

Klimaabgabe Es gibt Zweifel an der Wirksamkeit der CO₂-Abgabe. Doch das Parlament ignoriert die Hinweise – und will die Lenkungsabgabe ausbauen.

Weiter basteln

ANDREAS VALDA

Wie kommt es, dass kaum einer im Parlament es wagt, kritische Fragen zur Klimaabgabe zu stellen? Dies zeigen die Ratsprotokolle. Einer der wenigen ist Christian Imark, 38-jährig, SVP-Politiker und Kleinunternehmer aus Solothurn. Nach Dutzenden Kommissionssitzungen und Hunderten Seiten Lektüre kommt er zum Schluss: «Die Wirkung der CO₂-Abgabe kann nicht nachgewiesen werden. Dem Parlament geht es einfach darum, Geld umzuverteilen und das Gewissen zu beruhigen.» Nächste Woche dürfte der Nationalrat neue Massnahmen beschliessen, darunter eine Flugticketabgabe.

Imark analysierte klimahistorische Daten der Schweiz bis ins sechste Jahrhundert zurück. Er fragte Verhaltensökonominnen, was sie von der Lenkungswirkung von CO₂-Abgaben halten. Und er durchforstete Wirkungsstudien des Bundes und Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Eine Grafik frappiert ihn. Sie stammt vom Bundesamt für Umwelt (Bafu) und zeigt den Verlauf des für die Schweiz ermittelten CO₂-Ausstosses der Brennstoffe. Sie beginnt 1978 und endet 2014 (zuletzt verfügbare Studie). Aus ihr geht hervor, dass die Emissionen aus fossilen Energieträgern seit langem sinken – mal stärker, mal schwächer, aber im Trend nach unten. Waren es 1978 27 Millionen Tonnen pro Jahr, so sind es zuletzt 17 Millionen – ein Drittel weniger Ausstoss. Der Grund? Hauseigentümer isolieren seit der Ölkrise besser, alte Heizungen werden durch neue ersetzt und die Industrie saniert ihre Anlagen. «Wohlgemerkt, diese Reduktion passierte bis 2008 ohne jede CO₂-Abgabe», sagt Imark.

Dann, 2008, kam die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe. Damals lag der Ausstoss bei 21 Millionen Tonnen pro Jahr. Danach sank er auf die besagten 17 Tonnen. Das Amt bezifferte die hypothetische Wirkungsdifferenz der Szenarien mit und ohne CO₂-Abgabe: Sie beträgt 1,5 Tonnen. «Ein so kleiner Unterschied in sieben Jahren, sofern die Zahlen stimmen – und dafür baute der Bund eine riesige Umverteilungsmaschinerie auf», sagt Imark.

Einen Drittel der Einnahmen zwingt Staat ab

Was heisst riesig? Jährlich werden 1,1 Milliarden Franken Lenkungsabgaben eingenommen und umverteilt. Eigentlich hätte es ein Kreislauf sein sollen: Beim Ausstoss – am Auspuff, Kamin oder Düsenjet – werden CO₂-Verursacher mit einer Ab-



«Bei Gebäuden wurden grosse Fortschritte gemacht.»

Simonetta Sommaruga
Umweltministerin



«Man baut eine riesige Umverteilungsmaschinerie auf.»

Christian Imark
SVP-Energiepolitiker

gabe belastet. Später erhalten sie zu gleichen Teilen die Abgaben erstattet. Die Idee? Wer viel Klimagas ausstösst, zahlt drauf. Wer wenig produziert, kriegt netto Geld zurück.

Im heutigen Regime ist dies aber nicht der Fall: Ein Drittel der Abgaben zwingt der Bund ab und verteilt sie als Subventionen. Dieser Anteil soll nach dem Willen der Mehrheit des Parlaments wachsen. Mit der laufenden Revision des Gesetzes dürfte der Erlös auf 2 bis 2,5 Milliarden Franken steigen. Davon würde der Staat rund 1 Milliarde abzwacken und in einen Klimafonds stecken.

Dieses Abzwacken schafft zwei grosse Probleme. Erstens: Personen, die CO₂-ausstossarm leben und eigentlich dafür belohnt werden müssten, kriegen zu wenig Geld zurück. Dass das falsch ist, sieht nicht nur Imark, sondern auch das Amt: «Aus ökonomischer Sicht wäre es zu begrüssen, eine Lenkungsabgabe vollständig zurückzuverteilen.» Und zweitens: Eine kleine Minderheit profitiert von CO₂-Subventionen. Das Bafu spricht nett von «der Gefahr von Mitnahmeeffekten». Der Ökonom Mathias Binswanger geisselt das Phänomen in einem NZZ-Gastkommentar als «prall gefüllte Subventionstöpfe, deren Inhalt oft in fragwürdigen Taschen landet».

Viele Trittbrettfahrer der CO₂-Subventionen

Mitnahmeeffekte gibt es, wenn Leute Subventionen abholen, die sie nicht nötig hätten, und trotzdem tun, was der Staat will. Ein Beispiel: Frau B. realisiert in Zürich-Witikon ein Renditeobjekt. Ein Mehrfamilienhaus wird vergrössert und modernisiert. Die zu erwartenden höheren Mieterträge

Die drei grössten CO₂-Verursacher

Die Schweiz stösst 48 Millionen Tonnen CO₂ (2017) aus. Die weiteren Verursacher: Industrie, Landwirtschaft, Dienstleistungen und Abfall.

QUELLE: BAFU, HZ



Heizen
16,8
Millionen
Tonnen CO₂

2018

finanzieren den Umbau. Für sie hat sich die Sanierung so oder so gelohnt. Und dennoch half der Staat kräftig mit. Die Subventionen für die Energiesanierung betragen 55 000 Franken – knapp einen Drittel der Kosten: eine dicke Isolation, neue dreifachverglaste Fenster und eine neue Heizung. Seitdem spart B. Energie und Geld. Die Summe der Einsparungen ist um ein Viertel höher als die Subventionen. Das heisst: Sie erzielte einen Profit dank dem Zustupf des Staates. Dieser unterstützt solche Vorhaben mit bis zu 450 Millionen Franken jährlich. Dies entspricht 8100 Projekten wie jenem von B.

Imark stellt die Nützlichkeit solcher Sanierungen nicht infrage. Die Frage bloss: Hätten die Eigen-

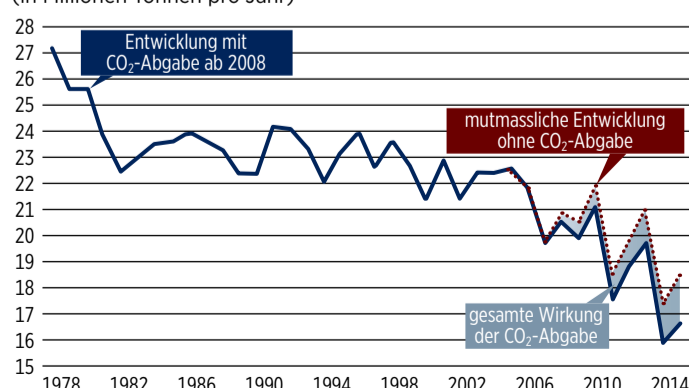
tümer darauf verzichtet, wenn sie kein Geld dafür erhalten hätten? «Die meisten nicht», glaubt Imark und weist dabei auf die Eidgenössische Finanzkontrolle. Sie hatte schon 2014 kritisiert, dass der Bund die Trittbrettfahrer unterschätze und die Wirkung schönrechne. Und tatsächlich: 2018 steht im Jahresbericht des Gebäudeprogramms: «Werden sozio-ökonomische Aspekte, insbesondere Mitnahmeeffekte, konsequent berücksichtigt, liegt die den Gebäudesanierungen anrechenbare CO₂-Wirkung um ungefähr 40 Prozent tiefer.» Anders gesagt: «Fast die Hälfte der Subventionen wird also verschenkt», sagt Imark. Noch schlimmer: Die Förderwirkung ist pro Subventionsfranken weiter gesun-

Sinkend seit 1978

Wärme Der CO₂-Ausstoss aus Brennstoffen (Heizung, Warmwasser) ist seit 1978 stetig gesunken. Dies, weil die Eigentümer ihre Häuser dämmten und alte Heizungen durch neue ersetzten. 1978 betrug der Ausstoss 27 Millionen Tonnen, 2008 21 Millionen. 2008 kam die CO₂-Abgabe. Der Bund hat schätzen lassen, wie stark sich die CO₂-Abgabe bis 2014 ausgewirkt hat.

Hypothetische Wirkung der Klimaabgabe

CO₂-Ausstoss der Haushalte und der Industrie, nur Brennstoffe (in Millionen Tonnen pro Jahr)



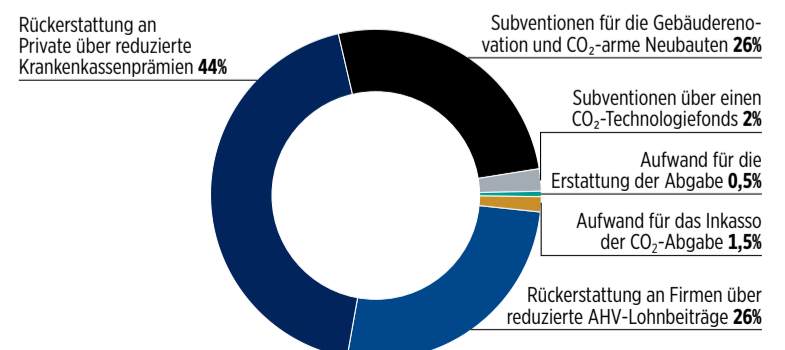
QUELLE: ECOPLAN, BERICHT WIRKUNGSABSCHÄTZUNG CO₂-ABGABE

CO₂-Abgabe

Subventionen Der Bund nimmt 1,1 Milliarden Franken ein. Mit rund 300 Millionen subventioniert er das Gebäudeprogramm, mit 25 Millionen neue Technik. Im Schnitt rund 500 Millionen Franken werden über tiefere Krankenkassenprämien an Private erstattet (ca. 80 Franken/Person), rund 300 Millionen gehen an Firmen. 23 Millionen kosten das Inkasso und die Erstattung.

So wird die Klimaabgabe verteilt

Die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe von 1,1 Milliarden Franken jährlich verteilen sich wie folgt (in Prozentpunkten gerundet)



QUELLE: BERECHNUNGEN HZ, BASIEREND AUF DEN ZAHLEN BAFU VON 2016 BIS 2018



Fahren
16,0 Millionen
Tonnen CO₂

2018



Fliegen
5,5 Millionen
Tonnen CO₂

2017

ken. Bei einigen Massnahmen könne der Bund sie überhaupt «nicht beziffern», so der Bericht. Und dennoch will das Parlament weitermachen.

Die Klimaabgabe tut nicht weh

«Die fehlende Lenkungswirkung der Abgabe ist im Parlament ein Tabu», sagt Imark. Dies gilt für das Potenzial generell, denn Theorie und Praxis klaffen weit auseinander. Die Theorie besagt, dass jeder spüren müsse, wie stark ihn die CO₂-Abgabe netto belastet, damit er sein Verhalten verändert. Doch dies ist nicht der Fall. Niemand weiss, wie viel er zahlt und wie viel er zurück erhält. Dies sagt auch das Bafu: «Erkenntnisse zur Bekanntheit der Abgabe fehlen weitgehend», viele Haushalte nähmen «die Rückverteilung wohl nicht bewusst wahr».

Dass die Praxis scheitern muss, zeigt das Beispiel eines SUV-Fahrers, der die CO₂-Abgabe nicht spürt. Diesen Schluss lassen die Modellberechnungen des Beraterbüros Infrac im Auftrag des Verbandes Swissscleantech zu. Titel der Studie: «Wie sich Brennstoff-, Treibstoff- und Flugticketabgaben auf Haushalte auswirken» - publiziert im September 2019. Ein alleinstehender Mann mit 65'000 Franken Einkommen, der viel unterwegs ist, wird fürs Fahren 14 Franken CO₂-Abgaben berappen - jährlich. Dieser Betrag errechnet sich aus 26 Franken Belastung minus 12 Franken Erstattung. Bis 2030 soll für ihn die Abgabe auf 64 Franken pro Jahr netto steigen - so viel kostet ein Lunch zu zweit.

Infrac rechnete etliche Varianten durch - fürs Heizen, Fahren und Fliegen, für ein tiefes oder

hohes Einkommen, für einen tiefen oder hohen Verbrauch fossiler Energie und für verschiedene Haushaltsformen. Demnach würde ein kinderloses Gut-Verdiener-Paar, das viel Auto fährt, 46 Franken pro Jahr netto draufzahlen. Bis 2030 dürfte ihre Abgabe auf 210 Franken steigen. «Bei einem Paareinkommen von 160'000 Franken ist schwer zu behaupten, die Klimaabgabe werde das Verhalten ändern», sagt Imark. Auch die Autoren der Studie haben ihre Zweifel: «Auf kurze Sicht wird sich die angenommene Abgabe mit anfänglich 5 Rappen je Liter wohl nicht spürbar auswirken.» Und selbst für 2030 formulieren sie es vorsichtig: Mit einer Abgabenerhöhung um 20 Rappen pro Liter werde «durchaus ein erster spürbarer Nachfrageeffekt bewirkt». Überzeugung tönt anders. Doch die CO₂-Vorlage hat beste Chancen.

Wirkung ist in Studien kaum nachgewiesen

Imark hat die Wirkungsstudien des Bundes gelesen. Es gibt deren drei. Sie simulieren den CO₂-Ausstoss anhand von Modellen. Es gibt keine festen Zahlen, keine Messungen, nur komplex errechnete Annahmen abgeleitet aus Handels- und Wirtschaftszahlen. Öfers ist von «überschätzter Wirkung» die Rede, so etwa in einer Ecoplan-Studie im Auftrag des Bundes von 2017: «Die Schätzung mit dem ökonomischen Modell überschätzt die Wirkung der CO₂-Abgabe.» Dies kümmert im Parlament die wenigsten, ausser Imark: «Die Fehlermargen dieser Modelle sind beträchtlich.» Je nachdem, ob man 1 Million Tonnen CO₂ Ausstoss über- oder unterschätzt, sieht der Verlauf des Ausstosses ganz anders aus.

«Keiner weiss, was wirklich stimmt.» Egal, lieber weitermachen.

Es bräuchte eine Änderung der Verfassung

Möglicherweise ist Weitermachen wie bisher aber nicht legal. Dies legt zumindest ein Bericht des Bundesrates nahe, den das Finanzdepartement zusammen mit Simonetta Sommarugas Departement Uvek 2015 erstellt hat unter dem Titel «Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem». Das Fazit damals: Nur eine Verfassungsänderung schaffe «klare rechtliche Voraussetzungen für ein Lenkungssystem», nur so werde «die CO₂-Abgabe demokratisch legitimiert». Doch nach der Publikation passierte für die Fans von Klimaabgaben ein Unfall: Das Volk lehnte die Einführung einer Lenkungssteuer auf Klimagase auf Betreiben der Grünliberalen hochkant ab. «Seitdem fürchtet Bundesbern das Volk und bastelt einfach weiter», ärgert sich Imark.

Eine konforme Abgabe hiesse eine volle Rückerstattung der Einnahmen. Auch müsste das Parlament die Abgaben massiv erhöhen, damit sie wirken. Doch davor haben die meisten Angst. Die SVP nützt dies aus und droht mit einem Referendum gegen die Revision. Derweil empfiehlt Infrac dem Parlament, Salamtaktik zu betreiben: zuerst die CO₂-Abgabe auf Benzin und Flüge auf tiefem Niveau einzuführen und sie später, wenn sich das Volk daran gewöhnt hat, zu erhöhen. «So hat es der Bund seit 2008 beim Heizöl gemacht», so Infrac. Auch dies ärgert Imark: «Soll sich keiner wundern, wenn ich weiter kritische Fragen stelle.» Ein einsamer Mahner in der Wüste.

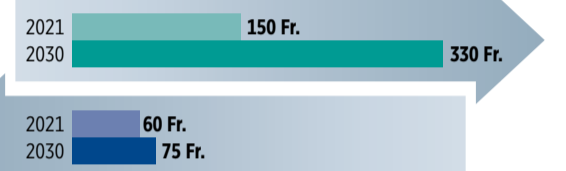
CO₂-ABGABE HEUTE UND MORGEN

Eine Person wird bei einer Revision des Gesetzes die Klimaabgabe auf fossile Energien wohl nur wenig zu spüren bekommen.

Modellberechnungen für eine alleinlebende Person mit 65'000 Franken Bruttoeinkommen und einem hohen Verbrauch an fossiler Energie (Typ in Klammern)* in Franken pro Jahr



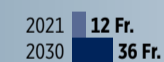
Abgabe durch Heizen (Öl, Gas)



Rückerstattung** aus der CO₂-Abgabe durch Heizen



Abgabe durch Fahren (Benzin, Diesel)



Rückerstattung** aus der CO₂-Abgabe durch Fahren



Abgabe durch Fliegen (Kerosin)



Rückerstattung** aus der CO₂-Abgabe durch Fliegen

*Die Annahmen stammen vom Verband Swissscleantech und dem Büro Infrac vom September 2019, ähnlich zu Gesetzesentwürfen im Ständerat: Brennstoffe (2021/2030): 96 Fr./t, 210 Fr./t CO₂ Treibstoffe (2021/2030): 5 Rp./Liter, 20 Rp./Liter Flugtickets: 30 Fr./Kurzstrecke, 120 Fr./Langstrecke

**über Krankenkassenprämien