

Klimaschädliche Auswirkungen von Steuervergünstigungen in der Schweiz

Memorandum, 28.11.2024

Studie belegt klimaschädliche Wirkung von Steuervergünstigungen

Das Steuerrecht sieht aus verschiedenen Gründen Abzüge und Befreiungen vor. Wenn diese nicht den Grundsätzen der umfassenden Besteuerung nach Finanzkraft entsprechen, werden sie als Steuervergünstigungen bezeichnet. Eine Studie der EPFL und der Universität Lausanne hat die wichtigsten Steuervergünstigungen auf Bundes- und Kantonsebene auf ihre möglichen Klimawirkungen hin untersucht. Sie kommt zum Schluss, dass **die Abschaffung der klimawirksamen Steuervergünstigungen den CO₂-Ausstoss um insgesamt 2,5 Millionen Tonnen pro Jahr reduzieren würde**. Davon sind 1 Million Tonnen im nationalen Emissionsinventar von 42 Millionen Tonnen im Jahr 2022 enthalten. Die Einsparungen würden also 2.4 % dieser Emissionen ausmachen. **Gleichzeitig würden zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe generiert: 4,6 Milliarden Franken, wovon der grösste Teil – 2,9 Milliarden Franken – dem Bund zugutekäme**.

Die Studie liefert damit sowohl zur Klimapolitik als auch zur aktuellen Debatte um die Bekämpfung der strukturellen Defizite im Bundeshaushalt einen wichtigen Beitrag. Für die Entscheidung, eine Steuervergünstigung zu ändern, zu reduzieren oder abzuschaffen gilt es natürlich weitere Aspekte zu berücksichtigen. Steuervergünstigungen dienen in der Regel einem bestimmten Zweck, und ihre Änderung kann eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen haben. Diese Abwägung vorzunehmen ist die Aufgabe der Politik.

Starke Klima-Effekte beim internationalen Luftverkehr

Der internationale Luftverkehr profitiert von stark klimawirksamen Steuervergünstigungen, da er von der Mineralölsteuer und der Mehrwertsteuer befreit ist. Eine Abschaffung dieser Steuervergünstigungen würde den CO₂-Ausstoss um fast 1,5 Millionen Tonnen pro Jahr reduzieren und zusätzliche Steuereinnahmen von 1,4 Milliarden Franken generieren.

Der internationale Luftverkehr ist von der Mineralölsteuer und der Mehrwertsteuer befreit, weil die Staatengemeinschaft unter Führung der USA 1944 eine junge, teure und ineffiziente Industrie unterstützen wollte. Diese anfänglichen Unterstützungsmassnahmen wurden zu einem Geflecht dauerhafter internationaler Abkommen. Die Abschaffung dieser Privilegien würde zu einem Anstieg der Ticketpreise um etwa 40 % und zu einem Rückgang des Flugverkehrs um etwa 30 % führen. Von den untersuchten Steuervergünstigungen würden sie die zweithöchsten Mehreinnahmen für den Bund und die grösste Reduktion der CO₂-Emissionen bringen. Da die Gesamtklimawirkung der Kerosinverbrennung in grossen Höhen auf das Dreifache der Freisetzung der gleichen Menge CO₂ auf Bodenhöhe geschätzt wird, würde die Abschaffung dieser Privilegien der Vermeidung von mehr als 4 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen auf Bodenhöhe entsprechen.

Berufliche Mobilität mit dem Auto wird steuerlich begünstigt

Im Bereich der beruflichen Mobilität wirken sich Steuervergünstigungen für das Pendeln mit dem Auto, Firmenwagen und Gratisparkplätze klimaschädlich aus. Die Analyse zeigt, dass diese Steuervergünstigungen das Nutzerverhalten beeinflussen und damit zu einer Erhöhung der CO₂-Emissionen führen. **Eine vollständige Abschaffung des Pendlerabzugs sowie der Steuervergünstigungen für Geschäftswagen und Parkplätze am Arbeitsort würde den CO₂-Ausstoss um über 600'000 Tonnen reduzieren und Mehreinnahmen bei den Einkommenssteuern von über 2 Milliarden Franken generieren.**

Die verschiedenen kantonalen und eidgenössischen Pendlerabzüge ergeben für den durchschnittlichen Steuerzahler eine Subvention von durchschnittlich 15 Rp/km, was etwas mehr ist als die durchschnittlichen Treibstoffkosten der Pendler. Die Abzugsfähigkeit kommt somit einer Übernahme der Treibstoffkosten des durchschnittlichen Pendlers durch die öffentliche Hand gleich. Da umstritten ist, in welchem Umfang solche Fahrkosten abzugsfähig sein sollen, d.h. inwieweit die heutigen Regelungen des Bundes und der Kantone auf eine Subventionierung des Pendelns mit dem Auto hinauslaufen, wurden drei Optionen untersucht (Tabelle 1 am Ende dieses Memorandums): (1) gänzliche Streichung des Abzugs; (2) Plafonierung auf Höhe der Obergrenze bei der direkten Bundessteuer (heute CHF 3'200.-); (3) Plafonierung bei den Kosten für das Pendeln mit dem "Klassenbesten", d.h. dem billigsten Auto (50 Rp./km). Jede Variante würde zu einer Reduktion des Pendelverkehrs und der CO₂-Emissionen führen. Die grösste Reduktion wird erreicht, wenn der Pendlerabzug vollständig aufgehoben wird.

Steuerpflichtigen, die einen Firmenwagen kostenlos für ihre private Mobilität nutzen dürfen, wird ein Naturaleinkommen zugerechnet. Dies unterschätzt in der Regel den Wert der privaten Nutzung, was die Wahl des Autos für die Mobilität und eine hohe Fahrleistung fördert. Gleiches gilt für kostenlose oder subventionierte Parkplätze am Arbeitsplatz, die als Nebenleistung nicht zum steuerpflichtigen Einkommen zählen.

Strassengüterverkehr wird nur teilweise besteuert

Beim Schwerverkehr werden die externen Kosten bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) nicht vollständig kompensiert. Leichte Nutzfahrzeuge sind sogar vollständig von der LSVA befreit. Diese Steuervergünstigungen erhöhen die Nachfrage, was zu signifikant mehr CO₂-Ausstoss führt. **Müsste der schwere Güterverkehr seine nicht klimabezogenen externen Kosten vollumfänglich decken, würde sein CO₂-Ausstoss um über 100'000 Tonnen sinken und die LSVA würde eine halbe Milliarde Franken mehr einbringen. Müssten zudem die leichten Nutzfahrzeuge ihre nicht klimabezogenen externen Kosten decken, würde dies den CO₂-Ausstoss nochmals um über 100'000 Tonnen reduzieren und mehr als eine halbe Milliarde Franken einbringen.**

Die LSVA wurde im Januar 2001 mit dem Ziel eingeführt, dem Schwerverkehr die Kosten anzulasten, die er sonst nicht tragen würde. Konkret die zusätzlichen Infrastrukturkosten, die Klimabelastung und weitere externe Kosten wie Luftverschmutzung und Lärm. Die Klimabelastung lassen wir in unserer Analyse unberücksichtigt, da sie Gegenstand der Klimapolitik sein sollte. Mit den heutigen LSVA-Sätzen deckt der Schwerverkehr nur 66 % der verbleibenden Kosten, was unter anderem auf die Deckelung der Transitkosten für EU-Lastwagen im Landverkehrsabkommen zurückzuführen ist. Den ungedeckten Teil – 525 Millionen Franken im Jahr 2019 – betrachten wir als Steuervergünstigung. Eine vollständige Internalisierung würde zu Mehreinnahmen von 500 Mio. CHF führen, wenn man

berücksichtigt, dass der Schwerverkehr um rund 6 % abnehmen würde. Dieser Rückgang des Verkehrs und des Treibstoffverbrauchs führt zu einer entsprechenden Reduktion der CO₂-Emissionen.

Leichte Nutzfahrzeuge zahlen keine LSVA, obwohl auch sie nicht klimarelevante externe Kosten verursachen, die sie nicht decken. Um dies zu korrigieren, wäre eine Abgabe notwendig. Entweder eine die 66 % dieser Kosten deckt, wie die heutige LSVA für den Schwerverkehr, oder 100 %. Je nach Variante fallen die Mehreinnahmen und die eingesparten CO₂-Emissionen natürlich unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 1).

Weitere untersuchte Steuervergünstigungen

Die Rückerstattung der Mineralölsteuer an konzessionierte Transportunternehmen führt zu zusätzlichen Emissionen. Würde diese durch eine Förderung der Dekarbonisierung der Fahrzeugflotte ersetzt, könnten je nach Ausgestaltung der neuen Subvention zwischen 120 und 155 Tausend Tonnen CO₂ eingespart werden.

Auch **Steuervergünstigungen für Eigenheimbesitzer** stehen im Verdacht, zu höheren CO₂-Emissionen zu führen. Insbesondere wenn man davon ausgeht, dass sie grössere Wohnungen und Häuser fördern. Tatsächlich **führen sie aber vor allem zu Mitnahmeeffekten und hohen Steuerausfällen, nicht aber zu einem nennenswerten Anstieg der CO₂-Emissionen.**

Eigenheimbesitzer, d.h. Steuerpflichtige, die Eigentümer der von ihnen bewohnten Wohneinheit sind, geniessen erhebliche Privilegien gegenüber der steuerlichen Norm. Laut dieser Norm sollten die Mieteinnahmen, die bei einer Vermietung der Wohneinheit erzielt werden könnten, in voller Höhe zum steuerpflichtigen Einkommen hinzugerechnet werden. Dazu sollten nur die tatsächlich gezahlten Unterhalts- und Reparaturkosten abzugsfähig sein. Weiter sollte der Verkehrswert der Immobilie in voller Höhe zum steuerpflichtigen Vermögen hinzugerechnet werden. Von dieser Norm ist man in der Praxis weit entfernt.

Die Studie zeigt, dass die heutigen Steuervergünstigungen kaum dazu beitragen, die Zahl der Wohneigentümer zu erhöhen. Sie sind zumeist kein entscheidender Grund Wohneigentum zu erwerben, sondern lediglich ein willkommener Mitnahmeeffekt. Wichtiger noch ist, dass diese Steuervergünstigungen zu höheren Immobilienpreisen führen, wodurch Wohneigentum für viele Menschen mit geringem Vermögen trotz der Einkommensverbesserung durch die Steuervergünstigungen unerschwinglich wird. Wir schätzen, dass durch die Steuervergünstigung jährlich nur etwa 300 Haushalte mehr Wohneigentum erwerben.

Es gibt kaum quantitative Belege für höhere Treibhausgasemissionen von Eigenheimbesitzern im Vergleich zu Mietern, wenn alle anderen Faktoren (z.B. Einkommensniveau) berücksichtigt sind. Es gibt nur einige Belege für 10 % höhere graue Emissionen in ihren Wohneinheiten im Vergleich zu Mietwohnungen. Dies und die geringe Zunahme der Zahl der Eigenheimbesitzer bedeutet, dass die Subventionen für Eigenheimbesitzer, nur für etwa 50 Tonnen zusätzlicher CO₂-Emissionen pro Jahr verantwortlich sind.

Methodischer Ansatz

Der Hauptbericht identifiziert Steuervergünstigungen des Bundes und – subsidiär – der Kantone, die indirekt grosse Mengen an Treibhausgasemissionen verursachen. Das Ausmass dieser zusätzlichen Emissionen sowie die Kosten für die öffentlichen Haushalte wurden abgeschätzt.

Es wurden keine direkten Subventionen mit erheblichen Auswirkungen auf das Klima gefunden. Subventionen und Steuervergünstigungen mit Bezug zur Klima- oder Energiepolitik wurden nicht untersucht, da sie regelmässig im Zusammenhang mit diesen Politiken evaluiert werden. Stattdessen konzentriert sich der Bericht auf Steuervergünstigungen, bei denen nicht von vornherein davon ausgegangen wird, dass sie signifikante Auswirkungen auf das Klima haben. In diesem Sinne könnte der Bericht den Behörden helfen, den Auftrag von Artikel 12 des Klima- und Innovationsgesetzes (KIG) zu erfüllen: "Vorschriften anderer Bundeserlasse und kantonaler Erlasse, insbesondere in den Bereichen CO₂, Umwelt, Energie, Raumplanung, Finanz-, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassen- und Luftverkehr sowie Mineralölbesteuerung, sollen so ausgestaltet und angewendet werden, dass sie zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen."

Die Studie wurde in mehreren Schritten durchgeführt. In einem ersten Schritt wurden auf Basis der vorhandenen Literatur Steuervergünstigungen mit potenziell erheblichen klimaschädlichen Nebeneffekten identifiziert. Anschliessend wurde geprüft, ob es sich tatsächlich um Steuervergünstigungen handelt, da nicht jeder Steuerabzug oder jede Steuerbefreiung gegen die Steuerlehre verstösst. Der nächste Schritt war die Schätzung des Umfangs der Steuervergünstigung und der daraus resultierenden Haushaltskosten.

Steuervergünstigungen wirken sich dann klimaschädlich aus, wenn sie Entscheidungen und Verhaltensweisen so beeinflussen, dass mehr Treibhausgase emittiert werden. Daher wurde ermittelt, wie und in welchem Umfang Steuervergünstigungen Entscheidungen und Verhaltensweisen beeinflussen. Anschliessend wurden die zusätzlichen Emissionen von CO₂ oder anderen Treibhausgasen berechnet, die auf diesen Einfluss zurückzuführen sind.

Generell ist bei der Betrachtung der Ergebnisse zu berücksichtigen, dass diese Untersuchung mit sehr begrenzten Ressourcen und sehr eingeschränktem Datenzugang durchgeführt wurde. **Es wird daher dringend empfohlen, die Analyse der identifizierten Steuervergünstigungen mit potenziell besonders grossen klimarelevanten Nebeneffekten mit Hilfe von (Steuer-)Behörden, die Zugang zu umfangreichen Primärdaten haben, zu vertiefen.**

Tabellen

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse des Berichts zusammen. Der Subventionsbetrag ist der Steuerbetrag, den die Begünstigten aufgrund der Steuervergünstigung einsparen. Da die Abschaffung von Steuervergünstigungen das Verhalten beeinflussen kann, kann sie sich auf die Steuerbemessungsgrundlage auswirken und somit zu potenziellen Steuereinnahmen führen, die vom Subventionsbetrag abweichen. Wenn dieser dynamische Effekt nicht vorhanden oder vernachlässigbar ist, wird für beide Ansätze der gleiche Betrag angegeben. Der Klimaeffekt entspricht der Verringerung der Treibhausgasemissionen, wenn die Steuervergünstigung geändert oder abgeschafft würde.

Tabelle 1: Haushaltskosten und Klimaeffekte der untersuchten Steuervergünstigungen

Steuervergünstigung	Subventions- betrag (Millionen CHF)	Potenzielles Steuer- aufkommen (Millionen CHF)	Klimawirkung (Tausend Tonnen CO ₂)
Mineralölsteuer und Mehrwertsteuer: Befreiung des internationalen Luftverkehrs	1'890	1'360	1'450
Einkommensteuer: Pendlerabzug			
• Vollständige Abschaffung	1'705	1'705	430
• Obergrenze von CHF 3'000	385	385	95
• "Klassenbester" Abzug	370	410	130
Einkommenssteuer: Geschäftswagen und Gratisparkplätze am Arbeitsplatz			
• Geschäftswagen	100	100	120
• Gratisparkplätze	330	330	75
Schwerverkehrsabgabe: Nichtkompensierte nicht- klimabezogene externe Kosten	525	500	115
Schwerverkehrsabgabe: Befreiung für leichte Nutzfahrzeuge			
• Teilweise Kompensation externer Kosten, wie Lkw	405	375	95
• Volle Kompensation der externen Kosten	615	550	125
Mineralölsteuer: Rückerstattung an konzessionierte Transportunternehmen	75	0	140
Einkommens- und Vermögenssteuern: Privilegierung von Wohneigentum			
• Unterbewertung der Mietwerte	4'510	4'510	(0)
• Pauschalabzüge und andere Vergünstigungen	375	375	(0)
• Unterbewertung der Immobilienwerte	3'490	3'490	(0)
INSGESAMT*	13'615	12'920	2'455
INSGESAMT* ohne Steuervergünstigungen mit vernachlässigbarer Klimawirkung	5'240	4'585	2'455

* mit vollständiger Abschaffung des Pendlerabzugs und einer LSVA für leichte Nutzfahrzeuge zur vollständigen Abgeltung ihrer nicht klimarelevanten externen Kosten

In der folgenden Tabelle werden die potenziellen Steuereinnahmen aus der Abschaffung der Steuervergünstigungen auf den Bund einerseits und die Kantone und Gemeinden andererseits aufgeteilt. Dies betrifft vor allem die Entlastungen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern, da die übrigen Steuern nur vom Bund erhoben werden. Die Beträge sind abhängig von den gewählten Varianten bezüglich der Abzugsfähigkeit der Pendlerkosten und der neuen Abgabe auf leichten Nutzfahrzeugen. Es wurden die Maximalbeträge verwendet, d.h. die Beträge, die sich bei vollständiger Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Pendlerkosten und vollständiger Kompensation der nicht klimarelevanten externen Kosten der leichten Nutzfahrzeuge ergeben.

Tabelle 2: Verteilung des potenziellen Steueraufkommens auf die föderalen Ebenen

Steuervergünstigung	Potenzielles Steuer-aufkommen (Millionen CHF)	... für die Eidgenossen-schaft (Millionen CHF)	... für Kantone und Gemeinden (Millionen CHF)
Mineralölsteuer und Mehrwertsteuer: Befreiung des internationalen Luftverkehrs	1'360	1'360	0
Einkommensteuer: Pendlerabzug			
• Vollständige Abschaffung	1'705	350	1'355
• Obergrenze von CHF 3'000	385	180	205
• "Klassenbester" Abzug	410	190	220
Einkommenssteuer: Geschäftswagen und Gratisparkplätze am Arbeitsplatz			
• Geschäftswagen	100	15	85
• Gratisparkplätze	330	55	275
Schwerverkehrsabgabe: Nichtkompensierte nicht-klimabezogene externe Kosten	500	500	0
Schwerverkehrsabgabe: Befreiung für leichte Nutzfahrzeuge			
• Teilweise Kompensation externer Kosten, wie Lkw	375	375	0
• Volle Kompensation der externen Kosten	550	550	0
Mineralölsteuer: Rückerstattung an konzessionierte Transportunternehmen	0	0	0
Einkommens- und Vermögenssteuern: Privilegierung von Wohneigentum			
• Unterbewertung der Mietwerte	4'510	1'220	3'290
• Pauschalabzüge und andere Vergünstigungen	375	100	275
• Unterbewertung der Immobilienwerte	3'490	0	3'490
INSGESAMT*	12'920	4'150	8'770
INSGESAMT* ohne Steuervergünstigungen mit vernachlässigbarer Klimawirkung	4'585	2'870	1'715

* mit vollständiger Abschaffung des Pendlerabzugs und einer LSVA für leichte Nutzfahrzeuge zur vollständigen Abgeltung ihrer nicht klimarelevanten externen Kosten

Die Studie wurde von Prof. Philippe Thalmann, Leiter des Lehrstuhls für Stadt- und Umweltökonomie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL), und Antoine Thalmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne (UNIL) durchgeführt und von der Stiftung Mercator Schweiz, dem Migros-Pionierfonds und von Clima Now finanziert. Der vollständige Bericht ist hier verfügbar: <https://go.epfl.ch/steuerverguenstigungen> (nur auf Englisch). Die Verantwortung für den Inhalt dieses Memorandums und der Hauptstudie liegt allein bei den beiden Autoren.