



28. Februar 2022

Monitoringbericht Föderalismus 2017-2021

Klimawandel – Umwelt- und Energiepolitik aus der Sicht der Kantone

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Internationale Ebene: Das Pariser Abkommen.....	2
3.	Klimawandel: Alle Staatsebenen sind gefragt	2
4.	CO ₂ -Gesetz: Das wichtigste umweltpolitische Geschäft.....	3
5.	Einbezug und Einfluss der Energiedirektorenkonferenz	3
6.	Aktivitäten der Kantone	3
7.	Endstation an der Urne.....	4

1. Einleitung

Klimawahl, CO2-Gesetz, Gletscherinitiative, Klimastreik: Die Umweltpolitik ist in aller Munde. Der Klimawandel steht zudem exemplarisch für ein Phänomen respektive politisches Thema, das an keinen Grenzen Halt macht: weder an Kantonsgrenzen noch an Landesgrenzen. Wie geht die Schweiz als föderaler Staat damit um?

2019, vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie, organisierten insbesondere junge Menschen zahlreiche Klimastreiks. Tausende Menschen forderten mit ihren Kundgebungen ambitioniertere Klimaziele. Bei den eidgenössischen Wahlen 2019 gelang zudem verhältnismässig vielen grünen Politikerinnen und Politikern der Einzug in National- und Ständerat. Politbeobachterinnen und -beobachter sprachen in der Folge von einer "Klimawahl". Umweltpolitik wurde für einen grösseren Teil der Bevölkerung zu einem zentralen Thema. Das zeigt auch der jährlich publizierte Credit-Suisse-Sorgenbarometer: 2011 figurierte der "Umweltschutz" noch nicht einmal unter den Top Ten des Sorgenbarometers. Zehn Jahre später, 2021, sieht die Stimmbevölkerung bloss in der Covid-19-Pandemie eine grössere Herausforderung für die Schweiz als im Umweltschutz.

2. Internationale Ebene: Das Pariser Abkommen

In Artikel 2 des 2015 an der UN-Klimakonferenz geschlossenen Pariser Abkommens haben sich die Unterzeichnerstaaten, darunter die Schweiz, verpflichtet, den Temperaturanstieg auf 1.5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Aufgrund dieses Beschlusses hat der Weltklimarat einen Sonderbericht über die Folgen der prognostizierten Erderwärmung vorgelegt. Auch die Schweiz wird nicht vom Klimawandel verschont bleiben beziehungsweise erfährt ihn bereits heute. In den letzten Jahren hat die Schweiz verheerende Gewitter (Lausanne, 2018), Erdbeben (Grimsel, Bondo, 2017), Waldbrände (Tessin, 2018-2019), Schlammlawinen (Chamoson, 2019) sowie Dürre- und Hitzeperioden (Sommer 2018 und 2019) erlebt. Hinzu kommen das Abschmelzen von Gletschern (2.5 Prozent des Schweizer Territoriums) sowie das Auftauen des Permafrosts (5 Prozent).

3. Klimawandel: Alle Staatsebenen sind gefragt

Das Klima ist in aller Munde: in der Zivilgesellschaft, der Politik, den Medien und der Wirtschaft. Was hinter diesem Begriff steht, ist allerdings oft unklar. Die Klimathematik ist äusserst umfassend und betrifft diverse Bereiche: die Raumplanung, den Wald, die Landwirtschaft, den Verkehr, die Gebäude, die Energie usw. Die Liste könnte beliebig verlängert werden, weil praktisch jeder Bereich mehr oder weniger vom Klima betroffen ist. Diese Tatsache zeigt, wie wichtig eine klare Aufgabenteilung zwischen den drei Schweizer Staatsebenen ist. Unter den oben als Beispiele genannten Bereichen ist die Raumplanung etwa ein Thema, bei dem sich Bund und Kantone die Zuständigkeit teilen: Der Bund legt die allgemeinen Leitlinien fest, die von den Kantonen angewandt und umgesetzt werden (Artikel 75 BV). Im Verkehrswesen ist hingegen die Eisenbahn- und Luftverkehrsgesetzgebung ausschliesslich Sache des Bundes (Artikel 81a und 87 BV). Allerdings müssen die Kantone von Gesetzes wegen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr in allen Landesgegenden sorgen. Im Bereich Gebäude liegt die damit verbundene Energiepolitik (Artikel 89 Absatz 4 BV) in der Zuständigkeit der Kantone.

Es gibt also nicht eine einzige Antwort auf den Klimawandel. Vielmehr bestehen verschiedene globale, transversale und zwischen den Ebenen unseres Bundesstaats abgestimmte Lösungen. Ebenso kommen Ansätze zur Anwendung, welche aus der Koordination eidgenössischer, interkantonalen, kantonalen und kommunalen Stellen (Departemente, Ämter, Konferenzen usw.) resultieren.

4. CO₂-Gesetz: Das wichtigste umweltpolitische Geschäft

Um den Treibhausgasausstoss in der Schweiz zu senken, haben Bundesrat und Parlament das CO₂-Gesetz revidiert: Ab 2018 haben die eidgenössischen Räten die Totalrevision des CO₂-Gesetzes behandelt und in der Herbstsession 2020 schliesslich verabschiedet. Am 13. Juni 2021 wurde das neue Gesetz jedoch von der Schweizer Stimmbevölkerung abgelehnt. Nichtsdestotrotz handelt es sich dabei um das wichtigste umweltpolitische Geschäft der letzten Jahre auf Bundesebene. Gleichzeitig ist es auch ein gutes Beispiel eines Gesetzestexts, der mehrere klimarelevante Themen abdeckt und sich auf die Kantone ausgewirkt hätte.

Der erste Abschnitt im zweiten Kapitel des revidierten Gesetzes betrifft die Gebäude und die technischen Massnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen. Die Kantone haben jedoch schon vor der Behandlung der Gesetzesrevision auf Bundesebene begonnen, kantonale Massnahmen zu treffen, um den Treibhausgasausstoss im Gebäudebereich zu drosseln. 2014 verabschiedeten sie via die Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) eine Revision der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) im Sinne einer interkantonalen Harmonisierung.

5. Einbezug und Einfluss der Energiedirektorenkonferenz

Die EnDK bedauerte, in der vorparlamentarischen Phase der Revision des CO₂-Gesetzes nicht konsultiert worden zu sein. In der parlamentarischen Phase erhielt sie dann die Möglichkeit, Stellung zu nehmen; so konnte sie Einfluss nehmen.

Konkret ist es der EnDK unter anderem gelungen, den Grenzwert für den CO₂-Ausstoss von 6 auf 20 Kilogramm pro Quadratmeter Energiebezugsfläche zu erhöhen. Der vom Bundesrat für bestehende Bauten vorgeschlagene Grenzwert von 6 Kilogramm CO₂ ist gemäss EnDK de facto nur über den Einbau eines erneuerbaren Wärmeerzeugers erreichbar und schliesst effizienzsteigernde Massnahmen an der Gebäudehülle als Alternative aus. Damit werde das Ziel untergraben, die Energieeffizienz des Gebäudeparks zu erhöhen: Denn wer Geld für einen Heizungsersatz aufbringen muss, wird kaum noch finanzielle Mittel in die Sanierung der Gebäudehülle investieren können. Dabei seien es insbesondere auch diese effizienzsteigernden Massnahmen, welche gleichzeitig zur CO₂-Reduktion beitragen und den Energieverbrauch senken. Darin liege ausserdem ein bedeutender Beitrag, die Stromversorgungssicherheit im Winter nicht zu gefährden.

Die Kantone argumentierten mit Erfolg, dass die Festlegung eines zu tiefen Grenzwerts die laufende Revision der kantonalen Energiegesetze im Zusammenhang mit den MuKE 2014 torpedieren würde. Die Einführung von Vorschriften zur Gebäudehüllensanierung wäre praktisch unmöglich geworden, wenn diese drei Jahre später durch das CO₂-Gesetz direkt wieder in Frage gestellt worden wären.

Nicht nur im Gebäudebereich hätte das CO₂-Gesetz des Bundes Auswirkungen auf die Politik der Kantone gehabt. Ein weiterer, vom CO₂-Gesetz erfasster Bereich mit Einfluss auf die Kantone ist der öffentliche Verkehr – etwa, weil die Befreiung des öffentlichen Verkehrs von der Mineralölsteuer befristet worden wäre.

6. Aktivitäten der Kantone

Auch neben den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich haben die Kantone weiterführende Massnahmen getroffen, um den CO₂-Ausstoss zu verringern. Mehrere Kantonsparlamente haben den Klimanotstand ausgerufen; neben der symbolischen Erklärung sind einige Kantone dabei, einen detaillierten Plan für politische Massnahmen zu erarbeiten, um insbesondere die Treibhausgasemissionen zu senken. So präsentierte beispielsweise der Kanton Waadt seinen

kantonalen Klimaplan mit dem Hauptziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 bis 60 Prozent zu senken und die Klimaneutralität auf dem Kantonsgebiet bis 2050 zu erreichen. Auch die Städte wurden aktiv: Der Schweizerische Städteverband (SSV) hat beispielsweise eine Klimacharta publiziert.

7. Endstation an der Urne

Wie dargelegt, figuriert das Thema Umwelt ganz oben auf dem Credit-Suisse-Sorgenbarometer. Gleichzeitig ist es auch eine Realität, dass in den vergangenen Jahren mehrere Vorlagen zur Bekämpfung des Klimawandels in Volksabstimmungen gescheitert sind. Das prominenteste Beispiel ist die am 13. Juni 2021 von der Schweizer Stimmbevölkerung abgelehnte Revision des CO₂-Gesetzes. Aber auch die MuKE_n fanden nicht in allen Kantonen eine Mehrheit in der Stimmbevölkerung, so in den Kantonen Solothurn, Bern und Aargau. Auch Projekte der städtischen Verdichtung in Genf und Windkraftanlagen in Gemeinden der Kantone Waadt, Neuenburg und Bern sind bei Abstimmungen abgelehnt worden. Dennoch sind diese Zurückweisungen zu relativieren und die Behörden können auch Erfolge vermelden: Beispielsweise haben alle Kantone ausser die drei genannten die MuKE_n bereits umgesetzt oder stehen kurz davor; zudem hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung 2017 mit grosser Mehrheit für das Energiegesetz (EnG) ausgesprochen. Und der nächste Abstimmungstest auf Bundesebene steht bereits bevor: Voraussichtlich 2023 oder 2024 kommt die Gletscher-Initiative zur Abstimmung, die Netto-Null Treibhausgasemissionen bis 2050 fordert. Der Bundesrat hat am 11. August 2021 die Botschaft für einen direkten Gegenentwurf verabschiedet.