



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Die Erfahrungen mit der CO₂-Abgabe in der Schweiz

Vienna Forum on Climate Action

10. Dezember 2020

Dr. Martin Baur

Leiter Ökonomische Analyse und Beratung,
Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern



Übersicht

1. Einbettung in CO₂-Gesetz
2. Zuständigkeiten
3. Höhe der CO₂-Abgabe
4. Ausnahmeregelung
5. Verwendung (Rückverteilung, Subventionen)
6. Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen
7. Wirkungsabschätzung zur CO₂-Abgabe
8. Pläne für ökologische Steuerreform 2011-2016
9. Politökonomische Erkenntnisse aus der gescheiterten Reform
10. Aktuelle Revision des CO₂-Gesetzes
11. Fazit und Herausforderungen



1 Einbettung in CO₂-Gesetz

- **CO₂-Abgabe wurde 2008 eingeführt**
Die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen sind im Jahr 2006 gegenüber 1990 um 4,6 Prozent zurückgegangen. Damit wurde das von Parlament und Bundesrat definierte Emissionsreduktionsziel von mindestens 6 Prozent erneut verfehlt. Aus diesem Grund wurde ab Januar 2008 eine CO₂-Abgabe erhoben.
- **Sie wird nur auf Brennstoffen erhoben**
CO₂-Abgabe wird auf fossilen Brennstoffen (z.B. Heizöl, Gas, Kohle), nicht aber auf Treibstoffen, erhoben.
- **Teil eines Instrumentenmix**
Subventionen, Emissionshandelssystem, Regulierungen (Vorschriften, Standards), Zielvereinbarungen, Information/Ausbildung etc.



2 Zuständigkeiten

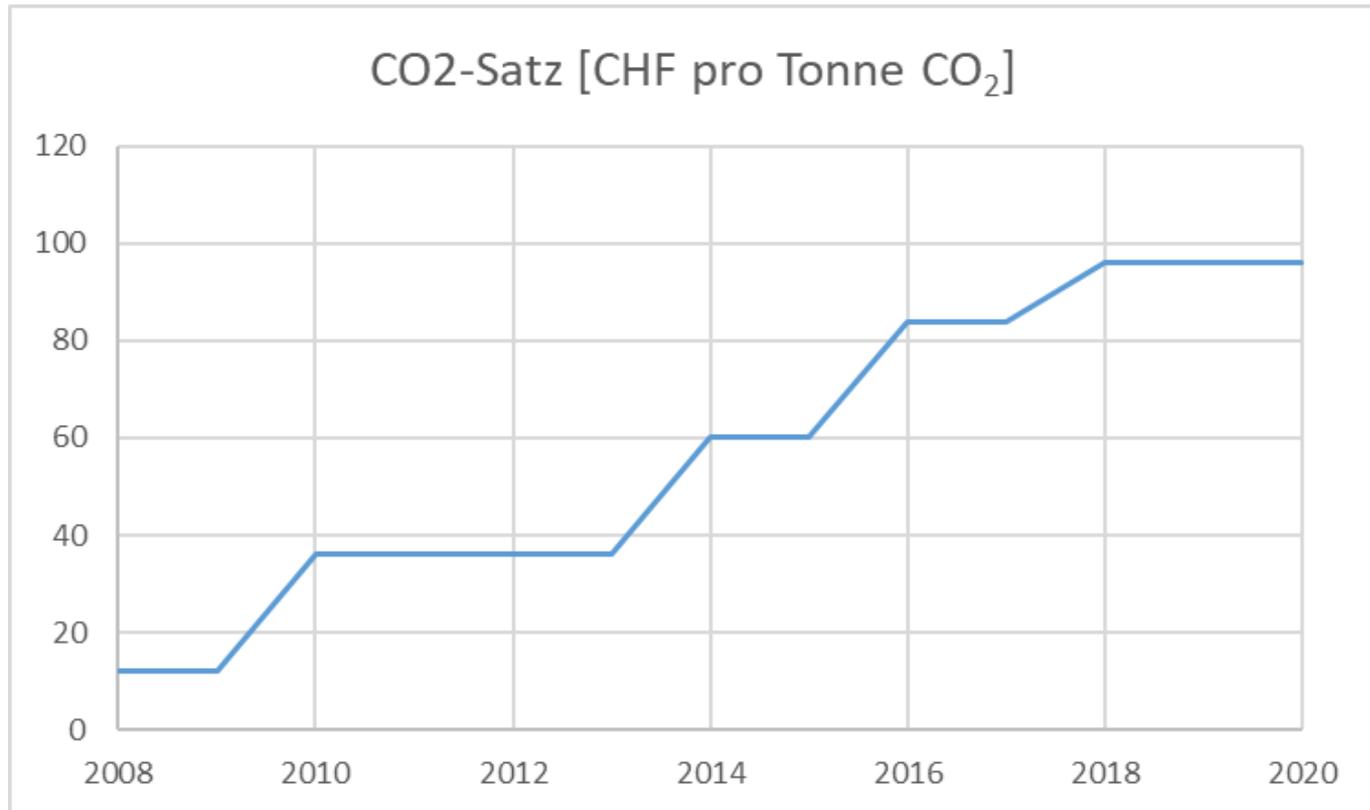
Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist zuständig für die Klimapolitik, inklusive CO₂-Gesetz und dessen Umsetzung.

Unterstützung für Umsetzung:

- **Erhebung und Rückerstattung**
Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)
- **Verwendung**
 - *Rückverteilung*
Krankenversicherungen und die AHV-Ausgleichskassen
 - *Gebäudeprogramm*
Bundesamt für Energie (BFE)



3 Höhe der CO₂-Abgabe



- Tiefe Sätze am Anfang (12 CHF/t CO₂).
- Planbarkeit: Sätze erhöhen sich automatisch, wenn das Emissionsziel verfehlt wird (seit 2018 96 CHF/t CO₂).
- Maximaler Satz im Gesetz definiert (aktuell 120 CHF/t CO₂).

4 Ausnahmeregelungen für Unternehmen

- **Grundsätzliche Regelung:** Betreiber von treibhausgasintensiven Anlagen aus Wirtschaftszweigen, die eine hohe Abgabebelastung im Verhältnis zu ihrer Wertschöpfung haben und die in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit dadurch stark beeinträchtigt würden (in Gesetz definiert), können sich von der CO₂-Abgabe befreien lassen. Im Gegenzug verpflichten sie sich dazu, ihre Emissionen zu reduzieren (Zielvereinbarung).
- **Vereinfachtes Modell für kleine Emittenten:** Anstelle eines Reduktionspfads Festlegung von wirtschaftlich tragbaren Massnahmen in standardisiertem Verfahren (Massnahmenziel).
- **Betreiber grosser treibhausgasintensiver Anlagen:** Teilnahme am Emissionshandelssystem, von der CO₂-Abgabe befreit.
- Abgabebefreite Unternehmen können sich die bezahlte Abgabe bei der EZV auf Gesuch rückerstatten lassen.

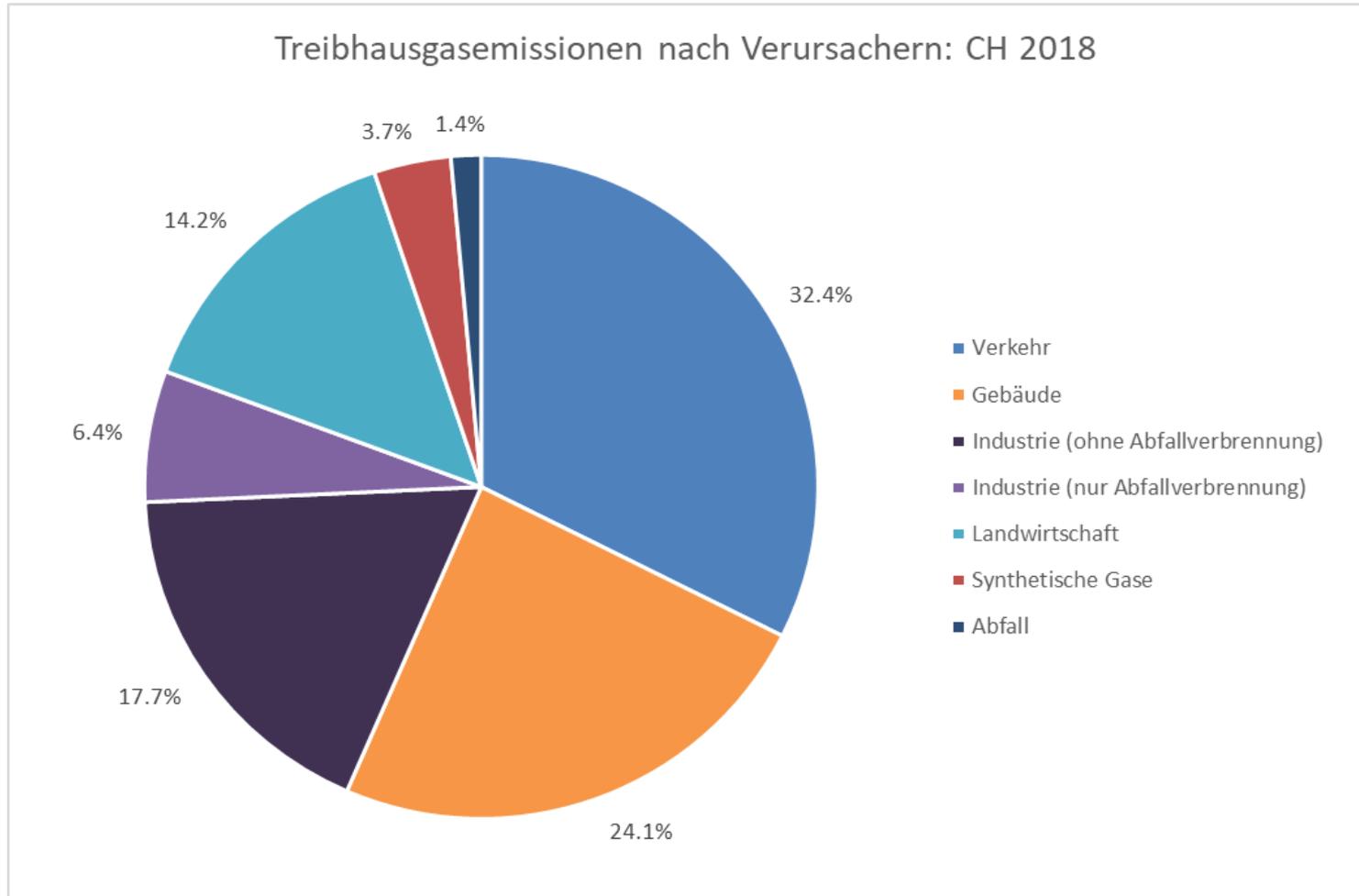
5 Verwendung – Rückverteilung

- **Aktuelle Einnahmen der CO₂-Abgabe: 1,2 Mrd. CHF**
- **Rückverteilung an Bevölkerung und Unternehmen**
Rund zwei Drittel der Erträge aus der CO₂-Abgabe an:
 - die Bevölkerung (pro Kopf)
 - die Unternehmen
(proportional zur abgerechneten AHV-Lohnsumme)
- **Rückverteilung über die Krankenversicherer und die AHV-Ausgleichskassen:** Die Kassen verfügen über das aktuellste Adressenverzeichnis der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz, da die Grundversicherung für alle obligatorisch ist.
- **Neutrale bis progressive Verteilungswirkungen:** Wegen dieser Rückverteilung ist die CO₂-Abgabe nicht regressiv, für gewisse Gruppen resultiert sogar eine progressive Wirkung. Ohne pauschale Rückverteilung pro Kopf ist keine sozial ausgewogene Verteilungswirkung erzielbar (Ecoplan 2012) .

5 **Verwendung: Finanzierung von Subventionen**

- **Gebäudeprogramm**
Ein Drittel der Einnahmen (max. 450 Mio. Franken) fliesst in das Gebäudeprogramm, mit dem Bund und Kantone energetische Sanierungen unterstützen.
- **Technologiefonds**
Weitere 25 Mio. Franken werden dem Technologiefonds zugeführt.
- **CO₂-(Lenkungs-)Abgabe, nicht CO₂-Steuer**
Kein Anteil der Einnahmen fliesst in das allgemeine öffentliche Budget.

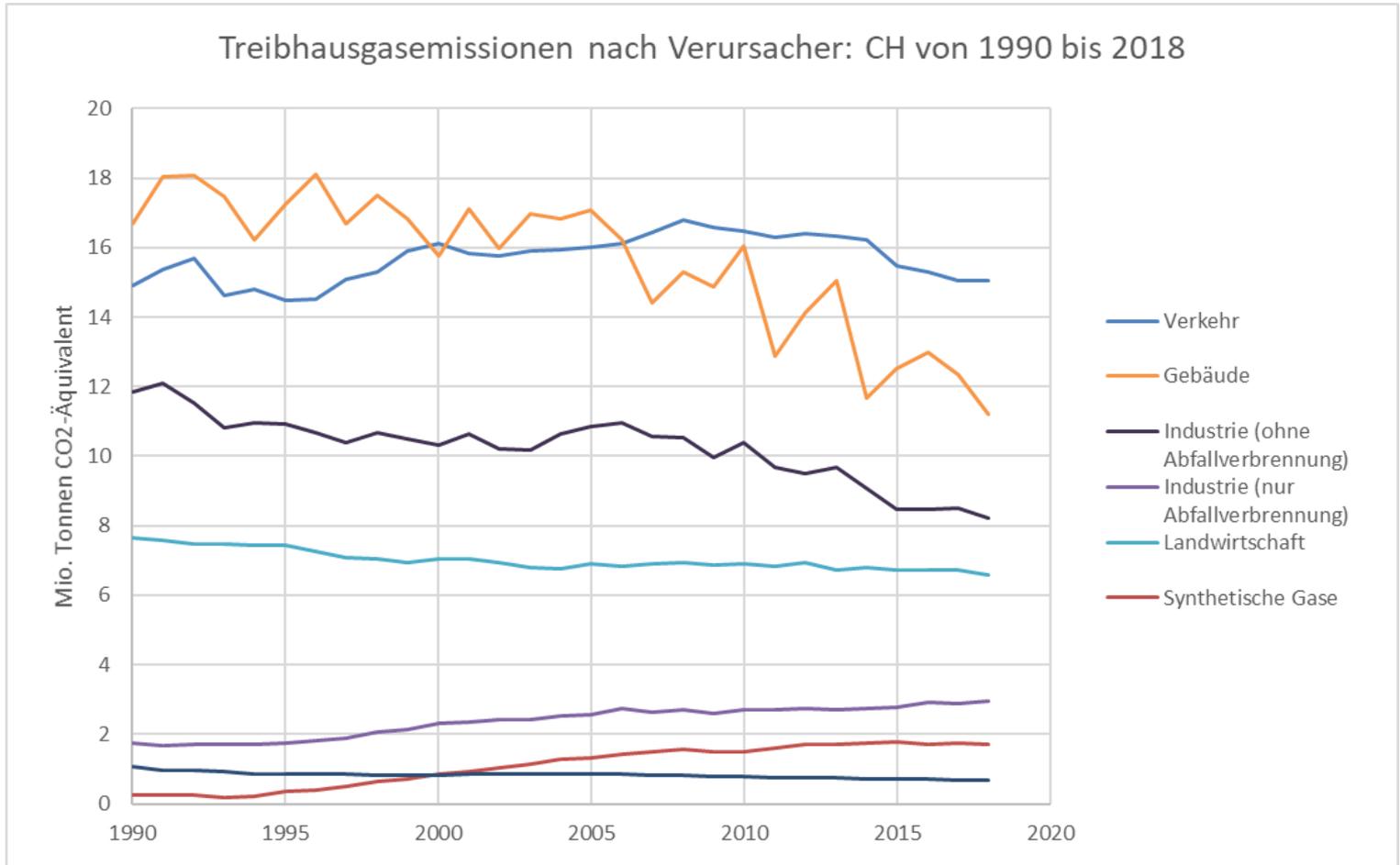
6 Entwicklung der Treibhausgasemissionen



Quelle: BfS



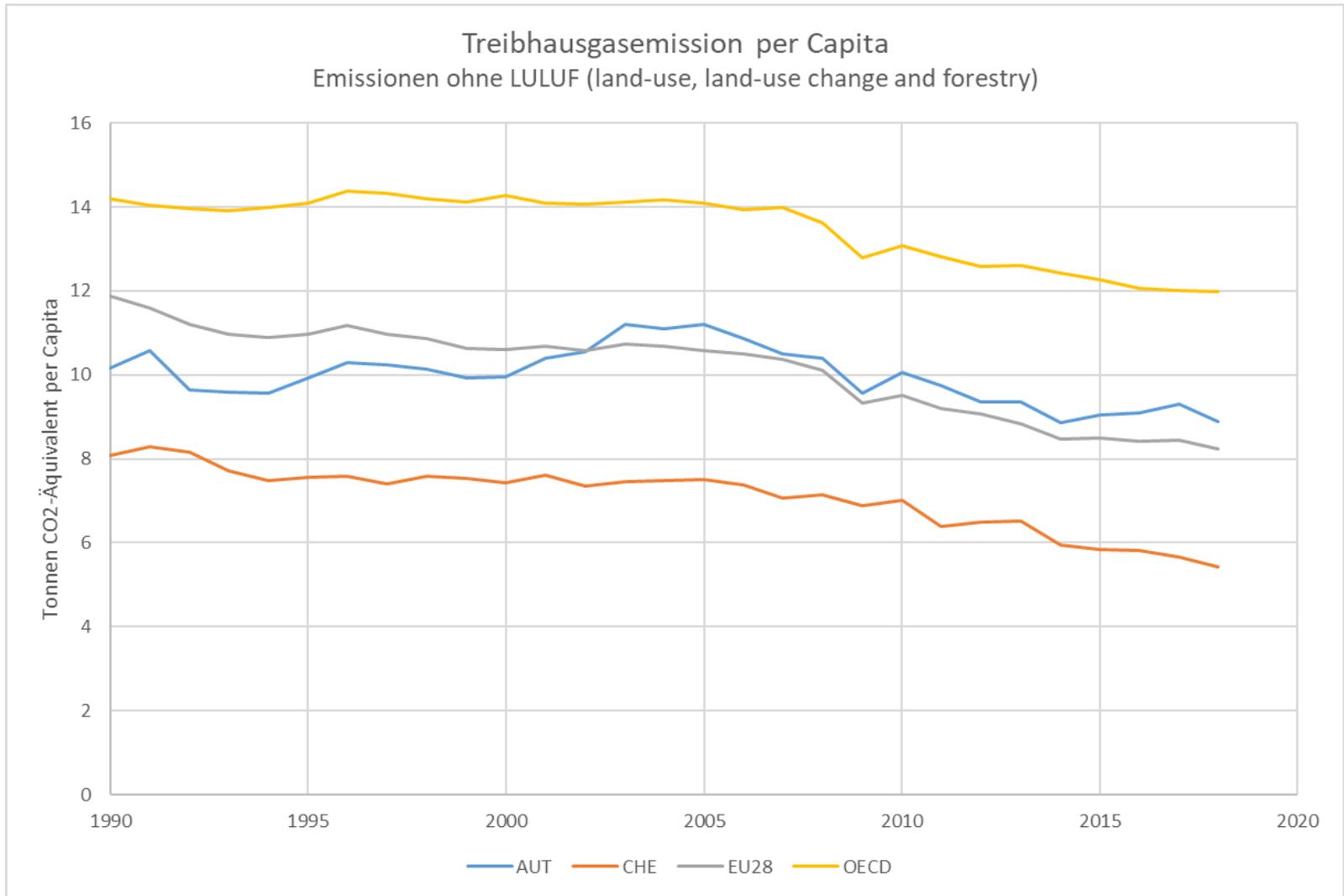
6 Entwicklung der Treibhausgasemissionen



Quelle: BfS



6 Entwicklung der Treibhausgasemissionen



Quelle: OECD



7 Wirkungsabschätzung zur CO₂-Abgabe

- Die CO₂-Abgabe konnte die CO₂-Emissionen bei den Brennstoffen seit 2008 um 4.3% bis 7.1% reduzieren.
- Die CO₂-Abgabe zeigt eine deutlich höhere Wirkung als andere Instrumente.
- Die CO₂-Abgabe bringt kurz- bis mittelfristig eine Substitution weg vom Heizöl.
- Eine angekündigte CO₂-Abgabe zeigt sofort Wirkung.
- Steigende CO₂-Abgabe bringt mehr CO₂-Reduktion.

Quelle: [«Wirkungsabschätzung zur CO₂-Abgabe - Aktualisierung bis 2015»](#) (Ecoplan)

8 Pläne für ökologische Steuerreform 2011-2016

Klima- und Energielenkungssystem (KELS)

- Grundsatz: Lenkung statt Förderung
- Höhere CO₂-Abgabesätze auf Brennstoffen, neu auch auf Treibstoffen und eine neue Energieabgabe auf Strom
- Schrittweise Einführung/Erhöhung der Abgaben, parallel dazu schrittweiser Abbau bestehender Förderinstrumente (Gebäudeprogramm, Förderung erneuerbare Stromproduktion)
- Mittelfristig vollständige Rückverteilung der Einnahmen an Bevölkerung und Unternehmen
- Begleitende volkswirtschaftliche Studien zeigen Trade-off zwischen doppelter Dividende und Umverteilung (Ecoplan 2012).
- In 4 Jahren wurden dazu insgesamt 2 Vernehmlassungen durchgeführt und der Bundesrat hat das Thema 7 Mal beraten, im Oktober 2015 hat er das Paket verabschiedet.
- 2016 wurde die Vorlage im Ende 2015 neu gewählten Parlament massiv abgelehnt.



9 Politökonomische Erkenntnisse

- **Wirksame Lenkungsabgaben sind schwierig einzuführen**
Wirksam bedeutet schmerzhaft. Verluste klar identifizierbar, Gewinne fallen erst in Zukunft an (bei Subventionen genau das Gegenteil!).
- **Zusätzliche Schwierigkeiten beim Verkehr**
Bestehende spezifische Steuern auf Treibstoffen (Mineralölsteuer, LSVA), Tanktourismus
- **Klein anfangen**
Mit kleinen Sätzen (nicht unbedingt mit einer kleinen Steuerbasis).
- **Die Sätze erhöhen, wenn Emissionsziele verfehlt werden**
Keine hohen Sätze auf Vorrat. Klarer Pfad für Planbarkeit.
- **Rückverteilung der Einnahmen und Ausnahmeregelungen**
Sozial- und wettbewerbspolitische Bedenken mittels Verwendung der Einnahmen und effizienten Ausnahmeregelungen adressieren



10 Totalrevision CO₂-Gesetz (1)

- **Übereinkommen von Paris**
 - Ratifikation des Übereinkommen von Paris am 6. Oktober 2017.
 - Reduktionsziel 2030: Minus 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 (unter teilweiser Verwendung von ausländischen Emissionsminderungen).
 - Indikatives Reduktionsziel 2050: Minus 70 bis 85 Prozent gegenüber 1990 (unter teilweiser Verwendung von ausländischen Emissionsreduktionen).
- **Totalrevision des CO₂-Gesetzes**
 - Die Reduktionsverpflichtungen gemäss Übereinkommen von Paris werden in der nationalen Klimagesetzgebung nach 2020 (Totalrevision des CO₂-Gesetzes) umgesetzt.
 - Stand: Parlament (Differenzbereinigung / Schlussabstimmung in Herbstsession 2020). Referendumsfrist / ev. Volksabstimmung. Ausführungsbestimmungen (CO₂-Verordnung)
 - Inkrafttreten: 1. Januar 2022.



10 Totalrevision CO₂-Gesetz (2)

Wichtigste Massnahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes

- **Präzisierung der Ziele für 2030**
 - Gesamtziel: Reduktion von mindestens 50% bis 2030 gegenüber 1990
 - Verhältnis Inland 75% / Ausland 25%
 - Treibhausgasemissionen müssen in Inland bis 2030 mindestens 37,5% unter dem Niveau von 1990 liegen
- **CO₂-Abgabe**
 - Maximaler Abgabesatz: Von 120 auf 210 Franken pro Tonne CO₂ erhöht.
 - Neu: Befreiungsmöglichkeit steht allen Unternehmen offen (Verpflichtung für Zielvereinbarung).



10 Totalrevision CO₂-Gesetz (3)

- **Flugticketabgabe**
 - Bandbreite der Abgabe von 30 bis 120 CHF.
 - Einnahmen fliessen in neuen Klimafonds.
- **Klimafonds**
 - Finanziert durch Einnahmen der Flugticketabgabe (50%), den Einnahmen der CO₂-Abgabe (33%) und Sanktions-/Versteigerungserlösen, Budget ca. 1 Mrd. CHF.
 - Verwendet für Finanzierung des Gebäudeprogramms, Innovationsförderung und Finanzierung von Anpassungsmassnahmen
- **CO₂-Grenzwerte für Gebäude**
 - Ab 2023: Null für Neubauten, graduelles Absenken des Grenzwertes auf Null für Altbauten (bei Ersatz von fossilen Wärmeerzeuger).



10 Fazit und Herausforderungen (1)

- **Fazit**
 - Schrittweises Vorgehen hat sich bewährt
 - CO₂-Abgabe zeigt Wirkung, ist administrativ, wirtschafts- und sozialverträglich umsetzbar
 - Unverzichtbarer (und mittlerweile weitgehend unbestrittener) Teil des Policy Mix.
- **Zukünftige Herausforderungen**
 - **(Strassen-)Verkehr**
 - Emissionsentwicklung unbefriedigend
 - Trend zu grossen PKW mit hohem CO₂-Ausstoss ungebrochen
 - Wenig Anreize für Elektromobilität
 - Treibstoffabgabe politisch bisher chancenlos
 - Mobility Pricing (Finanzierung Verkehrsinfrastruktur und Lenkungswirkung)?



10 Fazit und Herausforderungen (2)

- **Zusammenspiel Klima- und Energiepolitik**
 - Reduktion von CO₂-Emissionen u.a. durch Elektrifizierung von Verkehr und Heizungen.
 - Vor dem Hintergrund des beschlossenen Atomausstiegs stellen sich Fragen der Versorgungssicherheit, Förderung der erneuerbaren Produktion, Speicherkapazitäten, Demand-Side Management, Stromabgabe?
- **Indikatives Netto-Nullemissionsziel des Bundesrates**
 - Gegenentwurf des Bundesrates zur Gletscherinitiative
 - Wird die CO₂-Abgabe zukünftig dieselbe gewichtige Rolle spielen oder werden Regulierungen zunehmend wichtiger?
 - Gewisse Restemissionen (Landwirtschaft, Abfälle, Industrie) werden auch 2050 bleiben → Wichtige Rolle von Negativemissionstechnologien