

# Haben Sie Umweltsünden zu verzeihen?

Autor(en): **Scheidegger, Eric**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **100 (2020)**

Heft 1075

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-914554>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*  
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, [www.library.ethz.ch](http://www.library.ethz.ch)

<http://www.e-periodica.ch>

# Haben Sie Umweltsünden zu verzollen?

**Im Streben nach Klimaschutz und Nachhaltigkeit werden jetzt auch «Klimazölle» diskutiert. Was nach einer eleganten Lösung klingt, birgt einige Fallstricke.**

*von Eric Scheidegger*

Die Klimastreiks und die «grüne Welle», im Zug derer grüne Parteien europaweit politische Erfolge feiern, sind mehr als eine vorübergehende Modeerscheinung. Sie sind vielmehr Ausdruck ehrlicher Sorgen über die langfristige Entwicklungsperspektive künftiger Generationen. Nicht nur deshalb lohnt es sich, Themen wie Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz Aufmerksamkeit zu schenken.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gibt es gute Gründe, einer Übernutzung natürlicher Ressourcen oder einer übermässigen Belastung des Klimas Einhalt zu gebieten. Ein effizienter Ressourceneinsatz gehört zu den grundlegenden Voraussetzungen, damit wirtschaftliche Aktivitäten auch in Zukunft wohlfahrtsfördernd sind. Eigentlich entspricht es dem gesunden ökonomischen Menschenverstand, die wesentlichen natürlichen Grundlagen der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu erhalten.

## **Marktversagen und Staatsversagen**

Unter Ökonomen ist kaum bestritten, dass Märkte die Koordination der unzähligen nationalen und internationalen wirtschaftlichen Aktivitäten im Vergleich zu staatlich gelenkten Systemen recht gut meistern. Ebenso besteht ein breiter Konsens in der Erkenntnis, dass es gerade bei der Nutzung oder Belastung von natürlichen Ressourcen zu Marktversagen kommen kann: Die allermeisten Autofahrer, Hauseigentümer und Mieter bedenken im Alltag zu wenig, dass sie systematisch zum globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoss beitragen; sie müssen in der Regel entsprechende Umweltkosten – zumindest nicht umfassend – schultern; Unternehmen haben ohne staatliche Auflagen wenig Anreize, sich im Vergleich zur Konkurrenz bei der Übernutzung von Umweltgütern zurückzuhalten. Bei nachgewiesenem Marktversagen ist es sinnvoll, den Verur-

sachern ihre auf die Gesellschaft abgewälzten Kosten über beispielsweise Lenkungsabgaben direkt anzulasten.

So weit gibt es zwischen der ökonomischen Erkenntnis und grundsätzlichen «grünen» Anliegen keine Divergenz. Hingegen muss, wer Marktversagen anspricht, ebenso das verbreitete staatliche Regulierungsversagen in Betracht ziehen. In Industrieländern wie auch in Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es unzählige staatliche Rahmenbedingungen, welche die weltweite Übernutzung von natürlichen Ressourcen geradezu anheizen: Subvention von fossilen Energieträgern, erhebliche Reduktion der Biodiversität durch die Ausdehnung von Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen, fehlende Eigentumsrechte in der maritimen Fischerei, fehlender Rechtsschutz bei der Nutzung von Tropenwäldern oder ineffizienter Ressourceneinsatz durch staatliche Unternehmen.

### Die Mühen des Multilateralismus

Als besonders herausfordernd erweist sich die grenzüberschreitende Ressourcenübernutzung. Zwar gibt es bei internationalen Umweltproblemen eine naheliegende Lösung: internationale Vereinbarungen und Abkommen. Jedoch bleibt auch nach vielen Jahren multilateraler Verhandlungen immer noch fraglich, ob bei den beiden grössten Umweltverhandlungsprozessen zum Klimaschutz und zum Erhalt der Biodiversität der notwendige politische Wille der Staatenwelt langfristig aufrechterhalten werden kann. Der Ausstieg der USA aus den Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens sowie die enttäuschenden Verhandlungsergebnisse an der Madrider Klimakonferenz im Dezember 2019 sind jedenfalls kein gutes Omen.

Ein wesentlicher Grund für die jahrelang harzenden internationalen Verhandlungen sind zum einen handfeste Interessen von Exportländern fossiler Energieträger. Zum anderen ist bei der Suche nach multilateralen Lösungen stets damit zu rechnen, dass viele Länder Trittbrett fahren werden und sich erzielte Vertragslösungen deshalb nicht wirksam durchsetzen lassen.

### Trittbrettfahrer eigenmächtig bestrafen?

Um globale Umweltprobleme dennoch bewältigen zu können, werden auf dem politischen Parkett vermehrt unilaterale statt multilaterale umweltpolitische Handelsmassnahmen erwogen. Die Idee dahinter ist, Trittbrettfahrer zu sanktionieren und gewissermassen «zur Räson» zu drängen. Zur Diskussion stehen etwa Import- und Marktzulassungsbeschränkungen von Produkten, bei welchen beim Herstellungsprozess im Ausland bedeutende Umweltbelastungen anfallen. So sieht der jüngst von der EU-Kommission angekündigte «Green Deal» ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem vor. Mit einer Art «Klimazollzuschlag» soll vermieden werden, dass in der EU hergestellte Produkte durch eingeführte CO<sub>2</sub>-intensivere Produkte substituiert werden. Eine solche Abgabe solle sicherstellen, dass der Preis von Einfuhren besser der CO<sub>2</sub>-Politik der EU entspricht.

Solche Ansätze lenken das Augenmerk also weg von der traditionellen Erfassung der Umweltbelastung innerhalb der Landesgrenzen (z.B. Emissionsreduktion des Verkehrs oder Abfallverminderung bei der Produktion im Inland), hin auf Umweltexternalitäten, die im Ausland anfallen. In der Schweiz hätte beispielsweise eine solche Sichtweise zur Folge, dass bei der Verbesserung der Ressourceneffizienz nicht nur inländische Effizienzziele gelten könnten. Vielmehr sollen auch die Produktion und der Transport von Gütern (und deren Bestandteilen) ökologisch in Rechnung gestellt werden, die hierzulande nicht produziert, aber konsumiert werden: Rohstoffe, Lebensmittel, chemische Grundstoffe, Metallerzeugnisse, Autos, Fernseher, Computer oder Smartphones. Man spricht in diesem Zusammenhang verkürzt von «global nachhaltigem Konsum».

Die Botschaft scheint einfach: Wenn sich die Verbraucher ökologisch fortgeschrittener Länder international vereinen und ihre Konsummuster auf globale Nachhaltigkeit trimmen, kann der gordische Knoten der grenzüberschreitenden Klima- und Ressourcenpolitik zerschlagen werden. Die Verbraucher agierten so gesehen als wirkungsvolle Hebel der weltweiten Ressourceneffizienz.

### Verursacherprinzip auf den Kopf gestellt

Was geflissentlich ausser Acht gelassen wird: Mit einer solchen konzeptionellen Sichtweise wird das weitherum akzeptierte Verursacherprinzip kurzerhand auf den Kopf gestellt. Verantwortlich für umweltschädigende Externalitäten im Ausland sind nicht mehr ausschliesslich diese eigentlich problemverursachenden Akteure respektive die regulierende Politik in den jeweiligen Exportländern. Vielmehr sollen die Konsumenten und Unternehmen in anderen Ländern in die Verantwortung für das Staatsversagen ausländischer Regierungen genommen werden. Dies scheint eine arg strapazierte Form von internationaler Solidarität. Denn es wird vorausgesetzt, dass sich zuverlässig eruieren lässt, welches Niveau des Ressourcenschutzes im Exportland «richtig» ist.

Diese Einsicht ist gerade aus Sicht von kleineren Volkswirtschaften wie der Schweiz von Bedeutung. Unternehmen haben sich hierzulande in den letzten Jahrzehnten weg von früheren (einfacheren) Industrieaktivitäten und hin zur Herstellung wertschöpfungsintensiver Leistungen der Pharma-, Uhren-, Maschinen-, Medizintechnik- oder Finanzindustrie konzentriert. Motivation war dabei nicht etwa die Umgehung von Umweltvorschriften («Carbon Leakage»). Viele Güter und Dienstleistungen werden hierzulande nicht hergestellt, weil die «Hochpreisinsel Schweiz» als ressourcenarmes Land bei solchen Produkten komparative Standortnachteile aufweist. Selbst bei bestem ökologischem Willen können Unternehmen in der Schweiz wertschöpfungsarme Produkte nicht wettbewerbsfähig herstellen. Auch können Rohstoffe wie Erdöl, Erdgas oder Seltene Erden nicht auf helvetischem Territorium nachhaltig abgebaut werden. In der Folge sind

viele Schweizer Importgüter im Vergleich zu den Exportgütern relativ CO<sub>2</sub>-intensiv. Dieses statistische Artefakt teilen sich im übrigen die allermeisten Industrieländer.

### Realismus statt Wunschdenken

Es ist zu hoffen, dass sich Forderungen nach staatlichen Eingriffen zur Förderung eines nachhaltigen Konsums hierzulande nicht an Wunschdenken, sondern an realistischen Grundlagen orientieren. Dies gilt insbesondere, wenn die Politik aufgrund dieser trügerischen Logik auf die staatliche Lenkung der Handelsströme abzielen sollte. Dann nämlich bergen scheinbar einfache Ansätze des nachhaltigen Konsums ein erhebliches Risiko kostspieliger Handelsverzerrungen.

Erstens muss davon ausgegangen werden, dass die Bestimmung einer «angemessenen Höhe» eines Klimazollzuschlages äusserst schwierig ist. Heute sind Millionen von Unternehmen Teile von unzähligen internationalen Wertschöpfungsketten, welche Forschung und Entwicklung, Vorleistungen, Zulieferdienste, Produktion, Endmontage und Marketing in hochspezialisierter Arbeitsteilung kosteneffizient sicherstellen. Man stelle sich allein im Falle der Schweiz vor, wie aufwendig es ist, bei mehreren tausend importierten (Zwischen-)Produkten im Einzelfall die im Ausland angefallene Umweltbelastung zu schätzen und über den Zeitablauf zu verfolgen.

Zweitens wird die Festlegung von Zollzuschlägen nicht allein der sachlichen Expertise überlassen werden. Vielmehr werden sich einflussreiche Partikularinteressen politisch einbringen und darauf abzielen, die Festlegung des Grenzzuschlages zu ihren Gunsten zu beeinflussen – etwa zur Abwehr «billiger» Konkurrenz, sprich zum Schutze europäischer Unternehmen und Branchen. Leidtragende sind die Konsumenten und Unternehmen, welche Konsumgüter und Zwischenprodukte teurer beziehen müssen und hohe administrative Lasten tragen müssen. Folgerichtig werden Vorhaben wie der von der EU propagierte «Green Deal» im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO mit Argusaugen beobachtet; das Potenzial an Verstössen gegen das Nichtdiskriminierungsprinzip des GATT ist erheblich.

Drittens kann bezweifelt werden, dass auf ausländische Lieferungen erhobene Klimazölle in den betroffenen Exportländern tatsächlich zu einer ökologisch wirksameren Politik führen. Es muss vielmehr befürchtet werden, dass es – je nach Ausprägung der Preiselastizitäten – mindestens teilweise zu einer Handelsumlenkung kommt und die Güter statt in die EU oder die Schweiz in andere Absatzmärkte gelangen – ohne merklichen Effekt auf die weltweite Ressourcennutzung.

Viertens ist gerade angesichts der angespannten internationalen Handelsbeziehungen und protektionistischer Tendenzen damit zu rechnen, dass ökologisch motivierte Importbeschränkungen bei den Handelspartnern zu Gegenreaktionen führen: Von Marktzugangshürden betroffene Länder und Wirtschaftsräume können zur Vergeltung ihrerseits Restriktionen gegenüber

Importen erlassen. Mit nachhaltigem Konsum begründete Grenzgleichmassnahmen dürften bei Handelspartnern umso mehr auf Unverständnis stossen, je weniger glaubwürdig ihr weltweiter Beitrag zur Lösung der Ressourceneffizienz ist.

### Lenkungsabgaben sind effizienter

Eigentlich befindet sich die Schweizer Politik in einer guten Ausgangslage. Das Land hat den international ausgezeichneten Ruf einer zielorientierten Umweltpolitik. Sie sollte auch in Zukunft die auf ihrem Territorium verursachten Umweltbelastungen möglichst fokussiert und vorhersehbar den Verursachern belasten. Aus ökonomischer Sicht bieten sich gut konzipierte, lückenlose Lenkungsabgaben auf fossile Energieträger und die Teilnahme an einem grenzüberschreitenden Emissionshandelssystem an. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Zielerreichung sind bei Lenkungsabgaben gemäss einer aktuellen Nationalfondsstudie ein Vielfaches geringer als bei Fördermassnahmen wie Subventionen. Mit der Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems mit demjenigen der EU auf Anfang dieses Jahres ist bereits ein wichtiger Schritt in Richtung wirksamer Schweizer Klimapolitik erfolgt. Mit dieser Verknüpfung können hiesige Unternehmen am grösseren und liquideren EU-Emissionsmarkt teilnehmen. Damit werden sich die CO<sub>2</sub>-Preise der Schweiz und der EU angleichen, was zu einer effizienteren Internalisierung der grenzüberschreitenden externen Kosten führen sollte.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Globale Herausforderungen wie der Klimawandel bedingen kohärente Lösungsansätze. Die Schweiz wird sich auch in Zukunft für griffige Regelungen einsetzen, wie etwa eine wirksame und ökonomisch nachhaltige Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens. Das Land steht aber nicht in einer möglichst weitgehenden Verantwortung, die Ressourceneffizienz rund um den Globus zu verbessern. ◀

---

### Eric Scheidegger

ist Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik und stv. Direktor im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco).