Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 80 (2000)
Heft: 7-8

Rubrik: Dossier : Energiepolitik : zwischen Steuerstaat und Markt

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: 14.01.2026

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

Energiepolitik – zwischen Steuerstaat und Markt

Zur Einführung:

Die energiepolitische Ausgangslage ist bekannt. Der Schweizer Souverän stimmt am 24. September 2000 über eine Reihe gewichtiger Vorlagen ab. Ausgelöst wurde die Abstimmung durch zwei Volksinitiativen:

- *Die Solarinitiative, die mit einem jährlichen Aufwand von fast 900 Mio. Franken während 25 Jahren die Sonnenenergie subventionieren und das Energiesparen fördern soll. Besteuert würden die nicht erneuerbaren Energien Erdöl, Kohle, Gas und Uran.*
- *Eine zweite Initiative, die Energie/Umwelt-Initiative, die durch eine schrittweise steigende Lenkungsabgabe in Milliardenhöhe innerhalb von 25 Jahren eine 25prozentige Senkung des Verbrauchs von nicht erneuerbaren Energien hätte bewirken sollen.*

Beide Initiativen hat der Bundesrat dem Volk zur Ablehnung empfohlen. Nicht so das Parlament. In einem Anflug von schweizerischem Harmoniebedürfnis und bemerkenswerter Spendierfreudigkeit hat es in seiner Mehrheit zwei Gegenvorschläge ausgearbeitet:

- *Der Solarinitiative wurde ein Förderabgabegesetz mit einer jährlichen Belastung der Energiekosten von jährlich 450 Mio. Franken entgegengestellt; mit diesem Betrag hätten eine Reihe von energie- und umweltpolitischen Anliegen während 10 bis 15 Jahren bedacht werden sollen.*
- *Der Energie/Umwelt-Initiative, die in der Zwischenzeit zurückgezogen wurde, hat das Parlament mit einer sogenannten Grundnorm, einer Vorläuferin einer ökologischen Steuerreform, begegnen wollen. Die Energie würde mit 3 Milliarden Franken pro Jahr belastet.*

Während die Förderabgabe durch ihre fragwürdigen Ziele und das damit verbundene Subventionskarussel auf grosse Skepsis, bei der Wirtschaft auf fast totale Ablehnung stösst, gibt man, oder besser: gab man der ökologischen Steuerreform einen erstaunlich grossen Anfangskredit. Es schien das Allheilmittel gefunden zu sein: Senkung der Umweltbelastung, Verbilligung der Arbeit, Schaffung von Arbeitsplätzen – wer wollte denn da dagegen sein? Mit der Zeit begannen jedoch zunehmend Zweifel aufzukommen, ob die Grundnorm eine Patentlösung oder nicht vielmehr ein Blendwerk sei.
Da die rot-grüne Koalition in Deutschland das Steuerprojekt einer ökologischen Steuerreform eingeführt und die deutsche Industrie die Auswirkungen zu verdauen hat, lag nichts näher, als den höchsten Repräsentanten der deutschen Industrie zu bitten, in einem Vortrag das deutsche Konzept kritisch zu beleuchten, die Wirkungen aufzuzeigen und der Frage nachzugehen, ob es sich bei der ökologischen Steuerreform um ein probates Instrument oder um eine Fata Morgana handelt. Damit folgt der Arbeitskreis «Kapital und Wirtschaft» seiner Tradition, in öffentlichen Veranstaltungen Zeitfragen zur Diskussion zu stellen und Hintergründe auszuleuchten. Hans-Olaf Henkel kommt zum Schluss, dass die doppelte Dividende, mit welcher die ökologische Steuerreform propagiert wird, eine Legende ist.

Michael Kohn, Dr. h.c.; Dipl. Ing. ETH,
Präsident des Arbeitskreises «Kapital und Wirtschaft»

Hans-Olaf Henkel, *geboren 1940 in Hamburg, studierte an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg. 1987 wurde er zum Vorsitzenden der Geschäftsführung der IBM Deutschland bestellt, 1993 zum Chef der IBM Europa, Mittlerer Osten und Afrika. Er ist persönliches Mitglied des Vorstandes des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und Senator sowohl der Max-Planck-Gesellschaft als auch der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz. 1992 erhielt Hans-Olaf Henkel die Ehrendoktorwürde der Technischen Universität Dresden und wurde vom Worldwide Fund für Natur (WWF) und dem Wirtschaftsmagazin «Capital» zum «Ökomanager des Jahres 1992» gewählt. Seit 1995 ist er Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. Veröffentlichung: «Jetzt oder nie. Ein Bündnis für die Nachhaltigkeit in der Politik», 1998.*

Ökologische Steuerreform – doppelte Dividende oder Legende?

Fünf Fragen stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen: Wo steht Deutschland im Umweltschutz? Wo steht Deutschland in der Energiepolitik? Was ist eigentlich das Faszinosum der Ökosteuer? Was sind die Erfahrungen? Was ist zu tun?

Darauf gibt es eine einfache Antwort: ganz vorne; wir gehören in Sachen Umweltschutz – wie auch die Schweiz – zu den Weltmeistern. Wenn die Prozesse, die wir in Deutschland in der Industrie eingesetzt haben, überall in der Welt einsetzen würden, könnten wir den weltweiten CO_2-Ausstoss über Nacht um 17 Prozent senken. Dabei ist Deutschland insgesamt nur für knapp 4 Prozent für den CO_2-Ausstoss in der Welt verantwortlich und die deutsche Industrie gar bloss für etwa 1 Prozent. Ich glaube, dass diese Zahl eloquenter als alles andere beweist, dass man auch ohne Ökosteuern an die Spitze der Bewegung gelangen kann. Einen Zusammenhang zwischen der Ökosteuer und der Fähigkeit, in Sachen Umweltschutz einen Spitzenrang einzunehmen, ist jedenfalls aus dieser Sicht nicht erkennbar.

Zeitweise führt der auch im Umweltschutz praktizierte deutsche Perfektionismus zu absurden Auswirkungen. So hat man früher in Deutschland das Wort *«Müllnotstand»* damit verbunden, dass man nicht wusste, wohin man mit dem Müll solle. Von Kommunalpolitikern wird das Wort *«Müllnotstand»* ganz anders definiert: Was machen wir mit all den Verbrennungsanlagen und Deponien? Diese wurden alle für Kapazitäten gebaut, die wir heute nicht erreichen, und dies alles ohne Ökosteuer ...

Deutschland hat als bisher einziges Industrieland der Welt im Umweltschutz eine Selbstverpflichtung der Industrie. 1995 haben die 19 wichtigsten Verbände eine Erklärung unterschrieben, in der sie die Bereitschaft bekundeten, bis zum Jahre 2005 den spezifischen CO_2-Ausstoss in allen Branchen mindestens um 20 Prozent zu senken. Dahinter steckt eine enorme Leistung der Industrie. Die Erklärung war mit hohen Risiken behaftet, denn schliesslich ist die Deutsche Wirtschaft keine Planwirtschaft, und ein Industriepräsident, der gegenüber der Regierung eine Verpflichtung für alle Wirtschaftsunternehmen unterschreibt, kann die Erfüllung in den Unternehmen nicht erzwingen. Es gibt keine institutionalisierten Sanktionsmechanismen gegenüber Verbänden oder Einzelunternehmen, wenn sich diese nicht an die Erklärung halten. Wir hatten damals mit der Bundesregierung abgesprochen, dass wir ein unabhängiges wissenschaftliches Institut mit dem Monitoring beauftragen würden.

Heute bin ich stolz, feststellen zu können, dass wir die Verpflichtung, die wir eingegangen sind, bisher einhalten konnten, ja, dass wir sogar in einzelnen Bereichen einen Vorsprung erzielten. Ich habe in der Folge unser Vorgehen weltweit propagiert, die Reaktionen darauf waren aber bisher zurückhaltend. Man möchte weiterhin abwarten, welche Erfahrungen wir damit machen. Dank der Selbstverpflichtung von 1995 konnte die von der damaligen Bundesregierung beabsichtigte Ökosteuer abgewehrt werden. Allerdings hing seither ständig das Projekt einer Ökosteuer als Damoklesschwert über uns, wenn wir uns nicht an unsere Verpflichtungen halten. Der Regierungswechsel von 1998 hat die Erklärung von 1995 in ein neues Licht gerückt. Während die neue Regierung sich ihrerseits nicht an unsere Abmachungen mit ihrer Vorgängerin halten will, hält die deutsche Industrie weiterhin an ihrer Selbstverpflichtung fest.

Was ist eigentlich das Energiekonzept der deutschen Bundesregierung?

Die Antwort ist einfach: Sie hat kein Konzept. Das ist eindeutig zu belegen. Die Po-

Redigierte Fassung des Referats vom 30. März 2000 vor dem Arbeitskreis «Kapital und Wirtschaft» in Zürich.

litik der derzeitigen Bundesregierung ist voller Widersprüche, was sich anhand von ein paar Beispielen aufzeigen lässt. Auf der einen Seite haben wir die hoch mit Steuergeldern subventionierte Steinkohle und auf der anderen Seite belegen wir diese und andere Energien neuerdings über die sog. «Ökosteuer» mit Abgaben. Darin kommt ein eklatanter Widerspruch zum Ausdruck. Die Energiegewinnung aus Steinkohle belastet die Atmosphäre mit CO_2. Die rot-grüne Koalition will aber weder eine zusätzliche Braunkohlennutzung noch die Kernkraft, ja, sie sieht in ihrem Koalitionsvertrag den unumkehrbaren Ausstieg aus der Kernkraft vor und ist daran, ihr diesbezügliches Programm umzusetzen. Kann eine demokratische Regierung überhaupt etwas «unumkehrbar» beschliessen? Ist dies nicht für künftige Generationen unzumutbar? Wie Umfragen zeigen, gibt es in der deutschen Bevölkerung gar keine Mehrheit für einen sofortigen Ausstieg aus der Kernkraft. Natürlich sind Wind, Sonne und Biomasse alternative und regenerative, d.h. erneuerbare Energiequellen, auf die wir uns ebenfalls abstützen können. Aber es ist ein Irrweg, dass wir uns mit Sparen, mit Biomasse, mit Sonne und mit Wind in die Lage versetzen könnten, die Kernenergie in Deutschland zu ersetzen. Inzwischen werden diese Widersprüche immer deutlicher. Einerseits will die Bundesregierung in Deutschland aus der Kernkraft aussteigen, anderseits stellt sie China sehr hohe Kredite zum Bauen neuer Kernkraftanlagen durch deutsche Firmen zur Verfügung.

Zur Zeit gibt es weltweit 400 aktive Kernkraftwerke. Zusätzlich sind 40 im Bau oder in der Planung. Was bedeutet es nun, wenn sich gerade jenes Land, das diese Technik am besten und am sichersten beherrscht, aus dieser Technik zurückzieht? Es wird natürlich immer weniger junge Leute geben, die in Deutschland Kernkraft-Technik studieren. Letzten Endes tun wir ja weder der Türkei, Indien, China oder vielen andern Ländern der Welt, die auf die Benutzung dieser Kernkraft bestehen, einen Gefallen, wenn wir ihnen in Zukunft die Möglichkeit nehmen, die sicherste Technik zu nutzen. Und schliesslich soll noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die Kernkraft kein CO_2 ausstösst. Dank der Kernkraft gelangen in Deutschland jedes Jahr 150 Millionen Tonnen CO_2 weniger in die Atmosphäre. Womit wir das eigentlich ablösen wollen, ohne der Atmosphäre grossen Schaden zuzuführen, ist mir ein Rätsel.

Kann eine demokratische Regierung überhaupt etwas «unumkehrbar» beschliessen? Ist dies nicht für künftige Generationen unzumutbar?

Verhängnisvoll ist, dass sich die Ökosteuer-Förderer mit denjenigen verbünden, die glauben, dass die allgemeinen Lebenskosten noch mehr verteuert werden sollten, um dem Staat zusätzliche Mittel zuzuführen.

Was ist das Faszinierende an der Ökosteuer?

Die Ökosteuer hat zunächst etwas Faszinierendes. Diese Faszination verblasst aber, wenn man sich mit den Konstrukteuren der Modelle auch über die Nachteile unterhält und vor allem, wenn man mehr über die Motive und über die Bewährung in der Praxis erfährt. Ich habe in Kopenhagen mit dem Erfinder des dänischen Ökosteuermodells gesprochen. Es handelt sich um den dänischen Finanzminister, der sich vor allem über die zusätzliche Einnahmequelle freut. Interessanterweise ist Dänemark trotz dieser als ökologisch etikettierten Steuer das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Anstieg von CO_2. Dies hängt nicht unbedingt mit der Ökosteuer zusammen, aber diese Steuer hat offenbar auch nichts dagegen bewirken können. In den Diskussionen mit den Protagonisten dieser Steuer habe ich gelernt, dass der Eifer, mit dem dafür gekämpft wird, gleichzeitig mit der Erkenntnis steigt, dass sie im Hinblick auf die ökologischen Ziele nichts taugt.

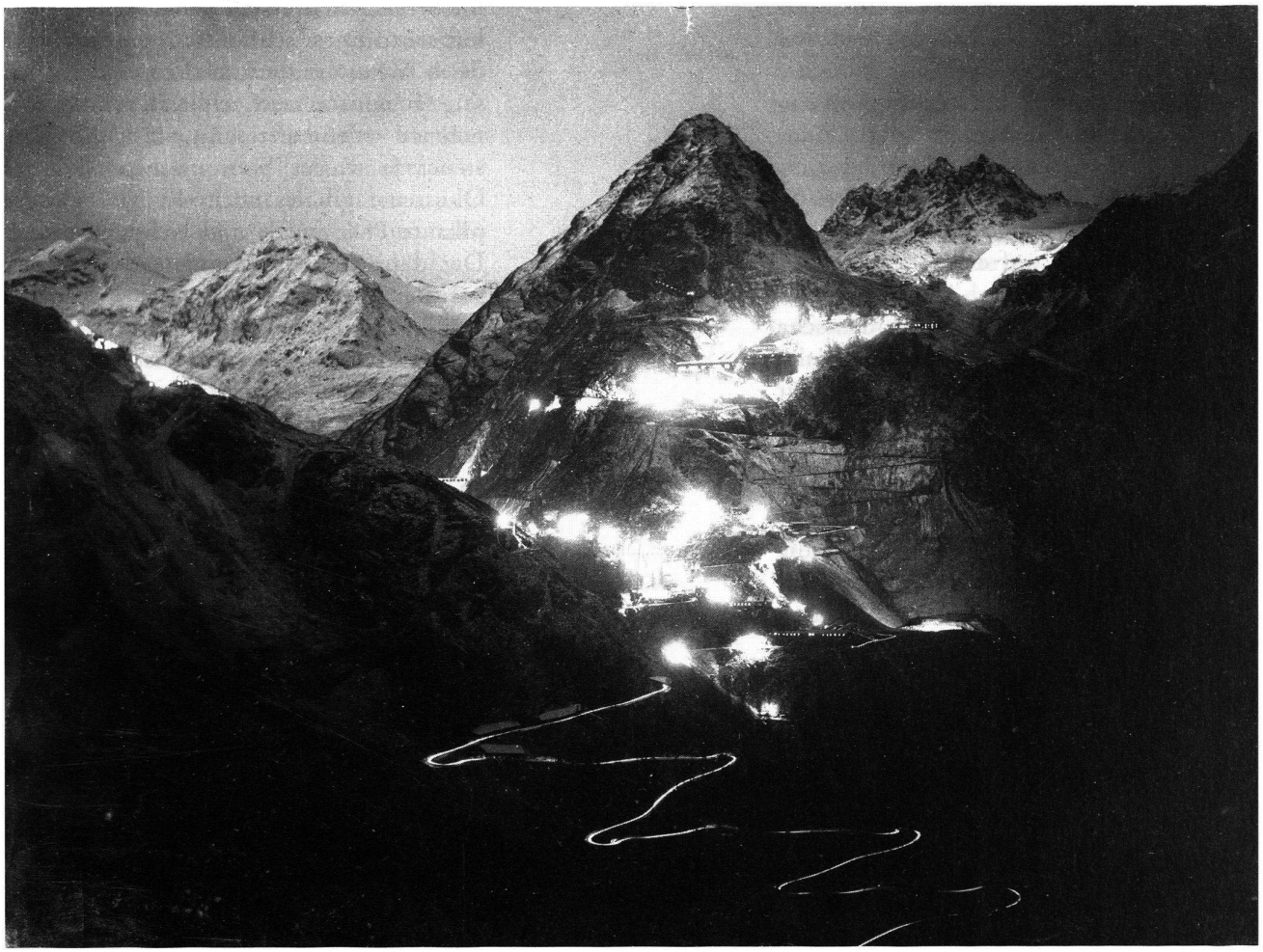
Wiederholt habe ich Befürworter aus allen deutschen Parteien auf logische Brüche in ihren Modellen hingewiesen und dabei auch Zustimmung gefunden, mit dem Resultat, dass nach ein paar Wochen aufgrund derselben Ideologie ein neues Modell mit neuen Schwachstellen vorlag. So stark ist offenbar die Anziehungskraft der Ideologie, die sich mit den Bemühungen, für die Allgemeinheit etwas Gutes zu tun verbindet und den Blick für die nüchternen Tatsachen trübt. Verhängnisvoll ist, dass sich die Ökosteuer-Förderer mit denjenigen verbünden, die glauben, dass die allgemeinen Lebenskosten noch mehr verteuert werden sollten, um dem Staat zusätzliche Mittel zuzuführen. Dabei wird vergessen, dass das Motiv für Ökosteuern gar nicht bei den Staatsfinanzen lag, sondern beim Klima. Man wollte das CO_2-Problem in den Griff bekommen und propagierte eine CO_2-Steuer. Die Reduktion des CO_2-Ausstosses ist heute offensicht-

lich nicht mehr das Hauptmotiv. Sonst hätte man ja die Kernkraft von der Besteuerung ausnehmen müssen, aber dies passte nicht zur Ideologie. Da entdeckte man als neues Motiv «die Endlichkeit der Ressourcen» im allgemeinen und leitete daraus das Postulat einer Energiesparsteuer ab. Die These von der Endlichkeit der Ressourcen hat aber inzwischen an Glaubwürdigkeit verloren. Die Weltreserven an Erdöl und Erdgas sind grösser als man zur Zeit der Prognosen des «Club of Rome» annahm. Die Firma Esso hat kürzlich eine neue Studie veröffentlicht, die einen ausreichenden Erdölvorrat für weitere 250 Jahre prognostiziert. Schliesslich verändert sich auch die Technik in der Förderung: sie wird laufend verbessert und effizienter. Dennoch bin ich davon überzeugt, dass wir im Hinblick auf die nachfolgenden Generationen mit diesen Vorräten verantwortungsbewusst umgehen müssen.

Nachdem sich eine Energiesteuer auch in Deutschland nicht durchsetzen liess, versucht die rot-grüne Koalitionsregierung ihre ausgabenfreundliche Fiskal- und Sozialpolitik mit ökologischen Zielen zu verknüpfen. Man möchte sich dank der Einnahmen einer Ökosteuer die Mühen einer Sozialversicherungsreform ersparen. Nun ist nicht mehr das Eliminieren von CO_2 das Thema, und mit Energie hat das Modell auch nichts mehr zu tun. Jetzt müssen die Ökosteuern plötzlich als Wundermittel für eine Senkung der Lohnnebenkosten herhalten. Bei der «Ökosteuer» wurde nun zum ersten Mal – und das ist eigentlich der wirkliche Trick – die Möglichkeit gefunden, die Einführung einer neuen Steuer an eine bestimmte Ausgabe zu binden. Jene, die sich angesichts knapper Ressourcen für den Umweltschutz einsetzen, können sich – aufgrund der Zweckbindung einer Sanierung der Sozialversicherung – mit jenen zusammentun, die etwas *«für die sozial Schwachen tun wollen»*, eine politisch nicht mehr zu schlagende Koalition von *«Gutmenschen»!*

Die Firma Esso hat kürzlich eine neue Studie veröffentlicht, die einen ausreichenden Erdölvorrat für weitere 250 Jahre prognostiziert.

Das Faszinierende an der Ökosteuer ist die Tatsache, dass man in den Medien ihre



Die gigantische Baustelle der Grande Dixence bei Nacht, Oktober 1959. Photo: Frank Gygli

vermeintlichen Vorzüge in drei Sätzen formulieren kann, während man mindestens zehn bis fünfzehn Minuten braucht, um ihre Untauglichkeit aufzuzeigen.

Was sind unsere Erfahrungen?

Warum die Ökosteuer keinen Sinn macht, lässt sich in einem einzigen Satz zusammenfassen: Die Ökosteuer übersieht sowohl die Globalität des CO_2-Problems als auch die Globalisierung der Wirtschaft. Diese Aussage stützt sich auf folgende Erfahrungen: Die Zementindustrie liefert ein eingängiges Beispiel: Da die Herstellung von Zement sehr energieintensiv ist, ist die Höhe der Energiepreise für diese von entscheidender Bedeutung. Wenn eine Zementfabrik im Osten Deutschlands, wo heute die Energiekosten, d.h. die Stromkosten bereits etwa 33 Prozent über jenen in Polen liegen, mit einer Ökosteuer belegt wird, welche die Energiekosten erhöht, so wird niemand mehr einen Anreiz haben, in Deutschland Zement zu produzieren, da doch der Zement aus Polen wesentlich billiger eingeführt werden kann. Genau dies ist bereits im Gange. Wir haben heute einen starken Anstieg der Importe von Zement aus Polen. Was bedeutet dies ökologisch? Die deutsche Industrie produziert nachgewiesenermassen sauberer und energieeffizienter als die polnische. Auch das Transportvolumen auf der Strasse wächst bei Importen aus Polen. An diesem Beispiel lässt sich zeigen, dass das deutsche Ökosteuermodell sowohl die Globalisierung der Wirtschaft übersieht und damit nicht nur deutsche Arbeitsplätze vernichtet, sondern auch dem Klima schadet, das es zu schützen vorgibt. Ähnliches liesse sich bei der Stahl- und Aluminiumproduktion nachweisen. Pikant ist auch die Antwort auf die Frage, wie denn die Ökosteuer die propagierte Lenkungs-Wirkung weiter entfalten soll, wenn die Lenkung wirklich einsetzen sollte. Woher kommt dann das Geld für Renten und Lohnnebenkosten? Man muss sich einmal vorstellen, die Lenkung würde wirklich so funktionieren, wie die Ökologen oder die Anhänger dieser Steuer sie wollen. In diesem Fall würde das ganze System ja einfach zusammenbrechen. Die Ökosteuer kann demnach nur funktionieren, wenn die gewünschte Lenkung gar nicht eintritt.

Die vollständige Umstellung von Industrie auf Dienstleistung könnte sich als ein gefährliches Szenario erweisen.

Das Ganze entwickelt sich inzwischen zu einem bürokratischen Leerlauf.

Häufig wird die Meinung vertreten, die Zukunft gehöre ohnehin den Dienstleistungen und wir könnten alle davon gut leben, dass wir uns gegenseitig die Haare schneiden oder eine Pizza backen. Dabei wird gern übersehen, dass mit jedem Arbeitsplatz in der Industrie zwei oder drei Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich verknüpft sind. Die vollständige Umstellung von Industrie auf Dienstleistung könnte sich daher als ein gefährliches Szenario erweisen. Wenn wir die Industrie in weniger entwickelte Regionen auslagern, in denen mit der Umwelt nicht so pfleglich umgegangen wird wie hierzulande, so ist der Gesamtnutzen für den Umweltschutz negativ.

Oft wird diesem Argument entgegnet, dass die Industrie grösstenteils von der Ökosteuer ausgenommen werde, was in Deutschland auch weitgehend der Fall gewesen ist. Nun will aber auch die Landwirtschaft ausgenommen werden, ebenso gemeinnützige Dienstleister usw. ... Auch die Rentner, Studenten und jene Leute, die keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen, entdecken schliesslich die Last auf ihren Schultern, was nicht gerade sozial sei. So müsste man schliesslich alle ausnehmen – denn erst dann würde die Ökosteuer ja wieder Sinn machen. Bei der Ökosteuer gibt es noch ein paar weitere pikante Phänomene und Nebenprodukte. Der dänische Finanzminister weist stolz auf den enormen Anstieg von Unternehmensgründungen in seinem Land hin. Was aber wirklich passiert ist, ist folgendes: Nachdem auch Dänemark entdeckt hat, dass man energieintensive Firmen ausnehmen muss, wurde ein gewisser Prozentsatz an Energiekosten in bezug auf die gesamten Kosten als Schwellenwert deklariert. Wenn man diesen überschreitet, wird die Ökosteuer rückvergütet. Das hatte zur Folge, dass dänische Unternehmen ihre energieintensiven Bereiche ausgegliedert und juristisch verselbständigt haben. Damit kommen diese Firmen nun in den Genuss der Ausnahmen und der Rückerstattung der Ökosteuer.

Die Umgehungen sind also vorprogrammiert und können durch die Ausnahmeregelungen auch nicht erfasst werden. Das Ganze entwickelt sich inzwischen zu einem bürokratischen Leerlauf. Zudem ist es auch schlicht unmöglich, in dieser

ganzen Kette zwischen Prozessenergie und sonstiger Energie zu unterscheiden.

Ein anderes Problem sind die Versuche, die Administration zu vereinfachen, indem die Rückerstattung nur ab einer Höhe von einigen Tausend DM erfolgen soll. Mit anderen Worten: nur Grossunternehmen profitieren von der Ausnahme, was nicht gerade «mittelstandsfreundlich» ist. Auch in der Schweiz wird man mit dem Problem konfrontiert werden. Wie kann man vermeiden, dass die Unternehmen Berge von Formularen ausfüllen müssen, um dann wiederum für sich selbst Ausnahmen geltend machen zu können?

Zwischen der Situation in Westeuropa und derjenigen in Osteuropa und in den Entwicklungsländern bestehen wesentliche Unterschiede. In Westeuropa wird pro tausend DM Bruttosozialprodukt etwa 70 kg CO_2 in die Luft ausgestossen. In Osteuropa und Zentraleuropa sind es 625 kg und in den Ländern der GU 900 kg, während es China auf fast 1800 kg bringt. Das heisst, dass alle europäischen Alleingänge, die momentan diskutiert werden, nicht mehr als eine reine «Donquichotterie» sind. Da kann man froh sein, dass es ab und zu noch einen vernünftigen Regierungschef gibt. Anlässlich des Berliner EU-Treffens hat man ja versucht, eine europaweite Ökosteuer einzuführen, und dies nach einem sehr seltsamen Muster: Es wurde ein Raster festgelegt und jedes Land hätte den eigenen Prozentsatz hineinschreiben können – seriös oder willkürlich. Natürlich gibt es Länder, die hätten Null einführen können und andere 15 Prozent. Das heisst, es wurde den europäischen Konsumenten vorgegaukelt, ganz Europa finde zu einer gemeinsamen Lösung. Glücklicherweise hat die spanische Regierung die Schwächen des Modells durchschaut. Ohne den Einspruch von Präsident *Aznar* hätten wir dieses Modell in Europa bereits eingeführt. Selbst die Briten waren im Tauschhandel gegen andere Dinge, bei denen man ihnen entgegengekommen wäre, dazu bereit gewesen. In Berlin sind sie also von ihrer sonst kritischen Haltung zur europäischen Ökosteuer abgekommen. Dank Spanien zum Glück ohne Erfolg. Zusammenfassend lässt sich zur Beantwortung der Frage nach der Faszination der Ökosteuern folgendes sagen: Die Ökosteuer ist weder «öko-» noch logisch. Ich hoffe, es ist klar geworden, dass die versprochene doppelte Dividende ganz einfach eine doppelte Legende ist.

Wir hinterlassen heute unseren Kindern einen sauberen Rhein, einen klaren Bodensee und, trotz «Lothar», auch mehr Wälder als wir vorgefunden haben.

Die Ökosteuer ist weder «öko-» noch logisch.

Was könnten wir tun?

- ***Dritter Mehrwertsteuersatz als Alternative***

Wenn denn eine Ökosteuer sein muss, weil sie aus allen möglichen und auch ideologischen Gründen nicht mehr zu verhindern ist, dann sehe ich nur ein einziges Modell: ein dritter Mehrwertsteuersatz. In der Europäischen Union haben wir bereits zwei Mehrwertsteuersätze, den normalen und einen niedrigeren. Ich könnte mir vorstellen, dass man einen dritten Satz für die Energie einführen könnte. Damit würden viele der schädlichen Nebenwirkungen, wie ich sie hier beschrieben habe, verhindert. Wenn etwa Zement aus Polen nach Deutschland transportiert würde, würde der Satz dort wirken, und die deutschen Exporte würden dadurch nicht belastet, weil man beim Grenzübergang die Mehrwertsteuer ja nicht erhebt. Es würde damit auch europaweit zu einem Ausgleich kommen. Allerdings: Nützen würde diese Steuer auch nichts – aber wenigstens weniger schaden. Ich fordere damit nicht einen dritten Mehrwertsteuersatz etwa als Modellösung für die Schweiz, sondern meine, dass von allen Modellen, die ich kenne und die behandelt werden, der dritte Mehrwertsteuersatz auf Energie der relativ unschädlichste ist. Schädlich ist er aber noch immer!

- ***Selbstverpflichtung der Wirtschaft als bewährtes Modell***

Ich glaube, dass wir die CO_2-Selbstverpflichtung der Wirtschaft, die wir in Deutschland eingeführt haben und die erfolgreich ist, überall in Europa einführen sollten. Ich werde nicht müde, auch in Brüssel dafür zu werben und bekomme dafür auch immer mehr Unterstützung. Natürlich ist dies auch deshalb der Fall, weil der Erfolg dieser Selbstverpflichtung in Deutschland langsam weitherum sichtbar wird. Ebenso stelle ich fest, dass viele meiner Kollegen in europäischen Ländern jetzt merken, dass eine CO_2-Selbstverpflichtung eigentlich genau das Instrument ist, um eine ökologisch und ökonomisch schädliche Ökosteuer zu verhindern.

• ***Globalität des CO_2-Problems und Globalisierung der Wirtschaft***

Wir sollten bei der ganzen Diskussion den Blick nicht nur auf Europa richten. Die Einsicht in die Globalität des CO_2-Problems und die Globalisierung der Wirtschaft ist nötig. Was die Ökosteuer angeht, so diskutiert niemand in der Welt dieses Modell: in Japan nicht, in Asien und woanders nicht, in Nordamerika nicht und auch in Lateinamerika nicht – bloss in einigen Ländern Europas. Dabei sollten wir doch bedenken, dass wir mit all diesen Ländern im Wettbewerb stehen. Die Energiekosten sind heute in Europa die höchsten in der Welt und innerhalb Europas sind sie in Deutschland am höchsten. Sollten wir da nicht vielleicht einmal eine andere Methode wählen? Wenn denn die Schweizer der Meinung sind, dass sie Geld ausgeben wollen, um etwas für das CO_2-Problem zu tun, dann möchte ich dazu folgendes bemerken:

Einen Schweizer Franken in der Schweiz investiert bringt bloss einen Zehntel von einem Schweizer Franken, den Sie zum Beispiel in China investieren könnten. Wer als ökologisch fortgeschrittenes Land etwas zur Lösung des CO_2-Problems beitragen will, sollte die Ressourcen in jenen Ländern einsetzen, wo man für die Atmosphäre global mit dem gleichen Geld wesentlich mehr bewirken kann.

• ***Alternativpläne entwickeln***

Dieser Punkt ist vielleicht auch etwas gewagt. Ich glaube, man müsste sich auch einmal mit Alternativplänen befassen. Wenn Sie in einem Unternehmen irgendeinen aggressiven Plan haben, um irgend etwas zu erreichen, dann sind Sie gut beraten, dass Sie Alternativen in der Schublade haben. Was passiert, wenn Sie es nicht schaffen? Wenn wir davon ausgehen, dass die globale Erwärmung tatsächlich mit dem CO_2 und den Menschen zu tun hat, dann sollten wir uns auch überlegen, was etwa passiert, wenn wir das gesteckte Ziel nicht erreichen? Da wir das Problem mit einer Ökosteuer hier in Europa nicht lösen werden, frage ich mich, warum Politik und Wissenschaft und vielleicht auch die Wirtschaft nicht genug darüber nachdenken, was passiert, wenn wir das *Global Warming* Problem nicht in den Griff kriegen? Ich glaube, dass man ruhig auch darüber einmal nachdenken sollte. Eine umfassende Aufforstung wäre sicherlich eine der Möglichkeiten. Aber, um es etwas populistischer auszudrücken: Wenn wir schon so viel Geld für den Weltraum und alles Mögliche investieren, warum versuchen wir nicht, Geld für ein Forschungsobjekt für eine «CO_2-Fressmaschine» auszugeben? Das wäre eine Herausforderung für die Wissenschaftler dieser Welt. Wenn *Global Warming* bzw. seine Folgen so gewaltige Probleme aufwerfen und wir nicht absehen können, ob wir dieses Problem in den Griff kriegen, anderseits aber davon ausgehen, dass aus den heute 6 Milliarden Menschen im Jahre 2030 deren 15 Milliarden sein werden, die alle gekleidet, ernährt und gewärmt werden wollen, dann ist es, glaube ich, auch einmal an der Zeit, dass wir uns darüber Gedanken machen, wie die Folgeprobleme zu lösen sind.

Wir sollten bei der ganzen Diskussion den Blick nicht nur auf Europa richten. Die Einsicht in die Globalität des CO_2-Problems und die Globalisierung der Wirtschaft ist nötig.

• ***Das Prinzip der Nachhaltigkeit muss Massstab für alle Politikbereiche werden***

Seit ungefähr zwei Jahren befasse ich mich ganz intensiv damit, das Prinzip der Nachhaltigkeit etwas grundsätzlicher zu sehen.

Die Deutschen – und dies gilt auch für die Schweizer – haben im Grundsatz begriffen, worum es beim Umweltschutz geht. Es gibt in Deutschland keine Partei, die nicht für Nachhaltigkeit im Umweltschutz eintritt. Wir hinterlassen heute unseren Kindern einen sauberen Rhein, einen klaren Bodensee und, trotz «Lothar», auch mehr Wälder als wir vorgefunden haben. Und das ist gut so. Nur frage ich mich: Wieso gilt eigentlich das Prinzip der Nachhaltigkeit nur beim Umweltschutz? Wieso nicht auch bei der Diskussion um die Staatsfinanzen? Warum nicht bei der Diskussion um die Rentenversicherung? Warum nicht bei der Diskussion um die Sozialversicherung oder um unser Bildungssystem? Wieso hinterlassen wir unseren Kindern eigentlich Jahr für Jahr steigende Schuldenberge? Wir müssen dafür sorgen, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit in allen Politikbereichen eingeführt wird. Dann würde man nicht auf die Idee kommen, dem Schweizer Volk vorzuschlagen, eine Ökosteuer einzuführen, um damit die Sozialversicherung zu alimentieren. Lernen Sie aus unseren Erfahrungen und lehnen Sie diese Ideen ab. Sie verhindern damit sowohl ökologischen als auch ökonomischen Schaden. ✦

Dorle Vallender, *geboren 1941, Studium der Nationalökonomie an den Universitäten Hannover (D) und St. Gallen; Promotion zum Dr. oec. HSG: Verschiedene Lehraufträge (KV und HWV St. Gallen), 1982–1997 Hauptlehrerin für Wirtschaftsfächer an der Kantonsschule Trogen AR, Kantonsrichterin von 1986–1993, seitdem Oberrichterin; 1991–1994 Vizepräsidentin der Verfassungskommission von AR; seit 1995 Nationalrätin, Mitglied der Verfassungskommission des NR.*

Die Energievorlagen – eine ökonomische und politische Standortbestimmung

Die schweizerische Energiepolitik folgt in neuerer Zeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise und berücksichtigt insbesondere die umweltpolitischen Anliegen. Im folgenden sind die im Herbst zur Abstimmung kommenden Vorlagen ökonomisch und politisch zu würdigen. Dabei gilt es auch, die ablehnenden Argumente verschiedenster Organisationen in die Betrachtung einzubeziehen.

Namentlich soll der Klimaschutz durch ein ganzes Massnahmenbündel verbessert werden. Als besonders erfreulich ist zu vermerken, dass die schweizerische Energiepolitik sich nun nicht mehr einzelner eher zufälliger Eingriffe bedient, sondern zu einem kohärenten System entwickelt hat. Zu nennen sind im einzelnen die folgenden gesetzlichen Regelungen:

- Treibstoffpreiserhöhungen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs;
- die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zur Lenkung des Verkehrs auf die Schiene;
- das Energiegesetz zwecks Ablösung des Aktionsprogramms Energie 2000;
- das CO_2-Gesetz mit der subsidiären CO_2-Abgabe;
- die ökologische Steuerreform und schliesslich
- das Elektrizitätsmarktgesetz, welches die Liberalisierung des Energiemarktes bringen soll.

Die Abstimmungsvorlagen – ein kurzer Überblick

Die Grundnorm

Die vom Parlament beschlossene Grundnorm für eine ökologische Steuerreform soll die konventionellen Energien (Öl, Uran, Gas) mit höchstens 2 Rp./kWh belasten. Für energieintensive Unternehmungen gelten Sonderregelungen. Der Ertrag wird voll und ganz zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet. Dieses als *ökologische Steuerreform* bezeichnete Vorhaben stellt den Gegenvorschlag des Parlamentes zur Energie/Umwelt-Initiative dar. Die Initianten haben ihre Initiative inzwischen zugunsten der Grundnorm zurückgezogen.

Die Solarinitiative und die Förderabgabe

Die Solarinitiative verlangt, dass während 25 Jahren die nicht erneuerbaren Energien wie Erdöl, Gas, Kohle und Uran mit einer Abgabe von bis zu 0,5 Rappen pro kWh belastet werden. Der jährliche Steuerertrag von etwa 800 Mio. Franken soll zur Förderung der Sonnenenergie und des Energiesparens eingesetzt werden.

Die Förderabgabe ist der Gegenvorschlag des Parlamentes zur Solarinitiative: mit einer Übergangsbestimmung in der Verfassung und einem dazu bereits im Parlament verabschiedeten Gesetz sollen während 10 Jahren (max. 15 Jahren) die nicht erneuerbaren Energien mit 0,3 Rappen pro kWh belastet werden. Der Ertrag von jährlich etwa 450 Mio. Franken ist für die Förderung der erneuerbaren Energien (vor allem die Sonnenenergie), die rationale Energienutzung und die Wasserkraft zu nutzen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sowohl die Solarinitiative wie die Förderabgabe die Subventionierung der erneuerbaren Energien bezwecken: Da ihre Erträge den jeweiligen genannten Kreisen der Wirtschaft zufliessen, sind sie fiskalisch nicht neutral – es handelt sich um Zwecksteuern.

Ich werde mich in den folgenden Ausführungen auf die Grundnorm konzentrieren, da sie – dank ihres Verwendungszwecks – die interessanteste der Energievorlagen darstellt.

Reine Lenkungsabgabe und ökologische Steuerreform

Die Ökologisierung des Abgabesystems lässt sich auf verschiedene Art verwirk-

Dieser Beitrag basiert auf einem Grundsatzreferat, das Ende 1999 im Rahmen des Liberalen Forums in St. Gallen gehalten worden ist.

lichen: mit reinen Lenkungsabgaben oder mit einer Energiesteuer.

- Aufgabe einer reinen Lenkungsabgabe ist es, den Verbrauch von z. B. fossilen Energieträgern mittel- bis langfristig zu vermindern. In dem Mass, wie der Verbrauch von fossiler Energie zurückgeht – d. h. die Lenkung also erfolgreich ist – sinken auch die Einnahmen aus dieser Lenkungsabgabe. Wichtigstes Merkmal ist jedoch, dass sie zurückerstattet wird und damit fiskalisch neutral ist.
- Eine *Energiesteuer* im Rahmen einer ökologischen Steuerreform[1] will ebenfalls durch die Belastung des Verbrauchs von z. B. fossiler Energie eine Lenkung bewirken. Im Unterschied zur reinen Lenkungsabgabe werden aber die Erträge zur Senkung anderer Abgaben wie der Direkten Bundessteuer, der Mehrwertsteuer oder anderer Zwangsabgaben wie z. B. der AHV-Beiträge verwendet. Dank diesem Verwendungszweck – Senkung anderer Steuern oder Zwangsabgaben – spricht man bei einer Energiesteuer von einer (staatsquotenneutralen) Ökologisierung des Steuersystems, eben einer ökologischen Steuerreform.

Eine Ökologisierung des Steuersystems darf nun nicht Selbstzweck sein. Es ist daher abzuklären, ob eine Energiesteuer auch ökonomisch verträglich ist. Dies ergibt sich schon aus dem Verfassungsauftrag, dass auch die Finanzpolitik den Zielen der ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit verpflichtet ist.

Die ökonomische Bewertung einer ökologischen Steuerreform

Grundsätzliche volkswirtschaftliche Aspekte

Die Belastung der nicht erneuerbaren Energien bewirkt eine Verteuerung eines Produktionsfaktors und damit eine Verteuerung der Produktionskosten. Um volkswirtschaftlich negative Effekte zu vermeiden, ist gleichzeitig ein anderer Produktionsfaktor zu entlasten. Es erscheint sinnvoll, den Produktionsfaktor Arbeit zu entlasten und die Einnahmen voll für die Senkung der Lohnnebenkosten zu verwenden. Dies, weil sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber durch die höheren Energiekosten belastet werden. Damit können einerseits negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft im In- und Ausland sowie eine Umverteilung zulasten der unteren und mittleren Einkommen vermieden werden. Erklärtes Ziel des Umbaus des Steuersystems ist es, den status quo der Sozialgesetzgebung zu korrigieren: Die hohen Kosten des Produktionsfaktors Arbeit sind nicht das Ergebnis des Marktes, sondern – wie *Hans Christoph Binswanger*[2] zutreffend unterstreicht – das Ergebnis der Sozialgesetzgebung. Diese hat in der Vergangenheit die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit z. B. gegenüber der Energie verzerrt. Das Ergebnis soll nun korrigiert werden und damit dem Argument namentlich der Wirtschaft begegnet werden, dass die Lohnnebenkosten in der Schweiz im internationalen Vergleich zu hoch sind.

Ein nutzbarer Know-how-Vorteil ist dann zu erwarten, wenn ein Land zu den First-Movern gehört.

Weiter wird die Erhöhung der relativen Preise der nicht erneuerbaren Energieträger die Nachfrage nach neuen Techniken und Produkten erhöhen, die mit weniger Energie auskommen (Energieeffizienz). Gleichzeitig wird aber auch ein Innovationsschub ausgelöst nach Produktionsverfahren und Maschinen/Anlagen, die auf erneuerbaren Energien basieren. Hier gilt es auch, den Reifegrad der Technik bei schon vorhandenen Produkten zu steigern. Für beide Fälle kann die Schweiz eigentliche Wettbewerbsvorteile vor andern Ländern erarbeiten.

Erste Erfahrungen mit dem Technologievorsprung konnte die Schweiz im Rahmen ihrer Umweltschutzgesetzgebung vor einigen Jahren sammeln: Dank der strengen Luftreinhalteverordnung konnten wir Wettbewerbsvorteile bei Heizölfeuerungsanlagen und wegen restriktiver Abwasservorschriften im Bereich abwasserfreundlicher Textilfarbstoffe und effizienter Abwasserreinigungsanlagen erzielen. Daraus folgt, dass ein nutzbarer Know-how-Vorteil dann zu erwarten ist, wenn ein Land zu den First-Movern gehört.

Für energieintensive Unternehmungen sind Steuerbefreiungen bzw. Sondersätze vorzusehen. Dies um zu vermeiden, dass diese Unternehmungen evtl. ins Ausland abwandern oder international an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Zudem ist bei energieintensiven Unternehmungen davon auszugehen, dass sie bereits alle möglichen Vorkehrungen getroffen haben, um Energie einzusparen.

1 G. Kirchgässner, K. A. Vallender, S. C. Wolter, Ökonomische und juristische Leitlinien einer ökologischen Steuerreform, in: Umweltrecht in der Praxis, Band 12, Heft 4, Juli 1998.

2 H.-Ch. Binswanger, Wohin führt die ökologische Steuerreform in der Schweiz? Vortrag Ems, 25. November 1999.

Die Bewertung der Grundnorm

Die Bewertung der vom Parlament vorgesehenen Grundnorm vor dem Hintergrund dieser Analyse zeigt, dass sie den volkswirtschaftlichen Forderungen weitgehend gerecht wird. Die Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit sollte die Wettbewerbsfähigkeit vom Werkplatz Schweiz erhalten und stärken helfen.

Es ist aber auch die Frage zu stellen, was geschehen würde, wenn man – ohne nach guter und schlechter Energie zu differenzieren – den gesamten Produktionsfaktor Energie belasten würde. Auch dann ist mit einer Lenkung zu rechnen: Die Suche nach Einsparpotentialen bei Maschinen und Produktionsverfahren dürfte auch in diesem Fall einen Innovationsschub auslösen und damit letztlich der Verbrauch von Energie zurückgehen. Der grösste Vorteil der generellen Belastung von Energie wäre indessen der Verzicht auf die Zweiteilung des Energiemarktes. Es ist volkswirtschaftlich nicht ungefährlich, wenn der Staat in die Kombination der Produktionsfaktoren eingreift. Er setzt dadurch auch *incentives,* in eine bestimmte Richtung der Energieforschung tätig zu werden. Einseitiges Eingreifen verzerrt den Markt, und dies kann international gesehen negative Wirkungen zeitigen. Ein derartiger einseitiger Eingriff wäre dann verantwortbar, wenn nachweislich einzig die erneuerbaren Energien keine negativen externen Kosten zeitigen. Dies ist indessen nur für die passive Sonnenenergie anzunehmen.

Allerdings würde die Belastung aller Energieträger keine Preisvorteile für die erneuerbaren Energien bewirken. Damit könnten sie ihre Wettbewerbsnachteile gegenüber z.B. fossiler Energie nicht abbauen und insbesondere wären Projekte mit erneuerbarer Energie weiterhin weniger wirtschaftlich als die mit nicht erneuerbarer Energie. Dies wirft die Frage nach dem *Ziel* des Projektes ökologische Steuerreform auf:

- Wollen wir erreichen, dass der Verbrauch von Energie generell zurückgeht, d.h. steht die rationelle Energienutzung im Interesse der Nachhaltigkeit im Mittelpunkt unserer Bemühungen oder
- ist das Ziel die Verbesserung der Wettbewerbsvorteile der erneuerbaren Energien?

Der grösste Vorteil der generellen Belastung von Energie wäre indessen der Verzicht auf die Zweiteilung des Energiemarktes.

Das Besondere der Grundnorm ist, dass sie einen ersten behutsamen Schritt in Richtung Umbau des Steuersystems einleitet.

Das Parlament hat sich mit der Grundnorm für eine Bevorzugung der erneuerbaren Energien ausgesprochen. Dies kann für eine bestimmte Zeit sinnvoll sein, um die erneuerbaren Energien im Sinne einer Initialzündung besonders zu fördern. Langfristig, d.h. wenn die erneuerbaren Energieträger ihren Rückstand an relativer Wettbewerbsfähigkeit aufgeholt haben, wäre indessen eine Ausdehnung der Energieabgabe auf alle Energie wünschbar.

Im folgenden werde ich einige Überlegungen der Wirtschaftsorganisationen, die sich gegen die ökologische Steuerreform aussprechen, im Lichte der grundsätzlichen volkswirtschaftlichen/finanzwirtschaftlichen Überlegungen untersuchen.

Die ökologische Steuerreform im Kreuzfeuer der Kritik

Argument 1: die ökologische Steuerreform schadet der Wirtschaft. Zudem kann eine Lenkungsabgabe, soll sie ihren Zweck erfüllen, langfristig die Arbeitskosten nicht senken helfen. Daher ist eine derartige Umweltabgabe eine Steuer. Neue Steuern sind schlecht für die Wirtschaft und daher abzulehnen. Darum 3x Nein.

Gegenargument 1: Leider wird (vorsätzlich oder fahrlässig) zwischen den verschiedenen Energievorlagen nicht differenziert. Weiter wird verschwiegen, dass sowohl eine reine Lenkungsabgabe wie auch eine Energiesteuer ökologisch wirksam sind und einen Rückgang des Verbrauchs an fossiler Energie bewirken. Allerdings ist auf Grund der geringen Nachfrageelastizität bei Energie die Reaktion der Verbraucher von Energie wegen der Beschränkung auf 2 Rappen/kWh weniger stark. Das Besondere der Grundnorm ist jedoch, dass sie einen ersten behutsamen Schritt in Richtung Umbau des Steuersystems einleitet.

Argument 2: Der Fehler der Grundnorm ist, dass sie nicht emissionsseitig (outputorientiert) ansetzt. Damit wird verpasst, die Verursacher von Umweltverschmutzungen zu belasten.

Gegenargument 2: Steuerobjekt ist der gesamte Verbrauch von konventionellen Energien (Input) mit dem Ziel, mit diesen Erträgen die Arbeitskosten zu senken. Zum Vergleich: wir besteuern auch den Gewinn oder die Löhne, und doch würde

Bau der Grande Dixence. Feier aus Anlass der Leerung des letzten riesigen Betonkübels am 22. September 1961. Photo: Philippe Schmid

niemand die Gewinne von Unternehmungen oder das Arbeiten abschaffen wollen. Auch dieses Argument verkennt also die neue Zielausrichtung des ökologischen Steuersystems: es geht um einen ersten behutsamen Schritt in Richtung aufkommensneutrale Umstrukturierung innerhalb des Steuersystems.

Argument 3: Die Energiesteuern wirken stark regressiv und verschlechtern die finanzielle Situation der mittleren und unteren Einkommensschichten: Sie senken deren verfügbares Einkommen und sind unsozial.

Gegenargument 3: Zunächst wirkt dieses Argument aus Kreisen, die die Mehrwertsteuer erhöhen und die Direkte Bundessteuer abschaffen wollen, wenig überzeugend. Weiter suggerieren die verschiedenen Fallhypothesen, Familien der oberen, mittleren und unteren Einkommensschichten würden in gleich grossen Wohnungen (120 m²) wohnen. Auch ist es nicht haltbar, wenn die Energiesteuer in Prozenten der Einnahmen gemessen wird. Richtig ist vielmehr – wie die OECD-Studie von 1997 aufzeigt – dass die Energieabgabe in Prozenten der Ausgaben zu

messen ist. Dies darum, weil kleine und mittlere Einkommensschichten weniger für Energie ausgeben und daher die Erhöhung dieser Energiekosten sie auch weniger treffen kann (und soll).

Argument 4: Personen, die nicht im Arbeitsprozess sind (Rentner/Hausfrauen), können nicht von der Senkung der Lohnnebenkosten profitieren. Dies ist ungerecht.

Gegenargument 4: Richtig ist, dass Personen, die nicht im Arbeitsprozess stehen, nicht direkt von der Senkung der Lohnnebenkosten profitieren können. Dies ergibt sich aus dem Ziel der Grundnorm, die Arbeitskosten zu verkleinern und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz im Vergleich zu andern Ländern mit weniger ausgebautem sozialem Netz zu sichern. Wenn die Senkung der Krankenkassenprämien gefordert wird, dann sehen die Gegner nicht, dass mit der Senkung der Krankenkassenprämien die Arbeit keinesfalls billiger wird und damit auch keine positiven Effekte auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu erwarten wäre.

- Die *Rentner* profitieren zu einem erheblichen Teil indirekt von der Senkung der Lohnnebenkosten: ihre Rente wird nämlich von jenen finanziert, die jetzt arbeiten (Generationenumlageverfahren). Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen dient daher auch ihnen.
- Die *Hausfrauen* haben mit der 10. AHV-Revision eigene AHV-Gutschriften für die Zeit der Familienpause und den Anspruch auf eine eigene AHV erhalten. Auch sie profitieren davon, wenn die hohen Lohnkosten die Unternehmen nicht weiterhin in hohem Mass dazu animieren, menschliche Arbeitskraft durch maschinelle zu ersetzen und damit der Rentenfinanzierung die Basis zu nehmen.

Argument 5: Umweltsteuern laden die Unternehmungen ein, ihren Standort in andere Länder zu verlegen: sie vernichten Arbeitsplätze im Inland. Wenn schon, dürfte nur in Gemeinschaft mit unseren europäischen Nachbarn gehandelt werden.

Das Ziel der Grundnorm ist, die Arbeitskosten zu verkleinern und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz zu sichern.

Eine Ökologisierung des Steuersystems darf nicht Selbstzweck sein.

Gegenargument 5: Da wir nicht zu den *First-Movern* gehören, können wir die in andern Ländern mit einer Umweltbesteuerung gemachten Erfahrungen nutzen. Die OECD-Studie weist darauf hin, dass die Investitionsdaten und die Informationen über Standortentscheidungen vermuten lassen, dass kaum Unternehmen infolge unterschiedlicher Umweltstandards abgewandert oder *pollution havens* entstanden sind. Richtig ist, dass eine niedrige Steuerbelastung für die Standortbestimmung wichtig ist, dass aber andere Daten den Standortentscheid wesentlich stärker beeinflussen wie Bildungsqualität, Infrastruktur, stabile Wechselkurse und die Arbeitskosten – aber auch eine intakte Umwelt.

Schluss

Volk und Stände haben am 24. September 2000 die Möglichkeit, mit einer Grundnorm eine sanfte Ökologisierung des Steuersystems einzuleiten. Die Wirtschaft ist sich nicht einig in der Beurteilung der Energievorlagen. Neben der Erdölwirtschaft, die z. B. die Grundnorm einführen möchte, sind andere Verbände zu nennen, die sowohl die Grundnorm wie auch die Föderabgabe und/oder die Solarinitiative verwirklicht sehen wollen. Diese Uneinigkeit der Wirtschaft macht einmal mehr deutlich, dass es *die* Wirtschaft nicht gibt und unterschiedliche Bewertungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Persönlich würde ich es bedauern, wenn die Grundnorm abgelehnt, die Förderabgabe / Solarinitiative aber angenommen würden. Dann wäre der Weg für eine Entzerrung der Preise von Arbeit und Energie zur Sicherung der Wohlfahrt aller Bürger und Bürgerinnen u. U. für Jahre verbaut und dies in einem Zeitpunkt, wo die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes zu spürbar sinkenden Energiekosten vorab für die Unternehmungen führen wird. ✦

Ulrich Fischer,
geboren 1940, studierte Jurisprudenz, 1968 Aargauer Fürsprecherpatent. Seit 1988 Anwaltspraxis in Aarau. Von 1973 bis 1980 war er Mitglied des Aargauer Verfassungsrates; von 1981 bis 1988 Mitglied des Grossen Rates, seit 1987 Mitglied des Nationalrates und Mitglied der Aussenpolitischen- und der Energie-Kommission. Verschiedene Publikationen auf dem Gebiet des Atomrechts.

Mehr Schaden als Nutzen

Ablehnung der Energievorlagen angezeigt

Dass von den 3 Energievorlagen, über die am 24. September Volk und Stände abzustimmen haben, die Solarinitiative und deren Gegenvorschlag in Form des Förderabgabeartikels aus grundsätzlichen ordnungs- und energiepolitischen Erwägungen abgelehnt werden müssen, darüber herrscht in Kreisen, die nicht der Allianz der potentiellen Subventionsempfänger angehören oder aus ideologischer Verblendung heraus handeln, weitgehend Einigkeit. Weniger klar sind die Positionen bei der dritten Vorlage, der Grundnorm, die nach Auffassung der Parlamentsmehrheit die verfassungsmässige Grundlage für eine ökologische Steuerreform bilden soll. Gewichtige Argumente sprechen indessen auch gegen diese Vorlage, die bedeutende Mängel aufweist und deshalb nicht geeignet ist, den ihr zugedachten Zweck zu erreichen.

Solarinitiative und Förderabgabe – falsche Weichenstellung

Die Solarinitiative verlangt die Erhebung einer sukzessive von 0,1 auf 0,5 Rp./kWh ansteigenden Abgabe auf nicht nichterneuerbarer Energie, deren Ertrag schwergewichtig zur Subventionierung der Solarenergie zu verwenden wäre. Die als Gegenvorschlag dazu vom Parlament verabschiedete Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung nimmt dieses Anliegen in geänderter Form auf, indem die Abgabe 0,3 Rp./kWh betragen und der Erlös von voraussichtlich rund 500 Mio. Franken im Jahr je zu einem Viertel zur Subventionierung der Solarenergie, der rationellen Energienutzung und der Wasserkraft verwendet werden soll, während der letzte Viertel noch zur Disposition stehen würde.

Neue Subventionswirtschaft

Die Forschung im Bereich der erneuerbaren Energien wurde in den letzten Jahren unter Einsatz von Bundesmitteln laufend verstärkt, während jene im Bereich der Kernenergie reduziert wurde. Dagegen ist nichts einzuwenden; es ist eine Staatsaufgabe, vor allem die Grundlagenforschung zu unterstützen. Dies wurde bei der Kernenergie so gehandhabt; bei den alternativen Energien soll es nicht anders sein.

Was indessen nun mit der Solarinitiative oder mit der Übergangsbestimmung als Grundlage zum Förderabgabegesetz passieren soll, hat mit der Staatsaufgabe der Grundlagenforschung nichts mehr zu tun, weil sowohl mit der einen als auch mit der anderen Regelung ein Mechanismus zur Subventionierung der *Anwendung* bereits erforschter Energieformen aufgezogen werden soll. Vor der Einführung einer neuen Subventionswirtschaft sollten wir uns aber hüten. Auch wenn die Unterstützung unter dem Titel «Anschubhilfe» zeitlich begrenzt werden soll (Solarinitiative 25 Jahre, Förderabgabe 10+5 Jahre), lehrt die Erfahrung, dass einmal eingeführte Subventionen nur sehr schwer wieder abgeschafft werden können; die Landwirtschaft liefert hiefür den klaren Beweis. Deshalb: Hände weg von einem neuen Subventionsmechanismus!

Zusätzliche Steuerbelastung – Erhöhung der Staatsquote

Die Schweiz gehört zu den Ländern, in denen in den letzten Jahren die Staatsquote am meisten gestiegen ist. Wenn die Grundnorm aufkommensneutral ausgestaltet ist und damit die Staatsquote nicht erhöht wird, so trifft dies für die Förderabgabe nicht zu. Wenn auch die 0,3 Rp./kWh (resp. 0,5 Rp. Solarinitiative) bei oberflächlicher Betrachtung kein enormer Betrag zu sein scheint, sind sie dennoch eine neue Steuer, die unsere Wirtschaft belastet und damit unsere Konkurrenzfähigkeit schwächt. Die Schweiz erträgt

keine zusätzliche Steuerbelastung, nachdem diese in den letzten 10 Jahren bereits von 30 auf 35 Prozent angestiegen ist und damit eine der höchsten Zunahmen seit dem Krieg aufweist. Die Behauptung der Befürworter dieser Abgaben, diese hätten per Saldo einen positiven Beschäftigungseffekt in der Schweiz, hat zwar dazu geführt, dass sich einige Gewerbezweige in der Hoffnung, neue Aufträge ergattern zu können, hinter die Vorlagen stellen, doch dürften die Arbeitsplatzverluste infolge Reduktion der Konkurrenzfähigkeit wesentlich mehr ausmachen als die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Einführung der subventionierten Energieformen.

Unheilige Allianz

Warum war es möglich, in den eidgenössischen Räten zwar nicht eine Mehrheit für die Solarinitiative, aber doch für die Förderabgabe zu finden? Indem die Förderabgabe nicht nur die Subventionierung der Solarenergie, sondern auch anderer alternativer Energien, wie Geothermie, Holz und Biomasse sowie die Förderung der einheimischen Wasserkraft vorsieht, stellten sich nicht nur Linke, Grüne und Umweltschützer hinter die Vorlage, sondern auch die Vertreter der Land- und Forstwirtschaft sowie – von der Zahl her vor allem im Ständerat bedeutungsvoll – die Vertreter der Bergkantone in Sorge um die Zukunft der Wasserkraft im liberalisierten Strommarkt. Daraus ergab sich – wie ich es nenne – eine «unheilige Allianz» der vereinigten Subventionsempfänger, die schliesslich in den Räten über die Mehrheit verfügte.

Deutliche Ablehnung geboten

Mit der Annahme der Solarinitiative oder der Förderabgabe wurde eine energiepolitische Weiche falsch gestellt. Der Einsatz erneuerbarer Energien ist zu begrüssen, doch sollen sich diese in der Anwendung auf dem Markt selbst durchsetzen, nachdem deren Erforschung durch den Staat gefördert worden ist. Die Wasserkraft hat die vorgesehenen Staatskrücken nicht nötig. Sollte sich die Überbrückung eines Engpasses bei der Amortisation einzelner neuerer Werke im Zuge der Strommarktöffnung als nötig erweisen, so ist eine entsprechende Darlehenslösung im Rahmen des Elektrizitätsmarktgesetzes zu treffen; hiezu ist jedenfalls nicht ein neues allumfassendes Subventionsgeflecht angezeigt. Sowohl die Solarinitiative als auch die Übergangsbestimmung für eine Förderabgabe sollten deshalb klar abgelehnt werden.

Betonierungsarbeiten an der Blava (Betonzentrale für die ganze Baustelle). Photo: Frank Gygli

Hände weg von einem neuen Subventionsmechanismus!

Unzweckmässige Grundnorm

Abgabe auf Ressourcen statt auf Emissionen

Zunächst ist nicht einsehbar, weshalb die Abgabe nur auf nichterneuerbaren Energien erhoben werden soll. Wenn schon, müssten alle Energieträger gleich behandelt werden. Sodann ist es falsch, die Ressourcen zu belasten. Wenn man einen ökologischen Effekt erreichen will, müssten die Emissionen belastet werden, um einen Anreiz zu schaffen, diese möglichst gering zu halten und damit die Umwelt möglichst

wenig zu belasten. Mit dem CO_2-Gesetz ist in dieser Hinsicht ein richtiger Ansatz gewählt worden; auch bei der ökologischen Steuerreform sollte auf dieser Schiene weitergefahren werden. Würden dagegen die Ressourcen belastet, fiele die ökologische Dividende mangels Anreiz wohl sehr bescheiden aus.

Verteuerung der Energieträger trifft die sozial Schwächsten

Die Verteuerung der Energieträger durch die in der Grundnorm vorgesehenen max. 2 Rp./kWh wäre bedeutend; sie würde beim Heizöl beispielsweise rund 50 Prozent ausmachen. Dies würde sich direkt auf die Mieten auswirken und damit die sozial schwächeren Schichten treffen. Es ist deshalb nur schwer nachvollziehbar, dass sich die SP vehement für diese Energievorlagen stark macht.

Die staatliche Belastung der Energieträger würde auch eine gigantische Lastenumverteilung von den Dienstleistungen zu den produzierenden Industrien in Gang setzen, das die ersteren, weil personalintensiv, entlastet, während vor allem die energieintensiven Produkte zusätzlich belastet würden, selbst wenn der Verfassungsartikel gewisse Milderungen vorsieht. Im übrigen sind die Ölpreise in letzter Zeit auf dem Markt stark angestiegen, was die unerwünschten Effekte der Energieabgabe noch bedeutend verstärken würde. Auch deshalb ist es wohl nicht richtig, unsere Konkurrenzfähigkeit gerade jetzt durch staatliche Massnahmen noch zusätzlich zu beeinträchtigen. Solche dürften – wenn schon – nur im Gleichschritt mit den wichtigsten Nachbarstaaten ins Auge gefasst werden.

Zweite Dividende als Illusion

Zwar beinhaltet die Grundnorm den richtigen Ansatz der Aufkommensneutralität, indem der Erlös aus der Energieabgabe vollständig über eine entsprechende Reduktion der Lohnnebenkosten zurückerstattet würde. Diese geringfügige Reduktion der Lohnnebenkosten – 1/2 Prozent Arbeitgeberbeiträge, 1/2 Prozent Arbeitnehmerbeiträge – wäre leider so gering, dass sie kaum Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsituation in der Schweiz hätte, zumal dieses Argument in letzter Zeit wesentlich an Stichhaltigkeit eingebüsst hat. Die negativen Auswirkungen der Energiepreiserhöhungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz wären ohne Zweifel wesentlich grösser als die entsprechenden positiven durch die geringfügige Senkung der Lohnnebenkosten. Die sogenannte Zweite Dividende dürfte sich als Illusion erweisen.

Die Verteuerung der Energieträger würde beim Heizöl beispielsweise rund 50 Prozent ausmachen. Dies würde sich direkt auf die Mieten auswirken und damit die sozial schwächeren Schichten treffen.

Ökologische Elemente in die neue Finanzordnung einbauen

Auf das Jahr 2007 muss die Eidgenössische Finanzordnung erneuert werden. Dies soll aufgrund eines Gesamtkonzeptes erfolgen können. Mit der vorgezogenen Grundnorm würde ein Element herausgebrochen, ein Teil der Finanzreform präjudiziert, was nicht erwünscht ist. Wenn geltend gemacht wird, die Vorlage zur Finanzordnung werde sicher nicht aufkommensneutral wie die Grundnorm ausgestaltet, so ist zu berücksichtigen, dass dies mit oder ohne Grundnorm der Fall sein kann, wobei die Finanzordnung ebenfalls Verfassungsrang hat und damit zur dominierenden *lex posterior* wird. Gegen die Erhöhung der Staatsquote muss in diesem Zeitpunkt so oder so wieder angetreten werden.

Fazit

Diese zahlreichen gewichtigen Gründe sprechen gegen die Annahme der Grundnorm. Sie sollte auch von jenen abgelehnt werden, die sich mit dem Gedanken befreunden können, dass die neue Finanzordnung auch ökologische Elemente enthalten soll, wie dies unser Finanzminister bereits angekündigt hat. ✦

Silvio Borner, *geboren 1941, studierte Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule St. Gallen, 1969 Promotion zum Dr. oec., 1973 Habilitation an der Universität St. Gallen. Von 1974 bis 1978 Ordentlicher Professor für Volkswirtschaft Universität St. Gallen, seit 1978 Ordentlicher Professor an der Universität Basel und Vorsteher des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums (WWZ) in Basel.*

Polit-ökonomische Gedankensplitter zur schweizerischen Energiepolitik

Mit der üblichen Verspätung auf der internationalen Marschtabelle kommt auch die schweizerische Energiepolitik in Bewegung. Zum einen geht es um die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte, zum anderen um eine (angeblich) ökologische Steuerreform.

Unser Parlament hat es zustande gebracht, die beiden Vorlagen, nämlich das Energiemarktgesetz und die sog. Förderabgabe so (unselig) miteinander zu verknüpfen, dass die Elektrizitätsmarktliberalisierung erst in Angriff genommen werden soll, wenn das Volk am 24. September den Förderabgaben bzw. dem Subventionssegen für die Wasserkraft zugestimmt hat. Was grossspurig als energiepolitische Wende angekündigt wird, entpuppt sich bei näherem Zusehen als eine für schweizerische Liberalisierungsschritte leider typische Mischung aus Bremsen (bei der Marktöffnung) und Gasgeben (bei den Steuern und Subventionen).

Vor etwa 10 Jahren standen wir bei der Telekommunikation an einem ähnlichen Punkt: Als das Fernmeldegesetz endlich alle Kompromisshürden übersprungen hatte, war sein Inhalt durch die Realität bereits zur Bedeutungslosigkeit verkommen. Analoges läuft in der Elektrizitätswirtschaft ab:

Der Markt bricht sich seine Bahn – auch ohne Gesetz. Eine derart «wilde» Liberalisierung ist jedoch nicht unproblematisch.

Falsche Fragestellungen

Jedem «Netzwerkökonomen» ist nämlich absolut klar, dass die Netzwerkeigenschaften nur dann mit Markteffizienz verträglich sind, wenn gewisse staatliche Leitplanken die richtigen Anreize für die Produzenten, die Übertragungs- und Verteilunternehmen setzen.

Dabei stehen in der Schweiz leider schon wieder falsche Fragestellungen im Vordergrund.

Die *erste* betrifft die sog. Abgeltung nicht-amortisierbarer Investitionen vorab bei grossen Speicherwerken und Kernkraftwerken. Die sinkenden Verkaufspreise für die Ware Strom würden die Vollkosten nicht mehr decken und so eine volle Abschreibung der Anlagen verunmöglichen, was eben eine Abgeltung seitens des Staates erfordere. Dieses Argument ist gleich zweifach verkehrt.

Zum einen haben kapitalintensive, langlebige Produktionsanlagen wie Staudämme oder Kernkraftwerke eine ganz spezielle Kostenstruktur. Sie weisen wohl relativ hohe Durchschnitts- oder Vollkosten auf, aber sehr niedrige Grenzkosten.

Zum anderen ist kein sinnvolles Szenarium vorstellbar, das ein Absinken der Preise pro kW/h unter oder auch nur in die Nähe dieser Grenzkosten mit sich brächte. In einem voll liberalisierten Markt werden die Grenzkosten der billigsten Neuinvestitionen (Gas- und Dampfkraftwerke) die Marke nach unten setzen. Und diese sind höher als die Grenzkosten der bereits existierenden Speicher- oder Nuklearanlagen.

Aus *wirtschaftlichen* Gründen wird somit mit Sicherheit kein Speicherkraftwerk (und auch kein KKW) abgestellt werden müssen.

Bleibt das *zweite* Argument der unvollständigen Abschreibung. Auch dieses ist nicht stichhaltig; denn vor dem Hintergrund zu einer Lebensdauer von 50–100 Jahren ist eine liberalisierungsbedingte Preissenkung unter die Durchschnittskosten nur eine kleine, transitorische Episode. Die jetzt durch die Liberalisierung freigelegten, europaweiten Überkapazitäten werden relativ rasch abschmelzen, weil sich beim vorherrschenden Preisniveau Neu- bzw. Ersatzinvestitionen nicht lohnen und weil (hoffentlich) die Dreckschleudern aus Braun- und Steinkohle durch steigende Emissionsabgaben (analog CO_2-Steuer) aus dem Verkehr gezogen werden.

Neue Chancen

Der freie Markt wird eine starke Spreizung der Preise zwischen Spitzen- und Niedrigbelastung herbeiführen. Hier öffnen sich ganz neue Chancen für die hochwertige, rasch verfügbare Spitzenenergie der Speicherwerke. Und dann noch etwas: Bevor neue Subventionen an die schweizerischen Wasserkraftwerke aus dem Füllhorn neuer Energiesteuern ausgeschüttet werden, sollte man die bereits bestehenden, versteckten parafiskalischen Belastungen der Elektrizität aus Wasserkraft beseitigen. Man kann doch nicht mit der einen Hand die Wasserkraft fiskalisch melken und mit der anderen – der hohlen – nach Abgeltungen rufen.

Ob sich die grossen Staudämme oder die KKW Gösgen und Leibstadt als «Fehlinvestitionen» herausstellen oder nicht, werden wir erst am «Ende des Tages», d. h. in einigen Jahrzehnten wissen. Ich würde ganz klar das Gegenteil vermuten, weil mittelfristig die Energiepreise wieder steigen werden. So oder so ist es hier und heute aber nicht angezeigt, gewissermassen auf Vorrat und auf Kosten der Konsumenten (unbewiesene) Kapitalverluste abzugelten. Sollten solche dann tatsächlich in 20–30 Jahren festgestellt werden, so stellt sich dannzumal nur noch die Frage ihrer Verteilung. Dabei sind ordnungspolitisch sicher die Eigentümer gefordert.

Komplexer Mix von Ideologie und Interesse

Die Abstimmungen vom 24. September sind ein interessantes polit-ökonomisches Experiment. Auf der einen Seite haben wir eine schwer zu unterscheidende Vermischung von ideologischen und interessenpolitischen Positionen.

Dabei ist unter Fachleuten ziemlich unbestritten, dass die wirkliche Energievergeudung nicht in der Stromproduktion, sondern im Verkehr stattfindet. Zweitens ist ebenfalls ziemlich klar, dass erneuerbare Energien (inkl. Wasser) ein beschränktes Potential aufweisen und so der Anteil der fossilen und nuklearen Stromproduktion auf Jahrzehnte dominant bleiben wird. Wie der Wettlauf zwischen GUD (Gas und Dampf) und den Nuklear-technologien ausgehen wird, hängt von der CO_2-Problematik ab.

Die Verlagerung von Lohnsteuern bzw. die Finanzierung von Subventionen durch die Energiesteuern wird der Umwelt helfen, aber der Wirtschaft schaden.

Aus wirtschaftlichen Gründen wird somit mit Sicherheit kein Speicherkraftwerk (und auch kein KKW) abgestellt werden müssen.

Auch dem Energiesparen sind im Bereich der Elektrizität relativ enge Grenzen gesetzt, wie die letztjährige Verbrauchszunahme von 3 Prozent in der Schweiz belegt.

Die Grenzen des Stromsparens einerseits wie der alternativen Energien (Sonne und Wind) andererseits sind für die Stromwirtschaft aus technologischen Gründen schon eng gezogen. Dabei ist die (unzuverlässige) zeitliche Verfügbarkeit von Sonne und Wind im Moment der Verbrauchsspitze z. B. an einem trüben Januarabend das grösste Handicap.

Der politische Versuch, durch massive Subventionen und Steuern diese Grenzen zu sprengen und ökonomisch zum *break-even-point* zu führen, wird im Fiasko enden.

Denn über dieses sind sich mittlerweile alle einig: Es wird keine *«doppelten Dividenden»* geben, sondern die Verlagerung von Lohnsteuern bzw. die Finanzierung von Subventionen durch die Energiesteuern wird der Umwelt helfen, aber der Wirtschaft schaden. Die Wirtschaft sind wir: die Arbeitnehmer und Konsumenten. Genausowenig wie der Hund die Hundesteuer bezahlt, genauso wenig bezahlt die «Industrie» die Energiesteuern. Da wir in der Schweiz bereits ein flexibles, zielgerichtetes und wirkungsvolles CO_2-Gesetz in Kraft gesetzt haben, ist die ökologische Wende in die richtige Richtung bereits eingeleitet. Und dies, obwohl die Schweiz den niedrigsten CO_2-Ausstoss pro Kopf der Bevölkerung bzw. pro Einheit des Bruttoinlandprodukts aufweist. Alles Übrige wird die Marktliberalisierung besser richten als schädliche neue Steuern und unwirksame neue Subventionen. ✦