die Alternativen (dank Fördermassnahmen) wachsende Marktanteile erreicht haben.

Die bestehenden Mindestpreisregelungen für die Einspeisung von erneuerbaren Energien und das Gebäudesanierungsprogramm müssen noch auf längere Zeit weitergeführt werden, weil Markthindernisse und Bestimmungen des internationalen Handelsrechts die Kostenwahrheit nach dem Verursacherprinzip verunmöglichen (Mieter/Vermieter-Dilemma bei Mietwohnungen; nicht realisierbare differenzierte Besteuerung von Energieträgern nach Herkunft und CO₂-Gehalt).

Als besonders wichtig erachten wir eine Erweiterung des Instrumentenkastens im Bereich Mobilität, wo die Abweichung von den CO₂-Zielen am grössten ist. Neue, besonders umweltfreundliche Fahrzeugtechniken (zB. Elektrofahrzeuge verknüpft mit Zusatzbeschaffung von sauberem Strom) sollten mit der Kompensationsabgabe des Klimarappens (max. 5 Rappen Treibstoffzollzuschlag) gefördert werden. Dazu gehört auch ein elektrisches Tankstellennetz mit 100 Prozent sauberem Strom. Nur bei steigendem Marktanteil können umweltfreundliche, neue Techniken billiger werden; danach steigt auch die Akzeptanz von spezifisch höheren Lenkungsabgaben auf Benzin und Diesel.

Einnahmeseite der Energieabgabe

3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.1)
- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt? **NEIN**
 - b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt? **JA, aber nur mit Ausgleichsmassnahmen für erneuerbare Energien gemäss Bericht auf S. 50-51.**

Wir empfehlen dem Bundesrat ein zweistufiges Vorgehen, um die Energiestrategie 2050 nicht zu beeinträchtigen.

Auf kurze Frist (vor 2020):

- Verstärkung der CO₂-Abgabe ohne neue Verfassungsbestimmung;
- Im Bereich der Mobilität befürworten wir eine Teilzweckbindung des Kompensations-Aufschlags auf Treibstoffe (Art. 26 CO₂-Gesetz) für die Förderung der erneuerbaren Elektromobilität inkl. zusätzlicher, sauberer Strombeschaffung für Elektrofahrzeuge im Inland;
- Zur Internalisierung der ungedeckten Kosten der Atomenergie schlagen wir vor, die Finanzierung der Entsorgungskosten noch verbindlicher als bisher durchzusetzen. Dazu sollte neben den bestehenden Fonds für die Stilllegung und Entsorgung ein *werthaltiger, selbständiger Fonds zur Finanzierung der Nachbetriebsphase* gebildet werden (voraussichtliche Kosten 1,7 Milliarden Franken).⁸ Zudem wäre die Bereitstellung aller Gelder besser zu sichern, indem für eine *lineare Finanzierung aller Fonds ein Realzins zwischen 0 und 1 % gewählt* wird, entsprechend den aktuellen Verhältnissen am Kapitalmarkt anstelle der bisherigen dynamischen Finanzierung, welche die Einzahlungen in die Fonds in unangemessener Weise nach hinten schiebt. Derzeit sind mehr als zwei Drittel der voraussichtlichen Laufzeit der Atomkraftwerke verstrichen, aber nur gut ein Drittel der noch notwendigen Finanzierung für Stilllegung und Entsorgung befinden sich werthaltig in den zweckbestimmten Fonds.

Auf lange Frist (ab 2020):

Eine gemischte Belastung nach CO₂/Energieinhalt erscheint aus abgaberechtlichen Überlegungen eine gangbare Bemessungsgrundlage; wir können einer solchen Besteuerung

⁸ Swissnuclear: Kostenstudie 2011 (KS11)Mantelbericht

aber nur zustimmen, wenn die Nutzung von erneuerbaren Energien dadurch nicht erschwert wird. Konkret bedeutet dies, dass neue Kraftwerke mit erneuerbaren Energien in den ersten 20 bis 30 Jahren (Abschreibungsphase) einer Rückerstattung bedürfen. Kraftwerke, die älter und abgeschrieben sind, sind eher geeignet, die Lenkungsabgabe zu tragen; allerdings ist auch bei diesen Kraftwerken (meistens handelt es sich um Wasserkraftwerke) darauf zu achten, dass ihre Eigner die notwendigen Rückstellungen für die Modernisierung der Anlagen tätigen können.

Deshalb halten wir es für absolut zwingend, *für erneuerbare Energien Ausgleichsbestimmungen auf Verfassungsebene* vorzusehen. Ferner ist auf Verfassungsebene zu verankern, dass die Bemessungsgrundlagen und Abgabesätze nach den gegebenen abgaberechtlichen Möglichkeiten den Umweltschäden Rechnung tragen, die von einem Energieträger verursacht werden.

Um auch innerhalb der erneuerbaren Energien eine differenzierte Förderung zu ermöglichen, bieten sich hier aus Ökobilanzen ermittelte Indizes an, wozu es auch bereits anerkannte Grundlagen gibt. Damit wird eine zielgerichtete Substitution ohne unerwünschte Nebenwirkungen und ohne Mitnahmeeffekte eher herbeigeführt als bei einer pauschalen Gleichmacherei unter den Energieträgern.

Im Bericht des Bundesrates S.50f. finden sich dazu einige wichtige Aussagen:

Davon ausgehend, dass die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in der Schweiz und im Ausland subventioniert wird, könnte man, um das WTO-Recht zu umgehen, erwägen die Elektrizität ungeachtet ihrer Herkunft zu besteuern und die Abgabe über eine Subvention an die Stromproduzenten aus erneuerbarer Energie, die man fördern will, zurückzuerstatten. ... Gemäss WTO-Recht ist die Lage anders, wenn nicht die Elektrizität selbst subventioniert wird, sondern die Beschaffung von Photovoltaikanlagen. In diesem Fall müssen die importierten Anlagen im gleichen Masse subventioniert werden wie die schweizerischen Anlagen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, ist die Subvention nicht untersagt (wenn auch anfechtbar).

... wäre es möglich auf der Linie des bisherigen, von keinem anderen Staat angefochtenen Systems mit einheitlicher Besteuerung auf Ebene Verbraucher einerseits und nicht die Aufhebung der Steuer bezweckenden Subventionen andererseits fortzufahren....

Eine eigenständige Subvention für die inländische Produktion aus erneuerbaren Energien ist aus EU-Sicht zulässig. Bei ihrer Ausgestaltung müssten aber... gegebenenfalls auch Vorschriften über die staatlichen Beihilfen berücksichtigt werden. Diesbezüglich ist zu beachten, dass sich diese Subvention gemäss EU-Recht insbesondere an den Investitions- und Betriebskosten der verschiedenen Produktionsmethoden der erneuerbaren Energien ausrichten hätte (bspw. an den Mehrkosten im Vergleich zu herkömmlicher Stromproduktion).

Wir sind überzeugt, dass auf dieser Basis gute abgaberechtliche Lösungen machbar sind, ohne dass der Verfassungstext allzu sehr ins Detail geht.

4. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.2)

- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt? **Ja auf kurze Sicht, inkl. Übergang zu Mobility Pricing, die auch die Strassennutzung von Fahrzeugen mit Nicht-CO₂-Trägern erfasst.**
- b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt? **JA auf lange Sicht (ab 2020), aber inkl. Rückerstattung der Abgaben auf erneuerbaren Energien soweit im Wettbewerb notwendig.**
- c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen? **JA, aber bestehende Abgaben, die nicht der Strasse dienen, sind anzurechnen.**
- d) Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen? Grundsätzlich **NEIN**, siehe oben

Wir bevorzugen eine *CO₂-Abgabe in Kombination mit Mobility Pricing*. Aufgrund von zu erwartendem Tanktourismus insbesondere in Grenznähe steht für die AEE SUISSE bei der Mobilität nicht allein die Belastung des Treibstoffs, sondern der Mobilitätsleistung als geeignetste Lösung im Vordergrund (Mobility-Pricing). Für die Phase bis zur Einführung eines solchen Systems soll eine CO₂-Abgabe auf Treibstoff eine erste Wirkung entfalten. Der Abgabegestaltungsfreiraum ist aber durch den bei Preisdifferenzen drohenden Tanktourismus eingeschränkt. Treibstoffpreise deutlich über jenen der Nachbarländer sind deshalb nicht anzustreben, wohl aber eine Harmonisierung der Abgaben mit dem Ausland und ein ergänzendes Mobility Pricing, unter Anrechnung der Abgaben auf Benzin und Diesel.

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)
- Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)? **JA**
 - Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien? **NEIN**
 - Weitere, welche?

Die KEV ist das Mittel der Wahl, weil die Mitnahmeeffekte so minimiert werden können (Befristung und Begrenzung der Höhe der Einspeisevergütungen nach Produktion und nach Produktivität der Anlagentechnik und des Standort sind die entscheidenden Steuerungselemente).

Eine pauschale Rückgabe an die Konsumenten macht wenig Sinn, weil es zu grossen Mitnahmeeffekten kommt. Alte, abgeschriebene Grosskraftwerke liefern sauberen Strom zu sehr kostengünstigen Bedingungen. Der Bezug solchen Stroms ist keine ökologische Leistung, die Finanzierung von neuen Kraftwerken mit erneuerbaren Energien oder von Modernisierungen alter Wasserkraftwerke hingegen schon, weil dadurch Elektrizität aus Kohlekraftwerken und Atomkraftwerken verdrängt wird. Dasselbe gilt für die Finanzierung von neuen Solarstromanlagen oder von anderen Kraftwerken mit neuen erneuerbaren Energien, die nur mittels einer geregelten Finanzierung gebaut und abgeschlossen werden können. Dass eine pauschale Rückerstattung von Geldmitteln an die Konsumenten diese Finanzierung sicherstellt, ist höchst unwahrscheinlich. Die Rückerstattung zur Finanzierung von erneuerbaren Energien müsste, um effektiv zu sein und um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sehr ähnlich aufgebaut sein wie die bestehende KEV. Es geht eben stets darum, die Finanzierung der hohen Anfangskosten von erneuerbaren Energien sicherzustellen, um später billigen Strom zu ernten. Eine Umstellung auf eine Lenkungsabgabe, die dann via Rückerstattung (unter dem Etikett «Steuerbefreiung») wieder in eine Mindestpreisregelung analog KEV ausmündet, ist letztlich eine fragwürdige Übung.

Allerdings halten wir alle Überlegungen, die KEV möglichst marktnah zu gestalten, für prüfenswert:

- Neugestaltung der Fristen: Anstelle der zeitlich fixierten Einspeisevergütungen für Photovoltaik plädieren wir für eine Maximalvergütung in kWh pro installierte Leistung (kW). Dadurch werden auch Ost- und Westdächer rentabel, und Süddächer erzielen

keine Mitnahmeeffekte; dies kann dazu dienen, den Anteil der Stromerzeugung in den Morgenstunden und am späten Nachmittag zu vergrössern.

- Erneuerungsfonds für grosse Wasserkraft (> 10 MW): Ein Fonds für Wasserkraftwerke, dessen Mittel mittels Ausschreibungen verteilt werden (Finanzierung von flexiblen Marktprämien), ist angesichts der gesunkenen Strompreise prüfenswert.
- Einmalvergütung für Anlagen, die massgeblich dank Eigenverbrauch finanziert werden können: Wir plädieren dafür, die Erfahrungen mit der Einmalvergütung rasch auszuwerten und die Anrechnung von Eigenverbrauch mittels eines befristeten Net Meterings zu erweitern. Dadurch können Fördergelder gespart werden.

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

Idealerweise sollte eine Lenkungsabgabe ohne Ausnahmen auskommen. Auch energieintensive Unternehmen sollten langfristig entsprechend ihres Verbrauchs besteuert werden.

Eine substantielle Verteuerung der Energie würde aber kurzfristig zur Abwanderung von Unternehmen ins Ausland führen (Carbon Leakage), was der Umwelt nicht hilft. Solange energieintensive Unternehmen nur einen eher kleinen Teil der Gesamtemissionen verursachen, sind Ausnahmen tragbar. Zudem optimieren diese aus eigenem Antrieb ihren Verbrauch, da die Energie in der Kostenrechnung eine gewichtige Rolle spielt. Unternehmen, die sich zu Reduktionsmassnahmen verpflichten und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sollen deshalb Rückerstattungen erhalten. Die Reduktionsmassnahmen sollen aber befristet und an anspruchsvolle Zielvereinbarungen gebunden werden.

Zudem plädieren wir dafür, dass die Schweiz dort, wo Umweltabgaben tiefer liegen als im Ausland – *etwa Benzin – Anstrengungen zur Harmonisierung der Abgaben* trifft.

Die vom Bund in Auftrag gegebenen Arbeiten zeigen, dass die Abgabebefreiung von energie- und treibhausgasintensiven Unternehmen dazu führt, dass deren Produktpreise keine wahren Kosten widerspiegeln und deshalb übermässig konsumiert werden. *Wir sind deshalb überzeugt, dass es mittelfristig einen Grenzsteuerausgleich braucht.* Der Bericht ecoplan/WTI/Universität Zürich «Border Tax Adjustment» zeigt, wie selbst ein rein importbasiertes System bereits Vorteile zeigt. Werden analog dem Prinzip der MWSt beim Export die Abgaben ganz oder teilweise rückerstattet (im Bericht leider nicht modelliert), ist dies mit Abstand die konsistenteste, aber auch wirtschaftsfreundlichste Art, um Wettbewerbsverzerrungen WTO- und GATT-kompatibel zu vermeiden. Die Fortschritte im Bereich der regionalen Input-Output- Modelle und der Ökobilanzierung erlauben eine schlanke Administration.

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)? **NEIN**
 - b) Wie heute vorgesehen? **JA**
 - c) Grosszügiger als Vorgesehen? **NEIN**

Ausnahmen sind immer auf ein Minimum zu beschränken. Viele Unternehmen sind heute schon in der Lage, auch mit hohen Energiepreisen zu leben. Diese Unternehmen sollen für ihre bisherigen Investitionen in die Nachhaltigkeit profitieren. Würde der Kreis der abgabebefreiten Unternehmen weiter gefasst, würden bisher untätige Unternehmen für ihren Rückstand geradezu belohnt.

Bis 2020 gibt die PI 12.400 eine gute Regelung ab.

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? **JA, wobei First Mover nicht benachteiligt werden dürfen.**
 - b) Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren? **NEIN**

Die Rückerstattung sollte unbedingt verknüpft werden mit der Verpflichtung seitens der berechtigten Unternehmen. Dabei möchten wir aber den Kreis der anrechenbaren Pflichtleistungen weiter ziehen. Es soll zusätzlich möglich sein:

- a) Neu-Investitionen in erneuerbare Energien (ohne KEV) zu finanzieren, welche einen äquivalenten Deckungsbeitrag zur Reduktion von Umweltbelastungen erreichen wie die Verbesserung der Energieeffizienz. Zu denken ist dabei an Solarkollektoren oder Photovoltaik auf Fabrikanlagen, an die Beteiligung oder Erstellung von Heizkraftwerken mit Biomasse oder Abfällen usw.
- b) Neben Investitionen sollen auch andere Massnahmen (Verhaltensänderungen, Produkt- oder Prozessinnovationen) zu sinkendem Energieverbrauch führen und angerechnet werden können.

Bei der Ausgestaltung der Gegenleistung ist besonders darauf zu achten, dass Verpflichtungen auf Bundesebene additional zu bereits eingegangenen Verpflichtungen auf kantonaler Ebene (Grossverbrauchermodell) erfüllt werden. Dieselbe Leistung darf nicht zweimal angerechnet werden.

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? **JA**
 - b) Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden? **NEIN**
 - c) Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? **JA, für Unternehmen über die AHV**
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?

Rückerstattung an die Haushalte

Das bisherige System pro Kopf und via Krankenkassen funktioniert gut, ist nicht regressiv und einigermaßen effizient. Ein Übergang zu Steuerschecks würde zwar die Sichtbarkeit für einzelne Zielgruppen erhöhen und dadurch möglicherweise auch die Akzeptanz. Gleiches wäre jedoch auch für die heutige Variante möglich, würde der Bund hierzu entsprechend kommunizieren. Ein Abbau bestehender Steuern ist sozialpolitisch problematisch, weil damit grundsätzlich hohe Einkommen begünstigt werden.

Rückerstattung an die Wirtschaft

Wir befürworten im Grundsatz eine Senkung der AHV-Beitragssätze, weil so auch die Selbständig-Erwerbenden berücksichtigt werden. Eine Senkung der AHV-Beitragssätze reduziert die Lohnnebenkosten und führt tendenziell zu positiven Beschäftigungswirkungen, da nicht nur Arbeitgeber sondern auch die Arbeitnehmer sowie die beitragspflichtigen Selbständig-Erwerbenden und die Nichterwerbstätigen davon profitieren können. Wichtig ist, dass die Tieflohnbranchen nicht zusätzlich benachteiligt werden.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

10. Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor?

Variante 2 (Schrittweise Einführung einer umfassenden Energielenkungsabgabe mit längerfristigen Elementen einer ökologischen Steuerreform)

Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen? (s. Kap. 7)

Variante 1 verstehen wir als Mussbestandteil innerhalb des ersten Massnahmen-Pakets, welches 2016 umgesetzt werden soll. Die Stromlenkungsabgabe kann auch ohne Verfassungsänderung eingeführt werden.

Die AEE SUISSE erachtet die Variante 2 als sinnvolle Weiterführung von Variante 1, unter dem Vorbehalt, dass die Verfassungsbestimmung klare Richtlinien vorgibt, dass der Ausbau von ökologisch unproblematischen, erneuerbaren Energien durch die Lenkungsabgabe nicht beeinträchtigt wird.

Aber auch Variante 2 inklusive Treibstoffabgabe ist ungenügend, um das von der Schweiz eingegangene Bekenntnis zum Zwei-Grad-Ziel realisieren zu können. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die maximale Abgabehöhe in der Bundesverfassung nicht so fixiert werden kann, dass das Klimaziel erreicht wird. Wir schlagen Ihnen folgendes differenzierte Konzept vor:

- Die Rückerstattung der CO₂-Abgabe/ Energie-Lenkungsabgabe auf nicht-erneuerbaren Energien dient wie bisher der Verbilligung der AHV und der Krankenversicherung.
- Die Rückerstattung der Stromabgabe dient der Finanzierung des Ausbaus von erneuerbaren Energien.
- Dabei halten wir eine Vollversorgung mit erneuerbaren Energien für technisch und ökonomisch als zielführend, weil die erneuerbaren Energien immer billiger werden und

die Wettbewerbsfähigkeit auf lange Sicht (unter Einbezug der preissenkenden Wirkung im «Goldenen Ende») für die meisten erneuerbaren Energien inzwischen erreicht ist.

- Der den Förderzweck übersteigende Teil der Stromabgabe wird ebenfalls an Haushalte und Unternehmen zurückverteilt.
- Der Förderteil kann bei zunehmender Verteuerung des CO₂-Stroms tendenziell «eingefroren» werden, während der Lenkungsteil dynamisch bleibt.

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

Wir halten es für eine grosse Illusion zu meinen, die Umweltziele könnten mit einem einzigen Instrument «Lenkungsabgabe» erreicht werden. Der Strommarkt ist seit der Marktöffnung äusserst komplex geworden. Für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit braucht es eine Diversifikation und einen Ausbau der erneuerbaren Energiequellen. Wenn dabei aus topographischen Gründen unterschiedliche Gestehungskosten auftreten, was zu erwarten ist, führt eine uniforme Lenkungsabgabe zu den gleichen Mitnahmeeffekten wie die viel propagierten, aber in der Praxis erfolglosen und teuren Quotenmodelle.⁹

Entgegen der von manchen Medien verbreiteten Meinung kommt es bei der KEV gerade nicht zu grossen Mitnahmeeffekten. Es mag so gewesen sein, dass manche Vergütungen zu langsam abgesenkt wurden, als bei der Photovoltaik ein Preiszerfall eintrat. Dies ist aber nicht als Indiz eines fehlbaren Instruments zu werten, sondern vielmehr ein Indiz der Leistungsfähigkeit der KEV, neue Technologien in kürzester Zeit marktfähig und «bankable» zu machen. Die Finanzierung der KEV wird von den Verursachern getragen und ist mitnichten eine Subvention aus der Staatskasse; die KEV ist für jede einzelne Anlage befristet und wird den sinkenden Gestehungskosten regelmässig angepasst.

Da die witterungsbedingte Stromerzeugung aus Photovoltaik und Windenergie aber endogen die Strompreise mitbestimmt (bei Sonnenschein sinkt der Strompreis), sind die marginalen Preise an der Strombörse, die nur die variablen Kosten spiegeln, ein denkbar ungeeigneter Massstab für die Abschätzung einer vermeintlichen Quersubventionierung.

Vergleichen müsste man vielmehr die Gestehungskosten eines Systems mit erneuerbaren Energien und eines mit nicht-erneuerbaren Energien. Rechnet man dabei die Vollkosten richtig, inkl. Entsorgung der radioaktiven Abfälle und Brennstoffkostenrisiko von fossilen Energieträgern sowie alle externen Kosten, dann schneiden die erneuerbaren Energien heute bereits sehr gut ab und erweisen sich in einer life-cycle-Betrachtung als wettbewerbsfähig.

Es ist zudem falsch, die Preise bloss in einer energy-only Betrachtung zu analysieren, denn die Kraftwerke verursachen je nach Standort und Erzeugungsprofil höchst unterschiedliche Netz- und Reservekosten. Eine verbrauchsnahe Anlage auf einem Hausdach, die im Herbst und im Frühjahr die Reserven in den Stauseen schont und die oberliegenden Netze in Zeiten hohen Verbrauchs entlastet, kann dank Eigenverbrauch schon heute kostenminimal sein, wenn man sie mit den vollen Kosten von Grosskraftwerken vergleicht.

⁹ Dr. Peter Bofinger: Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg? Gutachten im Rahmen des Projekts „Stromsystem - Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes“, Universität Würzburg September 2013

Jede Regelzone im Stromsektor muss eine angemessene Eigenversorgung sicherstellen, inkl. Netze und Reserven. Gäbe es die Einspeisevergütungen nicht, müsste der Regulator Massnahmen bei Gefährdung der Versorgung gemäss Stromversorgungsgesetz Artikel 9 ergreifen, denn bei den heutigen Strompreisen kann der Bau und die Erneuerung von Kraftwerken nicht kostendeckend finanziert werden.

Wir laden den Bundesrat deshalb ein, das erfolgreiche Instrument der KEV auf Basis von Fakten nüchtern zu beurteilen. Dabei ist dem «Goldenen Ende» der Kraftwerke mit erneuerbaren Energien und dem Merit Order-Effekt besondere Beachtung zu schenken. Entgegen den verbreiteten Befürchtungen hat der Ausbau der erneuerbaren Energien mittels KEV in der Schweiz nicht zu einer Verteuerung der Elektrizität geführt, sondern sie führt kurz- und langfristig eher zu einer Verbilligung der Energiebeschaffung, weil der so erzeugte Strom teurere fossile und (neue) nukleare Energien überflüssig macht und in den Bereichen Gebäude oder Verkehr zu einer billigeren Versorgung führt, dank Wärmepumpen und Elektromobilität.

Dies zeigt sich unmittelbar, wenn man die Kostensteigerung der fossilen Energien (+ 6,5 Milliarden Franken bzw. +135 % seit 1997) mit den stabilen Kosten der Elektrizität (real minus 10-15 % seit 1997) vergleicht. Auch die Verteuerung der Elektrizität in Deutschland ist nur zu einem geringen Teil auf die EEG-Umlage zurückzuführen. Letztere spiegelt zudem die teuren Gestehungskosten der Photovoltaik in der Periode 2004–2011; weil die Schweiz die Solarstromanlagen erst in jüngster Zeit zu einem bedeutend tieferen Preis kräftig ausbaut, ist bei uns nicht mit vergleichbaren Kostensteigerungen zu rechnen. Vielmehr dürften sich die Kostensteigerungen der KEV-Umlage und die Verbilligungen durch den Merit Order-Effekt ungefähr die Waage halten.

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)? **JA**
- b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)? **NEIN**
- c) Weitere, welche?

Ein rascher Verzicht auf Fördermassnahmen jeglicher Art ist nicht möglich und grundsätzlich auch nicht erwünscht. Denn ergänzende Förderprogramme stellen sicher, dass die Technologie entwickelt und marktfähig gemacht werden kann, und sie erhöhen die Akzeptanz von Lenkungsabgaben.

Energieabgaben alleine schaffen dies nur teilweise. Die AEE SUISSE zieht die Übergangsvariante A in Kombination mit einem periodischen Monitoring vor: Die erneuerbaren Energien brauchen Investitions- und Planungssicherheit. Das Gebäudeprogramm und die KEV können während der Übergangsphase durch eine Teilzweckbindung der gemischten CO₂-/Energieabgabe finanziert werden.

Die bestehenden Förderinstrumente sollen durch ein Monitoring periodisch überprüft werden, um bei ungerechtfertigten Förderungsmechanismen eingreifen zu können.

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)
- Sehr wichtig?
 - Wichtig?
 - Weniger wichtig?

Über den Nutzen einer ökologischen Steuerreform entscheidet nicht die Haushaltneutralität im engen Sinn, sondern der Gesamtnutzen. Deshalb ist die strikte Haushaltneutralität im engeren Sinn weniger wichtig als die Kostenbelastung der Haushalte insgesamt, inkl. aller Kosten für Energie, für Klimaschäden (z.B. Sturmschäden, Verteuerung von Lebensmitteln) und für die übrigen Umweltkosten (Lärm, Schadstoffe).

Zum Gesamtnutzen gehören nebst der zu erwartenden positiven Umweltwirkung auch die langfristige *Verbilligung der Beschaffung durch die mit steigendem Alter der Anlagen und technischem Fortschritt immer kostengünstigere Elektrizität aus erneuerbaren Energien* (Goldenes Ende von Kraftwerken mit erneuerbaren Energien). Gelingt es darüber hinaus, dank Anreizen den Energieverbrauch zu senken, die Energieeffizienz zu verbessern und die erneuerbaren Energien weiter zu verbilligen und deren Marktanteil zu erhöhen, so entsteht mehr als ein Nullsummenspiel. Die Konsumenten werden vielmehr real profitieren.

Bei der Rückerstattung scheint uns entscheidend, dass diese verteilungsneutral erfolgt. Dabei ist auch die regressive Wirkung bestehender Energiekosten zu berücksichtigen, welche durch eine geeignete Umstellung auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz gesenkt werden kann.

Die Rückerstattung hat zudem den Zweck, Akzeptanz für die Lenkungsabgabe zu schaffen. Können Umweltkosten, Energiekosten und Abgaben netto gesenkt werden – dank der Verstärkung der Lenkungseffekte wie auch durch die Teilzweckbindung –, so sollten auch diese Möglichkeiten in Betracht gezogen und zur Optimierung von Abgaben realisiert werden.

14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen? (s. Kap. 9.3)
- Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen? **JA**.
 - Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer? **NEIN**
 - Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe? **JA**

Die AEE SUISSE erachtet eine Ausschüttung über die Krankenversicherung und eine regelmässige periodische Anpassung der Reduktion der AHV-Sätze als sinnvollste Massnahme, um die Rückerstattung zu realisieren.

Weil hohe Lenkungsabgaben kurzfristig aus Erfahrung auf hohe Widerstände stossen, ist auch eine teilweise Umstrukturierung des Energieverbrauchs durch Förderung als Rückerstattung anzurechnen, denn das Geld landet ja nicht in der Bundeskasse.

Da Fördermassnahmen in der Vergangenheit zudem zu Kostensenkungen geführt haben, sind sie als Vorleistung für eine verstärkte Lenkung nicht nur legitim, sondern unabdingbar.