

# Lenkungsabgaben alleine genügen nicht

Aus politologischer Sicht ist klar: Eine wirksame Energiepolitik setzt – statt auf Lenkungsabgaben alleine – auch auf Gebote und Verbote sowie Informations- und Beratungsmassnahmen. *Andreas Balthasar, David Walker*

**Abstract** Der politikwissenschaftliche Beitrag wirft einen Blick auf die Lenkungsabgabe aus der Optik der Policy-Forschung, welche sich unter anderem mit den Möglichkeiten und den Grenzen staatlicher Steuerung beschäftigt. Es geht um die Frage, mit welchen Instrumenten die Politik legitimierte Ziele wirksam, effizient und möglichst ohne unerwünschte Nebenwirkungen erreichen kann. Eine Lenkungsabgabe vereinfacht das bestehende, komplexe und zum Teil wenig effiziente Fördersystem in der Energiepolitik. Je nach deren Ausgestaltung und Höhe ist aber mit erheblichen unerwünschten Nebeneffekten zu rechnen: Wirksame politische Steuerung ist selten einfach zu haben. Ein wirksames und effizientes Policy-Design sollte deshalb aus einer Kombination von Zuckerbrot, Peitsche und Predigt («Carrots, Sticks and Sermons») bestehen.

**D**er moderne Staat verfügt über eine ganze Palette von Steuerungsinstrumenten, um politisch gesetzte Ziele zu erreichen. Bildhaft wird dabei zwischen Zuckerbrot, Peitsche und Predigt («Carrots, Sticks and Sermons»)<sup>1</sup> unterschieden. Die Herausforderung besteht darin, diese Instrumente «richtig» zu kombinieren. Die Auffassungen darüber, was richtig ist, hängt von den Beurteilungskriterien ab: In der Regel sollen staatliche Steuerungsinstrumente wirksam, effizient und ohne unerwünschte Nebenwirkungen sein.

Die Beurteilung von Steuerungsinstrumenten stand immer im Zusammenhang mit «politischen Konjunkturen»<sup>2</sup>. So dominierten im 19. Jahrhundert Gebote und Verbote. Unter anderem Erkenntnisse zu den Grenzen solcher *regulativer Steuerungsinstrumente* führten zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum vermehrten Einsatz von *finanziellen Anreizen*, sei dies in Form von Subventionen oder von spezifischen steuerlichen Be- und Entlastungen. Seit Mitte des letzten Jahrhunderts versucht der Staat zunehmend, durch Information und Beratung (*persuasive Instrumente*) Einfluss auf das Verhalten von Gruppen und Individuen zu nehmen.

Schliesslich wurde die Top-down-Sichtweise in neuerer Zeit durch eine Bottom-up-Perspektive ergänzt. Kooperative gesellschaftliche Akteure werden in die Entwicklung und die Implementation von Politik einbezogen.<sup>3</sup> Der Staat greift

auf die Zusammensetzung von Netzwerken ein, beeinflusst die Entscheidungsmodalitäten und gibt Zeithorizonte vor. Auf diese Weise versucht er, in Verhandlungssystemen die gewünschten Ergebnisse zu erreichen (*prozedurale Steuerung*).<sup>4</sup>

Will der Bundesrat die Ziele der Energiestrategie 2050 wirksam, effizient und ohne Nebenwirkungen erreichen, so steht auch er vor der «Qual der Wahl» der geeigneten Steuerungsinstrumente. Nun hat er sich entschieden, in einer ersten Etappe die Potenziale des bestehenden, in erster Linie auf die finanzielle Förderung konzentrierten energiepolitischen Systems auszuschöpfen. In einer zweiten Etappe ab 2020 soll dann sukzessive eine Lenkungsabgabe auf Strom sowie Brenn- und Treibstoffen die Produktion und den Verbrauch von Energie in die richtige Richtung lenken.

## Das aktuelle Steuerungssystem ist komplex

In der Schweizer Energiepolitik kommt gegenwärtig eine Vielzahl von regulativen, finanziellen, persuasiven und prozeduralen Instrumenten zum Einsatz.

In *Tabelle 1* wird ersichtlich, wie komplex die heutige Steuerung in der Energiepolitik ist. Regulative Instrumente, wie Vorschriften im Gebäudebereich, werden durch Informations- und Beratungsangebote ergänzt. Der Aufbau von Agenturen, wie der Energieagentur der Wirtschaft oder der Agentur für Energieeffizienz, wurde gefördert, um die Energieeffizienz der Wirtschaft zu optimieren oder die rationelle und sparsame Nutzung von Energie gezielt voranzutreiben. In verschiedenen Bereichen wurden Zielvereinbarungen geschlossen, um die Reduktion von CO<sub>2</sub> und Energie verbindlich abzumachen. Schliesslich setzen Bund, Kantone sowie teilweise Gemeinden und Private gleichzeitig mehrere (finanzielle) Steuerungsinstrumente ein, um erneuerbare Energien zu fördern

1 Bemelmans-Videc, Rist und Vedung (1998).

2 Braun und Giraud (2003).

3 Mayntz (2001).

4 Braun und Giraud (2003): 69.



KEYSTONE

oder die effiziente Energienutzung bei Gebäuden zu unterstützen.

Im Zusammenhang mit der Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem wurde auf der Basis vorhandener Evaluationen und weiterer Grundlagen eine qualitative Bewertung der Effektivität und der Effizienz der wichtigsten energiepolitischen Instrumente vorgenommen: Die Unterschiede zwischen den einzelnen Instrumenten sind gross (siehe *Tabelle 2*).<sup>5</sup> Für eine abschliessende Beurteilung des heutigen Steuerungssystems fehlt aber eine fundierte Analyse des Gesamtsystems, welche auch der Verzahnung der Wirkungsketten der einzelnen Instrumente auf den Grund geht.

## Grundsätze für ein Lenkungssystem

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist ein Wechsel vom heutigen Förder- zu einem künftigen Lenkungssystem zu begrüssen. Die Komplexität und der damit verbundene Ressourcenaufwand der energiepolitischen Steuerung kann reduziert werden. Gestützt auf Theorie und empirische Evidenz aus dem Ausland, kann davon ausgegangen werden, dass mit einer Lenkungsabgabe Ineffizienzen im aktuellen System der energiepolitischen Steuerung behoben werden können. Damit der Bund aber die Lenkungsabgabe so gestaltet, dass sie effektiv und effizient wirkt und gleich-

Jugendliche montieren Solarpanels in Bellwald. Nebst Lenkungsabgaben können etwa Informationskampagnen Sinn machen.

<sup>5</sup> Vgl. Hammer et al. (2013): 72–93.

**Tabelle 1: Wichtige Instrumente der Energiepolitik in der Schweiz**

|  | Regulative Steuerung (Gebote und Verbote)                     | Finanzielle Steuerung (Subvention, Steuern usw.)   | Persuasive Steuerung (Information, Beratung usw.)  | Prozedurale Steuerung (Netzwerke, freiwillige Vereinbarungen usw.)                  |
|--|---|--|--|---|
| Gebäude                                | Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich              | Gebäudeprogramm; steuerliche Anreize; CO <sub>2</sub> -Abgabe; kantonale Förderprogramme | Energie Schweiz (Kompetenzzentrum für Energieeffizienz in Gebäuden, Minergie)<br>Gebäudeenergieausweis der Kantone |   |
| Erneuerbare Energien (Strom und Wärme) | Vorschriften für Anlagen und Geräte;<br>Strommarktregulierung | Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV); kantonale Förderprogramme                       | Energie Schweiz (Agentur für erneuerbare Energien; Netzwerke; Infrastrukturanlagen)                                | Energie Schweiz (Agentur für erneuerbare Energien; Netzwerke; Infrastrukturanlagen) |
| Industrie und Dienstleistung           | –   | Wettbewerbliche Ausschreibungen;<br>CO <sub>2</sub> -Abgabe (Befreiung)                  | Energie Schweiz (energieeffiziente Geräte und Grossgeräte)   | Energie Schweiz (Zielvereinbarung Energieagentur der Wirtschaft)                    |
| Mobilität                              | CO <sub>2</sub> -Emissionsvorschriften                        | EnergieSchweiz (EcoCar)  | Energie Schweiz (Quality Alliance Eco-Drive); Energieetikette  | Energie Schweiz (Zielvereinbarung Auto-Schweiz)                                     |

Blau = vorwiegend kantonale Instrumente. Energie Schweiz ist eine Plattform für Fragen zu Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Sie wird vom Bundesamt für Energie geleitet und soll auch bei der Umsetzung der Energiestrategie 2050 eine zentrale Rolle spielen. Energie Schweiz finanziert und begleitet Projekte von Partnern aus dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft.

HAMMER ET AL. 2013.

zeitig möglichst geringe negative Nebeneffekte hat, sollten aus politikwissenschaftlicher Perspektive folgende Grundsätze beachtet werden<sup>6</sup>:

- Zur Verhinderung von Substitutionseffekten zwischen einzelnen Energieträgern sollte die Abgabe auf *möglichst vielen Energieträgern* erhoben werden.
- Im Prinzip können Primärenergie, wie Erdöl, Kohle, Kernbrennstoffe, Biomasse oder Sonne, und die von Haushalten und Wirtschaft

tatsächlich verbrauchte Endenergie besteuert werden. Dabei ist es möglich, sowohl den Energie- als auch den CO<sub>2</sub>-Gehalt zur Bemessung der Abgabenhöhe zu verwenden. Mit einer selektiven *Besteuerung nach Primärenergieträgern* kann eine Differenzierung zugunsten politisch gewünschter erneuerbarer Energieträger vorgenommen werden.

- Der Endverbraucherpreis muss durch die Abgabe *deutlich erhöht* werden, um eine Wirkung zu erzielen. Damit sich die besteuerten Subjekte an die Veränderung anpassen können, sollte die Abgabe aber *stufenweise* eingeführt werden (Gewährleistung von Planungs- und Investitionssicherheit).
- Von einer Abgabe *stark betroffene Subjekte* (z. B. energieintensive und/oder im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen) können zur Entlastung durchaus von der Abgabe befreit werden. Damit wird in Kauf genommen, dass die Wirkung des Instruments geschmälert wird. Daher sollten die von der Abgabe befreiten Unternehmen wie beim System der CO<sub>2</sub>-Abgabe über Vereinbarungen zu einem Beitrag an die Zielerreichung verpflichtet werden.

### Gewisse Kombinationen verstärken sich gegenseitig

Die Lenkungsabgabe wird bei diesen Grundsätzen weitgehend isoliert von den übrigen Massnahmen der Energiepolitik betrachtet. Politikevaluationen aus verschiedenen Bereichen weisen aber

<sup>6</sup> Vgl. Rieder und Walker (2009) sowie Hammer et al. (2013).

**Tabelle 2: Beurteilung einiger wichtiger energiepolitischer Instrumente in der Schweiz**

| Instrumente                                      | Effektivität | Effizienz                      | Unerwünschte Nebeneffekte |
|--|--------------|--------------------------------|---------------------------|
| CO <sub>2</sub> -Abgabe                          | mittel       | hoch                           | hoch                      |
| Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich | mittel       | mittel                         | gering                    |
| Energie Schweiz                                  | mittel       | mittel                         | gering                    |
| Gebäudeenergieausweis der Kantone                | gering       | mittel                         | gering                    |
| Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)          | hoch         | mittel                         | hoch                      |
| Wettbewerbliche Ausschreibungen                  | gering       | mittel                         | gering                    |
| Gebäudeprogramm                                  | hoch         | gering                         | mittel                    |
| Kantonale Förderprogramme                        | hoch         | mittel bis gering <sup>a</sup> | hoch                      |
| Steuerliche Anreize                              | sehr gering  | sehr gering                    | sehr hoch                 |

<sup>a</sup>Sehr grosse Spannbreite, weil eine Vielzahl verschiedener Gegenstände gefördert werden.

HAMMER ET AL. (2013), ERGÄNZUNGEN BALTHASAR UND WALKER.

darauf hin, dass die Effektivität von Politik dann besonders hoch ist, wenn eine gute Kombination verschiedener Massnahmen eingesetzt wird.<sup>7</sup> Das Programm Energie 2000 der Neunzigerjahre war insbesondere als Kombination von Geboten und Verboten, finanziellen Anreizen, Motivationsaktivitäten und Konfliktlösungsgruppen erfolgreich.<sup>8</sup>

Gewisse Kombinationen von Instrumenten verstärken sich zudem gegenseitig: Förderprogramme sind dann besonders effektiv und effizient, wenn sie mit Information und Beratung unterstützt werden. Das steigert die Effizienz (kleinerer Mitnahmeeffekt) und die Effektivität (z. B. höhere Qualität der baulichen Massnahmen). Ähnlich verhält es sich, wenn regulative Massnahmen durch Information und Beratung ergänzt werden: Standards werden besser eingehalten, und der Vollzugsaufwand sinkt.<sup>9</sup>

Die Erfahrungen zeigen: Auch Lenkungsabgaben sind nur erfolgreich, wenn sie mit geeigneten anderen Steuerungsinstrumenten kombiniert werden. Um relevanten Marktdefiziten entgegenzuwirken oder gewisse technologische Innovationen zu fördern, kann es durchaus opportun sein, über eine bestimmte Zeit weiterhin mit finanziellen Anreizen zu steuern.<sup>10</sup> Zudem wird es notwendig sein, die Einführung der Lenkungsabgabe mit auf die Zielgruppen abgestimmten Informations- und Beratungsmassnahmen zu kombinieren.

Weiter ist es effizient, bestimmte Regulative (z. B. Vorschriften im Gebäudebereich) beizubehalten, um beispielsweise unerwünschte Nebeneffekte zu verhindern. Die Steuerung der Energiepolitik bleibt dadurch allerdings komplex,

was die systematische Evaluation einer Lenkungsabgabe unabdingbar machen wird.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht gibt es kein überlegenes Steuerungsinstrument. Immer gilt es abzuwägen, auf welche Weise die angestrebten Ziele effektiv, effizient und mit minimalen Nebenwirkungen erreicht werden können. Dies gilt auch für die Lenkungsabgabe. Sie hat zwar besondere Vorteile hinsichtlich Effizienz der Zielerreichung. Allerdings können Marktunvollkommenheiten die Wirkung der Lenkungsmassnahme reduzieren, oder die Massnahme kann unerwünschte Nebeneffekte hervorrufen. Aus staatlicher Sicht gilt es, diese Effekte mittels geeigneter Massnahmen zu verhindern: Wirksame politische Steuerung ist selten einfach zu haben. Viel wahrscheinlicher ist es, dass ein wirksames und effizientes Policy-Design aus einer Kombination von «Carrots, Sticks and Sermons» bestehen wird.



**Andreas Balthasar**

Titularprofessor für Politikwissenschaft, Universität Luzern und Senior Consultant, Interface – Politikstudien Forschung Beratung Luzern, Präsident der Leitungsgruppe des NFP 71 «Steuerung des Energieverbrauchs».

**David Walker**

Leiter Umwelt und Energie, Mitglied der Geschäftsleitung, Interface – Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

7 Vgl. Rieder und Walker (2009).

8 Balthasar (2000).

9 Rieder et al. (2014).

10 Vgl. Hammer et al. (2013).

## Literatur

Balthasar, Andreas (2000). Energie 2000 – Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation, Verlag Rüegger, Chur/Zürich.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert (Eds.) (1998). Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction.

Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003). Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenburg, 147–174

Hammer, Stefan et al. (2013). Energiestrategie 2050. Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem. Literaturanalyse und Varianten. INFRAS, B.S.S. volkswirtschaftliche Beratung, WZZ Universität Basel und Interface Politikstudien Forschung Beratung, Zürich/Basel/Luzern.

Mayntz, Renate (2001). Zur Selektivität der steuerungspolitischen Perspektive, in: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Alex: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Nomos Verlagsgesellschaft, 17–27.

Rieder, Stefan; Balthasar, Andreas; Kissling-Näf, Ingrid (2014): Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Knoepfel, Peter et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Rieder, Stefan; Walker, David (2009). Wirksamkeit von Instrumenten zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.