



Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»

Stand Januar 2015

Fragen und Antworten

Was will die Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»?

Die Initiative will eine Steuer auf nicht erneuerbare Energieträger wie Erdöl, Gas, Kohle oder Uran einführen. Gleichzeitig soll die Mehrwertsteuer abgeschafft werden. Die Energie soll so hoch besteuert werden, dass die gleichen Einnahmen erzielt werden wie heute mit der Mehrwertsteuer.

Warum lehnt der Bundesrat die Initiative ab?

Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich, dass Ziele im Klima- und Energiebereich längerfristig vorwiegend mittels Abgaben erreicht werden sollen.

Er ist jedoch gegen die Abschaffung der Mehrwertsteuer, welche die wichtigste Einnahmequelle des Bundes ist. Eine Ausrichtung der Energiesteuer an den Mehrwertsteuereinnahmen würde sehr hohe Energiesteuersätze bedingen, die für die Erreichung der Klima- und Energieziele gar nicht nötig sind. Diese müssten zudem – um die benötigten Steuereinnahmen für den Bund zu erzielen – ständig weiter erhöht werden, sobald die Lenkungswirkung eintritt und die Haushalte und Unternehmen weniger nicht erneuerbare Energie konsumieren. Es ist offen, ob sich derart hohe Steuersätze durchsetzen lassen. Deshalb kann die Initiative die mittel- und langfristige Finanzierung der Bundesaufgaben und der Sozialversicherungen gefährden. Überdies würde die Initiative Unternehmen stärker und Haushalte mit tiefem Einkommen übermässig belasten.

Welche Produkte wären von der Steuer betroffen?

Die Steuer auf nicht erneuerbare Energie würde hauptsächlich Heizöl, Benzin sowie Strom aus Atom- oder Kohlekraftwerken betreffen. Energie aus erneuerbaren Quellen wie Wasserkraft oder Solarstrom würde nicht besteuert.

Wozu dient eine Energiesteuer auf nicht erneuerbare Energie?

Steuern auf nicht erneuerbare Energie verteuern Aktivitäten, die über den Energie- und Ressourcenverbrauch die Umwelt belasten. Die höheren Preise sollen dazu führen, dass weniger nicht erneuerbare Energie verbraucht wird und weniger Treibhausgase ausgestossen werden. Investitionen in Technologien im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz

werden dadurch lohnenswert. Insofern können Energiesteuern ein wirksames Instrument sein, um einen sparsameren Energieverbrauch und eine Verringerung der ausgestossenen Luftschadstoffe zu erreichen und die Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien zu fördern.

Wie garantiert die Initiative, dass die Energiesteuer genau so hohe Erträge wie die Mehrwertsteuer generiert und diese damit ersetzen kann?

Der Steuersatz soll so festgelegt werden, dass der Steuerertrag einem festen Prozentsatz des Bruttoinlandprodukts (BIP) entspricht. Dieser Prozentsatz wird wiederum so definiert, dass der Ertrag der Energiesteuer dem durchschnittlichen Ertrag der Mehrwertsteuer in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufhebung entsprechen würde.

2013 betragen die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer 22,5 Milliarden Franken und damit 3,5 Prozent des BIP.

Wie hoch wären die Sätze der Energiesteuer?

Genauere Aussagen zur Höhe der Steuersätze und zu den Auswirkungen sind schwierig. Schätzungen im Auftrag des Bundesrates gehen davon aus, dass die Steuer einige Jahre nach ihrer Einführung ungefähr 33 Rappen pro Kilowattstunde Primärenergie betragen müsste, das heisst rund 3,3 Franken pro Liter Heizöl und circa 3 Franken pro Liter Benzin.¹

Die Abgabensätze müssten anschliessend regelmässig und in einem schwierig voraussehbaren Mass weiter erhöht werden. Grund dafür ist, dass hohe Steuern den Verbrauch an nicht erneuerbaren Energien senken würden und sich damit die Bemessungsgrundlage verkleinern würde. Der technologische Fortschritt verstärkt diesen Effekt.

Kann die Initiative die Finanzierung der Bundesaufgaben und der Sozialversicherungen sicherstellen?

Die Initiative schlägt vor, die Höhe der Energiesteuer so festzulegen, dass die Erträge den Einnahmen aus der heutigen Mehrwertsteuer entsprechen. Zudem soll ein Teil der Erträge aus der Energiesteuer zweckgebunden für bestimmte Aufgaben (z. B. für die AHV und IV) eingesetzt werden. Die Anteile sollen gleich gross sein wie heute bei der Mehrwertsteuer. Theoretisch ist die Finanzierung am Anfang also gesichert.

Allerdings bedingt die Umsetzung der Initiative sehr hohe Energiesteuersätze, die stets weiter erhöht werden müssten, weil der Verbrauch an nicht erneuerbarer Energie aufgrund der Steuer sinkt. Ob derart hohe Steuersätze durchsetzbar wären, ist zu bezweifeln. Daher könnten die Einnahmen zu tief ausfallen. Die mittel- und langfristige Finanzierung der Bundesaufgaben und der Sozialversicherungen durch die Energiesteuer ist damit gefährdet.

Weshalb ist die Mehrwertsteuer für den Bund so wichtig? Ist die Mehrwertsteuer nicht unfair?

Die Mehrwertsteuer erzielt in der Regel über 35 Prozent der Bundeseinnahmen. Weil sich die Mehrwertsteuereinnahmen ungefähr im Gleichschritt mit der Gesamtwirtschaft entwickeln, sind sie gut planbar und sehr zuverlässig. Ein Teil der Mehrwertsteuereinnahmen (gut ein Fünftel) wird zweckgebunden für die Finanzierung der AHV, IV, Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs und für Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung verwendet. Besonders für die Sozialversicherungen ist die Mehrwertsteuer deshalb sehr wichtig.

¹ Quelle: Botschaft vom 20. November 2013 zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» BBI 2013 9025, hier 9048.

Insgesamt schneidet die Mehrwertsteuer in der Schweiz als Ergänzung zur progressiv ausgestalteten Einkommenssteuer günstig ab, wenn verschiedene Zielsetzungen wie Effizienz, Transparenz und Verteilungsgesichtspunkte gegeneinander abgewogen werden. Die negative Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer ist in der Schweiz relativ schwach. Für Güter des täglichen Bedarfs gilt ein reduzierter Steuersatz.

Verschiedene Studien internationaler Organisationen, beispielsweise der OECD, zeigen, dass die Mehrwertsteuer geringere verzerrende Wirkungen aufweist als direkte Steuern, wie z. B. Einkommens- oder Gewinnsteuern. Grund dafür ist, dass die Mehrwertsteuer eine breite Bemessungsgrundlage hat und der Konsum ungefähr proportional belastet wird. Konsumsteuern stellen in den OECD-Ländern deshalb eine wichtige Einkommensquelle dar und erzielen im Durchschnitt gut 30 Prozent aller Einnahmen. In Zukunft wird die Mehrwertsteuer bei der Erwirtschaftung des benötigten Staatseinkommens tendenziell noch an Bedeutung gewinnen, auch zur Finanzierung der Altersvorsorge.

Ausserdem ist die Mehrwertsteuer in mancher Hinsicht „fair“. So sind die Umgehungsmöglichkeiten sehr gering, weil die Mehrwertsteuer nahezu jedes in der Schweiz konsumierte Gut erfasst und jede Konsumentin und jeder Konsument sie bezahlen muss.

Welche Folgen hätte ein Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer für die Unternehmen?

Der Wegfall der Mehrwertsteuer würde für Unternehmen zwar eine gewisse administrative Entlastung bringen. Doch insgesamt würde die Belastung der Wirtschaft durch die Initiative steigen: Heute ist der Export von der Mehrwertsteuer befreit. Auf den Preisen der ausgeführten Produkte lastet somit keine Mehrwertsteuer. Der Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer würde eine neue Situation schaffen. Insbesondere energieintensive Unternehmen im internationalen Wettbewerb – im Inland und beim Export – hätten hohe Energiekosten zu tragen. Die Erhöhung der Produktionskosten könnten sie aber nicht auf die Produktpreise aufschlagen. Sie wären deshalb im Wettbewerb mit der ausländischen Konkurrenz benachteiligt.

Um zu verhindern, dass Unternehmen in der Schweiz aufgrund der Energiesteuer gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligt werden, sieht die Initiative vor, dass vor allem energieintensive Unternehmen von der Energiesteuer befreit werden könnten oder nur eine reduzierte Abgabe leisten müssten. Die Möglichkeiten, Unternehmen von den Abgaben zu befreien, sind jedoch beschränkt, da sonst bei vorgegebenem Einnahmeziel der Energiesteuer die Belastung von Haushalten, Verkehrsteilnehmern sowie von kleineren und mittleren Industriebetrieben durch die Abgabe zu gross wird.

Weshalb würde die Energiesteuer die Unternehmen zusätzlich belasten? Könnte der Export nicht wie bei der Mehrwertsteuer von der Energiesteuer befreit werden?

Die Initiative sieht zwar vor, dass die Energiesteuer bei der Ausfuhr von Energie zurückerstattet wird und dass die sogenannte graue Energie² bei der Einfuhr von Produkten besteuert werden kann. Studien zu dieser Frage haben jedoch ergeben, dass solche Massnahmen aus heutiger Sicht im Rahmen der internationalen Verpflichtungen der Schweiz (Welthandelsrecht) kaum umsetzbar wären.³ Eine Besteuerung der grauen Energie wäre in jedem Fall mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden.

² Unter grauer Energie wird die Energiemenge verstanden, die für Herstellung, Transport, Lagerung, Verkauf und Entsorgung eines Produkts benötigt wird.

³ Quelle: Botschaft vom 20. November 2013 zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» BBl 2013 9025, hier 9057 und 9059 ff. Unter grauer Energie wird die Energiemenge verstanden, die für Herstellung, Transport, Lagerung, Verkauf und Entsorgung eines Produkts benötigt wird.

Unternehmen, insbesondere energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, wären deshalb bei einem Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer benachteiligt.

Welche Auswirkungen hätte die Initiative für die Gesamtwirtschaft und auf die Beschäftigung?

Trotz der Zusatzbelastung der Unternehmen könnte die Energiesteuer grundsätzlich dynamische Wachstumsimpulse auslösen. Eine Veränderung der relativen Preise könnte Investitionen in neue energiesparende oder emissionsmindernde Technologien auslösen und damit neue Märkte bzw. „Geschäftsmodelle“ im Energiebereich fördern.

Der in der vorliegenden Initiative vorgesehene Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer stellt jedoch eine tiefgreifende Umgestaltung des Steuersystems dar. Die Energiesteuer müsste sehr hohe Sätze innert kürzester Zeit erreichen, um die Mehrwertsteuer zu ersetzen. Diese plötzliche Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürfte erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen auslösen und einen spürbaren Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge haben.

Welche Verteilungswirkungen hätte die Initiative?

Ein Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer hätte negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Steigen wegen der Energiesteuer die Preise für Strom, Heizöl, Benzin und für weitere Produkte und Dienstleistungen, belastet dies Haushalte mit tiefem Einkommen stärker als Haushalte mit hohem Einkommen, weil die Haushalte mit tieferem Einkommen einen höheren Anteil ihres Haushaltsbudgets für diese Produkte ausgeben.

Zwar ist dies auch bei der Mehrwertsteuer so, jedoch weniger stark. Insgesamt hätte ein Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine hohe Energiesteuer deshalb eine negative Verteilungswirkung, das heisst, die Initiative würde Haushalte in bescheideneren wirtschaftlichen Verhältnissen übermässig stark belasten.

Wie soll die Energiewende, respektive der Atomausstieg ohne Initiative realisiert werden?

Bundesrat und Parlament haben 2011 den Grundsatzentscheid für einen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Der Umbau der Schweizer Energieversorgung soll schrittweise erfolgen, der Bundesrat hat hierfür die Energiestrategie 2050 erarbeitet.

Die erste Etappe besteht aus einer umfassenden Gesetzesvorlage. Sie beinhaltet ein Massnahmenpaket zur Ausweitung der vorhandenen Instrumente, um die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien zu fördern. Mit diesem Massnahmenpaket werden insbesondere die Fördermassnahmen im Gebäudebereich und die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der inländischen Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien verstärkt.

In der zweiten Etappe ab 2021 beabsichtigt der Bundesrat das Fördersystem durch ein Klima- und Energielenkungssystem abzulösen, das primär auf Abgaben auf Strom, Brennstoffen und eventuell auch auf Treibstoffen basiert. Das geplante Lenkungssystem soll möglichst wirtschafts- und sozialverträglich umgesetzt werden. Die Vernehmlassungsvorlage wird im März 2015 vorgelegt.

Warum ist das geplante Klima- und Energielenkungssystem des Bundesrates besser als der Vorschlag der Initiative?

Wichtige Unterschiede in der Ausgestaltung des vom Bundesrat geplanten Klima- und Energielenkungssystem im Vergleich zur Initiative sind:

- Die Klima- und Stromabgaben orientieren sich an Klima- und Energiezielen, nicht am Finanzierungsbedarf des Bundes.
- Neben den Klima- und Stromabgaben tragen weitere wirtschaftspolitische Instrumente (beispielsweise Vorschriften) zur Zielerreichung bei.
- Es sind deutlich niedrigere Abgabesätze vorgesehen, die schrittweise erhöht werden.
- Das Volumen der Steuereinnahmen beim Lenkungssystem entspricht einem Bruchteil, das heisst maximal einem Viertel des Steuervolumens der Volksinitiative.
- Das Lenkungssystem sieht für die Periode 2021-2030 eine pro Kopf-Rückverteilung der Erträge an Haushalte vor. So können die negativen Verteilungswirkungen der Abgaben ausgeglichen werden, was den Vorschlag sozialpolitisch gut verträglich macht.
- Das Lenkungssystem sieht keine Abschaffung der wichtigen Mehrwertsteuer vor.

Warum ist das Klima- und Energielenkungssystem nicht ein direkter Gegenvorschlag zur Initiative?

Es ist richtig, dass es bei der Initiative und den Plänen des Bundesrates inhaltliche Überschneidungen gibt. Doch aufgrund der Fristen zur Behandlung der Volksinitiative war eine zeitliche Koordination der Vorlagen nicht durchführbar. Dafür hätte das Prüf- und Konsultationsverfahren zum Lenkungssystem beschleunigt werden müssen. Somit wäre eine gründliche Untersuchung der komplexen wirtschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Lenkungssystem nicht möglich gewesen. Um dies zu vermeiden und um die Diskussion über ein zukünftiges Lenkungssystem möglichst früh und mit allen interessierten Kreisen führen zu können, hat der Bundesrat entschieden, keinen direkten Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten.