

Gefahr einer Energie- und Klimasackgasse

Marktlösungen für Versorgungssicherheit und Klimaschutz

Von Urs Näf*

Diese Woche präsentiert der Bundesrat seine Ziele für die langfristige Energie- und Klimapolitik der Schweiz. Der Autor dieses Artikels vermisst darin die Berücksichtigung neuester empirischer Erkenntnisse und kritisiert die wirtschaftsfeindlichen Massnahmen. (Red.)

Der Bundesrat soll nach den Plänen des Umwelt-, Verkehrs-, Kommunikations- und Energiedepartements (Uvek) die Weichen für eine mittel- bis langfristige Energie- und Klimapolitik stellen. Anvisiert wird der Zeitraum von 2020 bis 2050. Prognosen für solche Zeiträume erweisen sich als schwierig – entscheidend sind die dahinter stehenden Annahmen. Leider gehen die vom Uvek erarbeiteten Prognosen von unrealistischen Annahmen aus und überschätzen die ökologische Wirksamkeit staatlicher Massnahmen. Um das Ziel einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 20% bis 2020 zu erreichen, müsste die Schweiz gemäss diesen Annahmen bei ihren wichtigsten Handelspartnern eine Lenkungsabgabe zur Verdoppelung der Energiepreise durchsetzen. Weder bei der EU noch bei den USA lässt sich dies durchsetzen. Vorhersagen über den Massnahmenmix und dessen Wirkung auf solchen Modellen abzustützen, ist sehr fragwürdig.

Wichtige neue Erkenntnisse

Neue Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern finden bedauerlicherweise keinen Eingang in diese Überlegungen. So kommt die im Dezember 2007 vom Uvek selber veröffentlichte Studie über Erfahrungen mit Lenkungsabgaben in Europa zum Schluss, dass die ökologische Wirkung von Lenkungsabgaben in wenig CO₂-intensiven Volkswirtschaften wie Schweden und der Schweiz wenig ausgeprägt ist. Den Beweis dafür liefert die in Schweden 1991 eingeführte Abgabe auf Brennstoffen von 19 € bis 22 € pro Tonne CO₂ und auf Treibstoffen von 96 € bis 146 € pro Tonne CO₂. Diese Abgabe hat in 13 Jahren zu einer CO₂-Reduktion von lediglich 2% geführt. Die in Schweden angewandten Tarife sind nahezu identisch mit der beschlossenen CO₂-Abgabe auf Brennstoffen in der Schweiz und den Plänen von Bundesrat Leuenberger, Benzin und Diesel um rund 50 Rp. pro Liter zu verteuern.

Aufgrund dieser empirisch nachgewiesenen schwachen Lenkungswirkung erscheint die Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 um 20% als sehr unwahrscheinlich. Weil sich die Erdölpreise auf einem wesentlich höheren Niveau von fast 100 \$ pro Fass einzupendeln scheinen, wäre wegen der geringeren relativen Verteuerung mit einer noch geringeren Lenkungswirkung als in den neunziger Jahren zu rechnen. Unter solchen Voraussetzungen hat die bisherige Argumentation zugunsten von Energielenkungsabgaben erheblich an Plausibilität verloren. Selbst der 2007 veröffentlichte 4. IPCC-Report zum klimapolitischen Instrumentarium stuft Energie- und CO₂-Abgaben als ungeeignet ein, weil deren Wirkung und Kosteneffizienz als gering beurteilt werden. Zum gleichen Befund kam auch die kürzlich von Prof. Straubhaar publizierte Studie zur ökologischen Steuerreform in der Schweiz.

Treibhausgas-Steuer als Sonderlösung

Seit einigen Jahren geht der internationale Trend in Richtung des Handels mit Emissionszertifikaten. Für die EU ist dies das wichtigste klimapolitische Instrument. Mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls hat sich der Handel mit Zertifikaten global etabliert. Nur sehr wenige Länder setzen noch auf Lenkungsabgaben. In diesen Ländern wurden die Abgaben meist in den neunziger Jahren wegen der historisch tiefen Erdölpreise und zur Finanzierung staatlicher Leistungen eingeführt (z. B. deutsche Ökosteuer zur Rentenfinanzierung). Die für die Schweiz vorgeschlagene Abgabe läuft klar gegen den internationalen Trend. Die Besteuerung von Treibhausgasen wäre zusätzlich ein Sonderfall. Dies hat kürzlich die Idee der «Kuhsteuer» gezeigt, die von mehreren Umweltorganisationen als Mittel gegen den Methan-ausstoss der Viehwirtschaft in die Diskussion gebracht wurde. Von der von der Stiftung für Konsumentenschutz kürzlich als «abstrus» beurteilten Abgabe mag mittlerweile auch der WWF nichts mehr wissen (NZZ vom 28. 12. 07).

Schweiz klimapolitisch auf gutem Weg

Klimapolitisch kann sich die Schweiz im internationalen Vergleich sehen lassen. Mit einer Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgase gemäss Kyoto-Protokoll um 8% gegenüber 2012 hat sich die Schweiz ein ambitioniertes Ziel gesetzt. Vergleichbare Staaten mit ähnlich tiefen CO₂-Emissionen pro Einwohner oder BIP-Einheit haben sich zu wesentlich tieferen Zielen verpflichtet lassen. Die Schweiz hat dennoch ihre Hausaufgaben gemacht. Von 1990 bis 2006 ist das Bruttoinlandprodukt um 20,3% gewachsen und hat die Bevölkerung um 10,5% zugenommen. Im gleichen Zeitraum sind die CO₂-Emissionen um lediglich 0,6% gestiegen. Deshalb haben die zuständigen Bundesstellen auch jüngst wieder bestätigt, dass die Schweiz ihre Kyoto-Verpflichtungen bis 2012 einhalten wird. Angesichts der stark gestiegenen Erdölpreise ist dies plausibel.

Einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung der Schweiz leistet die Wirtschaft. Die im Rahmen der Aktivitäten der Energie-Agentur der Wirtschaft 2006 erbrachte Reduktion der CO₂-Emissionen von 540 000 Tonnen entspricht rund 1,3% der inländischen Emissionen. Die Umsetzung des Klimarappens wird gemäss der vertraglichen Vereinbarung mit dem Bund bis 2012 jährlich 1,8 Mio. t CO₂ reduzieren. Inklusiv der Risikomarge von zusätzlich reduzierten 0,5 Mio. t CO₂ entspricht dies einer Reduktion von mehr als 5% der inländischen Emissionen. Entgegen diesem starken Leistungsausweis will sich das Uvek aus der praxisnahen und erfolgreichen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft verabschieden. Die zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Förderung der erneuerbaren Energien im vergangenen Sommer vorgestellten Aktionspläne stützen sich fast ausschliesslich auf staatliche Massnahmen ab. Staatliche Planung, Eingriffe in die Wirtschaft und in die Wahlfreiheit von Konsumentinnen und Konsumenten sind jedoch vor dem Hintergrund der bisher ausgezeichneten Erfahrungen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft kaum zu begründen.

Widersprüche und Unklarheiten

Offene Fragen bestehen auch beim Klimaschutz in der Stromversorgung. Einerseits soll der inländische Stromverbrauch auf dem Niveau von 2006 eingefroren werden. Gleichzeitig soll der öffentliche Schienenverkehr gefördert und der Umstieg auf CO₂-freie Heizungssysteme mit elektrischen Wärmepumpen vorangetrieben werden – eine Rechnung, die nicht aufgehen kann. Der Bundesrat hat bei seinem energiepolitischen Grundsatzentscheid im Februar 2007 die Weichen richtig gestellt und erachtet den Bau neuer Grosskraftwerke als notwendige Massnahme zur Abwendung der drohenden Stromversorgungslücke.

Die vom Parlament inzwischen erlassenen Bedingungen zur Kompensation der CO₂-Emissionen verunmöglichen einen wirtschaftlichen Betrieb fossil befeuerter Kraftwerke. Daher ist es nur konsequent, dass der Ersatz der ersten Generation von Kernkraftwerken klimaschonend durch neue Kernkraftwerke erfolgen soll. Es ist bedauerlich, dass das Uvek keine Möglichkeiten zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für diese Anlagen zu erkennen vermag und daher eine Verstärkung des Strombezugs aus Kohle- oder Kernkraftwerken aus dem Ausland vorschlägt. Seit der Öffnung des europäischen Strommarktes und seit dem Blackout in Italien von 2003 haben sich die Rahmenbedingungen zu Ungunsten vermehrter Stromimporte entwickelt. Importe werden in Zukunft nicht nur knapper, sondern wegen der Auktion der Übertragungsrechte an der Grenze auch teurer. Dies könnte in wenigen Jahren den Wirtschaftsstandort Schweiz erheblich belasten.

Wirtschaftsverträgliche «Bali-Roadmap»

An die Stelle einer für die Versorgung riskanten und klimapolitisch nicht widerspruchsfreien Energie- und Klimapolitik muss eine neue Strategie treten. Einen erfolgsversprechenden Ansatz bildet hierzu der an der Klimakonferenz in Bali verabschiedete Aktionsplan, die sogenannte «Bali-Roadmap». Gegenüber dem quasi nur auf Verminderung von Treibhausgasen ausgerichteten Kyoto-Protokoll soll das neue Abkommen weitere Schwerpunkte umfassen. Dazu zählen der Technologietransfer in Entwicklungs- und Schwellenländer, global gültige Emissions-Zielwerte für CO₂-intensive Sektoren, wie die Stahl- oder Zementherstellung, Strategien zur Anpassung an den Klimawandel, Finanzierungs- und Versicherungsmodelle sowie die Fortführung des Handels mit Emissionszertifikaten.

Für den Wirtschaftsstandort Schweiz stellt die «Bali-Roadmap» einen Weg dar, um die Bedrohung des globalen Klimawandels in Chancen für die Wirtschaft umzuwandeln und dabei ein Maximum zum Klimaschutz beizutragen. Wie die «Bali-Roadmap» sollte auch die schweizerische Klima- und Energiepolitik die Wirtschaft integrieren und ihre Fähigkeiten in den Bereichen Technologie, Innovation und Finanzierung nutzen, statt die Wirtschaft einzuengen und zu benachteiligen. Die Wirtschaft ist bereit, weiterhin Verantwortung zu übernehmen und einen wichtigen Beitrag zur Lösung der anstehenden Herausforderungen zu leisten.

* Urs Näf ist stellvertretender Leiter des Bereichs Wirtschaftspolitik, Bildung und Energie der Economiesuisse.