



ENERGIEGESETZ BASELLAND

Herausgeber

Handelskammer beider Basel

Grundlagenstudie

Die Handelskammer beauftragte
das Carnot-Cournot-Netzwerk
mit der Erarbeitung einer Studie,
welche die Grundlage für dieses
Themendossier ist.

Mitwirkung:

Prof. em. Dr. Silvio Borner

Dr. Markus O. Häring

Dominik Hauri

Druck

bc medien

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25

Postfach

CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60

F +41 61 270 60 05

hkbb@hkbb.ch

www.hkbb.ch

Februar 2016

INHALTSVERZEICHNIS

04	Zusammenfassung
05	Ausgangslage
07	Im Missverhältnis zu Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene
10	Nationale Entwicklungen
12	Ordnungspolitisch fragwürdig
14	In einer steuerrechtlichen Grauzone
16	Mit negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen
20	Mit hohen Kosten für Private
22	Endnoten

ZUSAMMENFASSUNG

Das vorgeschlagene Energiegesetz Baselland stellt volkswirtschaftlich ein Experiment dar, welches mehr Schaden anrichtet als nutzt.

- Massnahmen und Finanzierung werden getrennt, ohne aber tatsächliche Alternativen bereit zu halten, sollte die Finanzierungsvorlage scheitern.
- Die Steuer steht in vielerlei Hinsicht auf wackligem Fundament
 - Verhältnis zu Bundesrecht ist nicht eindeutig geklärt,
 - Art der Erhebung ist ein Novum und rechtlich ungeklärt,
 - Steuerrechtliche Grundsätze wie Praktikabilität und Allgemeinverbindlichkeit werden verletzt.
- Der Einsatz der bestehenden Mittel ist zielgerichteter vorzunehmen. Stattdessen wird ein Topf vergrössert, der eher Mitnahmeeffekte sowie Kosten erhöht und in der Wirkung nachlässt.
- Die Folgen der einzelnen Bestimmungen sind absehbar:
 - Der Kontrollaufwand seitens der Behörden steigt,
 - Die Komplexität und Kostenfolgen für Bauherren erhöhen sich,
 - Die Bürger werden in ihrer Eigentumsfreiheit eingeschränkt,
 - Ein Weg wird vorgegeben und hebt damit den Markt aus.

Die Handelskammer ist überzeugt, dass ein Verpflichtungskredit, wie schon seit 1988 praktiziert, die beste Lösung ist.

Sie schlägt entsprechend vor, diesen Weg weiterhin zu beschreiten und volkswirtschaftliche Experimente zu unterlassen.

Zudem ist das Energiegesetz nur insoweit mit allfälligen Übergangsregelungen anzupassen, als es für die im Stromversorgungsgesetz definierte Arbeitsteilung zwischen Bund und Kanton vorgesehen ist. So kann zum Beispiel der Kanton neu keine Vorschrift mehr machen, zu welchem Preis der dezentral produzierte überschüssige und ins Netz eingespeiste Strom zu vergüten ist.

AUSGANGSLAGE

Neue Gesetzesvorlage

- Seit 2010 gibt es im Kanton Basel-Landschaft einen zehnjährigen Verpflichtungskredit zur Finanzierung eines energiepolitischen Förderprogramms für Energieeffizienz und erneuerbare Energien mit Schwerpunkt Gebäudesanierung. Mit seinen 50 Millionen Franken Gesamtvolumen stehen so über fünf Millionen Franken jährlich zur Verfügung.
- Der Verpflichtungskredit reiht sich ein in eine seit 1988 laufende Reihe von Verpflichtungskrediten, die energiepolitischen Schwerpunkten gewidmet sind.
- Mit dem vorliegenden Energiegesetz soll der laufende Verpflichtungskredit ab 2020 durch eine neue Steuer ersetzt werden. Mit dieser hofft der Regierungsrat auf Einnahmen in Höhe von 15 Millionen Franken jährlich, die er im Bedarfsfalle auf 30 Millionen verdoppeln kann. Geplant ist, diese Steuer nach zehn Jahren aufheben zu können.
- Mit der Revision werden zwei Gesetzesvorlagen präsentiert: eine für die Steuer, eine für das eigentliche Energiegesetz. Leitstern für die inhaltliche Ausgestaltung der letzteren sind die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) 2014.

5

Erfahrungen mit dem bisherigen Energiepaket

CO₂-VERMEIDUNGSKOSTEN GEBÄUDESANIERUNG

Gebäude-sanierung	Förderbeiträge Kanton	Investition von privater Seite	Gesamt-investition	Wirkung Energie über 10 Jahre	Vermeidungs-kosten*	Einsparungen CO ₂ über 10 Jahre	CO ₂ -Kosten
	Mio CHF/a	Mio CHF/a	Mio CHF/a	MWh	CHF/kWh	Tonnen	CHF/Tonne
Mittlere Investi-tion pro Jahr (2010 – 2014)	9.66	70.4	80.1	150'822	0.53	31'670	253.-

Kosten für den Steuerzahler **31.-**

*Annahme: Amortisation über 10 Jahre

Die jährliche Reduktion von 15'000 MWh Wärmebedarf pro Jahr entspricht einem Absenkpfad von 0.5 Prozent des Gesamtwärmebedarfs. Bis 2030 also 8 Prozent.

Die Vermeidungskosten sind rund achtmal so hoch wie die aktuellen Wärmebeschaffungskosten.

Die CO₂-Kosten übersteigen die europäischen Kosten für CO₂-Emissionszertifikate von aktuell ca. 8 Franken um das Dreissigfache.

Die Handelskammer erachtet die CO₂-Vermeidungskosten für die Gebäudesanierung als zu hoch und ist überzeugt, dass eine Erhöhung des Mitteleinschusses diese noch weiter in die Höhe treibt.

CO₂-VERMEIDUNGSKOSTEN ERNEUERBARE ENERGIEN

Erneuerbare Energien	Förderbeiträge Kanton	Investition von privater Seite	Gesamtinvestition	Wirkung Energie über 10 Jahre	Vermeidungskosten*	Einsparungen CO ₂ über 10 Jahre	CO ₂ -Kosten
	Mio CHF/a	Mio CHF/a	Mio CHF/a	MWh	CHF/kWh	Tonnen	CHF/Tonne
Mittlere Investition pro Jahr (2010 - 2014)	5.9	34.2	40.1	246'740	0.16	53'778	74.-
Kosten für den Steuerzahler							11.-

*Annahme: Amortisation über 10 Jahre

Der jährliche Zuwachs von etwa 25'000 MWh Energie entspricht einer Vermeidung von 2'000 Tonnen Heizöl. Bei einem Verbrauch von jährlich 300'000 Tonnen Heizöl im Kanton Baselland (Quelle: Statistisches Amt BL) entspricht das einem Absenkpfad von 0.7 Prozent. Bis 2030 also etwa 11 Prozent.

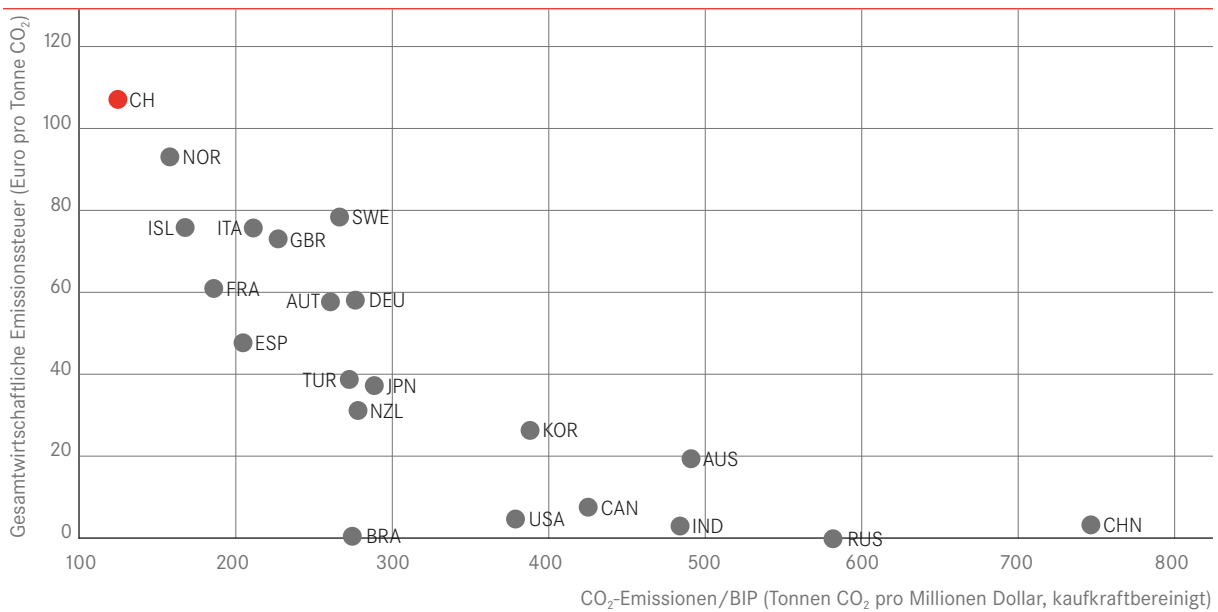
Die CO₂-Kosten übersteigen die europäischen Kosten für CO₂-Emissionszertifikate von aktuell ca. 8 Franken um das Neunfache.

Die Handelskammer ist überzeugt, dass eine Verdreifachung der Mittel die Wirkung nicht überproportional erhöht und die erzielte Wirkung somit nochmals schlechter, bzw. teurer ausfällt. Sie lehnt deshalb die Verdreifachung der Mittel ab.

IM MISSVERHÄLTNIS ZU ENTWICKLUNGEN AUF INTERNATIONALER UND NATIONALER EBENE

In der Schweiz bereits hohe Effizienz und Besteuerung

Die Schweiz ist im internationalen Vergleich sowohl betreffend Besteuerung von CO₂-Emissionen als auch in Sachen Energieeffizienz bereits heute ein Musterschüler. Die nachfolgende Abbildung zeigt zum einen, dass die Besteuerung von CO₂-Emissionen in keinem Vergleichsland so hoch ist wie in der Schweiz. Sie zeigt zum anderen, dass die CO₂-Emissionen relativ zum Bruttoinlandprodukt (BIP) in der Schweiz geringer sind als in den Vergleichsländern. Das ist umso bemerkenswerter, als die Schweiz zu jenen Ländern gehört, die noch über einen vergleichsweise grossen Industriesektor verfügen. Dies zeigt, dass die Energieeffizienz in der Schweiz bereits hoch ist.



*Besteuerung von
CO₂-Emissionen und
CO₂-Emissionen/BIP
in verschiedenen
Ländern.*

*Quellen: Avenir
Suisse, OECD und
Weltbank (2015)*

Die in der Abbildung ersichtliche negative Korrelation zwischen den CO₂-Emissionen pro BIP und der Höhe der Besteuerung der Emissionen lässt keine Aussage über eine allfällige Kausalität zu.

Weil in der Schweiz bereits viele Effizienzpotenziale genutzt werden, ermöglicht eine weitere Erhöhung der Besteuerung von CO₂-Emissionen zwangsläufig weniger Einsparungen beim CO₂-Ausstoss als eine vergleichbare Erhöhung der Besteuerung in einem Land wie China («abnehmender Grenznutzen»).

Ausserdem begünstigen hohe Emissionssteuern (bzw. hohe Energiekosten) die Verlagerung von energieintensiven Tätigkeiten in andere Länder mit tieferen Energiekosten. Das bedeutet zum einen Wohlstandsverluste im Land mit den hohen Abgaben. Zum anderen gehen damit klimapolitisch unerwünschte Wirkungen einher. Verlagerungen in Länder mit schlechterem Energiemix und tieferen Effizienzstandards führen zu höheren CO₂-Emissionen («Leakage-Effekt»). Eine einseitige Vorreiterrolle bei der Bekämpfung eines globalen Problems wie der Klimaerwärmung ist wirkungslos und tendenziell sogar kontraproduktiv. Dies gilt für die Schweiz in ihrer Gesamtheit, erst recht aber für einzelne Kantone.

Die Handelskammer ist überzeugt, dass die Grenzkosten zur Emissionsminderung schon heute zu hoch sind. Zudem warnt sie vor den negativen Auswirkungen von Leakage-Effekten.

Wirkung auf das Klima

Selbst wenn die Herausforderungen der Verlagerung ausgeklammert werden, münden kantonale Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels in reiner Symbolpolitik.

Folgende Tabelle verdeutlicht dies. So werden im Gebäudebereich in Baselland etwa 515'000 Tonnen CO₂ jährlich emittiert. Das entspricht 0.0001 Prozent der weltweiten jährlichen CO₂-Emissionen. Oder anders: das, was weltweit alle 7.5 Sekunden ausgestossen wird.

ABSOLUTE UND RELATIVE CO₂-EMISSIONEN AUS FOSSILER WÄRMEERZEUGUNG ZU HEIZZWECKEN IM KANTON BASELLAND

Gebäude-Sanierung	CO ₂ -Emissionen Welt	CO ₂ -Emissionen Schweiz	CO ₂ -Emissionen BL	CO ₂ -Emissionen Gebäude BL
	t CO ₂ /a	t CO ₂ /a	t CO ₂ /a	t CO ₂ /a
absolut	36'000'000'000	43'250'000	1'528'520	515'402
relativ	100%	0.12%	0.0042%	0.0001%
		100%	3.5%	1.2%
			100%	33.7%

Die Handelskammer weist darauf hin, dass eine Wirkung auf das Klima bei der Energiestrategie des Kantons Basel-Landschaft nachweislich nicht gegeben ist. Sie wäre selbst dann nicht gegeben, wenn die Massnahmen eine Vorbildfunktion für den Rest der Schweiz hätten und vollumfänglich kopiert würden.

NATIONALE ENTWICKLUNGEN

Ein Alleingang im Umfeld einer instabilen wirtschaftspolitischen Landschaft

Das Energiegesetz Baselland (EnG BL) entsteht in Zeiten einer instabilen wirtschaftspolitischen Landschaft. Diese wird durch die bundesrätliche Energiestrategie 2050 bestimmt, deren Hauptziel der Ausstieg aus der Kernenergie ist. Um dieses Ziel zu erreichen, will der Bundesrat vor allem die Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energiequellen stark ausbauen, sowie konsequent Energieeffizienzpotenziale ausschöpfen. Die Energiestrategie 2050 bedingt einen umfassenden Umbau der Stromversorgung sowie einschneidende Massnahmen, um die Energienachfrage zu reduzieren.¹ Die Strategie ist auf Bundesebene aber weder inhaltlich gefestigt noch demokratisch legitimiert. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass weite Teile davon in den kommenden Jahren neu beurteilt werden müssen². Was bspw. den Umbau der Stromversorgung betrifft, so könnte sich früher oder später die Einsicht durchsetzen, dass es ohne mehrere Grosskraftwerke (z.B. Gaskraftwerke) eben doch nicht geht, wenn die Energiestrategie 2050 nicht in eine Importstrategie verkehrt werden soll³.

Vor diesem Hintergrund soll der Kanton Basel-Landschaft aus Sicht der Handelskammer auf einen vorseilenden Alleingang verzichten.

Sollen die ambitionierten Ziele des Kantons umgesetzt werden, sind Instrumente mit hoher Eingriffstiefe nötig, z.B. detaillierte Vorschriften, Eingriffe in Eigentumsrechte etc. Die gesellschaftliche Akzeptanz dafür ist noch nicht bekannt. Das betrifft insbesondere auch das Lenkungssystem, das im Laufe des kommenden Jahrzehnts den derzeitigen Massnahmenmix auf Bundesebene ablösen soll. Sollte das Lenkungssystem tatsächlich eingeführt werden, wird sich die Frage stellen, welchen ökologischen und ökonomischen Nutzen der Kanton Basel-Landschaft aus seinem Alleingang ziehen konnte.

In Zeiten grosser Unsicherheit lautet das oberste strategische Gebot, sich alle Optionen offen zu halten. Der Kanton Basel-Landschaft verbaut sich keinerlei Chancen, wenn er die Totalrevision des Energiegesetzes verschiebt und die energiepolitischen Entwicklungen auf Bundesebene aufmerksam verfolgt.

Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) 2014

Die MuKE werden von der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) erstellt und beinhalten Empfehlungen zur Förderung von Massnahmen zur Stärkung der Energieeffizienz im Gebäudebereich sowie Empfehlungen zur Energieplanung. Ein Ziel der MuKE besteht darin, ein gewisses Mass an Harmonisierung zwischen den Kantonen zu erreichen. Im Vergleich zu den MuKE 2008 bedeuten die MuKE 2014 vor allem eine Zunahme von problematischen Detailregelungen – z.B. die Pflicht zur Eigenstromerzeugung, der Ersatz von Elektroheizungen etc. – mit geringem und teilweise fraglichem Zusatznutzen. Über die mit den Regulierungen verbundenen Preis- und Verteilungswirkungen besteht keine Klarheit.

Des Weiteren stellen die vorgesehenen Vorschriften einen problematischen Eingriff in die Eigentumsrechte dar.

Angesichts zahlreicher kritischer Punkte rät die Handelskammer von einer voreiligen Übernahme dieser Empfehlungen in die kantonale Gesetzgebung ab. Der Kanton Basel-Landschaft vergibt keinerlei Chancen, wenn er die Entwicklung in den anderen Kantonen abwartet.

ORDNUNGSPOLITISCH FRAGWÜRDIG

Trennung von Finanzierung und Förderung

Die Energiestrategie des Kantons sieht für das Baselbieter Energiepaket eine Vervielfachung der Mittel von aktuell 5 auf maximal 30 Millionen Franken pro Jahr vor. Für deren Finanzierung plant der Regierungsrat eine in ihrer Art einzigartige Abgabe auf den Verbrauch nichterneuerbarer Energien. Allerdings bestehen begründete Zweifel an der Rechtmässigkeit der Erhebung einer solchen Abgabe auf kantonaler Ebene. Ursprünglich als Gesamtpaket konzipiert, trennte der Regierungsrat deshalb die Steuer von der restlichen Vorlage des Energiegesetzes.

Mit diesem abstimmungstaktisch motivierten Vorgehen wird die Einführung von neuen Fördermassnahmen im Energiebereich klar gegenüber einer sauberen Finanzierung der Ausgaben priorisiert. Angesichts der angespannten finanziellen Lage des Kantons ist das unverantwortlich.

Aus finanzpolitischer Sicht fordert die Handelskammer, dass zuerst die Finanzierung der Mehrausgaben geregelt, ehe über die Annahme des neuen Gesetzes entschieden wird.

Spielräume ohne Regelvorgabe

Das geplante Energiegesetz beinhaltet zahlreiche Ermächtigungsnormen sowie Ausnahmeregelungen und delegiert oft den Vollzug. Im Sinne der «Good Governance» sollte in einem sauber ausgearbeiteten Gesetzestext darauf verzichtet werden. Denn diese Spielräume ohne Regelvorgabe erhöhen die Komplexität und verringern die Transparenz.

So behält sich beispielsweise der Regierungsrat explizit das Recht vor, die geplante Abgabe – «wenn es der Zweck dieser Abgabe erfordert» – zu verdoppeln⁴. Es wäre im Lichte der politischen Ökonomie eher überraschend, wenn dieser Spielraum nicht früher oder später ausgeschöpft würde⁵. Eine Erhebung der Abgabe über das Jahr 2030 ist ebenso nicht auszuschliessen.

Die Handelskammer empfiehlt, vor allem bei Kernelementen, klare Bestimmungen zu formulieren.

Zunehmende Planwirtschaft

Das geplante Energiegesetz sieht zusätzliche Eingriffe und Detailvorschriften mit fraglichem Nutzen und hohen Kostenfolgen vor. Aus wirtschaftlicher Sicht enthält es gar widersprüchliche Passagen. So werden im Elektrizitätsbereich die Weichen in Richtung einer Dezentralisierung gestellt, obwohl eine Netzlösung in vielerlei Hinsicht effizienter und günstiger ist. Umgekehrt eignet sich der Wärme- und Kälteversorgungsbereich durchaus für dezentrale Lösungen mit grosser Wahlfreiheit für die Eigentümer; dennoch beinhaltet das geplante Energiegesetz die Möglichkeit einer Anschlusspflicht an Wärme- und Kälteversorgungsnetze.

IN EINER STEUERRECHTLICHEN GRAUZONE

Abgrenzung zum Bund

Mit der geplanten Einführung der Abgabe auf nichterneuerbare Energie begibt sich der Baselbieter Regierungsrat in eine juristische Grauzone. Es ist rechtlich umstritten, ob der Kanton zur Erhebung einer solchen Abgabe überhaupt befähigt ist. Es ist trotz diverser Rechtsgutachten noch nicht restlos geklärt, ob es sich hierbei um eine dem Bund vorbehaltene Kompetenz handelt. Mit der CO₂-Abgabe und der Mineralölsteuer wird der Konsum von nichterneuerbarer Energie bereits auf Bundesebene wesentlich besteuert. Eine parallele Besteuerung auf kantonaler Ebene schafft Doppelspurigkeiten und ist einer klaren Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen nicht zuträglich.

Steuerrechtliche Stolperfallen

Die Kosten zur Erhebung der Steuer werden im Vergleich zum relativ überschaubaren Ertrag äusserst hoch ausfallen. Nicht nur werden die Haushalte und Unternehmen neu gezwungen sein, über ihren Verbrauch an nichterneuerbarer Energie genau Buch zu führen; die von den Haushalten und Unternehmen im Rahmen der Selbstdeklaration gemachten Annahmen müssen auch – und sei es nur stichprobenweise – geprüft werden. Das steuertechnische Prinzip der Praktikabilität, wonach die Besteuerung sowohl die Kapazitäten der Finanzverwaltung als auch der Steuerzahler beachten soll, wird hier in grober Weise verletzt.

Die Kontrolle des Energieverbrauchs einer Parzelle ist ein Novum und birgt ein beträchtliches Potenzial an Fehlleistungen.

Das geplante Energiegesetz beabsichtigt eine Reduktion der CO₂-Emissionen. Entsprechend müsste die Besteuerung nach Emissionswerten und

nicht Heizleistung ausgestaltet sein. Da unterschiedliche Energieträger unterschiedliche CO₂-Emissionen aufweisen, verletzt die geplante Energieabgabe auch den steuertechnischen Grundsatz der Gleichmässigkeit. Gemäss diesem sind gleiche Sachverhalte gleich zu besteuern.

Aus Sicht der Handelskammer ist die neue Steuer rechtlich nicht praktikabel und die Erhebung kompliziert und teuer. Damit werden Grundprinzipien des Steuerrechts verletzt.

Riskante Steuerbasis

Abgaben aller Art provozieren Ausweich- und Umgehungsversuche. Einer grossen Zahl von Unternehmen wird die Möglichkeit der Abgabebefreiung geboten. Dies ist nicht nur mit Vollzugsproblemen verbunden, sondern widerspricht auch dem Gebot der Allgemeinverbindlichkeit von Steuern.

Auch Kreativität und Einfallsreichtum der privaten Haushalte sind nicht zu unterschätzen. Relativ einfach zu bewerkstelligen ist die Vermeidung der Energieabgabe durch den Kauf von portablen Elektroheizungen, die wenig kosten und effiziente Wärmespender sind. Kurzum, die Steuerbasis der geplanten Abgabe könnte sich als deutlich riskanter erweisen, als es auf den ersten Blick scheint. Die Konsequenz wäre eine überproportionale Mehrbelastung der abgabeleistenden Haushalte und Unternehmen auf Kosten derer, die sich der Abgabe entziehen.

Die Handelskammer fordert, dass die Abgabebefreiung allen leistungspflichtigen Unternehmen offen steht.

MIT NEGATIVEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNGEN

Mit dem neuen Energiegesetz beabsichtigt der Regierungsrat, «den Wirtschaftsstandort Basel-Landschaft im Wettbewerb mit anderen Regionen im In- und Ausland» zu stärken⁶. In der Regulierungsfolgenabschätzung wird die geplante Änderung des Energiegesetzes dahingehend gerechtfertigt, diese leiste einen wichtigen Beitrag an die klima- und energiepolitischen Zielsetzungen des Kantons und trage zu einer regionalwirtschaftlich bedeutsamen Wertschöpfung bei. Allfällige negative Effekte werden dabei ausgeblendet. Die Ausführungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen basieren auf ökonomischen Halbwahrheiten und Trugschlüssen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Das Geld bleibt in der Schweiz (fossile Energien sind ein volkswirtschaftliches Verlustgeschäft),
- Es werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen,
- Die Subventionen lösen ein x-faches an Investitionen aus (Multiplikatoreffekt),
- Das Gesetz fördert Innovationen und beschleunigt den technischen Fortschritt.

Bleibt das Geld in der Schweiz?

Es wird sinngemäss argumentiert, die Fördermassnahmen würden die Abhängigkeit von erdöl- und gasexportierenden Ländern reduzieren und wären erst noch mit dem Vorteil verbunden, dass die Wertschöpfung im Inland stattfindet.

Diese Argumentationslinie steht im Widerspruch zu einem der unumstrittensten Gesetze der Ökonomie, der wohlfahrtssteigernden Wirkung von Arbeitsteilung durch die Ausnutzung relativer Vorteile nach dem englischen Ökonomen David Ricardo. Die ökonomische Theorie des (internationalen) Handels besagt, dass die Wohlfahrt dann maximiert wird, wenn jedes Land diejenigen Güter und Dienstleistungen herstellt, die es im Vergleich zu anderen Ländern relativ günstiger – das heisst mit geringeren Opportunitätskosten – produzieren kann.

Die Stärken der Schweiz liegen vor allem in der Produktion von wissensintensiven Gütern: Chemie, Medikamente, Präzisionsinstrumente, Uhren etc. Umgekehrt verfügt die Schweiz in der Produktion von Energie – von der Wasserkraft abgesehen – über relative Nachteile. Es ist deswegen nur

rational, dass die Schweiz Energieträger mit hoher Energiedichte importiert. Sie verwendet diese nicht zuletzt für die Herstellung ihrer hochwertigen Exportprodukte. Der Versuch, sich durch möglichst viel Eigenproduktion der energetischen Autarkie anzunähern, steht im Widerspruch zur Handelstheorie und bindet Human- und Sachkapital, das anderswo produktiver eingesetzt werden könnte.

Sind Beschäftigungseffekte nur positiv?

Tatsächlich könnten durch die erhöhten Subventionen im Bau- und Installationsgewerbe zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Durch die Verteuerung von Energie werden unter dem Strich allerdings eher Arbeitsplätze vernichtet, indem sich etwa energieintensive Betriebe und Branchen zu Produktionsverlagerungen gezwungen sehen. Die sinkende kantonale Standortattraktivität dürfte insbesondere auch die Neuansiedlung von Firmen beeinträchtigen.

Die Teilbetrachtung von Beschäftigungseffekten in den subventionierten Branchen negiert die Rolle der volkswirtschaftlich bedeutenden Opportunitätskosten. Sowohl das für die Subventionierung des Bau- und Installationsgewerbes eingezogene Geld (Energieabgabe) wie auch das Geld, das die Unternehmen vor dem Hintergrund der neuen energiepolitischen Rahmenbedingungen etwa in die Sanierung von Gebäuden stecken, ist mit Opportunitätskosten verbunden. Dieses Geld fehlt den Unternehmen für die Umsetzung anderer Projekte, die aus volkswirtschaftlicher Sicht womöglich sinnvoller wären (z.B. Engagement in Forschung und Entwicklung). Die empirische Literatur lässt keinen Zweifel daran, dass die erhofften positiven Beschäftigungseffekte von Subventionen bei einer Nettobetrachtung – geschaffene Stellen in den subventionierten Branchen abzüglich Stellenverluste in der übrigen Wirtschaft – in aller Regel ausbleiben⁷.

Die Handelskammer fordert, dass Beschäftigungseffekte nicht überbewertet, sondern in eine Gesamtbetrachtung gestellt werden. Denn viel wichtiger ist die Struktur der Beschäftigung, wobei die Produktivität wichtiger ist als die reine Zahl von Arbeitsplätzen.

Sind Multiplikatoreffekte über- und Mitnahmeeffekte unterbewertet?

In der Vorlage wird darauf hingewiesen, Auswertungen des Baselbieter Energiepakets hätten ergeben, dass pro eingesetzten Förderfranken ungefähr sieben Investitionsfranken in der Region verbleiben. Dieser Hinweis ist nichtssagend, denn die Förderung an sich hat keinen Einfluss darauf, welcher Anteil der im Kanton ergriffenen energetischen Investitionen regionale Wertschöpfung auslöst. Er ist aber auch irreführend, weil er suggeriert, die angesprochenen Investitionen seien durch die Fördermittel überhaupt erst ausgelöst worden. Es wird ein «Multiplikatoreffekt» angedeutet, der in dieser Höhe nicht zu erwarten ist.

Betreffend Wirksamkeit der Fördermassnahmen lassen sich zwei Fälle unterscheiden.

1. Sinnvolle, d.h. rentable, Projekte werden in aller Regel auch ohne Förderung durchgeführt. Die Förderung kann in diesem Fall höchstens bewirken, dass einzelne Projekte zeitlich vorgezogen werden. Die Fördermittel verpuffen als Mitnahmeeffekte. Eine nachhaltige Ankerbelegung der regionalen Wirtschaft ergibt sich nicht.
2. Projekte, die an sich nicht rentabel sind, werden erst durch die Förderbeiträge aus Sicht der Eigentümer lohnenswert. Hinsichtlich der Senkung des Energieverbrauchs über den normalen Absenkpfad hinaus ist diese Form der Förderung wirksam. Hingegen ist das aus volkswirtschaftlicher Sicht problematisch, weil auf diese Weise potenziell grosse Summen – weit über die Förderbeiträge hinaus – in ineffiziente Massnahmen gelenkt werden können. Wenn die Subvention einer Sanierung unnötige Mehrausgaben auslöst, ist dies wiederum mit Verzerrungen verbunden. Wenn z.B. zu viel Wärmedämmung installiert wird, statt den Produktionsapparat oder die Gebäudestruktur zu erneuern.

Werden Innovation und technischer Fortschritt gehemmt?

Das Energiegesetz ist mit der Absicht erstellt worden, Innovationen zu fördern und den technischen Fortschritt zu beschleunigen. Wenn jedoch heutige Technologien auf Jahrzehnte hinaus vorgeschrieben und durch Subventionen gefördert werden, ist die Gefahr gross, dass auf eine falsche Technologie gesetzt wird. Denn es ist keineswegs klar, welche Richtung der technische Innovationsprozess einschlagen wird⁸.

Ausserdem hemmen Detailvorschriften und Subventionen die Anreize zur Innovationstätigkeit. Echte Innovation entsteht in aller Regel aus dem Markt heraus. Der Gebäudebereich ist grundsätzlich, wie z.B. auch die Mobilität, geradezu prädestiniert für einen wirksamen Innovationswettbewerb. Entscheidend ist dabei, dass der Energie das richtige Preisetikett anhängt. Aufgrund der Handelbarkeit der Energie bzw. der energieintensiven Produkte sind für die Ausrichtung des technischen Innovationsprozesses in erster Linie die internationalen Energiepreise relevant. Inländische oder gar kantonale Politik ist mit Sicherheit nicht in der Lage, diesen Prozess zu steuern.

MIT HOHEN KOSTEN FÜR PRIVATE

Regressiver Effekt

Die Energiekosten machen bei tiefen Einkommensklassen einen höheren Anteil des Haushaltsbudgets aus als bei hohen Einkommensklassen. Günstige Mietwohnungen befinden sich vorwiegend in alten Gebäuden mit geringer Energieeffizienz und alten Heizsystemen. Die Ausgaben für Wohnen und Energie nehmen zwar mit steigendem Bruttoeinkommen zu, aber unterproportional in Relation zu den Einkommen. Gemäss den Beispielrechnungen der Vorlage muss für eine 3-Zimmerwohnung eines Gebäudes mit Baujahr 1960 mit einer um rund 50 Prozent höheren Abgabe gerechnet werden als für eine 5-Zimmerwohnung mit Baujahr 2012. Das heisst, dass genau jene von der Abgabe stärker betroffen werden, die ohnehin schon überbelastet sind. Zudem haben sie als Mieter keinen Einfluss auf die Sanierung ihres Wohnobjektes.

Hauseigentümer

Das Dickicht an neuen Vorgaben beim Neubau und bei Sanierungen bedeutet vor allem eine Einschränkung der Eigentums- und Handlungsfreiheit. Ausserdem erhöht sich durch Sanierungsmassnahmen in aller Regel der Eigenmietwert. Entsprechend bedeutet dies eine höhere Belastung bei den kantonalen Steuern.

Teure Autarkie bei der Energieversorgung

Die EnDK geht davon aus, dass sich Neubauten ab dem Jahr 2020 ganzjährig möglichst selbst mit Wärmeenergie und zu einem angemessenen Anteil mit Elektrizität versorgen werden.

Hinsichtlich der Wärmeversorgung können fünf Typen unterschieden werden:

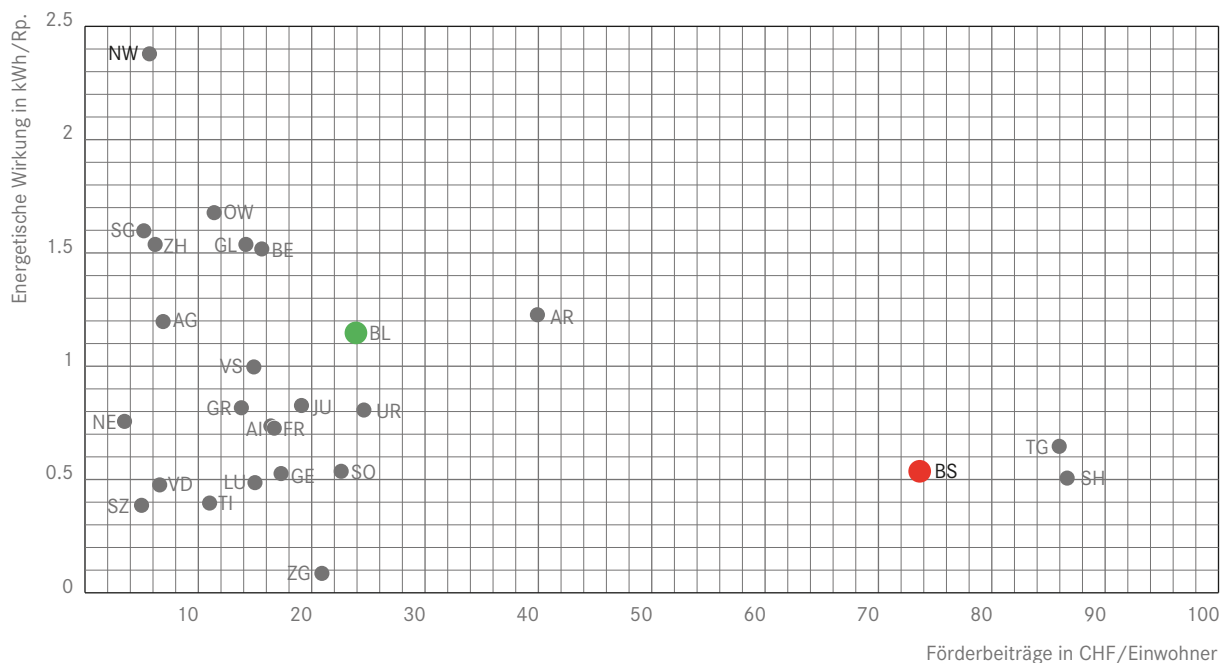
- 1) das energieautarke Haus,
- 2) das «Nullenergiehaus» mit Stromanschluss (Modell MuKE 2014),
- 3) das Haus mit Ölheizung,
- 4) das Haus mit Erdgasheizung,
- 5) das Haus mit elektrischer Heizung.

Mit einfachen Modellrechnungen lässt sich zeigen, dass die Heizkosten selbst unter Ausblendung jeglicher Betriebs- und Unterhaltskosten umso höher sind, je mehr Autarkie angestrebt wird. Die Wärmekosten nehmen

mit zunehmender Eigenversorgung überproportional zu. Systeme mit Eigenversorgung binden überdurchschnittlich viel Kapital und zeichnen sich ausserdem durch eine hohe Komplexität aus.

Gemäss Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist die spezifische CO₂-Belastung des schweizerischen Netzstroms unter Berücksichtigung der «grauen Energie» zweieinhalbmal geringer als von Photovoltaik-Strom. Vorschriften zur Installation komplexer Technik und Zwang zum Gebrauch erneuerbarer Energieträger haben damit gesamthaft betrachtet eine negative Auswirkung auf die CO₂-Emissionen.

VERGLEICH KANTONALER FÖRDERPROGRAMME 2012



*Wirkungsanalyse
kantonaler
Förderprogramme,
Ergebnisse der
Erhebung 2012,
INFRAS, Juli 2013*

ENDNOTEN

- 1 Vgl. Bundesrat (2013): Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)»
- 2 Vgl. hierzu Borner et al. (2014): Energiestrategie 2050: Eine ökonomische und institutionelle Analyse
- 3 Es ist absehbar, dass der Zubau der Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energiequellen den wegfallenden Kernenergie-Strom innert nützlicher Frist nicht annähernd wird kompensieren können.
- 4 § 36a Energieabgabe, Abs. 3.
- 5 Die ökonomische Theorie des kollektiven Handelns lehrt, dass kleine homogene Interessengruppen im politischen Prozess immer dann im Vorteil sind, wenn ihnen – z.B. mit der Bevölkerung – eine grosse inhomogene Gruppe gegenübersteht. Als Folge verdrängen Partikularinteressen häufig das Gemeinwohl.
- 6 Vgl. Erläuterung zur Totalrevision Energiegesetz Basel-Landschaft, S. 3.
- 7 So wurden etwa in Spanien durch die Förderung erneuerbarer Energien zwar rund 50'000 Stellen geschaffen, die im Durchschnitt mit über 500'000 Euro subventioniert wurden. Pro neu geschaffene Stelle im Bereich der erneuerbaren Energien wurden 2,2 Arbeitsplätze in der übrigen Industrie vernichtet. Vergleiche Calzada Alvarez (2009): Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources, Universidad Rey Juan Carlos.
- 8 Die Schiefergas-Revolution ist eine technische Entwicklung der jüngeren Vergangenheit, die zahlreiche Akteure überrascht hat.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

hkbb@hkbb.ch
www.hkbb.ch

