

Die ökologische Steuerreform braucht einen Zweispänner

Von Dr. Rudolf Rechsteiner, Nationalrat, Basel-Stadt1 [Anm. 1](#)

1. Ziele der ökologischen Steuerreform

Derzeit werden Vorschläge für eine ökologische Steuerreform (ÖSR) im Bundesrat, im Ständerat, im Nationalrat und mit drei Volksinitiativen verfolgt. Unter ÖSR werden folgende Zielsetzungen subsummiert:

- a) die Reduktion der Umweltbelastung durch die Verteuerung schädlicher, vorab nicht-erneuerbarer Energieträger (CO₂, Kernenergie) oder der Energie überhaupt;
- b) die graduelle Entlastung des Faktors Arbeit von factorspezifischen Abgaben, durch Ersatz von bestehenden oder Vermeidung von neuen Lohnnebenkosten;
- c) die Sicherung der Sozialwerke durch eine ökologisch wirksame Diversifizierung des Beitragssubstrats.

Nicht zwingender Bestandteil, aber zum Kontext der ökologischen Steuerreform gehört

- d) die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz durch teilweise oder ganze Verwendung des Abgabenaufkommens aus Lenkungsabgaben.

Die grundlegenden Mechanismen einer ÖSR werden wissenschaftlich seit langem thematisiert [Anm. 2](#) und wurden in den letzten Jahren verfeinert. [Anm. 3](#) Die politische Akzeptanz dieser Modelle ist empirisch gesehen jedoch nach wie vor eher gering. Bis heute werden wiederkehrend ansteigende Lenkungsabgaben in kaum einem Industrieland praktiziert, auch nicht auf dem Niveau tiefer Abgabensätze. Gleichzeitig spitzt sich die Umweltproblematik durch den Preiszerfall auf dem Markt fossiler Energieträger weiter zu. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass auch die Zahl der Vorschläge für eine ÖSR weiter ansteigt. Die Diskussion in der Schweiz wird neuerdings stark beeinflusst durch die bevorstehende Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte, welche den Marktanteil der Wasserkraft an der Elektrizitätsversorgung von derzeit über 60 Prozent grundlegend in Frage stellt. Der Preiszerfall der fossilen Energieträger und die unter monopolistischen Bedingungen aufgebauten Ueberkapazitäten atomarer und fossiler Kraftwerke [Anm. 4](#) führen dazu, dass bestehende Wasserkraftwerke wohl vorerst weiterbetrieben, im offenen Markt aber nicht mehr kostendeckend modernisiert werden können. Ähnliches gilt für andere erneuerbare Energien [Anm. 5](#) und manche Effizienztechnologien. [Anm. 6](#) Die Zukunft der Wasserkraft hängt entscheidend davon ab, ob in der Schweiz eine ökologische Steuerreform oder andere ökologische Leitplanken (zB. Minimalquoten für Strom aus erneuerbaren Energien) möglich werden. Die Bundesverfassung verlangt ausdrücklich eine ausreichende, breit gefächerte und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. [Anm. 7](#) Eine Preisgabe der einheimischen erneuerbaren Energien und der Effizienztechnologien würde Sinn und Geist des Energieartikels widersprechen [Anm. 8](#) und den Gebirgskantonen langfristig schaden. Dies ist einer der Gründe, weshalb die ÖSR in der Schweiz intensiv und mit einer Vielzahl unterschiedlicher Vorschläge diskutiert wird.

Tabelle 1
Übersicht über massgebliche Abgabemodelle in der Schweiz

	Zielsetzung der laufenden Projekte	Erhebungsseite Anm. 9	Verwendung ohne ökol. Zweckbindung	Verwendung mit ökol. Zweckbindung	Abgabe Mrd.Fr.
Volk	Energie-Umwelt-Initiative	c	e		5-15
Volk	Solarinitiative	b		i, m 50%,k 50%	0,88
Volk	"Energie statt Arbeit besteuern"	c	e,f		>0,2
BR	Strommarktgesetz	d		l, m,	1-2
BR/SR	CO2-Gesetz	a	e, h	Gesetz	1,4
BR	Energieabgabe IDA-FiSo 2	offen	e, f		offen
BR	Energieabgabe/ÖSR gemäss EFD/Bundesrat	offen	e,f,g		offen
NR	EnG Art. 14bis	b		i, k, l	1,05
SR	Gegenvorschlag zur Solarinitiative und Energie-Umwelt-Initiative für eine ÖSR	b	e,f	i, k, l	?

a = Abgabe nur CO₂ ; b = Abgabe auf nichterneuerbaren Energien (CO₂ und Kernenergie); c = Abgabe auf nichterneuerbaren Energieträgern und Strom aus grossen Wasserkraftwerken; d = Abgabe auf dem gesamten Strom (inkl. Wasserkraft); e = Reduktion von Lohnnebenkosten (Ersatz bestehender Lohnprozente); f = Schliessung von Finanzierungslücken der Sozialwerke (anstelle neuer Lohnprozente); g = Entlastungen des Bundeshaushaltes, insbesondere Deckung der Finanzierungspflichten des Bundes an die Sozialwerke; h = Teilrückerstattung an Haushalte; i = Massnahmen zur rationellen Energienutzung und Effizienzförderung; k = Förderung neuer erneuerbarer Energien, insb. der Solarenergie; l = Erneuerung bestehender Wasserkraftwerke; m = Abgeltung von "stranded investments" der Atomkraftwerke

2. Umstrittene Erhebungsseite

Die Vielzahl der Vorschläge ruft nach einer Klärung. Einig ist man sich allgemein darüber, dass Lenkungsabgaben auf der Erhebungsseite schädliche Energieträger verteuern und damit Spar- und Substitutionsanreize auslösen sollen. Die Schädlichkeit einzelner Energieträger wird indessen unterschiedlich beurteilt. Der Bundesrat anerkennt die CO₂-Problematik und schlägt im CO₂-Gesetz [Anm. 10](#) eine punktuelle Verteuerung der fossilen Energieträger vor. Dies führt allerdings zu fragwürdigen Substitutionseffekten ("Atomenergieförderungsgesetz") und verhilft den Inhabern der Wasserkraftwerke bei hohen Abgabesätzen zu Differentialgewinnen. [Anm. 11](#)

Die Beweise fehlen, dass die Kerntechnik den CO₂-Trägern in einer Gesamtbetrachtung ökologisch überlegen ist. Die Schadenskosten bei einem Unfall vom Typ "Tschernobyl" in Westeuropa werden auf 4000 bis 5000 Milliarden Franken veranschlagt. [Anm. 12](#) Die Haftpflicht der Betreiber wurde marktwidrig auf 1 Mrd. Franken begrenzt – also auf weniger als ein Promille der möglichen Schadenskosten. Eine privatwirtschaftliche Vollversicherung der Atomrisiken fällt ausser Betracht. [Anm. 13](#) Zudem werden die Entsorgungskosten der Schweizer Atomkraftwerke von insgesamt 16 Mrd. Fr. [Anm. 14](#) realwirtschaftlich gesehen stets den nachfolgenden Generationen überbürdet. Die notwendigen Finanzmittel existieren bisher nur in Form von rein buchhalterischen Aktivierungen von bestehenden Atomkraftwerken, die als unverkäuflich zu betrachten sind [Anm. 15](#) und deren Verkehrswert wegen der anstehenden Entsorgungspflichten negativ sein dürfte. [Anm. 16](#)

Wegen der bedeutenden externen Effekte der Kernenergie darf diese bei einer ÖSR nicht ausgeklammert werden. [Anm. 17](#) Die punktuelle CO₂-Regulierung im CO₂-Gesetz würde dazu führen, dass der *in der Schweiz* erzeugte Strom aus Wärmekraft-Kopplung besteuert würde, Atomstrom hingegen nicht, und ebensowenig der aus Gas- und Kohlekraftwerken *ohne Abwärmenutzung* erzeugte Stromimport aus Drittländern. Das CO₂-Gesetz leistet auf der Erhebungsseite keinen Beitrag zur Erhaltung und Modernisierung der Wasserkraft in der Schweiz. Die anderen Abgabemodelle in Tabelle 1 werden einer integralen Betrachtung eher gerecht, indem sie alle nicht-erneuerbaren Energien einbeziehen [Anm. 18](#) und eine breit angelegte Besteuerung nach Schädlichkeit [Anm. 19](#) oder auf dem Energiegehalt [Anm. 20](#) anstreben.

Oekonomisch optimal ist es, die Energieabgabe kontinuierlich und stufenweise einzuführen. Eine andere Frage ist, wie das Ziel der Stetigkeit in einer Referendumsdemokratie erreicht werden kann, führt doch selbst eine Verteuerung der Energie in mässigen Schritten zu erheblichen Steuerbelastungen und Widerständen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Einnahmen und Substitutionseffekte, die bei einer schrittweisen Verteuerung der nicht-erneuerbaren Energien um jeweils 15 Prozent über fünf Jahre zu erwarten sind, bei einer unterstellten Preiselastizität von -0,5. [Anm. 21](#)

Tabelle 2
Energiesteuermodell Schweiz

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Steuersatz	0%	15%	30%	45%	60%	75%	90%
Umsatz nicht-erneuerbare Energie (v. Steuer, Mrd. Fr.)	14.9	14.9	13.8	12.6	11.5	10.4	9.3
Abgabenertrag in Mrd. Fr.	0.0	2.2	4.1	5.7	6.9	7.8	8.4

Bis zum Jahre 2020 wäre ein Ertrag von rund 8 Mrd. Fr. zu erwarten, was verwendungsseitig rund 3,5 Lohnprozenten entsprechen würde. Der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energien liesse sich um etwa ein Drittel absenken.

3. Mittelverwendung entscheidet über Mehrheiten

Wenn eine Abgabe stetig ansteigen sollte, kann der Streit um die "richtige Staatsquote" am ehesten vermieden werden, wenn ihr Ertrag von Anfang an mit bestehenden Belastungen verrechnet wird. Die These, wonach die grösste Zustimmung mit staatsquotenneutralen Konzepten erreicht wird, findet eine grosse Anhängerschaft. [Anm. 22](#) *Gegen* die These von der höheren Akzeptanz spricht allerdings der erbitterte Widerstand, der gerade auch den staatsquotenneutralen Modellen erwächst. [Anm. 23](#)

Das stereotype Reaktionsmuster bestätigt die Theorie Olsons [Anm. 24](#) wonach sich kleine Interessengruppen mit Partikularinteressen ("Altindustrien") zulasten der Allgemeinheit in der Regel durchsetzen, während das Interesse der Mehrheit an generellen Steuersenkungen zu diffus ist, um mehrheitsfähige Allianzen zu mobilisieren. Es bestätigt sich einmal mehr die alte Canard'sche Steuerregel: "Alte Steuern sind gute Steuern". [Anm. 25](#) Jede Umweltabgabe unterminiert den Besitzstand der bisherigen Verursacher und zwingt diese zu Anpassungsleistungen. Diese sind mit Vermeidungskosten verbunden, die es bisher nicht gab, oder verpflichten, soweit keine Vermeidungsleistungen ergriffen werden, zu Zahlungen an den Fiskus.

Während Umweltpolitiker ökologisch bzw. erhebungsseitig argumentieren, wird "beim Volk" zuerst und zuweilen überhaupt nur über die *Mittelverwendung* diskutiert; Lenkungseffekte und ökologisch verträgliche Ersatztechnologien sind häufig wenig bekannt oder werden mit Verzicht auf zivilisatorischen Komfort gleichgesetzt. Manche Kreise der Bevölkerung halten eine nachhaltige Energieversorgung überhaupt für *unmöglich*. obschon die technischen Bausteine in Griffnähe wären.

Ihre Umsetzung erzeugt allerdings *Mehrkosten* und setzt voraus, dass entsprechende wirtschaftliche Anreize für den ökologischen Strukturwandel gesetzt werden.

Welche Rezepte helfen, damit aus dem theoretischen Konzept der ÖSR eine realpolitische Handlungsoption wird? Wenn das "fiskalische Nebenergebnis" der ÖSR in den Augen vieler die Hauptsache ist, und man sich über die ökologische Nützlichkeit des Lenkungshebels weitgehend einig ist, dann sollte man auch entsprechend vorgehen. Die vielfach – auch vom Autor [Anm. 26](#) – postulierte Staatsquotenneutralität auferlegt der ÖSR Nebenbedingungen, die nicht immer zielführend wirken. Der Begriff der Staatsquotenneutralität ist in der Literatur ohnehin nicht präzise umrissen. [Anm. 27](#) Dürfen nur bestehende Steuern gesenkt werden, und wenn ja, welche? Sind nur parafiskalische Lasten zu reduzieren (AHV- und ALV-Prämien der Sozialpartner), sollen die direkten Steuern oder – aus Gerechtigkeitsüberlegungen [Anm. 28](#) – die Kopfprämien der Krankenversicherung gesenkt werden? Und vor allem: Ist eine Saldierung der Erträge nicht nur mit bestehenden, sondern auch mit *neuen Lasten* der Sozialwerke zulässig, wie sie sich aus demographischen Gründen ergeben? [Anm. 29](#)

Theoretisch und empirisch gesehen spricht manches dafür, dass eine Verrechnung von Abgabeerträgen mit *aktuellen* oder *besonders gefährdeten* Staatsaufgaben mehr Erfolg verspricht als die "orthodoxe" Staatsquotenneutralität. Besteht beispielsweise bei der staatlichen AHV ein grösseres Defizit, könnte der politische Wille zur Sanierung stärker sein als manche tief eingegrabenen Steuerwiderstände gegen Umweltabgaben. Erfolgreiche Lenkungsabgaben wurden fast immer mit Staatsaufgaben verknüpft, die über starke Interessenvertretungen ("Lobbies") verfügen, so bei den Abgaben auf Alkohol- und Tabak [Anm. 30](#) und Spielbanken [Anm. 31](#), wo die stimmkräftige Gruppe der Betagten half. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die die Gütertransporte auf die Schiene bringen soll, wird von einer heterogenen Allianz aus Alpenkantonen, Baugewerbe, Bahngewerbe und Umweltorganisationen getragen. [Anm. 32](#) Diese Lenkungsabgaben waren *nicht* staatsquotenneutral, konnten aber politisch realisiert werden, [Anm. 33](#) weil eine Mehrheit erhebungsseitig offensichtlich den Lenkungseffekt begrüßte und auf der Verwendungsseite einen realen materiellen Gegenwert erhielt. Daraus lässt sich die "Theorie vom Zweispanner" formulieren, der allein die ÖSR ins Ziel ziehen kann: Demnach müssen sowohl auf der Erhebungsseite (*Push-Faktoren*), wie auf der Verwendungsseite (*Pull-Faktoren*) eigenständige, starke Stimmgruppen mobilisiert werden können, die erst *gemeinsam* mehrheitsfähig werden.

Das im Grundsatz richtige Streben nach Staatsquotenneutralität darf nicht zur unumstösslichen Vorbedingung der ÖSR werden. Es gehört zu den bekannten politischen Verhinderungsmethoden, an die ÖSR immer neue Nebenbedingungen zu knüpfen (staatsquotenneutral, wettbewerbsneutral, aussenhandelsneutral, verteilungsneutral, OECD-weit harmonisiert). Wiewohl diese Postulate ihre Berechtigung haben, täten die ordnungspolitischen Scharfrichter gut daran, angesichts der beschleunigten, grösstenteils irreversiblen Zerstörung von Umweltkapital, ihre Warnsirenen vorübergehend etwas leiser zu stellen. Richtig ist in der heutigen Situation vielmehr, was am ehesten zum Erfolg führt.

Abgaben mit ökologischem Erhebungsprofil, die einem überzeugenden Staatszweck dienen, sind zuweilen ehrlicher und überzeugender als Steuerreformen, von denen man dem Volk verspricht, sie seien sozusagen in jeder Hinsicht "neutral". Anhand von Einzelbeispielen irgendwelcher "Betroffenheiten" wird es den Altindustrien stets gelingen, echte oder vermeintliche "Opfer" einer neuen Abgabe der Öffentlichkeit dramatisch vorzuführen. Die Nebenbedingung "Staatsquotenneutralität" sollte deshalb einem flexibleren Konzept Platz machen, das den *langfristig angelegten Umbau des Steuersystems* und den dafür notwendigen *Vertrauensvorschuss* klar im Auge behält, aber *fiskalische Mehreinnahmen* und auch *zeitweilige Zweckbindungen* toleriert, wenn dadurch neue Mehrheiten generiert werden können, die sich von der Steuerreform und den daraus erwachsenden Neu- oder Mehrbelastungen einen realen ökonomischen Gegenwert versprechen.

Das politische Kunststück besteht gewissermassen darin, neben einer überzeugenden Erhebungsseite bei der Mittelverwendung eine ausreichende Zahl

von Gruppierungen zu gewinnen, deren Macht grösser ist als der hartnäckige Widerstand der Altindustrien, deren furioser Widerstand sich grundsätzlich gegen jede Mehrbelastung ihrer lieb gewordenen Emissionen richtet. Dass die Verwendung von Abgabenerträgen für die Senkung der Lohnnebenkosten und damit für eine Verbilligung des Faktors Arbeit im Verhältnis zu den Faktoren Energie und Kapital in volkswirtschaftlicher Hinsicht fast nur Vorteile bringt, sei hier keineswegs bestritten. Nur besitzt die Senkung von Lohnnebenkosten, an die man sich längst gewöhnt hat, für die Bildung neuer Mehrheiten wenig Zugkraft, und dies gleich aus mehreren Gründen anführen:

- In einer Zeit, wo es dem Staat und den Sozialversicherungen an Geld fehlt, werden neue Abgaben, deren Zweck einzig darin besteht, andere Abgaben zu senken, als "unlogisch" empfunden.
- Verteilungspolitisch stösst die Reduktion von Lohnabgaben auf Widerstand; Energieabgaben wirken im Vergleich mit Lohnabgaben eher regressiv, die Gewerkschaften wittern Sozialabbau.
- Selbst wenn der Lenkungsmechanismus verstanden wird, herrscht Angst vor einem neuen Verwaltungsapparat. Stimmbürger begegnen dem Adjektiv "staatsquotenneutral" mit Skepsis, nach dem Motto "*was der Staat einmal hat, das gibt er nicht mehr her!*"

Diese Mechanismen erklären wenigstens teilweise die Nahe-Null-Erfolgsbilanz der staatsquotenneutralen Modelle. Wiewohl steuertheoretisch "optimal", haben sie empirisch gesehen eine miserable Erfolgsbilanz. In Zeiten grosser Finanzierungslücken ist der Verzicht auf neue, allenfalls ungünstigere Abgaben eher kommunizierbar als das Primat der Abgabensenkung. Diese Offenheit der Konzeption kann am ehesten erreicht werden, indem die Einnahmen aus einer ÖSR mit den Lohnnebenkosten offen saldiert werden und so einerseits die Finanzierungsgrundlagen der Sozialwerke verbreitern, andererseits – in finanziell rosigeren Zeiten – auch eine *absolute Senkung von Lohnprozenten* ermöglichen. Angesichts der absehbaren Lücken bei der Finanzierung der Sozialwerke – bis zum Jahr 2025 besteht eine Finanzierungslücke von 7 bis 8 Lohnprozenten [Anm. 34](#) – sollte deshalb versucht werden, den Ertrag von Lenkungsabgaben flexibel sowohl für die Vermeidung von neuen Lohnnebenkosten als auch zur Senkung von Lohnprozenten zu verwenden. Wenn eine Umweltabgabe nicht nur ökologisch, sondern auch sozial *mehr Sicherheit* verspricht, werden neue Wählerschichten mobilisiert, die einer Umweltabgabe mit rein ökologischer Stossrichtung allein nie zustimmen würden. Dies scheint der Bundesrat erkannt zu haben, wenn er staatsquoten-neutrale Modelle verwirft.

Das anstehende CO₂-Gesetz vermag aus der Sackgasse allerdings nicht herauszuführen. Neben erhebungstechnischen Schwächen (siehe oben) überzeugt die Mittelverwendung wenig, da sie "frühestens im Jahr 2004" in Kraft treten soll, und auch dies nur "subsidiär". Diese "virtuelle Konstruktion" einer CO₂-Abgabe erlaubt keine Verknüpfung mit der Sanierung der AHV und es wird deshalb auch nicht gelingen, entsprechende Wählerschichten anzusprechen, abgesehen von den weiteren verwendungsseitigen Hypothesen im bundesrätlichen Entwurf.

Grossunternehmen werden mit pauschalen Vereinbarungen ganz von der Abgabe freigestellt, [Anm. 35](#) ohne den Anspruch auf ermässigte Lohnnebenkosten zu verlieren. Diese fragwürdige Rechtskonstruktion, die dem Postulat der Rechtsgleichheit kaum standhält, wird politisch viel Widerstände wecken.

Eher könnte es gelingen, die 11. AHV-Revision und später eine Revision der IV, ALV oder der Krankenversicherung mit bescheidenen, aber realisierungsfähigen Energiesteuerportionen anzureichern, ohne jedesmal die 5-Mark-pro-Liter-Benzin-Hysterie zu schüren. So könnte mit der Zeit eine ÖSR entstehen, die der schweizerischen Manier der kleinen Schritte entspräche und Aussichten hätte, auch ein Referendum zu überstehen.

4. Sind Zweckbindungen nur falsch?

Eine Ueberprüfung lieb gewordenener Positionen ist unter ähnlichen Vorzeichen auch hinsichtlich der von der Oekonomie in der Reuel riqoros abelehten

Subventionslösungen angebracht. Die Oekonomie weist durchaus zurecht auf die bescheidene Effizienz von Beitragsleistungen hin, verursacht durch Mitnahmeeffekte [Anm. 36](#), fehlende Kostenoptimalität [Anm. 37](#) und unerwünschte Einkommenseffekte [Anm. 38](#). Doch im Endeffekt zielt diese Kritik oft nur auf die Erhaltung des politischen status quo des *Laissez-faire*, der den Verursachern alle Rechte einräumt und die Interessen der Opfer übergeht. Trotz vieler Schwächen gibt es einige gute Gründe, im Energiebereich Beiträge für Substitutionstechnologien weit über das hinaus zu leisten, was generell im engen Rahmen von Forschung und Entwicklung von der Oekonomie noch als sinnvoll erachtet wird:

1. Wenn der Steuerwiderstand ("Canard'sche Regel") ungefähr proportional zur Abgabenhöhe ansteigt, dann braucht es bei gegebenem Lenkungsbedarf sehr hohe Steuersätze, wenn nur mit staatsquotenneutralen Abgaben operiert wird. Wird aber ein Teil des Abgabenaufkommens zweckgebunden für Vermeidungsinvestitionen eingesetzt, sinkt einerseits die erforderliche Abgabenhöhe, um ein bestimmtes ökologisches Ziel zu erreichen, andererseits sind die Einstiegskosten zur ökologischen Umstrukturierung für die Verursacher tiefer und verteilungspolitisch mit weniger Härten verbunden.
2. Das Verursacherprinzip wird durch Beitragsleistungen nicht grundlegend verletzt, solange ihre Finanzierung nicht aus der Staatskasse, sondern mittels emissionspezifischer Abgaben erfolgt.
3. Beiträge können helfen, Skaleneffekte (Verbilligung durch Mengenexpansion) zu erzeugen. Das staatliche Engagement wirkt zudem bei Investoren und Konsumenten vertrauensbildend. Für die Verbreitung einer bestimmten Technik ist zudem oft eine minimale Masse notwendig (Beispiel: Tankstellen für Elektrofahrzeuge).
4. Die Energiemärkte funktionieren nicht vollkommen, sondern es bestehen Informations- und Markthindernisse, etwa die Mieter-/Vermieter-Problematik. Zahlt der Mieter die Stromrechnung, hat der Vermieter keine Anreize, veraltete Haustechnik zu sanieren.
5. Die Erfahrungen mit Art. 35 USG weisen darauf hin, dass Verursacher eher bereit sind, Vermeidungsleistungen zu erbringen, wenn sie als Anbieter von neuen Substitutionstechniken Aussicht auf neue Umsätze erhalten. Im erwähnten Fall der Abgaben auf VOC und schwefelhaltigeren Heizölsorten (USG Art. 35) hatte die Mineralölindustrie schon vor Wirksamkeit der staatsquotenneutralen Lenkungsabgaben schwefelarme Erzeugungslinien errichtet. Ebenso verfügten die Farbenproduzenten über eine breite Palette VOC-freier Ersatzprodukte. [Anm. 39](#)

Daraus lässt sich die These ableiten, dass sich Subventionen für Ersatztechnologien häufig dazu eignen, den Weg hin zu echten, staatsquotenneutralen, Lenkungsabgaben zu bahnen, weil sie alte Widerstände aufbrechen. Für diese These sprechen auch die Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt: Im Jahre 1985 wurde ein Strompreiszuschlag von maximal 5% des Stromumsatzes eingeführt, dessen Ertrag für Beitragsleistungen an erneuerbare Energien und Effizienztechnologien eingesetzt wird. 13 Jahre später, im Jahre 1998, geht man daran, eine staatsquotenneutrale Lenkungsabgabe auf Strom von rund 25 % der Endverbraucherpreise einzuführen. [Anm. 40](#) Die Erträge werden für die Senkung von Lohnnebenkosten (AHV-Prämien) und für Pro-Kopf-Auszahlungen (Oeko-Bonus an Haushalte) verwendet.

Haben die Verursacher oder ihre industriellen Vermeidungspartner erst einmal Investitionen in Vermeidungstechnologien getätigt, sind sie geradezu *hungrig* auf Lenkungsabgaben. Erst sie erlauben es, die getätigten Investitionen zu amortisieren. Zudem sind Produkte mit hohem ökologischem Profil mit höherer Wertschöpfung verbunden, weshalb mehr Oekologie generell nicht zu weniger, sondern zu mehr Wirtschaftswachstum führen wird. Ohne staatliche Beiträge werden Ersatztechnologien aber häufig gar nicht initiiert. "Reine" Lenkungsabgaben führen hier nur selten ans Ziel. Ihre Androhung, gekoppelt mit ordnungsrechtlichen Beschränkungen der Verursacher, führt im Gegenteil häufig zu ausweglosen politischen Verhärtungen, wobei dann nicht einmal jene Technologien zur Anwendung kommen, die technisch längst erobert sind. [Anm. 41](#) Erst mit der Entstehung

einer eigenständigen "Vermeidungswirtschaft" entsteht die politische Basis, die auch weitergehende Lenkungsinstrumente durchzusetzen vermag.

Vielfach wird die Ansicht vertreten, dass sich Subventionen, einmal eingeführt, auf Dauer verstetigen und zu einem bleibenden Anstieg der Staatsquote führen. Der Vergleich mit der Landwirtschaft liegt nahe. Empirische Beweise für eine derartige Zwangsläufigkeit lassen sich indessen nicht erbringen. Im Gegenteil hat in der Wasserreinigung und in der Abfallwirtschaft eine *Reduktion der Staatsquote* stattgefunden. Anfänglich von der Allgemeinheit finanzierte Subventionen an die Abwasserreinigungsanlagen wurden weitestgehend wieder abgeschafft. Und in der Kehrichtentsorgung hat sich die frachtabhängige (bzw. gewichtsabhängige) Gebühr anstelle der steuerfinanzierten Entsorgung wenigstens im deutschsprachigen Raum der Schweiz weitgehend durchgesetzt. Während in der Landwirtschaft Subventionen der Einkommenssicherung einer homogenen, als unverzichtbar angesehenen Bevölkerungsschicht dienen, scheint im Umweltschutz das Verursacherprinzip akzeptiert zu werden, wenn die Vermeidungstechnologien erst einmal erschwinglich sind. Es darf nicht vergessen werden, dass die Atomenergie, von ihren Befürwortern vor Jahrzehnten als saubere und unerschöpfliche Alternative angepriesen, nur dank Quersubventionen innert zweier Jahrzehnte auf 40 Prozent der Landeserzeugung ausgebaut werden konnte. Dies geschah vorab über den Mischpreis der monopolistischen Elektrizitätswerke, wobei alte, abgeschriebene Wasserkraftwerke und die einst hohen Erträge aus dem Stromhandel die neue, defizitäre Technologie querfinanzierten. Die Windenergie, die weltweit einen starken Ausbau erlebt, kam ebenfalls nicht ohne Beiträge und eine fördernde Einspeisegesetzgebung aus. Es wäre verfehlt zu glauben, die erneuerbaren Energien und die nötigen Speicher-, Transport- und Anwendungstechnologien könnten sich ohne finanziellen Zustupf rasch einen bedeutenden Marktanteil sichern. Der Königsweg der staatsquoten-neutralen Abgabe mit seinen hohen, an den Schadenskosten orientierten Abgabesätzen steht dem gemischten Instrumentarium der vermeidungs-(kosten-)orientierten Lösungen eher im Wege, als dass er zu mehrheitsfähigen Allianzen verhilft.

Literatur

- Ausschuss der Ueberlandwerke, Finanzkommission Entsorgung, Ermittlung und Finanzierung der Entsorgungskosten, Bericht an das Bundesamt für Energiewirtschaft, Olten 1996
- Bach, Stefan: Warum sind alte Steuern gute Steuern? in Wirtschaftsdienst, 1994/3, S. 151-156
- Binswanger H.Chr., Geissberger, Chr., Ginsburg Th. (Hrsg.): Wege aus der Wohlstandsfalle, der NAWU-Report, Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung, Frankfurt a. M., 1979
- Bundesrat, Schweizerischer: Botschaft zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 17. März 1997, Nr. 97.030, Bern, EDMZ, 1997
- Erdmann, G.: Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Lenkungsabgaben auf Energieträger in der Schweiz, Bern 1997
- Ewers, H.-J., Rennings, Klaus: Die volkswirtschaftlichen Kosten eines Super-GAU's in *Biblis*, Zeitschrift für Umweltrecht und Umweltpolitik 4/1991, 379-396
- Förderverein der Solar- und Energie-Umwelt-Initiative: "Solar-Initiative" und "Energie-Umwelt-Initiative", Erläuterungen zu den Eidg. Volksbegehren, Unterlagen des Initiativkomitees, Zürich/Basel, 1993
- IDAFiSo 1 (Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen"): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, Bern
- IDAFiSo 2 (Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen") Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen, Bern, 1997
- Jaag Tobias, Helen Keller, Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit einer

- Energieabgabe. Zürich 1998
- Kirchgässner, G.: Ökologische Steuerreform Utopie oder realistische Alternative? Diskussionspapier Nr. 9621, Universität St. Gallen, volkswirtschaftliche Abteilung, St. Gallen, 1996
 - Kriesi, Hanspeter: Wie kann eine ökologische Steuerreform mehrheitsfähig werden?, in: Ruedi Meier, Paul Messerli, Gunter Stephan: ökologische Steuerreform in der Schweiz, Chur/Zürich 1998
 - Mauch S. M., Iten R., Ernst U. von Weizsäcker, Jochen Jesinghaus: Ökologische Steuerreform, Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, Verlag Rüegger, Chur, 1992
 - Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1985
 - Rechsteiner, R.
 - Umweltschutz per Portemonnaie, Unionsverlag, Zürich 1990
 - "Umweltschutz per Portemonnaie" am Beispiel der Lösemittelemissionen, Neue Zürcher Zeitung, 9. 8.1991
 - Anforderungen an einen liberalisierten Strommarkt, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.9.96
 - Wer Strom spart, ist selber schuld - Zur Tarifpolitik der schweizerischen Elektrizitätswerke, Elektrizitätstarife zwischen politischen Anforderungen und Markt, Bundesamt für Energiewirtschaft (Hrsg.), Bern 1997
 - Sozialstaat Schweiz am Ende? Unionsverlag, Zürich 1998
 - Tyran, Jean-Robert: Katastrophen-Kapitalismus, Neue Einsatzmöglichkeiten der Haftpflicht als marktwirtschaftliches Instrument in der Umweltpolitik, Typoskript Zürich 1993
 - Weizsäcker, E.U. von: Erdpolitik, Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, 3. aktualisierte Auflage, Darmstadt 1992
 - Wirtschaftsförderung, Schweizerische: Dokumentation Nr. 27 vom 7.7.97, Zürich 1997 (1997a)
 - Wirtschaftsförderung, Schweizerische: Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Lenkungsabgaben auf Energieträgern in der Schweiz, Dokumentation vom 11. 8. 1997 (1997b)

Anmerkungen

- ¹ Der Schreiber ist Mitautor der Solar- und der Energie-Umwelt-Initiative, seit 1995 Nationalrat und Mitglied der UREK (Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie). Ab Herbst 1998 Lehrbeauftragter für Umweltpolitik an der Universität Basel. [zurück](#)
- ² Als einer der ersten: Binswanger et al. 1979 [zurück](#)
- ³ Rechsteiner 1990, Weizsäcker 1992, Mauch et al. 1992, Kirchgässner 1996, Kirchgässner et al. 1998. [zurück](#)
- ⁴ Vgl. Rechsteiner 1997 [zurück](#)
- ⁵ z.B. solare Wärmegewinnung, Windenergie, Turbinierung von Trinkwasser, in kleinerem Ausmass für die solare Stromgewinnung [zurück](#)
- ⁶ z.B. Wärmekraftkopplung, Brennstoffzellen, div. Energiesparttechnologien [zurück](#)
- ⁷ Art.24^{octies} Abs. 1 BV [zurück](#)
- ⁸ Vgl. Rechsteiner 1996 [zurück](#)
- ⁹ a=Abgabe nur CO₂; b=Abgabe auf nichterneuerbaren Energien (CO₂ und Kernenergie); c=Abgabe auf nichterneuerbaren Energieträgern und Strom aus grossen Wasserkraftwerken:

d=Abgabe auf dem gesamten Strom (inkl. Wasserkraft); e=Reduktion von Lohnnebenkosten (Ersatz bestehender Lohnprozente); f =Schliessung von Finanzierungslücken der Sozialwerke (anstelle neuer Lohnprozente); g=Entlastungen des Bundeshaushaltes; h=Teilrückerstattung an Haushalte; i =Massnahmen im Energiebereich /Effizienztechnologien; k=Förderung neuer erneuerbarer Energien, Solarenergie; l=Erneuerung bestehender Wasserkraftwerke; m= Abgeltung von "stranded investments" der AKWs. [zurück](#)

- ¹⁰ Botschaft zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 17.März 1997, Nr.97.030 [zurück](#)
- ¹¹ Deshalb beziehen verschiedene Initiativen grosse Wasserkraftwerke in die Abgabepflicht ein. [zurück](#)
- ¹² Ewers et al., 1991 [zurück](#)
- ¹³ Tyran 1993 [zurück](#)
- ¹⁴ Ausschuss der Ueberlandwerke 1996 (inkl. Stilllegungskosten) [zurück](#)
- ¹⁵ So die Aussage von Dr. G. Operto, Direktor des EWZ (Elektrizitätswerk der Stadt Zürich), der beim Versuch, seine Atombeteiligungen für Fr. 1.-- zu verkaufen, keine Käufer finden konnte. [zurück](#)
- ¹⁶ Nach wie vor gilt der alte Leitspruch, wonach aller laufende Aufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. (Dazu: G. Mackenroth, die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, 1952, S. 41) [zurück](#)
- ¹⁷ So postuliert in Kirchgässner et al. 1998 und Kirchgässner 1996 [zurück](#)
- ¹⁸ Ausnahme: Entwurf Elektrizitätsmarktgesetz [zurück](#)
- ¹⁹ So die Energie-Umwelt-Initiative; vgl. Förderverein der Solar- und Energie-Umwelt-Initiative, 1993, S.8 [zurück](#)
- ²⁰ So in der Solarinitiative und in Art. 14bis/EAB im EnG-Entwurf; wo ein Minderheitsantrag Rechsteiner zudem verlangt, dass die Abgabe innerhalb der fossilen Energien nach dem CO₂-Gehalt differenziert wird. [zurück](#)
- ²¹ Demgemäss bewirkt eine zusätzliche Steuer von 15% eine Reduktion des Verbrauchs um 7,5%. [zurück](#)
- ²² So wörtlich vorgesehen in der Energie-Umwelt-Initiative, Kirchgässner et al. 1998, Rechsteiner 1990, von Weizsäcker 1992 S.162 [zurück](#)
- ²³ So ersichtlich an der Reaktion der Wirtschaftsverbände auf die Konkretisierung von Art. 35 USG (Wirtschaftsförderung 1997a) und auf die explizit staatsquoten-neutrale Energie-Umwelt-Initiative (Wirtschaftsförderung 1997b, vgl. auch Erdmann 1997) [zurück](#)
- ²⁴ Olson 1985 [zurück](#)
- ²⁵ Bach 1994 [zurück](#)
- ²⁶ Rechsteiner 1990 [zurück](#)
- ²⁷ Jaag 1998 S. 14 [zurück](#)
- ²⁸ Einbezug der Rentner [zurück](#)
- ²⁹ Rechsteiner 1998 [zurück](#)
- ³⁰ BV Art. 24quater Abs. 2 [zurück](#)
- ³¹ BV Art. 35 Abs. 5 und 6 [zurück](#)
- ³² Als staatsquotenneutral im engen Sinne können nur die VOC-Abgaben im USG bezeichnet werden. [zurück](#)
- ³³ Die LSVA-Gesetzgebung unterliegt noch dem Referendum. [zurück](#)
- ³⁴ IDAFiSo1 1996, S. 72 [zurück](#)
- ³⁵ Art 9 Abs 2 a. [zurück](#)
- ³⁶ Unter Mitnahmeeffekt versteht man die Beitragsgewährung an Konsumenten, die ein verbilligtes Produkt (zum Beispiel Sonnenkollektoren) auch ohne Beiträge kaufen würden.

[zurück](#)

³⁷ Es werden nicht automatisch die preisgünstigsten Einsparkombinationen subventioniert.

[zurück](#)

³⁸ Abgabenerträge fließen an die Verursacher zurück. [zurück](#)

³⁹ Rechsteiner 1991 [zurück](#)

⁴⁰ Von der baselstädtischen Energiekommission im Mai 1998 in zweiter Lesung verabschiedet, Beschlussfassung im Grossen Rat im September 1998. [zurück](#)

⁴¹ Im Energiebereich zum Beispiel die Wärmeerzeugung mittels Sonnenkollektoren. [zurück](#)

Publikation herunterladen (19 KB, ZIP, Word 6.0)

[Publikationen](#) [Hauptseite](#)