

Bundesamt für Umwelt
Sektion Klima
3003 Bern

Zürich, 16. März 2009 BU

Revision CO2-Gesetz - Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

bauenschweiz ist die Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft mit rund 60 Mitgliedorganisationen und gliedert sich vorab in die vier Stammgruppen Planung, Bauhauptgewerbe, Ausbau und Gebäudehülle sowie Produktion und Handel. Obwohl wir unverständlichlicherweise nicht direkt zur Vernehmlassung eingeladen wurden, machen wir vom Vernehmlassungsrecht (Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren) gerne Gebrauch. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassungen der volkswirtschaftlichen Bedeutung unsere Branche Rechnung zu tragen: Die Bauwirtschaft bietet rund 300'000 Arbeitsplätze und generiert einen jährlichen Umsatz von über 50 Milliarden Franken.

Ihrem Wunsch entsprechend halten wir uns bei den einzelnen Fragestellungen an Ihren Fragebogen. Die Verkürzung auf eine "Ja"/"Nein"-Optik wird allerdings der Komplexität der Materie nicht gerecht; wir bitten Sie daher, auch unseren grundsätzlichen Bemerkungen und den ergänzenden Hinweisen im Fragebogen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Abgesehen davon werden zwei Varianten zur Diskussion gestellt, die bei weitem nicht gleichwertig sind. So wird bei Variante 1 ein Inlandanteil von 20% angestrebt, bei Variante 2 ein nur geringfügig tieferer Wert von 17.8%, obwohl bei Variante 2 eine weitere Reduktion von nicht weniger als 32,2% durch den Erwerb von ausländischen Emissionsgutschriften erfolgen soll (vgl. Erläuternder Bericht, Tabelle 5 S. 56).

A. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Freiwillige Massnahmen prioritär; Abgaben nur subsidiär und durch Parlamentsbeschluss

Im Vernehmlassungsverfahren „Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO2-Gesetz“ hatte sich **bauenschweiz** anfangs 2005 gegen einen schweizerischen Alleingang in der Klimapolitik ausgesprochen, weil dieser die schweizerische Wettbewerbsfähigkeit, die Wachstumsmöglichkeiten und die Beschäftigungslage unserer Wirtschaft stark gefährdete. Aus

diesem Grunde sprach sich **bauenschweiz**, auch vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit der Energieagentur der Wirtschaft, für die Ausschöpfung des Potentials freiwilliger Massnahmen aus; statt einer CO₂-Abgabe befürwortete die bauwirtschaftliche Dachorganisation folgerichtig den sogenannten integralen Klimarappen, um die Lücke zwischen den erzielten Ergebnissen und den gesetzlichen Zielen mit Massnahmen im In- und Ausland effizient zu schliessen. Demgegenüber belastet die CO₂-Abgabe die produzierende Wirtschaft und führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

Diese Grundhaltung nehmen wir nach wie vor ein. Wir weisen darauf hin, dass sich der freiwillige Ansatz bestens bewährt hat. Zu erwähnen ist unter anderem der Klimarappen auf Treibstoffen als freiwillige Massnahme der Wirtschaft. Zu erwähnen sind auch die Anstrengungen der schweizerischen Zementindustrie: *cemsuisse, Verband der Schweizerischen Zementindustrie*, erbringt in der Periode 2008 – 2012 einen sehr beträchtlichen Inlandbeitrag, damit die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll erfüllen kann. (Während die Zementindustrie in den EU-Ländern ihre Emissionen zwischen 1990 und 2010 um 10 bis 15% reduziert – einzelne Unternehmen haben sich freiwillig ein Reduktionsziel von 20% gesetzt –, vermindern die Mitgliedunternehmen der *cemsuisse* ihre aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe herrührenden CO₂-Emissionen um über 50% und die geogenen CO₂-Emissionen um über 30%.) Schliesslich hat auch die Branche des motorisierten Strassenverkehrs seit Inkraftsetzung des CO₂-Gesetzes eine Vielzahl von Aktivitäten zur Verbrauchsreduktion und somit zur CO₂-Senkung auf freiwilliger Basis in Angriff genommen.

Es ist daher unverständlich und zu korrigieren, dass die freiwilligen Massnahmen, mit denen die CO₂-Zielsetzungen erreicht werden können, in der Vernehmlassungsvorlage nur eine marginale Rolle spielen. (E Art. 3 Abs. 2). Eine allfällige CO₂-Abgabe ist nur strikt subsidiär einzuführen. Um diese Subsidiarität zu gewährleisten, ist die Kompetenz zur Einführung der Abgabe und zur Festlegung ihrer Höhe dem Parlament zu übertragen. Dabei wird das Parlament auch der Lenkungswirkung der jeweiligen Ölpreise Rechnung tragen können. Ebenso ist im Gesetzesentwurf klar festzuhalten, dass weiterhin eine Befreiungsmöglichkeit für jene Wirtschaftszweige besteht, die sich mit einer Zielvereinbarung zur Begrenzung der CO₂-Emissionen verpflichten.

2. Die Schweiz muss sich bei der Festsetzung der Klimaziele nach 2012 im internationalen Gleichschritt bewegen.

Die Klimaproblematik stellt unbestrittenermassen eine der grossen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte dar. Soll die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz nicht beeinträchtigt werden, muss sich die schweizerische Klimapolitik aber zwingend im Gleichschritt mit der internationalen Entwicklung bewegen. Ein verbindliches Klimaregime für die Zeit nach Kyoto (ab 2013) liegt noch nicht vor und ist frühestens Ende 2009 zu erwarten. Die ambitionierten Zielsetzungen des Gesetzesentwurfs sind nur vertretbar, wenn international für die post-Kyoto-Periode verbindliche Reduktionsziele festgelegt werden. Reduktionsziele, die über diejenigen vergleichbarer Industrieländer hinausgehen, werden abgelehnt. Da die Schweiz mit einem relativ geringen Anteil energieintensiver Industrie und einer praktisch vollständig CO₂-freien Stromproduktion über ein geringeres Reduktionspotential verfügt als etwa gewisse EU-Mitgliedstaaten mit vergleichbarem Bruttoinlandprodukt (BIP), ist eine Absenkung der anrechenbaren Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2020 gesamthaft um 20% gegenüber 1990 die oberste Limite einer Reduktionsverpflichtung. Die Subvariante mit 30% erachten wir als unrealistisch.

3. Ein erheblicher Teil der Zielerreichung muss durch Anstrengungen im Inland erreicht werden

Mit einer Fokussierung zumindest eines erheblichen Teils der Reduktionsanstrengungen auf das Inland kann die Abhängigkeit der Schweiz von Erdölimporten verringert werden. Insbesondere werden aber der Forschungs- und Technologiestandort Schweiz und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen gestärkt. Rund die Hälfte des Verbrauchs an Energie in der Schweiz, wovon zwei Drittel durch fossile Energieträger abgedeckt werden, geht in den Gebäudebereich. **bauenschweiz** hat verschiedentlich aufgezeigt, welchen grossen Beitrag die Bauwirtschaft in diesem Bereich zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele leisten kann, zumal sich durch energetische Massnahmen ein enormes Marktpotential eröffnet. Dabei besteht die Problematik weniger bei Neubauten, sondern vor allem Sanierungen bestehender Gebäude werden zu einer deutlichen Steigerung der Energieeffizienz führen müssen. Um in diesem Bereich weiterzukommen, sind nach unserer Auffassung insbesondere die heutigen entgegenstehenden steuerlichen und mietrechtlichen Hindernisse zu beseitigen sowie Anreizsysteme für Investoren sowie Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zu implementieren.

Äusserst fraglich ist allerdings, ob sich die Regelung von E Art. 5, wonach der Bundesrat den Kantonen im Gebäudesektor verpflichtende Reduktionsziele vorgibt und die Kantone bei Verfehlen dieser Ziele dem Bund im entsprechenden Umfang Emissionsgutschriften übergeben müssen, mit den kantonalen Kompetenzen vertragen.

4. Teilzweckbindung ja, aber nur, wenn CO2-Abgabe überhaupt nötig ist

Die vorgeschlagene Zweckbindung dürfte eine allfällige CO2-Abgabe effizienter machen, denn damit können notwendige Gebäudesanierungen beschleunigt werden. Allerdings muss vermieden werden, mit überzogenen Zielgrössen für die energetischen Massnahmen, die entweder gar nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten zu erreichen sind, die Attraktivität des Programms bereits zum Vornherein herabzusetzen bzw. seine Effizienz zu mindern. Trotzdem ist darauf zu achten, dass unerwünschte Mitnahmeeffekte nach Möglichkeit unterbleiben und dass die Effizienz des Mitteleinsatzes einer entsprechenden Wirkungskontrolle unterstellt ist. Unter anderem wegen befürchteter Mitnahmeeffekte sprechen sich denn auch nicht alle Mitgliedverbände von **bauenschweiz** für die Teilzweckbindung aus.

Die Teilzweckbindung darf jedenfalls nicht dazu dienen, eine CO2-Abgabe zu legitimieren. Vielmehr ist - dies wird mit allem Nachdruck erneut zu unterstreichen - freiwilligen Massnahmen der Vorzug zu geben. Durch die Festsetzung entsprechender Rahmenbedingungen für diese freiwilligen Massnahmen ist zu gewährleisten, dass das Potential des Bereichs Gebäudesanierungen in einem angemessenen Ausmass berücksichtigt wird. Dabei geht es sowohl um Sanierungsmassnahmen bei der Gebäudehülle als auch um solche bei der Heizung/Haustechnik.

5. "Grandfathering-Prinzip" bei Zuteilung der Emissionsrechte bestraft die Falschen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass der Industrie allfällige Emissionsrechte für 2013 auf dem Durchschnitt der Jahre 2008 – 2012 zugeteilt werden („Grandfathering-Prinzip“). Das

Grandfathering-Prinzip bestraft alle Unternehmen, welche – wie die Zementindustrie – bereits seit den neunziger Jahren Massnahmen zur Reduktion ihrer CO₂-Emissionen getroffen haben und insbesondere zwischen 1990 und 2010 massiv senken. *cemsuisse* sieht mit Blick auf die bereits getätigten Reduktionen und den Umstand, dass die Reduktionen über den Prozentzahlen der europäischen Zementindustrie liegen, keine Möglichkeiten mehr, in der Periode 2013 – 2020 weitere Reduktionen vorzunehmen. Diesem Aspekt ist im Rahmen der gesetzlichen Regelung Rechnung zu tragen (vgl. E Art. 9 Abs. 2).

B. Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist keine der vorgeschlagenen Varianten wirklich befriedigend. **bauenschweiz** beantragt, eine neue Vorlage zu erarbeiten, die in vermehrtem Mass auf dem geltenden CO₂-Gesetz aufbaut, wo sich dieses bewährt hat, und unseren grundsätzlichen Bemerkungen Rechnung trägt.

C. Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen

Diesbezüglich verweisen wir auf den beigelegten ausgefüllten Fragebogen. Unsere Antworten stehen aber unter dem Vorbehalt unserer vorstehenden Kritikpunkte.

Abschliessend nehmen wir gerne an, dass Sie unsere Bemerkungen berücksichtigen können.

Mit freundlichen Grüssen
bauenschweiz



aNR Robert Keller
Präsident



Charles Buser
Direktor

Beilage: Fragebogen

Zustellung per Post und elektronisch (climate@bafu.admin.ch, pdf und word)

Fragen an die Vernehmlassungsteilnehmenden

(A) Fragen zu den Zielvorgaben für die Klimapolitik der Schweiz

A1 Varianten: Der Bundesrat unterbreitet mit seiner Vernehmlassungsvorlage zwei Varianten für eine Klimastrategie der Schweiz. Die beiden Varianten werden verkürzt als Variante 1 "Verbindliche Klimaziele" respektive Variante 2 "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität" bezeichnet. In diesem Zusammenhang interessiert die Frage nach der Präferenz für eine der beiden Varianten.

| | | |
|------|--|-------|
| A1.1 | Soll sich die Schweiz für Variante 1 "Verbindliche Klimaziele" entscheiden? | ja* |
| A1.2 | Soll sich die Schweiz für Variante 2 "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität" entscheiden? | nein* |

* soweit überhaupt eine Wahl möglich ist, siehe Ausführungen im Begleitbrief

A2 Fragen zu Variante 1 "Verbindliche Klimaziele": Variante 1 schlägt vor, die anrechenbaren Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2020 gesamthaft um 20% gegenüber 1990 zu senken. Der Bund legt zur Erreichung dieses Ziels den Fokus auf Massnahmen im Inland. Die Privatwirtschaft kann einen Teil ihrer Reduktionsanstrengung durch den Erwerb ausländischer Zertifikate erbringen (max. ¼ der zu erreichenden Emissionsverminderungen). Wenn sich die EU und weitere Staaten zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten, erhöht die Schweiz ihr Reduktionsziel auf 30 %. In diesem Fall sollen rund 20 Prozentpunkte der erforderlichen Reduktionen durch Massnahmen im Inland und rund 10 Prozentpunkte mit Massnahmen im Ausland erreicht werden. Zu klären ist dabei die Frage, ob zusätzlich zum Gesamtziel Teilziele für einzelne Treibhausgase respektive Sektorziele für spezifische Emittentengruppen festgelegt werden sollen. Im Hinblick auf die Konkretisierung der Variante "Verbindliche Klimaziele" interessieren somit folgende Fragen:

| | | | |
|------|---|------|-----|
| A2.1 | Ist das in Variante 1 vorgeschlagene Reduktionsziel adäquat für die Schweiz? | ja* | |
| A2.2 | Sollen zusätzlich zum Gesamtziel Teilziele für einzelne Treibhausgase festgelegt werden? | --- | --- |
| A2.3 | Sollen zusätzlich zum Gesamtziel Sektorziele für spezifische Emittentengruppen festgelegt werden? | ja** | |

* Die Subvariante für E Art. 2 Abs. 1 (Reduktionsziel 30%) erachten wir als unrealistisch

** Sektorziele können u.U. gerechtfertigt sein, damit das bisherige EnAW-System weitergeführt werden kann.

Die Möglichkeit für Wirtschaftszweige, sich zu CO₂-Reduktionen zu verpflichten und im Gegenzug von der Abgabe befreit zu werden, ist für uns unabdingbar. Bisherige Reduktionsleistungen und die zu erwartende Wachstumsrate der Produktion sind angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt in gleicher Weise bezüglich der Position der Unternehmen im internationalen Wettbewerb, wobei bei energieintensiven Unternehmen ein Benchmark mit den entsprechenden europäischen Industriesektoren die Grundlage bilden kann.

A3 Fragen zu Variante 2 "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität": Ziel der Variante 2 ist es, die anrechenbaren Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2020 um 50% gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. 15 Prozentpunkte sollen dabei mit Massnahmen im Inland und 35 Prozentpunkte mit Massnahmen im Ausland erreicht werden. Im Hinblick auf die Konkretisierung der Variante "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität" interessiert insbesondere die Frage der langfristigen Perspektive der vollständigen Klimaneutralität sowie mögliche strategische Entscheide bei steigenden Zertifikatspreisen. Die Fragen dazu können wie folgt formuliert werden:

| | | |
|------|--|------|
| A3.1 | Ist das in Variante 2 vorgeschlagene Reduktionsziel adäquat für die Schweiz? | nein |
| A3.2 | Erachten Sie es als notwendig, bei stark ansteigenden Zertifikatskosten das Reduktionsziel zurückzunehmen? | ja |
| A3.3 | Ist die vollständige Klimaneutralität ab 2030 ein für die Schweiz adäquates Ziel? | nein |

Weitere Bemerkungen zu Variante 2: ----

(B) Fragen zu den Instrumenten und Massnahmen der Klimapolitik der Schweiz

Nicht nur die Zielvorgaben, auch die Instrumente und Massnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele der Schweizer Klimapolitik verlangen eine differenzierte Diskussion. Ein Teil der Instrumente und Massnahmen lässt sich sowohl mit Variante 1 "Verbindliche Inlandziele" als auch mit Variante 2 "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität" verbinden; andere Massnahmen sind von der Strategiewahl abhängig.

B1 Strategieunabhängige Massnahmen / Instrumente: Sowohl zur Eindämmung des Klimawandels, als auch zur Anpassung an den Klimawandel können verschiedenste strategieunabhängige Massnahmen und Instrumente eingesetzt werden.

Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels: Die Palette möglicher Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels ist breit. Sie reicht von Emissionsvorschriften, Lenkungsabgaben und dem Erwerb ausländischer Klimazertifikate bis hin zur Förderung klimafreundlicher Innovationen und Technologien. Die Förderung klimafreundlicher Innovationen kann überdies die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz stärken. Im Rahmen dieser Vernehmlassung interessieren dazu insbesondere folgende Fragen:

| | | | |
|------|---|-------|-----|
| B1.1 | Soll das Emissionshandelssystem der Schweiz so ausgestaltet werden, dass es mit dem EU-System verknüpft werden kann? | ja* | |
| B1.2 | Soll der Bund ausländische Zertifikate einer zusätzlichen Qualitätsprüfung nach nationalen Standards unterziehen? | --- | --- |
| B1.3 | Soll der Bundesrat für die wichtigsten Emittentengruppen Emissionsvorschriften einführen dürfen? | ja** | |
| B1.4 | Soll der Bund klimafreundliche Innovationen mit gezielten Förderinitiativen unterstützen und dafür zusätzliche staatliche Mittel einsetzen? | ja*** | |

* Der Zugang zum europäischen Emissionshandelssystem ist zentral

** Die Opportunität von Emissionsvorschriften ist jeweils im Einzelfall zu prüfen und bedarf unter Vorbehalt freiwilliger Massnahmen einer entsprechenden spezialgesetzlichen Grundlage

*** Im Rahmen der verfügbaren und bewilligten Mittel unter Berücksichtigung des Postulats gesunder öffentlicher Finanzen

Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel: Unter Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind insbesondere Massnahmen bezüglich der Landwirtschaft, der Gesundheit, des Bevölkerungsschutzes, der Wasserversorgung sowie des Schutzes vor Naturgefahren zu verstehen. Es interessieren dazu folgende Fragen:

| | | | |
|------|--|---|--|
| B1.6 | Sollen Massnahmen zur Anpassung an die Klimaänderung integraler Bestandteil der Schweizer Klimapolitik sein? | * | |
| B1.7 | Soll der Bund eine Koordinationsfunktion bei der Vorsorge gegen neue Risiken aufgrund der Klimaänderung übernehmen? | * | |
| B1.8 | Soll der Bund eine Finanzierungsfunktion bei Massnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels übernehmen? | * | |

* ist im Rahmen spezieller Vorlagen zu beurteilen

B2 Massnahmen und Instrumente zu Variante 1 "Verbindliche Klimaziele": Im Zusammenhang mit Variante 1 ist die Möglichkeit alternativer klimapolitischer Instrumente zur Emissionsreduktion, wie beispielsweise die Einführung verschärfter Vorschriften, oder aber gezielter Förderung und Anreize zu diskutieren. Überdies interessiert der Zusammenhang zwischen der Höhe der CO₂-Abgabe und der Entwicklung des Ölpreises. Die Fragen dazu lauten wie folgt:

| | | | |
|------|---|-----|-----|
| B2.1 | Sollen anstelle der CO ₂ -Abgabe alternative Instrumente zur Emissionsreduktion eingeführt werden? | ja* | |
| B2.2 | Soll die Höhe der CO ₂ -Abgabe an die Wirkung des sich verändernden Ölpreises gekoppelt werden? | --- | --- |

* insbesondere freiwillige Massnahmen, Beseitigung steuerlicher und mietrechtlicher Nachteile sowie Anreizsysteme für Investoren sowie Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer

B3 Massnahmen und Instrumente zu Variante 2 "Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität": Im Zusammenhang mit Variante 2 interessiert die Akzeptanz alternativer Instrumente zur Durchsetzung der Kompensationspflicht, wie beispielsweise Vorschriften beim Import sowie die Frage der Kompensationspflicht an sich. Ferner ist zu klären, ob zur Erreichung der vollständigen Klimaneutralität der Schweiz ab 2030 sämtliche Treibhausgase und Emittenten, wie beispielsweise Methan und Lachgas aus der Landwirtschaft, CO₂ aus der Abfallverbrennung und der Zementproduktion und synthetische Treibhausgase aus Kühlmitteln, mit einer Kompensationspflicht belegt werden sollen. Die Fragen dazu lassen sich wie folgt formulieren:

| | | |
|------|---|---|
| B3.1 | Sollen anstelle der CO ₂ -Abgabe alternative Instrumente zur Durchsetzung der Kompensationspflicht eingeführt werden? | * |
| B3.2 | Sollen vornehmlich die Importeure fossiler Brenn- und Treibstoffe mit einer Kompensationspflicht belegt werden? | * |
| B3.3 | Sollen zur Erlangung der vollständigen Klimaneutralität ab 2030 alle Treibhausgase und Emittenten mit einer Kompensationspflicht belegt werden? | * |

* Die Variante 2 lehnen wir ab, daher keine Beantwortung der Fragen

C Fragen zur Finanzierung der Klimapolitik der Schweiz

Neben den Ziele sowie den Instrumenten und Massnahmen der Klimapolitik wird auch die Frage der Finanzierung der Klimapolitik der Schweiz zu entscheiden sein. Die Klimapolitik der Schweiz kann entweder verursacherbezogen (zum Beispiel aus einer CO₂-Abgabe) oder durch allgemeine Bundesmittel finanziert werden. In diesem Zusammenhang interessieren die Antworten auf folgende Fragen:

C1.1 Ist eine verursachergerechte Finanzierung von Reduktionsmassnahmen einer Finan- *
zierung aus allgemeinen Bundesmitteln vorzuziehen?

C1.2 Ist eine verursachergerechte Finanzierung von Anpassungsmassnahmen einer *
Finanzierung aus allgemeinen Bundesmitteln vorzuziehen?

* So oder so ist die Belastung für die Wirtschaft möglichst gering zu halten, sind die öffentlichen Haushalte nicht übermässig zu belasten und ist auf grösstmögliche Effizienz in der Zielerreichung zu achten (Vermeidung von Mitnahmeeffekten)