



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

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

Basel, 4. Dezember 2013

Regierungsratsbeschluss vom 3. Dezember 2013

Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Dr. Baur
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem und machen davon wie folgt Gebrauch:

Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen das Vorhaben, das Fördersystem schrittweise durch ein Lenkungssystem abzulösen. Der Kanton Basel-Stadt kennt sowohl eine Förderabgabe als auch eine Lenkungsabgabe aus eigener Erfahrung. Allerdings werden die Abgaben in Basel-Stadt lediglich auf der Elektrizität erhoben. Wir hoffen, dass wir aufgrund unserer Erfahrungen trotzdem etwas zum Gelingen des Systemumbaus beitragen können.

Antworten zu Ihren Konsultationsfragen

Nachfolgend beantworten wir Ihre Konsultationsfragen. Dabei orientieren wir uns an der Reihenfolge und der Nummerierung im Fragebogen, der sich im Anhang des Grundlagenberichts vom 2. September 2013 befindet. Damit Sie unsere Antworten leichter von den Fragen unterscheiden können, sind diese kursiv geschrieben. Bei Auswahlantworten haben wir diejenigen, die nicht unserer Meinung entsprechen, durchgestrichen. Wir hoffen, dass wir unsere Antworten dadurch etwas lesbarer und verständlicher machen können.

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

Frage 1: Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden?

Es sollen möglichst umfassende Energieabgaben eingesetzt werden (auch für die Treibstoffe). Energieabgaben sind die wirkungsvollsten und effizientesten Mittel, um die Energie- und Klimaziele zu erreichen.

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

a) Lenkungssystem

Es soll hauptsächlich ein Lenkungssystem eingeführt werden, da dieses sowohl auf der Erhebungs- als auch auf der Rückverteilungsseite effizienter ist, als ein Fördersystem.

b) ~~Fördersystem~~

Einnahmeseite der Energieabgabe

Frage 3: Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden?

a) ~~Bemessung nach CO₂-Gehalt?~~

b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt

Es soll eine Bemessung nach CO₂- und Energiegehalt durchgeführt werden. So kann die Zielerreichung sowohl bei den CO₂-Emissionen als auch beim Energieverbrauch gesondert gesteuert werden.

Frage 4: Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden?

a) ~~Bemessung nach CO₂-Gehalt?~~

b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt

Es soll mit derselben Begründung, wie bei Frage 3, eine Bemessung nach CO₂- und Energiegehalt gewählt werden.

c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?

d) Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?

Die Höhe der Besteuerung muss aufgrund der Ziele festgelegt werden. Da die Treibstoffe heute bereits mit Steuern belegt sind, muss die Höhe der Energieabgabe unter Umständen anders festgelegt werden, als bei den Brennstoffen. Ob das höher oder tiefer ist, hängt vom Grad der Zielerreichung ab und muss zu gegebener Zeit geprüft werden.

Frage 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?

a) Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)

Die Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien soll, so lange dies wirklich notwendig ist, durch die kostendeckende Einspeisevergütung erreicht werden.

b) ~~Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?~~

c) Weitere, welche?

Die Einführung einer «Eigenverbrauchsregelung» bei kleineren PV-Anlagen kann einerseits eine Zunahme solcher Anlagen bewirken und auch zur Entlastung der lokalen Netze beitragen.

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

a) Ja

Für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen soll eine Rückerstattung gewährt werden. Als Beurteilungskriterium dafür, ob ein Unternehmen energie- oder treibhausgasintensiv ist, soll der Anteil der «Nettobelastung» an der Bruttowertschöpfung dienen. Als «Nettobelastung» verstehen wir die Differenz zwischen den Energieabgaben und den Gutschriften aus der Rückverteilung, also den Betrag, den ein Unternehmen netto tragen muss. Durch die Berücksichtigung der Nettobelastung kann auch die Frage, ob teilweise befreite Unternehmen von der Rückverteilung der Beträge profitieren sollen oder nicht, einfach beantwortet werden, denn die Gutschriften, die ein Unternehmen erhält, werden auf diese Weise automatisch berücksichtigt. Bei der Festlegung der Rückerstattungshöhe sollte lediglich ein allfälliger Standortnachteil gegenüber Wettbewerbern ausgeglichen werden. Der Standortnachteil, der durch die Abgaben entsteht, liegt unter Umständen tiefer als die eigentlichen Abgaben. Weiter sollen keine vollständigen Ausnahmen gewährt werden, denn die Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt zeigen, dass dies aufwändige Abgrenzungsprobleme mit sich ziehen kann.

b) Nein

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

a) Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. Iv. 12.400/ CO₂-Gesetz)

Der Kreis von befreiten Unternehmen sollte eher restriktiver als heute gefasst werden. Wenn die Klima- und Energieziele erreicht werden sollen, führt eine Ausweitung der befreiten Unternehmen für alle anderen Betroffenen zu höheren Abgaben. Dabei soll, wie unter Punkt 6 bereits erwähnt, nur die Nettobelastung massgebend sein und nicht die absolute Höhe der Abgaben. Diese Nettobelastung muss ein bestimmtes Verhältnis zur Bruttowertschöpfung überschreiten. Weiter sollte geprüft werden, ob das Unternehmen eine für die Branche durchschnittliche Energie- bzw. CO₂-Effizienz aufweist. Es sollte verhindert werden, dass Unternehmen die sich ineffizient verhalten (z. B. weil sie nicht in Energieeffizienz investieren), durch eine Rückerstattung belohnt werden.

b) Wie heute vorgesehen?

c) Grosszügiger als heute vorgesehen?

Frage 8: Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen?

a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Es soll eine Zielvereinbarung mit der Pflicht, in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren, angestrebt werden. Wenn die Unternehmen lediglich die vereinbarten Ziele erreichen müssen, sinken einerseits die Energiekosten und die Abgaben. Andererseits wird dann vermutlich auch die Höhe der Rückerstattung sinken, was ein «Nullsummenspiel» ergibt. Deshalb besteht für die Unternehmen wohl kaum ein Anreiz, die entsprechenden Investitionen zu tätigen, was für eine Investitionspflicht spricht.

b) Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

Frage 9: Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden?

a) 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?

Der heutige Rückverteilungsmechanismus ist im Grundsatz zweckmässig, da die Haushaltsneutralität einfach gewährleistet werden kann und der Vollzug relativ einfach ist.

Aufgrund unserer Erfahrungen mit der Lenkungsabgabe auf der Elektrizität haben wir folgende Anregungen zur Lösung von Problemen, die im Grundlagenbericht erwähnt sind:

Dort wird erwähnt, dass bei der Rückverteilung an Unternehmen aufgrund der AHV-Lohnsumme besonders kapitalintensive Unternehmen mit einem tieferen Personalbestand gegenüber personalintensiven Unternehmen tendenziell benachteiligt werden. Dieses Phänomen kann einfach etwas entschärft werden, indem man als Berechnungsgrundlage anstelle der AHV-, die ALV-Lohnsumme anwendet. Das gewährleistet, dass zumindest personalintensive Betriebe mit einem sehr hohen Lohnniveau, die in der Regel verhältnismässig tiefe Abgaben bezahlen, überproportional profitieren. Bei den Selbständigerwerbenden, die bisher nicht von der Rückverteilung profitieren, wird in Basel-Stadt auf das Einkommen abgestützt, das für die Berechnung der AHV-Beiträge ermittelt wird. Die Daten werden direkt von der Steuerverwaltung erfasst und weitergeleitet. Auch hier wird der Betrag, der erstattet wird, analog der ALV-Lohnsumme nach oben begrenzt.

b) Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden?

Steuergutschriften und -schecks sollten geprüft werden, wenn die Rückverteilungsbeiträge höhere Ausmasse annehmen. Als weitere Variante könnte auch die direkte Auszahlung der Rückverteilungsbeiträge an die Haushalte geprüft werden. Die Erfahrungen in Basel-Stadt zeigen, dass der administrative Aufwand relativ gering ist und dass man die Auszahlung sehr gut kommunikativ nutzen kann. Eine Gegenüberstellung der administrativen Kosten der verschiedenen Varianten wäre aber sicher notwendig.

c) Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird?

Wenn die Einnahmen der Energieabgabe durch Steuer- oder Abgabensenkungen kompensiert werden sollen, dann müsste eine Senkung der Beitragssätze an die AHV / ALV geprüft werden. Eine direkte Rückverteilung pro Kopf und aufgrund der ALV- oder AHV-Lohnsumme ist aber zu priorisieren.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

Frage 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?

Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt soll die Variante 2 gewählt werden. Diese stellt langfristig die volkswirtschaftlich effizientere und effektivere Lösung dar. Ausserdem ist bei dieser Variante die Haushaltsneutralität relativ einfach umzusetzen und es sollen auch Treibstoffe berücksichtigt werden. Bei Variante 1 werden Treibstoffe ausgenommen und die Zielerreichung wird überwie-

gend durch Förderung und regulatorische Massnahmen angestrebt. Ob sie damit erreicht werden können, ist fraglich.

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

Nein.

Ausgestaltung des Übergangs

Frage 12: Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor?

a) ~~Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/ kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?~~

b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?

Aus Effizienzgründen sollte die Übergangsvariante B gewählt werden, da die Effizienz dieser Variante gemäss den Aussagen im Grundlagenbericht höher ist als bei Übergangsvariante A. Der Nachteil der etwas schlechteren Planbarkeit könnte durch eine dynamisch gestaltete Energieabgabe entschärft werden (s. Antwort unter Punkt c).

c) Weitere, welche?

Die Übergangsvariante B könnte durch eine variabel ausgestaltete Energieabgabe erweitert werden (wie das auch in Kap. 9.2.1 des Grundlagenberichts bei der Mineralölsteuer erwähnt wird). Dabei sollte der absolute Preis pro Energieträger (also Marktpreis plus Energieabgabe) als Grundlage dienen. Dieser absolute Preis kann dann aufgrund der Verbrauchsziele stetig erhöht werden, bis die Ziele erreicht sind. Auf diese Weise kann eine verlässliche und für die Marktteilnehmer voraussehbare Erhöhung der Energiepreise erzielt werden. Allfällige Schwankungen der Preise auf dem Energiemarkt könnten durch die Energieabgabe abgefedert werden, was die Planungssicherheit für die Marktakteure erhöht. Damit auch die Planbarkeit für den Staat gewährleistet ist, sollten die Einnahmen aus der Energieabgabe pro Kopf und aufgrund der Lohnsumme rückverteilt werden, ohne sie mit fiskalischen Zwecken zu verknüpfen. So kann vermieden werden, dass staatliche Finanzierungsziele durch sinkende Einnahmen aus den Energieabgaben gefährdet werden.

Auswirkungen auf andere Abgaben

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

a) Sehr wichtig

Die Sicherung der Haushaltsneutralität ist für die politische Akzeptanz einer Energieabgabe sehr wichtig. Was in Kap. 9.2.2 im Grundlagenbericht aber auffällt, ist der Umstand, dass die Energieabgabe mehrwertsteuerpflichtig sein soll. Es ist für uns nicht ersichtlich, wieso eine Energieabgabe, die vollumfänglich wieder rückverteilt werden soll, der Mehrwertsteuer untersteht. Das widerspricht auch der Praxis im Kanton Basel-Stadt, denn die baselstädtische Lenkungsabgabe auf Elektrizität ist nicht mehrwertsteuerpflichtig.

b) ~~Wichtig?~~

c) ~~Weniger wichtig?~~

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

a) Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen?

Die Rückverteilung soll pro Kopf und bei Unternehmen aufgrund der ALV-Lohnsumme erfolgen. Wieso die ALV-Lohnsumme angewendet werden soll, haben wir bereits unter Frage 9 a beantwortet. Dieses System hat sich im Kanton Basel-Stadt bewährt, da die Haushaltsneutralität sehr einfach gewährleistet werden kann. Der Betrag, der rückverteilt wird, entspricht immer den Einnahmen aus der Energieabgabe und kann sehr flexibel angepasst werden, da die Einnahmen keine fiskalischen Zwecke verfolgen. Die Rückverteilung der Energieabgaben bei den Unternehmen dürfte für den Bund sogar noch einfacher sein, als für den Kanton Basel-Stadt, da dort die kantonale Abgrenzung der Lohnsummen entfällt. Dafür dürfte die Rückverteilung bei den Haushalten wohl etwas komplexer ausfallen (in Basel-Stadt werden die Mittel direkt an die Bevölkerung ausbezahlt).

b) ~~Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?~~

c) ~~Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe?~~

Fazit

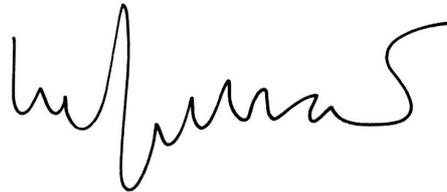
Wir sind überzeugt, dass der vorgeschlagene Weg einen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Damit die notwendige Energieeffizienz und die damit verbundene Reduktion der CO₂-Emissionen in Zukunft erreicht werden können, ist es für uns unabdingbar, dass der Wechsel vom Förder- zum Lenkungssystem gelingt.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber