



zu 21.501

Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto- Null-Treibhausgasemissionen bis 2050

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrates vom 25. April 2022**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 3. Juni 2022

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022 betreffend die parlamentarische Initiative 21.501 «Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Juni 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» wurde am 27. November 2019 vom Verein Klimaschutz Schweiz mit 113 125 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative sieht die Einfügung eines neuen Verfassungsartikels zur Klimapolitik vor (Art. 74a der Bundesverfassung¹, BV), der verlangt, dass die Schweiz ab 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstossen soll, als in sicheren Treibhausgassenken dauerhaft gespeichert werden können.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) hat die Beratungen zur Gletscher-Initiative gestützt auf die Botschaft vom 11. August 2021² zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik) am 12. Oktober 2021 aufgenommen und das Initiativkomitee angehört. Die UREK-N beschloss mit 15 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, damit rasch eine griffige Lösung auf Gesetzesstufe vorliegt. Sie hat dafür die Kommissionsinitiative 21.501 «Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050» eingereicht. Dieser hat die UREK-S am 15. November 2021 mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge gegeben.

Parallel zu den Arbeiten am indirekten Gegenvorschlag empfahl die UREK-N an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2022 die Gletscher-Initiative mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Ablehnung und sprach sich mit 14 zu 11 Stimmen für einen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates modifizierten direkten Gegenentwurf aus. So sollen alle Optionen offengehalten werden. Auf den modifizierten direkten Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative ist der Nationalrat in der Frühlingssession 2022 mit 108 zu 70 Stimmen bei 14 Enthaltungen eingetreten und hat diesen in der Gesamtabstimmung mit 104 zu 67 Stimmen bei 21 Enthaltungen angenommen. Zudem hat sich der Nationalrat einstimmig für eine Verlängerung der Frist für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr ausgesprochen.

Entsprechend hat die UREK-N die Arbeiten gestützt auf den am 15. Februar 2022 mit 22 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung gefällten Grundsatzentscheid, der Gletscher-Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, am 21. März 2022 fortgesetzt. An der Sitzung vom 25. April 2022 hat die UREK-N den Erlassentwurf sowie den zugehörigen erläuternden Bericht mit 17 zu 7 Stimmen verabschiedet. Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen wurde mit 17 zu 7 Stimmen gutgeheissen, derjenige über die Finanzierung des Sonderprogrammes zum Ersatz von Heizungsanlagen mit 16 zu 8 Stimmen.

Am 2. Mai 2022 unterbreitete die UREK-N ihren Bericht dem Bundesrat zur Stellungnahme.

¹ SR 101

² BBl 2021 1972; 21.055

2 Stellungnahme des Bundesrates

Mit seinem Beschluss vom 28. August 2019, bis zum Jahr 2050 über alle Treibhausgasemissionen eine ausgeglichene Klimabilanz anzustreben (Netto-Null-Emissionen), verfolgt der Bundesrat grundsätzlich das gleiche Ziel wie die Gletscher-Initiative. Er hat dieser deshalb mit seiner Botschaft vom 11. August 2021³ einen direkten Gegenentwurf gegenübergestellt. Der vorliegende indirekte Gegenvorschlag übernimmt die zentralen Punkte dieses direkten Gegenentwurfs, weshalb der Bundesrat die Vorlage begrüsst. Der Bundesrat hat in der langfristigen Klimastrategie der Schweiz vom 27. Januar 2021⁴ aufgezeigt, dass die Erreichung des Netto-Null-Ziels 2050 technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Insofern geht der Bundesrat davon aus, dass alle im indirekten Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative festgehaltenen Ziele, Zwischenziele und Richtwerte eingehalten werden können.

2.1 Der indirekte Gegenvorschlag als Rahmen für die künftige Klimapolitik der Schweiz

Der vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz ist so konzipiert, dass er sich auf die grossen Leitlinien beschränken soll, die eine Weichenstellung Richtung Netto-Null-Emissionen begünstigen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Massnahmen zur Erreichung der Ziele nicht im indirekten Gegenvorschlag, sondern später in erster Linie im CO₂-Gesetz geregelt werden sollten, wie dies auch Artikel 11 des Erlassentwurfs vorsieht. Er kann sich aber mit wenigen zielgerichteten Massnahmen einverstanden erklären, sofern sie ein konkretes und punktuelles Anliegen adressieren, welches für die Erreichung des Netto-Null-Ziels möglichst schnell angegangen werden muss. Die Netto-Null-Fahrpläne der Industrie erfüllen diese Voraussetzungen. Die Dekarbonisierung der Wirtschaft inklusive der in der Vorlage angedachten Erweiterung auf indirekte Emissionen leistet angesichts der langen Investitionszyklen einen grossen unmittelbaren Mehrwert zur Erreichung des Netto-Null-Ziels 2050. Allerdings sollen mit dieser Vorlage hierfür keine Finanzhilfen beschlossen werden (vgl. Ziff. 2.3) und die Artikel 6 und 7 folglich gestrichen werden. Das Förderprogramm führt während sechs Jahren zu Mehrbelastungen von 200 Millionen Franken pro Jahr. Dazu fehlt der Spielraum im Bundeshaushalt.

Das vorgeschlagene Sonderprogramm zum Ersatz von elektrischen Widerstandsheizungen, fossilen Heizsystemen und Warmwasseraufbereitungsanlagen (vgl. Ziff. 2.6) erachtet der Bundesrat vor dem Hintergrund des Ukraine-Kriegs hingegen als vorzuziehend.

Der Bundesrat wird im dritten Quartal 2022 mit einer Botschaft zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024 ans Parlament gelangen. Diese Revision wird somit das erste Gesetz im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Gletscher-Initiative sein.

³ Vgl. Fussnote zu Ziff. 1

⁴ www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Fachinformationen > Ziele der Klimapolitik > Verminderungsziele > Ziel 2050

2.2 Die Ziele aus dem Übereinkommen von Paris

Der Bundesrat begrüsst, dass mit dem Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz alle drei Ziele aus dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015⁵ abgedeckt und im Zweckartikel präzisiert werden. Dies ist ein wichtiger Schritt für die Ausgestaltung der künftigen Klimapolitik der Schweiz.

Zum ersten Ziel – die Verminderung der Treibhausgasemissionen und die Anwendung von Negativemissionstechnologien – gibt die Vorlage als Kernstück in Artikel 3 Absatz 1 die Erreichung von Netto-Null-Emissionen in der Schweiz bis spätestens 2050 vor. Sie geht aber sogar noch etwas weiter und verlangt in Artikel 3 Absatz 2, dass die Emissionsbilanz nach 2050 insgesamt negativ werden muss. Dies ist konsistent mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen: Nur wenn die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wieder sinkt, kann die globale Erwärmung mit einer genügend hohen Wahrscheinlichkeit auf 1,5 Grad Celsius begrenzt werden. Die Verankerung von Zwischenzielen bis 2050 in Artikel 3 Absatz 3 ist ein weiteres zentrales Element in der Vorlage. Zusammen mit den Richtwerten für die Absenkung der Emissionen in den einzelnen Sektoren in Artikel 4 gibt die Vorlage der Schweizer Wirtschaft Planungs- und Investitionssicherheit und reduziert die Gefahr von zukünftigen teuren Fehlinvestitionen. Die Richtwerte in Artikel 4 geben ausserdem vor, welchen Beitrag jeder Sektor an das Netto-Null-Ziel leisten soll.

Für die Erreichung von Netto-Null-Emissionen müssen nicht vermeidbare Restemissionen durch die Abscheidung und anschliessende Speicherung von fossilen oder prozessbedingten CO₂-Emissionen (Carbon Capture and Storage, CCS) vermindert und durch Negativemissionstechnologien (NET) ausgeglichen werden. Der Bundesrat hat den Bedarf in seinem Bericht vom 2. September 2020 zum Postulat Thorens Goumaz (18.4211 «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftige klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?») und in der langfristigen Klimastrategie der Schweiz ausgewiesen. Es steht im Einklang mit dem Massnahmenplan des Bundesrates⁶, dass Bund und Kantone gemäss Artikel 3 Absatz 5 die Rahmenbedingungen zur Schaffung von genügend Speicher für Kohlenstoff im In- und Ausland bis spätestens 2050 schaffen sollen. Eine entscheidende Rolle kommt aber auch der Privatwirtschaft zu, die nötigen Investitionen zu tätigen.

Der Bundesrat begrüsst ausserdem, dass Artikel 8 (Ziel zur Anpassung an den Klimawandel) und Artikel 9 (Ziel zur klimafreundlichen Ausrichtung der Finanzmittelflüsse) auch die zwei weiteren Ziele des Übereinkommens von Paris präzisieren.

2.3 Finanzhilfen an Unternehmen mit Netto-Null-Fahrplänen

Mit dem indirekten Gegenvorschlag sollen den Unternehmen Grundlagen zur Verfügung gestellt werden, um mit sogenannten Netto-Null-Fahrplänen ihre Geschäftstätigkeit auf das Netto-Null-Ziel auszurichten. Die Ausarbeitung dieser Fahrpläne bleibt

⁵ SR 0.814.012

⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 2022 «CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien. Wie sie schrittweise zum langfristigen Klimaziel beitragen können»; abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima [Aktuelle Mitteilungen, 18. Mai 2022]

freiwillig. Für die treibhausgasintensiven Unternehmen der Industrie sind jedoch weitere Anreize notwendig. Der Bundesrat hat daher in der Vernehmlassungsvorlage vom 17. Dezember 2021⁷ zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024 eine Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems (EHS) und der CO₂-Verminderungsverpflichtungen vorgeschlagen.

Der vorliegende Erlassentwurf und insbesondere die Verpflichtung in Artikel 5 Absatz 1 konzentriert sich gemäss dem Bericht der UREK-N auf Unternehmen aus der Industrie, dem Gewerbe und der Dienstleistung, nicht aber auf Landwirtschaftsbetriebe. Da die Herausforderungen für die Landwirtschaft betreffend Verminderung der Treibhausgasemissionen nicht mit der Industrie vergleichbar sind, kann der Bundesrat diese Ausnahme nachvollziehen. Es ist aber wichtig, dass dieser Bereich mit speziellen und zielgerichteten Massnahmen über die Agrargesetzgebung angegangen wird.

2.4 Absicherung von öffentlichen Infrastrukturen

Mit der Vorlage soll es möglich sein, dass der Bund über den bis im Jahr 2030 befristeten Verpflichtungskredit Bürgschaften zur Absicherung von Risiken bei Investitionen in öffentliche Infrastrukturen gewähren kann. Solche öffentlichen Infrastrukturbauten sind für die Erreichung des Netto-Null-Ziels entscheidend. Das können beispielsweise thermische Netze oder CO₂-Transportleitungen sein.

Für die finanzielle Absicherung von thermischen Netzen hat der Bundesrat in der Vernehmlassung vom 17. Dezember 2021 zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024 eine zusätzliche Einlage in den Technologiefonds vorgeschlagen. Für andere wichtige Bauten wie CO₂-Transportleitungen werden bis zum Jahr 2030 keine wesentlichen Vorhaben erwartet. In diesem Sinne ist eine Verankerung dieser Massnahme im indirekten Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative für den Bundesrat nicht zentral. Der Bundesrat wird bis Ende 2024 verschiedene Möglichkeiten für die Finanzierung von wichtiger Netto-Null-Infrastruktur prüfen und dann im Hinblick auf die Klimapolitik nach 2030 konkrete Vorschläge unterbreiten.

Die langfristige Perspektive von Infrastrukturinvestitionen ist mit dem sechsjährigen Verpflichtungskredit nur schwer vereinbar. Solche Projekte haben eine lange Planungsphase und dürften daher nicht vor 2030 bewilligt werden können.

2.5 Vorbildfunktion Bund, Kantone und Gemeinden

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 des indirekten Gegenvorschlags sollen Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erreichung des Netto-Null-Ziels eine Vorbildfunktion einnehmen. Präzisiert wird dieses Ziel für die zentrale Bundesverwaltung: Diese soll bis zum Jahr 2040 mindestens Netto-Null-Emissionen aufweisen. Neben den direkten und indirekten Emissionen sollen dabei auch die Emissionen berücksichtigt werden, die vor- und nachgelagert durch Dritte verursacht werden. Zusätzlich sollen die Kantone für ihre zentralen Verwaltungen und die staatsnahen Betriebe anstreben, ab 2040 mindestens Netto-Null-Emissionen aufzuweisen.

⁷ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen 2021 > UVEK

Der Bundesrat ist sich der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bewusst und unterstützt deren Aufnahme in den indirekten Gegenvorschlag. Der Einbezug der indirekten Emissionen wird aber auch in der Beschaffung zu Mehrkosten für den Bund führen (z. B. beim Strassenbau).

Die Bundesverwaltung nimmt schon heute ihre Verantwortung zur Minderung des Treibhauseffekts wahr. Am 3. Juli 2019 hat der Bundesrat das Klimapaket Bundesverwaltung verabschiedet. Er hat die zivile Bundesverwaltung damit beauftragt, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber 2006 zu reduzieren. Die verbleibenden Treibhausgasemissionen ab 2020 müssen vollständig kompensiert werden.

Hingegen beantragt der Bundesrat aus verfassungsrechtlichen Gründen, die Gemeinden bei der Vorbildfunktion in Artikel 10 Absatz 1 und in der Sachüberschrift auszuklammern und somit der Kommissionsminderheit Page zu folgen. In Berücksichtigung des bundesstaatlichen Aufbaus der Schweiz und der Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV) spricht der Bund grundsätzlich nur die Kantone, nicht aber auch die Gemeinden an, ausser es liegen wichtige Gründe vor. Nach Auffassung des Bundesrats sollte vorliegend von diesem Grundsatz nicht abgewichen werden.

2.6 Sonderprogramm zum Heizungersatz

Der indirekte Gegenvorschlag stellt während zehn Jahren bis zu 200 Millionen Franken pro Jahr aus dem allgemeinen Bundeshaushalt für den Ersatz von fossilen Heizungsanlagen, elektrischen Widerstandsheizungen und Warmwasseraufbereitungsanlagen durch eine erneuerbare Wärmequelle, eine Wärmepumpe oder einen Anschluss an ein Fernwärmenetz bereit. Über den finanziellen Anreiz sollen möglichst rasch zusätzliche Heizungsanlagen ersetzt und so die CO₂-Emissionen des Gebäudeparks und der Strombedarf im Winter weiter gesenkt werden.

Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit, im Gebäudebereich die klima- und versorgungspolitisch problematischen Heizungsanlagen schneller als bisher zu ersetzen. Mit seiner Vernehmlassungsvorlage vom 17. Dezember 2021 zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024 geht der Bundesrat in eine ähnliche Richtung. So hat er vorgeschlagen, 40 Millionen Franken aus den Einnahmen aus der CO₂-Abgabe für ein Impulsprogramm zugunsten des Heizungersatzes bereitzustellen (Art. 34 Abs. 3). Angesichts des Ukraine-Kriegs hat sich die Dringlichkeit, die Abhängigkeit von den fossilen Energien zu verringern, deutlich verstärkt. Aus diesem Grund begrüsst der Bundesrat den Vorschlag der Kommission, ein Sonderprogramm zum Ersatz von Heizungsanlagen zu lancieren. Dieses soll zusätzlich zu den in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Massnahmen mithelfen, dass möglichst viele Hausbesitzerinnen und Hausbesitzer den Ersatz ihrer Öl- oder Gasheizung finanzieren können. Für den Bundesrat ist es wichtig, dass die Mittel des Sonderprogramms ins bestehende Gebäudeprogramm fliessen, um den Vollzugsaufwand möglichst gering zu halten.

2.7 Verhältnis zu anderen Erlassen

Mit dem indirekten Gegenvorschlag sind auch Vorschriften anderer Bundeserlasse und kantonaler Erlasse, insbesondere in den Bereichen CO₂, Umwelt, Energie, Raumplanung, Finanz-, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassen- und Luftverkehr sowie Mineralölbesteuerung, so auszugestalten und anzuwenden, dass sie zur Erreichung der Ziele nach diesem Gesetz beitragen.

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich, dass auch diese Vorschriften zur Zielerreichung der Vorlage beitragen sollen. Er beantragt aus verfassungsrechtlichen Gründen jedoch, in Artikel 12 des Erlassentwurfs eine weniger verpflichtende Formulierung vorzusehen, da die Kantone insbesondere in den Bereichen Energie und Raumplanung über eigene Kompetenzen verfügen.

Mit Blick auf eine korrekte Ausübung der politischen Rechte sollte die Bundesversammlung nach Auffassung des Bundesrates der Volksinitiative einen einzigen Erlass als Alternative gegenüberstellen. Ein indirekter Gegenvorschlag, dessen Inkrafttreten gemäss Artikel 15 Absatz 2 einen Rückzug oder die Ablehnung der Initiative bedingt, ist mit einem direkten Gegenentwurf nicht kompatibel.

3 Anträge des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt Zustimmung zum Entwurf der UREK-N gemäss Kommissionmehrheit mit folgenden Ausnahmen:

3.1 Entwurf Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz

Art. 6

Der Bundesrat beantragt Streichung.

Art. 7

Der Bundesrat beantragt Streichung.

Art. 10 Abs. 1

Der Bundesrat beantragt Zustimmung zum Antrag der Kommissionminderheit Page, Egger Mike, Graber, Imark, Rösti, Rügger, Wobmann.

Art. 12 Abs. 1

Der Bundesrat beantragt folgende Fassung:

¹ Vorschriften anderer Bundeserlasse und kantonaler Erlasse, insbesondere in den Bereichen CO₂, Umwelt, Energie, Raumplanung, Finanz-, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassen- und Luftverkehr sowie Mineralölbesteuerung, sollen so ausgestaltet und angewendet werden, dass sie zur Erreichung der Ziele nach diesem Gesetz beitragen.

3.2 Entwurf Bundesbeschluss über die Finanzierung von neuartigen Technologien und Prozesse

Der Bundesrat beantragt Streichung.