Zeitschrift: Energie & Umwelt : das Magazin der Schweizerischen Energie-Stiftung SES

Herausgeber: Schweizerische Energie-Stiftung

Band: - (1994)

Heft: 3: CO2-Abgabe und Energiegesetz : verlassen Sie diesen Planeten so, wie sie ihn vorzufinden wünschen!

Artikel: Rettet, was noch zu retten ist!

Autor: Renold, Ursi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-586334

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rettet, was noch zu retten ist!

"Nichts ist so mächtig wie eine Idee, deren Zeit gekommen ist!" (Max Weber). Die Idee, Umweltverschmutzung mit marktwirtschaftlichen Instrumenten zu steuern, existiert seit mehr als zwanzig Jahren. Können wir also hoffen, dass die Umwelt bald kuriert sein wird? Ein Blick auf die Hintergründe des vorgeschlagenen Bundesgesetzes über die CO2-Abgabe und auf den laufenden Diskurs zu den einzelnen Schwerpunkten der Vorlage sollen aufzeigen, unter welchen Voraussetzungen die Stunde der CO2-Abgabe gekommen ist.

*Von Ursi Renold **

Mehr als zwei Jahrzehnte sind verstrichen seit der ersten internationalen Diskussion über die Klimaveränderung, und es wird vermutlich nochmals so lange dauern, bis umweltpolitische Instrumente das menschliche Handeln *wirksam* beeinflussen werden. Die Umwelt und unsere Nachkommen werden schliesslich ein zig-faches an Zeit warten müssen, bis sie relevante Verbesserungen bemerken.

Cottis Mitgift

International haben sich PolitikerInnen und ExpertInnen auf mehreren Konferenzen über das Treibhaus Erde unterhalten. Die wichtigste davon war die Umweltkonferenz in Rio im Juni 1992. Bundesrat Cotti verpflichtete sich dort, die CO_2-Emissionen der Schweiz bis im Jahr 2000 auf den Stand von 1990 zu reduzieren. Bei der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Rio, die das Parlament in der Session vom September 1993 genehmigte, konnte sich Cotti auf vorhandene eidgenössische Rechtsgrundlagen stützen. Bereits der Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1990 legte fest, dass die CO_2-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren und nach 2000 zu reduzieren sind. Zum Instrumentarium des Bundes gehören der Energieartikel, der die energiepolitischen Leitlinien in der Verfassung verankerte, der Bundesbeschluss für eine sparsame und rationelle Energienutzung sowie das Aktionsprogramm "Energie 2000", dessen Ziel ebenfalls darin besteht, den Verbrauch an fossilen Energieträgern und CO_2-Emissionen zu verringern.

Die Aufzählung vorhandener Rechtsgrundlagen tönt verheissungsvoller als sie ist, und Bundesrätin Dreifuss wird noch einige Stolpersteine aus dem Wege räumen müssen, will sie das Ziel von Rio erreichen. Betrachten wir nämlich den vorliegenden Gesetzesentwurf zur CO_2-Abgabe, so wird man den Verdacht nicht los, dass es sich dabei einmal mehr um einen typisch eidgenössischen Konkordanzakt handelt, der weder der Umwelt viel bringt, noch der Idee - marktwirtschaftliche Umweltinstrumente als *effiziente* Lenkungsmöglichkeiten einzusetzen - gerecht wird.

Die Vorlage in Kürze

Damit die Wirtschaft genügend Zeit hat, sich anzupassen, soll die Einführung der CO_2-Abgabe in drei Schritten erfolgen. Unter der Voraussetzung, dass der erste Schritt im Jahr 1996 realisiert wird, würde der folgende Zeitplan gelten:
- ab 1996 Fr. 12 je Tonne CO_2
- ab 1998 Fr. 24 je Tonne CO_2
- ab 2000 Fr. 36 je Tonne CO_2

Die verschiedenen Energieträger werden entsprechend ihrem CO_2-Gehalt wie nachstehend mit Abgaben belastet, wobei für die energieintensiven Industrien wie Kalk, Zement, Ziegel und Papier Sonderregelungen vorgesehen sind:

Gemäss prognostiziertem Energieverbrauch für das Jahr 2000 wird jährlich mit rund 1,4 Mrd. Franken Einnahmen gerechnet, wovon rund 100 Mio. den energieintensiven Betrieben zurückerstattet werden. Zwei Drittel des Nettoerlöses von 1,3 Mrd. Franken werden an die Bevölkerung und Wirtschaft retourniert, was pro Kopf und Jahr Fr. 110.– pro Erwachsener bzw. Fr. 55.– pro Minderjähriger ausmacht.

Preissteigerungen bei einer CO_2-Abgabe von 36.— Fr./t CO_2

	CO_2-Abgabe je Mengeneinheit	Verkaufspreis (1992/93)	Preisanstieg (%)
Heizöl Extraleicht (Ölzentralheizungen)	Fr. 110.—/t	Fr. 398.—/t	28
Heizöl Schwer (Industrie)	**Fr. 114.—/t**	**Fr. 236.—/t**	**48**
Erdgas	0,71 Rp./kWh	3,0 - 5,8 Rp./kWh	12 - 26
Kohle	**Fr. 92.80/t**	**Fr. 85.—/t**	**109**
Superbenzin (verbleit)	8,3 Rp./l	128,5 Rp./l	6
Benzin bleifrei	**8,3 Rp./l**	**120,5 Rp./l**	**7**
Diesel	9,3 Rp./l	121,0 Rp./l	8

Quelle: Umwelt-Materialien Nr. 15, Oekonomie

* Ursi Renold ist Stiftungsrätin und Mitglied des SES-Ausschusses. Sie studierte Geschichte, Volkswirtschaft und Soziologie und arbeitet als Lehrerin für Erwachsenenbildung bei der AKAD.

Die Wirtschaft erhält pro Arbeitsplatz durchschnittlich 50 Franken. Die Rückerstattung wirkt sich bei der Bevölkerung in einer tieferen Krankenkassenprämie aus, bei der Wirtschaft wird sie über die AHV-Beiträge abgerechnet. Dadurch können die Transaktionskosten gering gehalten werden. Der andere Drittel des Nettoerlöses wird für energiepolitische Massnahmen und für die Luftreinhaltung zweckgebunden.

Umweltverbände und einzelne ExpertInnen bezweifeln, dass diese Sätze ausreichen, um das umweltpolitische Ziel zu erreichen. Aber nicht nur die Höhe, auch die Staffelung der Beträge, die Sonderregelungen, die Teilzweckbindungen und andere Detailbestimmungen zeigen auf, dass es sich bei dieser Vorlage um einen gut-eidgenössischen Kompromiss handelt. Was hindert den Bundesrat daran, einen griffigen, zukunftorientierten Gesetzesentwurf vorzulegen?
Ich referiere im folgenden fünf Thesen und Antithesen, um die sich das Politkarussell dreht. Sie betreffen sowohl diesen Kompromissvorschlag, als auch die aktuelle Diskussion darüber. Je mehr sich die Lobby der einen oder anderen Pole dieser Gegensatzpaare durchsetzen kann, desto besser oder schlechter wird die Vorlage für die Um-, Mit- und Nachwelt ausfallen.

St. Floriansprinzip versus Vorreiterrolle

Der Bundesrat verzichtete darauf, eine international koordinierte Umweltabgabe abzuwarten, weil er die in Rio versprochene Absichtserklärung ernsthaft vollziehen will. Rechtsbürgerliche Interessenverbände - wie der Vorort, die Wirtschaftsförderung oder das Energieforum - lamentieren über die Gefahren eines *schweizerischen Alleinganges*. Die Schweiz sei ohnehin nur für 0,2% der weltweiten CO_2-Emissionen verantwortlich, weshalb die schweizerische Abgabe nichts zur Problemlösung beitrage.

"Die Zeiten sorglos überheizter Wohnungen und unnütz gefahrener Kilometer werden bald vorüber sein": SDA-Bildlegende anlässlich der Ankündigung einer CO2-Abgabe durch den Bundesrat im Oktober 1990.

Sie verheimlichen bei dieser Argumentation, dass Länder wie Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland und die Niederlande bereits derartige Abgaben eingeführt haben und dass die Diskussion in der EU seit längerem im Gange ist. Die ersten Erfahrungen mit der CO_2-Abgabe in Schweden, einem Land, das übrigens einen ebenso hohen Pro-Kopf-Ausstoss an CO_2 hat wie die Schweiz, waren durchaus positiv. Mats Engström, Umweltdelegierter Schwedens bei der Europäischen Union, sagte, dass die neuen Belastungen einen rationelleren Energieeinsatz gefördert hätten. Die rechtslastige Lobby glaubt, warten zu können, bis international ein Konsens über Höhe, Dauer, Sonderregelungen usw. gesucht, gefunden und hergestellt worden ist und erklärt sich damit implizit bereit, das Rio-Ziel fallenzulassen. Will die Schweiz eine glaubwürdige Politik betreiben, so kann nicht gewartet werden, bis sich die internationalen PolitmagnatInnen über ein bestimmtes Vorgehen einig sind. Im übrigen wird der Synergieeffekt, den diese Massnahme für den Umweltschutz hat, gerne vergessen. Durch die Abgabe werden nämlich nicht nur die CO_2-Emissionen verringert, auch die Luftqualität (z.B. NO_x, SO_2) der Schweiz profitiert davon.

Der These einer angeblich wettbewerbsverzerrenden Umweltpolitik stelle ich die Antithese der innovativen, wettbewerbsfördernden VorreiterInnenpolitik entgegen. Wo sind denn die Beweise, dass die jetzige Einführung von Lenkungsabgaben den Wirtschaftsstandort Schweiz gefährdet? Wie der Erläuternde Bericht des Bundesrates aufzeigt, sind nach Berechnungen der Prognose sogar Wachstumsimpulse zu erwarten. Durch eine aussenhandelsneutrale Ausgestaltung der Abgabe können Wettbewerbsnachteile der Exportindustrie weitgehend ausgeschaltet werden.

Eigeninteresse versus Gesamtinteresse

Selbstverständlich kann keine umweltpolitische Massnahme eingeführt werden, bei der niemand Haare lassen muss. *Strukturveränderungen der Wirtschaft* sind bewusste Ziele, die mit marktwirtschaftlichem Umweltschutz angestrebt werden. Sie sind nicht nur ordnungspolitisch tragbar, sondern sie verbessern den unvollkommen funktionierenden Marktmechanismus,

Schweizer Autobahn während der Benzinkrise 1973. Auch mit der CO2-Abgabe wird Verkehrsfreiheit eine Utopie bleiben.

sie verursachen geringe Transaktionskosten und verkleinern langfristig die Staatsquote, weil Reparaturen an der Umwelt erst gar nicht mehr notwendig sein werden. Umweltverschmutzende Produkte und Produktionszweige müssen ressourcensparenden Platz machen. So will es das Konzept der relativen Preisfestsetzung. Umso weniger verständlich ist es, wenn gerade liberale Kreise, die das Credo der Marktwirtschaft hochhalten, mit allen möglichen (Schein-)Argumenten lobbieren und die Vorlage bekämpfen, die nicht zuletzt einen ordnungspolitischen Systemwechsel darstellt.

Dass sich sogenannt liberale Interessenverbände und Parteien in einem argumentativen Widerspruch befinden, indem sie einerseits mehr Markt befürworten, anderseits dieses marktwirtschaftliche Instrument ablehnen, erkläre ich damit, dass sie dem zweckrationalen Handeln hier mehr Bedeutung zumessen als dem wertrationalen. Es ist nicht die Wertidee der Marktwirtschaft, die ihre Haltung bestimmt, als vielmehr die Angst um Macht- und Marktanteilsverlust.

Wirtschafts- versus Sozialverträglichkeit

Der bundesrätliche Vorschlag tendiert aus konsensstrategischen Überlegungen auf eine "Opfersymmetrie". Energieintensive Wirtschaftszweige schont man, indem einerseits die Abgabe schrittweise eingeführt wird, damit die Unternehmungen Zeit haben, sich anzupassen, und indem ihnen andererseits Sonderregelungen eingeräumt werden. Arbeitsintensive Betriebe werden dafür tendenziell begünstigt, da die Rückerstattung der Einnahmen an die Wirtschaft auf die AHV-Lohnsumme, also auf das Arbeitsplatzkriterium, ausgerichtet wird.

In die gleiche Bresche wie bei der obgenannten These/Antithese schlagen nun die WirtschaftsvertreterInnen mit ihrer Kritik an der Rückerstattung und ihrem Modus. Sie bemängeln, dass sich der *Rückerstattungsbetrag* an der AHV-pflichtigen Lohnsumme orientiert, und sehen darin eine Querfinanzierung der personal- durch die energieintensiven Unternehmungen. Einmal mehr werden damit Eigeninteressen vor das Allgemeinwohl gestellt. Der Zweck der CO_2-Abgabe ist es ja gerade, die nicht erneuerbaren Energieträger zu verteuern. Wird die Energie teurer, so wird nicht nur weniger davon verbraucht, sondern der Produktionsfaktor Arbeit gewinnt relativ gesehen an Attraktivität und es könnte wieder etwas arbeitsintensiver produziert werden. Im übrigen sind die realen Energiepreise für Benzin und Heizöl in den letzten 20 Jahren deutlich gesunken und verglichen mit den wichtigsten europäischen Handelspartnern relativ tief. Sie werden es auch nach der Einführung der Abgabe bleiben.

Fiskalpolitik versus Umweltpolitik

Beim Streitpunkt um die *staatsquotenneutrale* Ausgestaltung der Vorlage sind die KontrahentInnen nicht eindeutig auszumachen. Es gibt sie vermutlich in jedem Verband und jeder Partei. Der Bundesrat hat sich - aus welchen Gründen auch immer - für eine Teilzweckbindung entschieden und damit Öl ins Feuer der KritikerInnen geschüttet.

Soll die Vorlage staatsquotenneutral ausgestaltet werden, so dürfen Lenkungsabgaben nicht für bestimmte Zwecke gebunden und verbraucht werden, sondern alle Einnahmen, die in die Kasse des Bundes fliessen, müssen nach einem bestimmten Modus an die Bevölkerung und/oder die Wirtschaft zurückgegeben werden. Nur so kann von einem reinen Umweltinstrument gesprochen werden. Lenkungsabgaben haben ja gerade das Ziel, den Verbrauch umweltverschmutzender Ressourcen und Produkte einzuschränken oder gar zu eliminieren. Je mehr dies gelingt,

desto weniger Einnahmen hat der Staat im Laufe der Zeit..

Wenn nun - wie vorgeschlagen - gewisse Beträge zweckgebunden werden, so wird nicht nur die Effizienzkontrolle des Umweltinstrumentes erschwert, es besteht auch die Gefahr, dass der Staatshaushalt mit konstanten oder sogar steigenden Einnahmen rechnet, die jedoch sukzessive abnehmen (sollten). Fiskal- und umweltpolitische Ziele werden dadurch vermischt. Ich gehöre hier zu den VertreterInnen einer klaren Ziel-Mittel-Politik und befürworte die völlige Staatsquotenneutralität. Damit folge ich dem renommierten Oekonomen Jan Tinbergen, demgemäss mit einem wirtschaftspolitischen Instrument immer nur *ein* Ziel anvisiert werden soll, damit eine Effizienzkontrolle möglich ist.

Gegenwarts- versus Nachweltverträglichkeit

Die internationalen ExpertInnen sind sich einig: Unsere gemeinsame Zukunft braucht eine *nachhaltige* Entwicklung. Das heisst, die Befriedigung der Bedürfnisse in der Gegenwart darf die künftigen Generationen nicht daran hindern, auch ihre Bedürfnisse zu stillen. Das Ziel ist rational und wird kaum von jemandem in Abrede gestellt. Nur die Umsetzung in die konkrete politische Praxis lässt auf sich warten, weil kurzsichtige Zweckrationalität die politischen Handlungen bestimmt. Der Bundesrat hat einen halbherzigen Schritt in die richtige Richtung getan, indem er die Vorlage in dieser Form zur Vernehmlassung unterbreitete. Die entscheidungsfähigen PolitikerInnen haben es nun in der Hand, diesen Vorschlag zugunsten oder zuungunsten der Nachwelt zu verändern. Gewisse Kreise übernehmen aber keine Verantwortung der Nachwelt gegenüber. Sie werden von ihr ja auch nicht zur Rechenschaft gezogen, denn die Nachwelt, die einst diesen Planeten bewohnen wird und die Sünden unserer Generationen ausbaden muss, hat keine Stimme und nur eine kleine Lobby. Wer sich für die Nachwelt einsetzt, erntet keine politischen Lorbeeren, weil diejenigen, die ihr oder ihm für den Einsatz danken und dies mit dem Stimmzettel quittieren, noch gar nicht auf der Welt sind.

Wertrationales statt zweckrationales Handeln!

Die bundesrätliche Vorlage ist für mich eine minimale Uebergangslösung, an der es vieles zu bemängeln gibt. Meine Hauptkritik gilt der Ausklammerung der Elektrizität und damit der Atomwirtschaft. Eine dem Umweltaspekt gerecht werdende Lösung besteht in der Einführung einer Energielenkungsabgabe. Werden nämlich nur die relativen Preise für die fossilen Energieträger verändert, so wächst die Gefahr, dass diese durch Strom substituiert werden. Der Bundesrat beabsichtigt zwar gemäss erläuterndem Bericht zur CO_2-Vorlage die bundesrechtlich festgesetzte Wasserzinsschranke zu erhöhen, mit dieser Massnahme wird jedoch nur 60% des Stromes erfasst. Gerade der problembeladene Atomstrom ist davon nicht betroffen, was zu einer Quersubventionierung dieser Energie durch die Wasserkraft führt.

Der Erde mit ihren heutigen und kommenden BewohnerInnen wird jedoch ein Bärendienst erwiesen, wenn die Umweltorganisationen die CO_2-Vorlage wegen den genannten Mängeln zurückweisen. Meine Devise lautet deshalb: Es gilt zu retten, was noch zu retten ist! Der Bundesrat soll in seiner Absicht, in bezug auf die CO_2-Abgabe eine VorreiterInnenrolle zu spielen, unterstützt werden, damit der Systemwechsel vollzogen werden kann. Von einer Teilzweckbindung rate ich ab, denn die Staatsquotenneutralität wird in einem Abstimmungskampf ein ordnungspolitischer Stolperstein sein. Wird die Staatsquotenneutralität ohne Teilzweckbindung allerdings angestrebt, so müssen konsequenterweise die Abgabensätze erhöht werden, zwecks Erreichung einer der Teilzweckbindung gleichwertigen Emissionsreduktion. Das Ziel von Rio wird nämlich – wie der Bericht des EDI zeigt - mit der vorgeschlagenen Teilzweckbindung besser erreicht als ohne, weil die durch sie ermöglichte Förderung erneuerbarer Energien den Substitutionsprozess hin zu umweltfreundlicheren Technologien beschleunigt, was wiederum die Emissionsreduktion verstärkt.

Im übrigen fordere ich eine Dynamisierung der Abgabe, d.h. es sollen nach der dritten Stufe weitere folgen. Warum? Es ist heute schon abzusehen, dass mit den vorgeschlagenen drei Stufen das Rio-Ziel nicht erreicht wird, weshalb eine Dynamisierung notwendig ist. Falls dies heute schon bekannt gegeben wird, ermöglicht es der Wirtschaft ein frühzeitiges Anpassen ihrer Strategie.

Ist die Zeit der CO_2-Abgabe gekommen?

Wenn es gelingt, die verschiedenen EntscheidungsträgerInnen auf einen Minimalkonsens zu bringen, so ist es durchaus möglich, dass der Systemwechsel vom polizeirechtlichen zum marktwirtschaftlichen Umweltschutz erfolgen kann. Das bedingt aber *Bereitschaft zum Dialog* im konstruktiven, sachlichen Sinne. Die Politik der Traktandenvertagung und des Wartens auf eine international koordinierte Lenkungsabgabe ist ein billiges Drükken vor Eigenverantwortung und disqualifiziert einmal mehr jene politischen MandatsträgerInnen, die dies fordern. Der politische Entscheid muss *hier und jetzt* zugunsten des Systemwechsels gefällt und in den Kontext des *Gesamtinteressens* gestellt werden. Er darf nicht von Eigennutz geprägt sein. Die *Nachweltsverträglichkeit* muss zum übergeordneten Leitsatz erhoben werden. Ja, und wenn all diese Bedingungen erfüllt sind, wenn die Lenkungsabgabe in einer ökologisch und ökonomisch effizienten Art und Weise ausgestaltet ist, dann ist die Zeit für diese Idee gekommen.