



Rohstoff

Datum: 01.12.2011

Ökologische Steuerreform – Hintergründe, Ziele, Begriffe

Die ökologische Steuerreform bezweckt, gleichzeitig Anreize für einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen zu schaffen und durch die Steuerentlastung von Haushalten und Unternehmen eine Wohlfahrtssteigerung zu erzielen. Im Folgenden werden Hintergründe, Ziele und Begriffe solch einer Reform erläutert.

Der Bundesrat beauftragte das EFD am 25. Mai 2011, steuerliche Instrumente zur Neuausrichtung der Energiepolitik zu prüfen. Konkretisiert wurde dieser Prüfauftrag durch den Bundesratsentscheid vom 30. November 2011. Die ökologische Steuerreform möchte die Nutzung von natürlichen Ressourcen steuerlich stärker belasten und dafür bestehende Steuern und Abgaben senken. Sie ist eines der vier Projekte zur Umsetzung der bundesrätlichen Energiestrategie 2050. Mit der Energiestrategie möchte der Bundesrat die heutigen Klimaziele weiter verfolgen und gleichzeitig eine saubere, sichere, weitgehend autonome und wirtschaftliche Stromversorgung für die Schweiz erreichen. Dazu soll unter anderem der Stromverbrauch gesenkt, das Stromangebot verbreitert, und die Energieforschung verstärkt werden. Es sollen dabei quantitative Ziele festgelegt werden. Mit steuerlichen Mitteln sollen Anreize geschaffen werden, die Energieeffizienz und den Energieverbrauch durch die Erhöhung des Energiepreises zu verbessern. Auch sollen umweltverträgliche Energiegewinnungstechnologien durch eine Preisveränderung im Wettbewerb gestärkt und bisher nicht rentable Technologien durch die Veränderung der relativen Preise konkurrenzfähig werden. Dadurch wird auch die Energieversorgungssicherheit verbessert. Mit steuerlichen Massnahmen sollen insbesondere Möglichkeiten geschaffen werden, negative Auswirkungen auf die Umwelt bei der Produktion und dem Konsum von Energie in den Energiepreis mit einzubeziehen. In diesem Zusammenhang wird von der Internalisierung externer Effekte gesprochen.

Ökologische Steuerreform vs Ökologisierung des Steuersystems

Die ökologische Steuerreform ist ein Pfeiler der Energiestrategie 2050 und unterscheidet sich von 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 für ökologische Ziele von Wirtschaft und Gesellschaft schaffen. Vorschläge zur Verbesserung haben dabei aufkommensneutral zu sein. Bei der "Ökologisierung des Steuersystems" handelt es sich nicht um einen eigentlichen Umbau des Steuersystems, sondern um die

Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Systems. Neben der Motion Studer fordern drei Volksinitiativen, mit Änderungen am Fiskalsystem Umweltziele zu verfolgen: Die Initiative "Energiesteuer statt Mehrwertsteuer", die "Cleantech-Initiative" sowie die Initiative "für eine "Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft".

Ressourcenverbrauch und Energiebesteuerung

In der Schweiz übersteigt der Verbrauch natürlicher Ressourcen das naturverträgliche Mass. Der ökologische Fussabdruck des Landes beträgt zwei Erden, was bedeutet, dass das Doppelte der gesamten Erdoberfläche nötig wäre, um die Nutzung und Belastung der Natur auf erneuerbare Weise zu gestalten. Die bislang ergriffenen steuerlichen Massnahmen im Umweltbereich, wie sie etwa im CO₂-Gesetz, durch die Mineralölsteuer oder die LSVA bestehen, belaufen sich auf 2% des BIP in der Schweiz. Die Schweiz belegt damit einen mittleren Platz im Vergleich mit OECD-Ländern (vgl. Tabelle), von denen einige ihr Steuersystem in den vergangenen Jahren ökologisiert haben.

	Umweltrelevante Abgaben	
	in % der gesamten Einnahmen aus Steuern und Abgaben	in % des BIP
Niederlande	11.5%	4.5%
Dänemark	8.8%	4.3%
Türkei	13.8%	3.3%
Ungarn	7.2%	2.9%
Finnland	6.3%	2.7%
Tschechische Republik	7.4%	2.7%
Portugal	7.4%	2.6%
Schweden	5.6%	2.6%
Italien	5.8%	2.5%
Südkorea	9.5%	2.5%
Luxemburg	7.0%	2.5%
Österreich	5.6%	2.4%
Norwegen	5.6%	2.4%
Irland	8.2%	2.4%
Grossbritannien	6.6%	2.4%
Deutschland	5.9%	2.2%
Griechenland	6.5%	2.1%
Schweiz	6.9%	2.0%
Island	5.4%	2.0%
Slowakei	6.7%	2.0%
Belgien	4.4%	2.0%
Polen	5.7%	1.9%
Australien	6.8%	1.8%
Frankreich	4.0%	1.7%
Spanien	5.0%	1.7%
Japan	5.7%	1.6%
Neuseeland	3.3%	1.1%
Kanada	3.4%	1.1%

Chile	4.5%	1.0%
USA	3.0%	0.8%
Mexiko*	-7.6%	-1.6%

Quelle: OECD; Berechnungen ESTV, *Umweltabgaben abhängig von Energiepreisen, negative Werte bedeuten Subventionierung von Energieträgern (insbes. Benzin/Heizöl)

Wirkungsweise einer ökologischen Steuerreform

Beim Verbrauch von Energie berücksichtigen die Konsumenten und Produzenten nicht alle Kostenfolgen ihrer Entscheidungen. Der Gesellschaft werden durch die individuelle Nutzung von Energie externe Kosten aufgebürdet in der Form von CO₂-Emissionen und anderen Umweltbelastungen, ungedeckten Unfallrisiken etc. Diese Kosten sind nicht im Preis der Energieträger enthalten und werden somit bei den Konsum-, Investitions- und Produktionsentscheidungen nicht berücksichtigt. Bei korrekten Preissignalen könnte der Markt so spielen, dass langfristig ein optimaler Einsatz knapper Energieressourcen erfolgt. Durch eine Abgabe könnten einem Gut seine externen Kosten angelastet werden, wodurch die Konsumenten und Produzenten die richtigen Preissignale erhalten. 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 nicht genau bekannt; dann wird von einem Emissions- oder Verbrauchsziel ausgegangen und die Abgabesätze werden so festgelegt, dass die angestrebte Emissions- oder Verbrauchsreduktion unter Berücksichtigung der Reaktionen der Konsumenten und Produzenten erreicht wird.

Ziele einer ökologischen Steuerreform

Eine ökologische Steuerreform hat darauf aufbauend zum Ziel, ungedeckte negative Auswirkungen auf natürliche Ressourcen durch Anreize mit umweltbezogenen Abgaben zu senken und gleichzeitig die Faktoren Arbeit und Kapital steuerlich zu entlasten. Die Wohlfahrt soll durch zwei Effekte gesteigert werden: Neben der Wohlfahrtssteigerung durch eine **Verbesserung der Umweltqualität** kann ein **Wohlfahrtsgewinn** entstehen, wenn mit den Einnahmen aus einer Energieabgabe bestehende verzerrende Steuern reduziert oder beseitigt werden. In diesem Zusammenhang wird von einer so genannten doppelten Dividende gesprochen. In der Literatur werden die schwache und die starke Form der doppelten Dividende unterschieden: Die schwache Form geht davon aus, dass eine höhere gesellschaftliche Wohlfahrt resultiert, wenn durch die Einnahmen einer Energieabgabe andere verzerrende Steuern gesenkt werden, anstatt die Einnahmen in Form einer pauschalen Pro-Kopf-Rückerstattung an die Bevölkerung zurück zu verteilen. Die starke Form geht davon aus, dass eine Verschiebung der Besteuerung von verzerrenden Steuern hin zu Energieabgaben per se zu Wohlfahrtsgewinnen führt, selbst dann, wenn vom Umweltnutzen abstrahiert wird.

Fehlanreize beseitigen

Alle klassischen Steuern (Einkommens-, Vermögens-, Gewinn-, Transaktions- und Verbrauchssteuern) haben mehr oder weniger starke Verzerrungen zur Folge. Diese betreffen vor allem die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize. Eine doppelte Dividende wird bei der ökologischen Steuerreform umso eher erreicht, je verzerrender die Steuern sind, die mit dem Aufkommen einer Energieabgabe gesenkt werden. Zusätzlich spielen die Struktur der Volkswirtschaft, die Funktionsweise der Arbeitsmärkte und die Effizienz des bestehenden Steuersystems eine wichtige Rolle. Eine Umschichtung von verzerrenden Steuern zu Energieabgaben kann also unter bestimmten Bedingungen substanzielle Wohlfahrtsgewinne mit sich bringen, ohne die Einnahmen zu reduzieren. Zusätzlich kann auch eine dritte Dividende auftreten. Diese bezeichnet **dynamische volkswirtschaftliche Auswirkungen**, die sich als Folge der Veränderung der relativen Preise ergeben können. Dabei stehen positive Effekte wie verstärkte Innovationsfähigkeit und daraus resultierende

Wettbewerbsvorteile und Exportchancen auf dem Weltmarkt (first mover advantage) im Vordergrund.

Verwendung der Erträge einer Energieabgabe

Die Belastung der Energieträger mit Abgaben verteuert die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und beeinträchtigt die Standortattraktivität der Schweizer Unternehmen und das Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus werden die höheren Energiepreise vor allem bei privaten Haushalten mit niedrigem Einkommen die Kaufkraft schmälern; Energieabgaben wirken in der Regel regressiv. Das bedeutet, dass sie schwächere Einkommensklassen verhältnismässig stärker belasten. Um dies abzufedern und um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen zu erhalten, sollten die Erträge aus einer Energieabgabe durch Senkung/Abschaffung bestehender Steuern kompensiert oder an die Haushalte und Unternehmen zurück verteilt werden. Die zusätzlichen Erträge aus einer ökologischen Steuerreform sollten also nicht zusätzlich in den Bundeshaushalt fließen:

Senkung/Abschaffung bestehender Steuern: Die Energieabgabe soll weder die Höhe der Staatseinnahmen noch der -ausgaben gemessen am Bruttoinlandprodukt verändern. In diesem Zusammenhang wird von der Fiskal- bzw. Staatsquotenneutralität gesprochen. Eine Energieabgabe kann nur dann fiskal- und staatsquotenneutral ausgestaltet werden, wenn gleichzeitig bestehende Steuern gesenkt werden. Alle klassischen Steuern (Einkommens-, Vermögens-, Gewinn-, Verbrauchs- und Transaktionssteuern) haben mehr oder weniger starke Verzerrungen zur Folge. Diese betreffen vor allem die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize. Verschiedene Studien zeigen, dass sich die Verzerrungswirkungen dieser Steuern teilweise erheblich unterscheiden und dass es in Bezug auf das Wirtschaftswachstum eine wichtige Rolle spielt, mit welchen Steuern ein Land seine Staatsaufgaben finanziert. Die Senkung oder Abschaffung von bestehenden, verzerrenden Steuern kann zu einer zweiten Dividende führen: Der Rückbau der verzerrenden Steuern führt zu zusätzlichen Effizienzgewinnen und positiven Wirkungen auf Wohlfahrt und Wachstum.

Pro-Kopf-Rückverteilung: Die Einnahmen einer Energieabgabe können anteilmässig an die Bevölkerung und an die Unternehmen zurückverteilt werden. Somit werden Einzelpersonen und Unternehmen belohnt, die aufgrund eines tiefen Energieverbrauchs mehr Geld rückverteilt erhalten als sie Abgaben entrichteten. Technisch kann das z.B., analog zur Rückverteilung der CO₂-Abgabe, über die Krankenkasse oder die AHV-Ausgleichskassen abgewickelt werden. Die Rückverteilung ist eher vorteilhaft für Haushalte mit einem geringen Einkommen. Bei der Rückverteilung an Unternehmen gemäss Lohnsumme werden personalintensive Unternehmen gegenüber energie- und kapitalintensiven Unternehmen tendenziell bevorzugt. Hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Effizienz und der regionalen Standortwirkung ist die Rückverteilung bei den Haushalten für sich allein ohne Wirkung und verhindert weitergehende Verbesserungen des Steuersystems (kein Abbau verzerrender Steuern). Bei den Unternehmen kann durch die Rückverteilung via Lohnsumme eine gewisse Verbilligung des Faktors Arbeit resultieren, was tendenziell positive Effizienzwirkungen hat. Die Erhebung der Abgabe und Rückverteilung an die Bevölkerung und Unternehmen ist zwar haushaltsneutral, erhöht aber die Staats- und Fiskalquote.

Ökologische Steuerreform und Volkswirtschaft

Die konkreten volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform hängen davon ab, wie die Einnahmen einer Energieabgabe verwendet werden. Eine Energieabgabe allein belastet durch die Preiserhöhungen von Energie sowohl die Haushalte wie auch Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit geschmälert wird. Die Kompensation der Energieabgabe durch Steuer- und Abgabensenkungen oder die Rückverteilung an Haushalte und Unternehmen kann die regressiven Verteilungswirkungen einer Energieabgabe und die negativen Auswirkungen auf die internationale

Rohstoff

Standortattraktivität aber kompensieren. Internationale Studien haben gezeigt, dass Energieabgaben auf die Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen als neutral bis positiv wirken.