

Eidgenössische Finanzverwaltung  
Ökonomische Analyse und Beratung  
Dr. Martin Baur  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

**Urs Glutz**  
Leiter Public Affairs  
Mitglied der Geschäftsleitung

**Swisspower AG**  
Bändliweg 20  
Postfach  
8048 Zürich

Telefon +41 (0)44 253 82 70  
Telefax +41 (0)44 253 82 31  
urs.glutz@swisspower.ch  
www.swisspower.ch

15. Dezember 2013

## **Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem: Konsultation**

Sehr geehrter Herr Dr. Baur  
Sehr geehrte Damen und Herren

Als direkt betroffener Verband der städtischen Energieversorgungsunternehmen haben wir uns eingehend mit der Vorlage auseinandergesetzt und wollen Ihnen nachfolgend unsere Inputs zum vorliegenden Dokument aufzeigen.

### **Generelles**

Eine Etappierung der Energiestrategie ES 2050, die neben der Umsetzung eines Massnahmenpakets auch eine Umstellung von einem Förder- zu einem Lenkungssystem vorsieht (ökologische Steuerreform), ist sinnvoll. Das Denken und Handeln in Etappen bzw. Zeiträumen trägt der Logik des Energiesystems Rechnung und erlaubt ein planvolles Vorgehen für die Neuausrichtung von Strukturen, Technologien und Prozessen. Je schneller mit der Weiterentwicklung der Energiepolitik auch die Klimapolitik (CO<sub>2</sub> Gesetz) neu ausgerichtet wird, umso besser. Die für die zweite Etappe der ES 2050 angedachte Einführung einer Energieabgabe auf nicht erneuerbare Energieträger ist zu begrüßen, da nur so externe Kosten internalisiert werden können. Die Energielenkungsabgabe wird im Grundlagenbericht als notwendige Voraussetzung für das Erreichen der Energie- und Klimaziele in dieser zweiten Etappe der ES 2050 bezeichnet. Wir vermissen im vorliegenden Bericht jedoch eine intensive Auseinandersetzung und Darstellung dieser zweiten Etappe der ES 2050 und deren Ziele und Zielerreichungsmassnahmen im Lichte der Einführung eines Energielenkungssystems.

Die Orientierung der Einführung eines Energielenkungssystems an einer nächsten, zweiten Etappe der ES 2050 darf die Umsetzung der ersten Etappe nicht gefährden, weshalb eine allfällige Teilschrittbindung für Förderungen im Energiebereich (KEV) vorübergehend möglich bleiben sollte. Hier könnte eine schrittweise, sukzessive Verbindung der Systeme Sinn machen: Wirksame Lenkungsmechanismen werden vor der 2. Etappe genutzt - und weiterhin benötigte Fördermechanismen und langfristige Förderzusagen reichen auch in die 2. Etappe hinein. Gerade bei der grund-

sätzlich unelastischen Stromnachfrage könnten Lenkungsmechanismen so schon früher Wirkung entfalten.

Wir erwarten, dass ein Lenkungssystem haushaltsneutral ausgestaltet wird. Die empirische Erfahrung ist nicht von der Hand zu weisen, dass ursprünglich als reine Lenkungsabgaben konzipierte Staatseinnahmen mit der Zeit unweigerlich für fiskalische Zwecke umfunktioniert werden, wie dies bereits mit der CO<sub>2</sub>-Abgabe geschehen ist.

## **Erfolgsaussichten für eine Lenkungsabgabe**

- Die Stossrichtung der ES 2050 und die damit verbundene Etappierung, die neben der Umsetzung des Massnahmenpakets ab 2020 auch den Wechsel vom heutigen Fördersystem (KEV) zu einem künftigen Lenkungssystem vorsieht, ist zu begrüessen und weiter zu verfolgen. Für den Erfolg entscheidend sind eine zeitgerechtes Verbinden mit der zweiten Etappe (Einführung der ökologischen Steuerreform), wirksame Lenkungsmechanismen und eine Herstellung der Kostenwahrheit.
- Grundsätzlich ziehen wir ein Lenkungssystem einem Fördersystem vor („Lenken vor Fördern“). Die möglichst rasche und konsequente Einführung einer Lenkungsabgabe – wenn immer möglich schon vor dem vom Bundesrat angekündigten Termin von 2020 – und damit einhergehend eine Reduktion/Abschaffung der KEV samt flankierenden Massnahmen sind zu befürworten und entsprechend voranzutreiben.
- Die Einführung einer Energieabgabe hat koordiniert mit internationalen Bemühungen zu erfolgen und muss insbesondere mit einer Anbindung des Schweizer Systems für Emissionshandel an dasjenige der Europäischen Union (EU-ETS) einhergehen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantworten wir die

## **Konsultationsfragen**

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

Grundsätzlich befürworten wir die Einführung von Energieabgaben in einem Lenkungssystem gemäss den einleitenden Ausführungen. Die Ausrichtung der schweizerischen Energie- und Klimapolitik wird jedoch massgeblich von internationalen und vor allem europäischen Entwicklungen mitbestimmt. Die Gefahr besteht, dass bei einem Alleingang der Schweiz mit systembedingt steigenden Lenkungsabgaben für die Schweiz unverhältnismässige Standortnachteile entstehen.

**2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden?**

Ein **Lenkungssystem** ist einem Fördersystem grundsätzlich vorzuziehen. Die Umsetzung einer Energieabgabe auf sämtlichen nicht erneuerbaren Energieträgern mit Rückerstattung an Wirtschaft und Bevölkerung (Lenkungsabgabe) muss wie erläutert haushaltsneutral ausgestaltet werden. Die konkrete Umsetzung ist mit erheblichen Risiken verbunden, welche im politischen Prozess zu berücksichtigen sind.

**3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden?**

- a) Bemessung nach dem CO<sub>2</sub>-Gehalt. Die Reduktion von fossilen Energien folgt in erster Linie klimapolitischen Interessen.

**4. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden?**

Eine volle Umsetzung der Energiestrategie 2050 bedingt auch eine Besteuerung von Treibstoffen. Allerdings soll die Besteuerung nicht im gleichen Umfang wie die Brennstoffe erfolgen, sondern durch eine tiefere Besteuerung. Eine tiefere Besteuerung deshalb, da der Treibstoff bereits mit der Mineralölsteuer (73 Rp./Liter) belastet ist, während diese beim Heizöl bedeutend geringer (0,3 Rp./Liter) besteuert wird.

**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?**

Die KEV beurteilen wir nicht als zukunftsfähiges Modell. Sollen erneuerbare Energien weiterhin gezielt gefördert werden, so sind Quotenmodelle die insgesamt bessere Alternative. Die Stromversorger erhalten Vorgaben (Quoten), wie viel erneuerbaren Strom sie produzieren sollen. Welche Technologie und Anlagen sie dazu wählen, bleibt ihnen überlassen. Ein Quotenmodell bietet mehr unternehmerischen Spielraum, es fördert marktnahe, konsumangepasste Produktion, senkt damit die Kosten und bietet ein besseres Kosten/Nutzenverhältnis als die KEV. Es enthält keine technologiebezogenen Subventionen und verzerrt den Markt nicht. Im Übrigen wird jährlich auf der Stromkennzeichnung eines jeden Stromlieferanten in der Schweiz der Anteil erneuerbare Energie ausgewiesen. Es ist also nicht schwierig, nur auf den nicht erneuerbaren Energieanteil eine Lenkungsabgabe zu bezahlen.

**6. Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden?**

Tatsache ist, dass stromintensiven Unternehmungen bei hohen nationalen Energieabgaben Nachteile in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit erleiden und deshalb Entlastung suchen.

Swisspower erachtet diese Sonderlösung, verbunden mit zusätzlichen Umverteilungswirkungen und Umsetzungsaufwand, als nicht wünschenswert. Sofern dennoch zusätzliche Anreize zur Ver-

besserung der Stromeffizienz gesucht werden, sollen sich diese auf die bestehenden und vor allem freiwilligen Instrumente z.B. der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) mit den bereits eingeführten KMU- und Energie Modellen abstützen. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung basiert nicht nur auf den Energiepreisen sondern eine entscheidende Rolle spielen weitere Massnahmen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Bildung/Forschung/Technologie, gesellschaftliche Kohäsion, Umwelt und natürliche Ressourcen, Raum- und Siedlungspolitik, Mobilität.

Wir begrüssen die bereits heute durch das BFE umgesetzten Instrumente und die freiwilligen Anreize und Boni der Wirtschaftspartner. Zudem orten wir einen mit der EU noch nicht geklärten Punkt: staatliche Beihilfen. Möglicherweise ist der Anspruch auf Rückerstattung des Zuschlags bzw. der Energieabgaben eine marktverzerrend wirkende steuerliche Erleichterung einer Kundengruppe, was als nicht EU-konform eingestuft werden kann.

**7. Wie weitgefasst sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein?**

Vgl. Antwort auf Frage 6

**8. Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen?**

Vgl. Antwort auf Frage 6

**9. Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden?**

Alle hier erwähnten Vorschläge haben Nachteile:

- a) Verfälscht die Krankenkassenkosten und setzt falsche Signale
- b) Der technische und organisatorische Aufwand für die Ermittlung der Rückerstattungsberechtigten wird als sehr hoch eingeschätzt. Zudem wird die fehlende Kongruenz zwischen Steuerregistern und Empfängerkreis der Berechtigten der Rückerstattung als Hauptproblem identifiziert.
- c) Dieses Vorgehen bedingt einen Eingriff in die Kantonshoheit und ist deshalb realpolitisch schwer durchsetzbar.

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

Die Variante 1 führt neben dem Aufbau der Lenkungsabgabe das bestehende Fördersystem weiter, was einige Zeit politisch opportun sein kann. Grundsätzlich befürworten wir jedoch eher Variante 2, sehen darin aber bedeutende realpolitische Risiken bei deren Umsetzung. Die Lenkungsabgabe darf jedoch keine fiskalischen Ziele verfolgen, sie muss haushaltsneutral ausgestaltet sein.

**11. Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind?**

Nein. Als Grundlage zur Erreichung der Energie- und Klimaziele soll primär die Ausschöpfung von Effizienzzielen dienen. Diese Ziele sollten marktorientiert und mit geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden.

**12. Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor?**

Swisspower favorisiert die Übergangsvariante B: d.h. möglichst rascher Reduktion der Förderung und die Einführung einer umfassenden Lenkungsabgabe.

**13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben:**

Die Energieabgaben dürfen nicht zur Schliessung von allfälligen Lücken bei den Steuereinnahmen führen. Die Haushaltneutralität muss kurz- und langfristig jederzeit gewährleistet sein, ist also sehr wichtig. Die Einhaltung der Haushaltsneutralität ist vor allem auch für die Kantone eine zentrale Voraussetzung für die Einführung eines Lenkungssystems. Realpolitische Erfahrungen zeigen jedoch meist das Gegenteil.

**14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen?**

Wir plädieren für die Massnahme c). Der Staat (inkl. Kantone) verteilt das zurück, was sie haben, anstatt dauerhaft eine Lücke zu schaffen, die möglicherweise nur schwer zu schliessen ist. Die Haushaltsneutralität wäre somit nachhaltig gewährleistet.

**Fazit**

Keine der beiden Varianten erfüllt alle unsere Forderungen. Für Variante 2 spricht, dass sie eine deutlich höhere Energieabgabe – und damit eine bessere Lenkungswirkung - vorsieht, was aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüssen ist. Allerdings werden damit eben auch nur die Ziele des Szenarios „Politische Massnahmen“ erreicht und somit die Ziele des Szenarios „Neue Energiepolitik“ oder synonym der Energiestrategie 2050 um mehr als die Hälfte verfehlt. An dieser Stelle ist anzumerken, dass der Begriff der Energiestrategie 2050 mehrheitlich verwirrend verwendet wird, nämlich nicht als Resultat am Ende der zweiten Etappe sondern als erste Etappe, was die Verständlichkeit stark schmälert.

Auf die Marktfähigkeit des Modells ist ein besonderes Augenmerk zu richten. Eine einseitige Marktverzerrung dürfte wohl kaum akzeptiert werden, da sie unsere Industrieunternehmen noch mehr ins Ausland drängen könnte.

Für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Hinweise danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "A. Bürkler". The signature is fluid and cursive.

Alfred Bürkler  
Geschäftsleiter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "U. Glutz". The signature is more stylized and less legible than the one on the left.

Urs Glutz  
Leiter Public Affairs