



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Postfach, 3001 Bern

Bundesamt für Umwelt

3003 Bern

Raphael.bucher@bafu.admin.ch

Bern, 8. Oktober 2020
TE / F112

Stellungnahme der SAB zum direkten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Wir nehmen in der Folge zuerst eine allgemeine Würdigung der Initiative und des Gegenvorschlags vor und formulieren anschliessend einige Anforderungen an eine allfällige spätere Umsetzung des Gegenvorschlags.

1. Beurteilung der Gletscherinitiative und des Gegenvorschlags

Die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)“ wurde am 27. November 2019 mit 113'125 gültigen Stimmen eingereicht. Die Initiative will die Treibhausgasemissionen in der Schweiz bis ins Jahr 2050 auf Null senken. Ab 2050 sollen fossile Brenn- und Treibstoffe in der Schweiz verboten werden. Der Bundesrat setzt der Volksinitiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüber. Er sieht darin ebenfalls das Ziel von Netto-Null Treibhausgasemissionen bis 2050 vor. Hingegen verzichtet er auf ein absolutes Verbot von fossilen Brenn- und Treibstoffen. Der Verbrauch von fossilen Energien ist soweit zu vermindern, als dies technisch möglich, wirtschaftlich tragbar und mit der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung vereinbar ist. Wie die Initiative betont auch der Bundesrat in seinem Gegenvorschlag die Bedeutung von Treibhausgassenken und der Instrumente der Innovations- und Technologieförderung. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, die Volkswirtschaft zu stärken und sie sollen sozialverträglich sein. Sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag nehmen Bund und Kantone in die Pflicht, da viele Bereiche nicht nur in der

Kompetenz des Bundes liegen. Im Gegensatz zur Initiative betont der Gegenvorschlag aber auch, dass die besondere Situation der Berg- und Randgebiete berücksichtigt werden muss.

Das CO₂-Gesetz, welches in der Herbstsession 2020 vom Parlament verabschiedet wurde, sieht eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 50% gegenüber dem Stand 1990 bis 2030 vor. Der Bundesrat hat bereits am 28. August 2019 entschieden, dass er für die Zeit bis 2050 ein Reduktionsziel von Netto-Null anstrebt. Der nun vorliegende Gegenentwurf zur Gletscherinitiative greift somit diese Vorgabe auf und will sie in der Verfassung festschreiben. Auch die EU hat in ihrem „Green Deal“ und mit dem neuen EU-Klimagesetz im Jahr 2020 ein Ziel von Netto-Null bis 2050 angekündigt.

Der Klimawandel ist eine der zentralen Herausforderungen für die Berggebiete. **Die Berggebiete sind in der Schweiz wie auch in anderen Ländern besonders von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen.** Zu nennen sind beispielsweise die negativen Auswirkungen auf den (Winter-)Tourismus, die Produktionseinbussen bei der Wasserkraft und die Zunahme von Naturgefahrenereignissen. Doch auch allfällige Emissionsreduktionsmassnahmen können die Berggebiete negativ betreffen. Die Transportdistanzen im Berggebiet sind z.B. auf Grund der Topographie und Lage zu den Zentren sowie des zunehmenden Auseinanderklaffens von Wohn- und Arbeitsort wesentlich grösser als im Mittelland. Eine Verteuerung der Mobilität würde deshalb die Berggebiete besonders stark treffen.

Angesichts ihrer hohen Betroffenheit haben die Berggebiete ein fundamentales Interesse an einer Weiterentwicklung der Klimapolitik. **Wie bereits oben erwähnt darf es aber nicht geschehen, dass die Massnahmen der Klimapolitik zu einer doppelten Belastung für die Berggebiete führen** (einerseits durch deren Betroffenheit, andererseits durch die Auswirkungen der Massnahmen). Die Massnahmen müssen deshalb auf ihre Auswirkungen auf die Berggebiete geprüft werden. Grundsätzlich sollte bei den Massnahmen zudem vor allem auf Anreize und Innovationsförderung und weniger auf Regulierungen und Verbote gesetzt werden. Wir unterstützen deshalb grundsätzlich die Stossrichtung der bisherigen Klimapolitik, welche auf einem Mix aus verschiedenen Pfeilern 1) Reduktion der Emissionen, 2) Anpassungsstrategien, 3) Forschung und Innovation und 4) Beobachtung und Kommunikation beruht. Dieser Weg wurde mit dem CO₂-Gesetz eingeschlagen und laufend weiter entwickelt.

Mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50% und nun zusätzlich bis 2050 um 100% zu reduzieren, wird ein sehr ambitioniertes Ziel gesteckt. Bei der Klimapolitik muss aber beachtet werden, dass es sich um ein **globales Problem** handelt. Der Anteil der Schweiz an den weltweiten Treibhausgasemissionen macht nur 0,1% aus. Die Schweiz emittiert zudem pro Kopf deutlich weniger Treibhausgase als im EU27 Durchschnitt. Dies vor allem dank des hohen Anteils an Wasserkraft in der Energieerzeugung sowie zahlreicher weiterer, bereits ergriffener Massnahmen. Das Reduktionsziel alleine im Inland zu erreichen, wäre nur mit sehr einschneidenden Massnahmen möglich und ist auch ökonomisch nicht sinnvoll. Die Schweiz ist bereits heute eine Hochpreisinsel. Unsere Wirtschaft, insbesondere die exportorientierten Branchen wie die Industrie, die Uhrenindustrie und der Tourismus leiden massiv unter den aktuellen Marktbedingungen. Weitere Massnahmen sind in der Schweiz in der Regel sehr teuer, während sie in anderen Ländern wesentlich kostengünstiger und zielgerichteter realisiert werden können. Massnahmen wie die weitere Verteuerung der Mobilität können zudem dem Ziel der nationalen Kohäsion entgegenwirken. **Für die SAB ist deshalb wichtig, dass auch Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgase im Ausland ergriffen werden.** Dazu gehört auch eine Einbindung in das Europäische Emissionshandelssystem EHS.

Der Bundesrat hat in seinem direkten Gegenvorschlag anerkannt, dass ein vollständiger Verzicht auf fossile Brenn- und Treibstoffe nicht machbar ist und dass auch Reduktionsmassnahmen im Ausland angerechnet werden können. Der Bundesrat hat zudem richtigerweise die besondere Situation der Berg- und Randgebiete erkannt und in den Verfassungstext eingebaut. Zentrale Anliegen der SAB sind damit erfüllt. **Die SAB kann unter diesen**

Prämissen dem direkten Gegenvorschlag des Bundesrates zustimmen. Die Gletscherinitiative selber geht hingegen zu weit und ist zu radikal in ihren Konsequenzen. Weder trägt sie der besonderen Situation der Berg- und Randgebiete Rechnung noch sieht sie die Möglichkeit von Massnahmen im Ausland vor. Ein vollständiger Ausstieg aus fossilen Energieträgern bis 2050 muss zudem nach dem heutigen Kenntnisstand als unrealistisch beurteilt werden.

2. Anforderungen an eine allfällige spätere Umsetzung des Gegenvorschlags

Entscheidend wird letztlich sein, wie der Gegenvorschlag umgesetzt wird. In Hinblick auf diese zukünftige Umsetzung erlauben wir uns an dieser Stelle eine Reihe von Überlegungen.

Ein Hauptziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik muss in Zukunft die **Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe** sein. Nicht zuletzt die Corona-Krise des Jahres 2020 hat einmal mehr bestätigt, wie wichtig die Stärkung der Resilienz der schweizerischen Wirtschaft ist. Durch die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe können auch unnötiger Verkehr und damit CO₂-Emissionen vermieden werden. Die Wirtschaftspolitik muss entsprechend ajustiert werden, dazu gehören u.a. Anpassungen in der Regionalpolitik des Bundes (Abkehr vom Exportbasisansatz), Anpassungen der Landwirtschaftspolitik (kein forcierter Agrarfreihandel, Förderung einheimischer Produkte u.a. in Zusammenarbeit mit dem Tourismus) und in der Forstpolitik (vermehrte Förderung des einheimischen Holzes). In diesem Zusammenhang muss auch der Kreislaufwirtschaft (Circular Economy) stärker Beachtung geschenkt werden, welche auf die Wiederverwertung von Materialien abzielt.

Aus Sicht der Berggebiete orten wir einen sehr hohen Handlungsbedarf im Bereich des Tourismus. Zahlreiche Tourismusdestinationen sind noch einseitig auf den Wintertourismus ausgerichtet. Ihnen drohen auf Grund der steigenden Schneegrenze substanzielle Einbussen. Es ist deshalb vordringlich, langfristige Strategien zur Positionierung des alpinen Tourismus zu entwickeln, die Angebote im Winter zu diversifizieren und neue Angebote im Sommer zu kreieren und den Frühling und Herbst als eigenständige Saisons zu positionieren. In diesen Themenbereich gehört zudem beispielsweise auch die Bewältigung der weiter zunehmenden Freizeitmobilität. **Wir erwarten, dass der Bund InnoTour als Instrument zur Innovationsförderung in der Tourismusbranche weiter führt, nachhaltige Tourismusprojekte unterstützt und zusätzliche finanzielle Mittel bereit stellt.**

Die ideologischen Barrieren in der Energiepolitik müssen abgebaut werden. Der sich abzeichnende Versorgungsengpass in den Wintermonaten von bis zu 14 TWh muss vermieden werden. Die Schweiz muss alles daran setzen, **alle einheimischen erneuerbaren Energieträger zu fördern**. Dazu gehören sowohl die Wasserkraft als auch die Solarenergie, die Windenergie, die Geothermie und die Biomasse. Die Wasserkraft muss weiter ausgebaut werden. Neu entstehende Gletscherseen müssen genutzt werden, bestehende Wasserkraftwerke ausgebaut und wo möglich neue Pumpspeicherkraftwerke erstellt werden. Die Windkraft muss in bereits anthropogen überformten Landschaft ausgebaut werden. Für die Solarenergie müssen vor allem bestehende technische Bauten wie Gebäude, Strassenränder, Lawinverbauungen usw. genutzt werden. Holz muss in einer Kaskadennutzung energetisch genutzt werden. Dezentrale Speichermöglichkeiten werden zunehmend an Bedeutung gewinnen (dazu können Pumpspeicherkraftwerke einen wesentlichen Beitrag leisten). Die zunehmende dezentrale Stromproduktion wird auch einen entsprechenden Ausbau der Übertragungsnetze erfordern. Im Gebäudebereich muss die Sanierung von älteren Gebäuden konsequent weiter geführt werden, neue Gebäude sollten so konzipiert sein, dass sie selber Energie produzieren. Für ein regional koordiniertes Vorgehen müssen die Ansätze der Energieregionen und der Smart villages / Smart Cities weiter verstärkt werden.

Im Bereich der **Verkehrspolitik** muss der Anteil des öffentlichen Verkehrs am Modal Split weiter erhöht werden. Das funktioniert aber nur dann, wenn eine möglichst durchgehende Transportkette mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet ist. Es wäre deshalb völlig falsch, das öV-Angebot in den Berg- und Randregionen auszudünnen. Im Gegenteil, dieses muss weiter ausgebaut werden. Sonst entsteht eine Situation wie in Frankreich, wo die Reisenden mit dem Auto bis zum nächsten TGV-Bahnhof fahren, der Regionalverkehr aber praktisch inexistent ist. Der nächste Ausbauschnitt der Bahn, welcher mit dem Projekt **Bahn 2050** derzeit andiskutiert wird, muss diesem Aspekt Rechnung tragen. Dazu gehört auch ein Netz von **Logistik-Hubs**, welches möglichst nahe bei den Kunden in den Regionen angesiedelt ist. Denn obschon bei der Feinverteilung der Güter auch in Zukunft die Strasse dominieren wird, müssen möglichst viele Güter mit der Bahn möglichst nahe an die Kunden herangeführt werden, um Transportwege zu minimieren. Im **grenzüberschreitenden Pendlerverkehr** besteht ein grosses Potenzial. Aktuell überqueren 320'000 Personen jeden Tag die Landesgrenze, um in die Schweiz arbeiten zu kommen. Die allermeisten tun dies mit dem Auto, weil die historisch gewachsenen öV-Netze nicht auf diese Verkehrsströme ausgerichtet sind oder unangepasste betriebliche Angebote führen. Hier sind weitere Infrastrukturausbauten unabdinglich, z.B. im Arc Jurassien und im St-Galler Rheintal. Aber auch Optimierungen an den öV-Angeboten und bei den KMU sind durchaus möglich. Das **internationale Fernverkehrsangebot** der Bahn muss ausgebaut werden. Dazu gehören möglichst direkte Zugverbindungen am Tag und in der Nacht in die europäischen Zentren sowie ein vereinfachtes Fahrgastinformationssystem und Ticketing für grenzüberschreitende Verbindungen. Die Schiene muss ihren komparativen Vorteil auf Kurz- und Mittelstrecken innerhalb Europas ausspielen können.

Das Potenzial des **Langsamverkehrs** muss zudem auch in den ländlichen Räumen weiter gefördert werden. Damit auch ausserhalb der Agglomerationen (welche von Förderbeiträgen des Bundes über die Agglomerationsprogramme profitieren) weitere Velowege für den Alltagsverkehr gebaut und die bestehenden verbessert werden können, muss ein neues Finanzierungsgefäss für Velowege ausserhalb der Agglomerationen geschaffen werden. Denkbar wäre eine Finanzierung über den neuen Klimafonds.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Sinne der Anpassung an den Klimawandel die **Resilienz der Verkehrsinfrastrukturen gegenüber dem steigenden Naturgefahrenpotenzial** verstärkt wird. Trotz aller Mitigationsmassnahmen werden die Naturgefahrenereignisse zunehmen. Diese treffen an erster Stelle die Berggebiete mit ihrer Topographie. Die bestehenden Verkehrsnetze müssen überprüft und wo nötig weiter gesichert werden gegen Hangrutschungen, Murgänge, Überschwemmungen usw. In diesem Zusammenhang weist die SAB einmal mehr darauf hin, dass die **Berechnungsgrundlagen für die Bemessung von Schutzbauten** auf die zukünftigen Gefahrenpotenziale und nicht auf die vergangenen ausgerichtet werden müssen. Längst überfällig ist zudem ein Artikel im Bundesgesetz über die **Raumplanung** zum Thema Klimawandel, kann die Raumplanung doch durch ihre vorausschauende Planung wesentlich zur Reduktion von Risiken beitragen.

Der Klimawandel führt schleichend aber stetig zu neuen Nutzungsansprüchen an die **Ressource Wasser**. Bereits heute kommt es punktuell zu Nutzungskonflikten zwischen so verschiedenen Ansprüchen wie Trinkwasser, Wasser für Beschneidung, Wässerwasser, Wasser für Stromversorgung, Löschwasser usw. Diese Nutzungskonflikte werden sich in Zukunft weiter akzentuieren. Klimawandel bedeutet für die Schweiz nicht weniger Niederschlag, sondern vermehrt Niederschlag in Form von Starkereignissen und weniger Wasserspeicherung durch Schnee und Gletscher. Bund, Kantone und Gemeinden (Regionen) müssen eine klare Wasserstrategie haben und diese auch umsetzen. Dazu gehört ein integrales Wassereinzugsgebietsmanagement, welches die verschiedenen Nutzungsansprüche identifiziert und klare Spielregeln festlegt. Ebenso gehören dazu völlig neue Modelle der Governance. Auch bestehende Speicherseen werden in Zukunft nicht mehr nur für die Stromproduktion dienen, sondern werden im Sinne von multifunktionellen Speichern verschiedenen Ansprüchen gerecht werden müssen.

Der **Wald** kann einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasen leisten. Positiv zu würdigen ist, dass die **Senkenleistung** des Waldes in der Schweiz inzwischen angerechnet wird. Hingegen muss weiterhin bemängelt werden, dass die Waldeigentümer für die Ökosystemleistung nicht entschädigt werden. Eine Revision des Waldgesetzes ist diesbezüglich dringend nötig. Zudem muss die Ressourcenpolitik Holz vermehrt auf die **Kaskadennutzung** des Rohstoffes Holzes ausgerichtet werden und die Nutzung von einheimischem Holz muss noch viel stärker gefördert werden. Die Schweiz verhält sich diesbezüglich wie ein Entwicklungsland. Sie exportiert billigen, unverarbeiteten Rohstoff und importiert teure, verarbeitete Produkte. Es resultiert ein Aussenhandelsbilanzdefizit von jährlich rund 4,2 Mrd. Fr. Mit diesen Importen und Exporten sind auch hohe CO₂-Emissionen verbunden. Es ist aus Sicht der SAB völlig unverständlich, wie die schweizerische Wirtschaftspolitik die Augen vor diesem Missstand verschliessen kann. Angesichts des steigenden Naturgefahrenpotenzials muss die Erschliessung und Verjüngung der **Schutzwälder** massiv forciert werden.

Die **Landwirtschaft** ist von den Folgen des Klimawandels direkt betroffen. Wie bereits weiter oben ausgeführt, müssen regionale Wirtschaftskreisläufe gefördert werden, um die Resilienz der einheimischen Wirtschaft gegen Krisen zu stärken. Die landwirtschaftliche Forschung muss ihren Beitrag leisten zu angepassten Produktionsformen und allenfalls neuen Produkten. Die Wasserverfügbarkeit dürfte gerade im voralpinen Raum immer mehr zu einem Problem werden. Hier sind neue Infrastrukturbauten unerlässlich. Die Investitionshilfen des Bundes müssen deshalb aufgestockt werden.

Nicht zuletzt auf Wirken der SAB hin wurde im CO₂-Gesetz bei der letzten Revision die **Anpassungsmassnahmen** aufgenommen. Wir stellen erfreut fest, dass inzwischen einige Aktivitäten auf Bundes- und teils auch auf Kantonsstufe unternommen wurden, um Klimawandelanpassungsmassnahmen einzuleiten. Besonders betonen möchten wir in diesem Zusammenhang die Förderung von Pilotprojekten zur Klimawandelanpassung sowie den damit einhergehenden Erfahrungsaustausch. Dieser muss bis auf die unterste Ebene zu den Gemeinden und Akteuren im Terrain weiter geführt werden. Der Bundesrat legt in seiner Klimapolitik weiterhin ein deutliches Schwergewicht auf den Bereich der Mitigation (Reduktion der Emissionen). Angesichts der heute bereits erkennbaren und der absehbaren Auswirkungen des Klimawandels erwarten wir ein **starkes Engagement des Bundes im Bereich der Anpassungsprozesse**. Zu einem starken Engagement gehört für uns, dass sich der Bund auch finanziell engagiert. Bis anhin laufen Anpassungsmassnahmen vor allem über die einzelnen sektoriellen Bereiche. Dies mit sehr unterschiedlichem Ergebnis. Verschiedenen Branchen sind zwar die Auswirkungen des Klimawandels wohl bewusst, nur erfolgen keine Anpassungsmassnahmen oder noch viel zu wenig. Der Bund sollte deshalb die bisherige Förderung der Pilotprojekte zu einem eigentlichen Impulsprogramm zur Klimawandelanpassung, etwa vergleichbar mit Innotour im Tourismusbereich, ausbauen. Es geht darum, Modellvorhaben aktiv zu fördern, bekannt zu machen und den Erfahrungsaustausch über alle Ebenen hinweg zu pflegen und intensivieren. Der neue **Klimafonds** muss zwingend so ausgestaltet werden, dass Anpassungsmassnahmen in den Berggebieten ermöglicht werden.

Ferner besteht nach wie vor grosser Forschungsbedarf über mögliche Anpassungsmassnahmen. Dass der Klimawandel statt findet, ist heute unbestritten. Wichtig ist, auf diese Herausforderung zu reagieren. Während im Bereich Mitigation genügend Ansätze bekannt sind und teilweise auch umgesetzt werden, bestehen über die Handlungsmöglichkeiten im Bereich Anpassungsprozesse noch zu wenige wissenschaftliche Erkenntnisse. **Die Forschung muss deshalb in Zukunft einen klaren Fokus auf diese Adaptationsprozesse legen.** Die Prioritäten in den Forschungsprogrammen sind neu zu setzen. Frei werdende Mittel aus der Ursachenforschung sind in die Forschung nach geeigneten Anpassungsstrategien umzuleiten.

3. Zusammenfassung

Die SAB lehnt die Gletscherinitiative ab. Diese ist zu radikal und berücksichtigt die doppelte Betroffenheit der Berggebiete und ländlichen Räume nicht. Zudem muss es auch möglich sein, Massnahmen im Ausland zu ergreifen, was die Gletscherinitiative explizit ausklammert. Die SAB unterstützt demgegenüber den Gegenvorschlag des Bundesrates. Entscheidend wird allerdings die spätere Umsetzung dieses Gegenvorschlags sein. Die SAB hat deshalb bereits an dieser Stelle eine Reihe von Eckpunkten formuliert.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger

Résumé

Le SAB rejette l'initiative populaire « pour les glaciers ». En revanche, le SAB soutient le contre-projet direct du Conseil fédéral. Le contre-projet vise également à réduire, d'ici à 2050, à zéro net les émissions de gaz à effet de serre, nuisibles pour le climat. Ce contre-projet tient explicitement compte de la situation particulière des régions de montagnes. En effet, les régions de montagnes sont les premières à ressentir les effets du changement climatique. Le besoin d'agir est donc important. Mais il faut à tout prix éviter que les mesures d'atténuation les pénalisent. Sinon, elles seraient doublement mises à contribution. C'est dans cette optique que le SAB a formulé toute une série de réflexions, quant à la mise en œuvre ultérieure du contre-projet du Conseil fédéral.