

Q&A zum Klima- und Energielenkungssystem

Stand 28.10.2015

Ab 2021 will der Bundesrat im Klima- und Energiebereich das Fördersystem durch ein Lenkungssystem ablösen. Was ist der Vorteil eines solchen Lenkungssystems?

Energie- und klimapolitische Ziele können mit Lenkungsabgaben zu tieferen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden als mit Fördermassnahmen oder Vorschriften. Die Vorteile von Lenkungsabgaben zeigen sich vor allem mittel- bis langfristig. Erstens lässt die Veränderung der relativen Preise den Haushalten und Unternehmen die Entscheidungsfreiheit, ihr Verhalten dort anzupassen, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Zweitens bewirken preisliche Anreize, dass fortwährend weitere, noch bessere Möglichkeiten gesucht werden, um Emissionen und Energieverbrauch zu reduzieren. Dies führt zur Entwicklung von neuen und innovativen Lösungen. Ausserdem sind Lenkungsabgaben im Vollzug weniger aufwendig als Fördermassnahmen oder Vorschriften. Die Belastung der Lenkungsabgaben wird kompensiert, indem die Erträge der Lenkungsabgaben an die Haushalte und Unternehmen zurückverteilt werden.

Wieso braucht es eine Verfassungsbestimmung?

Die bisherigen Abgaben, die wegen verschiedener Teilzweckbindungen nicht dem Ideal einer Lenkungsabgabe entsprechen, werden mittelfristig durch reine Lenkungsabgaben abgelöst. Nur die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung schafft klare Voraussetzungen für den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, indem sie bestehende Zweckbindungen befristet und die Schaffung neuer Fördertatbestände durch Verwendung der Klima- und Stromabgabenerträge ausschliesst. Zudem erlaubt nur eine Verfassungsbestimmung die demokratische Legitimation durch die Annahme der Mehrheit von Volk und Ständen. Darüber hinaus lässt die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung dem Gesetzgeber die nötige Flexibilität bei der Umsetzung des Lenkungssystems (Wahl der Bemessungsgrundlagen, Höhe der Sätze, Rückverteilung der Erträge, flexibler Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem).

Was legt die Verfassungsbestimmung fest? Werden bereits Abgabesätze beschlossen?

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem im Klima- und Energiebereich in der Verfassung verankert werden. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lässt dem Gesetzgeber verhältnismässig viel Spielraum bei der Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben und stellt eine flexible Übergangsphase zwischen dem Förder- und dem Lenkungssystem sicher. In der Botschaft zur Verfassungsbestimmung veranschaulicht der Bundesrat anhand von Beispielen eine mögliche Umsetzung der Klima- und Lenkungsabgaben sowie deren Auswirkungen für die erste Phase 2021-2030.

Was sind die Ziele der Energiestrategie 2050 und inwieweit werden sie mit den Lenkungsabgaben gemäss den beispielhaften Umsetzungsmöglichkeiten erreicht?

Die Lenkungsabgaben sollen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundes leisten. Die Klimaziele wurden im März 2015 vom Bundesrat veröffentlicht. Der Bundesrat beabsichtigt gesamthaft ein Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen von mindestens minus 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990. In der Schweiz strebt er eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 30 Prozent an. Die für die Erreichung des Gesamtziels zusätzlich notwendige Reduktionsleistung kann die Schweiz durch Massnahmen im Ausland erbringen.

In der Botschaft zur Energiestrategie (ES) 2050 schlägt der Bundesrat Energie- und Stromverbrauchsziele pro Kopf sowie Ausbauziele im Bereich der Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energien vor. Abgeleitet aus diesen Zielsetzungen und umgerechnet auf das Jahr 2030 beträgt das Verminderungsziel beim Stromverbrauch rund minus 10 Prozent im Vergleich zum Pro-Kopf-Verbrauch im Jahr 2000. Werden die gesamten Energieverbrauchs- und Ausbauziele gemäss der ES 2050 erreicht, vermindern sich gemäss den heutigen Projektionen die energetischen CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 um rund 40 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990.

Der Zielerreichungsgrad der beispielhaften Umsetzungen variiert im Jahre 2030 zwischen 18% und 71% in Abhängigkeit der Höhe und Bemessungsgrundlage der Abgaben im Vergleich zum Referenzszenario. Je nach Umsetzungsmodalitäten müssten daher ergänzende gesetzliche Massnahmen durch das Parlament beschlossen werden, damit die Ziele zur Reduktion der CO₂-Emissionen erreicht werden können.

Kann mit dem Klima- und Energielenkungssystem die Energiewende, respektive der Atomausstieg, realisiert werden?

Bundesrat und Parlament haben 2011 den Grundsatzentscheid für einen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Die Schweizer Energieversorgung soll schrittweise umgebaut werden, der Bundesrat hat hierfür die Energiestrategie 2050 erarbeitet.

Die erste Etappe besteht aus einer umfassenden Gesetzesvorlage. Sie beinhaltet ein Massnahmenpaket zur Ausweitung der vorhandenen Instrumente, um die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energie zu fördern. Mit diesem Massnahmenpaket werden insbesondere die Fördermassnahmen im Gebäudebereich und die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der inländischen Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien verstärkt.

In der zweiten Etappe ab 2021 beabsichtigt der Bundesrat, das Fördersystem durch ein Klima- und Energielenkungssystem abzulösen, welches primär auf Lenkungsabgaben auf Strom und Brennstoffen basiert. Das geplante Lenkungssystem soll möglichst wirtschafts- und sozialverträglich umgesetzt werden.

Wie soll der Abbau der Förderung aussehen?

In einer Übergangszeit soll die Möglichkeit bestehen, die Erträge der Klima- und Stromabgaben für die bisherigen Förderzwecke befristet zu verwenden. Die mit den Teilzweckbindungen der aktuellen CO₂-Abgabe finanzierten Förderungen sollen mit der Einführung der Klimaabgabe schrittweise abgebaut und innerhalb von fünf Jahren ab der Einführung der Klimaabgabe aufgehoben werden. Dies betrifft das

Gebäudeprogramm und die Einlagen in den Technologiefonds. Fördermassnahmen, die bisher aus dem gegenwärtigen Netzzuschlag finanziert werden (KEV, Einmalvergütungen für kleine Photovoltaik-Anlagen, wettbewerbliche Ausschreibungen, Risikogarantien für Geothermieprojekte sowie Gewässersanierungsmassnahmen), werden schrittweise abgebaut und innerhalb von 10 Jahren ab der Einführung der Stromabgabe aufgehoben. Verpflichtungen, die während dieser Übergangsfrist eingegangen werden, müssen spätestens 25 Jahre nach der Einführung der Stromabgabe enden. Darüber hinausgehende oder andere Fördermassnahmen sollen nicht aus den Erträgen der Klima- und Stromabgaben finanziert werden dürfen. Dadurch wird gewährleistet, dass ohne neuerliche Verfassungsänderung aus den Erträgen dieser Abgaben keine neuen Teilzweckbindungen eingeführt werden.

Inwiefern soll die Lenkungsabgabe die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien belasten?

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Stromabgabe ist der Verfassungsvorschlag offen. So ist eine uniforme Stromabgabe wie auch eine nach Produktionsart differenzierte Stromabgabe möglich. Bei den beispielhaften Berechnungen wurde von einer uniformen Stromabgabe ausgegangen. Mit ihr könnte das Stromverbrauchsziel effizient erreicht werden.

Berücksichtigt man die unterschiedlichen externen Kosten, würde es grundsätzlich Sinn ergeben, dass die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien von einem niedrigen Abgabesatz profitiert. Eine differenzierte Stromabgabe würde aber die inländische Stromproduktion aus erneuerbaren Energien kaum fördern. Grund dafür ist die Tatsache, dass man nicht weiss, von welchen Anlagen der verbrauchte Strom kommt – als Nachweis für die Stromkennzeichnung dienen deshalb grundsätzlich Herkunftsnachweise, die jedoch unabhängig vom Strom gehandelt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Differenzierung zwischen Inland und Ausland weder im Strommarkt noch im Markt für Herkunftsnachweise nach internationalem Handelsrecht zulässig ist. Dies führt dazu, dass zum Beispiel importierter Atomstrom aus Frankreich als erneuerbarer Strom klassifiziert wird, wenn er mit einem gleichzeitig erworbenen Herkunftsnachweis von beispielsweise schwedischer Wasserkraft kombiniert wird. Der Anteil an Stromkonsum aus nicht erneuerbaren Energien in der Schweiz könnte also problemlos mit ausländischen – im Vergleich zur Schweiz wesentlich günstigeren – Herkunftsnachweisen gedeckt werden. Die differenzierte Stromabgabe würde in diesem Fall die inländische Stromproduktion nicht fördern.

Wie werden die Erträge aus den Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt?

Das Lenkungssystem soll langfristig haushaltsneutral ausgestaltet werden, d. h. die öffentliche Hand soll über gleich viele finanzielle Mittel verfügen wie ohne Klima- und Stromabgaben. Die Erträge der Lenkungsabgaben sollen entsprechend vollständig an Haushalte und Unternehmen rückverteilt werden. Es ist vorgesehen, sie – analog zur heutigen CO₂-Abgabe auf Brennstoffen – an die Bevölkerung pro Kopf via Krankenkassenprämien und an die Unternehmen proportional zur AHV-Lohnsumme oder zur maximal versicherten UVG-Lohnsumme rückzuverteilen.

In einer klar befristeten Übergangszeit soll die Möglichkeit bestehen, die Erträge der Klima- und Stromabgaben für die bisherigen Förderzwecke der Teilzweckbindungen der aktuellen CO₂-Abgabe und dem Netzzuschlag zu verwenden.

Durch die Lenkungsabgaben verteuert sich Energie. Wie sicher ist es, dass Verbraucherinnen und Verbraucher dann auch ihren Energieverbrauch einschränken?

Haushalte und Unternehmen reagieren auf Preisänderungen, dies zeigen sowohl wissenschaftliche Studien wie auch die Alltagsrealität. Wie stark im konkreten Fall der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen infolge einer Lenkungsabgabe reduziert werden, hängt von der Höhe der Lenkungsabgaben, den Substitutionsmöglichkeiten und dem Zeithorizont ab. Die Anpassung des Verhaltens ist dabei mittel- bis langfristig einfacher als in der kurzen Frist.

Wie stark wird der Benzinpreis steigen? Müssen Autofahrerinnen und Autofahrer fünf Franken pro Liter befürchten?

Vor wenigen Jahren hat die Diskussion um einen möglichen 5-Franken-Benzinpreis für grosse Unsicherheit gesorgt. Diese Ängste sind bei dem vorliegenden Vorschlag völlig unbegründet. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine massive Verteuerung der Energiepreise in der Bevölkerung keine Mehrheit findet und insbesondere Rand- und Bergregionen belasten würde. Obwohl die Verfassungsgrundlage offen formuliert ist, erachtet der Bundesrat es als zielführender, in einer ersten Phase bis zum Jahr 2030 die Treibstoffe nicht der Klimaabgabe zu unterstellen. Im Rahmen des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) ist bereits eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags von 6 Rappen geplant. Des Weiteren müssen bei einer Klimaabgabe auf Treibstoffen die Ausweichmöglichkeiten in Form von Tanktourismus berücksichtigt werden. Schliesslich ist zu beachten, dass im Treibstoffbereich neben einer Abgabe auch andere Massnahmen (z.B. Emissionsvorschriften für Neuwagen, etc.) zur Erreichung der Energie- und Klimaziele beitragen.

Wird der Wirtschaftsstandort Schweiz durch die Klima- und Stromabgaben in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt?

Nein, und zwar aus verschiedenen Gründen nicht. Erstens würde die zusätzliche Abgabebelastung der Unternehmen durch die Lenkungsabgaben wie bei den privaten Haushalten durch die Rückverteilung langfristig gesamthaft kompensiert. Die gesamte Abgabebelastung der Wirtschaft soll also nicht ansteigen. Zweitens sind für besonders energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, spezielle Abfederungsmassnahmen vorgesehen. Insbesondere sollen sich energie- und treibhausgasintensive Unternehmen von der Lenkungsabgaben befreien lassen können, müssen sich im Gegenzug jedoch zu Reduktionsmassnahmen in Form von Zielvereinbarungen verpflichten.

Haushalte mit tiefen Einkommen geben einen grösseren Anteil ihres Einkommens für Energie aus. Wie soll verhindert werden, dass solche Haushalte übermässig belastet werden?

Es stimmt, dass durch Klima- und Stromabgaben die Preise von Gütern erhöht würden, für die die Haushalte mit tieferen Einkommen relativ mehr Geld ausgeben als

Haushalte mit höheren Einkommen. Entsprechend würden Haushalte mit tieferen Einkommen prozentual stärker durch solche Lenkungsabgaben belastet. Absolut konsumieren sie aber weniger Energie als Haushalte mit höheren Einkommen. Deswegen profitieren sie überdurchschnittlich bei einer Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben pro Kopf.

Entfalten die Klima- und Stromabgaben ihre Lenkungswirkung, dann werden der Energieverbrauch und damit auch die Erträge aus den Lenkungsabgaben mittel- bis langfristig abnehmen. Zudem hätte der geringere Energieverbrauch auch sinkende Mineralölsteuereinnahmen zur Folge. Wie sollen die sinkenden Einnahmen ausgeglichen werden?

Die Klima- und Stromabgaben orientieren sich primär an den klima- und energiepolitischen Zielen und nicht an Fiskalzielen. In einer Anfangsphase wäre die Haushaltsneutralität aufgrund der steigenden Abgabesätze und Erträge aus den Lenkungsabgaben einfach sicherzustellen. Setzt in der langen Frist eine starke und beabsichtigte Lenkungswirkung ein, sinken die Erträge aus den Klima- und Stromabgaben. Da mittel- bis langfristig eine vollständige Rückverteilung der Erträge an die Bevölkerung und die Unternehmen vorgesehen ist, würde der Rückverteilungsbetrag entsprechend der Ertragsrückgänge der Lenkungsabgaben gesenkt. Die Gewährleistung der Haushaltsneutralität ist also unproblematisch.

Falls eine Klimaabgabe auf Treibstoffen eingeführt würde, könnte den durch den Lenkungseffekt sinkenden Mineralölsteuereinnahmen entweder mit einer einmaligen Erhöhung der Mineralölsteuer bei Einführung der Klimaabgabe oder mit einer periodischen Anpassung der Mineralölsteuer begegnet werden. Diese Anpassung der Mineralölsteuer würde wiederum bei der Festlegung der Abgabenhöhe der Klimaabgabe auf Treibstoffen berücksichtigt.

Falls eine Klimaabgabe auf Treibstoffe eingeführt würde, wären die durch den Schwerverkehr verursachten externen Klimakosten mindestens teilweise gedeckt und dürften daher nicht mehr für die Berechnung der LSVA herangezogen werden. Dies könnte zu einer Senkung der Abgabesätze der LSVA führen. In diesem Fall würden die daraus resultierenden Ertragsausfälle bei der LSVA durch Erträge aus der Klimaabgabe auf Treibstoffe kompensiert.

Was sind die Unterschiede zwischen den Ecoplan-Studien von 2012 und 2015?

In Ecoplan (2012) wurde berechnet, wie hoch die Lenkungsabgaben sein sollten, um als alleiniges Instrument die Energie- und Klimaziele zu erreichen. In Ecoplan (2015) hingegen sind die Sätze der Lenkungsabgaben exogen gegeben. Die vier Kombinationen der exemplarischen Umsetzungen, die in der Botschaft dargestellt sind, unterscheiden sich in der Höhe der Abgabe auf fossilen Brenn- und Treibstoffen und damit der erzielbaren Emissionsreduktion. Zudem wurden gewisse Annahmen geändert, zum Beispiel betreffend der Nutzung von Biotreibstoffen. Der Zeithorizont wurde auch unterschiedlich definiert.

Welche Erfahrungen wurden mit Lenkungsabgaben im Klima- und Energiebereich in anderen Ländern gemacht?

In einigen Ländern (u.a. Australien, Kanada/British Columbia, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Grossbritannien) existieren bereits Lenkungssysteme mit Klima- und Energieabgaben. Die Einnahmen aus diesen Lenkungsabgaben werden mehrheitlich zur Senkung von Lohnnebenkosten und Einkommenssteuern sowie zur Förderung der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien verwendet. In diesen Ländern sind eine Reduktion von CO₂-Emissionen und eine Erhöhung der Energieeffizienz zu beobachten. Gemäss Studien werden die volkswirtschaftlichen Kosten als gering eingeschätzt, Beschäftigungswirkungen werden meist positiv ausgewiesen und es wird von teilweise starken Innovationsanreizen berichtet. Mittels Ausnahmeregelungen für besonders stark betroffene Unternehmen konnten zudem negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit vermieden werden. Da jedoch stets auch andere wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen verändert werden, ist anzumerken, dass sich diese Auswirkungen nicht eindeutig auf die Lenkungsabgaben zurückführen lassen.

Wieso soll das Stimmvolk dem Klima- und Energielenkungssystem des Bundesrates zustimmen, obwohl die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» deutlich abgelehnt wurde?

Der Bundesrat befürwortete zwar die klima- und energiepolitische Stossrichtung der Initiative, lehnte die Ausgestaltung der Vorlage jedoch klar ab. Wichtige Unterschiede in der Ausgestaltung des vom Bundesrat geplanten Klima- und Energielenkungssystem im Vergleich zur Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» sind folgende:

- Die Klima- und Stromabgaben orientieren sich an Klima- und Energiezielen, nicht am Finanzierungsbedarf des Bundes.
- Neben den Klima- und Stromabgaben tragen weitere wirtschaftspolitische Instrumente (beispielsweise Vorschriften) zur Zielerreichung bei.
- Es sind deutlich niedrigere Abgabesätze vorgesehen, die schrittweise erhöht werden.
- Das Lenkungssystem sieht eine Pro-Kopf-Rückverteilung der Erträge an Haushalte vor. So können die negativen Verteilungswirkungen der Abgabe ausgeglichen werden, was den Vorschlag sozialpolitisch gut verträglich macht.
- Das Lenkungssystem sieht keine Abschaffung der wichtigen Mehrwertsteuer vor und beabsichtigt keine anderen Steuern oder Abgaben zu senken, die die sichere Finanzierung der Staatsaufgaben beeinträchtigen könnten.
- Das Lenkungssystem fügt sich als zweite Etappe in eine Gesamtstrategie in der Energie- und Klimapolitik ein.

In eine ähnliche Richtung weist auch die VOX-Analyse (gfs. Bern & Universität Zürich 2015). Sie deutet darauf hin, dass die deutliche Ablehnung der Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» stärker auf den von der Initiative verlangten grundlegenden Umbau des Steuersystems, insbesondere die Abschaffung der breit akzeptierten und für den Bund als wichtigste Finanzierungsquelle dienenden Mehrwertsteuer, zurückzuführen ist als auf Zweifel an der Wirksamkeit einer Lenkungsabgabe oder den umweltpolitischen Anliegen der Volksinitiative.