

Bundesstellen warnen: Eine CO₂-Abgabe reduziert die Emissionen kaum

Der Ständerat will Flugreisen deutlich verteuern, um das Klima zu schützen. Fachleute kritisieren, dass der gewählte Ansatz den CO₂-Ausstoss sogar noch erhöhen und die globalen Fluganbindungen der Schweiz gefährden könnte.

Birgit Voigt 12.10.2019, NZZ am Sonntag

Grad sind wieder alle unterwegs. Herbstferien. Noch rasch etwas Sonne tanken auf Kreta, Mallorca oder Korsika. Laut neuesten Zahlen des Flughafens Zürich flogen im September mit fast 2,9 Mio. Passagieren mehr Menschen denn je an ihr Ziel.

Geht es nach dem Willen des Ständerates, soll diese Form des Reisens bald deutlich teurer werden. Die kürzlich beschlossene Flugticketabgabe sieht vor, dass Airlines für Kurzstrecken eine Lenkungsabgabe von mindestens 30 Fr. erheben müssen, auf Langstrecken kann der Zuschlag auf 120 Fr. steigen. Das ist massiv höher als die in den Nachbarländern beschlossenen Ökosteuern.

Die Einnahmen von geschätzten 1,2 Mrd. Fr. sollen zur Hälfte an die Bevölkerung zurückverteilt und zur Hälfte in einen Klimafonds eingebracht werden. Das Geschäft geht nach den Wahlen wieder in den Nationalrat.

Mit Abgaben in dieser Höhe solle die Zahl der Flüge vor allem auf der Kurzstrecke um 10% sinken, erklärte FDP-Ständerat Damian Müller, der als Kommissionssprecher für die Lenkungsabgabe kämpfte, in der Ratsdebatte.

Ein Rückgang der Flüge von und nach Europa um 10% wäre massiv. Ist das realistisch? Könnte das Drehscheibensystem in Zürich diese scharfe Reduktion verkraften? Und als wichtigste Frage: Wird durch die Abgabe tatsächlich weniger CO₂ produziert?

Müller stützt sich bei seiner Prognose auf einen schmalen Bericht des Bundesamtes für Umwelt, «Preiselastizität bei der Flugticketabgabe», vom März 2019. Mit extrem vereinfachten Annahmen (wie die Autoren selbst betonen) versuchen sie, die Wirkung von verschiedenen Abgabesätzen auf die Nachfrage der Passagiere abzuschätzen.

Doch viele Experten kritisieren, dass diese Berechnungen stark vereinfachen und zu Fehlschlüssen verleiten. «Es ist fraglich, ob eine Reduktion der CO₂-Emissionen der Luftfahrt mit den vom Ständerat beschlossenen Massnahmen erreicht wird», sagt deshalb Urs Ziegler. Der Leiter der Sektion Umwelt beim Bundesamt für Zivilluftfahrt ist ein international anerkannter Fachmann der verschiedenen Systeme, die zur Vermeidung oder Abgeltung von Treibhausgas-Emissionen in der Luftfahrt entwickelt werden.

Das Airlinesystem sei sehr komplex, erläutert Ziegler. «Auch wenn tatsächlich 10% der Passagiere aus der Schweiz aufgrund der Lenkungsabgabe auf einen Flug verzichten würden, bedeutet dies noch lange nicht, dass deshalb weniger Flugzeuge fliegen.» Nicht nur Passagiere seien bei der Frage, welche Reaktionen solche eine Abgabe hervorrufen werde, einzubeziehen. «Man muss sich auch fragen, wie die Fluggesellschaften auf den Rückgang einer Passagiergruppe reagieren werden.»

«Die Idee, dass eine Reduktion der lokalen Passagiernachfrage um 10% zu einem um 10% tieferen CO₂-Ausstoss führt, ist falsch», bekräftigt denn auch die Swiss-Sprecherin. Die Flugzeuge seien im ersten Moment aber schlechter ausgelastet, und die Rentabilität sinke. Dazu wird aber keine Gesellschaft tatenlos eine Reduktion der inländischen Nachfrage um 10% hinnehmen.

Die Swiss, die ein grosses Volumen an Passagieren braucht, um ihre Langstreckenflüge auszulasten, dürfte vielmehr versuchen, mehr ausländische Umsteige-Passagiere – die nach der Idee des Ständerates von den Öko-Steuern ausgenommen sein sollen – auf ihre Langstrecken zu bekommen, und dafür die Preise im Ausland weiter absenken. «Die heutigen Flugzeuge werden weiterhin im Betrieb sein, und es werden weiterhin die heutigen Strecken angeboten. Die CO₂-Emissionen reduzieren sich nur marginal», heisst es denn auch von der Swiss.

Gleichzeitig könnte die Airline gezwungen sein, nur einen Teil der Abgaben an die lokalen Passagiere zu überwälzen, um die Abwanderung zu dämpfen. Die Swiss steht in direkter Konkurrenz mit ausländischen Wettbewerbern, die ihrerseits versuchen, Gäste aus der Schweiz auf ihre Umsteige-Flughäfen zu ziehen. Da Langstrecken-Direktflüge aus der Schweiz durch die Öko-Abgabe massiv teurer werden sollen, könnten sich auch mehr Schweizer für günstigere Umsteigerangebote ab Zürich entscheiden.

Unterm Strich liefe es darauf hinaus, dass deutlich mehr Menschen über Umwege ans Ziel fliegen. Dem Klima hilft das nicht.

Ständerat Damian Müller zeigt sich von den Ängsten und den Argumenten unbeeindruckt. Er sagt: «Ich bin überzeugt, dass die Passagiere und die Airlines mittelfristig auf die Lenkungsabgabe reagieren werden und so die CO₂-Emissionen gesenkt werden können.»

Der Blindflug der politischen Diskussion entsetzt Andreas Wittmer. Der Aviatik-Professor der Universität St. Gallen sagt: «Es ist frustrierend zu sehen, wie Gesetze entworfen werden, ohne wesentliche Zusammenhänge im Bereich zu verstehen oder sie absichtlich zu ignorieren.»

Thomas Hurter, Swiss-Pilot, SVP-Nationalrat und Präsident des Schweizer Airlineverbandes Aerosuisse wirft den politischen Kollegen denn auch vor, in der Angelegenheit zu sehr die anstehenden Wahlen im Auge zu haben: «Viele Politiker machen die Fliegerei zur Zielscheibe, weil das ihre eigenen Wähler weniger betrifft. Die meisten Menschen finden, ein bisschen weniger fliegen kann nicht schaden. Sie denken dabei an Billigflüge nach Mallorca. Aber die gute Auswahl an Direktverbindungen zu anderen Zentren rund um den Globus ist wirklich wichtig für die Schweizer Wirtschaft. Das unterschätzen die meisten stark.»

Balz Hösly als Präsident der Standortmarketing-Organisation «Greater Zurich Area» sieht das genauso. Er fürchtet: «In der Summe verschlechtern auch viele kleine Massnahmen die Position im internationalen Standortwettbewerb. Sie nähren das Image, dass in der Schweiz alles besonders teuer ist.»

Die Kritiker der Ständeratsbeschlüsse betonen, dass sie sich nicht gegen Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgase wehren. Ihr Argument lautet vielmehr: Die anvisierten Abgaben bewirkten unter dem Strich keine CO₂-Reduktion und schaden dem Wirtschaftsstandort.

Die Suche nach neutralen Experten ausserhalb des Schweizer Polit- und Aviatikkuchens führt zu Markus Schubert und Philipp Böck. Die Aviatik-Experten der deutschen Beratungsfirma Intraplan haben wiederholt im Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt eine Wettbewerbsanalyse der Schweizerischen Luftfahrt im internationalen Vergleich durchgeführt.

Dass die anvisierte CO₂-Abgabe die Passagiernachfrage um 10% dämpfen könnte, halten sie «in der Grössenordnung für realistisch». Aber auch sie erwarten Ausweicheffekte bei Passagieren und Fluggesellschaften, die die angestrebte Minderung des CO₂-Ausstosses «grossenteils zunichte machen dürften».

Dazu sei die Massnahme nicht so wirksam wie Emissionshandel, bei dem man gleichzeitig die Nachfrage reduziere und Anreize für die Airlines schaffe, den CO₂-Ausstoss durch Effizienzsteigerung zu senken.

Aus ihrer Sicht steht aber noch wesentlich mehr auf dem Spiel als ein unwirksames Gesetz, das lediglich das Ziel verfehlt. Bereits im Monitoring Ende 2018 warnten sie davor, dass der Flughafen Zürich den Kundenkampf im internationalen und interkontinentalen Verkehr zu verlieren drohe.

Angesichts von zusätzlich angedachten Einschränkungen bei den nächtlichen Abflugzeiten, beschlossenen höheren Lärmschutzgebühren bei Nachtlandungen und nun der CO₂-Abgabe sagt Schubert: «Wir wollen nicht alarmistisch klingen. Aber der Zürcher Flughafen ist sicher verletzlicher als andere europäische Umsteigeflughäfen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit kann nur noch mit grosser Anstrengung aufrechterhalten werden. Die Klima-Abgabe hat deshalb ein erhebliches Schadenpotenzial.»

Die Swiss könne nur deshalb ein im Vergleich zu anderen Regionen besonders dichtes Angebot mit inzwischen 26 Langstreckenzielen und insgesamt über 100 Destinationen anbieten, weil die lokale Bevölkerung mit der hohen Kaufkraft für eine solide Basis Sorge. Torpediere man die Nachfrage, müssten die Swiss und auch Edelweiss mittelfristig möglicherweise tatsächlich Direktflugziele ab der Schweiz reduzieren, sagen Schubert und Böck.

Doch so ein bisschen schrumpfen, wie sich die Politiker das vorstellen, gibt es beim Betrieb eines Umsteige-Netzwerkes nicht. Es gibt nur alles oder dann deutlich weniger. Die lokale Nachfrage aus der Deutschschweiz genüge, um maximal fünf Langstreckendestinationen ab Zürich zu bedienen, liess die Swiss kürzlich verlauten. «Die Drehscheibe Zürich mit ihrem umfangreichen Angebot an Direktflügen ist nicht in Stein gemeisselt», sagen deshalb die deutschen Experten.