



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5164.02

BD/P065164

Basel, 24. September 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 23. September 2008

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2006 den nachstehenden Anzug Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat 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 Bruttoinlandproduktes 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 behauptet, CHF 1.5 Mio. pro Jahr, sondern im Durchschnitt der letzten vier Jahre CHF 850'000.- 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

Seit dem 1. Januar 2007 gelten bei den IWB neue Elektrizitätstarife. Bei der Anpassung der neuen Tarife arbeiteten die IWB und der Stromspar-Fonds eng zusammen. Durch die Tarifanpassungen 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.

Weiter haben die IWB 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". Durch eine reziproke Gestaltung der Lenkungsabgabe konnte auch hier gewährleistet werden, dass alle Kundinnen und Kunden auf der untersten Netzebene gleich behandelt werden.

Diese zwei Beispiele zeigen auf, dass die Lenkungsabgabe 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 eine 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 über 95% der Firmen ihren Arbeitsplatz-Bonus ohne Probleme oder Rückfragen erhalten.

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. 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, hat der Grosse Rat beschlossen, 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 zwei bis sechs Prozent des jährlichen Strom-

verbrauchs in Basel. Zum Vergleich: Die Wirkung des Programms von EnergieSchweiz im Elektrizitätsbereich wird 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 um etwa 8% steigen wird. Ohne Lenkungsabgabe wäre ein Anstieg von rund 10% zu erwarten. In den ersten neun Jahren seit Bestehen des Fonds zeigt sich folgendes Bild: Der Stromverbrauch ist in Basel um 8.2%¹ gestiegen. In der Schweiz betrug die Zunahme des Strombedarfs im gleichen Zeitraum 12.1%². Der Stromkonsum ist in Basel also deutlich schwächer gestiegen, als in der restlichen Schweiz. Dies, obwohl das Bruttoinlandprodukt in Basel mehr als doppelt so stark gewachsen ist, als im schweizerischen Durchschnitt³. [Selbstverständlich kann die im Vergleich mit der übrigen Schweiz positive Entwicklung in Basel nicht allein auf die Lenkungsabgabe zurückgeführt werden. Die Lenkungsabgabe ist aber Teil einer umfassenden und fortschrittlichen Basler Energiepolitik, die als Ganzes tatsächlich - statistisch relevante - Auswirkungen hat.]

Da aufgrund der stabilen relativen Preise keine effektive Messung möglich ist und man sich für die Berechnungen bereits auf die tiefsten Preiselastizitäten abgestützt hat, wird eine weitere Evaluation über die Verbrauchslenkung auch in zehn Jahren keine neuen Erkenntnisse bringen.

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. Strom aus Photovoltaik-Anlagen kostet rund 90 Rp./kWh; die Förderbeiträge für PV-Anlagen betragen in Basel-Stadt knapp 21 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. Schlussbemerkungen

Der Stromspar-Fonds hat sich in den neun Jahren seines Bestehens 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.

¹ Quelle: Statistisches Amt BS

² Quelle: BFE; Elektrizitätsbilanz Schweiz

³ Quelle: BAK Basel Economics

⁴ Quelle: FHNW, Hochschule für Wirtschaft

Eine weitere Evaluation dürfte zusätzlich zu diesen Erfahrungen keine neuen, gewinnbringenden 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).

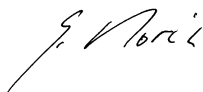
Nichtsdestotrotz ist der Regierungsrat aus anderen Gründen aufgefordert, die Höhe und Ausgestaltung des Stromspar-Fonds zu überprüfen. Zu Beginn des nächsten Jahres nämlich müssen die IWB die Stromtarife im Durchschnitt um 23 Prozent erhöhen. In den neuen Tarifen berücksichtigt sind die mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes notwendigen Anpassungen sowie die generelle Kostenentwicklung auf den Energiemärkten.

Der Regierungsrat hat Ende August 2008 der Tarifierung auf den 1. Januar 2009 zugestimmt. Gleichzeitig hat er in diesem Zusammenhang das Baudepartement beauftragt, eine Abfederung über die Lenkungs-, Förder- und Gewinnabgabe zu prüfen und dem Regierungsrat zu berichten. Nach Vorliegen des entsprechenden Prüfungsergebnisses wird der Regierungsrat darüber entscheiden, ob und in welcher konkreten Ausgestaltung der Stromspar-Fonds in Zukunft weiterbestehen soll. In diesem Zusammenhang soll dann auch nochmals abschliessend zum vorliegenden Anzug berichtet werden.

5. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen gestatten wir uns, dem Grossen Rat zu beantragen, den Anzug Christophe Haller und Konsorten stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber