



24.021

## **Botschaft zur Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)»**

vom 10. Januar 2024

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

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

10. Januar 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd  
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

## Übersicht

**Die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» will, dass wirtschaftliche Tätigkeiten nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, wie unsere natürlichen Lebensgrundlagen verkraften. Sie wäre aber mit nicht vertretbaren Kosten verbunden, insbesondere aufgrund der kurzen Erfüllungsfrist. Bundesrat und Parlament haben bereits Ziele und Massnahmen beschlossen, um die natürlichen Ressourcen zu schonen. Der Bundesrat empfiehlt deshalb die Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung.**

### **Ausgangslage**

Am 21. Februar 2023 wurde die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» (im Weiteren: «Umweltverantwortungsinitiative») mit 105 940 gültigen Unterschriften eingereicht. Lanciert wurde sie im August 2021. Unterstützt wird sie von einer breiten Allianz, unter anderem von den Jungen Grünen, den Grünen, der SP, der Juso, Greenpeace, umverkehR, Sentience Politics, Casafair, der Kleinbauernvereinigung sowie von 80 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Sie hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs.

### **Inhalt der Initiative**

Die Initiative sieht die Einführung eines neuen Artikels 94a der Bundesverfassung (BV) vor. Dieser verlangt, dass sich die schweizerische Gesamtwirtschaft im Rahmen bewegt, der durch die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit vorgegeben ist. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürften demnach nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Er verpflichtet Bund und Kantone dazu, gemeinsam die Einhaltung dieses Grundsatzes sicherzustellen und dabei insbesondere die Sozialverträglichkeit im In- und Ausland der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten.

Gemäss der Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 13 BV) müssten Bund und Kantone dafür sorgen, dass die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung spätestens zehn Jahre nach Annahme der Initiative die planetaren Grenzen, gemessen am Bevölkerungsanteil der Schweiz, nicht mehr überschreitet. Diese Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der dafür massgeblichen Bereiche, beispielsweise Klimaveränderung oder Biodiversitätsverlust. Sie erfasst die durch den Inlandkonsum verursachte Umweltbelastung. Als Messgrösse werden die planetaren Belastbarkeitsgrenzen herangezogen.

### **Vorzüge und Mängel der Initiative**

Die Initiative will zur langfristigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen. Weltweit werden die natürlichen Ressourcen stark beansprucht. Damit besteht ein Risiko für Umweltveränderungen, beispielsweise den Klimawandel, die sich negativ auf die Lebensbedingungen in der Schweiz und im Ausland auswirken.

*Der von den Initiantinnen und Initianten geforderte Ansatz geht dem Bundesrat jedoch zu weit; dies gilt insbesondere für die in der Übergangsbestimmung genannte Frist von zehn Jahren. Um die kurze und starre Frist einzuhalten, müsste die Schweiz rigorose Regulierungs- und Anreizmassnahmen treffen, die weitreichende und negative wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Konsequenzen hätten. Weiter müsste mit hohen Investitionen für Produktentwicklungen, mit Preissteigerungen und mit sinkender Angebotsvielfalt gerechnet werden. Produkte für den Schweizer Markt müssten unter strengeren Voraussetzungen produziert werden als Produkte, die für den ausländischen Markt bestimmt sind. Aus den geschilderten Gründen ist der Bundesrat der Auffassung, dass die von der Initiative verlangten Bestimmungen zu unverhältnismässigen Kosten für Gesellschaft und Wirtschaft führen würden.*

### **Antrag des Bundesrates**

*Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Umweltverantwortungsinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Er stellt ihr keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Vielmehr setzt er auf die verschiedenen heute schon bestehenden Bestimmungen in der Bundesverfassung, die eine nachhaltige Entwicklung verlangen. Zudem haben der Bundesrat und das Parlament verschiedene Ziele gesetzt und Massnahmen eingeleitet, um die natürlichen Ressourcen zu erhalten. Die Erarbeitung von tragfähigen und sozialverträglichen Lösungen braucht Zeit und den Einbezug der betroffenen Akteure. Die Umsetzung der Initiative würde die Bemühungen um eine umsichtige Erarbeitung von Lösungen unterlaufen.*

## Botschaft

### 1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

#### 1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung (BV)<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 94a* Rahmen der Wirtschaft

<sup>1</sup> Die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit bilden den Rahmen für die schweizerische Gesamtwirtschaft. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürfen nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben.

<sup>2</sup> Bund und Kantone stellen die Einhaltung dieses Grundsatzes sicher; dabei tragen sie insbesondere der Sozialverträglichkeit im In- und Ausland der von ihnen getroffenen Massnahmen Rechnung.

*Art. 197 Ziff. 13<sup>2</sup>*

*13. Übergangsbestimmung zu Art. 94a (Rahmen der Wirtschaft)*

<sup>1</sup> Bund und Kantone sorgen dafür, dass die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung spätestens zehn Jahre nach Annahme von Artikel 94a durch Volk und Stände die planetaren Grenzen gemessen am Bevölkerungsanteil der Schweiz nicht mehr überschreitet.

<sup>2</sup> Diese Bestimmung gilt namentlich in den Bereichen Klimaveränderung, Biodiversitätsverlust, Wasserverbrauch, Bodennutzung sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag.

#### 1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» wurde am 10. August 2021<sup>3</sup> von der Bundeskanzlei vorgeprüft und am 21. Februar 2023 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

<sup>3</sup> BBl 2021 1923

Mit Verfügung vom 22. März 2023 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 105 940 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.<sup>4</sup>

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 2002<sup>5</sup> (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 21. Februar 2024 einen Beschlusssentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 21. August 2025 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

### **1.3 Gültigkeit**

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 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 Wissenschaftlicher Hintergrund**

#### **2.1.1 Bedeutung der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit als Grundlage menschlicher Wohlfahrt**

Die natürlichen Lebensgrundlagen wie Biodiversität, Wasser, Boden und Luft sind für die Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen notwendig.

In der Schweiz wird deren Schonung durch die bestehenden Rechtsgrundlagen und durch die Politik bereits heute Rechnung getragen (vgl. Ziffer 2.2).

#### **2.1.2 Belastbarkeitsgrenzen des Planeten**

Gemäss der Übergangsbestimmung der Initiative dienen die Belastbarkeitsgrenzen des Planeten als Messgrösse. Das Konzept der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten (Planetary Boundaries) wurde von einer internationalen Forschungsgemeinschaft ent-

<sup>4</sup> BBl 2023 746

<sup>5</sup> SR 171.10

wickelt, 2009 publiziert<sup>6</sup> und seither kontinuierlich weiterentwickelt.<sup>7</sup> Der Bundesrat geht u.a. in seinen Umweltberichten 2018 und 2022 darauf ein.<sup>8</sup> Werden Belastbarkeitsgrenzen überschritten, besteht gemäss dem Konzept das Risiko von gravierenden Folgen für die Menschheit.

### 2.1.3 Konsumbezogene Umweltbelastung der Schweiz und planetare Belastbarkeitsgrenzen

Seit 2000 wird die konsumbezogene Umweltbelastung der Schweiz mittels Umweltfussabdruck-Indikatoren abgeschätzt. Diese Indikatoren berücksichtigen den privaten und den staatlichen Konsum.

Dank Effizienzgewinnen und Anstrengungen von Privaten und Staat zeigen diese Fussabdruck-Indikatoren pro Person mehrheitlich eine sinkende Tendenz.<sup>9</sup> Insbesondere für den Klimawandel, die Biodiversitätsverluste und die Stickstoffeinträge sind die planetaren Belastbarkeitsgrenzen der Schweiz aber – gemessen am Bevölkerungsanteil – überschritten. Um diese einzuhalten, müssten gemäss bisherigen Studien<sup>10</sup> gegenüber 2018 beispielsweise der Treibhausgas-Fussabdruck pro Person um über 90 Prozent reduziert werden<sup>11</sup>, derjenige zur Biodiversität um 74 Prozent<sup>12</sup> oder derjenige zum Stickstoff um 48 Prozent<sup>13</sup> beziehungsweise 57 Prozent<sup>14</sup>.

Weiter ist zu beachten, dass der Anteil der im Ausland anfallenden Umweltbelastung seit 2000 zunimmt und über alle Umweltbereiche hinweg im Jahr 2018 rund zwei Drittel ausmachte.<sup>15</sup>

Die grössten Treiber für diese Entwicklungen sind die Konsumbereiche Ernährung, Wohnen und Mobilität. Über alle Umweltbereiche hinweg verursachten im Jahr 2018

<sup>6</sup> Vgl. Rockström, J., Steffen, W., Noone, et al. (2009). A safe operating space for humanity. *nature*, 461 (7263), 472–475.

<sup>7</sup> Vgl. Richardson, K. et al. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science advances*.

<sup>8</sup> Vgl. Umwelt Schweiz 2022, BAFU. Abrufbar unter: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Publikationen, Medien > Umweltberichte > 2022.

<sup>9</sup> Vgl. THG-Fussabdruck: BFS MONET. Abrufbar unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Nachhaltige Entwicklung > Das MONET 2023-Indikatorensystem > Alle Indikatoren > 12 Verantwortungsvoller Konsum und Produktion > Treibhausgas-Fussabdruck (Zugriff: 19.6.2023); Übrige: EBP & Treeze (2022). Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz: Entwicklung zwischen 2000 und 2018. Abrufbar unter: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Wirtschaft und Konsum > Fachinformationen > Ressourcenverbrauch.

<sup>10</sup> Vgl. EBP & Treeze (2022); econcept (2023). Transformation zu einem sozialgerechten Leben innerhalb der planetaren Grenzen. Abrufbar unter [www.greenpeace.ch](http://www.greenpeace.ch); Kulionis, V., Froemelt, A., & Pfister, S. (2021). Multiscale orientation values for biodiversity, climate and water: A scientific input for science-based targets. Swiss Federal Institute of Technology Zurich.

<sup>11</sup> Vgl. econcept (2023); Kulionis et al. (2021)

<sup>12</sup> Vgl. EBP & Treeze (2022)

<sup>13</sup> Vgl. EBP & Treeze (2022)

<sup>14</sup> Vgl. basierend auf econcept (2023)

<sup>15</sup> Vgl. EBP & Treeze (2022).

die Konsumbereiche Ernährung und Wohnen je 25 Prozent der Umweltbelastungspunkte, die private Mobilität 14 Prozent.<sup>16</sup>

## **2.2 Politischer Kontext der Initiative**

### **2.2.1 Im Inland**

Mit den bestehenden Artikeln 2, 54, 73, 74, 104 und 104a BV sowie weiteren Verfassungsgrundlagen besteht eine verfassungsrechtliche Basis zur Berücksichtigung der globalen Nachhaltigkeit, was auch dem Sinn und Geist der Präambel entspricht, welche auf die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen verweist.

Artikel 2 Absatz 2 und 4 BV verlangt die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und den Einsatz für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszwecke. Mit dem bestehenden Artikel 73 BV ist das Nachhaltigkeitsprinzip verfassungsrechtlich verankert. Gemäss diesem Artikel streben Bund und Kantone «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.»

Von zentraler Bedeutung für die Nachhaltigkeit ist sodann Artikel 74 BV als allgemeine Kompetenz- und Aufgabennorm im Umweltschutz.

Das Nachhaltigkeitsprinzip ist ausserdem in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Landwirtschaft (Art. 104 Abs. 1 BV) sowie zur Ernährungssicherheit (Art. 104a BV) festgehalten. Gemäss Artikel 104 Absatz 1 BV sorgt der Bund für eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und gemäss Artikel 104a Buchstabe e für einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

Das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen soll zudem nicht nur innerhalb der Landesgrenzen realisiert werden: So wird die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Artikel 54 Absatz 2 BV als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik genannt. Artikel 104a Buchstabe d BV verlangt ausserdem grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen.

Die Stossrichtung der bestehenden Verfassungsbestimmungen zur Nachhaltigkeit ist somit eindeutig. Sie lässt dem Gesetzgeber aber gleichzeitig genügend Spielraum, um auf laufende Entwicklungen zu reagieren. Die bestehenden Verfassungsbestimmungen sind aus Sicht des Bundesrats ausgewogen.

Der Bundesrat hat seine Haltung zur Thematik der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten bereits mehrfach dargelegt.<sup>17</sup> So setzt er gemäss seinem Nachhaltigkeitsverständnis auf eine nachhaltige Entwicklung, die die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen ermöglicht und eine gute Lebensqualität sicherstellt, überall auf der Welt, sowohl heute als auch in Zukunft. Dabei sollen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische Verantwortung, gesellschaftliche Solidarität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – gleichwertig, ausgewogen und in integrierter Weise berücksich-

<sup>16</sup> Vgl. EBP & Treeze (2022).

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Umwelt Schweiz 2022.

tigt werden. Zudem soll den Belastbarkeitsgrenzen der globalen Ökosysteme Rechnung getragen werden (vgl. dazu auch die Agenda 2030).<sup>18</sup>

Zu konkreten Verbesserungen tragen heute zahlreiche Politikbereiche wie beispielsweise die Umwelt- und Klimapolitik oder die Landwirtschafts-, Energie-, Raumordnungs- und Verkehrspolitik bei. Diese Politikbereiche fokussieren sich vor allem auf den Inlandanteil der Umweltbelastung. Zudem tragen die Verpflichtungen, welche aus internationalen Abkommen, wie beispielsweise dem Übereinkommen vom 12. Dezember 2015 von Paris<sup>19</sup> (Klimaübereinkommen), erwachsen, zur Reduktion der Umweltbelastung bei. Die Reduktion der Umweltbelastung im In- und Ausland adressiert der Bund aktuell in verschiedenen Strategien, so in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, in der langfristigen Klimastrategie, in der Bodenstrategie, in seinem Bericht «Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik», in der Botschaft zu einem Verpflichtungskredit für die Globale Umwelt 2023–2026 oder in der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024. In diesen Strategien und Dokumenten sind Fussabdruck-Ziele formuliert.

Des Weiteren setzt der Bundesrat mit seiner Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik<sup>20</sup> auf ein internationales Regelsystem, den Zugang zu internationalen Märkten sowie nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen.

Auf formell-gesetzlicher Ebene sind insbesondere folgende Bestimmungen relevant:

Das Bundesgesetz vom 30. September 2022<sup>21</sup> über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG), das am 18. Juni 2023 durch die Stimmbevölkerung angenommen wurde, enthält verschiedene im vorliegenden Kontext relevante Bestimmungen. So wird das Netto-Null-Ziel 2050 bei den Treibhausgasemissionen im Inland festgelegt (Art. 3 Abs. 1 KIG). Das Gesetz hält fest, dass alle Unternehmen spätestens im Jahr 2050 Netto-Null-Emissionen aufweisen müssen (Art. 5 Abs. 1 KIG). Ferner sind Finanzhilfen zur Förderung neuartiger Technologien und Prozesse vorgesehen (Art. 6 KIG). Schliesslich muss die zentrale Bundesverwaltung bis 2040 mindestens Netto-Null-Emissionen aufweisen (Art. 10 KIG). Zudem enthält das Gesetz ein Impulsprogramm für den Ersatz von Wärmeeerzeugungsanlagen und Massnahmen im Bereich der Energieeffizienz im Energiegesetz vom 30. September 2016<sup>22</sup> (Art. 50a EnG). Gemäss Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998<sup>23</sup> (LwG) sollen die Stickstoff- und Phosphorverluste der Landwirtschaft bis 2030 im Vergleich zum Mittelwert der Jahre 2014–2016 angemessen reduziert werden (Art. 6a LwG).

Auch im Rahmen der Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vom 23. Dezember 2011<sup>24</sup>, zu der aktuell die parlamentarischen Beratungen stattfinden, werden verschiedene, im Kontext der Initiative relevante Bestimmungen diskutiert. Bis 2030 soll die Schweiz ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 50 Prozent reduzieren. Im Vordergrund

<sup>18</sup> Vgl. [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Nachhaltige Entwicklung.

<sup>19</sup> SR **0.814.012**

<sup>20</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Aussenwirtschaftspolitik > Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik.

<sup>21</sup> BBl **2022** 2403

<sup>22</sup> SR **730.0**

<sup>23</sup> SR **910.1**

<sup>24</sup> SR **641.71**

stehen Verminderungen im Inland. Auslandmassnahmen sollen soweit genutzt werden können, wie dies für die Zielerreichung nötig ist. Hinsichtlich der Reduktion von Treibhausgasemissionen wird ein Inland-Ausland-Verhältnis von mindestens 60 Prozent im Inland gegenüber höchstens 40 Prozent im Ausland angestrebt.

Am 18. Juni 2021 hat der Bundesrat ferner die Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien verabschiedet. Mit der Vorlage, die eine Revision des Energie- und des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007<sup>25</sup> beinhaltet, will er den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien sowie die Versorgungssicherheit der Schweiz stärken, insbesondere auch für den Winter. Das Gesetz wurde am 29. September 2023 vom Parlament angenommen.

Die Parlamentarische Initiative (Pa. Iv.) 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» der UREK-N will den Grundsatz der Schonung von natürlichen Ressourcen im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>26</sup> (USG) verankern und sieht verschiedene Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft vor. Konkret geht es unter anderem darum, die Lebensdauer oder Reparierbarkeit von Produkten zu steigern und nachhaltige Beschaffungen sowie ressourcenschonendes Bauen zu fördern. Schliesslich ist zu erwähnen, dass der Bund mit dem nationalen Forschungsprogramm NFP 73 zahlreiche Forschungsprojekte im Bereich Nachhaltige Wirtschaft finanziert hat.<sup>27</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Verschiedene Massnahmen und Instrumente tragen bereits dem Nachhaltigkeitsprinzip Rechnung. Sie sind aber – anders als die Initiative (vgl. Ziffer 4) – nicht mit einschneidenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen verbunden.

## 2.2.2 Im Ausland

### Europäische Union

Auf Ebene der Europäischen Union hat die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 den «European Green Deal» vorgestellt. Beim «Green Deal» handelt es sich um eine umfassende Strategie. Auf dieser Grundlage hat die EU zahlreiche Umwelt-, Handels- und Binnenmarktregelungen eingeführt und verschiedene politische sowie finanzielle Massnahmen ergriffen. Damit soll gemäss der EU der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft geschafft werden, die bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr ausstösst und ihr Wachstum von der Ressourcennutzung abkoppelt. Die nachhaltige Entwicklung soll konsequent in allen Politikbereichen der EU umgesetzt werden.<sup>28</sup> Das 8. Umweltaktionsprogramm der EU trat am 2. Mai 2022 in Kraft. Als prioritäres Ziel für 2050 wird angestrebt, dass die Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten gut leben können. Zu den Leitindikatoren zur Messung der Fortschritte dienen unter

<sup>25</sup> SR 734.7

<sup>26</sup> SR 814.01

<sup>27</sup> Vgl. SNF (2023). Nachhaltige Wirtschaft: ressourcenschonend, zukunftsfähig, innovativ. Politikempfehlungen. White Paper. Abrufbar unter [nfp73.ch](https://www.nfp73.ch) > Publikationen > Politikempfehlungen White Paper (eingesehen am 16.06.2023).

<sup>28</sup> Vgl. Europäische Kommission. Europäischer Grüner Deal. Informationen unter [www.commission.eu](https://www.commission.eu) > Strategie und Politik > Prioritäten > Europäischer Grüner Deal.

anderem der Material-Fussabdruck und ein Gesamtumweltbelastungs-Fussabdruck.<sup>29</sup> Auch auf Sektorebene ist die EU bestrebt, die natürlichen Ressourcen zu erhalten und die Belastbarkeitsgrenzen des Planeten zu berücksichtigen (Beispiele: Textil<sup>30</sup>, entwaldungsfreie Lieferketten<sup>31</sup>).

Europäische Staaten wie Frankreich<sup>32</sup>, Italien<sup>33</sup>, Deutschland<sup>34, 35</sup>, Österreich<sup>36</sup>, die Niederlande<sup>37</sup> oder Schweden<sup>38</sup> sind ebenfalls daran, Grundsätze zur Ressourcenschonung rechtlich zu stärken, oder haben dies bereits getan. In Frankreich hält Artikel L110-1-1 des «Code de l'environnement» beispielsweise fest, dass der Übergang zur Kreislaufwirtschaft darauf abzielt, im Rahmen der planetarischen Grenzen einen neutralen ökologischen Fussabdruck zu erreichen und das lineare Wirtschaftsmodell zu überwinden. In Deutschland verlangt das Deutsche Grundgesetz in Artikel 20a, dass der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen schützt. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 wird festgehalten, dass die planetaren Grenzen unserer Erde zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle die absoluten Leitplanken für politische Entscheidungen bilden.

- 29 Vgl. Europäische Kommission. 8. Umweltaktionsprogramm: EU will Fortschritte bei der Verwirklichung der Umwelt- und Klimaziele des Grünen Deals messen. Informationen unter [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) > 8. Umweltaktionsprogramm.
- 30 Vgl. Europäische Kommission. EU-Strategie für nachhaltige Textilien. Informationen unter [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) > Veröffentlichte Initiativen > EU-Strategie für nachhaltige Textilien.
- 31 Vgl. Europäische Kommission. Deforestation-free products. Informationen unter [www.environment.ec.europa.eu](http://www.environment.ec.europa.eu) > Topics > Forests > Deforestation > Regulation on deforestation-free products.
- 32 Vgl. République Française. Code de l'environnement. Informationen unter [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) > Droit national en vigueur > Codes > Code de l'environnement.
- 33 Vgl. Repubblica Italiana, *Legge costituzionale 11 febbraio 2022*, n. 1. Informationen unter [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it) > Elenco delle Gazzette Ufficiali > Serie generale > Anno 163° – 2022, Numero 44 (22.02.2022) > GAZZETTA UFFICIALE, La Costituzione.
- 34 Vgl. Deutscher Bundestag. Grundgesetz. Informationen unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) > Parlament > Grundgesetz.
- 35 Vgl. Die Bundesregierung (2021). Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Weiterentwicklung 2021. Informationen unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) > Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Weiterentwicklung 2021.
- 36 Vgl. Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Kreislaufwirtschafts-Strategie. Informationen unter [www.bmk.gov.at](http://www.bmk.gov.at) > Themen > Klima und Umwelt > Abfall und Ressourcenmanagement > Kreislaufwirtschaft > Kreislaufwirtschafts-Strategie.
- 37 Vgl. Rijksoverheid. Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030. Informationen unter [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) > Documenten > Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030.
- 38 Vgl. Naturvårdsverket. The generational goal. Informationen unter [www.naturverdsverket.se](http://www.naturverdsverket.se) > Swedish environmental objectives > The generational goal.

## Vereinte Nationen

Auf der Ebene der Vereinten Nationen gibt es mehrere Berichte, die Bezug auf die planetaren Grenzen nehmen, z.B. der Bericht «Environment Outlook (GEO 6)»<sup>39</sup> oder der Bericht des International Resource Panel (IRP) des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, «Global Resource Outlook 2019»<sup>40</sup>. Zu den Umweltsystemen Klima und Biodiversität publizieren die zwischenstaatlich getragenen wissenschaftlichen Panels der Vereinten Nationen (Weltklimarat, IPCC und Weltbiodiversitätsrat, IPBES) zudem regelmässig vertiefte Untersuchungen.<sup>41</sup> Des Weiteren wirken mehrere Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs) positiv auf das Ziel der Einhaltung der planetaren Grenzen – unter anderem SDG 6 zu Süsswasser, SDG 13 zu Klima, SDG 14 zu Ozeanen und Meere sowie SDG 15 zu biologischer Vielfalt.

Die Vision des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework ist eine Welt, in der wir im Einklang mit der Natur leben und in der bis 2050 die biologische Vielfalt geschätzt, erhalten, wiederhergestellt und sinnvoll genutzt wird. So werden die Ökosystemleistungen sichergestellt, ein gesunder Planet bewahrt und allen Menschen essenzielle Leistungen erbracht.<sup>42</sup>

## 3 Ziele und Inhalt der Initiative

### 3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative verlangt, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Schweiz nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, wie unsere natürlichen Lebensgrundlagen verkraften. Mit wirtschaftlichen Tätigkeiten sind insbesondere Produktion, Handel und Konsum angesprochen.

### 3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative sieht die Einführung eines neuen Artikels 94a der BV vor. Sie verlangt in Absatz 1, dass sich die schweizerische Gesamtwirtschaft im Rahmen bewegt, der durch die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit vorgegeben ist. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürfen nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben.

<sup>39</sup> Vgl. United Nations Environment Programme. Global Environment Outlook 6. Informationen unter [www.unep.org](http://www.unep.org) > Resources > Global Environment Outlook 6.

<sup>40</sup> Vgl. United Nations Environment Programme. Global Resource Outlook 2019. Informationen unter [www.resourcepanel.org](http://www.resourcepanel.org) > Reports > Global Resources Outlook.

<sup>41</sup> Vgl. The Intergovernmental Panel on Climate Change. Informationen unter [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch); Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Informationen unter [www.ipbes.net](http://www.ipbes.net).

<sup>42</sup> Vgl. United Nations Environment Programme. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Informationen unter [www.unep.org](http://www.unep.org) > Resources > Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.

Absatz 2 verpflichtet Bund und Kantone dazu, gemeinsam die Einhaltung dieses Grundsatzes sicherzustellen und dabei insbesondere die Sozialverträglichkeit im In- und Ausland der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten.

Gemäss der Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 13 BV) müssten Bund und Kantone dafür sorgen, dass die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung spätestens zehn Jahre nach Annahme der Initiative die planetaren Grenzen, gemessen am Bevölkerungsanteil der Schweiz, nicht mehr überschreitet. Zudem enthält die Übergangsbestimmung eine nicht abschliessende Aufzählung der dafür massgeblichen Bereiche (Klimaveränderung, Biodiversitätsverlust, Wasserverbrauch, Bodennutzung sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag).

### 3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Der mit der Initiative vorgeschlagene Artikel 94a der BV reiht sich in die Bestimmungen zur Wirtschaftsordnung ein.

Gemäss dem Initiativtext und den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten verlangt die Initiative in Absatz 1, dass sich die schweizerische Gesamtwirtschaft im Rahmen bewegt, der durch die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit vorgegeben ist. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürfen nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Demnach zielt die Bestimmung auf eine konsequente Sicherung der Erneuerungsfähigkeit der Natur ab. Das heisst, dass die Möglichkeit zum vollständigen Nachwuchs der natürlichen Ressourcen gewährleistet werden soll. Was dies konkret bedeutet, wäre allenfalls auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

Dadurch, dass Absatz 1 die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit als festen Rahmen für die Gesamtwirtschaft definiert, gibt er im Konfliktfall der Ökologie den Vorrang gegenüber der Wirtschaft und verzichtet damit auf eine Güterabwägung, wie sie der bestehende Artikel 73 BV vorsieht. Er formuliert somit eine Restriktion, wie stark die Tätigkeiten der Wirtschaft die Umwelt insgesamt belasten darf. Artikel 94a Absatz 1 BV wäre aber ebenso wie Artikel 73 BV eine verfassungsrechtliche Zielvorgabe. Das heisst, dass sich die Bestimmung im Sinne einer programmatischen Leitlinie an die politischen und rechtsanwendenden Behörden richtet, wobei sie jedoch weder Kompetenzen noch Individualansprüche begründet. Die verfassungsrechtliche Zielvorgabe belässt den zuständigen Instanzen einen grossen Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum bezüglich der Art und Weise der Zielsicherung.

Absatz 2 verpflichtet Bund und Kantone, gemeinsam die Einhaltung dieses Grundsatzes sicherzustellen und dabei insbesondere die Sozialverträglichkeit im In- und Ausland der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten. Sozialverträglich ist eine Massnahme, wenn sie keine sozialen Ungerechtigkeiten bewirkt. Gemäss den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten sind die Massnahmen so auszugestalten, dass insbesondere wohlhabende Menschen und Konzerne ihre vergleichsweise grössere Verantwortung wahrnehmen.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Vgl. <https://umweltverantwortung.ch> (eingesehen am 25.05.2023).

Gemäss der Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 13 BV) müssen Bund und Kantone dafür sorgen, dass die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung spätestens zehn Jahre nach Annahme der Initiative die planetaren Grenzen, gemessen am Bevölkerungsanteil der Schweiz, nicht mehr überschreitet.

Die Textstelle «die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung» ist auslegungsbedürftig. Ein enges Verständnis von «Konsum» würde sich ausschliesslich auf den Konsum durch private Endverbraucherinnen und -verbraucher fokussieren. Zugunsten des engen Verständnisses könnte argumentiert werden, dass in Artikel 97 BV bezüglich des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten lediglich die privaten Endverbraucherinnen und -verbraucher gemeint sind (systematische Auslegung). Ein umfassenderes Verständnis von «durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung» würde sich auf die Literatur zum Verhältnis von Umwelt-Fussabdrücken zu den Belastbarkeitsgrenzen des Planeten stützen.<sup>44</sup> In dieser wird die «Konsumperspektive» häufig gleichgesetzt mit einer Systemgrenze, welche die gesamte Endnachfrage einschliesst und damit sowohl den privaten als auch den staatlichen Konsum umfasst (Auslegung nach Sinn und Zweck der Initiative). Es würden sich weitere Auslegungsfragen stellen, zum Beispiel, ob und wie Investitionen und Dienstleistungen berücksichtigt werden sollen. Der Bundesrat versteht den Begriff im Zusammenhang mit der Initiative in umfassender Weise.

Die Übergangsbestimmung ist nicht massgeblich für Umweltbelastungen, die von Gütern, Dienstleistungen, Rohstoffen und Zwischenprodukten stammen, welche exportiert werden. In diesen Bereichen sind die Anforderungen von Artikel 94a BV unabhängig von einer konkreten Übergangsfrist anzustreben (vergleichbar mit anderen Grundsätzen in der Bundesverfassung).

Die Übergangsbestimmung präzisiert nicht, wie die planetaren Grenzen zu berücksichtigen sind. Möglich wäre, dass die planetaren Grenzen jedes Jahr eingehalten werden müssen («jährliches Budget»). Diese Interpretation ist jedoch nicht für alle Umweltbereiche zwingend: Für einige Umweltbereiche (unter anderem Klima, Ozeanversauerung, Ozonverlust in der Stratosphäre) ist nicht die aktuelle Belastung, sondern die akkumulierte Belastung über die Zeit entscheidend für die Stabilität globaler Umweltsysteme. Bei diesen wiederum variiert die Differenz zwischen dem aktuellen Stand und dem maximalen Budget sowie die Geschwindigkeit, mit der das Gesamtbudget ausgeschöpft wird, je nach Bereich. Zudem wäre zu klären, zu welchen Zeitpunkten bzw. über welchen Zeitraum der Bevölkerungsanteil der Schweiz an der Weltbevölkerung als Messgrösse herangezogen werden müsste und welcher Anteil der Schweiz – gemessen an ihrem Anteil an der Weltbevölkerung – zusteht.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. Frischknecht R., Nathani C., Alig M. et al. (2018). Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz. Abrufbar unter [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Thema Wirtschaft und Konsum > Publikationen und Studien > Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz; Wiebe K. S. and Yamano N. (2016). Estimating CO2 Emissions Embodied in Final Demand and Trade Using the OECD ICIO 2015: Methodology and Results.; EBP & Treeze (2022); EEA/BAFU (2020). Is Europe living within the limits of our planet? Abrufbar unter [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu). Siehe «This report's calculation of European performance takes a consumption-based perspective (also referred to as environmental footprint perspective), which relates environmental pressures to final demand for goods and services.»

Des Weiteren enthält die Übergangsbestimmung in Absatz 2 eine nicht abschliessende Aufzählung der dafür massgeblichen Bereiche: Klimaveränderung, Biodiversitätsverlust, Wasserverbrauch, Bodennutzung sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag.

Zur Umsetzung der Übergangsbestimmung wäre auf Gesetzesstufe zu klären, wie in diesen genannten Bereichen die Belastbarkeitsgrenzen zu quantifizieren sind und wie sie gemessen werden; neben den bisher von der Bundesverwaltung verwendeten Indikatoren<sup>45</sup> und Datengrundlagen wären teilweise auch andere denkbar. Ferner wäre zu bestimmen, welche nicht namentlich genannten Belastbarkeitsgrenzen ebenfalls zu beachten wären.

Die Auswirkungen von Artikel 197 Ziffer 13 Absatz 1 BV sind somit – je nach Umsetzung auf Gesetzesstufe – von unterschiedlichem Ausmass. Der verfügbare Anteil pro Person hängt ausserdem von der künftigen Entwicklung der Weltbevölkerung ab.

Bisherige Studien legen aber nahe, dass der entsprechende Reduktionsbedarf für die Schweiz bei Annahme der Initiative sehr hoch wäre (siehe Ziffer 2.1.3). Mit dieser Übergangsbestimmung hätte die Schweiz somit eine Reduktionsvorgabe, welche sowohl bezüglich der rechtlichen Verbindlichkeit als auch des Zieljahrs über das Ambitionsniveau anderer Länder hinausgehen würde.

## **4 Würdigung der Initiative**

### **4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative**

Die Initiative will zur langfristigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen. Weltweit werden die natürlichen Ressourcen stark beansprucht, insbesondere bezüglich Klimawandel, Biodiversität, Stickstoff- und Phosphoreintrag, Landnutzungsänderungen und Einbringung neuartiger Substanzen.

Der von den Initiantinnen und Initianten gewählte Ansatz geht dem Bundesrat zu weit. Das Anliegen der Initiative, wonach die durch den inländischen Konsum verursachte Umweltbelastung innert zehn Jahren im Rahmen der planetaren Belastbarkeitsgrenzen gesenkt werden muss, wäre mit enormen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten verbunden (vgl. Ziffer 4.2). Demgegenüber wäre der Umweltnutzen im Produktionsland begrenzt, weil die Nachfrage der Schweiz allein auf diese nur einen bescheidenen Einfluss hat.

Die Schweiz wird den bisherigen Weg zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung weiterverfolgen. Der Bundesrat verweist auf die geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die eine nachhaltige Entwicklung verlangen und auf die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen abzielen. Zudem haben der Bundesrat und das Parlament verschiedene Ziele gesetzt und Massnahmen eingeleitet, um die natürlichen Ressourcen zu erhalten (siehe Ziffer 2.2.1). Im Unterschied zur Initiative erlaubt der eingeschlagene Weg ein pragmatisches und flexibles Vorgehen.

<sup>45</sup> Z.B. den Biodiversitätsverlust durch Landnutzung (Artenverlustpotenzial).

## **4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme**

Der Initiativtext lässt offen, mit welchen Instrumenten die ehrgeizigen Ziele erreicht werden sollen. Damit sind die Auswirkungen stark abhängig von der Umsetzung, die allenfalls auf Gesetzesstufe erfolgen würde. Die kurze Frist gemäss Übergangsbestimmung dürfte jedoch den Einsatz einschneidender Instrumente notwendig machen. Die Schweiz müsste rigorose Regulierungs- und Anreizmassnahmen treffen, die je nach Entwicklung der Regulierung auf europäischer Ebene auch über diese hinausgehen würde. Dies hätte weitreichende und negative wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Konsequenzen. Der Wohlstand der Bevölkerung würde sich in der Folge drastisch reduzieren.

### **4.2.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden**

Um die Ziele der Initiative innerhalb der kurzen Frist gemäss Übergangsbestimmung zu erreichen, wären erhebliche Mehraufwände für Bund, Kantone und Gemeinden nötig. In verschiedensten Bereichen müssten innert weniger Jahre Umbauten und Umstrukturierungen geplant und umgesetzt werden. So müssten beispielsweise Verkehrs- und Energie-Infrastrukturen deutlich rascher – teilweise deutlich vor Ablauf ihrer Lebensdauer – umgebaut werden. Hinsichtlich der Bereiche Biodiversitätsverlust, Wasserverbrauch, Bodennutzung sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag müsste insbesondere auf den Konsumbereich Ernährung eingewirkt werden. Dies würde unter anderem zusätzliche Kosten für Bildungs- und Informations-Massnahmen sowie Forschung und Entwicklung in den Bereichen Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie bedeuten. Ausserdem würden durch die notwendigen Eingriffe in den Markt (neue und überarbeitete preisliche und regulatorische Massnahmen) massive Vollzugskosten bei Bund und Kantonen entstehen. Zudem käme es aufgrund der Prioritätenverschiebung voraussichtlich zu einer Umverteilung bestehender oder ein Bedarf an zusätzlichen Ressourcen in der Verwaltung. Dies ginge zu Lasten anderer Politikbereiche oder der Steuerzahlerinnen und -zahler.

Bund, Kantone und Gemeinden hätten als Nachfrager von Bauwerken, Gütern und Dienstleistungen ihre Vorbildfunktion in ökologischer Sicht deutlich schneller als bisher geplant zu entwickeln. Auch dies wäre mit entsprechenden unverhältnismässigen Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte verbunden.

Im Gegenzug könnte ein Teil der Kosten wegfallen (z.B. zur Abmilderung der negativen Folgen der Umweltbelastung).

### **4.2.2 Auswirkungen auf die Umwelt**

Bei einer Annahme der Initiative müssten umgehend rechtlich verbindliche Massnahmen zur Ressourcenschonung umgesetzt werden, sodass die Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz, namentlich in den Bereichen Klimaveränderung, Biodiversitätsverlust, sowie Stickstoffeintrag innert zehn Jahren stark reduziert würden. Diese Massnahmen

hätten positive Auswirkungen auf die Umwelt, namentlich in Bereichen wie Klima oder Biodiversität.

### 4.2.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Obwohl die Initiative zugunsten zukünftiger Generationen wirken will und eine sozialverträgliche Ausgestaltung verlangt, wären die Auswirkungen auf die Gesellschaft problematisch, weil die kurze Übergangsfrist starke und rasche Anpassungen in Konsum und Wirtschaft bedingen würde.

Zwar können nachfrageseitige Lösungen zur Reduktion des Treibhausgas-Fussabdrucks mit einem hohen Wohlfahrtsniveau vereinbar sein<sup>46</sup> (für die übrigen Umweltbereiche ist die Evidenz noch weniger breit). Doch aufgrund der kurzen Übergangsfrist von zehn Jahren müssten Massnahmen zur Ressourcenschonung deutlich rascher als bisher geplant und umgesetzt werden. Da die Schweiz weitgehende Regulierungs- und Anreizmassnahmen treffen müsste, wäre mit weitreichenden gesellschaftlichen Konsequenzen zu rechnen. Änderungen von Konsumgewohnheiten müssten innerhalb von wenigen Jahren erfolgen und durchgesetzt werden. Abhängig von der Ausgestaltung der Massnahmen würde es bei besonders umweltrelevanten Produkten wie zum Beispiel in den Bereichen Ernährung, Wohnen, Mobilität und Bekleidung zu Preissteigerungen und sinkender Angebotsvielfalt kommen. Die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten würde somit eingeschränkt. Hinzu kämen hohe gesellschaftlichen Anpassungskosten, insbesondere Informations- und Transaktionskosten.

Die kurze Übergangsfrist erschwert die Gewährleistung der Sozialverträglichkeit im In- und Ausland erheblich. Beispielsweise wären Arbeitnehmende durch die strukturellen Änderungen bei den Unternehmen von einem Arbeitsplatzverlust bedroht. Dies trifft insbesondere auf Personen zu, für die es schwierig ist, ihre beruflichen Kompetenzen rasch weiterzuentwickeln. Dies könnte soziale Ungleichheiten gar noch verstärken.

### 4.2.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Anforderungen an die Wirtschaft und insbesondere an den Primärsektor (Landwirtschaft und Rohstoffgewinnung) sowie die damit verbundenen Kosten würden bei einer Annahme der Initiative steigen. Artikel 94a gilt sowohl für Güter und Dienstleistungen, welche auf dem inländischen Markt abgesetzt werden, als auch für solche, die exportiert werden.

Die kurze Übergangsfrist würde drastische Regulierungs- und Anreizmassnahmen betreffend den inländischen Absatzmarkt notwendig machen und dadurch die Wirt-

<sup>46</sup> Vgl. Creutzig, F., Niamir, L., Bai, X. et al. (2022). Demand-side solutions to climate change mitigation consistent with high levels of well-being. *Nature Climate Change*, 12(1), 36–46.

schaftsfreiheit einschränken. Ausserdem wären diese Massnahmen mit neuen Vollzugskosten verbunden.

Produkte und Vorleistungen für den Schweizer Markt müssten unter strengeren Voraussetzungen produziert werden als Produkte für den ausländischen Markt. Unternehmen, die sowohl für den schweizerischen als auch für den ausländischen Markt produzieren und ihre Produktion nicht je nach Absatzland anpassen können, dürften auf dem ausländischen Markt (mit weniger strengen Produktionsvoraussetzungen) aufgrund höherer Kosten einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Dies würde vor allem KMU treffen, da diese in der Regel weniger Möglichkeiten für eine differenzierte Produktion haben.

Gewisse Produktionsfaktoren – insbesondere Maschinen – müssten viel rascher als geplant (also vor Ablauf der üblichen Nutzungsdauer) modernisiert werden, falls dies aus rein ökologischer Sicht vorteilhaft wäre. Das wäre mit einem hohen – insbesondere finanziellen – Aufwand verbunden. Zudem wäre mit hohen Investitionen für Produktentwicklungen zu rechnen, was mit einem finanziellen und einem personellen Aufwand einhergeht. Dies würde vor allem die Lebensmittelindustrie, die Landwirtschaft, den Bau- und Immobiliensektor sowie die Textilindustrie betreffen.

Für einige Unternehmen könnten sich auch Chancen eröffnen, beispielsweise im Bereich der nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft, innovativer Bautechnologien, erneuerbarer Energien oder in der Recycling-Branche. Durch die Anreize, in Forschung und Entwicklung zu investieren, beschleunigt sich der technologische Fortschritt, was zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von (ausgewählten) Unternehmen führen könnte.

In Abhängigkeit von der Umsetzung auf Gesetzesstufe wäre ein hoher Einsatz von Steuermitteln notwendig. Dies würde die steuerliche Attraktivität der Schweiz im Vergleich zum Ausland schmälern.

Da ein Grossteil der konsumbedingten Umweltbelastung im Ausland anfällt, dürfte bei Annahme der Initiative der Handel und insbesondere der Import gewisser besonders umweltbelastender Waren stärker reguliert werden müssen. Die Handelspolitik und die Verpflichtungen der Schweiz könnten dadurch negativ tangiert werden. Gut etablierte und langfristige Aussenhandelsbeziehungen dürften durch allfällige einseitige Regulierungen leiden. Dies könnte die Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber wichtigen Handelspartnern schwächen und Abschlüsse von wohlstandsrelevanten Abkommen verzögern oder verhindern (vgl. auch Ziffer 4.4).

Die Kosten für den Import von Gütern würden ansteigen. Dies kann die Wettbewerbsfähigkeit und die Terms of Trade für Wirtschaft, welche diese Importe als Vorleistungen benötigen, verschlechtern. Für die Schweiz wäre das besonders problematisch, denn sie ist als offene Volkswirtschaft mit einem beschränkten Binnenmarkt auf den internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr angewiesen. Freihandel erleichtert ausserdem die Verbreitung von Technologien und Fachwissen.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die Annahme der Initiative mit einer erheblichen Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheiten einhergehen würde. Der Wohlstand in der Schweiz würde reduziert, zumindest gegenüber einer Entwicklung ohne Annahme dieser Initiative.

### 4.3 **Vorzüge und Mängel der Initiative**

Die Initiative weist auf die Wichtigkeit global stabiler Umweltsysteme hin. Aktuell werden weltweit die natürlichen Ressourcen stark beansprucht.

Die Umsetzung der Initiative – insbesondere mit der kurzen und starren Übergangsfrist von zehn Jahren – hätte aber einschneidende Konsequenzen für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Die Produktauswahl würde kleiner, die Preise mancher Produkte würden steigen, Arbeitsplätze in der Schweiz wären bedroht, und die Wirtschaft wäre mit handelspolitischen Risiken konfrontiert.

Im Unterschied dazu sind die geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Nachhaltigkeit sowie die bereits von Parlament und Bundesrat gesetzten Ziele und die eingeleiteten Massnahmen besser geeignet, um gemeinsam mit den betroffenen Akteuren tragfähige Lösungen zu finden, als dies mit den strengen Vorgaben der Initiative möglich wäre.

### 4.4 **Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Ob die Initiative und mit ihr die neuen Verfassungsbestimmungen mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz aus völkerrechtlichen Verträgen und den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU vereinbar sind, hängt von der Umsetzung der Initiative ab.

Insbesondere bei unilateralen Regelungen – wie etwa einer unverhältnismässigen Einschränkung der Inverkehrbringung besonders umweltbelastender Produkte – könnten sich Probleme bezüglich der Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) vom 30. Oktober 1947<sup>47</sup>, dem Freihandelsabkommen mit der EU<sup>48</sup>, dem Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vom 4. Januar 1960<sup>49</sup> und weiteren Freihandelsabkommen ergeben.

## 5 **Schlussfolgerungen**

Die Initiative verfolgt die Absicht, die natürlichen Lebensgrundlagen langfristig zu erhalten.

Eine Annahme der Initiative hätte jedoch insbesondere angesichts der kurzen Übergangsfrist weitreichende negative Folgen für die Schweiz. Die damit einhergehenden enormen Transformationskosten wären für Staat und Wirtschaft und schliesslich auch für die Gesellschaft unverhältnismässig und untragbar.

<sup>47</sup> SR **0.632.21**

<sup>48</sup> SR **0.632.401**

<sup>49</sup> SR **0.632.31**

Die BV enthält bereits zahlreiche Bestimmungen zur Nachhaltigkeit, lässt aber dem Gesetzgeber genügend Spielraum, um laufende Entwicklungen zu berücksichtigen. Die bestehenden Verfassungsbestimmungen sind ausgewogen und bedürfen keiner weiteren Ergänzung im Sinne der Initiative. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, auf einen direkten Gegenentwurf zu verzichten.

Der Bundesrat und das Parlament haben zudem bereits verschiedene Ziele gesetzt und Massnahmen eingeleitet, um die natürlichen Ressourcen stärker zu schonen. So sind auf Gesetzesstufe aktuell zusätzliche Anpassungen der Rahmenbedingungen im Sinne der Initiative in Arbeit, beispielsweise im Rahmen der Pa. Iv. 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» oder im Zusammenhang mit der Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sowie mit dem KIG. Ein zusätzlicher, sektorübergreifender Gesetzgebungsprozess wäre angesichts dieser laufenden Arbeiten nicht zielführend, weshalb aus Sicht des Bundesrats auch kein indirekter Gegenvorschlag in Frage kommt.

Der Bundesrat erachtet es als zielführender, die laufenden Gesetzgebungs- und Strategieprozesse in den verschiedenen Politikbereichen fortzuführen.

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.





# **Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)»**

*Entwurf*

vom ...

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 21. Februar 2023<sup>2</sup> eingereichten Volksinitiative  
«Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen  
(Umweltverantwortungsinitiative)»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 10. Januar 2024<sup>3</sup>,  
beschliesst:*

## **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 21. Februar 2023 «Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

### *Art. 94a* Rahmen der Wirtschaft

<sup>1</sup> Die Natur und ihre Erneuerungsfähigkeit bilden den Rahmen für die schweizerische Gesamtwirtschaft. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürfen nur so viele Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe freisetzen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben.

<sup>2</sup> Bund und Kantone stellen die Einhaltung dieses Grundsatzes sicher; dabei tragen sie insbesondere der Sozialverträglichkeit im In- und Ausland der von ihnen getroffenen Massnahmen Rechnung.

1 SR 101  
2 BBl 2023 746  
3 BBl 2024 109

*Art. 197 Ziff. 13<sup>4</sup>*

*13. Übergangsbestimmung zu Art. 94a (Rahmen der Wirtschaft)*

<sup>1</sup> Bund und Kantone sorgen dafür, dass die durch den Konsum in der Schweiz verursachte Umweltbelastung spätestens zehn Jahre nach Annahme von Artikel 94a durch Volk und Stände die planetaren Grenzen gemessen am Bevölkerungsanteil der Schweiz nicht mehr überschreitet.

<sup>2</sup> Diese Bestimmung gilt namentlich in den Bereichen Klimaveränderung, Biodiversitätsverlust, Wasserverbrauch, Bodennutzung sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag.

## **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

<sup>4</sup> Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.