

März 2015

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf

Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Energie BFE
Bundesamt für Umwelt BAFU

Übersicht

In der Klima- und Energiepolitik soll ab 2021 der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem stattfinden. Mit der vorgeschlagenen Verankerung in der Verfassung will der Bundesrat diesen Richtungsentscheid demokratisch legitimieren. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt anschliessend im Rahmen der Klima- und der Energiegesetzgebung. Der Übergang zum Lenkungssystem, welches primär durch Abgaben und den damit verbundenen Anreizen wirkt, ermöglicht es, die Klima- und Energieziele wirksamer und kostengünstiger zu erreichen als mit Förder- und regulatorischen Massnahmen.

Ausgangslage

Ziel der Energiestrategie 2050 ist es, den Endenergie- und Stromverbrauch zu reduzieren, den Anteil der erneuerbaren Energien zu erhöhen und die energiebedingten CO₂-Emissionen zu senken. Der Umbau der Schweizer Energieversorgung erfolgt schrittweise. Die erste Etappe besteht aus einer umfassenden Gesetzesvorlage, zu welcher der Bundesrat im September 2013 die Botschaft erlassen hat und die sich in der Beratung im Parlament befindet. Sie beinhaltet ein Massnahmenpaket zur Ausweitung der vorhandenen Instrumente, um die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energie zu fördern. Mit diesem Massnahmenpaket werden unter anderem die Fördermassnahmen im Gebäudebereich und die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) respektive eine weiterentwickelte Form der Einspeisevergütung zur Förderung der inländischen Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien verstärkt. In der zweiten Etappe ab 2021 beabsichtigt der Bundesrat das Fördersystem durch ein Lenkungssystem, welches primär auf Klima- und Stromabgaben basiert, abzulösen. Aus diesem Grund beauftragte er im Mai 2014 das Eidgenössische Finanzdepartement und das Eidgenössische Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, eine Vernehmlassungsvorlage für ein Klima- und Energielenkungssystem auf Verfassungsstufe auszuarbeiten.

Verankerung des Lenkungssystems auf Verfassungsstufe

Der Verfassungsartikel legt fest, dass der Bund Klimaabgaben auf Brenn- und Treibstoffen und eine Stromabgabe erheben kann. Diese Lenkungsabgaben sollen – zusammen mit anderen Massnahmen – einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die Treibhausgasemissionen vermindert und die Energie sparsam und effizient genutzt wird. Die Abgaben dienen der Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundes, insbesondere des klimaschonenden Ausstiegs aus der Atomenergie. Bei der Ausgestaltung des Lenkungssystems werden auch die Entwicklungen auf internationaler Ebene – insbesondere in der Europäischen Union – zu beachten sein. Die Klima- und Stromabgaben lösen die heutige CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Teilzweckbindungen und den Netzzuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien ab. Für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden, sind Erleichterungen vorgesehen. Es geht namentlich um energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Abgaben erheblich beeinträchtigt würde.

Die Erträge der Klima- und Stromabgaben sollen – nach einer Übergangszeit – vollständig an Haushalte und Unternehmen rückverteilt werden. Dies bewirkt, dass die Belastung der Haushalte und Unternehmen insgesamt nicht ansteigt. Haushalte und Unternehmen mit einem niedrigen Energieverbrauch werden belohnt, da sie mehr Geld

zurück erhalten, als sie an Klima- und Stromabgaben entrichten. Ein hoher Energieverbrauch führt hingegen tendenziell zu einer Nettomehrbelastung.

In einer Übergangszeit soll die Möglichkeit bestehen, die Erträge aus den Klima- und Stromabgaben für die bisherigen Förderzwecke befristet zu verwenden. Die mit den Teilzweckbindungen der aktuellen CO₂-Abgabe finanzierten Förderungen sollen ab 2021 schrittweise abgebaut werden und per 2025 auslaufen. Dies betrifft vor allem das Gebäudeprogramm und die Einlagen in den Technologiefonds. Die aus dem gegenwärtigen Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen (u.a. die kostendeckende Einspeisevergütung KEV) sollen ebenfalls abgebaut werden. Durch die Festlegung einer vollständigen Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben auf Verfassungsstufe wird gewährleistet, dass für diese Erträge ohne Verfassungsänderung keine neuen Teilzweckbindungen möglich sind.

Ausblick

Der Verfassungsartikel gibt den Rahmen für das Lenkungssystem vor. Zur Veranschaulichung sind im Bericht exemplarische Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die konkrete Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben wird in einem zweiten Schritt im Rahmen der Klima- und Energiegesetzgebung geregelt. Wie vom Bundesrat bereits angekündigt, sollen im Bereich der Treibstoffe zwei Varianten zur Diskussion gestellt werden: Eine mit Abgabenerhebung auf Treibstoffen und eine ohne. Je nach Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben – insbesondere im Hinblick auf ihre Höhe – bleiben zur Zielerreichung weiterhin andere Instrumente mit unterschiedlicher Eingriffstiefe nötig. Die preislichen Anreize von Klima- und Stromabgaben sind jedoch in der Regel effizienter als regulatorische Vorgaben oder Fördermassnahmen. Ein paralleler Einsatz von Lenkungsabgaben und weiteren komplementären Massnahmen muss in jedem Fall sorgfältig geplant sein, damit Überschneidungen und Wechselwirkungen, die zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten verursachen, so weit wie möglich vermieden werden können.

Grundsätzlich könnten CO₂-Abgaben auch ohne neue Verfassungsgrundlage auf der Basis von Artikel 74 der Bundesverfassung erhoben und auch der Netzzuschlag könnte ohne neue Verfassungsgrundlage weitergeführt werden. Bei diesen Abgaben, welche sich auf eine Sachkompetenz des Bundes stützen, wurde aber die Frage der Zulässigkeit von Teilzweckbindungen der Erträge verschiedentlich bestritten. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung soll nun klare Bedingungen für den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem schaffen und diesen demokratisch legitimieren. Dies auch, indem sie, ganz im Sinne des «Lenkens», bestehende Zweckbindungen befristet und die Schaffung neuer Teilzweckbindungen ausschliesst.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Energiestrategie 2050	5
1.2	Klimapolitik	6
1.3	Klima- und Energiepolitik nach 2020: Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem	7
2	Handlungsbedarf	8
2.1	Die beantragte Neuregelung	8
2.2	Weshalb vom Fördern zum Lenken im Klima- und Energiebereich	8
2.3	Regelungsbedarf auf Verfassungsstufe	9
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
3.1	Art. 131a Klima- und Stromabgaben	12
3.2	Art. 197 Ziff. 6 (Übergangsbestimmung)	13
4	Umsetzungsmöglichkeiten 2021–2030	15
4.1	Eckpunkte	15
4.2	Mögliche Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben	16
5	Auswirkungen	24
5.1	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	24
5.2	Auswirkungen auf den Bund	27
5.3	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	30
5.4	Auswirkungen auf die Umwelt	31
5.5	Auswirkungen auf die Gesellschaft	32
6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	34
6.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	34
6.2	Verhältnis zur Strategie Nachhaltige Entwicklung	34
6.3	Verhältnis zum Aktionsplan Grüne Wirtschaft	34
7	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	35
8	Anhang	36
	Abkürzungsverzeichnis	36
	Literaturverzeichnis	37
9	Fragenkatalog	38

1 Ausgangslage

1.1 Energiestrategie 2050

Seit längerer Zeit verfolgt der Bundesrat das Ziel, die Energieeffizienz und den Anteil der erneuerbaren Energien zu steigern und den Ausstoss von Treibhausgasen zu verringern. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 hat diese Stossrichtung bestärkt. Bundesrat und Parlament haben noch im selben Jahr einen Grundsatzentscheid für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Dieser Entscheid sowie weitere, seit Jahren zu beobachtende tiefgreifende Veränderungen insbesondere im internationalen Energieumfeld bedingen einen sukzessiven Umbau des Schweizer Energiesystems bis ins Jahr 2050. Der Bundesrat hat hierfür die Energiestrategie 2050 (ES 2050) erarbeitet, welche den Umbau des Energiesystems in zwei Etappen vorsieht.

Mit der Energiestrategie 2050 soll die Energieeffizienz in den Bereichen Gebäude, Industrie, Dienstleistungen sowie Mobilität erhöht werden. Gemäss den vom Bundesrat in der erwähnten Botschaft unterbreiteten Zielen soll der durchschnittliche Endenergieverbrauch pro Person und Jahr bis 2035 gegenüber dem Basisjahr 2000 um 43 Prozent sinken (16 % bis 2020). Beim Strom beträgt die vorgeschlagene Verbrauchsreduktion 13 Prozent bis 2035 (3 % bis 2020). Zudem soll die Elektrizitätsproduktion aus erneuerbaren Energien erhöht werden. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates soll die durchschnittliche Jahresproduktion von Elektrizität aus neuen erneuerbaren Energien im Jahr 2020 bei 4,4 Terrawattstunden (TWh) liegen, im Jahr 2035 nach Möglichkeit bei 14,5 TWh. Dies entspricht rund 26 Prozent des geschätzten Stromverbrauchs im Jahr 2035.

Heute stammen 80 Prozent der in der Schweiz verbrauchten Energieressourcen aus dem Ausland (Erdöl, Erdgas, Kohle sowie nukleare Brennelemente). Die Verbrennung und der Verbrauch fossiler Brenn- und Treibstoffe verursachen erhebliche Umweltbelastungen, deren Kosten für die Allgemeinheit nur teilweise gedeckt sind. Dadurch resultieren falsche Preissignale und ein zu hoher Energieverbrauch.

Die erste Etappe bis 2021 beinhaltet ein Massnahmenpaket, zu welchem der Bundesrat eine umfassende Gesetzesvorlage ausgearbeitet hat, die derzeit vom Parlament beraten wird (Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050¹). Zu den Massnahmen gehört das Ausschöpfen von Effizienzpotenzialen, welche die Schweiz mit bereits heute vorhandenen oder absehbaren Technologien oder mit etablierten Instrumenten realisieren kann, z.B. Zielvereinbarungen mit der Industrie, Labels und Vorschriften. Ausserdem sollen die bestehenden Förderinstrumente zum Ausbau der neuen erneuerbaren Energien sowie zur energetischen Sanierung des Gebäudeparks verstärkt werden. Dazu gehören der Ausbau der Einspeisevergütung und deren marktorientierte Weiterentwicklung mittels Direktvermarktung, Investitionshilfen (sowohl Einmalvergütungen für kleine Photovoltaik-Anlagen wie auch Beiträge für andere Anlagen) sowie die sogenannte Eigenverbrauchsregelung und wettbewerbliche Ausschreibungen.

In einer zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 sollen Klima- und Energiepolitik gemeinsam neu ausgerichtet werden. Ab 2021 soll ein Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem stattfinden. Der in diesem Bericht vorgeschlagene Verfassungsartikel bildet die Grundlage für diese zweite Phase.

1 BBl 2013 7561

1.2 Klimapolitik

Die Klimaänderung hat Auswirkungen auf alle Umweltsysteme wie den Wasserkreislauf, den Boden, die Luft und die Biodiversität. Seit Messbeginn 1864 ist die Jahresmitteltemperatur in der Schweiz um rund 1,7° C angestiegen. In der Schweiz sind gewisse Auswirkungen, beispielsweise das Abschmelzen der Gletscher und das Auftauen des Permafrosts sowie Veränderungen in der Vegetation, bereits feststellbar. Auch intensive Niederschläge und damit verbundene Hochwasser und Murgänge werden langfristig sehr wahrscheinlich zunehmen. Um die Auswirkungen des Klimawandels in Grenzen zu halten, werden national und international Anstrengungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen sowie zur Anpassung an den Klimawandel unternommen.

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat sich die Schweiz auf internationaler Ebene dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008–2012 um durchschnittlich 8 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Diese Vorgabe wurde auf nationaler Ebene im CO₂-Gesetz in ein Reduktionsziel für die energiebedingten CO₂-Emissionen von minus 10 Prozent gegenüber 1990 überführt. Auf internationaler Ebene konnte die Schweiz ihr Kyotoziel erreichen. Dabei wurden die in der Schweiz erzielten Reduktionsleistungen und die im Ausland erworbenen Emissionsminderungszertifikate sowie die CO₂-Senkenleistung der Schweizer Wälder entsprechend den international vereinbarten Bilanzierungsregeln berücksichtigt.

Das Ziel der CO₂-Gesetzgebung konnte zwar insgesamt erreicht werden. Die Emissionen sanken jedoch nicht in allen Sektoren in gewünschtem Ausmass. Insbesondere das im CO₂-Gesetz verankerte Teilziel für Treibstoffe wurde deutlich verfehlt: angestrebt wurde eine Reduktion der Treibstoffemissionen von 8 Prozent, effektiv sind sie zwischen 1990 und 2012 um 13 Prozent gestiegen.

Mit der Erreichung ihres Kyoto-Ziels hat die Schweiz ein erstes Etappenziel erreicht. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sind jedoch weitere, bedeutende Emissionsreduktionen notwendig, wenn die globale Temperaturerwärmung im Durchschnitt bis Ende Jahrhundert auf 2 Grad Celsius beschränkt werden soll. Das aktuelle CO₂-Gesetz hat zum Ziel, die Emissionen in einem Masse zu reduzieren, dass die Schweiz einen Beitrag leistet, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken.

Anfang 2013 ist das totalrevidierte CO₂-Gesetz² in Kraft getreten. Gemäss dem im CO₂-Gesetz festgeschriebenen Ziel soll der Ausstoss der Treibhausgasemissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um mindestens 20 Prozent vermindert werden – dies durch die Umsetzung von Massnahmen im Inland. Gemäss CO₂-Gesetz ist die Berücksichtigung ausländischer Zertifikate für einige Akteure punktuell und in begrenztem Umfang zulässig. Die Zielerreichung soll mittels regulativen Massnahmen und marktorientierten Instrumenten wie der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Zweckbindungen – dem Gebäudeprogramm und dem Technologiefonds –, dem Emissionshandelssystem und den Verminderungsverpflichtungen für Unternehmen sichergestellt werden. Zu den regulativen Massnahmen gehören Emissionsvorschriften für neue Personenwagen sowie die Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe und Betreiber fossil-thermischer Kraftwerke.

Auch in Zukunft wird die Ausrichtung der Schweizer Klimapolitik stark von den Zielen der internationalen Klimapolitik und von den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen geprägt sein. Der Bundesrat hat am 19. November 2014 das Verhandlungsmandat für die internationale Klimakonferenz in Lima 2014 verabschiedet. Er beabsichtigt, auf internationaler Ebene ein Reduktionsziel von mindestens minus 50 Prozent bis

2 SR 641.71

2030 gegenüber 1990 einzugehen. Auf nationaler Ebene strebt er eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 30 Prozent an. Die für die Erreichung des Gesamtziels zusätzlich notwendige Reduktionsleistung kann die Schweiz durch Reduktionsmassnahmen im Ausland erbringen.

1.3 Klima- und Energiepolitik nach 2020: Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem

Vor dem Hintergrund des laufenden Umbaus des Energiesystems erhöhte sich auch die Zahl parlamentarischer Vorstösse und Volksinitiativen zu diesem Thema deutlich. Dabei haben in den letzten Jahren insbesondere die Anliegen, Lenkungssteuern oder -abgaben zur Erreichung von klima- und energiepolitischen Zielen einzusetzen, wieder zugenommen. Von Bedeutung sind unter anderem die Motion Studer (06.3190) «Ökologische Steuerreform» aus dem Jahr 2006, die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» vom 6. September 2012 und die im Dezember 2012 eingereichte Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» der Grünliberalen Partei (GLP).

Mit seinen Arbeiten nimmt der Bundesrat die in den politischen Prozess eingebrachten Anliegen auf. Er hat im September 2013 entschieden, im Rahmen der Energiestrategie 2050 ein Klima- und Energielenkungssystem als zweite Phase zu konzipieren. Dabei soll ein schrittweise einzuführendes Lenkungssystem mit Klima- und Stromabgaben das heutige Fördersystem ab 2021 ablösen. Zum Fördersystem gehören heute hauptsächlich das aufgrund einer Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mitfinanzierte Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen und die aus den Zuschlägen auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze (nachstehend: Netzzuschlag)³ finanzierte kostendeckende Einspeisevergütung (nachstehend: KEV).

Der Grundsatz der Lenkungsabgaben soll in der Verfassung verankert werden, wobei sich die Strom- und Klimaabgaben an den jeweiligen Energie- und Klimazielen des Bundes orientieren. Mit dieser Verankerung auf Verfassungsstufe wird der notwendige Umbau zu einer emissionsarmen, ressourceneffizienten Gesellschaft vorangetrieben. Der Einsatz dieses Lenkungssystems erlaubt dabei das Erreichen der energie- und klimapolitischen Ziele zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten als das bisherige Fördersystem.

Im Herbst 2012 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), mögliche Varianten eines Klima- und Energielenkungssystems auszuarbeiten. Ein zweistufiges Vorgehen mit einer öffentlichen Konsultation Ende 2013 erlaubte es, die grundsätzliche Stossrichtung für das zukünftige Lenkungssystem bereits früh und unter Einbezug der interessierten Kreise zu diskutieren. Gestützt auf die Konsultationsergebnisse erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 21. Mai 2014 den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage für die Einführung eines Klima- und Energielenkungssystems mit Verankerung auf Verfassungsstufe auszuarbeiten. Im vorliegenden erläuternden Bericht wird der Entwurf dieser Verfassungsbestimmung dargelegt. Ebenfalls wird eine mögliche Umsetzung für die erste Periode 2021 bis 2030 präsentiert. Die Eckpunkte der beantragten Vorlage basieren auf den Ergebnissen der Konsultation im Jahr 2013 und weiteren zwischenzeitlich durchgeführten Detailabklärungen. Nach einer Annahme der Verfassungsgrundlage durch Volk und Stände sollen die Details eines Lenkungssystems auf der Gesetzesebene geregelt werden.

³ Art. 15b Energiegesetz; Terminus gemäss Energiestrategie 2050: Netzzuschlag.

2 Handlungsbedarf

2.1 Die beantragte Neuregelung

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel bildet die Grundlage, um in der Klima- und Energiepolitik von einem Förder- zu einem Lenkungssystem überzugehen. Das Lenkungssystem dient der Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundesrates für die Zeit nach 2020 und ermöglicht den klimaschonenden, schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie. Die Klimaabgabe soll auf Brenn- und eventuell auch Treibstoffen, die Stromabgabe auf elektrischer Energie erhoben werden können. Diese beiden Abgaben sollen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zum sparsamen und effizienten Energieverbrauch beigetragen. Die Klimaabgabe soll die heutige CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Teilzweckbindungen ersetzen, die Stromabgabe den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung u.a. der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden, werden wie heute Erleichterungen oder Ausnahmen vorgesehen. Es geht namentlich um energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Abgaben erheblich beeinträchtigt würde.

Das Lenkungssystem soll haushaltsneutral ausgestaltet werden, d.h. die öffentliche Hand soll über gleich viele finanzielle Mittel verfügen wie ohne Klima- und Stromabgaben. Auch die Belastung der Haushalte und Unternehmen soll insgesamt nicht ansteigen. Die Erträge der Lenkungsabgaben werden entsprechend an Haushalte und Unternehmen rückverteilt. Insbesondere können sie bei der Entrichtung anderer Bundessteuern oder an den Sozialversicherungsbeiträgen angerechnet werden. Bei konstant hohen Erträgen ist langfristig denkbar, die Abgaben auch proportional zum Steuerbetrag oder den Sozialversicherungsbeiträgen anzurechnen.

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 ab 2021 schrittweise abgebaut werden und im Jahr 2025 auslaufen. Dies betrifft das Gebäudeprogramm und die Einlagen in den Technologiefonds. Die aus dem gegenwärtigen Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen (kostendeckende Einspeisevergütung, Einmalvergütungen für kleine Photovoltaik-Anlagen, wettbewerbliche Ausschreibungen, Risikogarantien für Geothermieprojekte sowie Gewässersanierungsmassnahmen) werden ebenfalls abgebaut. Förderzusagen für Neuanlagen sollen spätestens bis Ende 2030 gesprochen werden dürfen und sind auf eine Laufzeit bis am 31. Dezember 2045 zu beschränken. Darüberhinausgehende 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.

2.2 Weshalb vom Fördern zum Lenken im Klima- und Energiebereich

Die vorgesehenen Förder- und regulatorischen Massnahmen im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der ES 2050 können bereits in der kurzen Frist eine Wirkung entfalten, da sie vergleichsweise schnell umsetzbar sind. Mittel- bis langfristig weisen Lenkungsabgaben als marktwirtschaftliche Instrumente jedoch im Vergleich zu Förder-

und regulatorischen Massnahmen Vorteile auf. Erstens können mit Lenkungsabgaben energie- und klimapolitische Ziele in der Regel zu tieferen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden als mit Fördermassnahmen oder Vorschriften. Das Setzen von richtigen Preissignalen durch Lenkungsabgaben trägt dem Verursacherprinzip Rechnung. Dies führt dazu, dass die Haushalte und Unternehmen die tatsächlichen Kosten ihrer Handlungen bei ihren Konsum- und Produktionsentscheidungen einfließen lassen. Lenkungsabgaben verteuern Aktivitäten, die direkt oder indirekt die Umwelt via Energie- und Ressourcenverbrauch belasten. Zweitens lässt die Veränderung der relativen Preise durch die Lenkungsabgaben den Haushalten und Unternehmen die grösstmögliche Entscheidungsfreiheit, ihr Verhalten dort anzupassen, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Drittens bewirken die preislichen Anreize, dass fortwährend weitere, noch bessere Möglichkeiten gesucht werden, um Emissionen und Energieverbrauch zu reduzieren. Dies bewirkt dynamische Innovationsanreize, da sich Investitionen in energiesparende- und emissionsmindernde Technologien lohnen. Der Einsatz von Lenkungsabgaben im Klima- und Energiebereich begünstigt ausserdem die erwünschte Strukturveränderung in Richtung einer weniger energieintensiven Volkswirtschaft mit effizienter Energienutzung.

Lenkungsabgaben sind auch vorteilhaft weil sie keine Mitnahmeeffekte erzeugen. Bei Fördermassnahmen besteht stets die Gefahr, dass Fördergelder in Anspruch genommen werden, obwohl das gewünschte Verhalten – wie beispielsweise die energetische Sanierung der Gebäudehülle – auch ohne die staatliche Förderung erfolgt wäre («Mitnahmeeffekt»). Die Förderung der Energieeffizienz, ob mittels Regulierung oder Fördermassnahmen, kann zudem die unerwünschte Wirkung haben, zum Mehrverbrauch anzuregen. Dies wird oftmals als «Reboundeffekt» bezeichnet. Lenkungsabgaben hingegen erhöhen den Energiepreis und geben dadurch einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit fossilen Energieträgern und Strom.

Ein weiterer Vorteil von Lenkungsabgaben besteht darin, dass regressive Verteilungswirkungen kompensiert werden können. Dies zum Beispiel durch eine pro Kopf Rückverteilung der Erträge an die Bevölkerung.

Der Vollzugaufwand für die Abgabenerhebung und die Rückverteilung der Erträge ist verhältnismässig gering, die Transparenz für Wirtschaft und Bevölkerung hoch.

2.3 Regelungsbedarf auf Verfassungsstufe

Der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem mit Klima- und Stromabgaben stellt eine grosse Veränderung der institutionellen und fiskalischen Ordnung dar. Mit der Verankerung in der Verfassung wird der Grundsatz der Lenkungsabgaben demokratisch legitimiert.

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lässt dem Gesetzgeber verhältnismässig viel Spielraum bei der Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben. Sie stellt eine flexible Übergangsphase zwischen dem Förder- und dem Lenkungssystem sicher.

Ausgangslage

Es gibt in der Schweiz derzeit zwei Arten von Lenkungsabgaben: die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, wie sie aus dem 5. Kapitel des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen hervorgeht, und die Lenkungsabgaben nach dem 6. Kapitel des Umweltschutzgesetzes⁴ auf flüchtigen organischen Verbindungen (Art. 35a).

4 SR 814.01

Die Grundlage für die bestehenden Lenkungsabgaben bildet Artikel 74 BV zum Umweltschutz. Nach Absatz 2 sorgt der Bund dafür, dass schädliche oder lästige Einwirkungen vermieden werden und dass die Kosten für die Vermeidung oder Beseitigung die Verursacher tragen (Vorsorge- und Verursacherprinzip). Gestützt auf diesen Artikel kann der Bund Lenkungsabgaben einführen, die ein umweltfreundliches Verhalten der Unternehmen und der Haushalte fördern (Aubert/Mahon 2003: 594).

Der neue Verfassungsartikel soll die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen ablösen. Würde er nicht angenommen, wären jedoch weder diese noch andere auf den bisherigen Rechtsgrundlagen bestehende Lenkungsabgaben infrage gestellt. Dies gilt auch für den gegenwärtigen Netzzuschlag, der die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) finanziert.

Wozu braucht es einen neuen Verfassungsartikel

Ohne die neue Verfassungsbestimmung 131a wird das Klima- und Energielenkungssystem nicht vollständig umgesetzt. Nur diese Bestimmung 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.

Das durch Artikel 131a eingeführte Lenkungssystem besteht aus Lenkungsabgaben deren Bemessungsgrundlagen sowohl im klima- als auch energiepolitischen Bereich potenziell breit sind. Der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem ist mit einem Paradigmenwechsel beim gegenwärtigen Steuersystem verbunden: Erhebung einer Abgabe nicht im Hinblick auf Steuereinnahmen, sondern um Haushalte und Unternehmen zu einem umweltfreundlicheren Verhalten anzuhalten. Ein solcher Wechsel wird am besten in der Verfassung verankert, damit er durch die Annahme der Mehrheit von Volk und Ständen ausreichend legitimiert ist. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lässt dem Gesetzgeber ausserdem die nötige Flexibilität bei der Umsetzung des Lenkungssystems (Wahl der Bemessungsgrundlagen, Höhe der Sätze, Rückverteilung der Erträge, flexibler Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem).

Bei der Vorkonsultation des Grundlagenberichts zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem (EFV 2014) wiesen verschiedene Teilnehmer auf die Bedeutung einer Verankerung des künftigen Lenkungssystems in der Verfassung hin. Dies hauptsächlich deshalb, weil es für einen solchen Wechsel die Zustimmung durch eine Mehrheit von Volk und Ständen brauche. Ein solches System müsse, obwohl es im Wesentlichen lenkender Natur sei, hinreichend legitimiert sein, da die Abgabenerträge langfristig vollständig rückverteilt werden. Dies ist umso wichtiger, als die Bemessungsgrundlage potenziell breit ist und die Abgabensätze schrittweise erhöht werden sollen.

Lenkungsabgaben mögen zwar aus Sicht der Internalisierung externer Effekte und des Verursacherprinzips, wie sie in der Verfassung in Artikel 74 bereits verankert sind, begründet sein; anders ist dies nach Ansicht einiger Konsultationsteilnehmer aber bei einer Lenkungsabgabe, die den Stromverbrauch reduzieren will. Diese müsse somit politisch und demokratisch breit legitimiert sein. Andere Teilnehmer wünschten einen Verfassungsartikel zur Verankerung des Grundsatzes der vollständigen Rückverteilung der Erträge an die Bevölkerung und die Wirtschaft, um künftige Teilzweckbindungen auszuschliessen. Eine Lenkungsabgabe soll einzig ein Lenkungs- und kein fiskalisches Ziel verfolgen.

Verortung in der Bundesverfassung

Artikel 131a kommt im 3. Kapitel Finanzordnung zu liegen und schliesst an Artikel 131 zu den besonderen Verbrauchssteuern (Tabak, Alkohol, Erdöl usw.) an.

Verhältnis zu anderen Verfassungsartikeln

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung 131a steht in Bezug zu vier Verfassungsartikeln: Artikel 74 (Umweltschutz), Artikel 85 (Schwerverkehrsabgabe), Artikel 89 (Energiepolitik) und Artikel 134 (Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung). Artikel 74 zum Umweltschutz wurde in diesem Kapitel bereits angesprochen, auf Artikel 85 zur Schwerverkehrsabgabe wird in den nachfolgenden Kapiteln (vgl. Ziff. 3 und 5.2) eingegangen, während Artikel 89 zur Energie im nächsten Abschnitt zur Sprache kommt.

Artikel 134 regelt den Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung in Bezug auf die Mehrwertsteuer, besondere Verbrauchssteuern (Tabak, Alkohol, Brenn- und Treibstoffe [Art. 131 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 BV] usw.), die Stempelsteuer und die Verrechnungssteuer. Die Aufzählung in Artikel 134 BV wird bewusst nicht mit den neuen Klima- und Stromabgaben des Bundes (Art. 131a BV) erweitert. So können die Kantone und Gemeinden weiterhin Stromabgaben einführen beziehungsweise bisherige Konzepte weiterführen. Nicht eingeführt werden können hingegen kantonale Abgaben auf Brenn- und Treibstoffen.

Artikel 89 : Energiepolitik

Dieser Artikel hält die Grundsätze der Energiepolitik und die Regeln hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fest. Er fördert insbesondere einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Nach Absatz 4 sind für Massnahmen in Bezug auf den Energieverbrauch in Gebäuden in erster Linie die Kantone zuständig. Der Bund hat aber eine sogenannt subsidiäre Kompetenz.

In der energiepolitischen Debatte wird regelmässig die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und einer Kompetenzübertragung an den Bund aufgeworfen. Die Argumente dafür sind folgende: Die Kompetenzverteilung insbesondere im Bereich der Gebäude ist in Artikel 89 BV unklar geregelt, wie sich erst kürzlich bei der Erarbeitung der Vorlage zum ersten Massnahmenpaket ES 2050 wieder gezeigt hat. Heute sind die Regelungen und Vorschriften in Gebäudebereich teils heterogen. Dies ist für die Erreichung der Energieeffizienzziele unbefriedigend und erschwert die Tätigkeiten der Wirtschaft und Bauindustrie. Deshalb gibt es Stimmen, die eine moderate Kompetenzübertragung an den Bund für sinnvoll halten.

Damit stellt sich die Frage, ob nicht parallel zu den Verfassungsänderungen für die Lenkungsabgabe auch Artikel 89 BV revidiert werden sollte. Es ginge dabei nicht um eine allgemeine und vollständige Kompetenzübertragung von den Kantonen zum Bund, sondern lediglich um die Übertragung einer begrenzten Grundsatzgesetzgebungskompetenz, die auch die Gebäude einschliesse. Auf diese Weise könnte der Bund Normen erlassen oder eine Harmonisierung vornehmen, jedoch nur bei besonderem Bedarf.

Die Frage dieser allfälligen Kompetenzübertragung stellt sich aber nicht im Rahmen dieser Vorlage, sondern käme bei der späteren Vernehmlassung zur Sprache.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 131a Klima- und Stromabgaben soll die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von Klima- und Stromabgaben auf Verfassungsebene verankert werden. Es handelt sich um eine offene Verfassungsbestimmung, welche dem Gesetzgeber einen grossen Spielraum zur konkreten Ausgestaltung der Abgaben und der Konzipierung der Übergangsphase einräumen würde.

3.1 Art. 131a Klima- und Stromabgaben

Die neue Bestimmung soll nach der Verfassungsgrundlage über die besonderen Verbrauchssteuern (Art. 131 BV) eingegliedert werden. Die Sachüberschrift mit ihrer Bezeichnung der neuen Arten von Abgaben reflektiert die wesentlichen Zielsetzungen, die mit ihrer Einführung verfolgt werden sollen: Klimaschutz, Energiesparen und Energieeffizienz. Mit der Verankerung des Klima- und Energielenkungssystems auf Verfassungsebene soll der notwendige Umbau zu einer emissionsarmen, energieeffizienten und damit von ausländischer Energie unabhängigeren Schweiz vorangetrieben werden.

Absatz 1 soll dem Bund die Kompetenz geben, eine Klimaabgabe auf Brenn- und/oder Treibstoffen sowie eine Stromabgabe auf elektrische Energie zu erheben, also die Möglichkeit zur Erhebung von Lenkungsabgaben auf einzelne oder auf mehrere Energieträger gleichzeitig. Der Gesetzgeber soll die Abgaben auf die verschiedenen Energieträger auch unterschiedlich ausgestalten können. Er kann also auch differenzierte Abgaben vorsehen, beispielsweise eine nach Erzeugungsquelle differenzierte Stromabgabe. Weiter hält Absatz 1 das Lenkungsziel fest: Die Verminderung von Treibhausgasemissionen und die Förderung eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs. Er soll damit im Klimabereich Artikel 74 BV (vgl. zur heutigen Umsetzung Ziff. 2.3) ergänzen. Abgelöst werden soll durch eine neue Klimaabgabe auf Brennstoffen die heutige CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit ihren Teilzweckbindungen und durch die Stromabgabe der bisherige Netzzuschlag. Die neue Bestimmung würde hingegen die Abgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC-Abgabe) nicht aufheben. Ebenfalls beibehalten würde die Schwerverkehrsabgabe und die besonderen Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer inklusive Mineralölsteuerzuschlag).

Absatz 2 fusst ebenfalls auf dem Lenkungsprinzip. Dieses zeichnet sich auch dadurch aus, dass die angestrebten Ziele durch die Erhebung der Klima- und Stromabgaben, nicht aber durch deren Verwendung (dies ist das wesentliche Merkmal eines Fördersystems) erreicht werden sollen. Hierzu müssen die Abgaben über eine minimale Höhe verfügen. Absatz 2 sieht dementsprechend vor, dass die Abgaben so bemessen sein müssen, dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundes leisten. Die Lenkungsabgaben sollen damit die Hauptinstrumente zur Erreichung der Klima- und Energieziele bilden – sie sollen aber zusätzlich ergänzt werden durch weitere klima- und energiepolitische Massnahmen, wie beispielsweise Vorschriften. Bei der Festlegung der Klima- und Energieziele des Bundes werden dabei auch die Entwicklungen auf internationaler Ebene – insbesondere in der EU – berücksichtigt. Abzustellen wäre bei den Treibhausgasemissionen auf die in der Klimagesetzgebung verankerten Reduktionsziele und im Strombereich auf die Ausbau- und Stromverbrauchsziele des Energiegesetzes.

Absatz 3 soll den Gesetzgeber verpflichten, bei der Erhebung der Klima- und Stromabgaben auf Unternehmen Rücksicht zu nehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden. Es handelt sich dabei um Abfederungen für besonders treibhausgas- oder energieintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Klima- oder Stromabgaben substantiell beeinträchtigt würde. Der Spielraum des Gesetzgebers soll dabei von einer Reduktion der Abgabesätze bis hin zur Befreiung von der Erhebung einzelner Abgaben reichen. Die Gewährung solcher Abfederungsmassnahmen könnte mit der Pflicht zur Erfüllung von Gegenleistungen verbunden werden, wie sie heute z.B. für die Rückerstattung der CO₂-Abgabe besteht (vgl. Art. 31 Abs. 1 Bst. b CO₂-Gesetz). Die Abfederungsmassnahmen müssten in jedem Fall sachgerecht und mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein.

Absatz 4 enthält das Grundprinzip der Rückverteilung der Abgabenerträge an die Bevölkerung und an die Wirtschaft. Vorbehalten bliebe die Kompensation von spezifischen Ertragsausfällen des Bundes bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (Abs. 5). Die Ausgestaltung und die Modalitäten der Rückverteilung würde der Gesetzgeber regeln. So könnte die Rückverteilung an die Bevölkerung beispielsweise pro Kopf über die Krankenkassen, allenfalls auch über andere Kanäle (z.B. Schecks) erfolgen. Bei den Unternehmen stünde zum Beispiel die Möglichkeit zur Verteilung der Erträge über die Ausgleichskassen zur Verfügung, entweder basierend auf der AHV-Lohnsumme oder auf der maximal versicherten UVG-Lohnsumme. Aufgrund dessen, dass die Rückverteilung verbrauchsneutral ausgerichtet würde, profitierten im Sinne des anvisierten Lenkungseffekts jene Haushalte und Unternehmen, die wenig fossile Brennstoffe, Treibstoffe oder Strom konsumieren. In weiterer Zukunft könnte ein Teil der Rückverteilung über eine Anrechnung an die direkte Bundessteuer oder an die Sozialversicherungsbeiträge erfolgen. Diese Rückverteilung könnte proportional zum Steuerbetrag oder den Beitragsleistungen gestaltet werden. Da der Steuersatz nicht verändert würde und die rückverteilten Gelder durch diesen Kanal jährlich den Erträgen aus den Lenkungsabgaben angepasst würden, gäbe es in keinem Falle einen Fiskalzweck. Eine solche Anrechnung würde weder das Steuersubstrat der Kantone noch die Finanzierung der Sozialversicherung tangieren.

Absatz 5 garantiert die Kompensation von klar definierten Einnahmeausfällen des Bundes und der Kantone bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) durch Erträge aus der Klimaabgabe auf Treibstoffen. Gestützt auf Artikel 85 BV erhebt der Bund heute eine leistungsabhängige Abgabe auf dem Schwerverkehr, an deren Reinertrag die Kantone zu einem Drittel beteiligt sind. Höchstens zwei Drittel der Erträge der LSVA kann der Bundesrat zur Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten verwenden (vgl. in den Übergangsbestimmungen Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b BV). Die LSVA darf nur erhoben werden, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind (Art. 85 Abs. 1 BV). Eine Mehrfachabgeltung derselben externen Klimakosten ist somit unzulässig. Falls nun 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. Nur in diesem Fall würden die daraus resultierenden Ertragsausfälle bei der LSVA durch Erträge aus der Klimaabgabe auf Treibstoffe kompensiert.

3.2 Art. 197 Ziff. 6 (Übergangsbestimmung)

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung bestehenden Fördermassnahmen, die der Gesetzgeber befristet weiterführen will und die nach dem bisherigen Recht aus den Erträgen der CO₂-Abgabe

oder aus dem Netzzuschlag finanziert wurden, schrittweise abgebaut werden müssen. Bisherige Fördermassnahmen soll der Gesetzgeber zu ihrer Optimierung auch noch während des schrittweisen Abbaus modifizieren können, solange dies mit Blick auf ihre Aufhebung sinnvoll erscheint. Neuartige Fördermassnahmen sollen aber nicht aus den Erträgen der Klima- und Stromabgaben finanziert werden dürfen.

Im Lenkungssystem gilt der Grundsatz der Abgabenrückverteilung (Art. 131a Abs. 4). Die Klima- und Stromabgaben sollen jedoch für eine Übergangszeit auch für die bisherigen Förderzwecke verwendet werden dürfen. Dafür schafft Artikel 197 Ziffer 6 die Grundlage. Diese vorübergehende Teilzweckbindung soll auch gelten, wenn Fördermassnahmen im oben beschriebenen Sinn modifiziert bzw. optimiert werden.

Absatz 1 sieht vor, dass die Klimaabgabe im Zeitpunkt ihrer Einführung die bisherige CO₂-Abgabe auf Brennstoffe ablöst bzw. die Stromabgabe den bisherigen Netzzuschlag.

Absatz 2 sorgt für einen fließenden Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem: Die neuen Abgaben sollen im Rahmen von Artikel 131a Absatz 2 schrittweise erhöht werden, bis die angestrebte Lenkungswirkung erreicht ist.

Gemäss Absatz 3 sollen Fördermassnahmen, die nach bisherigem Recht aus den Erträgen der CO₂-Abgabe finanziert und im neuen Recht weitergeführt werden, schrittweise abgebaut werden. Heute steht ein Teil der CO₂-Abgabe für die Förderung lenkungskonformer Zwecke zur Verfügung. Dabei wird ein Drittel des Ertrags, höchstens aber 300 Millionen Franken pro Jahr, für Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden verwendet (Art. 34 CO₂-Gesetz). Zur Förderung von Technologien zur Verminderung von Treibhausgasen werden zudem höchstens 25 Millionen pro Jahr dem Technologiefonds zur Finanzierung von Bürgschaften zugeführt (Art. 35 CO₂-Gesetz). In zeitlicher Hinsicht soll die Vorgabe gelten, dass die heutige Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen für Fördermassnahmen im Gebäudebereich ab dem 1. Januar 2021 schrittweise abgebaut wird. Das Förderprogramm im Gebäudebereich soll bis spätestens Ende 2025 abgeschafft werden und der Technologiefonds ab diesem Zeitpunkt keine weiteren Zuflüsse mehr erhalten.

Absatz 4 betrifft den Netzzuschlag. Die Regelung ist im Wesentlichen in Absatz 3 nachgebildet. Eine Abweichung besteht darin, dass die Verfassung hier keinen Zeitpunkt für den Beginn des schrittweisen Abbaus der aus dem heutigen Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen (wie kostendeckende Einspeisevergütung KEV oder wettbewerbliche Ausschreibungen) vorgeben soll. Unterschiedlich geregelt wäre zudem der Endtermin für die vollständige Aufhebung der Fördermassnahmen. Förderzusagen sollen spätestens bis Ende 2030 abgegeben werden und sind auf eine Laufzeit längstens bis zum 31. Dezember 2045 zu beschränkt werden.

Gemäss Absatz 5 sollen schliesslich die Erträge aus den Klima- und Stromabgaben während des Übergangs vom Förder- und Lenkungssystem nur soweit für die Rückverteilung der Erträge nach Artikel 131a Absatz 4 eingesetzt werden dürfen, als dies die Finanzierung der Verpflichtungen aus den Fördermassnahmen zulässt. Die Bestimmung würde in der Übergangszeit als Grundlage für die Teilzweckbindung der Erträge (d.h. Finanzierung der erwähnten Fördermassnahmen) aus den neuen Abgaben dienen. Der Artikel 131a Absatz 5 bliebe davon unberührt.

4 Umsetzungsmöglichkeiten 2021–2030

4.1 Eckpunkte

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung stellt die Grundlage für den Übergang vom Förder- zu einem Lenkungssystem dar. Die Details des Lenkungssystems werden in einem zweiten Schritt in der Energie- und Klimagesetzgebung geregelt. Im Zeitraum 2021 bis 2030 sollen dafür folgende Eckpunkte gelten (die hier dargestellten Umsetzungsmöglichkeiten stellen den aktuellen Stand der Arbeiten dar):

Die Klima- und Stromabgaben sollen sich ab 2021 an den Klima- und Energiezielen des Bundes orientieren und dabei einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass diese Ziele erreicht werden können. Dabei werden auch die Ziele und Entwicklungen auf internationaler Ebene – insbesondere der EU – zu beachten sein. Die Klimaabgabe auf Brennstoffen wird sich nach dem Reduktionsziel von Treibhausgasemissionen für die Periode 2021 bis 2030 richten, das in der Klimagesetzgebung verankert wird. Sie soll anhand des Kohlenstoffgehalts der Brennstoffe bemessen und periodisch entsprechend der zu erreichenden Zielvorgaben angepasst werden. Dabei sollen bereits bestehende Vorschriften und weitere ergänzende Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigt werden. Das über die Teilzweckbindung der heutigen CO₂-Abgabe finanzierte Gebäudeprogramm soll ab 2021 schrittweise abgebaut werden und 2025 auslaufen. Bei den Treibstoffen werden für die künftige Klimagesetzgebung zwei Varianten weiterverfolgt: eine ohne und eine mit Klimaabgabe auf Treibstoffen. Die Höhe dieser Abgabe würde im Rahmen des bestehenden Spielraums (Abgabevermeidung durch Tanktourismus, bestehende und künftige Belastungen durch Mineralölsteuern bzw. der LSVA) festgelegt. Der Bundesrat befürwortet derzeit für die erste Phase eine Variante ohne Treibstoffabgabe.

Im Bereich Strom sind die aus dem Entwurf des Energiegesetzes abgeleiteten Ausbau- und Stromverbrauchsziele für das Jahr 2030 massgebend. Dabei werden allfällige Vorgaben in Zusammenhang mit dem geplanten Stromabkommen Schweiz-EU berücksichtigt. Im Rahmen der Umsetzung wird geprüft werden, inwiefern sich die Abgabesätze je nach Produktionsart – beispielsweise erneuerbare versus nicht erneuerbare Energiequellen – im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz differenziert ausgestalten lassen. Die Arbeiten dazu sind noch nicht abgeschlossen. Damit der Anteil an Elektrizität aus erneuerbaren Energien weiter erhöht werden kann, soll die Stromabgabe während einer Übergangsphase durch eine weiterentwickelte Form der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) ergänzt werden. Die befristeten Fördermittel werden dabei abgebaut, wobei 2030 die letzten Neuzusagen gesprochen werden, beschränkt auf eine Laufzeit bis längstens zum 31. Dezember 2045.

Für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden, werden Abfederungsmassnahmen in Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz vorgesehen. Es geht namentlich um energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Abgaben erheblich beeinträchtigt würde.

Im Zeitraum von 2021 bis 2030 sollen die Erträge aus der Klima- und Stromabgabe wie folgt zurückverteilt werden: Die Erträge aus der Klimaabgabe werden während einer Übergangsphase teilweise und spätestens ab 2025 – nach dem Auslaufen der befristete-

ten Teilzweckbindungen für das Gebäudeprogramm und den Technologiefonds – vollständig an Wirtschaft und Bevölkerung rückverteilt. Falls eine Klimaabgabe auf Treibstoffen eingeführt wird und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) deswegen gesenkt werden muss, sind etwaige Ertragsausfälle der LSVA durch Erträge aus der Klimaabgabe auf Treibstoffen zu kompensieren (vgl. Ziff. 5.2.1). Die Erträge aus der Stromabgabe werden ebenfalls an Wirtschaft und Bevölkerung rückverteilt, jedoch abzüglich der Beträge für die bis 2030 befristeten Förderzusagen für Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen (KEV) und der daraus resultierenden Verpflichtungen. Die Rückverteilung an die Bevölkerung erfolgt pro Kopf, jene an die Unternehmen entweder gemäss der AHV-Lohnsumme oder gemäss der maximal versicherten UVG-Lohnsumme. Der Einbezug der Selbständigerwerbenden bei der Rückverteilung wird geprüft.

4.2 Mögliche Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben

4.2.1 Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgaben

Unter Berücksichtigung der Eckpunkte wird nachfolgend beispielhaft veranschaulicht, wie der vorgeschlagene Verfassungsartikel für den Zeitraum 2021-2030 umgesetzt werden könnte. In Bezug auf die unterstellten Zielsetzungen, die Art der Rückverteilung der Erträge, den Abbau von Fördermassnahmen (Gebäudeprogramm, KEV) sowie die Abfederungsmassnahmen für besonders energieintensive Unternehmen sind die ausgewählten Kombinationen gleich. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen und Höhe der Abgaben sowie dem daraus resultierenden Zielerreichungsgrad. Der Zielerreichungsgrad zeigt auf, zu welchem Anteil das Ziel mit den vorgeschlagenen Abgabesätzen erreicht werden kann. Er zeigt den verbleibenden Handlungsbedarf zur Zielerreichung auf: In diesem Umfang müssen andere, ergänzende Massnahmen und Instrumente – wie beispielsweise Vorschriften – eingesetzt werden.

Mit modellgestützten Untersuchungen wurde der Zielerreichungsgrad verschiedener Abgabeszenarien abgeschätzt (Ecoplan 2015). Aufgrund der Vielzahl der benötigten Annahmen – beispielsweise hinsichtlich Energiepreis- und Bevölkerungsentwicklung, der unterstellten Verhaltensanpassungen aufgrund von Preisänderungen, dem zugrundeliegenden Referenzszenario – sind die Schätzungen mit Unsicherheit behaftet. Ferner ist es modelltechnisch nicht möglich, die zusätzlichen notwendigen Massnahmen detailliert und unter Berücksichtigung der verschiedenen Möglichkeiten abzubilden. Trotz dieser Einschränkungen dienen die Berechnungen als Grundlage, um die wesentlichen Unterschiede – insbesondere den verbleibenden Handlungsbedarf – zwischen den Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Zugrundeliegende Zielvorgaben

Die Energie- und Klimaziele für die Zeit nach 2020 stehen noch nicht definitiv fest. Im Rahmen der ersten Etappe der Energiestrategie 2050 diskutiert das Parlament zurzeit die Energieziele. In der Botschaft zur Energiestrategie 2050 (ES 2050) schlägt der Bundesrat Energie- und Stromverbrauchsziele pro Kopf sowie Ausbauziele im Bereich der Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energien vor (vgl. Ziff. 1.1.1). 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 gesamthaften Energieverbrauchsziele gemäss der ES 2050 erreicht, wird gemäss den heutigen Projektionen eine Verminderung der energetischen CO₂-Emissionen im Jahr 2030 um rund 40 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 resultieren.

Der Prozess für die Festlegung der Treibhausgasreduktionsziele nach 2020 ist sowohl international als auch in der Schweiz im Gange. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. November 2014 strebt die Schweiz auf internationaler Ebene bis 2030 eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen (also Emissionen energetischen und nicht energetischen Ursprungs) um mindestens 50 Prozent im Vergleich zu 1990 an. Im Inland wird im selben Zeitraum eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 30 Prozent angestrebt. Die beispielhafte Umsetzung des Klima- und Energielenkungssystems berücksichtigt nur die energetisch bedingten CO₂-Emissionen. Bei den übrigen Treibhausgasemissionen wird eine Stabilisierung angenommen. Ein Reduktionsziel von minus 40 Prozent für die energetischen Treibhausgasemissionen entspricht ungefähr einem Reduktionsziel von minus 30 Prozent für alle Treibhausgase sofern die nicht-energetischen Treibhausgasemissionen auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden.

Modellmässig wurden zwar die Umsetzungsmöglichkeiten sowohl für ein Reduktionsziel der energetischen CO₂-Emissionen um minus 30 als auch um minus 40 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 berechnet. Ein Ziel für die energetischen CO₂-Emissionen von minus 30 Prozent würde bedingen, dass die übrigen Treibhausgasemissionen ebenfalls sinken, da sonst das klimapolitische Ziel nicht erreicht werden kann. Da die nichtenergetischen Treibhausgase aus der Landwirtschaft und Abfallwirtschaft wahrscheinlich um weniger als 30 Prozent vermindert werden können und in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Energiestrategie 2050, werden nachfolgend die beispielhaften Umsetzungsmöglichkeiten nur für eine Reduktion der energetischen CO₂-Emissionen um 40 Prozent (i. Vgl. zu 1990) dargestellt.

Tabelle 1 Annahmen bezüglich Zielsetzungen

Reduktionsziel	Stromverbrauch	Energetische CO ₂ -Emissionen
2030	- 10 Prozent pro Kopf i.Vgl. zu 2000	- 40 Prozent i.Vgl. zu 1990

Quelle: Ecoplan 2015: 22, EFV eigene Darstellung.

Beispielhafte Kombinationen

Die in Tabelle 2 dargestellten Kombinationen veranschaulichen beispielhaft, wie die Klima- und Stromabgaben im Zeitraum 2021 bis 2030 festgelegt werden könnten. Die Klimaabgaben auf Brenn- und Treibstoffen bemessen sich nach dem Kohlenstoff-Gehalt, die Stromabgabe gemäss dem Energieverbrauch (kWh). Für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen sind im Modell Erleichterungen und Ausnahmen von den Klima- und Stromabgaben im Umfang der heute geltenden Regelungen unterstellt.

Im Strombereich wird für die Berechnungen aus Modellierungsgründen angenommen, dass die Abgabe uniform erhoben wird, d.h. unabhängig von der Produktionsart des Stroms. Ausführungen zur Bemessungsgrundlage der Stromabgabe finden sich in Ziffer 4.2.2. Im Modell wird die Höhe der Stromabgabe so bestimmt, dass allein mit der Abgabe – ohne weitere regulatorische Massnahmen – die Stromverbrauchsziele erreicht werden. In allen vier Kombinationen liegt die zur Zielerreichung notwendige Stromabgabe im Jahr 2030 in ähnlicher Grössenordnung, d.h. bei rund 4.5 Rappen pro kWh.

Der Zielerreichungsgrad wird im Vergleich zum Referenzszenario «Weiter wie bisher» (WWB, vgl. Ecoplan 2015: 20f, 37, 41) ausgewiesen. Das Referenzszenario basiert auf der Annahme, dass alle heute in Kraft befindlichen energiepolitischen Instrumente, Massnahmen, Gesetze etc. fortgesetzt bzw. ausgebaut werden, keine neuen Kernkraftwerke gebaut werden und die Konsumgewohnheiten im Vergleich zu heute weitgehend unverändert bleibt. Es wird ein exogener technologischer Fortschritt modelliert.

Tabelle 2 Exemplarische Umsetzungsmöglichkeiten

Kombination	K 1		K 2		K 3		K 4	
	2021	2030	2021	2030	2021	2030	2021	2030
Strom (uniform)*								
Zuschlag in % auf den Strompreis für Haushaltskunden	11	20	11	20	11	20	11	20
Zuschlag in Rp./kWh	2.3	4.5	2.3	4.5	2.3	4.5	2.3	4.5
Zielerreichungsgrad 2030 in % im Vgl. zu WWB		100		100		100		100
Brennstoffe**								
Abgabe in CHF/tCO ₂	96	168	120	240	120	240	120	336
z.B. Heizöl Zuschlag in Rp./l	25	44	32	63	32	63	32	89
Treibstoffe								
Abgabe in CHF/tCO ₂	0	0	0	0	5.6	56	11.2	112
z.B. Benzin Zuschlag in Rp./l	0	0	0	0	1.3	13	2.6	26
Zielerreichung (Nicht ETS-Sektoren) im Jahr 2030 i.Vgl. zu WWB (40 % CO₂-Reduktionsziel)								
CO ₂ Emissionen in Mio. t		23.4		22.7		21.6		20.1
CO ₂ Reduktion in Mio. t		1.1		1.8		2.9		4.4
Zielerreichungsgrad 2030 in % im Vergleich zu WWB		18		28		46		71
Zielerreichung (ETS u. nicht-ETS Sektoren, exkl. Luftfahrt) im Jahr 2030 i.Vgl. zum Jahr 1990 (40 % CO₂-Reduktionsziel)								
CO ₂ -Emissionen 1990 Mio t		40.8		40.8		40.8		40.8
Zielerreichungsgrad 2030 in % im Vgl. zu 1990 (inkl. Wirkungen der Massnahmen im WWB)		68		72		79		89
Lenkungswirkung der Klima- und Stromabgaben	sehr wenig Lenkung		wenig Lenkung		mittlere Lenkung		hohe Lenkung	
Umfang der zusätzlichen Massnahmen	sehr hoch		hoch		mittel		wenig	

Anmerkungen: * löst den bestehenden Netzzuschlag ab ** löst die bestehende CO₂-Abgabe auf Brennstoffen ab
 Quelle: Ecoplan 2015: 25, 43, 50, EFV eigene Darstellung.

Die Kombinationen 1 und 2 enthalten nur wenig Lenkungselemente und entsprechen damit der Idee des Klima- und Energielenkungssystems am wenigsten: Zum einen beschränkt sich das Lenkungssystem in beiden Varianten auf die Belastung von Brennstoffen und Strom. Auf Treibstoffe wird keine Abgabe erhoben. Zum anderen bleibt in Kombination 1 aber auch 2 die Abgabenhöhe auf den Brennstoffen vergleichsweise niedrig. Die Klimaabgabe auf Brennstoffen wird im Zeitraum von 2021 bis 2030 schrittweise erhöht. In Analogie zur heutigen CO₂-Verordnung wären Zweijahresschritte denkbar. Aus beiden Gründen – keine Abgabenerhebung auf Treibstoffen und bescheidene Klimaabgabe auf Brennstoffen – müsste die Lenkungswirkung durch zusätzliche Massnahmen ergänzt werden. Bei beiden Kombinationen müssen die ergänzenden Massnahmen und Instrumente einen Reduktionsbeitrag im Umfang von 82 Prozent (K1) respektive 72 Prozent (K2) der zusätzlich zum Szenario WWB erforderlichen Reduktionsleistung erbringen. Die zusätzlichen Massnahmen müssten entsprechend weitgehend und tiefgreifend sein. Insbesondere im Verkehr müsste die fehlende Lenkungswirkung der Klimaabgabe auf Treibstoffen durch zusätzliche, andere Massnahmen erzielt werden.

Stärker auf dem marktwirtschaftlichen Instrument der Lenkung beruhen die modellierten Kombinationen 3 und 4. In diesen umfasst das Lenkungssystem alle Energieträger, also auch die Treibstoffe. Aufgrund der bestehenden Belastung mit Mineralölsteuern und der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, der Ausweichmöglichkeit über den Tanktourismus sowie den bestehenden Vorschriften im Mobilitätsbereich fällt die

Klimaabgabe auf Treibstoffen jedoch niedriger aus als diejenige auf Brennstoffen. In Kombination 3 wird ab 2021 eine geringe Abgabe von 1.3 Rappen pro Liter Benzin eingeführt, welche sich gemäss Modellierungen im Zehnjahreszeitraum auf rund 13 Rappen pro Liter erhöht. Die Klimaabgabe auf Brennstoffen verbleibt auf dem Niveau wie in Kombination 2. Durch die Abgabenerhebung auf Treibstoffen wird auch hier ein Lenkungseffekt erzielt. Allerdings sind die Abgabesätze sowohl auf den Brennstoffen als auch den Treibstoffen gering. Dementsprechend wären in beiden Bereichen ergänzende Massnahmen zur Zielerreichung nötig. Im Vergleich zu den Kombinationen 1 und 2 wäre der Lenkungseffekt jedoch höher. Folglich wären in Kombination 3 weniger tiefgreifende ergänzende Massnahmen erforderlich.

Die Kombination 4 setzt in erster Linie auf Lenkungswirkungen. Diese Kombination entspricht dem Grundgedanken des Klima- und Energielenkungssystems am besten. Die Klimaabgabe auf Treibstoffen liegt doppelt so hoch wie in Kombination 3, jene auf Brennstoffen steigt bis zum Jahr 2030 auf 336 Franken pro Tonne CO₂ (knapp 90 Rappen pro Liter Heizöl). Das Reduktionsziel für die energetischen CO₂-Emissionen wird mit den Lenkungsabgaben zu rund 70 Prozent erreicht. Zusätzliche Massnahmen und Instrumente wären nur unterstützend notwendig. Einzig mit der Kombination 4 wird mittelfristig ein eigentlicher Übergang zu einem Lenkungssystem vollzogen. Sowohl die Klimaabgabe auf Brenn- und auf Treibstoffen als auch die Stromabgabe würden innerhalb von zehn Jahren eine Höhe erreichen, mit welcher die gewünschte Lenkungswirkung erzielt wird.

Verbleibender Handlungsbedarf

Die vier Kombinationen der exemplarischen Umsetzung unterscheiden sich in der Höhe der Abgabe auf fossilen Brenn- und Treibstoffen und damit der erzielbaren Emissionsreduktion. Je nach Höhe dieser Abgaben müssten ergänzende gesetzliche Massnahmen durch das Parlament beschlossen werden, damit die gesetzten Ziele zur Reduktion der CO₂-Emissionen erreicht werden können. Ein grosser Teil der notwendigen Reduktionen dürfte in den Sektoren Gebäude und Verkehr erzielbar sein. Der Bundesrat hat im Bericht in Erfüllung des Postulates 11.3523 von Nationalrat Girod aufgezeigt, dass in diesen beiden Sektoren noch relativ grosse Reduktionspotenziale vorhanden sind (BAFU 2013). So könnten beispielsweise technische Vorschriften im Gebäudebereich, eine Verschärfung der Zielwerte bei den CO₂-Emissionen für Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge, die Einführung eines Zielwerts für schwere Nutzfahrzeuge, die Weiterentwicklung/Verschärfung des Emissionshandelssystems oder auch die Erhöhung des Satzes und die Weiterentwicklung der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe eingesetzt werden. Wie viel Emissionen mit den aufgelisteten Massnahmen im Einzelnen reduziert werden können, ist jedoch zurzeit nicht verlässlich quantifizierbar.

Die mögliche Ausgestaltung der zukünftigen Klima- und Energiepolitik orientiert sich an den erläuterten Eckpunkten. Ob die Klima- und Energieziele erreicht werden können, hängt von der Kombination und Wechselwirkung der einzelnen Instrumente und Massnahmen ab. Wird beispielsweise die Klimaabgabe auf Treibstoffen nicht eingeführt, muss die entsprechende Wirkung durch die Verschärfung oder Einführung anderer Massnahmen erzielt werden. Dabei gilt zu beachten, dass preisliche Anreize, wie die Klima- und Stromabgaben, in der Regel flexibler gehandhabt werden können und effizienter sind als regulatorische Vorgaben oder Fördermassnahmen. Insbesondere beim Vorliegen negativer externer Effekte stellen Lenkungsabgaben ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument dar (vgl. Ziff. 2.2 u. Ziff. 5.1). Die Veränderung der relativen Preise durch die Klima- und Stromabgaben erlaubt es den Haushalten und Unternehmen, ihr Verhalten genau dort anzupassen, wo dies zu den geringsten Kosten möglich erscheint. Umsetzungsmöglichkeiten wie z.B. Kombination 4, die primär auf Lenkungsabgaben

setzt, sind in der Regel effizienter als jene bei denen die Zielerreichung in erster Line auf zusätzlichen Massnahmen wie z.B. Vorschriften beruht. Die Effizienz aller Massnahmen – seien dies Lenkungsabgaben, Fördermassnahmen oder andere zusätzliche Massnahmen – hängt jedoch immer auch von der konkreten Ausgestaltung ab.

4.2.2 Offene Ausgestaltung der Stromabgabe

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Stromabgabe ist der Verfassungsvorschlag offen. Bei den Kombinationen zur beispielhaften Umsetzung für die Periode 2021-2030 wurde von einer uniformen Stromabgabe ausgegangen. Mit ihr könnte das Stromverbrauchsziel einfach und effizient erreicht werden.

Bei der Herstellung von Strom fallen zum Teil Kosten an, welche nicht vom Stromerzeuger, sondern von der Allgemeinheit oder dem nahen Umfeld getragen werden. Eine nach Produktionsart differenzierte Stromabgabe hätte den Vorteil, dass bei der Abgabefestlegung diese nicht durch andere Massnahmen internalisierten externen Kosten der Stromproduktion zumindest teilweise berücksichtigt werden könnten. Die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien würde von einem niedrigen Abgabesatz profitieren, während Strom aus Kernkraftwerken oder fossiler Energie einem höheren Abgabesatz unterläge. In der öffentlichen Diskussion wird die Differenzierung der Stromabgabe zurzeit mit der Hoffnung verbunden, dass mit ihr die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien im Inland gefördert werden könnte. Dies wird jedoch unter den gegenwärtigen Verhältnissen auf den Strommärkten kaum der Fall sein. Eine Differenzierung der Abgaben nach Stromproduktionsart lässt sich mit dem internationalen Handelsrecht (WTO, Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie Drittstaaten), welches die horizontale (Verpflichtung zur Meistbegünstigung) und vertikale Pflicht zur Nicht-Diskriminierung (Inländerbehandlung) als Grundprinzipien beinhaltet, nur unter restriktiven Voraussetzungen vereinbaren. Die Unterscheidung gleichartiger Produkte aufgrund von Kriterien, die sich auf die Produktionsmethode beziehen, verstösst gegen das GATT (Verbot nicht-produktbezogener Kriterien, sogenannter npr-PPM). Eine solche Massnahme könnte allenfalls über den Ausnahmeartikel XX GATT gerechtfertigt werden. Die Massnahme dürfte jedoch nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung führen oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels bewirken. Ob eine Rechtfertigung auch dem Ausnahmeartikel XX des bilateralen Freihandelsabkommens Schweiz-EU standhalten würde ist umstritten, wird jedoch aus Sicht des World Trade Institute in Bezug auf die Differenzierung zwischen grünem und grauen Strom bejaht (World Trade Institute et al 2014b).

Die Implikationen der Energiecharta und eines allfälligen Stromabkommens mit der EU im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Differenzierung sind noch genauer zu prüfen.

Stromproduktion aus erneuerbaren Energien wird mittels Herkunftsnachweisen (HKN) nachgewiesen. Die ausländischen Herkunftsnachweise sind unter den gegenwärtigen Marktverhältnissen sehr günstig und das Angebot von HKN aus erneuerbaren Quellen übersteigt die gesamte Schweizer Stromproduktion um ein Mehrfaches. Folglich profitieren die Schweizer Produzenten von erneuerbarem Strom nicht zwangsläufig von einer Differenzierung der Stromabgabe. Die Wirkungen auf die inländische Stromproduktion sind vielmehr abhängig von der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produzenten und den Vorlieben der Stromkonsumenten. Ein im Auftrag vom BFE erarbeitetes Rechtsgutachten hat ergeben, dass der Import von ausländischen HKN auch dann nicht eingeschränkt werden kann, wenn die Importbeschränkung mit der Förderung der Schweizer Stromproduktion aus erneuerbaren Energien begründet wird (World Trade Institute et al 2014a). Auch eine CO₂-Abgabe nur auf importiertem Strom scheint nicht rechtmässig.

In dem Masse, wie die einheimische Produktion von der Abgabenbelastung ausländischer Produktion profitiert, kann nicht von einer rechtmässigen Grenzausgleichsmassnahme (GAM) ausgegangen werden.

Ein nationales Zertifizierungssystem für Strom aus erneuerbaren Energien würde den Handlungsspielraum für die Schweiz etwas erweitern, könnte aber handelsrechtliche Fragen aufwerfen. Um von einem tieferen Abgabesatz profitieren zu können, wird in diesem Modell anstelle eines Herkunftsnachweises ein Zertifikat aus finanziell nicht unterstützten erneuerbaren Erzeugungsanlagen benötigt, welche bestimmte Bedingungen erfüllen müssen. Dafür zulässige Erzeugungsanlagen müssten einen national definierten Zertifizierungsprozess durchlaufen. Ein eigenes Zertifizierungssystem böte grössere Flexibilität bei der Ausgestaltung von zusätzlichen Rahmenbedingungen, die bei der Vergabe von Zertifikaten aus erneuerbaren Energien erfüllt werden müssen. Anlagen im Inland wie im Ausland, welche die Kriterien erfüllen, könnten ihre Erzeugungsanlage durch akkreditierte Prüfstellen zertifizieren lassen. Das vom World Trade Institute (World Trade Institute et al 2015) erstellte Rechtsgutachten stellt unter Einhaltung von internationalem Handelsrecht gewisse Möglichkeiten in diese Richtung dar.

Die Förderwirkung einer differenzierten Stromabgabe auf die inländische Stromproduktion dürfte aus den erwähnten Gründen eher gering sein. Eine Differenzierung wird kaum genügend Anreize für die Produktion und den Ausbau von erneuerbaren Energien im Inland geben. Im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung werden die Differenzierung und ihre Auswirkungen auf die Produktion erneuerbarer Energien weiter geprüft, wozu auch die Vereinbarkeit mit EU-, bilateralem Recht (Schweiz/EU) und WTO-Recht gehört.

4.2.3 Stetiger Abbau der Fördermassnahmen

Der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem soll flussend und innerhalb einer planbaren und vorhersehbaren Frist erfolgen. Im Jahr der Einführung 2021 würde die Klimaabgabe auf Brennstoffen die im Jahr 2008 eingeführte CO₂-Abgabe mit ihren Teilzweckbindungen und die Stromabgabe den Netzzuschlag ersetzen. Die bestehenden Fördermassnahmen würden nur noch befristet weitergeführt und schrittweise abgebaut. Förderungen, welche aus den Erträgen der CO₂-Abgabe finanziert werden, wie z.B. das Gebäudeprogramm, würden ab 2021 schrittweise abgebaut und 2025 ganz auslaufen.

Mit der geeigneten Wahl der Höhe der Stromabgabe liesse sich das Ziel, den Stromverbrauch 2030 gegenüber 2000 um zehn Prozent zu vermindern, erreichen. Die uniforme Stromabgabe trägt allerdings nicht zur Erreichung der inländischen Ausbauziele in Bezug auf die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien bei. Wie in Kapitel 4.2.2 dargelegt, liesse sich aber auch mit einer differenzierten Stromabgabe, welche die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien weniger stark belastet als die Nichterneuerbare, die erneuerbare Stromproduktion in der Schweiz nicht oder nicht genügend unterstützen.

Zur Erhöhung der Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energien im Inland bleiben deshalb die ehemals aus dem Netzzuschlag finanzierten Fördermassnahmen, wie z.B. die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV), weiterhin nötig. Allerdings sind sie bis 2030 befristet, danach dürfen keine neuen Verpflichtungen mehr eingegangen werden. Bei einer maximalen Laufzeit von 15 Jahren werden 2045 alle Zahlungsverpflichtungen aus der Stromabgabe erloschen sein.

4.2.4 Energie- und treibhausgasintensive Unternehmen

Die Klima- und Stromabgaben werden in den meisten Branchen kaum strukturverändernde Kostenerhöhungen zur Folge haben. Ist das Lenkungssystem vollständig umgesetzt, werden die Erträge der Klima- und Stromabgaben vollumfänglich an die Unternehmen und privaten Haushalte zurückverteilt. Je nach Unternehmen und Branche kann per Saldo sogar eine Entlastung resultieren. Abgabeerleichterungen drängen sich jedoch für Unternehmen auf, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden. Es geht namentlich um energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Abgaben erheblich beeinträchtigt würde. Geeignete Abfederungsmassnahmen verhindern die Abwanderung der Unternehmen ins Ausland. Die Abfederungsmassnahmen müssen in jedem Fall sachgerecht und mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein.

Erleichterungen von Energieabgaben für Unternehmen mit energie- und treibhausgasintensiver Produktion sind international geläufig (IEEP 2013, S.13f). Zum Beispiel werden in den EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 Kriterien vorgesehen, nach welchen EU-Mitgliedstaaten energieintensive und besonders dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte Unternehmen von Abgaben zur Förderung erneuerbaren Energien entlasten können.

Auch in der Schweiz werden heute sowohl beim Netzzuschlag nach Energiegesetz (Art. 15b^{bis} EnG) als auch bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen nach CO₂-Gesetz (Art. 17, 25 und 31 Abs. 1 Bst. b CO₂-Gesetz) Erleichterungen bzw. Ausnahmen gewährt. Diese geltenden Regelungen werden bei der Ausarbeitung der Erleichterungen von den Klima- und Stromabgaben berücksichtigt. Bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen gilt derzeit folgende Regelung: Treibhausgasintensive Unternehmen aus Wirtschaftszweigen, die eine hohe Abgabebelastung im Verhältnis zu ihrer Wertschöpfung haben und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit dadurch beeinträchtigt würde, können sich von der CO₂-Abgabe befreien lassen. Im Gegenzug für die Befreiung müssen sich die Unternehmen gegenüber dem Bund verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen zu vermindern (Verminderungsverpflichtung). Gemäss geltender Gesetzgebung ebenfalls von der CO₂-Abgabe befreit sind grosse treibhausgasintensive Unternehmen, die am Emissionshandelssystem (EHS) teilnehmen und kompensationspflichtige, fossil-thermische Kraftwerke. Im Strombereich erhalten die Unternehmen gegenwärtig Entlastungen von den Netzzuschlägen in Abhängigkeit von ihrer Stromintensität, mit anderen Worten der Stromkosten in Prozent ihrer Bruttowertschöpfung. Ab einem Schwellenwert von fünf Prozent erfolgt eine Teilbefreiung und ab zehn Prozent eine vollumfängliche Befreiung. Im Gegenzug wird eine verpflichtende Zielvereinbarung mit einer Reinvestitionspflicht von 20 Prozent der rückerstatteten Beträge gefordert.

4.2.5 Verwendung der Erträge der Klima- und Stromabgaben

Die Klima- und Stromabgaben sollen haushaltsneutral erhoben werden. Die öffentliche Hand soll nicht über mehr oder weniger Mittel verfügen als ohne die Klima- und Stromabgaben und die Nettobelastung der Haushalte sowie der Unternehmen soll insgesamt nicht ansteigen.

In allen vier exemplarischen Kombinationen werden die Erträge der Klima- und Stromabgaben - abzüglich der Beträge für die befristeten Fördermassnahmen - an die Haushalte und Unternehmen zurückverteilt. Nachdem die Verpflichtungen aus den letzten Fördermassnahmen im Jahr 2045 auslaufen, soll die Rückverteilung vollständig erfolgen. Durch die Rückverteilung der Abgabenerträge werden Personen und Unternehmen mit

einem niedrigen Energieverbrauch belohnt. Sie erhalten mehr Geld zurück, als sie an Klima- und Stromabgaben entrichten. Andererseits führt ein hoher Energieverbrauch auch nach der Rückverteilung zu einer Nettobelastung.

Die Rückverteilung an die Bevölkerung berechnet sich pro Kopf. Jede in der Schweiz wohnhafte Person erhält den gleichen Betrag. Die Ausbezahlung kann, wie bis anhin bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, über den bewährten und kostengünstigen Kanal der Krankenkassen vollzogen werden. Die Rückverteilung pro Kopf bevorzugt tendenziell Haushalte mit Kindern und niedrigen Einkommen. Damit lässt sich die stärkere Belastung dieser Haushalte durch die Klima- und Stromabgaben ausgleichen. Die konkrete Ausgestaltung der Rückverteilung wird der Gesetzgeber regeln.

Die Rückverteilung an die Unternehmungen bemisst sich proportional zur AHV-Lohnsumme. Auch hier soll der bestehende Vollzugskanal über die Ausgleichskassen weiterhin genutzt werden. Der Einbezug der Selbständigerwerbenden wird geprüft. Bei der Rückverteilung gemäss AHV-Lohnsumme werden Unternehmen mit hohen durchschnittlichen Löhnen gegenüber jenen mit niedrigeren Löhnen bevorzugt. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels geprüft, anstelle der AHV-pflichtigen Lohnsumme die maximal versicherte UVG-Lohnsumme, welche auf CHF 126'000 begrenzt ist, zu verwenden. Berechnungen zeigen, dass hierdurch Hochlohnbranchen wie die Finanzdienstleistungen schlechter gestellt würden als bei einer Rückverteilung gemäss AHV-Lohnsumme. Hingegen gewänne speziell das verarbeitende Gewerbe (Ecoplan 2015: 52ff).

Die beantragte Verfassungsbestimmung sieht nach einer Übergangszeit eine vollständige Rückverteilung der Erträge aus den Klima- und Stromabgaben vor. Grundsätzlich wäre es möglich, auch nach der Übergangszeit einen geringen Teil der Erträge aus den Lenkungsabgaben für spezifische Finanzierungszwecke zu verwenden. Im Fragebogen zur Vernehmlassungsvorlage wird daher gefragt, ob ein geringer Teil der Klimaabgaben (insgesamt max. 5%) für einen oder mehrere der folgenden Zwecke eingesetzt werden soll: Erstens für den Zukauf von im Ausland erzielten Reduktionsleistungen zur Sicherstellung der Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, zweitens für die Weiterführung des Technologiefonds und drittens für die Finanzierung der Schweizer Beiträge an das internationale Klimaregime. Ferner wird gefragt, ob aus der Stromabgabe ein geringer Teil der Einnahmen (z.B. max. 5%) für die Förderung zukunftssträchtiger Technologien eingesetzt werden soll. Diese möglichen Finanzierungszwecke sollten aber in jedem Fall von untergeordneter Bedeutung sein.

5 Auswirkungen

Die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung hängen davon ab, wie der Gesetzgeber diese Kompetenz umsetzt. Die mögliche Bandbreite beispielsweise bei den Bemessungsgrundlagen und Abgabesätzen ist sehr gross. Eine genauere Beurteilung der Auswirkungen wird deshalb bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetze vorzunehmen sein.

5.1 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Allgemein haben sowohl die Lenkungsabgaben selbst als auch die Rückverteilung ihrer Erträge Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Abgaben haben eine negative Wirkung auf das BIP, die teilweise durch den positiven Effekt der Rückverteilung kompensiert wird. Die Lenkungsabgaben bewirken – wie beabsichtigt – eine Änderung der Verbrauchsstruktur. Insgesamt wird die Bevölkerung am Ende gleich viel erhalten, wie sie bezahlt hat (abzüglich der administrativen Kosten). Bei einer Rückverteilung pro Kopf ist die Reform eher progressiv. Auch die Unternehmen werden insgesamt das erhalten, was sie bezahlt haben (abzüglich der administrativen Kosten). Die Rückverteilungswirkung von den Unternehmen die viel Energie verbrauchen hin zu den anderen Unternehmen ist gewollt. Die Lenkungsabgaben können CO₂- und energieintensive Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligen. Deshalb sind Abfederungsmassnahmen vorgesehen, die dieses Phänomen eindämmen sollen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Risiken der Wettbewerbsverzerrung zwischen grossen Unternehmen und KMU zu berücksichtigen sein. Ausserdem werden Unternehmen mit weniger Energieverbrauch wettbewerbsfähiger, da sie mehr zurückerhalten, als sie bezahlt haben. Insgesamt ist mit einem leicht negativen Effekt auf das BIP zu rechnen, der jedoch insofern gemildert wird, als die Lenkungsabgabe die Innovation fördert und teilweise durch die positive Rückverteilungswirkung kompensiert wird. Demgegenüber ermöglichen die Lenkungsabgaben eine kostengünstigere Erreichung der Ziele wie den Atomausstieg und reduzieren so die Risiken, die nicht nur katastrophale Folgen für Gesundheit und Umwelt hätten, sondern auch für die Volkswirtschaft. Die Reform wird auch die Kosten im Zusammenhang mit der Klimaerwärmung verringern, wenn die anderen Länder ebenfalls ihren Teil dazu beitragen. Jede Abschätzung der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ist mit Ungewissheit verbunden. Die nachfolgenden rein qualitativen Überlegungen dürfen jedoch als verhältnismässig robust gelten.

Die Auswirkungen des Klima- und Energielenkungssystems können auf zwei Arten genauer beurteilt werden: anhand der Erfahrungen anderer Länder oder mit Simulationen der Schweizer Wirtschaft mithilfe von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen.

Internationale Erfahrungen

Eine Studie im Auftrag von EFV und SECO hat eine aktualisierte und systematische Auswertung von Energieabgabemodellen in ausgewählten OECD-Staaten geliefert (IE-EP 2013). Tabelle 3 enthält einen Überblick über die Abgabearten der untersuchten Länder mit Bemessungsgrundlage und Einführungsjahr. Daraus geht hervor, dass seit den 1990er-Jahren viele Länder derartige Instrumente eingeführt haben. Der Vergleich beschränkt sich auf Klima- und Energieabgaben, die über die herkömmliche Mineralölbesteuerung hinausgehen und gezielt eine Verteuerung von Energieverbrauch und Umweltverschmutzung bezwecken. Es ist eine breite Palette von Modellen in Betrieb,

die jedoch alle eine CO₂- und/oder Energieabgabe gemeinsam haben, teils kombiniert mit einer Stromabgabe. Die Höhe ist je nach Land verschieden und beruht sowohl auf technischen als auch politischen Überlegungen. Schliesslich wenden alle untersuchten Länder Ausnahmeregelungen für einzelne Industriebereiche und Unternehmen an. Anzumerken ist, dass die Studie nur die Lenkungssysteme und -abgaben untersucht, andere Programme und Massnahmen wie Förderzusagen aber nicht einbezieht.

Tabelle 3 Beispiele von Kohlenstoff- und Energieabgaben

Land/Staat	Einführung	Abgabeart und Bemessungsgrundlage
Britisch Kolumbien	2008	Kohlenstoffabgabe (Brenn- und Treibstoffe)
Deutschland	1999	Energieabgabe auf Brenn- und Treibstoffen Stromabgabe
Dänemark	1977 1992	Energieabgabe auf fossilen Brenn- und Treibstoffen, darunter Strom CO ₂ -Abgabe
Finnland	1990	CO ₂ -Abgabe (Brenn- und Treibstoffe) Energieabgabe auf Strom
Grossbritannien	2001	Klimaabgabe (Erdöl, Braunkohle, Erdgas, Strom)
Irland	2009	Kohlenstoffabgabe (Brenn- und Treibstoffe)
Norwegen	1991	Kohlenstoffabgabe (Mineralöle und Offshore-Erdöl) Stromabgabe
Niederlande	1996	Energieabgabe (Mineralöle, Kohle, Erdgas, Strom)
Schweden	1991	CO ₂ -Abgabe und Energieabgaben auf: Brennstoffen, Treibstoffen, Strom, Industrie

Quelle: Daten IEEP (2013), Darstellung EFV

Die Studie bietet einen Überblick über die Auswirkungen der Lenkungssysteme auf Umwelt und Wirtschaft ungeachtet der Schwierigkeit und der Unsicherheiten, mit denen eine solche Analyse behaftet ist. In Bezug auf die Umwelt zeigen die Studien und Analysen, dass die CO₂-Abgaben in Kombination mit Energieabgabemodellen in allen untersuchten Ländern zur Senkung der CO₂-Emissionen und des Brenn- und Treibstoffverbrauchs beigetragen haben. Eine Lenkungswirkung ist überall festzustellen, und die Abgaben erweisen sich als wirksames Instrument. Die Reduktionsziele werden jedoch oft verfehlt. Diese begrenzte Wirkung hängt mit grosszügigen Ausnahmeregelungen und tiefen Abgabesätzen zusammen.

Bei den wirtschaftlichen Auswirkungen der Abgaben sind die Ergebnisse uneinheitlich. Die Wirkung auf das Wirtschaftswachstum ist in einigen Ländern leicht positiv, in anderen neutral oder leicht negativ. Der Effekt auf die Beschäftigung wird oft positiv gewertet, hängt aber von den Rückverteilungsarten der Abgaben ab. Die negative Wirkung auf die Wirtschaft ist aufgrund der Ausnahmeregelungen begrenzt. Die internationalen Erfahrungen zeigen auch, dass Innovationsanreize entstehen können. In mehreren Ländern geht man davon aus, dass die Abgaben langfristig zur Entkopplung von Wirtschaftswachstum und CO₂-Emissionen beitragen.

Zusammenfassend zeigt die Analyse der bisherigen Erfahrungen mit den Reformen in den untersuchten Ländern, dass die CO₂-Emissionen gesenkt und die Energieeffizienz mit geringen wirtschaftlichen Kosten verbessert werden konnte. Zudem wurden keine negativen Effekte auf die Beschäftigung beobachtet, und die Lenkungssysteme haben teilweise Innovationsanreize geschaffen.

Studien zur Vorlage

Die Auswirkungen eines Lenkungssystems auf die Schweiz wurden mithilfe von Simulationen basierend auf einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell beurteilt. Die erste Simulation (Ecoplan 2012, 2013) analysiert die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines nur auf Lenkungsabgaben beruhenden Systems nach verschiedenen Rückverteilungsarten der Abgabenerträge. Die zweite Simulation (Ecoplan 2015) untersucht die im vorigen Kapitel vorgestellten Kombinationen. Die beiden Studien basieren auf unterschiedlichen Ausgangshypothesen (Klima- und Energieziele, verwendete Instrumente, Zeithorizonte usw.) und sind somit nicht direkt miteinander vergleichbar.

Diese Schätzungen berücksichtigen nur annähernd und nur einen Teil des Rückgangs der externen Kosten (erste Dividende): Luftverschmutzung, Lärm und Unfälle. Die Reduktion der Klima- und Atomrisikokosten wird nicht einbezogen. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die durch die Abgabe ausgelöste Innovation und deren Wachstumsantrieb. Die Simulationen werden immer im Verhältnis zu einem Referenzszenario berechnet. Das Szenario «Weiter wie bisher» (WWB) geht davon aus, dass alle 2012 geltenden energiepolitischen Instrumente, Massnahmen und Gesetze weiterhin in Kraft sind und das Energieverhalten in etwa identisch bleibt. Dieses Szenario nimmt einen exogenen technologischen Fortschritt an. Das Referenzszenario WWB ist insofern von zentraler Bedeutung, als Änderungen bei der Erstellung des Ausgangsszenarios die Modellierungsergebnisse stark beeinflussen. Hinzu kommt, dass die Zielerreichung durch zusätzliche Regulierungen kaum detailliert erfassbar ist.

Die Studie von 2012–2013 zeigt geringe volkswirtschaftliche Auswirkungen bei allen Rückverteilungsarten. Den Ergebnissen der Studie zufolge erweisen sich die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform insgesamt als verhältnismässig moderat.

Die Studie von 2015 berechnet die Zielerreichung nach der Umsetzung der entsprechenden Abgaben in den Kombinationen 1-4 (siehe Tabelle 2). Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Kombinationen konnten nicht mittels einem robusten und verlässlichen Verfahren abgeschätzt werden, da ein hinreichender Einbezug der Regulierungen nicht möglich ist. Daher werden nachfolgend die wirtschaftlichen Effekte lediglich qualitativ beurteilt.

Die Kombinationen 1 und 2 sehen tiefe Sätze auf Brennstoffen und gar keine auf Treibstoffen vor. Diese Kombinationen könnten die klima- und energiepolitischen Ziele nicht von sich aus erreichen. Es wären zusätzliche Massnahmen, Regulierungen und ergänzende Massnahmen (Zielvereinbarungen, Ausschreibungen, Informationskampagne usw.), erforderlich. Bezüglich der Regulierungen wäre grosse Vorsicht angebracht, um eine Zielerreichung ohne zu hohe volkswirtschaftliche Kosten zu ermöglichen. Bei den tiefen Lenkungsabgaben der Kombinationen 1 und 2 wird ein weiter gehender staatlicher Eingriff erforderlich sein, um die Ziele zu erreichen. Die Kombinationen 3 und 4 sehen eine breite Bemessungsgrundlage vor, die Treibstoffe einschliesst, und bei den Abgaben auf Brennstoffen gleich hohe oder höhere Sätze als die Kombinationen 1 und 2. Mit den Kombinationen 3 und 4 können die Klima- und Energieziele besser und mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden.

Die Erarbeitung zusätzlicher Massnahmen – wie Vorschriften – ist schwieriger, da sich diese nicht an die unterschiedlichen Situationen anpassen (Ecoplan 2015: 55-57). Die Schwierigkeit besteht dann darin, die zusätzlichen Massnahmen möglichst optimal hinsichtlich geringer volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu koordinieren. Eine Lenkungsabgabe legt einen identischen Satz für alle fest. So spart jeder Energie (oder CO₂) bis zum Punkt, an dem die Kosten zur Reduktion des Verbrauchs einer Einheit

(Grenzkosten) gleich den Kosten der eingesparten Energie sind. Die Abgabe lässt nicht nur mehr Freiheit, was ein Vorteil an sich ist, sondern diese Freiheit erhöht ausserdem die Effizienz, da jeder seine Wahl seiner Situation anpassen kann. Die Wirkung ist breiter auf die verschiedenen Kanäle zur Reduktion des Energieverbrauchs verteilt. Mit den Lenkungsabgaben als Hauptinstrumente der Kombinationen 3 und 4 können die Ziele zu tieferen Kosten als bei den Kombinationen 1 und 2 erreicht werden.

Grundsätzlich sprechen verschiedene Punkte für diesen Paradigmenwechsel: (i) Die Lenkungsabgaben können sich wie oben erwähnt an die unterschiedlichsten Situationen anpassen. (ii) Die Lenkungsabgaben haben keinen Reboundeffekt. (iii) Die Abgabe gilt für den Restverbrauch. Der Anreiz zur Senkung des Verbrauchs besteht weiter, während keine Veranlassung dazu besteht, über das Vorschriftsmässige hinauszugehen. (iv) Die Lenkungsabgaben ziehen in der Regel Innovationseffekte nach sich. (v) Die Kosten von Lenkungsabgaben (für Verwaltung, Umsetzung, Transaktion) sind generell geringer als die von Vorschriften. Letztere könnten sich jedoch subsidiär als sinnvoll erweisen (Infras et al. 2013: 125). Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Abgabensätze nicht auf einem für die Zielerreichung ausreichend hohen Niveau festgelegt werden können, oder wenn Marktversagen ein vollständiges Greifen der Abgabe verhindern wie beispielsweise im Mietwohnungsbereich.

5.2 Auswirkungen auf den Bund

Die Reform muss für den Bund haushaltsneutral bleiben. Nach einer Übergangszeit, in der ein Teil der Einnahmen noch zur Finanzierung der letzten Förderzusagen dient (zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und des Energieverbrauchs, für die Produktion aus erneuerbaren Energien), wird der Ertrag aus den Abgaben vollständig an die Bevölkerung und die Wirtschaft rückverteilt. Grundsätzlich wirkt sich die Reform weder be- noch entlastend auf den Bundeshaushalt aus.

Die Lenkungsabgaben können jedoch über vier Kanäle indirekte Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben: indirekte Auswirkungen auf andere Steuern (Ziff. 5.2.1), Auswirkungen bei der Rückverteilung über eine Anrechnung an die Steuern (Ziff. 5.2.2), personelle Auswirkungen (Ziff. 5.2.3), Reduktion der Kosten in Bezug auf Atom- und Klimarisiken (Ziff. 5.2.4). Nicht berücksichtigt werden die Auswirkungen der Lenkungsabgaben, die auch der Bund bezahlen muss, beispielsweise für seinen Stromverbrauch und die Heizung seiner Gebäude.

5.2.1 Indirekte Auswirkungen auf andere Steuern

Mineralölsteuer

Die Mineralölsteuer ist eine Verbrauchssteuer, die auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen erhoben wird. Ausserdem wird auf den Treibstoffen ein Mineralölsteuerzuschlag erhoben. Die Steuersätze hängen vom Produkt und seiner Verwendung ab (z.B. 73.12 Rappen pro Liter für bleifreies Benzin, 75.87 Rappen pro Liter Diesel und 0.3 Rappen für Heizöl Extraleicht). 2013 machte die Mineralölsteuer 7,7 Prozent der Bundeseinnahmen aus. Die Hälfte der Einnahmen aus der Treibstoffsteuer und der ganze Zuschlag werden zweckgebunden für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassen- und Luftverkehr verwendet. Auf eidgenössischer Ebene erfolgt die Finanzierung der Aufgaben und Ausgaben für den Strassenverkehr im Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr, die zu rund 90 Prozent von diesen Einnahmen gespiesen wird. Die andere Hälfte der Einnahmen aus der Treibstoffsteuer und die Steuer auf den Brennstoffen fliessen in die Bundeskasse. Wenn das Benzin in der Schweiz billiger ist als in den Nachbarländern,

kommen Autofahrer aus dem Ausland zum Tanken in die Schweiz. Dieser Tanktourismus führt zu Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuer. Eine Erhöhung der Treibstoffabgaben oder eine Aufwertung des Schweizer Frankens kann dieses Phänomen verringern oder umkehren.

Die Einführung einer Lenkungsabgabe auf den Treibstoffen würde zu einem Rückgang des Treibstoffverbrauchs führen, dessen Umfang von der Reaktion der Autofahrer abhängt (weniger Fahrten, effizientere Fahrzeuge). Dieser im Rahmen eines Lenkungssystems gewollte Effekt ist für die Einnahmen aus den Mineralölsteuern problematisch. Denn in gleicher Masse, wie diese sinken, nehmen auch die zweckgebundenen Mittel für den Strassenverkehr und der Beitrag an den allgemeinen Haushalt ab. Um diesem Problem zu begegnen, könnten die Mineralölsteuersätze angehoben werden. Im Grundsatz soll ein Total an Steuereinnahmen beibehalten werden, das ausreicht um den gewollten Lenkungseffekt zu erzeugen, während die Sätze der Lenkungsabgaben und der Mineralölsteuer innerhalb dieses Totals so angepasst werden können, dass die Mineralölsteuereinnahmen trotz Lenkungsabgabe gewährleistet wären.

Es ist möglich, dass die Mineralölabgabe im Endeffekt durch das System eines «Mobility Pricing» abgelöst wird, das heisst durch einen Nutzerbeitrag für die Verwendung der Infrastruktur. Der Zusammenhang zwischen einer Lenkungsabgabe auf Treibstoff und einem Pricing-System wäre jedoch weniger ausgeprägt als bei der Mineralölabgabe, da die Einnahmen des Pricings vom Tanktourismus praktisch nicht beeinflusst werden. Zwischen einer Lenkungsabgabe auf Treibstoffen und Mobility Pricing bestehen verschiedene Interdependenzen, die noch vertieft abgeklärt werden müssten.

Schwerverkehrsabgabe

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA wird gestützt auf Artikel 85 BV erhoben, wonach der Bund auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben kann, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Die LSVA wird auf im In- oder Ausland immatrikulierten Fahrzeugen über 3.5 Tonnen erhoben, die das Schweizer Strassennetz befahren. Sie hängt von drei Faktoren ab: der zurückgelegten Strecke (km), dem zulässigen Gesamtgewicht (Tonnen) und den EURO-Fahrzeugnormen. Die LSVA ist auf drei Arten begrenzt. (i) Ihre Sätze, verteilt auf drei Kategorien, durch das bilaterale Landverkehrsabkommen: Das gewichtete Mittel darf nicht 325 Franken für 40 Tonnen bei 300 gefahrenen Kilometern überschreiten und die Abgabe der höchsten Verschmutzerkategorie darf nicht 380 Franken überschreiten. (ii) Artikel 8 des Schwerverkehrsabgabegesetzes legt einen Höchsttarif von 3 Rappen pro Tonnenkilometer für den mittleren Satz fest. (iii) Artikel 7 des Schwerverkehrsabgabegesetzes besagt, dass der Ertrag der Abgabe die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit nicht übersteigen darf. Die ungedeckten Wegekosten entsprechen dem Saldo der Strassenrechnung, die Kosten zulasten der Allgemeinheit den externen Nettokosten des Schwerverkehrs (Luftverschmutzung, Unfälle, Lärm, Auswirkungen auf Klima usw.). Die Deckung dieser beiden Kostenarten ist Gegenstand einer neuen Evaluation des BFS, die 2015 erscheint. Zwei Drittel der LSVA-Erträge werden zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verwendet, und ein Drittel geht zur Deckung der ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs an die Kantone.

Die Einführung einer Klimaabgabe auf Treibstoffen könnte zu einem potenziellen Konflikt zwischen dieser Lenkungsabgabe und der LSVA führen, indem die externen Klimakosten des Schwerverkehrs doppelt gedeckt würden. Bei der Einführung der Treibstoff-Klimaabgabe würden zur Vermeidung der doppelten Anrechnung deshalb die externen Klimakosten vom Total der für die LSVA relevanten externen Kosten abgezogen.

Absatz 6 der Verfassungsbestimmung liesse diese Lösung des Konflikts zu: Sollte der Abzug der externen Klimakosten zu einer Senkung des LSWA-Satzes und damit zu einer Einbusse führen, müsste diese durch einen entsprechenden Anteil an den Einnahmen aus der Klimaabgabe kompensiert werden. Dieser Ausgleich begünstigt aber ausländische Transportunternehmen gegenüber inländischen, weil diese im Ausland tanken und so von der Senkung der LSWA profitieren könnten, ohne von einer Erhöhung der Treibstoffabgaben betroffen zu sein. Dieser Effekt bestünde aber nur bei einer tatsächlichen Reduktion des LSWA-Satzes und günstigeren Treibstoffpreisen im Ausland.

Direkte Bundessteuer und MWST

Eine Auswirkung der Lenkungsabgaben auf die Wirtschaftsaktivität würde sich auf die Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer und der MWST auswirken. Der Effekt wäre voraussichtlich wegen der geringen Auswirkung auf die Volkswirtschaft minim. Zudem würde die Auswirkung auf diese Bemessungsgrundlagen zumindest teilweise durch gegenläufige Effekte kompensiert. Denn die an die Unternehmen rückverteilten Abgabenerträge sind der direkten Bundessteuer und die Energieabgabe der MWST unterstellt.

5.2.2 Auswirkungen bei der Rückverteilung über Anrechnung an die Steuern

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel lässt die Möglichkeit zur Rückverteilung des Ertrags aus den Lenkungsabgaben über eine Anrechnung an anderen Steuern oder Abgaben offen. Dies könnte in weiterer Zukunft bei höheren Sätzen der Lenkungsabgaben relevant sein. Dann wäre die Verwendung eines Teils des Ertrags zur Verminderung der Verzerrungen, die durch andere Steuern verursacht werden, besonders sinnvoll. Damit könnte die leicht negative Wirkung der Lenkungsabgaben auf das BIP zumindest teilweise kompensiert werden, wobei gleichzeitig ein so hoher Rückverteilungsanteil pro Kopf beibehalten wird, dass die Reform rückverteilungsseitig neutral ausfällt.

Bei einer Rückverteilung durch eine Anrechnung an die Steuern ist wichtig, dass der Vorgang auch haushaltsneutral bleibt, wenn die Senkung des Energieverbrauchs die Bemessungsgrundlage der Lenkungsabgaben reduziert. Dies wird der Fall sein, da die Steuerrechnung nur um den rückverteilten Betrag reduziert wird.

5.2.3 Personelle Auswirkungen

Ein Lenkungssystem ermöglicht die Erreichung der Klima- und Energieziele zu geringeren Kosten auch aus administrativer und damit personeller Sicht. Die Umsetzung der Lenkungsabgaben würde hauptsächlich bestehende Instrumente nutzen (KEV, CO₂-Abgabe) und dadurch kaum neue Verwaltungskosten generieren. Im Gegenzug würde der Rückgang der Förderzusagen eine Reduktion der diesbezüglichen Verwaltungskosten herbeiführen. Der Personalaufwand für die Bewirtschaftung der Ausnahmeregelung für Unternehmen ist von den Modalitäten des Systems abhängig. Bei zu Beginn gleich bleibendem Kreis der befreiten Unternehmen wie bisher wären die Personalkosten anfänglich identisch und würden bei einer Erweiterung dieses Kreises mit steigenden Abgaben zunehmen.

5.2.4 Kosten in Bezug auf Atom- und Klimarisiken

Die Reform zielt auf den Atomausstieg und die Erreichung der nationalen Klimaziele ab. Die Atomkraftwerke liegen im Mittelland, dem am stärksten besiedelten Gebiet der Schweiz. Eine Atomkatastrophe hätte neben desaströsen Folgen für Bevölkerung und Umwelt auch Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Zudem produziert die Strom-

erzeugung der Atomkraftwerke Abfälle, deren Lagerung mit Strahlungsrisiken verbunden ist, welche Ausgaben für den Bund nach sich ziehen können.

In Bezug auf die CO₂-Emissionen wird die Einführung eines Lenkungssystems langfristig zu den internationalen Bemühungen beitragen, die Auswirkungen des Klimawandels zu verringern. Der Bund könnte dann künftige Ausgaben wie beispielsweise Instandhaltungskosten der Infrastruktur vermeiden. Wie in Kapitel 5.5 dargelegt zieht die Reduktion der CO₂-Emissionen auch eine Reduktion anderer Schadstoffe nach sich, was zu einer Entlastung bei den Gesundheitsausgaben führt.

5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Da es sich beim Lenkungssystem um nationale Abgaben handelt, deren Rückverteilung grundsätzlich über die Krankenkassen und die Ausgleichskassen erfolgt, betrifft dessen Einführung die Kantonshaushalte nicht direkt. Sie kann jedoch indirekte Auswirkungen auf die Wirtschaft der Kantone (Ziff. 5.3.1) sowie weitere indirekte Wirkungen auf die Finanzen der Kantone (Ziff. 5.3.2) haben.

5.3.1 Wirtschaft der Kantone

Gesamtschweizerisch wird der Ertrag aus den Lenkungsabgaben langfristig vollständig rückverteilt. Allerdings werden die Kantone mit hohem Energieverbrauch zugunsten der Kantone mit geringem Verbrauch mehr beitragen als sie erhalten. Neben den erhobenen und erhaltenen Beträgen muss die Wirkung auf die Wirtschaft berücksichtigt werden.

Verschiedene Faktoren beeinflussen den Energieverbrauch: das Einkommen (einkommensschwache Kantone begünstigt), das Klima (Regionen mit milderem Winter begünstigt), der öffentliche Verkehr (Agglomerationen begünstigt), die Verfügbarkeit alternativer Energien (Regionen mit Sonne, Holz, Wind usw. begünstigt), die Struktur der Wirtschaft (Regionen mit Ausrichtung auf geringverbrauchende Branchen begünstigt). Die Auswirkungen auf die Kantone können ein unterschiedliches Mass oder eine unterschiedliche Richtung aufweisen je nachdem, ob die Unternehmen oder die Haushalte betrachtet werden (Ecoplan 2015). Bergregionen wären benachteiligt, da dort das Auto weniger gut durch den öffentlichen Verkehr ersetzt werden kann und allenfalls das Klima rauer ist, könnten aber beispielsweise Holz als Brennstoff besser nutzen. Gemäss Ecoplan (2015, Ziff. 5.2) wären die regionalen Unterschiede verhältnismässig gering. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht keinen Ausgleich unter den Regionen vor.

5.3.2 Indirekte Auswirkungen auf die Finanzen der Kantone

Die Kantonshaushalte wären von indirekten Auswirkungen betroffen. Eine Auswirkung auf ihre Volkswirtschaft, die jedoch gering bleiben dürfte, würde sich in ihren Finanzen insbesondere auf der Einnahmenseite niederschlagen. Ausserdem würden sich auch geringere Einnahmen aus der Mineralölsteuer auf die Kantone auswirken, die mit einer Erhöhung dieser Steuer kompensiert werden könnten. Zudem erhalten die Kantone einen Drittel der LSVA. Wie bereits gesagt würde die allfällige Wirkung auf die Einnahmen durch die Vermeidung der doppelten Anrechnung kompensiert. Hingegen würden rückläufige Einnahmen der LSVA aufgrund des Minderverkehrs nicht ausgeglichen. Das ist folgerichtig, da die LSVA in erster Linie darauf abzielt, dass der Schwerverkehr für die Kosten aufkommt, die er verursacht, und dass diese Kosten bei geringerem Verkehr rückläufig wären. Die Kantone (und Gemeinden) kennen teils bereits heute ähnliche Stromabgaben, wie sie der Bund nach dem neuen Verfassungsartikel 131a erheben

könnte. Diesbezüglich ändert sich für sie nichts: Die Lenkungsabgaben des Bundes hindert sie nicht daran, weiterhin oder neu solche Abgaben zu erheben.

Es ist vorgesehen, dass die pauschale Rückverteilung an die Bevölkerung über die Krankenkassen erfolgt. Das Risiko einer Unterschätzung der Gesundheitsausgaben ist durch die genaue Bezifferung der Gesamthöhe der Krankenkassenprämie vor der Rückverteilung kalkulierbar. Eine weitere Option der pauschalen Rückverteilung bestünde in Form von Steuergutschriften. In diesem Fall oder wenn ein Teil der Rückverteilung eines Tages über die direkte Bundessteuer erfolgen sollte, fiel die Aufgabe den kantonalen Veranlagungsbehörden zu. Diese müssten somit Mehrkosten gewärtigen, insbesondere für den Aufbau des dafür notwendigen Systems. Vor allem die verlässliche Bestimmung der Rückerstattungsberechtigten würde technische und administrative Kosten mit sich bringen.

Wird in weiterer Zukunft ein Teil der Rückverteilung über eine Anrechnung an die Bundessteuer durchgeführt, müsste die Haushaltsneutralität dieses Vorgangs für die Kantone sichergestellt werden, die 17 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer erhalten. Dies wird der Fall sein, da der Steuersatz nicht geändert wird. Die Steuerrechnung wird dergestalt reduziert, um die gewünschte Rückverteilung vorzunehmen, und durch den dieser Rückverteilungsart zugeordneten Anteil des Lenkungsabgabenertrags kompensiert.

Die Stromerzeugung ist oft in öffentlicher Hand. Die Auswirkungen auf die Stromproduzenten hängen von den Modalitäten der Stromabgabe ab. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel besagt nicht, ob eine einheitliche Abgabe erhoben wird oder ob die Höhe von der Erzeugungsart abhängt. Die Auswirkungen auf die Stauwerkseigentümer werden davon abhängen, ob für Stauwerke ein reduzierter Satz gilt oder nicht.

Mit dem Verfassungsartikel werden nicht nur Lenkungsabgaben eingeführt, sondern auch Förderzusagen abgebaut. Zwar werden Förderzusagen derzeit weitgehend durch eine Zweckbindung der bestehenden Lenkungsabgaben finanziert. Ein Teil der Förderzusagen stammt jedoch aus Staatshaushalten insbesondere der Kantone. So wird das Gebäudeprogramm über einen Teil des Ertrags der CO₂-Abgabe finanziert, jedoch auch über 60–100 Millionen Franken an kantonalen Förderzusagen. Die schrittweise Ablösung der Förderzusagen durch Lenkungsabgaben wird die Kantons Haushalte somit entlasten.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Nach der von der EFV vorgenommenen Nachhaltigkeitsbeurteilung der Klima- und Energielenkungsabgaben (EFV 2015) sind die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung auf die Umwelt sehr positiv. Dieses Ergebnis erstaunt nicht, da die Bewahrung der Umwelt zu den Hauptzielen dieser Lenkungsabgaben gehört. Die neue Verfassungsbestimmung hat positive Auswirkungen auf alle Umweltkriterien der Nachhaltigkeitsbeurteilung: erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen, natürliche Umwelt, Naturkatastrophen, Unfallrisiken, Naturräume und Biodiversität.

Über die Klimalenkungsabgabe führt die neue Verfassungsbestimmung zu einer Verteuerung der nicht erneuerbaren Energien wie Heizöl, Erdgas und Erdöl, und damit normalerweise zu einer Reduktion von deren Verbrauch und den negativen Externalitäten, die sie mit sich bringen. Ausserdem wird diese Abgabe dazu beitragen, den Anteil an erneuerbaren Energien im Brenn- und Treibstoffbereich zu erhöhen

(Pellets, Biotreibstoffe usw.). Deren Verbrennung wird jedoch nur dann eine positive Bilanz bei der Luftqualität aufweisen, wenn sie in Anlagen mit geringem Feinstaubausstoss erfolgt. In Bezug auf die Stromabgabe könnte mit einer einheitlichen Abgabe der Stromverbrauch gesamthaft gesenkt werden. Eine differenzierte Abgabe könnte den von erneuerbaren Energien produzierten Strom begünstigen.

Die Auswirkung auf die natürliche Umwelt ist positiv. Denn die Lenkungsabgaben haben zum Ziel, die CO₂-Emissionen zu senken und die Energieziele – das heisst die Senkung des Energie- und Stromverbrauchs – zu erreichen. Die Massnahmen zur Verringerung der Klimaschäden können sich durch geringere Verschmutzung auf die Luftqualität auswirken. Denn lokale Schadstoffe (Stickoxid, Kohlenmonoxid, Feinstaub, Ozon), die zusammen mit den Treibhausgasen ausgestossen werden, nehmen ab und mit ihnen die Schäden, die sie verursachen, hauptsächlich auf die Gesundheit (siehe Ziffer 5.5), aber auch auf Gebäude, Wald und Landwirtschaft.

Mittel- und langfristig kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung der Lenkungsabgaben zu weniger Treibhausgasemissionen und zusammen mit den Beiträgen anderer Länder zur Senkung der Klimaauswirkungen wie Extremereignisse und andere Naturkatastrophen beisteuern wird. Ausserdem ist die vorgeschlagene Reform ein Instrument zum Atomausstieg und damit zur Vermeidung erheblicher Umweltauswirkungen, die Strahlungsrisiken beinhalten (Atomunfall, Transport- und Lagerungsproblematik radioaktiver Abfälle).

Schliesslich führt der Klimawandel nachweislich zu teils irreversiblen Schäden der Biodiversität wie Artenschwund, Eingriffe ins Ökosystem oder auf die Verbreitung einzelner Arten und Populationen. Die direkten oder indirekten Auswirkungen des Klimawandels können zur Zerstörung natürlicher Lebensräume und längerfristig landschaftlicher Wesensmerkmale führen. Jede Massnahme, die auf die Verringerung der Auswirkungen des Klimawandels abzielt, trägt damit auch zur Reduktion dieser Phänomene bei.

5.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Dieses Kapitel nimmt die wichtigsten gesellschaftlichen Kriterien der Nachhaltigkeitsbeurteilung für die Lenkungsabgabenvorlage (EFV 2015) bezüglich Gesundheit sowie Solidarität und Gemeinschaft auf.

Auswirkungen auf die Gesundheit

Eine Strategie, die auf die Reduktion des Treibhausgasausstosses abzielt, kann sich gesundheitlich positiv auswirken, da sie die lokalen Schadstoffe in der Luft teils zu senken vermag. Einige Schadstoffe (Feinstaub PM 10 und PM 2.5, Schwefel, Stickoxid und Ozon) dringen tief in die Atemwege ein (ERS 2010). Die Schwebeteilchen haben direkte Effekte auf die Atemwege und das Herz-Kreislauf-System. Ozon kann die Lungenfunktion beim Menschen stark beeinträchtigen. Kohlenmonoxid wirkt auf das Herz-Kreislauf-System. Es reduziert die im Blut transportierte Sauerstoffmenge und schädigt dadurch vor allem Gehirn und Herz. Stickoxide verstärken die Leiden von Asthmatikern. Russpartikel von Dieselfahrzeugen schliesslich sind krebserregend.

Man spricht von Zusatznutzen, wenn durch die Verringerung von CO₂-Emissionen auch andere Luftschadstoffe reduziert und damit eine Anzahl von Schäden für Gesundheit, Gebäude, Landwirtschaft oder Biodiversität vermieden werden. Studien (econcept 2008 und 2009) haben gezeigt, dass dieser Zusatznutzen durch die Senkung der Schadstoffemissionen im Verkehr hauptsächlich den gesundheitlichen Bereich betrifft. Zusätzlich

zur Senkung der CO₂-Emissionen werden Spitaltage aufgrund von Atemwegs- oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronischer Bronchitis bei Erwachsenen, akuter Bronchitis bei Kindern, Asthmaanfällen bei über 15-Jährigen und Tage eingeschränkter Aktivität bei über 20-Jährigen vermieden. Die externen Kosten des Strassenverkehrs im Gesundheitsbereich wurden auf 1,5 Milliarden Franken veranschlagt (Ecoplan & Infrac 2014).

Die Erzeugung von Kernenergie ist mit zwei Arten von Risiken für die Gesundheit behaftet: Entweichen von Strahlung bei den Kernkraftwerken und bei der Lagerung der Abfälle. Diese Risiken werden dank dem Atomausstieg, der zur zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 führen wird, langfristig eliminiert bzw. verringert.

Solidarität und Rückverteilungseffekte

Ein Klima- und Energielenkungssystem will die Interessen der künftigen Generationen bewahren. Es fördert die Solidarität unter den Generationen, indem es dazu beiträgt einen Planeten zu hinterlassen, der Klimaschäden verringert und rationell, sparsam und effizient mit erneuerbaren und nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen umgeht und der auf lokaler Ebene frei ist von atomaren Risiken.

Darüber hinaus würde das Lenkungssystem die Solidarität unter den Generationen zwischen Haushalten mit geringerem und solchen mit höheren Einkommen verstärken. Bei Abgaben stellt sich oft die Frage ihrer regressiven Wirkung, das heisst dass Haushalte mit geringerem Einkommen proportional mehr zahlen als solche mit höherem Einkommen. Die anderen Instrumente haben jedoch auch Rückverteilungseffekte, die oft nicht berücksichtigt werden. Beispielsweise kommen Förderungen der Photovoltaik hauptsächlich Eigentümern zugute. Zudem können die Einkünfte aus Lenkungsabgaben durch die Art ihrer Rückverteilung dazu beitragen, dass das System weniger regressiv oder gar progressiv wirkt, obschon dies nicht deren Hauptziel ist. Denn Haushalte mit geringerem Einkommen müssen zwar einen höheren Anteil ihrer Einnahmen für den Energieverbrauch ausgeben, verbrauchen aber tendenziell absolut gesehen weniger Energie. Somit erhalten sie bei einer Pro-Kopf-Rückverteilung der Ausgabeneinnahmen tendenziell mehr zurück als sie beigetragen haben. Diese Progression wurde von den Ecoplan-Studien (2012 und 2015) bestätigt. Beispielsweise weist Kombination 4 mit hohen Abgaben eine progressive Wirkung auf. Diese beruht darauf, dass ein höherer Betrag pro Kopf rückverteilt wird als in den Kombinationen mit tieferen Abgaben, bei denen Vorschriften eine grössere Rolle spielen.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Legislaturplanung 2011–2015⁵ beinhaltet als ein Ziel die Stärkung der Attraktivität und Glaubwürdigkeit des schweizerischen Steuersystems (Ziel 6). Zur Erreichung dieses Ziels werden drei Massnahmen vorgeschlagen, darunter Massnahme 20 «Botschaft zur ökologischen Steuerreform verabschieden». Obschon heute eher von Ökologisierung des Steuersystems als von ökologischer Steuerreform im engeren Sinn die Rede ist, wird mit der Verankerung eines Klima- und Energielenkungssystems durch den vorgeschlagenen Verfassungsartikel 131a Massnahme 20 der Legislaturplanung umgesetzt.

6.2 Verhältnis zur Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die Schweiz hat die Nachhaltige Entwicklung zum langfristigen Staatsziel erhoben. In der Bundesverfassung ist die Nachhaltige Entwicklung mehrfach verankert, unter anderem im einleitenden Artikel 2 zum Zweck der Eidgenossenschaft. Zudem ist ihr im Umweltbereich ein besonderer Artikel gewidmet (Art. 73). Um den Verfassungsauftrag zu erfüllen, formuliert der Bundesrat seine Absichten seit 1997 regelmässig in der Strategie Nachhaltige Entwicklung. Die Strategie 2012–2015⁶ ist eine Teilstrategie der Legislaturplanung. Sie will die wirtschaftliche Entwicklung mit dem Umweltschutz und dem sozialen Zusammenhalt in Einklang bringen. Der Aktionsplan dieser Strategie enthält eine Massnahme «Ökologisierung des Steuersystems» (Massnahme 9-1), mit welcher der Bundesrat das Steuersystem stärker an dessen ökologischen Auswirkungen ausrichtet. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel 131a stellt eine Teilumsetzung dieser Massnahme dar.

6.3 Verhältnis zum Aktionsplan Grüne Wirtschaft

Der vom Bundesrat am 8. März 2013 gutgeheissene Aktionsplan Grüne Wirtschaft stellt die Grundlage für die Revision des Umweltschutzgesetzes dar. Diese Revision bildet den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für eine Grüne Wirtschaft». Die diesbezügliche Botschaft wurde am 12. Februar 2014⁷ verabschiedet. Mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel 131a kann Massnahme 22 des Aktionsplans Grüne Wirtschaft «Ökologisierung des Steuersystems» teilweise umgesetzt werden.

⁵ Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011-2015 vom 15. Juni 2012, BBl **2012** 7155

⁶ Im Internet abrufbar unter www.are.admin.ch, Rubrik Nachhaltige Entwicklung

⁷ BBl **2014** 1817

7 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Entwurf der Verfassungsbestimmungen ist mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung werden die Entwicklungen auf internationaler und EU-Ebene beachtet. Insbesondere soll die Vereinbarkeit mit bilateralem Recht (Schweiz/EU) und WTO-Recht sichergestellt werden. Dabei sollen auch allfällige Vorgaben in Zusammenhang mit dem geplanten Stromabkommen Schweiz-EU berücksichtigt werden.

8 Anhang

Abkürzungsverzeichnis

DEU	Ausdruck
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EHS	Emissionshandelssystem
EnG	Energiegesetz
ES 2050	Energiestrategie 2050
EU	Europäische Union
GAM	Grenzausgleichsmassnahmen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
HKN	Herkunftsnachweis
KELS	Klima- und Energielenkungssystem
KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
kWh	Kilowattstunde
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MwSt	Mehrwertsteuer
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PM	Feinstaub (particulate matter)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung
SVAG	Bundesgesetz über eine leistungs-
TWh	Tera Wattstunde
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVG	Unfallversicherungsgesetz
VOC	Volatile organic compounds
WTO	World Trade Organisation
WWB	Weiter wie bisher

Literaturverzeichnis

Aubert J.F., Mahon P. (2003), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess, Zürich, Basel, Genf, 2003.

BAFU (2013), *Kosten und Potential der Reduktion von Treibhausgasen in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 11.3523 von Nationalrat Bastien Girod vom 15. Juni 2011*, Bern, 16.12.2013.

econcept (2008), *Reduktion Treibhausgasemissionen: Gutachten Sekundärnutzen, Schlussbericht für Bundesamt für Umwelt*, Zürich.

econcept (2009), *Reduktion von CO₂-Emissionen: Gutachten zu Sekundärnutzen durch Luftschadstoffreduktion, im Auftrag des WWF Schweiz*, Zürich.

Ecoplan (2012), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht*, Bern, 12.09.2012.

Ecoplan (2013), *Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht*, Bern, 05.07.2013.

Ecoplan (2015), *Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz*, Bern.

Ecoplan & Infras (2014), *Externe Effekte des Verkehrs 2010, Schlussbericht*, Bern, Zürich und Altdorf, 18.06.2014.

EFD (2013), *Grundlagenbericht. Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem. Varianten eines Energielenkungssystems*, Bern, 02.09.2013.

EFV (2014), *Ergebnisbericht: Konsultation zu Varianten eines Klima- und Energielenkungssystems*, 04.2014.

EFV (2015), *Nachhaltigkeitsbeurteilung, Lenkungssystem im Klima- und Energiebereich*, 2015.

ERS European Respiratory Society (2010), *Luftverschmutzung und Gesundheit, Angang 2: Gesundheitseffekte einzelner Schadstoffe*, Lausanne, 2010.

IEEP (2013), *Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences», A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland, Final Report*, Brüssel, 2013.

Infras, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, WWZ Universität Basel und Interface (2013), *Energiestrategie 2050, Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem, Literaturanalyse und Varianten, Schlussbericht*, Basel, Luzern, Zürich, 05.07.2013.

World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek I (2014a), *Differential Taxation of Electricity; Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement*, Bern, 18.04.2014.

World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2014b), *CO₂ Levies and Tariffs on Imported Electricity: Assessing the Compatibility of Options with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement*, Bern, 08.08.2014.

World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2015), *Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law*, Bern, 2015.

9 Fragenkatalog

Teil I: Gesamtbeurteilung

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

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Teil II: Verfassungsartikel im Einzelnen

Frage 2: Welche Bemessungsgrundlage im vorgeschlagenen Verfassungsartikel befürworten Sie (mehrere Antworten möglich)? [Art. 131a Abs. 1]

- Brennstoffe
- Treibstoffe
- Strom

Bemerkungen:

Frage 3: Sind Sie für eine Ausnahmeregelung für Unternehmen, die durch die Erhebung der Abgaben unzumutbar belastet würden? [Art. 131a Abs. 3]

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Frage 4: Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht langfristig eine vollständige Rückverteilung der Erträge der Lenkungsabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft vor [Art. 131a Abs. 4]. Bevorzugen Sie

- eine vollständige Rückverteilung?
- eine oder mehrere Teilzweckbindungen eines geringen Teils der Einnahmen aus den Klimaabgaben?

Wenn Sie Teilzweckbindung(en) bevorzugen, dann welche?

- Teilzweckbindung der Klimaabgabe für den Erwerb von Kohlenstoffzertifikaten im Ausland, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des internationalen Klimaregimes sicherzustellen?
- Teilzweckbindung der Klimaabgabe für Einlagen in den Technologiefonds⁸ nach 2025?
- Teilzweckbindung der Stromabgabe zur Förderung bestimmter Technologien nach 2030?
- Teilzweckbindung für den Globalen Umweltfonds (Finanzierung von Umweltprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern) als Schweizer Beitrag im Rahmen des internationalen Klimaregimes?

Bemerkungen:

Frage 5: Sind Sie für die Möglichkeit, die Erträge aus den Lenkungsabgaben künftig über eine Anrechnung an die Steuern oder an die Sozialversicherungsbeiträge proportional zu der zu begleichenden Summe rückzuverteilen? [Art. 131a Abs. 4]

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

⁸ www.technologiefonds.ch

Frage 6: Befürworten Sie im Hinblick auf den Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem die Abschaffung von Förderzusagen, namentlich:

Das Ende des Gebäudeprogramms [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 3]?

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Das Ende der KEV-Gesuche [Übergangsbest. Art. 197 Ziff. 6 Abs. 4]?

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Teil III: Verwandtes Thema

Frage 7: Halten Sie eine Änderung von Artikel 89 BV zur Energiepolitik im Hinblick auf eine moderate Kompetenzerweiterung des Bundes im Energiebereich parallel zu dieser Vorlage für sinnvoll? [siehe Kapitel 2.3 Abschnitt «Art. 89 BV: Energiepolitik»]

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

Der Fragenkatalog ist ebenfalls auf www.efv.admin.ch zu finden. Er kann elektronisch ausgefüllt und retourniert werden an kels@efv.admin.ch.

