

Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin UVEK
3003 Bern

Per Email an: raphael.bucher@bafu.admin.ch

Bern, 30. November 2020

Vernehmlassung zum direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)»

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Bucher

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, an der Vernehmlassung zum direkten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» teilzunehmen. Als politischer Think Tank der Schweizer Entwicklungsorganisationen setzt sich Alliance Sud für globale Gerechtigkeit und eine Schweizer Politik im Sinne der globalen nachhaltigen Entwicklung ein.

Die Klimakrise stellt die Welt vor zunehmende Herausforderungen. Während insbesondere die Bevölkerung der ärmsten und ohnehin klimaexponierten Entwicklungsländer tagtäglich mit den Folgen der Klimaveränderung zu kämpfen hat, muss die Schweiz ihre Verantwortung als Mitverursacherin wahr- und ernst nehmen. Zusammen mit anderen Industrienationen müssen wir unser Möglichstes tun, um der ungebremsten Erderhitzung Einhalt zu gebieten und die Meistbetroffenen im Kampf gegen die immer verheerenderen Auswirkungen zu unterstützen.

Eine der wirkungsvollsten und unabdingbaren Massnahmen ist die rasche und vollständige Dekarbonisierung der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft. Das vorliegende Volksbegehren rückt diese Massnahme ins Zentrum. Daher stellt sich Alliance Sud hinter die Initiative.

Der Gegenvorschlag muss deutlich ambitionierter werden, mit ein paar wichtigen Ergänzungen auf der Basis des Initiativtextes. Er muss insbesondere auch dem zweiten Aspekt der Klimaverantwortung – der im Pariser Klimaübereinkommen vereinbarten Unterstützung von Direktbetroffenen der Klimaveränderung – gerecht werden.

Der vom Bundesrat vorgelegte (direkte) Gegenvorschlag schwächt hingegen das Kernanliegen der InitiantInnen – mit nicht vollständig nachvollziehbaren Argumenten – stark ab. Die vorgeschlagenen Ausnahmen scheinen zu signalisieren, dass der Bundesrat vom bereits beschlossenen Ziel, bis 2050 netto Null Emissionen auszustossen, abrücken will. Der direkte Gegenvorschlag des Bundesrates wird die anvisierten Massnahmen massiv verschleppen und die Erreichung des Ziels verzögern oder gar verunmöglichen.

Alliance Sud sieht daher zwei Möglichkeiten:

- Anstatt eines direkten würde ein indirekter Gegenvorschlag die Möglichkeit für unmittelbare, wirkungsvollere und vor allem schneller umsetzbare Schritte auf Gesetzesebene schaffen. Wir schliessen uns daher der Forderung der Klima-Allianz Schweiz nach einem *indirekten* Gegenvorschlag an.
- Sollte der Bundesrat keinen indirekten Gegenvorschlag in Erwägung ziehen, fordern wir, den *direkten Gegenvorschlag* auf der Grundlage des Initiativtextes dahingehend anzupassen, dass der Kern des Anliegens ohne Abstriche beibehalten und wie im Nachfolgenden erläutert ergänzt wird.

Wir danken Ihnen im Interesse der von der fortschreitenden Klimaveränderung am meisten betroffenen und am wenigsten geschützten Bevölkerung des globalen Südens für die Erwägung unserer Anliegen und entsprechende Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Staudenmann', written in a cursive style.

Jürg Staudenmann
Fachverantwortlicher Klima- und Umweltpolitik

Detallierte Stellungnahme und Anträge zum direkten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)»

Zur Notwendigkeit eines indirekten Gegenvorschlags

Die Wissenschaft hat seit der Einreichung der Gletscher-Initiative 2018 nachgewiesen, dass die Klimakrise sehr viel rascher voranschreitet, als was ältere Studien und Modellierungen vorausgesagt hatten. Ein konsequentes Handeln beim Klimaschutz hat daher höchste Dringlichkeit. Die schnellstmögliche Abkehr von fossilen Energieträgern (Dekarbonisierung) hat äusserste Priorität. Die Politik muss dafür die nötigen Signale setzen.

Gleichzeitig haben sich das öffentliche Bewusstsein und der politische Kontext in der Schweiz stark verändert: Viele Länder – aber auch eine rasch wachsende Zahl von Unternehmen – haben sich inzwischen Netto-Null-Ziele gesetzt; einige davon bereits deutlich vor 2050. Klimaschutz und die Sorge um eine lebenswerte Welt für zukünftige Generationen – aber auch bereits heute für den Grossteil der Weltbevölkerung in Entwicklungsländern und Küstenregionen – ist inzwischen zuoberst auf die gesellschaftliche und politische Agenda gerückt. Die eidgenössischen Wahlen von 2019 sind ein Abbild davon und signalisieren, dass die Bevölkerung hohe Erwartungen an eine wirkungsvolle und global gerechte Schweizer Klimapolitik und an das entsprechende Engagement von Parlament und Bundesrat hat.

Mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes, welche voraussichtlich noch vor der Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrates zur Gletscher-Initiative zur Referendumsabstimmung kommt, hat das Parlament wichtige Schritte bis 2030 beschlossen. Allerdings sind diese nicht ausreichend, um rasch genug auf einen Pfad der Abkehr von fossilen Energieträgern einzuschwenken. Dies ist jedoch nötig, um das in Paris 2015 gesteckte Ziel einzuhalten, die Erderhitzung nicht über 1.5°C bis maximal 2°C ansteigen zu lassen.

Dafür – und um das vom Bundesrat beschlossene Ziel zu erreichen, bis 2050 innerhalb der Landesgrenzen netto null Emissionen auszustossen – sind weitergehende Schritte und deutliche Signale an Wirtschaft und Gesellschaft nötig. Die Schweiz muss bis 2025 umgehend auf den nötigen Emissions-Absenkepfad einschwenken. Dazu braucht es bis spätestens 2025 gesetzliche Ergänzungen zum CO₂-Gesetz: Regulierungen statt freiwillige Appelle sind überfällig in den Sektoren Strassen- und Luftverkehr, Finanzplatz, aber auch in der Landwirtschaft (fossile Energien) sowie bei der Industrie. Nur so sind Netto-Null-Emissionslösungen realistisch.

Parallel dazu muss die Schweiz ihrer Verantwortung als pro Kopf viel konsumierendes und im Ausland viel emittierendes Land nachkommen. Der internationale Klimaschutz sowie die Unterstützung von Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern sind eine völkerrechtliche, im Pariser Klimaabereinkommen festgehaltene Pflicht. Hierzu besteht nach wie vor eine klare Gesetzeslücke. Um einen Beitrag an die internationale Klimafinanzierung zu leisten, welcher der Schweizer Verantwortung und Wirtschaftskraft angemessen ist, müssen dringend die notwendigen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen geschaffen werden. Nur so lässt sich eine weitere Belastung der knappen Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit vermeiden, deren Mittel zunehmend zwecks Klimafinanzierung umgelagert werden.

Alliance Sud fordert den Bundesrat mit Nachdruck auf, in einem indirekten Gegenvorschlag Anpassungen zu den entsprechenden Erlassen vorzulegen. Sollten die notwendigen Verfassungsgrundlagen fehlen, wären diese ergänzend und parallel dazu dem Stimmvolk vorzulegen. Falls nötig, müssen bestehende, wenig wirksame Instrumente durch griffige Massnahmen abgelöst werden. Ausgehend von den Vorsorge-, Verursacher- und anderen Prinzipien, die 1992 in Rio formuliert wurden, soll die schweizerische Klimapolitik im Sinne der Klimagerechtigkeit national wie international einen Beitrag zur Lösung der wohl grössten Herausforderung unserer Zeit leisten.

Stellungnahme zum vorgelegten direkten Gegenvorschlag

Der Bundesrat teilt die Grundanliegen der Gletscher-Initiative, schlägt aber Änderungen vor, die dem Ziel der Initiative zuwiderlaufen. Alliance Sud lehnt diese Änderungen entschieden ab; aus folgenden Gründen:

- Die Dekarbonisierung – also den Ausstieg aus der Verwendung von fossilen Energien – anerkennt auch der Bundesrat als Grundlage einer zukunftsfähigen Klimapolitik (Erläuterungen Ziffer 4.2 und 5.1). Das reine Minderungsgebot gemäss Artikel 74a, Absatz 2 des direkten Gegenvorschlags genügt dem klar nicht.
- Ausnahmen in dem Ausmass, wie sie im Vorschlag vorgesehen sind, bereits auf Verfassungsstufe vorzusehen (nebst «technisch möglich» insbesondere auch «wirtschaftlich tragbar» und «mit der Sicherheit des Landes und dem Schutz der Bevölkerung vereinbar» als Ausnahmekriterien), lässt am Willen des Verfassungsartikels zweifeln, das Kernanliegen (netto Null bis 2050) ernst zu nehmen. Allfällige Ausnahmen sind auf Gesetzesstufe festzulegen, auch um sie der sich ändernden Situation laufend anpassen zu können.
- Der erläuternde Bericht macht auf Seite 19 deutlich, wie wenig der Bundesrat beabsichtigt, die Inlandemissionen tatsächlich auf netto Null abzusenken. Während die Initiative «sichere Senken im Inland» als (letzte) Möglichkeit des Ausgleichs von Restemissionen vorsieht, weicht der direkte Gegenvorschlag dies auf und will weiterhin «die Anrechnung ausländischer Massnahmen» anstelle von inländischen Treibhausgas-Senken zulassen. – Das entspricht im Wesentlichen der Fortführung des Status quo.
- Es ist selbstverständlich zu begrüessen und auch notwendig, dass sich die Schweiz auch im Ausland an der Reduktion von Emissionen beteiligt – besonders angesichts der gemäss BfS rund doppelt so grossen «grauen Emissionen», die durch die Produktion unserer Importgüter ausserhalb der Landesgrenzen auftreten. Doch ersetzt dies keinesfalls die Anstrengungen bei der Reduktion der inländischen Emissionen. Im Ausland erzielte Reduktionen dürfen in Zukunft nicht mehr an das nationale Treibhausgas-Inventar der Schweiz angerechnet werden; denn sie ersetzen nicht die Dekarbonisierung der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft. – Alliance Sud lehnt diese Sichtweise, wie sie der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht präsentiert, entschieden ab.

Fazit: In der gegenwärtigen Form – und in Kombination mit der Auslegung des Bundesrates im erläuternden Bericht, dass insbesondere Auslandkompensationen mit der Netto-Null-Politik vereinbar sein sollen – lehnt Alliance Sud den direkten Gegenvorschlag ab. Anstelle eines direkten Gegenvorschlags ist ein indirekter Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Antrag für den Fall, dass der direkte Gegenvorschlag beibehalten werden soll

Sollte sich der Bundesrat nicht zu einem indirekten Gegenvorschlag durchringen, beantragt Alliance Sud, der Gletscher-Initiative einen abgeänderten direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser soll den **kompletten Originaltext des Volksbegehrens übernehmen** und – den zwischenzeitlichen Entwicklungen in der globalen und vor allem nationalen Klimapolitik entsprechend – mit folgenden **rot markierten Änderungen ergänzt** werden.

«Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 74a Klimapolitik

- 1 *Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Inland und im internationalen Verhältnis für die Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung ein.*

- 2 Soweit in der Schweiz weiterhin vom Menschen verursachte Treibhausgasemissionen anfallen, muss deren Wirkung auf das Klima spätestens ab 2050 durch sichere Treibhausgasenken dauerhaft ausgeglichen werden.
- 3 Ab 2040 werden in der Schweiz keine fossilen Brenn- und Treibstoffe mehr in Verkehr gebracht. Ausnahmen sind zulässig für technisch nicht substituierbare Anwendungen, soweit sichere Treibhausgasenken im Inland die dadurch verursachte Wirkung auf das Klima dauerhaft ausgleichen.

3bis (neu) Importe von Produkten und Dienstleistungen sowie Investitionen und Finanzdienstleistungen im Inland und ins Ausland erfüllen Absatz 1-3 sinngemäss.

- 4 Die Klimapolitik ist auf eine Stärkung der Volkswirtschaft und auf Sozialverträglichkeit ausgerichtet und nutzt namentlich auch Instrumente der Innovations- und Technologieförderung.

4bis (neu) Verursachergerechte Finanzierungsabgaben sind in sämtlichen klimarelevanten Sektoren zulässig, sofern diese zur Finanzierung der Begrenzung von Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung dienen.

Art. 197 Ziff. 12

Übergangsbestimmungen zu Art. 74a (Klimapolitik)

- 1 Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 74a innert fünf Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände.
- 2 Das Gesetz legt den Absenkpfad für den Verbrauch fossiler Energien bis 2040 und die Treibhausgasemissionen bis 2050 fest. Es benennt Zwischenziele, die mindestens zu einer linearen Absenkung führen, und regelt die zur Einhaltung des Absenkpfadeforderlichen Instrumente.»

Begründung

Art 74a, Absatz 3 und Übergangsbestimmung: Die Anpassung soll den aktuellen Erkenntnissen der Klimawissenschaften und dem Umstand gerecht werden, dass fossile Energieträger schon heute in fast allen Anwendungen vermieden oder substituiert werden können. Eine Übergangsfrist bis 2040 ist deshalb ausreichend und ermöglicht der Schweiz auch, international kompetitive Rahmenbedingungen zu bieten, wenn es darum geht, die Zukunftsmärkte zu bedienen. An der Formulierung zum Total der Treibhausgasemissionen (Abs. 2) wird dagegen nichts geändert, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass es heute z. B. in der Landwirtschaft noch keine netto-null-Anbaumethoden gibt.

Art 74a, Absatz 3bis: Der neue Absatz adressiert explizit die beiden grössten Klimaschutzhebel der Schweiz, welche im Verfassungsartikel der Initiative und im vorgeschlagenen direkten Gegenvorschlag so fehlen. Die grauen Treibhausgasemissionen in importierten Gütern übersteigen schon heute die im Inland ausgestossenen Emissionen um das Doppelte. Nur wenn diese im Gleichschritt mit den innerhalb der Landesgrenzen emittierten Treibhausgasen reduziert werden, kann die Schweiz einen ihrer Klimaverantwortung entsprechenden, angemessenen Beitrag zur Eindämmung der globalen Klimakrise leisten. Die Emissionen aus Direktinvestitionen und die Emissionen, welche der Finanzplatz mitsteuert, betragen ein Mehrfaches der Inlandemissionen. An diesen «Hebeln» kann die Schweiz einen global relevanten Beitrag gegen die Erderhitzung und die Klimakrise leisten.

Art 74a, Absatz 4bis: Mit diesem neuen, im Initiativtext fehlenden Absatz wird einerseits die verfassungsmässige Grundlage zur Finanzierung von Massnahmen sowohl gegen die Verschärfung als auch die schädlichen Auswirkungen der Klimaveränderung geschaffen. Dies aus der zunehmenden Dringlichkeit der Unterstützung von Klima-Meistbetroffenen heraus; aber auch als Antwort auf die

bisherige Interpretation des Bundes, wonach Lenkungsabgaben nicht (auch) für Klima-Anpassungs-massnahmen verwendet werden dürfen. Zum anderen wird die verfassungsmässige Grundlage geschaffen, damit bisherige Pauschalansätze (z. B. Strassenverkehrsabgaben) in Zukunft durch Verursacherprinzip-basierte Lösungen ersetzt werden können. Falls es nötig ist, hierzu Art. 82, Abs. 3 der Bundesverfassung zu streichen oder weitere Verfassungsanpassungen vorzunehmen, soll der Bundesrat dies entsprechend und ergänzend vorschlagen.