

Der Bundesrat setzt den Wegweiser für die Klimapolitik nach 2020

Die Schweiz setzt sich global für ein griffiges Klimaschutzabkommen ein. Mit der Ankündigung der Klimaziele alleine ist es aber nicht getan. Nun gilt es die Instrumente zu definieren, mit denen die Treibhausgasemissionen weiter reduziert werden können. *Isabel Junker, Roger Ramer*

Abstract Das CO₂-Gesetz ist das Herzstück der Schweizer Klimapolitik. Es enthält die klimapolitischen Ziele und Massnahmen bis 2020. Für die Zeit danach soll es im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz auf internationaler Ebene überarbeitet werden: Im Februar hat der Bundesrat angekündigt, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 50% gegenüber 1990 zu senken. Auf der Basis der im letzten Jahr festgelegten Eckpunkte der Klimapolitik wird er bis Mitte 2016 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des CO₂-Gesetzes erarbeiten. Der Fokus dabei ist klar: Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur muss auf zwei Grad Celsius begrenzt werden. Die Schweiz möchte dazu weiterhin einen angemessenen Beitrag leisten. Ein ungebremster Klimawandel käme die Weltwirtschaft teurer zu stehen.

Das Klima ändert sich. Der schleichende Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen führt zu Veränderungen, die alle Erdteile betreffen und sich nicht an Landesgrenzen halten: Der Meeresspiegel steigt langsam und stetig an, extreme Hitzeperioden werden intensiver, häufiger und länger, die Niederschläge verteilen sich anders. Der Grund dafür ist bekannt: Der Mensch verbraucht grosse Mengen an fossilen Energieträgern wie Erdöl, Erdgas und Kohle, beispielsweise zum Heizen, zum Autofahren oder in der Industrie. Damit tragen wir seit Beginn der Industrialisierung zu einem drastischen Anstieg der Treibhausgasemissionen und damit zu einer unnatürlichen Verstärkung des Treibhauseffekts bei.

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen: Ab einer Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur um zwei Grad Celsius muss mit einem deutlichen Anstieg der Risiken und der entsprechenden Folgekosten gerechnet werden. Während die reicheren Länder teure Schäden mit Investitionen in Anpassungsmassnahmen zumindest mindern können, fehlen in ärmeren Ländern oft die dafür notwendigen Gelder.

2-Grad-Ziel: Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Die internationale Gemeinschaft hat bereits 1992 in der UNO-Klimakonvention¹ das Ziel ver-

ankert, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre zu stabilisieren, um eine gefährliche, menschenverursachte Störung des Klimasystems zu verhindern. Dieses Ziel wird von den mittlerweile 195 Mitgliedstaaten der Klimakonvention – darunter auch die Schweiz – mitgetragen. An der internationalen Klimakonferenz in Cancún im Jahr 2010 einigten sich die Teilnehmer auf das sogenannte 2-Grad-Ziel: Die globale Klimaerwärmung soll langfristig auf weniger als zwei Grad Celsius limitiert werden.

Der fünfte Sachstandsbericht² des Weltklimarates (IPCC) zeigt unmissverständlich auf, dass dafür rasche und drastische Reduktionen der Treibhausgasemissionen notwendig sind. Im weltweiten Durchschnitt müssten die Emissionen bis 2050 mindestens 40 bis 70% unter das Niveau des Jahres 2010 sinken, um die Chancen für die Einhaltung des 2-Grad-Ziels intakt zu halten. Von den Industriestaaten werden bis 2050 im Rahmen der Verhandlungen über das zukünftige Klimaabkommen höhere Reduktionsleistungen im Umfang von 80 bis 95% bis 2050 gegenüber 2010 gefordert.

Der Weg ist lang: Die Verhandlungen über den Abschluss eines internationalen Klimaabkommens für den Zeitraum nach 2020 dauern an. Ob es gelingen wird, an der internationalen Klimakonferenz in Paris Ende 2015 ein möglichst alle Staaten umfassendes, verbindliches Abkommen

¹ United Framework Convention on Climate Change, in Kraft seit dem 21. März 1994.

² IPCC (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp. Eine Zusammenfassung ist unter www.ipcc.ch auf Englisch abrufbar.



KEYSTONE

zu verabschieden, wird sich zeigen. Zentrale Fragen dabei sind: Wie hoch sind die Reduktionsziele der einzelnen Länder? Kann damit das 2-Grad-Ziel erreicht werden? Und: Welche Bedingungen gelten für die Einhaltung der Abmachungen? Auch der Ruf der Entwicklungsländer nach finanzieller Unterstützung sorgt in den Verhandlungen für heisse Köpfe.

Starke politische Signale sind eine wichtige Voraussetzung, damit der Weg in Richtung einer nachhaltigeren, weniger kohlenstoffintensiven globalen Wirtschaft eingeschlagen werden kann. Die nötige Trendwende bei den globalen Emissionen muss rasch erfolgen. Sie lohnt sich jedoch langfristig, wie eine im letzten Jahr publizierte Studie der Global Commission on the Economy and Climate³ zeigt. Die Kosten eines ungebremsen Klimawandels wären demnach um ein Vielfaches höher als eine rasche Reduktion der globalen Emissionen.

Wegmarkierung beim Aletschgletscher.

Eine Trendwende bei den globalen Emissionen muss rasch erfolgen, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen zu bremsen.

Bundesrat setzt klare Signale

Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene für den Abschluss eines griffigen und ab 2021 weltweit geltenden Klimaschutzabkommens ein. Um diesem Engagement Nachdruck zu verleihen, hat der Bundesrat im Februar 2015 angekündigt, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 50% gegenüber 1990 zu senken. Das entspricht im Zeitraum von 2021 bis 2030 einer durchschnittlichen Reduktion um 35% gegenüber 1990. Mindestens 30% dieser Reduktion soll durch die Umsetzung von Massnahmen im Inland erbracht werden, der Rest kann durch Massnahmen im Ausland erzielt werden.

Für den Zeitraum bis 2050 hat der Bundesrat ein unverbindliches Reduktionsziel in der Gröszenordnung von minus 70 bis 85% gegenüber 1990 angekündigt. Damit bewegt er sich im Rahmen der wissenschaftlichen Empfehlungen.

³ The New Climate Economy (2014). Better Growth, Better Climate, abrufbar unter <http://newclimateeconomy.report>.

CO₂-Abgabe als Eckpunkt der Schweizer Klimapolitik nach 2020

Mit der Ankündigung der zukünftigen Klimaziele alleine ist es aber nicht getan. Denn der Bundesrat hat damit erst vorgegeben, wie stark die Treibhausgasemissionen der Schweiz gesenkt werden sollen. Nun gilt es, für den Zeitraum bis 2030 die entsprechenden Instrumente zu definieren, mit denen diese Reduktionsleistung herbeigeführt werden kann.

Erste Eckpunkte hierfür hat der Bundesrat im Mai 2014 bereits skizziert: Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe, die seit 2008 erhoben wird und sich auf den Umweltartikel⁴ der Bundesverfassung abstützt, soll als übergeordnetes Lenkungsinstrument weitergeführt und schrittweise erhöht werden. Sie ist nicht darauf ausgerichtet, staatliche Einnahmen zu erzielen, sondern soll über eine Veränderung der Relativpreise das Verhalten der Konsumenten und Investoren lenken und sie so zu einem sparsamen Einsatz fossiler Brennstoffe animieren. Die Förderprogramme, die bisher aus den Einnahmen dieser Abgabe finanziert werden, sollen ab 2021 schrittweise abgebaut werden. Ab 2025 will der Bundesrat die Einnahmen der Klimaabgaben vollständig an Wirtschaft und Bevölkerung zurückverteilen.

Für besonders emissionsintensive Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe gefährdet würde, sind auch im Zeitraum 2020 bis 2030 Abfederungsmassnahmen vorgesehen. Die grossen Unternehmen werden weiterhin ins Schweizer Emissionshandelssystem (EHS)⁵ eingebunden, das mit dem europäischen Pendant verknüpft werden soll⁶. Kleinere und mittlere Unternehmen sollen sich auch zukünftig von der CO₂-Lenkungsabgabe befreien können, wenn sie sich gegenüber dem Bund zu einer entsprechenden Reduktion ihrer CO₂-Emissionen verpflichten.

Weitere Anstrengungen im Verkehrs- und im Gebäudebereich sind notwendig

Die in der Schweiz durch den Verkehr verursachten CO₂-Emissionen lagen im Jahr 2013 mehr als 12% über dem Wert des Jahres 1990. Bundesrat und Parlament haben bisher auf die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe verzichtet. Stattdessen wurden die Importeure und Hersteller fossiler Treibstoffe dazu verpflichtet, einen Teil der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen durch die Umsetzung von Massnahmen zur

4 SR 101, Artikel 74.

5 Weitere Informationen zum «Cap and Trade System» unter www.bafu.admin.ch.

6 Die Verhandlungen über den Abschluss eines Staatsvertrags zwischen der Schweiz und der EU über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme wurden im Jahr 2009 aufgenommen und sind bereits weit fortgeschritten. Die siebte und jüngste Verhandlungsrunde fand im März 2015 statt.

Bundesrätin Doris Leuthard (hinten) und Wirtschaftsvertreter (Andreas Meyer, SBB; Daniel Weder, Skyguide; Urs Schaeppi, Swisscom; v. l.) im November 2014 bei der Unterzeichnung einer Absichtserklärung zur Umsetzung von Energiesparmassnahmen.



KEYSTONE

Emissionsverminderung im Inland zu kompensieren. Dieses Instrument will der Bundesrat für den Zeitraum nach 2020 weiterentwickeln.

Auch die 2012 eingeführten CO₂-Emissionsvorschriften für Autos will der Bundesrat weiterführen. Gemäss geltendem CO₂-Gesetz müssen die von neuen Personenwagen durchschnittlich verursachten CO₂-Emissionen bis 2015 unter 130 Gramm pro Kilometer liegen. Über die Senkung dieses Grenzwertes auf 95 Gramm bis Ende 2020 diskutiert das Parlament zurzeit im Rahmen der laufenden Energiedebatte. In Anlehnung an die Regelung in der EU sollen zusätzlich auch Vorschriften für leichte Nutzfahrzeuge eingeführt werden: Bis 2017 sollen deren Emissionen auf durchschnittlich 175 Gramm pro Kilometer, bis 2020 auf 147 Gramm pro Kilometer sinken.

Sollte sich abzeichnen, dass die gesetzten Ziele ohne eine Lenkungsabgabe auf Treibstoffe nicht erreicht werden können, bleibt deren Einführung eine Option. Damit die Reduktionsziele eingehalten werden können, müssen langfristig insbesondere der Verkehrs- und der Gebäudesektor vollständig ohne fossile Energieträger auskommen.

Bei den Gebäuden sind in erster Linie die Kantone für die Regulierung des Energieverbrauchs zuständig. Das bestehende Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen soll ab 2021 abgebaut werden und spätestens ab 2025 vollständig auslaufen. Die Wirkung des Förderprogramms soll durch Vorgaben im Bereich der CO₂-Emissionen aus Gebäuden abgelöst werden.

Anpassungen an die Klimaänderung

Die Anpassung an die bereits sicht- und spürbaren Folgen der Klimaänderung bildet den zweiten Pfeiler der Klimapolitik. Die Entwicklung und die Umsetzung von Strategien und Konzepten dazu werden zunehmend wichtiger – sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Der Bundesrat hat deshalb eine Anpassungsstrategie⁷ für die Schweiz erarbeitet. Sie beinhaltet einen Aktionsplan⁸ für den Zeitraum 2014 bis 2019 mit insgesamt 63 Anpassungsmassnahmen der Bundesämter, die nun zum Teil in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen umgesetzt wer-

den. Ende 2017 wird der Bundesrat die erzielten Fortschritte überprüfen und entscheiden, ob für den Zeitraum nach 2021 weitere konkrete Massnahmen notwendig sind.

Umsetzung des Lenkungssystems zentral

Mit seiner Vorlage zum Klima- und Energielenkungssystem bekräftigt der Bundesrat seine Absicht, in Zukunft verstärkt auf Lenkungsinstrumente zu setzen, die den CO₂-Ausstoss wirksam reduzieren können.⁹ Der in der Verfassung verankerte Umweltartikel bildet zwar eine ausreichende Verfassungsgrundlage dazu.¹⁰ Mit einem Verfassungsartikel zum Klima- und Energielenkungssystem soll der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem aber richtig so? einerseits demokratisch legitimiert werden. Andererseits werden klare Bedingungen für die Verwendung der Erträge aus den Lenkungsabgaben in der Verfassung verankert; nach einer Übergangszeit müssen die Erträge aus den Klima- und Stromabgaben vollständig an Haushalte und Unternehmen rückverteilt werden. Der neue Verfassungsartikel ergänzt den bestehenden Umweltartikel.

Der Bundesrat hat mit der Festlegung der Eckpunkte der Klimapolitik für den Zeitraum nach 2020 aufgezeigt, dass er auch in Zukunft auf einen breiten Mix an klimapolitischen Massnahmen setzt. Er will Kontinuität schaffen, bestehende Instrumente weiterentwickeln und teilweise verstärken. Nach Einbezug der interessierten Kreise im Rahmen einer Vernehmlassung Mitte 2016 wird der Bundesrat dem Parlament rechtzeitig Vorschläge für eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes für den Zeitraum ab 2021 unterbreiten.

7 BAFU (2012). Strategie des Bundesrates. Erster Teil: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder, 64 pp.

8 BAFU (2014). Strategie des Bundesrates, zweiter Teil: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2014–2019, 100 pp.

9 Vgl. Artikel von Martin Baur, Matthias Gysler und Isabel Junker in dieser Ausgabe.

10 Siehe dazu: Helen Keller und Matthias Hauser (2008). Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes. Im Auftrag des BAFU.



Isabel Junker
Stellvertretende Leiterin
Sektion Klimapolitik, Bundesamt für Umwelt BAFU.

Roger Ramer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Sektion Klimapolitik, Bundesamt für Umwelt BAFU.