



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Vom Fördern zum Lenken: Welche Energieabgaben für die Schweiz?

Dr. Martin Baur
Leiter Ökonomische Analyse und Beratung
Eidgenössische Finanzverwaltung

Green Budget Europe/ zhaw/ öbu Winterthur, 24.10.2013



Übersicht

- **Politisches Umfeld**
- **Wieso soll ein Lenkungssystem das Fördersystem ablösen?**
- **Ausgestaltung eines Energielenkungssystems**
 - Einnahmeseite der Energieabgabe
 - Verwendung der Erträge der Energieabgabe
 - Mögliche Varianten eines Energielenkungssystems
 - Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem
 - Auswirkungen auf andere Steuern und Beiträge
 - Rechtliche Aspekte
- **Wie weiter?**



Politisches Umfeld I

- **BR-Entscheid vom 25.5.2011**
 - Ausstieg aus Kernenergie und Neuausrichtung der Energiepolitik.
- **BR-Entscheid vom 30.11.2011**
 - Prüfauftrag Ökologische Steuerreform: Prüfung verschiedener Varianten zur Ausgestaltung einer Energieabgabe und zur Mittelverwendung bis Mitte 2012.
- **BR-Entscheid vom 18.4.2012**
 - Zwei Etappen der Energiestrategie 2050: Ab 2020 Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem.
- **BR-Entscheid vom 28.9.2012**
 - Vernehmlassungsvorlage für die Einführung einer ökologischen Steuerreform ab 2021 bis Mitte 2014.
 - Als Zwischenschritt Erarbeitung eines Konsultationsberichts bis Mitte 2013.
- **BR-Entscheid vom 4.9.2013**
 - EFD führt Konsultation durch, Vorschläge für weiteres Vorgehen 1.Q. 2014.
 - Danach Ausarbeitung Vernehmlassungsvorlage bis Ende 2014.



Politisches Umfeld II

- **Vorstösse in Richtung ökologische Steuerreform**
 - **Motion Studer**
 - Bisheriges Steuer- und Subventionssystem soll auf ökologische Fehlanreize geprüft werden.
 - Ergebnis des Bundesrats-Berichts: Fehlanreize im Bereich Energie- & Materialverbrauch, Verkehr und Bodenverbrauch.
 - **VI Energie- statt Mehrwertsteuer (GLP)**
 - Bundesrat teilt grundsätzliche Stossrichtung, lehnt konkrete Ausgestaltung jedoch ab.
- **Vorstösse zur Steigerung der Energieeffizienz & Förderung erneuerbarer Energien**
 - **VI Neue Arbeitsplätze dank erneuerbarer Energien (SP)**
 - Rückzug der VI nach Zustimmung des Parlaments zur Pa.Iv. 12.400.
 - **VI Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne)**
 - Bundesrat: Indirekter Gegenvorschlag mit der Revision des Umweltschutzgesetzes.



Wieso soll ein Lenkungssystem das Fördersystem ablösen?

- Fördermassnahmen wirken in der kurzen Frist, da schnell umsetzbar.
- Lenkungsabgaben weisen mittel- bis langfristig erhebliche Vorteile auf:
 - Veränderung der relativen Preise erlaubt Verhaltensanpassung, wo dies am kostengünstigsten ist.
 - Preisliche Anreize bewirken kontinuierliche Suche nach Emissions- & Energiekonsumreduktionsmöglichkeiten.
 - Keine Mitnahmeeffekte und kein Mehrkonsum aufgrund künstlich tiefgehaltener Endenergiepreise.
 - Rückverteilung der Einnahmen an Wirtschaft und Bevölkerung ohne Kaufkraftverluste möglich. Zudem Möglichkeit, bestehende (verzerrende) Steuern & Abgaben zu reduzieren.
- **Energie- und klimapolitische Ziele können mit Energieabgaben zu tieferen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden.**



Einnahmeseite der Energieabgabe: Was wird besteuert?

- **Energieabgabe orientiert sich an Energie- und Klimazielen**
 - Erhöhung Energieeffizienz & Reduktion von CO₂-Emissionen.
 - Besteuerung von Brenn- und Treibstoffen anhand des Energie- und CO₂-Gehalts.
 - Besteuerung des Stromverbrauchs (unabhängig von der Produktionsart).
 - Stärkung der Produktion aus erneuerbaren Energien.
 - Nach Produktionsmethode differenzierte Strombesteuerung (Achtung auf Zusammenspiel mit KEV und auf Vorgaben des internationalen Handelsrechts).



Höhe der Energieabgabe

	Szenario Politische Massnahmen Bundesrat (POM)		
	2020	2035	2050
Reduktion im Vergleich zur Referenzentwicklung «Weiter wie bisher» (WWB)			
CO ₂ -Emissionen in % (ex. Stromproduktion/Fernwärme)	-5	-17	-26
CO ₂ -Emissionen pro Kopf (in t)	3,9	3,2	2,4
Stromnachfrage in %	-5	-10	-12
Berechnete Energieabgabe auf Brenn- und Treibstoffen in CHF/t CO ₂ (Reale Grössen, Preisbasis 2008)			
Je nach Rückverteilungsvariante	60-70	140-150	210
Berechnete Stromabgabe (Zuschlag auf den Strompreis in %)			
Je nach Rückverteilungsvariante	11	23-24	21-22
Gesamte Einnahmen aus der Energieabgabe (in Mrd. CHF pro Jahr)			
Je nach Rückverteilungsvariante	3,3-3,4	5,7-5,8	5,8-5,9

Quelle: Ecoplan (2012).



Abfederungsmassnahmen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit

- **Grenzausgleichsmassnahmen**
 - Juristisch und ökonomisch für die Schweiz wenig sinnvoll.
- **Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen**

Kriterien:

 - Energieintensität
 - Energieintensität anhand der Energiekosten oder der Abgabebelastung in Prozent der Bruttowertschöpfung (BWS).
 - Beeinträchtigung des internationalen Wettbewerbs
 - Branchen- oder Einzellösung mit Nachweispflicht.

➤ Insgesamt sollen nur diejenigen energieintensiven Unternehmen ausgenommen werden, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Energieabgabe leidet und die sich im Gegenzug auf eine Erreichung bestimmter Reduktionsziele verpflichten.



Verwendung der Einnahmen der Energieabgabe I

- **Vorgaben des Bundesrates**
 - Haushalts- & möglichst Fiskalquotenneutralität
 - Möglichst keine regressiven Verteilungswirkungen
 - Möglichst keine negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit
- **Geprüfte Verwendungsvarianten**
 - Rückverteilung an die Bevölkerung pro Kopf
 - Senkung der Mehrwertsteuer
 - Senkung der direkten Bundessteuer für juristische Personen
 - Senkung der AHV-Beiträge
 - Senkung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen
 - Rückverteilung an die Unternehmen gemäss AHV-Lohnsumme und pro Kopf an die Bevölkerung
 - Verschiedene Mischvarianten



Verwendung der Einnahmen der Energieabgabe II

- **Zentrale Ergebnisse der Ecoplan-Studie (2012)**
 - Volkswirtschaftliche Auswirkungen auf BIP, Beschäftigung und Wohlfahrt je nach Rückverteilungsvariante leicht positiv bis leicht negativ. Unterschiede zwischen den Rückverteilungsvarianten sind relativ gering.
 - Mit Ausnahme der Rückverteilung an die Bevölkerung pro Kopf weisen alle Rückverteilungsvarianten mehr oder weniger starke regressivere Verteilungswirkungen auf.
 - Ein annähernd verteilungsneutral ausgestaltetes Lenkungssystem muss eine pro Kopf Rückverteilung an Haushalte enthalten.
 - Trade-off zwischen Effizienz- und Verteilungszielen.
- **Vertiefte Prüfung der pro Kopf Rückverteilung an die Haushalte**
 - Verfahren über die Krankenkassen.
 - Steuergutschriften (über die direkte Bundessteuer für natürliche Personen oder über die kantonale Einkommenssteuer).



2 Varianten eines Lenkungssystems

Kernelemente der zwei Varianten

	Höhe der Energieabgabe			Kompensation	Weitere Instrumente
	Brennstoffe	Treibstoffe	Strom		
Lenkungsvariante 1	CO ₂ - Gehalt 84-150 CHF/t CO ₂ 22-39 Rp./l Heizöl	Keine	Energiegehalt/ Verbrauch +10%	Rückverteilung an Haushalte/Unternehmen Zweckbindung für Förderung	Umfangreiche Fördermassnahmen ES2050 und weitere Instrumente, nur sehr langsamer Abbau Förderung
Lenkungsvariante 2	CO ₂ - und evtl. Energiegehalt 210 CHF/t CO ₂ 55 Rp./l Heizöl	CO ₂ - und evtl. Energiegehalt max. 120 CHF/t CO ₂ 29 Rp./l Benzin	Energiegehalt/ Verbrauch + 22%	Rückverteilung an Haushalte/Unternehmen Steuer- und Abgabesenkungen rasch abnehmende Zweckbindung	Zusätzliche Instrumente nur im Treibstoffbereich notwendig. Sukzessiver Abbau Förderung



2 Varianten für den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem

- **Übergangsvariante A**
 - Langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe / kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung (langsame Förderungsreduktion).
- **Übergangsvariante B**
 - Frühzeitige Zielerreichung durch die Energieabgabe / rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung.

Bedingungen/Kriterien

Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele.

Gewährleistung der Investitionssicherheit.

Kohärenz und Praktikabilität.



Auswirkungen auf andere Steuern & Beiträge

- **Art. 7 Schwerverkehrsabgabegesetz und Landverkehrsabkommen mit der EU** erschwert Besteuerung des Schwerverkehrs & indirekt die Besteuerung des Personenverkehrs.
- **Kompensation** der durch die Lenkungswirkung verursachten Einnahmeausfälle bei der Mineralölsteuer.
 - Einmalige Erhöhung oder periodische Anpassung.
- **Direkte Effekte** auf Rückverteilungskanäle (bei Variante 2)
 - Sicherung der (langfristigen) Haushaltsneutralität
 - Flexible Schwankungsanpassung des Anteils, der pro Kopf an die Haushalte zurückverteilt wird.
 - Einmalige Anpassung der Steuern & Abgaben bei Einführung der Energieabgabe, Anteil der Kantone bei DBST.
 - Jährliche Rabatte auf bezahlten Steuern & Abgaben, die sich an tatsächlichen Einnahmen der Energieabgabe orientieren.



Rechtliche Aspekte

- **Gründe für eine Verankerung der Energieabgabe auf Verfassungsstufe**
 - Übergang zum Lenkungssystem bringt eine wesentliche Umgestaltung der bestehenden Finanz- und Abgabeordnung.
 - Nachgeordneter Fiskalzweck der Energieabgabe in Variante 2. Bestehende Verfassungsbestimmungen (Art. 74 und 89 BV) sind nicht ausreichend.
 - Im Falle einer Senkung der direkten Bundessteuern, wie es in Variante 2 möglich wäre, würde das Steuersubstrat der Kantone und damit das föderale Verhältnis zwischen Bund und Kantonen tangiert.
- Auch für Variante 1 kann die Verankerung auf Verfassungsstufe zu empfehlen sein.



Wie weiter?

- Konsultation von Wirtschaftsverbänden, Interessengruppen und der Wissenschaft bis 15. Dezember 2013.
- Ergebnisbericht der Konsultation und Antrag für weiteres Vorgehen im Bundesrat im 1. Quartal 2014.
- Vernehmlassungsvorlage Ende 2014.



Fazit

- Energieabgabe weist mittel-/langfristig gegenüber Förderung und Regulierungen Vorteile auf und erlaubt Erreichung der Energie- und Klimaziele zu tieferen volkswirtschaftlichen Kosten
 - Eine Energieabgabe ab 2021 ist:
 - Essentiell für effiziente Zielerreichung
 - Wirtschaftsverträglich (Ausnahmen, Rückverteilung, Planungssicherheit)
 - Sozialverträglich (Rückverteilung an Haushalte)
 - Haushaltsneutral umsetzbar
 - Weitere Schritte (Vernehmlassungsvorlage, Botschaft mit Verfassungsänderung, parlamentarische Beratungen, Volksabstimmung)
-es gibt noch viel zu tun!