DIE GEBIRGSKANTONE
Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Frau
Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Chur, den 23. November 2020

Bundesbeschluss über die Klimapolitik (direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» [Gletscher-Initiative])

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns die Möglichkeit gewährt, uns zum Entwurf für den vorerwähnten Bundesbeschluss vernehmen zu lassen, wofür wir uns bedanken. Nach Einsicht in die Unterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis sowie den beiden Beobachterkantonen Appenzell- Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden gerne wie folgt Stellung:

I. EINLEITUNG

Im Grundsatz begrüsst unsere Konferenz, dass der extremen Gletscher-Initiative ein direkter Gegenvorschlag entgegengestellt wird und darin die Berg- und Randgebiete explizit erwähnt werden. Der Klimawandel stellt gerade für die Berg- und Randgebiete eine zentrale Herausforderung dar. Sie sind von den Auswirkungen des Klimawandels direkt betroffen, etwa indem er negative Auswirkungen auf den (Winter-)Tourismus zeitigt, zu Produktionseinbussen bei der Wasserkraft führen kann und mit einer Zunahme von Naturgefahrenereignissen einhergeht. Die Massnahmen der Klimapolitik sollten aber nicht dazu führen, dass die Berggebiete doppelt bestraft werden: zum einen durch die Auswirkungen des Klimawandels, zum anderen durch Massnahmen, welche die Chancen in den Berggebieten mindern. Unseres Erachtens kann es somit nicht nur darum gehen, «technische» Randbedingungen» in diesen Gebieten zu berücksichtigen. Vielmehr geht es darum die Gesamtsituation in den Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen, d.h. namentlich auch die **wirtschaftliche Entwicklung**. Diese darf durch klimapolitische Massnahmen nicht «erstickt» werden. Im Weiteren gilt es auch der Tatsache **Rechnung zu tragen, dass die Berggebiete überdurchschnittlich viel zur Erreichung der Klimaziele beitragen**.

Präsident: Staatsrat Roberto Schmidt
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

Hinterm Bach 6, Postfach 539, 7001 Chur
Tel. 081 250 45 61, Fax 081 252 98 58
kontakt@gebirgskantone.ch
www.gebirgskantone.ch

Unsere Konferenz ist der Ansicht, dass **folgender zwingender Klärungsbedarf** besteht:

1. **Der Bundesrat muss in der Botschaft ein unzweideutiges Bekenntnis abgeben, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel:**
   a) **nicht als Grundlage dazu genutzt werden kann, andere Politikbereiche zu «übersteuern»;**
   b) **keinerlei Verschiebungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen nach sich zieht, auch keine «schleichenden» Aushöhlungen, wie sie in der Vergangenheit bei der Energiepolitik im Gebäudebereich praktiziert worden sind, und**
   c) **keinerlei Grundlage bietet, um aus klimapolitischen Interessen in die Gewässerhoheit der Kantone einzugreifen (z.B. unter dem Stichwort der «Koordination» oder der «Gesamtplanung» von Kraftwerkprojekten usw.).**

2. **Der Bundesrat muss in der Botschaft darlegen, wie er die gesetzten Ziele zu erreichen gedenkt und diesbezüglich Transparenz bezüglich der Massnahmen zur Zielerreichung, bezüglich der Gewichtung bei Zielkonflikten sowie bezüglich der Wahrung der kantonalen Kompetenzen schaffen.**

3. **Die Berücksichtigung der «Situation» in den Berg- und Randgebieten ist umfassender zu formulieren.**

II. GRUNDLEGENDE BEMERKUNGEN

1. Ausgewogener Gegenvorschlag notwendig

1 Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Gletscher-Initiative mit dem rigiden Verbot fossiler Energieträger zu extrem ist.

2 In Anbetracht dessen, dass der direkte Gegenvorschlag laut den Erläuterungen an den in der Bundesverfassung bereits verankerten Zielen und Zuständigkeiten angeblich nichts ändert (siehe dazu unten Ziff. II/2), könnte man sich eigentlich die Frage der *sachlichen* Notwendigkeit eines direkten Gegenvorschlages stellen. Es könnte nämlich auch darauf verwiesen werden, dass die Initiative «offene Türen einrennt», weil was unter Wahrung anderer öffentlicher Interessen (Versorgungssicherheit, Bevölkerungsschutz, wirtschaftliche Tragbarkeit, Sozialverträglichkeit, Berücksichtigung der besonderen Situation von Berg- und Randregionen) vertretbar ist, bereits umgesetzt wird.

3 Wir sind aber angesichts der gegenwärtigen politischen Debatten rund um den Klimawandel trotzdem der Meinung, dass ein ausgewogener Gegenvorschlag notwendig ist. Die extreme Gletscher-Initiative lässt sich mit einer «milderen» und ausgewogeneren Verfassungsbestimmung besser bekämpfen als mit einer Bezugnahme auf die bereits bestehenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen sowie die ergriffenen Umsetzungsmassnahmen.

4 Unsere Konferenz teilt diese politische Einschätzung, verlangt bei der Erläuterung des direkten Gegenvorschlages aber wesentliche Klärungen. Aus unserer Sicht wird nämlich entscheidend sein, wie dieser direkte Gegenvorschlag schlussendlich umgesetzt wird und inwiefern auch die Herausforderungen und Bedürfnisse der Berggebiete in der Umsetzungsgesetzgebung berücksichtigt werden.

2. Unscharfe Erläuterungen sind klarzustellen

5 Gemäss den Ausführungen des Bundesrates im Erläuternden Bericht (EB):

- hat sich der Bundesrat mit Beschluss vom 28. August 2019 bereits zum Netto-Null-Ziel bis 2050 bekannt und das UVEK mit der Erarbeitung einer langfristigen Klimastrategie bis Ende 2020 beauftragt (EB, S. 14 f.);
- übernehmen auch die Kantone Aufgaben zur signifikanten Reduktion des Energieverbrauchs im Gebäudebereich (EB, S. 15);
- werden die geltenden Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in Bezug auf die Klimapolitik durch die vorgeschlagene Verfassungsnorm nicht tangiert (EB, S. 20);
- übernimmt der Bund im Bereich der Klimapolitik in erster Linie eine koordinative Rolle und stellt Grundlagen bereit (EB, S. 15);
- bleibt die Tragweite von Art. 74 BV (Umweltschutz) durch den vorgeschlagenen neuen Art. 74*a* BV (Klimapolitik) unberührt (EB, S. 24), sondern dient dazu, die bestehende Bestimmung zum Umweltschutz in Bezug auf den Klimaschutz zu präzisieren, indem sie Leitplanken für eine nachhaltige Klimapolitik entlang derer Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen für die Begrenzung der Klimaerwärmung ergreifen;
- konkretisiert die vorgeschlagene neue Verfassungsbestimmung die bestehende Verfassungsbestimmung von Art. 89 BV (Energiepolitik) nur insofern, als Massnahmen zur Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung erarbeitet werden können, die über energiepolitische Aspekte hinausgehen (EB, S. 24), und
- bleiben die Zuständigkeiten der Kantone für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen (Art 89 Abs. 4 BV) nicht berührt.

6 Grosses Unbehagen wecken folgende zwei «diffusen» Erläuterungen zum direkten Gegenentwurf. Was bedeutet es **konkret**, wenn:

- der vorgeschlagene Verfassungsartikel zur Klimapolitik die bestehende Bestimmung zum Umweltschutz in Bezug auf den Klimaschutz *präzisieren, indem sie Leitplanken für eine nachhaltige Klimapolitik entlang derer Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen für die Begrenzung der Klimaerwärmung ergreifen* (EB, S. 24)?
- Art. 89 BV (Energiepolitik) insofern konkretisiere, *als Massnahmen zur Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung erarbeitet werden können, die über energiepolitische Aspekte hinausgehen* (EB, S. 24)?

7 Wir erwarten vom Bundesrat deshalb, dass er in seiner Botschaft ein **unzweideutiges Bekenntnis** dazu abgibt, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel:

a) weder als Grundlage dazu genutzt werden kann, andere Politikbereiche zu «übersteuern», und

b) keinerlei Verschiebungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen nach sich zieht, auch keine «schleichenden» Aushöhlungen, wie sie in der Vergangenheit bei der Energiepolitik im Gebäudebereich praktiziert worden sind.

8 Besonders wichtig ist uns dies auch im Verhältnis zu Art. 76 Abs. 4 BV (Gewässerhoheit). Diese Schnittstelle bleibt im Erläuternden Bericht vollständig unerwähnt. Bei der Dekarbonsierung der Energieversorgung kommt dem Strom aus Wasserkraft eine ganz zentrale Bedeutung zu, denn diese bleibt auch in Zukunft der wichtigste Pfeiler für eine erneuerbare und sichere Stromversorgung der Schweiz.

9 In seiner Botschaft ans Parlament muss der Bundesrat deshalb klarstellen, dass der neu geplante Artikel zur Klimapolitik (Art. 74*a* BV) **keinerlei** Grundlage bietet, um aus klimapolitischen Interessen in die Gewässerhoheit der Kantone einzugreifen (z.B. unter dem Stichwort der «Koordination» oder der «Gesamtplanung» von Kraftwerkprojekten usw.).

Antrag:

Der Bundesrat muss in der Botschaft ein unzweideutiges Bekenntnis abgeben, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel:

a) nicht als Grundlage dazu genutzt werden kann, andere Politikbereiche zu «übersteuern»;

b) keinerlei Verschiebungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen nach sich zieht, auch keine «schleichenden» Aushöhlungen, wie sie in der Vergangenheit bei der Energiepolitik im Gebäudebereich praktiziert worden sind, und

c) keinerlei Grundlage bietet, um aus klimapolitischen Interessen in die Gewässerhoheit der Kantone einzugreifen (z.B. unter dem Stichwort der «Koordination» oder der «Gesamtplanung» von Kraftwerkprojekten usw.).

3. Massnahmen zur Zielerreichung konkret ausweisen

10 Im Rahmen der laufenden Diskussionen zur Revision des Energiegesetzes (EnG) hat der Bundesrat anerkannt, dass die mit der Energiestrategie 2050 beschlossenen Ziele beim Erhalt und Ausbau der erneuerbaren Energien, namentlich bei der Wasserkraft, aus heutiger Sicht nicht erreicht werden können. Gemäss Gletscher-Initiative und auch gemäss direktem Gegenvorschlag würden diese Zielwerte noch um das Doppelte erhöht. Im Zusammenhang mit der künftigen Sicherung und Erweiterung Wasserkraftproduktion folgende Dimensionen zur Diskussion:

		2035	2050	
Bestandessicherung (in GWh/a)				
1	Sicherung der bestehenden Wasserkraftproduktion mittels Konzessionserneuerungen (→ dabei handelt es sich wasserrechtlich, umweltrechtlich, wirtschaftlich und technisch um **Neuanlagen**)	5'000[1)]	20'000[1)]	
2	./. Produktionsverluste wegen den einzuhaltenden Mindestrestwassermengen und zusätzlicher Umweltauflagen	./. 810 – 1'620[2)]	./. 1'090[3)] – 4'790[4)]	
3	**Total mögliche Bestandessicherung**	**3'380 – 4'190**	**15'210 – 18'910**	
Zubau (in GWh/a)			gemäss EST-2050 (Art. 2 Abs. 2 EnG)	mit direktem Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative
4	Zubau-Vorgabe gemäss den verbindlichen Ausbauzielen	2'400	3'100	4'600[5)]
5	Nötiger Zubau zur Kompensation der Verluste wegen den einzuhaltenden Mindestrestwassermengen und zusätzlicher Umweltauflagen (= **Kompensation von Position 2**)	810 – 1'620[2)]	1'090[3)] – 4'790[4)]	1'900[3)] – 4'300[4)]
6	**Total effektiv benötigter Zubau**	**3'210 – 4'020**	**4'090 – 7'890**	**6'500 – 8'900**
7	**Total mögliche Bestandessicherung + Zubau (3 + 6)**	**3'590 – 8'210**	**19'300 – 25'400**	**21'710 – 28'810**

1) Bis im Jahre 2035 enden Konzessionen für eine Stromproduktion aus Wasserkraft im Umfang von 5 TWh und bis im 2050 im Umfang von weiteren 20 TWh (total 2020 – 2050 somit 25 TWh)

2) Bandbreite gemäss Szenarien 1 – 4 des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes (SWV-Faktenblatt «Wasserkraft: Energieeinbussen aus Restwasserbestimmungen, 2018)
3) 1'900 GWh/a gemäss Abschätzung in der Potenzialstudie des BFE von August 2019 abzüglich 810 GWh/a (Szenario 1) bzw. gemäss SWV für die Zeit bis 2035
4) Gemäss SWV-Szenario 4
5) Gemäss EB zur Revision des EnG dürfte der Ausbaupfad 2050 (Zielwert) rund 50% höher ausfallen.

Antrag:

Der Bundesrat muss in der Botschaft **Transparenz bezüglich der Massnahmen zur Zielerreichung, bezüglich der Gewichtung bei Zielkonflikten sowie bezüglich der Wahrung der kantonalen Kompetenzen.** Ein allfälliger Verweis darauf, dass dies im Rahmen der Gesetzgebung erfolgen müsse, reicht nicht aus.

6. Berücksichtigung Berg- und Randgebiete

11 Die Berg- und Randgebiete sind von der Klimapolitik in all den in den Erläuterungen erwähnten Sektorpolitiken in besonderer Weise betroffen. Wir denken da beispielsweise an das CO_2-Gesetz (Verbot fossiler Energien, Sanierung des Gebäudeparks), an die Energiepolitik (Stromproduktion, insbesondere aus Wasserkraft), an die Verkehrspolitik und Mobilität, an die Landwirtschaftspolitik oder an die Waldpolitik und Holzwirtschaft. Wir begrüssen es daher sehr, dass im direkten Gegenvorschlag die Berg- und Randgebiete explizit erwähnt werden. Unseres Erachtens kann es aber nicht nur darum gehen, «technische» Randbedingungen» zu berücksichtigen (z.B. bei der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und der Anbindung an die Fernwärme; EB, S. 21).

12 Vielmehr geht es darum die Gesamtsituation in den Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen, d.h. namentlich auch die **wirtschaftliche Entwicklung**. Diese darf durch klimapolitische Massnahmen nicht «erstickt» werden. In den Berg- und Randgebieten bestehen nämlich grosse Abhängigkeiten von wenigen Wirtschaftszweigen (Tourismus, Bau, Wasserkraft, öffentliche Hand) und sehr beschränkte Möglichkeiten zur Ansiedlung von neuen Betrieben oder Industrien. Gehen Arbeitsplätze verloren, ist es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Berg- und Randgebieten ungleich schwieriger bis unmöglich, in andere Wirtschaftszeige auszuweichen. In der Regel bedeutet ein Arbeitsplatzverlust die Abwanderung.

13 Im Weiteren gilt es auch der Tatsache **Rechnung zu tragen, dass die Berggebiete überdurchschnittlich viel zur Erreichung der Klimaziele beitragen** (geringe Bevölkerungsdichte mit weniger Emissionen; überdurchschnittlich viel Waldfläche, die zur inländischen Senke beitragen; Produktion von CO2-freiem Wasserkraftstrom; Standort für grosse Photovoltaikanlagen usw.).

14 All dem gilt es bei der Formulierung von Absatz 4 (siehe unseren Antrag unten bei III/8.) sowie in den Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates klarer Rechnung zu tragen.

15 Bei der Umsetzung des Gegenvorschlages sind folglich seitens des Bundes auch Massnahmen zu treffen oder zu unterstützen, welche die Bewältigung des Klimawandels unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Berg- und Randgebieten ermöglichen. Zu denken ist hierbei etwa an die Förderung einheimischer erneuerbarer Energieträger, den Ausbau auch des öffentlichen Verkehrs in den Berggebieten und die Anpassung der Verkehrsinfrastrukturen an die Gefährdung durch Naturgefahren, die Förderung der Digitalisierung und die Unterstützung eines nachhaltigen Tourismus.

5. Finanzielle Auswirkungen konkret ausweisen

16 Der Erläuternde Bericht enthält nur allgemein gehaltene Angaben über die finanziellen Auswirkungen und die volkswirtschaftlichen Kosten und deren Nutzen, die mit der Umstellung auf das Netto-Null-Ziel verbunden sind. Auch hier **muss aber Transparenz geschaffen werden, bevor über eine neuen Verfassungsartikel diskutiert und Beschluss gefasst wird**. Auch diesbezüglich fordern wir deshalb, dass in der Botschaft sowohl die finanziellen Auswirkungen der notwendigen Massnahmen auf die Kantone als auch die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Kantone sowie die Verteilwirkungen zu analysieren und auszuweisen sind.

III. DETAILBEMERKUNGEN

6. Art. 74a Abs. 1: Wahrung der Zuständigkeiten / Transparenz bezüglich der Massnahmen und der Gewichtung bei Zielkonflikten

Wir verweisen auf unsere Ausführungen oben unter Ziff. II/2 und II/3.

Antrag

Der Bundesrat muss **in der Botschaft:**

1. ein **unzweideutiges Bekenntnis** abgeben, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel:
   a) weder als Grundlage dazu genutzt werden kann, andere Politikbereiche zu «übersteuern», und
   b) keinerlei Verschiebungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen nach sich zieht, auch keine «schleichenden» Aushöhlungen, wie sie in der Vergangenheit bei der Energiepolitik im Gebäudebereich praktiziert worden sind. I
   c) keinerlei Grundlage bietet, um aus klimapolitischen Interessen in die Gewässerhoheit der Kantone einzugreifen (z.B. unter dem Stichwort der «Koordination» oder der «Gesamtplanung» von Kraftwerkprojekten usw.).
2. darlegen, wie er die gesetzten Ziele zu erreichen gedenkt und diesbezüglich **Transparenz bezüglich der Massnahmen zur Zielerreichung, bezüglich der Gewichtung bei Zielkonflikten sowie bezüglich der Wahrung der kantonalen Kompetenzen.** Ein allfälliger Verweis darauf, dass dies im Rahmen der Gesetzgebung erfolgen müsse, reicht nicht aus.

7. Art. 74a Abs. 1: Regelung internationales Verhältnis

17 Im Gegensatz zum Initiativtext entfällt im Gegenentwurf in Absatz 1 der Zusatz «im Inland und im internationalen Verhältnis». Gemäss erläuterndem Bericht sei dieser nicht erforderlich, weil die Beziehungen zum Ausland bereits in der Bundesverfassung festgehalten sind (Art. 54 Abs. 1 BV). Mit der Formulierung im Initiativtext wird jedoch sichergestellt, dass der Einsatz für die Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung im internationalen Verhältnis auch tatsächlich erfolgt und nicht nur eine Möglichkeit bleibt. Der Klimawandel kann nur dann begrenzt werden kann, wenn das Netto-Null-Ziel weltweit erreicht wird. Daher erachten wir den Einsatz im internationalen Umfeld als zwingend erforderlich, um die Bemühungen der Schweiz zu stützen und fordern deshalb eine entsprechende Präzisierung.

Antrag:

Art. 74a Abs. 1 des Gegenentwurfs ist gemäss Initiativtext anzupassen:

«Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit **im Inland und im internationalen Verhältnis** für die Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung ein».

8. Art. 74a Abs. 4: Berücksichtigung der Berg- und Randgebiete

18 Wir verweisen auf unsere vorstehenden Ausführungen bei Ziff. II/6.

Antrag:

Art. 74a Abs. 4 des Gegenentwurfs ist wie folgt anzupassen:

«Die Klimapolitik ist auf eine Stärkung der Volkswirtschaft und auf Sozialverträglichkeit ausgerichtet, **berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der Berg- und Randgebiete sowie deren Beitrag zur Erreichung der Klimaziele** und nutzt namentlich auch Instrumente der Innovations- und Technologieförderung».

Auch die **Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates** zu Absatz 4 sind im Sinne unserer vorstehenden Ausführungen bei Ziff. II./6. umfassender zu formulieren.

Wir ersuchen Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE

Der Präsident: Der Generalsekretär:

Roberto Schmidt, Staatsrat Fadri Ramming

Geht in Kopie per Mail an:
raphael.bucher@bafu.admin.ch