

September 2022

# Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

## Hauchdünne Mehrheit für überfällige Rentenreform

---

**Dritter Abstimmungssonntag der Schweiz – Wachsende Sorgen um die Energieversorgung im Winter**

*Olaf Wientzek*

**Beim dritten Abstimmungssonntag des Jahres stand vor allem die Reform der ersten Säule der Altersvorsorge, der sog. Alters- und Hinterlassenenversicherung (kurz: AHV) im Vordergrund. Mit knapper Mehrheit beschloss das Schweizer Stimmvolk sowohl die Anhebung des Renteneintrittsalters für Frauen auf 65 Jahre sowie eine Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung der AHV. Damit gelang erstmals seit 27 Jahren eine – wenn auch im Umfang recht begrenzte – Reform der Altersvorsorge. Das mit Blick auf die Anhebung des Renteneintrittsalters für Frauen hauchdünne Ergebnis und auch die breite Ablehnung des Reformwerks in der Romandie machen jedoch den Erklär- und Diskussionsbedarf mit Blick auf künftige Reformen deutlich. Mit einem viel deutlicheren Ergebnis scheiterte hingegen die Massentierhaltungsinitiative. Den einzigen Volksabstimmungserfolg auf Landesebene konnte das linke Lager mit der sehr knappen Ablehnung der Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Obligationen erzielen. Die Wahlbeteiligung lag bei rund 52%.**

**Abseits der Themen des Abstimmungssonntags nahm in den vergangenen Wochen auch in der Schweiz die Diskussion um die Energieversorgung im Winter Fahrt auf.**

### **Doppeltes «Ja» für Reform der Altersvorsorge**

#### **Hintergrund**

Die Reform der ersten Säule der Altersvorsorge in der Schweiz, der AHV, ist seit Jahrzehnten ein Streitpunkt in der Schweizer Politik. Die Zahl der

Rentnerinnen und Rentner hat stark zugenommen und dürfte mit dem Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsmarkt noch erheblich steigen. Ohne Reform droht ab 2027 eine schrittweise Leerung der Rentenkassen. Entsprechend wollte der Bundesrat mit Zustimmung des Parlaments mit zwei Vorlagen die Finanzierung des größten Schweizer Sozialwerks stabilisieren und schlug vor, dass Renteneintrittsalter für Männer und Frauen auf 65 anzugleichen (derzeit für Frauen 64 Jahre). Abgefedert würde diese Anpassung in den ersten neun Jahren mit finanziellen Ausgleichsmaßnahmen. Darüber würde der Renteneintritt zwischen 63 und 70 flexibilisiert. Eng damit verbunden ist eine zweite Vorlage, die zur Finanzierung der AHV eine Mehrwertsteuererhöhung von 7,7 auf 8,1% vorsehen würde. Diese durch die beiden Vorlagen eingeleitete Reform reicht wohl nicht für eine dauerhafte Finanzierung der AHV, würde der Rentenkasse aber einige Jahre Atempause (voraussichtlich bis 2030) verschaffen. Damit die Reform in Kraft treten kann, brauchte es zweimal ein „Ja“: einmal zur Vorlage über die Reform der AHV, zum zweiten aber auch über die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Für letztere bedurfte es einer Verfassungsänderung. Entsprechend neben der Stimmenmehrheit auch das Ständemehr, also ein Ja in einer Mehrzahl der Kantone.

#### **Positionen und Resultat**

Neben Bundesrat und der Parlamentsmehrheit wurde die Vorlage von der christdemokratischen „Die Mitte“, der FDP, der SVP, aber auch den Grünliberalen unterstützt, ebenso von den Wirtschaftsverbänden. Die Kombination aus der Angleichung

des Renteneintrittsalters und der Mehrwertsteuererhöhung befürworteten sie als guten Mix von Mehrbelastungen und Einsparungen. Das Füllen der Finanzierungslücke bei der AHV sei aus Gründen der Generationengerechtigkeit überfällig. Sozialisten (SP), Grüne sowie Gewerkschaften lehnen die Reform ab, argumentieren dabei mit bestehenden Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben. Zudem sei dieser Schritt der Türöffner für weitere künftige Erhöhungen des Renteneintrittsalters. Auch die zweite Vorlage lehnten sie ab, obgleich die SP im Parlament noch für die Mehrwertsteuererhöhung gestimmt hatte. Stattdessen soll die Finanzierungslücke durch die Nationalbank geschlossen werden.

Umfragen hatten knappe Mehrheiten für beide Vorlagen gesehen, entsprechend spannend verlief auch die Auszählung am Abstimmungssonntag: Mit 50,6% sprach sich eine hauchdünne Mehrheit für die Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen von 64 auf 65 Jahre aus, deutlicher war der Sieg mit 55% für die angepeilte Mehrwertsteuererhöhung, bei der auch das nötige Ständemehr klar erreicht wurde. Insbesondere beim Frauenrenteneintrittsalter gab es jedoch einen massiven Graben zwischen der Romandie und dem Tessin auf der einen und der Deutschschweiz auf der anderen Seite: Erstere lehnten die Reform des Renteneintrittsalters sehr deutlich ab, im Kanton Jura erhielt der Vorschlag nicht einmal 30%. Demgegenüber votierten bis auf Basel-Stadt und Schaffhausen alle Kantone der Deutschschweiz für die Reform, im Kanton Zug sogar 65%.

## Nein zu Verrechnungssteuerreform und Massentierhaltungsinitiative

Zudem stimmte das Schweizer Stimmvolk über die Abschaffung der so genannten Verrechnungssteuer auf Schweizer Obligationen ab (derzeitiger Steuersatz liegt bei 35%). Bislang waren nur Zinsen aus Auslandsobligationen steuerfrei. Laut Befürwortern der Abschaffung – neben Bundesrat auch eine auf SVP, FDP, Die Mitte und Grünliberale gestützte breite Parlamentsmehrheit – ist die aktuell geltende Regelung ein Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Wirtschaft, da viele Unterneh-

men ihre Obligationen deshalb in Ländern ausgeben, in denen keine Verrechnungssteuer erhoben wird. Eine Abschaffung der Steuer würde mithin Schweizer Obligationen für Anlegerinnen und Anleger attraktiver machen. Die Bankiervereinigung rechnet beispielsweise damit, dass durch die Abschaffung in fünf Jahren ein Anlagevolumen von 900 Milliarden Franken in die Schweiz kommen könnte, laut weiteren Studien würde sich mittelfristig auch das Steueraufkommen erhöhen.

Die Sozialisten ergriffen das Referendum gegen den Vorstoß, Gewerkschaften und Grüne lehnen diesen ebenfalls ab. Sie fürchten durch die Abschaffung der Verrechnungssteuer eine Zunahme von Steuerkriminalität und erhebliche Steuereinkünfte zu verlieren.

Bis kurz vor der Abstimmung war die Zahl der Unentschlossenen hoch, letztlich scheiterte sie mit nur 48% Zustimmung knapp. Unterstützung gab es vor allem in der Innerschweiz und in der Nordostschweiz, die Unterschiede zwischen Landesteilen und Sprachgebieten aber weit weniger markant.

Damit ist erneut eine Vorlage gescheitert, deren Ziel es war, den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz attraktiver zu machen.

Das Ziel der von einem Tierschutzverein initiierten Volksinitiative gegen Massentierhaltung war die Einführung des Bio-Standards für die Schweizer Eier- und Fleischwirtschaft. Damit sollen in 25 Jahren alle Nutztiere gemäß aktuell geltender Richtlinien von BioSuisse gehalten werden. Damit inländische Bauern nicht benachteiligt werden, sollten zudem nur noch nach Schweizer Standard produzierte Tiere und Tierprodukte importiert werden dürfen. Zudem wollte die Initiative die Würde von Nutztieren in die Verfassung aufnehmen. Die Befürworter – neben Tierschutzverbänden waren dies Kleinbauern sowie Sozialisten, Grüne, aber auch die moderateren Grünliberalen – erhofften sich insgesamt eine Verbesserung des Tierwohls und eine Senkung der Fleischproduktion auf ein umweltverträgliches Niveau.

Bundesrat und Parlament<sup>1</sup> lehnten die Initiative hingegen ab, ebenso wie der Schweizer Bauernverband, die christdemokratische Mitte, die FDP und die SVP sowie die nationalkonservative EDU. Die Gründe: Die Schweiz habe bereits jetzt das strengste Tierschutzgesetz der Welt. Das von der

<sup>1</sup> Im Nationalrat wurde die Initiative bereits mit 106:77 abgelehnt, im bürgerlich-konservativer geprägten Stän-

derat mit 32:8., siehe <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmung/20220925/massentierhaltungsinitiative.html>

Initiative geforderte Importverbot sei nur unter erheblichem Aufwand durchzusetzen. Zudem könnten die tierischen Lebensmittel um ca. 20-40 Prozent teurer werden. Der Schutz von Nutztieren werde zudem auch ohne einen eigenen Artikel in der Verfassung gesetzlich bereits ausreichend gewährleistet.

Die Initiative erfuhr mit nur 37% Zustimmung eine überraschend deutliche Niederlage. Gerade in ländlichen Kantonen der Deutschschweiz und der Romandie kassierte der Vorstoß eine Abfuhr, so erhielt die Initiative in acht Kantonen noch nicht einmal 30%. Nur im Kanton Basel-Stadt erhielt der Vorstoß mehrheitlich Zustimmung. Blickt man auf die kommunalen Ergebnisse, wird erneut ein Kontrast zwischen Großstädten und kleineren Kommunen deutlich, während in Zürich und Bern die Zustimmung bei deutlich über 60% lag, lag sie in ländlichen Gemeinden oft unter 10%.

Damit konnte der Bauernverband mit seiner Argumentation durchdringen und erneut einen Sieg an der Urne erzielen. Zu dem deutlichen Ergebnis wird angesichts steigender Lebenskosten auch die Aussicht auf einen drohenden Preisschub bei Fleischprodukten beigetragen haben.

## Einordnung

Die Reform der AHV ist ein wichtiger, aber nach 27 Jahren auch längst überfälliger Schritt, wenngleich sie nur eine Atempause von wenigen Jahren verschafft. Das Rententhema wird seine Virulenz auch deshalb nicht verlieren, weil weitere Initiativen bereits in den Startlöchern sind: die Gewerkschaften fordern eine 13. Monatsrente, die Jugendorganisation der FDP eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung. Die sehr aggressive und bisweilen auch vor Populismus nicht zurückschreckende Kampagne der politischen Linken, das sehr knappe Resultat und die breite Ablehnung in der Romandie lassen erahnen, wie schwierig die Diskussionen über die ebenfalls anstehende Reform der 2. Säule werden. Dass es bei wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen einen sog. „Röstigraben“ im Abstimmungsverhalten zwischen Deutschschweiz und der französischsprachigen Schweiz gibt, ist nichts Neues, wie tief dieser jedoch bei der aktuellen Volksabstimmung

ausfiel, ist dennoch beachtlich. Für das bürgerliche Lager, und damit auch für die EVP-Partnerpartei „Die Mitte“ ist die Annahme beider Vorlagen ein Erfolg: die von den Sozialisten in den vergangenen Jahren erfolgreich geführte Reformblockade konnte überwunden werden. Dennoch warnte Mitte-Präsident Gerhard Pfister im Nachgang vor Triumphalismus. Stimmen beider Lager betonten entsprechend auch die Dringlichkeit der Reform der zweiten Säule der Altersvorsorge, die bislang Frauen eher benachteiligte. Generell versucht die Mitte in den vergangenen Wochen ihrerseits sozialpolitische Akzente zu setzen und stand bei Diskussionen zur Stärkung der Kaufkraft (Rententeuerungsausgleich) an der Seite der Sozialisten – ein Schritt, der parteiintern nicht ganz unumstritten war. Ein Argument für diese Positionierung: Wenn große Energiekonzerne wie Axpo gestützt würden, könne man nicht Mittelstand und Rentner ohne Unterstützung lassen.

Die Ablehnung der teilweisen Abschaffung der Verrechnungssteuer wird angesichts der AHV-Niederlage für das linke Lager nur ein schwacher Trost sein. Dennoch ist die Serie an Abstimmungsniederlagen für wirtschafts- und finanzfreundliche Vorlagen in den letzten Jahren durchaus bemerkenswert. Beobachter vermuten, dass dies auch mit Skandalen bei den Schweizer Grossbanken zu tun hat. Für sich genommen ist jede dieser Abstimmungsniederlagen kein Beinbruch. Sollte sich dieser Trend jedoch verfestigen, kann dies nachhaltige Folgen für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz haben.

## Energieversorgungsdebatte in der Schweiz

Auch in der Schweiz ist die Sorge um Energieknappheit im Winter ein beherrschendes Thema. Im August hat das Wirtschaftsdepartement zwei Verordnungen<sup>2</sup> für Maßnahmen im Falle von Gasknappheit erarbeitet, die Konsultation mit Kantonen und Verbänden wurde am 22. September abgeschlossen. Bereits in den letzten Monaten hatte die Schweiz, die selber kein Erdgas produziert und auch nicht über Gasspeicher verfügt, mehrere

<sup>2</sup> Verordnung über die Kontingentierung von Gasbezug, Verordnung über Verbote und Beschränkungen der Verwendung von Gas

Maßnahmen unternommen, um einer Knappheit vorzubeugen. So wurden Gasreserven in Nachbarländern angelegt und alternative Optionen zu russischem Gas ausgelotet. Als weitere Maßnahmen nennen die Verordnungen u.a. die Umstellung von Zweistoffanlagen auf Heizölbetrieb. Kritiker bemängeln, dass diese Maßnahmen noch nicht ausreichend seien, insbesondere eine Gasknappheit in Deutschland würde sich direkt auch auf die Schweiz auswirken. Die Diskussionen über ein Solidaritätsabkommen stockten zuletzt- nicht zuletzt aufgrund institutioneller Fragen (wie etwa der Rolle des EuGH).

Im Notfall würden auch die privaten Haushalte – jenseits bloßer Sparappelle – mit in die Pflicht genommen: Es soll sich dabei um so genannte „Komforteinbußen“ handeln, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen sollen ausgenommen werden. So dürften in einem solchen Fall Privathaushalte, die mit Gas heizen, Innenräume nur noch auf max. 19 Grad erwärmen, Warmwasser höchstens eine Temperatur von 60 Grad aufweisen. Von den Vorgaben ausgenommen wären mithin besonders schutzbedürftige Verbraucher, also beispielsweise Spitäler, Praxen sowie Alters- und Pflegeheime. Am 23. September empfahl der Bundesrat die Umschaltung von Zweistoffanlagen von Gas auf Heizölbetrieb ab dem 1. Oktober. Zudem werden – um die Versorgung mit Mineralölprodukten sicherstellen zu können – die Pflichtlager für Autobenzin, Diesel- und Heizöl ab dem 3. Oktober freigegeben werden. Kritiker monieren das Fehlen fester Ziele und Anreize.

Unklarer ist die Lage mit Blick auf die Stromversorgung<sup>3</sup>: Zwar gibt es regelmäßige Sparappelle und Sparvorschläge, welche Wirkungen diese aber in der Praxis entfalten werden, ist noch offen. Die Übermittlung der Verbraucherdaten an den Bund nimmt erheblich Zeit in Anspruch. Zudem ist anders als bei der Gasversorgung noch keine Verord-

nungen vor, wie im Falle einer Knappheit zu reagieren sei und welche Nutzer Priorität genießen würden. Neben der geringen Wasserständen im Sommer sorgte auch die Abschaltung der Hälfte der französischen Kernkraftwerke für Nervosität. Die Kantone drängen den Bund nun zunehmend zum Handeln. In der Schweiz werden nur unter 10% des Stromverbrauchs durch Solar- oder Windenergie erzeugt, rund 20 Prozent der Stromproduktion kamen 2020 aus der Kernkraft, über 60 Prozent des 2020 gelieferten Stroms stammen aus Wasserkraftwerken.

Konfliktpotential birgt auch die neu aufflammende Diskussion über die Energieziele. Der Ständerat diskutierte neu verbindliche Zielwerte. Der durchschnittliche Energieverbrauch pro Person und Jahr soll im Vergleich zum Jahr 2000 bis 2035 um 43 Prozent und 2050 um 53 Prozent gesenkt werden. Eine weitere Maßnahme: Zur Herstellung der Versorgungssicherheit soll dabei auch der Schutz von Biotopen und Wasser- und Zugvogelreservaten aufgeweicht werden können.

Für Unmut in Deutschland sorgte im September die Entscheidung, ein Endlager für radioaktive Abfälle aus den AKW nahe der deutsch-schweizer Grenze bei Nördlich-Lägern zu beschließen. Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) betont, dass es sich hier nicht um einen politischen, sondern strikt um einen eindeutig geologischen Entscheid handle, Nördlich-Lägern sei der Standort mit den größten Sicherheitsreserven. Der endgültige Entscheid des Bundesrats soll jedoch erst 2029 kommen. Eine Volksabstimmung könnte die Entscheidung dann noch kippen, so wie es wiederholt im Falle des geplanten Endlagers in Wellenberg im Kanton Nidwalden geschah. Beobachter rechnen jedoch damit, dass der Bau erst 2045 beginnen würde, und die Lagerung erster Abfälle nicht vor 2050 erfolgen wird.

<sup>3</sup> <https://www.nzz.ch/schweiz/stromkrise-kantone-be-fuerchten-einen-blindflug-in-den-krisen-winter-id.1703336>