

Ökologische Steuerreform: Pläne des Bundesrates für eine zweite Phase der Energiestrategie 2050

Mit einer ökologischen Steuerreform soll die Steuerbelastung von Arbeit und Kapital hin zum Energieverbrauch verschoben werden. Dadurch werden Anreize gesetzt, um die Energieeffizienz zu verbessern und den Energieverbrauch zu reduzieren. Wird eine ökologische Steuerreform haushalts- und möglichst fiskalquotenneutral umgesetzt und werden im Ausmass der Einnahmen der Energieabgabe bestehende Steuern und Abgaben gesenkt, kann die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Schweizer Volkswirtschaft je nach Ausgestaltung unter Umständen sogar gestärkt werden. Der Bundesrat hat am 28. September 2012 das Eidg. Finanzdepartement (EFD) beauftragt, für eine zweite Phase der Energiestrategie 2050 nach 2020 eine ökologische Steuerreform vorzubereiten.

Im Mai 2011 hat der Bundesrat den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen und die Energiestrategie 2050 skizziert. Die bestehenden Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue Kernkraftwerke ersetzt werden. Die heutigen Klimaziele werden weiterverfolgt, und der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen soll verbessert werden.

Die Energie- und Klimaziele will der Bundesrat in zwei Etappen erreichen:

- In einer ersten Etappe sollen mit der verstärkten Förderung von Gebäudesanierungen und der erneuerbaren Stromproduktion bestehende Effizienzpotenziale ausgenutzt werden. Mit dem vom Bundesrat am 28. September 2012 verabschiedeten Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050, welches neben regulatorischen Instrumenten (Gebote, Verbote, Normen) vor allem die erwähnten Fördermassnahmen enthält, lassen sich jedoch nur rund die Hälfte der Energieziele erreichen.
- Der Bundesrat hat deshalb eine zweite Etappe der Energiestrategie 2050 beschlossen: Ab 2021 soll die «Förderwelt» von einer «Lenkungswelt» abgelöst werden. Preisliche Lenkungsmassnahmen sollen schrittweise die Subventionen ersetzen. Zeitlich fällt die zweite Etappe der Energiestrategie zusammen mit der Neuausrichtung der Klimaschutzpolitik. Das bestehende CO₂-Gesetz enthält Ziele bis zum Jahr 2020. Für die Zeit danach müssen die Ziele neu konzipiert werden.

Marktwirtschaftliche Instrumente kostengünstiger

Fördermassnahmen und regulatorische Massnahmen – Gebote, Verbote, Normen etc. – können bereits in der kurzen Frist eine Wirkung entfalten, da sie vergleichsweise schnell umsetzbar sind. Mittel- bis langfristig weisen sie jedoch gewichtige Nachteile auf.

Bei Normen, Geboten und Verboten besteht immer die Gefahr, dass die Regulierung zu Ineffizienzen führt, d.h. Energieeinsparungen an Stellen gefördert werden, an welchen sie aufwändiger und kostenintensiver sind als an anderen. Das gleiche gilt für Fördermassnahmen. Auch hier besteht ein Wissensproblem: Vom Staat muss festgelegt werden, welche «Zukunftstechnologien» zur Energieproduktion und welche zukunfts-trächtigen Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz mit Subventionen gefördert werden sollen. Bei den Fördermassnahmen kommt das Problem der Mitnahmeeffekte hinzu: Subventionen werden in Anspruch genommen, obwohl das gewünschte Verhalten – z.B. energetische Sanierung der Gebäudehülle – auch ohne den staatlichen Anreiz erfolgt wäre. Des Weiteren geben regulatorische Instrumente und Fördermassnahmen keinen Anreiz, über die Einhaltung der Grenzwerte oder Subventionskriterien hinausgehende Effizienzmassnahmen umzusetzen.

Lenkungssysteme beruhen darauf, dass mit Energieabgaben die Energie bzw. die Emission von Schadstoffen verteuert wird. Die Unternehmen und privaten Haushalte können dann selbst entscheiden, wo und wie sie z.B. ihren Energiekonsum reduzieren wollen. Auf diese Weise lässt sich der Energieverbrauch dort vermindern, wo die geringsten Kosten entstehen. Zudem bewirken preisliche Anreize, dass fortwährend weitere, noch bessere Emissions- bzw. Energiereduktionsmöglichkeiten gesucht werden.

Was ist eine ökologische Steuerreform?

Eine ökologische Steuerreform hat zum Ziel, durch preisliche Anreize mit energie- und umweltbezogenen Abgaben natürliche Ressourcen zu schonen und gleichzeitig Haushalte sowie Unternehmen steuerlich oder abgabenseitig zu entlasten. Die ökologi-



Dr. Martin Baur
Leiter Ökonomische Analyse und Beratung Eidgenössische Finanzverwaltung EFV



Margit Himmel
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Kasten 1

Energiepolitische Entscheide des Bundesrates

25.05.2011: Der Bundesrat beschliesst den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie. Die bestehenden Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue ersetzt werden.

30.11.2011: Der Bundesrat beauftragt das EFD, im Hinblick auf eine ökologische Steuerreform eine umfassende Lenkungsabgabe auf Energie zu prüfen sowie verschiedene Varianten der Rückverteilung auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen hin zu untersuchen.

27.01.2012: Der Bundesrat bekräftigt, dass die ökologische Steuerreform eines der Kerngeschäfte der kommenden Legislatur darstellt. Zur Erreichung des Ziels 6 «Die Attraktivität und die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Steuersystems sind gestärkt» will er eine «Botschaft zur ökologischen Steuerreform» vorgelegen.

18.04.2012: Im Rahmen seiner Aussprache über das Massnahmenpaket zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 beschliesst der Bundesrat, den Umbau des Energiesystems in zwei Etappen vorzunehmen. In der ersten Etappe soll die Energieeffizienz durch Regulierungsinstrumente und Fördermassnahmen erhöht werden. In der zweiten Etappe nach 2020 soll die Energie- und Klimapolitik neu ausgerichtet werden; Lenkungs-massnahmen sollen die Fördermassnahmen sukzessive ablösen.

28.09.2012: Der Bundesrat gibt das erste Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 in die Vernehmlassung. In Bezug auf die zweite Phase soll bis Mitte 2014 eine Vernehmlassungsvorlage für eine ökologische Steuerreform ausgearbeitet werden.

geschätzt werden können, hat sich in der Praxis der so genannte Standard-Preis-Ansatz durchgesetzt. Hier wird von einem politisch-administrativ vorgegebenen Emissions- oder Mengenzielwert ausgegangen. Die Höhe der vorgesehenen Energieabgabe richtet sich nach den Zielen der Energie- und Klimapolitik. Konkret sollen die CO₂-Emissionen reduziert, die Energieeffizienz gefördert und der Stromverbrauch reduziert werden. Dadurch würden wichtige Beiträge zum Ausstieg aus der Kernenergie und zur Erreichung der Ziele der Energiestrategie 2050 sowie der Klimaziele geleistet. Die vorgeschlagene Energieabgabe würde grundsätzlich sowohl Strom als auch Brenn- und Treibstoffe erfassen. Bei den Brenn- und Treibstoffen bemisst sich der Abgabesatz am Energie- und CO₂-Gehalt. Beim Strom wird der Verbrauch unabhängig von der Art der Produktion (Wasserkraft, Fossil, Kernkraft, neue erneuerbare Energien¹) besteuert, da mit der Energieabgabe der Stromverbrauch insgesamt reduziert werden soll.

Die Erträge der Energieabgabe können entweder pauschal pro Kopf an die Bevölkerung und gemäss AHV-Lohnsumme an die Unternehmen zurückverteilt werden oder durch Steuer- oder Abgabensenkungen kompensiert werden. Beides hat Vor- und Nachteile. Durch eine Senkung oder Abschaffung bestehender Steuern/Abgaben lassen sich zusätzliche Effizienzgewinne und positive Wirkungen auf Wohlfahrt und Wachstum realisieren, da alle klassischen Steuern Verzerrungswirkungen aufweisen. Diese betreffen vor allem die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize. Die Senkung einer bestehenden Steuer führt also zu umso stärker positiven Effizienz- und Wohlfahrtswirkungen, je verzerrender diese Steuer ist. Je nach Ausgestaltung stärkt eine ökologische Steuerreform folglich die Wettbewerbsfähigkeit und die Rahmenbedingungen für Innovation der Schweizer Volkswirtschaft. Die Vorteile der pauschalen Rückverteilung der Erträge einer Energieabgabe an die Bevölkerung und Unternehmen liegen in den Verteilungswirkungen: Energieabgaben wirken regressiv, d.h. Haushalte mit geringen Einkommen werden relativ stärker belastet als Haushalte mit einem hohen Einkommen. Mit der pauschalen Rückverteilung kann dieser regressive Effekt ausgeglichen werden.

Ecoplan-Studie

Im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) hat das Forschungsinstitut Ecoplan die volkswirtschaftlichen

Tabelle 1

Reduktionsziele, Abgabenhöhe und Einnahmen der Energieabgabe
Vergleich der Szenarien Politische Massnahmen (POM) und Neue Energiepolitik (NEP)

	Szenario POM		Szenario NEP	
	2020	2050	2020	2050
Reduktion im Vergleich zur Referenzentwicklung WWB, in %				
CO ₂ -Emissionen	-5	-26	-15	-63
(ex. Stromproduktion/ Fernwärme)				
Stromnachfrage	-5	-12	-5	-23
Energieabgabe auf Brenn- und Treibstoffen in CHF/t CO₂ (reale Grössen, Preisbasis 2008)				
Je nach Rückverteilungsvariante	60–70	210	150–160	1130–1170
Stromabgabe (Zuschlag auf den Strompreis in %)				
Je nach Rückverteilungsvariante	11	21–22	12–13	39–49
Einnahmen aus der Energieabgabe auf Brenn- und Treibstoffen und aus der Stromabgabe in Mrd. CHF pro Jahr (reale Grössen, Preisbasis 2008)				
Je nach Rückverteilungsvariante	3.3–3.4	5.8–5.9	5.1–5.3	13.0–13.7

Anmerkung: Je nach Rückverteilungsvariante fällt die Energie-/Stromabgabe aufgrund der Rückkopplungseffekte im Modell leicht unterschiedlich aus. Bei einer Rückverteilung über eine Gewinnsteuersenkung entwickelt sich die Wirtschaft z.B. leicht besser als bei der pauschalen Rückverteilung. Entsprechend sind bei der Variante Gewinnsteuer tendenziell leicht höhere Abgabensätze notwendig, um die Stromverbrauchs- und Klimaziele zu erreichen.

Quelle: Ecoplan (2012), S.51 / Die Volkswirtschaft

sche Steuerreform besteht somit aus zwei Elementen: zum einen aus der Erhebung einer Energieabgabe und zum anderen in der Rückgabe der Einnahmen der Energieabgabe an die Bevölkerung und Unternehmen – entweder pauschal oder mittels Steuer-/Abgabensenkungen. Durch eine haushalts- und möglichst fiskalquotenneutrale Ausgestaltung sollen die Umweltziele ohne zusätzliche Belastung der Steuerzahler erreicht werden.

Grundsätzlich besteht der Zweck einer Energieabgabe in der Internalisierung externer Effekte. Idealerweise richtet sich eine Energieabgabe nach der Höhe der externen Kosten der einzelnen Energieträger. Da die externen Kosten des Energieverbrauchs jedoch nur äusserst schwer und ungenau

1 Strom aus Sonnen- und Windenergie, Kleinwasserkraft (< 10 MW), Biomasse und Geothermie.

Tabelle 2

Ergebnisse der verschiedenen Hauptvarianten einer ökologischen Steuerreform für die zwei Szenarien POM und NEP am Ende der Zielperiode
 Abweichungen in % vom Niveau des Referenzszenarios «Weiter wie bisher» im Jahr 2050

	Wohlfahrt (inkl. Sekundärnutzen)		BIP		Beschäftigung		Verteilung
	POM	NEP	POM	NEP	POM	NEP	
V.1 Pauschale Rückverteilung an private Haushalte	0.0	-0.5	-0.6	-2.8	-0.4	-1.1	Progressiv Leichte Vorteile für Familien mit Kindern
V.2 Senkung der Mehrwertsteuer	0.1	-0.2	0.2	-0.3	0.0	-0.1	Regressiv
V.3 Senkung der Gewinnsteuer	0.1	-0.1	-0.3	0.2	-0.1	0.0	Regressiv
V.4 Senkung der AHV-Beiträge ^a	0.2	-0.1	-0.3	-1.7	0.1	0.2	Regressiv
V.5 Senkung der Einkommenssteuer	0.3	0.1	0.0	-1.0	0.6	1.4	Stark regressiv

a Für Arbeitgeber und Arbeitnehmende.

Quelle: Ecoplan (2012), S.53, S.86 ff.; Baur, Himmel / Die Volkswirtschaft

Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform untersucht.² Analysiert wurde die Einführung einer Energieabgabe auf den CO₂-Gehalt von Brenn- und Treibstoffen sowie einer Stromabgabe. Zur Bestimmung der Höhe der Energieabgabe wurden die zwei Szenarien *Politische Massnahmen (POM)* und die *Neue Energiepolitik (NEP)* der Energieperspektiven des BFE zugrunde gelegt.³ Die Szenarien unterscheiden sich vorab hinsichtlich der Reduktionsziele. Im NEP-Szenario werden die CO₂-Emissionen bis im Jahr 2050 um über 60% und die Stromnachfrage um gut 20% reduziert. Das deutlich weniger ehrgeizige POM-Szenario zeigt, welche preislichen Massnahmen nötig wären, um die Reduktionsziele, welche aus der Umsetzung des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 resultieren, zu erreichen (siehe *Tabelle 1*).

Für die Rückverteilung der Einnahmen aus der Energieabgabe, welche je nach Szenario und Zeitpunkt zwischen gut 3 und knapp 14 Mrd. Franken schwanken, wurden unterschiedliche Varianten untersucht. Neben der pauschalen Rückverteilung an die privaten Haushalte (pro Kopf) wurden Steuersenkungen (Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer, Einkommenssteuer) und die Senkung der AHV-Beiträge betrachtet. Die Ausführungen im vorliegenden Artikel beschränken sich auf die Hauptvarianten; Ecoplan hat in ihrer Studie darüber hinaus noch Mischvarianten untersucht.

Im Modell berücksichtigte Wirkungen

Bei der Interpretation der Ergebnisse der Ecoplan-Studie ist es wichtig zu wissen, welche Wirkungen im Gleichgewichtsmodell abgebildet werden und welche nicht. Hierzu sei das Konzept der drei Dividenden heran-

gezogen. Die von Ecoplan berechneten volkswirtschaftlichen Auswirkungen enthalten lediglich einen Teil der ersten Dividende der Energieabgabe – den sogenannten Sekundärnutzen – sowie die zweite Dividende (Verminderung von Verzerrungen durch Steuersenkungen). Der Sekundärnutzen besteht in den vermiedenen externen Kosten bzw. dem Nutzen beispielsweise in Form von besserer Luft, weniger Unfällen und Lärm im Verkehrsbereich. Der weitaus grössere Teil der ersten Dividende – der Primärnutzen in Form der vermiedenen Externalitäten (Kernenergie- und Klimakosten) – sowie eine allfällige dritte Dividende (dynamische Innovationswirkungen) werden im Modell nicht abgebildet.

Ergebnisse der Studie

Beschränkte volkswirtschaftliche Auswirkungen

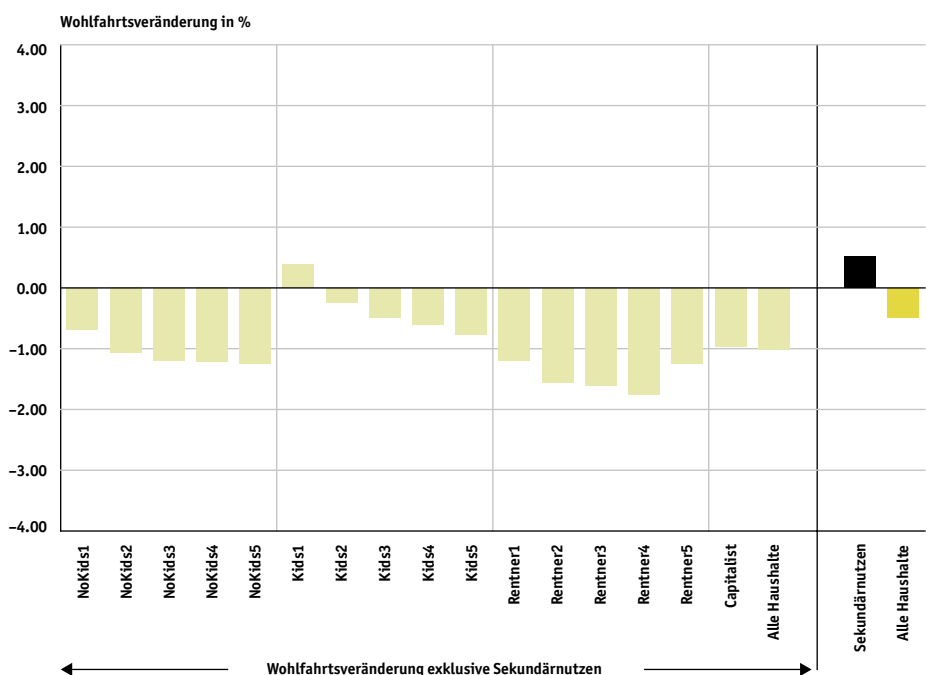
Die Ecoplan-Studie zeigt, dass die Reduktionsziele die volkswirtschaftlichen Kosten massgeblich beeinflussen (siehe *Tabelle 2*). Bei den weniger ehrgeizigen Klima- und Stromverbrauchszielen (Szenario POM) wird die Wohlfahrt durch die Einführung einer ökologischen Steuerreform durchwegs erhöht. Die Höhe der Wohlfahrtsgewinne variiert je nach Rückverteilungsvariante. Beim deutlich ehrgeizigeren Szenario NEP lassen sich nur noch mit einer Senkung der Einkommenssteuer Wohlfahrtsgewinne erzielen. Bei allen anderen Rückverteilungsvarianten wird die Wohlfahrt etwas beeinträchtigt. Erwartungsgemäss zeigen sich die Steuer- und Abgabensenkungen effizienter als die pauschale Rückverteilung an private Haushalte (V.1). Die Senkung der Einkommenssteuer (V.5) schneidet nicht nur im POM-Szenario hinsichtlich der Wohlfahrtseffekte am besten ab, sondern auch im ambi-

2 Vgl. Ecoplan (2012): Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Bern.

3 Bundesamt für Energie, Prognos AG, Ecoplan AG: «Energieperspektiven 2050», Bern 2012

Grafik 1

Verteilungseffekte für das Jahr 2050: Szenario NEP, Pauschale Rückverteilung an private Haushalte, V.1
 Abweichung zum Referenzszenario ohne ökologische Steuerreform



Quelle: Ecoplan (2012), S.23 / Die Volkswirtschaft

tionierteren NEP-Szenario. Aus Arbeitsmarktsicht wären eine Senkung der AHV-Beiträge (V.4) und eine Reduktion der Einkommenssteuer (V.5) zu präferieren. In beiden Szenarien nimmt die Beschäftigung durch die Einführung der ökologischen Steuerreform zu. In Bezug auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) sind die Ergebnisse sehr heterogen. Am besten schneiden tendenziell eine Senkung der Gewinnsteuer (V.3) und der Mehrwertsteuer (V.2) ab. Mit den höchsten BIP-Einbussen ist bei einer pauschalen Rückverteilung an private Haushalte (V.1) zu rechnen.

Insgesamt halten sich die Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform auf alle betrachteten Parameter in Grenzen. Die Ergebnisse liegen mit wenigen Ausnahmen in einer Bandbreite von -1% bis +1% im Vergleich zum Niveau im Jahr 2050. Bei der Rückverteilungsvariante mit den grössten Wohlfahrtsverlusten (V.1) liegt die Wohlfahrt im Jahr 2050 maximal 0,5% unter dem Niveau ohne ökologische Steuerreform. Dies entspricht jährlichen Wohlfahrtseinbussen von -0,014%. Zu beachten ist ferner, dass bei den modellierten Wirkungen ein Grossteil der ersten und die ganze dritte Dividende nicht enthalten sind.

Grosse Unterschiede bei Verteilungswirkungen

Während sich die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in einer engen Bandbreite ab-

spielen, so zeigen sich bei den Verteilungswirkungen grosse Unterschiede. Die Verteilungswirkungen wurden von Ecoplan anhand der Wohlfahrtsveränderung von 15 Haushaltsgruppen modelliert, welche nach sozioökonomischen Kriterien (erwerbstätige Haushalte mit und ohne Kinder sowie Rentner mit unterschiedlichen Einkommen) unterteilt werden. Mit Ausnahme der pauschalen Rückverteilung an private Haushalte und Unternehmen (V.1, siehe Grafik 1) weisen alle anderen untersuchten Varianten (V.2 bis V.5) einer ökologischen Steuerreform mehr oder weniger starke regressive Verteilungswirkungen auf. Die Senkung der AHV-Beiträge (V.4) ist bei den erwerbstätigen Haushalten mehr oder weniger neutral; regressive Wirkungen ergeben sich jedoch bei den Rentnerhaushalten. Die Ergebnisse der Ecoplan-Studie zeigen, dass bei einer ökologischen Steuerreform zwischen der wirtschaftlichen Effizienz und Verteilungsneutralität ein klassischer Zielkonflikt besteht: Je höher die volkswirtschaftliche Effizienz, desto regressiver die Verteilungswirkung und umgekehrt.

Im Prüfauftrag vom 30. November 2011 hat der Bundesrat festgehalten, dass bei der Ausgestaltung einer ökologischen Steuerreform regressive Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vermieden werden sollen. Eine ökologische Steuerreform, welche die Vorgaben des Bundesrates erfüllen soll, muss also in irgendeiner Form eine pauschale Rückverteilung an die privaten Haushalte beinhalten. Denkbar wäre beispielsweise eine Mischvariante, in welcher ein Teil der Einnahmen einer Energieabgabe pauschal an die Haushalte zurückverteilt wird, während der Rest für Steuer- und Abgabensenkungen verwendet wird.

Beschluss des Bundesrates

Am 28. September 2012 hat der Bundesrat das EFD beauftragt, eine ökologische Steuerreform für die zweite Phase der Energiestrategie nach 2020 vorzubereiten. Bis Mitte 2013 soll ein Anhörungsbericht mit verschiedenen Varianten zur Ausgestaltung der Abgabe, zur Rückerstattung bzw. Kompensation sowie zu den ökologischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen erarbeitet werden. Als nächster Schritt soll bis Mitte 2014 eine Vernehmlassungsvorlage präsentiert werden.