

Klimapolitische Positionierung der Wirtschaft

Die Schweiz schneidet im Vergleich der Industrienationen bezüglich Treibhausgas- und CO₂-Emissionen überdurchschnittlich gut ab. Die Wirtschaft hat mit freiwilligen Massnahmen den bedeutendsten Beitrag zur Erreichung der Kyoto-Ziele geleistet. Freiwillige Massnahmen sind das eigentliche Erfolgsrezept der schweizerischen Klimapolitik. Auf diesen Massnahmen muss auch die zukünftige Klimapolitik nach 2012 aufbauen.

Position economiesuisse

Die Intensivierung der freiwilligen Massnahmen in den Bereichen Industrie, Verkehr und Gebäude ist für die Schweiz die zielführendste und kostengünstigste Option im Klimaschutz. Bei der Weiterentwicklung dieser Instrumente muss auf die Praxisnähe und Machbarkeit geachtet werden. Der freiwilligen Positionierung als klimaneutrale Unternehmen und Branchen kommt ebenso ein hoher Stellenwert zu. – Bezüglich der Ziele soll sich die Schweiz nicht vor der Klimakonferenz von Dezember 2009 in Kopenhagen auf eine Verpflichtung fixieren. Zielsetzungen der Schweiz für den Zeitraum bis 2020 müssen realistisch, wirtschaftsverträglich und finanzierbar sein.

28. Oktober 2008

Nummer 22

dossierpolitik

Klimapolitische Positionierung der Wirtschaft

Freiwillige Massnahmen der Wirtschaft zeitigen den grössten Erfolg – staatliche Subventionsprogramme sind ineffizient

Die Ausgangslage ist dabei wie folgt:

Im Vergleich der Industrienationen schneidet die Schweiz bezüglich spezifischer Treibhausgas- und CO₂-Emissionen überdurchschnittlich gut ab. Die Wirtschaft hat freiwillig bereits bedeutende Anstrengungen unternommen. Weitere mögliche Emissionsreduktionen in der Schweiz sind daher vergleichsweise teuer. Potenzial für Emissionsreduktionen im Gebäudereich ist vorhanden, aber wegen der gesetzlichen Leitplanken und der grossen Zahl von Einzelobjekten nur sukzessiv zu mobilisieren. Der hohe Ölpreis hat ohne jegliche staatliche Eingriffe zusätzliche Investitionen ausgelöst und die Rentabilität von Sanierungsmassnahmen erheblich verbessert. Im Mobilitätsbereich können Emissionsreduktionen mit dem rascheren Ersatz der älteren Fahrzeuge erreicht werden. Staatliche Fördermassnahmen in Form von Subventionen sind wegen hohem Mitnahmeeffekt ineffizient. Lenkungsabgaben ohne Befreiungsmöglichkeiten sind wegen der stark gestiegenen Energiepreise nur noch wenig wirksam. Die drohende Stromlücke erfordert eine politische Optimierung zwischen den Fragen Versorgungssicherheit und Klimaschutz. Die Komplexität der Entscheide, u.a. zu Kernenergie und Gaskombikraftwerken, erfordert grösstmögliche Flexibilität bezüglich in- und ausländischer Massnahmen und Emissionsreduktionszielen.

Vernehmlassungsvorlage im Herbst 2008

1. Hintergrund

CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll verpflichten die Schweiz zur Reduktion von Treibhausgasen und CO₂ bis zum Jahr 2012. Auf nationaler und internationaler Ebene sind die Diskussionen zur Weiterführung der Klimapolitik angelaufen. Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 die Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2012 in die Wege geleitet. Die Schweiz soll sich dabei an den Reduktionszielen der EU orientieren. Im Herbst 2008 soll eine Vernehmlassung zu diesem Geschäft eröffnet werden.

economiesuisse hat mehrere klimapolitische Ansätze wie Weiterführung der freiwilligen Massnahmen, Modell „CO₂-neutrale Schweiz“, Lenkungsabgabe auf Treibhausgasen geprüft und beurteilt.

Erfolgreiche freiwillige Massnahmen der Wirtschaft

Das Kyoto-Protokoll sieht für die Schweiz eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2012 von rund 4,3 Millionen Tonnen vor. Diese Emissionsreduktion wird durch die freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft erbracht.

– **Energie-Agentur der Wirtschaft**

Reduktion der CO₂-Emissionen durch Massnahmen der Wirtschaft (2007): über 800'000 Tonnen CO₂ – davon 160'000 Tonnen CO₂ der Stiftung Klimarappen als inländische CO₂-Reduktionen zum Kauf angeboten.

– **Stiftung Klimarappen**

Reduktion von jährlich 2,1 Millionen Tonnen CO₂ im In- und Ausland (entspricht 5,1 Prozent der inländischen CO₂-Emissionen 2006).

– **Zementindustrie**

Reduktion der CO₂-Emissionen (inkl. geogene Emissionen) um jährlich rund 1,5 Millionen Tonnen CO₂.

CO₂-Abgabe auf Brennstoffen seit Januar 2008

2. Stand der aktuellen Klimapolitik

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet, bis 2012 den Ausstoss von Treibhausgasen um acht Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Die Umsetzung erfolgt mittels CO₂-Gesetz, das die Einführung einer CO₂-Abgabe vorsieht, wenn das Reduktionsziel nicht mit anderen, insbesondere freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft erreicht werden kann. Die CO₂-Abgabe wird seit dem 1. Januar 2008 auf Brennstoffen erhoben. Die Schweiz wird auch nach Einschätzung der Bundesverwaltung die Verpflichtungen

Kyoto-Protokoll seit 2005 in Kraft

des Kyoto-Protokolls einhalten können, namentlich dank den freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft (vgl. Kasten Seite 1). Bis 2012 wird nach den Beschlüssen des Bundesrats vom 20. Februar 2008 keine weitere Massnahme eingeführt. Eine allfällige Ziellücke zur Erreichung der Ziele des CO₂-Gesetzes soll durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Stiftung Klimarappen gedeckt werden.

Mit der Inkraftsetzung des Kyoto-Protokolls am 16. Februar 2005 haben sich die Industriestaaten zu quantifizierten Zielen zur Verminderung der Treibhausgase verpflichtet. Insgesamt sollen diese Staaten fünf Prozent ihrer Treibhausgase bis 2012 vermindern. Unter den verpflichteten Staaten variiert die Lastenverteilung aufgrund der unterschiedlichen Reduktionspotenziale und Ausgangsbedingungen des Basisjahrs 1990 (vgl. unten stehende Tabelle „Emissionsreduktionsziele gemäss Kyoto-Protokoll und Zwischenbilanz 2006“). Die Schweiz hat ein vergleichsweise hohes Reduktionsziel von acht Prozent übernommen. Für die EU dürfte das gleiche Ziel von acht Prozent als Gruppe leichter zu erreichen sein. Dabei profitiert die EU davon, dass in dem für die Zielbestimmung entscheidenden Basisjahr 1990 in den neuen Mitgliedstaaten die unter dem Ostblockregime gebauten ineffizienten Energieanlagen in die Berechnung der Treibhausgasbilanz eingeflossen sind. Unabhängig der Tatsache der Nichtratifikation durch die USA ist ein Erreichen des Kyoto-Ziels von fünf Prozent durch die Industriestaaten wenig wahrscheinlich. Trotz dieses absehbaren Scheiterns besteht das Verdienst des Kyoto-Protokolls darin, mit dem Handel von Emissionszertifikaten einen globalen Markt für Klimaschutz etabliert zu haben. Das Protokoll zeigt auch die Grenzen unterschiedlicher nationaler Verpflichtungen auf, insbesondere wenn dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit tangiert wird.

Die Schweiz hat ein vergleichsweise hohes Reduktionsziel von acht Prozent übernommen.

Emissionsreduktionsziele gemäss Kyoto-Protokoll und Zwischenbilanz 2006

	Ziel 1990 bis 2012	Entwicklung der Treibhausgasemissionen 1990 bis 2006
Schweiz	-8%	1,7%
EU	-8%	-1,5%
Kanada	-6%	25,3%
Japan	-6%	6,9%
Norwegen	-1%	8,8%
Russland	0%	-28,7%
USA	-7%	16,3%

Quelle: UNO-Klimakonvention, UNFCCC 2007

Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll:
Verhandlungen aufgenommen

3. Perspektiven einer zukünftigen internationalen Klimapolitik

Auf internationaler Ebene wurden die Verhandlungen im Hinblick auf ein Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll aufgenommen. Mit der im Dezember 2007 in Bali verabschiedeten „Roadmap“ liegt ein Vorgehensplan auf dem Tisch, der ein beschlussreifes Abkommen für Dezember 2009 vorsieht. Eine grössere Zahl von Staaten sowie weitere für den Treibhaus-effekt relevante Bereiche wie die Bodennutzung und die Abholzung von Wäldern sollen einbezogen werden. Nebst der Verminderung von Treibhausgasemissionen sollen die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, der Transfer klimafreundlicher Technologien sowie die Finanzierung im neuen Abkommen geregelt werden.

Neue Studien fordern einschneidende Emissionsreduktionen

Basis der Verhandlungen sind neue Studien des Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC der UNO, das einschneidende Emissionsreduktionen fordert. Zur Stabilisierung der Treibhausgase unter ein für die Atmosphäre als ungefährlich erachtetes Niveau müssten die Emissionen weltweit bis 2050 um 50 Prozent und bis 2100 um 90 Prozent reduziert werden. Um diese Ziele zu erreichen, sind enorme Anstrengungen nötig. Diese gehen weit über den Industrie- und Energiebereich hinaus und betreffen alle Grundlagen der menschlichen Zivilisation wie Siedlung, Ernährung und Landwirtschaft. Eine Reduktion der Treibhausgase gemäss den Forderungen des IPCC dürfte alleine schon für die entwickelten Industriestaaten nicht zu erreichen sein. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer

Tatsächliche Klimaschutzanstrengungen
der Staaten gehen weit auseinander

würde der weitgehende Verzicht auf fossile Energien zur unüberwindbaren Hürde auf dem Weg zu Wohlstand und Entwicklung werden.

Am Verhandlungstisch stehen daher die unterschiedlichen Interessen der entwickelten Staaten und der Entwicklungs- und Schwellenländer einander gegenüber. Die Gruppe der Industriestaaten verhält sich auch nicht homogen. Die Zwischenbilanz des Kyoto-Protokolls für 2006 zeigt, dass die tatsächlichen Klimaschutzanstrengungen weit auseinander gehen. Die Europäische Union beansprucht die Führungsrolle beim Schutz des Klimas, indem sie sich entsprechend ambitionierte Ziele zur längerfristigen Reduktion der Treibhausgase gesetzt hat. Bis 2020 sollen die Emissionen um 20 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden, dafür wäre nach 2012 jährlich eine Reduktion um 1,5 Prozent nötig – soviel wie die EU im gesamten Zeitraum von 1990 bis 2006 erreicht hat. Sollten andere Industriestaaten folgen, hat die EU bis 2020 gar ein Reduktionsziel von 30 Prozent angekündigt.

Ausserhalb Europas: kaum Verpflichtungen

Ausserhalb Europas ist bisher wenig von Reduktionsverpflichtungen über den Zeitraum nach 2012 zu vernehmen. Australien ist im Dezember 2007 zwar dem Kyoto-Protokoll beigetreten, hat aber gleich darauf bekannt gegeben, sich nicht auf weitere Emissionsreduktionen verpflichten zu wollen. Russland hat jegliche Reduktionsverpflichtungen abgelehnt und ausreichenden Spielraum für die Entwicklung der Wirtschaft gefordert. Schliesslich wollen sich auch die potenziell grössten Emittentenländer der Zukunft, angeführt durch China und Indien, auf keine Reduktionsziele verpflichten lassen (vgl. Tabelle „Die weltweit grössten CO₂-Emittentenstaaten“).

Die fünf grössten Emittentenländer sind die USA, China, Russland, Japan und Indien.

Die weltweit grössten CO₂-Emittentenstaaten
(Gt=Gigatonnen CO₂)

	2005		2015		2030	
	Gt	Rang	Gt	Rang	Gt	Rang
USA	5,8	1	6,4	2	6,9	2
China	5,1	2	8,6	1	11,4	1
Russland	1,5	3	1,8	4	2,0	4
Japan	1,2	4	1,3	6	1,2	5
Indien	1,1	5	1,8	3	3,3	3

Quelle: Internationale Energie Agentur, World Energy Outlook 2007

Die USA setzen bisher auf
Technologieförderung

Wie sich die USA künftig zu diesen Fragen stellen werden, dürfte sich erst nach der Präsidentenwahl erweisen. Die USA haben bisher auf Technologieförderung gesetzt und eine Übernahme von Zielsetzungen und Zeitplänen („targets and timetables“) ausgeschlagen. Ob die EU unter solchen Vorzeichen ihre angekündigten Zielsetzungen aufrechterhalten kann, ist ungewiss. Eine Übernahme neuer Lasten bis 2020 dürfte von mehreren EU-Mitgliedstaaten skeptisch bis ablehnend beurteilt werden. Die EU-Pläne zur Verschärfung der Klimapolitik nach 2012 schwächen die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Branchen.

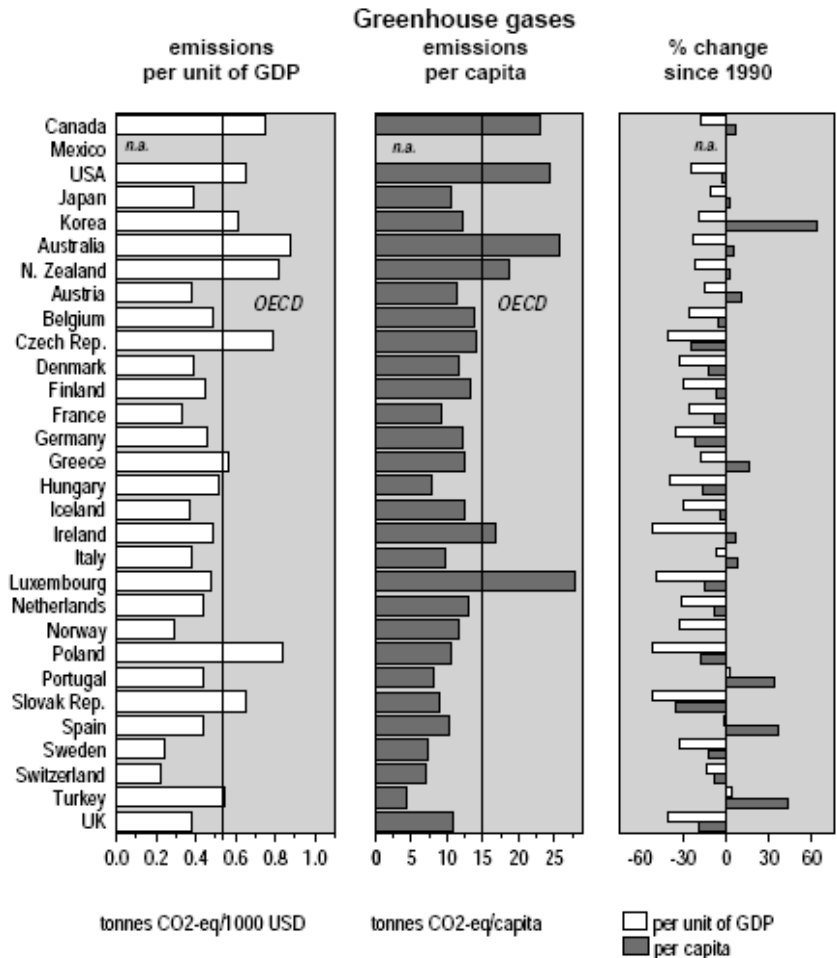
Schweizer Industrie zählt zu den
klimaschonendsten

4. Rahmenbedingungen einer längerfristigen schweizerischen Klimapolitik

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich geringe CO₂-Emissionen pro Einwohner und pro BIP-Einheit auf (vgl. Grafik Seite 4 zum aktuellen Stand der Treibhausgasemissionen in der OECD). Die inländische Industrie zählt bezüglich Treibhausgasen weltweit zu den effizientesten und klimaschonendsten. Auch der Dienstleistungssektor lässt sich innerhalb der Gruppe der effizientesten Länder einordnen. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Stromerzeugung in der Schweiz nur zu fünf Prozent auf fossilen Energieträgern beruht. 95 Prozent der schweizerischen Elektrizitätsproduktion sind CO₂-frei.

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich geringe CO₂-Emissionen pro Einwohner und pro BIP-Einheit auf.

Aktueller Stand der Treibhausgasemissionen in der OECD



Quelle: OECD Key Environmental Indicators 2008

Schweizer Wirtschaft hat ihre Hausaufgaben gemacht

Die bezüglich Klimaschutz ausgezeichnete Stellung der Schweiz beruht auf Leistungen aus früheren Jahren. Vor allem die Schweizer Wirtschaft hat ihre Hausaufgaben gemacht. Sie wird sich auch in Zukunft der Herausforderung stellen. Ihr Anteil an den CO₂-Emissionen betrug im Jahr 2005 15 Prozent. Entsprechend höher sind die Emissionsvermeidungskosten für jede weitere Tonne CO₂. Wegen der stark gestiegenen Energiepreise sind allerdings viele Energiesparmassnahmen wieder deutlich rentabler geworden. Letztlich zählt für solche Investitionen die reale Kostenersparnis wesentlich mehr als ein politisch fixiertes Ziel zur Reduktion der CO₂-Emissionen. Die Möglichkeit der Befreiung von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen hat eine starke Anreizwirkung bei den industriellen CO₂-Emittenten erzeugt. Andererseits hat die gleiche CO₂-Abgabe im Gebäudebereich – nicht zuletzt aufgrund des Mietrechts – nur einen marginalen Lenkungseffekt. Wie sich die stark gestiegenen Erdölpreise auf die Nachfrage und den zukünftigen Energiemix auswirken werden, ist ungewiss. Zweifellos kann davon ausgegangen werden, dass der Konsum auf dieses starke Preissignal reagieren und zurückgehen wird. Kein zur Energieverbrauchsprognose herangezogenes Modell war jedoch bisher in der Lage, mit solchen Preisannahmen zu operieren. Die Festlegung eines Reduktionsziels kommt daher eher einem Zufallsentscheid gleich. Entsprechend fragwürdig wäre eine daraus abgeleitete rechtlich verbindliche Zielvorgabe, an der sich die Schweiz im In- und Ausland messen lassen müsste.

Mobilität: grosser Altfahrzeugbestand

Im Bereich der Mobilität kann die Schweiz auf ein gutes öffentliches Verkehrssystem zurückgreifen, das schon heute dazu beiträgt, dass die Schweiz die weltweit höchste Bahnki-

lometerleistung im Personenverkehr aufweist. Für den motorisierten Strassenverkehr sind geeignete Anreize erforderlich, um den Bestand an älteren Fahrzeugen rascher durch neue und effiziente Fahrzeuge zu ersetzen. Rund 1,3 Millionen Fahrzeuge bzw. 32 Prozent des Fahrzeugbestands sind älter als zehn Jahre. Bonuslösungen auf Fahrzeugsteuern würden weit mehr bewirken als eine als Strafsteuer ausgestaltete CO₂-Abgabe auf Treibstoffen. Ohnehin besteht mit den stark gestiegenen Treibstoffpreisen bereits ein Anreiz zum Umstieg auf verbrauchsärmere Fahrzeuge. Einschränkungen der Verkehrsmittelwahl und Verbote sind deshalb unnötig und daher klar abzulehnen.

Gebäude: CO₂-Verminderungspotenziale
in Altliegenschaften

Der Gebäudebereich ist mit einem Anteil von mehr als 40 Prozent an den inländischen CO₂-Emissionen ein wichtiger Verbrauchsbereich. Grosse CO₂-Verminderungspotenziale stecken in den Altliegenschaften. Wichtiges Hindernis sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die stark gestiegenen Energiepreise dürften deshalb der wichtigste Anreiz zur energetischen Sanierung sein. Rund 70 Prozent der Gebäude befinden sich im Eigentum von Privatpersonen, sodass eine Beschleunigung der Gebäudesanierung an das Problem der grossen Zahl kleiner Einzelobjekte stösst. Wie zudem das Gebäudeprogramm der Stiftung Klimarappen gezeigt hat, stehen bei der Subventionierung von Einzelobjekten hohe Transaktionskosten relativ geringen Emissionsverminderungen gegenüber. Dies trifft vor allem dann zu, wenn die Sanierungsmassnahmen nahezu wirtschaftlich sind. Subventionsprogramme, die insbesondere über eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe oder andere neue Steuern finanziert werden sollen, sind daher klar abzulehnen.

Elektrizität: in der Schweiz nahezu CO₂-frei

Bei der Elektrizitätsversorgung kann sich die Schweiz auf eine nahezu CO₂-freie Erzeugung abstützen. Allerdings droht der Schweiz ab 2018/2020 eine Stromversorgungslücke. Der Bundesrat sieht deshalb in seiner Energiestrategie von Februar 2007 den Bau von neuen Grosskraftwerken vor. Ob der Ersatz für die altershalber ausser Betrieb zu setzenden Kernkraftwerke rechtzeitig erfolgen kann, hängt vom Zeitbedarf der Bewilligungsverfahren und der baulichen Realisierung der Anlagen ab. Damit die Schweiz nicht in eine Stromversorgungslücke hineingerät, muss als temporäre Ultima-ratio-Lösung die Option von Gaskombikraftwerken aufrechterhalten bleiben. Solche Anlagen können innerhalb von 24 bis 36 Monaten erstellt und in Betrieb genommen werden. Gaskombikraftwerke stossen jedoch beträchtliche Mengen an zusätzlichem CO₂ aus, was die CO₂-Bilanz der Schweiz verschlechtern würde. Daher ist möglichst grosse Flexibilität erforderlich, um kostengünstige CO₂-Kompensationsmöglichkeiten im In- und Ausland zu erreichen. Die heutige Fixierung der Kompensation von CO₂-Emissionen auf 70 Prozent im Inland und 30 Prozent im Ausland wirkt prohibitiv und muss flexibilisiert werden.

Unrealistische Ziele der Volksinitiative
„für ein gesundes Klima“

Ende Februar 2008 wurde die Volksinitiative „für ein gesundes Klima“ eingereicht, die eine Reduktion der Treibhausgase von mindestens 30 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 fordert. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Revision des CO₂-Gesetzes will sich demgegenüber am Ziel der EU von minus 20 Prozent orientieren. Die Volksinitiative schreibt keine konkreten Massnahmen zur Zielerreichung vor, beabsichtigt aber in erster Linie, den Druck für staatliche Eingriffe zu erhöhen. Die Zielsetzung von minus 30 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 ist unrealistisch hoch angesetzt, da sie alleine von Massnahmen im Inland ausgeht. Da die Schweiz ihre Kyoto-Verpflichtung von minus acht Prozent zwischen 1990 und 2012 zur Hälfte durch Reduktionsmassnahmen im Ausland erfüllen wird, muss zur Erreichung des Emissionsziels der Initiative der Emissionsausstoss um 26 Prozent innerhalb von acht Jahren gesenkt werden. Dies entspricht einer Verminderung der Emissionen um jährlich mehr als drei Prozent. Über eine Dauer von acht Jahren hinweg wäre dies mit heute bekannter Technologie nur mit lange andauernder, tiefer Rezession und erheblichen Wohlstandseinbussen erreichbar. Weniger einschneidend, aber immer noch substanziell, wäre eine buchstabengetreue Ausrichtung am Ziel von minus 20 Prozent der EU, da diese Zielsetzung einen bedeutenden Teil an Reduktionsmassnahmen im Ausland zulässt.

Fazit zur klimapolitischen Ausgangslage der Schweiz

Im Vergleich der Industrienationen schneidet die Schweiz bezüglich spezifischer Treibhausgas- und CO₂-Emissionen überdurchschnittlich gut ab.

- Die Wirtschaft hat freiwillig bereits bedeutende Anstrengungen unternommen. Grosse zusätzliche Emissionsreduktionen in der Schweiz bedingen daher vergleichsweise hohe Kosten.
- Potenzial für Emissionsreduktionen im Gebäudebereich ist vorhanden, aber wegen der gesetzlichen Leitplanken und der grossen Zahl von Einzelobjekten schwer zu mobilisieren. Der hohe Ölpreis hat ohne jegliche staatliche Eingriffe technologische Verbesserungen gefördert und die Rentabilität von Sanierungsmassnahmen erheblich verbessert.
- Im Mobilitätsbereich können Emissionsreduktionen mit dem rascheren Ersatz der älteren Fahrzeuge erreicht werden. Hierzu sind geeignete Anreize erforderlich.
- Staatliche Fördermassnahmen in Form von Subventionen sind wegen hohem Mitnahmeeffekt ineffizient. Lenkungsabgaben ohne Befreiungsmöglichkeiten sind andererseits wegen der stark gestiegenen Energiepreise wenig wirksam.
- Die drohende Stromlücke erfordert eine politische Optimierung zwischen den Fragen Versorgungssicherheit und Klimaschutz. Die Komplexität der Entscheide, u.a. zu Kernenergie und Gaskombikraftwerken, erfordert grösstmögliche Flexibilität bezüglich in- und ausländischer Massnahmen und Emissionsreduktionszielen.
- Die bisher angestellten Verbrauchs- und CO₂-Emissionsprognosen sind obsolet geworden, da nirgends mit einem solch starken Anstieg der Energiepreise gerechnet wurde. Die Festlegung von neuen Emissionsreduktionszielen droht zum Zufallsentscheid zu werden.
- Ähnlich wie bei der Aushandlung der Kyoto-Verpflichtungen sollte sich die Schweiz für realistische Reduktionsziele im Inland aussprechen. Rein rechnerisch betrachtet entspricht die Erreichung des Kyoto-Ziels von minus acht Prozent (wovon die Hälfte – aus Kosten-Nutzen-Überlegungen – supplementär im Ausland) einer jährlichen Reduktion von minus 0,2 Prozent im Inland. Hohe und alleine auf die Schweiz ausgerichtete Ziele, wie sie von der Volksinitiative „für ein gesundes Klima“ (minus drei Prozent pro Jahr) gefordert werden, sind daher unrealistisch.

Frage zur Verteilung der zusätzlichen
Reduktionslasten

5. Ziele und Optionen einer künftigen Klimapolitik

Der Bundesrat will im Herbst 2008 die Vernehmlassung zur Revision des CO₂-Gesetzes durchführen und dabei verschiedene Massnahmen zur Diskussion stellen. Eng verknüpft mit der Diskussion der Massnahmen ist die Frage der klimapolitischen Ziele. Obwohl sich der Bundesrat für eine Orientierung an den Zielen der EU ausgesprochen hat, sind bezüglich der Ausgestaltung in der EU noch viele Fragen offen. Unter anderem soll bei der Verteilung der zusätzlichen Reduktionslasten nicht nur das bereits erreichte Effizienzniveau berücksichtigt werden, sondern auch die Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP pro Einwohner. Die Schweiz hätte nach diesem Grundsatz eine Reduktionsleistung von möglicherweise mehr als 20 Prozent zu leisten, obwohl die Reduktionspotenziale geringer und die Reduktionskosten höher sind als in der EU. Ob die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Lastenverteilung beibehalten werden, ist derzeit offen.

Keine einseitige Positionierung der Schweiz

Die Schweizer Wirtschaft steht hinter dem Klimaschutz. Dieser muss von realistischen Zielsetzungen ausgehen und eine Beeinträchtigung des Wirtschaftsstandorts vermeiden. Die Schweiz kann nur dann einen maximalen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten, wenn sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beibehält. Eine einseitige, rigide Positionierung der Schweiz bezüglich Klimaschutzziel ist daher abzulehnen.

Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat verschiedene Massnahmenbündel als Optionen in der Vernehmlassung zur Diskussion stellen wird. Anhand der drei nachfolgenden Optionen soll die Positionierung von economiesuisse diskutiert und festgelegt werden.

Massiv gestiegene Ölpreise setzen neue Rahmenbedingungen

Option 1: Lenkungsabgabe auf Treibhausgasen

Rund 85 Prozent der schweizerischen Treibhausgasemissionen entfallen auf CO₂-Emissionen aus der Energieverwendung (flüssige fossile Brenn- und Treibstoffe sowie Erdgas). Die restlichen 15 Prozent Treibhausgase sind auf industrielle Prozesse und die Landwirtschaft zurückzuführen. Eine Abgabe auf Treibhausgasen müsste daher breit angesetzt werden. Die Schweiz würde damit einen Alleingang unternehmen.

Unter den neuen Rahmenbedingungen massiv gestiegener Ölpreise ist eine Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffen kaum mehr sinnvoll. Die heutige Lenkungsabgabe wurde Ende der 1990er-Jahre als vertretbare Lösung erachtet, als der Ölpreis auf einem historischen Tiefpunkt von weniger als zehn US-Dollar pro Fass angelangt war. Die Erhöhung der Abgabe auf rund 50 Rappen pro Liter Heizöl bzw. deren Einführung auf Benzin und Diesel ist unter den heutigen Rahmenbedingungen fragwürdig. Mit der Ausdehnung auf die restlichen 15 Prozent nicht energiebedingten Treibhausgasemissionen würde der staatliche Vollzugsaufwand vergrössert und die Vollzugseffizienz verringert, da die Erhebung nicht mehr an wenigen Quellen beim Import, sondern am Ort der Emissionen ansetzen müsste.

Im Zusammenhang mit Option 1 möchte das UVEK die Zweckbindung eines Teils der Abgabe und damit die Einführung einer neuen Steuer zur Diskussion stellen. Mit Mitteln von jährlich mehreren 100 Millionen Franken soll ein Gebäudeprogramm des Bundes und die Förderung des öffentlichen Verkehrs finanziert werden. Eine Teilzweckbindung ist grundsätzlich ungeeignet, da sie zu ineffizientem Mitteleinsatz einlädt. Im Bereich der Gebäude ist zudem das Risiko von Mitnahmeeffekten sehr gross.

Option 1 ist abzulehnen. Wegen der stark gestiegenen Energiepreise ist die Notwendigkeit einer Lenkungsabgabe in Frage gestellt. Eine Ausweitung der Abgabe auf andere Treibhausgase würde den staatlichen Vollzugsaufwand vergrössern, die Massnahmeneffizienz verringern und die Schweiz auf einen internationalen Alleingang führen. Eine Zweckbindung von Teilen der Abgabe ist grundsätzlich abzulehnen.

Treibhausgase: Verringerung global und kosteneffizient anstreben

Option 2: klimaneutrale Schweiz

Das Konzept der CO₂-neutralen Schweiz besteht darin, dass zwar ein Teil der Treibhausgase im Inland reduziert, die Hauptanstrengungen im Klimaschutz jedoch im Ausland unternommen werden. Ziel ist es, möglichst kosteneffizient zur globalen Verringerung der Treibhausgase beizutragen und mit dem Technologietransfer die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu stärken.

Das Konzept einer CO₂-neutralen Schweiz könnte sich am Modell Norwegens anlehnen. Dieses Modell ist hauptsächlich auf technologische Lösungen wie die Kohlenstoffsequestrierung im Inland ausgerichtet und beabsichtigt, die verbleibenden Treibhausgasemissionen bis 2050 mit Massnahmen im Ausland zu kompensieren. Dahinter steht die Idee, dass es letztlich für das Klima irrelevant ist, wo die Emissionen von Treibhausgasen eingedämmt werden. Zudem können mit derartigen Kompensationsprojekten Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungsländern geleistet werden. Projekte zur Sanierung von Industrieanlagen oder Abfalldeponien bewirken nebst einem Beschäftigungseffekt auch eine Entlastung von schädlichen Immissionen für die lokale Bevölkerung und die Umwelt.

Entscheidend ist, dass solche Kompensationsanstrengungen auf internationaler Ebene im Rahmen eines neuen Abkommens honoriert werden. Die Schweiz muss alles daran setzen, dass eine solche Lösung auf längere Frist umgesetzt werden kann.

Option 2 ist offenzuhalten. Im Zeithorizont 2020 hat Option 2 jedoch noch keine Priorität. Längerfristig und unter geeigneten internationalen Rahmenbedingungen erhält diese Option interessante Entwicklungsperspektiven.

Schlüssel zum Erfolg: Emissionszertifikate

Option 3: Intensivierung der freiwilligen Massnahmen

Die freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft haben sich als die eigentlichen Schlüssel zum Erfolg der nationalen Klimapolitik erwiesen. Zu den freiwilligen Massnahmen zählt insbesondere der Handel mit Emissionszertifikaten. Abhängig vom Verlauf der internationalen Verhandlungen können auch neue Massnahmen hinzutreten wie sektorielle Ansätze zur Einführung international gültiger Benchmarks für industrielle Herstellungsprozesse (z.B. Zement, Stahl).

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass der in der Schweiz gewählte Ansatz der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit Befreiungsmöglichkeit sowie dem Einkauf von ausländischen Zertifikaten die kostengünstigste Lösung darstellt. Bei der Weiterentwicklung dieser Instrumente muss auf die Praxisnähe und Machbarkeit geachtet werden. Beizubehalten und intensiv weiterzuentwickeln sind die verschiedenen freiwilligen Massnahmen in den Bereichen Industrie, Verkehr und Gebäude. Der freiwilligen Positionierung als klimaneutrale Unternehmen und Branchen, im Sinne von Option 2, jedoch ohne staatlichen Zwang, kommt dabei ein hoher Stellenwert zu.

Option 3 ist für die Schweiz die zielführendste und kostengünstigste Option im Klimaschutz. Nebst der Weiterentwicklung der freiwilligen Massnahmen muss – zur Nutzung komparativer Kostenvorteile – die internationale Ausrichtung verstärkt und eine zum EU-Zertifikatehandel kompatible Lösung erarbeitet werden

Schliesslich zählen zu allen drei Optionen auch jene klima- und energiepolitischen Massnahmen, die schon am 20. Februar 2008 vom Bundesrat beschlossen wurden und in naher Zukunft Wirkung zeigen (s. Anhang). Der Handlungsbedarf für eine interventionistische Option, wie etwa Option 1, wird dadurch entsprechend reduziert.

Empfehlungen
für eine erfolgreiche Klimapolitik

6. Handlungsempfehlungen

1. Verstärkung der erfolgreichen Elemente der Klimapolitik: freiwillige Massnahmen, internationale Öffnung, Handel mit Emissionszertifikaten.
2. Keine neuen klimapolitischen Zielsetzungen der Schweiz vor dem Abschluss der Verhandlungen Ende 2009 in Kopenhagen.
3. Beibehaltung des klimawirksamen, kostengünstigen und effizienten Mitteleinsatzes unter Anwendung von in- und ausländischen Klimaschutzmassnahmen.
4. Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen mit Befreiungsmöglichkeit und der Klimarappen sind so weiterzuführen, dass sie einfach und unkompliziert umsetzbar bleiben.
5. Stärkung der CO₂-freien Stromerzeugung: rascher Ersatz der altershalber zu ersetzenden Kernkraftwerke durch neue KKW und marktkonforme Förderung erneuerbarer Energien.
6. Grösstmögliche Flexibilität für den temporären Einsatz von Gaskombikraftwerken zur Abwendung einer drohenden Stromverknappung, z.B. durch Neuverträge und Importe.

Rückfragen

urs.naef@economiesuisse.ch

Anhang

Neue klima- und energiepolitische Massnahmen des Bundes gemäss Bundesratsbeschluss vom 20. Februar 2008.

Beschlossene Massnahmen

- Harmonisierung der kantonalen Bauvorschriften, Umsetzungsfrist fünf Jahre
- Gebäudeenergieausweis
- Abbau steuerlicher Hemmnisse bei Gebäuden (z.B. Dumont-Regel)
- Neue Zielvereinbarung Automobilimporteure
- Evtl. Anpassung „energieEtikette“
- Bonus-Malus-System für Neufahrzeuge
- Empfehlung des Bundesrats an die Kantone zur Harmonisierung der Motorfahrzeugsteuern nach Energieeffizienzkriterien
- Erlass von Verbrauchsvorschriften für Geräte, Motoren, Beleuchtung; Anpassung an neue EU-Normen
- Vorbild der öffentlichen Hand im Gebäudebereich

Nebst den beschlossenen Massnahmen hat der Bundesrat auch verschiedene Prüfaufträge für mögliche weitere Massnahmen erteilt, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.