4.3 Entstehung und Entwicklung einer Klimapolitik

Schweizer Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler haben den politischen Entscheidungsprozess zum CO₂-Gesetz analysiert. Die Ergebnisse geben einen Einblick, wie sich die Konstellationen der an der Schweizer Minderungs politik beteiligten Akteure zwischen 1995 und 2012 entwickelt haben. Im Laufe des Prozesses haben sich zwei verschiedene Koalitionen entwickelt, eine Pro-Wirtschaft-Koalition mit Vertretern der Wirtschaft und von Mitte-Rechts-Parteien und einer Pro-Umwelt-Koalition mit Vertretern von linken Parteien, Konsumentenschützern, Gewerkschaften und Umweltverbänden. Dass trotz zeitweise verhärteter Fronten eine Kompromisslösung gefunden wurde, ist nicht zuletzt der Verdienst wichtiger Vertreter der politischen Elite, die sich weder in der einen, noch in der anderen ideologischen Koalition ansiedelten und sich für den Kompromiss stark machten. Dies alles zeigt, dass die Schweizer Politik im Bereich der Klimaminderung kein geplanter Prozess war. Gesetzte Politikziele und eingeführte Politikinstrumente waren immer das Resultat von Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen mit unterschiedlichen Ideologien und Präferenzen.

Karin Ingold (Universität Bern)

Anhand von drei aufeinanderfolgenden Studien (siehe Rohrer 2012; Sutter 2012; Ingold 2008, 2011) wurde der politische Entscheidungsprozess des CO₂-Gesetzes (SR 641.71) analysiert und über die Zeit gewürdigt. Konkret wurden in drei Umfragen¹ Akteure der politischen Elite zu ihrer Zusammenarbeit und Koordination im Rahmen der Einführung, Revision und Verlängerung des CO₂-Gesetzes befragt. Die erste Periode des CO₂-Gesetzes von 1995–2000 umfasste die Verhandlungen über die Gestaltung des Gesetzes, die zweite Periode von 2002–2005 die Verhandlungen rund um die Einführung einer CO₂-Abgabe und des Klimarappens und die letzte Periode von 2010–2012 schliesslich die Weiterführung des CO₂-Gesetzes sowie dessen Implementation. Diese Analysen bieten damit einen einmaligen Einblick und systematischen Vergleich, wie sich die Akteurskonstellationen in der Schweizer Minderungs politik zwischen 1995 und 2012 entwickelt haben.

Die politische Elite wurde anhand einer Kombination von drei in der Politikwissenschaft etablierten Ansätzen identifiziert (Knoke et al. 1996). Alle drei Ansätze folgen praktisch ausschliesslich der Annahme, dass nur kollektive Akteure – also Organisationen und nicht Individuen – über genügend Ressourcen verfügen, um die Ausgestaltung eines Gesetzes oder die Revision eines Textes entscheidend mitzuprägen (Knoke 1993). Deshalb besteht auch die klimapolitische Elite der Schweiz aus kollektiven Akteuren wie Wirtschaftsverbänden, Parteien, Bundesämtern und Departementssekretariaten, Kommissionen des Parlaments, Wissenschaftsinstituten oder auch Gewerkschaften. Damit die drei Studien miteinander ver-

glichen werden konnten, wurden 34 identische Akteure für diese Analyse berücksichtigt (Tab. 4.1).²

Entwicklung der Zusammenarbeit

Die Vertreter der 34 Organisationen erhielten eine Liste wie in Tabelle 4.1 dargestellt. Sie wurden aufgefordert, uns anzugeben, mit welchen anderen Organisationen dieser Liste sie in enger Zusammenarbeit stünden, wenn es um die Ausgestaltung, Revision, oder die Verlängerung des CO₂-Gesetzes in der Schweiz ginge.

Wie in Tabelle 4.2 dargestellt, nimmt die Zusammenarbeit von der Einführung der CO₂-Gesetzgebung (Periode t1, 1995–2000) zur ersten Revision im Jahr 2005 (Periode t2, 2002–2005) zu, danach wieder ab (Periode t3, 2010–2012): Die Dichte zeigt uns an, wie viele Zusammenarbeitsverbindungen beobachtet wurden, verglichen mit allen möglichen Verbindungen in diesem Netzwerk von 34 Akteuren. Es ist interessant zu sehen, dass zwischen der Einführung und der ersten Revision viele Verbindungen aufgebaut wurden, die zwischen der zweiten Periode (2002–2005) und der dritten Periode (2010–2012) sogleich wieder abgebaut wurden. Diese Entwicklung lässt zwei Dinge vermuten: Erstens, dass die erste Revision der CO₂-Gesetzgebung während Periode t2 und um das Jahr 2005 die Aufmerksamkeit vieler Akteure der politischen Elite weckte. Typischerweise nehmen die Zusammenarbeit und Interaktion in einem politischen Prozess zu, wenn unterschiedliche Organisationen ihre

¹ Sutter (2012) stützte sich bei der Erhebung auf «Belief Daten», also Einstellungen der Akteure zu klimapolitischen Geschäften, Ingold (2008) und teilweise auf kodierte Daten der nationalen Vernehmlassung.

² Nach 2010 sind neue Akteure hinzugekommen, wie zum Beispiel die Grünliberale Partei, die in diesem Artikel aber ignoriert werden, damit wir die gleiche Anzahl Akteure miteinander vergleichen können. Auch gibt es Akteure, die in der Zwischenzeit ihren Namen geändert haben, wie der Wirtschaftsverband SGCI Chemie Pharma Schweiz, heute scienceindustries. Es werden hier die Namen beibehalten, die zurzeit der Durchführung von mindestens zwei der drei Studien aktuell waren.

Wirtschaftsverbände
1. economiesuisse
2. SGCI Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
3. Swissmem
4. Cemsuisse
5. HEV Hauseigentümergeverband
6. OEBU Schweizerische Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung
Transportbranche
7. TCS Touring Club Schweiz
8. VCS Verkehrsclub Schweiz
9. FRS Schweizerischer Strassenverkehrsverband
Dachorganisationen
10. SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund
11. Travail Suisse Dachorganisation der Arbeitnehmer
Energiebranche
12. EnAW Energie-Agentur der Wirtschaft
13. AEE Agentur für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz
14. EV Erdöl-Vereinigung
15. Energieforum
Parteien
16. CVP Christlichdemokratische Volkspartei
17. FDP Die Liberalen (ehem. Freisinnig-Demokratische Partei)
18. SPS Sozialdemokratische Partei der Schweiz
19. SVP Schweizerische Volkspartei
20. GPS Grüne Partei der Schweiz
Wissenschaft
21. INFRAS
22. Prognos
23. Faktor AG
24. ProClim – Forum für Klima und globale Umweltveränderungen der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
25. OcCC – Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung
26. NCCR Climate
Umweltorganisationen
27. Greenpeace
28. WWF
29. Equiterre
Verwaltung
30. BAFU Bundesamt für Umwelt (vormals BUWAL Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft)
31. BFE Bundesamt für Energie
32. SECO Staatssekretariat für Wirtschaft
33. UVEK Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
34. EFV Eidgenössische Finanzverwaltung

Tabelle 4.1: Elite der Schweizer Klimapolitik (Quelle: Angepasst von Ingold 2008; 2011; 2014)

Interessen und Ideologien in der Politik widergespiegelt sehen möchten. Je mehr Organisationen ihre Wertssysteme durch ein neues Gesetz oder eine Revision bedroht sehen oder je weniger ein Akteur über eigene Entscheidungskompetenz (*voting power*) verfügt, desto mehr ist die Organisation oder der Akteur auf Zusammenarbeit mit anderen angewiesen (Ingold et al. 2016; Stokman und Zeggelink 1996). Zweitens scheint auch die Abnahme der Zusammenarbeit in der dritten Periode (2010–2012) damit erklärbar zu sein, dass allgemein die Aktivität der politischen Elite in Netzwerken abnimmt, je näher man dem Vollzug kommt (Torenvirled & Thomson 2003). Gerade Akteure wie Interessensgruppen oder Wirtschaftsverbände sind dann weniger in die Umsetzung einer Politik involviert (Ingold & Fischer 2014).

Ideologische Koalitionen

Schon Lehmann und Rieder (1999), später dann auch die hier zitierten Autoren (Rohrer 2012; Sutter 2012; Ingold 2008) konnten die Akteure der politischen Elite zwei prägenden Koalitionen der Schweizer Klimapolitik zuteilen: einer Pro-Wirtschaft-Koalition mit Vertretern der Wirtschaft und von Mitte-Rechts-Parteien und einer Pro-Umwelt-Koalition mit Vertretern von linken Parteien, Konsumentenschützern, Gewerkschaften und Umweltverbänden. Dies zeigt, dass die Schweizer Klimaminde- rung zu keinem Zeitpunkt ein geplanter Prozess war, sondern gesetzte Politikziele und eingeführte Politikinstrumente immer das Resultat waren von Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen mit unterschiedlichen Ideologien und Präferenzen. Dabei ist die Schweizer Klimapolitik keineswegs eine Ausnahme, wie verschiedene Studien zu unterschiedlichen Politikprozessen zeigen.³

Auch wenn diese beiden ideologisch entgegengesetzten Koalitionen über die Zeit stabil scheinen, so sind doch einige Details erwähnenswert. Erstens haben die Analysen gezeigt, dass der Konflikt zwischen den beiden Koalitionen in der zweiten Periode (2002–2005) am grössten war. Die Umfrage der politischen Elite (Ingold 2011) und die Kodierung der Vernehmlassungsantworten (Ingold 2008) zeigen, dass bei der Revision des CO₂-Gesetzes zwischen 2002 und 2005 die Fronten zwischen den Koalitionen verhärtet waren. Die Pro-Umwelt Koalition wollte unbedingt die Realisierung einer CO₂-Abgabe wie im Gesetz festgeschrieben – und dies sowohl auf Brennstoffen als auf Treibstoffen –, währenddessen die Vertreter der Pro-Wirtschaftskoalition eine CO₂-Abgabe vermeiden

³ Siehe Sciarini und Fischer (2013; 2015), welche die elf wichtigsten politischen Geschäfte und Felder der Schweiz im 21. Jahrhundert vergleichen; siehe auch Kriesi und Jegen (2001), die ähnlich wie hier 30 Jahre der Schweizer Energiepolitik analysieren.

Dichte im Zusammenarbeitsnetzwerk			
Beobachtungsperiode	t1 (1995–2000)	t2 (2002–2005)	t3 (2010–2012)
Dichte	0,08	0,18	0,10

Veränderungen über die Zeit					
Intervall	Total	0 → 0	0 → 1	1 → 0	1 → 1
t1-t2	1156	931	133	18	74
	100%	81%	12%	2%	6%
t2-t3	961	738	30	131	62
	100%	77%	3%	14%	6%

0 = keine Verbindung, 1 = eine Zusammenarbeitsverbindung

Tabelle 4.2: Entwicklung der Zusammenarbeit über die Zeit. (Quelle: Eigene Darstellung)

wollten und sich für den Klimarappen einsetzten, allen voran die Erdölimporteure und die Transportwirtschaft. Letztendlich entschied sich der Bundesrat für eine Kombination zwischen CO₂-Abgabe auf Brennstoffen und einem Klimarappen auf Treibstoffen. Dieser Kompromiss kam nicht zuletzt zustande, da wichtige Vertreter der politischen Elite sich weder in der einen, noch in der anderen ideologischen Koalition ansiedelten und sich für diese Kompromisslösung stark machten (siehe Ingold und Varone [2012] und die Diskussion der Rolle des Bundesamts für Energie [BFE] sowie der Christlichdemokratische Volkspartei [CVP]).

Des Weiteren muss festgehalten werden, dass sogar während dieser zweiten Periode (2002–2005) die Zusammenarbeit auch zwischen den Koalitionen bestand. Zwar war die Zusammenarbeit der Akteure innerhalb ihrer Koalition grösser, die Zusammenarbeitsverbindungen zu Mitgliedern der anderen Koalition aber immer noch beträchtlich. Das scheint ein typisches Phänomen der Schweizer Klimaminderungspolitik zu sein. Schon in der ersten Periode (1995–2000) hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU, damals BUWAL) eng mit den Vertretern der Wirtschaft und auch der Wissenschaft für die Ausarbeitung des Gesetzes zusammengearbeitet (Ingold 2008). Die Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) ist denn auch Vertreterin grosser Teile der Wirtschaft und Partnerin der Verwaltung in der Umsetzung des CO₂-Gesetzes.

Zentrale Akteure

Anhand von Zentralitätsmassen im Zusammenarbeitsnetzwerk kann man eruieren, welche Organisationen besonders aktiv waren oder sich auf besonders strategischen

Positionen im Netzwerk befanden.⁴ Innerhalb der Pro-Umwelt-Koalition war der WWF über die ganze Zeit der zentralste Akteur: Er war einer der leitenden Akteure in der Klima-Allianz, hat aber auch die Zusammenarbeit zu Akteuren ausserhalb der eigenen Allianz und Koalition gesucht.

Innerhalb der Pro-Wirtschaft-Koalition war über die ganze Zeit vor allem Economiesuisse als ein Dachverband der Schweizer Wirtschaft gemeinsam mit der EnAW zentral und aktiv. In der zweiten Periode und als es um die Verhandlungen rund um die Einführung einer CO₂-Abgabe ging, wurde auch

die Erdölvereinigung sehr aktiv und wichtig in diesem Prozess: Es war die Erdölvereinigung, die – erst alleine, später vor allem zusammen mit TCS und Economiesuisse – den Klimarappen als Alternative für die CO₂-Abgabe (vor allem auf Treibstoffen) vorschlug. Der Vorschlag beschränkte sich nicht auf ein einfaches Bekenntnis für den Klimarappen, sondern bedeutete eine starke Aktivität dieses Akteurs mit anderen Gleichgesinnten, aber auch gegenüber Vertretern der Bundesverwaltung und der Umweltkoalition.

Schlussendlich, und wie oben erwähnt, entschied sich der Bundesrat im Jahr 2005 für einen Kompromiss, der nicht zuletzt beeinflusst wurde von zentralen Akteuren wie der CVP, dem BFE und Wissenschaftsvertretern (v.a. aus NCCR Climate, ProClim, OCCC), die sich meist strategisch zwischen den Mitgliedern der beiden Koalitionen platzierten.

In der dritten und letzten Phase zwischen 2010 und 2012 haben sich viele aktive und zentrale Akteure der ersten beiden Phasen etwas zurückgezogen. Die Masterarbeit von Rohrer (2012) kommt zum Schluss, dass vor allem Bundesvertreter wie UVEK, BAFU und BFE noch aktiv waren. Die Rolle des BAFU ist nicht nur im Schweizer, sondern auch im internationalen Kontext relevant: Dieses Bundesamt stellt nicht nur die konkrete Umsetzung des CO₂-Gesetzes sicher, sondern koordiniert auch die Kohärenz zwischen internationalen Abkommen und Entscheiden und nationaler Über- und Umsetzung (s.a. Ingold & Pflieger [2016]).

⁴ Wir beziehen uns hier vor allem auf die «Betweenness-Zentralität» (Freeman 1979), die aussagt, wie oft sich ein Akteur zwischen zwei anderen Akteuren befindet, die ihrerseits jedoch nicht verbunden sind. Akteure mit hoher Betweenness-Zentralität halten das Netzwerk zusammen und können Kontrolle über Verbindungen ausüben.

Referenzen

- Fischer M, Sciarini P (2013) **Europeanization and the inclusive strategies of executive actors.** *Journal of European Public Policy* 20: 1482–1498.
- Ingold K (2008) **Les mécanismes de décision – Le cas de la politique climatique Suisse.** Politikanalysen, Rüegger Verlag, Zürich.
- Ingold K (2011) **Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy.** *Policy Studies Journal* 39: 435–459.
- Ingold K, Varone F (2012) **Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy.** *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 319–346.
- Ingold K, Fischer M (2014) **Drivers of collaboration to mitigate climate change: An illustration of Swiss climate policy over 15 years.** *Global Environmental Change* 24: 88–98.
- Ingold K, Pflieger G (2016) **Two levels, two strategies: explaining the gap between Swiss national and international responses towards Climate Change.** *Environmental Policy Analysis Journal* 2: 20–38.
- Ingold K, Fischer M, Cairney P (2016) **Drivers for policy agreement in nascent subsystems: An Application of the Advocacy Coalition Framework to Fracking policy in Switzerland and the UK.** Submitted to *Policy Studies Journal*.
- Knoke D (1993) **Networks of elite structure and decision making.** *Sociological Methods & Research* 22: 22–45.
- Knoke D, Pappi FU, Broadbent J, Tsujinaka Y (1996) **Comparing policy networks: Labor politics in the US, Germany, and Japan.** Cambridge University Press, Cambridge.
- Kriesi H-P, Jegen M (2001) **The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition.** *European Journal of Political Research* 39: 251–287.
- Lehmann L, Rieder S (2002) **Wissenschaftliches Wissen in politischer Auseinandersetzung: Fallstudie zur Genese des CO₂-Gesetzes im Auftrag der Arbeitsgruppe Transdisziplinarität der Energiekommission der Schweizerischen Akademie der Technischen Wissenschaften (SATW).** SATW Bericht 34. SATW, Zürich.
- Rohrer D (2012) **Die Rolle des Policy Netzwerks in der Schweizer Klimapolitik.** Master Thesis. IDHEAP Lausanne, Université de Lausanne, Universität Bern.
- Sciarini P, Fischer M, Traber D (2015) **Political Decision-Making in Switzerland.** The Consensus Model under Pressure. Palgrave.
- Stokman FN, Zeggelink E (1996) **Is politics power or policy oriented? A comparative analysis of dynamic access models in policy networks.** *Journal of Mathematical Sociology* 21: 77–111.
- Sutter A (2012) **Schweizer Klimapolitik nach 2012.** Master Thesis. ETH Zürich.
- Torenvlied R, Thomson R (2003) **Is implementation distinct from political bargaining?** *Rationality and Society* 15: 64–84.