

# Stärkeres Engagement im Kampf gegen den Klimawandel

Mit dem neuen CO<sub>2</sub>-Gesetz leistet die Schweiz ihren Beitrag zur Stabilisierung des Weltklimas. Ein Grossteil wird mit den bisherigen Massnahmen zu schaffen sein. Doch das allein reicht nicht. *Reto Burkard*

Seit Beginn der systematischen Messungen im Jahr 1864 hat sich die Durchschnittstemperatur in der Schweiz um etwa 1,9 Grad Celsius erhöht. Im globalen Durchschnitt beträgt die Zunahme 0,85 Grad. Der Weltklimarat der Vereinten Nationen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) hält in seinem fünften Sachstandsbericht<sup>1</sup> fest, dass die Erwärmung des Klimas eindeutig nachweisbar und der Einfluss des Menschen unbestritten ist. Der Temperaturanstieg dürfte sich in den nächsten Jahrzehnten weiter intensivieren, und es ist mit einer Zunahme von Extremereignissen wie Starkniederschlägen sowie Hitze- und Trockenperioden zu rechnen. Als Alpenland ist auch die Schweiz davon betroffen. Sie hat ein grosses Interesse an einer erfolgreichen internationalen Klimapolitik und einer raschen Reduktion der globalen Emissionen.

Zurzeit läuft die Vernehmlassung zu drei klimapolitischen Vorlagen, die thematisch eng zusammenhängen<sup>2</sup>: das Übereinkommen von Paris, die Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes für die Zeit nach 2020 und das bilaterale Abkommen mit der EU über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme.<sup>3</sup>

## Die Schweiz verpflichtet sich in Paris

Ende 2015 hat die internationale Staatengemeinschaft das Übereinkommen von Paris verabschiedet. Dieses rechtlich bindende Abkommen will den globalen Temperaturanstieg auf deutlich weniger als 2 Grad Celsius begrenzen. Zudem will es die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel stärken und eine emissionsarme

Entwicklung fördern. Auch die Finanzflüsse sollen eine treibhausgasarme Entwicklung fördern und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähig werden. Das Übereinkommen nimmt alle Staaten in die Pflicht, ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten.

Mit der Ratifikation des Übereinkommens von Paris verpflichtet sich die Schweiz, Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen umzusetzen. Dafür ist eine Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vorgesehen.

Im revidierten Gesetz möchte der Bundesrat bis 2030 eine Verminderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 festschreiben. In diesem Zeitraum sollen die Treibhausgasemissionen innerhalb der Schweiz um mindestens 30 Prozent gesenkt werden; zu maximal 20 Prozent dürfen die Reduktionen im Ausland erbracht werden.

Der Geltungsbereich des zukünftigen Gesetzes soll wie bisher alle international geregelten Treibhausgase<sup>4</sup> sowie die Senkenleistung von Wald und verbaulichem Holz umfassen. Neu könnten in Zukunft auch Landnutzungsänderungen davon betroffen sein.

## Fördergelder im Gebäudebereich abbauen

Der bewährte Massnahmenmix aus dem aktuellen CO<sub>2</sub>-Gesetz soll beibehalten und wo nötig punktuell verschärft werden. Reduktionsmassnahmen sieht das CO<sub>2</sub>-Gesetz für die Sektoren Gebäude, Verkehr und Industrie, nicht aber für die Landwirtschaft vor. Letztere sind Sache der Agrarpolitik und sollen in der Landwirtschaftsgesetzgebung festgelegt werden.

Die CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf fossilen Brennstoffen soll das Kernstück der

Schweizer Klimapolitik bleiben und sektorübergreifend wirken. Im Sinne einer flankierenden Abfederungsmassnahme können emissionsintensive Unternehmen weiterhin von der CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe befreit werden. Dafür müssen sie jedoch am Emissionshandel teilnehmen oder sich zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichten. Im Verkehrsbereich will man die Emissionsvorschriften für neue Fahrzeuge weiterführen. Zudem soll die Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure nicht nur im Inland gelten, sondern auch auf das Ausland ausgedehnt werden.

Im Gebäudebereich hingegen sind grössere Änderungen vorgesehen. Die Fördermassnahmen sollen nach 2020 schrittweise abgebaut werden. Das schlägt der Bundesrat mit seiner Vorlage zum Verfassungsartikel über ein Klima- und Energielenkungssystem (Kels) vor. Dementsprechend will er die Finanzierung des Gebäudeprogramms über die Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe im Jahr 2025 aufheben. Danach soll ein subsidiäres Verbot fossiler Heizungen sicherstellen, dass die Ziele im Gebäudebereich erreicht werden. Diese Massnahme wird allerdings erst ausgelöst, wenn die durchschnittlichen Gebäudeemissionen der Jahre 2026 und 2027 gegenüber dem Stand von 1990 nicht um mindestens 51 Prozent reduziert werden.

## Verursachergerechtere Kosten mit Ausnahmeregelung

Die Kosten, die durch die Treibhausgasemissionen entstehen, werden heute zu grossen Teilen von der Allgemeinheit getragen. Diese externen Kosten sind nicht in den Preisen beispielsweise für fossile Energieträger eingerechnet und stellen aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Marktversagen dar. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen die externen Kosten

<sup>1</sup> IPCC (2014). Fifth Assessment Report (WG I).

<sup>2</sup> Der Vernehmlassungsentwurf ist unter [Bafu.admin.ch](http://Bafu.admin.ch) erhältlich.

<sup>3</sup> Sollte es gelingen, das Ende 2015 paraphierte Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU vor 2020 zu unterzeichnen, würde dieses zusammen mit einer Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vor 2020 dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet.

<sup>4</sup> CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, SF<sub>6</sub>, NF<sub>3</sub>, HFCs und PFCs.



Der Bundesrat will nach 2020 die Fördermittel im Gebäudebereich abbauen. Wenn nötig, sollen sie dann durch ein Verbot fossiler Heizungen ersetzt werden.

deshalb möglichst verursachergerecht internalisieren.

So werden etwa durch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe und durch die zusätzlichen Sanktionen bei Verfehlungen der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften treibhausgasintensive Güter, fossile Brennstoffe und ineffiziente Fahrzeuge teurer. Diese Preissteigerung dämpft die Nachfrage nach solchen Produkten. Dieser Effekt ist ein wichtiges Ziel klimapolitischer Massnahmen und daher erwünscht. Damit dieser Effekt im Industriesektor aber nicht zu allzu grossen und ungewollten strukturellen Auswirkungen führt, existiert eine Ausnahmeregelung für emissionsintensive Unternehmen. Sie soll verhindern, dass Schweizer Unternehmen gegenüber ausländischen ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßen und ihre Produktion verlagern oder gar einstellen müssen. Insgesamt wird die Struktur der Wirtschaft somit nur geringfügig beeinflusst.

### Die Schweiz will zukünftig im In- und Ausland reduzieren

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage leistet die Schweiz ihren Beitrag

zur Umsetzung des globalen Ziels für die Zeit bis 2030. Und zwar indem die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um gesamthaft 26,9 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> – oder äquivalent beim Ausstoss anderer Treibhausgase – gesenkt werden. 60 Prozent davon (16,2 Mio. Tonnen) müssen im Inland reduziert werden.

Wie ein Referenzszenario zeigt, kann ein Grossteil dieser Inlandreduktion bereits mit den bisherigen Massnahmen und durch den autonomen technischen Fortschritt umgesetzt werden. Der Rest wird durch die vorgeschlagenen Verschärfungen und durch die Einführung von zusätzlichen Instrumenten erbracht.

### Volkswirtschaftlich lohnenswert

Ein ungebremster Klimawandel über die nächsten beiden Jahrhunderte wäre mit einer Reduktion des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von durchschnittlich 5 bis 20 Prozent pro Jahr verbunden. Dabei handelt es sich um die Kosten des Nichthandelns. Die Kosten, die anfallen, um die Emissionen zu stabilisieren und so eine Zunahme des Weltklimas gegenüber der vorindustriellen Zeit um maximal 2 Grad Celsius zuzulassen, liegen

hingegen nur bei rund 2 Prozent des globalen BIP.<sup>5</sup>

Die volkswirtschaftlich wichtigsten Massnahmen zur Zielerreichung sind die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe mit der dazugehörigen Ausnahmeregelung, das Emissionshandelssystem, das befristete Gebäudeprogramm sowie die in- und ausländische Kompensationspflicht für die Treibstoffimporteure. Für die Gesamtwirtschaft resultiert bei einer Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf 240 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub> ein BIP-Verlust von rund 0,4 Prozent im Jahr 2030.<sup>6</sup> Positiv auswirken dürfte sich die angestrebte Verknüpfung des Emissionshandelssystems mit jenem der EU. Dies könnte den BIP-Verlust im Jahr 2030 um rund 320 Millionen Franken oder gut 0,04 Prozent vermindern.<sup>7</sup>

Volkswirtschaftlich gesehen bietet der durch diese Vernehmlassungsvorlage weiter vorangetriebene Übergang zu einer treibhausgasarmen Wirtschaft Wachstumschancen und Anreize für Innovationen in gewissen Branchen. Ausserdem sinkt durch den Rückgang des fossilen Energieverbrauchs die Auslandabhängigkeit, was die einheimischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb stärkt. Berücksichtigt man auch die vermiedenen Kosten und den zusätzlichen Nutzen, die durch die Treibhausgasreduktion entstanden sind, dürften die volkswirtschaftlichen Nutzen des Massnahmenpakets gegenüber den direkten Kosten mittel- bis langfristig überwiegen.

5 Vgl. Stern, Nicholas (2006). The Economics of Climate Change, sowie OECD (2015). Economic Consequence of Climate Change.

6 Ecoplan (2015). Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030.

7 Ecoplan (2016). Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz - EU für den stationären Bereich. Als Referenzszenario dient der heutige Zustand, d. h. der Betrieb von zwei unabhängigen Systemen.



**Reto Burkard**

Dr. phil. nat., Leiter Sektion Klimapolitik und Projektleiter Klimapolitik post 2020, Bundesamt für Umwelt (Bafu), Bern