

98.029

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie
statt Arbeit besteuern!»**

vom 13. Mai 1998

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!». Wir beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu dem entsprechenden Beschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Mai 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Das Ziel der Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» ist der ökologische und soziale Umbau des Steuersystems. Die menschliche Arbeit soll von Abgaben entlastet und die Energie stärker besteuert werden. Die Initiative verfolgt drei grundlegende politische Ziele, nämlich die Senkung der Umweltbelastung, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Sicherung der Finanzierung der Sozialwerke. Diese Ziele sollen durch eine umfassende ökologische Steuerreform erreicht werden.

Die Einführung einer Energieabgabe soll durch einen neuen Verfassungsartikel ermöglicht werden, mit welchem das Steuerobjekt definiert wird. Die Steuerpflicht und auch die Bemessungsgrundlage sowie die Steuersätze werden von den Initiantinnen und Initianten bewusst offen formuliert. In den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung werden zwei Stossrichtungen für die Verwendung des Steuerertrags vorgesehen, nämlich die Finanzierung einer allfälligen Herabsetzung des Rentenalters und die sozialverträgliche Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge, wobei der Umfang in der Verschiebung von Abgabenlasten ebenfalls bewusst offengelassen wurde.

Aus der Optik der Finanzpolitik kann der Initiative nicht zugestimmt werden. Zwar begrüsst der Bundesrat die Stossrichtung einer mittel- bis längerfristig stärkeren steuerlichen Belastung der Energie. Grundsätzlich sind auch die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Impulse erwünscht, die sich durch eine Senkung der Arbeitskosten über eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge ergäben. Das finanzpolitische Umfeld, insbesondere der ausgewiesene, noch nicht gedeckte Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen, erlaubt es aber dem Bundesrat nicht, eine aufkommensneutrale ökologische Steuerreform anzustreben. Die von der Initiative vorgeschlagene weitestgehend aufkommensneutrale Mittelverwendung käme einer massiven Beschränkung des zukünftigen finanzpolitischen Spielraums gleich. Die aus der Energiebesteuerung dringend benötigten Mittel stünden für die Finanzierung der Bundesaufgaben und die finanzielle Stabilisierung der Sozialversicherungen in der Zukunft nicht mehr zur Verfügung. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil der Spielraum bei den Energiesteuern im Hinblick auf die Preisverhältnisse zum umliegenden Ausland eingeschränkt ist. Die Initiative läuft damit einer kohärenten Finanzpolitik zuwider.

Die sozialpolitische Beurteilung der Initiative fällt aus der Sicht des Bundesrates ebenfalls negativ aus. Die Finanzierung einer allfälligen Senkung des Rentenalters durch die Energiebesteuerung muss abgelehnt werden. Sie kommt einer Aufgabenintensivierung gleich und verschärft die ohnehin vorhandenen Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht spricht insgesamt wenig gegen die Initiative. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung einer schrittweisen und voraussehbaren Einführung der Energieabgabe und nur im Falle von verkraftbaren Steuersätzen für die Wirtschaft. Diesem Aspekt kommt gerade im Hinblick auf die Globalisierung der Wirtschaft höchste Bedeutung zu. Die Initiative dürfte also die Wettbewerbsfähigkeit

der Schweiz kaum behindern, sofern die Fiskalität das internationale Umfeld berücksichtigt. Längerfristig ist nicht auszuschliessen, dass die durch eine verstärkte Besteuerung der Energieträger begünstigten Rationalisierungs- und Erneuerungsinvestitionen sich tendenziell positiv auf den Wachstumspfad der Wirtschaft auswirken. Die beschäftigungspolitischen Effekte dürften unter den genannten Bedingungen trotz der Vorbehalte des Bundesrates gegenüber einer Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen leicht positiv ausfallen.

Aus energie- und umweltpolitischer Sicht ist die Forderung nach einer stärkeren Besteuerung der Energieträger unterstützenswert. Damit könnte ein substantieller Beitrag an die nachhaltige Entwicklung geleistet werden.

Bei einer Abwägung der Anliegen und Vorschläge der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» aus finanz- und sozialpolitischer, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer sowie energie- und umweltpolitischer Sicht ergibt sich insgesamt eine negative Beurteilung, weshalb der Bundesrat beantragt, die Initiative ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Der Bundesrat ist bereit, die ökologische Steuerreform rasch voranzutreiben. Deshalb hat er im Rahmen seiner Jahresziele 1998 beschlossen, noch in diesem Jahr die Grundlagenarbeiten für eine solche Reform an die Hand zu nehmen. Mit diesem Zeitplan sollte es möglich sein, im Verlaufe des nächsten Jahres eine Vernehmlassung über die Vorlage durchzuführen. Eine Unterbreitung der Botschaft mit einem Gesetzesentwurf zur Energiebesteuerung an die eidgenössischen Räte bis spätestens im Jahr 2001 scheint aus heutiger Sicht realistisch zu sein. Ob auch eine neue Verfassungsgrundlage unterbreitet werden muss, hängt vom Stand der Arbeiten des Parlamentes im Zusammenhang mit einem Gegenentwurf zur Solar- und zur Energie-Umwelt-Initiative ab. Mit seinen bereits in Angriff genommenen Arbeiten will der Bundesrat seiner Führungsrolle in der Frage der ökologischen Steuerreform gerecht werden. Ziel der ökologischen Steuerreform des Bundesrates ist es, das Steuersystem längerfristig so auszugestalten, dass es sowohl einen substantiellen Beitrag an die nachhaltige Entwicklung durch die stärkere Belastung der Energie und die Senkung der Lohnnebenkosten als auch an die Finanzierung der Bundesaufgaben, insbesondere der zukünftigen Lasten im Sozialversicherungsbereich, leisten kann.

Zentraler Pfeiler der ökologischen Steuerreform soll eine stärkere Besteuerung der Energieträger sein. Bei der Mittelverwendung hat die finanzielle Sicherung der Sozialwerke gegenüber einer Senkung der Lohnprozente zeitlich klare Priorität. Inwieweit bei erreichter finanzieller Stabilisierung der Sozialversicherungen in Zukunft auch Senkungen von Sozialversicherungsbeiträgen möglich sein werden, ist noch offen.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!»

Die eidgenössische Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» wurde der Bundeskanzlei am 22. Mai 1996 eingereicht. Sie hat folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 41^{quater} (neu)

Der Bund erhebt zur teilweisen oder vollständigen Finanzierung der Sozialversicherungen eine Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern und auf Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt Leistung.

II

Die *Übergangsbestimmungen* der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 24 (neu)

¹ Bei einer Herabsetzung des Rentenalters werden mit dem Erlös der Energiesteuer nach Artikel 41^{quater} die entstehenden Mehrkosten gedeckt.

² Der Erlös der Energiesteuer wird darüber hinaus zur sozialverträglichen Reduktion der Beiträge der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen für AHV, IV, EO und ALV sowie der Beiträge der Selbständigerwerbenden für AHV, IV und EO verwendet. Nichterwerbstätige, die ein im Gesetz bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreichen, erhalten im Umfange der durchschnittlichen energiesteuerbedingten Mehrbelastung eine Steuerrückerstattung.

³ Die Energiesteuer wird in regelmässigen, vorausschbaren Schritten eingeführt. Das Gesetz kann für Härtefälle befristete Steuererleichterungen vorsehen.

12 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 4. November 1996 fest, dass die Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» mit 113 153 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BB1 1996 V 137).

13 Behandlungsfristen

Der Bundesrat muss den eidgenössischen Räten bis zum 22. Mai 1998 eine Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» vorlegen (Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG; SR 171.11). Die Bundesversammlung ihrerseits hat die Initiative bis zum 22. Mai 2000 zu behandeln (Art. 27 Abs. 1 GVG).

14 Gültigkeit

141 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung kann eine Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden; Mischformen werden nicht zugelassen (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte; SR 161.1). Die Initiative hat ausschliesslich die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Damit ist die Einheit der Form gewahrt.

142 Einheit der Materie

Gemäss Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung darf eine Initiative nur eine Materie zum Gegenstand haben. Sinn des Gebots ist es, den Stimmberechtigten eine freie und unverfälschte Willensbildung und Willensäusserung zu gewährleisten. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte). Aus der Praxis des Bundesgerichts und der Bundesbehörden können unter anderem als erlaubte Kombinationen auch die Verbindung eines Zweckes mit der dafür erforderlichen Finanzierung, die Verknüpfung einer Forderung mit einer Übergangsbestimmung sowie die Verbindung verschiedener Forderungen mit einem logischen Zusammenhang bezeichnet werden.

Die Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» verlangt vom Bund die Einführung einer Energieabgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern und auf Elektrizität, um einerseits eine allfällige Herabsetzung des Rentenalters finanzieren und andererseits die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie von Selbständigerwerbenden senken zu können. Die Energieabgabe soll in regelmässigen, voraussehbaren Schritten eingeführt werden. Die Initiative will mit der Energieabgabe einen Anreiz zu vermindertem Energieverbrauch schaffen. Gleichzeitig soll mit den finanziellen Mitteln ein Ausbau und eine Umfinanzierung der Sozialversicherungen erreicht werden. Dadurch versprechen sich die Initianten positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Zwischen dem energie- und umweltpolitischen sowie dem sozialpolitischen Anliegen und den wirtschaftspolitischen Vorstellungen besteht also ein sehr enger finanzieller, logischer und sachlicher Zusammenhang. Die Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» entspricht somit der Anforderung der Einheit der Materie.

Es gibt keine bundesrechtlichen Bestimmungen, die eine undurchführbare Initiative als ungültig erklären. Dennoch können undurchführbare Aufgaben nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen. Deshalb kann darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden. Nach Lehre und Praxis ist eine Initiative dann undurchführbar, wenn sie nicht nur zeitlich, sondern auch materiell offensichtlich undurchführbar ist.

Die Einführung einer Energieabgabe zur Finanzierung einer allfälligen Reduktion des Rentenalters sowie zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verursacht zwar einen gewissen Verwaltungsaufwand. Dieser hält sich jedoch in Grenzen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt werden. Zudem zeigen Erfahrungen im Ausland, dass eine Ökologisierung des Steuersystems materiell durchführbar ist. Die Durchführbarkeit der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» ist demnach gegeben.

2 Ausgangslage

21 Energie- und umweltpolitische Ausgangslage

Die wichtigsten Ziele der Energiepolitik sind der sparsame und rationelle Umgang mit Energieträgern und die Förderung von erneuerbaren Energiequellen. Sie werden mit dem Aktionsprogramm ENERGIE 2000 umgesetzt. Das Aktionsprogramm hat zum Ziel, den Verbrauch fossiler Energien und damit die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau 1990 zu stabilisieren und anschliessend zu senken. ENERGIE 2000 strebt weiter eine Verringerung der Zuwachsraten und eine Stabilisierung der Elektrizitätsnachfrage nach 2000 an. Quantitative Ziele bestehen für die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Energieversorgung, den massvollen Ausbau der Wasserkräfte und die Leistungserhöhung der bestehenden Kernkraftwerke. Das energiepolitische Programm soll nach 2000 weitergeführt werden.

Produktion, Transport und Verbrauch von Energie haben entscheidenden Einfluss auf die Umwelt, besonders auf Klima und Luftqualität. Die *Klimakonvention*, welche die Schweiz im Jahr 1993 ratifiziert hat, verpflichtet unser Land, eine international abgestimmte Strategie zur Verhinderung einer gefährlichen Störung des Klimasystems durch menschliche Aktivitäten mitzutragen. Nach der Stabilisierung der CO₂-Emissionen sollen in einem ersten Reduktionsschritt bis zum Jahr 2010 die CO₂-Emissionen gegenüber 1990 um 10 Prozent vermindert werden. Diese Zielsetzung steht im Einklang mit der internationalen Entwicklung. Die 3. Klimakonferenz vom Dezember 1997 in Kyoto verpflichtet alle Industriestaaten zu einer verbindlichen Verminderung ihrer wichtigsten Treibhausgase. Das Ziel der Luftreinhaltung in der Schweiz ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Im *Luftreinhalte-Konzept* (LRK) hat der Bundesrat festgelegt, um wieviel die jährlichen gesamtschweizerischen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickoxiden und flüchtigen organischen Verbindungen mindestens verringert werden müssen.

Das Aktionsprogramm ENERGIE 2000, welches der Bundesrat 1990 lanciert hat, beruht auf der Partnerschaft aller betroffener Kreise. Bund, Kantone, Gemeinden und nicht-staatliche Organisationen fördern mit freiwilligen Massnahmen und finan-

ziellen Beiträgen die Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien. In der Halbzeitbilanz 1995 stellte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) aufgrund der laufenden und umfassenden Erfolgskontrollen fest, dass zahlreiche konkrete *Massnahmen* getroffen wurden, die spürbare Beiträge zur Erreichung der Ziele von ENERGIE 2000 leisten. Gesetzliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene wurden mit dem Energienutzungsbeschluss vom 14. Dezember 1990 (ENB, SR 730.0) und der Energienutzungsverordnung vom 22. Januar 1992 (ENV, SR 730.01) in Kraft gesetzt. Die Massnahmen des ENB und der ENV sind wirksam und mit vertretbarem Aufwand vollziehbar. Mit dem Investitionsprogramm 1997/99 gelang es, zusätzliche Mittel zur Förderung der rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Verfügung zu stellen. Ohne Weiterentwicklung und Verstärkung der Energiepolitik für die Zeit nach 2000 sind jedoch die langfristigen Ziele (Reduktion der CO₂-Emissionen und Stabilisierung der Elektrizitätsnachfrage) kaum zu verwirklichen.

Neben der Intensivierung der Zusammenarbeit aller interessierten Kreise werden mit dem Energie- und dem CO₂-Gesetz neue rechtliche Grundlagen geschaffen. Der Bundesrat hat am 21. August 1996 dem Parlament die Botschaft zum *Energiegesetz* überreicht. Zentrale Elemente des Entwurfs sind das Kooperations- und Subsidiaritätsprinzip. Das Energiegesetz enthält Regelungen über Massnahmen im Interesse der gesamtwirtschaftlich optimalen Energieversorgung, Bestimmungen über die durch die Kantone zu treffenden Massnahmen zur rationellen Energieverwendung sowie Fördermassnahmen für die Nutzung neuer Energien und die rationelle Energieverwendung. Das Energiegesetz sieht in verschiedenen Teilbereichen marktwirtschaftliche Instrumente vor.

Der Bundesrat hat am 17. März 1997 die Botschaft zu einem *Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen* zuhanden des Parlaments verabschiedet. Das Gesetz legt ein CO₂-Ziel von minus 10 Prozent für den Zeitraum bis 2010 gegenüber 1990 fest. Dieses Ziel soll in erster Linie mit freiwilligen Massnahmen und mit den CO₂-wirksamen Massnahmen des Bundes erreicht werden (u.a. Energiegesetz, Weiterentwicklung ENERGIE 2000, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe). Die Entwicklung der CO₂-Emissionen wird regelmässig evaluiert. Nur wenn abschbar wird, dass das Ziel mit den anderen Massnahmen nicht erreicht werden kann, ist die subsidiäre CO₂-Abgabe einzuführen. Die allfälligen Einnahmen aus der CO₂-Abgabe von schätzungsweise 2,5 bis 3,0 Milliarden pro Jahr (bei maximalem Abgabesatz von 210 Fr. für Treibstoffe und von 30 Fr. für Brennstoffe pro Tonne CO₂) sollen an Bevölkerung und Wirtschaft nach Massgabe der von ihnen insgesamt entrichteten Abgaben zurückverteilt werden.

Bund und Kantone haben bereits eine ganze Reihe von Massnahmen zur *Verminderung der Luftverschmutzung* getroffen. Dazu gehören Emissionsbegrenzungen für Schadstoffe und Anlagen, Qualitätsanforderungen an Brenn- und Treibstoffe sowie Abgasgrenzwerte und – die Abgaswartungspflicht für Fahrzeuge. Dank dieser Massnahmen hat sich die Luftqualität gegenüber den achtziger Jahren erheblich verbessert. Die Zielsetzungen des Luftreinhalte-Konzeptes sind aber bei den NO_x- und VOC-Emissionen bei weitem noch nicht erreicht. Nach wie vor besteht hier ein grosser Handlungsbedarf. Marktwirtschaftliche Instrumente können wesentlich zur Zielerreichung beitragen. Bereits zugestimmt hat das Parlament der Einführung der Lenkungsabgaben auf VOC und auf Heizöl Extraleicht mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent. Der Bundesrat hat die Verordnung auf den 1. Januar 1998

in Kraft gesetzt. Die Einnahmen werden gemäss Umweltschutzgesetz an die Bevölkerung zurückerstattet.

Am 21. März 1995 wurden die eidgenössischen *Volksinitiativen* «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)» und «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» der Bundeskanzlei eingereicht. Der Bundesrat lehnt beide Initiativen als zu weitgehend ohne direkten Gegenvorschlag ab. Trotz der Ablehnung der Initiativen will der Bundesrat Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in allen Sektoren und bei allen Energieträgern verstärken sowie die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie ausbauen. Grundlagen dazu sind das Energie- und das CO₂-Gesetz sowie die beabsichtigte Weiterentwicklung des energiepolitischen Programms für die Zeit nach der Jahrtausendwende. Das CO₂-Gesetz gilt als indirekter Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative.

22 Energiepreise und -besteuerung in der Schweiz

Die realen Energiepreise in der Schweiz sind im Vergleich zur ersten Hälfte der siebziger Jahre stark gesunken. 1996 lagen sie beim Benzin um 18 Prozent, beim Heizöl Extraleicht um 34 Prozent, beim Erdgas um 26 Prozent und bei der Elektrizität um 9 Prozent unter dem Niveau von 1973 vor der ersten Erdölkrise. Zwischen 1990 und 1996 sind die Preise von Heizöl Extraleicht und Erdgas ebenfalls real gesunken, während sie beim Benzin real praktisch stabil geblieben sind. Einzig bei der Elektrizität ist in den letzten Jahren ein realer Anstieg der Preise zu verzeichnen. Diese langjährigen Preisentwicklungen haben den Anreiz für eine rationelle Energieverwendung und den Einsatz erneuerbarer Energien tendenziell vermindert.

Energie wird bereits heute in der Schweiz durch verschiedene Abgaben belastet (vgl. Tabelle 1). Dies betrifft auf Bundesebene die Mineralölsteuern auf Treibstoffen und Brennstoffen sowie die Mehrwertsteuer auf Energieträgern. Aus der Besteuerung der Energie resultieren zurzeit auf Bundesebene *Einnahmen von schätzungsweise über 5 Milliarden* oder rund 14 Prozent der Gesamteinnahmen oder 1,4 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Auf Kantons- und Gemeindeebene gibt es keine nennenswerten Steuern auf Energieträgern. Hingegen fallen Einnahmen aus Regalien und Konzessionen im Energiebereich von gegen 400 Millionen pro Jahr an. Die weitaus bedeutendsten Abgaben dieser Art sind die sogenannten Wasserzinsen.

Einnahmen aus Abgaben auf der Energie in der Schweiz im Jahr 1997

Tabelle 1

Abgabenart	Total der Einnahmen in Millionen Franken	Bemerkungen
Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	4115 ¹	Bundessteuer auf bleifreiem und bleihaltigem Benzin und Dieselöl sowie anderen Treibstoffen gemäss Staatsrechnung 1997
Mineralölsteuer auf Brennstoffen und anderen Mineralölprodukten	16 ²	Bundessteuer auf Heizölen verschiedener Art, Erdgas und anderen Mineralölprodukten gemäss Staatsrechnung 1997
Mehrwertsteuer auf Energieträgern	700	Bundessteuer; Einnahmen geschätzt
Regalien und Konzessionen im Energiebereich	284	Kantons- und Gemeindeabgaben; Werte für das Jahr 1995; vom Parlament bewilligte Erhöhung des Wasserzinsmaximums wirkt sich bei voller Ausschöpfung ab 1997 mit rund 70 bis 75 und ab 1998 mit rund 120–130 Mio aus.
¹ Infolge Systemwechsel zur Mineralölbesteuerung sind 1997 Erträge von lediglich elf Monaten vereinnahmt worden. ² Infolge Systemwechsel zur Mineralölbesteuerung sind 1997 Erträge von lediglich elf Monaten vereinnahmt worden.		

Tabelle 2 zeigt die Abgabenbelastung der wichtigsten Energieträger in absoluten Zahlen und im Verhältnis zu den Energiepreisen respektive -tarifen. Die auf die Energiepreise respektive -tarife bezogene höchste Steuerbelastung weisen mit Abstand die Treibstoffe mit gegen 70 Prozent auf. Beim Heizöl, Erdgas und Kohle sowie bei der Elektrizität liegt der Anteil der Abgaben bei 0 bis zu rund 10 Prozent.

Abgaben auf den wichtigsten Energieträgern

Tabelle 2

Energieträger		Energiepreise/-tarife	Abgaben in Fr. resp. Rp. Pro Handelseinheit	Anteil der Abgaben in % der Energie- preise und -tarife
Bleifreies Benzin*/****		1,21 Fr./l	0,82 Fr./l	67,8
Bleihaltiges Benzin*/***		1,32 Fr./l	0,90 Fr./l	68,2
Diesöl*/***		1,28 Fr./l	0,85 Fr./l	66,4
Heizöl EL*/***	Industrie	270 Fr./1000 l	30,08 Fr./1000 l	11,1
	Haushalte	332 Fr./1000 l	33,86 Fr./1000 l	10,2
Heizöl M/S*/***		205 Fr./t	25,06 Fr./t	12,2
Erdgas*/***	Industrie	347 Fr./107 kcal	25,18 Fr./107 kcal	7,3
	Haushalte	638 Fr./107 kcal	42,94 Fr./107 kcal	6,7
Kohle**		73 Fr./t	4,46 Fr./t	6,1
Elektrizität*/****	Industrie	14,7 Rp./kwh	0,90 Rp./kwh	6,1
	Haushalte	19,7 Rp./kwh	1,2 Rp./kwh	6,1

* Quelle: IEA Statistics – Energy Prices and Taxes, 2. Quarter 1997, OECD/IEA 1997

** Quelle: IEA Statistics – Energy Prices and Taxes, 1. Quarter 1997, OECE/IEA 1997

*** Inklusive Pflichtlagerbeitrag

**** Im Elektrizitätstarif sind Wasserzinsen, besondere Abgaben, Beiträge an Infrastruktur-
anlagen und Vorzugsleistungen enthalten, die nicht separat ausgewiesen sind.

Auch im internationalen Vergleich ergibt sich je nach Energieträger ein unterschiedliches Bild. Bei den Treibstoffen liegt der Preis inklusive Abgaben eines Liters Benzin im untersten Viertel der Vergleichsländer im OECD-Raum. Beim Diesöl dagegen figuriert unser Land im obersten Viertel. Die schweizerischen Energiepreise für Heizöl sind ebenfalls im untersten Viertel zu finden. Beim Erdgas liegen die Preise in der Schweiz im obersten Drittel der Bandbreite. Die Elektrizitätstarife für die Industrie sind nach Japan an der Spitze der Vergleichsländer. In dieser Rangliste sind allerdings die Elektrizitäts Sondertarife für Grosskunden nicht berücksichtigt. Bei den Tarifen für die Elektrizität für die privaten Haushalte ist die Schweiz ungefähr im Mittelfeld situiert.

Auch wenn der vorhandene Preisspielraum gegenüber dem Ausland von mehreren Faktoren abhängig ist, so kann insgesamt festgehalten werden, dass Erhöhungen der Abgaben auf den Energieträgern möglich sind. Bei den Treibstoffen ist der Spielraum vor allem durch die Preisverhältnisse zum umliegenden Ausland begrenzt. Generell sind der Energiebesteuerung vor allem im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft gewisse Grenzen gesetzt.

Im Rahmen der Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» hat der Bundesrat den Auftrag erteilt, zu prüfen, inwieweit in der Finanz- und Abgabenpolitik positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und zur Erreichung energie- und umweltpolitischer Zielsetzungen geschaffen werden können. Dabei seien mögliche Verschiebungen der Belastung vom Faktor Arbeit zur Energie aufzuzeigen, die wirtschafts-, sozial- und energiepolitischen Auswirkungen darzustellen und auch auf die internationale Entwicklung einzugehen. Diese Abklärungen sollen nun im Rahmen der Arbeiten an der ökologischen Steuerreform durchgeführt werden (vgl. Ziff. 253 und 6).

Im Zusammenhang mit Fragen der *Finanzierung der Sozialversicherungen* steht eine stärkere Besteuerung der Energieträger ebenfalls zur Diskussion.

Schliesslich verlangen das *Parlament* und *Volksinitiativen* Schritte in Richtung einer stärkeren Besteuerung der Energie. Zu erwähnen sind insbesondere die verschiedenen Vorschläge zur Einführung einer Energieabgabe im Rahmen der Beratungen des Energiegesetzes. In der Sommersession 1997 hat der Nationalrat einer Energieabgabe von 0,6 Rappen pro Kilowattstunde auf nicht erneuerbaren Energieträgern knapp zugestimmt, deren Mittel zur Förderung von erneuerbaren Energietechnologien und Energiesparmassnahmen verwendet werden sollen. Der Ständerat hat diese Abgabe allerdings aus dem Energiegesetz gestrichen. Die vorberatenden Kommissionen (Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie: UREK) beider Räte wollen die Frage der Einführung einer Energieabgabe weiterverfolgen. Die Gebirgskantone verlangen eine ähnliche Energieabgabe auf nicht erneuerbaren Energien, um unter anderem die Konkurrenzfähigkeit der Wasserkraftwerke nach der Strommarktiliberalisierung aufrecht zu erhalten. Die Verwendung der finanziellen Mittel beim Vorschlag der Gebirgskantone unterscheidet sich insofern von der beschlossenen Energieabgabe des Nationalrates, als während einer Übergangsphase ein Drittel der Mittel zur Senkung der Lohnsteuern vorgesehen sein soll. Nach Ablauf der Übergangsphase soll der gesamte Ertrag durch Beitragssenkungen (AHV, IV, EO, AIv) an Bevölkerung und Wirtschaft zurückerstattet werden.

Auch die *«Energie-Umwelt-Initiative»* und die *«Solar-Initiative»* wollen Abgaben auf den Energieträgern einführen. Die Energie-Umwelt-Initiative will den Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energien innert acht Jahren stabilisieren und anschliessend während 25 Jahren im Durchschnitt um 1 Prozent pro Jahr vermindern. Spätestens drei Jahre nach Annahme der Vorlage soll eine Lenkungsabgabe auf den nicht-erneuerbaren Energien und auf Elektrizität aus grösseren Wasserkraftwerken erhoben werden. Der Ertrag soll sozialverträglich und staatsquotenneutral an die Haushalte und Betriebe zurückbezahlt werden. Für energieintensive Betriebe sind befristete Sonderregelungen möglich. Zur Finanzierung von Lenkungssubventionen für die Sonnenenergienutzung und die effiziente Energienutzung will die Solar-Initiative während 25 Jahren eine zweckgebundene Abgabe auf den nicht-erneuerbaren Energien erheben. Der Abgabesatz soll in den ersten fünf Jahren von 0,1 auf 0,5 Rappen pro Kilowattstunde steigen. Im Jahr 2010 würden schätzungsweise 880 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Mindestens die Hälfte der Einnahmen wären für die Förderung der Nutzung der Sonnenenergie zu verwenden. *Der Bundesrat lehnt beide Initiativen als zu weitgehend ohne direkten Gegenvorschlag ab.*

Die Kommission Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat am 18. November 1997 im Rahmen der Beratungen über die Standesinitiative des Kantons Luzern für eine zügige Durchführung einer ökologischen Steuerreform eine Motion beschlossen, welche eine Botschaft zu einer Steuerreform mit ökologischer Ausrichtung bis zum Jahr 2001 verlangt (Motion Nr. 97.3547). Auch die UREK des Nationalrates verlangt in einer Motion, dass der Bundesrat eine Botschaft zu einer aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform unterbreitet, allerdings bis zum Jahr 2002 (Motion Nr. 97.3540). Der Nationalrat hat dieser Motion in der Dezembersession 1997 zugestimmt.

Ökologische Steuerreformen sind im Ausland in einigen Ländern realisiert worden. Im Rahmen der *OECD* sind Bestrebungen im Gange, eine nachhaltige Entwicklung in den Volkswirtschaften anzuvisieren. Eine verstärkte Besteuerung der Energie wird dabei eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus befasst sich die *OECD* seit Jahren mit den Auswirkungen einer stärkeren Energiebesteuerung auf die Wirtschaft. Auch in der *Europäischen Union* ist die Einführung einer CO₂-Energieabgabe seit Beginn der neunziger Jahre ein wichtiges fiskal- und umweltpolitisches Thema. Bisher konnten sich allerdings die verschiedenen Richtlinienvorschläge der EG-Kommission im Ministerrat nicht durchsetzen.

Auch in einer Reihe von *OECD*-Ländern sind Schritte in Richtung einer Ökologisierung der Steuersysteme gemacht worden. Diese reichen von der Einführung einzelner Ökosteuern (etwa auf Düngemitteln, Verpackungen, Batterien usw.) bis zu umfassenderen und komplexeren ökologischen Steuerreformen mit einer wesentlichen Umstrukturierung und Umschichtung von Steuern. Die skandinavischen Länder sowie die Niederlande haben die Ökologisierung ihrer Steuersysteme am weitesten vorangetrieben. In Dänemark und Schweden sowie in den Niederlanden wurden Ökosteuern im Rahmen weitreichender Steuerreformen eingeführt.

Schweden führte 1991 eine durchgreifende allgemeine Steuerreform durch. Sie umfasste eine Umschichtung von Steuern im Umfang von rund 6 Prozent des BIP. Grundsätzliches Ziel der Steuerreform war die Reduzierung einer Reihe verzerrender Steuern. Um das Steueraufkommen konstant zu halten, wurden einige indirekte Steuern angehoben und zahlreiche neue Umweltsteuern, insbesondere auf CO₂-, Schwefel- und NO_x-Emissionen, eingeführt.

Dänemark ist seit 1994 daran, eine umfassende Steuerreform umzusetzen. Grundsätzliche Ziele sind hierbei die Senkung der Grenzsteuersätze für alle Einkommensstufen, das Schliessen steuerlicher Schlupflöcher sowie die schrittweise Verlagerung der Steuerlast von Einkommen und Arbeit auf Energie. So wurde beispielsweise die Energiebesteuerung der privaten Haushalte erhöht, und 1996 sind neue Umweltsteuern auf dem Energieverbrauch der Industrie (CO₂- und SO₂-Steuern) eingeführt worden, welche bis 2000 stufenweise angehoben werden. Sämtliche aus der Industrie resultierenden Einnahmen fliessen in Form von Zuschüssen für energiesparende Investitionen sowie Senkungen der Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen wieder an diese zurück.

Die *Niederlande* haben in den letzten Jahren eine ganze Reihe Umweltsteuern eingeführt: eine CO₂-Abgabe auf Brenn- und Treibstoffen (1992), Steuern auf Grundwasserentnahme, Abfall und Uran 235 (1995) sowie eine Steuer auf Energie für die Energiekleinverbraucher (Privathaushalte, gewerbliche Kleinunternehmen, Bürogebäude usw.). Die gesamten Umweltsteuereinnahmen belaufen sich auf 2,5 Prozent des Gesamtaufkommens. Die Energieabgaben machen dabei den Löwenanteil aus. Die Erträge fliessen – gemäss ihrem prozentualen Aufkommen – über Einkommenssteuersenkungen an die Privathaushalte sowie über Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitgeber zurück.

In *Finnland* umfasst die zurzeit laufende Steuerreform eine Senkung der auf dem Faktor Arbeit lastenden Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 5 Milliarden Finnmark, was annähernd 1 Prozent des BIP entspricht. Die Einnahmehausfälle werden teilweise durch erhöhte und umstrukturierte Energieabgaben sowie neue Umweltabgaben kompensiert.

In *Norwegen* wird sowohl die elektrische Energie besteuert als auch eine CO₂-Abgabe erhoben. Letztere wurde 1991 eingeführt und im Verlaufe der letzten Jahre kontinuierlich erhöht. Die Einnahmen flossen bisher in den allgemeinen Staatshaushalt. Demnächst sollen jedoch Teile davon zur Senkung der Lohnsummensteuern beziehungsweise anderer Steuern verwendet werden.

Die folgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über ökologische Steuerreformen in ausgewählten Ländern mit Hauptaugenmerk auf die Einführung von Energieabgaben.

Ökologische Steuerreformen im Ausland im Überblick¹

Tabelle 3

Land	Art der Umweltabgaben	Umfang der Umweltabgaben	Verwendung der Einnahmen / allfällige Kompensationen
Schweden	CO ₂ -, SO ₂ -, NO _x - und Energieabgabe	Steueraufkommen aus Umweltabgaben (1996): 3,4 Mrd. Fr. oder 1,1% des BIP	Als Kompensation wird der Einkommenssteuergrenztarif gesenkt.
Dänemark	CO ₂ -, SO ₂ - und Energieabgabe	Geschätztes Steueraufkommen aus Umweltabgaben (1998): 0,4 Mrd. Fr. oder 0,2% des BIP	Aus der Industrie herkommende Steuereinnahmen werden vollständig zurückerstattet. Teils werden damit Beiträge für Energie-sparinvestitionen gewährt, teils die Arbeitgeber-Sozialversicherungsprämien gesenkt. Für den Privatsektor wurde der Grenzsteuertarif auf Einkommen gesenkt.
Niederlande	CO ₂ - und Energieabgabe	Steueraufkommen aus Umweltabgaben (1996): 2 Mrd. Fr. oder 0,4% des BIP	Die Einnahmen fließen – gemäss ihrem prozentualen Aufkommen – über Einkommenssteuersenkungen an die Privathaushalte sowie über Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitgeber zurück.
Finnland	CO ₂ - und Energieabgabe	Einnahmen aus Umweltabgaben (1995): 0,6 Mrd. Fr. oder 0,5% des BIP	Mit den Einnahmen werden die auf dem Faktor Arbeit lastenden Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge gesenkt.
Norwegen	CO ₂ -, SO ₂ - und Energieabgabe	Geschätztes Steueraufkommen aus Umweltabgaben (1997): 2,2 Mrd. Fr. oder 1,1% des BIP	Mit der Elektrizitätsbesteuerung werden hauptsächlich fiskalische Zwecke verfolgt. Die Einnahmen aus der CO ₂ - und SO ₂ -Steuer sollen demnächst zur Senkung der Lohnsummensteuern oder anderer Steuern verwendet werden.

¹ Die Angaben wurden aus verschiedenen Quellen zusammengestellt. Vergleiche, insbesondere solche der Zahlen, sind deshalb nur bedingt möglich.

Die bisher im Ausland realisierten ökologischen Steuerreformen lassen trotz Unterschieden einige *Gemeinsamkeiten* erkennen. Auch wenn es viele verschiedene Arten von Umweltabgaben gibt, so spielt die Energiebesteuerung doch eine zentrale Rolle bei den Reformen. Dabei kommen unterschiedliche Arten von Energieabgaben zur Anwendung. Was die Bedeutung und das Gewicht der Änderungen im Steuersystem betrifft, so kann festgestellt werden, dass die Erträge im Verhältnis zu den Einnahmen der öffentlichen Haushalte und zum Bruttoinlandprodukt bisher insgesamt als eher bescheiden bezeichnet werden müssen.

Über die *gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen* der durchgeführten ökologischen Steuerreformen lassen sich noch keine verlässlichen Aussagen machen. Der Erfahrungshorizont ist dafür noch zu kurz. Ökologische Steuern werden in einem grösseren Ausmass erst seit Mitte der neunziger Jahre erhoben. Zudem haben die meisten Ökosteuern ihre volle Wirkung noch nicht entfaltet, weil die Steuersätze – diese werden in der Regel über mehrere Jahre hinweg kontinuierlich angehoben – ihre Plafonds noch nicht erreicht haben. Schliesslich wurden ökologische Steuerreformen kaum isoliert vorgenommen, sondern meistens kombiniert mit anderen umweltpolitischen Instrumenten, so beispielsweise Vorschriften oder freiwilligen Vereinbarungen.

Die bisherigen Analysen fallen in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden aber *mehrheitlich positiv* aus. Während offenbar keine Indizien für eine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vorliegen, konnte der Schadstoffausstoss beziehungsweise der Energieverbrauch messbar gesenkt werden. Das weitgehende Ausbleiben von negativen wirtschaftlichen Auswirkungen ist allerdings vorwiegend auf die *Gewährung von Sonderregelungen für die Industrie – insbesondere für energieintensive Unternehmen beziehungsweise Branchen* – zurückzuführen. Ausser in Finnland – in diesem Land liegen die Steuersätze vergleichsweise tief – kommen alle Betriebe, die von Umweltsteuern massiv belastet würden, in den Genuss von Abgabenerleichterungen. Diese erreichen teilweise den Charakter von vollständigen Steuerbefreiungen.

24 **Finanzielle Lage und Perspektiven der Sozialversicherungen**

Weil die *Energiebesteuerung als mögliche Finanzierungsquelle* für zukünftige Lasten der Sozialversicherungen zur Diskussion steht, soll im folgenden auf die finanzielle Lage und die Perspektiven der Sozialwerke eingegangen werden.

Nach einer Reihe von Jahren mit Rechnungsüberschüssen ist die *finanzielle Lage* der meisten Sozialversicherungszweige schlechter geworden. Einer durch die wirtschaftliche Entwicklung bedingten ungenügenden Finanzierungsbasis stehen steigende Ausgaben gegenüber. Insbesondere ist die finanzielle Situation der AHV, der IV und der Arbeitslosenversicherung (ALV) betroffen. Zum heutigen Zeitpunkt schreiben diese drei gewichtigen Sozialversicherungswerke rote Zahlen. Zudem weist die Krankenversicherung eine weit über der Teuerung liegende Kostensteigerung aus, welche sich in Prämien erhöhungen niederschlägt.

- Die AHV schloss 1997 erstmals seit den siebziger Jahren wieder mit einem negativen Rechnungssaldo ab. Auf der Einnahmenseite war dieser auf die stagnierende Lohnsumme zurückzuführen, auf der Ausgabenseite vorwiegend auf die im Rahmen der 10. AHV-Revision vorgenommenen Leistungsverbesserungen,

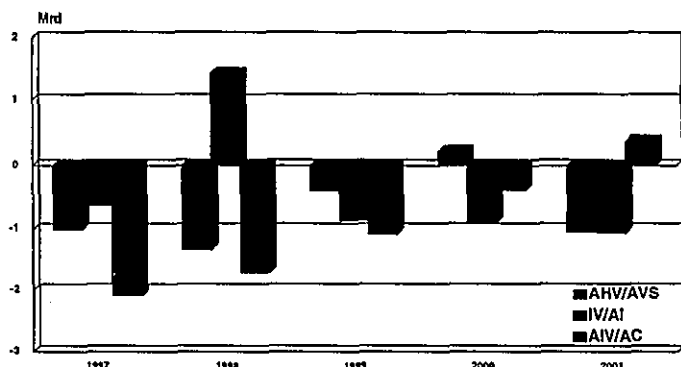
mit welcher eine Annäherung an die in der Bundesverfassung festgehaltenen Ziele der Gleichstellung der Geschlechter und der Existenzsicherung realisiert wurde. Zur Finanzierung der in der näheren Zukunft entstehenden Kosten der demographischen Entwicklung ist die Einführung des in der Verfassung vorgesehenen Mehrwertsteuerprozents notwendig. Dies genügt jedoch nicht, um die finanzielle Basis der AHV zu sichern. Die Erarbeitung gesicherter Finanzierungsgrundlagen für die mittel- und längerfristige Zukunft der AHV bildet – neben der vollständigen Gleichberechtigung von Frau und Mann – ein Hauptziel der 11. AHV-Revision.

- Die IV verzeichnete 1993 bis 1996 eine Zunahme der Rentnerzahlen von jährlich 5 Prozent. Diese teilt sich auf in eine Zunahme neuer Invaliditätsfälle, eine höhere Lebenserwartung der Behinderten und weniger Fälle von Wiedereingliederungen ins Erwerbsleben. Wie die AHV verzeichnet auch die IV eine rezessionsbedingte Stagnation der Einnahmen. Die Rechnungsabschlüsse der IV sind stark defizitär, und ihre Schulden betragen Ende 1997 rund 3,3 Milliarden, was 38 Prozent einer Jahresausgabe entspricht. Die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der IV bildet eine von drei Hauptzielsetzungen der 4. IV-Revision. Neben dem bereits erfolgten Kapitaltransfer von der EO zur IV sind auf der Ausgabenseite kostendämpfende Massnahmen (Aufhebung der Zusatz- und Viertelsrente) sowie die Schaffung von Grundlagen für die Analyse der Kostensteigerung vorgesehen.
- Die Einnahmen der AIV reichen mit 3 Lohnprozenten aus, um die Kosten einer Arbeitslosenquote von etwas weniger als 4 Prozent zu decken. Da die durchschnittliche Quote 1997 bei 5,2 Prozent lag, sind die Rechnungsabschlüsse der AIV aufgrund der wirtschaftlichen Lage stark defizitär. Die Einnahmen konnten nicht im Ausmass der Zunahme der Ausgaben erhöht werden. Die Schulden der AIV bei Bund und Kantonen belaufen sich Ende 1997 auf 8,3 Milliarden. Auch unter der Annahme einer sinkenden Arbeitslosenquote und der Weiterführung des dritten Lohnprozents werden in der AIV bis ins Jahr 2000 weitere Schulden bis zu über 11 Milliarden angehäuft werden. Verharrt die Arbeitslosenquote auf 5 Prozent, steigen die Schulden bis 2001 auf über 15 Milliarden. Sollte zusätzlich das 1999 auslaufende dritte Lohnprozent nicht weitergeführt werden, steigen die jährlichen Defizite auf gegen 4 Milliarden, die Schulden im Jahr 2001 auf über 20 Milliarden.
- Die Leistungen der *Krankenversicherung (KV)* werden durch Prämien der Versicherten finanziert. Da die Prämien, ausgehend von der Kostenentwicklung in der Vergangenheit und nach Massgabe der erwarteten Kostenentwicklung, unter Berücksichtigung der Reservenbildung und Rückstellungen festgesetzt werden, liegt die Prämienentwicklung über der Kostenentwicklung. Ein vorrangiges Ziel des 1996 in Kraft getretenen neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) ist die Kostendämpfung. Mit Anreizen zur Dämpfung der Nachfrage sowie des Angebots wurden die Anreize so gestaltet, dass die Kostenentwicklung gebremst werden kann, was sich auf die Prämienentwicklung auswirken wird. Da die Umsetzung der Massnahmen Verhaltensänderungen aller Akteure bedingt, werden die nach KVG möglichen Kostendämpfungsmassnahmen nicht sofort wirksam.

Diese Bestandesaufnahmen und *kurzfristigen Perspektiven* veranlassen den Bundesrat, im Rahmen des *Stabilisierungsprogramms 1998* Massnahmen als Beitrag zur Konsolidierung der Sozialversicherungen zur Diskussion zu stellen. Die folgende

Graphik zeigt die Entwicklung der Defizite 1997–2001 bei der AHV, IV und AIV, welche selbst unter Berücksichtigung von verschiedenen Massnahmen gegen 20 Milliarden oder rund zehn Prozent der Ausgaben erreichen.²

Defizite von AHV, IV und AIV, 1997-2001 Déficits de l'AVS, de l'AI et de l'AC, 1997-2001



11.5.1998/Qu/dm
g'ratifischendef-ahv1 pra

Die längerfristigen finanziellen Perspektiven der Sozialversicherungen bildeten Gegenstand der Arbeiten einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des Bundes (IDA FiSo 1). Letztere schätzte den Mehrbedarf zur Finanzierung des heutigen Leistungsniveaus der Sozialversicherungen im Jahre 2010 auf 6,8 Mehrwertsteuerprozentäquivalente, was einem Finanzierungsbedarf von rund 15 Milliarden entspricht. Davon entfallen 2,5 Mehrwertsteuerprozentäquivalente auf die AHV, 1,3 auf die IV und 3,4 auf die Krankenversicherung. Für die Arbeitslosenversicherung ergibt sich im Referenzszenario, welches von einem Wirtschaftswachstum von 1,3 Prozent ausging, eine finanzielle Entlastung. Unter der Annahme eines sehr tiefen Wachstums ergäbe sich jedoch auch in diesem Sozialversicherungszweig eine Mehrbelastung.

Eine mit den Folgearbeiten betraute interdepartementale Arbeitsgruppe IDA FiSo 2 hat eine umfassende Auslegeordnung der Leistungsparameter erstellt und mögliche *Leistungsveränderungen* für den Zeithorizont 2010 aufgezeigt. Der vom Bundesrat vorgegebene Finanzierungsrahmen entspricht einem über dem Wirtschaftswachstum liegenden Mehrbedarf von vier beziehungsweise acht Mehrwertsteuerprozentäquivalenten (9 bzw. 18 Mia). Die von der Arbeitsgruppe entwickelten Leistungsszenarien enthalten für den Bereich der Altersvorsorge/Invalidenversicherung Varianten mit Leistungsabbau, Leistungsausbau und Leistungsumbau. Bei der Arbeitslosenversicherung werden Varianten mit unveränderten Leistungen beziehungsweise einem Leistungsabbau in der Grössenordnung von 10 Prozent zusammengestellt. Für

² Die wichtigsten Annahmen für diese Entwicklung sind: Erträge aus dem Mehrwertsteuerprozent für die AHV können ab 1999 vereinnahmt werden. Bei der IV findet von der EO ein Kapitaltransfer in der Höhe von 2,2 Milliarden statt. Bei der AIV wird das dritte Lohnprozent weitergeführt, und die Arbeitslosigkeit nimmt nur leicht ab (5%).

die Krankenversicherung wird die Eindämmung der Kostensteigerung vorgesehen, je nach Finanzierungsrahmen in unterschiedlichem Ausmass. Die Varianten reichen von der konsequenten Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes bis hin zu einer weitreichenden Einschränkung der Wahlfreiheit der Patienten.

25 Finanzpolitische Prioritäten des Bundesrates

Die Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» ist von grosser finanzpolitischer Tragweite, weshalb sie insbesondere auch aus dieser Sicht zu beurteilen ist.

Gesunde öffentliche Finanzen sind eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Leistungsfähigkeit eines Staates. Die soziale, wirtschaftliche und politische Stabilität hängen untrennbar mit einer verlässlich gesicherten Finanzierung von Sozialwerken, qualitativ hochstehenden Bildungs- und Forschungsinstitutionen und Infrastrukturen zusammen. Dies gilt auch für die Bereiche Gesundheitswesen, innere und äussere Sicherheit sowie die Wahrung schweizerischer Interessen im Ausland. Mit zerrütteten Finanzen verliert der Staat seine politische Handlungsfähigkeit. Gesunde Finanzen sind damit nicht Selbstzweck, sondern eine *staatspolitische Kernaufgabe*. Sie zeichnen sich aus durch:

- eine Finanzierung der Ausgaben durch laufende Einnahmen (weitgehend schuldenfrei finanzierte Staatsquote) sowie
- eine tragbare Steuerbelastung für Private und die Wirtschaft (Fiskalquote).

Die Finanzpolitik strebt mit anderen Worten den Budgetausgleich über den gesamten Konjunkturzyklus an. Sie sorgt für die Mittelzuteilung auf die verschiedenen Aufgaben und setzt die richtigen Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz. Eine diesen Grundsätzen verpflichtete Finanzpolitik kann als nachhaltig bezeichnet werden. Sie verringert die Zinslasten sowie die Verschuldungsquote und stärkt damit die Handlungsfähigkeit des Staates.

251 Haushaltsziel 2001 und Stabilisierungsprogramm 1998

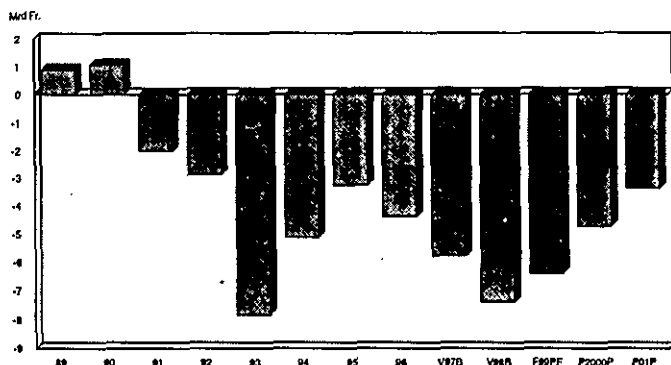
Der Bundesrat hat angesichts der besorgniserregenden Lage und Perspektiven des Bundeshaushaltes und der grossen Bedeutung des Haushaltsausgleichs für Wirtschaft und Gesellschaft ein *finanzpolitisches Gesamtkonzept* verabschiedet, welches die folgenden *Kernelemente* von höchster Priorität aufweist:

- ausgabenseitige Entlastungen mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 bei gleichzeitiger Sicherung des heutigen Steuersubstrates,
- eine finanzielle Stabilisierung der Sozialwerke,
- Massnahmen auf der Einnahmenseite, welche sich auf die Finanzierung der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs und des AHV/IV-Bereiches sowie eine Verlängerung des dritten AIV-Lohnprozents beschränken, sowie Massnahmen zur Beseitigung von systematischen Lücken im Steuersystem mit dem Ziel vermehrter Steuergerechtigkeit.

Ergebnisse der Finanzrechnung 1989-2001

Résultats du compte financier 1989-2001

Ab 1997 neue Rechnungsstellung, inklusive Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
Dès 1997, nouvelle présentation des comptes, financement des transports publics compris



Mit dem verfassungsmässig verankerten *Haushaltsziel 2001*, welches das Parlament in der Dezembersession 1997 verabschiedet hat, wird der Bund über eine übergreifende Klammer der künftigen Anstrengungen zum Haushaltsausgleich verfügen. Die Volksabstimmung wird am 7. Juni 1998 stattfinden.

Durch eine neue Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung sollen Bundesrat und Parlament auf einen verbindlichen Ausgleichskurs verpflichtet werden. Ziel der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung ist es, den Rechnungsausgleich bis 2001 zu erzwingen. Das Ziel gilt als erreicht, wenn der Ausgabenüberschuss in der Finanzrechnung 2 Prozent der Einnahmen beziehungsweise rund 1 Milliarde nicht übersteigt. Für 1999 und 2000 werden Zwischenziele fixiert: das Defizit soll 1999 auf 5 Milliarden und im Jahr 2000 auf 2,5 Milliarden begrenzt werden. Werden diese Ziele verfehlt, so muss der Bundesrat ein entsprechendes Sparpaket unterbreiten. Das Parlament kann andere Prioritäten setzen, ist jedoch an die Sparvorgabe gebunden.

Das Haushaltsziel 2001 ist die Antwort auf die anhaltenden, äusserst besorgniserregenden Haushaltsprobleme des Bundes. Der Verfassungsartikel setzt klare Ziele und verpflichtet Bundesrat und Parlament auf einen konsequenten finanzpolitischen Kurs. Das Haushaltsziel 2001 entspricht damit gewissermassen einem «contrat financier» für einen gesunden Bundesstaat als Grundlage für seine gesellschaftliche und wirtschaftliche Weiterentwicklung.

Der Bundesrat will das Haushaltsziel 2001 primär mit dem *Stabilisierungsprogramm 1998* umsetzen. Die hohen Defizite im Finanzplan verlangen Einsparungen von jährlich rund zwei Milliarden ab dem Jahr 2001. Um eine Verzettlung der Kräfte auf zahlreiche Kleinpositionen zu vermeiden, soll sich das Programm vorwiegend auf die Bereiche Soziales, Verkehr und Landesverteidigung beschränken. Darüber hinaus werden eine strikte Budgetierung und Finanzplanung sowie die konsequente Umsetzung der strukturellen Reformprojekte weitere namhafte Haushaltsentlastungen bringen müssen.

Auf der *Einnahmenseite* steht die Sicherung des bestehenden Steuersubstrats und die Schliessung steuersystematischer Lücken im Vordergrund. Sollten sich beispielsweise Massnahmen im Bereich der Umsatzabgaben als Folge der Integration der Finanzmärkte aufdrängen, müssen Mindereinnahmen durch neue Steuern zwingend kompensiert werden.

Ein wichtiges Element des finanzpolitischen Konzepts des Bundesrates betrifft den Bereich der Sozialversicherungen, welche aufgrund der bevorstehenden demographischen Veränderungen, der aktuellen Wirtschaftslage und weiterer Faktoren – wie zum Beispiel der vermehrten Inanspruchnahme von Leistungen in der Krankenversicherung – vor einer Belastungsprobe stehen.

Nach Jahrzehnten des stetigen Ausbaus steht in Zukunft die *Konsolidierung der Sozialwerke* im Vordergrund. Ausgehend von den erarbeiteten langfristigen Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen hat der Bundesrat für ausgewählte Sozialversicherungszweige durch die Arbeitsgruppe IDA FiSo 2 anhand von Leistungsparametern alternative Szenarien über ihre künftige Entwicklung sowie ihre Finanzierung erarbeiten lassen. Basierend auf diesen Abklärungen wird über den künftigen Finanzierungsrahmen sowie über Massnahmen auf der Leistungsseite zu entscheiden sein.

Ziel dieser Bemühungen ist es, die Sozialwerke AHV und IV vor der Überschuldung zu bewahren und die unbestrittenen Errungenschaften des Sozialstaates abzusichern. Im Vordergrund steht die *Schaffung eines sicheren finanziellen Fundaments für die Sozialversicherungen*, womit der Verunsicherung in der Bevölkerung wirksam entgegengetreten werden kann.

Die *Finanzierung der Sozialversicherungen* stellt nicht nur im allgemeinen, sondern auch für den Bundeshaushalt im besonderen ein *Schlüsselproblem* dar. Die soziale Wohlfahrt ist mit Abstand das finanziell gewichtigste Aufgabengebiet des Bundes und wies in den letzten 15 Jahren die höchsten Ausgabensteigerungen auf. Ohne deutliche Verflachung des Anstiegs der Sozialausgaben des Bundes wird ein Abbau der Haushaltdefizite nicht gelingen. Angesichts dieser finanziellen Lage der Sozialversicherungswerke AHV, IV und ALV sieht sich der Bundesrat veranlasst, bereits im Rahmen des *Stabilisierungsprogramms 1998* Massnahmen als Beitrag zur Konsolidierung dieser Sozialversicherungen zur Diskussion zu stellen.

Mittelfristig sehen sich aber auch bei Verzicht auf Leistungsausbau und trotz Stabilisierungsbemühungen sowohl die Sozialversicherungen wie auch die öffentliche Hand mit dem Problem der nicht finanzierten Mehrbelastungen aus der Demographie konfrontiert. Für diese kommenden Mehraufwendungen ist die Finanzierung sicherzustellen. Die zusätzlich benötigten Mittel sollen einerseits über die *Mehrwertsteuer* erhoben werden. Andererseits will der Bundesrat aber auch die Option offenhalten, dass die Erträge aus einer höheren *Energiebesteuerung* für die Sozialwerke eingesetzt werden.

Die beiden einnahmenseitigen Hauptsäulen des Bundeshaushaltes, die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer, sind bis 2006 befristet. Der Bundesrat wird aufgrund der Erfahrungen mit Finanzvorlagen in der Vergangenheit seine Vorschläge für eine neue Finanzordnung rechtzeitig unterbreiten. Diese wird namentlich europa- und insbesondere auch *umweltpolitische Einflüsse* berücksichtigen müssen.

So sind die *Entwicklungen im Bereich der Einkommens- und Kapitalsteuern in Europa* aufmerksam zu verfolgen. Im Vordergrund dürften Steuern auf Kapitaltransaktionen sowie die Kapitalertragsbesteuerung stehen. Aus heutiger Sicht ist nicht auszuschliessen, dass es im Bereiche der Stempelabgaben Handlungsbedarf gibt. Die verstärkte Integration und Transparenz der Finanzmärkte verschärft den Wettbewerb. Dadurch erhalten die Steuern als Kostenfaktor eine grössere Bedeutung. Dies könnte Teile der Umsatzabgabe gefährden. Über allfällig notwendige Kompensationen wird der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge zu gegebener Zeit unterbreiten. Ein weiterer Reformbedarf könnte sich unter bestimmten Bedingungen auch bei der Kapitalertragsbesteuerung ergeben. Sollten sich nämlich die EU-Länder auf eine Harmonisierung in diesem Bereich einigen, sind Reformen bei der Verrechnungssteuer nicht auszuschliessen. Die Notwendigkeit dürfte dann zunehmen, das schweizerische System einer europäischen Lösung anzunähern.

Der Bundesrat will die Frage der ökologischen Steuerreform zügig an die Hand nehmen. Erste Grundlagenarbeiten werden im laufenden Jahr erarbeitet. Dabei ist vorgesehen, diese Reform mit den Arbeiten für die neue Finanzordnung soweit als möglich zu koppeln. Für 1999 ist geplant, eine Vorlage in die Vernehmlassung zu geben. Die Botschaft zur ökologischen Steuerreform soll dem Parlament spätestens im Jahr 2001 unterbreitet werden. Über die Stossrichtung und Strategie des Bundesrates für eine ökologische Steuerreform orientiert Ziffer 6.

3 Ziele und Massnahmen der Initiative

31 Grundanliegen der Initiative

Das Ziel der Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» ist der ökologische und soziale Umbau des Steuersystems. Die menschliche Arbeit soll von Abgaben entlastet und die Energie stärker besteuert werden.³ Die Initiative verfolgt *drei grundlegende politische Ziele*, nämlich die Senkung der Umweltbelastung, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Sicherung der Finanzierung der Sozialwerke. Diese Ziele sollen erreicht werden durch eine umfassende ökologische Steuerreform, deren Rechtsgrundlage mit verschiedenen neuen Artikeln in der Bundesverfassung geschaffen werden soll.

Die Forderung nach einer *Herabsetzung des AHV-Rentenalters* wird mit der parallelen Initiative der Grünen Partei der Schweiz «Für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Mann und Frau» unterstrichen. Die Botschaft zu dieser Initiative, welche der Bundesrat ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfiehlt, wurde Ende 1997 verabschiedet. Mit der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit be-

³ Die folgenden Argumentationslinien wurden dem Argumentenkatalog der Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!», Grüne Partei der Schweiz, Schweizer Sekretariat in Bern vom 25. November 1994 entnommen. In der Folge wird nur noch von Argumentenkatalog gesprochen.

steuern» soll unter anderem die entsprechende Finanzierung gesichert werden. Sie wäre auch für den Fall gültig, dass das Rentenalter nicht gesenkt würde. Artikel 24 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, mit welchem die finanziellen Mittel für einen solchen Schritt gesichert werden sollen, würde unter diesen Bedingungen gegenstandslos.

Das *ökologische Ziel* begründen die Initiantinnen und Initianten damit, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine der vordringlichsten Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft darstelle. Hierzu sei eine langfristige Neuorientierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Abläufe notwendig. Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft müsse schrittweise erfolgen und könne nicht alleine mit Vorschriften, Grenzwerten und Verboten erreicht werden. Deshalb müssten die Selbstregulierungs-Mechanismen der Wirtschaft auf die ökologischen Rahmenbedingungen eingestellt werden. Weil das zentrale Steuerungselement in der Marktwirtschaft der Preis ist, müsse die Steuerpolitik für die lenkende Wirkung sorgen. Da zwischen Energieverbrauch und Umweltbelastung ein verhältnismässig enger Zusammenhang besteht, komme der Energiebesteuerung eine Schlüsselbedeutung zu. Die Initiative soll deshalb mit der ökologischen Steuerreform, respektive mit einer zusätzlichen steuerlichen Belastung der Energie einen Prozess einleiten, welcher die Umweltbelastung laufend reduziert und den Energieeinsatz optimiert.

Die heutige Abgabenpolitik belaste hauptsächlich den Einsatz menschlicher Arbeit, während auf dem Verbrauch von Energie zu geringe Steuern erhoben würden. Damit habe unser Abgabensystem eine falsche Lenkungswirkung. Es gelte, die verhängnisvolle Entwicklung hin zu einer Zweidrittelsgesellschaft, in der immer mehr Menschen von der Arbeitswelt ausgeschlossen sind, während sich die anderen überarbeiten, umzukehren. Es sollen gemäss Vorstellungen der Grünen Partei der Schweiz möglichst alle Einwohnerinnen und Einwohner in irgend einer Form am Arbeitsprozess teilnehmen können. Das *sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziel* einer deutlich reduzierten Arbeitslosigkeit soll vor allem damit erreicht werden, dass die menschliche Arbeit als Produktionsfaktor wieder attraktiver gemacht wird, was den Druck zur laufenden Einsparung von Arbeitsplätzen vermindern würde. Ein zentraler Beitrag zu diesem Ziel könne dadurch erzielt werden, dass die Sozialversicherungsbeiträge, welche den Produktionsfaktor Arbeit belasten, mit den finanziellen Mitteln aus einer Energieabgabe gesenkt würden.

Das dritte Ziel, nämlich die *Sicherung der Finanzierung der Sozialwerke*, hat sowohl eine finanz- wie auch eine sozialpolitische Komponente. Die bekannten demographisch bedingten Finanzierungsschwierigkeiten sollen gemäss Initiantinnen und Initianten weder durch einen Rückgriff auf die Bundeskasse noch durch eine Erhöhung der Lohnabgaben gelöst werden. Die Last der Finanzierung der Sozialwerke dürfe nicht mehr fast ausschliesslich auf den Erwerbstätigen liegen. Der Einsatz von Energie und Maschinen werde im Arbeitsprozess immer wichtiger, weshalb auch dieser Bereich seinen Beitrag zur Finanzierung der Sozialversicherungen leisten sollte. Mit der Einführung einer Energieabgabe könne dies sichergestellt werden.

Die Rechtsgrundlage für die Einführung der Energieabgabe soll durch einen neuen Verfassungsartikel geschaffen werden.

Art. 41^{quater} (neu)

Der Bund erhebt zur teilweisen oder vollständigen Finanzierung der Sozialversicherungen eine Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern und auf Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt Leistung.

In den *Übergangsbestimmungen* der Bundesverfassung wird für die Energieabgabe die folgende Präzisierung vorgeschlagen:

Art. 24 Abs. 3 (neu)

³ Die Energiesteuer wird in regelmässigen, voraussehbaren Schritten eingeführt. Das Gesetz kann für Härtefälle befristete Steuererleichterungen vorsehen.

Das *Steuerobjekt* ist mit dem Initiativtext definiert. Die Energieabgabe würde gemäss Verfassungstext auf nicht erneuerbaren Energieträgern und auf Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt Leistung erhoben werden. Als *nicht erneuerbare Energieträger* bezeichnen die Initiantinnen und Initianten fossile Energien wie Erdöl, Treibstoffe, Gas und Kohle sowie Uran. Von der Steuer auf Elektrizität aus Wasserkraft sollen kleine Wasserkraftwerke bis ein Megawatt befreit werden. Damit würden lediglich diejenigen Energieträger der Steuer unterliegen, deren Verwendung beziehungsweise Produktion ökologisch problematisch sei. Die sogenannten erneuerbaren Energieträger wie beispielsweise Sonnenenergie, Biogas und Wind würden von der Steuer ausgenommen.

Was die Steuerpflicht und auch die Bemessungsgrundlage sowie die Steuersätze anbelangt, ist der Initiativtext von der Grünen Partei der Schweiz bewusst offen formuliert worden. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber die zentralen Eckpfeiler der Besteuerung konkret festlegen müsste. Aus den Ausführungen im Argumentenkatalog können die folgenden groben Vorstellungen entnommen werden.

- Die *Steuerpflicht* soll auf relativ wenige Grosshändler und Produzenten, welche die Energieträger verteilen, beschränkt sein.
- Bei der *Bemessungsgrundlage* gehen die Initiantinnen und Initianten davon aus, dass die Abgabe mit Vorteil auf dem Energiegehalt erhoben würde.
- Die *Steuersätze* sind im Verfassungstext der Initiative nicht enthalten. Im Argumentenkatalog wird aufgrund von Zahlen des Jahres 1993 ausgeführt, dass die Ersetzung der Lohnprozent-Einnahmen von AHV, IV, EO und AIV von rund 25 Milliarden durch eine Energieabgabe eine Erhöhung der Energiepreise um fast das Anderthalbfache notwendig machen würde.

Der Initiativtext schreibt in Artikel 24 Absatz 3 vor, dass die Abgabe in regelmässigen, voraussehbaren Schritten eingeführt wird. Dies sei der Schlüssel zum Erfolg der Energieabgabe. Unternehmungen und Individuen müssten wissen, dass die Energiepreise in regelmässigen Abständen angehoben würden, und zwar um einen tragbaren und im voraus bekannten Abgabensatz. Dabei sei eine an die Teuerung gekoppelte Indexierung der Steuersätze nicht auszuschliessen. Damit könnte der reale Wert der Steuereinnahmen gehalten werden.

Die *Übergangsbestimmungen* der Bundesverfassung sollen gemäss Initiative wie folgt ergänzt werden:

Art. 24 (neu)

¹ Bei einer Herabsetzung des Rentenalters werden mit dem Erlös der Energiesteuer nach Artikel 41^{quater} die entstehenden Mehrkosten gedeckt.

² Der Erlös der Energiesteuer wird darüber hinaus zur sozialverträglichen Reduktion der Beiträge der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen für AHV, IV, EO und AIV sowie der Beiträge der Selbständigerwerbenden für AHV, IV und EO verwendet. Nichterwerbstätige, die ein im Gesetz bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreichen, erhalten im Umfange der durchschnittlichen energiesteuerbedingten Mehrbelastung eine Steuerrückerstattung.

In den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung werden zwei *Stossrichtungen für die Verwendung des Steuerertrags* erwähnt, nämlich die Finanzierung einer allfälligen Herabsetzung des Rentenalters und die Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge. Die beiden Massnahmen sind gemäss Vorstellungen der Initiantinnen und Initianten in zwei Schritten zu vollziehen.

331

Finanzierung einer allfälligen Herabsetzung des Rentenalters

In einem ersten Schritt könnten die finanziellen Mittel aus der vorgeschlagenen Energieabgabe die *Mehrkosten* einer allfälligen Herabsetzung des AHV-Rentenalters decken. Diese wurden von der Grünen Partei der Schweiz im Argumentenkatalog auf rund 400–600 Millionen pro Jahr geschätzt. Gemäss den im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur Initiative «Für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Mann und Frau» gemachten Berechnungen belaufen sich diese jedoch auf rund 1,6 Milliarden pro Jahr unter Berücksichtigung der Mehrausgaben in der AHV und der Entlastungswirkung in der IV und AIV. Der Unterschied in den Zahlen hat die folgenden zwei Ursachen. Erstens dürften die Zahlen im Argumentenkatalog einen Vergleich mit dem Rentenalter von 62 für Frauen und 65 für Männer enthalten. Die 1,6 Milliarden dagegen stellen den Unterschied zu dem in der 10. AHV-Revision in zwei Schritten bis ins Jahr 2005 für die Frauen auf 64 Jahre zu erhöhenden Rentenalter dar. Zweitens berücksichtigen die Schätzungen des Bundesrates die Verschlechterung der finanziellen Perspektiven bei den Sozialversicherungen. Diese war bei der Lancierung der Initiative noch nicht absehbar.

332

Sozialverträgliche Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge

Die in einem zweiten Schritt vorgesehene und wesentlich bedeutendere Verwendung der Mittel liegt in einer Reduktion der Lohnnebenkosten, das heisst der Lohnprozent-Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Arbeitgeber an die staatlichen Sozialversicherungen der AHV, IV, EO und AIV. Ebenso sollen die heutigen Beiträge der Selbständigerwerbenden für AHV, IV und EO gesenkt werden.

Mit der Formulierung des vorgeschlagenen neuen Artikels 41^{quater} soll zudem sichergestellt werden, dass auch allfällige Lohnprozent-Beiträge an neue Sozialversicherungsbranche, wie etwa die Mutterschaftsversicherung, reduziert werden könnten.

Der *Umfang in der Verschiebung von Abgabenlasten* wurde von den Initiantinnen und Initianten bewusst offengelassen. Der vorgeschlagene Artikel 41^{quater} spricht denn auch von einer teilweisen oder vollständigen Finanzierung der Sozialversicherungen, was viel Spielraum offenlässt.

Als wichtige Rahmenbedingung für die Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge wird die *Sozialverträglichkeit* genannt. Der Begriff der sozialverträglichen Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge ist im vorgeschlagenen Artikel 24 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen ausdrücklich enthalten. Im Argumentenkatalog wird erwähnt, dass der Abbau der Versicherungsbeiträge nicht nur darin bestehen könne, die Lohnprozente auf dem Bruttolohn linear zu reduzieren. Die Forderung nach einem Korrekturmechanismus wird mit den regressiven Umverteilungseffekten begründet. Hohe Einkommen würden einerseits in absoluten Zahlen stärker von einer Reduktion profitieren. Dies sei deshalb nicht zu rechtfertigen, weil sich andererseits Energieverbrauch und Einkommen nicht parallel entwickelten. Im Argumentenkatalog werden zwei Vorschläge für den verlangten Ausgleichsmechanismus zugunsten tieferer Einkommen präsentiert. Er könne etwa darin bestehen, dass ein Einkommensfreibetrag für Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen eingeführt werde. Möglich sei auch eine Kombination einer linearen Reduktion der Beitragsätze mit fixen Abzugsbeträgen.

333 **Steuerrückerstattungen für Nichterwerbstätige und befristete Steuererleichterungen für Härtefälle**

Steuerrückerstattungen für Nichterwerbstätige drängen sich nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten auf, weil Nichterwerbstätige zwar Abgaben auf ihrem Energiekonsum abliefern, jedoch von der Reduktion der Lohnprozente nicht profitieren könnten. Aus diesem Grunde wurde in Artikel 24 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen vorgeschlagen, Steuerrückerstattungen vorzusehen. Für diese sei der Umfang der Mehrbelastung massgebend, die einer Person mit durchschnittlichem Energiekonsum durch die Energiesteuer entsteht.

Die Initiative sieht in Artikel 24 Absatz 3 auch *befristete Steuererleichterungen* vor. Gemäss Argumentenkatalog geht es beispielsweise um besonders *energieintensive Branchen*, welche sich im internationalen Wettbewerb befinden. Diese sollen nicht vor unüberwindbare Schwierigkeiten gestellt werden. Die Ausnahmeregelungen seien aber klar zu befristen, um Anreize zu schaffen, die Energiesparpotentiale möglichst rasch zu nutzen. Die Steuererleichterungen sollen damit schrittweise abgebaut werden können.

4 **Auswirkungen**

Eine Annahme der Initiative hätte vielfältige und spürbare Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Bundesfinanzen und Sozialversicherungen sowie auf die Energienachfrage und die Umwelt. Diese lassen sich allerdings aufgrund des Verfassungstextes aus heutiger Sicht nur in groben Zügen beschreiben. Die Initiantinnen

und Initianten weisen in ihrem Argumentenkatalog ausdrücklich darauf hin, dass sie bewusst einen offenen Verfassungsartikel vorgeschlagen haben. Die Bandbreite für die Interpretation bewegt sich dabei im Rahmen eines ersten Schrittes mit Einnahmen aus der Abgabe in der Grössenordnung von 1 Milliarde bis zu den von den Initiantinnen und Initianten im Argumentenkatalog erwähnten rund 20 Milliarden, welche als langfristiges Ziel gelten könnte. Im folgenden sollen die allgemeinen Auswirkungen einer Annahme der Initiative aufgezeigt werden.

41 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Energiesteuer *hängen stark von deren Ausgestaltung* ab. Verschiedene Studien und Untersuchungen, welche von einer aufkommensneutralen Ausgestaltung einer solchen Steuer ausgehen, deuten darauf hin, dass deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte zwar positiv oder zumindest nicht negativ, jedoch insgesamt als gering zu beurteilen sind. Quantitative Aussagen über die Folgen einer Energiesteuer fallen jedoch oft widersprüchlich aus, da sie nicht nur von den getroffenen Annahmen über die Ausgestaltung, sondern fast noch stärker von den gewählten Modellen abhängen. Die folgenden Ausführungen sind daher qualitativer Natur.

In der Regel sind *ökologische Zielsetzungen mit einer Besteuerung von Energieträgern effizienter zu erreichen als mit Geboten und Verboten*. Eine Energiesteuer bietet einen permanenten Anreiz zum sparsameren Einsatz der besteuerten Energieträger, da jede zusätzliche Reduktion des Energieverbrauchs finanziell belohnt wird. Zudem gibt eine Energiesteuer einen Anreiz zu einem flexibleren, den unterschiedlichen Bedürfnissen besser angepassten Energieeinsatz. Aus wirtschaftlicher Sicht ist damit eine Besteuerung von nicht erneuerbaren Energieträgern eine effiziente Methode zur Verbesserung der Umweltqualität.

Mit der Energieabgabe wird der *Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern im Produktionsprozess verteuert*. Dieser Anstieg der Produktionskosten, welcher je nach Höhe der Energieabgabe zu einem unterschiedlichen *Teuerungseffekt* führt, wirkt sich kurzfristig dämpfend auf das Wirtschaftswachstum aus. Längerfristig lösen die veränderten Preisverhältnisse die gewünschten Spar- und Substitutionseffekte aus. Die besteuerten Energieträger werden effizienter eingesetzt und durch nicht besteuerte erneuerbare Energien ersetzt. Diese Umstrukturierungen bedingen die Entwicklung und Anschaffung von neuen Technologien und energiesparenden Produktionsmethoden. Die in gewissem Umfange damit einhergehende beschleunigte *Erneuerung des Kapitalstocks* könnte dabei die internationale Wettbewerbsfähigkeit tendenziell verbessern. Da jedoch diese Umstellungsprozesse und Änderungen der Verbrauchsgewohnheiten eine gewisse Zeit beanspruchen, ist es entscheidend, dass eine Energiesteuer schrittweise und über einen längeren Zeitraum hinweg eingeführt wird. Wenn der Anpassungsbedarf für die Unternehmen im voraus planbar ist und ihnen eine frühzeitige Reaktion auf die veränderten Preisverhältnisse ermöglicht wird, können die aus der Vertéuerung der Produktionskosten entstehenden negativen Wachstumseffekte minimiert werden.

Ohne begleitende Massnahmen bringt die unilaterale Einführung einer ertragsstarken Energiesteuer in der Schweiz im internationalen Vergleich direkte Kostennachteile für inländische, energieintensive Industrien mit sich: Die Steuer verbilligt im Inland die importierten Güter gegenüber den einheimisch fabrizierten und verteuert die

Schweizer Exporte im Ausland. Der verstärkte internationale Konkurrenzdruck erhöht die Bedeutung der unterschiedlichen nationalen Steuern als Kostenfaktor. Ohne Sonderregelungen besteht die Gefahr, dass energieintensive Industrien ins Ausland abwandern oder ihre Tätigkeit aufgeben, was mit einem Verlust an Arbeitsplätzen einher ginge. Wie stark diese negativen Folgen eines Alleingangs bei der Einführung einer ertragsstarken Energiesteuer zum Tragen kommen, hängt nicht nur von den Preiselastizitäten der Import- und Exportnachfrage, der effektiven Mobilität von Kapital, Arbeit und Know-how, sondern auch von den zu treffenden Sonderregelungen und Begleitmassnahmen ab. Die meisten internationalen und nationalen Studien kommen zum Schluss, dass die Gefahr der Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit durch Energieabgaben eher überschätzt wird. Zwar gibt es auf Stufe Branchen sowohl Gewinner als auch Verlierer. Gesamtwirtschaftlich ist aber keine gravierende Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit zu erwarten, sofern die Fiskalität das internationale Umfeld berücksichtigt.

Um Wettbewerbsverzerrungen gänzlich zu vermeiden, müsste die Energiesteuer *aussenhandelsneutral* ausgestaltet werden. Eine weitgehende Aussenhandelsneutralität würde bedingen, dass der Energieinhalt von Produkten beim Import mit der Energiesteuer belastet würde. Die Exporte dagegen müssten entsprechend entlastet werden. Ein derartiger aussenhandelsneutraler Ausgleich ist aber aus heutiger Sicht nur mit sehr hohen Kosten vollziehbar. Wie die Initiative aber vorschlägt, sind Sonderregelungen für energieintensive Branchen notwendig und durchführbar. Energieimporte wären zu belasten, -exporte zu entlasten. Dabei wäre die GATT/WTO-Kompatibilität solcher Massnahmen im einzelnen zu prüfen.

Werden die Einnahmen aus der Energiesteuer für eine Reduktion der steuerlichen Belastung des Produktionsfaktors Arbeit verwendet, wie dies die Initiative verlangt, so dürfte dies per saldo positive, wenn auch beschränkte, wirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen. Eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge würde die Steuer- und Abgabenlast von der relativ reichlich vorhandenen, aber stark besteuerten Arbeit zu den bisher wenig besteuerten Umweltbelastungen und den Energieträgern verschieben und könnte damit tendenziell positive Beschäftigungswirkungen mit sich bringen. Dieses Szenario berücksichtigt allerdings die erheblichen zukünftigen Finanzierungsbedürfnisse aus dem Sozialversicherungsbereich nicht.

42 Verteilungswirkungen

Die verteilungspolitischen Auswirkungen einer Energiesteuer können ohne Kenntnis der genauen Ausgestaltung der Steuer und des Ausmasses von Kompensationszahlungen nur grob beurteilt werden.

Was das Einkommen privater Haushalte betrifft, so hat die Energiesteuer ohne Kompensationsmassnahmen eine *regressive Wirkung*. Dies bedeutet, dass Haushalte mit höheren Einkommen prozentual zu ihrem Einkommen weniger Abgaben als Haushalte mit niedrigerem Einkommen bezahlen. Wie stark diese ungleiche Belastung ausfällt, hängt unter anderem davon ab, in welchem Ausmass die durch die Energieabgabe verursachte Verteuerung der Energie auf die Konsumentenpreise durchschlägt. Neben der direkten Wirkung durch höhere Energiepreise kann es auch indirekte Effekte durch die Überwälzung der teureren Produktionskosten auf die Konsumentenpreise geben. Die Initiative trägt diesem Aspekt Rechnung, indem sie

die Einnahmen aus der Energiesteuer für eine sozialverträgliche Reduktion der Lohnnebenkosten verwenden will.

Während eine Umverteilung von den niedrigeren zu den höheren Einkommenschichten aus sozialen Gründen verhindert werden sollte, ist die durch die Energiesteuer ausgelöste *Umverteilung von Haushalten mit überdurchschnittlichem Energiekonsum zu Haushalten mit unterdurchschnittlichem Energiekonsum* auch aus der Sicht des Bundesrates erwünscht. Sie entspricht dem Verursacherprinzip und soll den Anreiz schaffen, mit der nicht erneuerbaren Energie sparsamer umzugehen.

Auch aus *regionalpolitischer Sicht* führt die Energiesteuer zu gewissen Umverteilungen, da die energieintensiven Branchen in der Schweiz nicht gleichmässig verteilt, sondern teilweise regional stark konzentriert sind. Mit den von der Initiative verlangten Sonderregelungen für energieintensive Branchen dürften sich diese Auswirkungen allerdings in Grenzen halten. Schliesslich ist aus verteilungspolitischer Sicht jeweils auch die Frage von Bedeutung, ob Randregionen gegenüber städtischen Gebieten und Agglomerationen benachteiligt werden. Aus klimatischen und topographischen Gründen muss in Berggebieten mit einer leicht höheren Betroffenheit als in Stadtgebieten gerechnet werden. Zudem befinden sich auch die unter die Besteuerung fallenden grösseren Wasserkraftwerke zumeist in Bergregionen. Inwieweit allfällige Nachteile mit dem geplanten kantonalen Lastenausgleich aufgefangen werden könnten, ist noch offen.

43 **Auswirkungen auf Bundeshaushalt und Sozialversicherungen**

Die Einführung einer Energieabgabe zur Finanzierung einer allfälligen Senkung des Rentenalters und der Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen hätte längerfristig spürbare Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen.

Die Initiative verlangt in *einem ersten Schritt* die Erhebung einer Energieabgabe zur Finanzierung der Kosten einer möglichen Senkung des Rentenalters. Damit müssten aus heutiger Sicht Einnahmen von rund 1,0 bis 1,5 Milliarden pro Jahr erzielt werden. Dies entspräche einer fiskalisch bedingten Verteuerung der Endverbraucher Ausgaben für die Energie von rund 5–7 Prozent. Mit dem demographiebedingten Anstieg der Ausgaben bei den Sozialversicherungen würde sich allerdings der Finanzbedarf über die Jahre hinweg kontinuierlich erhöhen.

Für den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen wäre die Finanzierung einer allfälligen Senkung des Rentenalters gemäss Initiative *kurz- bis mittelfristig haushaltsneutral*. Dies gälte unabhängig von der Frage, ob die Zweckbindung im Rahmen des Bundeshaushaltes abgewickelt oder durch eine direkte Zuweisung der Mittel an die Versicherungsfonds sichergestellt würde. Letztere Lösung ist für das AHV-Mehrwertsteuerprozent zur Finanzierung der demographiebedingten Kosten vorgesehen.

Bei einer allfälligen Senkung des Rentenalters würden sich zwei wichtige finanzpolitische Kennziffern der Schweiz tendenziell verschlechtern. So wäre kurzfristig mit einem *Anstieg der Staats- und der Fiskalquote* von je rund 0,3 bis 0,4 Prozent zu rechnen. Zudem käme es in einem aus der Sicht der Bundesfinanzen entscheidenden Aufgabengebiet zu einer *Aufgabenintensivierung*. Dies passt keineswegs in die finanzpolitische Landschaft und kommt einem falschen finanzpolitischen Signal gleich.

Während sich die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Initiative in Grenzen halten, müssen die *längerfristigen Konsequenzen der Initiative für die Bundesfinanzen und die Sozialversicherungen als gravierend* bezeichnet werden. Dies hängt mit der strategischen Bedeutung der Energiebesteuerung für die Finanzierung von zukünftigen Lasten im Bereiche der Sozialversicherungen zusammen.

Wird nämlich davon ausgegangen, dass der durch die Preisverhältnisse zum Ausland gegebene Spielraum für eine höhere Energiebesteuerung ausgenutzt wird, und dadurch Erträge aus einer Energieabgabe in der Grössenordnung von mehreren Milliarden anfallen, käme dies einer *massiven Beschränkung des zukünftigen finanzpolitischen Spielraums* gleich. Die finanziellen Mittel aus der Energieabgabe müssten gemäss Initiativtext zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet werden und stünden damit für die finanzielle Stabilisierung der Versicherungen in der Zukunft nicht mehr zur Verfügung. Falls eine Energieabgabe in ferner Zukunft gemäss den Vorstellungen der Initiantinnen und Initianten in der Höhe von rund 20 Milliarden erhoben werden könnte, was indes keineswegs gesichert ist, würde sich das genannte Grundproblem nicht finanzierter Lasten im Sozialversicherungsbereich noch akzentuieren.

Eine Annahme der Initiative würde also nicht zu einer finanziellen Sicherung der Sozialwerke führen. Es müsste im Gegenteil geradezu befürchtet werden, dass die geplante *finanzielle Stabilisierung der Sozialversicherungen gefährdet* wäre, weil auf eine der zukünftigen Finanzierungsmöglichkeiten infolge der Kompensation bei den Lohnprozenten faktisch nicht zurückgegriffen werden könnte. Der längerfristig anzustrebende Ausgleich des Bundeshaushaltes wäre damit auch in Frage gestellt.

44 Auswirkungen auf Energienachfrage und Umwelt

Der Bundesrat hat die energie- und umweltpolitischen Auswirkungen einer Energieabgabe im Zusammenhang mit der Energie-Umwelt-Initiative ausführlich untersucht. *Modellrechnungen* gehen dort von einer jährlichen Verteuerung der Elektrizität um zwei Prozent und der fossilen Energie um 3,5 Prozent aus. Aus diesen Arbeiten lässt sich die Grössenordnung der Auswirkungen der vorliegenden Initiative abschätzen.

Eine Energieabgabe in dieser Grössenordnung und Ausgestaltung bewirkt einen *nachhaltigen finanziellen Anreiz für eine sparsame und effiziente Energienutzung und den Einsatz erneuerbarer Energien*. Die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und nach Elektrizität werden dadurch erheblich und anhaltend reduziert. Der Konsum der Treibstoffe Benzin und Dieselöl erfährt eine beträchtliche Reduktion durch angepasste Fahrweise, technische Effizienzsteigerungen, Umlagerung zu anderen Verkehrsmitteln und Mobilitätsreduktion. Die Nachfrage nach nicht-fossiler Fern- und Nahwärme sowie die Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energien (ohne Wasserkraft) werden erheblich erhöht. Zudem sind zusätzliche Möglichkeiten der Elektrizitätserzeugung aus Biomasse und Wind nutzbar. Durch die Energieabgabe liessen sich die CO₂-Emissionen langfristig deutlich verringern. Im Vergleich zu den im CO₂-Gesetz vorgeschlagenen 10 Prozent bis 2010 liesse sich mit einer Energieabgabe auch für die Zeit nach 2010 eine deutlich stärkere CO₂-Verminderung erzielen.

Von der Energieabgabe kann auch ein *wichtiger Beitrag zur Erreichung der Luftreinhalteziele* erwartet werden. Besonders Bedeutung kommt dabei den NO_x-Emis-

sionen zu. Rund 90 Prozent der gesamten NO_x -Emissionen stammen aus der Verbrennung von fossilen Brenn- und Treibstoffen.

45

Vollzug

Die *Einführung einer Energieabgabe* gemäss Verfassungstext der Initiative bedeutet die Einführung einer neuen Steuer. Wird die Abgabe auf den einzelnen Energieträgern nach Massgabe des Energiegehalts bei den inländischen Produzenten und Importeuren erhoben, dürfte sich der administrative Aufwand in Grenzen halten. Dies gälte um so mehr, wenn die Abgabe im Rahmen der bestehenden Regelungen bei der Mineralölbesteuerung erhoben würde. Abgabepflichtig wären Firmen, welche die im Mineralölsteuergesetz aufgeführten Brenn- und Treibstoffe herstellen, unversteuert lagern oder einführen. Bei der Besteuerung der Elektrizität müsste allerdings ein neu zu schaffendes Erhebungssystem ab Kraftwerk eingeführt werden. Dabei wären Stromimporte zu besteuern und Stromexporte zu entsteuern.

Auch die *Verwendung der finanziellen Mittel*, nämlich für die allfällige Senkung des Rentenalters sowie für die Sozialversicherungsbeiträge, brächten keine grösseren administrativen Schwierigkeiten. Hingegen wäre für spezielle Aspekte der Mittelverwendung, je nach Ausgestaltung, mit einem Mehraufwand beim Vollzug zu rechnen. Dies betrifft insbesondere die sozialverträgliche Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge und die Steuerrückerstattungen für Nichtverdienende und an energieintensive Branchen.

Die durch den Verfassungstext verlangte *sozialverträgliche Ausgestaltung der Senkung der Lohnnebenkosten* könnte je nach gewählter Variante zu administrativen Problemen führen. Dies gälte insbesondere für den Vorschlag einer linearen Beitragssenkung, welche mit einem fixen Abzug kombiniert würde. Die Ausgestaltung des Abrechnungswesens müsste wesentlich komplizierter als heute ausfallen. Würde dagegen ein Einkommensfreibetrag für jedes einzelne Arbeitsverhältnis analog der Regelung bei den werktätigen AHV-Rentnerinnen und -Rentnern bestimmt werden, könnte der Mehraufwand für die Administration in engen Grenzen gehalten werden.

Die *Steuerrückerstattungen für Nichtverdienende* dürften je nach Ausgestaltung ebenfalls einen Mehraufwand für die Verwaltung mit sich bringen. Probleme ergäben sich insbesondere bei der Identifikation der Nichterwerbstätigen, welche ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreichen. Unter der Annahme, dass die Ausscheidung im Rahmen des AHV-Abrechnungsverfahrens vollzogen würde, hielte sich der Mehraufwand allerdings in Grenzen. Selbst wenn die Rückerstattung über einen bestehenden Kanal wie etwa der Krankenversicherung abgewickelt werden könnte, müssten aber entweder eine neue Verwaltung oder verschiedene bestehende Administrationen mit der Umsetzung dieser Aufgabe betraut werden.

Steuerrückerstattungen an energieintensive Branchen bedeuten ebenfalls einen administrativen Mehraufwand. Zur Diskussion stehen verschiedene Modelle für Sonderregelungen. Unter der Annahme, dass sich die Rückerstattungen an energieintensive Branchen innerhalb eines einfachen Systems auf eine deutlich begrenzte Zahl von Gesuchen eingrenzen lassen, wäre der immer noch ins Gewicht fallende administrative Aufwand vertretbar.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Initiative *bei effizienter Umsetzung insgesamt keine unüberwindlichen Hindernisse* für den Vollzug bieten würde. Grössere admini-

nistrative Schwierigkeiten könnten sich jedoch bei den in der Verfassung verlangten Steuerrückerstattungen an Nichterwerbstätige ergeben.

5 **Beurteilung**

51 **Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik**

Die gezielte Besteuerung des Einsatzes von nicht erneuerbaren Energieträgern und grossen Wasserkraftwerken liefert einen *Beitrag zur Internalisierung der externen Kosten*, welche für den Energie- und Verkehrsbereich gemäss einer vom UVEK in Auftrag gegebenen Studie auf mindestens 11–16 Milliarden geschätzt wurden. Allerdings *verteuert die Steuer sowohl den direkten Einsatz dieser Rohstoffe wie auch die Produkte*, was vor allem bei den energieintensiven Branchen ins Gewicht fällt. Dadurch verringert sich die Nachfrage nach diesen Gütern. Auf Wachstum und Beschäftigung entstehen dadurch negative Impulse. Zudem könnte ein Alleingang der Schweiz bei der Einführung einer ertragsstarken Energiesteuer die Konkurrenzfähigkeit inländischer Produkte im Vergleich zum Ausland beeinträchtigen. Die Initiantinnen und Initianten versuchen, die aus dem Übergang zu einer Energiesteuer resultierenden negativen Effekte mit einer schrittweisen und voraussehbaren Einführung der Energiesteuer sowie befristeten Steuererleichterungen für die energieintensiven Branchen zu lindern.

Längerfristig wird die vorgeschlagene relative Verteuerung der nicht erneuerbaren Energieträger zu Substitutions- und Sparmassnahmen führen. Durch entsprechende *Rationalisierungs- und Erneuerungsinvestitionen*, vor allem im Bereiche der Energiesparinvestitionen, könnte nicht nur die Umweltzielsetzung erreicht, sondern tendenziell auch die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Firmen gestärkt und die Produktivität der Arbeit etwas erhöht werden. Innerhalb der Wirtschaft und der verschiedenen Wirtschaftssektoren würde es zwar Gewinner und Verlierer geben. Insgesamt ist es aber möglich, dass die Wachstums- und Beschäftigungseffekte leicht positiv ausfallen. Dies gilt um so mehr, als sich durch Umlagerung der Nachfrage von importierten Energieträgern (Öl und Gas) auf einheimische Produkte positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung ergeben.

Der Bundesrat geht mit den Initianten und Initiantinnen einig, dass die hohen Lohnnebenkosten der Schweiz tendenziell beschäftigungshemmend wirken. Daher ist es im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz wichtig, die *Entwicklung der Lohnnebenkosten möglichst tief zu halten*. Es ist aber angesichts der grossen Finanzierungsbedürfnisse im Sozialversicherungsbereich nicht realistisch, die Erträge aus der Energiesteuer zu einer Senkung der Belastung des Produktionsfaktors Arbeit einzusetzen, solange insbesondere die Finanzierung der Sozialversicherungen nicht sichergestellt ist. Kann dagegen ein Anstieg mit Hilfe der Energiebesteuerung umgangen werden, so verhindert dies, dass sich die Attraktivität des Produktionsfaktors Arbeit verschlechtert.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht dürfte nach Abwägung der positiven und negativen Aspekte wenig gegen die Initiative sprechen. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung einer schrittweisen und voraussehbaren Einführung der Energieabgabe und nur im Falle von verkraftbaren Steuersätzen für die Wirtschaft. Diesem Aspekt kommt gerade im Hinblick auf die Globalisierung der Wirtschaft höchste Bedeutung zu. Die Initiative dürfte also die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz kaum behindern, sofern die Fiskalität das internationale Umfeld berücksichtigt.

Der Stossrichtung einer *mittel- bis längerfristig stärkeren steuerlichen Belastung der Energie* stimmt der Bundesrat grundsätzlich zu. Eine solche soll im Rahmen der ökologischen Steuerreform umgesetzt werden. Dabei sind diese Arbeiten soweit als möglich und sinnvoll mit der neuen Finanzordnung⁴ zu koppeln. Erste Grundlagenarbeiten für die ökologische Steuerreform werden im laufenden Jahr erarbeitet. Für 1999 ist geplant, eine Vorlage in die Vernehmlassung zu geben. Die Botschaft zur ökologischen Steuerreform soll den eidg. Räten spätestens im Jahr 2001 unterbreitet werden. Bei einer positiven Volksabstimmung steht dann einem vorzeitigen Inkrafttreten, also vor Ende 2006, nichts im Wege.

Aus dieser Sicht beurteilt der Bundesrat den vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel 41^{quater} als eine durchaus taugliche Diskussionsgrundlage. Hingegen muss der Bundesrat gegenüber den Übergangsbestimmungen, welche die *Verwendung der finanziellen Mittel* regeln, grösste Vorbehalte anmelden. Mit der Forderung, den Ertrag für die Finanzierung einer allfälligen Herabsetzung des Rentenalters beziehungsweise für die Reduktion der Lohnprozente zu verwenden, *läuft die Initiative einer kohärenten Finanzpolitik zuwider und käme einer massiven Beschränkung des zukünftigen finanzpolitischen Spielraums gleich*.

Die generelle Senkung des Rentenalters käme einer *Aufgabenintensivierung* gleich und würde die ohnehin vorhandenen Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen verschärfen. Auch gegenüber der *Senkung der Sozialversicherungsbeiträge* muss der Bundesrat *grösste Bedenken* anmelden. Selbst wenn bei den Sozialversicherungen auf der Leistungsseite spürbare Korrekturen erfolgen sollten, so wird sich der Finanzierungsbedarf der Sozialwerke in der Zukunft weiterhin im Bereiche von mehreren Mehrwertsteuerprozentäquivalenten halten. Entscheidend ist für den Bundesrat die Tatsache, dass neben der Mehrwertsteuer die Besteuerung der Energie die einzig realistische Finanzierungsquelle für die Bundesaufgaben, insbesondere für die Sozialwerke, darstellt. Für den Bundesrat hat die finanzielle Sicherung der Sozialwerke gegenüber einer Senkung der Lohnprozente klare Priorität. Die Initiative *verbaut die Option einer Teilfinanzierung der Sozialversicherungen in der Zukunft*, weshalb sie aus der Sicht des Bundesrates abzulehnen ist.

Aus energie- und umweltpolitischen Gesichtspunkten ist eine *Energieabgabe grundsätzlich zu begrüßen*. Das Ausmass der Verbesserung der Energieeffizienz und der Umweltqualität hängt dabei von der Ausgestaltung und der Höhe der Energiesteuer sowie von den weiteren Massnahmen ab. Gemessen an den Zielen und den bisher eingeleiteten Massnahmen ist sie eine wichtige und notwendige Erweiterung der bisherigen Politik.

Eine Energieabgabe führt zu einer *zunehmenden Entkoppelung von Wirtschaftswachstum, Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung*. Sie kann den Verbrauch von fossilen Energien und Elektrizität deutlich reduzieren und die Struktur von Energieangebot und -nachfrage wesentlich beeinflussen. Die Energieabgabe leistet damit auch einen wesentlichen Beitrag zum globalen Klimaschutz, zu den langfristi-

⁴ Die verfassungsmässige Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer läuft Ende 2006 aus.

gen Zielen des Aktionsprogramms ENERGIE 2000 (Senkung der CO₂-Emissionen, Stabilisierung des Elektrizitätsverbrauchs) und steht im Einklang mit den Resultaten des vom UVEK geführten energiepolitischen Dialogs über die langfristige Energieversorgung und das Energieprogramm nach 2000. Sie kann die CO₂-Emissionen nach dem Jahr 2010 deutlich stärker als um 10 Prozent gegenüber 1990 reduzieren. Ausserdem trägt sie zur Erreichung der Luftreinhalteziele bei.

Aus energie- und umweltpolitischer Sicht sind in allen Sektoren und bei allen Energieträgern die noch vorhandenen beträchtlichen Sparpotentiale auszuschöpfen und die erneuerbaren Energien in einem grösseren Ausmass zu nutzen. Neben dem Energiegesetz, dem CO₂-Gesetz und der Weiterentwicklung des energiepolitischen Programms für die Zeit nach der Jahrtausendwende kann eine *Energieabgabe dazu beitragen, dies mit verhältnismässigen und wirtschaftlich tragbaren Mitteln zu erreichen.*

Eine global lenkende Energieabgabe verbessert ausserdem die Marktchancen effizienterer Energietechnologien und von erneuerbaren Energien. Die *Auslandsabhängigkeit* und damit die Verwundbarkeit der Wirtschaft durch unvorhersehbare Energiepreiserhöhungen oder Versorgungsengpässe infolge internationaler Konflikte *würde abnehmen.* Auch die *energiepolitischen Konflikte im Inland* könnten *entschärft* werden, da in geringerem Ausmass neue grosse Energieproduktionsanlagen erstellt werden müssten.

Im Interesse der Integration der Schweiz in die europäische Energiepolitik und der Energiemarktliberalisierung müsste die Energieabgabe der Initiative *nicht-diskriminierend und transparent ausgestaltet* werden.

54 Sozialpolitik

Die von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Ziele *einer langfristigen Finanzierung der Sozialversicherungen und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* decken sich zwar mit denjenigen des Bundesrates. Allerdings will der Bundesrat diese Ziele im Rahmen seiner Sozialpolitik mit anderen Mitteln erreichen.

Die *Finanzierung der Sozialversicherungen* ist die zentrale Herausforderung der Sozialpolitik in den kommenden Jahren. Dabei stellt die *Energiebesteuerung eine der möglichen Optionen* dar, um den künftigen finanziellen Bedarf teilweise decken zu können.

Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997 zu den Volksinitiativen «Für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» und «Für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» wäre die Einführung einer solchen Ruhestandsrente für die AHV sehr kostspielig. Würden die Einnahmen aus einer Energieabgabe zur Finanzierung dieser neuen Leistungen verwendet werden, entspräche dies weder den Grundsätzen eines optimalen Mitteleinsatzes noch der sparsamen Nutzung der begrenzten finanziellen Ressourcen. Der Bundesrat sieht im Rahmen der 11. AHV-Revision ebenfalls eine Flexibilisierung des Rentenalters vor. Allerdings zieht er eine *differenziertere Lösung* in Betracht, welche nicht nur den Erfordernissen der Sozialpolitik genügt, sondern auch im Hinblick auf die ständig steigende Lebenserwartung finanziert werden kann.

Der Vorschlag, die finanziellen Mittel aus der Energieabgabe für die Reduktion der gegenwärtigen Sozialversicherungsbeiträge zu verwenden, ist auch aus sozialpolitischen Gründen abzulehnen. Damit könnten zwar positive Auswirkungen auf die Ar-

beitslosigkeit erwartet werden. Diese Mittelverwendung würde aber die langfristige Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherungen gefährden. Die Option, den zusätzlichen Mittelbedarf für die Sozialversicherungen teilweise durch die Energiebesteuerung zu decken, wäre mit dem Vorschlag der Initiative verbaut. Die verlangte *enge Zweckbindung* würde den Handlungsspielraum des Gesetzgebers in der Sozialpolitik zu stark einschränken. Aus dieser Sicht läuft die Initiative ihrer Absicht, die langfristige Finanzierung der AHV im besonderen und der Sozialversicherungen im allgemeinen sicherzustellen, nicht nur entgegen, sondern sie stellt das Ziel gar in Frage.

Angesichts des künftigen Finanzbedarfs der Sozialversicherungen muss die von der *Initiative vorgeschlagene Mittelverwendung als nicht geeignet bezeichnet werden.*

55 Gesamtbeurteilung

Zwar begrüsst der Bundesrat die Stossrichtung einer mittel- bis längerfristig stärkeren steuerlichen Belastung der Energie. Aus der Optik der Finanzpolitik kann der Bundesrat der Initiative indessen nicht zustimmen. Gegenüber der vorgeschlagenen Verwendung der finanziellen Mittel muss er grösste Vorbehalte anmelden. Das äusserst enge Korsett, welches die Initiative für die Verwendung der finanziellen Mittel setzt, ist nicht akzeptabel. Die sozialpolitische Beurteilung der Initiative fällt aus der Sicht des Bundesrates ebenfalls negativ aus. Die Finanzierung einer allfälligen Senkung des Rentenalters durch eine Energieabgabe würde die ohnehin vorhandenen Finanzierungsprobleme bei der Sozialversicherungen noch verschärfen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht spricht insgesamt wenig gegen die Initiative. Unter der Voraussetzung einer schrittweisen und voraussehbaren Einführung der Energieabgabe und verkraftbarer Steuersätze für die Wirtschaft dürfte sie die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz nicht behindern. Diesem Aspekt kommt gerade im Hinblick auf die Globalisierung der Wirtschaft höchste Bedeutung zu. Aus energie- und umweltpolitischer Sicht ist die Forderung nach einer stärkeren Besteuerung der Energieträger unterstützenswert. Damit könnte ein substantieller Beitrag an die nachhaltige Entwicklung geleistet werden.

Bei einer Abwägung der Anliegen und Vorschläge der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» aus finanz- und steuerpolitischer, sozialpolitischer, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer sowie energie- und umweltpolitischer Sicht ergibt sich insgesamt eine negative Beurteilung, weshalb der Bundesrat die Initiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfiehlt.

6 Strategie des Bundesrates für die ökologische Steuerreform

Das bestehende *Steuersystem* in der Schweiz enthält insgesamt *wenig Anreize, welche die nachhaltige Entwicklung fördern* und die *externen Kosten der Energieversorgung internalisieren*. Insbesondere fällt ins Gewicht, dass die Preise für die Energieträger im Vergleich zu den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital tief liegen. Der Bundesrat hat deshalb im Zusammenhang mit der Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» beschlossen, die Möglichkeiten einer ökologischen Steuerreform zu prüfen, mit der sich in der Finanz- und Abgabepolitik positive An-

reize für die Förderung der Beschäftigung und zur Erreichung der energie- und umweltpolitischen Zielsetzung schaffen lassen.

Nicht zuletzt auch aus diesem Grunde stehen zur Zeit eine *Vielzahl von Projekten* im Bereiche der Energiebesteuerung *zur Diskussion*. Neben der Energie-Umwelt-Initiative und der Solarinitiative sowie der Initiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» werden auch im Parlament verschiedene Vorlagen für eine stärkere Energiebesteuerung beraten.

Der Bundesrat ist bereit, die ökologische Steuerreform rasch voranzutreiben. Deshalb hat er im Rahmen seiner Jahresziele 1998 beschlossen, noch in diesem Jahr die Grundlagenarbeiten für eine solche Reform an die Hand zu nehmen. Mit diesem Zeitplan sollte es möglich sein, im Verlaufe des nächsten Jahres eine Vernehmlassung über die Vorlage durchzuführen. Eine Unterbreitung der Botschaft mit einem Gesetzesentwurf zur Energiebesteuerung an die eidg. Räte bis spätestens im Jahr 2001 scheint aus heutiger Sicht realistisch zu sein. Ob auch eine neue Verfassungsgrundlage unterbreitet werden muss, hängt vom Stand der Arbeiten des Parlamentes im Zusammenhang mit einem Gegenentwurf zur Solar- und zur Energie-Umwelt-Initiative ab. Mit seinen bereits in Angriff genommenen Arbeiten will der Bundesrat seiner Führungsrolle in der Frage der ökologischen Steuerreform gerecht werden.

Ziel einer ökologischen Steuerreform ist es, das Steuersystem längerfristig so auszugestalten, dass es einen substantiellen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten kann. Angesichts der prekären Situation des Bundeshaushaltes und der sich abzeichnenden Finanzierungsbedürfnisse bei den Sozialversicherungen hat die ökologische Steuerreform aber neben den ökologischen, wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen auch auf die finanzpolitischen Ziele Rücksicht zu nehmen:

- Das *ökologische Ziel* liegt in der Schonung von Umwelt und Ressourcen. Entscheidend sind dabei die Schaffung von Anreizen für den Einsatz von erneuerbaren Energien und für die Verbesserung der Energieeffizienz, die Vermeidung von Emissionen und Abfällen sowie die Schonung von Natur und Landschaft.
- Das *wirtschaftspolitische Ziel* besteht in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft durch einen effizienteren Einsatz von Ressourcen und durch Innovationen sowie in der Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine fiskalische Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit. Dabei darf die Standortattraktivität der Schweiz insgesamt nicht verschlechtert werden.
- Das *sozialpolitische Ziel* liegt vor allem darin, dass die Sozialversicherungen auf eine finanziell gesunde Basis gestellt werden können. Wichtig ist auch eine sozialverträgliche Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform.
- Das *finanzpolitische Ziel* schliesslich besteht darin, das strategische Steuerpotential der Energieträger für die Finanzierung der Bundesaufgaben, insbesondere der Sozialversicherungen sowie in zeitlich und betragsmässig begrenztem Umfang für die Energie- und Klimaschutzpolitik ausnützen zu können. Damit können ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge in der Zukunft vermieden und die ökologischen Wirkungen der Steuerreform verstärkt werden.

Zentraler Pfeiler der ökologischen Steuerreform des Bundesrates ist die stärkere Besteuerung der Energieträger. Längerfristig sind Änderungen und Anpassungen bei bestehenden Steuern und auch bei Steuererleichterungen und Beihilfen mit falschen ökologischen Anreizen denkbar. Bei der Ausgestaltung geht der Bundesrat von den *folgenden Grundsätzen* für eine ökologische Steuerreform aus:

- Einer stärkeren Besteuerung sollen insbesondere die *nichterneuerbaren Energieträger wie Erdöl, Gas, Kohle und die Kernenergie* unterliegen. Für die erneuerbaren Energien sind Steuerbegünstigungen vorzusehen.
- Um den Vollzug möglichst einfach zu gestalten, geht der Bundesrat davon aus, dass die *Steuerpflicht* soweit als möglich im Rahmen der bestehenden Steuersysteme geregelt wird.
- Bei der *Bemessung* ist zu prüfen, inwieweit auch die unterschiedlichen Umweltbelastungen der einzelnen Energieträger zu berücksichtigen sind. Dabei wird der Vollzug Grenzen bei den Möglichkeiten für eine Differenzierung der Abgabensätze setzen.
- Was die *Höhe der zusätzlichen Besteuerung* anbelangt, ist zu berücksichtigen, dass der vorhandene Spielraum in verschiedener Hinsicht eingegrenzt ist. Eine höhere Besteuerung von Treibstoffen würde unter den heutigen Preisverhältnissen zum angrenzenden Ausland zu einem erheblichen Tanktourismus führen, welcher nicht nur die Umwelt belasten, sondern auch zu spürbaren Einnahmenausfällen beim Bund führen würde. Auch bei der Besteuerung der übrigen Energieträger sind im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft Grenzen gesetzt. Wie sich der vorhandene Spielraum in Zukunft entwickelt, kann nicht vorausgesagt werden. Entscheidend für die Unternehmen und auch für die privaten Haushalte sind eine frühzeitige Ankündigung und voraussehbare sowie schrittweise Erhöhungen von Abgaben. Damit werden Investitionsentscheide der Unternehmen und das Konsumverhalten der privaten Haushalte auf wirtschaftsverträgliche Weise rechtzeitig in die gewünschte Richtung gelenkt. Im übrigen stellt sich die referendumpolitisch bedeutsame Frage, ob nicht wie in den wichtigsten übrigen Steuerbereichen ein Höchstsatz in die Verfassung aufgenommen werden müsste.
- Um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, insbesondere der energieintensiven Branchen, nicht zu beeinträchtigen, sind je nach der Ausgestaltung der Besteuerung *Sonderregelungen* zwingend notwendig.
- Bei der *Mittelverwendung* bestehen verschiedene Optionen. Im Vordergrund steht für den Bundesrat die Stabilisierung der Lohnnebenkosten wie beispielsweise der AHV-Beiträge. Die Perspektiven der Sozialversicherungen zeigen auf, dass auch bei einer Konsolidierung der Leistungen erhebliche zusätzliche Mittel notwendig sind. Der Faktor Arbeit sollte jedoch im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht weiter verteuert werden. Aus diesem Grunde möchte der Bundesrat die Mittel aus der ökologischen Steuerreform primär für die Stabilisierung der Lohnnebenkosten einsetzen.

Eine Senkung der Lohnprozente wäre erst möglich, wenn die Abgabe auf nicht-erneuerbarer Energie hoch genug angesetzt werden kann, um aus den Einnahmen neben der notwendigen Mitfinanzierung der Sozialversicherungen auch die Senkung der Lohnnebenkosten abdecken zu können. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft nicht zu gefährden, können die direkten Steuern oder die Lohnprozente nur sehr begrenzt, wenn überhaupt, erhöht werden. Auch mit Blick auf die kantonalen Steuersubstrate ist kaum Spielraum vorhanden. Für die Finanzierung des Bundeshaushaltes und der defizitären Sozialversicherungen stehen damit aus heutiger Sicht nur die Mehrwertsteuer und die Erträge aus der Energiebesteuerung zur Verfügung. Gegenüber einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge haben die Haushaltssanierung und, mit Blick auf die 11. AHV-Revision, die Sicherstellung der

Finanzierung der Sozialversicherungen, zeitlich klare Priorität. Aus dieser Gesamtschau wird der Bundesrat in der Vernehmlassung zur ökologischen Steuerreform seine Vorschläge zur Mittelverwendung unterbreiten.

Aus energie- und Klimaschutzpolitischen Gründen erachtet der Bundesrat zudem eine zeitlich befristete und betragsmässig begrenzte zusätzliche Förderung der erneuerbaren Energien und der effizienten Energienutzung als prüfenswert. Die Förderungsmassnahmen sollen nicht durch starre Mittelzuteilungen erschwert werden, sondern durch Anpassung an die Entwicklungen der Technik und der Märkte die energetischen, beschäftigungspolitischen und innovativen Wirkungen optimieren.

- Über die *rechtliche Umsetzung und Einbettung der ökologischen Steuerreform* in die Gesamtheit der fiskalpolitischen Vorhaben wird der Bundesrat im Zusammenhang mit der Vernehmlassungsvorlage entscheiden. Aus heutiger Sicht spricht viel für die Einordnung der ökologischen Steuerreform in die neue Finanzordnung. Mit einem solchen Vorgehen ist eine zielgerichtete und kohärente Finanz- und Steuerpolitik am besten gewährleistet.

Der Bundesrat wird die ökologische Steuerreform so ausgestalten, dass die *Auswirkungen* insgesamt positiv ausfallen werden. Mit der Reform soll ein substantieller Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung geleistet werden.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

71 Finanzielle Auswirkungen

Die Initiative hätte für den Bund, die Kantone und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen insgesamt *keine direkten finanziellen Auswirkungen*, weil einerseits die Kosten für eine allfällige Senkung des Rentenalters durch die Energieabgabe finanziert und andererseits die übrigbleibenden Mittel zur Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen verwendet würden. Allerdings sind verschiedene *indirekte Auswirkungen* für den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen sowie die Kantone und Gemeinden zu erwarten.

Mit der vorgeschlagenen Verwendung der Einnahmen würde das strategische Steuerpotential der Energie beansprucht werden, ohne dass ein Beitrag für die Finanzierung der Bundesaufgaben, insbesondere der zukünftigen Lasten der Sozialversicherungen, geleistet werden könnte. Damit würde die finanzielle Stabilisierung der Sozialwerke und die Beibehaltung des anzustrebenden Haushaltsausgleichs auf Bundesebene deutlich erschwert. Durch die Mitfinanzierung der Sozialversicherungen durch Kantone und Gemeinden wären auch diese indirekt betroffen.

72 Personelle Auswirkungen

Für die *Erhebung der Energieabgabe* müsste mit etwa fünf bis zehn zusätzlichen Stellen gerechnet werden. Dies wäre insbesondere auf den Aufbau und den Betrieb des neuen Abgabensystems im Elektrizitätsbereich zurückzuführen. Für die Erhebung der Abgabe auf den fossilen Energieträgern wäre mit keinem zusätzlichen Personal zu rechnen, sofern die Erhebung im Rahmen des Mineralölsteuersystems abgewickelt würde.

Die administrative Bewältigung der sozialverträglichen Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuerrückerstattungen an energieintensive Betriebe würde bei einer entsprechend einfachen Ausgestaltung zusammen gegen 20 neue Stellen bedingen. Bei den Steuerrückerstattungen an Nichterwerbstätige wäre je nach Ausgestaltung der Regelungen mit einem nicht zu unterschätzenden weiteren Stellenzuwachs zu rechnen.

8 Verhältnis zum internationalen Recht

81 Europäische Union

Die Energiebesteuerung ist in der EU nicht harmonisiert. Die Harmonisierung ist bis heute am Widerstand der Mitgliedsstaaten gescheitert, obschon die Kommission zahlreiche Initiativen ergriffen hat.

1993 veröffentlichte die EG-Kommission das *Weissbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*⁵. Darin wird vorgeschlagen, eine Öko-Steuer in Form einer CO₂-Energiesteuer einzuführen und gleichzeitig die sogenannten lohnfremden Arbeitskosten zu senken und damit einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt zu erreichen.

Schon 1992 hatte die EG-Kommission dem Rat eine Richtlinie zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen (CO₂) und Energie⁶ vorgeschlagen, doch stiess diese auf heftigen Widerstand. Deshalb hat die Kommission am 12. Mai 1995 einen modifizierten Richtlinienvorschlag⁷ vorgelegt, der nur eine gemeinschaftsrechtliche Rahmenregelung für den Fall vorsieht, dass Mitgliedsstaaten *freiwillig* eine solche Abgabe einführen (vgl. zur EU-Umweltpolitik auch BBl 1997 II 868). Nach Ablauf der Übergangsfrist sah der geänderte Vorschlag im Jahr 2000 eine harmonisierte Steuer vor. Doch auch dieser geänderte Richtlinienvorschlag wurde bis heute vom Rat nicht verabschiedet.

Am 17. März 1997 hat die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag vorgelegt (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen⁸). Dieser sieht für die einzelnen Energieerzeugnisse *Steuermindestniveaus* vor, die von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden dürfen und die schrittweise angehoben werden. Sodann darf die Summe der von einem Mitgliedstaat erhobenen Steuern (mit Ausnahme der Mehrwertsteuer) die gemeinschaftlichen Steuermindestniveaus nicht unterschreiten. Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten frei, je nach Verwendung oder Qualität eines Produktes unterschiedliche Steuern vorzuschreiben, soweit diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind (d.h. nicht diskriminierend sind). Artikel 1 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags schreibt zudem vor, dass die Mitgliedstaaten Anstrengungen unternehmen müssen, um einen Anstieg der Gesamtsteuerlast zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen sie insbesondere Anstrengungen unternehmen, gleichzeitig gesetzliche Belastungen der Arbeit zu reduzieren.

An der Sondertagung des europäischen Rates über Beschäftigungsfragen vom 20./21. November 1997 in Luxemburg ist die Forderung nach einem beschäftigungs-

⁵ KOM (93) 700 endg.

⁶ ABl. Nr. C 196 vom 3.8.1992, S. 1.

⁷ KOM (95) 172 endg. vom 10.5.1995.

⁸ KOM (97) 30 endg., ABl. Nr. C 139 vom 6. Mai 1997.

freundlicheren Steuersystem in die Schlussfolgerungen des Vorsitzes aufgenommen worden. Unter den «Leitlinien» für 1998 wird festgehalten, dass jeder Mitgliedstaat als Zielvorgabe eine schrittweise Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt und, wo angemessen, der Steuerbelastung der Arbeit und der Lohnnebenkosten festlegen soll. Dabei soll er gegebenenfalls prüfen, ob die Einführung einer *Energiesteuer*, einer Besteuerung der Schadstoffemissionen oder sonstiger steuerlicher Massnahmen zweckmässig ist.

Ansätze zu einer ökologischen Steuerreform in der Europäischen Union sind somit zwar vorhanden⁹, doch sind hier Fortschritte noch nicht in Sicht. Das rechtliche Problem bei der Harmonisierung von Steuern innerhalb der EU liegt im EG-Vertrag, der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten vorsieht (Art. 99 und 130s Absatz 2 EGV, resp. Art. 93 und 175 nach der neuen Zählung im Amsterdamer Vertrag). Diese Nicht-Harmonisierung hat für die Mitgliedstaaten den Vorteil, dass sie selbständig tätig werden dürfen, solange sie nicht Produkte anderer Staaten diskriminieren (Art. 95 EGV).

82 GATT/WTO-Übereinkommen

Die Initiative ist mit den GATT/WTO-Abkommen grundsätzlich vereinbar. Bei der Umsetzung der Initiative müssten die Grundprinzipien des GATT – Nicht-Diskriminierung, Verhältnismässigkeit und Transparenz – sowie die WTO-Subventionsbestimmungen (BBl 1994 IV 684) beachtet werden. Allfällige Ausgleichsmassnahmen oder Sonderregelungen, welche eingeführt werden müssten, um die Benachteiligung der inländischen Produkte gegenüber den ausländischen Produkten aufzufangen, müssten nicht-diskriminierend ausgestaltet werden. Dies bedingt unter anderem, dass physisch gleichartige, zu importierende Güter nicht aufgrund der Produktionsweise differenziert behandelt werden. Ebenso können importierte gegenüber gleichartigen inländischen Gütern nicht benachteiligt werden. Dieses Prinzip dürfte insbesondere für die Behandlung der Importe von Elektrizität von Bedeutung sein, sofern das zur Produktion der jeweiligen Stromlieferung angewandte Verfahren an der Grenze nicht nachweisbar ist. Ebenso wie bei Grenzausgleichsmassnahmen wäre auch bei allfälligen Steuerbefreiungen und anderen Sonderregelungen darauf zu achten, dass diese mit dem GATT/WTO-Recht vereinbar sind. Der Bundesrat sollte ausserdem die Kompetenz erhalten, die zu treffenden Massnahmen an die Entwicklung der WTO-Rechtslage anpassen zu können.

9785

⁹ Vgl. auch die Entschliessung des Europäischen Parlaments zu ökonomischen und fiskalischen Instrumenten der Umweltpolitik vom 13. Juni 1991 (ABl. Nr. C 183 vom 15. Juli 1991, S. 296).

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «Für eine gesicherte
AHV – Energie statt Arbeit besteuern!»**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 22. Mai 1996¹ eingereichten Volksinitiative «Für eine
gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 13. Mai 1998²,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» vom 22. Mai 1996 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 41^{quater} (neu)

Der Bund erhebt zur teilweisen oder vollständigen Finanzierung der Sozialversicherungen eine Steuer auf nicht erneuerbaren Energieträgern und auf Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt Leistung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 24 (neu)

¹ Bei einer Herabsetzung des Rentenalters werden mit dem Erlös der Energiesteuer nach Artikel 41^{quater} die entstehenden Mehrkosten gedeckt.

² Der Erlös der Energiesteuer wird darüber hinaus zur sozialverträglichen Reduktion der Beiträge der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen für AHV, IV, EO und ALV sowie der Beiträge der Selbständigerwerbenden für AHV, IV und EO verwendet. Nichterwerbstätige, die ein im Gesetz bestimmtes Mindesteinkommen nicht er-

¹ BBl 1996 V 137

² BBl 1998 4185

reichen, erhalten im Umfange der durchschnittlichen energiesteuerbedingten Mehrbelastung eine Steuerrückerstattung.

³ Die Energiesteuer wird in regelmässigen, voraussehbaren Schritten eingeführt. Das Gesetz kann für Härtefälle befristete Steuererleichterungen vorsehen.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

**Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!»
vom 8.Mai 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1998
Date	
Data	
Seite	4185-4224
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 758

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.