



Bern, [Datum]

Änderung der Automobilsteuerverordnung (AStV)

Aufhebung der Befreiung der Elektroautomobile
von der Automobilsteuer

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungs-
verfahrens



Übersicht

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung soll die geltende Befreiung der Elektroautomobile von der Automobilsteuer aufgehoben werden. Die Aufhebung hat zum Ziel, die bereits heute bedeutenden und in den kommenden Jahren infolge der deutlich wachsenden Elektromobilität laufend grösseren Einnahmeausfälle bei der Automobilsteuer zu stoppen.

Ausgangslage

Der Bund erhebt gemäss dem Automobilsteuergesetz auf Automobilen für den Personen- oder Warentransport eine Automobilsteuer von 4 Prozent. Elektroautomobile sind gestützt auf die Automobilsteuerverordnung von der Steuer befreit. Die Steuerbefreiung gilt seit der Einführung der Automobilsteuer im Jahr 1997. Der Bundesrat verfolgte seinerzeit mit der Steuerbefreiung insbesondere das Ziel, marktwirtschaftliche Anreize für die Entwicklung der Elektromobilität zu geben.

In den letzten Jahren hat bei der Elektromobilität ein deutliches Wachstum eingesetzt. Von 2018 bis 2022 hat sich die Anzahl der jährlich importierten steuerbefreiten Elektroautomobile von etwa 8 000 auf über 45 000 fast versechsfacht. Dies führt zu einem spürbaren Rückgang der Steuereinnahmen. Für das Jahr 2022 beläuft sich der Steuerausfall auf rund 78 Millionen Franken, für das laufende Jahr 2023 ist ein Ausfall in der Grössenordnung von rund 100 bis 150 Millionen zu erwarten. Bei einer Weiterführung der Steuerbefreiung kumulieren sich die geschätzten Steuerausfälle bis 2030 auf etwa 2,1 bis knapp 3 Milliarden Franken.

Inhalt der Vorlage

Mittels einer Änderung der Automobilsteuerverordnung soll die Befreiung der Elektroautomobile von der Automobilsteuer auf den 1. Januar 2024 aufgehoben werden. Damit können die empfindlichen Steuerausfälle zu Lasten des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF) gestoppt werden. Die Steuerbefreiung als Förderinstrument ist aus Sicht des Bundesrates nicht mehr notwendig, da sich die Elektromobilität auch ohne Fördermassnahmen durchsetzen wird. Mit der Aufhebung der Steuerbefreiung steigen die Einlagen in den NAF aus der Automobilsteuer. Dies erlaubt es zudem, temporär die Einlage aus der Mineralölsteuer in den NAF (in der Regel 10 %) zu kürzen und damit den Haushalt zu entlasten.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Strukturelle Defizite im Bundesbudget

Im Finanzplan 2024-2026 waren strukturelle Defizite von gut über 1 Milliarde (2024) und mehr als 3 Milliarden Franken (ab 2025) abgebildet. Der Bundesrat hat am 25. Januar 2023 verschiedene Massnahmen zur Beseitigung des strukturellen Defizits beschlossen. Eine davon ist die Aufhebung der Befreiung der Elektroautomobile von der Automobilsteuer. Damit unterliegen auch Elektroautomobile inskünftig dem normalen Steuersatz von 4 Prozent. Die Aufhebung der Steuerbefreiung auf den 1. Januar 2024 führt zwischen 2024 und 2030 zu geschätzten Mehreinnahmen zwischen 2,1 und knapp 3 Milliarden Franken.

1.1.2 Erhebung der Automobilsteuer

Der Bund erhebt gemäss dem Automobilsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (AStG)¹ eine Automobilsteuer von 4 Prozent auf Automobilen für den Personen- oder Warentransport (Art. 1 i.V.m. Art. 13 AStG). Der Steuer unterliegen kleine Personen- und Warentransportfahrzeuge mit einem Stückgewicht von nicht mehr als 1 600 kg sowie alle Personenautomobile (Art. 2 AStG). Die Steuer wird sowohl bei der Einfuhr (Art. 22 ff. AStG) als auch bei der Herstellung von Automobilen im Inland (Art. 14 ff. AStG) erhoben. Der Anteil der Inlandherstellung am Steuerertrag ist jedoch unbedeutend und liegt im Promillebereich.

Artikel 12 Absatz 1 AStG enthält verschiedene Steuerbefreiungen, so unter anderem für Automobile, die bei der Einfuhr aufgrund besonderer Umstände zollfrei sind (z. B. Übersiedlungsgut) oder für Automobile, die der Schwerverkehrsabgabe nach dem Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997² unterliegen. Daneben sieht das AStG vor, dass der Bundesrat Elektroautomobile ganz oder teilweise von der Steuer befreien kann (Art. 12 Abs. 2 AStG). Diese Befreiung wurde mit Inkrafttreten der Automobilsteuerverordnung vom 20. November 1996 (AStV)³ auf den 1. Januar 1997 eingeführt (Art. 1 Abs. 1 Bst. d und Abs. 3 Bst. a AStV). Mit der Befreiung wurde beabsichtigt, marktwirtschaftliche Anreize für die Entwicklung der Elektromobilität zu geben und gleichzeitig die damals noch existierende Inlandherstellung zu fördern. Der Bundesrat ist damals von jährlichen Steuerausfällen im Umfang von etwa 50 000 Franken ausgegangen. Er hat gegenüber dem Parlament zugesichert, solange an der Befreiung festzuhalten, bis der Importanteil «gross» wird.

Von der Steuer befreit sind derzeit ausschliesslich Automobile, die vollständig mit elektrischer Energie angetrieben werden. Dabei spielt es keine Rolle, aus welcher Quelle die elektrische Antriebsenergie stammt (z. B. eingebaute Akkumulatoren oder

¹ SR 641.51

² SR 641.81

³ SR 641.511

Brennstoffzellen). Hybridfahrzeuge, d. h. solche mit einem kombinierten Antrieb aus Verbrennungs- und Elektromotor, unterliegen bereits heute der Automobilsteuer.

Bis 2017 flossen die Einnahmen aus der Automobilsteuer in die allgemeine Bundeskasse. Seit 2018 wird der Reinertrag gestützt auf Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung (BV)⁴ dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zugewiesen.

1.1.3 Steuerertrag und Steuerausfall durch Elektroautomobile bis 2022

Die folgende Abbildung zeigt den jährlichen Steuerertrag sowie den jährlichen Steuerausfall aufgrund der steuerbefreiten Elektroautomobile seit Einführung der Automobilsteuer im Jahr 1997.

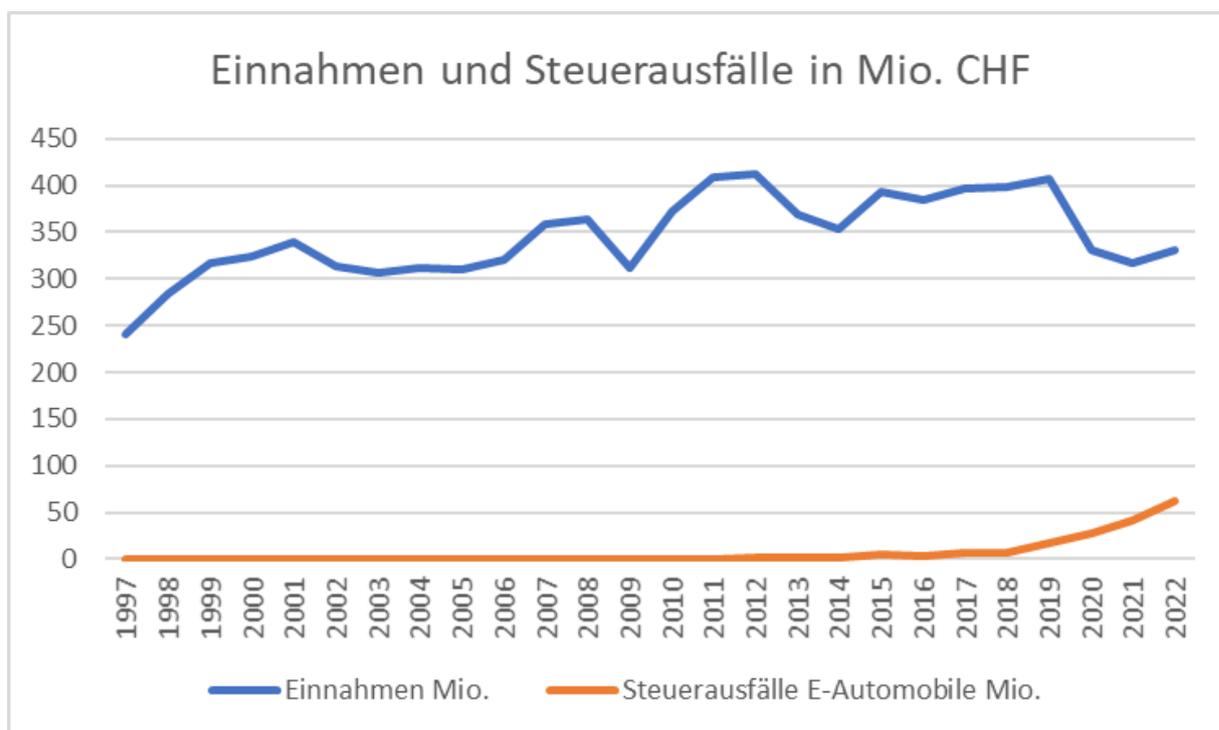


Abbildung 1: Einnahmen und Steuerausfälle 1997-2022

Die Steuereinnahmen bewegen sich seit 1999 stets im Rahmen von 300 bis 400 Millionen Franken, mit einem Höchstwert von 412 Millionen im Jahr 2012. Im 2020 erfolgte ein starker Einbruch, der nebst der Entwicklung der Elektromobilität insbesondere auf die Corona-Krise zurückzuführen ist.

Bis 2009 bewegten sich die Steuerausfälle aufgrund der Elektroautomobile im Rahmen der vom Bundesrat erwarteten 50 000 Franken pro Jahr. Danach begannen sie zu steigen, vorerst noch leicht, ab 2018 dann signifikant (2018: CHF 7 Mio.; 2019: CHF 17 Mio.; 2020: CHF 36 Mio.; 2021: CHF 54 Mio.; 2022: CHF 78 Mio.).

1.1.4 Steuerertrag und Steuerausfall durch Elektroautomobile 2023 bis 2030

Bei der Elektromobilität hat in den letzten Jahren eine exponentielle Entwicklung eingesetzt. So hat sich die Anzahl der jährlich importierten Elektroautomobile von 2018

⁴ SR 101

bis heute fast versechsfacht (2018: 8 029; 2022: 45 774). Dadurch sinken die Einnahmen aus der Automobilsteuer empfindlich. Für das Jahr 2022 belief sich der Steuerausfall auf rund 78 Millionen Franken, für das laufende Jahr 2023 ist ein Ausfall in der Grössenordnung von rund 100 bis 150 Millionen Franken zu erwarten.

Am 31. Juli 2021 hat der Verband Swiss eMobility zwei Szenarien⁵ für die Entwicklung der Elektromobilität publiziert. Darin geht der Verband im optimistischen Szenario für 2030 von einem Anteil der Elektroautomobile an den Neuinverkehrsetzungen (korreliert weitgehend mit den Importen) von etwa 94 Prozent aus. Selbst im pessimistischen Szenario rechnet Swiss eMobility mit einem Anteil von über 70 Prozent.

Die beiden folgenden Abbildungen zeigen den geschätzten jährlichen Steuerertrag sowie den jährlichen Steuerausfall für die Jahre 2023 bis 2030 unter der Annahme, dass die Steuerbefreiung für Elektroautomobile weitergeführt würde. Die geschätzten Einnahmeausfälle basieren in der Abbildung 2 auf dem optimistischen und in der Abbildung 3 auf dem pessimistischen Szenario von Swiss eMobility. Weiter stützen sich die Schätzungen der Einnahmen und Steuerausfälle einerseits auf die erwarteten jährlichen Neuinverkehrsetzungen⁶ (diese korrelieren weitgehend mit den Importen) und andererseits auf die an die erwartete Teuerung angepassten Importpreise der Automobile.

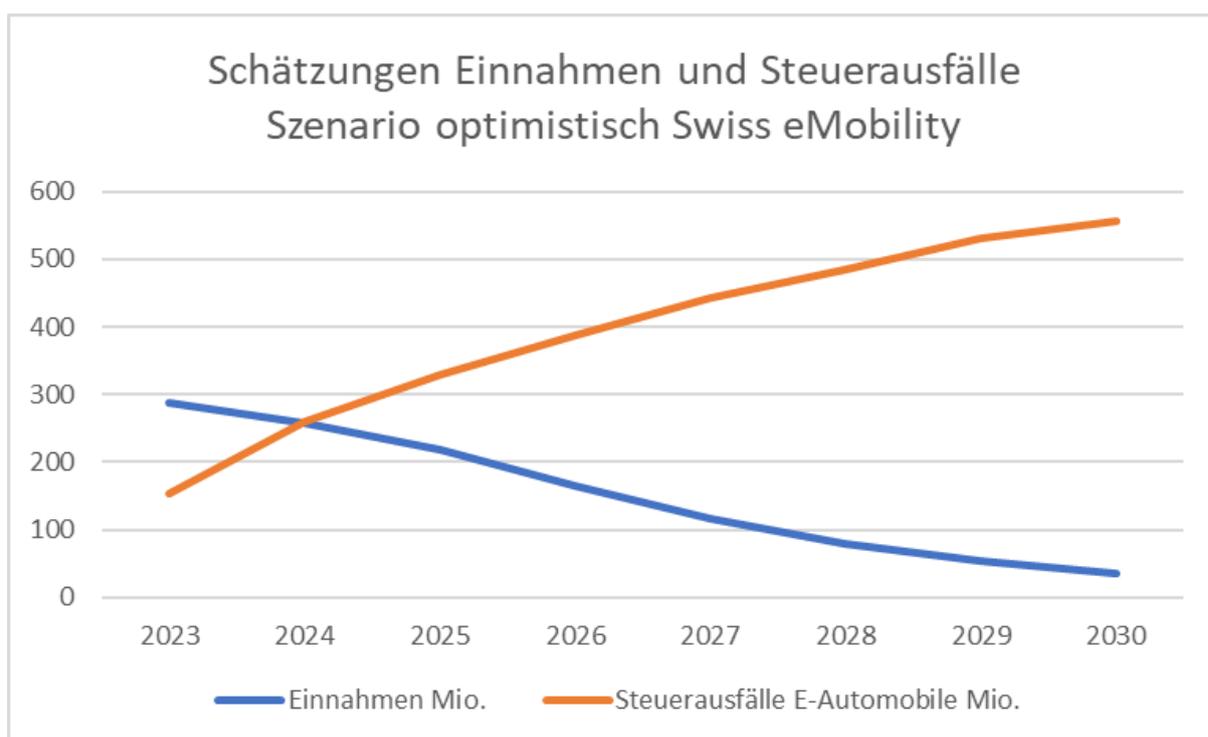


Abbildung 2: Schätzung Einnahmen und Steuerausfälle Szenario optimistisch

⁵ Szenario 2035: Marktdurchdringung für Steckerfahrzeuge (PEV) in der Schweiz; Verband Swiss eMobility, 3001 Bern

⁶ Quelle: «Konjunkturausblick für das Schweizer Autogewerbe»; BAK Economics AG, Basel; 8. November 2022

Im optimistischen Szenario gehen die geschätzten Einnahmen auf noch etwa 35 Millionen Franken im Jahr 2030 zurück. Die Steuerausfälle bei einer Beibehaltung der Steuerbefreiung steigen demgegenüber von etwa 150 Millionen im laufenden Jahr auf etwa 550 Millionen Franken im Jahr 2030 an.

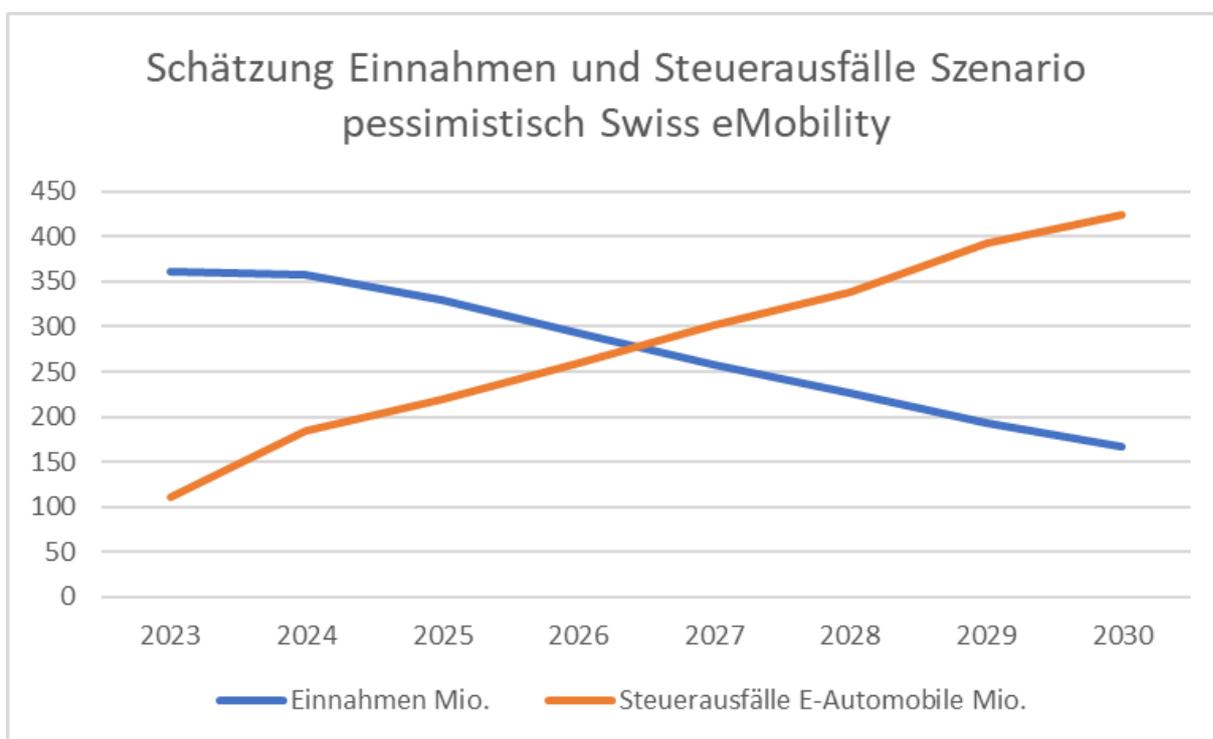


Abbildung 3: Schätzung Einnahmen und Steuerausfälle Szenario pessimistisch

Im pessimistischen Szenario gehen die geschätzten Einnahmen auf noch knapp 170 Millionen Franken im Jahr 2030 zurück. Die Steuerausfälle bei einer Beibehaltung der Steuerbefreiung steigen demgegenüber von etwa 110 Millionen im laufenden Jahr auf etwa 420 Millionen Franken im Jahr 2030 an.

1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁷ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁸ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die Aufhebung der Steuerbefreiung für Elektroautomobile und damit die Änderung der AStV ist dennoch angezeigt, damit die Massnahmen zur Verringerung der strukturellen Defizite des Bundesbudgets umgesetzt werden können.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Automobilsteuer ist eine besondere Verbrauchssteuer, analog der Mineralölsteuer, der Spirituosensteuer, der Biersteuer und der Tabaksteuer (Art. 131 Abs. 1 BV). Als

⁷ BBI 2020 1777

⁸ BBI 2020 8385

Einphasensteuer wird sie einmalig bei der Einfuhr oder der Herstellung eines Automobils in der Schweiz fällig. Die Staaten der Europäischen Union kennen keine vergleichbare Steuer für die Einfuhr oder die Herstellung von Automobilen.

Die Automobilsteuer darf nicht mit den jährlich erhobenen kantonalen Motorfahrzeugsteuern verwechselt werden. Verschiedene Kantone sehen für Elektroautomobile Steuerbefreiungen oder Steuerermässigungen vor. Gleichartige Steuern werden auch in den Staaten der europäischen Union erhoben (z. B. in Deutschland die «Kraftfahrzeugsteuer»).

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der Neuregelung wird die Befreiung der Elektroautomobile von der Automobilsteuer auf den 1. Januar 2024 aufgehoben. Die Aufhebung der Steuerbefreiung bedingt eine Anpassung der AStV.

Der Anteil der steuerbefreiten Elektroautomobile an den Gesamtimporten betrug im Jahr 2022 knapp 20 Prozent. Im Sinne der Ausführungen des Bundesrates bei der Einführung der Automobilsteuer kann der Anteil der Elektroautomobile somit schon heute als «gross», mit weiterhin sehr deutlich steigender Tendenz, bezeichnet werden.

Die auf den Szenarien von Swiss eMobility basierenden Einnahmeschätzungen zeigen bei einer Aufhebung der Steuerbefreiung ab 1. Januar 2024 für die Jahre 2024 bis 2030 folgende Entwicklung:

Mehreinnahmen in Mio. CHF	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Szenario optimistisch	260	329	387	442	485	532	556	2 991
Szenario pessimistisch	184	219	260	302	338	392	425	2 120

Durch eine Aufhebung der Steuerbefreiung für Elektroautomobile per 1. Januar 2024 kann somit zwischen 2024 und 2030 mit Mehreinnahmen zwischen 2,1 und knapp 3 Milliarden Franken gerechnet werden.

Mit der Steuerbefreiung beabsichtigte der Bundesrat seinerzeit unter anderem, marktwirtschaftliche Anreize für die Entwicklung der Elektromobilität zu geben. Die Elektromobilität wird sich auch ohne Fördermassnahmen durchsetzen können. So sprechen nebst den Einnahmeausfällen folgende Gründe für eine Aufhebung der Steuerbefreiung:

- Entgegen der damaligen Absicht ist die Automobilsteuer de facto kein wirkliches Förderinstrument, da sie in weiten Teilen der Bevölkerung unbekannt ist. Der Grund dafür liegt in der Ausgestaltung der Steuer: Bemessungsgrundlage für die Automobilsteuer ist der Preis, den der Automobilimporteur dem ausländischen Lieferanten entrichtet. Der Verkaufspreis des Händlers an den Endkunden enthält die Verkaufsmarge auf allen Handelsstufen. Würde auf der Verkaufsrechnung die vom Importeur bezahlte Automobilsteuer ausgewiesen, könnte der Kunde daraus die Verkaufsmarge berechnen, was nicht im Interesse der Händler liegt. Dies führt dazu, dass die Automobilsteuer beim Kauf eines Automobils in der Regel kein Thema ist.
- Gemäss Swiss eMobility wird spätestens im Jahr 2025 die Preisparität zwischen Automobilen mit fossilen Antrieben und Elektroautomobilen erreicht. Bis 2025

werden die Hersteller die Produktionskosten von Elektroautomobilen signifikant reduzieren und ab 2025 Mittelklasse-Elektroautomobile im Vergleich zu Verbrennungsfahrzeugen kostendeckend produzieren können. Somit kann ohne Preisauflagen für den Konsumenten und ohne staatliche Subventionen bei der Herstellung eine Gewinnmarge erreicht werden.

- Swiss eMobility macht geltend, dass seit Anfang des Jahrzehnts die Akzeptanz für Elektroautomobile in der Schweiz deutlich zunimmt. Wichtigste Treiber dafür sind: Nachbareffekt (sich von überzeugten Elektroautofahrern zum Kauf eines Elektroautos anregen lassen), Kostenentwicklung, wachsendes Angebot an Fahrzeugmodellen und Lademöglichkeiten, grössere Reichweite der Fahrzeuge.
- Als weiteren Grund für die signifikante Zunahme der Elektromobilität nennt Swiss eMobility staatliche Regulationen. So sieht die EU einen starken Absenkpfad der CO₂-Emissionen für Neufahrzeuge vor. Diese müssen bis 2030 pro Liter Benzinäquivalent doppelt so weit fahren können wie heute. Zusätzlich wollen diverse Länder aus den Verbrennungsmotoren aussteigen. Dies dürfte die strategische Ausrichtung der Hersteller auf die Produktion von Elektroautomobilen und den Ausstieg aus den Verbrennungsfahrzeugen beschleunigen.

Inwiefern eine Aufhebung der Steuerbefreiung Risiken für die weitere Marktentwicklung der Elektromobilität bietet, ist unklar. Es ist jedoch festzuhalten, dass die vorstehend genannten Gründe für die Entwicklung der Elektromobilität weitgehend von der Frage der Steuerbefreiung unabhängig sind. Die gesamte Automobilbranche ist aktuell aufgrund des Ukraine-Krieges, der Chipkrise und des Teilemangels von Liefereinschränkungen betroffen. Trotzdem ist die Entwicklung der Elektromobilität weiter deutlich fortgeschritten. Dies zeigt sich insbesondere im Umstand, dass der Importanteil der Elektroautomobile im Jahr 2022 mit fast 20 Prozent die Prognosen von Swiss eMobility sogar übertroffen hat. Offen ist auch, wie sich die aktuellen Herausforderungen in der Energieversorgung auf die Weiterentwicklung der Elektromobilität auswirken werden.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Automobilsteuer ist gestützt auf die Bundesverfassung für die Einlage in den NAF zweckgebunden. Damit der Haushalt von der Einführung der Automobilsteuer auf Elektroautomobilen dennoch profitiert, kann die Einlage aus der Mineralölsteuer (in der Regel 10 %) vorübergehend auf ein Minimum gekürzt werden. Der Haushalt würde dadurch um bis zu 150 Millionen Franken pro Jahr entlastet.

3.3 Umsetzungsfragen

Die Aufhebung der Steuerbefreiung bietet keine Umsetzungsprobleme.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 1 Bst. d und 3 Bst. AStV

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d AStV wird aufgehoben. Dies hat zur Folge, dass Elektroautomobile bei der Einfuhr nicht mehr von der Automobilsteuer befreit sind und zum normalen Steuersatz von 4 Prozent gemäss Artikel 13 AStG steuerpflichtig werden.

Mit der Anpassung von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a wird die Steuerbefreiung von im Inland hergestellten Elektroautomobilen aufgehoben.

Die Anpassung von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b ist rein redaktioneller Natur, sie steht nicht im Zusammenhang mit der Aufhebung der Steuerbefreiung der Elektroautomobile.

Die Änderung der AStV soll auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werden.

Für die Entstehung der Steuerforderung ist für eingeführte Automobile Artikel 23 Absatz 1 AStG und für im Inland hergestellte Automobile Artikel 28 AStG massgebend. Bei der Einfuhr entsteht die Steuerschuld somit zur gleichen Zeit wie die Zollschuld (Art. 69 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁹). Bei der Herstellung im Inland entsteht die Steuerforderung im Zeitpunkt der Lieferung bzw. des Eintritts des Eigengebrauchs. In der unmittelbaren Übergangszeit von der Steuerbefreiung zur Steuerpflicht ist diesem Umstand Beachtung zu schenken. So unterliegen beispielsweise Elektroautomobile, die am 30. Dezember 2023 in der Schweiz ankommen, für die die Zollanmeldung jedoch erst am 2. Januar 2024 erfolgt, der Automobilsteuer.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. Die Aufhebung der Steuerbefreiung führt in den Jahren 2024 bis 2030 zu Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 2,1 bis knapp 3 Milliarden Franken. Diese Mittel werden gestützt auf die Bundesverfassung dem NAF zugewiesen. Zur Entlastung des Haushalts kann im Gegenzug die Einlage aus der Mineralölsteuer in den NAF (in der Regel 10 %) vorübergehend auf ein Minimum gekürzt werden.

Die Vorlage hat keinen personellen Mehraufwand zur Folge.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Von der Aufhebung der Steuerbefreiung sind grundsätzlich die Automobilimporteure (rund 25) sowie die vereinzelt Hersteller im Inland betroffen. Diese bezahlen aufgrund der Ausgestaltung des Steuersystems die Automobilsteuer für ein importiertes bzw. hergestelltes Elektroautomobil. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Steuer auf den Kunden überwältigt wird (analog den Automobilen mit Verbrennungsmotoren). Ein zusätzlicher administrativer Aufwand entsteht für die Unternehmen nicht.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich durch die Aufhebung der Steuerbefreiung an der Grösse des Gesamtautomobilmarktes etwas ändert.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hätte nur dann negative Auswirkungen auf die Umwelt, wenn die Aufhebung der Steuerbefreiung zu einer signifikanten Verlangsamung der Entwicklung der

⁹ SR 631.0

Elektromobilität führen würde (Emission von Treibhausgasen). Davon ist jedoch nicht auszugehen (vgl. Ausführungen unter Ziffer 3.1.).

5.5 Andere Auswirkungen

Es sind keine Auswirkungen in anderen Bereichen zu erwarten.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die AStV stützt sich auf das AStG, das seine Grundlage wiederum in Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung hat. Die Vorlage ist demzufolge verfassungskonform.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf internationale Verpflichtungen der Schweiz.

6.3 Erlassform

Mit der Vorlage erfolgt eine Anpassung auf Verordnungsstufe.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage sieht keine Ausgaben vor, die unter die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) fallen.

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Automobilsteuer ist eine besondere Verbrauchssteuer des Bundes, die auf die Kantone keinen Einfluss hat.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Aufhebung der Steuerbefreiung für Elektroautomobile wird eine subventionsähnliche Steuerbegünstigung abgeschafft.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit der geänderten Bestimmung erfolgt keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Bestimmungen des Datenschutzes.

Literaturverzeichnis

Szenario 2035: Marktdurchdringung für Steckerfahrzeuge (PEV) in der Schweiz; Verband Swiss eMobility, 3001 Bern; herausgegeben Juli 2021

Konjunkturausblick für das Schweizer Autogewerbe; BAK Economics AG, 4053 Basel; herausgegeben 8. November 2022