

Die Pläne des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 30. November 2011 das Eidgenössische Finanzdepartement EFD beauftragt, verschiedene Varianten einer ökologischen Steuerreform zu prüfen. Die Grundidee: Der Ertrag aus einer Energieabgabe soll durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert oder an die Haushalte und die Unternehmen zurückverteilt werden. Das schafft einerseits Anreize für einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und eine Internalisierung externer Effekte und führt andererseits zu einer steuerlichen Entlastung von Arbeit und Kapital – eine Reform mit mehrfacher Dividende.

von Martin Baur

Eine ökologische Steuerreform für die Schweiz könnte einerseits die Nutzung von natürlichen Ressourcen durch eine Energieabgabe steuerlich stärker belasten und andererseits bestehende Steuern und Abgaben senken. Sie ist eines von vier Projekten zur Umsetzung der bundesrätlichen Energiestrategie 2050. In dieser Strategie hat der Bundesrat das Ziel formuliert – bei Weiterverfolgung der heutigen Klimaziele – eine saubere, sichere, weitgehend autonome und wirtschaftliche Stromversorgung für die Schweiz zu erreichen. Mit steuerlichen Mitteln sollen Anreize geschaffen werden, die Energieeffizienz zu erhöhen und somit den Energieverbrauch zu reduzieren. Damit liesse sich gleichzeitig auch die Energieversorgungssicherheit verbessern.

Korrekte Preissignale für den Markt

Die individuelle Nutzung von Energie bürdet der Gesellschaft externe Kosten in der Form von CO₂-Emissionen und anderen Umweltbelastungen sowie ungedeckten Unfallrisiken auf. Diese externen Kosten sind nicht im Preis der Energieträger enthalten und werden somit bei den Konsum-, Investitions- und Produktionsentscheidungen nicht berücksichtigt.

Durch eine Abgabe können einem Gut diese externen Kosten angelastet werden, wodurch die Konsumenten

und Produzenten korrekte Preissignale erhalten. Unter dieser Voraussetzung kann der Markt so spielen, dass langfristig ein optimaler Einsatz knapper Energieressourcen resultiert.

Ist die Höhe der externen Kosten bekannt, kann die Abgabe so gewählt werden, dass der Preis diese externen Kosten internalisiert. In den meisten Fällen sind die externen Kosten jedoch nicht genau bekannt. Dann geht man von einem Emissions- oder Verbrauchsziel aus und legt die Abgabesätze so fest, dass die angestrebte Emissions- oder Verbrauchsreduktion unter Berücksichtigung der Reaktionen der Konsumenten und Produzenten erreicht wird.

In der Schweiz übersteigt der Verbrauch natürlicher Ressourcen das naturverträgliche Mass. Der ökologische Fussabdruck des Landes beträgt zwei Erden. Die bislang ergriffenen steuerlichen Massnahmen im Umweltbereich, wie sie etwa im CO₂-Gesetz, durch die Mineralölsteuer oder die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSWA bestehen, belaufen sich auf rund zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts BIP. Damit belegt die Schweiz einen Platz im Mittelfeld im Vergleich mit den OECD-Ländern, von denen einige ihr Steuersystem in den vergangenen Jahren ökologisiert haben.

Fehlanreize beseitigen

Idealtypisch hat eine ökologische Steuerreform zum Ziel, ungedeckte negative Auswirkungen auf natürliche Ressourcen durch Anreize mit umweltbezogenen Abgaben zu senken und gleich-

zeitig die Faktoren Arbeit und Kapital steuerlich zu entlasten. Das könnte die Wohlfahrt durch zwei Effekte steigern (so genannte doppelte Dividende):

- ▶ die Umweltqualität verbessert sich (erste Dividende),
- ▶ bestehende verzerrende Steuern können durch die Einnahmen aus einer Energieabgabe reduziert oder beseitigt werden, was zu Wohlfahrtsgewinnen führt (zweite Dividende).

Alle klassischen Steuern wie Einkommens-, Vermögens-, Gewinn-, Transaktions- und Verbrauchssteuern haben mehr oder weniger starke Verzerrungen zur Folge. Diese betreffen vor allem die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize. Ein Wohlfahrtsgewinn wird umso eher erreicht, je verzerrender die Steuern sind, die mit dem Aufkommen einer Energieabgabe gesenkt werden. Eine Umschichtung von verzerrenden Steuern zu Energieabgaben kann also unter bestimmten Bedingungen substanzielle Wohlfahrtsgewinne mit sich bringen. Dabei spielen neben der Effizienz des Steuersystems auch die Struktur der Volkswirtschaft und das Funktionieren der Arbeitsmärkte eine wichtige Rolle.

Zusätzlich kann auch eine dritte Dividende resultieren: Die Veränderung der relativen Preise kann zu dynamischen volkswirtschaftlichen Auswirkungen führen. Dabei stehen positive Effekte wie verstärkte Innovationsfähigkeit und daraus resultierende Wettbewerbsvorteile und Exportchancen auf dem Weltmarkt im Vordergrund.

Einnahmen kompensieren oder zurückverteilen

Die einseitige Belastung der Energieträger mit Abgaben würde die Produktion von Gütern und Dienstleistungen verteuern und hätte dadurch negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und das Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus würden die höheren Energiepreise vor allem bei privaten Haushalten mit niedrigem Einkommen die Kaufkraft schmälern; Energieabgaben wirken in der Regel regressiv. Um die regressiven Verteilungseffekte abzufedern und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen zu erhalten, sollten die





Der Bundesrat prüft eine ökologische Steuerreform, die gleichzeitig die Qualität der Umwelt fördert, verzerrende Steuern reduziert und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

Erträge aus einer Energieabgabe durch eine Senkung oder Abschaffung bestehender Steuern zwingend kompensiert oder an die Haushalte und Unternehmen zurückverteilt werden.

Die ökologische Steuerreform sollte also haushaltsneutral und fiskalquotenneutral umgesetzt werden. Die Steuerstruktur würde sich zwar verändern, aber die Steuerbelastung für Haushalte und Unternehmen würde sich nicht erhöhen. Im Idealfall würden diejenigen Steuern gesenkt, welche die stärksten negativen Auswirkungen auf die Arbeits-, Spar-, Investitions- und Standortentscheidungen haben. Dadurch liessen sich positive Wohlfahrts- und Wachstumsgewinne erzielen. Neben der Senkung oder der Abschaffung bestehender Steuern und Abgaben will der Bund auch eine anteilmässige Rückverteilung der Erträge an die Bevölkerung und die Unternehmen prüfen.

Wie weiter?

Parallel zu den energie- und umweltpolitischen Gründen sprechen also auch volkswirtschaftliche Überlegungen für einen Umbau des Steuersystems. Eine ökologische Steuerreform könnte die

Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der Schweizer Wirtschaft stärken, indem sie Anreize für Investitionen in zukunfts-trächtige Technologien und für einen Strukturwandel zu einer nachhaltigen, grünen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft auslöst. Internationale Studien haben gezeigt, dass Energieabgaben auf die Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen neutral bis positiv wirken.

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement EFD am 30. November beauftragt, gemeinsam mit dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement EVD bis Mitte 2012 verschiedene Varianten einer ökologischen Steuerreform zu prüfen und dem Bundesrat Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. ■

Ökologische Steuerreform versus Ökologisierung des Steuersystems

Die ökologische Steuerreform ist ein Pfeiler der Energiestrategie 2050 und darf nicht verwechselt werden mit den Arbeiten zur «Ökologisierung des Steuersystems», welche auf die Motion Studer (06.3190) zurückgehen. Diese Motion beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht die Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen aufzuzeigen und bisherige Abgaben, Steuern und Abzüge daraufhin zu prüfen, ob sie Fehlanreize enthalten, welche ökologischen Zielen entgegenstehen. Er soll Vorschläge zur Verbesserung erarbeiten. Diese sollen aufkommensneutral sein.

Bei der «Ökologisierung des Steuersystems» handelt es sich nicht um einen eigentlichen Umbau des Steuersystems, sondern um Verbesserungen innerhalb des bestehenden Systems. Diese sind nicht auf den Energiebereich beschränkt. Neben der Motion Studer fordern drei Volksinitiativen, mit Änderungen am Fiskalsystem Umweltziele zu verfolgen: Die Initiative «Energiesteuer statt Mehrwertsteuer» (siehe Seite 16), die «Cleantech-Initiative» sowie die Initiative für eine «Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft» (siehe Seite 18).