



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8347.02

BD/P058347
Basel, 15. Februar 2006

Regierungsratsbeschluss
Vom 14. Februar 2006

Motion Peter Malama und Konsorten betreffend Förderung energieeffizienter Investitionen

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom Mittwoch, 9. November 2005, die nachstehende Motion Peter Malama und Konsorten betreffend Förderung energieeffizienter Investitionen dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Ergänzung des Energiegesetzes vorzubereiten, welche die Verbraucher von Elektrizität und Wärme im Kanton Basel-Stadt einlädt, bei Gebäuden, Geräten und Anlagen modernste Energietechnik einzusetzen. Als Gegenleistung für die Anwendung bestverfügbarer Technik ist während einer Frist von maximal zehn Jahren eine Befreiung von der geschuldeten Lenkungsabgabe („Effizienz-Gutschrift“) vorzusehen, ohne dass der Strompreis-Bonus entfällt. Das Modell, dem Pilotcharakter zukommt, ist nach folgenden Spielregeln zu testen:

Stromkonsumentinnen und Stromkonsumenten können auf Antrag von der Beitragspflicht der Lenkungsabgabe befreit werden, wenn sie über einen bestimmten Zeitraum (1-5 Jahre) wesentliche Verbesserungen hinsichtlich ihres Strom- und/oder Wärmeverbrauchs realisieren, die sich wirtschaftlich rechnen (wirtschaftlich = Paybackzeit der Investitionen von max. 10 Jahren).

Grundlage für die Abgabebefreiung bildet eine Energieanalyse mit Investitionsplan, erstellt in Zusammenarbeit mit Fachleuten (mit Fähigkeitsausweis) aus dem privaten Energie-Fachgewerbe, inkl. Terminierung, Finanzierung und Bezifferung der Einsparziele.

Das Amt für Umwelt und Energie (AUE) prüft Energieanalyse und Investitionsplan und genehmigt die Abgabebefreiung (Effizienz-Gutschrift) für eine Dauer von 10 Jahren, wenn bei den wesentlichen Verbrauchen mit Einsparpotenzial die bestverfügbare Technik zur Anwendung kommt, die sich wirtschaftlich rechnet. Investitionen zur Nutzung von erneuerbaren Energien sind der Verbrauchsreduktion durch Effizienztechniken gleichgestellt. Das AUE kann die Dauer der Gutschrift kürzen, wenn die Höhe der Begünstigung im Verhältnis zu den Kosten der Investition missbräuchlich erscheint.

Bei Bedarf fördert der Kanton die Finanzierung mit Bürgschaften bis maximal 50% der Investitionen gemäss Investitionsplan. Der Anspruch auf Leistungen aus der Förderabgabe bleibt bestehen.

Erforderlich für die Abgabebefreiung ist ein Monitoring des Energieverbrauchs während der Dauer des Rabatts und der Nachweis der Wirksamkeit der Massnahmen.

Neubauten sind der Sanierung bestehender Bauten gleichgestellt, wenn die Wohn- oder Betriebsstätte umfassend über die beste verfügbare Energietechnik verfügt. Bei Immobilien entspricht dies dem Standard Minergie-P.

Bei Mietverhältnissen kann das AUE die Effizienz-Gutschrift auf Mieter und Vermieter aufteilen, um die Motivation der Investoren zu verbessern.

Die Energiefachleute wenden Benchmarks nach Branche an oder entwickeln sie, wo sie noch nicht bestehen. Das AUE und die IWB unterstützen den Erfahrungsaustausch unter den Beteiligten. Sie leisten den beteiligten Unternehmen bei Bedarf auch Unterstützung bei der Befreiung von der CO₂-Abgabe.

Das AUE führt den Pilotversuch unter Aufbau einer Projektorganisation durch und pflegt mit den interessierten Verbänden einen geregelten Erfahrungsaustausch.

Das AUE evaluiert die Pilotversuche und berichtet über die Wirkung der Effizienzgutschriften nach Branche und Technik.

Die Unterzeichnenden dieser Motion sind überzeugt, dass der doppelte Anreiz für den Einsatz von bestverfügbarer Technik, nämlich eine Effizienz-Gutschrift UND tiefere Energiekosten dank energiearmen Anlagen, Investitionen in diesem Bereich nachhaltig zu unterstützen vermag. Namentlich finanzienschwächere KMU werden durch die Gutschrift erst in die Lage versetzt, in modernste energieeffiziente Techniken zu investieren. Außerdem leistet der Kanton damit einen Beitrag für die Senkung des Energieverbrauchs in Basel-Stadt. Die Motionäre erhoffen sich auch einen positiven Impuls auf die lokale KMU-Wirtschaft. Der Regierungsrat wird daher eingeladen, für die Durchführung solcher Pilotversuche einen Ratschlag vorzubereiten, der die notwendigen Gesetzesänderungen beinhaltet.

Peter Malama, Gabi Mächler, Jürg Stöcklin, Markus G. Ritter, Beat Jans, Giovanni Nanni, Ernst Mutschler, Roland Vögli, Arthur Marti, Rolf Stürm, Daniel Stolz, Daniel Wunderlin, Martin Lüchinger, Christian Egeler, Roland Engeler, Hanspeter Gass, Fernand Gerspach, Christine Keller, Oswald Inglis, Jörg Vitelli, Michael Wüthrich, Lukas Engelberger, Stephan Maurer, Marcel Rünzi, Stephan Gassmann, Pius Marrer, Thomas Baerlocher, Rolf Häring, Brigitte Strondl, Evelyne Rommerskirchen.“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 9. November 2005 die oben erwähnte Motion Peter Malama und Konsorten dem Regierungsrat zur Prüfung bis zum 9. Februar 2006 überwiesen. Mit Präsidialbeschluss Nr. 05/39/51 vom 15. November 2005 wurde die Motion dem Baudepartement zur Stellungnahme und dem Justizdepartement zur rechtlichen Prüfung überwiesen.

Mit der vorliegenden Motion wird verlangt, dass ein Anreiz für den Einsatz modernster energieeffizienter Technik geschaffen wird, um den Energieverbrauch in Basel-Stadt zu senken. Der Regierungsrat soll verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Änderung des Energiegesetzes zu unterbreiten, damit diejenigen Personen, die bei Gebäuden, Geräten und Anlagen die bestverfügbare Technik einsetzen, von der geschuldeten Lenkungsabgabe während zehn Jahren befreit werden. Verlangt wird also eine Gesetzesänderung, was gemäss § 33a

der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1998 Gegenstand einer Motion sein kann. Die vorliegende Motion ist daher rechtlich zulässig.

Für eine weitere gesetzliche Ausgestaltung im Energiebereich wäre allerdings die neue Kantonsverfassung zu beachten, die in § 31 diverse Grundsätze zur Energieversorgung vorsieht, die zwar zumindest zum Teil bisher auf gesetzlicher Ebene bereits festgehalten sind (z.B. im Energiegesetz, Atomschutzgesetz), die nun aber auf der höheren Verfassungsebene festgeschrieben wurden und an denen sich die Energiepolitik des Kantons in Zukunft ausrichten muss.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Allgemeines

Die Grundidee der Motion ist durchaus unterstützungswürdig und wurde in Teilbereichen sogar bereits in die Tat umgesetzt. Bei dieser Motion werden jedoch zwei Instrumente der Basler Energiepolitik auf ungute Weise vermischt. Das baselstädtische Energiegesetz (EnG) vom 9. September 1998 sieht einerseits eine Lenkungsabgabe (LA) vor, die durch eine Versteuerung der Energie den Energieverbrauch senken soll. Zusätzlich werden Energieeffizienzmassnahmen durch den höheren Energiepreis wirtschaftlicher. Anderseits existiert die Förderabgabe (FA), die im Gegensatz zur LA die einzelnen Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien fördern soll. Beim vorliegenden Vorstoss wird aus der LA eine Förderabgabe gemacht, indem Investitionen in Energieeffizienzmassnahmen und erneuerbare Energien durch den Erlass der LA gefördert werden sollen. Ausserdem wird durch den Erlass der LA und dem damit verbundenen geringeren Energiepreis die Wirtschaftlichkeit der Energieeffizienzmassnahmen verschlechtert. Tiefere Energiepreise führen automatisch zu längeren Amortisationszeiten von Energieeffizienzmassnahmen und damit zu einer schlechteren Wirtschaftlichkeit derselben. Energiefachleute sind sich daher einig, dass nur höhere Energiepreise (z.B. durch Lenkungsabgaben, CO₂-Abgabe) die beschleunigte Umsetzung von Energieeffizienzmassnahmen und den vermehrten Einsatz von energiesparenden Geräten bewirken können.

Die Motion fordert weiter, dass der Anspruch auf den Strompreis-Bonus aus der LA trotz Erlass derselben erhalten bleiben soll. Das Energiegesetz sieht vor, dass die Erträge aus der LA für die Ausrichtung eines Strompreis-Bonus an sämtliche Verbraucher und Verbraucherinnen, die der Lenkungsabgabe unterstehen, verwendet werden. Dies bedeutet, dass ein Bonus aus dem Lenkungsabgabefonds nur an Personen ausbezahlt werden darf, die auch einen Beitrag geleistet haben. Ansonsten wird der gesamte Lenkungsmechanismus in seinem Grundsatz in Frage gestellt. Eine Befreiung von der LA ist im geltenden System unter bestimmten Bedingungen zwar möglich, doch erlischt damit automatisch der Anspruch auf den Bonus. Von der LA befreit werden können gemäss dem heutigen Energiegesetz nur Grossverbraucher. Zudem erhalten energieintensive Betriebe einen Teil der Lenkungsabgabe zurück erstattet, sofern sie nachweisen können, dass sie durch die LA gegenüber ihren Konkurrenten an anderen Standorten benachteiligt werden. Voraussetzung für beide Befreiungstatbestände ist aber heute bereits eine hohe Energieeffizienz.

Damit Firmen und Personen von der LA befreit werden und trotzdem den Strompreis-Bonus erhalten könnten, müsste das Energiegesetz geändert werden, und das, wie von den Motionären und Motionärinnen erklärt, für den Test eines Pilotmodells. Sinn des rechtlichen Instrumentes der Gesetzgebung ist eine beständige Regelung von Sachverhalten und Abläufen mittels Vorschriften. Mit einem Pilotprojekt, wie es die Motion vorsieht, will man jedoch noch keine endgültige Regelung. Das vorgeschlagene Pilotprojekt soll durchgeführt werden, um nach einer Testphase dessen Wirkung beurteilen und über dessen Weiterführung beschliessen zu können. Eine Gesetzesänderung für ein solches Pilotprojekt vorzunehmen, die möglicherweise bereits nach kurzem wieder rückgängig gemacht werden muss, widerspricht klar dem Anspruch an eine gute und beständige Gesetzgebung. Für das vorgeschlagene Projekt wäre deshalb eine Aktion, finanziert aus der Förderabgabe, die geeignete Variante.

2.2 Bemerkungen zum Modell

2.2.1 Grundsätzliches

Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden immer wieder neue Massnahmen zur Förderung von mehr Energieeffizienz geprüft und zum Teil auch durchgeführt (vgl. dazu z.B. Ziff. 2.2.2). Die Umsetzung und die Zielerreichung solcher Massnahmen sind jedoch oft aus diversen Gründen schwierig. Finanzielle Anreize sind zwar sehr wichtig, jedoch - gemäss unseren Erfahrungen – alleine nicht zielführend. Aus dem bestehenden Förderabgabe-Fonds werden schon heute Effizienzmassnahmen finanziell unterstützt. Trotzdem sind in der Vergangenheit relativ wenige Massnahmen umgesetzt worden, auch wenn diese für die Kundin und den Kunden wirtschaftlich gewesen wären. Ein grosses Hindernis sind wohl auch die generell niedrigen Energiepreise, die den Energieverbrauchern zu wenig Anreiz geben, zeitliche und finanzielle Investitionen für Effizienzmassnahmen zu leisten. Ebenso wichtig wie finanzielle Anreize sind zusätzliche Marketingmassnahmen in Form von Energieberatung, Synergienutzung, Einsparcontracting, etc.

2.2.2 Erfahrungen mit dem Energieeffizienzmodell der Basler Hotelgruppe

Ein ähnliches Modell wie das von den Motionären und Motionärinnen vorgeschlagene wurde im Jahre 2000 mit einer Gruppe von Basler Hotels umgesetzt. Die Hotels haben sich zusammengeschlossen und sich als Gruppe verpflichtet, innerhalb von zehn Jahren 6 - 8% Energie einzusparen. Wird von diesem Absenkpfad abgewichen, kommt ein Bonus- /Malussystem zur Anwendung: Bei höherem Energieverbrauch (Malus) muss der Wert dieses Mehrverbrauchs in den Förderfonds einbezahlt werden, bei geringerem Energieverbrauch wird ein Bonus aus dem Fonds ausbezahlt.

Es hat sich gezeigt, dass die Kontrolle der erzielten Einsparungen (Monitoring) ausgesprochen schwierig und zeitaufwändig ist. Messtechnisch sind Einsparungen in einzelnen Bereichen (z.B. Ersatz einer Beleuchtung, Optimierung einer Lüftung) kaum erfassbar. Die Kontrolle über den Gesamtverbrauch ist ebenfalls nicht realistisch, da andere Einflüsse wie geändertes Verbraucherverhalten, zusätzlich installierte oder demontierte Geräte, meteorologische Effekte und bei Betrieben vor allem die wirtschaftliche Situation des Unternehmens

viel stärker ins Gewicht fallen. Aus diesem Grund wurde bei der Hotelgruppe der Energieverbrauch in Abhängigkeit der Anzahl Übernachtungen und für die Restaurants in Abhängigkeit der Anzahl verkauften Mahlzeiten (Benchmarks) gewichtet. Die Beratung der Betriebe sowie das Monitoring werden von einem privaten Ingenieurbüro durchgeführt und erfordern einen Aufwand, welcher nur für eine Gruppe von Unternehmen vertretbar ist. Für einen einzelnen kleineren Betrieb würden diese Kosten die Einsparungen bei weitem übersteigen.

Nach den ersten vier Jahren konnte der Hotelgruppe aus der Förderabgabe ein Effizienz-Bonus von Fr. 244'000.-- ausbezahlt werden, denn sie konnten ihr Zwischenziel um 9% unterschreiten. Wären jedoch die Hotels einzeln betrachtet und einzeln von der Lenkungsabgabe befreit worden, hätten vier Hoteliers nicht erfüllt und müssten die Lenkungsabgabe nachzahlen. Ohne die Gewichtung nach Anzahl der Übernachtungen und Mahlzeiten hätte kein Betrieb erfüllt, und alle müssten trotz den getätigten Investitionen die Lenkungsabgabe nachzahlen.

Die Erfahrungen mit dem beschriebenen Energieeffizienzmodell der Basler Hotelgruppe zeigen, dass dieses Modell nur für Energieverbraucher-Gruppen oder allenfalls für einzelne grosse Energieverbraucher attraktiv und auch durchführbar ist. Nur in diesen Fällen kann mit vernünftigem Aufwand ein Monitoring betrieben und der Einfluss des Geschäftsganges der Energieverbraucher angemessen berücksichtigt werden. Für einzelne Firmen und Personen mit geringerem Energieverbrauch würde der Aufwand unverhältnismässig gross und übersteige die mögliche Einsparung bei weitem.

2.2.3 Effizienzmodell für das Gewerbe der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW)

Von der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) wird derzeit im Auftrag des Bundes ein Effizienzmodell für das Gewerbe umgesetzt.

Das Amt für Umwelt und Energie (AUE), die Industriellen Werke Basel (IWB) und der Gewerbeverband sind nun damit beschäftigt, auf der Grundlage des Modells der EnAW für das Gewerbe gemeinsam ein Energieeffizienz-, Beratungs- und Umsetzungspaket auszuarbeiten, welches noch in diesem Jahr eingeführt wird. Die IWB werden dabei als lizenzierte EnAW-Berater auftreten.

Das Modell der EnAW zielt in dieselbe Richtung wie das im Rahmen der vorliegenden Motion vorgeschlagene:

- Der Gewerbetreibende verpflichtet sich, mittels Zielvereinbarungen im Laufe einer bestimmten Zeit vorgeschlagene Massnahmen umzusetzen (Zielpfad). Diese Massnahmen werden von den EnAW-Beratern aufgrund einer Feinanalyse in einem Massnahmenplan über mehrere Jahre vorgegeben. Diese Feinanalyse wird in Abhängigkeit zur Höhe der Energiekosten berechnet.
- Durch die vereinbarten Massnahmen erhält der Gewerbetreibende eine Befreiung von der vorgesehenen CO₂-Abgabe. Als weiterer Anreiz kann aus dem Förderfonds ein zusätzlicher Beitrag ausgeschüttet werden, wenn der Zielpfad unterschritten wird (Bonus-System). Zudem profitiert er natürlich von den eingesparten Energiekosten.
- Der Gewerbetreibende ist für den Nachweis der Einsparung selbst verantwortlich. Er weist dabei nicht die effektiv eingesparte Energie nach, sondern die umgesetzten Massnahmen. Diese Massnahmen werden im Massnahmenplan von den EnAW-Beratern mit den erzielten Einsparungen verknüpft. Der Teilnehmer muss jährlich seine Zielerreichung durch Angabe der umgesetzten Massnahmen nachweisen, ansonsten verfällt sein Anspruch auf Vergünstigungen. Dieser Nachweis erfolgt über das Internet auf einer entsprechenden Plattform und erlaubt damit eine effiziente und einfache Kontrolle der beteiligten Gewerbetreibenden.

Die Ausführungen zum Effizienzmodell der EnAW machen dessen Vorteile – geringerer Aufwand für Monitoring und Wirksamkeitsnachweis, geringere Risiken für Energieverbraucher, deutlich geringerer Verwaltungsaufwand - deutlich und zeigen gleichzeitig, dass mit dem Modell der EnAW die Anregungen der vorliegenden Motion betreffend Förderung energieeffizienter Investitionen bereits zu einem grossen Teil erfüllt werden.

2.2.4 Schlussbemerkung

Es bleibt hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Grundrichtung der Motion Unterstützung verdient, der Weg über eine Gesetzesänderung jedoch nicht sinnvoll ist. Der angeregte Pilotversuch kann im Rahmen einer Aktion des AUE durchgeführt werden. Zudem muss bei einem solchen Modell das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Energieeinsparung zumindest einigermassen tragbar sein. Eine allfällige Effizienz-Gutschrift ist ausschliesslich aus der FA zu finanzieren, um das System nicht zu verwischen. Durch eine Finanzierung aus der FA (statt durch Erlass der LA) würde auch verhindert, dass bei Nichteinhaltung der Abmachungen auf den einzelnen Betrieb hohe Nachforderungen zukämen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass das in Umsetzung begriffene Effizienzmodell der EnAW in die Stossrichtung der Motionäre und Motionärinnen zielt, welches mit vernünftigem Aufwand sowohl für den einzelnen Betrieb als auch für die Behörden umzusetzen ist und zudem für die Betriebe weniger Risiken birgt.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Peter Malama und Konsorten betreffend Förderung energieeffizienter Investitionen dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. Wir berichten dann im Rahmen der Anzugsbeantwortung, wie wir mit einer Aktion des AUE, finanziert aus der Förderabgabe, den angeregten Pilotversuch unterstützen können, indem wir insbesondere die Lücken des Modells der EnAW schliessen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Barbara Schneider
Präsidentin

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber