



03. Februar 2023

Mindestpreis für fossile Energien

Bericht zuhanden der UREK-S

22.061 s Revision des CO₂-Gesetzes nach 2024

1 Ausgangslage

An ihrer Sitzung vom 10. November 2022 hat die UREK-S die Verwaltung beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie ein Mindestpreis für fossile Energien ausgestaltet werden könnte und wie die Teilzweckbindung für das Gebäudeprogramm anzupassen wäre. Der Auftrag wurde damit begründet, dass die aktuell hohen Preise für Öl und Gas ein ideales Marktumfeld böten. Ein staatlich festgelegter Mindestpreis, unter Umständen auf etwas tieferem Niveau als in den letzten Monaten, würde die Anreize aufrechterhalten und Investitionssicherheit bieten. Fällt der Marktpreis unter den festgelegten Mindestpreis, so wäre die Differenz als CO₂-Abgabe aufzuschlagen. Die Einnahmen sollen in einen Fonds fließen, der sich verschulden kann. In Zeiten mit tiefen Weltmarktpreisen würden mehr Mittel in den Fonds fließen, in Zeiten mit hohen Weltmarktpreisen weniger. Die Förderung würde somit antizyklisch erfolgen.

Der Antrag sieht eine reine Finanzierungsabgabe mit vollständiger Zweckbindung vor. Eine solche Abgabe lässt sich – im Gegensatz zur bestehenden CO₂-Abgabe – nicht auf Artikel 74 der Bundesverfassung abstützen. Damit das vorgeschlagene Konzept konform mit Artikel 74 BV ist, muss mindestens die Hälfte des Abgabbeertrags zurückverteilt werden.

Der Bericht geht gestützt auf obige Ausführungen von folgenden Annahmen aus:

- Der Gesetzgeber legt einen Mindestpreis für fossile Energieträger (Öl und Gas) fest. Dieser kann sich auf die internationalen Marktpreise oder auf die Schweizer Konsumentenpreise abstützen. Dieser Mindestpreis muss aus Gründen der Planungssicherheit für einen genügend langen Zeitraum stabil bleiben.
- Der Mindestpreis bezieht sich nur auf fossile Brennstoffe. Fossile Treibstoffe sind davon nicht betroffen.
- Differenzen zu diesem Mindestpreis werden über eine neue CO₂-Abgabe ausgeglichen. Deren Höhe wird (wie im Antrag vorgeschlagen) maximal vierteljährlich festgelegt, und zwar so, dass sie die Differenz zwischen Mindestpreis und Marktpreis ausgleicht. Liegt der Marktpreis über dem Mindestpreis, ist keine CO₂-Abgabe fällig.
- Diese neue CO₂-Abgabe ersetzt die bestehende CO₂-Abgabe von 120 CHF pro Tonne CO₂ und deren Teilzweckbindungen.
- Weniger als die Hälfte des Ertrags aus der neuen CO₂-Abgabe fließt – gemeinsam mit den im indirekten Gegenentwurf zur Gletscherinitiative vorgesehenen Bundesmitteln für den Ersatz fossiler Heizungen – in einen neu zu schaffenden Fonds. Der grössere Teil des Abgabbeertrags geht zurück an die Bevölkerung und die Wirtschaft.

2 Festlegung eines Mindestpreises für fossile Energien

Die Verwaltung hat im Jahr 2019 im Rahmen der Beratungen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes einen Prüfbericht zuhanden der UREK-S zu möglichen Minimalpreisen für fossile Energieträger und deren Festlegung verfasst.¹ Damals stand als Konzept eine dynamische Abgabe im Vordergrund, die sicherstellen sollte, dass für fossile Energieträger stets ein Mindestpreis bezahlt werden muss. Der Bericht legt dar, dass dies in der Realität kaum zu erreichen ist, weder mit der Abstützung auf internationale noch auf nationale Marktpreise. Die wichtigsten Gründe dafür sind die starken Schwankungen der internationalen Marktpreise sowie die Tatsache, dass die Abgabehöhe immer erst nachträglich (und nicht laufend, wie es für eine dynamische Abgabe eigentlich notwendig wäre) festgelegt werden kann. Einzig eine Verstaatlichung des Handels für fossile Energieträger in der Schweiz könnte einen Mindestpreis garantieren. Diese Schlussfolgerungen bleiben auch für den vorliegenden Bericht gültig.

3 Auswirkungen des vorgeschlagenen Konzepts auf die Abgabehöhe und die Lenkungswirkung

Die Energiepreise sind sehr volatil. Diese Volatilität hat sich in der aktuellen Krisensituation nochmals akzentuiert. Die folgende Abbildung zeigt exemplarisch die Entwicklung der Heizölpreise in der Schweiz zwischen Januar 2021 und Dezember 2022.

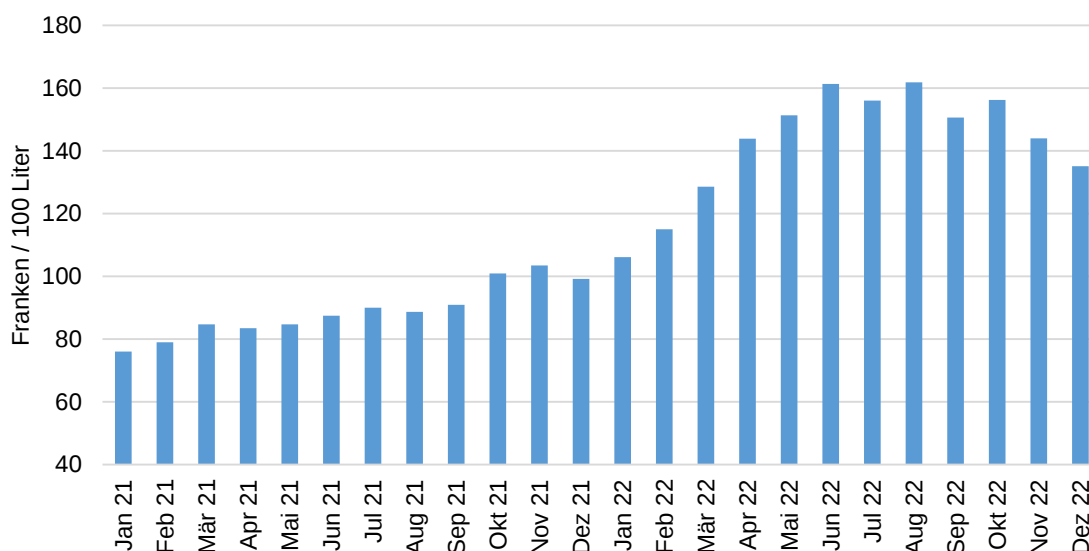


Abbildung 1: Entwicklung des Heizölpreises in der Schweiz zwischen Januar 2021 und Dezember 2022 (Quelle: Bundesamt für Statistik, [Landesindex der Konsumentenpreise](#), Preise für Abnahmemenge von 3000 Liter)

Ein staatlich festgelegter Mindestpreis würde per se zwar zu einer gewissen Planungssicherheit und damit unter Umständen zu leicht tieferen Investitionsrisiken führen. Die hohe Volatilität der Energiepreise – auch über vierteljährliche Zeiträume – würde aber gleichzeitig stark schwankende Abgabesätze mit sich bringen. Die Abgabehöhe würde sich im vorgeschlagenen System aus der Differenz zwischen Marktpreis und Mindestpreis ergeben. Fossile Brennstoffe würden deshalb in jenen Fällen, in denen die Unterschiede zwischen Markt- und Mindestpreis gering sind, im Vergleich zu heute wesentlich günstiger. Dasselbe gilt auch, wenn der Marktpreis über dem Mindestpreis liegt, weil in diesen Fällen keine Abgabe mehr fällig wäre. Dies würde dazu führen, dass fossile Heizsysteme wieder attraktiver würden, was die Erreichung der Klimaziele erschweren würde.

Das folgende Berechnungsbeispiel illustriert dies anhand eines Marktpreises von 100 Franken pro 100 Liter Heizöl. Die heutige CO₂-Abgabe von 120 Franken pro Tonne CO₂ entspricht etwa einem Aufschlag von 30 Franken pro 100 Liter Heizöl. Würde der Mindestpreis für Heizöl beispielsweise bei 110 Franken pro 100 Liter festgelegt, so müsste die Abgabe bei einem Marktpreis von 100 Franken pro 100 Liter bei

¹ Bericht Auftrag 12 Noser und Müller: Investitionssicherheit dank Minimalpreis für Ölprodukte. Bericht zuhanden der UREK-S. 25.3.2019 (nicht publiziert).

10 Franken pro 100 Liter liegen, was etwa 40 Franken pro Tonne CO₂ entspricht. Dies käme im Vergleich zum heutigen System einer Vergünstigung der fossilen Energieträger gleich. Der Mindestpreis müsste sich folglich eher an den Höchstwerten (d.h. um die 160 CHF) orientieren.

	Marktpreis (Fr./100 l)	Abgabehöhe (Fr./100 l)	Effektiver Preis
Heutiges System ohne Mindestpreis	100	30 (=120 CHF/t CO ₂)	130
Vorgeschlagenes System mit Mindestpreis	100	10 (= 40 CHF/t CO ₂)	110 (entspricht dem festgelegten Mindestpreis)

Tabelle 1: Berechnungsbeispiel

Die heutige CO₂- Abgabe ist eine Lenkungsabgabe. Sie entfaltet ihre Wirkung über verschiedene Kanäle: Einerseits über die Kombination aus Bepreisung und Rückverteilung respektive Abgabebefreiung, und andererseits auch über die Zweckbindung, die ein ausreichendes Mass an Fördermitteln sicherstellt. Im vorgeschlagenen Konzept fiele die Lenkungswirkung im Sinne der Ziele des CO₂-Gesetzes geringer aus, oder sie entfiel ganz, wenn der Marktpreis über dem Mindestpreis liegt. Dann könnten keine Mittel an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückverteilt werden, und es stünden für die Förderung weniger Gelder zur Verfügung. Der Wegfall der Rückverteilung an die Bevölkerung brächte zudem auch aus sozialpolitischer Sicht Nachteile mit sich. Hohe Energiepreise belasten Haushalte mit tieferen Einkommen überproportional stark. Die Rückverteilung auf pro-Kopf-Basis federt diese negativen Verteilungswirkungen zumindest teilweise ab.

4 Umsetzung und Auswirkungen auf Erhebung und Rückverteilung

Die Abgabehöhe müsste jeweils auf Basis vergangener Energiepreise einer bestimmten Periode festgelegt werden. Zudem benötigt eine Anpassung der Tarife infolge einer Änderung der Abgabenhöhe eine gewisse Vorlaufzeit beim Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). Die Abgabenhöhe als Differenz zu einem Mindestpreis bildet daher immer nur die Vergangenheit ab, was je nach Energiepreisentwicklung zu gegenläufigen Effekten führen kann. Die Abgabe könnte also beispielsweise ansteigen, obwohl sich die Marktbedingungen in der Zwischenzeit geändert haben, und so bereits hohe Marktpreise zusätzlich erhöhen.

Stark schwankende Abgabesätze und damit auch schwankende Abgabeeinnahmen beeinflussen ebenfalls die Höhe der Rückverteilung der Abgabeerträge an Wirtschaft und Bevölkerung. Die Rückverteilung erfolgt jeweils im Jahr der Abgabeerhebung, basierend auf einer Schätzung der Abgabeeinnahmen. Die Differenz zwischen der Schätzung und den effektiven Einnahmen wird bei der Rückverteilung im übernächsten Jahr ausgeglichen. Stark schwankende Abgaben erschweren die Prognostizierbarkeit der Abgabeeinnahmen. Das führt zu grösseren Schätzfehlern, die im übernächsten Jahr bei der Rückverteilung korrigiert werden müssen. Werden die Einnahmen stark überschätzt und ist die Prognose der Einnahmen für das übernächste Jahr tief, so kann dies dazu führen, dass der Rückverteilungsbetrag im übernächsten Jahr sehr gering ist oder dass keine Rückverteilung mehr ausbezahlt werden könnte. Im Extremfall würden im Erhebungsjahr sogar Rückverteilungen ausbezahlt, die nicht mit Einnahmen aus den Folgejahren gedeckt sind. Insgesamt ist die vorgeschlagene Lösung administrativ aufwändiger als das bestehende System.

5 Auswirkungen auf die Förderung

Für ein Förderprogramm ist die Planungssicherheit essentiell. Einerseits für die Zielgruppen der Förderung, damit die Förderbeiträge bei den Investitionsentscheiden berücksichtigt werden können, und andererseits für die Verwaltung des Förderprogramms, damit sichergestellt werden kann, dass verpflichtete Förderbeiträge auch gedeckt sind. Bei einer antizyklischen Förderung hätten die Zielgruppen und die Förderinstitute (Bund, Kantone) keine Planungssicherheit mehr. Insbesondere im Rahmen des Gebäudeprogramms würde es den Kantonen zusätzlich erschwert, kantonale Förderbudgets sowie Globalbeiträge des Bundes mit ihrem Förderprogramm und der Nachfrage in Einklang zu bringen. Anhaltende Förderprogramme müssten durch kurzfristige Förderaktionen abgelöst werden, was zu höheren

Mitnahmeeffekten und einem ständigen «stop-and-go» führen würde. Weiter wäre eine vorausschauende Budgetplanung für Bund und Kantone erschwert; es wäre über die Jahre mit starken Budgetverschiebungen bei der Rückverteilung der CO₂-Abgabe, der Finanzierung des Gebäudeprogramms, des Technologiefonds und der Vergabe der Globalbeiträge an die Kantone zu rechnen.

Eine antizyklische Förderung ist auch aus vollzugstechnischen Gründen problematisch. Die Förderprogramme liegen in der Zuständigkeit der Kantone. Die Fördersätze sind teilweise auf Verordnungsstufe oder in Reglementen festgehalten und können nicht laufend angepasst werden. Es wäre im Vollzug sehr aufwändig, laufend Anpassungen in der Förderung nach aussen zu kommunizieren und die Gesuche nach Eingangsdatum verschieden zu beurteilen. Zudem würde es dazu führen, dass vermehrt Gesuche auf Vorrat gestellt würden, welche dann je nach Entwicklung der Fördersätze angepasst oder zurückgezogen würden. Auch für die Adressaten der Förderung wäre es aufwändig, sich laufend über den Stand neuer Fördersätze auf dem Laufenden zu halten.

Zudem ist fraglich, ob mit dem vorgeschlagenen Konzept eine genügend grosse Lenkungswirkung erreicht würde und ob genügend Mittel zur Verfügung stünden, um die im Gebäudebereich angestrebten Ziele zu erreichen. Insbesondere bei den teureren Energieeffizienzmassnahmen (Gebäudehüllensanierung), bei welchen die Lenkungswirkung des Energiepreises gering ist, sind hohe Förderbeiträge und damit genügend Fördermittel notwendig.

6 Fazit

Ein Ersatz der bestehenden CO₂-Abgabe durch ein neues System mit einem Mindestpreis für fossile Energieträger und einer flexiblen Abgabe, die die Differenz zum Marktpreis decken würde, brächte diverse Nachteile mit sich. Damit sich im Vergleich zum heutigen Ansatz nicht eine deutliche Verschlechterung einstellt, müsste der Mindestpreis ausreichend hoch angesetzt werden. Es müsste insbesondere darauf geachtet werden, dass der Mindestpreis die fossilen Energien gegenüber heute nicht attraktiver macht. Besonders problematisch wären die Auswirkungen auf die Förderung. Es bestünde kaum mehr Planungssicherheit, und die Umsetzung würde sich aufgrund der kantonalen Zuständigkeit kompliziert gestalten. Auch der Vollzug der Abgabe würde sich im Vergleich zu heute schwieriger gestalten.

Ein zentraler Vorteil des heutigen Systems ist seine Lenkungswirkung sowie die Tatsache, dass damit ein kontinuierlicher Anreiz bei gleichzeitig guter Planbarkeit gegeben ist. Aufgrund der teilweise stark schwankenden Energiepreise wäre der im Antrag vorgeschlagene Ansatz praktisch kaum umzusetzen und vollzugstechnisch sehr aufwändig. Zudem stünde die Lenkungswirkung nicht mehr im Vordergrund. Falls eine Stärkung der Lenkungswirkung angestrebt wird, so böte sich eine Fortführung des bisherigen Systems mit der Option, dass die Abgabe (wiederum abhängig von Zwischenzielen) über den gesetzlich festgelegten Wert von 120 Franken pro Tonne CO₂ ansteigen darf, an. Der Bundesrat hat als Reaktion auf das Nein zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes aber bewusst darauf verzichtet, eine Erhöhung der CO₂-Abgabe vorzuschlagen.