



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Eine ökologische Steuerreform für die Schweiz

Dr. Martin Baur

**Leiter Ökonomische Analyse und Beratung
Eidgenössische Finanzverwaltung**

Fachseminar Pusch, 23.11.2012



Übersicht

- **Politischer Hintergrund**
- **Ökologische Steuerreform für die Schweiz**
 - **Etwas Theorie zur ökologischen Steuerreform**
 - **Was bringt eine ökologische Steuerreform?**
 - **Wie könnte die ökologische Steuerreform aussehen?**
 - **Welche Knacknüsse sind bei der Einführung zu lösen**
- **Wie geht es weiter?**



Politischer Hintergrund - I

- **Politische Vorstösse**
 - **Motion Studer**
 - Bisherige Abgaben, Steuern, Subventionen und Steuerabzugsmöglichkeiten sollen darauf geprüft werden, ob sie Fehlanreize bezüglich einer Ökologisierung der Wirtschaft und Gesellschaft enthalten
 - Verbesserungen innerhalb des bestehenden Steuersystems
 - **VI GLP: Energie- statt Mehrwertsteuer**
 - Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine neue Energiesteuer
 - Sammlungsbeginn Juni 11
 - **VI Cleantech der SP**
 - Förderung der Energieversorgung durch erneuerbare Energien
 - Eingereicht Sept. 11
 - **VI Grüne Partei für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)**
 - Anstreben einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft
 - Eingereicht Sept. 12



Politischer Hintergrund - II

- **BR-Entscheid vom 25.5.2011:**
 - Ausstieg aus Kernenergie
 - Neuausrichtung der Energiepolitik
 - Wie können mittels Abgaben Anreize für eine effiziente Energienutzung geschaffen und die erneuerbaren Energien besser gefördert werden?
- **Ökologische Steuerreform eines der vier Hauptprojekte der Energiestrategie 2050 (FF EFD/ESTV)**
 - Erarbeitung eines Aussprachepapiers mit theoretischen Grundlagen und Konzepten und Varianten für eine ökologische Steuerreform für BR-Sitzung vom 30.11. 2011.



Politischer Hintergrund - III

- **BR-Entscheid vom 30.11.2011:**
 - Prüfauftrag Ökologische Steuerreform: Prüfung verschiedener konkreter Varianten zur Ausgestaltung einer Energieabgabe und zur Mittelverwendung bis Mitte 2012.
- **BR-Entscheid vom 28.9.2012:**
 - Vernehmlassungsvorlage für die Einführung einer ökologischen Steuerreform ab 2021 bis Mitte 2014.
 - Als Zwischenschritt Erarbeitung eines Anhörungsberichts für eine Konsultation von Wirtschaftsverbänden, Interessengruppen und der Wissenschaft bis Mitte 2013.

Etwas Theorie zur ökologischen Steuerreform - I

Wieso ökologische Steuern?

- Nutzer (Konsumenten/Produzenten) von Umweltgütern tragen nicht alle Kosten ihrer Handlungen
 - Teil der Kosten der Nutzung werden der Gesellschaft übertragen
 - Übernutzung und Verschmutzung
- Verursacherprinzip: Verschmutzer sollen die gesamten Kosten ihrer Handlungen tragen, d.h. sowohl die privaten Kosten wie auch die Kosten, die der Gesellschaft übertragen werden
 - Unternehmen und Haushalte berücksichtigen die Kosten der Verschmutzung bei ihren Konsum- und Produktionsentscheidungen
 - Marktwirtschaftliche Umweltpolitik: Setzen von korrekten Preissignalen für einen optimalen Einsatz von Ressourcen
 - Einführung einer Steuer in der Höhe der externen Kosten (Internalisierung)

Etwas Theorie zur ökologischen Steuerreform - II

- In vielen Fällen sind die externen Kosten nicht bekannt oder liegen nur als sehr grobe Schätzungen vor
- Standard-Preis-Ansatz als Alternative: Definition von Umwelt- oder Verbrauchszielen und entsprechende Anpassung des Steuersatzes
 - Informationen nötig über Reaktionen der Konsumenten und Produzenten auf Preisänderungen (sog. Preiselastizitäten)
 - Veränderung der relativen Preise von verschmutzenden und “sauberen” Gütern führt zu einer steigenden Nachfrage nach sauberen Gütern
- Wissenschaftliche Ergebnisse: In der langen Frist reagieren Konsumenten und Produzenten auf Veränderungen der relativen Preise (Preiselastizitäten der Energie- und Treibstoffnachfrage)

Was bringt eine ökologische Steuerreform? - I

2 Fliegen mit einer Klappe schlagen – die doppelte Dividende

- Perfekte Steuern existieren nicht:
 - Alle bestehenden Steuern (wie Einkommens-, Gewinn-, Vermögens-, Transaktions-, Mehrwertsteuer) verändern das Verhalten der Marktteilnehmer und haben dadurch in irgendeiner Form negative Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage nach Arbeit, auf die Ersparnisbildung und auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen.
- Wissenschaftliche Forschungsergebnisse:
 - Die negativen Wirkungen von Steuern (Verzerrungen) unterscheiden sich teilweise erheblich
 - In Bezug auf das Wirtschaftswachstum spielt es eine wichtige Rolle, mit welchen Steuern ein Land seine Staatsaufgaben finanziert.

Was bringt eine ökologische Steuerreform? - II

- **OECD:**

- Schwächste negative Auswirkungen auf Wachstum (geringste Verzerrungen):
Indirekte Steuern (Mehrwertsteuer), Steuern auf Immobilienbesitz
- Stärkste negative Auswirkungen auf Wachstum (grösste Verzerrungen):
Unternehmenssteuern und stark progressive Einkommenssteuern

→ Verschiebung der Steuerlast von direkten Steuern auf Gewinnen und Einkommen hin zu indirekten Steuern auf dem Verbrauch

→ Ökologische Steuern/Steuern auf dem Verbrauch natürlicher Ressourcen sind indirekte Steuern, also in Bezug auf die „Verzerrungen“ tendenziell besser als Steuern auf Einkommen oder Gewinnen

→ Verschiebung der Steuerlast von Einkommen und Gewinnen hin zum Verbrauch von Gütern und natürlichen Ressourcen kann positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum haben.

Was bringt eine ökologische Steuerreform? - III

Drei Dividenden einer ökologischen Steuerreform:

- 1. Dividende: **Erreichen der Energie- und Umweltziele:**
Effektives Instrument, Modelle und internationale Erfahrungen zeigen klar, dass Ziele erreicht werden
- 2. Dividende: **Effizienzgewinn durch Senkung bestehender verzerrender Steuern:**
Modelle und internationale Erfahrungen zeigen, dass durch Senkung von Steuern die volkswirtschaftlichen Kosten der Zielerreichung gesenkt werden können.
- 3. Dividende: **Innovations- und Technologieschub**
In Modellen bisher fast nicht nachweisbar, gewisse internationale Erfahrungen positiv

Was bringt eine ökologische Steuerreform? - IV

- Vorteile gegenüber anderen Instrumenten: **Energie- und Umweltziele lassen sich zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreichen.**
- Warum:
 - Kosteneffizienz: Unternehmen & Haushalte werden solange Anstrengungen zur sparsamen Energieverwendung unternehmen, wie diese weniger kosten als die zu entrichtende Energieabgabe → individuell unterschiedliche Vermeidungskosten werden berücksichtigt
 - Verwendung der Einnahmen der Energieabgabe zur Senkung anderer Steuern → negative Effekte der Energieabgabe werden gemildert
 - Anreize für technologische Entwicklungen
- Energie- und Umweltziele sind nicht gratis, durch eine ökologische Steuerreform werden die **Kosten der Zielerreichung verringert!**

Was bringt eine ökologische Steuerreform? - V

Empirische Ergebnisse (Ecoplan):

- Insgesamt **grösstenteils moderate volkswirtschaftliche Auswirkungen** einer ökologischen Steuerreform: Bandbreite der Ergebnisse mit wenigen Ausnahmen im Bereich zwischen +1% bis -1% im Jahr 2050 (Niveaueffekt), aber Zielkonflikt zwischen Verteilungswirkungen und Effizienzwirkungen
- Bsp.: Rückverteilung pauschal, Senkung AHV-Beiträge für Arbeitnehmer/Arbeitgeber und Senkung Gewinnsteuer
 - Schwach regressiv bis neutrale Verteilungswirkungen
 - Keine nennenswerten volkswirt. Kosten (Niveaueffekte 2050):
 - Wohlfahrtsveränderungen zwischen +0.1% und -0.3%
 - Beschäftigungswirkungen zwischen -0.1% und -0.4%
 - BIP-Veränderung zwischen -0.4% und -2.0% → max. jährliche Wachstumseinbussen von kaum spürbaren -0.058%.
- Achtung: Allfällige positive Innovationswirkungen sind in diesen Zahlen nicht enthalten → insgesamt könnte mit positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen gerechnet werden.

Wie könnte die ökologische Steuerreform aussehen? - I

Gemäss Entscheid des Bundesrates:

- Energieabgabe auf Strom (Verbrauch) sowie Brenn- und Treibstoffen (Energie-/CO₂-Gehalt)
- Höhe der Abgabe orientiert sich an den Zielen der Energie- und Klimapolitik: Stetige und voraussehbare Erhöhungen nach vordefiniertem Pfad (Investitionssicherheit). Erhöhungsschritte und Maximalhöhe werden gesetzlich festgelegt.
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von energieintensiven Betrieben durch Abfederungsmassnahmen
- Energieabgabe ab 1.1.2021, Integration CO₂-Abgabe und Netzzuschlag nach EnG, stufenweise Einführung, Teilzweckbindung für (kontinuierlich abgebaute) Fördermassnahmen

Wie könnte die ökologische Steuerreform aussehen? - II

- Kompensation der Einnahmen der Energieabgabe durch Steuer- und Abgabensenkungen und pauschale Rückverteilung, Vorschlag verschiedener Varianten
- Vorgabe Bundesrat:
 - Haushalts- und möglichst fiskalquotenneutral
 - Möglichst keine regressiven Verteilungswirkungen
 - Negative Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit mögl. vermeiden
- Mögliche Varianten:
 - Pauschale Rückverteilung
 - Senkung der Mehrwertsteuer
 - Senkung der AHV-Beiträge
 - Senkung der Gewinnsteuer
 - Senkung der Einkommenssteuer
 - Mischvarianten

Welche „Knacknüsse“ sind bei der Einführung zu lösen?

Vertiefte Abklärung im Rahmen des Konsultationsberichts:

- Kompensationsmöglichkeiten für die durch Energieabgabe verursachten rückläufigen Mineralölsteuereinnahmen
- Kompensationsmöglichkeiten für die der AHV entstehenden Einnahmeausfälle infolge Senkung der AHV-Beiträge
- Kompensationsmöglichkeiten für Steuerausfälle bei den Kantonen
- Prüfung von Abfederungsmassnahmen für energieintensive Betriebe
- Detaillierte Ausarbeitung und Darstellung des Übergangs vom Förder- zum Lenkungssystem
- Auswertungen der internationalen Erfahrungen mit einer ökologischen Steuerreform sowie der aktuellen politischen Entwicklungen im Ausland betreffend CO₂- und Strombesteuerung



Wie geht es weiter?

- Ausarbeitung eines Konsultationsberichts bis Mitte 2013
- Projektorganisation
 - FF EFV, gemeinsam mit ARE, ASTRA, BAFU, BFE, BSV, ESTV, EZV, FDK, IB, seco
 - Für Ausnahmeregelungen sowie Übergang Förderung/Lenkung gemeinsame FF EFV/BFE
- Vernehmlassungsvorlage 2014
- ...