

Zeitschrift: Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 68 (1989)
Heft: 1

Artikel: Weniger Lohnprozente und mehr Sicherheit für alle : Abschaffung des BVG und Ausbau der AHV
Autor: Rechsteiner, Rudolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-340703>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 05.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Abschaffung des BVG und Ausbau der AHV

Von Rudolf Rechsteiner

Im Sommer 1988 wurde an dieser Stelle die Lancierung einer «Volksinitiative für eine Umweltumlage zur langfristigen Sicherung der AHV und gegen die Energieverschwendung in der Schweiz» vorgeschlagen (vgl. «Rote Revue» Nr. 7/8, S. 14).

Der folgende Artikel fasst die Reaktionen zusammen und schlägt eine weit radikalere Initiative vor: Die Abschaffung des heutigen BVG und den Ausbau der AHV.

1. Was kann man aus der Diskussion um die «alte» Initiative für eine Umweltkasse lernen?

Im vergangenen Sommer (vgl. «Rote Revue» Nr. 7/8) wurde an dieser Stelle ein Initiativtext publiziert, der auf umweltschädlichen Produkten und Energieträgern eine Energiesteuer mit Gesamteinnahmen in Höhe von 40% der jährlichen AHV-Ausgaben oder etwa 7,6 Milliarden Franken vorsah. Diese Geldmittel waren für die zusätzliche Finanzierung der AHV einerseits und für eine Rückvergütung an die Bevölkerung zur Kompensation der Energie- und Produkteteuerung (im Sinne eines Ökobonus) andererseits vorgesehen.

Die «alte» Initiative, in deren Zentrum die Einrichtung einer Umweltabgabe zur Verbesserung der AHV-Finzen stand, verfolgte folgende, vorab umweltpolitisch motivierte Ziele:

1. Produkte müssten nach Schädlichkeit erfasst und finanziell belastet werden. Es wird quasi eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Grundstoffe und Produkte und eine «Besteuerung» des von ihnen verursachten Schadens vorgeschrieben.

2. Die Energie- und Giftrechnung verteuert sich. Je nach Schädlichkeit der Produkte erfolgen *Preiserhöhungen*.

3. Es entsteht ein *Spareffekt*. Wenn sich einige spezifische Produkte verteuern, wird gespart, oder die Nachfrage verschiebt sich auf andere, weniger schädliche Produkte (*Substitution*).

4. Es entstehen neue, zukunftsgerichtete Arbeitsplätze. Es wird neu und anders *investiert* als bisher. «Sanfte» Produkte und Produktionsverfahren, die bisher nicht rentiert haben, werden marktfähig. Gleichzeitig erfolgt ein *Innovationsschub*, woraus sich eine neue Exportindustrie, die Energie- und Umwelttechnik entwickelt.

5. Es entsteht eine «*Dynamik des Energiesparens*». Wegen der neuen Steuer geht der Verbrauch an umweltschädlichen Produkten voraussichtlich zurück; in einer «zweiten Runde» muss dann der Steuersatz erhöht werden, damit die verfassungsmässig fixierten Einnahmen wieder erreicht werden. Die höheren Preiszuschläge auf umweltschädlichen Produkten lösen wiederum neue Techniken und Spareffekte aus usw.

6. Es entsteht ein *Sicherheitseffekt für die AHV*. Dank den zusätzlichen Einnahmen und dem damals vorgesehenen Regelmechanismus ist die AHV finanziell breiter abgestützt und eher als bisher vor demographischen und konjunkturellen Schwankungen gefeit.

7. Die Rückerstattung der Umweltumlage an die Bevölkerung (und nicht an den Fiskus) hat einen *pädagogischen Effekt*. Sie soll beweisen, dass Lenkungsabgaben Mensch und Natur nützen,

ohne dass staatliche Bürokratie zwangsläufig aufgebläht wird.

8. Kleine Einkommen profitieren. Empfänger von kleinen Einkommen erhalten aus der Umweltkasse schätzungsweise mehr Geld zurück als sie durch die Abgabe auf dem eigenen Konsum belastet werden.

2. Welches waren die bisherigen Reaktionen?

Seit dem Sommer 1988 konnte ich die Vorlage im SPS-Parteivorstand, aber auch an der Basis und in kleineren Umweltorganisationen lebhaft diskutieren.

Gesamthaft stachen folgende *Gegenargumente* besonders hervor:

1. Die Initiative ist schwierig bzw. technokratisch und hat kein überzeugendes Motto.

2. Die «Rückausschüttung» eines Grossteils der Geldmittel an die Bevölkerung weckt grosse Ängste («Leerlauf, Bürokratie») und Ablehnung. Der Ökobonus ist wenig populär.

3. Die Angst vor unnötigen Verwaltungskosten ist gross.

4. Die Umweltumlage sollte zweckgebunden zum Energiesparen verwendet werden.

5. Die teilweise Abstützung der AHV auf Umweltabgaben ist einigen Bürgern unsympathisch (AHV soll nicht auf Kosten der Natur finanziert werden, die Umweltumlage macht «verschmutzungssüchtig» usw.).

6. Die Umweltumlage wird als unsozial empfunden, weil es sich um eine indirekte Steuer handelt.

7. Der Staat verschafft sich damit keine neuen Einnahmen.

8. «Was kostet Benzin nachher?» In zahlreichen Diskussion tauch-

te diese Frage als erstes auf. Die Frage auf die wichtige Problematik der Kompetenzdelegation zur Festlegung der Abgabenhöhe hin.

Gleichzeitig tauchen aber explizit oder implizit auch die folgenden *befürwortenden Argumente* auf:

1. Die meisten Diskussionspartner anerkannten, dass eine Verteuerung (Verschiebung der relativen Preise) der umweltschädlichen Produkte einen Beitrag zum Umweltschutz leisten kann.

2. Die Idee ökonomischer Anreize wird nicht nur in erster Linie von der Linken, sondern gerade auch von aufgeklärten bürgerlichen Kreisen und von Ökonomen aller Couleur vertreten, denn sie entspricht der Doktrin des Verursacherprinzips und der Theorie der «Internalisierung externer Effekte».

3. Die Idee eines «Umlageverfahrens» ähnlich wie bei der AHV stösst in Kreisen der Linken auf Sympathie, weil damit historisch gute Erfahrungen gemacht wurden.

Zu den *Widerständen* gegenüber der Initiative ist zu bemerken, dass die *Angst vor einer neuen Bürokratie* und die Ablehnung bzw. das Unverständnis der *Auszahlung* des Ökobonus bei allen Gegenargumenten absolut dominant waren.

Dazu gesellte sich als weiteres Gegenargument nur vereinzelt die Idee, man müsse *unbedingt* eine *Zweckbindung der Einnahmen* für Energiesparsubventionen vorsehen. Verbreitet waren eher gewisse *moralische Skrupel*,

man dürfe die AHV nicht auf «Kosten» der Umwelt finanzieren; in Wirklichkeit würde aber nicht die Umwelt, sondern die Umweltverschmutzung verteuert. Eine besondere Würdigung erhielt die Initiative in der Westschweiz. Der von mir angeschriebene Genfer Professor Peter Tschopp, Mitglied der Expertengruppe Energieszenarien (Eges), veröffentlichte meinen Vorschlag in leicht veränderter Form in der «La Suisse»: Alle Einnahmen der Umweltkasse fliessen nach seinem Vorschlag der AHV zu; die AHV-Beiträge (Lohnprozente) werden ganz abgeschafft. Auch schlug Prof. Tschopp vor, neben den umweltschädlichen Produkten auch die Nutzung von Grund und Boden zu besteuern, da auch dies ein «knappes Gut» sei und dadurch die Bodenrenten sozialisiert würden.

3. Auf der Suche nach der richtigen Initiative

3.1 Evaluation möglicher Alternativen

Im Sinne einer Risikoanalyse lassen sich anhand der Häufigkeit von Gegenargumenten zwei Elemente der Vorlage als problematisch identifizieren:

- die *Auszahlung der Umweltumlage an die Bevölkerung* («Ökobonus»),
- die Angst vor staatlicher Bürokratie.

Jede Form von Umweltumlage, die ein *Minus an Bürokratie* erzeugt, hätte doppelt so gute Er-

folgchancen. Am ehesten kann man eine neue Bürokratie durchsetzen, wenn man dafür eine alte zum Verschwinden bringt. In diesem Sinne liegt es auf der Hand, die Einnahmen der Umweltkasse *für die Abschaffung einer anderen Steuerbürokratie* zu verwenden.

– Da es bei der Umweltkasse um die Erhebung *indirekter Steuern* handelt, kann man erwägen, eine andere *indirekte Steuer* abzuschaffen, zum Beispiel die Warenumsatzsteuer (Wust). Deren Ersatz durch die Umweltkasse ergäbe eine Umlagerung von rund 8 Milliarden Franken Steuereinnahmen.

– Der Vorschlag von Prof. Tschopp, die *AHV-Prämien* ganz über Umweltabgaben zu finanzieren, hätte wohl in ökologischer Sicht die gleiche Auswirkung wie unser Vorschlag, jedoch würden die kleinen Einkommensklassen durch die indirekten Beiträge relativ zu ihrem Einkommen weit stärker belastet, während die hohen Einkommensklassen, die sich von den nach oben unbegrenzten Lohnprozenten der AHV befreien könnten, im Gegenteil entlastet würden.

– Ebenfalls als «sozialverträglich» könnte man die Einnahmen zur Finanzierung der *Krankenversicherung* verwenden.

– Bleibt als letztes der Vorschlag, das *BVG* durch die Einnahmen der Umweltkasse zu finanzieren. Da die Umweltkasse indirekte Steuern erhebt, wäre es folgerichtig, damit gerechterweise eine *Einheitsrente* zusätzlich zur bestehenden AHV zu finanzieren.

Übersicht möglicher Alternativen: *Umweltumlage verwendet für*

- a) Ersatz der Warenumsatzsteuer (Wust)
- b) Ersatz AHV-Beiträge
- c) Finanzierung der Krankenkassen
- d) anstelle BVG-Beiträge Aufstockung AHV

Folge:

Neuverteilung indirekter Steuern
neue Rentenformel nötig (Einheitsrente)
Entfall der Krankenkassenprämien, Entfall der Prämienbeiträge, Allgemeine Grundversicherung
neue Rentenformel in Richtung einheitliche Zusatzversicherung
Ausbau der AHV verwirklicht, heutiges BVG-Obligatorium überflüssig

Selbstverständlich sind weitere Varianten von Abschaffung indirekter Steuern möglich, z.B.

Wegfall der Alkohol- und Tabaksteuern, der Treibstoffzölle usw., doch entsprechen diese Mass-

nahmen kaum unserer umweltpolitischen Zielsetzung.

3.2 Bewertung der Varianten

Verwendung der Umweltumlage für	soziale Auswirkung	Bürokratie-Ersparnis	umweltpolit. Wirkung	Geldvolumen
A) Ersatz Wust	keine	keine	sehr positiv	8 Mrd. Fr.
B) Ersatz AHV-Lohnprozente	negativ	negativ	sehr positiv	14,4 Mrd. Fr.
C) Finanzierung Krankenkassen	positiv	positiv	sehr positiv	8 Mrd. Fr.
D) Ersatz BVG	sehr positiv	positiv	sehr positiv	11 Mrd. Fr.

Variante A: Der Ersatz der Wust ist vergleichsweise unattraktiv, weil damit nur gerade die umweltschützerisch Motivierten gewonnen werden.

Variante B: Der Ersatz der AHV-Lohnprozente würde wohl gerade bei den hohen Einkommensgruppen und den Rechtsparteien auf Resonanz stossen und wäre möglicherweise von daher mehrheitsfähig, sofern die Linke zu einer verstärkt umweltpolitischen Neuausrichtung dazu Hand bieten würde; ein solcher Kompromiss für die Umwelt würde aber an Selbstaufgabe der Linken grenzen und wäre sozialpolitisch unakzeptabel.

Die unsozialen Nebeneffekte könnten höchstens neutralisiert werden, wenn die AHV-Rentenformel massiv den veränderten Beitragsverhältnissen angepasst würde (z.B. Einheitsrente auf heutigem Maximalrentenniveau), was aber den heutigen sozialen Ausgleich noch nicht wiederherstellen würde und in verschiedensten Kreisen grosse Widerstände wecken dürfte.

Variante C: Die Finanzierung der Krankenkassen mittels Umweltumlage ist sozialpolitisch positiv zu beurteilen (die Bundessubventionen könnten weiterlaufen), denn die Krankenversicherung trägt heute schon den Charakter einer indirekten Steuer. Die Empfänger von kleinen Einkom-

men und insbesondere die Familien mit Kinder werden heute relativ zu ihrem Lohn sehr stark belastet. In einigen Kantonen werden zwar Prämienreduktionen vorgenommen, doch wäre die Finanzierung einer für alle geltenden Grundversicherung mittels Umweltkasse eine vielerorts willkommene Leistung.

Erschwerend wirkt aber,
– dass sich die Krankenkassen gegen eine solche Finanzierung wehren (Verstaatlichungsängste),
– dass ein kleiner Teil von prämiensbefreiten Personen nachher mehr zahlt als vorher,
– dass heute bereits zwei Krankenkasseninitiativen lanciert sind.

Sollten die Prämien der Krankenkassen weiter steigen und die Reformbemühungen der Krankenversicherung versagen, so könnte sich auch dieser Vorschlag eines Tages trotzdem zur durchaus akzeptablen Variante entwickeln.

Variante D: Die mit Abstand interessanteste Beurteilung entsteht, wenn die Umweltkasse für den Ersatz des BVG eingesetzt wird. Hinsichtlich Bürokratie entstehen gewaltige Einsparungen, arbeiten die heutigen Kassen doch hochgradig unwirtschaftlich und verzettelt. Sozialpolitisch ist diese Variante allen anderen hoch überlegen, indem sie nicht nur die Frage der Existenzsicherung im Alter verbessert, sondern

auch eine lange Reihe von Problemen mit dem BVG zu beseitigen vermag.

Eindeutig ist heute die Kapitalbildung im BVG zu gross, die Verwaltung zu kompliziert und die Bemessung von Beiträgen und Leistungen ungerecht. Würde das Geld von der Umweltkasse aufgebracht, wäre es folgerichtig, die Einnahmen nicht an die 18000 Pensionskassen zu verteilen, sondern zentral zu verwalten. Statt *Kapitaldeckung könnte man im Rahmen eines Leistungssystems zum Umlageverfahren übergehen*. Systemkonform mit dem zentralistischen Ansatz der Umweltkasse und einem vereinfachten Einnahmenapparat bietet sich die *Aufstockung der AHV* idealerweise an.

3.3 Die 2. Säule liquidieren?

Eine weitere wichtige Frage ist, ob man im Gegenzug zum AHV-Ausbau das Pensionskassenobligatorium ganz beseitigt oder eine Minimal-Kapitaldeckung bestehen lässt.

Schafft man das Pensionskassenobligatorium ganz ab, würden viele Kassen wie früher nur noch als *Zusatzversicherung* für die oberen Einkommensklassen weitergeführt; die kleinen und mittleren Einkommen, deren verbesserte Sicherung im Rahmen des BVG die SPS jahrelang ange-

strebt hatte, würden wohl gar nicht mehr oder nur noch minimal versichert, erhielten sie doch von der AHV bedeutend mehr als heute. Andererseits könnten diese Einkommensklassen auf eine starke AHV vertrauen, wären den demographischen und den daraus resultierenden politischen Pressionen rund um die AHV aber ziemlich einseitig ausgesetzt. Beachtet man auch die wichtige Bedeutung des BVG für die *Vermögensverteilung*, so würde dessen vollständige Abschaffung einerseits bedeuten, dass eine egalitäre Vermögensverteilung wieder in ferne Sicht gerät; andererseits würde aber auch die Ballung von anonymen Vermögen in Händen von Banken und Versicherungen stark gebremst, was privatem Vermögen und Genossenschaften wieder mehr Raum lässt.

Nicht zu vergessen ist jedoch, dass sehr viele Arbeitnehmer über die AHV hinaus einen *Sicherungsbedarf* haben. Wir postulieren hier deshalb, Rest-Obligatorium mit sehr bescheidenen Beiträgen und *voller Freizügigkeit* als eine Art «Sparlohn zur Beteiligung am Volksvermögen» bestehen zu lassen. Dies aus drei Gründen:

- weil wir die Mischung aus Kapitaldeckung und Umlage für besser halten als den alleinigen Vollzug des einen oder anderen Verfahrens;
- weil sich sehr viele Arbeitnehmer neben der AHV individuell oder kollektiv vorsorgen wollen und sollen;
- weil es eine Illusion ist zu glauben, die Pensionskassen würden bei einem AHV-Ausbau abgeschafft; realistisch ist hingegen, dass das System reduziert und stark vereinfacht werden kann.

3.4 Wie weiter?

Konzentrieren wir uns im folgenden auf das BVG:

Aus dem Gesagten ergibt sich aus Gründen der Einheit der Materie

wahrscheinlich eine *Doppelinitiative*, welche einerseits die *Umweltkasse für die Aufstockung der AHV* verwirklicht und andererseits das *3-Säulen-System den neuen Finanzierungsverhältnissen anpasst*. (Ideal wäre natürlich, wenn der Initiativtext in eine einzige Verfassungsänderung verpackt wird, also in Art. 34quater; dieses Ziel verlangt von Juristen sehr grosses Geschick und wird zu prüfen sein.)

Am 18. November 1988 traf sich die von der SPS betraute Arbeitsgruppe zum Thema Umweltkasse (NR Peter Bodenmann, Eva Ecoffey, NR Gret Haller, NR Elmar Ledergerber und der Unterzeichnete). Die Variante «BVG-Ersatz» wurde als ernstzunehmende Lösung diskutiert. Gleichzeitig wurde ein *breites Evaluationsverfahren* und eine umfassende rechtliche Prüfung sowie eine breite Diskussion verlangt, bevor die Initiative zur Unterschriftensammlung empfohlen wird.

Die Abschaffung oder Reduktion des heutigen BVG käme einer kleinen sozialen Revolution gleich. Wenn die ungute Arbeitsteilung im Dreisäulensystem verbessert wird, werden wir einerseits in breiten Kreisen Zustimmung finden, die die fehlgerichtete Struktur des BVG erkannt haben; andererseits werden wir die geballte Macht der Banken und Versicherungen zu spüren bekommen, die ins BVG-Geschäft Milliarden investiert haben.

4. Initiativbegehren

«Initiativtext I für einen Vollausbau der AHV mittels Umweltkasse

Art... der Bundesverfassung, neu:

1. Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Umweltkasse ein, welche auf umweltschädigenden Stoffen oder Verfahren zwecks Eindämmung der Schäden für Mensch

und Umwelt eine Umlage erhebt. Die Höhe der Umlagen richtet sich nach Massgabe der Schädlichkeit für Mensch und Natur unter Berücksichtigung der Förderung, des Transportes, der Lagerung, der Verarbeitung, des Verbrauchs und der Entsorgung. Den Ansprüchen kommender Generationen auf die Mitnutzung natürlicher Reserven ist Rechnung zu tragen.

2. Der Bund kann die Umweltumlagen auf umweltschädigenden Stoffen und Verfahren selber oder auf einem entsprechenden Äquivalent (Leistung, massgebliche Endprodukte usw.) erheben. Die Abgabe kann auch als Zuschlag zur Warenumsatzsteuer oder als Lizenzrente von Kontingenten erhoben werden, wo der Bund den Gebrauch oder die Herstellung von Gütern zum Schutze von Mensch und Natur beschränkt.

3. Die Einnahmen und Ausgaben der Umweltkasse regelt das Gesetz unter Berücksichtigung folgender Bestimmungen:

a. Die Einnahmen sind mindestens so hoch, dass allen in der Schweiz wohnenden Altersrentnern der eidg. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eine Zulage in Höhe der gesetzlich festgelegten Minimalrente gewährt werden kann, wobei die Höhe dieser Überweisung an die Lohnentwicklung für Altrentner mindestens an die Preisentwicklung anzupassen ist.

b. Die Einnahmen der Umweltkasse umfassen ferner eine angemessene Leistung an die in der Schweiz wohnhaften Bezüger von Invaliden-, Hinterlassenen- und Kinderrenten sowie an die Bezüger von Renten der AHV/IV im Ausland. Das Gesetz bemisst die Höhe dieser Leistungen einerseits nach Massgabe der durch die Umweltkasse verursachten Belastung der Einkommen, andererseits nach Massgabe der Zielsetzung von Art. 34quater.

c. Ist es aus Gründen des Umweltschutzes nötig, die Einnah-

men der Umweltkasse darüber hinaus zu erhöhen, so werden diese Erträge ebenmässig an die Bevölkerung, unbesehen des Alters, des Geschlechtes oder des Zivilstandes, in Form eines wiederkehrenden Steuerabzuges oder einer direkten Anweisung ausbezahlt.

d. Der Bund kann anstelle von c. die Äufnung zusätzlicher Reserven des Ausgleichsfonds der eidgenössischen Versicherung vorsehen, sofern der Fonds nicht mehr als die Summe dreier Jahresrenten erreicht hat und die in Kraft stehenden Betragszahlungen des Bundes, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber real in keiner Weise geschmälert werden.

4. Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung. Die Durchführung der Umweltumlage erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; die Branchenverbände der Wirtschaft und die Organisationen des Umweltschutzes sowie andere gemeinnützige, private oder öffentliche Organisationen können beigezogen werden. Die Verwaltungskosten tragen die Verursacher von Umweltschäden.

5. Der Bund kann gleichermassen zum Schutze der schweizerischen Binnen- und der Exportwirtschaft die Einfuhren mit Umlagen gemäss Abs.1 und 2 belasten bzw. die Ausfuhren von diesen Umlagen befreien.

6. Betriebe oder Wirtschaftsarten oder Teile davon, die eine regionalpolitisch zentrale Bedeutung haben, können vom Gesetz während bis zu 25 Jahren von den Belastungen der Umweltkasse ganz oder teilweise befreit werden. Der Bund unterstützt die Bemühungen und trifft rechtzeitig Massnahmen, um die Abhängigkeit der betroffenen Regionen von gefährlichen oder schädlichen Industrien zu senken.

Übergangsbestimmung:

Die Einnahmen gemäss Abs. 3.lit. a. und b. dienen der Aufstockung der AHV- und IV-Ein-

nahmen und werden der Eidgenössischen Versicherung ab dem ersten Betriebsjahr der Umweltkasse entrichtet. Sie sind noch im gleichen Jahr zu 50% an die Alters- und Invalidenrentner ausbezahlen, wobei dieser Prozentsatz alle zwei Jahre um 10% so zu erhöhen ist, dass nach 10 Jahren die vollen Einnahmen gemäss lit.a. und b. den Rentnern zukommen.

Mit der in Abs.3 lit a. angezeigten Höhe der Minimalrente wird jene Rentenhöhe bezeichnet, die bei Annahme des Verfassungsartikels in Kraft ist.

Hat das Parlament drei Jahre nach Annahme von Art. ... noch nicht über ein entsprechendes Gesetz beschlossen, so fliessen die Geldmittel gemäss Abs. 3 lit. a. und b. der AHV/IV ab dem darauf folgenden 1. Januar aus Erträgen einer entsprechenden Lenkungsabgabe auf fossilen und nuklearen Energieträgern zu.

Initiativtext II: Neuer Art 34quater (Alters-, Hinterlassenen und Invalidensicherung)

Textänderungen im Bereich *AHV*:

«1. (wie bisher)

2. (... neu:) Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken und einen Beitrag zur Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung leisten. Die Höchstrente darf das Eineinhalbfache der Mindestrenten nicht überschreiten. (...) Die Versicherung wird finanziert:

(...)

d. Durch Erträge der Umweltkasse.»

Textänderungen im Bereich *berufliche Vorsorge*:

«3. Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der Eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Le-

benshaltung in angemessener Weise zu gewährleisten. (neu:) Die berufliche Vorsorge bezweckt die Beteiligung aller Erwerbstätigen am Volksvermögen und trägt den Bedürfnissen nach einer zusätzlichen materiellen Sicherung bei Alter, Tod oder Invalidität neben den Leistungen der eidgenössischen Versicherung Rechnung.

a. Der Bund verpflichtet... (... wie bisher)

b. Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; (neu:) im Rahmen der obligatorischen beruflichen Altersvorsorge sind von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Beiträge von durchschnittlich höchstens 1,25 Prozent des Bruttolohnes zu leisten, wobei die Beiträge der Arbeitnehmer nach Alter gestaffelt werden dürfen. Für die Sicherung der obligatorischen Invaliden und Hinterlassenenvorsorge sowie für besondere Aufgaben sind gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen.

c. (neu:) Die Gesetzgebung kann kleine und mittlere Einkommen von den Arbeitnehmerbeiträgen ganz oder teilweise befreien. Kein Arbeitnehmer kann gezwungen werden, gegen seinen Willen mehr als die obligatorischen Beiträge zu leisten. Die Gesetzgebung regelt, dass Arbeitnehmer, die sich an der überobligatorischen betrieblichen Vorsorge innerhalb eines Betriebes nicht beteiligen, materiell nicht schlechter gestellt sind als die übrigen Versicherten.

d. (neu:) Die Gesetzgebung gewährleistet die volle Freizügigkeit in allen obligatorischen, über- und vorobligatorischen Vorsorgeeinrichtungen. Sie umfasst die aus kapitalbildenden Beiträgen geäuften Guthaben inkl. Zinsen. In Kassen mit kollektiver Finanzierung dürfen die Arbeitnehmer beim Stellenwechsel materiell nicht schlechter gestellt sein als in Kassen mit individueller Finanzierung. Das Gesetz kann

Übergangsfristen von maximal zehn Jahren bis zur Durchsetzung einheitlicher Rechnungsgrundlagen für alle Vorsorgeeinrichtungen vorsehen.

e. (neu:) Die durch die Freizügigkeit definierten Rentenskapitalien sind den Versicherten auf deren Wunsch zur Förderung oder Erhaltung von Wohneigentum zweckgebunden auszuzahlen. Das Gesetz regelt die Bedingungen so, dass die so Begünstigten gegenüber den anderen Versicherten weder versicherungstechnisch noch steuerlich bevorzugt oder benachteiligt werden.

f. (wie bisher c.)

g. (wie bisher d.)

4. (wie bisher 4.)

5. Die Kantone können verpflichtet werden, Einrichtungen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien sowie in bezug auf Beiträge und anwartschaftliche Ansprüche den Versicherten und ihren Arbeitgebern Steuererleichterungen zu gewähren. (neu:) Alle Formen der Steuerbegünstigung von Vorsorgebeiträgen, -leistungen und Vermögen sind unter sozialen Gesichtspunkten und unter Einrechnung der steuerbegünstigten Selbstvorsorge zu begrenzen. Alle Leistungsarten, ob Renten-, Kapitalauszahlungen oder Auszahlungen für die zweckgebundene Wohneigentumsförderung, sind steuerlich möglichst gleich zu behandeln.

6. (wie bisher)

7. (wie bisher)

Übergangsbestimmung

Die in Abs. 2 und Abs. 3, lit. b. statuierten Bestimmungen treten nur in Kraft, sofern das Volksbegehren für einen Vollausbau der AHV Zustimmung findet, wobei die dort statuierten Anpassungsfristen sinngemäss zu berücksichtigen sind. Der Bund stellt durch geeignete Massnahmen sicher, dass die erworbenen Rechte der in der beruflichen Vorsorge Versicherten gewahrt sind.»

5. Beitrags- und Leistungsmechanik der Volksbegehren

5.1 Einnahmen der Umweltkasse

Die Einnahmen der Umweltkasse sind so festgesetzt, dass allen Altersrentnern zusätzlich eine Minimalrente gewährt wird; den Alleinstehenden also Fr. 9000.– pro Jahr, den Ehepaaren Fr. 13500.–; bei den IV-Rentnern/-innen geht die Grundidee in Richtung Zusatzrente im Verhältnis zum Invaliditätsgrad.

Im Jahre 1986 wurden in der Schweiz 1008594 Altersrentnerinnen und Altersrentner gezählt. Davon erhielten 221912 Ehepaare eine Ehepaarsrente, 564770 eine einfache Altersrente.

Gewährt man diesen Rentnern eine monatliche Zulage in Höhe der Minimalrente, und berücksichtigt man eine stetige leichte Zunahme der Zahl der Altersrentner um etwa 20000 pro Jahr, so verursacht dies, bezogen auf das Basisjahr 1988, etwa die folgenden Kosten:

590000 Einzelrenten, vermehrt um Fr. 9000.– = 5,31 Mrd. Fr.,
240000 Ehepaarrenten, vermehrt um Fr. 13500.– = 3,24 Mrd. Fr.,
Erhöhung Invalidenrenten 0,95 Mrd. Fr.

Total 9,50 Mrd. Fr.

Für die Zulagen an die Rentner der IV sowie an die Bezüger im Ausland wäre eine Lösung in der Verfassung zu komplex.

Die AHV-Renten der alleinstehenden Rentner werden sich um etwa 63% erhöhen, diejenigen der Verheirateten um etwa 55%. Man darf annehmen, dass die Rentensumme an Bezüger der IV im Inland prozentual ungefähr im gleichen Ausmass wie die Altersrenten ansteigen wird, also um etwa 60 Prozent oder rund 950 Mio. Fr. pro Jahr. Rentner im Ausland erhalten eine Zusatzrente im Verhältnis dazu, wie lange sie während ihres Inlandaufenthaltes als Konsumenten indirekt Beiträge an die Umweltkasse

bezahlt haben. Diese Leistungen sind so niedrig, dass sie in den ersten 15 Jahren kaum in Erscheinung treten werden.

5.2 Gestaffelter Übergang zum Ausbau der AHV

Wichtig ist der Mechanismus in der Übergangsbestimmung: Die heutigen AHV-Rentner erleiden mit Einführung der Umweltkasse eine gewisse Teuerung, sie werden deshalb gleich zu Anfang eine rechte Rentenerhöhung in Höhe von 375 Franken (Alleinstehende) bzw. Fr. 562.50 (Ehepaare) erhalten.

Die Übergangsbestimmung sieht jedoch vor, dass anfangs nur die *Hälfte* aller Einnahmen der Umweltkasse *sofort* an die AHV/IV-Rentner/-innen weitergegeben werden, die restlichen Einnahmen werden vorerst den AHV-Fonds kräftig aufstocken und erst nach zehn Jahren vollumfänglich an die AHV-Rentner/-innen weitergegeben.

Durch die abgestufte Auszahlung, welche in der Übergangsbestimmung vorgesehen ist, erhält der AHV-Fonds innert 10 Jahren einen Zustupf von 27,5 Mrd. Franken.¹ Bringt man davon noch 1 Mrd. Franken für zusätzliche Renten ans Ausland in Abzug, so bleibt mit 26,5 Mrd. Fr. oder 208% des heutigen Fonds ein willkommener Zustupf für schlechtere Tage!

Die *Übergangsbestimmung* sieht ferner die Finanzierung der Abgabe mittels Zuschlägen auf fossilen und nuklearen Energieträgern vor, falls das Parlament bis dahin noch kein entsprechendes Gesetz verabschiedet hat. Nach all den Erfahrungen in der Umweltgesetzgebung ist eine solche Klausel eine Notwendigkeit. Gleich-

¹ Es handelt sich hier um eine Berechnung *ceteris paribus*: Verschiebt sich im angesprochenen Zeitraum die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder die demographische Zusammensetzung im Inland, so kann sich der AHV-Reservefonds natürlich wesentlich stärker (nach unten oder nach oben) bewegen.

Einnahmen und Ausgaben der Umweltkasse in den ersten zehn Jahren (in Franken von 1988)

Jahr x nach Annahme der Initiative	Einnahmen Umweltkasse	Ausgaben Umweltkasse an die Rentner	Zuweisung an AHV-Fonds	Zulage für alleinstehende Altersrentner pro Monat
4	9,5 Mrd.	4,25 Mrd.	4,25 Mrd.	375
5	9,5 Mrd.	4,25 Mrd.	4,25 Mrd.	375
6	9,5 Mrd.	5,7 Mrd.	3,8 Mrd.	450
7	9,5 Mrd.	5,7 Mrd.	3,8 Mrd.	450
8	9,5 Mrd.	6,65 Mrd.	2,85 Mrd.	525
9	9,5 Mrd.	6,65 Mrd.	2,85 Mrd.	525
10	9,5 Mrd.	7,6 Mrd.	1,9 Mrd.	600
11	9,5 Mrd.	7,6 Mrd.	1,9 Mrd.	600
12	9,5 Mrd.	8,55 Mrd.	0,95 Mrd.	675
13	9,5 Mrd.	8,55 Mrd.	0,95 Mrd.	675
14	9,5 Mrd.	9,5 Mrd.	0,0	750

zeitig garantiert sie, dass die Alten nicht ewig auf eine Rentenverbesserung warten müssen, nachdem der Verfassungsartikel über die 2. Säule jahrzehntelang verschleppt und nach wie vor nicht erfüllt wurde.

Die Staffelung der Auszahlung rechtfertigt sich jedoch, wenn man beachtet, dass viele Versicherte heute dank der freiwilligen 2. Säule bereits relativ gut gestellt sind und keinen entsprechenden persönlichen Beitrag für die Rentenerhöhungen geleistet haben. Nur wo die Leistungen der 2. Säule wegen der Reduktion der obligatorischen Beiträge reduziert werden sowie für die Kleinrentner ist die AHV-Zulage aus der Umweltkasse sozialpolitisch eine dringende Notwendigkeit. Und die Anliegen dieser Rentner werden mit unserem Initiativbegehren in jedem Falle besser erfüllt als durch die «Sondermassnahmen» im heutigen BVG. Im übrigen würde es vom Volk kaum verstanden und wäre psychologisch unklug, die Verdoppelung der Minimalrenten auf einen Schlag zu postulieren.

5.3 Die finanziellen Auswirkungen der Umweltkasse aus volkswirtschaftlicher Sicht

Erhebliche Geldmittel, die bisher für die berufliche Vorsorge aufge-

wendet werden, können dank der Umweltkasse eingespart werden. Im Jahre 1988 wurden im Rahmen des BVG 10,4 Mrd. Franken aufgewendet. 7,5 Mrd. Franken kostete die überobligatorische Versicherung.² Das neue BVG-Obligatorium würde die BVG-

Kosten auf rund 2,1 Mrd. Franken reduzieren.³

Dazu kommen gewaltige Ersparnisse beim Verwaltungsaufwand und bei der heute viel zu teuren Versicherung der Risiken Tod und Invalidität (ca. 2 Mrd. Franken).

Mehrbelastung

Kosten der Umweltkasse

9,5 Mrd. Fr.

Verwaltungskosten der Umweltkasse

0.2 Mrd. Fr.

Gesamte Neubelastung

9,7 Mrd. Fr.

Einsparungen

Bisherige BVG-Kosten

10,4 Mrd. Fr.

./. Kosten des «neuen» BVG

2,1 Mrd. Fr.

Nettoeinsparung Beiträge

8,3 Mrd. Fr.

8,3 Mrd. Fr.

Einsparung bei Verwaltungskosten und Kosten der Risikoversicherung

2 Mrd. Fr.

Gesamte Ersparnis

10,3 Mrd. Fr.

Nettoeffekt (Ersparnis)

- 0,6 Mrd. Fr.

Das Erstaunliche an der Umweltkasse ist, dass sie netto eine Kostenentlastung der Wirtschaft herbeiführt.

Werden die BVG-Beitragssätze

im gleichen Jahr gesenkt, wie die Abgaben der Umweltkasse eingeführt werden, so könnte dies volkswirtschaftlich insgesamt ohne grössere Auswirkungen auf die

² Vgl. Martin Wechsler, Technische Aspekte zur vollen Freizügigkeit, in Trikolon: Wie weiter mit der beruflichen Vorsorge? Basel, 1988.

³ Der koordinierte Lohn gemäss neuem Art. 34quater umfasst die Bruttolöhne von null bis 54000 Franken, wobei den kleinen Einkommen nur der Arbeitgeberbeitrag von 1,25% zu entrichten wäre. Bei einer so definierten Versicherung ergäbe sich gemäss anerkannten

Berechnungen eine koordinierte Lohnsumme von 75% der AHV-Lohnsumme, im Jahre 1986 also 116 Mrd. Franken. Multipliziert man diese Summe mit einem geschätzten Durchschnittsbeitrag von 1,8%, so entstehen Kosten des neuen Obligatoriums von 2,1 Mrd. Franken. Vgl. zu dieser Berechnung: Martin Wechsler: Die Einführung der obligatorischen 2. Säule, Basel 1984, S.54.

Teuerung verschmerzt werden, wobei jedoch das Preissetzungsverhalten der Unternehmen und die verfolgte Lohnpolitik der Gewerkschaften in diesem Moment eine wichtige Rolle spielen werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass durch die gewaltige Äufnung zusätzlicher Reserven des AHV-Fonds in den ersten 10 Jahren des Inkrafttretens der Umweltkasse der Wirtschaft Ersparnisse bei den AHV-Lohnprozenten erwachsen, auf die die AHV aus demographischen oder wirtschaftlichen Gründen ohne die Umweltkasse angewiesen wäre.

Die Verwaltungskosten der Umweltkasse werden auf 200 Millionen Franken im Jahr geschätzt. Wir nehmen dabei an, dass es etwas mehr als 10 Stellen braucht (Vorschlag Energiesteuer des Finanzdepartements) und der ganze Apparat im Extremfall etwa gleichviel kostet wie die AHV/IV (Verwaltungskosten 1987: 156 Mio.Fr.).

Mehrbelastung der Umweltverschmutzung:

Die Umweltkasse wird die verschiedensten schädlichen Stoffe besteuern. Neben die Ersparnis von Lohnprozenten tritt damit eine Belastung der Konsumentenpreise um neu etwa 10 Mrd. Fr. Diese Belastung wird von allen Konsumenten, also auch den Rentnern (und nicht nur von den Erwerbstätigen), getragen, verteilt sich also auf mehr Menschen als die heutigen Kosten des BVG. Eine Belastung um 10 Mrd. Fr. entspricht 3,9% des Bruttosozialproduktes. Wird damit – wie in der Übergangsbestimmung angelegt – die fossile und nukleare Energieproduktion besteuert, erhöht sich die Energierechnung von 15,658 Mrd. Fr. (1986) um 62% auf 25,358 Mrd. Fr.

Die Kosten für Energie steigen von 6,2 auf 10% des Bruttosozialproduktes und liegen damit etwas höher als in den Jahren 1980/81,

als die Schweiz wegen der hohen Ölpreise auch bereits 8,3% des Bruttosozialproduktes für Energie aufwenden musste.

Natürlich werden auch die Konsumentenpreise entsprechend ansteigen. Der Preisanstieg kann aber dank der Erhöhung der Renten und der Löhne (wegen Wegfalls der BVG-Kosten) spielend kompensiert werden. Mehreren preistreibenden Faktoren im Bereich umweltschädlicher Produkte steht somit eine starke Abnahme an Versicherungskosten (Lohnkosten) in anderen Bereichen gegenüber.

Dabei muss man sich bewusst halten, dass die Energiepreise schon in der Vergangenheit sehr stark schwankten:

Die Endenergiepreise werden am Ende – ausser für Öl und Atomenergie – wenig höher liegen als in den Jahren 1980/81. Auch damals konnte der Ölschock von der Wirtschaft und von den Konsumenten verdaut werden. Eine «Krise» ist deshalb nicht zu befürchten, wohl aber ein Anreiz für umweltpolitisches Umstrukturieren von Konsum und Produktion.

Gesamtbeurteilung

Die Wirtschaft profitiert in vielfacher Hinsicht:

- durch den Wegfall von BVG-Lohnprozenten (8,3 Mrd. Fr.),
- durch den Wegfall von unnötigen Verwaltungskosten (1 Mrd. Fr.),
- durch den Wegfall der erhöhten BVG-Risikobeiträge bei Tod und Invalidität (1 Mrd. Fr.),
- durch indirekte Ersparnis von AHV-Beiträgen, welche aus demographischen Gründen zusätzlich erhoben werden müssten (etwa 2 Mrd. Fr. während 10 Jahren).

Wirtschaft und Konsumenten werden neu belastet:

- durch Abgaben für die Umweltkasse (9,5 Mrd. Fr.);
- durch die Verwaltungskosten der Umweltkasse (etwa 0,2 Mrd. Fr.).

Es findet aus umweltschützerischen Gründen eindeutig eine Verschiebung eines Teils der Kosten von der Wirtschaft zu den Konsumenten hin statt. Umgekehrt werden aber die Konsumenten auch von Ballast befreit und profitieren in verschiedenster Hinsicht ebenfalls:

Die Konsumenten profitieren

- von der wirksameren Umweltpolitik,
- von einer gewaltigen Reduktion der BVG-Lohnprozenten,
- vom Wegfall überflüssiger BVG-Verwaltungskosten,
- vom besseren Sicherungsgrad der AHV.

5.4 Auswirkungen der Umweltkasse aus individueller Sicht

Aus individueller Sicht beinhaltet die Umweltkasse drei Veränderungen:

- a. Ein Wegfall von BVG-Lohnprozenten und BVG-Verwaltungskosten.
- b. eine gestaffelte Erhöhung der AHV/IV-Renten.
- c. eine Verteuerung der Energie (vgl. oben Kap. 5.3)

zu a.

Ersparnis: durchschnittlich 7 Lohnprozente!

Weil das BVG heute nur auf dem koordinierten Lohn (zwischen 18000 und 54000 Franken) obligatorisch Beiträge einfordert, in unserem Modell aber alle Löhne zwischen 0 und 54000 Franken mindestens den Arbeitgeberbeitrag an die berufliche Vorsorge erhalten, fallen die individuellen Einsparungen beim BVG differenziert aus:

- die Löhne zwischen 0 und 18000 Franken pro Jahr erhalten *neu* Arbeitgeberbeiträge von 1,25%, also 1,25% des Bruttolohnes (Arbeitnehmerbeiträge entfallen);
- die Löhne zwischen 18000 und 43000 Franken verbleibt obligatorisch den Arbeitgeberbeitrag von 1,25%, müssen aber

auch nicht unbedingt einen Arbeitnehmerbeitrag leisten;
– für Löhne zwischen 45000 und 54000 Franken verbleibt ein Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag von je 1,25 Prozent, also eine Belastung von 2,5% des Bruttolohnes;

– für Löhne über 54000 Franken verbleibt ein Obligatorium von 2,5% von 0 bis 54000 Franken Lohn, darüber ist die Versicherung freiwillig.
Benutzt man die von Wechsler und Ernst berechnete Einkommensverteilung der 25- bis

62/65jährigen Arbeitnehmer in der Schweiz,⁴ und extrapoliert man die Werte vereinfachend (und mit kleinen Schätzfehlern) in das Jahr 1988, so lässt sich die *Ersparnis in Lohnprozenten* durch die Reduktion des BVG wie folgt darstellen:

Lohnklasse	Median-Einkommen (Schätzung)*	Anzahl Personen	BVG-Belastung in % des koordin. Lohnes	in % des Bruttolohnes	Neues BVG gemäss Initiative	Bruttolohnbelastung in %
0–18000	11700	50000	–	0	1,25	+ 1,25
18–45000	34000	400000	16,8	7,9	1,25	– 6,65
45–54000	50000	440000	16,8	10,7	2,5	– 8,2
über 54000	68000	810000	16,8	8,9	2,0	– 6,9
Total 53180	1700000	0–16,8	8,8	1,9	– 6,9	

Das Ergebnis ist eindeutig: alle Einkommensklassen, ausser die ganz niedrigen, bisher nicht versicherten, werden in grossem Umfang von Lohnprozenten *entlastet*. Die kleinen Einkommen gewinnen etwa sechs Lohnprozenten, die mittleren etwa acht und die oberen im Durchschnitt etwa 7

Lohnprocente. Hier nicht berücksichtigt sind die erwerbstätigen Ehefrauen (250000 Personen in der unteren Hälfte der Einkommensklassen), welche allenfalls neu ebenfalls vermehrt Arbeitgeberprozente erhalten, sofern sie in der AHV versichert sind.

zu b. *Entwicklung der AHV- und BVG-Renten bei Volleinführung der Umweltkasse*
Die neue Rentenformel von AHV und 2. Säule führt im Endergebnis für die kleinen und mittleren Einkommen zu *besseren* Ergebnissen, für die oberen Einkommen bleibt der bisherige Renten-

Rentenvergleich pro Monat alt/neu bei Vollausbau der Umweltkasse und 40 Jahren Erwerbszeit

Alleinstehende

Einkommen pro Monat in Fr.	AHV-Rente heute	BVG-Rente heute	total heute	neue AHV	neues BVG	total neu	Differenz alt/neu
750	750	0	750	1 500	27	1 527	+ 104%**
1 500	900	0	900	1 500	54*	1 554	+ 72%
2 250	1 050	270	1 320	1 800	81*	1 881	+ 42%
3 000	1 200	540	1 740	1 950	108*	2 058	+ 18%
3 750	1 350	810	2 160	2 100	270	2 370	+ 10%
4 500	1 500	1 080	2 580	2 250	324	2 574	+ 0%

Verheiratete

Einkommen pro Monat in Fr.	AHV-Rente heute	BVG-Rente heute	total heute	neue AHV	neues BVG	total neu	Differenz alt/neu
750	1 125	0	1 125	2 250	27	2 277	+ 102%**
1 500	1 350	0	1 350	2 475	54*	2 529	+ 87%
2 250	1 575	270	1 845	2 700	81*	2 781	+ 51%
3 000	1 800	540	2 340	2 925	108*	3 033	+ 29%
3 750	2 025	810	2 835	3 150	270	3 420	+ 20%
4 500	2 250	1 080	3 330	3 375	324	3 700	+ 11%

* Arbeitgeberbeitrag 1,25%; angenommener Arbeitnehmerbeitrag von 0 Prozent; erst wer mehr als 3750 Fr. Lohn erhält, bezahlt in diesem Modell Arbeitnehmerbeiträge.

** Ergänzungsleistungen nicht berücksichtigt

⁴ vgl. Wechsler a.a.O. S.50

schutz bei den Alleinstehenden *unangetastet*, er *verbessert* sich bescheiden (um Fr. 375.-) bei den Verheirateten.

6. Weitere Bestimmungen des Volksbegehrens

6.1 Zum Initiativtext «Umweltkasse»

Die umweltpolitische Auswirkung der Umweltkasse wurde in der «Roten Revue» 7/8 ausführlich erläutert. Neu sind folgende Bestimmungen:

– Die Verursacher von Umweltschäden werden gezwungen, die Verwaltungskosten der Umweltkasse zu tragen. Diese Norm leitet sich aus dem Verursacherprinzip ab.

– Abs. 3 lit. c. der Initiative ermöglicht die Einführung eines Ökobonus, wenn das Parlament aus umweltpolitischen Gründen über die Einnahmen von lit. a., c., und d. hinaus, welche alle die AHV begünstigen, Lenkungsabgaben erheben will.

– Ferner kann das Gesetz gewisse Unternehmungen aus regionalpolitischen Gründen während bis zu 25 Jahren von den Umweltabgaben befreien.

Letzteres Postulat ist von Bedeutung, wenn man den Verfassungsartikel mehrheitsfähig machen will. Zu denken ist insbesondere an die grosse Abhängigkeit gewisser Regionen von einzelnen «umweltintensiven» Industrien, z.B. die Papier-, die Aluminium- oder die chemische Industrie. Ziel der Umweltkasse ist es ja nicht, einzelne Regionen wirtschaftlich lahmzulegen, sondern langfristig Anreize für ein sauberes Wirtschaften zu setzen. Eine Übergangsfrist von 25 Jahren sollte für die Entwicklung neuer Technologien genügend Raum geben, so dass Kurzschlussreaktionen in jedem Fall vermieden werden.

Weiter ist zu beachten, dass generell die *Exportindustrie* von Umweltabgaben befreit ist bzw. die

entsprechenden Aufwendungen zurückverlangen kann. Dieses Modell wird übrigens auch im Vorschlag des Eidgenössischen Finanzdepartementes für die Einführung einer Energiesteuer postuliert und sollte möglichst einfach gestaltet werden. Ziel und Zweck der Umweltkasse ist es nicht, die Handelsströme von und nach der Schweiz zu verändern, sondern die inländische Konsum- und Produktionsstruktur ökologisch verträglich umzugestalten. Dieses Ziel bildet natürlich eine grosse Herausforderung angesichts der Grossmachtallüren der EG und der bekannten «frontistischen» Haltung von Industrie und Gewerbe.

Hier wird sich weisen, ob unser Land noch souverän genug ist, echte Umweltpolitik zu betreiben. Andererseits darf man annehmen, und die Diskussionen insbesondere in der Bundesrepublik weisen darauf hin, dass auch die EG früher oder später ähnliche Steuerungssysteme einführen wird. Im übrigen zeichnet sich Umweltschutz durch ein protektionistisches Element aus, und die Schweiz, insbesondere das Gewerbe, war noch nie ganz abgeneigt, eigene Märkte zu schützen.

Wenn man beachtet, welche Wirkung der Ölschock im Jahre 1973 auf die westliche Welt hatte und welchen nachhaltigen technologischen Wandel dadurch eingeleitet wurde, so darf man auch davon ausgehen, dass die Umweltkasse innert 25 Jahren einen Grossteil der anfallenden Umstrukturierungen technisch in die Wege zu leiten vermag, vorausgesetzt, den betreffenden Firmen wird der *Zwang zur Anpassung* wirksam verordnet.

6.2 Zum Initiativtext «Art. 34quater»

Im vorgeschlagenen Artikel 34quater deckt die *AHV* nicht mehr wie früher nur das «Existenzminimum», sondern sie lei-

stet auch einen «Beitrag an die Fortsetzung der gewohnten Lebensweise», eine Aufgabe, die bisher von der Verfassung ganz dem BVG zugeschrieben wurde.

In Übereinstimmung mit der neuen Finanzierung durch (indirekte) Steuern wird das Rentenverhältnis Minimum zu Maximum von 1:2 auf 1:1,5 *verflacht*. Die Umweltkasse wird als Einnahmenquelle neben den Lohnprozenten, den Einnahmen des Bundes und der Kantone fest verankert.

Die neue *berufliche Vorsorge* kennt zwar noch ein Obligatorium; der von den Unternehmen zu administrierende Teil beschränkt sich im Obligatorium aber auf einen Sparbetrag von höchstens 2,5% des Lohnes. Die Koordination der Löhne nach unten und die Staffelung der Arbeitgeberbeiträge werden eliminiert.

Es findet ein Wechsel vom verfassungsmässig fixierten *Leistungsprimat* zum *Beitragsprimat* statt. Dies ist jene Leistungsform, welche eine dezentralisierte betriebliche Versicherung realistischere Weise ohne grossen Verwaltungsaufwand leisten kann.

Ziel der beruflichen Vorsorge ist neu ausdrücklich die Beteiligung am Volksvermögen, welche explizit *allen* Erwerbstätigen zugänglich gemacht werden soll.

Die obligatorische berufliche Invalidenvorsorge und die Leistungen an Hinterlassene können administrativ an die AHV-Ausgleichskassen oder an eine andere zentralisierte Institution (z.B. Suva) delegiert werden, wodurch grosse Verwaltungskosten gespart werden und die bekannten Diskriminierungen verschwinden.

Da das Versicherungsgeschäft heute durch die berufliche Vorsorge ein unglaublich aufgeblähter und unwirtschaftlicher Wirtschaftszweig geworden ist, soll in Abs. 3 lit. c. statuiert werden, dass niemand gegen seinen Willen versichert werden kann. Für solche Arbeitnehmer soll ein

Rechtsschutz eingeführt werden, der ihnen die gleichen Arbeitgeberbeiträge sichert wie jenen Angestellten, die von einer überobligatorischen Versicherung Gebrauch machen.

Die überobligatorische Versicherung bleibt, mit Ausnahme der Freizügigkeit, im übrigen unangetastet. Eine gute Lösung für die volle Freizügigkeit war schwierig zu definieren, da einerseits alle Besitzstände aus bestehenden Rentnerverhältnissen gewahrt werden müssen und andererseits alle beitragszahlenden Gruppen rasch bessergestellt werden müssen. Der vorliegende Artikel sieht vor, dass in Kassen mit individueller Finanzierung möglichst rasch wirksame Regeln in Kraft treten, während in Leistungsprimatkassen, wo hohe überobligatorische Beiträge die Regel sind, Ausnahmen gemacht werden dürfen, um das Kassengleichgewicht nicht zu zerstören.

Diese Definition der Freizügigkeit kann zwar durch die Pensionskassen höchstens in Form einer altersmässig steilen Staffe- lung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge negativ beeinflusst werden. Um dies im grösseren Ausmass zu verhindern wird die Rolle des Gesetzgebers und der paritätischen Verwaltung wichtig sein, denn eine umfassende Lösung der Problematik auf Verfassungsebene scheint sehr schwierig.

Wichtig ist ferner, dass der Bund einheitliche Rechnungsgrundlagen entwickeln muss, womit missbräuchliche Praktiken sehr wirksam beseitigt werden können.

Eine radikale Lösung wird in Sachen Wohneigentumsförderung vorgeschlagen, nämlich die Freigabe sämtlicher Rentenskapitalien. Hier gilt die Grundüberlegung, dass Wohnraum in den Händen der Nutzer immer besser und demokratischer verwaltet wird als Wohnraum in Händen institutioneller Anleger und im übrigen mindestens gleich gute

Sicherheiten bietet wie ein Rentenversprechen einer Pensionskasse.

Schliesslich verlangt Abs. 5 neu, dass bei der Besteuerung keine unsozialen oder sonstwie unge- rechten Praktiken angewandt

werden dürfen. 2. und 3. Säule sollen bei der Steuerbefreiung gesamthaft beurteilt werden, und auch die unterschiedlichen Leistungsarten sollen nicht zu Privilegien führen.

6.3 Zusammenfassung

Das neue Volksbegehren bezweckt:

- eine wirksame Energie- und Umweltpolitik mittels Verursacherprinzip;
- eine Entlastung der Arbeitnehmer um 6 bis 8 Lohnprozente;
- eine sofortige Verbesserung der AHV-Renten;
- eine Erhöhung der Energiepreise und der Giftpreise für in der Schweiz konsumierte Produkte;
- eine rasche soziale Besserstellung der kleinen Einkommen, während die oberen Einkommen ihren Besitzstand wahren;
- das Verschwinden der heutigen BVG-Bürokratie;
- volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge innert 10 Jahren;
- mehr Wohneigentum für Private und Genossenschafter;
- mehr Steuergerechtigkeit in der Altersvorsorge;

7. Was können wir aus der bisherigen Diskussion weiter lernen?

7.1 Macht die Umweltkasse verschmutzungssüchtig?

Eine oft gestellte Frage ist, ob die Umweltumlage wegen der Zuschüsse an die AHV und an die Bevölkerung die Umweltverschmutzung fördert oder verhindert. Mit dem vergleichenden Blick auf die Tabak- und Alkoholsteuern und auf die Ausführungen in Kapitel 8 lässt sich wohl folgendes feststellen:

a) Der Konsum von umweltschädlichen Produkten wird bei Einführung einer zusätzlichen Abgabe in jedem Fall kleiner sein als bei unbesteuerten Marktpreisen.

b) Ein Zusammenhang zwischen der zu setzenden Abgabe und dem Wunsch nach möglichst hohen Steuereinnahmen könnte dazu führen, dass die Abgaben auf gewissen Produkten kleiner angesetzt werden als ökologisch richtig. Dies besonders dann, wenn es sich um besonders beliebte

Massenprodukte wie Atomkraft oder Benzin geht. Mit Blick auf die Tabaksteuer kann man nämlich behaupten, dass diese heute nicht so angesetzt ist, das schädliche Rauchen wesentlich zu senken, sondern dem Fiskus ein Maximum an Ertrag zu sichern. Es ist wohl die Frage, ob sich je ein neuer Konsens bildet, der die Umweltqualität als höheres Ziel über die kurzfristige Konsumpolitik stellt.

c) Der Gefahr eines allzugrossen Abgaben-Opportunismus der Politiker könnte vielleicht vorgebeugt werden, wenn das Parlament nur befugt ist, die Rahmenbedingungen der Umweltabgabe zu setzen, die Festsetzung der spezifischen Abgabenhöhe auf die einzelnen Produkte aber an ein «Umweltgericht» delegiert wird, das sich ganz auf die Zielsetzung der ökologischen Bewertung ausrichtet.

Wir müssen uns jedoch bewusst sein, dass jede Form der Besteuerung oder Lenkung von Konsum und Produktion zu politischen Auseinandersetzungen führt. Ei-

ne Patentlösung im Sinne einer «objektiven» Instanz, welches den Opportunismus interessengebundener Politiker ausschliesst, existiert nicht.

7.2 Wie hoch sind die Verwaltungskosten?

Die Verwaltungskosten sind schwer zu schätzen, weil wir heute noch keine sehr differenzierten Steuersysteme für einzelne Produkte kennen. Die Warenumsatzsteuer und die in der EG angewandte Mehrwertsteuer kennen nur zwei Steuersätze. Möglicherweise käme auch die Umweltsteuer in einer ersten Phase mit zwei bis fünf Steuersätzen aus (es gibt auch nur fünf Giftklassen). Bezogen auf die Energiepreise hat jedoch das Finanzdepartement eine Studie veröffentlicht, die den Stellenbedarf für eine Energiesteuer auf 10 Stellen schätzt⁵, wobei die Besteuerung der grauen Energie (Energie in Produkte einführen) und die Steuerbefreiung der Ausfuhren hier nicht berücksichtigt sind.

Die wichtigsten umweltschädlichen Stoffe werden von sehr wenigen Grossproduzenten bzw. -importeuren vertrieben. Nehmen wir an, die Festlegung der Steuersätze für Rohstoffe und (Import-)Produkte sei durch das Gesetz oder von einem Gericht festgelegt; entsprechend dem Arbeitspapier des Bundes wären folgende administrativen Schritte zusammen mit den betroffenen Unternehmen zu leisten:

- Registrierung der relevanten Produzenten und Importeure,
- Überwachung der Zahlungen,
- Vornahme von Betriebskontrollen,
- Rückerstattungen für Exporte,
- Belastung der Importe.

Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, dass eine zentrale Organisation etwa von der Grösse der heutigen AHV fähig ist, schon recht viel zu erreichen. Diese ist

mit Verwaltungskosten von 200 Mio. Fr. ungleich viel billiger als das BVG (heute 1,6 Mrd. Fr. im Jahr).

7.3 Brauchen wir zweckgebundene Abgaben?

Die Frage der Zweckbindung ist fast in jeder Diskussion aufgetreten. Sie würde bedeuten, dass ein Teil der Einnahmen mittels Streusubventionen an Energiesparer rückverteilt wird. Da man damit aber einseitig die Hausbesitzer begünstigt, während die Konsumenten die Steuer bezahlen müssen, ist diese Form von Geschenken schon aus Gründen der Einkommensverteilung abzulehnen. Ist die Umweltabgabe hoch genug, braucht es keine Subventionen, um das Sparen zu veranlassen.

Subventionen haben höchstens einen Sinn, wenn neue oder noch nicht rentable Technologien gefördert werden müssen. Man könnte sich zum Beispiel vorstellen, dass photovoltaisch produzierter Strom durch zusätzliche Abgaben auf Atomstrom oder Hydroelektrizität «rentabel» gemacht wird.

Ein solches System verdient ohne Zweifel Unterstützung, doch könnte man dies auch über eine Revision der Elektrizitätsgesetzgebung erreichen. Im heutigen Moment – so lautet meine Grundthese – ist es wirksamer, schädliche Technologien zu belasten als neue Technologien durch hohe und administrativ zweifelhafte Streusubventionen zu fördern. Die Stärke des hier vorgestellten Volksbegehrens liegt meines Erachtens gerade darin, dass die Abgabe weder dem Staat noch einzelnen, sondern *allen* zugute kommt und nicht zu einer neuen Subventionsbürokratie führt.

7.4 Ist die Umlage unsozial?

Natürlich kommt gerade unter Sozialdemokraten immer wieder

die These, wonach indirekte Steuern oder Abgaben die kleinen Einkommensklassen stärker belasten als die Reichen. Unsere Vorlage ist «einkommensneutral» formuliert, basierend auf folgenden Annahmen:

1. Empfänger von kleinen Einkommen geben weniger Geld für Energie aus als Empfänger von grossen Einkommen.

2. Werden die Einnahmen wieder ebenmässig an die Bevölkerung ausgeschüttet, so profitieren die kleinen Einkommen netto mehr als die Grossverdiener.

Wohl führen die Zuwendungen der Umweltkasse an die AHV tendenziell dazu, dass die Beiträge über Lohnprozente oder Einkommenssteuern des Bundes tendenziell tief gehalten werden, das heisst *der soziale Ausgleich der nach oben unbeschränkt erhobenen Lohnprozente wird gedämpft*. Andererseits lässt sich aber vermuten, dass die Industrie und die Konsumenten über die Umweltabgabe eine ebenfalls einkommensabhängige Zuwendung leisten, die in ihrer sozialen Wirkung, abgesehen von den Verbesserungen für die Umwelt, mit den Lohnprozenten insgesamt ebenbürtig ist.

Es gäbe insbesondere einen Solidaritätsbeitrag aus verschmutzenden oder energiefressenden Industrien, der nicht zu verachten wäre. Somit kann unser Vorschlag als sozialpolitisch mindestens neutral (wenn nicht positiv) und umweltpolitisch als sehr wirksam betrachtet werden.

⁵ Bericht über eine Energieabgabe, Eidg. Finanzverwaltung, Mai 1988, S. 28