



25.022

Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)»

vom 29. Januar 2025

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

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

29. Januar 2025

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Die eidgenössische Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)» will einen Fonds des Bundes zur Stärkung des Klimaschutzes und der einheimischen Energieproduktion schaffen. Der Bundesrat anerkennt den hohen Investitionsbedarf, um das Netto-Null-Ziel 2050 zu erreichen. Er lehnt die Initiative jedoch ab, da deren Kernanliegen bereits durch die Weiterentwicklung der Gesetzgebung in der Klimapolitik adressiert wird und weil sie einseitig auf hohe Bundessubventionen setzt. Zudem könnte der geforderte Klimafonds die Schuldenbremse schwächen und den Bundeshaushalt übermässig belasten.

Inhalt der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)» wurde am 22. Februar 2024 mit 102 354 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative will den Klimaschutz und die einheimische Energieproduktion durch zusätzliche öffentliche Investitionen stärken, um die Klimaerwärmung und ihre Folgen im Einklang mit den internationalen Klimaübereinkommen zu bekämpfen. Finanziell unterstützt werden sollen insbesondere die Dekarbonisierung des Verkehrs, der Gebäude und der Wirtschaft, die Energieeffizienz, die Versorgungssicherheit, der Ausbau der erneuerbaren Energien, die notwendigen Bildungsmaßnahmen, nachhaltige und natürliche Kohlenstoffsenken sowie die Stärkung der Biodiversität.

Dazu soll ein Fonds eingerichtet werden, der aus dem Bundeshaushalt gespeist wird. Jährlich sollen Mittel in der Höhe von 0,5 bis 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts in den Fonds fliessen. Dies hätte im Jahr 2023 rund 3,9 bis 7,7 Milliarden Franken entsprochen und würde sich im möglichen Einführungsjahr 2030 schätzungsweise auf 4,8 bis 9,5 Milliarden Franken belaufen. Die Initiative lässt offen, wie der Fonds konkret mit den heute bestehenden Förderungen zusammenwirken soll, beziehungsweise ob und inwieweit die geforderten Mittel zusätzlich zu den heutigen Ausgaben für die zu unterstützenden Zwecke zur Verfügung gestellt werden sollen.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative verfolgt grundsätzlich das gleiche Ziel wie der Bundesrat, nämlich die Bekämpfung der Klimaerwärmung im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris. Das 2019 vom Bundesrat beschlossene Ziel, die Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2050 auf Netto-Null zu reduzieren, wurde im Klima- und Innovationsgesetz verankert, das 2023 von der Stimmbevölkerung angenommen wurde. Der bestehende rechtliche Rahmen verpflichtet den Bundesrat bereits, rechtzeitig Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz vorzulegen. Bundesrat und Parlament kommen dieser Verpflichtung mit verschiedenen Gesetzesvorlagen nach.

Der Bundesrat anerkennt den hohen Investitionsbedarf für den Klimaschutz und den Umbau des Energieversorgungssystems, auf den die Initiative hinweist. Der von den Initiantinnen und Initianten gewählte Ansatz geht dem Bundesrat jedoch zu weit. Ers-

tens stellt die Schweiz bereits umfangreiche Mittel für den Klimaschutz, den Umbau des Energiesystems und die Biodiversität bereit. Mit den bestehenden und den ab 2025 in Kraft tretenden Förder- und Unterstützungsmassnahmen verfügt der Bund auch unter Berücksichtigung möglicher Reduktionen aufgrund des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt über Mittel von rund 2 Milliarden Franken pro Jahr für den Umbau des Energiesystems und die Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen sowie über weitere 600 Millionen Franken pro Jahr für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität. Mit dem revidierten CO₂-Gesetz, dem Klima- und Innovationsgesetz und dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien wird das Kernanliegen der Initiative adressiert. Ein neuer Fonds ist nicht notwendig.

Zweitens will die Initiative, dass die Fondseinlagen über zusätzliche Verschuldung finanziert werden können. Dies würde zu einer Neuverschuldung des Bundes führen und die in der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse schwächen. Würde man die Fondsmittel hingegen mittels Mehreinnahmen finanzieren, wären für die Umsetzung der Initiative voraussichtlich Steuererhöhungen notwendig, die Haushalte und Unternehmen belasten können. Der von der Initiative geforderte Fonds wäre thematisch und finanziell überdimensioniert und würde den Bundeshaushalt übermässig belasten.

Im Gegensatz zu einem Fonds, in dem alle Förderzwecke gebündelt werden, ermöglicht der heute eingeschlagene Weg mit einem Mix von Instrumenten in verschiedenen Spezialgesetzen eine gezielte und bedarfsgerechte Förderung sowie weitere, verursachergerechte Massnahmen. Das Parlament hat zudem jederzeit die Möglichkeit, bei Bedarf auf demokratischem Wege über neue Fördermittel oder Regulierungen zu entscheiden oder bestehende anzupassen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten daher, die Volksinitiative dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen und sie ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|---------------------|
| Übersicht | 2 |
| 1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative | 5 |
| 1.1 Wortlaut der Initiative | 5 |
| 1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen | 6 |
| 1.3 Gültigkeit | 6 |
| 2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative | 6 |
| 2.1 Internationales Umfeld | 6 |
| 2.2 Politischer Kontext der Initiative | 7 |
| 2.3 Wichtige Sektorpolitiken mit Bezug zur Initiative und deren nationale Fördermassnahmen | 9 |
| 2.3.1 Klima- und Energiepolitik | 9 |
| 2.3.2 Biodiversitätspolitik | 14 |
| 2.3.3 Bildungspolitik | 15 |
| 3 Ziele und Inhalt der Initiative | 17 |
| 3.1 Ziel der Initiative | 17 |
| 3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung | 17 |
| 3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes | 18 |
| 3.3.1 Art. 103a Förderung einer sozial gerechten Energie- und Klimapolitik | 18 |
| 3.3.2 Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 15 | 20 |
| 4 Würdigung der Initiative | 23 |
| 4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative | 23 |
| 4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme | 24 |
| 4.2.1 Auswirkungen auf die Erreichung der Klimaziele und auf die Umwelt | 24 |
| 4.2.2 Auswirkungen auf den Bund | 25 |
| 4.2.3 Auswirkungen auf die Kantone | 27 |
| 4.2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 27 |
| 4.2.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft | 28 |
| 4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative | 29 |
| 4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 30 |
| 5 Schlussfolgerungen | 30 |
| Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)» (Entwurf) | BBl 2025 459 |

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 103a Förderung einer sozial gerechten Energie- und Klimapolitik

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

² Der Bund unterstützt insbesondere:

- a. die Dekarbonisierung von Verkehr, Gebäuden und Wirtschaft;
- b. den sparsamen und effizienten Energieverbrauch, die Versorgungssicherheit und den Ausbau der erneuerbaren Energien;
- c. die notwendigen Aus-, Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen inklusive finanzielle Beiträge für den Ausgleich des Einkommensausfalls während der Ausbildungszeit;
- d. nachhaltige und natürliche Karbonsenken;
- e. die Stärkung der Biodiversität, namentlich zur Bekämpfung der Folgen der Klimaerwärmung.

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 vom Bund beauftragte Dritte können auch Kredite, Garantien und Bürgschaften gewähren.

⁴ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 15²

15. Übergangsbestimmung zu Art. 103a (Förderung einer sozial gerechten Energie- und Klimapolitik)

Der Fonds gemäss Artikel 103a Absatz 3 wird vom Bund spätestens ab dem dritten Jahr nach Annahme von Artikel 103a durch Volk und Stände bis 2050 jährlich mit Mitteln in der Höhe von 0,5–1 Prozent des Bruttoinlandproduktes gespeist. Dieser

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

Betrag wird im Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben gemäss Artikel 126 Absatz 2 nicht mitgerechnet. Er kann angemessen gesenkt werden, wenn die Schweiz ihre nationalen und internationalen Klimaziele erreicht hat.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Klimafonds-Initiative wurde am 23. August 2022 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 22. Februar 2024 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 8. April 2024 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 102 354 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat der Bundesversammlung somit spätestens bis zum 22. Februar 2025 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 22. August 2026 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Internationales Umfeld

Als Antwort auf den Klimawandel hat die Staatengemeinschaft am 12. Dezember 2015 das Übereinkommen von Paris (Klimaübereinkommen)⁶ verabschiedet, das erstmals alle Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, verpflichtet, Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen in erster Linie im eigenen Land zu

³ BBI 2022 2070

⁴ BBI 2024 808

⁵ SR 171.10

⁶ SR 0.814.012

ergreifen und langfristig Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Dies mit dem Ziel, die globale Erwärmung deutlich unter der kritischen Schwelle von 2 Grad Celsius zu halten, wobei eine Begrenzung auf 1,5 Grad angestrebt wird. Netto-Null-Emissionen bedeuten eine ausgeglichene Treibhausgasbilanz, das heisst, dass nicht mehr Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen dürfen als natürliche und technische Speicher sicher und dauerhaft aufnehmen können. Neben einer umfassenden Senkung der CO₂- und anderer Treibhausgasemissionen (Vermeidung und Verminderung von Emissionen) erfordert das Erreichen von Netto-Null-Emissionen folglich auch den Einsatz natürlicher und technischer Speicher (sogenannte Senken) zum Ausgleich von nicht oder schwer vermeidbaren Emissionen (Reduktion der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre durch Entnahme und Speicherung).

Die Dekarbonisierung des Verkehrs, des Gebäudeparks und der Wirtschaft, der Umbau des Energiesektors und der Ausbau von Technologien zur CO₂-Entnahme und Speicherung stellen grosse Herausforderungen dar und erfordern hohe Investitionen.

2.2 Politischer Kontext der Initiative

Die Klimagesetzgebung der Schweiz wird im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen periodisch weiterentwickelt. In Umsetzung des Protokolls von Kyoto vom 11. Dezember 1997⁷ zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und des Klimaübereinkommens verlangt das geltende CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011⁸, dass die Treibhausgasemissionen in der Schweiz bis 2020 um 20 Prozent unter das Niveau von 1990 sinken und bis 2024 jährlich um weitere 1,5 Prozent. Das am 11. April 2022 veröffentlichte Treibhausgasinventar für das Jahr 2020 zeigte, dass das gesetzliche Verminderungsziel mit 19 Prozent knapp verfehlt wurde.⁹ Gemäss Treibhausgasinventar vom 15. April 2024 lagen die Emissionen im Jahr 2022 jedoch trotz starkem Bevölkerungswachstum 24 Prozent tiefer als im Jahr 1990, womit die erreichten Verminderungen wieder im geltenden gesetzlich vorgesehenen Rahmen liegen.

Mit der Ratifikation des Klimaübereinkommens am 6. Oktober 2017 hat sich die Schweiz international verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 zu halbieren und im Durchschnitt der Jahre 2021–2030 um 35 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern.

Die Stimmbevölkerung hat am 18. Juni 2023 dem Bundesgesetz vom 30. September 2022¹⁰ über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) zugestimmt. Dieses ist seit 1. Januar 2025 in Kraft. Im Einklang mit dem Klimaübereinkommen verankert das KIG das Ziel im Gesetz, dass die Schweiz ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 auf Netto-Null senken muss (sog. Netto-Null-Ziel), und definiert einen Absenkpfad bis 2050. Das KIG ist als Rahmengesetz konzi-

⁷ SR 0.814.011

⁸ SR 641.71

⁹ Detaillierte Informationen und Statistiken zu den Treibhausgasemissionen der Schweiz sind verfügbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Daten, Indikatoren und Karten > Daten > Treibhausgasinventar.

¹⁰ AS 2023 655

piert. Die Umsetzung der klimapolitischen Ziele erfolgt in den Spezialgesetzen, insbesondere im CO₂-Gesetz. Es adressiert in erster Linie die Bereiche Gebäude, Verkehr und Industrie, die den grössten Teil der Treibhausgasemissionen der Schweiz verursachen.

Die vom Parlament beschlossene Änderung vom 15. März 2024¹¹ des CO₂-Gesetzes für die Periode ab 2025 verankert die Zielsetzung im Gesetz, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 zu halbieren und im Durchschnitt der Jahre 2021–2030 um 35 Prozent zu senken. Neuerungen und Verbesserungen bringt die Revision insbesondere in den Bereichen der Dekarbonisierung der Industrie und des Luftverkehrs oder der Anpassung an den Klimawandel. Sie ist ebenfalls per 1. Januar 2025 in Kraft getreten.¹²

Um die Klimaziele zu erreichen müssen insbesondere im Verkehrs- und im Wärmebereich fossile Energieträger weitgehend durch umweltfreundlich erzeugten Strom ersetzt werden. Das erfordert den zügigen Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Das Bundesgesetz vom 29. September 2023¹³ über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien, das am 9. Juni 2024 von der Schweizer Stimmbevölkerung angenommen wurde, schafft die Grundlage, damit in der Schweiz rasch mehr Strom aus erneuerbaren Energiequellen wie Wasser, Sonne, Wind oder Biomasse produziert werden kann. Das Gesetz umfasst sowohl Förderinstrumente als auch neue Regelungen für die Produktion, den Transport, die Speicherung und den Verbrauch von Strom und führt eine obligatorische Reserve für die Wasserkraft ein.

Ein wesentliches Element der schweizerischen Klima- und Energiepolitik sind Förder- und Unterstützungsmassnahmen, von denen die wichtigsten in Ziffer 2.3 beschrieben sind.

Die Idee eines Klimafonds ist nicht neu. Die Schaffung eines solchen Fonds war im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 vorgesehen, welche am 25. September 2020 vom Parlament verabschiedet wurde. Mit der Ablehnung des Gesetzes am 13. Juni 2021 durch die Schweizer Stimmbevölkerung¹⁴ wurde auch der vorgeschlagene Klimafonds abgelehnt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat am 9. April 2024 im Fall «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland»¹⁵ eine Verletzung von Artikel 8 (Recht auf Privat- und Familienleben) der Konvention vom 4. November 1950¹⁶ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgestellt. Der Bundesrat hat sich an seiner Sitzung vom 28. August 2024 mit dem Urteil befasst.¹⁷ Er ist der Auffassung, dass die Schweiz die klimapolitischen Anforderungen

¹¹ AS 2024 376

¹² AS 2024 376 Ziff. III

¹³ BBl 2023 2301

¹⁴ BBl 2021 2135

¹⁵ EGMR, application no. 53600/20

¹⁶ SR 0.101

¹⁷ Vgl. www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat klärt seine Haltung zum EGMR-Urteil über den Klimaschutz. Vgl. auch die fachliche Einschätzung des BAFU, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Thema Klima > Fachinformationen > Internationales > EGMR-Urteil über den Klimaschutz.

des Urteils erfüllt. Insbesondere mit dem revidierten CO₂-Gesetz hat die Schweiz Massnahmen definiert, um ihre Klimaziele 2030 zu erreichen.

2.3 **Wichtige Sektorpolitiken mit Bezug zur Initiative und deren nationale Fördermassnahmen**

2.3.1 **Klima- und Energiepolitik**

Instrumente und nationale Fördermassnahmen im Klima- und Energiebereich

Das KIG enthält zwei zeitlich beschränkte Förderinstrumente: Erstens ein Impulsprogramm zum Ersatz von Öl-, Gas- und Elektroheizungen sowie zur Effizienzsteigerung im Gebäudebereich (max. 2 Mrd. Franken während 10 Jahren, vgl. Änderung vom 30. September 2022¹⁸ von Art. 50a Energiegesetz vom 30. September 2016¹⁹ [EnG]). Zweitens ein Industrieprogramm für die Anwendung von neuartigen, emissionsreduzierenden Technologien und Prozessen (max. 1,2 Mrd. Franken während 6 Jahren, vgl. Art. 6 KIG). Insgesamt sind somit für die beiden Programme bis 2034 maximal 3,2 Milliarden Franken vorgesehen.

Das CO₂-Gesetz sieht ein breites Spektrum von Massnahmen vor. Zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten gehören die CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe (mit der Möglichkeit der Abgabebefreiung bei gleichzeitiger Verminderungsverpflichtung für Unternehmen) und das Emissionshandelssystem, das die Emissionen der treibhausgasintensivsten Industrieanlagen begrenzt. Beide marktwirtschaftlichen Instrumente erhöhen die Kosten des CO₂-Ausstosses und schaffen damit Anreize für die Verursacher von Emissionen, sparsamer zu konsumieren und vermehrt klimafreundliche Energieträger einzusetzen. So werden Emissionen kostengünstig reduziert. Daneben enthält das CO₂-Gesetz Regulierungen wie die Emissionsvorschriften für neue Fahrzeuge, die Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe, den Technologiefonds sowie gezielte finanzielle Förderungen und Absicherungen wie das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen. Der Technologiefonds verbürgt Darlehen an Schweizer Unternehmen, deren innovative Produkte und Verfahren eine Reduktion von Treibhausgasemissionen ermöglichen (Art. 35 Abs. 1 des revidierten CO₂-Gesetzes).

Das auf Anfang 2025 in Kraft getretene revidierte CO₂-Gesetz führt neue Förderinstrumente ein, wie beispielsweise den zweckgebundenen Einsatz der Erlöse aus den Versteigerungen von Emissionsrechten von Anlagen für die Anpassung an den Klimawandel und für Dekarbonisierungsmassnahmen in der Industrie (Art. 37b des revidierten CO₂-Gesetzes). Insgesamt sieht das revidierte CO₂-Gesetz Fördermittel in der Höhe von 587–592 Millionen Franken pro Jahr vor. Über die gesamte Periode 2025–2030 sind dies rund 3,5 Milliarden Franken.

¹⁸ AS 2023 655

¹⁹ SR 730.0

Der Bundesrat hat am 20. September 2024 Eckwerte eines Entlastungspakets für den Bundeshaushalt verabschiedet.²⁰ Zu den Entlastungsmassnahmen gehört auch eine Priorisierung der Subventionen für die Klima- und Energiepolitik. Dadurch könnten die durch den Bund eingesetzten Mittel um mehrere hundert Millionen Franken reduziert werden. Die Vernehmlassung wurde im Januar 2025 eröffnet.

Im Bereich Anpassung an den Klimawandel sollen mit den oben genannten Fördermitteln Massnahmen ergriffen werden, um die Risiken des Klimawandels in der Schweiz zu minimieren und Menschen, Sachwerte und natürliche Lebensgrundlagen zu schützen. Im Vordergrund stehen sektorübergreifende Herausforderungen wie z. B. die zunehmende Hitzebelastung, zunehmende Trockenheit im Sommer oder zunehmende Starkniederschläge. Gestützt auf Artikel 8 KIG wird das Netzwerk «Anpassung an den Klimawandel» lanciert, das den Transfer von Wissen und die Verankerung von Grundlagen und Strategien auf allen institutionellen Ebenen sowie in der Wirtschaft stärken soll.

Eng verbunden mit der Klimapolitik ist die Energiepolitik. Sie bildet die Grundlage für eine umfassende Dekarbonisierung. Der Bund fördert deshalb Investitionen in den Ausbau erneuerbarer Energien. Wichtigstes Instrument ist der Netzzuschlagsfonds, aus dem jährlich rund 1,3 Milliarden Franken für Massnahmen zur Förderung der erneuerbaren Stromproduktion, für Stromeffizienzmassnahmen und für Gewässersanierungen zur Verfügung stehen (Art. 37 EnG). Der Fonds speist sich aus einem Netzzuschlag von 2,3 Rappen pro Kilowattstunde, den die Schweizer Stromkonsumentinnen und -konsumenten bezahlen. Mit dem neuen Bundesgesetz vom 29. September 2023²¹ über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien werden die bestehenden Förderinstrumente für die erneuerbare Stromproduktion, wie beispielsweise finanzielle Beiträge an Photovoltaikanlagen auf Gebäuden, bis 2035 verlängert und marktnäher ausgestaltet. Neu besteht die Möglichkeit einer Verschuldung des Fonds zur Überbrückung von Finanzierungsspitzen.

Zusätzlich werden klimafreundliche Innovationen im Energiebereich durch das Bundesamt für Energie (BFE) gefördert, u.a. im Rahmen des Pilot- und Demonstrationsprogramms (jährlich circa 20 Millionen Franken, vgl. Art. 49 EnG) oder des Forschungsförderungsinstruments *Swiss Energy Research for the Energy Transition* (SWEET) (136,4 Millionen Franken für die Periode 2021 bis 2032).²² Der Bundesrat plant, SWEET durch das neue Forschungsförderungsinstrument *Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction* (SWEETER) zu ergänzen.²³ Schliesslich trägt auch das nationale Programm EnergieSchweiz jährlich 48 Millionen Franken im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien bei, ein Teil davon für die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Insgesamt kommen so zusätzlich ungefähr 100 Millionen Franken jährlich aus dem Bundeshaushalt für die Entwick-

²⁰ Vgl. www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat legt Eckwerte des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt fest.

²¹ BBI 2023 2301

²² Vgl. Botschaft und Entwurf vom 26. Februar 2020 zum Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für das Forschungsförderungsinstrument SWEET (Swiss Energy Research for the Energy Transition) für die Jahre 2021–2032), BBI 2020 1961.

²³ Vgl. Botschaft vom 21. Februar 2024 zum Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für das Forschungsförderungsinstrument SWEETER (Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction) für die Jahre 2025–2036, BBI 2024 587.

lung und Anwendung von klimafreundlichen Technologien im Energiebereich und für Energieeffizienz zusammen (ohne Grundlagen- und Ressortforschung).

Die obige Aufzählung umfasst auf Seiten des Bundes auch unter Berücksichtigung möglicher Reduktionen aufgrund des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt eine Gesamtsumme von rund 2 Milliarden Franken pro Jahr für die Förderung im Bereich Klima und Energie. Hinzu kommen die Steuererleichterungen für erneuerbare Treibstoffe, Erd- und Flüssiggas (Art. 12b–12d des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996²⁴) im Umfang von schätzungsweise 200 Millionen Franken pro Jahr. Gesamthaft entspricht dies knapp 0,3 Prozent des BIP.

Schweizer Beiträge an die internationale Klima- und Umweltfinanzierung

Die Schweiz hat sich im Rahmen von Artikel 9 des Klimaübereinkommens dazu verpflichtet, die Entwicklungsländer bei der Erreichung ihrer Klimaziele und bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzmassnahmen zu unterstützen.

Seit 2010 gilt unter der Klimarahmenkonvention und dem Klimaübereinkommen, dass die Industrieländer kollektiv 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr ab 2020 bis 2025 für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aus öffentlichen und privaten Quellen mobilisieren sollen. Im Rahmen des globalen Biodiversitätsrahmenwerk haben sich die Vertragsparteien 2022 dazu bekannt, die internationale Biodiversitätsfinanzierung aus öffentlichen und privaten Quellen von Industriestaaten an Entwicklungsländer bis 2030 auf 30 Milliarden US-Dollar zu erhöhen.²⁵

Der Bundesrat hat am 10. Mai 2017, basierend auf den Treibhausgasemissionen (gemäss dem Verursacherprinzip) und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schweiz im Vergleich mit den anderen Geberstaaten, den fairen Anteil der Schweiz am kollektiven Finanzierungsziel auf 450–600 Millionen Franken pro Jahr definiert.²⁶ 2022 hat die Schweiz rund 711 Millionen Franken aus öffentlichen und privat mobilisierten Quellen für die Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt. Damit hat sie den vom Bundesrat festgelegten fairen Anteil deutlich übertroffen.

An der 29. Weltklimakonferenz im November 2024 wurde ein neues kollektives Finanzziel für die Zeit nach 2025 beschlossen. Die Länder haben sich auf ein neues Finanzziel in Höhe von jährlich 300 Milliarden US-Dollar geeinigt, das ab 2035 erreicht werden soll. Der Bundesrat wird den angemessenen Beitrag der Schweiz zum neuen Ziel voraussichtlich im Sommer 2025 festlegen.

²⁴ SR 641.61

²⁵ Vgl. Globales Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming – Montreal vom Dezember 2022. Abrufbar unter: www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022.

²⁶ Vgl. www.parlament.ch > 15.3798 > Bericht in Erfüllung des Postulats der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats vom 2. Juli 2015.

Staatliche Förderung von Emissionsreduktions- und Anpassungsmassnahmen im Ausland

International lässt sich ein Trend zu einer umfangreichen staatlichen Förderung von Emissionsreduktions- und Anpassungsmassnahmen beobachten, wie die unten aufgeführten Beispiele illustrieren. Oftmals werden diese Ausgaben über eine zusätzliche Verschuldung finanziert.

In *Deutschland* ist der Klima- und Transformationsfonds das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Unterstützung der Energietransformation und von Klimaschutzmassnahmen.²⁷ Die Mittel des Fonds sind rechtlich und wirtschaftlich vom Bundeshaushalt getrennt. Er speist sich aus den auf ihn entfallenden Anteilen aus den Erlösen des Europäischen Emissionshandelssystems (EU EHS) sowie der CO₂-Bepreisung im Rahmen des nationalen Emissionshandels.²⁸ Die Ausgaben betragen rund 30 Milliarden Euro pro Jahr in den Jahren 2022 und 2023, was 0,7 Prozent des deutschen BIP (4221 Milliarden Euro) im Jahr 2023 entspricht.²⁹ Für 2024 sind knapp 49 Milliarden geplant. Die Mittel werden im Jahr 2024 eingesetzt für den Ausbau erneuerbarer Energien, den Ausbau einer Wasserstoffwirtschaft, die Entwicklung von Mikroelektronik in der Industrie, die Weiterentwicklung der Elektromobilität inklusive Ausbau der Ladeinfrastruktur, die Bundesförderung im Gebäudebereich sowie Entlastungsmassnahmen zur Absenkung der Energiekosten für Bürgerinnen und Bürger und für besonders energieintensive Unternehmen im internationalen Wettbewerb.

In den *Vereinigten Staaten* enthält der im August 2022 verabschiedete *Inflation Reduction Act* (IRA) unter anderem das bisher grösste Investitionsprogramm der Vereinigten Staaten in den Klimaschutz. Bis 2032 werden circa 370 Milliarden US-Dollar in Form von Subventionen, Steuergutschriften und Darlehen bereitgestellt. Gefördert wird damit unter anderem der Ausbau von Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energie, Energieeffizienzmassnahmen in Privathaushalten und Massnahmen zur Reduktion der Emissionen von Gas- und Kohlekraftwerken sowie landwirtschaftlichen Betrieben, Häfen und Gemeinden. Der IRA sieht auch die Förderung von Kernenergie und Technologien zur CO₂-Entnahme und -Speicherung vor. Weiter werden Steuergutschriften für Investitionen in Wind- und Solarenergie und für den Kauf von Elektrofahrzeugen bereitgestellt.³⁰

In der *Europäischen Union* existiert eine Reihe von Unterstützungs- und Förderprogrammen.³¹ Ein zentrales Instrument ist der EU-Innovationsfonds, der innovative

²⁷ Vgl. Meldung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 21.12.2023, abrufbar unter: www.bmwi.de > Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten.

²⁸ Vgl. Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 09.08.2023, abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de > Klima- und Transformationsfonds: Gezielt und technologieoffen in die Transformation unseres Landes investieren.

²⁹ Vgl. www.statistikportal.de > vgrdl > Ergebnisse-Länderebene > Bruttoinlandsprodukt-Bruttowertschoepfung > BIP.

³⁰ Vgl. The White House, *Inflation Reduction Act Guidebook | Clean Energy*. Abrufbar unter: www.iea.org/policies/16156-inflation-reduction-act-of-2022.

³¹ Vgl. www.umweltbundesamt.de > Der EU-Innovationsfonds im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen in Deutschland und der EU, *CLIMATE CHANGE* 08/2022, Projektnummer 133718.

Technologien zur Dekarbonisierung der EHS-Industrie unterstützt.³² Der Fonds wird durch Versteigerungserlöse aus dem EU EHS finanziert und verfügt in der aktuellen Handelsperiode (2020–2030) über circa 38 Milliarden Euro. Der Fonds kann schätzungsweise 1 bis 1,5 Milliarden Euro an Fördermitteln pro Jahr zur Verfügung stellen, für 2024 sind es sogar 4 Milliarden Euro.³³ Im Rahmen der Überarbeitung des EU EHS wird der Fonds weiter ausgebaut.

Zudem will die EU zur Abfederung der sozialen Auswirkungen des geplanten erweiterten EHS für den Gebäude- und den Verkehrssektor etwa 25 Prozent der Einnahmen aus dem Verkauf der Emissionsrechte in einen neuen Klima-Sozialfonds einlegen. Die Mittel des Klima-Sozialfonds (gesamthaft mindestens 87 Mrd. Euro 2026–2032) stehen sodann den Mitgliedstaaten zur Verfügung, um Investitionen im Gebäudebereich und emissionsarme Mobilität zu fördern. Dazu zählen zum Beispiel Gebäuderenovierungen und der Ersatz fossiler Heizungen. Hinzu kommen direkte Einkommensunterstützungen. Die Unterstützung richtet sich an einkommensschwache Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzer, die keinen Zugang zu grundlegenden Energiedienstleistungen haben oder mit hohen Transportkosten oder eingeschränktem Zugang zu erschwinglichen Transportmitteln konfrontiert sind.³⁴

Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und der EU fließen auch in *China* hohe öffentliche Investitionen in den Umbau der Energieversorgung zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums.³⁵ China investiert mehr als jedes andere Land in erneuerbare Energien und in Forschung und Entwicklung und ist zu einer Vorreiterin der Elektromobilität geworden.³⁶

Während sowohl die Vereinigten Staaten als auch China hohe Investitionen in den Umbau ihrer Energieversorgung tätigen, spielen preisbasierte Instrumente wie CO₂-Lenkungsabgaben oder Emissionshandelssysteme in beiden Ländern derzeit eine geringere Rolle. Im Vergleich zur Schweiz ist der Anteil der mit einem CO₂-Preis belegten Emissionen und insbesondere die Höhe der Bepreisung geringer.³⁷

³² Vgl. Europäische Kommission, Innovationfund. Abrufbar unter: <https://climate.ec.europa.eu> > Home > EU Action > EU funding for climate action > Innovation Fund.

³³ Vgl. Europäische Kommission, Innovation Fund 2023 Call. Abrufbar unter: <https://cinea.ec.europa.eu> > Funding opportunities > Calls for proposals.

³⁴ Vgl. Pressemitteilung des Rats der Europäischen Union vom 25.04.2023, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu > Nachrichten und Medien > Pressemitteilungen > „Fit für 55“: Rat verabschiedet wichtige Rechtsakte zur Verwirklichung der Klimaziele für 2030. Vgl. auch Europäische Kommission, Social Climate Fund, abrufbar unter: <https://climate.ec.europa.eu> > EU Action > EU Emissions Trading System (EU ETS) > Social Climate Fund.

³⁵ Vgl. Center for Research on Energy and Clean Air (2024): Clean energy was top driver of China's economic growth in 2023. Abrufbar unter: www.carbonbrief.org > Analysis: Clean energy was top driver of China's economic growth in 2023.

³⁶ Vgl. International Energy Agency (2024), World Energy Investment 2024. Abrufbar unter: www.iea.org > Reports > World Energy Investment 2024.

³⁷ Vgl. OECD (2024), Effective Carbon Rates 2023. Pricing Greenhouse Gas Emissions through Taxes and Emissions Trading. Abrufbar unter: www.oecd.org > Publications > Effective Carbon Rates 2023.

2.3.2 Biodiversitätspolitik

Die Bundesverfassung verpflichtet die Schweizerische Eidgenossenschaft bereits heute, sich für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einzusetzen (Art. 2 Abs. 4 BV). Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an (Art. 73 BV). Der Bund hat den Menschen und seine natürliche Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 74 Abs. 1 BV). Die Verfassung hält fest, dass die Kantone für den Vollzug zuständig sind, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (Art. 74 Abs. 3 BV). Auch verschiedene Bundesgesetze enthalten wichtige Bestimmungen zum Schutz der Biodiversität.³⁸

Die aus dem Umweltrecht abgeleiteten Umweltziele Landwirtschaft legen unter anderem Ziele für die Biodiversität fest.³⁹ Die vom Bundesrat 2012 verabschiedete Strategie Biodiversität Schweiz⁴⁰ gibt als Ziel vor, dass die Biodiversität reichhaltig und gegenüber Veränderungen reaktionsfähig ist und dass die Leistungen der Ökosysteme langfristig erhalten bleiben. 2017 hat der Bundesrat die Strategie mit einem Aktionsplan konkretisiert.⁴¹ Aufgrund der Ergebnisse der Wirkungsanalyse hat der Bundesrat am 21. Juni 2023 beschlossen, die Laufzeit der ersten Phase des Aktionsplans um ein Jahr, bis Ende 2024, zu verlängern. Am 20. November 2024 hat der Bundesrat das BAFU mit der Umsetzung der zweiten Phase des Aktionsplans Strategie Biodiversität von 2025 bis 2030 beauftragt.⁴²

Bund und Kantone setzen sich gemeinsam für die langfristige Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ein. Der Bund hat sein finanzielles Engagement in den letzten Jahrzehnten verstärkt: Heute belaufen sich die direkten Ausgaben des Bundes für die Biodiversität auf rund 600 Millionen Franken pro Jahr (entspricht rund 0,1 Prozent des BIP), während sie im Jahr 2011 bei 275 Millionen Franken lagen. Zu den wichtigsten Unterstützungsmassnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität gehören die Biodiversitätsbeiträge im Rahmen der Direktzahlungen in der Landwirt-

³⁸ Vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Rechtsetzung und Vollzug > Gesetze und Verordnungen.

³⁹ Vgl. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Umweltziele Landwirtschaft, Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen 08/20, Bern, 2008, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Umweltziele Landwirtschaft, Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen; Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016, Umwelt-Wissen 16/33, Bern, 2016, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016. Vgl. auch www.parlament.ch > 13.4284 > Bericht in Erfüllung des Postulats Bertschy vom 13. Dezember 2013.

⁴⁰ Vgl. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Strategie Biodiversität Schweiz, In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007–2011: Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität, Bern, 2012. Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Strategie Biodiversität Schweiz.

⁴¹ Vgl. Bundesamt für Umwelt (2017) Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Fachinformationen > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan.

⁴² Vgl. www.bafu.ch > Themen > Biodiversität > Fachinformationen > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan.

schaft mit rund 443 Millionen Franken im Jahr 2022 (vgl. Art. 73 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998⁴³). Hinzu kommen die jährlichen Globalbeiträge des Bundes an die Kantone im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich⁴⁴, insbesondere über die Programme Naturschutz (64,6 Mio. CHF), Wildtiere (2,6 Mio. CHF), Biodiversität im Wald (19,8 Mio. CHF) und Revitalisierung der Gewässer (23,2 Mio. CHF). Schliesslich zahlt der Bund einen jährlichen Beitrag an den Nationalpark (rund 4 Mio. CHF).

2.3.3 Bildungspolitik

Das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002⁴⁵ (BBG) beschreibt die *Berufsbildung* als verbundpartnerschaftliche Aufgabe (Art. 1). Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) arbeiten eng zusammen und sorgen für ein qualitativ hochstehendes Aus- und Weiterbildungssystem. Der Bund ist mit Blick auf die Steuerung des Berufsbildungssystems zuständig für die Qualitätssicherung, Weiterentwicklung, Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote.

Das Schweizer Berufsbildungssystem beruht wesentlich auf der freiwilligen Beteiligung der Betriebe und der OdA. Sie sichern sich damit ihren eigenen Nachwuchs an qualifizierten Fach- und Führungskräften. Die OdA legen die Bildungsinhalte fest, die sich an den zukünftigen Arbeitsmarktbedürfnissen orientieren. Alle beruflichen Grundbildungen werden zudem mindestens alle fünf Jahre überprüft und bei Bedarf angepasst. Im Jahr 2023 genehmigte das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation 50 neue oder revidierte Berufe, darunter Solarinstallateurin/Solarinstallateur EFZ und Solarmonteurin/Solarmonteur EBA. Auch Abschlüsse der höheren Berufsbildung werden regelmässig überprüft und an neue Entwicklungen angepasst.

Die Kosten der öffentlichen Hand beliefen sich 2022 gemäss der Kostenerhebung von Bund und Kantonen auf rund 3,8 Milliarden Franken.⁴⁶ Der Bund trägt ein Viertel der öffentlichen Ausgaben (Richtgrösse nach Art. 59 Abs. 2 BBG) und unterstützt unter anderem Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätssicherung sowie besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 54 und 55 BBG).

In der höheren Berufsbildung werden Teilnehmende vorbereitender Kurse für eidgenössische Prüfungen finanziell entlastet (sog. subjektorientierte Finanzierung). Eine spezifische finanzielle Förderung der Berufsbildung für ausgewählte Berufsgruppen gibt es hingegen nicht, weil die Gewinnung von Fachkräften im ureigenen Interesse der Unternehmen und OdA liegt. Deshalb sind diese für das Berufsmarketing zuständig.

⁴³ SR 910.1

⁴⁴ Vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Recht > Fachinformation > Programmvereinbarungen im Umweltbereich.

⁴⁵ SR 412.10

⁴⁶ Kostenerhebung der kantonalen Berufsbildung 2022. Abrufbar unter: www.sbf.admin.ch > Bildung > Berufs- und Weiterbildung > Berufsbildungsfinanzierung > Kostenerhebung der kantonalen Berufsbildung.

Berufsverbände, Branchenverbände und Betriebe tragen zur Finanzierung der Berufsbildung bei, indem sie unter anderem Bildungsangebote entwickeln oder Ausbildungsmaterialien erarbeiten. Neben Mitgliederbeiträgen stehen dazu auch Branchenfonds zur Verfügung. Der Bundesrat kann Berufsbildungsfonds für allgemein verbindlich erklären (Art. 60 Abs. 3 BBG) und alle Betriebe einer Branche verpflichten, sich an den Ausbildungskosten zu beteiligen. Zurzeit gibt es in der Schweiz über 30 solcher Fonds.⁴⁷

Hochschulen gestalten ihre Ausbildungen autonom und können so auf neueste Entwicklungen und Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft reagieren. Der Bund hat keine Kompetenzen zur Regelung von Inhalten, unterstützt jedoch mit Grund-, Bauinvestitions- und projektgebundenen Beiträgen.

Im Bundesgesetz vom 20. Juni 2014⁴⁸ über die Weiterbildung (WeBiG) ist festgehalten, dass Einzelpersonen für ihre *Weiterbildung* selbst verantwortlich sind (Art. 5 Abs. 1 WeBiG). Die berufsorientierte Weiterbildung wird von den OdA und privaten Anbietern bereitgestellt. Das Angebot ist gross und flexibel, sodass Individuen sich schnell an neue Arbeitsmarktanforderungen anpassen können. Bund und Kantone unterstützen subsidiär und schaffen gemeinsam mit der Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen, damit Erwachsene sich weiterbilden und ihre Berufslaufbahn neu ausrichten können.

Um der Nachfrage nach Fachkräften gerecht zu werden, muss sich die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung kontinuierlich an die Bedürfnisse der Wirtschaft anpassen. Das schweizerische Bildungssystem zeichnet sich durch eine hohe Durchlässigkeit und Arbeitsmarktorientierung aus, was zu anerkannten und gefragten Abschlüssen führt. Es passt sich stetig an die sich wandelnden Anforderungen an, wie der Bericht des Bundesrates *Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte – nachhaltige Berufsentwicklung*⁴⁹ zeigt. Die entsprechenden Bildungsgefässe sind vorhanden und werden laufend weiterentwickelt. Für die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung stehen verschiedene etablierte Instrumente zur Verfügung.

Schliesslich fördert das Klimaprogramm Bildung und Kommunikation des Bundesamts für Umwelt (BAFU) seit 2017 klimarelevante Kompetenzen in der Aus- und Weiterbildung und unterstützt zusammen mit dem BFE Projekte zur Förderung der Umwelt und Energiekompetenzen im Beruf.⁵⁰

47 Vgl. www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufs- und Weiterbildung > Berufsbildungsfinanzierung > Berufsbildungsfonds.

48 SR 419.1

49 Abrufbar unter: www.sbfi.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen > Publikationsdatenbank.

50 Vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Bildung, Forschung, Innovation BFI > Umweltbildung > Projektförderung.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziel der Initiative

Die von der SP⁵¹ und den Grünen⁵² eingereichte Klimafonds-Initiative möchte den Klimaschutz und die einheimische Energieproduktion mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen stärken, damit die Schweiz ihre Klimaziele unter dem Klimaübereinkommen erreicht. Dazu möchte sie einen Klimafonds schaffen, der mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt alimentiert werden soll.⁵³

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative sieht die Einführung eines neuen Artikels 103a BV vor. Sie verlangt in Absatz 1, dass Bund, Kantone und Gemeinden in Übereinstimmung mit den internationalen Klimaabkommen die menschengemachte Klimaerwärmung und deren gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen bekämpfen. Die hierzu ergriffenen Massnahmen sollen sozial gerecht finanziert und umgesetzt werden. Gemäss den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten sollen die finanziellen Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse stammen, um Haushalte mit tiefem Einkommen, deren Ausweichmöglichkeiten in den Bereichen Wohnen, Mobilität und Konsum beschränkt sind, zu entlasten.⁵⁴

Die Initiative nennt in Absatz 2 konkrete Massnahmenfelder, in denen der Bund finanzielle Unterstützung leisten soll. Dazu zählen insbesondere die Dekarbonisierung (d. h. der Übergang zu einer fossilfreien Energieversorgung von Verkehr, Gebäuden und Wirtschaft), die Energieeffizienz, die Versorgungssicherheit, der Ausbau erneuerbarer Energien, die notwendigen Bildungsmassnahmen, nachhaltige und natürliche Kohlenstoffsenken sowie die Stärkung der Biodiversität.

Für die Finanzierung sieht die Initiative in Absatz 3 die Schaffung eines Investitionsfonds vor, der mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt alimentiert werden soll. Mit dem Fonds sollen nicht nur die bundeseigenen Vorhaben finanziert werden, sondern auch Vorhaben von Kantonen, Gemeinden und Dritter finanziell unterstützt werden. Der Fonds oder vom Bund beauftragte Dritte können auch Kredite, Garantien und Bürgschaften gewähren.

Gemäss Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 15 BV) soll der Fonds jährlich mit Mitteln in der Höhe von 0,5–1 Prozent des BIP gespeist werden (heute etwa 3,9–7,7 Mrd. CHF). Dabei sollen die Fondszahlungen nicht zu den ordentlichen Ausgaben des Bundes gezählt werden, die der Schuldenbremse unterliegen. Die Mittel können angemessen gesenkt werden, wenn die Schweiz ihre nationalen und internationalen Klimaziele erreicht hat.

In eine ähnliche Richtung wie die vorliegende Initiative zielt auch die Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zu-

⁵¹ www.sp-ps.ch/kampagne/klimafonds

⁵² www.gruene.ch/kampagne/klimafonds-initiative

⁵³ www.klima-fonds.ch

⁵⁴ Abrufbar unter: www.klima-fonds.ch > Initiativtext > Erläuterungen zum Initiativtext.

kunft)»⁵⁵, die am 8. Februar 2024 von der JUSO eingereicht wurde. Die Initiative fordert eine sozial gerecht finanzierte Klimapolitik, um den Erhalt einer lebenswerten Zukunft zu sichern. Zu diesem Zweck soll der Bund eine Steuer auf Nachlässen und Schenkungen ab 50 Millionen Franken erheben. Der Ertrag der Steuer (durchschnittlich 6 Mrd. Franken pro Jahr) soll zur Finanzierung des für eine sozial gerechte Klimapolitik notwendigen Umbaus der Gesamtwirtschaft verwendet werden.⁵⁶

3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes

3.3.1 Art. 103a Förderung einer sozial gerechten Energie- und Klimapolitik

Der mit der Initiative vorgesehene Artikel 103a der BV ist bei den Bestimmungen zur Wirtschaftsordnung platziert.

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden die menschengemachte Klimaerwärmung und deren Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Einklang mit den internationalen Klimaabkommen bekämpfen.

Den Rahmen für die internationale Klimapolitik steckt das Klimaübereinkommen ab. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich 2015 darin das Ziel gesetzt, den durchschnittlichen globalen Temperaturanstieg gegenüber der vorindustriellen Zeit auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen und eine maximale Erwärmung von 1,5 °C anzustreben. Mit der Ratifizierung des Klimaübereinkommens hat sich die Schweiz verpflichtet, in einem nächsten Schritt die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 50 Prozent gegenüber 1990 zu senken.

Absatz 1 des Initiativtextes fordert eine sozial gerechte Finanzierung und Umsetzung der Massnahmen. Was unter einer sozial gerechten Finanzierung zu verstehen ist, ist auslegungsbedürftig. Es können unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien angewendet werden, um Kosten und Nutzen verschiedener Finanzierungs- und Umsetzungsoptionen zu prüfen. Daher verfügt der Gesetzgeber bei der Konkretisierung der sozialen Gerechtigkeit in Finanzierungsfragen über einen erheblichen Spielraum. Im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung werden Vorlagen des Bundes systematisch hinsichtlich ihrer sozialen Verteilungswirkung zwischen Personen und gesellschaftlichen Gruppen, ihrer räumlichen Verteilungswirkungen zwischen Regionen oder ihrer Wirkungen auf zukünftige Generationen überprüft.⁵⁷

Ob die Forderungen der Initiative, gemäss den internationalen Klimaabkommen zu handeln und eine sozial gerechte Finanzierung zu gewährleisten, Auswirkungen auf die Massnahmen der Schweiz in Bezug auf die internationale Klimafinanzierung hätten, wäre vom Gesetzgeber zu entscheiden. Nach der Auffassung der Grünen Schweiz soll es die Initiative ermöglichen, dass die Schweiz auch vermehrt klimafreundliche

⁵⁵ BBI 2024 509

⁵⁶ Vgl. www.estv.admin.ch > Die ESTV > Steuerpolitik STP > Ausgewählte Parlamentsgeschäfte im Steuerbereich > 10.29 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)».

⁵⁷ Vgl. www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung.

Entwicklungsmassnahmen und Anpassungsmassnahmen in den am stärksten von Klimawandel betroffenen Ländern unterstützt.⁵⁸

Absatz 2 begründet eine Förderungskompetenz des Bundes, die verpflichtend ist. Er legt fest, zu welchen Zwecken der Bund finanzielle Unterstützungen leisten soll. Der Bund soll insbesondere unterstützen:

- die Dekarbonisierung von Verkehr, Gebäuden und Wirtschaft (Bst. a);
- den sparsamen und effizienten Energieverbrauch, die Versorgungssicherheit und den Ausbau der erneuerbaren Energien (Bst. b);
- die notwendigen Aus-, Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen inklusive finanzielle Beiträge für den Ausgleich des Einkommensausfalls während der Ausbildungszeit (Bst. c);
- nachhaltige und natürliche Karbonsenken (Bst. d);
- die Stärkung der Biodiversität, namentlich zur Bekämpfung der Folgen der Klimaerwärmung (Bst. e).

Die Dekarbonisierung von Verkehr, Gebäuden und Wirtschaft (Bst. a) umfasst insbesondere den Anstieg auf fossilfreie Antriebe im Strassenverkehr, den Ersatz von fossilen Wärmequellen in Gebäuden und die Substitution fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien und eine verstärkte Elektrifizierung in der Industrie. Buchstabe b wiederholt im Wesentlichen die Ziele von Artikel 89 BV zur Energiepolitik. Massnahmen, welche zu den hier genannten Zwecken beitragen, stärken insbesondere die Produktion von erneuerbaren Energien, den zielgerichteten und haushälterischen Umgang mit allen Energieträgern und die unterbruchfreie Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Strom und Wärme in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Preisen. Mit Aus-, Weiterbildungs-, und Umschulungsmassnahmen (Bst. c) können unter anderem (neue) Qualifikationen vermittelt werden, die für den Umbau der Energieversorgung benötigt werden und die sicherstellen, dass ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dabei sollen auch Beiträge zum Ausgleich des Einkommensausfalls während der Ausbildungszeit ausgerichtet werden können.

Buchstabe d spricht die Rolle von Technologien an, die CO₂ entnehmen und dauerhaft speichern. Sie sind zur Erreichung des Netto-Null-Ziels notwendig, da nicht alle Treibhausgasemissionen vermeidbar sind. Was unter «nachhaltigen und natürlichen Karbonsenken» zu verstehen ist, ist auslegungsbedürftig. Das revidierte CO₂-Gesetz definiert *Senkenleistung* als die anrechenbare Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre und dessen Bindung in Kohlenstoffspeichern (Art. 2 Bst. h des revidierten CO₂-Gesetzes). Dabei ist insbesondere die Permanenz der Speicherung zu berücksichtigen.⁵⁹

Buchstabe e schliesslich nennt die Stärkung der Biodiversität, namentlich mit dem Ziel, die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel zu verbessern (sog. Resilienz). Eine reichhaltige, anpassungsfähige Biodiversität trägt wesentlich dazu bei, den Klimawandel und seine Folgen zu mindern. Gleichzeitig setzt der Klimawandel die Biodiversität weiter unter Druck. Massnahmen zur Stärkung der Biodiversität leisten des-

⁵⁸ www.gruene.ch/kampagne/klimafonds-initiative

⁵⁹ BBl 2022 2651

halb einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel. Diese beiden Aspekte werden in der Initiative in Artikel 103a Absatz 2 Buchstaben d und e aufgegriffen.

Bei Absatz 2 handelt es sich um keine abschliessende Aufzählung. Auch sieht der Initiativtext keine Priorisierung eines bestimmten Unterstützungszwecks vor. Der Initiativtext lässt zudem offen, welche konkreten (neuen) Massnahmen und Instrumente zur Erreichung der Klimaziele und zum Umbau der Energieversorgung eingesetzt werden sollen.

In Absatz 3 wird der Investitionsfonds verankert. Für die Finanzierung der bundeseigenen Vorhaben und für finanzielle Beiträge an die Vorhaben von Kantonen und Gemeinden sowie von Dritten soll der Bund über einen Investitionsfonds verfügen. Der Fonds oder vom Bund beauftragte Dritte sollen auch Kredite, Garantien und Bürgschaften gewähren können.

Gemäss Absatz 4 des von der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsartikels soll ein Bundesgesetz, welches innerhalb von drei Jahren nach Annahme zu verabschieden wäre (vgl. Ziff. 3.3.2), die Einzelheiten regeln.

Für die Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele werden dem Bund wie auch den Kantonen und den Gemeinden Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt. Die Absätze 2 und 3 werden dagegen einzig vom Bund rechtlich umgesetzt.

3.3.2 Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 15

Der Initiativtext sieht nicht nur einen neuen Artikel 103a der BV vor, sondern in Artikel 197 BV soll auch eine Ziffer 15 neu eingefügt werden. Diese hält insbesondere fest, dass spätestens drei Jahre nach Annahme der Klimafonds-Initiative durch Volk und Stände bis 2050 jährlich 0,5 bis 1 Prozent des BIP in den Fonds einzulegen sind (vgl. Ziff. 4.2.2, Unterabschnitt *Finanzielle Auswirkungen*).

Ob und inwiefern die geforderten Mittel von 0,5–1 Prozent des BIP *zusätzlich* zu den heutigen Ausgaben gemäss Ziff. 2.3.1 zur Verfügung gestellt werden sollen, respektive wie der Fonds und die bestehenden Massnahmen zusammenspielen, lässt der Initiativtext offen, ebenso die Leistungen der Kantone (i.d.R. in von Bund und Kantonen gemeinsam zu finanzierenden Umweltbereichen mindestens 50 Prozent des Bundesengagements). Er nennt lediglich die Berechnungsgrundlage für den Gesamtbetrag, der vom Bund jährlich in den Fonds eingelegt werden muss.

In den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten⁶⁰ wird dazu festgehalten, dass der Inhalt der Initiative bestehende Verfassungsbestimmungen nicht ersetzen, sondern bestehende Massnahmen (wie z. B. Lenkungsabgaben) ergänzen soll. Die Finanzierung über den Klimafonds soll die bestehenden Instrumente ergänzen. Somit könnte der Bund allenfalls auch bestehende Ausgaben oder heute bereits zweckgebundene Erlöse wie z. B. aus der CO₂-Abgabe in den Fonds umleiten.

⁶⁰ Abruflbar unter: www.klima-fonds.ch > Initiativtext > Erläuterungen zum Initiativtext.

Der in den Fonds einzulegende Betrag soll im Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben gemäss Artikel 126 Absatz 2 BV nicht mitgerechnet werden. Es stellt sich daher die Frage, in welchem Verhältnis diese neue Vorgabe zum gesamten Regelwerk der Schuldenbremse nach Artikel 126 BV steht.

Artikel 126 Absatz 2 BV bezieht sich auf den ordentlichen Haushalt des Bundes, also auf die jährlichen ordentlichen Ausgaben und Einnahmen des Voranschlags. Aufgrund von Artikel 197 Ziffer 15 Satz 2 soll die jährliche Einlage in der Höhe von mehreren Milliarden nicht zu den ordentlichen Gesamtausgaben gezählt werden, die durch die konjunkturbereinigten Einnahmen plafoniert werden. Gemäss Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten soll für den Klimafonds «die Schuldenbremse nicht gelten, damit die nötigen Mittel auch wirklich zur Verfügung stehen».⁶¹ Die Klimafondseinlage soll also nicht jährlich durch Einsparungen im ordentlichen Haushalt oder Mehreinnahmen kompensiert werden müssen. Vielmehr soll sich der Bund dafür vorübergehend verschulden können. Die jährliche Einlage in den Klimafonds müsste also entweder durch ausserordentliche Ausgaben nach Artikel 126 Absatz 3 BV erfolgen oder die Finanzierung würde über eine neue Art von Ausgaben erfolgen, die weder als ordentlich noch als ausserordentlich klassifiziert würde.

Ausserordentlicher Zahlungsbedarf kann gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005⁶² (FHG), im Fall von «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» geltend gemacht werden. Ausserordentliche Ausgaben, die nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden, müssen mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Sie unterliegen dem Mechanismus zur Bereinigung des Amortisationskontos (siehe insb. Art. 17b und 17e FHG). Dieser Bereinigungsmechanismus ist indes auf einmalige Ausgaben (während einem oder weniger Jahre) angelegt. Werden dauerhaft bis 2050 ausserordentliche Ausgaben beschlossen, funktioniert er (ohne Mehreinnahmen) nicht mehr. Entweder wird auch dauerhaft durch entsprechende Kürzungen des Ausgabenplafonds im ordentlichen Haushalt kompensiert, dies widerspricht aber dem Anliegen der Klimafonds-Initiative. Alternativ könnte die Kompensation erst ab 2050 stattfinden. Bis dahin dürften sich aber so hohe Beträge auf dem Amortisationskonto angehäuft haben, dass diese kaum mehr amortisiert werden können. Darüber hinaus widerspricht eine jährliche Äufnung des Fonds über ausserordentliche Ausgaben dem Charakter der Ausserordentlichkeit: Die Möglichkeit ausserordentliche Ausgaben zu tätigen, soll sicherstellen, dass diese oftmals einmaligen oder unvorhersehbaren Ausgabenspitzen die Stetigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung nicht durch Ausgabenkürzungen andernorts gefährden. Eine stetige Äufnung durch einen fix vorgegeben berechneten Betrag zum Zweck der langfristigen Gestaltung der Klimapolitik steht der Ausserordentlichkeit gemäss Schuldenbremse diametral entgegen.

Würde die Finanzierung hingegen durch die Schaffung einer neuen Ausgabenkategorie gelöst, die weder als ordentlich noch als ausserordentlich klassiert ist, würden Ausgaben entstehen, die zwar vorübergehend zu einer Neuverschuldung des Bundes führen würden. Auch diese Ausgaben dürften aber nicht dauerhaft zu einem jährlichen Anstieg der Verschuldung führen, da die Klimafonds-Initiative keine Abweichung

⁶¹ Abrufbar unter: www.klima-fonds.ch > Initiativtext > Erläuterungen zum Initiativtext.

⁶² SR 611.0

von Artikel 126 Absatz 1 BV vorsieht. Dieser besagt, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält.

Unabhängig davon, ob die eine oder andere Art von Ausgaben vorliegen würde, und angesichts der Tatsache, dass die Saldi des Amortisationskontos (minus 27 Mrd. Franken) und des Ausgleichskontos (plus 20 Mrd. Franken)⁶³ vor dem Hintergrund von Artikel 126 Absatz 1 BV keinen finanzpolitischen Handlungsspiel bieten, dürfte der Klimafonds also mittel- bis längerfristig nicht durch die Bildung von Schulden finanziert werden können.

Zwar sieht beispielsweise die in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 gutgeheissene Teilrevision des EnG vor, dass sich der Netzzuschlagsfonds, ebenfalls ein Spezialfonds nach Artikel 52 FHG, neu verschulden kann. Die Höhe der Verschuldung ist indessen gesetzlich definiert und betraglich begrenzt, zudem ist die Rückzahlung der Schulden über den Netzzuschlag vorgängig klar geregelt und damit gewährleistet (Art. 37a des revidierten EnG). Auch bei solchen Fondskonstruktionen sind die verfassungsrechtlichen Schranken zur Schuldenbremse einzuhalten. Aufgrund des Netzzuschlags, der gemäss Artikel 35 EnG in den Netzzuschlagsfonds eingelegt wird, ist die Finanzierung des Fonds und damit der fortlaufende Abbau allfälliger Schulden gesichert. Nur aufgrund dieser gesicherten Refinanzierung innerhalb eines Konjunkturzyklus ist die Möglichkeit der temporären Verschuldung des Netzzuschlagsfonds schuldenbremsenkonform.

Zusammenfassend lässt nach Auffassung des Bundesrats der neue Artikel 197 Ziffer 15 gemäss Klimafonds-Initiative zwar zu, dass Einlagen in den Klimafonds nicht von Anfang an und in jedem Jahr vollständig durch Einsparungen im ordentlichen Haushalt oder Mehreinnahmen gegenfinanziert werden. Vielmehr soll ein vorübergehender Anstieg der Verschuldung zulässig sein. Hingegen würde eine dauerhafte jährliche Neuverschuldung im Umfang von rund 5 bis 10 Milliarden in Widerspruch zu Artikel 126 Absatz 1 BV stehen, der vorsieht, dass der Bund Einnahmen und Ausgaben auf die Dauer im Gleichgewicht halten soll. Der Initiativtext schliesst eine Gegenfinanzierung durch Mehreinnahmen (z. B. Steuererhöhungen) nicht aus.

Artikel 197 Ziffer 15 regelt schliesslich auch, dass der in den Fonds einzulegende Betrag angemessen reduziert werden kann, wenn die Schweiz ihre nationalen und internationalen Klimaziele erreicht hat. Das KIG legt in Artikel 3 das Netto-Null-Ziel für das Jahr 2050 fest (Abs. 1). Zudem legt es fest, dass die Emissionsbilanz der Schweiz nach 2050 netto-negativ sein soll (Abs. 2). Welchen Verlauf der Netto-negativ-Emissionspfad der Schweiz nach 2050 nimmt, ist noch offen und im Rahmen der Weiterentwicklung der Schweizer Klimapolitik zu klären. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 KIG soll die Schweiz auch nach 2050 ihre Treibhausgasemissionen so weit möglich mindern, die netto-negative Bilanz soll dann durch den Einsatz von Negativemissionstechnologien im In- und Ausland erzielt werden. Vor diesem Hintergrund ist es unwahrscheinlich, dass der in den Fonds einzuzahlende Betrag vor 2050 reduziert werden kann. Demgegenüber ist es wahrscheinlich, dass auch nach 2050 noch begrenzte Mittel in den Fonds eingelegt werden müssten.

⁶³ Vgl. Staatsrechnung 2023, Band 1a, S. 25. Abrufbar unter: www.efv.ch > Finanzberichte > Staatsrechnung

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Bundesrat teilt das übergeordnete Ziel der Initiative. Er will die Klimaerwärmung im Einklang mit den internationalen Klimaabkommen begrenzen. Das von ihm am 28. August 2019 beschlossene Netto-Null-Ziel bis 2050 wird mit dem KIG auf Gesetzesstufe verankert (Art. 3 Abs. 1). Das KIG legt klare Zwischenziele zur besseren Steuerung und sektorielle Richtwerte fest, die sicherstellen, dass alle Teilbereiche entsprechend ihrem Verminderungspotenzial einbezogen werden. Dies ist aus Sicht des Bundesrates ein wichtiger Schritt, um klare Rahmenbedingungen für langfristige Investitionsentscheide zu schaffen.

Ausserdem anerkennt der Bundesrat, dass für das Erreichen der Klimaziele und den Umbau des Energieversorgungssystems beträchtliche Investitionen nötig sind (vgl. Ziff. 2.1). Auch die sozialverträgliche Ausgestaltung von Massnahmen sowie ein fairer Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung sind aus Sicht des Bundesrates wichtige Ziele.

Der von den Initiantinnen und Initianten gewählte Ansatz geht dem Bundesrat jedoch zu weit. Ein Klimafonds mit zusätzlichen Bundesmitteln in Milliardenhöhe würde die Verantwortung für die Erreichung der Klimaziele weitgehend dem Staat übertragen. Die heutige Klimapolitik setzt auf einen Mix aus marktwirtschaftlichen Instrumenten, Regulierungen und gezielter finanzieller Unterstützung. Demgegenüber könnte ein hoher zusätzlicher Mitteleinsatz der öffentlichen Hand zu einer Aufweichung des im Umweltrecht verankerten Verursacherprinzips gemäss Artikel 74 Absatz 2 BV führen, welches besagt, dass die Kosten der Vermeidung und der Beseitigung von schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt von deren Verursacherinnen und Verursachern zu tragen sind. Zudem wären volkswirtschaftliche Kosten durch Mitnahmeeffekte und ineffiziente Mittelallokation zu erwarten (vgl. Ziff. 4.2.4).

Mit den bestehenden und den ab 2025 geltenden Förder- und Unterstützungsmassnahmen verfügt der Bund auch unter Berücksichtigung möglicher Reduktionen aufgrund des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt über umfangreiche Mittel von rund 2 Milliarden pro Jahr für den Umbau des Energiesystems sowie für die Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen. Weitere 600 Millionen Franken pro Jahr stehen für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität bereit. Mit dem revidierten CO₂-Gesetz, dem KIG und dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien wird das Kernanliegen der Initiative adressiert. Ein neuer Fonds ist somit nicht notwendig.

Das Anliegen der Initiative, einen Fonds jährlich mit zusätzlichen Bundesmitteln von voraussichtlich mehreren Milliarden Franken zu speisen, würde überdies je nach Ausgestaltung die in der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse schwächen (vgl. Ziff. 3.3.2 und Ziff. 4.2.2, Unterabschnitt *Finanzielle Auswirkungen*). Dies widerspricht den finanzpolitischen Grundsätzen des Bundes, die der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie dem Ausgleich von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen eine Bedeutung beimessen. Zudem ist davon auszugehen, dass es zu einer Verschiebung der Lasten auf zukünftige Generationen käme, wenn der Klimafonds überwiegend durch zusätzliche Verschuldung finanziert würde (vgl. Ziff. 4.2.5).

Im Gegensatz zur Initiative ermöglicht der eingeschlagene Weg eine bedarfsgerechte und zielgerichtete Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Massnahmen zur Erreichung der langfristigen Klimaziele, die auch die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger in die Verantwortung nimmt.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

4.2.1 Auswirkungen auf die Erreichung der Klimaziele und auf die Umwelt

Die Initiative fordert eine Verstärkung der Massnahmen in der Klima- und Energiepolitik im Einklang mit internationalen Abkommen. Gemäss den im KIG verankerten Zielen der Schweiz zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen (vgl. Ziff. 3.3) lassen sich als hauptsächliche Umweltziele der Initiative ableiten, dass die Schweiz ihre Klimaschutzmassnahmen verstärkt und bis 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstösst, als sie durch sichere Treibhausgasenken dauerhaft ausgleichen kann.

Bei einer Annahme der Initiative würden die vom Bund heute zur Verfügung stehenden Mittel für Klimaschutz-, Klimaanpassungs- und Biodiversitätsmassnahmen sowie für den Umbau des Energiesystems mindestens verdoppelt werden, und die Erreichung der Klimaziele würde weitgehend dem Staat übertragen. Die zusätzlichen Massnahmen in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Industrie sowie die Förderung von Ausbildungs- und Umschulungsmassnahmen könnten dazu beitragen, die Dekarbonisierung zu beschleunigen und die Energieeffizienz sowie die Verfügbarkeit erneuerbarer Energien für Wohnen und Mobilität zu verbessern. Die Förderung von Negativemissionstechnologien, die der Atmosphäre dauerhaft CO₂ entziehen, kann die Erreichung des Netto-Null-Ziels beschleunigen. Die erhöhten Mittel für Massnahmen im Bereich Biodiversität könnten sich positiv auf deren Erhalt und Förderung auswirken. Es ist jedoch zu erwarten, dass bei einem Ausbau der Subventionen in dem von der Initiative angestrebten Umfang auch mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten zu rechnen wäre.

Verschiedene klimapolitische Massnahmen, die zur Erreichung des Netto-Null-Ziels eingesetzt werden könnten, bewirken weitere (sekundäre) Umwelteffekte. So führen die energetische Sanierung von Gebäuden und der Ersatz von fossilen Brenn- und Treibstoffen durch schadstofffreie Energien gleichzeitig zur Reduktion von Luftschadstoffen wie Stickoxid, Kohlenmonoxid, Feinstaub und Ozon. Dadurch reduzieren sich luftverschmutzungsbedingte Erkrankungen, Todesfälle und Gesundheitskosten, aber auch Schäden an Gebäuden. Bei der Verbrennung von Biomasse lässt sich nur dann eine positive Bilanz bei der Luftqualität aufweisen, wenn sie in Anlagen mit geringem Feinstaubausstoss erfolgt. Weitere umweltrelevante Sekundäreffekte von Klimaschutzmassnahmen sind Auswirkungen auf die Lärmemissionen, die Bodenqualität oder die Biodiversität.

Welche Auswirkungen auf die Menge der in der Schweiz emittierten Treibhausgase und auf die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität bei Annahme der Initiative genau zu erwarten sind, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Zum einen gibt die Initiative mit 0,5–1 Prozent des BIP nur einen groben Rahmen für die in den Klima-

fonds einzulegenden Mittel vor, so dass die letztlich für Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel in ihrer Höhe stark variieren können. Zweitens müssten die konkreten Massnahmen zur Umsetzung der Initiative und deren Finanzierung auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Und nicht zuletzt ist das im KIG verankerte Netto-Null-Ziel vom Parlament beschlossen worden, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die zur Erreichung des Ziels erforderlichen Massnahmen von Bund, Kantonen, Gemeinden, aber auch Wirtschaft und Bevölkerung ergriffen werden.

4.2.2 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Annahme der Initiative müsste der Bund Mittel im Umfang von 0,5 bis 1 Prozent des BIP pro Jahr in den geforderten Klimafonds einlegen. Dies entspricht rund 3,9 bis 7,7 Milliarden Franken im Jahr 2023. Wenn die für den Klimafonds erforderlichen Mittel zusätzlich zu den bestehenden Ausgaben aufgebracht werden, ergäbe sich beispielsweise für das Jahr 2023 ein Anstieg der Bundesausgaben um rund 5 bis 10 Prozent (Ausgaben 2023 gemäss Staatsrechnung: 81 Mrd. Franken). 1 Prozent des BIP entspricht auch dem von Bundesrat und Parlament für die Armeeausgaben anvisierten Ziel. Die Initiative dürfte im Fall einer Annahme frühestens 2030 in Kraft treten. Bei einem durchschnittlichen nominellen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent pro Jahr⁶⁴ würden die vom Bund zu leistenden Fondseinlagen im möglichen Einführungsjahr 2030 zwischen 4,8 und 9,5 Milliarden Franken liegen. Auch wenn der Bund bestehende Ausgaben und heute bereits zweckgebundene Erlöse (bspw. aus der CO₂-Abgabe) in den Fonds umleiten könnte, würden diese den Finanzierungsbedarf gemäss Initiative nicht decken.

Gemäss der rechtlichen Auslegung des Initiativtextes (vgl. Ziff. 3.3.2) könnten die Fondseinlagen zwar vorübergehend über eine Erhöhung der Verschuldung finanziert werden. Mittel- bis längerfristig wäre dies aber gemäss Artikel 126 Absatz 1 BV nicht möglich. Deshalb müssten im Falle einer Annahme der Initiative im Rahmen der rechtlichen Anpassung zur Umsetzung auch Möglichkeiten für eine Gegenfinanzierung gefunden werden. Das heisst, das von den Initiantinnen und Initianten angestrebte jährliche Fondseinlagevolumen müsste mittelfristig durch Mehreinnahmen finanziert werden. Die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes sind die direkte Bundessteuer (Rechnung 2023: 27,8 Mrd. CHF) und die Mehrwertsteuer (Rechnung 2023: 25,1 Mrd. CHF).⁶⁵ Um Mehreinnahmen von 4–8 Milliarden Franken zu generieren, müssten beispielsweise die Einnahmen der direkten Bundessteuer um 14 bis 28 Prozent erhöht werden, wobei die Mehrbelastungen je zur Hälfte auf private Haushalte und Unternehmen entfallen würden. Alternativ wäre eine Mehrwertsteuererhöhung um 1,3 bis 2,5 Prozentpunkte nötig.

⁶⁴ Vgl. Prognosen für BIP-Wachstum (Referenzszenario) und Teuerung des SECO. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Konjunkturprognosen > BIP-Prognose, ausführlich.

⁶⁵ Einnahmen 2023. Abrufbar unter: www.efv.ch > Finanzberichte > Finanzberichte > Staatsrechnung 2023.

Neben der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer sind potenziell weitere Finanzierungsquellen denkbar (vgl. auch Ausführungen zur Zukunftsinitiative in Ziff. 3.2). Die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten müssten im Falle einer Annahme der Initiative im Einzelnen geprüft werden.

Ohne Gegenfinanzierung der Fondseinlagen durch Mehreinnahmen (wie Steuererhöhungen) würden die Nettoschulden des Bundes im Umfang von gut 140 Milliarden Franken (2023) jährlich um knapp 3–6 Prozent ansteigen. Zusatzausgaben von rund 8 Milliarden pro Jahr würden das durchschnittliche Emissionsvolumen der Bundesresorerie ungefähr verdoppeln. Im Jahr 2023 betrug der Zins für die Neuemissionen im Durchschnitt 1,2 Prozent. Bei einer derartigen Erhöhung des Emissionsvolumens würden die Schuldzinsen – unabhängig vom Zinsumfeld – deutlich höher ausfallen. Die stark steigenden Schuldzinsen wären – im Unterschied zu den Fondseinlagen – auch nicht vorübergehend von der Schuldenbremse ausgenommen und müssten über den ordentlichen Bundeshaushalt finanziert werden. Sie würden so andere Ausgaben verdrängen, wobei die Finanzierung der Fondseinlagen über Einsparungen im ordentlichen Haushalt jedoch nicht im Sinne der Initiative sein dürfte.

Mit der Schaffung eines Fonds würde zudem ein Parallelhaushalt neben der allgemeinen Bundesrechnung geschaffen. Die Initiative lässt offen, inwieweit das Parlament in die Mittelverwendung einbezogen würde. Allein die Abnahme an Transparenz aufgrund des Parallelhaushalts würde aber die Einflussnahme des Parlaments schwächen und das Setzen von Prioritäten erschweren.

Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung des von der Initiative geforderten Klimafonds würde beim Bund und auch bei den Kantonen (aufgrund deren Kompetenz im Gebäudebereich gemäss Art. 89 BV) je nach Umsetzung einen personellen Mehraufwand bedeuten.

Die Konzeptualisierung und der Aufbau des vorgeschlagenen Klimafonds erfordert Grundlagenarbeit seitens der Verwaltung. Insbesondere wäre zu evaluieren, welche Massnahmen umgesetzt und wie diese finanziert werden sollen, um die Zielerreichung unter Berücksichtigung der bestehenden klima- und energiepolitischen (Förder-)Instrumente bestmöglich zu unterstützen. Daher müssten bereits vor Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zusätzliche Ressourcen bereitstehen.

Der Klimafonds soll gemäss Initiativtext sowohl A-Fonds-perdu-Beiträge wie auch Kredite, Garantien oder Bürgerschaften finanzieren können, wobei die spezifischen Massnahmen auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Unabhängig davon wären für die Umsetzung und Abwicklung von Förderprogrammen pro Programm je nach Ausgestaltung voraussichtlich mehrere Vollzeitstellen notwendig. Zur Vorbereitung des Vollzugs müssten bereits vor Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zusätzliche Ressourcen bereitstehen. Eine genaue Abschätzung ist aufgrund der nur grob umrissenen Finanzmittel und den offenen Unterstützungszwecken nicht möglich.

4.2.3 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone nehmen heute Aufgaben in der Energiepolitik wahr, erlassen eigene Energiegesetze und sind für Massnahmen im Gebäudebereich zuständig. Sie sind auch zuständig für die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel auf kantonaler Ebene. Inwiefern sich die Forderung der Initiative, dass Bund, Kantone und Gemeinden die menschengemachte Klimaerwärmung und ihre Folgen bekämpfen sollen, auf diese Zuständigkeiten auswirkt, hängt von der Ausführungsgesetzgebung ab.

Die Finanzierungspflicht liegt gemäss Initiative beim Bund, wobei der Klimafonds Beiträge an Vorhaben der Kantone und Gemeinden leisten soll. Kantone und Gemeinden können somit von der Förderung von Massnahmen profitieren, müssten aber allenfalls auch abhängig von den Ausführungsbestimmungen einen Kostenbeitrag an die Förderung von Massnahmen leisten.

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

4.2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Im Vergleich zum heute eingeschlagenen Weg will die Initiative die Verantwortung für die Erreichung der Klimaziele wesentlich mehr auf den Staat übertragen und ist bestrebt, die Klimaziele viel stärker über die öffentlichen Ausgaben zu verfolgen.

Zusammenfassend stünden damit einerseits zwar insgesamt deutlich mehr Bundesmittel für die Dekarbonisierung, die Biodiversität und die Ausbildung von Fachkräften zur Verfügung. Andererseits würde der Klimafonds zu einer Umverteilung der Mittel zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen und zwischen einzelnen Unternehmen führen und das Verursacherprinzip schwächen. Es ist damit auch mit Wettbewerbsverzerrungen zu rechnen, die sich schädlich auf die Wirtschaft auswirken würden. Zudem würden bei solch hohen öffentlichen Investitionen hohe Mitnahmeeffekte auftreten und da der Staat nur begrenzt in der Lage ist, Innovationen gezielt zu unterstützen, wäre auch mit einer Fehlallokation der Fördergelder zu rechnen.

Die von der Initiative geforderten öffentlichen Investitionen würden die Entwicklung, die Produktion und die Nutzung erneuerbarer Energien und innovativer Technologien unterstützen, was möglicherweise zu längerfristig positiven Auswirkungen auf den Export und private Investitionen führt. Davon profitieren dürften in erster Linie Unternehmen in den Bereichen Energieerzeugung, Bau und Technologie. Unter anderem könnte die Nachfrage nach solarbetriebenen Technologien, Wärmepumpen und energieeffizienten Gebäudeisolierungen steigen. Ebenso könnten Unternehmen, die stark von fossilen Brennstoffen abhängig sind oder hohe Treibhausgasemissionen verursachen, von zusätzlichen Subventionen profitieren.

Da der Bund den Klimafonds zumindest mittelfristig über Mehreinnahmen gegenfinanzieren müsste (vgl. Ziff. 3.3.2 und 4.2.2, Unterabschnitt *Finanzielle Auswirkungen*), würde die Steuerbelastung der Unternehmen deutlich steigen. Dies wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit aus und reduziert generell die steuerliche Stand-

ortattraktivität. Ebenso kann eine Umverteilung der Mittel von «grünen» Unternehmen, die bereits ehrgeizige Ziele und Massnahmen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen haben, hin zu Unternehmen, die treibhausgasintensiv sind oder in der Vergangenheit unzureichende Anstrengungen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen unternommen haben, nicht ausgeschlossen werden.

Für die Konsumentinnen und Konsumenten würde sich je nach Ausgestaltung die Verfügbarkeit von günstiger erneuerbarer Energie für Wohnen und Mobilität verbessern. Gleichzeitig würde die Finanzierung der Initiative wahrscheinlich mit einer Erhöhung von Steuern wie der direkten Bundessteuer oder der Mehrwertsteuer einhergehen. Damit könnten die Lebenshaltungskosten in der Schweiz ansteigen.

Ferner würde mit den vorgesehenen umfangreichen Förderungen über den Bundeshaushalt das im Umweltrecht verankerte Verursacherprinzip geschwächt, was zu Wohlfahrtsverlusten führt. Deren Ausmass hängt von der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen auf Gesetzesstufe ab.

Wohlfahrtsverluste könnten unter anderem entstehen, weil erhebliche Mitnahmeeffekte auftreten könnten, wenn zusätzliche Finanzmittel in Milliardenhöhe vor allem in Förderprogramme fließen, d. h. die Mittel würden teilweise für Massnahmen eingesetzt werden, die auch ohne staatliche Förderung durchgeführt worden wären. Je nach Ausgestaltung der Förder- und Investitionsprogramme könnten zudem private Investitionen verdrängt werden. Bei der Ausgestaltung des Klimafonds wäre es deshalb zentral, Finanzierungsinstrumente zu wählen, die komplementär zu den Angeboten des privaten Schweizer Finanzsektors sind (z. B. sogenannte Seed-Finanzierungen für Projekte in der Entwicklungsphase, rückzahlbare Zuschüsse oder Kreditgarantien).

Weitere Wohlfahrtsverluste könnten entstehen, wenn im Rahmen der geforderten umfangreichen Zusatzförderungen ineffiziente und unwirtschaftliche Investitionen getätigt würden. Während private Akteure durch Marktanreize, Gewinnorientierung und direkte Rückkopplungsschleifen dazu veranlasst werden, effizient und zielgerichtet in Innovationen zu investieren, sind öffentliche Akteure häufig weniger effektiv in der Förderung von Innovationen bzw. weniger effizient in der Mittelverteilung.

4.2.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Gestützt auf das KIG kann davon ausgegangen werden, dass die zur Erreichung der Klimaziele notwendigen Mittel auch zur Verfügung stehen, wenn die Initiative abgelehnt wird. Bei einer Annahme der Initiative würden jedoch innert kurzer Zeit sehr hohe Mittel für Anpassungs- und Dekarbonisierungsmassnahmen bereitgestellt werden, was die Fortschritte in diesen Bereichen in den ersten Jahren beschleunigen könnte. Dies kann zu einer Verbesserung der Luftqualität und der Sicherheit führen, mit langfristig positiven Auswirkungen auf die Umwelt- und Lebensqualität und insbesondere auf die Gesundheit der Bevölkerung.

Die Initiative strebt eine «sozial gerechte» Finanzierung an, die einkommensschwache Haushalte entlastet. Deshalb sollen die Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse stammen. Die Haupteinnahmequellen des Bundes sind die progressive direkte Bun-

dessteuer und die Mehrwertsteuer, die Haushalte mit tieferen Einkommen tendenziell stärker belastet. Die Verteilung der Finanzierungslast hängt zudem von der Ausgestaltung der Massnahmen ab, die z. B. auch den Rückverteilungsmechanismus der Abgaben beinhaltet. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass es zu einer Verschiebung der Lasten auf zukünftige Generationen kommt, falls der Klimafonds überwiegend durch zusätzliche Verschuldung finanziert würde.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative weist auf den hohen Bedarf an öffentlichen Investitionen hin, um die Klimaziele unter den internationalen Übereinkommen zu erreichen und die einheimische Energieproduktion zu stärken.

Heute betreibt der Bundesrat eine aktive Klima- und Energiepolitik, die sich in verschiedenen Gesetzen mit Massnahmen und der Sicherstellung ihrer Finanzierung niedergeschlagen hat. Für die Dekarbonisierung, die Energieeffizienz, die Versorgungssicherheit, den Ausbau erneuerbarer Energien, die notwendigen Bildungsmaßnahmen, nachhaltige und natürliche Kohlenstoffsinken und die Stärkung der Biodiversität stehen heute mit dem KIG, dem revidierten CO₂-Gesetz sowie weiteren Erlassen beträchtliche Mittel zur Verfügung (vgl. Ziff. 2.3.1). Damit wird ein grundsätzliches Anliegen der Initiative, wonach die Schweiz gegen den Klimawandel vorgehen soll, bereits erfüllt.

Mit der Initiative müssten diese heute eingesetzten beziehungsweise geplanten Mittel rasch deutlich erhöht werden, damit die erforderlichen 0,5–1 Prozent des BIP erreicht werden, unabhängig davon, ob prinzipiell auch bestehende Ausgaben in den Fonds umgelenkt werden könnten oder nicht. Damit stünden kontinuierlich sehr umfassende Mittel für die zu unterstützenden Zwecke zur Verfügung, was für die betroffenen Akteure unter Umständen eine höhere längerfristige Planungssicherheit impliziert. Dies könnte die Erreichung des Netto-Null-Ziels und die Versorgung mit einheimischer erneuerbarer Energie beschleunigen und den Erhalt und die Förderung der Biodiversität positiv beeinflussen (vgl. Ziff. 4.2.1).

Der vorgeschlagene Klimafonds ist jedoch zur Erreichung des Netto-Null-Ziels nicht notwendig. Falls neue Massnahmen als notwendig beurteilt werden, können sie in den Spezialgesetzgebungen festgelegt werden, wie beispielsweise im CO₂-Gesetz oder im Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien. So beauftragt Artikel 11 KIG den Bundesrat, dem Parlament jeweils rechtzeitig Vorschläge für die Weiterentwicklung der Klimapolitik für die nächste Zielperiode zu unterbreiten. Die gesetzliche Verpflichtung, Massnahmen zur Erreichung der klimapolitischen Ziele zu ergreifen, impliziert bereits, dass deren Finanzierung sichergestellt sein muss.

Zudem birgt die von der Initiative geforderte umfassende Erhöhung der Mittel und deren Bündelung in einem Fonds Risiken für den Bund und die Wirtschaft.

Erstens wäre ein derart hoher Mitteleinsatz für den Umbau des Energiesystems und für Klimaschutzmassnahmen in einer kurzen Zeit kaum umsetzbar und könnte zu einer zusätzlichen Verschuldung des Bundes führen, auch wenn die Fondseinlagen mittelfristig über Mehreinnahmen gegenfinanziert würden. Mit der Aufhebung der

Schuldenbremse für einen bestimmten Zweck würde zudem ein Präzedenzfall geschaffen. Dies könnte die Verbindlichkeit der Schuldenbremse schwächen und die finanzielle Solidität des Bundes gefährden.

Zweitens könnte der starke Fokus auf staatliche Förderungen und die Verschiebung der Verantwortung von den Privaten und der Wirtschaft auf den Staat zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten und Fehlallokationen mit unwirksamen und unwirtschaftlichen Investitionen führen (vgl. Ziff. 4.2.4), was volkswirtschaftliche Kosten verursachen würde. Die heutige Klimapolitik wurde seit 1999 kontinuierlich weiterentwickelt. Sie setzt auf einen breiteren Massnahmenmix und fokussiert nicht einseitig auf Bundessubventionen. Dabei werden auch grosse Emittenten von Treibhausgasen in der Industrie in die Pflicht genommen.

Drittens birgt ein Fonds die Gefahr von mangelnder Transparenz und Einflussnahme durch das Parlament, weil ein Parallelhaushalt geschaffen wird. Zudem könnten fehlende Koordination mit den Tätigkeiten in den Sektorpolitiken zu Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen führen. Demgegenüber kann mit dem heutigen Massnahmenmix gezielt Anreize geschaffen und bedarfsgerecht gefördert werden.

Schliesslich ist es unklar, ob die Initiative im Bildungsbereich einen Mehrwert schaffen würde. Heute stellt die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt sicher, dass die Bildungsangebote auf deren Bedürfnisse und den Arbeitsmarkt abgestimmt sind. Im Gegensatz zu diesem flexiblen und anpassungsfähigen System würde eine durch die Bundesverfassung geregelte Förderung von einzelnen Bildungsmassnahmen, z. B. für Berufe im Energie- und Klimabereich, das Risiko bergen, sich von den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts zu entfernen.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Initiative ist mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie fordert in Artikel 103a im ersten Absatz explizit, dass Bund, Kantone und Gemeinden die menschengemachte Klimaerwärmung und ihre Folgen im Einklang mit den internationalen Klimaabkommen bekämpfen. Mit dem Netto-Null-Ziel bis 2050 leistet die Schweiz ihren Beitrag zur Begrenzung der globalen Erwärmung unter der kritischen Schwelle von 1,5 Grad und erfüllt den klimapolitischen Auftrag des Pariser Klimaabkommens.

5 Schlussfolgerungen

Die Schweiz stellt bereits heute umfangreiche Mittel für die Dekarbonisierung, den Umbau des Energiesystems und die Biodiversität bereit. Mit den bestehenden und den ab 2025 geltenden Förder- und Unterstützungsmassnahmen verfügt der Bund auch unter Berücksichtigung möglicher Reduktionen aufgrund des Entlastungspaketes für den Bundeshaushalt über Mittel von rund 2 Milliarden Franken pro Jahr für den Umbau des Energiesystems und für die Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen sowie weitere 600 Millionen Franken für den Erhalt und die Förderung der Bio-

diversität. Mit dem revidierten CO₂-Gesetz, dem KIG und dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien wird das Kernanliegen der Initiative Rechnung adressiert – ein neuer Fonds ist nicht notwendig. Der bestehende rechtliche Rahmen verpflichtet zudem den Bundesrat bereits, rechtzeitig Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz vorzulegen. Das Parlament hat somit zu jeder Zeit die Möglichkeit, auf demokratischem Wege über zusätzliche Massnahmen zu entscheiden, wenn es einen Handlungsbedarf gibt. Dabei sollte die Wahl des Massnahmenmixes nicht mittels einseitiger Ausrichtung auf Bundessubventionen in der Bundesverfassung präjudiziert werden.

Die heutige Gesetzgebung setzt in der Klima- und Energiepolitik nicht nur auf finanzielle Förderung, sondern auf verschiedene Instrumente, die in den jeweiligen Sektoren möglichst verursachergerechte und damit gezielte und wirkungsvolle Anreize setzen. Mit diesen Massnahmen kann deshalb bedarfsgerecht gefördert werden. Dies wäre bei Annahme der Klimafondsinitiative nicht mehr der Fall, da sie einen Fonds fordert, in dem alle Unterstützungszwecke gebündelt werden und der damit thematisch überdimensioniert wäre.

Der geforderte Klimafonds, den der Bund mit jährlichen Beiträgen alimentieren soll, die sich im möglichen Einführungsjahr 2030 auf 4,8 bis 9,5 Milliarden Franken belaufen und jährlich mit dem BIP ansteigen würden, wäre auch finanziell überdimensioniert. Eine Finanzierung der Fondseinlagen über eine zusätzliche Verschuldung würde die Nettoschulden des Bundes rasch ansteigen lassen und wegen der steigenden Schuldzinsen zu einer Verdrängung anderer Ausgaben führen. Damit käme es auch zu einer Verschiebung der Lasten auf künftige Generationen. Umgekehrt wären bei einer Gegenfinanzierung der Fondsmittel über Mehreinnahmen Steuererhöhungen notwendig, mit volkswirtschaftlichen Konsequenzen und ungewisser politischer Akzeptanz.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten daher, die Volksinitiative dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen und sie ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

