Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 80 (2000)

Heft: 7-8

Artikel: Die Energievorlagen : eine ökonomische und politische Standortbestimmung

Autor: Vallender, Dorie

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-166296

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Dorle Vallender, *geboren 1941, Studium der Nationalökonomie an den Universitäten Hannover (D) und St. Gallen; Promotion zum Dr. oec. HSG: Verschiedene Lehraufträge (KV und HWV St. Gallen), 1982–1997 Hauptlehrerin für Wirtschaftsfächer an der Kantonsschule Trogen AR, Kantonsrichterin von 1986–1993, seitdem Oberrichterin; 1991–1994 Vizepräsidentin der Verfassungskommission von AR; seit 1995 Nationalrätin, Mitglied der Verfassungskommission des NR.*

Die Energievorlagen – eine ökonomische und politische Standortbestimmung

Die schweizerische Energiepolitik folgt in neuerer Zeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise und berücksichtigt insbesondere die umweltpolitischen Anliegen. Im folgenden sind die im Herbst zur Abstimmung kommenden Vorlagen ökonomisch und politisch zu würdigen. Dabei gilt es auch, die ablehnenden Argumente verschiedenster Organisationen in die Betrachtung einzubeziehen.

Namentlich soll der Klimaschutz durch ein ganzes Massnahmenbündel verbessert werden. Als besonders erfreulich ist zu vermerken, dass die schweizerische Energiepolitik sich nun nicht mehr einzelner eher zufälliger Eingriffe bedient, sondern zu einem kohärenten System entwickelt hat. Zu nennen sind im einzelnen die folgenden gesetzlichen Regelungen:

- Treibstoffpreiserhöhungen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs;
- die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zur Lenkung des Verkehrs auf die Schiene;
- das Energiegesetz zwecks Ablösung des Aktionsprogramms Energie 2000;
- das CO_2-Gesetz mit der subsidiären CO_2-Abgabe;
- die ökologische Steuerreform und schliesslich
- das Elektrizitätsmarktgesetz, welches die Liberalisierung des Energiemarktes bringen soll.

Die Abstimmungsvorlagen – ein kurzer Überblick

Die Grundnorm

Die vom Parlament beschlossene Grundnorm für eine ökologische Steuerreform soll die konventionellen Energien (Öl, Uran, Gas) mit höchstens 2 Rp./kWh belasten. Für energieintensive Unternehmungen gelten Sonderregelungen. Der Ertrag wird voll und ganz zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet. Dieses als *ökologische Steuerreform* bezeichnete Vorhaben stellt den Gegenvorschlag des Parlamentes zur Energie/Umwelt-Initiative dar. Die Initianten haben ihre Initiative inzwischen zugunsten der Grundnorm zurückgezogen.

Die Solarinitiative und die Förderabgabe

Die Solarinitiative verlangt, dass während 25 Jahren die nicht erneuerbaren Energien wie Erdöl, Gas, Kohle und Uran mit einer Abgabe von bis zu 0,5 Rappen pro kWh belastet werden. Der jährliche Steuerertrag von etwa 800 Mio. Franken soll zur Förderung der Sonnenenergie und des Energiesparens eingesetzt werden.

Die Förderabgabe ist der Gegenvorschlag des Parlamentes zur Solarinitiative: mit einer Übergangsbestimmung in der Verfassung und einem dazu bereits im Parlament verabschiedeten Gesetz sollen während 10 Jahren (max. 15 Jahren) die nicht erneuerbaren Energien mit 0,3 Rappen pro kWh belastet werden. Der Ertrag von jährlich etwa 450 Mio. Franken ist für die Förderung der erneuerbaren Energien (vor allem die Sonnenenergie), die rationale Energienutzung und die Wasserkraft zu nutzen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sowohl die Solarinitiative wie die Förderabgabe die Subventionierung der erneuerbaren Energien bezwecken: Da ihre Erträge den jeweiligen genannten Kreisen der Wirtschaft zufliessen, sind sie fiskalisch nicht neutral – es handelt sich um Zwecksteuern.

Ich werde mich in den folgenden Ausführungen auf die Grundnorm konzentrieren, da sie – dank ihres Verwendungszwecks – die interessanteste der Energievorlagen darstellt.

Reine Lenkungsabgabe und ökologische Steuerreform

Die Ökologisierung des Abgabesystems lässt sich auf verschiedene Art verwirk-

Dieser Beitrag basiert auf einem Grundsatzreferat, das Ende 1999 im Rahmen des Liberalen Forums in St. Gallen gehalten worden ist.

lichen: mit reinen Lenkungsabgaben oder mit einer Energiesteuer.

- Aufgabe einer reinen Lenkungsabgabe ist es, den Verbrauch von z. B. fossilen Energieträgern mittel- bis langfristig zu vermindern. In dem Mass, wie der Verbrauch von fossiler Energie zurückgeht – d. h. die Lenkung also erfolgreich ist – sinken auch die Einnahmen aus dieser Lenkungsabgabe. Wichtigstes Merkmal ist jedoch, dass sie zurückerstattet wird und damit fiskalisch neutral ist.
- Eine *Energiesteuer* im Rahmen einer ökologischen Steuerreform[1] will ebenfalls durch die Belastung des Verbrauchs von z. B. fossiler Energie eine Lenkung bewirken. Im Unterschied zur reinen Lenkungsabgabe werden aber die Erträge zur Senkung anderer Abgaben wie der Direkten Bundessteuer, der Mehrwertsteuer oder anderer Zwangsabgaben wie z. B. der AHV-Beiträge verwendet. Dank diesem Verwendungszweck – Senkung anderer Steuern oder Zwangsabgaben – spricht man bei einer Energiesteuer von einer (staatsquotenneutralen) Ökologisierung des Steuersystems, eben einer ökologischen Steuerreform.

Eine Ökologisierung des Steuersystems darf nun nicht Selbstzweck sein. Es ist daher abzuklären, ob eine Energiesteuer auch ökonomisch verträglich ist. Dies ergibt sich schon aus dem Verfassungsauftrag, dass auch die Finanzpolitik den Zielen der ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit verpflichtet ist.

Die ökonomische Bewertung einer ökologischen Steuerreform

Grundsätzliche volkswirtschaftliche Aspekte

Die Belastung der nicht erneuerbaren Energien bewirkt eine Verteuerung eines Produktionsfaktors und damit eine Verteuerung der Produktionskosten. Um volkswirtschaftlich negative Effekte zu vermeiden, ist gleichzeitig ein anderer Produktionsfaktor zu entlasten. Es erscheint sinnvoll, den Produktionsfaktor Arbeit zu entlasten und die Einnahmen voll für die Senkung der Lohnnebenkosten zu verwenden. Dies, weil sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber durch die höheren Energiekosten belastet werden. Damit können einerseits negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft im In- und Ausland sowie eine Umverteilung zulasten der unteren und mittleren Einkommen vermieden werden. Erklärtes Ziel des Umbaus des Steuersystems ist es, den status quo der Sozialgesetzgebung zu korrigieren: Die hohen Kosten des Produktionsfaktors Arbeit sind nicht das Ergebnis des Marktes, sondern – wie *Hans Christoph Binswanger*[2] zutreffend unterstreicht – das Ergebnis der Sozialgesetzgebung. Diese hat in der Vergangenheit die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit z. B. gegenüber der Energie verzerrt. Das Ergebnis soll nun korrigiert werden und damit dem Argument namentlich der Wirtschaft begegnet werden, dass die Lohnnebenkosten in der Schweiz im internationalen Vergleich zu hoch sind.

Ein nutzbarer Know-how-Vorteil ist dann zu erwarten, wenn ein Land zu den First-Movern gehört.

Weiter wird die Erhöhung der relativen Preise der nicht erneuerbaren Energieträger die Nachfrage nach neuen Techniken und Produkten erhöhen, die mit weniger Energie auskommen (Energieeffizienz). Gleichzeitig wird aber auch ein Innovationsschub ausgelöst nach Produktionsverfahren und Maschinen/Anlagen, die auf erneuerbaren Energien basieren. Hier gilt es auch, den Reifegrad der Technik bei schon vorhandenen Produkten zu steigern. Für beide Fälle kann die Schweiz eigentliche Wettbewerbsvorteile vor andern Ländern erarbeiten.

Erste Erfahrungen mit dem Technologievorsprung konnte die Schweiz im Rahmen ihrer Umweltschutzgesetzgebung vor einigen Jahren sammeln: Dank der strengen Luftreinhalteverordnung konnten wir Wettbewerbsvorteile bei Heizölfeuerungsanlagen und wegen restriktiver Abwasservorschriften im Bereich abwasserfreundlicher Textilfarbstoffe und effizienter Abwasserreinigungsanlagen erzielen. Daraus folgt, dass ein nutzbarer Know-how-Vorteil dann zu erwarten ist, wenn ein Land zu den First-Movern gehört.

Für energieintensive Unternehmungen sind Steuerbefreiungen bzw. Sondersätze vorzusehen. Dies um zu vermeiden, dass diese Unternehmungen evtl. ins Ausland abwandern oder international an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Zudem ist bei energieintensiven Unternehmungen davon auszugehen, dass sie bereits alle möglichen Vorkehrungen getroffen haben, um Energie einzusparen.

1 G. Kirchgässner, K. A. Vallender, S. C. Wolter, Ökonomische und juristische Leitlinien einer ökologischen Steuerreform, in: Umweltrecht in der Praxis, Band 12, Heft 4, Juli 1998.

2 H.-Ch. Binswanger, Wohin führt die ökologische Steuerreform in der Schweiz? Vortrag Ems, 25. November 1999.

Die Bewertung der Grundnorm

Die Bewertung der vom Parlament vorgesehenen Grundnorm vor dem Hintergrund dieser Analyse zeigt, dass sie den volkswirtschaftlichen Forderungen weitgehend gerecht wird. Die Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit sollte die Wettbewerbsfähigkeit vom Werkplatz Schweiz erhalten und stärken helfen.

Es ist aber auch die Frage zu stellen, was geschehen würde, wenn man – ohne nach guter und schlechter Energie zu differenzieren – den gesamten Produktionsfaktor Energie belasten würde. Auch dann ist mit einer Lenkung zu rechnen: Die Suche nach Einsparpotentialen bei Maschinen und Produktionsverfahren dürfte auch in diesem Fall einen Innovationsschub auslösen und damit letztlich der Verbrauch von Energie zurückgehen. Der grösste Vorteil der generellen Belastung von Energie wäre indessen der Verzicht auf die Zweiteilung des Energiemarktes. Es ist volkswirtschaftlich nicht ungefährlich, wenn der Staat in die Kombination der Produktionsfaktoren eingreift. Er setzt dadurch auch *incentives,* in eine bestimmte Richtung der Energieforschung tätig zu werden. Einseitiges Eingreifen verzerrt den Markt, und dies kann international gesehen negative Wirkungen zeitigen. Ein derartiger einseitiger Eingriff wäre dann verantwortbar, wenn nachweislich einzig die erneuerbaren Energien keine negativen externen Kosten zeitigen. Dies ist indessen nur für die passive Sonnenenergie anzunehmen.

Allerdings würde die Belastung aller Energieträger keine Preisvorteile für die erneuerbaren Energien bewirken. Damit könnten sie ihre Wettbewerbsnachteile gegenüber z.B. fossiler Energie nicht abbauen und insbesondere wären Projekte mit erneuerbarer Energie weiterhin weniger wirtschaftlich als die mit nicht erneuerbarer Energie. Dies wirft die Frage nach dem *Ziel* des Projektes ökologische Steuerreform auf:

- Wollen wir erreichen, dass der Verbrauch von Energie generell zurückgeht, d.h. steht die rationelle Energienutzung im Interesse der Nachhaltigkeit im Mittelpunkt unserer Bemühungen oder
- ist das Ziel die Verbesserung der Wettbewerbsvorteile der erneuerbaren Energien?

Der grösste Vorteil der generellen Belastung von Energie wäre indessen der Verzicht auf die Zweiteilung des Energiemarktes.

Das Besondere der Grundnorm ist, dass sie einen ersten behutsamen Schritt in Richtung Umbau des Steuersystems einleitet.

Das Parlament hat sich mit der Grundnorm für eine Bevorzugung der erneuerbaren Energien ausgesprochen. Dies kann für eine bestimmte Zeit sinnvoll sein, um die erneuerbaren Energien im Sinne einer Initialzündung besonders zu fördern. Langfristig, d.h. wenn die erneuerbaren Energieträger ihren Rückstand an relativer Wettbewerbsfähigkeit aufgeholt haben, wäre indessen eine Ausdehnung der Energieabgabe auf alle Energie wünschbar.

Im folgenden werde ich einige Überlegungen der Wirtschaftsorganisationen, die sich gegen die ökologische Steuerreform aussprechen, im Lichte der grundsätzlichen volkswirtschaftlichen/finanzwirtschaftlichen Überlegungen untersuchen.

Die ökologische Steuerreform im Kreuzfeuer der Kritik

Argument 1: die ökologische Steuerreform schadet der Wirtschaft. Zudem kann eine Lenkungsabgabe, soll sie ihren Zweck erfüllen, langfristig die Arbeitskosten nicht senken helfen. Daher ist eine derartige Umweltabgabe eine Steuer. Neue Steuern sind schlecht für die Wirtschaft und daher abzulehnen. Darum 3x Nein.

Gegenargument 1: Leider wird (vorsätzlich oder fahrlässig) zwischen den verschiedenen Energievorlagen nicht differenziert. Weiter wird verschwiegen, dass sowohl eine reine Lenkungsabgabe wie auch eine Energiesteuer ökologisch wirksam sind und einen Rückgang des Verbrauchs an fossiler Energie bewirken. Allerdings ist auf Grund der geringen Nachfrageelastizität bei Energie die Reaktion der Verbraucher von Energie wegen der Beschränkung auf 2 Rappen/kWh weniger stark. Das Besondere der Grundnorm ist jedoch, dass sie einen ersten behutsamen Schritt in Richtung Umbau des Steuersystems einleitet.

Argument 2: Der Fehler der Grundnorm ist, dass sie nicht emissionsseitig (outputorientiert) ansetzt. Damit wird verpasst, die Verursacher von Umweltverschmutzungen zu belasten.

Gegenargument 2: Steuerobjekt ist der gesamte Verbrauch von konventionellen Energien (Input) mit dem Ziel, mit diesen Erträgen die Arbeitskosten zu senken. Zum Vergleich: wir besteuern auch den Gewinn oder die Löhne, und doch würde

Bau der Grande Dixence. Feier aus Anlass der Leerung des letzten riesigen Betonkübels am 22. September 1961. Photo: Philippe Schmid

niemand die Gewinne von Unternehmungen oder das Arbeiten abschaffen wollen. Auch dieses Argument verkennt also die neue Zielausrichtung des ökologischen Steuersystems: es geht um einen ersten behutsamen Schritt in Richtung aufkommensneutrale Umstrukturierung innerhalb des Steuersystems.

Argument 3: Die Energiesteuern wirken stark regressiv und verschlechtern die finanzielle Situation der mittleren und unteren Einkommensschichten: Sie senken deren verfügbares Einkommen und sind unsozial.

Gegenargument 3: Zunächst wirkt dieses Argument aus Kreisen, die die Mehrwertsteuer erhöhen und die Direkte Bundessteuer abschaffen wollen, wenig überzeugend. Weiter suggerieren die verschiedenen Fallhypothesen, Familien der oberen, mittleren und unteren Einkommensschichten würden in gleich grossen Wohnungen (120 m²) wohnen. Auch ist es nicht haltbar, wenn die Energiesteuer in Prozenten der Einnahmen gemessen wird. Richtig ist vielmehr – wie die OECD-Studie von 1997 aufzeigt – dass die Energieabgabe in Prozenten der Ausgaben zu

messen ist. Dies darum, weil kleine und mittlere Einkommensschichten weniger für Energie ausgeben und daher die Erhöhung dieser Energiekosten sie auch weniger treffen kann (und soll).

Argument 4: Personen, die nicht im Arbeitsprozess sind (Rentner/Hausfrauen), können nicht von der Senkung der Lohnnebenkosten profitieren. Dies ist ungerecht.

Gegenargument 4: Richtig ist, dass Personen, die nicht im Arbeitsprozess stehen, nicht direkt von der Senkung der Lohnnebenkosten profitieren können. Dies ergibt sich aus dem Ziel der Grundnorm, die Arbeitskosten zu verkleinern und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz im Vergleich zu andern Ländern mit weniger ausgebautem sozialem Netz zu sichern. Wenn die Senkung der Krankenkassenprämien gefordert wird, dann sehen die Gegner nicht, dass mit der Senkung der Krankenkassenprämien die Arbeit keinesfalls billiger wird und damit auch keine positiven Effekte auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu erwarten wäre.

- Die *Rentner* profitieren zu einem erheblichen Teil indirekt von der Senkung der Lohnnebenkosten: ihre Rente wird nämlich von jenen finanziert, die jetzt arbeiten (Generationenumlageverfahren). Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen dient daher auch ihnen.
- Die *Hausfrauen* haben mit der 10. AHV-Revision eigene AHV-Gutschriften für die Zeit der Familienpause und den Anspruch auf eine eigene AHV erhalten. Auch sie profitieren davon, wenn die hohen Lohnkosten die Unternehmen nicht weiterhin in hohem Mass dazu animieren, menschliche Arbeitskraft durch maschinelle zu ersetzen und damit der Rentenfinanzierung die Basis zu nehmen.

Argument 5: Umweltsteuern laden die Unternehmungen ein, ihren Standort in andere Länder zu verlegen: sie vernichten Arbeitsplätze im Inland. Wenn schon, dürfte nur in Gemeinschaft mit unseren europäischen Nachbarn gehandelt werden.

Das Ziel der Grundnorm ist, die Arbeitskosten zu verkleinern und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz zu sichern.

Eine Ökologisierung des Steuersystems darf nicht Selbstzweck sein.

Gegenargument 5: Da wir nicht zu den *First-Movern* gehören, können wir die in andern Ländern mit einer Umweltbesteuerung gemachten Erfahrungen nutzen. Die OECD-Studie weist darauf hin, dass die Investitionsdaten und die Informationen über Standortentscheidungen vermuten lassen, dass kaum Unternehmen infolge unterschiedlicher Umweltstandards abgewandert oder *pollution havens* entstanden sind. Richtig ist, dass eine niedrige Steuerbelastung für die Standortbestimmung wichtig ist, dass aber andere Daten den Standortentscheid wesentlich stärker beeinflussen wie Bildungsqualität, Infrastruktur, stabile Wechselkurse und die Arbeitskosten – aber auch eine intakte Umwelt.

Schluss

Volk und Stände haben am 24. September 2000 die Möglichkeit, mit einer Grundnorm eine sanfte Ökologisierung des Steuersystems einzuleiten. Die Wirtschaft ist sich nicht einig in der Beurteilung der Energievorlagen. Neben der Erdölwirtschaft, die z. B. die Grundnorm einführen möchte, sind andere Verbände zu nennen, die sowohl die Grundnorm wie auch die Föderabgabe und/oder die Solarinitiative verwirklicht sehen wollen. Diese Uneinigkeit der Wirtschaft macht einmal mehr deutlich, dass es *die* Wirtschaft nicht gibt und unterschiedliche Bewertungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Persönlich würde ich es bedauern, wenn die Grundnorm abgelehnt, die Förderabgabe / Solarinitiative aber angenommen würden. Dann wäre der Weg für eine Entzerrung der Preise von Arbeit und Energie zur Sicherung der Wohlfahrt aller Bürger und Bürgerinnen u. U. für Jahre verbaut und dies in einem Zeitpunkt, wo die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes zu spürbar sinkenden Energiekosten vorab für die Unternehmungen führen wird. ✦