

Inland (INLAND)

Der Klimarappen als Chance für die Schweiz

Die Glaubwürdigkeit der Kyoto-Mechanismen im Visier

Anne Arquit Niederberger

Die Einführung eines Klimarappens - ein Zuschlag auf Benzin und Dieseltreibstoff, um Klimaschutzprojekte im In- und Ausland zu finanzieren - könnte in der Schweiz im nächsten Jahr Realität werden. In Teilen der Bundesverwaltung hält sich die Begeisterung für diese von der Wirtschaft lancierte Initiative zwar noch in Grenzen. Unterschätzt wird, dass der Klimarappen für die Schweiz eine Chance darstellt, die Glaubwürdigkeit der Kyoto-Mechanismen und deren Beitrag zum Klimaschutz günstig zu beeinflussen.

Die aktuellen CO₂-Szenarien des Bundes zeigen für das Jahr 2010 eine Ziellücke im Verkehrssektor von 14 Prozent (2,4 Millionen Tonnen CO₂): Statt um 8 Prozent zu sinken, wie das CO₂-Gesetz verlangt, werden die verkehrsbedingten Emissionen ohne weitere Massnahmen weiterhin ansteigen. Um diese Lücke zu schliessen, schlägt die Erdöl-Vereinigung eine freiwillige Treibstoffabgabe von einem Rappen pro Liter vor. Die Abgabe würde jährlich rund 70 Millionen Franken generieren, um Klimaschutzprojekte im In- und Ausland (im Rahmen der Kyoto-Mechanismen) zu finanzieren.

Zielgenauer und deutlich kostengünstiger

Eine gemischte Arbeitsgruppe (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [Buwal], Bundesamt für Energie, Erdöl-Vereinigung, Schweizerischer Strassenverkehrsverband, Economiesuisse) hat den Klimarappen mit der alternativen CO₂-Abgabe von 30 Rappen pro Liter verglichen und die Resultate in einem Expertenbericht veröffentlicht. Gemäss diesem Bericht ist der Klimarappen nicht nur bezüglich Klimaschutzwirkung zielgenauer, sondern ebenfalls deutlich kostengünstiger als die CO₂-Abgabe. Die Ziellücke könnte mit dem Klimarappen geschlossen werden für rund eine halbe Milliarde Franken pro Jahr weniger als mit der CO₂-Abgabe. Das ist eine Kostenreduktion von 80 Prozent.

Eine klassische «Win-Win-Strategie», würde man meinen, die von allen Seiten begrüsst werden müsste. Doch entnimmt man dem Bericht ein latentes Unbehagen: Den überwiegenden Vorteilen des Klimarappens werden gewisse kritische Bewertungen (betreffend Supplementarität, Qualität, Kohärenz und Langfristwirkung) gegenübergestellt, die jedoch, gemessen an den gesetzlichen Grundlagen, nicht gerechtfertigt sind. Wenn der Klimarappen ohne ideologische Scheuklappen betrachtet wird und die Kyoto-Mechanismen als legitimer

Bestandteil des internationalen regulatorischen Rahmens anerkannt werden, fallen diese Vorbehalte dahin.

Globales Problem, globale Betrachtung

Ein Beispiel ist die Beurteilung der Langfristwirkung der beiden Instrumente. Der Bericht erfasst nur die Strukturanpassungen in der Schweiz, nicht aber die wohl grösseren strukturellen Effekte des Klimarappens im Ausland. Wegen der schnellen Emissionswachstumsraten der Entwicklungs- und Schwellenländer ist es für den Erfolg der Uno-Klimakonvention unbedingt notwendig, diese Länder in den Klimaschutz rasch einzubeziehen. Die Kyoto-Mechanismen stellen einen der wenigen Ansätze dar, die nötigen Investitionen in armen Ländern auszulösen. Wenn mit dem Klimarappen bewirkt werden kann, dass in diesen Ländern Bahn- und Busnetze statt Autobahnen oder Anlagen für erneuerbare Energien statt überholte Kohlekraftwerke gebaut werden, müssen solch positive Beiträge zum Klimaschutz bei der Beurteilung des Klimarappens berücksichtigt werden.

Die Anwendung der sogenannten Supplementaritätsbedingung des Kyoto-Protokolls stellt ein weiteres Beispiel dar. Gemeint ist, dass die Kyoto-Mechanismen nur ergänzend zu Klimaschutzmassnahmen im eigenen Land zur Erfüllung der Verpflichtungen benützt werden dürfen. Im Bericht wird das Konzept bei der Beurteilung des Klimarappens jedoch anders interpretiert, nämlich quantitativ und auf sektorieller Ebene, obwohl dies der «Regelung und dem institutionellen Rahmen für die Umsetzung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls in der Schweiz» (Dezember 2001) widerspricht. Gemäss Kyoto wird die Supplementarität absichtlich nicht quantitativ (im Sinne einer relativen Menge der Emissionsreduktionen) definiert. Deshalb kann daraus keine Verpflichtung abgeleitet werden, einen bestimmten Anteil der Emissionslücke mit inländischen Reduktionen zu decken. Ferner besteht weder auf internationaler noch nationaler Ebene eine gesetzliche Basis, die Supplementarität auf die sektorielle Ebene oder gar auf Einzelmassnahmen anzuwenden. Dies würde ökonomisch auch keinen Sinn ergeben, denn die Kyoto-Mechanismen sollten gerade dort zum Zug kommen, wo die höchsten Grenzkosten im Inland anfallen, nämlich beim Verkehr.

Für das Klimasystem zentral ist die Frage der Verifizierbarkeit der tatsächlich erfolgten Emissionen. Gemäss dem Bericht ist die Verifizierung sowohl mit dem Klimarappen wie der CO₂-Abgabe «formal gegeben». Doch mit der CO₂-Abgabe werden ungefähr 60 Prozent der «Emissionsreduktionen» nur durch den Emissionsexport in die Nachbarländer erzielt (Tanktourismus), weshalb nur 40 Prozent der zugunsten der Schweiz verbuchten Treibhausgas-«Reduktionen» dem Klimasystem eindeutig nützen. Wenn unsere Nachbarländer gegen unseren Emissionsexport nichts unternehmen, wird das Klimasystem nur zu 40 Prozent entlastet, und wenn sie mit Treibstoffpreisaufschlägen reagieren, dann steigen unsere inländischen Emissionen wieder an.

Die von der CO₂-Abgabe tatsächlich ausgelösten Emissionsreduktionen sind somit nicht verifizierbar. Beim Klimarappen dagegen müssen die einzelnen Klimaschutzprojekte verifizierbare Emissionsreduktionen im Gastland produzieren; in Entwicklungsregionen müssen die Vorhaben gar einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Projektlandes leisten. Die vom Bundesrat als «streng» bezeichneten internationalen Anforderungskriterien und Kontrollverfahren (vgl. Botschaft zur Kyoto-Ratifikation) werden gegenwärtig vom Exekutivrat des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM, Clean Development Mechanism) mittels konkreter Projekte präzisiert.

Kyoto-Mechanismen mit oder ohne uns

Erste Anwendungsfälle wie der Klimarappen werden die Marktgestaltung der Kyoto-Mechanismen prägen und deren Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit über Jahre hinweg bestimmen. Mit unserem Sitz im Exekutivrat und einer raschen Umsetzung des Klimarappens hätte die Schweiz ausgezeichnete Voraussetzungen dafür, dank den eigenen Erfahrungen und guten Projektbeispielen die Ausgestaltung der internationalen Regeln günstig zu beeinflussen.

Der Unterschied zwischen strengen und nachsichtigen Kriterien kann die Qualität und das Angebot an ausländischen Reduktionen gewaltig beeinflussen (einer Schätzung nach schrumpft das Angebot unter strengen Kriterien bei einem Kohlenstoffpreis von 7 Franken pro Tonne CO₂ im Jahr 2010 um bis zu 80 Prozent oder knapp 1,8 Millionen Tonnen, viermal mehr als die gesamten Emissionen der Schweiz). Die Kyoto-Mechanismen werden mit oder ohne die Schweiz konkretisiert und angewendet. Die Frage ist nur, ob wir die einmalige Chance des Klimarappens nutzen werden, um den internationalen Prozess in unserem Sinne mitzugestalten.

*** Die Autorin ist Inhaberin der Beratungsfirma Policy Solutions mit Sitz in Hergiswil und New York und ist auf Fragen des Klimaschutzes und der Kyoto-Mechanismen spezialisiert. Sie ist Vorstandsmitglied von Equiterre (früher: Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz).**