



Bundesamt für Umwelt

Per Mail an:

raphael.bucher@bafu.admin.ch

Basel, 1. Dezember 2020

**Vernehmlassung zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)»
und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik).**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrter Herr Bucher

Hiermit senden wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Verfassungsprojekt im Bereich Klimaschutz zu.

Wie unten dargelegt, verlangt die Klimakrise nach raschen und entschiedenen Schritten zur Dekarbonisierung unseres Wirtschaftssystems und Vermeidung von weiteren Treibhausgasemissionen. Dies auch, um massive Konsequenzen des Klimawandels für die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung zu bremsen bzw. zu verhindern.

Der Initiativtext könnte mit wenigen Ergänzungen einen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten. Allerdings favorisieren wir einen indirekten Gegenvorschlag respektive parallele Schritte auf Ebene Verordnung und Gesetz. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Verwässerungen auf Stufe Verfassung lehnen wir entschieden ab, da dieser z. B. die **negativen gesundheitlichen Konsequenzen für die Menschen in der Schweiz nicht abzubremesen bzw. aufzuhalten vermag.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und entsprechenden Überarbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

Dr. med. Bernhard Aufdereggen,
Präsident AefU

Vernehmlassungsantwort zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik).

Präferenz für indirekten Gegenvorschlag

Seit der Text für die Gletscher-Initiative entworfen wurde, haben sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse dahingehend weiter verdichtet, dass die Klimakrise noch rascher voranschreitet. Parallel dazu hat sich auch der politische Kontext stark verändert: Viele Länder haben sich netto-null-Ziele gesetzt und dies auch vor 2050, eine weltweite Klimabewegung hat sich gebildet und damit den überfälligen Klimaschutz zuoberst auf die politische Agenda gesetzt, und die Wahlen 2019 in der Schweiz haben klar signalisiert, dass die Bevölkerung hohe Erwartungen ans Parlament und Bundesrat hat, wenn es um Klimaschutz geht.

Das Ziel, dass Schweiz die "Netto-Null-Treibhausgas-Emissionen" (THG-Emissionen) erst 2050 erreicht, würde uns gemäss Prof. S. Seneviratne, Hauptautorin des IPCC-Berichts "Special Report on Global Warming of 1.5°C (2018)", nur ca. eine 50%-ige Chance geben, die Klimaerwärmung auf 1.5°C zu limitieren. Die im Paris-Übereinkommen vorgesehene Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2°C und wenn möglich 1.5°C wäre also nur sehr unsicher zu erreichen. Dazu legen die Referenzstudien von *Steffen et al.* (2018) (Gestalter des Konzept von planetaren Belastungsgrenzen) nahe, dass selbst das Ziel einer Begrenzung auf 2°C ungenügend sein dürfte, um irreversible Rückkopplungen durch Kippelemente im Erde-System zu verhindern. Somit könnte das katastrophale Szenario eines sogenannten "Hothouse-Earth" nicht ausgeschlossen werden bzw. es könnte zur Realität werden). Aktualisierte Modellierungsarbeiten zeigen, dass die vollständige Umsetzung aller von den nationalen Regierungen zugesagten Minderungsmaßnahmen immer noch nicht ausreichen würde, um das Ziel von "deutlich unter 2,0°C" zu erreichen. Zusammengefasst: Es braucht null Emissionen, so schnell wie möglich.

Die nun abgeschlossene Totalrevision des CO₂-Gesetzes hat zwar erfreuliche Weiterentwicklungen gegenüber der bundesrätlichen Version von 2016 erfahren, aber die jährliche Absenkrate der Treibhausgasemissionen bleibt mindestens um den Faktor 2 zu tief. Damit sind weder die Ziele der vorliegenden Gletscher-Initiative noch das bundesrätliche Ziel von netto-null bis 2050 erreichbar.

Um rechtzeitig auf den nötigen Absenkpfad einzuschwenken, brauchen wir bis spätestens 2025 gesetzliche Anpassungen. Offensichtlichste Regulierungslücken bestehen im Bereich Strassen- und Luftverkehr, Finanzplatz, Landwirtschaft, Prozessemissionen der Industrie und im Bereich konsequente Anreize für Netto-Null-Emissions-Lösungen. Grundvoraussetzung für Anreize in Richtung Nett-Null ist die Abschaffung der direkten und indirekten Subventionierung fossiler Energieträger (Dieselprivilegs für Privat- und Warentransport, Abschaffung der Energiesubventionen/Gratis-Emissionen für die energieintensiven Unternehmen wie Zementwerke, Abschaffung der Steuerbefreiung für die Luftfahrt sowie der Steuerabzüge für Pendler, welche individuelle motorisierte Verkehrsmittel mit Verbrennungsmotoren benutzen).

Als Ärztinnen und Ärzte müssen wir auf die massiven Konsequenzen des Klimawandels auf die Gesundheit hinweisen. Für die öffentliche Gesundheit besteht ein grosses Potential durch ein möglichst schnelles Erreichen des Ziels „Netto-Null-Emissionen“: **Klimawandel ist die grösste Bedrohung für die globale Gesundheit im 21. Jahrhundert (WHO, Lancet)**. Die Eindämmung von Treibhausgasemissionen kann somit zu erheblichen Verbesserungen im öffentlichen Gesundheitswesen führen. Zusammengefasst haben (1) das Potenzial zur Vermeidung erheblicher Auswirkungen des Klimawandels (*mitigation*) und (2) die potenziellen Ko-Benefizien von Klimaschutz (sowie der Anpassung an den Klimawandel, *adaptation*) die Lancet-Kommission zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass **die Bekämpfung des Klimawandels die grösste globale Gesundheitschance (opportunity) des 21. Jahrhunderts darstellt** (Lancet 2015). Investitionen bzw. jegliche Änderungen zur Eindämmung der THG-Emissionen können enorme Ko-Benefits auf die öffentliche Gesundheit haben (Verbesserung der Luftqualität, Lärmreduktion, gesunder Lebensstil mit aktiver Mobilität und gesünderer Ernährung, Verminderung der Exposition an weiteren Noxen, usw.). Deshalb sind solche THG-Emissionsreduktionen nicht nur im Ausland, sondern auch im Inland sehr wünschenswert.

Darüber hinaus ist zu betonen: Die Konsequenzen des Klimawandels auf die öffentliche Gesundheit stellt insbesondere für jene Länder eine unangemessene Belastung dar, die am wenigsten für den Klimawandel verantwortlich sind. Diese Länder sind zudem am wenigsten in der Lage, auf den Klimawandel zu reagieren. Denn es sind vor allem Länder mit grosser Armut, niedrigen und mittleren Einkommen, welche die massivsten Auswirkungen des Klimawandels zu spüren bekommen.

Die Schweiz muss sich auch verstärkt dem internationalen Klimaschutz widmen. Dabei soll sie ihre globale Verantwortung wahrnehmen und ihren angemessenen Anteil zur internationalen Klimafinanzierung leisten, ohne dabei die Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit weiter zu belasten.

Wir fordern deshalb den Bundesrat auf in einem indirekten Gegenvorschlag Anpassungen zu den jeweils relevanten Erlassen vorzulegen. Allenfalls fehlende Verfassungsgrundlagen sollen parallel dazu, respektive gleichzeitig dem Stimmvolk vorgelegt werden. Es ist dabei zu beachten, dass diese Vorlagen mit dem Ziel einer Klimawende auf so wenigen Instrumenten wie nötig basieren und bestehende, wenig wirksame Instrumente ablösen sollen. Die schweizerische Klimapolitik soll erklär- und umsetzbar bleiben und der Klimagerechtigkeit im zeitlichen, sozio-ökonomischen als auch globalen Sinne besondere Bedeutung zumessen. In der Erarbeitung könnten innovative, kooperative Ansätze genutzt werden, um die parlamentarische Phase zu beschleunigen.

Stellungnahme zum direkten Gegenvorschlag des Bundesrates

Wir nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Grundanliegen der Gletscher-Initiative teilt und insgesamt nur wenige Änderungen vorschlägt.

Wir sind jedoch mit den Änderungen nicht einverstanden, denn:

- Eine Dekarbonisierung bedingt einen weitestgehenden Ausstieg aus den fossilen Energien. Dies schreibt der Bundesrat auch in seinen Erläuterungen (Ziffer 4.2 und 5.1). Ein reines Minderungsgebot reicht nicht.
- So weitgehende Ausnahmen bereits auf Verfassungsstufe vorzusehen, lässt am Willen des Verfassungsartikels zweifeln. Ausnahmen müssten auf Gesetzesstufe festgelegt werden, um der jeweiligen tatsächlichen Ausgangslage gerecht zu werden.
- Der erläuternde Bericht (Seite 19) lässt keinen Zweifel darüber, dass der Bundesrat nicht beabsichtigt, die Emissionen linear auf netto-null abzusenken, sondern weiterhin auf Offsets anstatt nur (inländische) Treibhausgas-Senken setzt. Der Begriff der Senken im Originaltext wird so uminterpretiert, dass der Verfassungsartikel lediglich den Status quo bestätigt. Wir sind zwar auch der Meinung, dass die Schweiz Emissionsreduktionen im Ausland mitinitiiert und -finanzieren soll. Diese Reduktionen dürfen jedoch nicht an den schweizerischen Dekarbonisierungspfad angerechnet werden. Diese Fehlinterpretation des Textes (des Gegenvorschlages), die der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht vornimmt, lehnen wir als zentraler Punkt entschieden ab.

Fazit: In der gegenwärtigen Form – und in Kombination mit der Interpretation im erläuternden Bericht, dass Auslandskompensationen mit der Netto-Null-Politik vereinbar sein soll – lehnen wir den direkten Gegenvorschlag ab. Anstelle eines direkten Gegenvorschlages ist ein indirekter Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Antrag für allfälligen direkten Gegenvorschlag

Falls sich der Bundesrat nicht bereit erklärt, einen indirekten Gegenvorschlag zu erarbeiten, so bitten wir den direkten Gegenvorschlag wie folgt zu formulieren:

«Die Bundesverfassung¹ 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 Absenkpfares erforderlichen Instrumente.»

Begründungen:

Die Anpassung in Art 74a, Absatz 2 und den Übergangsbestimmungen 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.

Der neue Absatz 3bis in Art 74a adressiert explizit die beiden grössten Klimaschutzhebel der Schweiz, welche im eingereichten Verfassungsartikel so fehlen. Die grauen Treibhausgasemissionen in importierten Gütern übersteigen schon heute die im Inland ausgestossenen Emissionen. Nur wenn diese im Gleichschritt reduziert werden, kann die Schweiz somit einen angemessenen Beitrag leisten. Die resultierenden Emissionen von Direktinvestitionen und die Emissionen, welche der Finanzplatz mitsteuert, erreichen ein Mehrfaches der Inlandemissionen. Dies sind somit die offensichtlichsten Hebel der Schweiz, um global einen relevanten Beitrag gegen die Erderhitzung und Klimakrise zu leisten.

Der neue Absatz 4bis in Art 74a stellt sicher, dass einerseits die verfassungsmässige Grundlage zur Finanzierung von Massnahmen sowohl gegen die Verschärfung als auch die schädlichen Auswirkungen der Klimaveränderung geschaffen wird. Dies auch als Antwort auf die bisherige Interpretation des Bundesamtes für Justiz, wonach Lenkungsabgaben nicht auch für Klima-Anpassungsmassnahmen verwendet werden dürfen. Andererseits soll auch die verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden, damit z.B. bisherige flat-rates (z.B. Strassenverkehrsabgaben) in Zukunft ebenfalls nach dem Verursacherprinzip erhoben werden können. Falls es nötig ist, hierzu Art. 82, Abs.3 zu streichen, soll der Bundesrat dies ebenfalls beantragen.