

5.3. Ausdehnung der Warenumsatzsteuer auf die Energieträger

Botschaft über die Änderung des Warenumsatzbeschlusses

(vom 25. Juni 1980)

Im Rahmen eines Programms zur Sanierung der Bundesfinanzen hat der Bundesrat zur Beschaffung von Mehreinnahmen zwecks Deckung der Fehlbeträge im Bundeshaushalt die obenerwähnte Botschaft präsentiert.

Der Bundesrat will mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Möglichkeiten der Umsatzbesteuerung im Rahmen der bestehenden Verfassungsgrundlagen besser ausschöpfen, indem die Warenumsatzsteuer auf sämtliche bisher steuerbefreiten Energieträger (Gas, Elektrizität, feste und flüssige Brennstoffe) ausgedehnt werden soll.

Es werden Mehreinnahmen für den Bund von etwa 300 Millionen Franken jährlich erwartet. Zur Neuordnung führt der Bundesrat in der obenerwähnten Botschaft im einzelnen unter anderem folgendes aus:

"Die Energieträger Gas, Elektrizität und Brennstoffe können der WUST unterstellt werden, indem die entsprechenden Positionen in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b des Warenumsatzsteuerbeschlusses gestrichen werden. Damit wird erreicht, dass die genannten Energieträger inskünftig steuerlich gleich behandelt werden wie alle übrigen der Steuer unterliegenden Waren. Dies gilt sowohl für den Steuersatz als auch in bezug auf das Erhebungssystem. Import-, Fabrikations- und Handelsunternehmen der Gas-, Elektrizitäts- und Brennstoffbranche werden zum überwiegenden Teil steuerpflichtig. Die Lieferungen von Energie zwischen diesen Unternehmen sollen steuerfrei bleiben. Der steuerliche Zugriff erfolgt erst auf der Stufe zwischen dem letzten Energieverteiler und dem Verbraucher.

Für die steuerliche Behandlung ist die Verwendung der gelieferten Energie durch den Abnehmer massgebend. Verwendet er sie als Wiederverkaufsware oder als Werkstoff für die gewerbmässige Herstellung von Waren oder Bauwerken (sog. Prozessenergie), liegt eine Engroslieferung vor. Ist der Abnehmer ein obligatorisch oder freiwillig steuerpflichtiger Unternehmer, kann die Energielieferung an ihn gegen Abgabe seiner Grossistenerklärung steuerfrei ausgeführt werden. Lieferungen an nichtsteuerpflichtige Abnehmer sind jedoch zu 8,4 Prozent zu versteuern. Verwendet dagegen der Abnehmer die Energie für einen andern Zweck, zum Beispiel für die Raumheizung oder Beleuchtung, ist die Lieferung an ihn in jedem Fall zum Satz für Detaillieferungen (5,6 %) zu versteuern. Bei Lieferungen an Private und an die öffentliche Hand dürfte dies die Regel sein. Auch steuerpflichtige Unternehmer gelten in bezug auf diese Energie als Konsumenten und können sie nicht wie die Werkstoffe steuerfrei gegen Grossistenerklärung beziehen."

(BBl 1980 II 916)

Parlamentarische Verhandlungen

- 1980, 3. November: Die Kommission des Nationalrates setzt die Beratungen über die bundesrätliche Vorlage bis zum Vorliegen einer Botschaft des Bundesrates über einen Energieartikel in der Bundesverfassung mit 24 zu 2 Stimmen aus.
- 1981, 25. März: Der Bundesrat legt einen Entwurf für einen neuen Energieartikel in der Bundesverfassung vor. Die Botschaft sieht eine Unterstellung der Energieträger unter die Warenumsatzsteuer vor, verzichtet aber andererseits auf eine Verankerung einer zweckgebundenen eigentlichen Energiesteuer im Verfassungsartikel.
- 1981, 8. September: Die nationalrätliche Kommission für die Beratung der Energie-WUST beschliesst mit 16 zu 3 Stimmen, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten. Auch hat sie eine unter der Leitung von NR Jean Riesen (SP, Freiburg) stehende Subkommission gebildet, die Hearings vorzubereiten hat, welche an der Kommissionssitzung vom 11. Januar 1982 durchgeführt werden sollen. Zu diesen Hearings sind von der Hauptabteilung Warenumsatzsteuer der ESTV Vertreter der Energielieferanten, der abgabepflichtigen sowie der nichtsteuerpflichtigen Abnehmer von Energie eingeladen worden. An der gleichen Kommissionssitzung soll die Möglichkeit der Pauschalierung (Vereinfachung der Steuererhebung) erörtert werden.
- 1982, 11. Januar: Die nationalrätliche Kommission beauftragt die ESTV - nach Anhörung von Experten - für die allfällige Unterstellung der bisher befreiten Energieträger unter die Warenumsatzsteuer vereinfachte Modelle zu prüfen und die damit verbundenen Steueranfälle zu berechnen.
- 1982, 8. April: Die vorberatende Kommission beschliesst einstimmig, ihre Beratungen bis zur Dezembersession der eidgenössischen Räte auszusetzen.
- 1983, 3. Februar: Die nationalrätliche Kommission beschliesst, sich erneut im April 1983 zu treffen, unter Vorbehalt jedoch, dass der Schlussbericht der Studienkommission für die Revision der Umsatzbesteuerung in der Zwischenzeit publiziert worden ist.
- 1983, 21. April: Die nationalrätliche Kommission beschliesst mit 12 zu 11 Stimmen, am 3. Juni die Detailberatung über den Antrag des Bundesrates auf Erhebung einer Energie-WUST aufzunehmen. Die knapp unterlegene Minderheit umfasst neben den Befürwortern einer härteren Sparpolitik vor allem Kommissionsmitglieder, welche die Energie-WUST nur für den späteren Ausgleich der Beseitigung der sogenannten "taxe occulte" nach dem Modell der Expertenkommission Heimann verwenden möchten.
- 1983, 3. Juni: Die vorberatende Kommission des Nationalrates betreffend die Unterstellung der Energieträger unter die Warenumsatzsteuer trifft sich erneut. Mit 15 zu 8 Stimmen kommt sie in der Folge auf ihren Beschluss vom 21. April zurück, die Detailberatung in Angriff zu nehmen. Um die Arbeiten im Hinblick auf die WUST-Reform nicht zu präjudizieren, möchte die Kommission zuwarten, bis die Ergebnisse des eingeleiteten Vernehmlassungsverfahrens über den Schlussbericht der Studienkommission für eine WUST-Reform (Kommission Heimann) und allfällige Vorschläge des Bundesrates vorliegen.
- 1985, 21. Februar: Mit 18 gegen 6 Stimmen beschliesst die vorberatende Kommission des Nationalrates Nichteintreten auf die Vorlage des Bundesrates zur Unterstellung der Energie unter die Warenumsatzsteuer. Als Grund wird u.a. angeführt, dass die bundesrätliche Botschaft veraltet sei.

- 1985, 17. September: Der Nationalrat folgt den Anträgen seiner vorberatenden Kommission und beschliesst mit 103 gegen 36 Stimmen Nichteintreten auf die Vorlage zur Besteuerung der Energieträger.
- 1986, 5. März: Mit 26 gegen 1 Stimme beschliesst auch der Ständerat Nichteintreten auf die Vorlage zur Besteuerung der Energieträger. Damit wird dieses Geschäft ad acta gelegt.

Vernehmlassungsbericht im Hinblick auf die neue Bundesfinanzordnung (BFO)

(vom 9. November 1988)

Im Rahmen seines Berichts im Hinblick auf die neue BFO (siehe hievore Ziff. 1.1.), der am 21. November 1988 in die Vernehmlassung geschickt wurde, schlägt das Eidg. Finanzdepartement (EFD) u.a. die Unterstellung der Energieträger (Gas, Elektrizität sowie feste und flüssige Brennstoffe) unter die WUST vor. Diese Energieträger figurieren unter dem geltenden Recht auf der Freiliste. Durch diese Besteuerung sollen - zumindest teilweise - die durch eine beabsichtigte Beseitigung der *taxe occulte* verursachten Ertragsausfälle beseitigt werden. Der Ertrag einer Unterstellung der Energieträger wird auf 390 Millionen Franken geschätzt.

Damit würden die öffentlichen und privaten Haushalte sowie nicht umsatzsteuerpflichtige Unternehmen auf ihren Energiebezügen eine Warenumsatzsteuer entrichten, während die steuerpflichtigen Unternehmungen die Energie als Betriebsmittel im Rahmen des Unternehmenszweckes steuerfrei beziehen.

Diese Art der Energiebesteuerung erachtet der Bundesrat in seinem Bericht vom energie- und umweltpolitischen Standpunkt aus als ungenügend und von der Verteilung der Steuerlasten her als unausgewogen - der Grossteil der Industrie und der Dienstleistungshersteller bliebe dank steuerfreiem Bezug der Energieträger von der Besteuerung verschont und erhielte keine Anreize, die Energieintensität der Produkte und Prozesse zu verbessern.

Um diesen Nachteilen entgegenzuwirken, enthält der Bericht eine Untervariante. Diese sieht vor, den an sich durch das modernisierte WUST-System gewährleisteten steuerfreien Bezug von Betriebsmitteln für den Fall der Energiebezüge nicht zuzulassen. Alle Energielieferungen sowohl für Steuerpflichtige wie für Nichtsteuerpflichtige würden der Energie-WUST von 6,2 Prozent unterstellt - Ausnahmen wären insbesondere Energielieferungen für den Wiederverkauf und Prozessenergie für die Energieproduktion. Dadurch entstünde eine bescheidene *taxe occulte*, die indessen die Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitiger Befreiung der Anlagegüter und übrigen Betriebsmittel Steuerpflichtiger nicht in nennenswertem Ausmass zu beeinträchtigen vermöchte. Da die relativen Preise der Energieträger durch die Einführung einer Energie- WUST von 6,2 Prozent unverändert blieben, ist Wettbewerbsneutralität gegeben. Die Auswirkungen auf den Konsumentenpreisindex sind geringer als bei einer Energieabgabe auf dem Wärmeinhalt.

Botschaft des Bundesrats zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben

(vom 5. Juni 1989)

Nach Auswertung der Antworten aus der Vernehmlassung entscheidet sich der Bundesrat schliesslich für die Variante 3, zusammen mit der Untervariante 3b (*Einzelheiten siehe Ziff. 5.5.*).

Heute erscheinen die Energieträger Gas, Elektrizität sowie feste und flüssige Brennstoffe auf der Liste der generell von der Steuer befreiten Waren (Steuerfreiliste). Eine derart weitgehende fiskalische Freistellung der Energieträger im Rahmen einer allgemeinen Umsatzsteuer lässt sich nach Meinung des Bundesrates nicht mehr rechtfertigen.

Der Bundesrat schlägt die Streichung der erwähnten Energieträger von der Freiliste vor. Deren Besteuerung soll dabei so ausgestaltet werden, dass auch die der Steuerpflicht als Grossist unterstellten Unternehmen die genannten Energieträger mit der Steuer belastet zu beziehen haben.

Um Steuerkumulationen zu vermeiden, sollen einzig Lieferungen von Energie an Grossisten in folgenden Fällen von der Steuer ausgenommen werden:

- Lieferungen von Energie zwecks Weiterverkaufs durch Grossisten,
- Lieferungen von Energie, welche von Grossisten in eine andere Form von Energie umgewandelt und dann verkauft wird,
- Lieferungen von Energie, welche von Grossisten zu nichtenergetischen Zwecken verwendet wird. Als Energieträger zu nichtenergetischen Zwecken gelten feste, flüssige oder gasförmige Stoffe, die zur Herstellung von Produkten dienen, ohne dass ihr Energiepotential dabei als Treib- oder Brennstoff genutzt wird, beispielsweise Verwendung von Erdölprodukten als Ausgangsstoffe für die Herstellung von chemischen Erzeugnissen.

Den Steuerpflichtigen ist in diesen Fällen der steuerfreie Bezug der Energie mittels Abgabe ihrer Grossistenerklärung zu ermöglichen.

Lieferungen von Energie für andere Verwendungszwecke, wie Beleuchtung, Heizung oder auch für den Antrieb von Produktionsmaschinen, sind demgegenüber auch für die als Grossisten steuerpflichtigen Unternehmen mit der Steuer belastet.

Aus Gründen der Energie- und Umweltpolitik, aber auch im Interesse der Erhebungswirtschaftlichkeit sollen die erneuerbaren Energien (Sonnenenergie, Umgebungswärme, geothermische Energie, Biogas und andere Biomassen, Windenergie sowie Brennholz) von der Steuer befreit werden. Sie sind daher auf der Steuerfreiliste aufzuführen.

Parlamentarische Verhandlungen

Verschiedene Parteien und wirtschaftliche Kreise verlangen den Vorsteuerabzug ebenfalls bei Energieträgern: Die steuerpflichtigen Unternehmen sollen demnach in systemkonformer Anwendung der Grundsätze den Vorsteuerabzug wie bei den andern Betriebsmitteln vornehmen können.

(Nachteil: Energiespareffekt bei den Unternehmen fällt dahin).

(Für Einzelheiten siehe Ziff. 5.6.)