

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4608

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4608



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Die Schweiz braucht eine Verkehrspolitik mit Armutsperspektive. Politik und Verwaltung sollten bei jeder Massnahme die Lebensrealität von Menschen in prekären Situationen berücksichtigen.»

Caritas-Positionspapier zu klima- und sozialverträglicher Verkehrspolitik

Wie wir klimaverträgliche Mobilität bezahlbar machen

Klima, Mobilität und Armut

In Kürze: Der Weg zu einer klimaverträglichen Schweiz führt nicht zuletzt über die Verkehrspolitik. Die Schweiz muss ihren Verkehrssektor umbauen, um die Klimaziele zu erreichen. Dies hat auch sozialpolitische Bedeutung, denn Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Menschen am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.

Das Netto-Null-Ziel bis 2050 muss sozialverträglich erreicht werden. Dies schreibt das Klimaschutzgesetz vor. Wie aber kann die Schweiz eine klimaverträgliche Mobilität so ausgestalten, dass sie auch für Menschen mit wenig Geld bezahlbar bleibt? Dies kann über eine Lenkung durch Abgaben und über Anreize mit gezielten Subventionen geschehen. Dieses Papier analysiert eine Palette möglicher Massnahmen auf ihre Sozialverträglichkeit. Die Caritas stellt Lösungen vor, wie die notwendigen Änderungen unseres Verkehrsverhaltens so zu erreichen sind, dass die Lasten gerecht verteilt sind und Menschen mit wenig Geld nicht von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen werden. Dazu zählen eine CO₂-Abgabe mit hoher Rückverteilung, Mobility Pricing mit flankierenden Massnahmen sowie Sozialtarife im öffentlichen Verkehr.

Bis 2050 muss die Schweiz das Netto-Null-Ziel erreicht haben. Dafür hat die Bevölkerung mit ihrem Ja zum Klimaschutzgesetz am 18. Juni 2023 gestimmt. Die Massnahmen, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, sind im CO₂-Gesetz definiert. Es stehen diverse Instrumente zur Verfügung, mit denen Treibhausgasemissionen reduziert werden sollen. So gibt es unter anderem eine CO₂-Abgabe für Brennstoffe, eine Kompensationspflicht für Treibstoffe und das Emissionshandelssystem für Teile der Wirtschaft.

Einer der Hauptbereiche, in dem die Schweiz die Emissionen rasch senken muss, ist der Verkehr. Dieser ist verantwortlich für rund ein Drittel unserer inländischen Treibhausgasemissionen, wobei die internationalen Flüge in dieser Rechnung nicht berücksichtigt sind. Im Vergleich zu anderen Bereichen sind die Emissionen im Verkehrssektor in den vergangenen Jahren kaum gesunken – trotz immer effizienterer Motoren und des Aufkommens von E-Autos. Das CO₂-Gesetz schreibt vor, dass Mineralölgesellschaften, welche fossile Treibstoffe in der Schweiz in den Verkehr bringen, eine Kompensationspflicht erfüllen müssen. Mit diesen Geldern werden Klimaschutzmassnahmen im In- und Ausland finanziert. Die Treibstoffim-

porteure können einen Teil dieser Abgaben an die Kundinnen und Kunden weitergeben. Dieser Aufschlag ist jedoch sehr bescheiden und darf nur maximal fünf Rappen pro Liter Benzin oder Diesel betragen. Die bisherige Klimawirkung dieser Massnahme ist entsprechend gering.

Rund drei Viertel der Verkehrsemissionen verursacht allein der Personenverkehr (Autos, Motorräder, Reisebusse; BAFU 2023). Internationale Flüge werden nicht zu den Treibhausgasemissionen der Schweiz gerechnet, sind aber ebenfalls ein wichtiger Faktor. Alle diese Reisearten müssen nachhaltiger werden, das heisst, sie müssen auf klimaverträgliche Alternativen umgelagert oder die Fortbewegungsmittel müssen höher ausgelastet werden.

Subventionen und Abgaben können nachhaltige Mobilität attraktiver machen. Sozialpolitisch bergen diese aber Herausforderungen. Weit über eine Million Menschen in der Schweiz leben unter oder knapp über der Armutsgrenze. Sie können sich das Busticket bereits heute kaum leisten, vom Auto ganz zu schweigen. Die Fahrt zum Arbeitsplatz oder zu Freunden ist kaum erschwinglich. Die Bewegungsmöglichkeiten dieser Menschen darf nicht noch weiter eingeschränkt werden. Vielmehr muss der Staat, wenn er an den Preisen schraubt, im gleichen Zug die Mobilität von ärmeren Personen verbessern. Sonst verlieren diese den Anschluss an die Gesellschaft.

Eine Mobilitätspolitik ohne diese Armutsperspektive riskiert, die soziale Ungleichheit in der Schweiz weiter zu verschärfen. Der Bund bekennt sich zu dieser Herausforderung im Grundsatz Nummer sieben der langfristigen Klimastrategie: «Der Übergang in Richtung Netto-Null erfolgt sozialverträglich.» Dieselbe Verpflichtung steht im Klima- und Innovationsgesetz (Klimaschutzgesetz), das die Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2023 gutgeheissen hat. Woran es aber fehlt, sind konkrete Vorschläge, wie diese Sozialverträglichkeit umgesetzt werden soll. Hier setzt dieses Papier an. Es zeigt auf, wie Subventionen und Abgaben die Schweizer Verkehrspolitik klima- und sozialverträglicher machen können. Denn die Klimawende klappt nur, wenn sie sich alle leisten können.

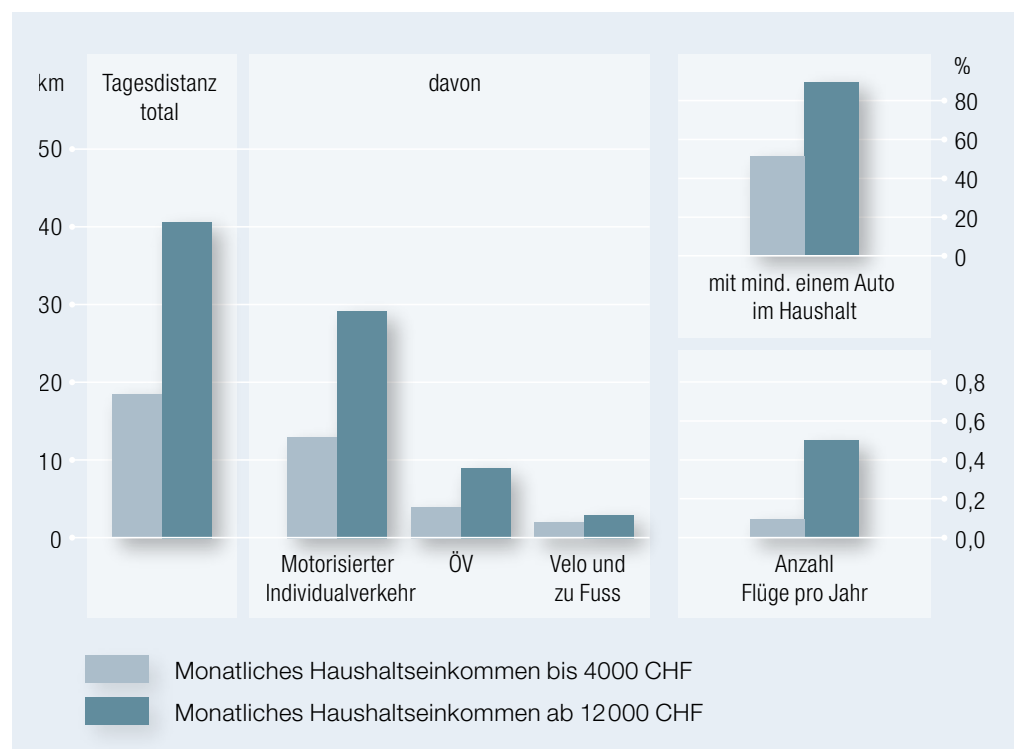
Grundsätze einer sozialen Verkehrswende

Klimaverträglichkeit ist ein rein technisches Prinzip:

Verkehrspolitik ist klimaverträglich, wenn der Verkehrssektor für einen rechtzeitigen Ausstieg aus den fossilen Treibstoffen einen konsequenten Absenkpfad verfolgt.

Ein Verbot fossiler Antriebsmotoren oder gar die komplette Einstellung des Verkehrs wären zwar klimaverträgliche Massnahmen. Klimaverträglichkeit ist aber kein uneingeschränktes Prinzip. Oft befindet sich der Zugang zu Tätigkeiten und Dienstleistungen nicht vor der eigenen Haustür. Für einen funktionierenden Arbeitsmarkt etwa müssen Arbeitnehmende eine gewisse Distanz pendeln können, ansonsten haben sie nur eine beschränkte Auswahl an Stellen. Mobilität ist auch eine Voraussetzung für Bildung, medizinische Versorgung, Freizeitgestaltung, politisches Engagement, die Pflege von Verwandten, den Besuch von Familie und Freundinnen und für öffentliche Dienstleistungen. Wer hierzu keinen Zugang hat, kann nur begrenzt am gesellschaftlichen Leben teilhaben und vereinsamt. Zur sozialen Teilhabe gehört eben nicht nur der Eintritt ins Kino, sondern auch die Busfahrt dorthin.

Vergleich des Verkehrsverhaltens der untersten mit den höchsten Einkommen.



Das Mobilitätsverhalten im Jahr 2021 war immer noch durch die Covid-19-Pandemie geprägt und das Gesamtvolumen deutlich tiefer als in den Jahren zuvor. Der Unterschied ist insbesondere beim Fliegen und beim öffentlichen Verkehr deutlich.

Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24165261>

Wer an der Gesellschaft teilhaben möchte, muss tendenziell immer mobiler werden, weil die Entfernungen zwischen Wohn-, Arbeits- und Freizeitorten seit Jahren wachsen. Mobilität aber ist ein ungleich verteiltes Gut. Personen, die in einem Haushalt mit tiefem Einkommen (unter 4000 Franken pro Monat) leben, legten 2021 durchschnittlich 18,3 Kilometer pro Tag zurück. Bei Vielverdienenden (über 12 000 Franken pro Monat) waren es 40,8 Kilometer (BFS, Mikrozensus Mobilität und Verkehr, 2023). Das legt nahe, dass Menschen mit wenig Geld ihre Mobilität bereits heute stark einschränken. Für sie stellen Mobilitätskosten grosse Hürden dar. Ein S-Bahn-Ticket in die nächste Stadt muss dann beim Essen oder andernorts eingespart werden. Diese Mobilitätsarmut, in der Fahrtkosten in essenziellen Lebensbereichen kompensiert werden müssen, darf es in der Schweiz nicht geben. Als Prinzip formuliert:

Sozialverträglich ist die Verkehrspolitik, wenn sie der gesamten Bevölkerung ausreichend gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht.

Am teuersten wäre es, nichts zu tun angesichts der Klimakrise und damit unsere Lebensgrundlage zu zerstören. Ärmere Menschen merken die Folgen davon bereits heute besonders stark. Das zeigt das Beispiel der städtischen Hitzewellen. Wer wenig Geld hat, lebt tendenziell in einer schlecht isolierten Wohnung, in einem Quartier mit wenig Grün und ist bei der Arbeit eher der Hitze ausgesetzt. Natürlich bringen Klimaschutzmassnahmen Kosten mit sich. Abgaben und Subventionen erlauben es aber, diese Kosten gerechter zu verteilen. Momentan verpasst die Schweizer Verkehrspolitik diese Chance. Es braucht deshalb eine grüne und soziale Verkehrswende.

Ein fiktives Beispiel:

Die Schweiz verteuert Benzin. Eine gut situierte Rentnerin, die sonntags jeweils ihren Oldtimer ausfährt, will den Aufpreis nicht bezahlen. Sie kann ihren Wagen öfter stehen lassen, ohne ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben einzuschränken. Eine Angestellte im Niedriglohnssektor, die das Auto nehmen muss, damit sie ihre Früh- schicht antreten kann, kann den Aufpreis nicht bezahlen. Sie muss ihre Stelle aufgeben, umziehen oder bei anderen Ausgaben wie beim Essen oder der Gesundheit sparen. Das sind massive Einschränkungen für sie. Die Preiserhöhung ist ohne flankierende Massnahmen deswegen sozial unverträglich.

Steuern und Subventionen in der Verkehrspolitik

Die Verkehrswende verlangt neben technischen Innovationen und gesellschaftlichem Umdenken auch politische Instrumente. Dazu gehören nachhaltige Raumplanung, Verbote schädlicher Technologien und Informationskampagnen. Es sind aber vor allem preisbasierte Massnahmen, welche die Menschen im Portemonnaie spüren und Fragen der sozialen Gerechtigkeit aufwerfen. Dazu zählen **Abgaben** an und **Subventionen** von Bund, Kanton oder Gemeinde mit dem Ziel, den Preis eines Produkts oder einer Dienstleistung so zu erhöhen oder zu senken, dass Käuferinnen und Käufer ihr Verhalten ändern. In der öffentlichen Debatte dominieren dabei Befürchtungen von untragbaren Kosten für jene Menschen, die ohnehin schon jeden Franken zweimal umdrehen müssen. Kampagnen, die diese Ängste bedienen, setzen sich immer wieder gegen effiziente Klimapolitik durch. Diese Argumentation greift aber zu kurz, wie die nachfolgende Auseinandersetzung mit den einzelnen Instrumenten zeigt.

Abgaben: Klimaschäden verteuern

Generell ist die Idee simpel: Klimaschädliches Verhalten muss verteuert werden, um die Menschen davon abzubringen. In der Klimaökonomie herrscht breiter Konsens, dass solche Preiserhöhungen unerlässlich sind. Ein gut ausgestalteter CO₂-Preis ist wohl der effizienteste Weg, damit Menschen ihr Verkehrsverhalten ändern. Dies zeigte beispielsweise eine Schweizer Mobilitätsstudie (Axhausen et al. 2021), in der Teilnehmende acht Wochen lang die Umweltkosten ihrer Fahrten bezahlen mussten. Die Autokilometer gingen zurück und wurden entweder mit Fahrten im öffentlichen Verkehr (ÖV) kompensiert oder gleich ganz vermieden. Die Tatsache, dass die Emissionen in der Schweiz bis anhin nur unzureichend gesunken sind, macht deutlich, dass es heute immer noch zu günstig ist, das Klima zu belasten. Die im CO₂-Gesetz festgeschriebenen Instrumente sind bisher zu wenig einschneidend, als dass sie zu einer Verhaltensänderung geführt hätten. Eine solche ist allerdings notwendig, um die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens zu erreichen.

Umweltschäden in Rechnung zu stellen ist bloss fair. Verbraucherinnen und Verbraucher tragen dadurch die Kosten der

Auswirkungen ihres Verhaltens auf die Umwelt, das Klima und ihre Mitmenschen zumindest teilweise selbst. Eine solche Besteuerung ist grundsätzlich auch sozialverträglich. Denn es sind generell Haushalte mit hohem Einkommen, die sich emissionsintensiv bewegen. Menschen mit tiefen Einkommen verursachen tendenziell weniger CO₂ und sind deshalb weniger von einer Verteuerung betroffen. Von allen Lebensbereichen gilt das bei der Mobilität am meisten. Wer viel verdient, fährt mehr und grössere Autos, fliegt häufiger und weiter und bewegt sich allgemein häufiger und weiter fort.

Natürlich gilt dies aber nicht für alle. Wer Früh- oder Spätschicht arbeitet, hat nicht unbedingt eine ÖV-Verbindung, und auf dem Land kann die Benutzung von Velo oder Bus die Pendelzeit enorm verlängern. In solchen Fällen können Geringverdienende nicht ohne weiteres auf ein Auto verzichten. Wie häufig dies zu Härtefällen führt und wie gut sie aufgefangen werden können, hängt von der Ausgestaltung der jeweiligen Abgabe ab. In der Schweiz stehen momentan vor allem fünf Varianten zur Debatte: CO₂-Abgabe, Emissionshandelssystem, Mobility Pricing, Pendelabzug und Autosteuern.

CO₂-Abgabe

Bisher erhebt die Schweiz keine CO₂-Abgabe auf Treibstoffe, sondern nur auf Brennstoffe. Das Heizen mit Erdgas und Öl verteuert sich seit 2008, wodurch die Emissionen in diesem Bereich deutlich stärker gesunken sind als beim Verkehr. Auch jeder Liter Benzin, Diesel oder Kerosin, der durch einen Motor verbrannt wird, produziert Treibhausgase. Mit einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe könnte für diese Emissionen ein Aufpreis verlangt werden. Würden die Emissionen dadurch nicht schnell genug sinken, müsste der Aufpreis erhöht werden.

Die Einnahmen aus einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe könnten zu grossen Teilen an die Bevölkerung zurückverteilt werden, wie wir das bei den Brennstoffen bereits kennen. Jede und jeder erhält unabhängig vom Verbrauch den gleichen Betrag zurück. Dieser wird direkt von der Rechnung für die Krankenkassenprämien abgezogen. Diese Rückverteilung belohnt klimaschonendes Verhalten: Wer wenig Emissionen verursacht, erhält mehr zurück, als er oder sie eingezahlt hat.

Abgaben	Subventionen
CO ₂ -Abgabe	ÖV-Preise gezielt senken
Emissionshandelssystem	Alternative Antriebe subventionieren
Mobility Pricing	Velopauschale und Kaufprämie
Pendelabzug anpassen	Sharing-Angebote subventionieren
Autosteuern nach Emissionen spreizen	

Wie bei den Brennstoffen könnte der Bund auch bei einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe einen Teil der Gelder in Klimaschutzmassnahmen investieren. Dabei wäre allerdings darauf zu achten, dass die Massnahmen, die aus diesem Topf finanziert werden, auch den Haushalten im unteren Einkommensspektrum zugutekommen. Eine Lösung wäre ein Klimasozialfonds, der Projekte finanziert, die finanziell schlechter gestellten Menschen den Umstieg auf nachhaltige Mobilität erleichtern. Die Europäische Union führt einen solchen ab 2026 ein.

Heute werden mit der Kompensationspflicht der Treibstoffimporteure auch Klimaschutzmassnahmen im Ausland finanziert. Da die erzielten Emissionsvermindierungen den Schweizer

Klimazielen angerechnet werden, vermindert dies die inländischen Reduktionsbemühungen. Mit einem Teil der Einnahmen aus der CO₂-Abgabe liessen sich diese Projekte weiterführen, die jedoch im Sinne der internationalen Klimafinanzierung den Zielen der Partnerländer angerechnet werden müssten.

Wird genügend Geld aus der CO₂-Abgabe rückverteilt, wird die Mehrheit der Bevölkerung nicht oder nur geringfügig stärker belastet. Bei einigen Haushalten wird der Betrag aus der Rückverteilung die Ausgaben sogar übertreffen (siehe Rechenbeispiel). Natürlich gibt es Härtefälle, die trotz tiefem Einkommen überdurchschnittlich viel fahren müssen. Diese Gruppe wird aber meist grösser dargestellt, als sie eigentlich

Rechenbeispiel: Was kostet das?

Es ist eine politische Entscheidung, ob eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffe eingeführt und wie hoch diese angesetzt wird. Das Beratungsunternehmen INFRAS hat für das Bundesamt für Umwelt (BAFU) anhand eines Modelles berechnet, wie sich eine CO₂-Abgabe auf die Emissionen auswirken würde und welche Verteilungswirkungen zu erwarten sind. Mit dem im Modell festgelegten CO₂-Preis würde der Verkehrssektor seine Emissionen bis 2030 um ein Viertel gegenüber 1990 senken. Eine politisch mehrheitsfähige Abgabe wäre vermutlich eher tiefer.

Das Berechnungsmodell von INFRAS startet bei einem Preis von 210 Franken pro Tonne CO₂ im Jahr 2025. An der

Zapfsäule führt dies zu einem Aufpreis von 0,49 Rappen auf den Liter Benzin und 0,55 Rappen beim Diesel. Die Abgabe steigt danach linear bis 2030 auf 760 Franken pro Tonne CO₂. Autofahrerinnen zahlen dann 1,76 Franken extra beim Benzin und 1,99 Franken beim Diesel. Weil der Bund mindestens einen Teil der Einnahmen rückverteilt, zahlen die Haushalte unter dem Strich dennoch nicht viel mehr als heute. Die Tabelle zeigt, ausgehend von den durchschnittlichen Ausgaben für Treibstoffe der jeweiligen Einkommensgruppe, wie stark ein Haushaltsbudget im Schnitt gegenüber heute belastet wird, wenn die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe zu zwei Dritteln oder vollständig rückverteilt werden.

Nettobelastung des Haushaltsbudgets pro Monat bei 760 CHF/t CO₂ (Endpreis 2030)

Lesehilfe: Ein Minusbetrag bedeutet weniger Geld im Portemonnaie

	Einnahmen werden zu $\frac{2}{3}$ an die Bevölkerung rückverteilt	Einnahmen werden zu 100 % an die Bevölkerung rückverteilt
Bruttoeinkommen		
Durchschnittshaushalt	-58 CHF	-6 CHF
Oberstes Einkommensfünftel (über 13 620 CHF/Monat)	-89 CHF	-19 CHF
Unterstes Einkommensfünftel (unter 4 910 CHF/Monat)	-20 CHF	+12 CHF
Härtefälle: Teil des untersten Einkommensfünftels, der viele Emissionen verursacht	-62 CHF	-31 CHF

Die tatsächliche Belastung müsste 2030 noch tiefer liegen, da das Rechenbeispiel von einem unveränderten Verhalten ausgeht. Das Ziel der Abgabe ist es aber, dass die Menschen ihr Fahrverhalten ändern, sprich weniger Auto fahren.

Quelle: INFRAS, Ausgestaltung und Verteilungswirkung einer CO₂-Lenkungsabgabe auf fossile Treibstoffe oder Kontingentierung, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Zürich 2021.

ist. Betroffene könnten gezielte Unterstützung erhalten, etwa via Direktzahlungen aus einem Klimasozialfonds. Solche spezifischen Situationen gegen eine CO₂-Abgabe zu instrumentalisieren, schützt tiefe Einkommen aber nicht, sondern steht einem sozialen Klimaschutz im Weg.

Auch eine Abgabe auf den Flugverkehr hat grosses Potenzial. Bisher ist es auf globaler Ebene nicht gelungen, eine Kerosinsteuer auf internationale Flüge einzuführen. Eine gangbare Alternative ist eine **Flugticketabgabe**, wie sie in der Schweiz 2021 im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes zur Debatte stand, die dann jedoch vom Stimmvolk abgelehnt wurde. Je nach Streckenlänge wären gemäss dem damaligen Vorschlag 30 bis 120 Franken pro Person und Flug erhoben worden. Die Hälfte der Einnahmen wäre rückverteilt worden. Wer nicht mehr als einmal pro Jahr innerhalb von Europa fliegt, hätte unter dem Strich Geld zurückerhalten. Bloss das vermögendsste Zehntel der Schweizer Bevölkerung, das regelmässig um die Welt fliegt, hätte draufgezahlt. Eine Flugticketabgabe kann folglich sozialverträglich ausgestaltet werden. Die Rückverteilung an die Bevölkerung liesse sich zudem kombinieren mit anderen Verwendungszwecken der erhobenen Einnahmen. So könnten Teile der Gelder auch in die internationale Klimafinanzierung fliessen, was die Klimawirkung der Abgabe erhöhen und mithelfen würde, dass die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen einhält.

Emissionshandelssystem

Eine Alternative zur Bepreisung von Emissionen ist ein Emissionshandelssystem (EHS). Bei einer Einführung im Verkehrsbereich müssten Treibstoffhändler für von ihnen gehandeltes Benzin und Diesel Zertifikate – die Emissionsrechte – vorweisen. Diese werden von einer zentralen Behörde verteilt und versteigert. Wer mehr Zertifikate besitzt als nötig, kann sie weiterverkaufen. Wer zu wenige vorweisen kann, bezahlt eine Busse. Die Menge ausgestellter Zertifikate verringert sich jährlich, was dazu führt, dass die Preise steigen. Somit funktioniert ein EHS umgekehrt wie eine CO₂-Abgabe: Nicht der Preis wird festgelegt, sondern die Menge an zulässigen Emissionen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher, die an der Zapfsäule stehen, macht dies keinen Unterschied. Sie müssen in beiden Fällen mit höheren Preisen rechnen. Der Vorteil gegenüber einer direkten CO₂-Abgabe ist, dass sich mit einem EHS die Emissionssenkung langfristig planen und garantieren lässt.

Solange der Emissionspreis kontinuierlich steigt und alternative Mobilitätsformen sich rasch genug verbreiten, ist ein EHS für das Gros der Bevölkerung bezahlbar. Wer sich einen vollen Tank aber bereits heute kaum leisten kann, würde von einer reinen Preiserhöhung stark getroffen. Auch hier kann ein Klimasozialfonds diese Haushalte unterstützen, beispiels-

weise mit Direktzahlungen. Der Fonds liesse sich mit dem Geld finanzieren, das Treibstoffhändler an den Auktionen für die Zertifikate bezahlen. Ausserdem besteht bei einem EHS die Gefahr, dass der Preis unvermittelt explodiert, sobald die Zertifikate knapp werden. In diesem Fall könnte der Zertifikatspreis vorübergehend gedeckelt werden, um Menschen mit wenig Geld vor übermässigen Aufpreisen beim Benzin zu schützen.

In der Schweiz gibt es heute bereits einzelne Sektoren, die an ein EHS angeschlossen sind. So unterstehen treibhausgasintensive Unternehmen der Pflicht, für ihre Emissionen mit Zertifikaten zu handeln. Zudem ist der Schweizer Flugverkehr seit 2020 am Europäischen EHS beteiligt, welches Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes und ins Vereinigte Königreich betrifft. Sowohl bei den treibhausgasintensiven Schweizer Unternehmen wie auch bei den europäischen Fluggesellschaften zeigt sich allerdings, dass der Mechanismus des Emissionshandels nur wenig Klimawirkung erzielt, solange zu viele Zertifikate auf dem Markt verfügbar sind. Die Europäische Union hat deshalb schärfere Regeln für den Emissionshandel beschlossen. Zudem wird ab 2027 der Strassenverkehr einem EHS unterstellt – samt Klimasozialfonds und Preisdeckel. Die Schweiz könnte sich wohl beteiligen.

Mobility Pricing

Die hiesige Mobilität dürfte bis 2050 noch um elf Prozent zulegen gegenüber 2017 (ARE, 2022). Zu Stosszeiten sind Strassen- und Schieneninfrastruktur allerdings bereits heute sehr stark ausgelastet. Der Bund plant deshalb Pilotprojekte für Mobility Pricing. Wer zur Rushhour mit dem ÖV oder einem privaten Verkehrsmittel in einem bestimmten Gebiet unterwegs ist, zahlt eine Abgabe. Diese Abgabe soll als Anreiz dienen, zu Randzeiten zu reisen. Die bessere Auslastung ist durchaus klimarelevant – beim Strassenverkehr noch mehr als beim ÖV. Zum Beispiel muss weniger Land für Infrastruktur versiegelt werden, fließender Autoverkehr produziert weniger Abgase und für Kurzstrecken wird das Velo attraktiver.

Mobility Pricing birgt aber sozialpolitische Fallstricke, weil es Menschen mit wenig Geld noch mehr einschränkt. Angestellte im Niedriglohnsektor beispielsweise arbeiten oft vor Ort und zu fest geregelten Zeiten. Sie haben nicht die Flexibilität, ortsunabhängig zu arbeiten oder ihre Arbeitszeiten dem Verkehrsaufkommen anzupassen. Solche Härtefälle brauchen Schutz. Dazu kann auch beim Mobility Pricing ein Teil der Einnahmen in einen Klimasozialfonds fliessen, mit dem einkommensschwache Verkehrsteilnehmende unterstützt werden. Beim Pendeln könnten zudem Arbeitgebende verpflichtet werden, für die arbeitswegbedingten Mehrkosten aufzukommen, etwa in Form einer Verkehrszulage bei Arbeiten zu Stosszeiten.

Je nach technischer Umsetzung liessen sich einkommensschwache Menschen direkt vom Mobility Pricing ausnehmen. Beispielsweise könnte bei jenen auf die Abgabe verzichtet werden, die Unterstützungsleistungen wie Sozialhilfe empfangen, arbeitslos sind oder ein tiefes Einkommen haben. Diesen Bedarf zu prüfen, bedeutet natürlich administrativen Aufwand. Mit der **KulturLegi** der Caritas steht ein etabliertes Berechtigungssystem zur Verfügung, das hierfür genutzt werden könnte (siehe Infokasten). Inhaberinnen und Inhaber könnten ihre Karte einfach beim Personal vorweisen oder im System hinterlegen, um vom Aufpreis ausgenommen zu werden.



KulturLegi

Die KulturLegi ist ein persönlicher Ausweis für Menschen, die mit einem knappen Budget leben müssen. Sie gewährt Rabatte von 30 bis 70 Prozent auf über 3800 Angebote in der ganzen Schweiz aus den Bereichen Kultur, Sport, Bildung und Gesundheit.

Jeder Antrag wird vom regionalen KulturLegi-Büro der Caritas gründlich geprüft. Damit wird sichergestellt, dass nur profitiert, wer unter dem oder am Existenzminimum lebt.

Mehr Infos unter www.kulturlegi.ch

Pendelabzug anpassen

Arbeitnehmende, die mit ÖV oder Auto zum Job pendeln, können bei der Bundessteuer jährlich maximal 3000 Franken abziehen. Ein Erwachsenen-GA für 3995 Franken ist damit zu einem grossen Teil steuerbefreit. Die Kantone haben meist höhere oder keine Obergrenze. Damit lassen sich hohe Fahrkosten für weite Pendelwege mit dem Auto abziehen. Davon profitieren vor allem Gutverdienende, weil sie weitere Distanzen mit dem Auto pendeln.

Um dieses Autoprivileg abzuschaffen, gibt es zwei Möglichkeiten. Erstens könnten Kantone ihre Fahrkostenzulage senken oder für Autos abschaffen. Menschen mit tiefen Einkommen wären weniger stark davon betroffen, weil sie kürzere Strecken pendeln und weniger Steuern bezahlen. Alternativ könnte der Pendelabzug für sie auch beibehalten werden.

Zweitens könnten Bund und Kantone den Fahrkostenabzug restriktiver ökologisch auslegen. Bereits heute muss hinreichend begründet werden, wieso mit dem Auto statt mit dem ÖV gependelt wird. Die Anforderungen an eine verhältnismässige Autofahrt liessen sich höher ansetzen. Sozialpolitisch gäbe es kaum Bedenken: Wer zwingend das Auto nehmen muss, profitiert weiterhin vom Abzug.

Autosteuern nach Emissionen spreizen

Die kantonalen **Motorfahrzeugsteuern** sind für emissionsintensive Fahrzeuge grundsätzlich höher. Manche Kantone verwenden aber fragwürdige Berechnungsgrundlagen. In Appenzell Ausserrhoden beispielsweise zählt das Gewicht. Weil Elektrobatterien schwer sind, kostet ein E-Wagen gerne mal ein Viertel mehr als ein vergleichbarer Benziner. Idealerweise sollte ein Mix aus Fahrzeugtyp, Antrieb, Gewicht und Auslastung die Steuerhöhe bestimmen. Das wäre auch sozialverträglich. Reichere Haushalte halten im Schnitt grössere, schwere, emissionsintensivere und allgemein mehr Fahrzeuge.

Wird ein Auto importiert oder in der Schweiz hergestellt, erhebt der Bund einmalig vier Prozent des Fahrzeugwerts als **Automobilsteuer**. Bisher waren E-Autos davon befreit. Geht es allerdings nach dem Bund, soll ab 2024 die Steuer gleich für alle gelten. Analog zur kantonalen Motorfahrzeugsteuer könnte auch die Automobilsteuer nach Emissionen gespreizt werden.

Autosteuern setzen Anreize, die «richtigen» Autos zu fahren. Allerdings dürfen sie diese nicht zu günstig machen. Auch das umweltfreundlichste Auto schadet der Umwelt.

Subventionen: Klimaschutz verbilligen

Das Prinzip hinter Subventionen ist einfach: Klimaverträgliches Verhalten soll gefördert werden, indem ökologische Angebote verbilligt werden. Der Preis für Zugbillette, beispielsweise, wäre ohne Subventionen viel höher. ÖV-Nutzende kommen nur für 44 Prozent der verursachten Kosten (inkl. Gesundheits- und Umweltschäden) auf. Der Nutzen für Klima und Gesellschaft ist aber gross genug, damit die öffentliche Hand darin investiert. Subventionen sind nötig, damit auch Menschen mit wenig Geld nachhaltig mobil sein können. Ohne sie kann unsere Verkehrspolitik nicht sozialverträglich ausgestaltet werden.

ÖV-Preise gezielt senken

Das ÖV-Angebot muss ausgebaut werden, und zwar im Einklang mit dem Ausland (zum Beispiel für Nachtzüge) und auf Kosten von Auto und Flugzeug. Aber die Menschen müssen sich Zug und Bus auch leisten können. Seit 2000 sind die ÖV-Preise um 34 Prozent gestiegen (BFS, 2023). Im europäischen Vergleich liegen die Schweizer Preise zwar im Durchschnitt. Für Haushalte mit knappem Budget stellen die Tarife der SBB und Regionalverbände aber oft ein Hindernis dar.

Den ÖV kostenlos anzubieten, hätte einen zweifelhaften Nutzen fürs Klima. Die Gefahr besteht, dass unter dem Strich mehr Verkehr generiert als vermieden wird. Auch sozialpolitisch ist der Effekt unklar. Im Nahverkehr würden viele Menschen mit tiefen Einkommen profitieren. Aber beim Fernverkehr dürften sich wohl vor allem reichere Haushalte freuen, da diese eher längere Pendelwege haben und sich öfters Ferien und Ausflüge leisten. Das milliardenschwere Finanzierungsrisiko ist also kaum gerechtfertigt.

Vielversprechender sind **Sozialtarife**. Was wir hierzulande schon für Rentnerinnen, Kinder, Familien und Studierende kennen, wird im Ausland auch genutzt, um Menschen mit knappem Budget zu entlasten. In verschiedenen Regionen Deutschlands gibt es «Sozialtickets», die mehrheitlich etwa um die Hälfte günstiger sind. Anspruch haben meist Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen wie Bürgergeld oder Asylsozialhilfe, manchmal genügt auch ein sehr niedriges Einkommen. Ähnliche Angebote gibt es in Grossbritannien, Kanada und den USA. Für das Klima dürften Sozialtarife bloss einen kleinen Effekt haben. Denn die relevanten Gruppen besitzen eher selten ein Auto, das sie stehen lassen würden. Für die Menschen aber wäre ein grosses Stück Teilhabe gewonnen.

Bei Sozialtarifen muss das Personal der Verkehrsbetriebe die Zielgruppe identifizieren können. Um diesen Aufwand zu mi-

nimieren, kann auch hier auf die KulturLegi zurückgegriffen werden. In Graubünden beispielsweise führt Caritas Graubünden bereits heute eine Bedarfsprüfung durch für Bahn und Postauto. Halterinnen und Halter einer KulturLegi können dort zweimal im Monat für pauschal drei Franken nach Chur fahren, um im Caritas-Markt einzukaufen. Bei der Finanzierung sind Partnerschaften mit Privaten denkbar. In Graubünden etwa ist die Kantonalbank Projektpartnerin.

Einen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz leistet der ÖV aber erst, wenn er die Menschen aus den Autos und Flugzeugen lockt. Dabei geht es nicht nur um den Preis, sondern auch um Komfort, Flexibilität, Status und Fahrspass. Es braucht beispielsweise saubere Busse, die pünktlich und auch auf dem Land mit angemessener Frequenz und gut zugänglich fahren. Moderne Technologien wie ÖV-Minibusse, die per App bestellt und mit anderen Fahrgästen geteilt werden, können diesen Ausbau effizienter machen. Trotzdem kostet der Ausbau. Um diese Kosten nicht zu stark auf Kundinnen und Kunden abzuwälzen, muss der ÖV noch stärker als heute durch den Staat subventioniert werden. Davon profitieren wiederum Haushalte mit wenig Geld und der ÖV stellt eine echte Konkurrenz dar für Auto und Flugzeug.

Alternative Antriebe subventionieren

Wir werden vorerst nicht komplett vom Auto und dem Flugzeug wegkommen. Deshalb müssen die verbleibenden Fahrten und Flüge möglichst klimaschonend durchgeführt werden. Beim Auto wird das voraussichtlich via elektrifiziertem Antrieb mit Batterie erreicht. Beim Flugverkehr könnten sogenannte «nachhaltige Luftfahrttreibstoffe» eine zentrale Rolle spielen, wobei der Flugsektor bisher kaum nennenswerte Reduktionen erzielt hat.

Kaufprämien für E-Autos haben eine mittlerweile umstrittene ökologische Wirkung. Die Kosten für die teuren Batterien sinken rasch und bereits heute sind Elektrofahrzeuge – je nach Nutzung – über die gesamte Lebensdauer günstiger. Kaufprämien drohen deshalb, E-Autos unnötig zu vergünstigen und im schlimmsten Fall den Fuhrpark weiter aufzublähen.

Anders sieht es bei den Ladestationen aus. Es gibt viel zu wenige bei den Menschen zuhause, was wohl am hohen Anteil an Mietwohnungen hierzulande liegt. Vermieterinnen und Vermieter haben kaum Anreiz, in eine Ladeinfrastruktur zu investieren. Subventionen könnten die Aufrüstung beschleunigen. Allerdings wäre ein Recht auf Ladestrukturen für Mieterinnen und Mieter sowie Stockwerkeigentümerinnen und -eigentümer wohl effektiver. Dann wäre auch garantiert, dass Haushalte in bezahlbaren Wohnungen profitieren – falls sie sich denn ein E-Auto leisten können.

Velopauschale und Kaufprämie

Von den 30 Kilometern, die wir im Durchschnitt jeden Tag zurücklegen, bewegen wir uns bloss einen Kilometer zu Fuss und 0,9 Kilometer auf dem Velo oder E-Bike fort. Das Potenzial wäre deutlich grösser. Über 40 Prozent der Autostrecken sind kürzer als fünf Kilometer. Solche Strecken liessen sich einfach auf den Langsamverkehr umlagern. Dem steht vor allem die mangelhafte Infrastruktur im Weg. Neben einer Verbesserung des Radweg-Netztes könnten beim Velo und E-Bike aber auch preisliche Anreize gesetzt werden. In vielen Kantonen können meist 700 Franken von den Steuern abgezogen werden. Für E-Bikes, die mehr in der Anschaffung und im Unterhalt kosten, könnte der Abzug erhöht werden. Haushalte mit tiefen Einkommen würden davon aber wenig profitieren, da sie ohnehin weniger Steuern bezahlen. Ausserdem bieten einige Gemeinden Kaufprämien an, wie etwa Sion für E-Bikes und Genf für Lastenräder. Weil solche Räder rasch mehrere tausend Franken kosten, können Subventionen durchaus Autofahrerinnen und -fahrer abholen. Menschen mit tiefen Einkommen verlassen sich aber bereits heute stärker auf den Langsamverkehr und können sich auch den subventionierten Neupreis kaum leisten. Kurz: Dem Klima können eine höhere Pauschale und Kaufprämien nützen. Ärmere Haushalte profitieren aber kaum davon.

Sharing

Bei Sharing-Angeboten teilen Verkehrsteilnehmende ihr Fahrzeug mit anderen, um es effizienter auszulasten. Besonders beim Auto, das im Schnitt 23 Stunden pro Tag herumsteht, macht das Sinn. Apps reduzieren dabei den organisatorischen Aufwand und ermutigen dazu, ein Auto oder Velo zu teilen. Damit kann nicht nur der Fuhrpark reduziert werden. Menschen mit wenig Geld können sich die Anschaffungskosten sparen. Allerdings sind für sie auch Abos und Gebühren von Sharing-Angeboten rasch zu teuer. Staatlich subventionierte Sozialtarife könnten hier Abhilfe schaffen. Sharing-Angebote haben Potenzial für den Klimaschutz und für ärmere Haushalte.

Der richtige Mix

Eine klima- und sozialverträgliche Verkehrspolitik steht und fällt nicht mit einer einzelnen Massnahme. Die verschiedenen Instrumente bedingen sich gegenseitig. Deshalb lassen sie sich nicht isoliert bewerten, sondern nur als Instrumenten-Mix. So sind Abgaben zwar generell effizienter als Subventionen. Aber eine hohe Benzinabgabe wäre unsinnig, wenn die Leute nicht auf den ÖV umsteigen können, weil dieser zu teuer ist.

Ausserdem braucht es nicht nur Anreize, damit die Menschen ihr Verhalten ändern. Es müssen auch die richtigen Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dazu gehört nicht nur die Infrastruktur beim ÖV, der E-Mobilität und dem Langsamverkehr. Die Elektrifizierung grosser Teile des Transportsektors benötigt auch einen massiven Ausbau der nachhaltigen Stromproduktion. Denn E-Autos und Züge nützen dem Klima wenig, wenn sie mit importiertem Kohlestrom angetrieben werden.

Darüber hinaus muss die Bevölkerung Entscheidungen gut informiert treffen können. Klimamassnahmen wie die Rückverteilung der CO₂-Abgabe und Förderbeiträge für emissionsärmere Autos sind wenig bekannt. Dem müssen Informationskampagnen entgegenwirken. Ausserdem helfen transparente Energie-Labels bei Kaufentscheidungen, wenn sie klar ersichtlich machen, wie klimaverträglich ein Auto wirklich ist.

Allgemein braucht die Schweiz eine Verkehrspolitik mit Armutsperspektive. Politik und Verwaltung sollten bei jeder Massnahme die Lebensrealität von Menschen in prekären Situationen berücksichtigen. Ist ein verkehrspolitisches Instrument sinnvoll, aber sozial unverträglich, müssen flankierende Massnahmen geschaffen werden. Dabei kann helfen, Betroffenenorganisationen in die Verhandlungen einzubeziehen. Das verbessert nicht nur das Wissen der Behörden und damit die Qualität ihrer Instrumente. Es schafft gleichzeitig Akzeptanz und Wissen bei der Zielgruppe. Ohne diesen Austausch riskiert die Schweiz weitere Rückschläge in der Klimapolitik. Denn Un- und Falschwissen in der Bevölkerung über politische Massnahmen führt zu Verzögerungen, die wir uns nicht leisten können.

Schliesslich sind Klimaschutzmassnahmen Eingriffe in viele komplexe Systeme, die jederzeit ungeahnte sozialpolitische Effekte haben können. Der Rückgang von Autoverkäufen und die Verbreitung von Elektroautos beispielsweise werden auch den Arbeitsmarkt beeinflussen. Die Arbeit der Autowerkstätten könnte zurückgehen, weil generell weniger Auto gefahren wird und Elektroautos weniger Wartung benötigen. Betroffene Arbeitnehmende wären auf Umschulungen oder neue Ausbildungen angewiesen. Damit Menschen mit wenig Geld solche berufliche Neuorientierungen stemmen können, brauchen sie ausreichend finanziellen Handlungsspielraum. Nur wenn die Existenzsicherung aller immer gewährleistet ist durch ein ausgebautes System der sozialen Sicherheit, können die Menschen die kommenden Umstellungen und Preisschwankungen aktiv angehen und an der Verkehrswende teilnehmen.

Zentrale Punkte für eine sozialverträgliche und klimaschonende Mobilitätspolitik

Die Schweiz muss eine grüne Verkehrswende vollziehen, an der auch Menschen mit wenig Geld teilnehmen können. Damit dies gelingt und die Sozialverträglichkeit der einzelnen Massnahmen gewährleistet ist, sind aus Sicht von Caritas Schweiz folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. CO₂-Abgabe mit hoher Rückverteilung

Wird eine CO₂-Abgabe auf Benzin und Diesel eingeführt, muss ein Grossteil der Einnahmen an die Bevölkerung zurückverteilt werden, um Menschen mit tiefen Einkommen für ihr klimaverträgliches Verhalten zu belohnen.

2. Flugticketabgabe für Bevölkerung und Klimaschutzprojekte nutzen

Bei der Einführung einer Flugticketabgabe muss ein Teil der Einnahmen an die Bevölkerung zurückverteilt werden. Der Rest soll in die internationale Klimafinanzierung und damit in Klimaschutz- und Anpassungsprojekte im Globalen Süden fliessen, damit die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen nachkommt.

3. Flankierende Massnahmen beim Mobility Pricing

Einkommensschwache Personen müssen von einem allfälligen Mobility Pricing ausgenommen werden. Wenn dies technisch nicht sichergestellt werden kann, braucht es flankierende Massnahmen wie beispielsweise eine obligatorische Verkehrszulage durch Arbeitgebende bei tiefen Einkommen.

4. Klimasozialfonds einführen

Mobility Pricing, Emissionshandelssysteme und – je nach Umfang der Rückverteilung – eine CO₂-Abgabe generieren Mehreinnahmen. Ein Teil dieser Gelder soll in einen Klimasozialfonds fliessen. Aus diesem Topf lassen sich flankierende Massnahmen und Subventionen finanzieren, die finanziell schwache Haushalte darin unterstützen, an der Verkehrswende teilzunehmen.

5. Sozialtarife schaffen

Verkehrsbetriebe müssen vergünstigte Sozialtarife auf Billette und Abos anbieten für Menschen in prekären finanziellen Situationen. Darüber hinaus sollen Bund, Kantone und Gemeinden prüfen, wie sie Sozialtarife bei Sharing-Angeboten subventionieren können. Dabei kann die KulturLegi von Caritas als Ausweis dienen, mit dem Menschen mit Anrecht auf eine Vergünstigung sich gegenüber den Verkehrsbetrieben und Sharing-Anbietern ausweisen.

Januar 2024

Verfasst von:

David Sieber und Aline Masé, Fachstelle Sozialpolitik
Angela Lindt, Fachstelle Entwicklungspolitik

E-Mail: amase@caritas.ch, Telefon: 041 419 23 37
www.caritas.ch/sozialpolitik



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116