

Eidgenössische Finanzverwaltung
Ökonomische Analyse und Beratung
Dr. Martin Baur
Bundesgasse 3
3003 Bern

scienceindustries
Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech

Nordstrasse 15 · Postfach · 8021 Zürich
info@scienceindustries.ch
T +41 44 368 17 11
F +41 44 368 17 70

Zürich, 13. Dezember 2013

Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem: Konsultation

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. September 2013 haben Sie uns eingeladen, zum EFD-Grundlagenbericht „Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem: Varianten eines Energielenkungssystems“ Stellung zu nehmen. Gerne nützen wir diese Gelegenheit und nehmen wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

scienceindustries beteiligt sich seit Jahrzehnten an der politischen Debatte über die Frage, ob und wie marktkonforme Instrumente zur Erreichung von Umweltschutzziele eingesetzt werden können. Mit ihrer Stellungnahme «**Marktmechanismen und Umweltschutz**»¹ (1990) und ihrem «**7-Punkteprogramm für Lenkungsabgaben**»² (1990), das sieben Anforderungen an Lenkungsabgaben wie u.a. Emissionsnähe, Haushaltneutralität, Aussenhandelsneutralität formulierte, prägte scienceindustries die politische Diskussion um die Ausgestaltung der VOC- und der CO₂-Abgabe als Dualinstrument (Verpflichtung / Abgabe) massgeblich.

In den 90er Jahre erweiterte scienceindustries ihr 7-Punkteprogramm zu einer grundlegenden Stellungnahme zur Ökologischen Steuerreform, wie sie in der wf-Studie «**Ökologisierung des Steuersystems**» (1993) ausführlich dargelegt ist. Demnach muss entsprechend der zwei Schnittstellen der Stoffkreisläufe des Wirtschafts- und des Umweltsystems (der Ressourcenentnahme für das Wirtschaftssystem und der Rückgabe von Reststoffen an das Umweltsystem) grundsätzlich zwischen ressourcen- und emissionsorientierte Lenkungsabgaben unterschieden werden.

Emissionsorientierte Lenkungsabgaben unterstützt scienceindustries als Ersatz von «command-and-control»-Umweltregulierungen, sofern die Abgaben die Anforderungen des 7-Punkteprogramms erfül-

¹ <http://www.scienceindustries.ch/file/12193/marktmechanismen-und-umweltschutz.pdf>

² <http://www.scienceindustries.ch/file/12194/lenkungsabgaben.pdf>

len. Neben Effizienzüberlegungen spricht für diese positive Haltung zugunsten emissionsorientierter Lenkungsabgaben auch die Tatsache, dass die anzustrebenden Emissionsziele aufgrund wissenschaftlicher Evidenz über die Wirkungen der Emissionen auf das Umweltsystem objektiv und wissenschaftlich überprüfbar festgelegt werden können.

Ressourcenorientierte Lenkungsabgaben hingegen können nicht direkt auf wissenschaftliche Evidenz abgestützt werden, setzen sie doch am Beginn des wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses an. Ob und in welchem Ausmass das Umweltsystem durch die Verwendung einer bestimmten Ressource Schaden nehmen könnte, ist zum Zeitpunkt der Ressourcenentnahme noch weitgehend offen. Ein Ressourcenziel kann somit nur als Ergebnis eines gesellschaftlichen und politischen Prozesses und nicht aufgrund wissenschaftlicher Evidenz festgelegt werden. Eine ressourcenorientierte Abgabe ist also, anders als eine emissionsorientierte, keine ordnungspolitische Korrektur eines Marktversagens. Entsprechend skeptisch steht scienceindustries dem Einsatz politisch motivierter Ressourcenabgaben gegenüber.

scienceindustries ist bereit, weiterhin konstruktiv an der Ausarbeitung innovativer Instrumente zum Schutz der Umwelt mitzuarbeiten. Eine eigentliche ökologische Steuerreform lehnt scienceindustries aufgrund des Zielkonflikts zwischen Lenkungs- und Finanzierungsziel der Abgabe aber ab. Ausgehend von dieser Grundhaltung beantwortet scienceindustries nachfolgend die instrumentell ausgerichteten Konsultationsfragen des EFD, ausdrücklich ohne sich zu den Zielen der Energiepolitik zu äussern.

Konsultationsfragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

1. Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden?

Zur Erreichung der Klimaziele sind emissionsorientierte Lenkungsabgaben (wie die CO₂-Abgabe) einzusetzen. Bei der CO₂-Abgabe ist die Teilzweckbindung der Mittel aufzuheben, um den Steuercharakter der Abgabe zu beseitigen.

Zur Erreichung der Energieziele kann, sofern die Ziele ausreichend politisch legitimiert sind, eine Energieabgabe eingesetzt werden.

2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden?

- a) Lenkungssystem
- b) Fördersystem

a) Ein Lenkungssystem, das die Anforderungen an das 7-Punkteprogramm möglichst weitgehend erfüllt, erreicht die politisch gesetzten Ziele zu ökonomisch tieferen Kosten als ein Fördersystem. Insbesondere darf die Schweiz ihre Massnahmen nicht im Alleingang einführen und muss die Haushaltneutralität erfüllen.

Einnahmeseite der Energieabgabe

3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden?

- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?
- b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?

a) Die Besteuerung von Brennstoffen soll nach ihrem CO₂-Gehalt gestützt auf international anerkannte Emissionsfaktoren erfolgen. Die Argumentation im Grundlagenbericht für zwei gleichzeitig zu erreichende Ziele gleicht dem Allround-Anforderungsprofil eines schweizerischen Armeesackmessers und vermag nicht zu überzeugen. Nach der bekannten Regel des Wirtschaftsnobelpreisträgers Jan Tinbergen braucht es für jedes wirtschaftspolitische Ziel ein separates und unabhängiges Instrument.

4. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden?

- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?
- b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?
- c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?
- d) Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?

a) Gleiche Bemessungsgrundlage und gleiche Abgabenhöhe pro Tonne CO₂ wie bei den Brennstoffen. Jevons Gesetz eines uniformen Preises muss auch für die emittierte CO₂-Menge gelten.

5. Die Besteuerung von Elektrizität ist derzeit nur mittels einer uniformen Energieabgabe auf den Stromverbrauch, unabhängig von der Produktionsart, realisierbar. Wie sollen Ihrer Meinung nach die Ziele zur Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien unter diesen Bedingungen erreicht werden?

- a) Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)?
- b) Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?
- c) Weitere, welche?

Dieses Ziel lässt sich mit einer Energieabgabe nicht erreichen. Auf WTO-rechtlich fragwürdige Konstruktionen ist unbedingt zu verzichten. Die Schweizer Wirtschaft ist vital auf den Aussenhandel angewiesen und kann sich die mit handelsrechtlichen Zwistigkeiten verbundenen Unsicherheiten nicht leisten.

6. Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden?

- a) Ja
- b) Nein

a) Sofern Klima- und Energiepolitiken international nicht harmonisiert sind, soll die Rückerstattung grundsätzlich für alle Unternehmen vorgesehen werden, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Als Gegenleistung sollen Unternehmen, die eine Rückerstattung beanspruchen wollen, die Verpflichtung übernehmen, auf anderem Weg einen angemessenen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Sofern dieser Beitrag nicht wie vereinbart geleistet wird, ist die volle Abgabe geschuldet (Konzept des Dualinstruments). Damit können die Unternehmen selbst und aufgrund ihrer konkreten Verhältnisse entscheiden, auf welche Weise sie ihren Beitrag zur Zielerreichung optimal leisten wollen. Der Mechanismus verhindert gleichzeitig, dass alle Unternehmen Rückerstattungen beantragen.

7. Wie weit gefasst sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein?

- a) Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. lv. 12.400/CO₂-Gesetz)?
- b) Wie heute vorgesehen?
- c) Grosszügiger als heute vorgesehen?

c) Wie unter Punkt 6 dargelegt, geht es nicht darum, mit der Abgabenbefreiung eine „grosszügigere“ Lösung anzubieten, sondern eine Lösung, die volkswirtschaftlich geringere Kosten verursacht als die be-

stehende Regelung mit willkürlichen Limiten der „Energie- bzw. Stromintensität“. Sofern die Klima- und Energiepolitik international harmonisiert würde, könnte der Mechanismus der Abgabenbefreiung ohnehin wegfallen.

8. Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen?

- a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?
- b) Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Jedes rückerstattungsberechtigte Unternehmen soll eine Zielvereinbarung eingehen müssen, welche einen den spezifischen Unternehmensverhältnissen angemessenen Beitrag an die Zielerreichung sicherstellt. Die Frage, ob dazu Investitionen getätigt werden müssen oder nicht, ist dabei unerheblich.

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

9. Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden?

- a) Bei der heutigen CO₂-Abgabe werden die nicht zweckgebundenen Einnahmen pro Kopf an die Haushalte über die Krankenkassen und proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen rückverteilt. Halten Sie diese Rückverteilung auch bei höheren Einnahmen einer zukünftigen Energieabgabe für zweckmässig?
- b) Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden?
- c) Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird?

a) Sämtliche Einnahmen aus einer Energieabgabe müssen vollumfänglich rückerstattet werden; es darf keine zweckgebundenen Einnahmen mehr geben. Das für die CO₂-Abgabe entwickelte System hat sich bewährt und soll auch für alle künftigen Einnahmen aus Lenkungsabgaben eingesetzt werden. In den individuellen Prämienabrechnungen sind die Rückerstattungen weiterhin klar auszuweisen. Eine Rückverteilung in Form von Steuergutschriften/-schecks dürfte administrativ aufwändig sein, da nicht alle Wirtschaftssubjekte Steuern bezahlen. Mit der Kompensation durch Senkungen anderer Steuern und Abgaben sind komplexe und nicht transparente Umverteilungswirkungen verbunden, die es zu vermeiden gilt.

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

10. Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor? Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen?

Die Variante 2 ist vorzuziehen, wobei die Rückverteilung gemäss Antwort 9 vollständig und direkt an Bevölkerung und Wirtschaft zu erfolgen hat. Nur mit der Variante 2 wird der angestrebte Übergang von einem Förder- zu einem Lenkungssystem erreicht. Die Variante 1 vermag die gesteckten Ziele nur teilweise zu erreichen. Insbesondere ist die fehlende Besteuerung der Treibstoffe klimapolitisch nicht zu rechtfertigen.

11. Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind?

In der heutigen international stark vernetzten Wirtschaft sollte die Energie- und Klimapolitik möglichst weitgehend international angegangen werden. Damit könnten zahlreiche schwierige Fragestellungen, wie die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz trotz höherer Abgaben und Kosten erhalten werden kann (wie z.B. durch Abgabebefreiungen, Grenzausgleichsmassnahmen u.ä.), schon vom Ansatz her vermieden werden.

Ausgestaltung des Übergangs

12. Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor?

- a) Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?
- b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?
- c) Weitere, welche?

Die Einführung einer Energielenkungsabgabe muss aus Sicht der Unternehmen möglichst über viele Jahre vorhersehbar und planbar sein. Insbesondere muss dabei auch die internationale Entwicklung angemessen berücksichtigt werden, um Wettbewerbsverzerrungen und den Verlust der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft möglichst zu vermeiden. Dies spricht für eine schrittweise Anhebung des Abgabesatzes sowie einen schrittweisen Abbau der Förderinstrumente. Eine helvetische Insellösung mit perfektionistischem kurzfristigen Fine-tuning der Massnahmen ist der falsche Ansatz und würde den Innovations- und Produktionsstandort Schweiz gefährden.

Auswirkungen auf andere Abgaben

13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben:

- a) Sehr wichtig?
- b) Wichtig?
- c) Weniger wichtig?

a) Die Rückverteilung der Einnahmen aus einer Energieabgabe soll direkt an die Bevölkerung und an die Wirtschaft erfolgen. Damit wird die Haushaltneutralität (Teil des 7-Punkteprogramms) jederzeit und umfassend eingehalten. Auf die Senkung anderer Abgaben und Steuern ist zu verzichten (vgl. Antwort zur Frage 9). Damit stellt sich die komplexe Frage, wie die Haushaltneutralität in diesem Fall aufrechterhalten werden soll, nicht.

14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen?

- a) Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen?
- b) Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?
- c) Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe?

Siehe Antwort zur Frage 13.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen bei den weiteren Arbeiten.

Freundliche Grüsse

Dr. Beat Moser
Direktor

Dr. Michael Matthes
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilage

Wf-Studie 2: Oekologisierung des Steuersystems (1993)

z K an
economiesuisse, Prof. Dr. R. Minsch