

zu 97.028

Gegenentwürfe zu den Volksinitiativen

**"Für die Belohnung des Energiesparens und gegen die
Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative)**

und

"Für einen Solarrappen" (Solar-Initiative)

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S)

vom 4. Februar 1999

Inhalt	Seite
Übersicht	3
1 Ausgangslage und Vorgehen	4
2 Wortlaut der Initiativen	5
2.1 Energie-Umwelt-Initiative	5
2.2 Solar-Initiative	5
3 Gegenentwürfe der Kommission zu beiden Initiativen	6
3.1 Das Konzept der Kommission	6
3.1.1 Warum Gegenentwürfe zu den Volksinitiativen?	6
3.1.1.1 Politische Gründe	6
3.1.1.2 Sachliche Gründe	7
3.1.2 Abgaben auf Energieträgern	8
3.1.3 Stellungnahme zu den Volksinitiativen	9
3.1.4 Ergebnis der Vernehmlassung	10
3.1.4.1 Grundnorm	10
3.1.4.2 Förderbestimmungen	10
3.1.5 Schlussfolgerung	11
3.1.5.1 Verhältnis der Vorschläge zum CO ₂ -Gesetz	11
3.1.5.2 Zusammenfassung der Kommissionsvorschläge	11
3.2 Wortlaut der Gegenentwürfe	12
3.2.1 Grundnorm Art. 24 ^{octies} Abs. 5-9 (neu) BV	12
3.2.2 Übergangsbestimmung Art. 24 (neu) BV	12
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Gegenentwürfe	13
4.1 Kommentar zur Grundnorm Art. 24 ^{octies} Abs. 5-9 (neu) BV	13
4.2 Kommentar zur Übergangsbestimmung Art. 24 (neu) BV	14
5 Auswirkungen	16
5.1 Wirtschaftliche Auswirkungen	16
5.1.1 Grundnorm	16
5.1.2 Übergangsbestimmung	17
5.2 Finanzielle Auswirkungen	18
5.3 Personelle Auswirkungen	18
6 Verhältnis zum europäischen und zum internationalen Recht	19
7 Minderheit	19
8 Fristverlängerung	19
Bundesbeschluss A	
über die Volksinitiative "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)", Entwurf	20
Bundesbeschluss B	
über die Volksinitiative "für einen Solarrappen (Solar-Initiative)", Entwurf	22
Anhang	25

Übersicht

Am 17. März 1997 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zu den beiden in diesem Bericht behandelten Volksinitiativen ("Energie-Umwelt-Initiative" und "Solar-Initiative") mit dem Antrag auf Ablehnung ohne Gegenentwürfe. Das Geschäft ging an die UREK des Ständerates.

Die UREK-S ging bei der Analyse ihrer Arbeit davon aus, dass es notwendig sei, die hängigen Geschäfte im Bereich "Energieabgaben" zu sichten, zu ordnen und im Hinblick auf eine im Volk akzeptierte Umwelt- und Energiepolitik geeignet zu bündeln. Dabei war ihr bewusst, dass sowohl die Probleme der Sozialwerke wie auch die Auswirkungen der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes in diesen Politikbereich hineinwirken. Leitplanken ihrer Diskussionen waren einerseits die beiden Volksinitiativen und die Gesetzgebungsarbeiten am CO₂-, Energie- und Elektrizitätsmarktgesetz, andererseits die verschiedenen Vorstösse in Richtung einer "ökologischen Steuerreform". Die UREK-S ging davon aus, dass eine politisch tragfähige, langfristig angelegte Lösung der Probleme weder durch Umsetzung der beiden Volksinitiativen noch in der Enge der geltenden Verfassungsbestimmungen gefunden werden könne, sondern dass dafür eine von Volk und Ständen zu genehmigende neue Verfassungsgrundlage zu schaffen sei. Eine fünfköpfige Subkommission wurde beauftragt, im Rahmen eines sowohl sachlich wie politisch "gemischten" Konzeptes Entwürfe für Verfassungsartikel als Gegenvorschläge zu den beiden Volksinitiativen auszuarbeiten.

Als Resultat der über einjährigen Arbeit schlägt die UREK-S folgendes vor:

Der "Energie-Umwelt-Initiative" wird ein Verfassungsartikel Artikel 24^{octies} Absätze 5-9 (neu) entgegengestellt, der als "Grundnorm" die wesentlichen Eckpfeiler für erste Schritte zu einer ökologischen Steuerreform enthält und damit jenen Spielraum schafft, den die heutige Verfassung trotz Energie- und Umweltartikel noch nicht bietet. Nach der Annahme durch Volk und Stände und Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung durch den Bundesrat wird sie es gemäss den Vorstellungen der UREK-S erlauben, ab Beginn des Jahres 2004 mittels einer ökologisch orientierten Energieabgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern rund 2,5 - 3 Milliarden Franken abzuschöpfen und damit die obligatorischen Lohnnebenkosten um insgesamt ein Lohnprozent zu senken, also den Energieeinsatz zu verteuern und den Arbeitseinsatz zu verbilligen.

Die UREK-S liess sich aber auch von den Beschlüssen des Bundesrates und des Nationalrates (EAB) leiten, die neben dieser Energieabgabe die Einführung einer rasch wirksamen, befristeten, zweckgebundenen Förderabgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern zur Unterstützung der Entwicklung und des Einsatzes der erneuerbaren Energien (einschliesslich der einheimischen Wasserkraft) und der effizienten Energieverwendung fordern. Die UREK-S schlägt vor, als Gegenentwurf zur "Solar-Initiative" und deren Förderzwecken den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung einen zweiten, von der Grundnorm unabhängigen Artikel beizufügen. Er soll es erlauben - aufgrund einer eigenständigen Kompetenz zur Erhebung einer Förderabgabe von 0,2 Rappen pro kWh während 10 Jahren, mit Verlängerungsmöglichkeit um maximal 5 Jahre, - die erneuerbaren einheimischen Energieträger inkl. Wasserkraft sowie die rationelle Energienutzung zu fördern. Diese vorgezogene Abgabe soll aber nach dem allfälligen Inkrafttreten der Bestimmungen der Grundnorm ab 2004 durch den Einsatz eines Teils der aufgrund der Grundnorm erhobenen Energieabgaben für die Förderzwecke ersetzt werden.

Im Interesse einer raschen Wirksamkeit der Förderung schlägt die UREK-S zudem - inhaltlich im Einklang mit den Beschlüssen des Nationalrats zum EAB - vor, das zur Übergangsbestimmung gehörige Ausführungsgesetz parallel zu der Arbeit an der Verfassungsgrundlage zwischen den beiden Kammern der Bundesversammlung auszudiskutieren und - vorbehältlich der Schlussabstimmung - zu bereinigen (siehe den Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999 der UREK-S zu ihrer parlamentarischen Initiative "Förderabgabebeschluss (FAB)"¹). Damit kann die erwünschte Förderung im Falle einer Annahme der Übergangsbestimmung durch Volk und Stände bereits ab Beginn des Jahres 2001 einsetzen.

¹ BBI 1999

Bericht

1 Ausgangslage und Vorgehen

Am 17. März 1997 verabschiedete der Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung seine Botschaft 97.028 zu den beiden in diesem Bericht behandelten Volksinitiativen ("Energie-Umwelt-Initiative" und "Solar-Initiative") mit dem Antrag auf Ablehnung ohne Gegenentwurf. Erstrat für diese Vorlage ist der Ständerat, vorberatende Kommission die UREK.

Im Bereich "Energieabgaben" sind z. Zt. neun Geschäfte pendent. Folgende Volksinitiativen sind eingereicht:

1. 97.028 Energie-Umwelt-Initiative
2. 97.028 Solar-Initiative
3. 97.088 Tandem-Initiativen
(insbesondere die Initiative "für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!").

Folgende Gesetzesentwürfe sind angekündigt, hängig oder von den Räten bereits verabschiedet:

4. 96.067 Energiegesetz (insbesondere Energieabgabebeschluss (EAB) gemäss Nationalrat)
5. 97.030 CO₂-Gesetz
6. Elektrizitätsmarktgesetz.

Folgende parlamentarische Vorstösse sind hängig:

7. 97.3540 Motion UREK N Strategie "Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz". Ökologische Steuerreform (97.033)
8. 97.3495 Motion Iten. Umbau des Steuersystems.

Zudem hat der Bundesrat in seinen Legislaturzielen 1996 - 99 angekündigt, dass er im Hinblick auf die nächste Revision der Bundesfinanzordnung im Jahre 2006 die

9. ökologische Steuerreform

vorbereiten wolle. Später hat er diese Aussage dahingehend präzisiert, dass er angesichts der Dringlichkeit des Vorhabens bereits 1999 dazu eine Vernehmlassung durchführen wolle.

Angesichts dieser Vielfalt von Geschäften beschloss die UREK-S im November 1997 nach der Debatte des Energiegesetzes im Ständerat (insbesondere über den vom Nationalrat vorgeschlagenen Art. 14bis), einerseits zwei Hearings mit den interessierten Kreisen und mit den Initianten der Energie-Umwelt- und der Solar-Initiative abzuhalten, andererseits eine fünfköpfige Subkommission zum Fragenkomplex "Energieabgaben" einzusetzen. Diese erhielt den Auftrag, im Rahmen einer Bestandesaufnahme aller Geschäfte einen oder mehrere Verfassungsartikel als Gegenentwurf zu beiden Volksinitiativen vorzuschlagen.

Mitglieder der Subkommission waren Gian-Reto Plattner, Präsident, sowie die Damen und Herren Erika Forster, Jean Cavadini, Bruno Frick und Ulrich Zimmerli. Die Sitzungen wurden seitens der Verwaltung von Vertretern der Bundesämter für Energie (BFE), für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), für Justiz (BJ) sowie der Finanzverwaltung (EFV) begleitet. Die Subkommission berichtete der UREK-S regelmässig über den Fortgang der Arbeiten und legte ihr schliesslich im Juli 1998 ihre Vorschläge betreffend zwei Verfassungsartikel als Gegenentwürfe zur "Energie-Umwelt-Initiative" und zur "Solar-Initiative" vor. Die UREK-S genehmigte den Bericht und beschloss, im Rahmen einer Vernehmlassung, die interessierten Kreise um ihre Meinung zu bitten.

Die Vernehmlassung dauerte bis Ende September 1998 und umfasste neben dem Projekt der UREK-S auch den Energieabgabebeschluss des Nationalrates. Die eingegangenen Antworten wurden vom Bundesamt für Energie zuhanden der UREK-S ausgewertet und kommentiert. Über die Ergebnisse berichten wir zusammenfassend unter Ziff. 3.1.4.

Im November 1998 nahm die UREK-S die inzwischen gefassten ersten Rahmenbeschlüsse des Bundesrates zum Thema "Energieabgaben" vom Oktober 1998 zu Kenntnis, fasste ihrerseits erste definitive Richtlinienbeschlüsse und beauftragte erneut ihre Subkommission, die beiden Gegenentwürfe im Lichte der Vernehmlassung zu überarbeiten. Die Subkommission brachte die gemäss den Richtlinien der UREK-S bereinigten Vorschläge am 4. Februar 1999 wieder in die UREK-S zurück, wo sie diskutiert, genehmigt und zuhanden des Ständerates verabschiedet wurden.

2 Wortlaut der Initiativen

2.1 Energie-Umwelt-Initiative

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 24^{octies} Abs. 6 (neu)

- ⁶ a. Zum Schutze der Umwelt, der Landschaft und des Klimas trifft der Bund Massnahmen, damit der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger stabilisiert und anschliessend schrittweise auf ein verträgliches Mass vermindert wird.
- b. Um diese Ziele zu erreichen, erhebt der Bund eine Lenkungsabgabe auf dem Verbrauch aller nicht-erneuerbaren Energieträger und der Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt elektrischer Leistung. Der Bundesrat legt dazu die Abgabesätze fest. Er berichtet dem Parlament jährlich über die Erreichung der Lenkungsziele.
- c. Die Abgabe ist aussenhandelsverträglich zu gestalten. Bei der Gesetzgebung können befristete Sonderregelungen, insbesondere für besonders energieintensive Betriebe erlassen werden. Indexwirkungen können neutralisiert werden. Regionalwirtschaftliche Anliegen sind zu berücksichtigen, sofern sie den Zielen nach Buchstabe a nicht zuwiderlaufen.
- d. Der Reinertrag wird sozialverträglich und staatsquotenneutral zur Kompensation der Abgabebelastung von Haushalten und Betrieben verwendet. Der Ausgleich begünstigt Haushalte und Betriebe so, dass der sparsame und effiziente Energieeinsatz belohnt wird.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 21 (neu)

Ist die Gesetzgebung drei Jahre nach Annahme des Artikels 24^{octies} Absatz 6 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger wird innert acht Jahren nach Annahme von Artikel 24^{octies} Absatz 6 der Bundesverfassung stabilisiert und anschliessend während 25 Jahren um durchschnittlich 1 Prozent pro Jahr vermindert.

2.2 Solar-Initiative

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 24^{octies} Abs. 5 (neu)

- ⁵ a. Zur Förderung der Sonnenenergienutzung auf überbauten Flächen sowie der effizienten und nachhaltigen Energienutzung erhebt der Bund eine indexierte Abgabe von 0,1 ansteigend auf

0,5 Rappen pro Kilowattstunde auf dem Endverbrauch der nicht erneuerbaren Energieträger. Mindestens die Hälfte des Abgabeertrages wird für die Sonnenenergienutzung verwendet.

- b. Bei der Förderung berücksichtigt der Bund regionalwirtschaftliche Anliegen. Er kann spezielle Bestimmungen und Anpassungsfristen für besonders energieintensive Betriebe erlassen. Dem bestehenden und berechtigten Denkmal- und Ortsbildschutz wird Rechnung getragen. Nicht zweckgebundene Abgaben auf Energieträgern können an Stelle der Abgabe nach Buchstabe a verwendet werden.
- c. Das Gesetz regelt das Nähere.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹ Ist die Gesetzgebung innert drei Jahren nach Annahme des Artikels 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen gilt der volle Abgabesatz. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des vollen Abgabesatzes erlischt Artikel 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung.

² Angemessene Beiträge nach Artikel 24^{octies} Absatz 5 Buchstabe a der Bundesverfassung werden auch für bestehende Solaranlagen ausgerichtet, sofern sie bei Annahme dieser Verfassungsbestimmung nicht länger als ein Jahr in Betrieb sind.

3 Gegenentwürfe der Kommission zu beiden Initiativen

3.1 Das Konzept der Kommission

Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft, beide Volksinitiativen ohne direkte Gegenentwürfe zur Ablehnung zu empfehlen. Die UREK-S hingegen schlägt vor, den beiden Volksinitiativen je einen Verfassungsartikel - eine "Grundnorm" Artikel 24^{octies} Absätze 5-9 (neu) BV und eine zeitlich befristete Übergangsbestimmung Artikel 24 (neu) BV - als voneinander unabhängige Gegenentwürfe entgegenzustellen, dabei auf gewisse Anregungen der Initiativen zu verzichten, andere aber zu übernehmen, neu zu gliedern und mit zusätzlichen Bestimmungen zu ergänzen.

Zudem schlägt sie vor, die Ausführungsgesetzgebung zur Übergangsbestimmung Artikel 24 (neu) bereits vor deren Genehmigung durch Volk und Stände auszuarbeiten und im Parlament zu bereinigen. Die Schlussabstimmung soll allerdings erst nach einer allfälligen Annahme der Übergangsbestimmung durch Volk und Stände erfolgen. Der entsprechende Entwurf der UREK-S für einen "Förderabgabebeschluss (FAB)" wird im Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999 vorgestellt und kommentiert.

3.1.1 Warum Gegenentwürfe zu den Volksinitiativen?

3.1.1.1 Politische Gründe

Die UREK-S ging bei ihrer Arbeit davon aus, dass es notwendig sei, die hängigen Geschäfte im Bereich "Energieabgaben" zu sichten, zu ordnen und im Hinblick auf eine mehrheitsfähige, im Volk akzeptierte Umwelt- und Energiepolitik geeignet zu bündeln. Dabei war ihr klar, dass sowohl die Probleme der Sozialwerke (demographisch bedingtes Defizit) wie auch die Auswirkungen der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes (nicht amortisierbare Investitionen) entscheidend in diesen Politikbereich hineinwirken. Sie beschränkte sich deshalb nicht auf eine "reine", fiskalquotenneutrale Energie-Lenkungsabgabe, wie sie vor allem von Seiten der Wirtschaftsverbände wiederholt gefordert worden ist, sondern war vielmehr bestrebt, die Lösung im Rahmen eines sowohl sachlich wie politisch "gemischten" Konzeptes zu suchen.

Leitplanken ihrer Diskussionen waren einerseits die beiden Volksinitiativen und die Gesetzgebungsarbeiten an den CO₂-, Energie- und Elektrizitätsmarktgesetzen, andererseits die verschiedenen Vorstösse in Richtung einer "ökologischen Steuerreform". Sie ging davon aus, dass eine politisch tragfähige, langfristig angelegte Lösung aller gleichzeitig zu beachtenden Probleme weder durch Umsetzung der beiden Volksinitiativen noch in der Enge der geltenden Verfassungsbestimmungen gefunden werden könne (siehe die verschiedenen Gutachten über die Verfassungsmässigkeit von Lenkungsabgaben²), sondern dass dafür eine von Volk und Ständen zu genehmigende neue Verfassungsgrundlage zu schaffen sei. Die UREK-S ist zudem überzeugt, dass eine sowohl in der Gesetzgebung wie im Vollzug so komplexe Aufgabe wie die erstmalige Einführung einer Energie-Lenkungsabgabe vom Parlament nicht im Alleingang erarbeitet werden kann, wie gut auch immer die Zusammenarbeit mit Bundesrat und Verwaltung sei, sondern dass dazu eine Vorlage des Bundesrates notwendig ist.

Diese Einsichten führten sie einerseits dazu, eine fiskalquotenneutrale Lenkungsabgabe in Form der im weiteren "Grundnorm" genannten Verfassungsbestimmung als umfassenden, aber offenen Gegenentwurf zur Energie-Umwelt-Initiative auszuarbeiten, die Ausgestaltung der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung aber wie gewohnt Bundesrat und Verwaltung zu überlassen. Diese Arbeitsteilung drängt sich auch deshalb auf, weil der Bundesrat bereits Vorarbeiten im Hinblick auf eine ökologische Steuerreform in Angriff genommen hat.

Andererseits liess sich die UREK-S aber auch von den Beschlüssen des Bundesrates und des Nationalrates leiten. Der Nationalrat fordert neben der Ausarbeitung einer Energie-Lenkungsabgabe auch die Einführung einer rasch wirksamen, zeitlich befristeten und zweckgebundenen Abgabe auf den nicht erneuerbaren Energien zur Förderung der erneuerbaren Energien (einschliesslich der einheimischen Wasserkraft) und der effizienten Energieverwendung. Der Bundesrat unterstützt dieses Vorgehen. Die UREK-S schlägt deshalb vor, als Gegenentwurf zur "Solar-Initiative" und deren Förderzwecken der Bundesverfassung einen zweiten, im weiteren "Übergangsbestimmung" genannten, von der Grundnorm unabhängigen Artikel beizufügen, der dieses Anliegen aufnimmt.

Im Interesse einer raschen Wirksamkeit dieser Förderung schlägt die UREK-S zudem - inhaltlich im Einklang mit den Beschlüssen des Nationalrats - vor, das zur Übergangsbestimmung gehörige Ausführungsgesetz nicht wie üblich erst nach Inkrafttreten der "Übergangsbestimmung" in Arbeit zu nehmen, sondern es parallel zur Arbeit an der Verfassungsgrundlage auszudiskutieren und auch - vorbehaltlich der Schlussabstimmung - zu bereinigen (siehe den Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999 der UREK-S zu ihrer parlamentarischen Initiative "Förderabgabebeschluss (FAB)"). Damit wird gewährleistet, dass die Förderung bereits kurze Zeit nach einer allfälligen Annahme der Übergangsbestimmung durch Volk und Stände wirksam werden kann. Dieses Vorgehen nimmt Rücksicht auf das in dieser Beziehung klare Ergebnis der Vernehmlassung, in der eine Mehrheit der Vernehmlasser eine rasche Aufnahme einer gezielten Förderung fordert.

3.1.1.2 Sachliche Gründe

Die Ressourcen der nicht erneuerbaren fossilen Energien sind begrenzt. Zudem wird heute kaum mehr ernsthaft bestritten, dass die klimatischen Grundlagen des Lebens auf unserem Planeten durch die ungehemmte Steigerung des Einsatzes fossiler Energien mittelfristig aufs höchste gefährdet sind. Die sorgfältig erwogenen Feststellungen und Szenarien der Wissenschaft im Rahmen der Berichte des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)³ sprechen eine überdeutliche Sprache. Die im geohistorischen Vergleich ausserordentlich stabile klimatische Warmzeit der letzten 10 - 12'000 Jahre, die erst die Sesshaftigkeit der Menschheit und damit unsere ganze heutige Zivilisation ermöglicht hat, ist unbekannten Ursprungs. Normalerweise ist das Erdklima wesentlich weniger stabil. Die Gefahr, dass die Menschheit durch ihr unbedachtes Handeln die uns nicht bekannten Voraussetzungen für diese vorteilhafte und lebenswichtige Situation zerstört, ist offensichtlich⁴. Handlungsbedarf besteht für alle Staaten, auch für die Schweiz. Aus all diesen Gründen erachtet es die UREK-S für sinnvoll, im Gegensatz zur bundesrätlichen Botschaft den beiden Volksinitiativen einen Gegenentwurf gegenüber-

² Bundesamt für Justiz, vom 4. August 1997; T. Jaag und H. Keller, 22. April/12. Mai 1998, publiziert in URP 1998 319 ff.

³ IPCC Bericht "Climate Change 1995", Cambridge University Press, Cambridge 1996

⁴ Die renommierte wissenschaftliche Zeitschrift "Nature" (Vol. 364 (1993) p.186) schrieb dazu bereits vor 5 Jahren in einem Kommentar: "Wir Menschen haben ein bemerkenswertes sozio-ökonomisches System während vielleicht der einzigen Zeitspanne aufgebaut, in der es aufgebaut werden konnte; als das Klima stabil genug war, uns jene landwirtschaftliche Infrastruktur errichten zu lassen, die zur Erhaltung einer fortschrittlichen Gesellschaft nötig ist. Wir wissen nicht, warum wir so gesegnet worden sind, aber sogar ohne menschliche Eingriffe ist das Klimasystem zu überwältigenden Variationen fähig. Wenn die Erde eine Gebrauchsanweisung hätte, könnte das Kapitel über das Klima mit einer Warnung beginnen: 'Das System ist vom Hersteller auf maximalen Komfort eingestellt; Einstellknöpfe nicht berühren!'"

zustellen. Eine detailliertere Begründung der Einführung von Energieabgaben findet sich auch im Abschnitt 3.1.3.

3.1.2 Abgaben auf Energieträgern

Beide Volksinitiativen verlangen Abgaben auf bestimmten, vornehmlich nicht erneuerbaren Energieträgern sowie die Verwendung der Erträge entweder zur fiskalquotenneutralen Senkung der Abgabenbelastung von Bevölkerung und Wirtschaft (Energie-Umwelt-Initiative) oder zur Förderung der Sonnenenergienutzung sowie der effizienten Energienutzung (Solar-Initiative). Beide Initiativen wollen mit diesen Abgaben eine Lenkung der Energiewirtschaft in Richtung auf mehr Ökologie, d.h. besseren Klima- und Umweltschutz erreichen.

Vor ein oder zwei Jahrzehnten stiessen Lenkungsabgaben noch auf grosse politische Widerstände, was zu einer polizeirechtlich ausgerichteten Umweltpolitik führte. In den letzten Jahren wurde dieser Ansatz trotz seiner grossen Erfolge zunehmend in Frage gestellt, seine Grenzen wurden immer deutlicher sichtbar. Mit immer grösserem Nachdruck wurde sowohl von Seiten der Wissenschaft wie der Wirtschaft eine Abkehr vom Polizeirecht im Umweltschutz und die Einführung sog. marktwirtschaftlicher An- und Abreizinstrumente vorgeschlagen, welche eine zumindest teilweise Internalisierung der externen Kosten des Energieeinsatzes bewirken und damit dem Energiemarkt die richtigen Preissignale geben. Die bereits verwirklichten Beispiele solcher Instrumente im Rahmen der Revision des Umweltschutzgesetzes, die breite Unterstützung der Vorlage für ein CO₂-Gesetz, aber auch die Beschlüsse von Bundesversammlung und Volk zur LSVA beweisen, dass die Politik gewillt ist, diesem Anliegen gerecht zu werden.

Die Debatten über die Ausgestaltung des Energiegesetzes - besonders des Energieabgabebeschlusses - in der Bundesversammlung weisen zudem in der tagespolitischen Aktualität deutlich darauf hin, dass die Zeit für die Einführung einer Abgabe auf dem Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern herangereift ist. Es bilden sich in dieser Frage im Parlament wie in der Bevölkerung neue, mehrheitsfähige politische Koalitionen, stark gefördert durch Sorgen über die Auswirkung der bevorstehenden Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes. Auch der Bundesrat schlägt - wie bereits erwähnt - als wichtiges Instrument seiner Umwelt- und Finanzpolitik eine ökologische Steuerreform vor, welche auf der Erhebung von Abgaben auf Energieträgern basiert. Lenkungsabgaben sowie die Idee der Verlagerung von Lohnnebenkosten auf Energieabgaben sind heute im Grundsatz von weiten Kreisen von Bevölkerung und Wirtschaft wie auch von Bundesversammlung und Bundesrat als Mittel der Politik anerkannt.

Lenkungsabgaben auf Energieträgern sind auch in andern Ländern eingeführt oder in Vorbereitung. Für die Beurteilung der aussenwirtschaftlichen Wirkungen einer Schweizer Lenkungsabgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern besonders wichtig ist die Situation in Europa, speziell in den Mitgliedstaaten der EU. Dänemark (seit 1978, ausgebaut 1982/92), Schweden (seit 1957, ausgebaut 1991/92), Finnland (seit 1990, ausgebaut 1997), die Niederlande (seit 1988, ausgebaut 1992/96) und eingeschränkt Belgien (seit 1987, ausgebaut 1992) sowie Grossbritannien als EU-Länder haben - im allgemeinen nach Emissionen differenzierte - Energieabgaben bereits eingeführt, ebenso das EWR-Mitglied Norwegen (seit 1991, Heizöl ausgeklammert 1993). Deutschland wird im Rahmen der rot-grünen Koalition eine Energieabgabe einführen (vermutlich auf den 1.4.99). Die Abgaben sind in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Die Europäische Kommission hat im März 1997 nach jahrelanger Diskussion einen neuen Richtlinien-vorschlag für eine vereinheitlichte Mindestbesteuerung der Energie in der EU präsentiert, welche nach ihren Vorstellungen im Jahr 2000 in Kraft treten soll.

Beim Vorschlag der UREK-S für die Einführung von Energieabgaben in der Schweiz handelt es sich also nicht etwa um einen vorausseilenden Alleingang, sondern eher um die Mitgestaltung einer allgemeinen europäischen Entwicklung.

3.1.3 Stellungnahme zu den Volksinitiativen

Der Bundesrat lehnt in seiner Botschaft beide Volksinitiativen mit ausführlicher Begründung ab, da sie wesentliche Elemente enthalten, die seiner Politik zuwiderlaufen. Auch die UREK-S möchte - ohne die Ausführungen des Bundesrats zu wiederholen - auf einige Schwachpunkte der beiden Volksinitiativen hinweisen, die sie zu einer ablehnenden Empfehlung an Volk und Stände führen.

Im Vordergrund steht die Erkenntnis, dass die beiden Initiativen zwar als Motoren einer notwendigen Neuorientierung der Energiepolitik dienen, aber angesichts der Vielzahl der Vorschläge und Begehren in der heutigen Schweizer Energie-, Finanz- und Elektrizitätsmarktliberalisierungsdebatte eine in allen Problemfeldern konsistente Entscheidungsfindung eher erschweren, da sie zu sehr auf Teilziele ausgerichtet sind. Allein schon das Bestreben der UREK-S, die Führungsfunktion von Bundesrat und Parlament in dieser Frage nicht aus der Hand zu geben und in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat eine tragfähige Grundlage für die zukünftige Energiepolitik zu erarbeiten, führt somit zur Empfehlung einer Ablehnung der beiden Initiativen unter gleichzeitiger Vorlage von Gegenentwürfen, welche die brauchbaren Elemente enthalten.

Spezifische Schwachpunkte im Text der beiden Initiativen sind nach Meinung der UREK-S auch auszumachen, welche vor allem ihrem bereits beträchtlichen "Alter" zuzuschreiben sind, denn in den bald acht Jahren seit der Formulierung der Vorschläge hat sich die Diskussion rasch weiter entwickelt.

So soll bei der Energie-Umwelt-Initiative auch die Wasserkraft der Abgabe unterworfen werden, was im heutigen schweizerischen politischen Diskurs auf Ablehnung stösst. Zudem verlangt diese Initiative eine Rückerstattung des Abgabenertrages an Wirtschaft und Haushalte, also nach dem Prinzip des "Oekobonus", was wiederum dem heute mehrheitlich favorisierten Modell einer Verwendung des Ertrages zur Entlastung der Wirtschaft von Lohnnebenkosten widerspricht. Auch die Übergangsbestimmung dieser Initiative mit ihrem Ziel einer jährlichen absoluten Reduktion des Energieverbrauchs um 1% während 25 Jahren ist zu starr angesichts der nicht vorauszusagenden zukünftigen Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft.

Bei der Solar-Initiative stösst sich die UREK-S vor allem am engen Verwendungszweck und am ausschliesslich auf den Energiegehalt der nicht erneuerbaren Energieträger abgestützten Abgabesatz (Rp/kWh). Eine solche - zugegebenerweise einfache - Abgabenform mag allenfalls dann genügen, wenn sie nur während kurzer Zeit und in geringer Höhe erhoben würde. Die Solar-Initiative sieht aber eine Laufzeit von zwanzig Jahren und einen Ertrag von etwa 850 Millionen Franken pro Jahr vor. Mit solchen Eckwerten widerspricht dieser Vorschlag dem Konzept der UREK-S, welche die Abgabenhöhe sowohl nach Umweltbelastung (d.h. nach Emissionen aller Art) wie auch nach vorbestehender fiskalischer Belastung der einzelnen Energieträger differenzieren möchte, um eine hohe ökologische Wirkung und gleichzeitig eine politisch mehrheitsfähige Lösung zu erreichen.

Die Volksinitiativen enthalten aber - wie bereits ausgeführt - auch bedenkenswerte Elemente. Zum einen ist es keineswegs ausgeschlossen, dass die eine oder andere der beiden Initiativen angesichts der gewandelten Vorstellungen an der Urne eine Mehrheit von Volk und Ständen finden könnte. Umfragen ergeben - bei aller Skepsis über ihre Aussagekraft - ein erhebliches Zustimmungspotential vor allem zur Solarinitiative, denn die Förderung der Sonnenenergie ist eine in weiten Kreisen populäre Forderung. Auch die ökologische Steuerreform, zu der die Energie-Umwelt-Initiative einen Grundstein legen könnte, geniesst im Grundsatz Akzeptanz.

Beide Initiativen würden wesentlich zu einem rationellen Energieeinsatz, zum verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien und damit zur Entschärfung von Klima- und Umweltproblemen sowie von absehbaren Versorgungsrisiken beitragen. Gerade der letzte Punkt darf in der Diskussion nicht unterschätzt werden: obwohl noch grosse Reserven an Erdöl - jenem fossilen Energieträger, von dem unsere Volkswirtschaft in hohem Masse abhängig ist - vorhanden sind, wird doch ihre Ausbeutung zunehmend teurer, schwieriger, zeitaufwendiger und ökologisch bedenklicher. Ein Vergleich der Förderstatistiken und -projektionen lässt erkennen, dass die Weltproduktion sich einem Plafond nähert, der als erstes Zeichen der Erschöpfung der Kapazitäten gewertet werden muss⁵. Der Vergleich der erwarteten Fördermengen mit dem wegen der Entwicklung vieler Schwellenländer, insbesondere Chinas, rasant

⁵ Die Internationale Energie-Agentur (IEA) weist darauf hin, dass die zunehmende Abhängigkeit von der Ölproduktion im Mittleren Osten und der Übergang zu nicht konventionellen Energiequellen (Teersande, Tiefbohrungen im Meeresgrund etc.) gegen das Jahr 2020 die Wahrscheinlichkeit von Versorgungsstörungen und Ölpreisschocks erhöht (IEA, World Energy Prospects to 2020; April 1998).

zunehmenden Erdölkonsum lässt etwa ab 2010 ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage als unausweichlich erscheinen. Der Preis von Erdöl wird früher oder später entsprechend rasant ansteigen, denn die Preisflexibilität des Energieumsatzes der globalen Hauptverbraucher - der industriellen westlichen Volkswirtschaften - genügt nicht, um grössere Angebotslücken aufzufangen. Wirtschaftliche Erschütterungen und ein klima- und umweltpolitisch kontraproduktiver Rückgriff auf die globalen Kohlereserven wären die Folgen, wird nicht rechtzeitig Gegensteuer gegeben⁶.

Alle Volkswirtschaften, die sich schon vor Eintritt dieser Entwicklung entschieden auf erneuerbare Energien abzustützen begonnen haben, werden über wesentliche Vorteile verfügen, denn die Umstellung von der fossilen auf eine nachhaltige, auf erneuerbaren Energien beruhende Energieversorgung ist eine Generationenaufgabe. Innovative Volkswirtschaften haben dann im Gegensatz zu den konservativeren einen Grundstock an ungefährdeten Energien zur Verfügung, besitzen bereits das Know-how und die Technologien einer viel effizienteren Energienutzung und geraten somit weniger in Bedrängnis. Diese in die Zukunft gerichteten Überlegungen zeigen, dass ein vorsichtiger Verzicht auf eine vollständige internationale Harmonisierung einer Energieverteuerung durch Abgaben der Schweiz neben den unvermeidlichen Schwierigkeiten eben auch Chancen verspricht. Gerade unser Land, das ohnehin dank der Wasserkraft über ein erhebliches Potential an erneuerbaren Energien verfügt, kann sich diese Politik leisten und sollte deren Chancen zu nutzen versuchen.

3.1.4 Ergebnis der Vernehmlassung

Wie bereits dargelegt, wurde der Kern dieses Konzeptes zusammen mit dem Energieabgabebe-schluss (EAB) des Nationalrates in die Vernehmlassung gegeben. Deren Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden:

3.1.4.1 Grundnorm

Die Grundnorm gemäss dem Vorschlag der UREK-S wird vom überwiegenden Teil der eingeladenen Vernehmlasser und vom Bundesrat grundsätzlich akzeptiert und als längerfristig wichtiger Teil der Vorlage begrüsst. Die zum Teil vorgebrachten Einwände betreffen lediglich Details der Ausgestaltung, wobei aber insbesondere die Differenzierung nach Emissionen und nach fiskalischer Vorbelastung der Energieträger, die ausdrückliche Berücksichtigung energieintensiver Produktionsprozesse und die Forderung nach Rücksichtnahme auf die Wirtschaft auf Zustimmung stossen.

3.1.4.2 Förderbestimmungen (Übergangsbestimmung gemäss UREK-S und EAB des Nationalrats)

Eine deutliche Mehrheit der eingeladenen Vernehmlasser und der Bundesrat wünscht rasch zusätzliche Förderbestimmungen für erneuerbare Energieträger, aber es besteht weder Einigkeit über ihre formale (Gesetz oder Verfassung) noch über ihre inhaltliche (Förder-Höhe, -Dauer, -Zweck) Ausgestaltung. Dabei wird der EAB des Nationalrats gegenüber der Übergangsbestimmung der UREK-S im Verhältnis von 2 zu 1 bevorzugt, insbesondere von etwa 3/4 der Kantonsregierungen. Der Bundesrat verlangt allerdings auch dafür nach einer Verfassungsgrundlage.

Neben andern sind mehrheitlich vorgebrachte Gründe für diese Bevorzugung des EAB:

- *zeitliche Überlegungen:* Es wird postuliert, der EAB könne rascher Wirkung entfalten als die Übergangsbestimmung; zudem könne mit ihm deshalb verhindert werden, dass Lücken zwischen der bisherigen und der zukünftigen Förderung entstehen;
- *mengenmässige Überlegungen:* der EAB liefert wesentlich mehr Fördermittel (ca. 20 Milliarden Franken in 25 Jahren) als die Übergangsbestimmung (3 Milliarden Franken in 10 Jahren), welche nicht alle vorgesehenen Förderzwecke gleichzeitig abdecken könne;
- *politische Überlegungen:* es wird postuliert, der EAB sei leichter mehrheitsfähig als die Übergangsbestimmung, insbesondere weil damit die einheimische Wasserkraft vor den Auswirkungen der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes besser geschützt werden könne.

Die UREK-S zieht daraus den Schluss, dass eine Förderbestimmung nötig und zeitgemäss ist. Sie will aber den EAB trotz seiner relativen Bevorzugung in der Vernehmlassung nicht einfach übernehmen, sondern trägt jenen Stimmen Rechnung, die im Einklang mit der Meinung der UREK-S eine Verfassungsgrundlage für die zweckgebundene Erhebung einer Förderabgabe als zwingend nötig erachten. Allerdings zeigt sich, dass dem Zeitargument grosse Bedeutung zukommt und es der Mehrheit der

⁶ Für eine leicht verständliche Darstellung siehe z.B. "Preventing the next oil crunch" Scientific American, March 1998, p.59.

Vernehmlasser nicht richtig erscheint, die Ausführungsgesetzgebung für die Förderabgabe erst nach der eventuellen Annahme der Verfassungsgrundlage durch Volk und Stände in Angriff zu nehmen. Es liegt zudem nahe, die relativ grosse Zustimmung zum EAB auch dahingehend zu interpretieren, dass das parallel zur Übergangsbestimmung zu erarbeitende Ausführungsgesetz darauf aufbauen kann.

3.1.5 Schlussfolgerung

In diesem Licht sind jene Vorschläge der beiden Volksinitiativen positiv zu würdigen, die den Einsatz fossiler Energieträger dämpfen und dafür die rationelle Energienutzung sowie die erneuerbaren Energien fördern sollen. Die UREK-S ist zum Schluss gekommen, dass die bisherigen gesetzlichen Massnahmen diesem Anspruch noch nicht genügen. Aus diesen Gründen sieht sich die UREK-S in ihrer Absicht bestätigt, den beiden Volksinitiativen je einen Gegenentwurf entgegenzustellen, welche die Funktion haben, einerseits die mittelfristige Politik des Bundesrates im Hinblick auf eine ökologische Steuerreform zu unterstützen, andererseits aber auch gewisse weitere Elemente der Volksinitiativen, insbesondere das Förderanliegen der Solar-Initiative in geeigneter Weise einzubeziehen sowie zu verhindern, dass die einheimische Wasserkraft durch die Elektrizitätsmarktliberalisierung übermässig gefährdet wird. Zudem schlägt sie vor, das Ausführungsgesetz zur Übergangsbestimmung sofort auszuarbeiten. Zu diesem Zweck benutzt sie das Instrument der parlamentarischen Kommissions-Initiative (siehe Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999).

3.1.5.1 Verhältnis der Vorschläge zum CO₂-Gesetz

Das CO₂-Gesetz⁷ ist zwar ein begrüssenswerter und innovativer erster Schritt in der richtigen Richtung, der unsere internationalen Verpflichtungen (Abkommen von Kyoto) betreffend Reduktion der Treibhausgasemissionen absichern soll. Es kann - als Ergänzung der freiwilligen Massnahmen - die erneuerbaren Energien durch die Verteuerung der nicht erneuerbaren Energien bevorzugen, erreicht aber dadurch noch keine ausgeprägte Förderung, obwohl darauf im Hinblick auf das Ziel der Konkurrenzfähigkeit der erneuerbaren Energien im Markt nicht verzichtet werden kann. Ein namhafter Nachteil dieses Gesetzes liegt zudem darin, dass die inländische Stromerzeugung aus Wärme-Kraft-Koppelung durch die CO₂-Abgabe verteuert wird, während Strom aus Kernkraftwerken sowie importierter Strom aus Kohle-, Öl- und Gaskraftwerken in der Regel der Abgabe nicht unterliegen. Auch die Forderung nach Stabilisierung oder gar Abbau der obligatorischen Lohnnebenkosten, die angesichts der Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen für die politische Konsensfindung heute eine grosse Rolle spielt, kann es aufgrund seiner schmalen Verfassungsgrundlage nicht erfüllen. Es hat vielmehr die Funktion eines Sicherheitsnetzes unter dem politischen Hochseilakt, den die Schweizer Energiepolitik im Umfeld der einschlägigen Volksinitiativen, dem Energiegesetz, dem Ausgleich des Bundeshaushaltes, der Finanzierung der Sozialwerke und der Bahnvorhaben sowie der kommenden Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes zu bestehen hat. Die in diesem Gesetz vorgesehene Abgabe auf CO₂-Emissionen wird ja nur erhoben, wenn sich die Verpflichtungen der Schweiz trotz der Einführung von Energieabgaben und anderer Massnahmen nicht einhalten lassen. Falls aber die von der UREK-S vorgeschlagenen Abgaben auf Energieträgern greifen sollten, würde die CO₂-Abgabe hinfällig.

3.1.5.2 Zusammenfassung der Kommissionsvorschläge

Der Energie-Umwelt-Initiative wird ein Verfassungsartikel Artikel 24^{octies} Absätze 5-9 (neu) entgegengestellt, der als "Grundnorm" die wesentlichen Eckpfeiler für erste Schritte zu einer ökologischen Steuerreform enthält und damit jenen Spielraum schafft, den die heutige Verfassung trotz Energie- und Umweltartikel noch nicht bietet. Dazu soll - als Gegenentwurf zur Solarinitiative - eine zeitlich befristete Übergangsbestimmung Artikel 24 (neu) BV samt Ausführungsgesetzgebung (siehe den Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999 der UREK-S zu ihrer parlamentarischen Initiative "Förderabgabebeschluss (FAB)" geschaffen werden. Sie soll erlauben, die verstärkte Förderung der erneuerbaren einheimischen Energieträger inkl. Wasserkraft sowie der rationellen Energienutzung aufgrund einer eigenständigen Kompetenz zur Erhebung einer Förderabgabe auf den nicht erneuerbaren Energien schon rasch in Angriff zu nehmen. Andererseits soll sie so ausgestaltet werden, dass diese vorgezogene Abgabe nach Inkrafttreten von Grundnorm und deren Ausführungsgesetzgebung durch die Verwendung eines Teils der aufgrund der Grundnorm erhobenen Energieabgaben für die Förderzwecke ersetzt wird.

⁷ BBl 1997 III 410

3.2 Wortlaut der Gegenentwürfe

3.2.1 Grundnorm Art. 24^{octies} Abs. 5-9 (neu) BV

⁵ Der Bund erhebt auf nicht erneuerbaren Energieträgern eine besondere Abgabe.

⁶ Sie ist Teil der Energie- und Umweltpolitik. Ihr Ertrag wird zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet.

⁷ Bei der Bemessung der Abgabesätze wird berücksichtigt, wie sich die einzelnen Energieträger auf Klima und Umwelt auswirken und wie sie mit anderen Abgaben belastet sind.

⁸ Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

⁹ Die Abgabe nimmt Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie wird gestaffelt eingeführt.

3.2.2 Übergangsbestimmung Art. 24 (neu) BV

¹ Der Bund erhebt auf dem Energieinhalt der nicht erneuerbaren Energieträger eine zweckgebundene Förderabgabe von 0,2 Rp/kWh.

² Ihr Ertrag wird als Finanzhilfe gezielt eingesetzt für:

- a. die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere der Sonnenenergie auf überbauten Flächen und der Energie aus Holz und Biomasse;
- b. die Förderung der rationellen Energienutzung;
- c. die Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke.

³ Dabei gilt:

- a. Für jede Massnahme gemäss Absatz 2 Buchstaben a, b und c wird je mindestens ein Viertel des Ertrags eingesetzt.
- b. Finanzhilfen für die industrielle oder gewerbliche Produktion werden in erster Linie für Massnahmen ausgerichtet, welche die Wirksamkeit des Energieeinsatzes erhöhen und den Einsatz erneuerbarer Energien fördern.
- c. Finanzhilfen dürfen nur ausgerichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass den Anliegen des Landschafts- und Ortsbildschutzes Rechnung getragen und die Vorschriften über den Umweltschutz eingehalten werden.

⁴ Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

⁵ Die Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe ist bis Ende 2010 befristet. Sie kann durch referendumpflichtigen Bundesbeschluss um höchstens 5 Jahre verlängert werden.

⁶ Wird gestützt auf Artikel 24^{octies} Absätze 5-9 der Bundesverfassung eine besondere Energieabgabe erhoben, fällt die Förderabgabe dahin. Für diesen Fall gilt, dass bis zum Wegfallen der Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe gemäss Absatz 5 im Mittel 300 Millionen Franken pro Jahr aus dem Ertrag der besonderen Energieabgabe für die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 verwendet werden.

⁷ Der Bundesrat kann die Förderabgabe vorzeitig aufheben oder senken, wenn die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 nach den Verhältnissen auf dem Energiemarkt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang nötig sind.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Gegenentwürfe

4.1 Kommentar zur Grundnorm Art. 24^{octies} Abs. 5-9 (neu) BV

Absatz 5

Mit diesem Absatz wird dem Bund die grundlegende Kompetenz zur Erhebung einer Abgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern gegeben.

Die der Abgabe unterworfenen "nicht erneuerbaren" Energieträger umfassen jene, deren Vorrat in Zeiträumen von der Grössenordnung der bekannten menschlichen Geschichte (d.h. in etwa 10'000 Jahren) verbraucht werden kann und sich nicht erneuert. Darunter fallen also die fossilen Energieträger wie Kohle, Erdöl und Erdgas sowie die spaltbaren Elemente Uran, Thorium und andere⁸. Nicht darunter fallen alle direkt von der Sonne regelmässig und kurzfristig erzeugten Energieträger wie Wasserkraft aus Niederschlägen, Windenergie, Biomasse wie z.B. Holz und organische Abfälle, die direkte Nutzung der Sonnenenergie durch Photovoltaik und Wärmestrahlungskollektoren sowie die Geothermie. Die Gründe für die Belastung der nicht erneuerbaren Energieträger liegen aber nicht nur in deren beschränkten Vorräten, sondern auch bei den Abfallprodukten und Emissionen, die sich aus ihrem Einsatz ergeben und die sich kumuliert als Belastung für die nachfolgenden Generationen erweisen.

Die Bezeichnung "besondere" Abgabe trägt der Tatsache Rechnung, dass es noch andere Abgaben auf Energieträgern gibt, wie z.B. Zuschläge auf Mineralölsteuern zur Finanzierung des Baus der Nationalstrassen. Die in Absatz 5 eingeführte Abgabe hebt sich sowohl vom Zweck wie von der Verwendung her von diesen traditionellen Abgaben ab, wie in Absatz 6 ausgeführt, und wird deshalb als "besondere" Abgabe bezeichnet.

Absatz 6

Dieser Absatz umreist die ökologischen, energiepolitischen und ökonomischen Ziele der Abgabe.

Die Abgabe ist - bezüglich ihrer ökologischen Wirkung - konzipiert als Teil der schweizerischen Energie- und Umweltpolitik, d.h. sie wird erhoben, um die in den Artikeln 24^{septies} BV (Umweltschutzartikel) und 24^{octies} BV (Energieartikel) definierten Ziele zu erreichen. Deshalb sind in der Ausführungsgesetzgebung auch die im Umweltschutzartikel und Energieartikel (sowie der daraus abgeleiteten Gesetzgebung) festgeschriebenen Grundsätze zu beachten.

Auf der andern Seite - jener der Verwendung der Mittel - wird festgehalten, dass der Ertrag der Abgabe nach Abzug der Verwaltungskosten vollumfänglich und damit fiskalquotenneutral zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten (d.h. von AHV/IV/EO- und ALV-Beiträgen) verwendet werden muss. Damit soll eine Entlastung der Wirtschaft bei den Lohnkosten sowie eine gleichmässige Rückführung des Abgabbeertrags an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht werden, welche die Hauptlast der Finanzierung der staatlichen Tätigkeiten tragen. Die "Wirtschaft" umfasst selbstverständlich alle Branchen einschliesslich der öffentlichen Verwaltungen.

Absatz 7

In diesem Absatz werden die Kriterien für die Differenzierung der Abgabenhöhe festgeschrieben. Er verlangt, dass die Abgabesätze nicht einfach als Prozentsätze des jeweiligen Preises der verschiedenen Energieträger oder nur nach deren Energieinhalt festgesetzt werden dürfen, sondern dass sie nach den spezifischen Belastungen des Klimas durch die Emission von CO₂ und andern treibhaus-

⁸ Wenn Kern-Fusion eine praktikable Möglichkeit der Energiegewinnung werden sollte, wäre eventuell auch das dabei allfällig eingesetzte sehr seltene - und deshalb künstlich hergestellte - radioaktive Isotop Tritium dazu zu zählen, während die Vorräte an "normalem" Wasserstoff und an Deuterium angesichts der ungeheuren Reserven in den Weltmeeren als in den Dimensionen menschlicher Zeit unerschöpflich anzusehen sind.

wirksamen Spurengasen sowie der Umweltbelastung durch andere Emissionen (dazu gehören auch die radioaktiven Emissionen aus der nuklearen Stromerzeugung) geeignet zu differenzieren sind.

Die Differenzierung der Abgabesätze muss auch berücksichtigen, dass gewisse Energieträger wie z.B. Benzin und Dieselöl als Treibstoffe schon mit erheblichen anderen Abgaben belastet sind und deshalb gegebenenfalls nicht beliebig weiter belastet werden sollen. So kann z.B. verhindert werden, dass durch einen im internationalen Vergleich zu hohen Benzinpreis ein ökologisch und ökonomisch bedenklicher Tanktourismus ausgelöst wird.

Absatz 8

Dieser Absatz überträgt dem Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass von Ausnahmeregelungen für besonders energieintensive Betriebe.

Zentral ist die Formulierung, wonach die von einer Ausnahmeregelung profitierenden Betriebe "in hohem Masse" auf den Einsatz von der Abgabe unterworfenen Energieträgern "angewiesen" sind. Es kann also nicht einfach jedem Betrieb eine solche Regelung gewährt werden, der viel nicht erneuerbare Energie umsetzt; vielmehr muss darauf abgestellt werden, ob der spezifische Energieeinsatz hoch ist, obwohl alle technisch möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen ergriffen wurden, ihn zu verringern.

Die Wahl des Begriffs "Produktionsprozess" legt zudem fest, dass nur solche Branchen durch Ausnahmeregelungen entlastet werden sollen, welche aufgrund der unvermeidlichen Natur des Produkts oder des Prozesses ohne einen hohen Energieeinsatz gar nicht produzieren können. Zwei offensichtliche Beispiele sind die Bindemittelindustrien (Zement, Kalk, Gips), deren Produkte gespeicherte chemische Energie enthalten, sowie die Stahl- und Glasindustrien, deren Produktionsprozesse wegen der notwendigen Verflüssigung des Materials und der Unmöglichkeit einer vollständigen Rückgewinnung von Prozesswärme energieintensiv ist. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend: ähnliche Probleme stellen sich in der Textil-, Papier-, Faser- und Spanplattenindustrie sowie in anderen Produktionszweigen. Dienstleistungen sind von der Entlastung ausgenommen.

Der Spielraum für die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen ist weit: er reicht von Ermässigungen des Abgabesatzes bis zur völligen Befreiung von der Abgabe; auch Optionslösungen sind möglich, in deren Rahmen ein Betrieb die Wahl hat, sich entweder der gesetzlichen Regelung zu unterziehen oder aber die Abgabe nicht zu entrichten, dafür im Gegenzug auch auf die Entlastung bei den vom Arbeitgeber zu entrichtenden Lohnprozente zu verzichten.

Bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelungen - wie natürlich bei der Formulierung der Ausführungsgesetzgebung überhaupt - ist der Vollzugstauglichkeit besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da nichts die Wirkung eines Gesetzes so sehr einschränkt wie Schwierigkeiten und hohe Kosten in seinem Vollzug.

Absatz 9

Hier wird festgehalten, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die sinnvolle Staffelung bei der Einführung der Abgabe dem Gesetzgeber ein besonderes Anliegen sein muss. Angesichts der Wirkung einer im voraus bekannten Steigerung der Abgabenhöhe auf die Investitionsentscheide der Unternehmen ist davon auszugehen, dass eine gestaffelte, aber nach Zeitpunkt und Höhe voraussehbare allmähliche Einführung der Abgabe das beste Kosten/Nutzen-Verhältnis erbringt. Die Energieinvestitionen der Betriebe werden dadurch zu einem Zeitpunkt ausgelöst, in dem die Belastung durch die Abgabe noch gering ist; und sie tragen schon Früchte, wenn die spezifische Belastung erheblich wird. Dadurch bleibt die Gesamtbelastung der Wirtschaft so klein wie möglich und ihre Wettbewerbsfähigkeit optimal.

4.2 Kommentar zur Übergangsbestimmung Art. 24 (neu) BV

Absatz 1

Diese Bestimmung gibt dem Bund eine eigenständige, von der Grundnorm unabhängige Kompetenz zur Erhebung einer zeitlich und im Umfang begrenzten, zweckgebundenen Abgabe, deren Ertrag für

die in Absatz 2 spezifizierten Förderzwecke eingesetzt wird. Damit nimmt die Übergangsnorm auf Verfassungsebene das Anliegen auf, welches der Nationalrat ohne zusätzliche Verfassungsgrundlage direkt im EAB auf Gesetzesstufe realisieren will.

Da es sich bei der Förderabgabe - verglichen mit der "besonderen Abgabe" der Grundnorm - um einen relativ geringen Betrag handelt (320 Millionen Franken), welcher nur über eine kurze Zeitspanne erhoben wird, hält es die UREK-S nicht für gerechtfertigt, die Abgabenhöhe über den Energieinhalt hinaus auch noch nach anderen Kriterien zu differenzieren, wie sie es in der Grundnorm vorschlägt. Der Vollzug dieser zeitlich wie betragsmässig begrenzten Abgabe soll so einfach wie möglich ausgestaltet werden.

Die UREK-S hält zudem fest, dass die Erträge der Förderabgabe im Rahmen der Vorgaben für die Mittelverwendung gemäss Absatz 2 für eine zusätzliche Förderung verwendet werden sollen. Die bisher aufgrund anderer Gesetze schon zur Verfügung stehenden Fördermittel von ca. 80 Millionen Franken (Stand 1998) sollen also trotz der Einführung der Förderabgabe weiter eingesetzt werden.

Absatz 2

Dieser Absatz legt - inhaltlich im Einklang mit dem EAB des Nationalrates - fest, wofür der Ertrag der Förderabgabe zu verwenden ist. Ziel dieser Förderstrategie ist es, die erneuerbaren Energien mittelfristig an den Markt heranzuführen, der wertvollen einheimischen Wasserkraft den Übergang zum liberalisierten Elektrizitätsmarkt zu erleichtern sowie generell den rationellen Einsatz der Energie als volkswirtschaftlich sinnvollste Energiesparmassnahme zu fördern.

Der Begriff "erneuerbare Energien" in Buchstabe a umfasst dabei nur die "neuen" erneuerbaren Energien wie die direkte Umwandlung von Sonnenlicht in Wärme und Elektrizität, die indirekte Nutzung der Sonnenenergie in Form von Holz und anderer Biomasse, aber auch die Geothermie und die Umgebungswärme. Die einheimische Wasserkraft hingegen ist in diesem Zusammenhang nicht gemeint. Deren gezielte, aber auf "Erhaltung und Erneuerung der Werke" eingeschränkte Unterstützung im Hinblick auf die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes wird ausserhalb des Rahmens des für die "neuen" erneuerbaren Energien garantierten Teils der Fördermittel in Buchstabe c gewährleistet. Gefördert werden die zukünftige technische Erneuerung bestehender Wasserkraftwerke sowie gleichzeitig realisierte Umweltschutzmassnahmen. Förderungsberechtigt sind insbesondere die von der Umweltschutzgesetzgebung vorgeschriebenen Eingriffe in bestehende Wassernutzungsrechte. Die notwendigen Umweltschutzmassnahmen bei einer Konzessionserneuerung sind nur dann förderungsbeachtlich, wenn ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlage ohne Förderung nicht mehr möglich wäre. Nicht amortisierbare, bereits früher getätigte Investitionen (NAI) berechtigen für sich allein zu keiner Unterstützung nach diesem Absatz.

Unter dem Begriff "Förderung" versteht die UREK-S sowohl eine direkte Subventionierung wie auch andere, marktwirtschaftlich unbedenklichere Instrumente wie Bürgschaften, Darlehen, rückzahlbare Starthilfen, Projektbegleitung (coaching), venture capital und andere.

Obwohl infolge der geringen Lenkungswirkung der Förderabgabe damit gerechnet werden kann, dass die Erträge von Jahr zu Jahr nicht wesentlich variieren werden, geht die UREK-S davon aus, dass nicht jedes Jahr genau der gleiche Betrag für die Förderung verwendet werden muss, sondern dass die Jahrestrachten der Fördergelder dem zeitlichen Verlauf der Bedürfnisse angepasst werden und somit nach dem Ende der zehnjährigen Dauer der Abgabenerhebung allfällig noch vorhandene Restmittel auch während einiger weiterer Jahre ausgegeben werden können. Der Gesetzgeber kann diesem Anliegen z.B. dadurch Rechnung tragen, dass er mit den Erträgen einen Fonds speist, der zwar innerhalb der Staatsrechnung liegt, aber eine flexible Verwendung der Gelder zulässt (siehe den Bericht 99.401 vom 5. Februar 1999 der UREK-S zum "Förderabgabebeschluss (FAB)"). So könnte der Bundesrat z.B. entsprechend dem durch die neue Regelung allmählich ausgelösten Förderbedarf für die ersten Jahre ansteigende Fördervolumina einsetzen. Wenn die einheimischen erneuerbaren Energien auf dem Markt konkurrenzfähig werden, kann der Mittelzufluss allmählich wieder verringert und damit ein sanfter Übergang in den freien Markt erreicht werden. Von einer solchen Förderstrategie profitieren auch die Bereiche "rationelle Energienutzung" sowie "Erhalt und Erneuerung der einheimischen Wasserkraftwerke", denn auch hier ist ein allmähliches Anlaufen des Programms und eine sanfte Rückkehr in den nicht unterstützten Zustand sinnvoll.

Absatz 3

Hauptziel der ganzen Übergangsbestimmung ist die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen erneuerbaren Energien. Deshalb wird in diesem Absatz nicht nur mindestens ein Teil der im Mittel über die Jahre verfügbaren Mittel für deren direkte Förderung reserviert, sondern auch ihr rationeller Einsatz in der industriellen und gewerblichen Produktion bei der Verwendung der restlichen Gelder in den Vordergrund gerückt.

Selbstverständlich sind die existierenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über den Schutz von Umwelt, Natur, Gewässern, Landschaften, Ortsbildern, Denkmälern usw. im Rahmen der Förderung zu beachten. So soll die notwendigerweise flächenintensive direkte Nutzung der Sonnenenergie nur auf bereits überbauten Flächen gefördert werden, z.B. an Fassaden oder auf Dächern. Eine über einzelne Spezialfälle hinausgehende breite Förderung der Windenergie - z.B. mittels "Windparks", wie sie an den deutschen oder dänischen Meeresküsten entstanden sind - ist aus diesem Grund in der Schweiz nicht möglich, nicht wünschbar und wird von der UREK-S abgelehnt.

Absatz 4

Dieser Absatz überträgt dem Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass von Ausnahmeregelungen für besonders energieintensive Betriebe. Es gilt der gleiche Kommentar wie zum analogen Absatz 8 der Grundnorm.

Absatz 5

Die Förderabgabe wird auf 10 Jahre befristet. Da die UREK-S davon ausgeht, dass sie - im Falle einer Annahme durch Volk und Stände - auf den Beginn des Jahres 2001 in Kraft treten kann, bedeutet dies eine Frist bis Ende 2010. Sie kann durch einen referendumpflichtigen Parlamentsbeschluss um höchstens 5 Jahre verlängert werden.

Absatz 6

Dieser Absatz verknüpft die Abgabenerhebung gemäss Übergangsnorm mit jener gemäss Grundnorm und sorgt dafür, dass auf keinen Fall zwei parallele Abgaben erhoben werden. Treten nämlich die Grundnorm und die dazugehörige, vom Bundesrat auszuarbeitende Gesetzgebung in Kraft - was die UREK-S im Falle einer Annahme der Grundnorm durch Volk und Stände etwa für das Jahr 2004 erwartet - so erlischt die Kompetenz zur Erhebung der speziellen Förderabgabe. Der Förderzweck der Übergangsnorm wird allerdings während der vollen Dauer von 10 Jahren weiterverfolgt, dann aber mit einem klar festgelegten Teil des Ertrags der "besonderen Abgabe" gemäss Grundnorm.

Absatz 7

Die ganze Übergangsbestimmung wirkt 10 Jahre in die Zukunft hinein in einem Gebiet, dessen Entwicklung im Detail schwer abzusehen ist. So ist es durchaus denkbar, dass sich durch unvorhersehbare Entwicklungen auf dem globalen Energiemarkt die Preise der fossilen Energieträger stark verteuern könnten. Unter solchen Umständen könnte die vorgesehene Förderung der erneuerbaren Energien teilweise oder ganz unnötig werden. Auf solche Entwicklungen soll der Bundesrat im Interesse der gesamten Volkswirtschaft rasch reagieren können.

5 Auswirkungen

5.1 Wirtschaftliche Auswirkungen

5.1.1 Grundnorm

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Grundnorm hängen aus einsichtigen Gründen vollständig davon ab, wie der Gesetzgeber den Auftrag dieser Verfassungsbestimmung umsetzt, welche selber keine quantitativen Eckwerte für die zu erhebende Energieabgabe enthält. Somit lassen sich keine klaren Voraussagen über ihre wirtschaftlichen Konsequenzen machen. Es wird nach dem Verfahrenskonzept der UREK-S Aufgabe des Bundesrates sein, in seiner Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung dem Parlament quantitative Vorschläge zu unterbreiten und deren volkswirtschaftliche Auswirkungen detailliert und begründet abzuschätzen sowie auszuführen, wie sie auch im finanzpolitischen Umfeld zu werten sind.

Immerhin ist es nützlich, sich zu vergegenwärtigen, dass sich der Gesamtwert der in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre verbrauchten nicht erneuerbaren Energieträger auf etwa 17 Milliarden Franken pro Jahr beläuft. Unterstellt man, dass ein verstärktes Umsteigen unserer Volkswirtschaft von den fossilen zu den erneuerbaren Energien und zur rationellen Energienutzung erst bei einer durchschnittlichen Preissteigerung der nicht erneuerbaren Energieträger von 10 - 15% (und gleichzeitiger Förderung der erneuerbaren) einsetzt, so gelangt man zu einer Mindestabgabe von rund 2,5 Milliarden Franken pro Jahr, welche gemäss der Grundnorm erhoben werden sollte, wenn sie die erhoffte Wirkung erzielen soll. Ebenfalls auf 2,5 Milliarden Franken pro Jahr schätzt der Bundesrat den möglichen Ertrag der CO₂-Abgabe gemäss CO₂-Gesetz⁹, mit dem subsidiär zu freiwilligen Massnahmen auch eine Lenkungswirkung weg von den nicht erneuerbaren Energieträgern erzielt werden soll.

Dieser Betrag wird teilweise von der Wirtschaft, zum grösseren Teil aber von der Bevölkerung getragen, da sie durch ihren Verbrauch von Heizöl und Benzin auch den Grossteil der nicht erneuerbaren Energieträger konsumiert. Aufgrund der heutigen Verteilung kann man in etwa davon ausgehen, dass die Bevölkerung direkt etwa zwei Drittel, die Wirtschaft etwa einen Drittel der Abgabe zu entrichten haben wird. Daraus ergeben sich Beträge von ganz grob 250 Franken pro Jahr und Kopf der Bevölkerung sowie zusätzlich von 200 Franken pro Jahr und Arbeitsplatz in der Wirtschaft, die allerdings dank der Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten nach Abzug der Verwaltungskosten wieder vollumfänglich an Wirtschaft und Bevölkerung zurückfliessen.

Die Auswirkungen lassen sich ohne Kenntnis der Details nur schwer berechnen. Immerhin vertritt der Bundesrat in der Botschaft zum CO₂-Gesetz die Meinung, dass von einer vollständig an Bevölkerung und Wirtschaft zurückgegebenen Abgabe dieser Grössenordnung gemäss Modellrechnungen von Prognos insgesamt leicht positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind. Ein Überblick über andere Untersuchungen, wie er der UREK-S anlässlich ihrer Hearings von Prof. G. Kirchgässner präsentiert wurde¹⁰, bestätigt diese Ansicht und zeigt insbesondere auch, dass der vorgesehene Einsatz der Abgabe zur Entlastung der Arbeitskosten von Lohnnebenkosten einen positiven, wenn auch gemessen an der herrschenden Arbeitslosigkeit relativ geringen Effekt auf die Beschäftigung haben sollte.

Insgesamt darf also davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung der Grundnorm durch den Gesetzgeber auf die Volkswirtschaft eher einen günstigen Einfluss haben wird, insbesondere da die besonders betroffenen energieintensiven Branchen ja durch Sonderregelungen speziell geschont werden müssen. Allerdings wird es je nach dem Verhältnis von Energie- zu Arbeitsintensität der verschiedenen Produktionen und Dienstleistungen strukturelle Gewinner und Verlierer geben. Es ist aber schliesslich ein Ziel einer Energie-Lenkungsabgabe, derartige im ökologischen Schadenpotential der nicht erneuerbaren Energieträger begründete Preissignale zu geben.

5.1.2 Übergangsbestimmung

Die Diskussion der wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Verfassungsbestimmung steht auf solidem Fundament, da durch sie quantitative Eckwerte vorgegeben werden.

Die UREK-S liess sich bei der Festsetzung dieser Eckwerte einerseits von der Überlegung leiten, dass nur ein kleiner Teil (320 Millionen Franken), d.h. etwa 10% der für die Jahre nach 2004 vorgesehenen Gesamtabgabe (gemäss Grundnorm) während beschränkter Zeit für die Förderung der erneuerbaren Energien, der rationellen Energienutzung und für die Erhaltung und Erneuerung der einheimischen Wasserkraftwerke eingesetzt werden solle. Andererseits geht sie nach Konsultation von Fachleuten davon aus, dass wesentlich höhere Summen als einige hundert Millionen Franken pro Jahr nicht sinnvoll im Rahmen der von ihr vorgesehenen Fördermassnahmen eingesetzt werden können. Diese beiden Überlegungen führten sie dazu, eine im Verlauf von zehn Jahren zu gewährende Fördersumme vorzuschlagen, die auf insgesamt 3 - 3,5 Milliarden Franken beschränkt ist.

Diese Mittel haben Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, denn sie bewirken eine Umverteilung durch die Belastung der allgemeinen Wirtschaft, des Verkehrs und der Wohnbevölkerung einerseits und durch die Förderung der erneuerbaren Energien, der rationellen Energienutzung und der bestehenden einheimischen Wasserkraftwerke andererseits. Allerdings sind die Summen auf Seite der belasteten

⁹ Botschaft 97.030, Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen, BBl 1997 III 410

¹⁰ siehe auch "Ökologische Steuerreform - Utopie oder realistische Alternative", G. Kirchgässner, Universität St. Gallen 1996

Bereiche insgesamt doch so gering, dass davon keine gravierenden wirtschaftlichen Effekte erwartet werden müssen. Über die ganze Dauer der Massnahmen wird - bei konstanten Energiepreisen auf dem Weltmarkt - eine Preiserhöhung der nicht erneuerbaren Energieträger von etwa 2 Prozent bewirkt, viel weniger also, als die Gestehungspreise auf dem Weltmarkt ohne erkennbare wirtschaftliche Auswirkungen oder Lenkungseffekte ohnehin schwanken. Zudem trägt - wie bereits unter 5.1.1 ausgeführt - die Bevölkerung und nicht direkt die Wirtschaft den Hauptteil der zusätzlichen Abgabenlast. Pro Kopf der Bevölkerung wie auch pro Arbeitsplatz in der Wirtschaft dürfte sich aber die Förderabgabe nur auf etwa 3 Franken pro Monat belaufen. In guter Näherung darf man deshalb davon ausgehen, dass die Abgabe auf Seite der Belasteten insgesamt ohne Schwierigkeiten verkraftbar ist.

Anders ist es - und das ist ja die Absicht der Fördermassnahmen - auf Seite der Gewinner, wozu neben der gewerblichen und der industriellen vor allem die Bauwirtschaft zu zählen ist. Jährliche Fördermittel von z.B. 400 Millionen Franken lösen - das haben Energie 2000 und das Impulsprogramm zur ökologischen Sanierung von Altbauten gezeigt - je nach Höhe der vom Gesetzgeber gewährten Beitragsquoten - Investitionsflüsse in Milliardenhöhe aus, welche angesichts der heutigen Umsatzzahlen dieser Branchen eine erhebliche positive Wirkung entfalten. Zudem sind beide Branchen relativ arbeitsintensiv, so dass auch die Beschäftigungslage günstig beeinflusst und somit die defizitäre Arbeitslosenversicherung zu Gunsten aller Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie von Bund und Kantonen entlastet wird. Allerdings sind auch hier keine Wunder zu erwarten: vorsichtige Schätzungen gehen von einigen Tausend zusätzlichen Arbeitsplätzen aus.

Die Mittel, welche für den dritten Förderzweck - die Erhaltung und Erneuerung der bestehenden einheimischen Wasserkraftwerke im Umfeld der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes - benötigt werden, sind mangels genauer Unterlagen schwierig abzuschätzen. Nach Auskunft des Bundesamtes für Energie, die sich auf eine Studie der Elektrowatt stützt¹¹ kann aber angenommen werden, dass in den vergangenen Jahren die Betreiber der Wasserkraftwerke ihre Investitionen ordentlich gepflegt haben, so dass ein jährlicher Förderbeitrag von etwa 100 Millionen Franken in Zukunft genügen dürfte. Von einem Transfer in dieser Höhe sind keine ausserordentlichen wirtschaftlichen Effekte zu erwarten.

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Übergangsbestimmung nur geringe gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat, aber dennoch erhebliche spezielle und von der UREK-S als erwünscht erachtete Förderwirkungen erzielen kann.

5.2 Finanzielle Auswirkungen

Der Vorschlag der UREK-S hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltsergebnisse von Bund und Kantonen, da die erhobenen Abgaben - nach Abzug der Vollzugskosten, welche die öffentlichen Kassen nicht belasten - vollumfänglich an Wirtschaft und Arbeitnehmer (im Falle der Grundnorm) oder an Teile der Wirtschaft (im Falle der Übergangsbestimmung) weitergegeben werden.

Indirekte Wirkungen werden sich hingegen einstellen, weil zum einen auch Bund und Kantonen sowohl Energieverbraucher wie Arbeitgeber sind, und weil zum zweiten im Falle der erhofften Verbesserung der Beschäftigungslage die Arbeitslosenversicherung weniger Mittel benötigt, was auch zu einer (vorübergehenden) Entlastung der das heutige Defizit deckenden öffentlichen Kassen führen würde.

5.3 Personelle Auswirkungen

Der Vollzug der von der UREK-S vorgeschlagenen Bestimmungen erfordert je nach Ausgestaltung 30 - 50 zusätzliche (via Abgabe bezahlte) Stellen bei Bund und Kantonen. Im Falle der Grundnorm lassen sich ohne Kenntnis der Ausführungsgesetzgebung keine Prognosen machen. Auch im Falle der Übergangsnorm mit ihren Fördermassnahmen geht die UREK-S davon aus, dass die Zahl der bereits im Rahmen von Energie 2000 und dem Impulsprogramm eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöht werden muss, auch wenn mit der Wirtschaft und anderen Organisationen zusammengearbeitet wird. Diese sind ebenfalls aus dem Ertrag der Abgabe zu bezahlen.

¹¹ Finanzbedarf zur Erhaltung bestehender Wasserkraftwerke und zur Verbesserung der Ökologie der Gewässer im schweizerischen Alpenraum, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, Bericht Version 2.0 vom 9. August 1998, Electrowatt Engineering

6 Verhältnis zum europäischen und zum internationalen Recht

Die Schweiz wird sich mit den Vorschlägen der UREK-S für eine Energieabgabe in die Reihe jener europäischen Staaten stellen, die schon heute Emissions- oder Lenkungsabgaben auf nicht erneuerbaren Energieträgern kennen. Damit ist klar, dass der Vorschlag der UREK-S für eine Grundnorm nicht im Gegensatz steht zum geltenden Recht sowohl der EU wie des EWR, auch wenn bei der Ausarbeitung der zugehörigen Ausführungsgesetzgebung noch auf EU-Kompatibilität geachtet werden muss. Zudem ist daran zu erinnern, dass die EU-Kommission 1997 einen neuen Richtlinienvorschlag für eine vereinheitlichte Mindestbesteuerung der Energieträger in der EU präsentiert hat, welche nach ihren Vorstellungen im Jahr 2000 in Kraft treten soll.

In der EU gelten im Rahmen der Wettbewerbspolitik auch Regeln für staatliche Beihilfen, wie sie die Übergangsbestimmung bringen soll. Solche Beihilfen sind nicht grundsätzlich verboten, ihre Beurteilung wird aber weitgehend fallweise vorgenommen. Die EU-Kommission hat dabei einen grossen Ermessensspielraum. An staatliche Beihilfen, welche die Einführung von Umweltschutzmassnahmen sowie Forschung und Entwicklung unterstützen, wie sie die Übergangsbestimmung auch vorsieht, wurden dabei bisher immer grosszügigere Massstäbe angelegt. Die Fördermittel, welche für die Erhaltung und Erneuerung der bestehenden Wasserkraftwerke eingesetzt werden sollen, liegen im selben Rahmen wie die vom Bundesrat vorgeschlagenen Elektrizitätsabgaben im Vernehmlassungsentwurf für ein Elektrizitätsmarktgesetz. Die buchhalterische Abgeltung von nicht amortisierbaren Investitionen (NAI) ist damit nicht gemeint. Die UREK-S geht daher davon aus, dass auch hier kein offensichtlicher Konflikt mit dem europäischen Recht besteht.

Die WTO-Verträge scheinen eine unterschiedliche Behandlung der Elektrizitätsimporte je nach Erzeugungsart zu verbieten, also eine Abgabenerhebung nur auf Strom aus nicht erneuerbaren Energiequellen. Allerdings lassen sich gemäss Auskunft der Verwaltung die Probleme durch die "output-seitige" Erhebung der Abgabe bei den Verteilwerken resp. Produzenten im Inland und die anschließende Rückerstattung gemäss dem Anteil an aus erneuerbaren Quellen produzierter Elektrizität erheblich reduzieren oder ganz vermeiden. Die Details der Ausführungsgesetzgebung müssen entsprechend geregelt werden. Dazu kommt, dass allfällig dennoch auftauchende Probleme im Rahmen der WTO-Regelungen zuerst durch eine Klage eines anderen Staates konkretisiert und dann in Verhandlungen oder im Rahmen einer Klage vor dem Schiedsgericht entschieden werden müssten. Das Ergebnis allfälliger - viele Jahre dauernder - Diskussionen kann heute nicht vorausgesehen werden, da ja ohnehin nicht feststeht, ob überhaupt Probleme auftauchen werden.

7 Minderheit

Die Minderheit Frick, Brändli, Inderkum, Plattner, Respini beantragt, eine Förderabgabe von 0,4 Rp / kWh zu erheben (vgl. Anhang). Als Eventualantrag soll für die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien die Hälfte des Ertrags eingesetzt werden.

8 Fristverlängerung

Die UREK-S beantragt gemäss Artikel 27 Absatz 5bis des Geschäftsverkehrsgesetzes Fristverlängerungen für die Volksinitiativen "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative) und "für einen Solarrappen" (Solar-Initiative) um ein Jahr bis zum 20. März 2000 (vgl. Anhang).

A

Entwurf

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die
Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)"**

vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 21. März 1995¹ eingereichten Volksinitiative "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)",
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997²
und in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 4. Februar 1999³,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)" vom 21. März 1995 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 24^{octies} Abs. 6 (neu)

- ⁶ a. Zum Schutze der Umwelt, der Landschaft und des Klimas trifft der Bund Massnahmen, damit der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger stabilisiert und anschliessend schrittweise auf ein verträgliches Mass vermindert wird.
- b. Um diese Ziele zu erreichen, erhebt der Bund eine Lenkungsabgabe auf dem Verbrauch aller nicht-erneuerbaren Energieträger und der Elektrizität von Wasserkraftwerken mit mehr als einem Megawatt elektrischer Leistung. Der Bundesrat legt dazu die Abgabesätze fest. Er berichtet dem Parlament jährlich über die Erreichung der Lenkungsziele.
- c. Die Abgabe ist aussenhandelsverträglich zu gestalten. Bei der Gesetzgebung können befristete Sonderregelungen, insbesondere für besonders energieintensive Betriebe erlassen werden. Indexwirkungen können neutralisiert werden. Regionalwirtschaftliche Anliegen sind zu berücksichtigen, sofern sie den Zielen nach Buchstabe a nicht zuwiderlaufen.
- d. Der Reinertrag wird sozialverträglich und staatsquotenneutral zur Kompensation der Abgabebelastung von Haushalten und Betrieben verwendet. Der Ausgleich begünstigt Haushalte und Betriebe so, dass der sparsame und effiziente Energieeinsatz belohnt wird.

¹ BBl 1995 III 1218

² BBl 1997 II 805

³ BBl 1999 ...

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 21 (neu)

Ist die Gesetzgebung drei Jahre nach Annahme des Artikels 24^{octies} Absatz 6 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger wird innert acht Jahren nach Annahme von Artikel 24^{octies} Absatz 6 der Bundesverfassung stabilisiert und anschliessend während 25 Jahren um durchschnittlich 1 Prozent pro Jahr vermindert.

Art. 1a

¹ Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Bundesversammlung schlägt vor, Artikel 24^{octies} der Bundesverfassung durch neue Absätze 5-9 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

Art. 24^{octies} Abs. 5-9 (neu) BV

⁵ Der Bund erhebt auf nicht erneuerbaren Energieträgern eine besondere Abgabe.

⁶ Sie ist Teil der Energie- und Umweltpolitik. Ihr Ertrag wird zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet.

⁷ Bei der Bemessung der Abgabesätze wird berücksichtigt, wie sich die einzelnen Energieträger auf Klima und Umwelt auswirken und wie sie mit anderen Abgaben belastet sind.

⁸ Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

⁹ Die Abgabe nimmt Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie wird gestaffelt eingeführt.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative "für einen Solarrappen (Solar-Initiative)"**

vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 21. März 1995¹ eingereichten Volksinitiative "für einen Solarrappen (Solar-Initiative)",
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997²
und in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 4. Februar 1999³,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative "für einen Solarrappen („Solar-Initiative“)" vom 21. März 1995 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgtgeändert:

Art. 24^{octies} Abs. 5 (neu)

- ⁵ a. Zur Förderung der Sonnenenergienutzung auf überbauten Flächen sowie der effizienten und nachhaltigen Energienutzung erhebt der Bund eine indexierte Abgabe von 0,1 ansteigend auf 0,5 Rappen pro Kilowattstunde auf dem Endverbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger. Mindestens die Hälfte des Abgabbeertrages wird für die Sonnenenergienutzung verwendet.
- b. Bei der Förderung berücksichtigt der Bund regionalwirtschaftliche Anliegen. Er kann spezielle Bestimmungen und Anpassungsfristen für besonders energieintensive Betriebe erlassen. Dem bestehenden und berechtigten Denkmal- und Ortsbildschutz wird Rechnung getragen. Nicht zweckgebundene Abgaben auf Energieträgern können an Stelle der Abgabe nach Buchstabe a verwendet werden.
- c. Das Gesetz regelt das Nähere.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹ Ist die Gesetzgebung innert drei Jahren nach Annahme des Artikels 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unver-

¹ BBl 1995 III 1220

² BBl 1997 II 805

³ BBl 1999 ...

zöglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen gilt der volle Abgabesatz. 20 Jahre nach Inkrafttreten des vollen Abgabesatzes erlischt Artikel 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung.

² Angemessene Beiträge nach Artikel 24^{octies} Absatz 5 Buchstabe a der Bundesverfassung werden auch für bestehende Solaranlagen ausgerichtet, sofern sie bei Annahme dieser Verfassungsbestimmung nicht länger als ein Jahr in Betrieb sind.

Art. 1a

¹ Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Bundesversammlung schlägt vor, einen neuen Artikel 24 mit folgendem Wortlaut in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung aufzunehmen:

Übergangsbestimmungen Art. 24 (neu)

¹ Der Bund erhebt auf dem Energieinhalt der nicht erneuerbaren Energieträger eine zweckgebundene Förderabgabe von 0,2 Rp / kWh).

² Ihr Ertrag wird als Finanzhilfe gezielt eingesetzt für:

- a. die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere der Sonnenenergie auf überbauten Flächen und der Energie aus Holz und Biomasse;
- b. die Förderung der rationellen Energienutzung;
- c. die Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke.

³ Dabei gilt:

a. Für jede Massnahme gemäss Absatz 2 Buchstaben a, b und c wird je mindestens ein Viertel des Ertrags eingesetzt.

b. Finanzhilfen für die industrielle oder gewerbliche Produktion werden in erster Linie für Massnahmen ausgerichtet, welche die Wirksamkeit des Energieeinsatzes erhöhen und den Einsatz erneuerbarer Energien fördern.

c. Finanzhilfen dürfen nur ausgerichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass den Anliegen des Landschafts- und Ortsbildschutzes Rechnung getragen und die Vorschriften über den Umweltschutz eingehalten werden.

⁴ Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nicht erneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

⁵ Die Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe ist bis Ende 2010 befristet. Sie kann durch referendumspflichtigen Bundesbeschluss um höchstens 5 Jahre verlängert werden.

⁶ Wird gestützt auf Artikel 24^{octies} Absätze 5-9 der Bundesverfassung eine besondere Energieabgabe erhoben, fällt die Förderabgabe dahin. Für diesen Fall gilt, dass bis zum Wegfallen der Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe gemäss Absatz 5 im Mittel 300 Millionen Franken pro Jahr aus dem Ertrag der besonderen Energieabgabe für die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 verwendet werden.

⁷ Der Bundesrat kann die Förderabgabe vorzeitig aufheben oder senken, wenn die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 nach den Verhältnissen auf dem Energiemarkt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang nötig sind.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

STÄNDERAT

Frühjahrssession 1999

Anhang 1

97.028 s Volksinitiativen

"für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative) und

"für einen Solarrappen" (Solar-Initiative)

B*Entwurf***Bundesbeschluss****über die Volksinitiative "für einen Solarrappen (Solar-Initiative)"**

Antrag der Minderheit (Frick, Brändli, Inderkum, Plattner, Respini)

Art. 1a² ...*Übergangsbestimmungen Art. 24 (neu)*¹ ...Förderabgabe von 04. Rp / kWh.

.....

⁶ ... gemäss Absatz 5 im Mittel 600 Millionen Franken pro Jahr....

STÄNDERAT
Frühjahrssession 1999

97.028 s Volksinitiativen
"für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative) und
"für einen Solarrappen" (Solar-Initiative)

B

Entwurf

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative "für einen Solarrappen (Solar-Initiative)"**

Antrag der Minderheit (Frick, Bisig, Inderkum, Respini)
(Eventualantrag, falls Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

Art. 1a

² ...

Übergangsbestimmungen Art. 24 (neu)

³ Dabei gilt:

a. Für die Massnahme gemäss Absatz 2 Buchstabe a wird die Hälfte des Ertrags eingesetzt.

STÄNDERAT
Frühjahrssession 1999

97.028 s Volksinitiativen

"für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative) und

"für einen Solarrappen" (Solar-Initiative)

Fristverlängerung für die Behandlung der Initiativen

Antrag der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK),
falls die direkten Gegenentwürfe angenommen werden

Die Frist zur Behandlung der Volksinitiativen "für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung" (Energie-Umwelt-Initiative) und "für einen Solarrappen" (Solar-Initiative) (97.028) wird gestützt auf Artikel 27 Absatz 5bis des Geschäftsverkehrsgesetzes um ein Jahr bis zum 20. März 2000 verlängert.

