
Wie die Politik beim Klimawandel versagt

Die Erderwärmung trifft die Schweiz härter als angenommen. Umso energischer müsste die Politik durchgreifen. Doch sie zögert: eine Auslegeordnung in sechs Punkten.

Von [Elia Blülle](#) und [Simon Schmid](#), 16.11.2018

Seniorinnen, die bei tropischen Nächten keinen Schlaf finden. Hausbesitzer, die nach heftigem Regen den Keller auspumpen müssen. Gemüsebäuerinnen, die auf ausgetrockneten Gurken sitzen bleiben. Kinder, deren Schlitten im grünbraunen Matsch stecken bleibt: Mit diesen Bildern beschreibt das Klimazentrum NCCS, was der Schweiz in diesem Jahrhundert blühen könnte, wenn die globalen Temperaturen ungebremst weitersteigen.

Die Botschaft der Klimaforscher ist klar: Die Schweiz ist vom Klimawandel betroffen, stärker als andere Länder und stärker als bisher angenommen. Internationale Vereinbarungen wie das Pariser Abkommen, das den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit beschränken will, sind für die Schweiz deshalb von fundamentalem Interesse.

Die grosse Frage ist: Verhält sich das Land auch entsprechend? Ist unsere Klimapolitik effektiv genug? Unternimmt die Schweiz die nötigen Schritte, um ihren Teil zur Lösung des Problems beizutragen?

Will man die Frage pauschal beantworten, gibt es nur eine Antwort: Nein. Die Schweiz unternimmt noch nicht genug gegen den Klimawandel.

Das zeigt sich allein schon aus der «alten», aus dem Jahr 2011 datierenden Klimapolitik. Ihr Ziel: die CO₂-Emissionen in der Schweiz bis 2020 um 20-Prozent zu reduzieren gegenüber dem Stand von 1990. Die Schweiz wird dieses Ziel höchstwahrscheinlich verfehlen, wie die folgende Grafik zeigt.

Vorletztes Jahr wurden im Inland total 48,3 Millionen Tonnen an CO₂-äquivalenten Treibhausgasen ausgestossen. Gefordert bis zum Ende des Jahrzehnts sind 42,4 Millionen Tonnen – deutlich weniger als aktuell.

Doch auch die «neue», im Vorfeld der Pariser Konferenz von November 2015 aufgegleiste Klimapolitik ist aus wissenschaftlicher Sicht bereits überholt. Der Bund strebt darin bis 2030 eine weitere Reduktion der Emissionen auf 50 Prozent des 1990er-Niveaus an – mit dem Fernziel im Hinterkopf, dass die Schweiz bis 2050 bis zu 85 Prozent weniger Treibhausgase ausstösst.

Formuliert ist das so in der Botschaft zur Revision des CO₂-Gesetzes, über die das Parlament diesen Winter berät. In der Zwischenzeit ist die Forschung aber bereits einen Schritt weiter. Und hat im Oktober ein neues Ziel zum Standard erhoben. Die globale Temperatur soll um nicht mehr als 1,5-Grad Celsius steigen. Im Einklang mit den in Paris bekräftigten Absichten soll die Welt so vor den schlimmsten Folgen des Klimawandels bewahrt werden. Dieses Ziel ist im neuen CO₂-Gesetz aber noch nicht berücksichtigt.

Nachvollziehen lässt sich dies anhand einer einfachen Formel: Soll der globale Temperaturanstieg auf 1,5 Grad beschränkt werden, so muss die Bilanz der Treibhausgasemissionen bis Mitte des Jahrhunderts auf null sinken – die Welt darf nicht mehr CO₂ in die Atmosphäre pusten, als sie ihr (mittels technischer Verfahren, die erst noch erfunden werden müssen) wieder entzieht. Will die Schweiz bei dieser Politik mitziehen, muss folglich auch sie mit ihrer Emissionsbilanz bis 2050 auf null kommen.

Die Schweiz ist von diesem Weg noch ziemlich weit entfernt. Warum, darauf gehen die folgenden Abschnitte ein: Sie zeigen auf, in welchen Bereichen die Klimapolitik bereits Erfolge gezeitigt hat – und wo Nachholbedarf besteht.

Der inländische Ausstoss von Treibhausgasen wird üblicherweise in vier Bereiche eingeteilt: Gebäude, Industrie, Verkehr, Übrige.

Gebäude

Die Politik hat erreicht, dass statt Ölheizungen vermehrt klimafreundlichere Systeme eingebaut werden. Doch der Fortschritt verläuft zu wenig schnell.

- **Aktueller Ausstoss:** 13,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** sinkend.
- **Fazit Klimapolitik:** knapp okay.

Bei den Gebäuden hat die Schweizer Klimapolitik am meisten vorzuweisen. Die Emissionen sind seit 1990 um fast ein Viertel zurückgegangen. Häuser werden zunehmend mit Wärmepumpen beheizt; Altbauten werden saniert.

Herzstück der hiesigen Klimapolitik ist eine CO₂-Abgabe auf Erdöl, Erdgas und Kohle. Sie macht das Heizen mit fossilen Brennstoffen unattraktiv. Das funktioniert: Bei Neubauten werden bereits heute fast keine Ölheizungen mehr installiert. Allerdings passiert bei den Altbauten zu wenig, sagt Patrick Hofstetter, Klimaexperte bei WWF Schweiz. «In zwei von drei Fällen, wenn eine Heizung ersetzt wird, kommen immer noch Öl oder Gas zum Zug.»

Das Problem daran ist: Eine neue Ölheizung, die heute eingebaut wird, läuft die nächsten 25 Jahre. Sie beeinflusst die Klimabilanz damit bis weit in die Zukunft. «Um auf Kurs zu sein für null Emissionen im Jahr 2050, müsste

man ab sofort keine Öl- und Gasheizungen mehr einbauen», sagt Hofstetter.

Die Gebäudestrategie der kantonalen Energiedirektoren sieht vor, dass die CO₂-Emissionen der Gebäude bis 2050 auf 20 Prozent des Niveaus von 1990 sinken – ein anspruchsvolles, aber gemessen am 1,5-Grad-Ziel noch nicht ausreichendes Ziel. Zeichnet sich Mitte des nächsten Jahrzehnts ab, dass es verfehlt wird, will der Bund einen CO₂-Grenzwert für den Ersatz von Heizungen in Altbauten einführen und Ölheizungen in Neubauten ganz verbieten – ähnlich, wie es Basel-Stadt bereits letztes Jahr beschlossen hat.

Mit dem neuen CO₂-Gesetz soll ausserdem der Abgabesatz, der seit 2008 gilt, angehoben werden: von maximal 120 auf bis zu 210 Franken pro Tonne. Doch die Anreize, klimaschonend zu heizen, sind auch bei höheren Sätzen nur dann ausreichend, wenn die Hausbesitzer gut informiert sind – was nicht immer der Fall ist. Vorschriften wie in Basel sind die stärkere Massnahme.

Um die Emissionsbilanz bis 2050 auf null zu senken, müsste der gesamte Gebäudepark rascher auf Vordermann gebracht werden. Zurzeit wird jährlich nur 1 Prozent der Gebäude renoviert. Der Verband Swisscleantech hält eine Rate von 2 bis 3 Prozent für notwendig, um die Pariser Klimaziele zu erreichen. Im Hinblick auf das 1,5-Grad-Ziel müssten es sogar noch mehr sein, sagt der Ressourcenökonom Lucas Bretschger von der ETH Zürich.

Was fehlt: höhere CO₂-Abgaben, ein baldiges Verbot von Ölheizungen.

Industrie

Schweizer Firmen stossen weniger CO₂ aus als früher. Doch das liegt primär am Strukturwandel: Ein Teil der Emissionen wurde ins Ausland verlagert.

- **Aktueller Ausstoss:** 10,9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** leicht sinkend.
- **Fazit Klimapolitik:** passabel.

Im Industriebereich ist die Schweiz nicht allzu schlecht unterwegs. Die Treibhausgasemissionen sind seit 1990 um 17 Prozent gesunken. Das liegt an den Gesetzen, aber auch am Strukturwandel: energieintensive Tätigkeiten werden zunehmend ins Ausland verlagert – und fallen so aus der Statistik.

Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe soll die Industrie zu klimaschonendem Verhalten zwingen. Wobei sich Firmen weiterhin davon befreien können: entweder, weil sie genügend gross sind, um am Emissionshandelssystem teilzunehmen, oder klein genug, um mit dem Bund eine individuelle Vereinbarung über die Reduktion ihrer Emissionen abzuschliessen.

Dieses System ist weltweit einzigartig, weil es Firmen und Energieexperten zusammenbringt. Von der Fachwelt wird es mehrheitlich positiv beurteilt, bis auf die teilweise mangelnde Transparenz. Entscheidend sei bei der Industrie allerdings am Ende, wie die Stellschrauben genau festgelegt würden.

Das gilt vor allem beim Emissionshandel, der künftig ans europäische System andocken soll. Hier eröffnen sich für die gut 50 Schweizer Betriebe,

die am System teilnehmen, ökonomische Chancen: Falls sie sich vorbildlich verhalten, können sie künftig Emissionszertifikate verkaufen. Das Recht zum Ausstoss einer Tonne CO₂ wird in Europa derzeit zu knapp 20 Euro gehandelt, der Preis in der Schweiz beträgt einen Bruchteil davon.

Die Wirkung des Emissionshandels als Ganzes hängt jedoch davon ab, wie sich die Gesamtmenge der handelbaren Emissionsrechte entwickelt. Zurzeit sei noch viel Luft im System, sagt Jürg Füssler vom Beratungsunternehmen Infrac: Das heisst, den Unternehmen werden jährlich zu viele Zertifikate kostenlos zugeteilt, sodass kaum Druck zur Emissionsreduktion entsteht.

Immerhin soll das Angebot im europäischen System ab 2021 rascher sinken: um 2,2 Prozent pro Jahr, gegenüber 1,7 Prozent aktuell. Doch auch das genügt noch nicht, um auf einen Pfad im Einklang mit Paris einzuschwenken.

Sollte die Schweiz ein zügigeres Tempo einschlagen wollen, sind ihr die Hände gebunden. Ihre Klimapolitik im Emissionshandel, der immerhin ein Zehntel der Emissionen abdeckt, wird künftig von der EU gemacht.

Was fehlt: schnellere Absenkungen der Gesamtmenge im Zertifikatehandel.

Landwirtschaft

Lange wurde die Landwirtschaft in der Schweizer Klimapolitik ignoriert. Das soll sich nun ändern. Allerdings bleibt unklar, wie.

- **Aktueller Ausstoss:** 6,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** konstant.
- **Fazit Klimapolitik:** mangelhaft.

Kühe stossen Methan aus, beim Ausführen von Dünger wird Lachgas frei. Beides sind hochwirksame Treibhausgase. Darum nimmt die Landwirtschaft in der Schweizer Klimabilanz einen bedeutenden Stellenwert ein.

Immerhin: Seit 1990 wurden die Treibhausgasemissionen um 11 Prozent reduziert. Gemäss der landwirtschaftlichen Klimastrategie des Bundes soll bis 2030 nochmals ähnlich viel wegfallen. Und bis 2050 sollen die Emissionen schliesslich um ein Drittel gegenüber 1990 sinken.

Das klingt nach einem durchdachten Plan. Doch um die Klimagesamtziele in den kommenden Jahrzehnten zu erreichen, genügt dies bei weitem nicht.

Merkwürdig ist, dass die Landwirtschaft, anders als andere Bereiche wie die Industrie, im neuen CO₂-Gesetz nicht berücksichtigt wird. Stattdessen will der Bundesrat die dortige Klimapolitik in der neuen Agrargesetzgebung (AP22+) regeln, die am Mittwoch in die Vernehmlassung ging.

Wie genau die landwirtschaftlichen Emissionen sinken sollen, bleibt jedoch unklar. In einem ersten Bericht zur AP22+ schlägt die Regierung lediglich vor, die Beitragszahlungen für nachhaltige Produzenten wie zum Beispiel Biohöfe zu erhöhen. Weitergehende Klimamassnahmen und konkrete Richtwerte, an denen sich die Politik messen lassen soll, finden sich im Bericht nicht.

Der Klimawandel trifft die Landwirtschaft hart. Das wurde diesen Sommer klar, als Böden und Bäche austrockneten und Futtermittel knapp wurden. Umso erstaunlicher ist, dass die Bauern beim Klima bisher kaum in die Pflicht genommen werden.

Auch bei der Ernährungspolitik fehlt die Gesamtsicht. Im September hat das Volk die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» und die Fair-Food-Initiative verworfen. Beide Anliegen forderten eine radikale Umstellung der Landwirtschaft und die Stärkung nachhaltiger, lokaler Produktion zugunsten der CO₂-Absenkung. Einen Ersatz für die beiden Vorlagen gibt es nicht.

Was fehlt: eine Gesamtstrategie, die das Klima bei der Landwirtschafts- und Ernährungspolitik der Schweiz ins Zentrum stellt.

Verkehr

Benzin ist zu billig. Schweizer fahren zu viel Auto. Und die Elektrifizierung des Strassenverkehrs hinkt derjenigen anderer Länder hinterher.

- **Aktueller Ausstoss:** 15,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** steigend.
- **Fazit Klimapolitik:** miserabel.

Würden Menschen nicht reisen, hätten wir kein Klimaproblem: Autos und Lastwagen verursachen ein Drittel der Schweizer Treibhausgasemissionen.

Fast alle Haushalte besitzen einen Personenwagen, die gefahrenen Kilometer nehmen von Jahr zu Jahr zu; die verkehrsbedingten Emissionen steigen.

Was unternimmt die Schweizer Politik dagegen?

Seit 2015 darf ein neues Auto im Durchschnitt höchstens 130 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstossen (der VW Golf kompensiert den Offroader). Ab 2020 nur noch 95 Gramm. Allerdings halten sich viele Autoimporteure nicht an die Regeln und bezahlen lieber eine Busse, als dass sie auf den Verkauf von schweren Luxuskarossen und übermotorisierten Spritfressern verzichten.

So sinkt die Effizienz der Wagenflotte, die immerhin besser ist als zu Beginn des Jahrzehnts, nicht unter das vorgeschriebene Minimum – sondern entfernt sich zunehmend wieder vom Grenzwert. Die ökologischen Anreize für den Autoverkehr sind minimal. Benzin bleibt billig, weil die CO₂-Abgabe nur auf Brennstoffen, nicht aber auf Treibstoffen erhoben wird.

Um die Verkehrsemissionen gemäss den Klimazielen weiter zu senken, sind also radikalere Massnahmen gefragt. Der Bundesrat fordert dazu im neuen CO₂-Gesetz, dass Treibstoffimporteure in zwölf Jahren bis zu 90 Prozent der verkehrsbedingten Emissionen kompensieren müssen. Das heisst, sie müssen Geld für Projekte ausgeben, die entsprechende CO₂-Einsparungen bewirken. Aktuell liegt dieser Kompensationsatz bei 10 Prozent.

Gleichzeitig soll aber der Treibstoffpreis um nicht mehr als 8 Rappen steigen: So will es die Umweltkommission des Nationalrats, die sich vor einigen Wochen über die Vorlage gebeugt hat. Eine Entscheidung, die dem Ansinnen des Bundesrats diametral zuwiderläuft. Denn die CO₂-Kompensation kann letztlich nur wirkungsvoll sein, wenn sie auch einen gewissen Anstieg beim Benzinpreis herbeiführt. Schätzungen dazu gehen von 10 bis 16 Rappen aus.

Die Klimapolitik im Verkehrsbereich ist ein Puzzle. Neben dem Benzinpreis gehören auch der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Ausbau der Infrastruktur für Elektroautos dazu. Der Bund will E-Fahrzeuge mit einem Massnahmenkatalog attraktiver machen: Bis 2050 soll jedes fünfte Schweizer Auto mit Strom fahren – extrem wenig im Hinblick auf das 1,5-Grad-Ziel.*

In Norwegen, einem E-Pionierland, sind es bereits heute so viele. Dort soll die Ära der fossilen Autotreibstoffe bereits 2025 komplett zu Ende gehen.

Was fehlt: harte Emissionsgrenzen, hohe Treibstoffzuschläge und ein konzentrierter Effort zum raschen Ausbau der Elektromobilität.

Luftfahrt

Es gibt keine Schweizer Klimapolitik im Bereich der Luftfahrt. Die Airlines werden indirekt subventioniert, tiefe Ticketpreise befeuern die Nachfrage.

- **Aktueller Ausstoss:** ca. 10 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** steigend.
- **Fazit Klimapolitik:** inexistent.

Die Schweizer Bevölkerung fliegt doppelt so oft wie jene der Nachbarländer: 9000 Kilometer pro Jahr und Kopf. Während sie in den meisten Bereichen umweltbewusster handelt, wachsen die Emissionen in der Luftfahrt.

«Die Klimapolitik hat die Fliegerei lange nicht beachtet», sagt Florian Brunner von der Schweizerischen Energiestiftung. «Das rächt sich jetzt.»

Dass die Fliegerei trotz der hohen Klimabelastung nicht in der Statistik figuriert, liegt an internationalen Konventionen: Jedes Land führt über den CO₂-Ausstoss innerhalb der eigenen Landesgrenzen Buch. Der internationale Flugverkehr fällt durchs Raster, das Pariser Klimaabkommen erwähnt die Luftfahrt mit keiner Silbe. Die Reduktion der Emissionen im Flugverkehr figuriert denn auch nicht unter den offiziellen Klimazielen der Schweiz.

Um die Emissionen im Flugverkehr zu mindern, gäbe es zurzeit nur eine Lösung: Die Ticketpreise müssen steigen. Anderweitige technische Neuerungen wie etwa elektrische Flugzeuge, die den Verzicht auf Kerosin ermöglichen würden, zeichnen sich auf absehbare Zeit nicht ab. Es muss also über den Konsum und folglich übers Portemonnaie der Konsumenten gehen.

Das grosse Problem ist, dass die Realität den Intentionen zuwiderläuft. In den letzten Jahren sind die Ticketpreise im hart umkämpften Airlinemarkt stetig gesunken. Im Gleichschritt nahm die Nachfrage nach Flugmeilen zu.

Einige europäische Länder haben dem ein Stück weit entgegengewirkt und Ticketsteuern auf Kurzstrecken- und Interkontinentalflüge eingeführt. Bürgerliche Politiker in der Schweiz sperren sich jedoch gegen solche Ideen.

Ein Vorschlag über eine Ticketgebühr von 12 bis 50 Franken wurde in der Umweltkommission des Nationalrats kürzlich abgelehnt – mit dem knappen Ergebnis von 13 zu 12 Stimmen und der fadenscheinigen Begründung, die Kunden würden dann ins Ausland abwandern. Eine Gebühr in dieser

Höhe würde natürlich bei weitem nicht ausreichen, um den Flugverkehr signifikant zu reduzieren. Aber sie wäre vergleichbar mit der Gebühr anderer Länder.

So bleibt die Luftfahrt hoch privilegiert: Internationale Flüge sind weiterhin von Mehrwert- und Mineralölsteuern befreit, die beim Autobenzin über die Hälfte des Preises ausmachen. Dem Bund entgehen so Einnahmen von 1,7 Milliarden Franken, die man in den Klimaschutz investieren könnte.

Den einzigen klimapolitischen Minischritt unternimmt die Schweiz bei der Verknüpfung ihres Emissionshandelssystems mit jenem der EU. Sobald das Abkommen dafür ratifiziert ist, soll auch der Flugverkehr darin eingebunden werden. Das heisst, die Airlines müssten für einen Teil ihres CO₂-Ausstosses Emissionsrechte kaufen. Die Massnahme dürfte laut Fachleuten allerdings nur zu einem minimalen Anstieg der Ticketpreise führen.

Was fehlt: eine CO₂-Steuer auf Flugtickets. Mehrwertsteuern für den Flugverkehr.

Graue Emissionen

Schweizer konsumieren immer mehr importierte Produkte. Für die inländische Klimabilanz ist das vorteilhaft. In der Gesamtsicht weniger.

- **Aktueller Ausstoss:** 69,9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.
- **Trend:** steigend.
- **Fazit Klimapolitik:** hilflos.

Die Schweiz darf sich rühmen. Im Schnitt stösst jede Einwohnerin nur knapp 6 Tonnen CO₂ pro Jahr aus – weniger als in den meisten anderen Ländern.

Doch der Schein trügt. Weitet man den Blick über die Landesgrenzen hinaus auf die gesamte Lieferkette aus, so vergrössert sich der Treibhausgas-Fussabdruck um 8 Tonnen auf insgesamt 14 Tonnen CO₂ pro Kopf.

Grund für diesen Unterschied sind die sogenannten grauen Emissionen. Das ist der Ausstoss an Treibhausgasen, der bei der Produktion und beim Transport all jener Güter anfällt, die in die Schweiz importiert werden. Dazu gehören Rohstoffe, Industriegüter, Haushaltsprodukte oder Nahrungsmittel.

Die Emissionen aus Importgütern sind (neben der Luftfahrt) der blinde Fleck der internationalen Klimapolitik. Für die Schweiz sind sie, anders als die inländischen Emissionen, auch nicht gesunken – sondern gestiegen. In der Gesamtsicht überragen sie die Emissionen der restlichen Sektoren.

Um den Trend zu korrigieren, könnte die Schweiz drei Dinge tun. Erstens: beim Konsum ansetzen und die Bevölkerung mit Labels und Kampagnen dazu anhalten, weniger klimaschädliche Produkte zu kaufen.

Zweitens: sich im Rahmen multilateraler Klimabeschlüsse dafür einsetzen, dass die restlichen Länder eine strenge Klimapolitik einführen – sodass die Produkte, die sie in die Schweiz exportieren, weniger klimaschädlich sind.

Drittens: Klimazölle einführen, entsprechend der Emissionsintensität eines Gutes. Produkte vom Rindfleisch über T-Shirts bis zu Aluminiumrohren würden dadurch unterschiedlich stark verteuert. Neue Zölle sind im gegenwärtigen Umfeld der weltweiten Handelskriege aber nicht unbedingt

wünschenswert – und vor allem nur dann wirksam, wenn sie von einem grossen Land oder einer Staatengruppe wie der EU eingeführt würden.

Was fehlt: konzertiertes Vorgehen zusammen mit der EU.

Ausblick

Die Zeit ist nicht abgelaufen – noch nicht. Der Weltklimarat hält es für technisch machbar, die Erderwärmung unter 1,5 Grad zu halten. Dazu müssten die Länder aber rasche und einschneidende Massnahmen ergreifen.

Den Weg dahin ebnen soll die Uno-Klimakonferenz im polnischen Katowice, die am 3. Dezember beginnt. Diplomaten werden dort ein detailliertes Regelwerk zur Umsetzung des Pariser Klimavertrags ab 2020 ausarbeiten. Juristische und technische Fragen stehen im Vordergrund; zum Beispiel muss beraten werden, wie der CO₂-Ausstoss eines Landes gemessen wird.

Gleichen Tags beginnt in Bern die parlamentarische Beratung des revidierten CO₂-Gesetzes. Der Nationalrat beugt sich ein erstes Mal über den Masterplan des Bundes für die Zeit zwischen 2021 und 2030. Ob die Revision genügt, ist umstritten: Der Bundesrat selbst gab Anfang Oktober eine erneute Überprüfung der eigenen Klimaziele in Auftrag. Will die Schweiz das 1,5-Grad-Ziel einhalten, muss ihre Emissionsbilanz bis 2050 auf null sinken.

Genau dies fordert der Klimaaktivist Marcel Hänggi. Mit seiner vor kurzem lancierten «Gletscher-Initiative» will er fossile Brennstoffe ab 2050 komplett verbieten und die Pariser Klimaziele in die Verfassung schreiben.

Das letzte Wort zur Klimapolitik hat somit das Volk.

* Anmerkung: Diese Zahl (20 Prozent) stammt aus einem Interview mit dem Astra-Direktor Jürg Röthlisberger. In einer Studie im Auftrag des Bafu von 2017 wird der wahrscheinliche Anteil der Elektroautos unter Beibehaltung bisheriger Massnahmen im Jahr 2050 mit 44 Prozent beziffert.