

Erläuterungen¹

Eidgenössische Volksinitiative

Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)

Diese Erläuterungen zum Initiativtext haben zum Ziel, die Begriffe aus dem Initiativtext zu erklären und ihre Bedeutung und Auswirkungen auf die Umsetzung der Initiative darzulegen. Die Erläuterungen folgen dem Initiativtext Abschnitt für Abschnitt.

Titel der Initiative

Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)

Der Titel der Initiative fasst das Anliegen zusammen: eine gerecht finanzierte Investitionspolitik für die ökologische Transformation. Die Initiative soll Arbeitsplätze mit guten Bedingungen schaffen und sichern sowie die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und stärken und so Wohlstand für alle gewährleisten. Der Kurztitel hebt das zentrale Instrument der Initiative – den Klimafonds – hervor.

Platzierung in der Verfassung

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:
Art. 103a Förderung einer sozial gerechten Energie- und Klimapolitik

Die Initiative verlangt einen neuen Artikel 103a in der Bundesverfassung. Der Inhalt der Initiative ersetzt keine geltenden Bestimmungen in der Bundesverfassung. Er ergänzt bestehende Massnahmen, wie Instrumente für verursachergerechte Finanzierungen und Lenkungsabgaben. Die Finanzierung über den Klimafonds ergänzt diese.

Der Artikel 103a folgt auf den Artikel 103 «Strukturpolitik». Damit kommt zum Ausdruck, dass die Initiative auf eine strukturelle Änderung (Transformation) der Wirtschaft abzielt. Der Titel des Artikels zeigt zudem, in welchem Bereich Veränderungen erzielt werden sollen, nämlich im Bereich der Energie- und Klimapolitik. Die Dekarbonisierung (Energiewirtschaft in Richtung eines niedrigeren Umsatzes von Kohlenstoff), der sparsame und effiziente Energieverbrauch sowie die Finanzierung der Massnahmen beeinflussen den strukturellen Rahmen der Wirtschaft. Zudem hat die Transformation in diesem Bereich weitreichende Folgen für die anderen Teile der Wirtschaft, etwa durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Inland und einen tieferen Ressourcenverbrauch, die sich wiederum positiv auf Gesellschaft und Umwelt auswirken. Oder kurz: Klima- und Umweltschutz als Service Public und ein Green New Deal.

Absatz 1: Grundsätze des Verfassungsartikels

¹ Im Einklang mit den internationalen Klimaabkommen bekämpfen Bund, Kantone und Gemeinden die menschengemachte Klimaerwärmung und ihre gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen. Sie sorgen für eine sozial gerechte Finanzierung und Umsetzung der Massnahmen.

¹ Teil der Erläuterungen ist ein Glossar mit den wichtigen Begriffen im Anhang.

Der erste Absatz legt die Grundsätze fest. Die weiteren Bestimmungen dienen der Konkretisierung. Zentral ist hier die Ausrichtung an den internationalen Klimaabkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat. Diese betreffen vor allem das Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen² und das darauf basierende Pariser Klimaabkommen³ sowie die in Zukunft noch folgenden Klimaabkommen. Damit wird sichergestellt, dass die Schweiz Politik in diesem Bereich den internationalen Entwicklungen dynamisch folgt und sich darauf abstützen muss. Mit dem Bezug auf die internationalen Abkommen sind auch weitere Abkommen auf regionalem Niveau gemeint. Die regionalen Abkommen müssen zwangsläufig (zumal die internationalen Abkommen für die Länder rechtlich verbindlich sind) im Einklang mit den internationalen Abkommen stehen. Daher müssen sie nicht speziell erwähnt werden. Das Klimaabkommen von Paris ermöglicht eine Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien. Also sind die «regionalen Abkommen» im internationalen Abkommen erfasst. Das internationale Recht, auf das der Text verweist, umfasst somit auch regionale Abkommen gemäss Art. 190 der Bundesverfassung über das anwendbare Recht.

Mit dem Bezug zu den internationalen Abkommen soll zudem auch die internationale Klimafinanzierung gestärkt werden, um Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern zu finanzieren und Verluste und Schäden aufgrund des Klimawandels zu entschädigen.

Die Formulierung «sozial gerechte Finanzierung» verweist darauf, dass der Klimafonds mit allgemeinen Bundesmitteln zu finanzieren ist.

Absatz 2: Schwerpunkte der finanziellen Unterstützung durch den Bund

² Der Bund unterstützt insbesondere:

Der Absatz 2 zählt konkrete Massnahmenfelder auf, in denen der Bund finanzielle Unterstützung leisten soll. Es ist aber natürlich nicht ausgeschlossen, dass der Bund in weiteren Bereichen Fördermassnahmen ergreift oder Investitionen tätigt, die dem Ziel in Absatz 1 entsprechen. Es liegt am Gesetzgeber, weitere solche Bereiche wie die internationale Klimafinanzierung zu definieren. Der Text schliesst dies nicht aus.

Absatz 2 Buchstabe a.: Dekarbonisierung

a. die Dekarbonisierung von Verkehr, Gebäuden und Wirtschaft;

Im Buchstabe a. geht es um die klassische Strategie zur Reduktion der CO₂-Emissionen in den wichtigsten Bereichen. Mit dem Begriff «Dekarbonisierung» wird der Schwerpunkt auf eine fossilfreie Energieversorgung gelegt. Weitere Bereiche mit nicht-fossilen Treibhausgasemissionen (u.a. Land- und Ernährungswirtschaft) sind gemäss Absatz 1 nicht ausgeschlossen. In diesen Bereichen ist allerdings der Handlungsbedarf weniger gross oder es geht – wie im Fall der Landwirtschaft – nicht um einen grösseren Finanzbedarf, sondern um eine andere Verteilung der Mittel bei gleichbleibendem Gesamtvolumen. Diese Umverteilung ist Sache der Agrarpolitik und kann nicht über den Klimafonds gelöst werden. Zudem wird nicht die «vollständige» Dekarbonisierung angestrebt, da es Anwendungen und Prozesse gibt (z.B. Flugzeuge, industrielle Prozesse), für die es keine praktikablen

² www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/internationale-klimapolitik--klimakonvention.html

³ www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/das-uebereinkommen-von-paris.html

Das Pariser Klimaabkommen ist umfassend und zielt auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen, die Anpassung an den Klimawandel und generell die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen. Das Abkommen dient somit gleichermaßen auch dem Schutz der vom Klimawandel betroffenen Biodiversität und dem Beitrag der Biodiversität für die Bekämpfung der Folgen des Klimawandels.

kohlenstofffreie Alternativen gibt und die auf Bio- und synthetische Brenn- und Treibstoffe angewiesen sind.

Bei den Gebäuden stehen Sanierungen und erneuerbarer Heizungsersatz im Vordergrund. Der Handlungsbedarf ist in diesem Bereich nach wie vor sehr gross, denn die Sanierungsrate ist viel zu tief, und beim Heizen ist der Ersatz durch fossilfreie Heizungssysteme weit davon entfernt zum Standard zu werden. Klimafreundliches Bauen soll die Regel werden.⁴

In der Industrie können Innovationen gefördert werden, die den Treibhausgas-Ausstoss reduzieren, und im Verkehr soll der internationale Bahnverkehr mit Nachtzügen und Hochgeschwindigkeitslinien gestärkt werden. Für den öffentlichen Verkehr in der Schweiz bestehen in der Bundesverfassung bereits rechtliche Grundlagen für Fondsfinanzierungen. Wenn nötig, könnten z.B. Mittel aus dem Bahninfrastrukturfond mit den Mitteln aus dem Klimafonds aufgestockt werden. Der Text der Initiative schliesst dies nicht aus und überlässt es dem Gesetzgeber.

Absatz 2 Buchstabe b.: Energiewende

b. den sparsamen und effizienten Energieverbrauch sowie die Versorgungssicherheit und den Ausbau der erneuerbaren Energien;

Im Buchstabe b. geht es um die Förderung der Energiewende. Im Wesentlichen wiederholt der Text hier die Ziele des Energieartikels 89 der Verfassung.⁵ Neu sollen die Ziele auch mittels finanzieller Unterstützung aus dem Klimafonds erreicht werden.

Absatz 2 Buchstabe c.: Bildungsoffensive

c. die notwendigen Aus-, Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen inklusive Beiträge für den Ausgleich des Einkommensausfalls während der Ausbildungszeit;

Für den Klimaschutz und die Energiewende fehlen heute Zehntausende Fachkräfte. Es braucht neue Kompetenzen für die ökologische Wende. Daher braucht es unbedingt auch eine Aus- und Weiterbildungsoffensive. Dabei müssen die Einkommensausfälle während der Umschulung ausgeglichen werden, denn das Risiko der mangelnden Existenzsicherung ist die grösste Hürde beim Entscheid für eine Umschulung oder Weiterbildung.

Absatz 2 Buchstabe d.: Senken

d. nachhaltige und insbesondere natürliche Karbonsenken;

Der Bericht des Weltklimarats zum 1.5 Grad Ziel hat gezeigt,⁶ dass es zum Erreichen dieses Ziels negative Emissionen braucht – also den Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre. Mit der Initiative sollen darum auch solche Massnahmen gefördert werden. Die Priorität liegt bei natürlichen Senken, welche CO₂ speichern, wie Bäume oder Moorböden. Aber auch technische Massnahmen wie Carbon Capture and Storage (CCS) sollen unterstützt werden.

⁴ www.klimaoffensive.ch/

⁵ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_89

⁶ www.ipcc.ch/sr15/

Mit dem Begriff «nachhaltig» wird sichergestellt, dass Senken keine kurzfristigen Lösungen sind und nicht zu Lasten von Mensch und Umwelt realisiert werden. Diese Gefahr droht sonst besonders, wenn es sich um Senken im Ausland handelt.

Absatz 2 Buchstabe e.: Biodiversität

e. die Stärkung der Biodiversität insbesondere zur Bekämpfung der Folgen der Klimaerwärmung.

Die Biodiversitäts- und die Klimakrise hängen eng zusammen. Massnahmen gegen Klimawandel und Biodiversitätsverlust können sich umgekehrt gegenseitig unterstützen.⁷ Daher muss auch die Biodiversität gestärkt werden. Dadurch verbessert sich auch die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel (Resilienz). Dies hält auch das Pariser Klimaabkommen in Artikel 7 fest, wonach die Vertragsparteien die Stärkung der Widerstandsfähigkeit ökologischer Systeme, unter anderem durch wirtschaftliche Diversifizierung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,⁸ in ihren nationalen Politiken sicherstellen sollen.

Absatz 3: Klimafonds

³ Für die Finanzierung der bundeseigenen Vorhaben und für finanzielle Beiträge an die Vorhaben von Kantonen, Gemeinden und Dritter verfügt der Bund über einen Investitionsfonds. Der Fonds oder von ihm beauftragte Dritte können auch Kredite, Garantien oder Bürgerschaften gewähren

Im Absatz 3 wird als zentrales Instrument ein Investitionsfonds verankert. Damit sollen bundeseigenen Vorhaben aber auch Beiträge an Kantone, Gemeinden und Dritte finanziert werden. Nebst direkten Beiträgen sind auch günstige Kredite, Garantien oder Bürgerschaften möglich, wobei Rückzahlungen und allfällige Zinsen wieder in den Fonds fliessen.

Die Infrastrukturfonds für die Bahn sowie für den Agglomerationsverkehr und die Nationalstrassen haben gezeigt, dass sich die Infrastrukturplanung und -realisierung auf mehrjährige Zeiträume erstrecken und Finanzierung im Rahmen von Jahresbudgets nicht zweckmässig ist. Auch beim Ersatz fossiler Energien und bei der Förderung von Biodiversität handelt es sich oft um Investitionsvorhaben, für die es eine Planungssicherheit von mehreren Jahren braucht. Darum ist ein Fonds die beste Lösung.

Zentral für den neuen Verfassungsartikel ist, dass die Finanzierung und Umsetzung sozial gerecht sein sollen (im Sinne der «just transition»). In erster Linie geht es dabei darum, dass die finanziellen Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse stammen sollen, um Haushalte mit tiefem Einkommen und wenig Ausweichmöglichkeiten in den Bereichen Wohnen, Mobilität und Konsum zu entlasten. Der Gesetzgeber hat die Einzelheiten der Äufnung des Fonds zu regeln und ist entsprechend an die Grenzen der Bundesverfassung gebunden. Das heisst zum Beispiel, dass eine Zusatzfinanzierung durch die Nationalbank aktuell nicht möglich ist, da dies eine Verfassungsänderung bei Artikel 99 Bundesverfassung voraussetzt. Dies ist in der Initiative aber nicht vorgesehen.

⁷ biodiversitaet.scnat.ch/publications/uuid/i/4bb62ca1-4819-570d-beb1-ee58eabea746-Klimawandel_und_Biodiversitaet%3%A4tsverlust_gemeinsam_angehen

⁸ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/619/de#art_7

Die Formulierung «sozial gerechte Finanzierung» von Abs. 1 sowie die Formulierungen aus den Übergangsbestimmungen definieren konkret, dass der Fonds durch den Bund zu finanzieren ist. Die Übergangsbestimmungen machen deutlich, dass die Fondszahlungen nicht zu Ausgaben, die der Schuldenbremse unterliegen, dazugerechnet werden.

Absatz 4: Gesetzgebungsauftrag

⁴ Das Gesetz regelt die Einzelheiten

Im Absatz 4 wird schliesslich festgelegt, dass die Details auf Gesetzesebene geregelt werden. Damit ist auch möglich, je nach Bedarf zusätzliche Schwerpunkte zu setzen und sich an den Fortschritt in den verschiedenen Bereichen anzupassen.

Artikel 197: Vorgaben zur Umsetzung in den Übergangsbestimmungen

Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. XX

Der Fonds gemäss Art. 103a Abs. 3 wird vom Bund spätestens ab dem dritten Jahr nach Annahme der Volksinitiative bis 2050 jährlich mit Mitteln in der Höhe von 0,5% bis 1% des Schweizerischen Bruttoinlandproduktes gespeist. Dieser Betrag wird im Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben gemäss Art. 126 Abs. 2 nicht mitgerechnet. Er kann angemessen gesenkt werden, wenn die Schweiz ihre nationalen und internationalen Klimaziele erreicht hat.

Die Initiative legt kein detailliertes Investitionsprogramm fest. In den Übergangsbestimmungen wird aber ein grober finanzieller Rahmen festgelegt: 0,5% bis 1% des Schweizerischen Bruttoinlandproduktes sollen jährlich für die Umsetzung des neuen Artikel 103a zur Verfügung stehen. Innerhalb dieses Finanzrahmens sollen die Mittel wirksam und effizient eingesetzt werden. Zudem soll für den Fonds die Schuldenbremse nicht gelten, damit die nötigen Mittel auch wirklich zur Verfügung stehen.

Da die Initiative eine Transformation bezweckt, wird irgendwann der Zeitpunkt kommen, an dem die Transformation umgesetzt ist. Zudem fliessen Rückzahlungen von vergebenen Krediten ebenfalls in den Fonds. Entsprechend soll bei Erreichung der Ziele der Finanzrahmen gesenkt werden. Damit wird sichergestellt, dass nicht unbeschränkt Milliarden ausgegeben werden.

Anhang

Glossar mit wichtigen Begriffen

Dekarbonisierung

Der Begriff «Dekarbonisierung» bezieht sich auf Kohlenstoff und meint die Verringerung des Kohlenstoffgehalts bei den energetisch genutzten Ressourcen. In erster Linie sind dies fossile Brenn- und Treibstoffe. Es betrifft aber auch synthetisches Gas und Öl, das chemisch gleich aufgebaut, aber mittels technischer Verfahren künstlich hergestellt wird. Mit Dekarbonisierung geht damit auch ein technologischer Wandel einher: fossile Brenn- und Treibstoffe sollen dort, wo es gute technische Alternativen gibt, nicht einfach durch synthetische ersetzt werden.

Klima⁹

Der Begriff «Klima» steht für die statistische Beschreibung der Gesamtheit aller Wetterabläufe an einem bestimmten Ort über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten. Für die Beschreibung des Klimas werden die Durchschnittswerte und die Schwankungen von Messgrössen wie Temperatur, Niederschlag und Sonnenscheindauer verwendet. Das Klimasystem umfasst nicht nur die Atmosphäre (Luft), sondern auch die Hydrosphäre (Wasser), die Kryosphäre (Eis und Gletscher), die Lithosphäre (Böden), die Biosphäre (Lebewesen) und die Prozesse zwischen diesen Sphären. Das Klimasystem verändert sich, einerseits als Folge der eigenen Dynamik und durch natürliche Einflussfaktoren wie Vulkanausbrüche und Schwankungen der Sonneneinstrahlung, andererseits durch menschliche Aktivitäten.

Klimaschutz¹⁰

Als Klimaschutz wird die Gesamtheit aller Massnahmen zur Vermeidung oder Minderung von Treibhausgasen verstanden. Diese Massnahmen haben zum Ziel, die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen.

Senken und Negativemissionen¹¹

Senken sind das Gegenstück von Emissionen. Während über Emissionen Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen, reduzieren Senken den Gehalt von Treibhausgasen. Der Begriff «Negativemissionen» verweist auf Massnahmen, um mit biologischen und technischen Verfahren CO₂ aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern. Negativemissionstechnologien adressieren, wie auch Vermeidungsmassnahmen, das ursächliche Klimaproblem, nämlich die gegenüber der vorindustriellen Zeit stark erhöhte Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre. Während die Vermeidung die Mehrbelastung der Atmosphäre mit CO₂ verhindert, entlasten Negativemissionstechnologien die Atmosphäre von CO₂.

Biodiversität¹²

Biodiversität ist die Vielfalt des Lebens auf den Ebenen der Ökosysteme (Lebensräume), der Arten (Tiere, Pflanzen, Pilze, Mikroorganismen) und der genetischen Vielfalt, also der Variabilität und Unterschiedlichkeit der Individuen einer Art.

⁹ www.nccs.admin.ch/nccs/de/home/klimawandel-und-auswirkungen/grundlagen-zum-klima/was-ist-das-klima-.html

¹⁰ www.nccs.admin.ch/nccs/de/home/klimawandel-und-auswirkungen/grundlagen-zum-klima/was-bedeutet-klimaschutz-.html

¹¹ www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2018/20184211/Bericht%20BR%20D.pdf

¹² www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/inkuerze.html