



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5164.03

WSU/P065164
Basel, 13. Oktober 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Oktober 2010

Anzug Christophe Haller und Konsorten betreffend Evaluation des Stromspar-Fonds Basel

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Oktober 2008 den nachstehenden Anzug Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

"2003 wurde in einer Studie der Büros Plaut und Infrac der Zielerreichungsgrad des 1999 eingeführten Stromsparfonds Basel untersucht und festgestellt, dass bezüglich den Zielen Versorgungssicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen, Standortattraktivität und positive Impulse bezüglich der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung „keine nennenswerten Auswirkungen“ vom Stromsparfonds Basel zu erwarten sind. Bei den Zielen Verbrauchslenkung, Stromsparinvestitionen, rationeller Stromeinsatz und Entlastung der Arbeitskosten sei „die Quantifizierung der Effekte aufgrund der erst kurzen Wirkungszeit des Stromsparfonds Basel mit gewissen Unsicherheiten verbunden“. Tatsächlich waren keine Effekte nachweisbar.

Mittlerweile ist der Stromsparfonds Basel doppelt so alt und es wäre an der Zeit, dessen Zielerreichungsgrad erneut zu messen. Sollten neben der Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Aufbau eines 1.5 Mio. CHF/a teuren Verwaltungsapparats zur Umverteilung der Gelder keine quantifizierbaren Effekte nachweisbar sein, müsste der Stromsparfonds Basel konsequenterweise abgeschafft werden.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat im Interesse einer wirkungsorientierten Politik zu prüfen und zu berichten,

- ob nach sieben Jahren Stromsparfonds Basel nicht die Zeit einer erneuten Analyse dessen Zielerreichungsgrades gekommen ist,
- ob dafür, da es sich bei den mit den grössten Unsicherheiten behafteten Zielen Verbrauchslenkung, Stromsparinvestitionen, rationeller Stromeinsatz und Entlastung der Arbeitskosten um wirtschaftliche Grössen handelt, nicht das Wirtschaftswissenschaftliche Zentrum der Universität Basel (WWZ) beauftragt werden sollte und
- ob bei einem negativen Resultat, d.h. wenn keine positiven Effekte quantifizierbar sind, der Stromsparfonds Basel nicht abgeschafft und - da das Ziel der Verbrauchslenkung grundsätzlich richtig ist - gegebenenfalls durch geeignetere und kostengünstigere Instrumente ersetzt werden sollte.

Christophe Haller, Daniel Stolz, Urs Schweizer, Rolf Stürm, Markus G. Ritter, Andreas Ungricht, Christine Heuss, Patrick Hafner, Bernhard Madörin, Conradin Cramer, Martin Hug, Claude François Beranek, Rolf von Aarburg, Giovanni Nanni, Theo Seckinger, Stephan Maurer, Désirée Braun, Fernand Gerspach, Sebastian Frehner, Tommy Frey, Hans Egli"

Der Regierungsrat beantwortet diesen Anzug wie folgt:

1. Die Evaluation vom September 2003

Die Autoren der Evaluation des Stromspar-Fonds vom September 2003 haben diverse Wirkungen untersucht. Das Hauptaugenmerk wurde darauf gerichtet, ob der Vollzug effizient ist, ob eine Verbrauchslenkung nachzuweisen ist und wie sich die Kosten der Energieeinsparungen im Vergleich zu anderen Massnahmen verhalten. Um die Studie zu vervollständigen, wurden auch Bereiche untersucht, bei denen lediglich marginale Wirkungen zu erwarten waren, weil sich dort andere Einflussgrössen viel stärker auswirken. So war von vornherein klar, dass der Stromspar-Fonds mit einem Volumen von 0.3% des BIP keine wesentlichen Impulse für eine positive Wirtschaftsentwicklung geben kann. Die Beurteilung solcher Kriterien war aber vor allem wichtig, um zu zeigen, dass das eingeführte System keine negativen Nebenwirkungen verursacht.

Die Evaluation zeigt hingegen klar auf, dass eine Verbrauchslenkung in der Höhe von 33 bis 100 GWh pro Jahr gegeben ist. Auch der Vollzug wird als schlank und effizient eingestuft. Die Vollzugskosten betragen im übrigen nicht, wie im Anzug dargestellt, CHF 1.5 Mio. pro Jahr, sondern im Durchschnitt der letzten sieben Jahre rund CHF 840'000 pro Jahr. Weiter legt die Studie dar, dass auch der administrative Aufwand der Firmen, welche den Arbeitsplatz-Bonus beantragen müssen, als sehr gering eingestuft wird.

2. Anpassungen seit 2003

Im Januar 2007 wurden die Elektrizitätstarife der IWB erstmals seit der Einführung der Lenkungsabgabe angepasst. Dabei arbeiteten die IWB und der Stromspar-Fonds eng miteinander zusammen. Durch die Tarifierpassungen der IWB wären die Stromtarife der Gewerbekunden auf der untersten Ebene des Verteilnetzes stark erhöht worden. Diese Preiserhöhung wurde durch eine entsprechende Senkung der Lenkungsabgabe für die Gewerbekunden deutlich gemildert. Durch die getroffenen Massnahmen werden nun alle Kunden (Haushalte und Gewerbe) auf der tiefsten Netzebene gleich behandelt, ohne dass für Gewerbekunden ein übermässiger Preisanstieg resultiert. Bei einer weiteren Tarifierhöhung im Jahr 2009 wurde auf eine Anpassung der Lenkungsabgabe verzichtet, weil die Preiserhöhungen durch die swissgrid in der ganzen Schweiz zu höheren Strompreisen geführt haben und deshalb den Firmen und Haushalten in Basel-Stadt kein Wettbewerbsnachteil entstand.

Weiter haben die IWB 2007 für die unterste Netzebene einen zweistufigen Tarif beim Netznutzungsentgelt eingeführt. Sparsamen und kleinen Haushalten sowie Kleingewerbebetrieben wären dadurch höhere Kosten pro Kilowattstunde entstanden als "Vielverbrauchenden", was de facto einem Mengenrabatt gleichgekommen wäre. Durch eine reziproke Gestaltung der Lenkungsabgabe konnte auch hier gewährleistet werden, dass alle Kundinnen und Kunden auf der untersten Netzebene gleich behandelt werden und keine Anreize für einen höheren Stromverbrauch gesetzt wurden.

Diese Beispiele zeigen auf, dass die Lenkungsabgabe wenn möglich laufend an die aktuelle Situation angepasst wird. Einerseits können so die energiepolitischen Ziele verfolgt werden, andererseits werden auch wirtschaftliche Interessen gewahrt.

3. Nutzen einer erneuten Evaluation

Da eine erneute Evaluation mit erheblichen Kosten verbunden wäre, ist es angezeigt zu prüfen, ob durch die Wiederholung einer solchen Studie wirklich ein zusätzlicher Informationsgewinn zu erreichen ist.

3.1 Vollzug

Im Bereich des Vollzugs sind keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, da dieser bereits 2003 als sehr schlank und kostengünstig taxiert wurde. Trotzdem wurden die internen Abläufe weiter optimiert und der Kundenservice wurde verbessert. So wurde zum Beispiel das gesamte Scanning der Unterlagen, welches früher auswärts durchgeführt wurde, beim Stromspar-Fonds integriert. Dadurch konnten die Durchlaufzeiten für die Bearbeitung der Anträge noch einmal deutlich reduziert werden. Auch die bereits automatisierten Abläufe werden ständig angepasst, damit möglichst wenig Handarbeit anfällt. Ein Indiz dafür, dass der Vollzug reibungslos verläuft, sind die positiven Rückmeldungen, die der Stromspar-Fonds in Form von Grusskarten oder positiven Anmerkungen auf den Formularen immer wieder erhält. Ein weiteres Anzeichen dafür, dass die Abläufe für alle Beteiligten sehr einfach sind, zeigt sich in der Tatsache, dass der Arbeitsplatz-Bonus bei über 95% der Firmen ohne Probleme oder Rückfragen ausbezahlt werden kann.

Für die Verbesserung des Vollzugs sind bei einer erneuten Evaluation also keine neuen Erkenntnisse zu erwarten.

3.2 Verbrauchslenkung

Wenn man über die Verbrauchslenkung spricht, muss zuerst auf die Gründe für die Einführung der Lenkungsabgabe und auf die Berechnungsgrundlagen eingegangen werden: Die Lenkungsabgabe wurde mit dem kantonalen Energiegesetz von 1998 eingeführt und ab 1. Januar 1999 erhoben. Damals mussten bzw. konnten die Strompreise in Basel deutlich gesenkt werden. Um nun nicht mit einer Senkung der Energiepreise einen falschen Anreiz zum Stromvergeuden zu setzen, beschloss der Grosse Rat, im gleichen Ausmass eine Lenkungsabgabe zu erheben und die Einnahmen aus dieser Abgabe vollumfänglich und staatsquotenneutral an die Firmen und die Einwohnerinnen und Einwohner zurück zu verteilen. Das bedeutet, dass die Strompreise für durchschnittliche Verbraucherinnen und Verbraucher gleich geblieben sind.

Auch bei der Tarifierung im Jahr 2007 wurden die Tarifänderungen der IWB mit der Lenkungsabgabe aufgefangen. Das bedeutet aber, dass nicht wirklich gemessen werden kann, wie gross die Wirkung der Lenkungsabgabe genau ist. Solange die relativen Preise stabil sind, kann lediglich abgeschätzt werden, wie sich der Verbrauch entwickelt hätte, wenn die Preise im entsprechenden Umfang gesenkt worden wären.

Für diese Berechnungen wurden in der Evaluation von 2003 mehr als zehn Studien über die Preiselastizität im Strombereich herangezogen. Um mit den Prognosen auf der sicheren Seite zu liegen, wurden die Wirkungen mit den tiefsten Preiselastizitäten aus diesen Studien berechnet. Die Autoren belegen für den Stromspar-Fonds trotzdem eine Wirkung zwischen 33 und 100 Gigawattstunden pro Jahr. Das sind 2 bis 6 Prozent des jährlichen Stromverbrauchs

in Basel. Zum Vergleich: Die Wirkung des Programms von EnergieSchweiz im Elektrizitätsbereich wurde für das Jahr 2006 auf die Grössenordnung von 106 GWh geschätzt.

In der Evaluation des Jahres 2003 wurde prognostiziert, dass der Strombedarf in Basel in zehn Jahren zwischen 6 und 8 Prozent steigen wird. Ohne Lenkungsabgabe wäre ein Anstieg zwischen 10 und 14 Prozent zu erwarten.

Die Überprüfung der Zahlen zeigt, dass diese Schätzungen damals recht gut gelungen sind: Die Zunahme des Stromverbrauchs in der Schweiz betrug in den Jahren 1999 bis 2008 14.7%¹, während in Basel im gleichen Zeitraum lediglich 8.2%² mehr Strom verbraucht wurde. Der Stromkonsum ist in Basel also deutlich schwächer gestiegen als in der restlichen Schweiz.

Wenn man neben den reinen Verbrauchszahlen auch die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet, dann zeigt sich ein noch deutlicheres Bild. Während das Bruttoinlandprodukt im betrachteten Zeitraum in der Schweiz um 1,2% gestiegen ist, war die Steigerung in Basel mit 3,3% mehr als zweieinhalbmal so gross.³

Diese Zahlen können zur Validierung des Systems herangezogen werden und belegen, dass die Annahmen in der Evaluation sehr seriös getroffen worden sind und dass die Berechnungen und Prognosen der Studie erstaunlich genau waren. Sie machen eine erneute Evaluation überflüssig.

3.3 Effizientere bzw. kostengünstigere Instrumente

Im Anzug wird angeregt, den Stromspar-Fonds gegebenenfalls durch kostengünstigere Instrumente zu ersetzen. Lenkungsabgaben gelten in der Literatur als effizienteste Lösung zur Erreichung von energie- und klimapolitischen Zielen, weil z.B. gegenüber Verboten und Geboten «der Kontrollaufwand entfällt (oder kleiner ist), weil der Entscheidungsspielraum für Konsumenten und Produzenten grösser ist, weil die Ausgestaltung flexibler gehandhabt werden kann und weil die ökonomische Effizienz gegeben ist».⁴

Gemäss Evaluation betragen die Kosten beim Stromspar-Fonds zwischen 1,2 und 3,7 Rp. pro eingesparte Kilowattstunde. Zum Vergleich: Für Windstrom vergütet die nationale Netzgesellschaft swissgrid 20 Rp./kWh. Die Vergütung für Strom aus Photovoltaik-Anlagen liegt etwa zwischen 55 und 75 Rp./ kWh. Diese Kosten liegen alle deutlich über denjenigen des Stromspar-Fonds. Auch in diesem Bereich wird eine erneute Evaluation keinen zusätzlichen Wissensgewinn ergeben.

4. Studie zur «Stromzukunft» der Schweiz

Im Juni 2010 wurde eine Studie veröffentlicht, welche aufzeigt, wie der Elektrizitätsbedarf der Schweiz bis ins Jahr 2035 gedeckt werden kann, ohne dass Kernkraftwerke oder fossile

¹ Quelle: BFE; Elektrizitätsbilanz Schweiz

² Quelle: Statistisches Amt BS / IWB

³ Quelle: BAK Basel Economics

⁴ Quelle: FHNW, Hochschule für Wirtschaft

Grosskraftwerke gebaut werden müssen⁵. Die Studie wurde von den grossen Umweltverbänden der Schweiz⁶ zusammen mit den Kantonen Basel-Stadt und Genf in Auftrag gegeben und von Energie Wasser Bern (ewb) unterstützt. Sie belegt, dass der Strombedarf der Schweiz bis 2035 rein durch Energieeffizienzmassnahmen und die Nutzung erneuerbarer Energiequellen gedeckt werden kann.

Damit aber die nötige Wirkung bei den Effizienzmassnahmen eintritt, sind die Autoren davon überzeugt, dass eine gesamtschweizerische Stromlenkungsabgabe nach dem Basler Modell eingeführt werden muss. Im Kanton Basel-Stadt wird also bereits seit 1999 ein Instrument genutzt, das als Modell für die ganze Schweiz gelten könnte. Wenn sich der Kanton Basel-Stadt, wie es in der Verfassung und im Atomschutzgesetz festgehalten ist, gegen Kernkraftwerke zur Wehr setzen will, ist eine Weiterführung des Stromspar-Fonds in der bisherigen Form die logische Konsequenz.

5. Schlussbemerkungen

Der Stromspar-Fonds hat sich seit seiner Einführung 1999 bewährt. Anfragen nach Antragsformularen für den Arbeitsplatz-Bonus oder nach der Bonushöhe für die Budgetierung zeigen, dass der Stromspar-Fonds auch bei den Firmen gut etabliert ist. Die Erfahrung zeigt, dass der Vollzug problemlos verläuft, der Stromverbrauch in Basel weniger stark steigt, als in der restlichen Schweiz und die Kosten im Verhältnis zum Nutzen gering sind. Die Aussagen zur Entwicklung des Stromverbrauchs, welche in der Evaluation gemacht worden sind, waren realistisch und wurden in der Praxis bestätigt.


Eine weitere Evaluation dürfte zusätzlich zu diesen Erfahrungen keine Erkenntnisse bringen, welche das System verbessern könnten. Die Kosten wären im Verhältnis zum Wissensgewinn sehr hoch (die Evaluation des Jahres 2003 hat CHF 170'000 gekostet; wobei das Bundesamt für Energie die Hälfte der Kosten getragen hat).

6. Antrag

Nach Berücksichtigung der dargelegten Argumente sind wir der Meinung, dass die im Anzug angeregte erneute Evaluation des Stromspar-Fonds Basel nicht durchgeführt werden soll.

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christophe Haller betreffend Evaluation des Stromspar-Fonds Basel als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

⁵ INFRAS/TNC: «Stromeffizienz und erneuerbare Energien-Wirtschaftliche Alternative zu Grosskraftwerken»

⁶ WWF, Greenpeace, Schweizerische Energienstiftung (SES), Pro Natura