



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

Zürich, 2. Dezember 2013 / BEB

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

Sehr geehrter Herr Dr. Baur

Gerne nehme ich - in Abstimmung mit der Umweltdelegation des Stadtrats von Zürich - die Gelegenheit wahr, Ihnen die Antworten der Stadt Zürich zu den Konsultationsfragen betreffend "Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems" zu unterbreiten. Diese Vorlage geht aus unserer Sicht in die richtige Richtung. Für die Stadt Zürich ist es essenziell, dass ab dem Jahr 2020 eine Energieabgabe auf sämtlichen Energieträgern mit Rückerstattung an Wirtschaft und Bevölkerung eingeführt wird. Dieser konsequente Umbau des Gesamtsystems erlaubt eine viel effizientere und effektivere Lenkung als das aktuell praktizierte Fördersystem. Wir möchten daher den Bund auffordern, die Vorarbeiten für die Einführung eines umfassenden Energielenkungssystems rasch an die Hand zu nehmen.

Als wesentliche Kriterien für die Ausgestaltung eines Energielenkungssystems erachten wir die Orientierung an den Zielvorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft, d.h. die Reduktion des Primärenergieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen, eine massgebliche Lenkungswirkung der preislichen Anreize, Haushaltsneutralität, Transparenz, geringer Umsetzungsaufwand und EU-Kompatibilität.



2 / 2

Gerne übermitteln wir Ihnen in der Beilage den ausgefüllten Fragebogen, welchen wir mit Bemerkungen ergänzt haben, da sich nicht alle Fragen durch ein einfaches Ja oder Nein beantworten liessen. Auf Ihren Wunsch reichen wir unsere Stellungnahme auch elektronisch an Herrn Thomas Brändle beim Eidgenössischen Finanzdepartement ein.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Andres Türler, Stadtrat
Vorsteher des Departements
der Industriellen Betriebe

Beilage: Fragebogen zum "Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems"

Kopien: Stadträtin Claudia Nielsen, Vorsteherin Gesundheits- und Umweltdepartement
Stadträtin Ruth Genner, Vorsteherin Tiefbau- und Entsorgungsdepartement
Stadtrat André Odermatt, Vorsteher Hochbaudepartement

Antworten der Stadt Zürich zu den Konsultationsfragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

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

- Ja
 Nein

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

- Lenkungssystem
 Fördersystem

Einnahmeseite der Energieabgabe

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

- Bemessung nach CO₂-Gehalt?
 Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?

Bemerkungen:

- Eine Bemessung der Lenkungsabgaben nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt ist kompatibel mit der 2000-Watt-Methodik bzw. deren Zielvorgaben für die Treibhausgasemissionen und Primärenergieverbrauch.
- Mit dem Einbezug des Energiegehalts als Bemessungsgrundlage ergibt sich die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen nicht-erneuerbaren und erneuerbaren Energieträgern, da der Umstieg auf letztere energiepolitisch erwünscht ist. Mit der im Bericht auf Seite 46 erwähnten Befreiung für Brennstoffe biogener Herkunft ist dieses Kriterium erfüllt.

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

- Bemessung nach CO₂-Gehalt?
 Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?
 Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?
 Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?

Bemerkungen:

- Die Bemessung sollte gleich wie bei den Brennstoffen erfolgen.
- Die im Bericht erwähnten bestehenden Mineralölsteuern auf den Treibstoffen als Argument für eine im Vergleich zu den Brennstoffen tiefere Besteuerung der Treibstoffe überzeugt nicht, da diese mit der Finanzierung der Strasseninfrastruktur und der Abgeltung eines Teils zusätzlicher externer Kosten (z.B. Gesundheitskosten) begründet werden können.
- Gegen eine tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen spricht auch, dass die Entwicklung der CO₂-Emissionen aus dem Verkehrsbereich eine deutlich grössere Ziellücke aufzeigt.

5. Die Besteuerung von Elektrizität ist derzeit nur mittels einer uniformen Energieabgabe auf den Stromverbrauch, unabhängig von der Produktionsart, realisierbar. Wie sollen Ihrer Meinung nach die Ziele zur Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien unter diesen Bedingungen erreicht werden? (s. Kap. 5.1.1.3)

- Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)?
- Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?
- Weitere, welche? Differenzierte Besteuerung des Stroms auf der Ebene der Verteilung (einheitliche Besteuerung mit Rückgabe an den Betreiber auf der Basis von Herkunftsnachweisen bzw. eines Zertifikats beim Import, d.h. Option III), als weiteres Instrument zur Zielerreichung sollte ein Quotenmodell eingeführt werden.

Bemerkungen:

- Je nach konkreter Umsetzung dieses Ansatzes stellt sich die Frage nach der Komplexität bzw. - je nach genauer Rollendefinition - des Aufwands für den Netzbetreiber.
- Generell sollte die Lösung zudem EU-konform ausgestaltet sein.

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

- Ja
- Nein

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

- Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. Iv. 12.400/CO₂-Gesetz)?
- Wie heute vorgesehen?
- Grosszügiger als heute vorgesehen?

Bemerkungen:

- Um die Wirkung der Lenkungsabgaben nicht zu stark zu schmälern, sollte der Kreis der befreiten Unternehmen möglichst restriktiv formuliert werden.
- Zudem sollte ausgeschlossen werden, dass befreite Unternehmen in den Genuss von Rückerstattungen von Mitteln aus der Lenkungsabgabe kommen.

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

- Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?
- Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

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

- Bei der heutigen CO₂-Abgabe werden die nicht zweckgebundenen Einnahmen pro Kopf an die Haushalte über die Krankenkassen und proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen rückverteilt. Halten Sie diese Rückverteilung auch bei höheren Einnahmen einer zukünftigen Energieabgabe für zweckmässig? => Nein
- Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden? => Aber mit einem konstantem Ansatz pro Kopf aufgrund der regressiven Wirkung der Abgabe.
- Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden?
 - Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? => Senkung von Steuern und Lohnnebenkosten

- Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird? => Ca. 50%

Bemerkungen:

- Bei der Rückerstattung an die Bevölkerung über die Krankenkassen wird bei höheren Einnahmen die Transparenz der Krankenkassenfinanzierung problematisch. Die Rückerstattung proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen führt zu einer problematischen Begünstigung der Hochlohnbranchen.
- Eine Möglichkeit, das Steuersystem effizienter zu gestalten, stellt eine ökologische Steuerreform dar. Diese beinhaltet eine aufkommensneutrale Verschiebung der Steuerlast von der Besteuerung von Arbeit und Kapital hin zu einer Besteuerung der Nutzung von Umweltgütern. Durch die Rückverteilung eines Teils der Einnahmen der Energieabgabe über eine Steuersenkung kann deren (geringer) negativer Effekt auf das BIP vermindert werden. Daher ist eine teilweise Kompensation der LA-Einnahmen über eine Senkung von Steuern und Abgaben sinnvoll.
- Dabei stellt sich die Frage der Haushaltsneutralität und zwar nicht nur bei der Einführung der Energieabgabe, sondern auch auf Dauer. Die Senkung einer Steuer führt zu einer Lücke bei den entsprechenden Steuereinnahmen, die schneller wachsen kann als der Anteil der Einnahmen der Energieabgabe, der für die Schließung dieser Lücke eingesetzt wird.
- Daher müssen Massnahmen ergriffen werden, um ein solches Haushaltsungleichgewicht zu verhindern oder zu begrenzen. Das im Bericht auf Seite 114 dargestellte Beispiel mit der Restriktion, dass die Nicht-Haushaltsneutralität auf 10 Prozent der via Abgaben- oder Steuersenkung rückverteilten Beträge begrenzt, zeigt einen möglichen Weg auf.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

10. Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor? Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen? (s. Kap. 7)

- Variante 1 (Aufbau auf bestehenden Instrumenten)
- Variante 2 (Umfassende Lenkungsabgabe mit Elementen einer ökologischen Steuerreform)

Bemerkungen:

- Für die Variante 2 sprechen die höhere Effizienz, ein geringeres Risiko betreffend politisches Lobbying für einzelne Energieproduktionsarten, bessere Transparenz, weniger Umverteilungswirkungen und weniger Mitnahmeeffekte

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

Nein betreffend grundlegende Instrumente, aber als flankierende Massnahmen ist die Einführung eines EU-verträglichen Quotensystems zur Steigerung des Anteils der erneuerbaren Stromproduktionsarten nötig

Ausgestaltung des Übergangs

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

- Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?
- Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?
- Weitere, welche? => Nur ergänzend: Regulatorische Massnahmen, welche - wie z.B. energetische Mindestvorschriften für Geräte - bei Neuanschaffungen Effizienzpotenziale mit geringen Mehrkosten ausschöpfen.

Auswirkungen auf andere Abgaben

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

- Sehr wichtig?
- Wichtig?
- Weniger wichtig?

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

- Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen? => Ja, aber nur bezogen auf 50% des Abgabevolumens (siehe Antwort zu Frage 9), zudem fix pro Vollzeit-Arbeitsplatz und nicht auf der AHV-Lohnsumme
- Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?
- Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe? => Ja, aber nur bezogen auf 50% des Abgabevolumens (siehe Antwort zu Frage 9)

Bemerkungen:

- Um die Anpassung der Steuer-/Abgabesätze zu vereinfachen sollte das auf Seite 114 des Grundlagenberichts vorgestellte Modell vertieft geprüft werden (siehe Bemerkung zu Frage 9)