

Energie- statt Mehrwertsteuer: Eine vermeintlich gute Idee

Mit dem zunehmenden Bewusstsein für Umweltprobleme und erst recht seit der Atomkatastrophe von Fukushima häufen sich die Lösungsvorschläge in der Energie- und Klimapolitik. Am vielversprechendsten aus ökonomischer Sicht gelten ökologische Steuern. Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» will – ebenso wie der Bundesrat – Lenkungsabgaben einführen, um die Treibhausgasemissionen und den Energieverbrauch zu senken sowie die erneuerbaren Energien zu fördern. Doch ist die in der Initiative geforderte Energiesteuer das richtige Mittel, um die Klima- und Energieziele erreichen zu können?



Die Initiative verlangt, dass auf nicht erneuerbaren Energien (wie Erdöl und Erdgas) bei der Einfuhr und der inländischen Erzeugung eine Steuer erhoben wird, welche die Mehrwertsteuer ersetzt.

Foto: Keystone

Als wirtschaftliche Grundlage für die Idee von Lenkungsabgaben dient die Theorie der ökologischen Besteuerung. Diese unterscheidet sich sowohl in ihren Zielen wie auch ihren wirtschaftlichen Auswirkungen von der herkömmlichen Besteuerung.

Die konventionelle Besteuerung aus mikroökonomischer Sicht

Traditionell erhebt der Staat Steuern, um Ressourcen zur Finanzierung des öffentlichen Haushalts zu generieren. Das Steuersystem soll dabei in Bezug auf die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure – das heisst die Haushalte und Unternehmen – möglichst neutral sein. Die Steuererhebung ist für die Wirtschaftsakteure nämlich mit drei möglichen mikroökonomischen Effekten verbunden: mit einem Einkommenseffekt, mit einem Substitutionseffekt und mit einem Wohlfahrtsverlust infolge der steuerlichen Mehrbelastung.

Der *Einkommenseffekt* bezeichnet die Tatsache, dass Steuern das verfügbare Einkommen der Haushalte und Unternehmen

verringern. Schon Adam Smith wies 1776 darauf hin, dass Steuern die Möglichkeiten von Staaten und ihren Bürgern einschränken, ihren Reichtum zu vergrössern. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Staat mit den Steuereinnahmen öffentliche Leistungen erbringt und somit den Einkommenseffekt teilweise kompensiert.

Der *Substitutionseffekt* tritt ein, wenn nur auf einer Güterart eine Steuer erhoben wird. Das ist bei spezifischen Konsumsteuern der Fall, beispielsweise bei einer Steuer auf Margarine. Sie verteuert den Preis von Margarine im Verhältnis zur Butter. Dies wird theoretisch – unter sonst gleichen Bedingungen – den Margarinekonsum senken und den Butterkonsum erhöhen. Es handelt sich um eine Veränderung der relativen Preise, welche die ökonomischen Entscheidungen der Wirtschaftsakteure verzerrt. Eine solche Art von Steuer ist deshalb hinsichtlich der Ressourcenallokation nicht neutral.

Schliesslich verursacht jede Steuer auch eine Mehrbelastung, die über den monetären Wert der Abgabe hinausgeht. Für die Gesellschaft ist diese *steuerliche Mehrbelastung* ein Netto- respektive ein Wohlfahrtsverlust. Sie



Dr. Sandra Daguet
Ökonomin, Bereich Ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV



Martina Zahno
Ökonomin, Bereich Ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Kasten 1

Was heisst Externalität?

Eine Externalität, auch als «externer Effekt» bezeichnet, stellt eine Form des Marktversagens dar. Aus wirtschaftlicher Sicht ist ein solches nicht korrektes Funktionieren des Marktes unbefriedigend, weil sich der Markt nicht im Optimum befindet. Ein externer Effekt liegt vor, wenn die Produktions- oder Konsumentscheidungen eines Wirtschaftsakteurs die Wohlfahrt eines anderen Akteurs beeinflussen, ohne dass Letzterer an der Entscheidung mitbeteiligt war oder für die Wohlfahrtsveränderung kompensiert wird.

Im Umweltbereich findet das Konzept der negativen Externalität oder der externen Kosten Anwendung, um das Problem der Umweltbelastung zu analysieren. Ein Beispiel von externen Kosten sind Schadstoffemissionen einer Fabrikanlage, welche das Wohlbefinden der umliegenden Bevölkerung beeinträchtigen. Im sogenannten privaten Gleichgewicht (Marktgleichgewicht) sind die externen Kosten nicht berücksichtigt: Es befindet sich deshalb nicht im Optimum. Es kommt zu einer Überproduktion und einer übermässigen Nutzung von Ressourcen, weil der vom Betrieb bezahlte Preis zu tief ist. Um das gesellschaftlich optimale Produktionsniveau zu erreichen, müssten die sozialen Kosten berücksichtigt werden. Diese setzen sich zusammen aus den privaten Kosten (Produktionskosten des Unternehmens) sowie den externen Kosten (Kosten der Luftverschmutzung).

Kasten 2

Die Volksinitiative «Energie statt Mehrwertsteuer» in Kürze

Die Eidgenössische Volksinitiative «Energie statt Mehrwertsteuer» wurde am 17. Dezember 2012 mit rund 108 000 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie verlangt, dass auf nicht erneuerbaren Energien (wie Erdöl, Erdgas, Kohle und Uran) bei der Einfuhr und der inländischen Erzeugung eine Steuer erhoben wird. Bei Ausfuhr der Energie soll die Steuer zurückerstattet werden. Der Steuersatz wird so festgelegt, dass der Ertrag der Energiesteuer dem Ertrag der Mehrwertsteuer entspricht, die nach einer Übergangszeit von fünf Jahren aufgehoben werden soll. Die Initiative erlaubt die Besteuerung der grauen Energie^a und lässt Ausnahmen von einer vollständigen Besteuerung zu.

In Bezug auf die Verwendung der Energiesteuererträge schlägt die Volksinitiative vor, grundsätzlich die gegenwärtigen Anteile für Zweckbindungen der Mehrwertsteuer zu übernehmen.

a Unter grauer Energie wird die Energiemenge verstanden, die für Herstellung, Transport, Lagerung, Verkauf und Entsorgung eines Produkts nötig ist.

schmälert die Konsumenten- und die Produzentenrente und wird nicht durch entsprechende öffentliche Leistungen ausgeglichen.

Drei Effekte der ökologischen Besteuerung

Die ökologische Besteuerung hat eine andere Funktion, sie soll ein Marktversagen beheben (siehe *Kasten 1*). Dabei geht es nicht darum, staatliche Einnahmen zu generieren, sondern die Wirtschaftsakteure zu einem umweltfreundlicheren Verhalten zu bewegen. Der Staat erhebt auf einem Gut – zum Beispiel auf nicht erneuerbaren Energien – eine spezifische Konsumsteuer mit dem Ziel, den Verbrauch und die negativen externen Kosten zu senken. Die drei ökonomischen Effekte der Steuern sind in diesem Fall anders geartet als bei der herkömmlichen Besteuerung:

- Der *Einkommenseffekt* ist nicht unvermeidlich. Die Akteure sind nämlich nicht dazu gezwungen, nicht erneuerbare Energien zu konsumieren. Um der Besteuerung und damit der Einkommenseinbusse zu entgehen, genügt es, steuerfreie Güter zu konsumieren – im konkreten Fall erneuerbare Energien.
- Der *Substitutionseffekt* ist ausdrücklich gewollt. Indem die Steuer nur die nicht erneuerbaren Energien belastet, verstösst sie absichtlich gegen den Neutralitätsgrundsatz des herkömmlichen Steuersystems, um den Konsum umweltbelastender Güter oder nicht erneuerbarer Energien zu verringern.
- Die Verminderung von Emissionen führt zu einer Reduktion der externen Kosten und somit zu einem Wohlfahrtsgewinn für die Gesellschaft. Dadurch verringert sich die *steuerliche Mehrbelastung*.

Die Schwierigkeit der Steuersatzfestlegung

Laut dem theoretischen Modell des englischen Ökonomen *Arthur Cecil Pigou* hat die ökologische Steuer zum Ziel, Externalitäten bis auf das gesellschaftliche Optimum zu verringern und die Umweltbelastungen über eine preisliche Lenkung zu reduzieren. Die Steuer ist dann effizient, wenn der Steuersatz gleich hoch ist wie die externen Grenzkosten im Optimum. Mit anderen Worten: Der Steuersatz muss der Differenz zwischen den privaten und den sozialen Grenzkosten entsprechen. Dazu müssten jedoch die Kosten und der Nutzen seitens des Verursachers sowie die Höhe der externen Kosten bekannt sein. In der Praxis ist es daher sehr schwierig, den korrekten Steuersatz zu bestimmen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten haben die Ökonomen *Baumol und Oates (1988)* vorgeschlagen, die Steuer gemäss dem Standard-Preis-Ansatz (*Environmental Pricing and Standards Procedure*) zu gestalten. Die Besteuerung orientiert sich dabei an einer Norm oder an einer vorgängig definierten Zielvorgabe. Laut den Autoren lasse sich mittels einer solchen Steuer ein vorgegebenes Ziel zu geringstmöglichen Kosten erreichen; damit nähere sie sich der optimalen Lösung zumindest an. In der Schweiz kann die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen als Steuer nach dem Standard-Preis-Ansatz betrachtet werden, da der Steuersatz anhand der gesetzlich vorgegebenen Ziele festgelegt wird.

Daneben existieren weitere Instrumente, um die mit externen Effekten verbundenen Probleme zu lösen, beispielsweise Vorschriften oder Subventionen. Lenkungsabgaben sind indes effizienter und kostengünstiger.¹

Lässt sich die Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer ersetzen?

Die Volksinitiative der Grünliberalen Partei verlangt die Einführung einer Energiesteuer, um die Energiewende zu realisieren. Im Gegenzug soll die Mehrwertsteuer abgeschafft werden (siehe *Kasten 2*). Das scheint auf den ersten Blick eine gute Idee zu sein; die Initiative verursacht aber erhebliche Probleme. Das Hauptproblem liegt darin, dass der Energiesteuersatz so festgelegt werden soll, dass ein genauer Betrag an Steuereinnahmen resultiert. Das widerspricht rundweg der *Pigou-Theorie* und ihren Folgetheorien, die allesamt eine Festlegung des Steuersatzes entsprechend den Umweltzielen postulieren.

Die Mehrwertsteuer generiert einen Anteil von 35% und mehr der Steuereinnahmen des Bundes und ist damit dessen wichtigste Einnahmequelle. Ihre Abschaffung könnte zu grossen Unsicherheiten bei der Finanzierung der öffentlichen Haushalte führen. Ein Teil der Mehrwertsteuer wird für die Finanzierung von zweckgebundenen Bundesausgaben wie der AHV verwendet. Das Mehrwertsteuerprozent für die AHV deckt im Durchschnitt 7,4% ihrer jährlichen Ausgaben. Die Mehrwertsteuer gilt im Übrigen als eine effiziente Steuer. Sie hat eine breite Besteuerungsgrundlage und belastet den Konsum ungefähr proportional. Deshalb weist sie eine geringere anreizverzerrende Wirkung auf als direkte Steuern wie z. B. Einkommens- und Gewinnsteuern.

Konkret sieht die Initiative vor, dass der Ertrag aus der Energiesteuer einem festen Prozentsatz des Bruttoinlandprodukts entspricht. Dieser Prozentsatz berechnet sich

Tabelle 1

Vergleich der Volksinitiative mit der Vorlage des Bundesrates

	Initiative der Grünliberalen Partei «Energie- statt Mehrwertsteuer»	Vorlage des Bundesrates: Lenkungssystem im Klima- und Energiebereich
Ziele	Reduktion der CO ₂ -Emissionen und des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energien; Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz	Reduktion der CO ₂ -Emissionen; Reduktion des Energieverbrauchs; Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz
Bemessungsgrundlage	Nicht erneuerbare Energien (Erdöl, Gas, Kohle, Uran)	CO ₂ (Brennstoffe, evtl. Treibstoffe); Stromverbrauch (Steuersatz uniform oder differenziert)
Festlegung des Steuersatzes	So, dass die Mehrwertsteuereinnahmen ersetzt werden (Schätzungen gehen von einem sehr hohen Satz aus)	So, dass die Klima- und Energieziele erreicht werden (moderate Lenkungsabgabe)
Rückverteilung der Einkünfte	Bundeshaushalt (Ersatz für die Mehrwertsteuer)	An die Bevölkerung (pro Kopf) und die Wirtschaft (gemäss der AHV-Lohnsumme, mit Plafonierung)
Umsetzung	5 Jahre nach Annahme der Initiative	Schrittweise ab 2021

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

aufgrund des durchschnittlichen Ertrags der Mehrwertsteuer in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufhebung. Die Höhe der Energiesteuer würde sich demzufolge ausschliesslich an den Mehrwertsteuereinnahmen orientieren. Es wäre somit kein optimaler Steuersatz, der eine Internalisierung der externen Kosten erlauben würde oder den energie- und klimapolitischen Zielen der Schweiz entspräche. Da die Bemessungsgrundlage der Energiesteuer im Vergleich zu derjenigen der Mehrwertsteuer schmal ist, müssten die Steuersätze sehr hoch sein.² Sie müssten zudem in einem schwer absehbaren Mass regelmässig erhöht werden, sobald die Lenkungswirkung eintritt und die Haushalte und Unternehmen weniger nicht erneuerbare Energie konsumieren. Die klima- und energiepolitischen Ziele würden damit in sehr kurzer Zeit erreicht und sogar stark überschritten.

Schliesslich würden auch die Unternehmen und Haushalte auf der Verliererseite stehen. Die Unternehmen würden gegenüber heute stärker belastet. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer, die weitgehend aussenhandelsneutral ist, würde die Energiesteuer die inländischen Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten benachteiligen, weil die steuerliche Mehrbelastung kaum auf die Absatzpreise überwältzt werden könnte. Ausserdem hätte die Initiative negative Verteilungswirkungen zur Folge, weil sie einkommensschwache Haushalte überproportional belasten würde.

Aktuelle und zukünftige Entwicklungen

Der Bundesrat hat die Volksinitiative Ende 2013 zur Ablehnung empfohlen. Er ist

gegen die Abschaffung der Mehrwertsteuer und hält die Steuersätze für unangemessen, um die Klima- und Energieziele erreichen zu können. Der Ständerat hat die Initiative im Juni 2014 ebenfalls deutlich verworfen; der Nationalrat wird sich in der kommenden Herbstsession dazu äussern.

Der Bundesrat befürwortet die Stossrichtung der Initiantinnen und Initianten, zur Erreichung der Klima- und Energieziele vermehrt auf preisliche Massnahmen zu setzen. Er wählt jedoch eine andere Strategie, die darauf basiert, den Grundsatz der Lenkungsabgaben in der Verfassung zu verankern. Schrittweise soll dann das heutige Fördersystem von einem Lenkungssystem mit Abgaben auf Brennstoffen, Strom und eventuell Treibstoffen abgelöst werden. Die Höhe der Abgaben orientiert sich an den Energie- und Klimazielen, nicht am Finanzbedarf des Bundes. Für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen sind Ausnahmen vorgesehen. Das Gebäudeprogramm und die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien sollen schrittweise abgeschafft werden. Nach einer befristeten Übergangszeit, in der ein Teil der Einnahmen für die kontinuierlich abnehmenden Förderungen im Bereich Gebäude und erneuerbare Energien aufgewendet werden, sollen die Lenkungsabgaben vollumfänglich an die Bevölkerung und die Unternehmen zurückfliessen.

Die offizielle Vernehmlassung zu dieser Vorlage, welche die zweite Etappe der Energiestrategie 2050 darstellt, wird 2015 stattfinden. *Tabelle 1* fasst die wichtigsten Unterschiede zwischen der Initiative und der Vorlage des Bundesrates zusammen. ■

Kasten 3

Literaturverzeichnis

- Baumol, W.J., und Oates, W.E. (1988): *The Theory of Environmental Policy*, 2nd Edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baur, M. und Himmel, M. (2012): Ökologische Steuerreform: Pläne des Bundesrates für eine zweite Phase der Energiestrategie 2050, in: *Die Volkswirtschaft* 11-2012, S. 12–15.
- Daguet S. (2014): *Payer pour polluer? La fiscalité écologique en Suisse*, Editions PPUR, Collection Le savoir suisse, Lausanne.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2013): *Grundlagenbericht, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem, Varianten eines Energielenkungssystems*.
- Ecoplan (2012): *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz*.
- Ecoplan (2013): *Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer». Höhe der Energiesteuer und die Reaktion auf der Stromproduktions- und Energienachfrageseite. Kurzbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern*.

1 EFD (2013).

2 Die Rede ist von beispielsweise 3 Franken pro Liter Benzin im 2020 (Ecoplan, 2013).