

1222



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

23. Juni 1993

**Aussprachepapier  
 Lenkungsabgaben im Energiebereich**

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDI/EFD/EVED vom 7. Juni 1993

Aufgrund der Beratung wird

**beschlossen:**

1. Das EDI, EVED und das EFD werden beauftragt, die Vorarbeiten für eine "Lenkungsabgabe mixte" (CO<sub>2</sub>-Abgabe, kombiniert mit Energielenkungsabgabe) weiterzuführen und im Sommer 1993 eine Aemterkonsultation zu den Varianten (CO<sub>2</sub> allein; CO<sub>2</sub>, kombiniert mit Energielenkungsabgabe) durchzuführen.
2. Das Ergebnis der Aemterkonsultation wird dem Bundesrat unterbreitet.
3. Ueber den Zeitpunkt und Inhalt wird nach der Volksabstimmung über die Mehrwertsteuer entschieden (in Kenntnis des Ausgangs der Volksabstimmung).

Für getreuen Protokollauszug:

*Allesand Müller*

Protokollauszug an:

- |                              |        |
|------------------------------|--------|
| - Mitglieder des Bundesrates | 7 z.K. |
| - Bundeskanzlei (FC, AC, Mu) | 3 z.K. |
| - EDI                        | 1 z.V. |
| - EVED                       | 1 z.V. |
| - EFD                        | 1 z.V. |



ADOLF OGI  
BUNDESPRÄSIDENT

3003 Bern, 7. Juni 1993

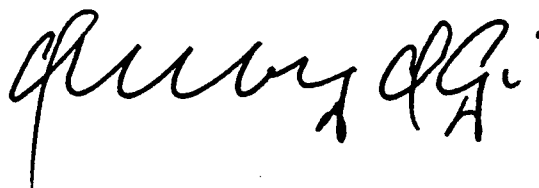
An die Mitglieder  
des Bundesrates

---

Sehr geehrter Herr Vizepräsident,  
sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Herren Bundesräte,

das beiliegende, von den drei Departementen EDI, EFD und EVED erarbeitete Aussprachepapier erachte ich als Diskussionsgrundlage, die zu hinterfragen ist. Ich werde mir erlauben, zu einzelnen Punkten eine abweichende Meinung zu vertreten. Dies insbesondere bezüglich der Rückerstattung, wo auf Wunsch des EFD in der Schlussphase wichtige materielle Aenderungen verlangt worden sind.

Mit freundlichen Grüssen



Beilage: erwähnt

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN  
EIDG. FINANZDEPARTEMENT  
EIDG. VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

3003 Bern, 7. Juni 1993

An den Bundesrat

### Lenkungsabgaben im Energiebereich; Aussprachepapier

#### 1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 27. Juni 1990 unter der Federführung des EDI das EFD und das EVED mit der Vorbereitung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe beauftragt, "wobei die internationale Entwicklung zu berücksichtigen und bezüglich der Mittelverwendung eine gelockerte Zweckbindung für Energie- und Umweltschutzpolitik sowie für den Beitrag an einen allfälligen internationalen Klimafonds vorzusehen" seien.

Ende Oktober 1990 hat der Bundesrat von einem Zwischenbericht Kenntnis genommen und die weitere Konkretisierung in Auftrag gegeben. Die Reaktionen der Parteien und Wirtschaftsverbände auf die Veröffentlichung des Berichts waren überwiegend positiv.

Der ursprüngliche Vorschlag für die CO<sub>2</sub>-Abgabe sah eine durchschnittliche Belastung der Brennstoffe von 15 Prozent und eine doppelt so hohe Abgabe auf den Treibstoffen vor. Wegen der Zollerhöhung um 20 Rappen pro Liter Treibstoff ist dessen Doppelbelastung bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht mehr realisierbar. Die beteiligten Ämter (BUWAL, EFV, BEW) haben deshalb ihre Vorschläge den geänderten Gegebenheiten angepasst.

Der Bundesrat hat am 27. Juni 1990 zwischen den drei Varianten Luftreinhalteabgabe, CO<sub>2</sub>-Abgabe und Energieabgabe entschieden. Auf eine Luftreinhalteabgabe aufgrund der Luftschadstoff-Emissionen hat er wegen den methodischen Schwierigkeiten verzichtet; die Energieabgabe auf allen Energieträgern aufgrund des Energieinhalts wurde nicht weiterver-

- 2 -

folgt, weil neue Verfassungskompetenzen in diesem Bereich schon verschiedene Male im Parlament und 1984 (Energieinitiative) auch vom Volk abgelehnt worden waren und weil die bestehenden Verfassungsgrundlagen zweifelhaft schienen. Eine neuere Stellungnahme des Bundesamtes für Energiewirtschaft, der das Bundesamt für Justiz zugestimmt hat, zeigt allerdings, dass eine Lenkungsabgabe (im Gegensatz zu einer generellen, fiskalisch motivierten Energieabgabe) auf Elektrizität aufgrund des Elektrizitätsartikels (Art. 24 quater Abs. 1 BV) möglich ist, also auch eine Lenkungsabgabe auf allen Energieträgern. (Die Lenkungsabgabe auf fossiler Energie hat eine Verfassungsgrundlage im Umweltschutzartikel (Art. 24 septies BV)).

Die Energieabgaben sind in der letzten Zeit wieder vermehrt in die energiepolitische Diskussion gekommen, nicht zuletzt weil die EG-Kommission eine kombinierte CO<sub>2</sub>-/Energie-Lenkungsabgabe und Präsident Clinton eine Energieabgabe vorgeschlagen haben. Erstere hat allerdings bei den zuständigen Ministerräten und bei verschiedenen Ländern unterschiedliche Aufnahme gefunden. An der Konferenz "Umwelt für Europa" in Luzern haben die Umweltministerinnen und -minister der ECE/UNO sowie der Vertreter der EG-Kommission zu raschen Entscheiden über die Einführung von CO<sub>2</sub>-/Energieabgaben aufgerufen.

Es ist vorgesehen, die Vernehmlassung für die CO<sub>2</sub>-Abgabe in der zweiten Hälfte 1993 durchzuführen. Gleichzeitig soll auch das Energiegesetz, das den Energienutzungsbeschluss ablöst, in die Vernehmlassung geschickt werden; die parallele Unterbreitung beider Vorlagen wird sowohl von den kantonalen Energiedirektoren wie auch von der Wirtschaft gewünscht. Dies ist materiell sinnvoll, denn Lenkungsabgaben sind nach heutiger Auffassung ein wesentliches energiepolitisches Instrument.

Angesichts der energie- und umweltpolitischen Anforderungen, wie sie sich in den Zielen von Energie 2000 und in den Rio-Zielen niederschlagen, sind Lenkungsabgaben unabdingbar. Neben der CO<sub>2</sub>-Abgabe (bezogen auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoss) sind auch eine Energielenkungsabgabe (bezogen auf den Energieinhalt) oder eine gemischte CO<sub>2</sub>- und Elektrizitätsabgabe denkbar. Es scheint uns notwendig, dass der Bundesrat vor Bereinigung der Vernehmlassungsvorlage über die künftige Energiepolitik (Energiegesetz) die vorzuschlagende Lenkungsabgabe überprüft. Wir unterbreiten Ihnen deshalb die Vorschläge für eine CO<sub>2</sub>- und für eine Energielenkungsabgabe zur Festlegung der weiter zu verfolgenden Varianten, über die dann parallel zum Energiegesetz die Vernehmlassung durchgeführt werden kann.

## 2. Energiegesetz

Wir sehen vor, im Energiegesetz im wesentlichen die Bestimmungen des Energienutzungsbeschlusses zu übernehmen, allerdings auf gewisse Detailregelungen zu verzichten, dafür aber mit einer (fakultativen) Lenkungsabgabe auf Anlagen, Fahrzeugen und Geräten sowie mit der integrierten Ressourcenplanung (Least Cost Planning) erste marktwirtschaftliche Instrumente einzuführen (Beilage 1). Für den energieintensiven umbauten Raum sollen, gemäss Energieartikel, grundsätzlich die Kantone zuständig bleiben. (Grundsätze zuhanden der Kantone sind im Gesetz enthalten, um einen Minimalstandard in der ganzen Schweiz sicherzustellen).

Die bisher erarbeiteten Perspektiven zeigen, dass die anvisierten energiepolitischen Ziele allein mit dem Energiegesetz nicht erreicht werden können. Es sind deshalb weitere marktwirtschaftliche Massnahmen erforderlich, wobei eine Lenkungsabgabe (CO<sub>2</sub>- oder Energielenkungsabgabe) gegenüber anderen Lösungen, wie Oekobonus, Zertifikaten etc. im Vordergrund steht. Energiegesetz und Lenkungsabgabe ergänzen sich also gegenseitig; es ist aber auch denkbar, dass bei genügend hohen Abgabesätzen auf einen Teil der vorgesehenen Massnahmen des Energiegesetzes verzichtet werden könnte. Ein vollständiger Ersatz des Energiegesetzes durch eine (hohe) Lenkungsabgabe erscheint allerdings aus heutiger Sicht wegen den im Energiebereich bestehenden Marktunvollkommenheiten und -hemmnissen nicht möglich.

Die Arbeiten am Energiegesetz und am erläuternden Bericht stehen vor dem Abschluss, so dass der Bundesrat unmittelbar vor oder nach den Sommerferien die Vernehmlassung eröffnen kann.

## 3. CO<sub>2</sub>-Abgabe

Die Projektleitung (Direktionen BUWAL, EFV, BEW) hat auftragsgemäss die Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Abgabe weitergeführt. Dabei hat sie Varianten ausgearbeitet, die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden sollen. Der Bundesrat muss entscheiden, ob er mit diesem Vorgehen und den vorgesehenen Varianten einverstanden ist, bevor die Schlussredaktion der Vernehmlassungsunterlagen vorgenommen werden kann. Die Eröffnung der Vernehmlassung kann Mitte Jahr erfolgen. Die Eckwerte und Varianten sind in Beilage 2 zusammengestellt.

Vorgesehen ist eine CO<sub>2</sub>-Abgabe, welche in drei Stufen etwa den Abgabesatz erreicht, wie er auch dem Zwischenbericht von 1990 zugrunde lag. Bemessungsgrundlage ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoss, der sich bei der vollständigen Verbrennung der fossilen Energien ergibt.

Beim Abgabeobjekt sollen eventuell zwei Varianten in die Vernehmlassung gehen, nämlich eine Abgabe auf Brenn- und Treibstoffen sowie eine Abgabe nur auf Brennstoffen. Ebenfalls zwei Varianten sind bei der Zweckbindung vorgesehen, nämlich eine Variante ohne Zweckbindung (der Ertrag soll vollständig zurückgegeben werden) und eine Variante mit Teilzweckbindung für energie- und umweltpolitische Massnahmen. Ein Verzicht auf eine Teilzweckbindung kann für den Bundesrat allerdings nur dann in Betracht fallen, wenn über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, die Vignette und die Finanzordnung genügend Mittel zur Finanzierung der Bundesaufgaben beigebracht werden können. Vom Bundesrat ist zu entscheiden, ob er damit einverstanden ist, diese verschiedenen Varianten in der Vernehmlassung zur Diskussion zu stellen. Er sollte auch darüber befinden, ob er mit der vorgesehenen Kompensation der verbleibenden Einnahmen einverstanden ist. Der rückzuerstattenden Betrag soll an die Bevölkerung als Pro-Kopf-Betrag erfolgen, wobei als Auszahlungskanal die Krankenpflegeversicherung im Vordergrund steht, da dies mit weniger Aufwand verbunden ist als die Rückerstattung über die Kantone an den einzelnen Energiekonsumenten. Mit der Rückerstattung via AHV und Krankenpflegeversicherung werden keine neuen Subventionen und Umverteilungen eingeführt. Diese Kanäle ermöglichen vielmehr eine administrativ einfache Rückerstattung. Für energieintensive Industriebranchen sollen Abgabeerleichterungen eingeführt werden, solange die wichtigsten ausländischen Handelspartner nicht vergleichbare Abgaben eingeführt haben.

Die durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe hervorgerufenen Preiserhöhungen reduzieren den Verbrauch an fossiler Energie; da Kohle stärker als Erdöl und dieses wiederum stärker als Erdgas belastet werden, verstärkt sich die Substitution zwischen diesen Energieträgern. Die Kohle (Verbrauchsanteil 1992: 1,1 Prozent) verschwindet wohl gänzlich vom Markt, das Erdgas (Verbrauchsanteil 1992: 10 Prozent) erhält höhere Wachstumsraten.

#### 4. Energielenkungsabgabe

Die Energielenkungsabgabe kann weitgehend analog zur CO<sub>2</sub>-Abgabe gestaltet werden. Von der Sache her sind nur wenige Abweichungen erforderlich, nämlich Steuerobjekt und Bemessungsgrundlage. Der wichtigste Unterschied ist die Ausdehnung der Abgabepflicht, indem neben fossilen Brenn- und Treibstoffen zusätzlich auch die hydraulisch und nuklear erzeugte Elektrizität und der Nettoimport an Elektrizität besteuert werden. Die Energieabgabe setzt Preissignale zur rationellen Energienutzung für alle Energieträger, was bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht der Fall ist. Als Bemessungsgrundlage einer Energieabgabe steht der Energiegehalt im Vordergrund, sie wird also pro Kilowattstunde erhoben. Varianten dazu wären die prozentuale Abgabe auf Referenzpreisen, die sich an die heutigen Preise anlehnen würden, oder eine Belastung der Primärenergie (statt Endenergie), wie das die GEK vorschlug und in der EG und den USA vorgesehen ist. Nach der im Vordergrund stehenden

Variante werden die abgabepflichtigen Energieträger unabhängig von ihrem CO<sub>2</sub>-Gehalt, ihrem Preis oder ihrem Verwendungszweck gleich stark besteuert. Dies bedeutet prozentual geringere Zuschläge auf den heute schon teureren Energieträgern (Elektrizität und Treibstoffe) als auf den billigeren Energien (Heizöl, Gas) und damit geringere Einsparungen bei den teureren Energien (Treibstoffe und Elektrizität, welche die höchsten Zuwachsraten aufweisen). Die jährlichen Einnahmen erhöhen sich durch den Einbezug der Elektrizität; im Jahre 2000 macht dies etwa 500 Millionen Franken aus. Der vorgeschlagene Abgabesatz ist so gewählt, dass die durchschnittliche Belastung etwa jener der CO<sub>2</sub>-Abgabe entspricht.

Die Eckwerte und Varianten finden sich in Beilage 3. Für die weiteren Arbeiten sind im wesentlichen die gleichen Entscheide zu treffen wie bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Wir verzichten allerdings darauf, eine Variante zu unterbreiten, bei der die Treibstoffe von der Steuer befreit werden. Einer Energieabgabe sollten alle Energieträger in gleicher Weise unterliegen.

#### 5. Kombinierte Energie- und CO<sub>2</sub>-Abgabe

Eine Kombination der beiden Abgaben nach EG-Vorbild ist auch für die Schweiz grundsätzlich möglich. Energie- und umweltpolitisch drängt es sich nicht auf, die EG-Konzeption zu übernehmen. Ausschlaggebend für die EG-Konzeption war die unterschiedliche Bedeutung von Kohle und Elektrizität in einzelnen EG-Ländern. Kohle spielt in der schweizerischen Energieversorgung praktisch keine Rolle. Ausserdem würde bei einer Energielenkungsabgabe mit der vorgeschlagenen Belastung pro Energieinhalt im Elektrizitätsbereich ohnehin eine vergleichsweise geringere Belastung zustandekommen.

Von Vorteil wäre die Harmonisierung gegenüber den wichtigsten Handelspartnern unseres Landes; dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Steuersysteme innerhalb der Gemeinschaft sehr unterschiedlich sind. Wesentlicher als die Struktur der Abgabe dürfte sein, dass die Energieträger bei uns und in der EG insgesamt etwa in ähnlicher Höhe belastet werden.

Der Vorort hat erkennen lassen, dass er eine CO<sub>2</sub>-Abgabe der kombinierten Abgabe nach EG-Vorbild und einer reinen Energielenkungsabgabe vorzieht.

In der schweizerischen Energiepolitik - und ebenfalls bei unserer Strategie zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emission - steht der sparsame und rationelle Einsatz aller Energieträger im Vordergrund und weniger die Substitution unter ihnen.

## 6. Die CO<sub>2</sub>- und die Energielenkungsabgabe im Vergleich

Wir haben die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>- und der Energielenkungsabgabe durch die Firma Prognos abschätzen lassen. Dabei handelt es sich um erste grobe Schätzungen, die nächstes Jahr mit verbesserten Modellen überprüft werden sollen. Es wurde von der eingeleiteten Energiepolitik (Stand 1992) ausgegangen, und die Auswirkungen einer verstärkten konventionellen Energiepolitik ermittelt (Zielvereinbarungen oder Zulassungsvoraussetzungen für Geräte und Motorfahrzeuge und andere Massnahmen des ENB; nicht enthalten sind insbesondere Massnahmen im Tarifbereich und die integrierte Ressourcenplanung). Diesen Varianten werden die Wirkungen der Energielenkungsabgabe, respektive der CO<sub>2</sub>-Abgabe überlagert.

Die geschätzten Auswirkungen zeigen, dass nur die Kombination einer verstärkten Energiepolitik mit einer Lenkungsabgabe zur Erreichung des Ziels einer Stabilisierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und des Verbrauchs fossiler Energieträger im Jahr 2000 und in den folgenden Jahren auf dem Niveau von 1990 führt. Der Einbezug der Elektrizität unter die Abgabepflicht würde den ohne zusätzliche Massnahmen fortdauernden Anstieg des Elektrizitätsverbrauchs auch nach dem Jahr 2000 zumindest stark zu bremsen helfen. Beilage 4 zeigt mögliche quantitative Auswirkungen der verschiedenen Varianten.

## 7. Vom Bundesrat zu entscheidende Fragen

Der Bundesrat kann entweder die verschiedenen Varianten in die Vernehmlassung geben, ohne sich bereits für die eine oder die andere auszusprechen. Damit markiert er Offenheit gegenüber dem Resultat der Vernehmlassung, es sind dabei aber Vorwürfe nicht auszuschliessen, der Bundesrat wisse nicht, was er wolle. Die andere Möglichkeit besteht darin, bei allen konstitutiven Elementen der Lenkungsabgabe sich auf einen Vorschlag zu beschränken, was nach dem Vorwurf mangelnder Offenheit ruft. Angesichts der weitgehend fehlenden Erfahrungen mit Lenkungsabgaben erscheint es zweckmässig, dass die verschiedenen Varianten dargelegt werden, aber der Bundesrat seine Präferenzen deutlich macht.

### 7.1 CO<sub>2</sub>- oder Energielenkungsabgabe?

Die geschätzten Auswirkungen sind für die Kombination von Energielenkungsabgabe und verstärkter Energiepolitik etwa gleich gross wie für die Kombination aus CO<sub>2</sub>-Abgabe und verstärkter Energiepolitik, dies weil in der im Vordergrund stehenden Variante die Elektrizität prozentual deutlich weniger stark belastet wird als die Brennstoffe (6 % im Jahre 2000). Sowohl bezüglich der Energie- und der Elektrizitätseinsparungen wie auch der CO<sub>2</sub>-Minderungen sind daher die beiden im Vordergrund stehenden Abgaben in etwa



- 7 -

gleichwertig (stärkere Auswirkungen auf die Elektrizitätsnachfrage wären bei einer prozentual gleichen Abgabe auf den Energiepreisen zu erwarten). Die CO<sub>2</sub>- und die Energielenkungsabgabe können demnach als die zwei Hauptvarianten der Lenkungsabgabe mit ähnlicher Lenkungswirkung betrachtet werden.

Bei der Wahl zwischen beiden Varianten stehen deshalb politische Gesichtspunkte im Vordergrund. Aus energiepolitischer Sicht, insbesondere zur Erreichung der Ziele von "Energie 2000", ziehen wir die Energielenkungsabgabe der CO<sub>2</sub>-Abgabe vor, weil damit ein Signal für die rationelle Nutzung aller nichterneuerbarer Energien gegeben wird und weil die steuerliche Bevorteilung der Elektrizität angesichts der Schwierigkeiten, neue Stromproduktionsanlagen zu erstellen, der Forderung nach einer gesicherten Elektrizitätsversorgung zuwiderläuft. Dies könnte insbesondere bei hohen Abgabesätzen zu einer Strukturverzerrung führen. Zugunsten der CO<sub>2</sub>-Abgabe spricht, dass solche Verzerrungen mit den drei vorgesehenen Stufen bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe noch nicht zu erwarten sind. Sie würden erst relevant, wenn die Abgabe nach dem Jahr 2000 in weiteren Stufen erhöht würde. Dann wäre der Einbezug der Elektrizität notwendig, um unerwünschte Substitutionseffekte zugunsten der Elektrizität zu vermeiden.

In den von Wattenwyl-Gesprächen vom 14. Mai 1993 hat sich gezeigt, dass die Bundesratsparteien eher auf die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe tendieren, dass aber in einem zweiten Schritt eventuell eine Energielenkungsabgabe denkbar wäre. Politisch hat offenbar die CO<sub>2</sub>-Abgabe gegenwärtig grössere Chancen. Da die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Lenkungsabgaben nur im Steuerobjekt und in der Bemessungsgrundlage liegen, wäre eine nachträglich Ergänzung der CO<sub>2</sub>-Abgabe durch eine Elektrizitätsabgabe, der Umbau der CO<sub>2</sub>-Abgabe zu einer Energielenkungsabgabe oder eine Kombination aus CO<sub>2</sub>- und Energielenkungsabgabe ohne grossen Aufwand möglich, wenn auf seiten der Mittelverwendung keine grundsätzlichen Änderungen erfolgen.

## 7.2 Treibstoffe auch besteuern?

Bei der CO<sub>2</sub>- und bei der Energielenkungsabgabe stellt sich die Frage, ob es nach der Erhöhung der Treibstoffzölle im Moment opportun ist, die Treibstoffe ebenfalls der Abgabe zu unterwerfen. Verschiedentlich haben Vertreter des Bundesrates der Öffentlichkeit signalisiert, dass bei der Ausgestaltung dieser Abgaben auf die erfolgte Treibstoffzollerhöhung Rücksicht genommen werde.

Sachlich wäre es sicher falsch, den Energieverbrauchsbereich Treibstoffe mit seinen hohen Zuwachsraten und dem hohen Sparpotential von der Lenkungsabgabe auszunehmen.

Wir sehen unter diesen Umständen zwei Möglichkeiten:

- a) Der Bundesrat spricht sich dafür aus, zwei Varianten in die Vernehmlassung zu geben (mit und ohne Einbezug der Treibstoffe).
- b) Die Variante ohne Einbezug der Treibstoffe wird schon vor der Vernehmlassung fallengelassen.

Bei einer Energielenkungsabgabe mit gleich hoher Belastung aller Energieträger dürfte der Einbezug der Treibstoffe politisch etwas leichter fallen als bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Eine Energielenkungsabgabe sollte auf allen fossilen Energieträgern und der Elektrizität erhoben werden.

### 7.3 Besteuerung auf Primär- oder Endenergiestufe ?

Diese Frage stellt sich nur bei der Energielenkungsabgabe. Für die Besteuerung auf Endenergiestufe spricht die Neutralität der Belastung, für die Primärenergiebelastung der Anreiz für eine rationelle Umwandlung von Primär- in Endenergie sowie die internationale Harmonisierung. Sowohl die US-Energiesteuer wie auch die EG-Energiesteuer (als Teil der kombinierten CO<sub>2</sub>-/Energieabgabe) sollen auf der Primärenergie erhoben werden. Dabei ist bei der Wasserkraft in der EG (wie beim GEK-Vorschlag) eine Ausnahme vorgesehen (Endenergiebelastung). Dies ergäbe eine gewisse Bevorzugung der einheimischen, erneuerbaren Wasserkraft gegenüber den importierten Energien. Es muss nicht vor der Vernehmlassung entschieden werden, ob die Besteuerung auf Primär- oder Endenergiestufe erfolgen soll; die Problematik ist aber in den Vernehmlassungsunterlagen zu erläutern. Für den Gesetzestext schlagen wir vor, die Variante der Besteuerung auf Endenergiestufe zu berücksichtigen.

### 7.4 Zweckbindung?

Da sowohl bei der CO<sub>2</sub>- wie auch bei der Energielenkungsabgabe die vorgesehenen Abgabesätze sehr moderat sind, ist auch die Lenkungswirkung durch die Preiserhöhungen beschränkt. Sie kann wesentlich verstärkt werden durch die Gewährung von finanziellen Anreizen, welche aus der Abgabe zu finanzieren wären. Eine derartige Teilzweckbindung wäre entsprechend der üblichen Berechnungsweise nicht staatsquotenneutral. Die Teilzweckbindung ermöglicht aber, die erwünschte Lenkungswirkung mit einem geringeren Abgabesatz zu erreichen. Wir befürworten deshalb eine Teilzweckbindung der Abgabe, die zeitlich zu limitieren ist. Neben dieser Hauptvariante erscheint es zweckmässig, in der

Vernehmlassung auch eine Variante ohne Zwckbindung zu unterbreiten, nicht zuletzt weil die Bundesratsparteien in ihren bisherigen Reaktionen die Teilzweckbindung abgelehnt haben.

#### 7.5 Kompensation der verbleibenden Einnahmen

Wir ersuchen den Bundesrat, der folgenden Regelung für die Vernehmlassung zuzustimmen:

- Wir schlagen vor, dass ein Viertel der zurückzuerstattenden Mittel der Wirtschaft zugute kommen; einfachster Abrechnungsweg dürfte die Rückerstattung via AHV auf der Basis der AHV-Lohnsumme der Betriebe sein. Damit würden tendenziell beschäftigungsintensive Unternehmungen bevorzugt.
- Das restliche Dreiviertel der rückzuerstattenden Mittel wäre der Bevölkerung über die Krankenpflegeversicherung ausuzahlen; die direkte Rückerstattung des Pro-Kopf-Betrags an die einzelnen Konsumenten über die Kantone wäre wesentlich aufwendiger. Es muss dabei deutlich gemacht werden, dass AHV und Krankenpflegeversicherung nur Rückzahlungskanäle sind und dass hier nicht neue Subventionen geschaffen werden.

#### 7.6 Zeitpunkt der Vernehmlassung

Lenkungsabgaben sind in der Energie- und Umweltpolitik schon seit etwa 15 Jahren im Gespräch, ohne dass sie aber ernsthafte politische Realisierungschancen gehabt hätten. In den letzten Jahren hat die Akzeptanz aber entscheidend zugenommen; so erhielt eine Energie-/CO<sub>2</sub>-Abgabe an der Luzerner Umweltschutzkonferenz breite Zustimmung. Dies heisst jedoch noch lange nicht, dass Lenkungsabgaben rasch eingeführt werden können. Aus politischen, weniger aus ökonomischen Gründen ist eine Harmonisierung mit unseren wichtigsten Handelspartnern, also in erster Linie der EG, erforderlich. Ueber den Zeitpunkt der Einführung der EG-Energie-/CO<sub>2</sub>-Abgabe besteht heute noch nicht Klarheit.

Berücksichtigt man allerdings den schweizerischen Zeitbedarf für die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen und die Inkraftsetzung der Lenkungsabgabe, drängt sich die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens auf, bevor letzte Klarheit über den Einsatz dieser Instrumente bei unseren wichtigsten Handelspartnern herrscht. Aufgrund der innen- und aussenpolitischen Situation ist möglichst bald über die weiterzufolgenden Varianten zu befinden. Zu beachten sind dabei die Ende dieses Jahres durchzuführende Volksabstimmung über die Mehrwertsteuer und jene vom nächsten Jahr über die Verkehrsabgaben (Schwerverkehrsabgabe und Vignette). Der Stimmbürger hat demnach in den nächsten Jahren über verschiedene finanzpolitische Vorlagen und über eine Lenkungsabgabe zu befinden. Diese

- 10 -

haben nur Chancen, wenn der Bundesrat eine klare Konzeption der Abgabepolitik vorlegt und diese den Parteien, der Wirtschaft und schlussendlich auch dem Stimmbürger klarmacht. Der Bundesrat muss demnach über diese Konzeption bei der Eröffnung der Vernehmlassung über die Lenkungsabgabe befinden. Dabei muss der Unterschied zwischen Fiskalabgaben und Lenkungsabgaben deutlich gemacht werden.

Am von Wattenwyl-Gespräch vom 14. Mai 1993 haben sich die Bundesratsparteien mehrheitlich für eine Vernehmlassung nach der Volksabstimmung über die Mehrwertsteuer ausgesprochen. Es wurde aber auch eine vorherige Vernehmlassung nicht ausgeschlossen, wenn die EG die vorgesehene Steuer rasch einführt.

Da die Lenkungsabgaben bereits seit einiger Zeit im Gespräch sind und der Bundesrat auch entsprechende Vorlagen angekündigt hat, ist die Diskussion über diese nicht zu umgehen, selbst wenn die Vernehmlassung auf die zweite Hälfte 1994 verschoben würde.

Wir kommen aufgrund dieser Ueberlegungen zum Schluss, dass das Vernehmlassungsverfahren über die Lenkungsabgabe in der zweiten Hälfte 1993 durchzuführen ist, zusammen mit dem Energiegesetz. Wenn eine überzeugende Abgabenkonzeption vorliegt, werden die Finanzvorlagen durch die Vernehmlassung nicht gefährdet.

EIDG. DEPARTEMENT  
DES INNERN

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

EIDG. VERKEHRS- UND  
ENERGIEWIRTSCHAFTS-  
DEPARTEMENT

*Ruth Dreifuss*

Ruth Dreifuss

*Otto Stich*

Otto Stich

*Adolf Ogi*

Adolf Ogi

BEW/RD/Ta/St  
512.5

6. Mai 1993  
Beilage 1

## Inhalt Entwurf Energiegesetz

### Basis Energienutzungsbeschluss

#### 1. Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und Baumaterialien

- Kennzeichnung und Prüfverfahren für serienmässig hergestellte Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und Baumaterialien;
- Zulassungsanforderungen und/oder marktwirtschaftliche Instrumente für serienmässig hergestellte Anlagen, Fahrzeuge und Geräte (z.B. Lenkungsabgaben auf Anlagen, Fahrzeugen und Geräten).

#### 2. Gebäude

- Grundsätze zuhanden der Kantone über:
  - Anforderungen an den Wärmeschutz und die haustechnischen Anlagen von Neubauten sowie bei erheblichen Umbauten und Umnutzungen;
  - Sanierungsprogramme für bestehende Gebäude;
- Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung;
- Bewilligungspflicht für die Installation neuer ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen.

#### 3. Prozessenergie

- Grundsätze über die Abwärmenutzung (u.a. Anschlussverpflichtung bei Wirtschaftlichkeit);
- Betriebsoptimierung (Bei Anlagen mit erheblichem Energieverbrauch müssen die verhältnismässigen Massnahmen zur Betriebsoptimierung durchgeführt werden).

#### 4. Stromerzeugungsanlagen

- Bewilligungspflicht für den Bau neuer und den Umbau bestehender Stromerzeugungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden.

## 5. Weitere Energiesparmassnahmen

- Kompetenzdelegation an den Bundesrat zum Erlass ("Kann-Vorschrift") weiterer Energiesparmassnahmen für Anlagen und Geräte mit erheblichem Energieverbrauch (z.B. Warmluftvorhänge, Aussenheizungen).

## 6. Nutzung leitungsgebundener Energien

- Integrierte Ressourcenplanung (Least-Cost-Planning): Verfahren zur Optimierung der Energieversorgung, in dem alle erwägenswerten Möglichkeiten auf der Nachfrage- und der Angebotseite einbezogen werden, um die volkswirtschaftlich günstigste Bereitstellung von Energiedienstleistungen (Nutzenergie) zu gewährleisten;
- Anschlussbedingungen für Eigenproduzenten (Abnahme- und Vergütungsverpflichtung von Elektrizitätswerken für dezentral erzeugte Energie).

## 7. Förderungsmassnahmen

Rechtsgrundlagen für finanzielle Beiträge des Bundes von max. 50 Prozent der anrechenbaren Kosten in den Bereichen:

- Information und Beratung
- Aus- und Weiterbildung
- Forschung und Entwicklung (inkl. Pilot- und Demonstrationsanlagen)
- Exploration und Nutzbarmachung einheimischer Energiequellen
- Nutzung erneuerbarer Energien
- Massnahmen für die sparsame und rationelle Energienutzung
- Abwärmenutzung.

## 8. Verschiedenes ("Kann-Vorschriften")

- Emissionszentralen: Unterstützung der Einrichtung privater Emissionszentralen für die öffentliche Ausgabe von Anleihen zur Finanzierung von umweltverträglichen Energieproduktionsanlagen sowie Absicherung der Anleihen durch Bundesbürgschaften;
- Energieagentur: Einrichtung einer nationalen Energieagentur als öffentlichrechtliche Anstalt des Bundes mit Rechtspersönlichkeit, der u.a. Vollzugsaufgaben übertragen werden können;
- Enteignungsrecht: Für das Erstellen von Anlagen zur Nutzung von Geothermie, Kohlenwasserstoffen oder Abwärme können die Kantonsregierungen enteignen oder dieses Recht Dritten übertragen.

BUWAL/BEW/AEW/Sh/Mb  
541.0

6. Mai 1993  
Beilage 2

## CO2-ABGABE: ECKWERTE UND VARIANTEN

### 1. Einführung in Stufen, Höhe der Abgabe

Erste Stufe:	Bei Einführung der Abgabe Annahme: 1. Januar 1996	Fr. 12.-/t CO2
Zweite Stufe:	2 Jahre später, 1. Januar 1998	Fr. 24.-/t CO2
Dritte Stufe:	2 Jahre später, 1. Januar 2000	Fr. 36.-/t CO2

Die Abgabesätze werden periodisch der Teuerung angepasst.

Weitere Stufen bleiben offen (von Ziel- und Massnahmenplanung sowie internationaler Entwicklung abhängig).

Gesamteinnahmen im Jahre 2000: Variante Brenn- und Treibstoffbesteuerung 1'400 Mio Fr.

Variante Brennstoffbesteuerung 900 Mio Fr.

### 2. Abgabeobjekt

Zwei Varianten:

- a) Brenn- und Treibstoffe (mit gleichem Abgabesatz)
- b) Nur Brennstoffe

### 3. Zweckbindung

Zwei Varianten:

- a) Keine Zweckbindung, volle Kompensation
- b) Teilzweckbindung:
  - Max. 1/3 der Nettoeinnahmen aber höchstens 300 Mio. Franken pro Jahr
  - Befristung der Zweckbindung

#### 4. **Kompensation der verbleibenden Einnahmen**

- 1/4 Wirtschaft (Unternehmen, Selbständigerwerbende) via AHV gemäss AHV-Lohnsumme
- 3/4 Rückerstattung an Bevölkerung (Pro-Kopf-Betrag, Kinder 1/2); im Vordergrund: via Krankenpflegeversicherung.

#### 5. **Erleichterung für energieintensive Branchen**

Energieintensive Industriebranchen, welche unter Vorbehalt einer Harmonisierung mit einer allfälligen EG-Lösung in den Genuss von Erleichterungen kommen, werden im Gesetz aufgezählt.



BEW/AEW/Sh/Mb  
541.0

6. Mai 1993  
Beilage 3

## ENERGIELENKUNGSABGABE: ECKWERTE UND VARIANTEN

### 1. Einführung in Stufen, Höhe der Abgabe

Erste Stufe:	Bei Einführung der Abgabe Annahme: 1. Januar 1996	Fr. 0,9 / GJ
Zweite Stufe:	2 Jahre später, 1. Januar 1998	Fr. 1,8 / GJ
Dritte Stufe:	2 Jahre später, 1. Januar 2000	Fr. 2,7 / GJ

Die Abgabesätze werden periodisch der Teuerung angepasst.

Weitere Stufen bleiben offen (von Ziel- und Massnahmenplanung sowie internationaler Entwicklung abhängig).

Gesamteinnahmen im Jahr 2000 ca. 1'900 Mio Fr.

### 2. Abgabeobjekt

Fossile Brenn- und Treibstoffe, hydraulische, nukleare und Importsaldo Elektrizität.

### 3. Zweckbindung

Zwei Varianten:

- a) Keine Zweckbindung, volle Kompensation
- b) Teilzweckbindung:
  - Max. 1/3 der Nettoeinnahmen aber höchstens 300 Mio. Franken pro Jahr
  - Befristung der Zweckbindung

### 4. Kompensation der verbleibenden Einnahmen

- 1/4 Wirtschaft (Unternehmen, Selbständigerwerbende) via AHV gemäss AHV-Lohnsumme
- 3/4 Rückerstattung an Bevölkerung (Pro-Kopf-Betrag, Kinder 1/2); im Vordergrund: via Krankenpflegeversicherung.

## 5. Erleichterung für energieintensive Branchen

Energieintensive Industriebranchen, welche unter Vorbehalt einer Harmonisierung mit einer allfälligen EG-Lösung in den Genuss von Erleichterungen kommen, werden im Gesetz aufgezählt.

BEW/AEW/Do/Ae  
541.0

6. Mai 1993  
Beilage 4

## DIE ENERGIELENKUNGS- UND CO2-ABGABE IM VERGLEICH

### Abgabesätze nach Einführung der dritten Stufe am 1. Januar 2000

in Rp./kWh	Energieabgabe	CO2-Abgabe	Kombination (EG-Version)
Heizöl e-l	0.972	0.946	0.959
Heizöl schwer	0.972	1.011	1.992
Benzin	0.972	0.920	0.946
Diesel	0.972	0.946	0.959
Kohle	0.972	1.205	1.089
Erdgas	0.972	0.713	0.842
Elektrizität	0.972	0.0	0.486

### Abgabesätze pro Handelseinheit

	Energieabgabe	CO2-Abgabe	Kombination
Heizöl e-l	Fr. 113 /t	Fr. 110 /t	Fr. 111.5 /t
Heizöl schwer	Fr. 113 /t	Fr. 118 /t	Fr. 115.5 /t
Benzin	Rp. 8.4 /l	Rp. 8.0 /l	Rp. 8.2 /l
Diesel	Rp. 9.4 /l	Rp. 9.2 /l	Rp. 9.3 /l
Kohle	Fr. 76 /t	Fr. 94 /t	Fr. 85 /t
Erdgas	Rp. 0.972 /kWh	Rp. 0.713 /kWh	Rp. 0.843 /kWh
Elektrizität	Rp. 0.972 /kWh	0	Rp. 0.486 /kWh

### Veränderung gegenüber den Preisen von heute

in %	Energieabgabe	CO2-Abgabe	Kombination
Heizöl e-l	31	31	31
Heizöl schwer	59	62	61
Benzin	6.7	6.3	6.5
Diesel	7.6	7.4	7.5
Kohle	89	110	100
Erdgas	25	18	21
Elektrizität	6	0	3

### Berechnungsgrundlagen

	Energiegehalt	CO2-Gehalt	Preise heute
Heizöl e-l	41.868 GJ / t	73 t / TJ	Fr. 360 / t
Heizöl schwer	41.868 GJ / t	78 t / TJ	Fr. 190 / t
Benzin (744 g/l)	41.868 GJ / t	71 t / TJ	Fr. 1.26 / l
Diesel (835 g/l)	41.868 GJ / t	73 t / TJ	Fr. 1.22 / l
Kohle	28.052 GJ / t	93 t / TJ	Fr. 85 / t
Erdgas	1 kWh=3.6 MJ	55 t / TJ	Rp. 4 / kWh
Elektrizität	1 kWh=3.6 MJ	0	Rp. 15 / kWh

Geschätzte Auswirkungen

	Energieverbrauch	CO2
	in PJ	in Mio t
<u>1990 (klimabereinigt):</u>	780	44.5
<u>2000:</u>		
Eingeleitete Energiepolitik	877	47.0
Verstärkte Energiepolitik	847	45.6
Energieabgabe	840	44.4
CO2-Abgabe	843	44.2
Energielenkungsabg. + verstärkte EP	825	43.8
CO2-Abg. + verstärkte EP	826	43.7

2010:

Eingeleitete Energiepolitik	962	50.8
Verstärkte Energiepolitik	892	47.0
Energieabgabe	884	45.3
CO2-Abgabe	890	45.1
Energielenkungsabg. + verstärkte EP	847	43.5
CO2-Abg. + verstärkte EP	850	43.3

Verstärkte Energiepolitik: weitgehende verbindliche Zielwerte (statt nur Warendeclaration) für Fahrzeuge und Geräte; Einhaltung der Zielwerte von SIA 380/1 für Neubauten und der Sollwerte für Altbauten bereits ab 1996 (statt einer allmählichen Verschärfung); befristete Förderungsmassnahmen: Förderung neuer Heizungstechniken, Förderung von Neu- und Umbauten gemäss SIA 380/1, Investitionszuschüsse an die Industrie für energiesparende Alternativen.

Beide Abgaben: inkl. Treibstoffe und Teilzweckbindung.