

13.095

**Botschaft
zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»**

vom 20. November 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. November 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Zwar teilt er grundsätzlich das Anliegen der Initiative, zur Erreichung von klima- und energiepolitischen Zielen Energieabgaben einzusetzen. Doch er lehnt die Abschaffung der Mehrwertsteuer ab und hält es für unzweckmässig, die Höhe der vorgeschlagenen Energiesteuer an den Mehrwertsteuereinnahmen beziehungsweise am staatlichen Finanzierungsbedarf auszurichten.

Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» wurde am 17. Dezember 2012 mit 108 018 gültigen Unterschriften von der Grünliberalen Partei (GLP) eingereicht. Sie verlangt die Einführung einer Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern wie Erdöl, Erdgas, Kohle oder Uran. Die steuerliche Mehrbelastung des Energieverbrauchs soll durch die Abschaffung der Mehrwertsteuer kompensiert werden.

Mit diesen Forderungen wollen die Initiantinnen und Initianten die Energieeffizienz erhöhen, erneuerbare Energien fördern und den Ausstoss von CO₂-Emissionen reduzieren. Die Initiative soll dazu beitragen, dass der Ausstieg aus der Kernenergie klima- und wirtschaftsverträglich umgesetzt werden kann.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Der Bundesrat befürwortet zwar die klima- und energiepolitische Stossrichtung der Initiative: Im Mai 2011 hat er den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen, wobei die heutigen Klimaziele weiterverfolgt werden sollen und eine hohe Stromversorgungssicherheit aufrechterhalten werden soll. Er teilt auch die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass die Reduktionsziele für CO₂- beziehungsweise Treibhausgasemissionen und für den Energieverbrauch längerfristig vorwiegend über preisliche Massnahmen erreicht werden sollen. Deshalb wird gegenwärtig im Rahmen der Arbeiten zur zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 geprüft, wie die Fördersysteme für erneuerbare Energien und Energieeffizienz – unter anderem das Gebäudeprogramm – nach 2021 sukzessive durch den Einsatz von Energieabgaben ersetzt werden können.

Die Volksinitiative schlägt mit der Abschaffung der Mehrwertsteuer jedoch eine finanz- und wirtschaftspolitisch unerwünschte Richtung vor. Um die Finanzierung der öffentlichen Haushalte zu garantieren, wären sehr hohe Energiesteuersätze notwendig, die das energie- und klimapolitisch begründbare Mass bei Weitem übersteigen. Diese müssten – um die benötigten Fiskaleinnahmen für den Bund zu erzielen – weiter erhöht werden, sobald die Lenkungswirkung eintritt und die Haushalte und Unternehmen weniger nicht erneuerbare Energie konsumieren. Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle des Bundes und sie wird für die Finanzierung der Sozialversicherungen zunehmend wichtiger. Ausserdem schneidet sie hinsichtlich verschiedener Zielsetzungen wie Transparenz und wirtschaftliche

Effizienz als Ergänzung zur Einkommenssteuer günstig ab. Die Unternehmen würden bei einem Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer gegenüber der heutigen Situation stärker belastet. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer, die weitgehend aussenhandelsneutral ist, würde die Energiesteuer die inländischen Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten benachteiligen. Die Initiative hätte ferner negative Verteilungswirkungen zur Folge; sie würde dazu führen, dass Haushalte mit niedrigerem Einkommen überproportional belastet werden. Ein Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer ist deshalb nicht empfehlenswert.

Antrag des Bundesrates

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	9026
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	9030
1.1 Wortlaut der Initiative	9030
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	9031
1.3 Gültigkeit	9032
2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	9032
2.1 Politisches Umfeld	9032
2.2 Geltendes Recht	9033
2.3 Energiepolitik des Bundes	9035
2.3.1 Energiestrategie 2007	9035
2.3.2 Energiestrategie 2050	9035
2.3.3 Pläne des Bundesrates: Übergang von einem Fördersystem zu einem Lenkungssystem	9037
2.4 Steuerpolitische Grundsätze des Bundes	9038
2.5 Die Bedeutung der Mehrwertsteuer	9039
2.5.1 Entwicklung der Einnahmen und der Zweckbindungen der Mehrwertsteuer	9040
2.5.2 Belastung der Unternehmen durch die Mehrwertsteuer	9041
2.5.3 Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer	9042
2.5.4 Aussenhandelsneutralität ist gewährleistet	9043
3 Ziele und Inhalt der Initiative	9044
3.1 Ziele der Initiative	9044
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	9044
3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes	9045
3.3.1 Erhebung einer Energiesteuer	9045
3.3.2 Möglichkeit von Abfederungsmassnahmen	9046
3.3.3 Abschaffung der Mehrwertsteuer	9046
4 Würdigung der Initiative	9047
4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	9047
4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	9048
4.2.1 Festlegung des Steuersatzes und daraus resultierende energetische Wirkungen	9048
4.2.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	9049
4.2.3 Auswirkungen auf den Bund	9054
4.2.4 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen	9055
4.2.5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	9056
4.2.6 Umsetzung der Initiative	9057

4.3	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	9059
4.3.1	Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen gegenüber der EU	9059
4.3.2	Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein und mit Deutschland	9059
4.3.3	Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelsrecht (WTO)	9060
4.4	Prüfung eines direkten Gegenentwurfs	9061
5	Schlussfolgerungen	9062
	Abkürzungsverzeichnis	9063
	Literaturverzeichnis	9064
	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» (Entwurf)	9067

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» hat den folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 130a (neu) Energiesteuer

¹ Der Bund kann auf der Einfuhr und der inländischen Erzeugung nicht erneuerbarer Energie eine Steuer erheben. Wird die Energie ausgeführt, so wird die Steuer zurückerstattet. Die Steuer wird pro Kilowattstunde Primärenergie bemessen.

² Das Gesetz kann zur Vermeidung wesentlicher Wettbewerbsverzerrungen die Besteuerung der grauen Energie vorsehen.

³ Der Steuersatz wird so festgelegt, dass der Steuerertrag einem festen Prozentsatz des Bruttoinlandproduktes entspricht.

⁴ Für die einzelnen Energieträger können aufgrund ihrer ökologischen Gesamtbilanz unterschiedliche Steuersätze festgelegt werden.

⁵ Das Gesetz kann zur Vermeidung wesentlicher Wettbewerbsverzerrungen und zur Vereinfachung der Steuererhebung Ausnahmen von einer vollumfänglichen Besteuerung festlegen.

⁶ Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet, so können höchstens 13,1 Prozent des Steuerertrags dafür verwendet werden.

⁷ 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Ertrags werden für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zugunsten unterer Einkommensschichten verwendet, sofern nicht durch Gesetz eine andere Verwendung zur Entlastung unterer Einkommensschichten festgelegt wird.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e^{bis} (neu)

3. *Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)*

² Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte:

e^{bis}. 1,5 Prozent des Ertrags der Energiesteuer nach Artikel 130a verwenden;

¹ SR 101

Art. 197 Ziff. 9² (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 130a (Energiesteuer)

¹ Mit Inkrafttreten der Gesetzgebung zu Artikel 130a, spätestens jedoch am 31. Dezember des fünften Jahres nach dessen Annahme:

- a. werden die Artikel 130, 196 Ziffer 3 Absatz 2 Buchstabe e und 196 Ziffer 14 aufgehoben;
- b. wird Artikel 134 wie folgt geändert:

Art. 134 Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung

¹ Was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der besonderen Verbrauchssteuern, der Stempelsteuer und der Verrechnungssteuer bezeichnet oder für steuerfrei erklärt, dürfen die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten.

² Der feste Prozentsatz des Bruttoinlandproduktes in Artikel 130a Absatz 3 wird so festgelegt, dass der Ertrag der Energiesteuer dem durchschnittlichen Ertrag der Mehrwertsteuer in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufhebung entspricht.

³ Tritt die Gesetzgebung zu Artikel 130a nicht spätestens am 1. Januar des sechsten Jahres nach dessen Annahme in Kraft, so regelt der Bundesrat die Einzelheiten.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» wurde am 1. Juni 2011 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 17. Dezember 2012 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 16. Januar 2013 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 108 018 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens ein Jahr nach Einreichung der Volksinitiative, d. h. bis zum 17. Dezember 2013, einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG innert 30 Monaten nach der Einreichung, d. h. bis zum 17. Juni 2015, über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

³ BBl 2011 4645

⁴ BBl 2013 617

⁵ SR 171.10

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Politisches Umfeld

Die Volksinitiative wurde im Dezember 2012 von der Grünliberalen Partei eingereicht. Das Anliegen der Initiative besteht im Grundsatz darin, durch die Einführung einer Energiesteuer den Konsum nicht erneuerbarer Energie zu verteuern. Durch die höheren Energiepreise sollen Anreize gesetzt werden, um die Energieeffizienz zu verbessern und den Energieverbrauch zu reduzieren. Die Kosten von umweltbelastenden Tätigkeiten werden dadurch stärker ihren Verursacherinnen und Verursachern angelastet. Durch die Abschaffung der Mehrwertsteuer soll die vorgeschlagene Steuerreform fiskalquotenneutral umgesetzt werden.

Die Diskussion um eine ökologische Steuerreform ist nicht neu. Zwei in den 1990er-Jahren eingereichte Volksinitiativen («Energie-Umwelt-Initiative» und «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern») forderten die Einführung von Energielenkungsabgaben, deren Ertrag zur Senkung von anderen Abgaben verwendet werden sollte, ohne dabei die Fiskalquote zu erhöhen. Zur «Energie-Umwelt-Initiative» wurde von Bundesrat und Parlament ein Gegenvorschlag formuliert, der die Grundlagen für eine Einführung einer Energielenkungsabgabe geschaffen hätte (Grundnorm). Der Ertrag wäre zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet worden. Der Gegenvorschlag wurde am 24. September 2000 vom Volk mit 45 Prozent zu 55 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die Volksinitiative «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern», die eine ähnliche Stossrichtung hatte, wurde am 2. Dezember 2001 mit 77 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Im Jahr 2006 wurde das Anliegen durch die Motion Studer Heiner (06.3190) «Ökologische Steuerreform» im Parlament eingebracht. Der Vorstoss verlangte ursprünglich eine Vorlage für eine ökologische Steuerreform, wurde in der Folge jedoch vom Parlament in einen Auftrag umgewandelt, das bestehende Steuer- und Subventionssystem auf ökologische Fehlanreize hin zu prüfen. Der im Juni 2013 vom Bundesrat vorgelegte Bericht in Antwort auf diese Motion identifiziert ökologische Fehlanreize in den Bereichen Energie- und Materialverbrauch, Verkehr sowie Bodenverbrauch und -belastung. Er kommt jedoch zum Schluss, dass Korrekturmassnahmen entweder bereits im Rahmen anderer Vorlagen eingeleitet wurden oder durch separate Vorlagen besser angegangen werden können als durch eine Sammelvorlage.

des Mineralölsteuerzuschlags – dieser Anteil entspricht rund 70 Prozent des gesamten Reinertrages der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags – sind für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassen- bzw. Luftverkehr zweckgebunden. Der übrige Anteil des gesamten Reinertrages ist für allgemeine Aufwendungen des Bundeshaushalts bestimmt. Da die Initiative keine Aufhebung der Verfassungsgrundlage dieser beiden Steuern vorsieht (Art. 86 und 131 Abs. 1 Bst. e und 2 BV), könnten sie zusätzlich zu der in der Initiative vorgesehenen Energiesteuer erhoben werden. Neben diesen beiden Verbrauchssteuern sieht das Bundesrecht im Bereich der nicht erneuerbaren Energien weitere Abgaben vor. Es ist dies insbesondere die CO₂-Abgabe, die der Bund auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen erhebt.⁹ Die CO₂-Abgabe ist eine Lenkungsabgabe, die sich auf die Sachkompetenz des Bundes im Umweltschutz (Art. 74 BV) stützt. Der Reinertrag der CO₂-Abgabe dient zu einem Drittel der Finanzierung des Gebäudeprogramms (energetische Sanierungen) und wird zu zwei Dritteln über die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Bevölkerung und über die Ausgleichskassen an die Unternehmen rückverteilt. Mit der CO₂-Abgabe sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführen sind, vermindert werden. Im Weiteren erhebt die nationale Netzgesellschaft einen Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze (Netzzuschlag), mit dem u. a. die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) finanziert wird. Der Netzzuschlag wird dazu verwendet, Sonderlasten der Netzbetreiber zu entschädigen, die diesen durch die Pflicht zur Abnahme von Elektrizität aus erneuerbaren Energien entstehen. Sie stützt sich insbesondere auf die Sachkompetenz des Bundes im Energiebereich (Art. 89 BV). Auch diese beiden Abgaben könnten zusätzlich zu der in der Initiative vorgesehenen Energiesteuer erhoben werden.

Neben diesen Abgaben auf nicht erneuerbaren Energieträgern erhebt der Bund eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die LSVA stellt keine Verbrauchssteuer dar. Sie dient gemäss Artikel 1 des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997¹⁰ dazu, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig deckt, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt.

Neben den vorstehend genannten Abgaben erhebt der Bund spezielle Verbrauchssteuern (z. B. Alkohol- und Tabaksteuer) und eine allgemeine Verbrauchssteuer, nämlich die Mehrwertsteuer. Die Mehrwertsteuer wird gemäss Artikel 1 Absatz 2 MWSTG auf den im Inland von steuerpflichtigen Personen gegen Entgelt erbrachten Leistungen, auf dem Bezug von Leistungen von Unternehmen mit Sitz im Ausland durch Empfängerinnen und Empfänger im Inland und auf der Einfuhr von Gegenständen erhoben. Im Gegensatz zu den besonderen Verbrauchssteuern, zu den Abgaben im Energiebereich oder auch zu den Zöllen müsste die Mehrwertsteuer mit der Initiative gemäss Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Buchstabe a BV zwingend aufgehoben werden.

⁹ Art. 29 Abs. 1 des CO₂-Gesetzes vom 23. Dezember 2011; SR **641.71**.

¹⁰ SR **641.81**

2.3 Energiepolitik des Bundes

2.3.1 Energiestrategie 2007

Der Bundesrat hat im Jahr 2007 beschlossen, seine Energiestrategie auf vier Säulen abzustützen: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Ersatz und Neubau von Grosskraftwerken zur Stromproduktion (inkl. neue Kernkraftwerke) sowie Energieaussenpolitik. Zur Konkretisierung der Energiestrategie 2007 verabschiedete der Bundesrat im Jahr 2008 zwei Aktionspläne.¹¹ Mit den darin festgelegten Massnahmen wurde angestrebt, in der Zeit zwischen 2010 und 2020 den Verbrauch fossiler Energien um 20 Prozent zu senken, den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch auf 24 Prozent zu erhöhen sowie den Anstieg des Stromverbrauchs auf maximal fünf Prozent zu begrenzen.

Die auf der Energiestrategie 2007 aufbauende nationale Energiepolitik besteht aus einem Mix aus Anreizinstrumenten, Fördermassnahmen, Verbrauchsvorschriften, Minimalstandards sowie Massnahmen im Bereich Forschung und Ausbildung. Als Hauptpfeiler der Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien wurde die KEV geschaffen. Mit dem Netzzuschlag werden die nicht durch Marktpreise gedeckten Kosten der Netzbetreiber für die Übernahme der Elektrizität finanziert, die aus vergütungsberechtigten Technologien (z. B. Windenergie, Sonnenenergie, Biomasse) gewonnen wird.¹² Im Jahr 2013 wird ein Zuschlag von insgesamt 0,45 Rappen pro Kilowattstunde Strom erhoben.¹³ Im Rahmen der Beratung der parlamentarischen Initiative 12.400 «Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher» (21. Februar 2012) hat das Parlament in der Sommersession 2013 beschlossen, die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien mit der kostendeckenden Einspeisevergütung zu verstärken, indem die Netzzuschläge bis auf 1,5 Rappen pro Kilowattstunde Strom angehoben werden können.

2.3.2 Energiestrategie 2050

Hauptsächlich infolge der Nuklearkatastrophe von Fukushima haben Bundesrat und Parlament im Jahr 2011 einen Grundsatzentscheid zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Dafür hat der Bundesrat auf der Basis der überarbeiteten Energieperspektiven die Energiestrategie 2050 erarbeitet. Mit der Botschaft vom 4. September 2013¹⁴ zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» legte der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket für die langfristige Sicherstellung der Energieversorgung vor. Es soll der Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» als indirekter Gegenvorschlag entgegengestellt werden.

¹¹ Aktionspläne «Energieeffizienz» und «Erneuerbare Energien», Bundesamt für Energie, 2008, abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Themen > Energiepolitik > Aktionspläne 2008.

¹² Art. 15b Abs. 1 Bst. a EnG

¹³ Art. 3j Abs. 1 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998, SR **730.01**, und Art. 15b EnG.

¹⁴ BBl **2013** 7561

Mit der Energiestrategie 2050 verfolgt der Bundesrat folgende Stossrichtungen:

- *Energie- und Stromverbrauch pro Person mit verstärkten Effizienzmassnahmen senken;*
- *Stromangebot ausweiten*, insbesondere in den Bereichen Wasserkraft und neue erneuerbare Energien: Zur Deckung der Nachfrage braucht es voraussichtlich auch einen Ausbau der fossilen Stromproduktion mittels Wärmekraftkopplung sowie gegebenenfalls mittels Gaskombikraftwerken oder vermehrten Importen von Strom;
- *Energieversorgung garantieren*: Stromimporte werden für eine sichere Stromversorgung beibehalten, die Stromübertragungsnetze ausgebaut und die Verteilnetze zu sogenannten Smart Grids umgebaut;
- *Um- und Ausbau der elektrischen Netze und Energiespeicherung*: Mit dem Ausbau der neuen erneuerbaren Energien steigen aufgrund der fluktuierenden Einspeisung der Bedarf für einen Um- und Ausbau der elektrischen Netze und der Bedarf an Energiespeichern;
- *Energieforschung verstärken*: Das Parlament hat im März 2013 bereits den Aktionsplan *Koordinierte Energieforschung Schweiz* verabschiedet;
- *Vorbildfunktion des Bundes, der Kantone, der Städte und der Gemeinden*, die ihren Eigenbedarf an Strom und Wärme weitgehend durch erneuerbare Energieträger decken und den Grundsatz «Best-Practice» in allen Bereichen beachten;
- Die *internationale Zusammenarbeit* im Energiebereich wird weiter intensiviert.

Mit dem ersten Massnahmenpaket sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Der *durchschnittliche Endenergieverbrauch pro Person* und Jahr soll bis 2020 gegenüber dem Basisjahr 2000 um 16 Prozent sinken, bis 2035 um 43 Prozent. Dies entspricht einem geschätzten Endenergieverbrauch von rund 152 TWh (549 PJ) im Jahr 2035.
- Der *durchschnittliche Stromverbrauch pro Person* und Jahr soll bis 2020 im Vergleich zum Basisjahr 2000 um 3 Prozent sinken, bis 2035 um 13 Prozent. Dies entspricht einem geschätzten Stromverbrauch von 55 TWh (198 PJ) im Jahr 2035.
- Die *durchschnittliche Jahresproduktion Elektrizität aus neuen erneuerbaren Energien* (ohne Wasserkraft) soll im Jahr 2020 bei mindestens 4,4 TWh liegen, im Jahr 2035 nach Möglichkeit bei mindestens 14,5 TWh. Dies entspricht 26 Prozent des geschätzten Stromverbrauchs im Jahr 2035.
- Die *durchschnittliche Jahresproduktion von Elektrizität aus Wasserkraft* soll im Jahr 2035 bei mindestens 37,4 TWh liegen. Dies entspricht einem Anteil von 65 Prozent des geschätzten Stromverbrauchs im Jahr 2035.

Die Zielsetzungen für den Ausbau der Elektrizität aus erneuerbaren Energien sowie für den Energieverbrauch sollen im Energiegesetz verankert werden. Ansonsten sind gesetzliche Massnahmen in folgenden Bereichen vorgesehen:

- *Energieeffizienz*: Energieeffizienz im Gebäudebereich mit Erhöhung der CO₂-Abgabe auf 84 Franken pro Tonne CO₂ und gleichzeitiger Verstärkung

des Gebäudeprogramms; Energieeffizienz in Industrie und Dienstleistung, in der Mobilität und bei Elektrogeräten sowie Transparenzvorschriften für Energieversorgungsunternehmen;

- *Erneuerbare Energien*: z. B. Erhöhung des Netzzuschlags auf maximal 2,3 Rappen pro Kilowattstunde Strom, Optimierung der Vergütungssätze, Beschleunigung der Bewilligungsverfahren;
- *Fossile Kraftwerke*: z. B. Möglichkeit für eine Teilbefreiung von Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen unter bestimmten Voraussetzungen;
- *Stromnetze*: Beschleunigung der Verfahren und Einführung von intelligenten Messgeräten (Smart Meters).

Mit dem gesamten Massnahmenpaket werden die Potenziale ausgeschöpft, welche die Schweiz bereits heute mit den vorhandenen oder absehbaren Technologien realisieren kann und für die keine zusätzliche international koordinierte Energiepolitik und Zusammenarbeit erforderlich ist.

2.3.3 Pläne des Bundesrates: Übergang von einem Fördersystem zu einem Lenkungssystem

Die Energiestrategie 2050 sieht vor, dass die Energiepolitik für die Zeit nach 2020 gemeinsam mit der Weiterentwicklung der Klimapolitik strategisch neu ausgerichtet wird. Der Bundesrat wird dazu frühzeitig kohärente klima- und energiepolitische Ziele festlegen, wobei er die internationalen Entwicklungen und die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen und für den Energieverbrauch längerfristig vorwiegend über preisliche Massnahmen zu verfolgen sind. Deshalb sollen bestehende Fördersysteme für erneuerbare Energien (KEV) und für Energieeffizienz (Gebäudeprogramm, wettbewerbliche Ausschreibungen, Einsparziele für Elektrizitätsunternehmen) nach 2021 sukzessive durch ein Lenkungssystem ersetzt werden.

Ein Lenkungssystem mit Energieabgabe hat gegenüber einem Fördersystem Vorteile, die vor allem mittel- bis langfristig zum Tragen kommen. Erstens lässt die Veränderung der relativen Preise den Haushalten und Unternehmen die Entscheidungsfreiheit, ihr Verhalten dort anzupassen, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Zweitens bewirken preisliche Anreize, dass fortwährend weitere, noch bessere Möglichkeiten gesucht werden, wie Emissionen und Energieverbrauch reduziert werden können. Von diesen Anreizen gehen dynamische Wirkungen auf die Wirtschaftsaktivität aus. Die steuerliche Mehrbelastung der Bevölkerung durch eine Energieabgabe soll kompensiert werden, indem die Einnahmen der Energieabgabe im gleichen Ausmass wieder rückverteilt werden. Eine Möglichkeit der Verwendung besteht auch darin, bestehende Steuern und Abgaben zu reduzieren. Je nachdem wie die Erträge der Energieabgabe rückverteilt beziehungsweise welche Steuern oder Abgaben im Gegenzug reduziert werden, können Effizienzgewinne realisiert werden. Diese reduzieren die volkswirtschaftlichen Kosten der Erreichung von Energie- und Klimazielen (vgl. Ziff. 4.2.2).

Das vom Bundesrat längerfristig anvisierte Lenkungssystem besteht grundsätzlich aus zwei Teilen: erstens der Erhebung einer Energieabgabe und zweitens der Verwendung des Ertrags dieser Energieabgabe. Auf welchen konkreten Energieträgern

(Brennstoffe, Treibstoffe, Strom) die Energieabgabe eingeführt werden soll, ist Gegenstand laufender Abklärungen. Durch eine geeignete Verwendung der Erträge soll die Energieabgabe haushaltsneutral sein, d. h., die öffentliche Hand soll nicht über mehr Mittel verfügen als ohne Energieabgabe. Die Belastung der Haushalte und der Unternehmen sollte demnach insgesamt nicht ansteigen. Dazu können die Erträge aus der Energieabgabe an die Haushalte und Unternehmen rückverteilt und zusätzlich durch die Senkung bestehender Steuern und Abgaben kompensiert werden. Die Einnahmen sollen so verwendet werden, dass Haushalte mit tiefen Einkommen durch die Energieabgabe nicht stärker belastet werden als solche mit hohem Einkommen. Während der Übergangsphase ab 2021 werden die Förderaktivitäten des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 auf ein Minimum reduziert. Ein Teil des Ertrags aus der Energieabgabe kann in diesem Zeitraum zur Finanzierung von Fördermassnahmen verwendet werden. Der Übergang soll flussend und innerhalb einer vertretbaren Frist stattfinden. Dabei soll der Planungssicherheit der Unternehmen und Haushalte und der dauerhaften Sicherung der Bundeseinnahmen besonders Rechnung getragen werden. Der Bundesrat prüft für ein solches Lenkungssystem mit umfassender Energieabgabe die Schaffung einer expliziten Verfassungsgrundlage.

Verschiedene offene Fragen und Varianten in Zusammenhang mit der Einführung des anvisierten Lenkungssystems wurden vom EFD in enger Zusammenarbeit mit dem EDA, dem EDI, dem EJPD, dem UVEK, dem WBF und kantonalen Vertretungen geprüft (vgl. Ziff. 4.4).¹⁵ Eine erste Konsultation zu diesem Bericht wird am 15. Dezember 2013 abgeschlossen.

2.4 Steuerpolitische Grundsätze des Bundes

Die Steuerpolitik des Bundes orientiert sich an folgenden Grundsätzen: Erstens muss stets ein ausgeglichener Bundeshaushalt gewährleistet sein, jede Steuerreform muss folglich finanzpolitisch verkraftbar sein. Zweitens sollen die Steuern fair sein, das heisst, sie sollen massvoll sein und dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgen. Drittens sollte das Steuersystem möglichst effizient sein und somit individuelle und unternehmerische Entscheidungen möglichst wenig von steuerlichen Überlegungen beeinflusst werden. Viertens soll das Steuersystem einfach sein. Fünftens soll mit einem attraktiven Steuersystem der Standortattraktivität Rechnung getragen werden.

Hinsichtlich der vorliegenden Volksinitiative ist steuerpolitisch die Frage nach den geeigneten Steuerobjekten zentral. Zur Sicherung der dauerhaften Einnahmebeschaffung dienen auf Bundesebene primär das Einkommen (direkte Bundessteuer) sowie der Konsum (Mehrwertsteuer) als Steuerobjekte mit breiter Bemessungsgrundlage. Die breite Bemessungsgrundlage erlaubt dabei moderate Steuersätze und verringert Umgehungsmöglichkeiten. Als zusätzliche Steuerobjekte dienen Güter, bei deren Konsum negative externe Effekte auftreten, das heisst die Kosten nicht vollständig ihrem Verursacher angelastet werden können. Beispiele dafür sind spezielle Verbrauchssteuern auf nicht erneuerbarer Energie und auf dem Konsum von Tabak

¹⁵ Vgl. den Grundlagenbericht des EFD vom 2. September 2013 betreffend «Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems», abrufbar unter: www.efd.admin.ch > Themen > Steuern > Lenkungssystem im Energiebereich.

und Alkohol. Den Steuern mit Lenkungscharakter kommt bei der Einnahmebeschaffung jedoch nur eine ergänzende Rolle zu, da ihre Ergiebigkeit aufgrund der kleineren und durch die Lenkungswirkung abnehmenden Bemessungsgrundlage beschränkt ist.

2.5 Die Bedeutung der Mehrwertsteuer

Der Mehrwertsteuer kommt in der Steuerpolitik des Bundes eine bedeutende Rolle zu. Sie ist nicht nur die wichtigste Einnahmequelle des Bundes, sondern wird auch für die Finanzierung der Sozialversicherungen zunehmend wichtiger. Ihr Anteil an den Fiskaleinnahmen des Bundes beträgt in der Regel mehr als 35 Prozent (vgl. Tabelle 1). Auch in den OECD-Mitgliedstaaten stellen die Konsumsteuern, die zur Kategorie der indirekten Steuern zählen, eine wichtige Einnahmequelle dar, machen doch die allgemeinen und die spezifischen Konsumsteuern im OECD-Durchschnitt gut 30 Prozent aller Einnahmen aus.¹⁶ Die Mehrwertsteuer ist bei der Besteuerung des Konsums die wichtigste Steuer.

Tabelle 1

Entwicklung der Mehrwertsteuer- und Fiskaleinnahmen¹⁷ des Bundes

Jahr	Mehrwertsteuer-einnahmen Mio. Franken	Zuwachsrate zum Vorjahr in Prozent	Fiskaleinnahmen des Bundes Mio. Franken	Anteil der MWST an den Fiskaleinnahmen des Bundes in Prozent
2007	19 684	3,5	53 336	36,9
2008	20 512	4,2	58 752	34,9
2009	19 830	-3,3	55 890	35,5
2010	20 672	4,2	58 157	35,5
2011	21 642	4,7	58 996	36,7
2012	22 050	1,9	58 788	37,5

Die Mehrwertsteuer bezweckt die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs im Inland. Steuerpflichtig sind jedoch nicht die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern die Unternehmen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen die Mehrwertsteuer auf ihre Kundschaft überwälzen und demzufolge keine Steuerlast zu tragen haben.

Steuerbar sind die Lieferungen von Gegenständen und die Erbringung von Dienstleistungen durch die Unternehmen. Je nach Art der erbrachten Leistung kommt der Normalsatz von 8 Prozent, der reduzierte Satz von 2,5 Prozent oder der Sondersatz von 3,8 Prozent zur Anwendung. Die Anwendung des reduzierten Satzes von 2,5 Prozent für Güter des täglichen Bedarfs hat sozialpolitische Gründe. Dem reduzierten Satz unterstehen insbesondere die Lieferungen von Nahrungsmitteln, Medikamenten, Büchern, Zeitungen, Zeitschriften und verschiedenen Gütern für die

¹⁶ vgl. OECD 2012

¹⁷ Es handelt sich jeweils um die Bruttoforderungen, das heisst die Einnahmen vor Abzug der Debitorenverluste gemäss Staatsrechnung. Per 1. Januar 2011 ist eine Steuersatzerhöhung um 0,4 Prozentpunkte (IV-Zusatzfinanzierung) erfolgt.

Landwirtschaft (Art. 25 Abs. 2 MWSTG). Der Sondersatz von 3,8 Prozent für Beherbergungsleistungen wurde Mitte der Neunzigerjahre auf fünf Jahre befristet eingeführt, um die Hotellerie in ihrer damaligen schwierigen Lage zu unterstützen. Der Sondersatz wurde seither fünfmal verlängert, so letztmals am 21. Juni 2013 bis Ende 2017. Damit sich keine Kumulation der Steuer ergibt, hat die steuerpflichtige Person das Recht, die Steuer, die ihr ihre Lieferantinnen und Lieferanten in Rechnung stellen, als Vorsteuer abzuziehen.

Ein Teil der wirtschaftlichen Leistungen ist von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Es handelt sich vor allem um Leistungen des Gesundheits- und Bildungswesen, der Kultur und des Sports, der Versicherungs- und Finanzdienstleistungen sowie des Verkaufs und der Vermietung von Wohnhäusern und Wohnungen (Art. 21 MWSTG). Ein Unternehmen, das solche ausgenommenen Leistungen erbringt, muss seine Umsätze nicht versteuern, kann dafür aber auch die Steuer, die ihm seine Lieferantinnen und Lieferanten in Rechnung stellen, nicht als Vorsteuer in Abzug bringen.

2.5.1 Entwicklung der Einnahmen und der Zweckbindungen der Mehrwertsteuer

Die Einnahmen der Mehrwertsteuer entwickeln sich mittelfristig ungefähr parallel zur Gesamtwirtschaft, da sich der Anteil der für den Konsum verwendeten Einkommen im Zeitablauf wenig verändert (vgl. Tabelle 2). Für die Schätzung der Mehrwertsteuereinnahmen ist deshalb die prognostizierte Zuwachsrate des nominalen BIP ein geeigneter Indikator. Diese Stetigkeit bzw. der relativ gut voraussagbare Einnahmeverlauf ist ein weiterer Grund für die Bedeutung der Mehrwertsteuer als Einnahmequelle des Bundes.

Tabelle 2

Entwicklung von BIP und Mehrwertsteuer-Einnahmen¹⁸

Jahr	Zuwachsrate des BIP nominal zum Vorjahr in Prozent	Zuwachsrate der MWST-Einnahmen zum Vorjahr in Prozent	MWST- Einnahmen in Prozent des BIP
2007	6,4	1,8	3,57
2008	5,0	3,0	3,50
2009	-2,4	-1,0	3,55
2010	3,63	5,4	3,62
2011	2,2	1,1	3,58

¹⁸ Im Gegensatz zur Tabelle 1 handelt es sich um von Strukturbrüchen (Steuersatzänderungen, Änderungen in der Bemessungsgrundlage) bereinigte Bruttoforderungen. Zudem sind die MWST-Einnahmen periodengerecht und nicht nach Eingang bei der ESTV dargestellt.

Im Jahr 2012 waren rund 23 Prozent der Mehrwertsteuereinnahmen zweckgebunden. Tabelle 3 gibt einen Überblick über das Ausmass und die Entwicklung dieser Zweckbindungen.

1 Prozentpunkt der Mehrwertsteuereinnahmen ist für die AHV bestimmt. Damit wurden der AHV von 1999 bis Ende 2012 33,7 Milliarden Franken zugewiesen. Diese Mehrwertsteuereinnahmen deckten durchschnittlich 7,4 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV.

Seit 2001 sind 0,1 Prozentpunkte der Mehrwertsteuereinnahmen für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zweckgebunden (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e BV). Dadurch flossen bis Ende 2012 insgesamt 3,5 Milliarden Franken Mehrwertsteuereinnahmen an den öffentlichen Verkehr.

Weiter werden 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Ertrags zur Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung verwendet.

Am 1. Januar 2011 wurden zudem für die Zusatzfinanzierung der IV die Mehrwertsteuersätze befristet bis zum 31. Dezember 2017 um 0,4 Prozentpunkte erhöht.

Tabelle 3

Entwicklung der Zweckbindungen bei der Mehrwertsteuer¹⁹

Jahr	MWST-Prozentpunkt für AHV 83 % AHV-Fonds ²⁰ Mio. Franken	MWST-Prozentpunkt für AHV 17 % Bund Mio. Franken	MWST-Promille Eisenbahngrossprojekte ²¹ Mio. Franken	0,4 Prozentpunkte Zusatzfinanzierung IV ²² Mio. Franken	Prämienverbilligung Krankenversicherung ²³ Mio. Franken	Allgemeine Bundesmittel Mio. Franken
2007	2 144	439	302	0	840	15 959
2008	2 235	458	315	0	875	16 629
2009	2 167	444	305	0	849	16 065
2010	2 257	462	318	0	884	16 751
2011	2 269	465	320	863	889	16 836
2012	2 288	469	309	1 103	896	16 985

2.5.2 Belastung der Unternehmen durch die Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer bezweckt die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs im Inland. Sie wird demzufolge grundsätzlich von den steuerpflichtigen Unternehmen auf die Kundschaft überwält. Trotzdem ist es möglich, dass unternehmerische Tätigkeiten durch die Mehrwertsteuer belastet werden. Dies ist dann der Fall, wenn die steuerliche Belastung zu einem Nachfragerückgang führt und nur

¹⁹ Vgl. Fussnote 18.

²⁰ Art. 130 Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 20. März 1998 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV; SR **641.203**.

²¹ Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e BV in Verbindung mit Ziff. 1 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte; AS **2000** 1134.

²² Art. 196 Ziff. 14 Abs. 2 BV

²³ Art. 130 Abs. 4 BV

ein Teil der Mehrwertsteuer auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältigt werden kann. Weiter dämpft die Mehrwertsteuer – wie jede Steuer – je nach Höhe des Steuersatzes die Konsumneigung im Inland und kann höhere Lohnforderungen mit sich bringen.

Unternehmen werden teilweise mit einer sogenannten *Taxe occulte* auf den Investitionen und sonstigen Leistungsbezügen belastet. Die *Taxe occulte*, auch Schattensteuer genannt, entsteht vor allem bei den von der Steuer ausgenommenen Leistungen. Da bei diesen Leistungen die Vorsteuer nicht abgezogen werden kann, lastet auf der Erbringung solcher Leistungen eine Schattensteuer. Sie entsteht aber auch bei an sich steuerbaren Leistungen, wenn diese mit Subventionen mitfinanziert werden; in diesem Fall muss der Empfänger der Subvention nämlich den Vorsteuerabzug kürzen.

Gemäss einer Studie für die Schweiz aus dem Jahr 2007 belaufen sich die administrativen Kosten des geltenden Mehrwertsteuersystems auf rund 480 Millionen Franken pro Jahr.²⁴ Darin enthalten sind die Kosten für Informationspflichten wie die Erstellung und Einreichung der Mehrwertsteuerabrechnung, die Erteilung von Auskünften an die ESTV, die mehrwertsteuerkonforme Rechnungsstellung, die Geltendmachung des Vorsteueranspruchs und der Einlageentsteuerung sowie die Erteilung von Auskünften im Rahmen von Kontrollen durch die ESTV. Auch die Kosten für die Schulung, das Hinzuziehen von Steuerberaterinnen und Steuerberatern und die Entscheidungsfindungsprozesse sind berücksichtigt.

2.5.3 Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer

Grundsätzlich werden bei der Mehrwertsteuer die Haushalte in dem Ausmass besteuert, wie sie ihre Einnahmen für Konsumausgaben verwenden. Bei der Mehrwertsteuer wird davon ausgegangen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten – und nicht die Unternehmen – die Steuer zu tragen haben. Ergebnisse empirischer Studien stützen im Grossen und Ganzen diese Annahme.²⁵

Studien zur Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer in der Schweiz zeigen, dass die Mehrwertsteuer regressiv in Bezug auf die Höhe der Haushaltseinkommen ist, die Regressivität jedoch relativ gering ausfällt.²⁶

Gestützt auf einen Zusammenhang der Haushaltbudgeterhebungen 2006–2009 des BFS hat die ESTV die Belastung der inländischen Haushalte durch die Mehrwertsteuer berechnet. Tabelle 4 stellt die prozentuale Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer für verschiedene Einkommensgruppen dar. Nicht berücksichtigt sind Haushalte mit sehr hohem Einkommen. Es zeigt sich, dass die anteilmässige Belastung mit steigendem Einkommen abnimmt. Die schweizerische Mehrwertsteuer wirkt sich also in Bezug auf das Haushaltseinkommen leicht regressiv aus.

²⁴ Rambøll Management GmbH 2007, S. 6 und Ziff. 3.1.2.

²⁵ Vgl. hierzu die Literatur in Morger 2011.

²⁶ Möttu 1997.

Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer in Prozent des Bruttoeinkommens 2006–2009

Einkommensklassen (Franken pro Monat)	0 – 4699	4700 – 6799	6800 – 9099	9100 – 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	4,84%	4,04%	3,80%	3,56%	3,30%
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentnerinnen/Rentner)	4,90 %	3,62 %	3,34 %		3,07 %
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		4,20 %	3,90 %	3,47 %	3,19 %
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		4,31 %	3,83 %	3,57 %	3,36 %
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		4,02 %	3,78 %	3,73 %	3,43 %
Rentnerhaushalte	4,61 %	4,41 %	4,38 %		3,82 %

Rentner- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9 100–12 499» und «12 500 und mehr» zusammengefügt. In den Berechnungen nicht berücksichtigt wurden Mehrwertsteuerausgaben für den Bau, den Kauf und die Renovation von Häusern und Wohnungen.

2.5.4 Aussenhandelsneutralität ist gewährleistet

Die Mehrwertsteuer ist weitgehend aussenhandelsneutral, da das Bestimmungslandprinzip gilt, wonach die Leistungen in dem Land und mit den Steuersätzen des Landes zu besteuern sind, in dem ihr Verbrauch erfolgt. Werden Waren ins Ausland verkauft oder Dienstleistungen im Ausland erbracht, werden die damit erzielten Umsätze nicht von der schweizerischen, jedoch in der Regel von der ausländischen Mehrwertsteuer erfasst. Die Steuer auf den Vorleistungen und Investitionen kann abgezogen werden. Solche Leistungen sind somit vollumfänglich von der Mehrwertsteuer befreit. Gegenstück zur Befreiung der Exporte sowie der Dienstleistungen im Ausland ist die Besteuerung der Importe von Waren und die Besteuerung der Dienstleistungen im Inland von Unternehmen mit Sitz im Ausland mit der schweizerischen Mehrwertsteuer. Die Höhe der schweizerischen Steuersätze spielt somit keine direkte Rolle für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft. Indirekte Wirkungen könnten sich beispielsweise dann ergeben, wenn das aufgrund einer Mehrwertsteuererhöhung gestiegene Preisniveau zur Folge hat, dass höhere Löhne gefordert und durchgesetzt werden können.

Eingeschränkt ist die Aussenhandelsneutralität bei den im Inland von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Leistungen. Solche Leistungen sind zwar nicht zu versteuern, dafür kann jedoch auch kein Vorsteuerabzug vorgenommen werden. Wird eine ausgenommene Leistung, wie z. B. eine Finanzdienstleistung, an eine Abnehmerin oder einen Abnehmer im Ausland erbracht, wird die nicht abzugsfähige Vorsteuer verdeckt ins Ausland überwältzt. Man spricht auch in diesem Fall von einer *Taxe occulte*.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Ziel der Initiative ist, einen wirkungsvollen Anreiz zu setzen, erneuerbare Energien und sparsamen, effizienten Energieverbrauch wirtschaftlich lohnenswert zu machen. Energiebewusstes Verhalten und der Einsatz von erneuerbaren Energien sollen sich auszahlen, während die Verschwendung von Energie deutlich teurer werden soll. Gleichzeitig soll der Ausstoss von CO₂ in der Schweiz reduziert werden, womit die Initiative einen Beitrag für einen klimaverträglichen Ausstieg aus der Kernenergie leisten und diesen beschleunigen soll. Den Initiantinnen und Initianten ist es auch ein Anliegen, mit der Initiative den Klimawandel zu bekämpfen und einen Beitrag zur «2000-Watt-Gesellschaft» zu leisten. Indem nicht erneuerbare Energie verteuert wird, soll die Schweiz darüber hinaus weniger abhängig von Energieimporten werden.

Die Initiantinnen und Initianten betonen, dass durch die Initiative «wichtige und richtungweisende» Akzente für den Wirtschafts- und Denkstandort Schweiz gesetzt werden sollen: Durch den Umbau der heimischen Wirtschaft in Richtung «Cleantech» sollen schrittweise Wettbewerbsvorteile und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Innovation und der Einsatz neuer Technologien bei Gebäuden, Prozessen und Verkehr würden generell beschleunigt.

Mit der Abschaffung der Mehrwertsteuer wollen die Initiantinnen und Initianten ausserdem die Unternehmen entlasten: Der administrative Aufwand der Betriebe, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, für die Steuererhebung würde verkleinert und die von den Initiantinnen und Initianten als unsinnig erachtete Besteuerung von Innovation und Wertschöpfung würde wegfallen.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Zentrales Element der Initiative ist die Verteuerung von nicht erneuerbarer Energie. Nach dem neu vorgeschlagenen Artikel 130a BV kann der Bund gemäss Argumentarium der GLP zur Volksinitiative eine Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern wie Erdöl, Erdgas, Kohle oder Uran erheben. Die Steuersätze auf den einzelnen Energieträgern können unterschiedlich hoch festgelegt werden. Die Steuer soll bei der Einfuhr in die Schweiz oder bei der Erzeugung im Inland erhoben werden und nach Kilowattstunden Primärenergie bemessen sein. Bei der Ausfuhr von Energie soll die Steuer zurückerstattet werden. Der Steuersatz soll so festgelegt werden, dass der Steuerertrag einem festen Prozentsatz des Bruttoinlandprodukts (BIP) entspricht.

Die Initiative erlaubt die Besteuerung der sogenannten grauen Energie und die Festlegung von Ausnahmeregelungen von einer vollumfänglichen Besteuerung.

Parallel zur Einführung einer Energiesteuer soll die Mehrwertsteuer abgeschafft werden. Die Initiative sieht vor, dass Teile des Steuerertrags zweckgebunden zur Finanzierung von bestimmten Bundesaufgaben verwendet werden, während die übrigen Einnahmen in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

3.3.1 Erhebung einer Energiesteuer

Mit der neuen Bestimmung würden *nicht erneuerbare* Energieträger wie Erdöl, Erdgas, Kohle oder Uran besteuert. Eine Besteuerung von *erneuerbaren* Energieträgern – wie Biotreibstoffe oder Holz – ist demgegenüber von der Initiative nicht vorgesehen. Erhoben würde die Steuer durch die Zollbehörde bei der Einfuhr von Energieträgern in das Zolllinland, zu dem nach Artikel 3 Absatz 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005²⁷ das schweizerische Staatsgebiet mit den Zollanschlussgebieten, jedoch ohne Zollausschlussgebiete gehört (vgl. Ziff. 4.3.2). Die Erhebung würde analog zur Mineralölsteuer erfolgen. Auf der Handelsstufe würde die Energiesteuer dann zumindest teilweise den Preis des Energieträgers – beispielsweise Motorenbenzin und andere auf Erdöl basierende Produkte – erhöhen.

Die Steuer könnte auch bei der *inländischen Erzeugung* von Energie erhoben werden. Derzeit werden in der Schweiz keine nicht erneuerbaren Energien in nennenswertem Umfang aus der Erde gewonnen; Erdgas, Erdöl, Stein- oder Braunkohle werden nicht gefördert oder abgebaut. Die inländische Erzeugung von Elektrizität würde sich dennoch verteuern, und zwar aufgrund der Einfuhrsteuer auf Erdgas und Uran, die den Preis für den daraus hergestellten Strom aus Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen beziehungsweise Kernkraftwerken entsprechend erhöhen würde. Sollte in Zukunft vermehrt Strom aus kombinierten Gaskraftwerken erzeugt werden, würde sich die Steuer auf dem Import von Gas im Preis des entsprechenden Stroms niederschlagen. Der gesamte restliche in der Schweiz produzierte Strom – aus Wasserkraft und weiteren erneuerbaren Energien – wäre hingegen nicht direkt mit der Energiesteuer belastet. Indirekt wäre aber auch die erneuerbare Energie mit der Energiesteuer belastet, da die Güter und Dienstleistungen, die zur Herstellung des Stroms notwendig sind, durch die Energiesteuer verteuert würden.

Der Initiativtext impliziert, dass neben Energieträgern auch *Stromimporte* bei der Einfuhr besteuert werden sollen und zwar dann, wenn der Strom in Kernkraft-, Kohle-, Gas- oder Ölkraftwerken hergestellt wurde. Stromimporte aus erneuerbaren Energien wie Wasserkraft oder Wind wären hingegen von der Steuer befreit.

Die Ausarbeitung einer umsetzbaren Ausgestaltung wird dem Gesetzgeber überlassen. Dazu sind die heute fehlenden Informationsgrundlagen und die schwierige Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelsrecht zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 4.2.6).

Die vorgeschlagene Steuer kann als besondere Verbrauchssteuer mit Lenkungscharakter verstanden werden: Mit der Energiesteuer soll primär das Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beeinflusst werden; aufgrund des Fiskalziels, nämlich die Finanzierung öffentlicher Leistungen, handelt es sich jedoch nicht um eine Lenkungsabgabe im eigentlichen Sinn.

3.3.2 Möglichkeit von Abfederungsmassnahmen

Energiesteuern können aufgrund der von ihnen verursachten Mehrbelastung einen deutlichen Wettbewerbsnachteil für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen darstellen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zu sichern und ihre Abwanderung zu verhindern, werden deshalb im Zusammenhang mit Energiesteuern teilweise Abfederungsmassnahmen eingesetzt. Im Klimabereich wird mit der Verhinderung von Abwanderung bezweckt, dass die Reduktion der inländischen Emissionen nicht durch erhöhte Emissionen aus Ländern ohne entsprechendes Umweltregime kompensiert und so der globale Klimaschutz untergraben wird.

Der vorgeschlagene Artikel 130a BV zur Energiesteuer sieht zwei Abfederungsmassnahmen vor, die eingesetzt werden können, um «wesentliche Wettbewerbsverzerrungen» zu vermeiden und die Steuererhebung zu vereinfachen: Einerseits könnte das Gesetz gemäss Artikel 130a Absatz 2 BV die Besteuerung der grauen Energie vorsehen. Das heisst, Importe von Gütern und Dienstleistungen in die Schweiz würden anhand der darin enthaltenen sogenannten grauen Energie und/oder Treibhausgasemissionen bei der Einfuhr besteuert. Unter grauer Energie wird die Energiemenge verstanden, die für Herstellung, Transport, Lagerung, Verkauf und Entsorgung eines Produkts benötigt wird. Dabei werden auch alle Vorprodukte bis zur Rohstoffgewinnung und der Energieeinsatz aller angewandten Produktionsprozesse berücksichtigt.

Gleichzeitig würden die in den exportierten Gütern und Dienstleistungen enthaltenen Energiesteuern an die inländischen Produzenten rückerstattet (Art. 130a Abs. 1). Es würde sich hierbei um sogenannte Grenzausgleichsmassnahmen handeln.

Als weitere Abfederungsmassnahme kann das Gesetz gemäss Artikel 130a Absatz 5 BV Ausnahmen von einer vollumfänglichen Besteuerung festlegen. Gewisse Unternehmen wären folglich von der Energiesteuer befreit oder müssten nur eine reduzierte Abgabe leisten. Erleichterungen von den Energieabgaben für Unternehmen mit energie- und treibhausgasintensiver Produktion sind international geläufig.²⁸ Auch in der Schweiz werden heute Ausnahmen gewährt sowohl bei den Netzzuschlägen nach Artikel 15b EnG als auch bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen. Die Initiative überlässt die Ausgestaltung der Abfederungsmassnahmen dem Gesetzgeber.

3.3.3 Abschaffung der Mehrwertsteuer

Aus dem Initiativtext geht hervor, dass die steuerliche Mehrbelastung des Energieverbrauches durch die Aufhebung der Mehrwertsteuer kompensiert werden soll: Artikel 197 Ziffer 9 (neu) BV²⁹ bestimmt, dass der bisherige Artikel 130 BV (Mehrwertsteuer) mit Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 130a BV (Energiesteuer), spätestens aber fünf Jahre nach Annahme der Volksinitiative aufgehoben wird.

Bezüglich der Höhe der vorgeschlagenen Energieabgabe legt der Initiativtext fest, dass sich diese an den heutigen Einnahmen der Mehrwertsteuer orientieren würde, die sie ersetzen soll: Gemäss Artikel 130a Absatz 3 BV soll der Steuersatz so fest-

²⁸ vgl. IEEP 2013a, S. 13 f.

²⁹ vgl. Fussnote 1.

gelegt werden, dass der Steuerertrag einem festen Prozentsatz des BIP entspricht. Dieser wiederum wird in Artikel 134 Absatz 2 (neu) BV so definiert, dass der Ertrag der Energiesteuer dem durchschnittlichen Ertrag der Mehrwertsteuer in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufhebung entsprechen würde. Nicht berücksichtigt würden dabei die Einnahmen aus der bis Ende 2017 befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 0,4 Prozentpunkte zugunsten der IV (IV-Zusatzfinanzierung). Gemäss dem durchschnittlichen Anteil der Mehrwertsteuererträge am BIP für die Jahre 2007 bis 2011 müsste sich der Ertrag der Energiesteuer auf rund 3,6 Prozent des BIP belaufen. Gemessen am BIP des Jahres 2011 von 587 Milliarden Franken entspricht dies rund 21,1 Milliarden Franken (vgl. Tabelle 2 in Ziff. 2.5.1). Anschliessend müsste der Steuersatz kontinuierlich angepasst werden, sodass sich die Einnahmen aus der Energiesteuer im Gleichschritt mit dem BIP entwickeln würden. Offen bleibt durch diese Bestimmung die Höhe der Steuersätze auf den einzelnen Energieträgern (vgl. Ziff. 4.2.1).

In Bezug auf die Verwendung der Energiesteuererträge schlägt die Volksinitiative vor, grundsätzlich die gegenwärtigen Anteile für Zweckbindungen der Mehrwertsteuer zu übernehmen (vgl. Ziff. 2.5.1), wobei sich die Anteile wiederum an den Mehrwertsteuereinnahmen *ohne* die bis Ende 2017 befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte zugunsten der IV beziehen. Gemäss dem neuen Artikel 130a Absatz 6 BV können höchstens 13,1 Prozent des Steuerertrags zur Finanzierung der AHV verwendet werden. Dies entspricht in der Summe dem Ertrag aus 1 Prozentpunkt der Mehrwertsteuer, der heute für die AHV reserviert ist (Art. 130 Abs. 3 BV). Ausserdem sollen wie bisher bei der Mehrwertsteuer 5 Prozent des nichtzweckgebundenen Ertrags zur Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung verwendet werden (Art. 130a Abs. 7 BV). Seit 2001 wird der Ertrag aus 0,1 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verwendet (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e BV); die Initiative sieht vor, dass der Bundesrat 1,5 Prozent des Ertrags der Energiesteuer für diesen Zweck verwenden kann. Kein Anteil am Ertrag der Energiesteuer ist hingegen für die Invalidenversicherung vorgesehen. Da die Energiesteuer nicht vor Ablauf der auf den 31. Dezember 2017 befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV vollumfänglich eingeführt ist, sieht die Initiative lediglich vor, dass die diesbezügliche Bestimmung (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 2 BV) aufgehoben wird.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Bundesrat begrüsst die von der Initiative vorgeschlagene Stossrichtung, zur Erreichung von klima- und energiepolitischen Zielen Abgaben mit Lenkungswirkung einzusetzen. Mit der Energiestrategie 2050 und dem vorgesehenen schrittweisen Übergang zu einem Lenkungssystem verfolgt der Bundesrat ähnliche Absichten wie die Initiative. Er hält den mit der Initiative vorgeschlagenen Weg jedoch für ungeeignet, um die angestrebten Ziele zu verwirklichen. Insbesondere widerspricht die Abschaffung der Mehrwertsteuer den steuerpolitischen Grundsätzen des Bundes, die der Mehrwertsteuer eine besondere Rolle zukommen lassen. Der Bundesrat ist auch der Ansicht, dass die Ausrichtung der Energiesteuer an den Mehrwertsteuereinnahmen keine geeignete Ausgestaltung für das anvisierte Lenkungssystem ist. Bei einem Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer würden die Wirt-

schaft und die Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker belastet als heute, da zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte sehr hohe Energiesteuern notwendig wären. Schliesslich wäre die Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

4.2.1 Festlegung des Steuersatzes und daraus resultierende energetische Wirkungen

Festlegung der Höhe des Steuersatzes

Die Initiative sieht vor, dass der Steuersatz pro Kilowattstunde Primärenergie so festgelegt wird, dass der Steuerertrag einem festen Prozentsatz des Bruttoinlandprodukts entspricht, der sich wiederum an dem durchschnittlichen Ertrag der Mehrwertsteuer der letzten fünf Jahre vor der Aufhebung bemisst. Somit orientiert sich die Höhe der Energieabgabe ausschliesslich an den Mehrwertsteuereinnahmen, nicht jedoch an den Energie- und Klimazielen der Schweiz. Da die Bemessungsgrundlage einer Energiesteuer im Vergleich zu derjenigen der Mehrwertsteuer schmal ist, müssten sehr hohe Steuersätze auf fossile Brenn- und Treibstoffe sowie Brennstoffe für Kernkraftwerke (und allfällige nicht erneuerbare Stromimporte) erhoben werden. Die Steuersätze müssten mit der klimapolitisch erwünschten Reduktion des Verbrauchs fossiler Energien stetig weiter erhöht werden.

Die Bundeseinnahmen aus der Mineralölsteuer (inkl. Mineralölsteuerzuschlag) und aus Lenkungsabgaben betragen im Jahr 2011 rund 7,2 Milliarden Franken. Die Einnahmen der Mehrwertsteuer hingegen waren mit rund 21,6 Milliarden Franken fast dreimal so hoch.

Zu den möglichen Auswirkungen dieser tiefgreifenden Umgestaltung des Steuersystems wurden grobe Abschätzungen vorgenommen (Ecoplan 2013). Die Schätzungen zeigen, dass bei einer Annahme der Initiative der notwendige Steuersatz unter Berücksichtigung der Reaktion auf dem Strommarkt sowie der Energienachfrage massiv ansteigen würde. Bei einem angenommenen realen Finanzierungsbedarf von rund 23,24 Milliarden Franken im Jahr 2020 müsste die Energiesteuer ungefähr 33 Rappen pro Kilowattstunde beziehungsweise circa 3,3 Franken pro Liter Heizöl und circa 3 Franken pro Liter Benzin betragen (Ecoplan 2013). Der effektive Finanzierungsbedarf und somit die Energiesteuer im Jahr 2020 dürften jedoch noch höher ausfallen. Schätzungen der ESTV gehen von Mehrwertsteuereinnahmen von rund 25–26 Milliarden Franken im Jahr 2020 aus.

Der hohe Betrag der resultierenden Energiesteuer lässt sich unter anderem damit erklären, dass bei einer Einführung der Energiesteuer auf Nuklearbrennstoffen die Stromproduktionskosten in Kernkraftwerken so stark steigen würden (um rund 33 Rp./kWh), dass alle Schweizer Kernkraftwerke umgehend stillgelegt würden, weil diese nicht mehr konkurrenzfähig Strom erzeugen könnten. Weiter werden bei den Abschätzungen die von der Initiative vorgesehenen Importabgaben auf grauer Energie nicht berücksichtigt (vgl. Ziff. 4.2.6 und 4.3.3). Die Abgabensätze müssten anschliessend in einem schwierig voraussehbaren Mass weiter erhöht werden, da mit der Reduktion der fossilen Energien das Steuersubstrat stetig abnehmen würde.

Auswirkungen auf die Emission von CO₂ und auf die Energieeffizienz

Die hohen Energiesteuern würden zu starken Reaktionen führen, sowohl bei der Produktion als auch beim Verbrauch von Energie. Auf der Produktionsseite dürften Technologien zum Einsatz kommen, die heute noch nicht grossflächig Anwendung finden und eine starke CO₂-Emissionsreduktion bewirken würden. Auf der Energienachfrageseite könnten die relativ hohen Abgaben zu einer verstärkten Investition in Energieeffizienzmassnahmen führen. Die Umsetzung der Initiative dürfte zu einer massiven Substitution, weg von fossilen Energieträgern hin zu Technologien im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz führen, und damit zu einer markanten sogenannten Dekarbonisierung. Das heute zur Diskussion stehende langfristige Ziel, den Ausstoss von CO₂-Emissionen auf 1–1,5 Tonnen CO₂ pro Kopf zu reduzieren, dürfte mit der vorgeschlagenen Energiesteuer bis 2050 voraussichtlich erreicht werden. Basierend auf Berechnungen der Energieperspektiven könnte das Ziel sogar übertroffen werden.

4.2.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Übersicht

Die Initiative verlangt einen vollständigen Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine sehr hohe Energiesteuer innerhalb weniger Jahre. Ein solches Vorgehen würde die Wirtschaft stark belasten und unerwünschte Verteilungswirkungen hervorrufen.

Die Energiesteuer würde zu einem starken Anstieg der Preise für fossile Energie und Energie aus Kernkraftwerken führen. Weil sich die Nachfrage hin zu erneuerbarer Energie verschiebt, würde sich – zumindest kurzfristig – auch der Preis erneuerbarer Energie erheblich erhöhen. Dies würde die Produktionskosten massiv erhöhen. Im Vergleich zur bestehenden Mehrwertsteuer würde eine Energiesteuer die Unternehmen beziehungsweise die Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich belasten. Besonders energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, wären – ohne geeignete Ausnahmeregelungen – gegenüber Unternehmen mit Sitz im Ausland benachteiligt.

Zudem würde die rasche Einführung einer Energiesteuer mit sehr hohen Abgabesätzen zu einer schnellen und starken Veränderung der relativen Preise führen, was kurz- bis mittelfristig mit wirtschaftlichen Verwerfungen verbunden wäre.

Die Abschaffung der Mehrwertsteuer hätte zwar tendenziell einen preissenkenden Effekt bei Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz. Doch dadurch würden in erster Linie die Konsumentinnen und Konsumenten entlastet. Somit würde die zu erwartende Belastung der Wirtschaft durch die Energiesteuer die durch die Abschaffung der Mehrwertsteuer eingesparten Kosten übersteigen.

Mit Blick auf die Einkommensverteilung hätte die Annahme der Initiative überdies unerwünschte Auswirkungen. Haushalte mit niedrigem Einkommen würden bei einem Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer überproportional belastet.

Wirtschaftliche Auswirkungen für Unternehmen und private Haushalte

Mit der Einführung der neuen Energiesteuer würden grundsätzlich die gleichen Steuererträge wie bei der Mehrwertsteuer generiert. Die Steuerlast konzentrierte sich dabei auf Unternehmen und Haushalte mit hohem Verbrauch fossiler Energien. Eine

Energieabgabe würde zu einer Mehrbelastung der Unternehmen führen, weil die steuerliche Belastung auf Märkten im internationalen Wettbewerb (sowohl im Inland wie auch beim Export) kaum auf die Absatzpreise aufgeschlagen werden könnte. Zwar kann gemäss Volksinitiative das Gesetz die Besteuerung der grauen Energie bei der Einfuhr und eine Rückerstattung der Energiesteuer beim Export vorsehen. Solche Grenzausgleichsmassnahmen lassen sich aus heutiger Sicht im Rahmen der internationalen Verpflichtungen der Schweiz (WTO etc.) jedoch kaum realisieren (vgl. Ziff. 4.2.6 und 4.3); auch wären sie administrativ enorm aufwendig. Damit würden inländische Unternehmen gegenüber Unternehmen mit Sitz im Ausland benachteiligt.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass die durchschnittliche Steuerbelastung der Unternehmen durch die Energieabgabe insgesamt deutlich ansteigen würde. Die Belastung der Unternehmen durch eine Energiesteuer ist abhängig davon, wie energie- bzw. treibhausgasintensiv die Produktion ist, ob ein Unternehmen im internationalen Wettbewerb steht und wie die Ausnahmeregeln ausgestaltet sind (Ecoplan 2012). Damit die Lenkungswirkung der Energiesteuer nicht ausgehöhlt wird, sollte bei Ausnahmeregelungen der Kreis der ausgenommenen Unternehmen oder Branchen so eng wie möglich gehalten werden. Je grosszügiger die Ausnahmeregelung, desto mehr werden die nicht ausgenommenen Unternehmen und die Haushalte belastet.

Eine gewisse Entlastung der Unternehmen dürfte sich bezüglich der administrativen Kosten der Entrichtung der Steuer ergeben. Die administrativen Kosten für die Erhebung der Energiesteuer können als eher gering eingeschätzt werden; die Energiesteuer kann ohne besonderen Aufwand wie die heutige Mineralölsteuer erhoben werden. Würde jedoch beim Import und beim Export die graue Energie im Sinne umfassender Grenzausgleichsmassnahmen erfasst, dürfte dies kaum ohne Mithilfe der Lieferunternehmen und eventuell auch der Empfängerbetriebe der Güter durchzuführen sein. Dementsprechend könnte sich ein beachtlicher administrativer Mehraufwand für die Unternehmen ergeben.

Energiewirtschaftliche Auswirkungen

Die Energiesteuer würde zu einem starken Anstieg der Preise für fossile Energie und für Uran zur Stromproduktion in Kernkraftwerken führen. Die Energiepreise für Unternehmen und private Haushalte würden sich folglich im Umfang der Energiesteuer erhöhen. Als Folge der höheren Energiepreise würden vermehrt erneuerbare Energien angeboten und Unternehmen und private Haushalte würden den Energieverbrauch u. a. mit verstärkten Energieeffizienzmassnahmen reduzieren.

Die energiewirtschaftlichen Mehrkosten für die zusätzlichen erneuerbaren Energien und Effizienzmassnahmen sowie die Minderausgaben bei reduziertem Verbrauch können nicht genau quantifiziert werden. Als Anhaltspunkte können jedoch die Resultate der für die Energiestrategie 2050 berechneten Energieperspektiven herangezogen werden. Gemäss den berechneten Szenarien ist davon auszugehen, dass die Mehrkosten von zusätzlichen erneuerbaren Energien und Effizienzmassnahmen deutlich höher sind als die durch Energieeffizienz eingesparten Energieausgaben. Beim Szenario mit erneuerbaren Energien und den am weitreichendsten Energieeinsparungen betragen die Netto-Mehrkosten je nach Zeitpunkt zwischen 1,1 und 2,1 Milliarden Franken pro Jahr.³⁰ Von der Umsetzung dieser Initiative sind weitrei-

³⁰ vgl. Prognos AG 2012, Tabelle 5-26 S. 192.

chendere energiewirtschaftliche Auswirkungen und entsprechend höhere Kosten zu erwarten als im entsprechenden Szenario der Energieperspektiven.

Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Wohlfahrt

Der Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer stellt eine tiefgreifende Umgestaltung des Steuersystems dar mit vorwiegend negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft: Die Ausgestaltung des Steuersystems und insbesondere die Gewichtung der einzelnen Steuern (der sogenannte Steuer-Mix) hat einen Einfluss auf Wachstum, Beschäftigung und die gesamte Wohlfahrt. Durch den Abbau von Steuern, die eine verzerrende Wirkung haben, das heisst Verhaltensänderungen bewirken und damit die wirtschaftlichen Aktivitäten negativ beeinflussen, kann die Effizienz des Steuersystems verbessert werden. Dies wäre bei der Abschaffung der Mehrwertsteuer jedoch nur in einem sehr begrenzten Ausmass der Fall. Dank ihrer breiten Bemessungsgrundlage und weil der Konsum ungefähr proportional belastet wird, weist die Mehrwertsteuer gemäss verschiedenen Studien geringere verzerrende Wirkungen als direkte Steuern, wie z. B. Einkommens- oder Gewinnsteuern, auf.³¹

Die Untersuchungen von Ecoplan (2012) zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform berücksichtigen die Effekte eines veränderten Steuer- und Abgabensystems. Aus den Untersuchungen zum energiepolitischen Szenario «Neue Energiepolitik» (NEP), das im Rahmen der Energieperspektiven 2050 entwickelt wurde, können Hinweise auf die zu erwartenden Wirkungen einer Annahme der Initiative entnommen werden. Das Szenario zeigt, welche CO₂-Emissionsminderungen die Schweiz anstreben müsste, falls sich in der internationalen Klimapolitik das Ziel einer Beschränkung der klimatischen Erwärmung um 2 Grad durchsetzt. Für eine Energieabgabe, deren Einnahmen über eine (proportionale) Mehrwertsteuersenkung kompensiert werden, zeigt die Studie für das Jahr 2050 leicht negative Auswirkungen bezüglich BIP (-0,3 %), Beschäftigung (-0,1 %) und Wohlfahrt (-0,73 %). Dabei sind die Unterschiede zwischen dem betrachteten Szenario NEP und der Initiative zu berücksichtigen. So handelt es sich bei der Initiative um einen *vollständigen* Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer, was zu deutlich höheren Abgabesätzen und rund 60 Prozent höheren Einnahmen als im untersuchten Szenario führen würde. Somit wären die volkswirtschaftlichen Auswirkungen stärker (negativ) als im NEP-Szenario berechnet. Die von den Initiantinnen und Initianten in Artikel 197 Ziffer 9 BV geforderte kurze Umsetzungsfrist von höchstens fünf Jahren würde die wirtschaftliche Entwicklung weiter negativ beeinflussen; innerhalb von wenigen Jahren müsste als Ersatz der Mehrwertsteuer eine Energiesteuer in der Höhe von bis zu 25–26 Milliarden Franken erhoben werden, was eine schnelle Einführung von sehr hohen Steuersätzen bedingt. Eine derart rasche und starke Veränderung der relativen Preise wäre mit wirtschaftlichen Verwerfungen verbunden.

Weiter ist anzufügen, dass in den Berechnungen von Ecoplan keine Grenzausgleichsmassnahmen berücksichtigt wurden, weil davon ausgegangen werden muss, dass sich diese nicht umsetzen lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Handelsmassnahmen basierend auf sogenannten grauen Energien oder grauen Umweltemissionen international, insbesondere ausserhalb Europas, stark umstritten sind. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich mit der Einführung solcher Massnahmen das handelspolitische Klima für die Schweiz verschlechtern würde, mit allfälligen negativen

³¹ OECD 2008; Ebrill 2001.

Auswirkungen für den Marktzugang in anderen Ländern für schweizerische Exporteure. Schliesslich wurde bei den Berechnungen zum NEP-Szenario eine positive Entwicklung in der internationalen Klimapolitik, d. h. ein hoher globaler Preis für CO₂-Emissionen angenommen. Eine solche Entwicklung gilt derzeit jedoch als unsicher.

Grundsätzlich kann eine Energiesteuer dynamische Wachstumsimpulse auslösen, da sich durch eine Veränderung der relativen Preise Investitionen in neue energiesparende oder emissionsmindernde Technologien auszahlen können und damit neue Märkte bzw. «Geschäftsmodelle» im Energiebereich entstehen können. Diese dynamischen Impulse lassen sich jedoch nur sehr schwer modellieren. Die Erfahrungen im Ausland weisen darauf hin, dass eine vermehrte Energiebesteuerung positive Auswirkungen auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit haben kann.³² Zumindest mittel- bis langfristig könnte auch in der Schweiz mit positiven Auswirkungen auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit einer angemessenen Energiesteuer gerechnet werden. Die in der vorliegenden Initiative vorgesehene Energiesteuer wird jedoch sehr hohe Sätze innert kürzester Zeit erreichen müssen, um die Mehrwertsteuer zu ersetzen. Diese plötzliche Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürfte erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen auslösen und mit einem spürbaren Abbau von Arbeitsplätzen einher gehen.

Negative sozialpolitische Auswirkungen auf die Haushalte

Energiesteuern weisen regressive Verteilungswirkungen auf, das heisst, sie belasten Haushalte mit tieferen Einkommen relativ stärker als Haushalte mit höheren Einkommen, da Haushalte mit tieferen Einkommen in der Regel einen höheren Anteil ihres Haushaltsbudgets für Energieprodukte ausgeben. Auch die schweizerische Mehrwertsteuer wirkt in Bezug auf das Haushaltseinkommen regressiv, jedoch nur leicht (vgl. Ziff. 2.5.3).

Die Ecoplan-Studie (2012) zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Energieabgabe modelliert die Verteilungswirkungen verschiedener Rückverteilungsvarianten anhand der Wohlfahrtsveränderung von 15 Haushaltsgruppen, unterteilt in erwerbstätige Haushalte mit und ohne Kinder sowie Rentnerhaushalte mit jeweils verschiedenen Einkommen. Die Wohlfahrtsveränderung ergibt sich in der Analyse aus verschiedenen Teileffekten: der CO₂- und der Stromabgabe und deren Rückverteilung, der Verteuerung der Konsumgüter und den Einbussen bei Löhnen und Kapitalerträgen. Auch ein Teil der sogenannten Sekundärnutzen und -kosten wurde in den Berechnungen berücksichtigt, etwa eine bessere Luftqualität und die Reduktion von Gesundheitsschäden, Lärm und Unfällen. Insofern lässt sich die Veränderung des Nutzens einzelner Haushaltsgruppen anhand der Wohlfahrt umfassender darstellen als mittels der reinen Einkommensveränderung.

In diesen Untersuchungen ist die Senkung der Mehrwertsteuer als Variante geprüft worden. Das verwendete Szenario NEP kann als sehr grobe Annäherung an die Auswirkungen der Volksinitiative auf die Wohlfahrtsverteilung der Haushalte dienen, aufgrund der tieferen Steuersätze ist die Vergleichbarkeit jedoch eingeschränkt.

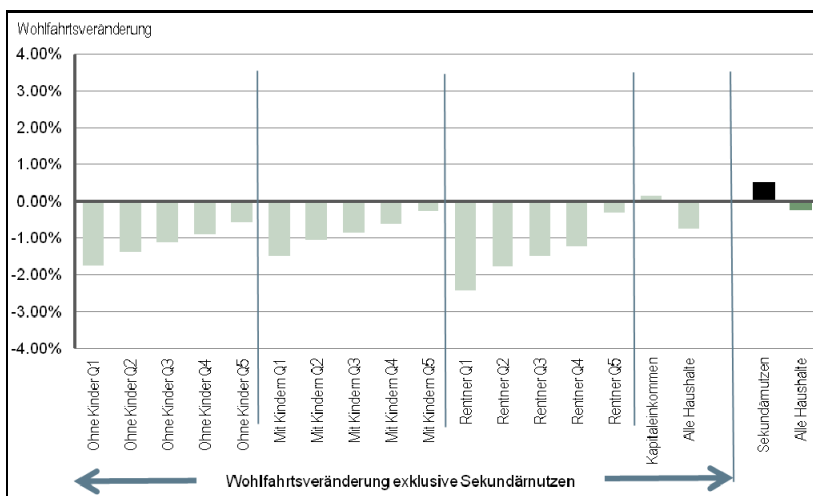
Die Resultate zur Wohlfahrtsveränderung der Haushaltsgruppen in Prozent sind in Abbildung 1 illustriert. Es zeigt sich, dass im Szenario NEP Haushalte mit tiefen Einkommen durch eine Energieabgabe stärker belastet werden als Haushalte mit

³² INFRAS 2007; European Environmental Agency 2011.

hohen Einkommen, wenn die Energieabgabe durch eine Senkung der Mehrwertsteuer kompensiert würde. Anders ausgedrückt, sie erleiden einen höheren Wohlfahrtsverlust. Dies gilt sowohl für Familien mit und ohne Kinder als auch für Rentnerinnen und Rentner. Das heisst, bei der Senkung der Mehrwertsteuer als Rückverteilungsvariante einer Energieabgabe resultiert insgesamt eine relativ deutliche regressive Verteilungswirkung. Der Grund dafür ist, dass die Mehrwertsteuer Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vergleichsweise weniger belastet als eine Energieabgabe.

Abbildung 1

Verteilungswirkung einer Energieabgabe mit Rückverteilung über eine Senkung der Mehrwertsteuer im Szenario «Neue Energiepolitik» (NEP)



Quelle: Ecoplan (2013)

Lesehilfe: Die Einteilung verläuft von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu Haushalten mit hohem Einkommen, jeweils für Haushalte ohne Kinder, Haushalte mit Kindern und Rentnerinnen und Rentner (1. Quintil bis 5. Quintil). Zusätzlich besteht ein Haushaltstyp, dem die Kapitaleinkommen zukommen, die sich nicht den Erwerbstätigen oder den Rentnerhaushalten zuweisen lassen.

Je höher die Energiesteuer und je niedriger die Mehrwertsteuer ist, desto stärker ist die regressive Verteilungswirkung. Ein vollständiger Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energieabgabe würde entsprechend Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen überproportional belasten.

Weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen

Bei einer Annahme der Initiative würden in der Schweiz die Treibstoffpreise stark ansteigen. Falls vergleichbare Preiserhöhungen im Ausland ausbleiben, ist zu erwarten, dass dies zu einem beträchtlichen «Tanktourismus» von in der Schweiz ansässigen Personen in unsere Nachbarländer führen wird. Ebenso würde das Einkaufen im Ausland attraktiver. Dies gilt insbesondere für die Bevölkerung der grenznahen Regionen. Ein Anstieg des «Einkaufstourismus» ist zum einen aufgrund der relati-

ven Verteuerung energieintensiver Güter und Dienstleistungen gegenüber gleichartigen Produkten im Ausland zu erwarten. Zum anderen liesse sich die ausländische Mehrwertsteuer zurückfordern, ohne dass bei der Einfuhr in die Schweiz eine Mehrwertsteuer erhoben würde. Der Einkaufstourismus würde reduziert, wenn bei der Einfuhr von Gütern für den persönlichen Gebrauch die Energiesteuer direkt oder durch Besteuerung der grauen Energie erhoben würde. Bei der Besteuerung von grauer Energie bestehen allerdings zurzeit kaum überwindbare Hindernisse (vgl. Ziff. 4.2.6). Ebenfalls wäre zu diesem Zweck auf dem Treibstoff in den Tanks der Fahrzeuge die Steuer zu erheben. Administrativ wäre dies nur mit einem enormen Mitteleinsatz der EZV zu handhaben.

4.2.3 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrwertsteuer stellt die wichtigste Einnahmequelle zur Finanzierung der Bundesaufgaben dar. Ausserdem leistet sie einen substanziellen und zunehmend wichtigeren Beitrag zur Finanzierung der Sozialversicherungen. Die vorgeschlagene Energieabgabe würde sich an den heutigen Einnahmen der Mehrwertsteuer orientieren. Die explizite Orientierung an diesem Fiskaleinnahmeziel und die grundsätzliche Übernahme der Regelungen zu den zweckgebundenen Finanzierungsbeiträgen implizieren Fiskal- und Staatsquotenneutralität des Vorschlags (vgl. Ziff. 3.3 und 4.2.4). Damit strebt die Initiative grundsätzlich den Erhalt des Steuersubstrats des Bundes an. Inwieweit dies gelingt, muss indes aus zwei Gründen hinterfragt werden:

Erstens besteht das Problem, dass die Bemessungsgrundlage einer Energiesteuer im Vergleich zu derjenigen der Mehrwertsteuer äusserst schmal ist. Aus diesem Grund wären sehr hohe Steuersätze auf fossilen Brenn- und Treibstoffen sowie Uran für die Stromproduktion in Kernkraftwerken (und allfälligen nicht erneuerbaren Stromimporten) notwendig (vgl. Ziff. 4.2.1). Ob solch hohe Steuersätze durchsetzbar wären, ist fraglich.

Zweitens ist die Haushaltsneutralität im Übergang zwar gegeben, danach müsste der Energiesteuersatz auf nicht erneuerbaren Energieträgern jedoch permanent so angepasst werden, dass sich die Steuererträge im Gleichschritt mit dem BIP entwickeln. Sobald die Lenkungswirkung eintritt und die Haushalte und Unternehmen weniger nicht erneuerbare Energie konsumieren, müssten die Steuersätze erneut (stark) erhöht werden, um die für den Bund benötigten Fiskaleinnahmen zu erzielen. Da die kostengünstigen Möglichkeiten für Haushalte und Unternehmen zur Reduktion ihres Verbrauchs an nicht erneuerbarer Energie mit der Zeit ausgeschöpft sind, können zusätzliche Anpassungen betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich sehr teuer werden, was sich wiederum negativ auf die Fiskaleinnahmen auswirken kann. Ferner ist zu bezweifeln, ob häufige Steuersatzerhöhungen durchführbar sind (vgl. Ziff. 4.2.6). Weiter würden sich, infolge der ausgelösten Lenkungswirkung, indirekte Wirkungen auch beim bestehenden Steuersubstrat ergeben. Zu nennen sind unter anderem die Auswirkungen einer Energiesteuer auf die als Hauptfinanzierungsinstrument für die Strasseninfrastruktur dienenden Mineralölsteuern. Würden aufgrund der Lenkungswirkung weniger Treibstoffe verbraucht, würde gleichzeitig das Substrat der Strassenfinanzierung schwinden. Falls auch der Schwerverkehr infolge der Lenkungswirkung zurückgehen sollte, hätte dies rückläufige Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Folge und würde entsprechend den

Finanzierungsbeitrag an die Eisenbahngrossprojekte reduzieren. Im Gegensatz zu dem geplanten Lenkungssystem des Bundesrates (vgl. Ziff. 2.3.3) wird durch die Initiantinnen und Initianten kein Vorschlag zur Kompensation dieser Einnahmeausfälle gemacht.

Schliesslich hätte die Annahme der Initiative auch Auswirkungen auf den Bund als Steuerzahler: Durch die Abschaffung der Mehrwertsteuer wären die Bezüge von Gütern und Dienstleistungen des Bundes nicht mehr mit Mehrwertsteuer belastet, wodurch die Bundeskasse gemäss Angaben der ESTV auf der Ausgabe Seite um die Taxe Occulte entlastet würde. Diese betrug im Jahr 2010 550 Millionen. Auf der anderen Seite wären die Güter und Dienstleistungen jedoch mit der Energiesteuer belastet. Ob sich per Saldo eine Mehr- oder Minderbelastung ergeben würde, ist offen.

Personelle Auswirkungen

Die Abschaffung der Mehrwertsteuer hätte die Auflösung der Hauptabteilung Mehrwertsteuer der ESTV zur Folge. Dieser Effekt würde allerdings nicht unmittelbar im Zeitpunkt der endgültigen Abschaffung eintreten, sondern mit einiger Verzögerung und gestaffelt. So müssten die Abrechnungen der letzten Steuerperiode kontrolliert und das Inkasso der Steuern sichergestellt werden. Ausserdem würden noch während einiger Zeit Kontrollen an Ort und Stelle durchgeführt und müssten allfällige Steuerjustiz- und Strafverfahren durchgeführt werden. Wie lange sich das hinziehen kann, zeigen die Erfahrungen mit der Ende 1994 abgeschafften Warenumsatzsteuer, bei der Ende 2012 immer noch offene Forderungen im Umfang von rund 530 000 Franken bestanden.

Die Hauptabteilung Mehrwertsteuer umfasst aktuell (Stand: Juni 2013) 580 Vollzeitstellen, aufgeteilt auf 631 Personen. Die diesbezüglichen Personalvollkosten belaufen sich auf rund 96 Millionen Franken. Darüber hinaus wären einige wenige Stellen in den Stabsdiensten der ESTV betroffen.

Erhebung und Rückerstattung der vorgeschlagenen Energiesteuer würden voraussichtlich durch die EZV erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass es dadurch bei der EZV zu einem mittleren Mehraufwand kommen könnte. Bei einer Besteuerung der grauen Energie wäre hingegen mit einem grossen Mehraufwand bei der EZV zu rechnen. Eine genaue Aussage über den Umfang des Mehraufwands ist jedoch erst möglich, wenn die konkrete Ausgestaltung der Energiesteuer bekannt ist. Insgesamt wäre bei einem Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer mit einem personellen Minderaufwand zu rechnen.

Bis die Mehrwertsteuer vollumfänglich durch die Energiesteuer abgelöst ist, würden in einer Übergangsphase sowohl die Kosten für die Erhebung der Mehrwertsteuer als auch die Kosten für die Erhebung der Energiesteuer anfallen.

4.2.4 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Seit 1999 wird ein Mehrwertsteuer-Prozentpunkt zweckgebunden für die AHV erhoben, von dem nach geltendem Recht 83 Prozent direkt in den Ausgleichsfonds der AHV fliessen, während die restlichen 17 Prozent dem Bundeshaushalt zur Finanzierung seines Anteils an den AHV-Ausgaben dienen. Die direkten Einnahmen der AHV aus der Mehrwertsteuer betragen im Jahr 2012 2,3 Milliarden Franken

(6 Prozent der Einnahmen der AHV). Im Rahmen der finanziellen Entlastung der IV hat das Parlament 2008 eine Anhebung der MWST um 0,4 Prozentpunkte zugunsten der IV für die Jahre 2011–2017 beschlossen. Dieser finanzielle Beitrag belief sich 2012 auf rund 1,1 Milliarden Franken (11 % der Einnahmen der IV). Da diese Zusatzfinanzierung 2017 ausläuft, konzentriert sich die nachfolgende Argumentation auf die AHV.

Laut Initiativtext können, wenn wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet ist, höchstens 13,1 Prozent des Steuerertrags dafür verwendet werden. Für die finanzielle Stabilität der AHV ist es jedoch entscheidend, dass bei einer Annahme der Initiative das gleiche Aufkommen wie nach geltendem Recht gewährleistet ist. Sobald die Lenkungswirkung der Energiesteuer wie erwünscht eintritt und die Haushalte und Unternehmen weniger nicht erneuerbare Energie konsumieren, müssten die Steuersätze stark erhöht werden. Die grundsätzliche Frage, wie nachhaltig die Einnahmen aus der Energiesteuer generiert werden können, stellt sich somit auch aus Sicht der AHV. Die Finanzierung der AHV würde zunehmend unsicherer.

Die Vorschläge des Bundesrates zur Konkretisierung der Reform der Altersvorsorge 2020 beinhalten unter anderem die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Die Umsetzung dieser Pläne unter der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagenen Energiesteuer würde eine Änderung des beantragten neuen Verfassungsartikels zur Energiesteuer bedingen (Erhöhung des für die Sozialversicherungen vorgesehenen Höchstbetrags) und hätte eine zusätzliche Erhöhung der Energiesteuer zur Finanzierung der AHV zur Folge. Alternativ müsste bei der AHV auf andere Finanzierungsquellen (Lohnbeiträge) oder auf leistungsseitige Massnahmen zurückgegriffen werden, was den vom Bundesrat verabschiedeten Leitlinien für die Reform der Altersvorsorge widerspricht.

4.2.5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Sowohl die Mehrwertsteuer als auch die vorgeschlagene Energiesteuer sind Bundessteuern, an denen die Kantone und die Gemeinden keinen Anteil haben. Die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden bleiben somit grundsätzlich unverändert. Die Kantone und Gemeinden sind jedoch als Verbraucher von beiden Steuern direkt betroffen. Auf der einen Seite reduzieren sich durch den Wegfall der Mehrwertsteuer (Taxe Occulte) die Kosten der Kantone für die Käufe von Gütern und die Bezüge von Dienstleistungen gemäss ESTV um rund 820 Millionen Franken pro Jahr (Stand: 2010). Bei den Gemeinden beläuft sich die entsprechende Entlastung auf rund 860 Millionen Franken (Stand: 2010). Auf der anderen Seite verteuern sich infolge der Energiesteuer die Käufe von Gütern und die Bezüge von Dienstleistungen. Das Ausmass dieser Mehrkosten lässt sich nicht beziffern. Ob sich per Saldo eine Mehr- oder Minderbelastung der Kantone und Gemeinden ergibt, ist offen.

Indirekt können die Kantone und Gemeinden durch mehrere Kanäle betroffen sein. Die Abschaffung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Einführung einer Energiesteuer könnte bestimmte Branchen und damit die öffentlichen Haushalte gewisser Kantone und Gemeinden unterschiedlich betreffen. Beispielsweise würde, falls durch die Lenkungswirkung der Schwerverkehr abnehmen würde, der Anteil der Kantone am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sinken; allenfalls wäre dies zu kompensieren. Demgegenüber würden inländische Wasser-

kraftwerke von der Umsetzung der Initiative profitieren, da sie aufgrund des erhöhten Strompreisniveaus ihre Preise erhöhen und so zusätzliche Profite erwirtschaften können. Diese kämen bestimmten Kantonen zugute.

4.2.6 Umsetzung der Initiative

Problematische Umsetzung der Initiative in der Praxis

Die Umsetzung der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagenen Regelung wäre in der Praxis mit erheblichen Problemen verbunden.

Beträchtliche Hindernisse bei der Umsetzung beständen bei der Besteuerung der grauen Energie, die gemäss den Initiantinnen und Initianten als Abfederungsmassnahme vorgesehen werden kann. Dabei würden Importe in das schweizerische Zollgebiet anhand der darin enthaltenen Energie (graue Energie) an der Grenze besteuert. Gleichzeitig würden die in Exporten enthaltenen Energiesteuern an die Produzentinnen und Produzenten im Zollinland zurückerstattet. Eine aus ökologischer und wirtschaftlicher Sicht wirkungsvolle Besteuerung der grauen Energie setzt hinreichende Informationen und einen hohen Differenzierungsgrad voraus. Eine solch differenzierte Besteuerung gilt jedoch derzeit in der Praxis aufgrund des internationalen Handelsrechts juristisch als kaum und technisch als äusserst schwierig umsetzbar. Die Bestimmung des Energie- oder CO₂-Gehalts eines Produkts ist aus einer Reihe von Gründen mit diversen technischen und methodischen Komplikationen verbunden. Ein Instrument für die Bestimmung des Energie- oder CO₂-Gehalts sind Ökobilanzen, für diese existiert jedoch noch kein internationaler Standard.³³

Es könnte aufgrund der Vollzugsschwierigkeiten als naheliegend betrachtet werden, einen solchen Ausgleichsmechanismus nur für sehr energieintensive, wenig verarbeitete homogene Waren einzuführen (z. B. Metalle). Damit würden jedoch diese Waren, die vielfach als Vorleistungen für Wertschöpfungen in der Schweiz verwendet werden, verteuert, ohne dass die Unternehmen einen Preisausgleichsmechanismus für die höher verarbeiteten Waren geltend machen könnten.

Bei der Besteuerung der Stromimporte soll eine Differenzierung nach Erzeugungsart vorgenommen werden: Nur nicht erneuerbare Energieträger sollen besteuert werden und auf den verschiedenen Energieträgern können unterschiedliche Steuersätze festgelegt werden.

Seit dem 1. Januar 2013 muss in der Schweiz jede Anlage mit Anschlussleistung von mehr als 30 kW Herkunftsnachweise ausstellen lassen.³⁴ Im Gegensatz zur Schweiz gibt es jedoch zurzeit in der EU kein einheitliches System von Herkunftsnachweisen. Dies verunmöglicht eine flächendeckende Herkunftsbestimmung des importierten Stroms. Diverse EU-Staaten haben Märkte für Grünstromzertifikate eingeführt. Dadurch kann aber nur die Herkunft eines gewissen Teils der importierten Elektrizität eruiert werden, was insbesondere bei einer nach Erzeugungsart differenzierten Besteuerung nicht erneuerbarer Energie problematisch wäre. Möglicherweise wird in Zukunft eine EU-weit einheitliche Zertifizierung von Grünstrom weiter vorangetrieben. Dann dürfte dieses technische Problem an Bedeutung verlie-

³³ Cosby et al. 2012.

³⁴ Herkunftsnachweis-Verordnung vom 24. November 2006; SR 730.010.1.

ren. Neben diesen administrativen Problemen bestehen auch juristische Hindernisse für eine differenzierte Besteuerung von Elektrizität (vgl. Ziff. 4.3).

Falls eine unterschiedliche Besteuerung von Stromimporten beziehungsweise eine Befreiung der erneuerbaren Energien von Steuern nicht umsetzbar ist, könnte die von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Lenkungswirkung grundlegend in Frage gestellt werden. In diesem Fall wäre es zwecklos, inländisch erzeugten Strom unterschiedlich hoch zu belasten, da auf ausländischen Strom, insbesondere solchen aus Kernkraftwerken, ausgewichen würde.

Komplexe rechtliche Umsetzung der Steuersatzanpassung

Umsetzungsfragen stellen sich auch hinsichtlich der Steuerbemessung, insbesondere bei der Festlegung des Steuersatzes. Damit die Erträge aus einer Energiesteuer einem festen Prozentsatz des BIP entsprechen, müsste der Steuersatz regelmässig an die sich verändernde Verbrauchsstruktur von nicht erneuerbaren Energien angepasst werden. Eine weitgehend offene Regelung der Bemessungsgrundlage und des Steuersatzes auf Stufe Bundesgesetz wäre die Folge. Gemäss Artikel 127 Absatz 1 BV muss die Steuerbemessungsgrundlage, d. h. auch die Höhe der Abgabe, aber in den Grundzügen in einem Gesetz geregelt sein, denn der Umfang, das Ausmass und die Grenzen der Steuerpflicht müssen für die Bürgerinnen und Bürger bestimmbar und vorhersehbar sein. Angesichts der Notwendigkeit, die Steuersätze jährlich anzupassen, ist aus heutiger Sicht noch nicht klar, wie die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben im Gesetz auszugestalten sind.

Hohe Anpassungskosten für die steuerpflichtigen Personen

Die administrativen Kosten für die steuerpflichtigen Personen, die bei einer Änderung der Steuersätze bei der Mehrwertsteuer anfallen, werden von der ESTV auf 150 bis 200 Millionen Franken geschätzt. Bei einer schrittweisen Senkung der Mehrwertsteuersätze würden diese Kosten bei jedem einzelnen Schritt in vollem Umfang anfallen. Würden die Mehrwertsteuersätze während fünf Jahren jährlich um einen Fünftel gesenkt, ergäben sich Anpassungskosten von 750 Millionen bis 1 Milliarde Franken.

Datenprobleme bei der Berechnung der Höhe der Energiesteuer

Nach Artikel 134 Absatz 2 BV (neu) würde der feste Prozentsatz des BIP in Artikel 130a Absatz 3 BV (neu) so festgelegt, dass der Ertrag der Energiesteuer dem durchschnittlichen Ertrag der Mehrwertsteuer in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufhebung entspricht. Daten für das letzte Jahr vor der Aufhebung liegen allerdings zum Zeitpunkt der Festlegung des Steuersatzes noch nicht vor. Würden zudem in den zu berücksichtigenden fünf Jahren Steuersatzerhöhungen oder -senkungen stattfinden, müssten die Daten betreffend Mehrwertsteuereinnahmen und BIP entsprechend bereinigt werden.

Der einmal festgesetzte Steuersatz der Energiesteuer müsste jedes Jahr angepasst werden. Zu berücksichtigen wären dabei einerseits die geschätzte Entwicklung der Nachfrage nach nicht erneuerbarer Energie gemessen in Kilowattstunden Primärenergie und andererseits die geschätzte Entwicklung des BIP zu laufenden Preisen. Diese jährliche Anpassung liesse sich nur dann relativ reibungsfrei und rechtzeitig umsetzen, wenn die Kompetenz zur Festlegung des Steuersatzes auf den Bundesrat übertragen werden kann.

4.3 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

4.3.1 Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen gegenüber der EU

Energieträger mit Ursprung in der EU fallen unter den Anwendungsbereich des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972³⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dieses Freihandelsabkommen gilt für Ursprungserzeugnisse der EU und der Schweiz, die unter die Kapitel 25–97 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren fallen (Art. 2 Bst. i). Artikel 18 des Freihandelsabkommens verbietet eine diskriminierende Behandlung gleichartiger importierter Erzeugnisse durch Praktiken interner steuerlicher Art. Die Einführung einer Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern wäre entsprechend nur dann mit dem Freihandelsabkommen vereinbar, wenn die Energieträger mit Ursprung in der EU dadurch nicht diskriminiert werden: Aus der EU importierte Energieträger sollen nicht höher besteuert werden als inländische Erzeugnisse. Erneuerbare EU-Energieträger sollten von der gleichen Freistellung profitieren wie gleichartige inländische Erzeugnisse. Insofern wäre eine differenzierte Besteuerung des aus dem EU-Raum importierten Stroms nur dann mit den Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, wenn die Abgabenhöhe die Abgabe für den gleichartigen inländischen Strom nicht übersteigt.

Hinsichtlich der Besteuerung von grauer Energie ist festzuhalten, dass die EU den Erlass von Grenzausgleichsmassnahmen nicht ausschliesst, aktuell aber keine solchen Massnahmen erlassen hat. In der EU gibt es eine umfassende Mehrwertsteuerregelung. Die wichtigsten Rechtsvorschriften sind in der Richtlinie 2006/112/EG³⁶ enthalten. Diese schreibt einen Steuersatz von mindestens 15 Prozent und einen ermässigten Satz (der nur für eine abschliessende Liste von Gegenständen und Dienstleistungen zur Anwendung kommt) von mindestens 5 Prozent vor. Zwischen der Schweiz und der EU besteht jedoch kein Abkommen, das die Schweiz verpflichten würde, eine Mehrwertsteuer beizubehalten. Insofern würde die Schweiz mit der Abschaffung der Mehrwertsteuer ihre Verpflichtungen gegenüber der EU nicht verletzen.

4.3.2 Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein und mit Deutschland

Das Fürstentum Liechtenstein, das mit der Schweiz ein einziges Zollgebiet bildet, übernahm mit dem Vertrag vom 28. Oktober 1994³⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein das in der Schweiz geltende Mehrwertsteuerrecht für sein Staatsgebiet. Bei einer vollumfänglichen Aufhebung der Mehrwertsteuer müsste dieser Vertrag aufgekündigt oder entsprechend angepasst werden.

³⁵ SR **0.632.401**

³⁶ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

³⁷ SR **0.641.295.142**

Sodann besteht ein Vertrag vom 23. November 1964³⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet, womit das schweizerische Mehrwertsteuerrecht dort Anwendung findet. Dies bedeutet, dass die Schweiz auch auf dem Gebiet der Gemeinde Büsingen die Mehrwertsteuer auf der Einfuhr und den dort erbrachten Leistungen erhebt. Im Gegenzug beteiligt sich die Schweiz mit einem Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag an den Sonderlasten der Gemeinde Büsingen und ihrer Bevölkerung. Auch dieser Staatsvertrag müsste infolge der Einführung der Energiesteuer und der Abschaffung der Mehrwertsteuer entsprechend angepasst werden.

4.3.3 Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelsrecht (WTO)

Die Einführung einer Importsteuer auf nicht erneuerbarer Energie, die Rückerstattung der inländischen Abgabe bei der Ausfuhr von Energie sowie eine allfällige Besteuerung von Importen auf der Basis der darin enthaltenen grauen Energie müssen mit den WTO-Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein. Nachfolgend werden die für diese Initiative relevanten Grundsätze des WTO-Rechts erläutert, die bei einer Umsetzung berücksichtigt werden müssten.

Für die Besteuerung von Importen sind die Grundsätze des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994 (GATT 1994)³⁹ betreffend Nichtdiskriminierung relevant. Demgemäss darf auf ausländischer Energie keine höhere Steuer erhoben werden als auf gleichartiger oder in unmittelbarer Konkurrenz stehender oder substituierbarer inländischer Energie (Inländergleichbehandlung nach Art. III Abs. 2 GATT 1994) oder gleichartiger Energie aus einem Drittland (Meistbegünstigung nach Art. I Abs. 1 GATT 1994). Ein Produkt wird gemäss aktueller Rechtsprechung auch dann als gleichartig eingestuft, wenn dieses sich in der Produktion hinsichtlich der Prozesse und Produktionsmethoden unterscheidet, solange sich diese Unterschiede im Produkt selber nicht nachweisen lassen. So würden z. B. Elektrizität aus Wasserkraft und aus Kohlekraft als gleichartige Produkte eingestuft und dürften deshalb beim Import nicht unterschiedlich besteuert werden. Auch dürfte die Importsteuer nicht höher sein als die tiefste Steuer auf im Inland produziertem Strom.

Mit der gleichen Argumentation würde auch eine unterschiedliche Besteuerung von Produkten entsprechend dem Energieverbrauch während der Produktion (graue Energie) gegen das Nichtdiskriminierungsprinzip der WTO verstossen. Dementsprechend dürften z. B. Steuern auf Stahlrohrimporten nicht gemäss dem Stromverbrauch während deren Produktion unterschiedlich hoch ausfallen oder gar höher sein als die tiefste Steuer auf Schweizer Stahlrohren.

Bei einer Rückerstattung der inländischen Steuer beim Export sind die subventionsrelevanten Bestimmungen des GATT (Artikel XVI GATT 1994) und das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen⁴⁰ zu berücksichtigen. Gemäss Artikel XVI GATT 1994 und Artikel I Fussnote 1 des WTO-Über-

³⁸ SR 0.631.112.136

³⁹ SR 0.632.20 Anhang 1A.1

⁴⁰ SR 0.632.20 Anhang 1A.13

einkommens über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen dürfte die Rückerstattung einer Steuer bei der Ausfuhr nicht höher ausfallen als die im Inland angefallene Steuer. Auch in diesem Fall gilt das Gleichartigkeitskriterium. Das heisst, die Rückerstattung einer indirekten Steuer darf die tiefste inländische Abgabe auf einem gleichartigen Produkt nicht übersteigen. Eine unterschiedliche Rückerstattung der inländischen Steuer gemäss ökologischer Gesamtbilanz könnte als verbotene Exportsubvention qualifiziert werden.

Eine Verletzung von GATT-Bestimmungen könnte allenfalls mit Artikel XX GATT 1994 (allgemeine Ausnahmen) gerechtfertigt werden. Eine solche Rechtfertigung würde aber erfordern, dass kein anderes, weniger handelsbeschränkendes Instrument zur Verfügung steht bzw. dass im Inland angemessene Anstrengungen unternommen werden, damit die Nutzung der zu schützenden natürlichen Ressource verringert wird. Die Massnahme dürfte weder eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung bewirken noch eine versteckte protektionistische Zielsetzung aufweisen. Zudem müssten der Einführung der Massnahme erfolglose Verhandlungen mit anderen Staaten vorausgegangen sein. Eine Rechtfertigung der Massnahmen über den Ausnahmeartikel erschiene damit als schwierig.

Eine differenzierte Besteuerung von gleichartigen Importen gemäss Umwelteinflüssen während der Produktion wäre nicht möglich. Zudem dürfte die Steuer auf Importprodukten nicht höher ausfallen als die tiefste Abgabe auf gleichartigen inländischen Produkten. Dasselbe gilt für die Rückerstattung bei den Exporten. Daraus folgt, dass bei einer WTO-kompatiblen Ausgestaltung der Initiative die von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Lenkungswirkung einer unterschiedlichen Besteuerung von Importstrom oder einer Besteuerung von grauer Energie bei Importprodukten nur gering ausfallen würde.

4.4 Prüfung eines direkten Gegenentwurfs

Am 28. September 2012 hat der Bundesrat die Konkretisierung einer ökologischen Steuerreform als mögliche Ausgestaltung für das Lenkungssystem in der zweiten Phase der Energiestrategie 2050 in Auftrag gegeben.

Als Zwischenschritt prüfte das EFD, in enger Zusammenarbeit mit dem EDA, dem EDI, dem EJPD, dem UVEK, dem WBF und den Kantonen, wie das Fördersystem für erneuerbare Energien und Gebäudesanierungen nach 2021 zumindest teilweise sukzessive durch ein Lenkungssystem mit Energieabgabe ersetzt werden kann. Der dabei erarbeitete Grundlagenbericht beantwortet offene Fragen rund um die Ausgestaltung des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem sowie die Einführung eines Lenkungssystems. Er präsentiert zwei Varianten, wie ein erster Schritt in Richtung Lenkungssystem bzw. ein eigentliches Lenkungssystem aussehen könnten. Eine erste Konsultation zu diesem Grundlagenbericht fand im letzten Quartal 2013 statt (vgl. Ziff. 2.3.3).

Die inhaltlichen Überschneidungen der Volksinitiative mit den Plänen des Bundesrates lassen es naheliegend erscheinen, das vorgesehene Lenkungssystem mit Energieabgabe der Volksinitiative als direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Dafür hätte das Prüf- und Konsultationsverfahren jedoch beschleunigt werden müssen, was eine gründliche Untersuchung der komplexen ökonomischen und rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Lenkungssystem praktisch verunmöglicht

hätte. Um dies zu vermeiden und die Diskussion um ein zukünftiges Lenkungssystem möglichst breit führen zu können, hat der Bundesrat entschieden, keinen direkten Gegenentwurf zur Initiative zu unterbreiten.

5 Schlussfolgerungen

Die von der Initiative bezweckte Steigerung der Energieeffizienz, die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien und die Realisierung eines klimaverträglichen Ausstiegs aus der Kernenergie sind Ziele der schweizerischen Energiepolitik. Mit den Massnahmen der Energiestrategie 2050 und den Vorschlägen für eine sukzessive Ablösung des Fördersystems für erneuerbare Energien und Gebäudesanierungen durch ein Lenkungssystem mit Energieabgabe nach 2021 will der Bundesrat diese zentralen Elemente der Energiewende deutlich stärken.

Er steht deshalb der allgemeinen Stossrichtung der Initiative, namentlich der Forderung, dass die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen und für den Energieverbrauch längerfristig vorwiegend über preisliche Massnahmen zu verfolgen sind, positiv gegenüber und teilt dieses Anliegen.

Der Bundesrat ist jedoch gegen einen Ersatz der Mehrwertsteuer durch eine Energiesteuer. Er hält es für unzweckmässig, dass sich die vorgeschlagene Steuer mit Lenkungscharakter am staatlichen Finanzierungsbedarf ausrichtet, was dann der Fall wäre, wenn sich die Höhe der Energiesteuer an der Höhe der Mehrwertsteuereinnahmen orientiert. Zur Sicherung der Finanzierung der öffentlichen Haushalte wären sehr hohe und jährlich steigende Energiesteuern notwendig, die das umweltpolitisch begründbare Mass bei Weitem übersteigen.

Mit der Mehrwertsteuer würde die wichtigste Einnahmequelle des Bundes abgeschafft. Sie schneidet als Ergänzung zu einer allgemeinen progressiven Einkommenssteuer insgesamt günstig ab, wenn verschiedene Zielsetzungen wie Effizienz, Einfachheit, Transparenz und Verteilungsgesichtspunkte gegeneinander abgewogen werden. Aufgrund ihrer breiten Besteuerungsgrundlage und der Tatsache, dass die Konsumausgaben einigermassen regelmässig erfasst werden, wird die Mehrwertsteuer bei der Generierung des benötigten Staatseinkommens in Zukunft tendenziell noch an Bedeutung gewinnen, auch zur Finanzierung der Altersvorsorge. Insofern würde eine Abschaffung den steuerpolitischen Grundsätzen des Bundes widersprechen.

Die Forderung, die Mehrwertsteuer innert weniger Jahre durch eine Energiesteuer zu ersetzen, geht aus Sicht des Bundesrats auch wirtschaftspolitisch in eine unerwünschte Richtung. Unternehmen wären in der neuen Situation schlechter gestellt, wobei die rasche Veränderung der relativen Preise in der Übergangsphase wirtschaftliche Verwerfungen zur Folge hätte. Auch würden Haushalte mit tieferem Einkommen durch die vorgeschlagene Regelung überproportional belastet.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung; SR 101
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJDP	Eidgenössisches Justizdepartement
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998; SR 730
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GLP	Grünliberale Partei
IEA	Internationale Energieagentur
IV	Invalidenversicherung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009; SR 641.20
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002; SR 171.10
PPM	Prozesse und Produktionsmethoden
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
USG	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983; SR 814.01
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organisation</i>)

Literaturverzeichnis

Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., Reinaud, J., Stephenson, J., Weischer, L., Wooders, P. 2012, A Guide for the Concerned: Guidance on the Elaboration and Implementation of Border Carbon Adjustment, Policy Report No. 3, November 2012, Entwined.

Ebrill, Liam P. 2001, The modern VAT, International Monetary Fund.

Ecoplan 2012, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Bericht zuhanden des Bundesamts für Energie (BFE), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Bern. URL: www.efd.admin.ch

Ecoplan 2013, Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer». Höhe der Energiesteuer und die Reaktion auf der Stromproduktions- und Energienachfrageseite. Kurzbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern.

Ecoplan, World Trade Institute Universität Bern, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich 2013, Border Tax Adjustments – Can Energy and Carbon Taxes be Adjusted at the Border?, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Autoren: Müller, A., Böhringer, Ch., Cottier, Th., Holzer, K., Matteotti, R.

EFV 2013, Grundlagenbericht Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem: Varianten eines Energielenkungssystems. URL: www.efd.admin.ch

European Environmental Agency 2011, Environmental Tax Reform in Europe, Copenhagen.

IIEP 2013a, Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. A report by the Institute for European Environmental Policy (IIEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland. Final Report. Brussels. Written by: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R.

IIEP 2013b, Annexes to Final Report – Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. A report by the Institute for European Environmental Policy (IIEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland. Final Report. Brussels. Written by: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R., Malou, A., Illes, A.

INFRAS 2007, Erfahrungen mit Energiesteuern in Europa, Bern.

Morger, M. 2011, Wer trägt die Steuerlast? Eine Literaturübersicht zur Steuerinzidenz, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.

Mottu, E. 1997, Progressivité de l'impôt fédéral direct et de la TVA en Suisse, *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133, S. 709-740.

OECD 2008 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008), Tax and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers No. 620, OECD Publishing, Paris.

OECD 2012 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012), Revenue Statistics 1965-2011, OECD Publishing, Paris.

Patuelli, R., Nijkamp, P., Pels, E. 2005, Environmental Tax Reform and the Double Dividend: A Meta-Analytical Performance Assessment, *Ecological Economics* 55 (4), S. 564-583.

Prognos AG 2012, Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000-2050, Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie, Basel.

Rambøll Management GmbH 2007, Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells, Hamburg.

