

Auftakt zur Parlamentsdebatte über die Klimapolitik nach 2012

Als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» hat der Bundesrat Ende August 2009 die Botschaft über die Klimapolitik nach 2012 verabschiedet. Die beantragte Änderung des CO₂-Gesetzes orientiert sich in der Zielsetzung wie auch bei einzelnen Instrumenten an der Europäischen Union (EU). Bis ins Jahr 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20% gesenkt werden. Das Reduktionsziel soll auf 30% angehoben werden, wenn die Staatengemeinschaft in Kopenhagen ein griffiges internationales Klimaregime beschliesst. Gleichzeitig werden mit drei vorgezogenen Teilrevisionen des CO₂-Gesetzes vor 2012 weitere Massnahmen in Kraft gesetzt, die einen bedeutenden Beitrag an die zukünftigen Ziele leisten.



Das für die Zeit nach 2012 revidierte CO₂-Gesetz sieht vor, bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen der Schweiz mindestens um 20% gegenüber 1990 zu senken. Im Rahmen eines internationalen Klimaabkommens ist die Schweiz bereit, ihr Reduktionsziel auf bis zu 30% zu erhöhen.

Bild: Keystone

Das für die Zeit nach 2012 revidierte CO₂-Gesetz verankert zum einen weitere Ziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen und zum anderen die dafür nötigen Instrumente. Sie werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Reduktionsziel und Massnahmen bis 2020

Bis zum Jahr 2020 sollen die Treibhausgasemissionen der Schweiz mindestens um 20% gegenüber 1990 gesenkt werden. Im Rahmen eines internationalen Klimaabkommens für die Zeit nach 2012 ist die Schweiz bereit, ihr Reduktionsziel auf bis zu 30% zu erhöhen, sofern sich andere Industrieländer zu ähnlichen Reduktionen verpflichten und auch die wirtschaftlich weiter entwickelten Schwellenländer einen ihren Möglichkeiten entsprechenden Beitrag zum internationalen Klimaschutz leisten.

CO₂-Abgabe

Die seit dem 1. Januar 2008 erhobene Lenkungsabgabe auf Brennstoffen wird unter Beibehaltung des heutigen Mechanismus weitergeführt. Mit der Abgabe soll für Wirt-

schaft und Bevölkerung auch nach 2012 ein Anreiz für einen sparsameren Umgang mit fossilen Brennstoffen bestehen. Die Einnahmen der Abgabe werden grösstenteils proportional zur AHV-Lohnsumme an die Wirtschaft und gleichmässig pro Kopf an die Bevölkerung rückverteilt. Der Abgabesatz im Jahr 2013 beträgt 36 Franken pro Tonne CO₂ (9 Rappen pro Liter Heizöl) und kann in den Jahren 2015 und 2018 bis auf 120 Franken angehoben werden, wenn die Emissionen aus Brennstoffen nicht in genügendem Umfang gesunken sind. Dieser Mechanismus berücksichtigt auch die CO₂-Wirkung steigender Ölpreise. Unternehmen aus Wirtschaftszweigen, die von der CO₂-Abgabe in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würden, können sich davon befreien lassen. Sie müssen sich dafür gegenüber dem Bund zur Begrenzung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichten.

Die CO₂-Lenkungsabgabe auf Treibstoffen ist weiterhin als subsidiäre Massnahme im Gesetz verankert. Sie wird nur eingeführt, falls die gesamten Treibhausgasemissionen trotz der vorgeschlagenen Massnahmen nicht genügend sinken. Das Massnahmenpaket ist so ausgestaltet, dass das Reduktionsziel auch



Andrea Burkhardt
Chefin Sektion Klima,
Bundesamt für Umwelt
BAFU, Ittigen b. Bern

ohne Einführung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffen erreicht werden sollte.

Nationales Gebäudeprogramm

Maximal 200 Mio. Franken sollen für CO₂-wirksame Massnahmen bei Gebäuden eingesetzt werden. Im Minimum zwei Drittel der Gelder soll für die Sanierung bestehender Gebäude eingesetzt werden. Maximal ein Drittel steht für die Förderung der erneuerbaren Energien, der Abwärmenutzung und der Gebäudetechnik zur Verfügung.

Emissionshandel

Der Bundesrat will das bestehende Emissionshandelssystem nach dem *Cap-and-Trade-Prinzip* nach 2012 fortführen und weiterentwickeln. Angestrebt wird ausserdem die Kompatibilität mit dem Emissionshandelssystem der EU, um eine Verknüpfung der Systeme zu ermöglichen. Schweizer Unternehmen hätten dadurch die Möglichkeit, an demselben System teilzunehmen wie ihre wichtigsten Handelspartner, in dem sich der Handel überdies bereits etabliert hat. Eingebunden werden sollen vorab grössere energieintensive Unternehmen. Diese werden von der CO₂-Abgabe befreit und erhalten dank dem Emissionshandel mehr Flexibilität bei der Zielerreichung. Unterschreiten sie ihr Begrenzungsziel, können sie Emissionsrechte verkaufen; bei einer Überschreitung müssen sie Emissionsgutschriften erwerben.

Emissionsvorschriften für Personenwagen

In Anlehnung an die Vorschriften der EU wird ein verbindlicher CO₂-Zielwert für neue Personenwagen eingeführt. Die Emissionsvorschriften sollen die Autoimporteure dazu veranlassen, vermehrt emissionsarme Modelle einzuführen. Damit die Massnahme optimal greift, sind komplementäre Anreize bei den Käuferinnen und Käufern zu setzen, wie z.B. ein Bonus-Modell bei der Automobilsteuer.

Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure

Das heutige Konzept des freiwilligen Klimarappens soll durch eine Kompensationspflicht abgelöst werden: Hersteller und Importeure fossiler Treibstoffe werden verpflichtet, einen Teil der CO₂-Emissionen, die der Verkehr verursacht, mit Massnahmen im In- oder Ausland zu kompensieren. Der Kompensationsatz beträgt 25%.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind so ausgestaltet, dass das Reduktionsziel von minus 20% im Vergleich zu 1990 per 2020 erreicht wird. Verpflichtet sich die Schweiz zu einem höheren Ziel von minus 30%, so werden die CO₂-Abgabe auf den Brennstoffen, die Kompensationspflicht bei den Treib-

stoffen und die Reduktionsleistung des Emissionshandelssystems verstärkt.

Nebst der Reduktion der Treibhausgasemissionen soll auch die Anpassung an die Folgen der Klimaänderung Bestandteil der künftigen Schweizer Klimapolitik sein. Dem Bund soll dabei eine Koordinationsfunktion zugewiesen werden.

Teilrevisionen des CO₂-Gesetzes vor 2012

Initiiert durch parlamentarische Vorstösse sollen noch vor 2012 drei Teilrevisionen des CO₂-Gesetzes in Kraft treten. Diese Teilrevisionen werden unverändert in das totalrevidierte CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2012 übernommen.

Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge

Die Schweizer Neuwagen-Flotte weist überdurchschnittlich starke Motoren und damit einen hohen spezifischen Treibstoffverbrauch sowie hohe CO₂-Emissionen auf. In Erfüllung einer Motion will der Bundesrat wie die EU per 1. Januar 2012 CO₂-Emissionsvorschriften für neu immatrikulierte Personenwagen einführen. Diese verbindlichen Emissionsvorschriften sollen die freiwillige Zielvereinbarung mit der Vereinigung der Schweizer Automobil-Importeure Auto-Schweiz ablösen. Diese Vorlage ist gleichzeitig ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge», die am 25. August 2008 eingereicht wurde und vom Bund Vorschriften zur Reduktion der negativen Auswirkungen von Motorfahrzeugen – insbesondere der Unfallfolgen und der Umweltbelastung durch Personenwagen – verlangt.

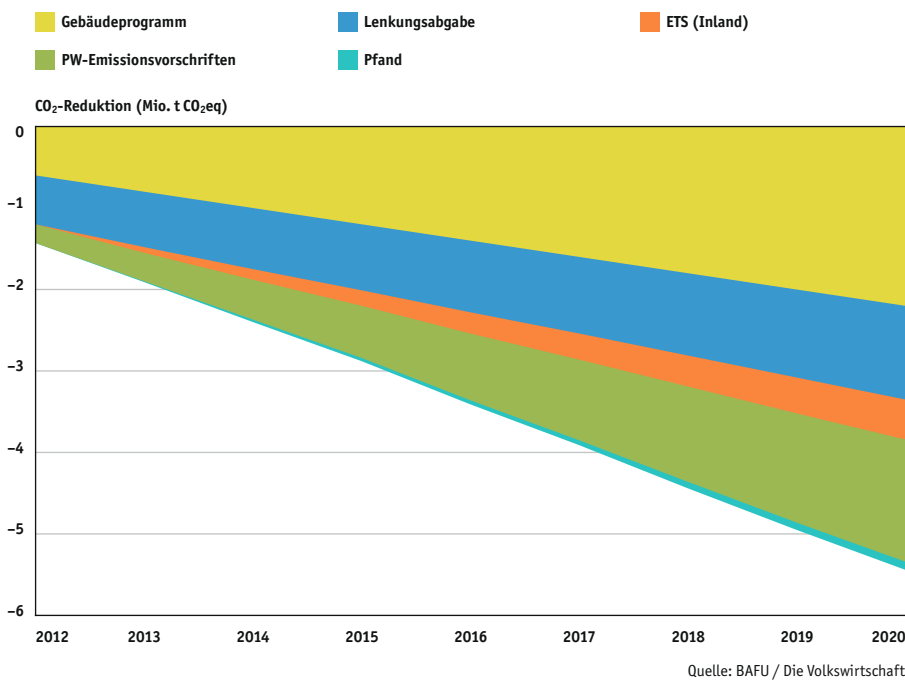
Nationales Gebäudeprogramm

Im Hinblick auf den dringenden klimapolitischen Handlungsbedarf hat das Parlament das grosse Reduktionspotenzial im Gebäudebereich anerkannt und will bereits ab 2010 CO₂-wirksame Massnahmen bei bestehenden Gebäuden fördern. Die eidgenössischen Räte haben am 12. Juni 2009 eine Teilrevision des CO₂-Gesetzes beschlossen und wollen während 10 Jahren maximal 200 Mio. Franken aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen für die Finanzierung von klimawirksamen Massnahmen im Gebäudebereich einsetzen.

Von diesen Geldern fliesst der grössere Teil in die Sanierung von Gebäudehüllen (Wärmedämmung von Dach, Wand, Boden und Decke sowie Fenster- und Türersatz). Die finanziellen Mittel werden über eine Programmvereinbarung mit den Kantonen ausgerichtet. Dabei soll eine harmonisierte Umsetzung in den Kantonen gewährleistet

Grafik 1

Kumulierte Wirkung der Massnahmen im Inland (Variante minus 20%), 2012–2020



werden. Maximal ein Drittel der zweckgebundenen Mittel wird für die Förderung von erneuerbaren Energien, Abwärmenutzung und Gebäudetechnik zur Verfügung gestellt.

Fossil-thermische Kraftwerke

Der Elektrizitätsbedarf der Schweiz stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an. Trotz verbesserter Energieeffizienz ist aufgrund der zunehmenden Elektrifizierung der Gesellschaft (Geräte, Verkehr usw.) bis 2035 höchstens eine Stabilisierung des Stromverbrauchs möglich. Um die Energieversorgung längerfristig gewährleisten zu können, hat der Bundesrat im Februar 2007 eine auf vier Säulen basierende Strategie verabschiedet. Eine dieser vier Säulen bilden Grosskraftwerke. In diesem Zusammenhang soll auch der Bau von fossil-thermischen Kraftwerken ermöglicht werden. Diese haben den Vorteil, dass sie rasch in Betrieb genommen werden können. Gleichzeitig haben diese Kraftwerke aber den gewichtigen Nachteil, dass sie die Schweizer CO₂-Bilanz erheblich belasten. Ein Gaskombikraftwerk mit einer Leistung von 400 MW und jährlich 5000 Betriebsstunden emittiert über 0,7 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr. Die eidgenössischen Räte haben daher am 23. März 2007 beschlossen, die Bewilligung bestimmter geplanter Gaskombikraftwerke an die Auflage zu knüpfen, dass die CO₂-Emissionen vollumfänglich kompensiert werden müssen.

In Erfüllung einer Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie

des Ständerates (Urek-S) legte der Bundesrat am 29. Oktober 2008 eine Botschaft zur Teilrevision des CO₂-Gesetzes vor. Gemäss dieser Vorlage ist der Abschluss eines Vertrags über die vollständige Kompensation der CO₂-Emissionen Grundvoraussetzung für die Bewilligung eines fossil-thermischen Kraftwerks. Maximal 50% der entstehenden Emissionen dürfen gemäss dem Vorschlag des Bundesrates durch den Erwerb ausländischer Emissionszertifikate erbracht werden.

Internationale Reduktionsverpflichtung wird eingehalten

Die Emissionsentwicklung wird nach internationalen Richtlinien im Treibhausgasinventar erfasst. Demgemäss emittierte die Schweiz im Jahr 2007 Treibhausgase im Umfang von 51,3 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂eq); das sind 2,7% weniger als im Referenzjahr 1990. Für die Zielerreichung nach dem Kyoto-Protokoll, das die Schweiz zu einer Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen von 8% gegenüber 1990 verpflichtet, ist der Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 massgebend. Modellschätzungen zufolge dürfte die Schweiz ihre internationale Verpflichtung erfüllen können. Davon geht aber voraussichtlich weniger als die Hälfte auf die Reduktion der Treibhausgase in der Schweiz zurück. Über die Hälfte der Leistungen werden durch ausländische Emissionszertifikate und den Zuwachs von Kohlenstoff in den Schweizer Wäldern erbracht.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Ohne aktive Klimapolitik gehen die Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2020 um 3,8% zurück. Diese Schätzung ist konservativ, weil sie von relativ tiefen Energiepreisen (55 US-Dollar pro Barrel) und kalten Wintertemperaturen ausgeht. Beide Faktoren treiben die Emissionen tendenziell in die Höhe. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind so ausgestaltet, dass im Jahr 2020 die Reduktionsziele in der Höhe von minus 20% bzw. 30% im Vergleich zu 1990 erreicht werden können. Stellschrauben für die Zielerreichung sind die CO₂-Abgabe auf den Brennstoffen und die Kompensationspflicht bei den Treibstoffen, die je nach Verlauf der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2015 und 2018 nach oben oder nach unten angepasst werden.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen klimapolitischen Massnahmen können bis 2020 als moderat eingestuft werden. Es ist mit keinen nennenswerten Wachstums- und Wohlfahrtseinbussen zu rechnen. Zur Wahrung ihrer Wettbewerbsfä-

Tabelle 1

Volkswirtschaftlicher Nutzen der künftigen Klimapolitik

	Variante -20%	Variante -30%
Sekundärnutzen		
Reduktion der Luftschadstoffe (in % des BIP im Jahr 2020)	+0,04%	+0,06%
Reduktion Auslandsabhängigkeit (Importrückgang fossiler Energieträger)	-13%	-17%
Versorgungssicherheit	+	++
Innovation und Technologieförderung	+	++
BIP und Wohlfahrt		
BIP-Effekt total	-0,21 bis -0,40%	-0,26 bis -0,65%
Wohlfahrtseffekt total	-0,31 bis -0,56%	-0,51 bis -0,62%

Quelle: BAFU / Die Volkswirtschaft

higkeit sollen energieintensive Unternehmen von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen befreit und ins nationale Emissionshandelssystem eingebunden werden. Durch die angestrebte Verknüpfung mit dem Emissionshandelssystem der EU würden Schweizer Unternehmen mehr Flexibilität bei ihrer Zielerreichung erhalten und ins gleiche System eingebunden wie der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Da die EU bereits ähnliche Reduktionsziele verabschiedet hat und weitere Staaten ebenfalls signalisiert haben, Massnahmen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen umzusetzen, dürfte die Schweizer Klimapolitik gemäss den in der Botschaft unterbreiteten Vorschlägen kaum negative Auswirkungen auf die Position der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb haben. Im internationalen Vergleich besitzt die Schweiz zudem wenig energieintensive Branchen.

Neben den direkten Auswirkungen der klimapolitischen Massnahmen ergeben sich positive indirekte Effekte. Die sogenannten Sekundärnutzen sind für die Wohlfahrt von grosser Bedeutung. Sie entstehen hauptsächlich durch die geringere Luftschadstoffbelastung sowie durch Innovations- und Wachstumsimpulse aufgrund der beschleunigten Ausbreitung von energieeffizienten Technologien. Der Rückgang der inländischen Nachfrage nach fossilen Energieträgern verringert den Geldabfluss aus der Schweiz, die Auslandsabhängigkeit und die Verletzlichkeit der Volkswirtschaft gegenüber schwankenden Ölpreisen.

Internationales Umfeld

Die Schweizer Klimapolitik ist kein Alleingang, sondern international in den Rahmen der UNO-Klimakonvention eingebettet. Die Verabschiedung der Klimakonvention (UNFCCC) anlässlich des Erdgipfels 1992 in Rio de Janeiro war ein Meilenstein für ein

koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene. Ziel der Klimakonvention ist es, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, auf welchem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird. Konkret heisst dies, dass je nach Bevölkerungsentwicklung die Emissionen pro Kopf auf 1 bis 1,5 Tonnen CO₂eq zu beschränken sind. Heute liegt der weltweite Ausstoss bei etwa 6 Tonnen CO₂eq pro Kopf.

Das 1997 in Kyoto verabschiedete Zusatzprotokoll setzt einen Meilenstein und fixiert für die Industriestaaten verbindliche Ziele zur Begrenzung der Treibhausgase. Ein weiterer wichtiger Meilenstein ist die Klimakonferenz Ende 2009 in Kopenhagen, an der sich nicht nur die Industriestaaten zu weiteren Reduktionen im Umfang von 25% bis 40% gegenüber 1990 verpflichten, sondern auch die Schwellenländer substanzielle Leistungen erbringen sollten. Bis 2050 müssen die Emissionen noch deutlich weiter sinken, nämlich weltweit um mindestens 50% bis 85%. Für die Industriestaaten bedeutet dies, dass sie zwischen 80% und 95% reduzieren müssen.

Nationales Umfeld

Das bestehende CO₂-Gesetz verlangt vom Bundesrat rechtzeitig Vorschläge für weitere Reduktionsziele nach 2012. Mit der vorliegenden Totalrevision des CO₂-Gesetzes unterbreitet der Bundesrat dem Parlament zugleich einen indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für ein gesundes Klima», welche die Umweltverbände am 29. Oktober 2008 eingereicht haben.

Die Klimainitiative fordert ein inländisches Reduktionsziel von minus 30% bis 2020. Hinsichtlich der Umsetzungsmassnahmen legt die Initiative den Schwerpunkt auf die Energieeffizienz und die erneuerbaren Energien. Sie verzichten jedoch darauf, konkrete Massnahmen vorzuschlagen. Die für die Zielerreichung notwendigen Instrumente sollen auf Gesetzesesebene festgelegt werden. Die Klimainitiative muss dem Volk spätestens Ende August 2011 zur Abstimmung unterbreitet werden.

Im Raum steht ausserdem eine parlamentarische Initiative der CVP, welche ein inländisches Reduktionsziel von 20% bis 2020 verlangt. Die Kommission des Nationalrates hat der Initiative Anfang 2008 Folge gegeben. Die vom Bundesrat im revidierten CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2012 vorgeschlagenen Zielsetzungen liegen daher in der Bandbreite der nationalen und internationalen Diskussion.