



Eidg. Finanzdepartement
Ökonomische Analyse und Beratung
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 15. Dezember 2013

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Stellungnahme zur Konsultation Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem und verschiedene Varianten eines Energielenkungssystems

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt die SP Schweiz Stellung in der Konsultation zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem und zu den verschiedenen Varianten eines Energielenkungssystems.

Grundsätzliche Beurteilung

Ökonomische Instrumente sind neben direkten Vorgaben und Eingriffen ein wichtiger Teil des umweltpolitischen Instrumentariums zur Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele. Die mittels marktwirtschaftlicher Instrumente angestrebte Internalisierung der externen Folgekosten der Umweltbeanspruchung, die von der Gesellschaft getragen werden müssen, muss vorangetrieben werden. Die Preise sollen die wahren Kosten widerspiegeln und dem Verursacherprinzip Rechnung tragen. Zu diesem Zweck ist eine ökologische Steuerreform richtig und wichtig.

Die Klimaerwärmung stellt heute eine der grössten weltweiten Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dar. Ihre negativen Folgewirkungen belasten die Volkswirtschaften mit enormen Kosten. Selbstverständlich ist auch die Schweiz gefordert, aktiv Gegensteuer zu geben. Dies bedeutet einerseits eine konsequente Umsetzung der klimapolitischen Massnahmen und damit eine Reduktion des Energie- und Ressourcenverbrauchs bzw. den konsequenten Umstieg auf erneuerbare Energien. Andererseits braucht es ein dezidiertes Engagement der Schweiz für internationale Klima- und Umweltabkommen.

Die Schweizer Wirtschaft hat nach wie vor die Chance, sich als „Early mover“ mit technischen und gesellschaftlichen Innovationen sowie Investitionen in neue Lösungen vorteilhaft zu positionieren. Wer das wirtschaftliche Potenzial des ökologischen Umbaus frühzeitig erkennt und nutzt, vermag nicht nur die längerfristig drohenden Kosten der Klimaerwärmung zu reduzieren, sondern profitiert in den entsprechenden Branchen auch ganz konkret von neu entstehenden bzw. wachsenden Geschäftsbereichen.

In diesem Sinn begrüsst die SP das zweite Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, welche das Fördersystem (Minimaler Netzzuschlag für die Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien und minimale CO₂-Abgabe auf Brennstoffen) schrittweise mit einem substanziellen, wirksamen Lenkungssystem ergänzt und diesem Lenkungssystem die bedeutendere Rolle zuweist. Die SP ist nach wie vor der Meinung, dass als erster wichtiger Schritt für den Einstieg in die neue Energie- und Klimapolitik auch auf Treibstoffen eine Abgabe eingeführt werden sollte. Die Massnahmen im ersten Paket der Energiestrategie 2050 im Bereich Verkehr sind absolut ungenügend.

Das grundsätzliche Bekenntnis zur langfristigen Weiterverfolgung der Energiewende und der damit einhergehende Markttransformation ist für die SP zentral. Was die konkrete Umsetzung betrifft, ist die SP in verschiedenen Punkten der vorliegenden Vorschläge entsprechend flexibel, wir schlagen aber eine eigene Variante vor, die sowohl eine Energieabgabe auf den Brenn- und Treibstoffen, sowie auf der Elektrizität vorsieht. Im Detail der Abgabenhöhe gibt es verschiedene Wege der finanziellen Steuerung des Umweltverhaltens und der teilweisen Verwendung der generierten Mittel, die zu den anvisierten Zielen führen.

Konsultationsfragen

1. Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden? (s. Kap. 3)

Ja, Abgaben auf Energie sind ein sinnvolles Instrument um die Energie- und Umweltziele zu erreichen. Je nach Ausgestaltung sind sie entweder staatsquoten- bzw. haushaltneutral oder sind Einnahmen um Förderinstrumente zu finanzieren und Verbote und Gebote einfacher umzusetzen. Ein kompletter Ersatz der Förderinstrumente durch Lenkungsinstrumente erscheint wenig sinnvoll um die ambitionierten energiepolitischen Ziele bis 2050 erreichen zu können. Ebenso muss festgehalten werden, dass insbesondere die KEV-Abgabe eine Energieabgabe gemäss dem bundesrätlichen Definitionsverständnis darstellt.

2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden? (s. Kap. 3)

Als Hauptinstrument bevorzugt die SP ein Abgabensystem, welches eine substanzielle Lenkungswirkung entfaltet. Das Lenkungssystem muss im Interesse der Zielerreichung einen Mix mit anderen Instrumenten inklusive einer Teilzweckbindung der Abgaben zur Finanzierung von Fördersystemen wie die KEV oder von Anreizen wie beim Gebäudesanierungsprogramm bilden.

3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.1)

Für die Einführungsphase ist eine Bemessung nur nach CO₂-Gehalt denkbar und administrativ auch einfach umsetzbar. Da jedoch eine rasche Abnahme der CO₂-Emissionen auch zu einer Substitution führen wird und soll, müssen zunehmend weitere Bemessungsgrundlagen verwendet werden. Neben Energieinhalt bieten sich hier auch aus Ökobilanzen ermittelte Indizes zur Umweltbelastung an. Damit werden eine zielgerichtete Substitution ermöglicht und unerwünschte Nebenwirkungen vermieden.

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

Grundsätzlich soll die Besteuerung von Treibstoffen gleich gestaltet werden wie jene bei Brennstoffen. Der Abgabegestaltungsfreiraum ist aber durch den bei Preisdifferenzen drohenden Tanktourismus eingeschränkt. Treibstoffpreise deutlich über jenen der Nachbarländer sind deshalb nicht anzustreben, weshalb ein Übergang zum Mobility-Pricing mittelfristig unumgänglich sein dürfte. Im Mobility-Pricing ist es später möglich, eine umfassendere Bemessungsgrundlage zu wählen, welche sich auch an Lärm und weiteren unerwünschten Nebenwirkungen der Mobilität orientieren soll. Das Pricing ist zudem nicht abhängig von den Nachbarländern. Aufgrund des späten geplanten Einführungszeitpunktes (unseres Erachtens in einem vom Bundesrat vorzusehenden 3. Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050), sollte die Konzeption bereits jetzt das Mobility-Pricing einbeziehen. Die hohen externen Kosten des Verkehrs führen automatisch zu höheren Abgaben als im Bereich der Brennstoffe.

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)

Auch bei der Abgabe auf dem Elektrizitätskonsum sind einerseits die Effizienzsteigerung beim Verbrauch und andererseits die umweltfreundlichere Produktion im Auge zu behalten. Dabei gilt es eine Gleichbehandlung von nicht umweltbelastenden Importen und Inlandproduktion sicherzustellen, um keine entsprechende Arbitrage herbeizuführen.

Wir sind für eine allgemeine Verbrauchsabgabe auf Strom. Sofern Möglichkeiten bestehen, eine nicht uniforme Elektrizitätsabgabe zu erheben, schlagen wir zuerst die Abgabe auf importiertem Strom aus fossilen Brennstoffen (Basis Herkunftsnachweis) oder auf inländischem Atomstrom vor. Welcher Teil hiervon rückverteilt wird und welcher als Teilzweckbindung in den Zubau erneuerbarer Energie fließt, muss im Lichte der zu erreichenden Ausbauzielen bei den erneuerbaren Energieerzeugungsanlagen festgelegt werden. Strom ist real gesehen in den letzten Jahrzehnten ständig günstiger geworden, weshalb insgesamt eine erhebliche Zusatzbelastung nötig ist, um die gewünschten Lenkungsziele zu erreichen. Im absehbaren europäischen Umfeld des Strommarktes erscheint eine KEV und eine Vorrangregelung für EE-Kraftwerke das geeignete Mittel, um neue Produktionskapazitäten ans Netz zu bringen oder bestehende Wasserkraftwerke zu stärken. Die Einspeisevergütung ist eine Fördermassnahme (finanziert mit einer Energieabgabe), die marktnah und effizient wirkt und vielen Produzentinnen und Produzenten den Markteintritt verlässlich ermöglicht. Wichtig ist das Schaffen von Investitionssicherheit. Der investitionshehmende KEV-„Deckel“ muss als bürokratische Hürde und als ein den effizienten Vollzug verhinderndes Element aufgehoben 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, denn angesichts der Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung von international akzeptierten und wirksamen Grenzausgleichmassnahmen wird bis auf weiteres nicht auf eine klar beschränkte Rückerstattung verzichtet werden können (siehe Antwort 8). Da aber die weitere Subventionierung von energie- und treibhausgasintensiven Unternehmen dazu führt, dass deren Produktpreise keine wahren Kosten widerspiegeln und deshalb übermässig konsumiert werden, braucht es mittelfristig einen Grenzsteuer-ausgleich, um eine kohärente Energie- und Ressourcenpolitik verfolgen zu können.

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

Solange notwendig soll die Referenz für die Definition des Kreises der befreiten Unternehmen die parlamentarische Initiative 12.400 und die bisherige Praxis des CO₂-Gesetzes sein. Eine grosszügigere Befreiung ist klar abzulehnen, sofern keine substanziellen Abgabenerhöhungen oder -ausweitungen anstehen.

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

Die Unternehmen sollen zu Energieeffizienzmassnahmen oder CO₂-Emissionssenkungsmassnahmen verpflichtet werden. Generell sollte bei Lenkungsabgaben zwischen jenem Teil unterschieden werden, welcher die externen Kosten internalisiert und jenem Teil, welcher darüber hinausgehend eine zusätzliche Lenkungswirkung bezweckt. Der Anteil, welcher lediglich externe Kosten internalisiert, soll nicht zurückerstattet werden, weil es sich sonst um eine Subvention handelt.

Der Grossverbraucherartikel der Kantone ist auf jeden Fall konsequent umzusetzen. Deshalb darf sich ein Unternehmen die Einhaltung des kantonalen Grossverbraucherartikels nicht ein zweites Mal national anrechnen lassen. Deshalb ist die Pflicht zu Effizienzmassnahmen so zu formulieren, dass diese klar additionell sind. Wir verweisen auf die von uns unterstützte Lösung im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 12.400, wo stromintensive Unternehmen nur dann eine Rückerstattung der Abgabe erhalten, wenn sie einen Teil der Rückerstattung im Rahmen einer Zielvereinbarung in Effizienzmassnahmen investieren.

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

Das bisherige System pro Kopf und via Krankenkassen funktioniert gut, ist nicht regressiv und einiger-massen 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 bisheriger Steuern und Abgaben ist sozialpolitisch problematisch, weil damit grundsätzlich hohe Einkommen begünstigt werden.

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 SP schlägt folgende Kombination vor:

Energieabgabe auf Brenn- und Treibstoffen mit beschränkter Teilzweckbindung für die Gebäudesanierung.

Die bestehende, klimapolitisch motivierte CO₂-Abgabe auf Brennstoffen (Energieabgabe auf den CO₂-Gehalt) wird mit einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen ergänzt und schrittweise und in Abhängigkeit der Emissionsentwicklung erhöht. Mit Ausnahme des teilzweckgebundenen Anteils erfolgt eine vollständige Rückerstattung. Die heutige Teilzweckbindung (aus der Brennstoffabgabe) für das Gebäudeprogramm wird gemäss den Vorschlägen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 bis zum Jahr 2020 ausgebaut und danach „eingefroren“, bis die erwünschte Sanierungsquote im Gebäudebestand erreicht ist. Ebenso könnte die Teilzweckbindung allfällige internationale Verpflichtungen zur Finanzierung von Massnahmen zur Klimaschäden-Behebung abdecken. Der Förderanteil (bzw. die Teilzweckbindung) bleibt somit ab 2020 konstant, während der lenkende Teil der Abgaben auf Brenn- und Treibstoffen schrittweise erhöht wird.

Stromabgabe mit beschränkter Förderkomponente für den Ausbau der Erneuerbaren Erzeugungskapazitäten.

Im Strombereich wird der heutige Netzzuschlag zu einer Stromabgabe (Abgabe auf den Energiegehalt von Elektrizität = Verbrauchsabgabe) ausgebaut. Die resultierenden Einnahmen werden zum Teil – wie im ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 geplant – für Förderzwecke eingesetzt. Der den Förderzweck übersteigende Teil der Stromabgabe wird an die Haushalte und Unternehmen zurückverteilt. Der Förderteil wird somit ab 2020 auch „eingefroren“ während der Lenkungsteil dynamisch bleibt und kontinuierlich zur Erreichung der Lenkungsziele erhöht wird.

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

Aus Sicht der SP sind zusätzlich zu den vorgeschlagenen Massnahmen sehr wohl weitere Instrumente denkbar, wobei diese jedoch – aus heutiger Sicht – nur als Ergänzung in Frage kommen dürften. Im Bereich des Strommarktes unterstützen wir Regulierungen, die bis 2035 die Grundversorgung mit 100% Erneuerbarer Energie ermöglichen. Ebenso erwarten wir starke regulatorische Impulse für den Ausbau der Elektromobilität.

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

Die Wirkung von Energieabgaben beginnt bereits vor deren tatsächlichen Erhebung. Eine frühzeitige und verlässliche Ankündigung der Energieabgabenstrategie macht deshalb doppelt Sinn. Einerseits können Investoren mit den neuen Energieabgaben rechtzeitig ihre Rentabilitätsrechnungen machen. Andererseits werden auch Produkte und Technologien frühzeitig entwickelt, um im künftigen Marktumfeld zu bestehen.

Ein rascher Verzicht auf Fördermassnahmen jeglicher Art ist im Bereich der Einspeisevergütung nicht bei allen Technologien möglich und grundsätzlich auch nicht erwünscht, solange die neuen Erzeugungskapazitäten nicht realisiert sind. Denn ergänzende Förderprogramme stellen sicher, dass die Technologie entwickelt und marktfähig gemacht werden kann. Energieabgaben alleine schaffen dies nur teilweise.

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

Für die SP ist es entscheidend, dass die Staatsaufgaben mindestens im bisherigen Umfang erbracht und finanziert werden können und keine Umverteilung der Steuer- und Abgabelasten von höheren zu tieferen Einkommen sowie von Unternehmen zu Haushalten entstehen.

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

Will man die Haushaltsneutralität über einen längeren Zeitpunkt sicherstellen, kommen nur die Optionen Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme bzw. regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze in Frage.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Stefan Hostettler
stellvertretender Generalsekretär