



Message 2020-DAEC-150

29 septembre 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis dans la stratégie
«Développement durable du canton de Fribourg»**

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement, de type crédit cadre, de 9 572 000 francs pour la période 2021–2026 pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de développement durable du canton de Fribourg, qui remplace celle déployée de 2011 à 2020.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Le développement durable: une définition	2
2. Le développement durable dans le monde et en Suisse	2
2.1. Dans le monde: l'Agenda 2030	2
2.2. En Suisse: la Stratégie pour le développement durable de la Confédération	2
3. Le canton de Fribourg sur la voie de la durabilité	2
3.1. Portrait du canton sous l'angle du développement durable	2
3.2. Le développement durable dans l'appareil législatif fribourgeois	3
3.3. Une nouvelle Stratégie de développement durable pour le canton	3
4. Intentions et périmètre de la stratégie	4
4.1. Intentions	4
4.2. Périmètre	4
5. Contenu et structure de la stratégie	4
5.1. 31 cibles inscrites dans l'Agenda 2030 de l'ONU	4
5.2. Objectifs	6
5.3. Mesures	6
5.4. Articulation avec les stratégies sectorielles du canton	7
6. Gouvernance de la stratégie	8
6.1. Phase d'élaboration	8
6.2. Phase de mise en œuvre	8
6.3. Phase de révision	8
7. Un atout pour le canton	8
8. Montant du crédit demandé	9
9. Conséquences financières et en personnel	9
10. Autres conséquences	9
11. Conclusion	9

1. Le développement durable: une définition

Changement climatique, pertes de biodiversité, surexploitation des ressources avec leurs conséquences socio-économiques (précarisation, migrations forcées), disparités sociales croissantes entre pays et à l'intérieur d'un même pays: le monde est confronté à des problématiques préoccupantes. Un développement dit «durable» se veut une réponse à la diversité de ces enjeux avec une vue d'ensemble permettant un lien entre les politiques sectorielles et la prise en considération des interactions entre ces dernières.

De quoi s'agit-il exactement? Le développement durable repose sur deux principes indissociables: satisfaire les besoins fondamentaux et les aspirations de chacun-e à une vie meilleure, tout en respectant les limites de l'écosystème planétaire, certains seuils ne permettant aucun retour une fois qu'ils sont franchis.

2. Le développement durable dans le monde et en Suisse

2.1. Dans le monde: l'Agenda 2030

En 2015, les Etats membres de l'ONU adoptent l'Agenda 2030 sur le développement durable, qui se décline en 17 objectifs, en grande partie dépendants les uns des autres (Objectifs de Développement Durable, désignés ci-après par l'abréviation ODD). Réduction de la pauvreté, égalité entre les sexes, accès à un travail décent, préservation de la biodiversité, activité économique saine figurent parmi ceux-ci. L'Agenda 2030 se veut rassembleur: il permet de structurer la réflexion autour d'un nombre relativement restreint de problématiques, et d'inscrire des initiatives locales dans un effort mondial.

Un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des objectifs de développement durable est publié chaque année par l'ONU.



Figure A: Agenda 2030 de l'ONU en faveur du développement durable

2.2. En Suisse: la Stratégie pour le développement durable de la Confédération

La Confédération rend régulièrement compte de son avancement sur la voie de l'Agenda 2030, notamment au travers de sa propre stratégie de développement durable, alignée sur celle de l'ONU et renouvelée à chaque législature. Son élaboration est pilotée par l'Office fédéral de l'aménagement territorial. Un système d'indicateurs (indicateurs «Monet») a été mis en place par l'Office fédéral de la statistique.

3. Le canton de Fribourg sur la voie de la durabilité

3.1. Portrait du canton sous l'angle du développement durable

Les problématiques fribourgeoises reflètent en partie la situation planétaire. Comme dans le reste de la Suisse, les modes de consommation utilisent beaucoup de ressources avec un impact certain sur l'air, l'eau et surtout le climat, sans compter les droits humains touchés par les activités de certaines entreprises produisant les biens consommés par la population.

La mobilité individuelle motorisée y est plus fréquente qu'en moyenne nationale¹. La biodiversité est en recul², tandis

¹ Microrecensement mobilité et transports, 2015

² Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de la statistique OFS: Cercle indicateurs – Fiches d'indicateurs cantons, 2019

que l'importance du secteur agro-alimentaire fribourgeois pousse ce dernier à chercher des solutions pour améliorer son bilan écologique.

La productivité (en termes de PIB par emploi) est relativement basse par rapport à la moyenne suisse¹, ainsi que le taux d'emploi dans les branches innovantes². Les contribuables à faible revenu sont légèrement plus nombreux qu'ailleurs³. En matière de cohésion sociale, si les inégalités de revenus sont modérées, les inégalités de fortune sont un peu plus conséquentes⁴.

3.2. Le développement durable dans l'appareil législatif fribourgeois

Le peuple fribourgeois a inscrit le développement durable parmi les buts de l'Etat à l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.; RSF 10.1). Les mesures à prendre incombent au Conseil d'Etat, d'après l'article 3 al. 1 let. a de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1). L'article 197 al. 1 let. e^{bis} de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) stipule que les messages accompagnant les projets de lois et de décrets doivent faire état des effets sur le développement durable. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) est responsable du développement durable selon l'article 8 al. 1 let. a^{bis} de l'Ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir; RSF 122.0.12).

En 2011, le Conseil d'Etat a ainsi défini une première Stratégie de développement durable en vue de mettre en œuvre l'article constitutionnel susmentionné. Financée par un crédit d'engagement de 7 713 160 francs, octroyé par un décret du Grand Conseil du 9 septembre 2011 (*ROF 2011_088*), elle a été mise en œuvre de 2011 à 2020, avec une révision partielle en 2016. Les décisions d'engagement des montants ont été prises par le CE dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, en fonction des disponibilités financières. De plus, une provision de 2 500 000 francs a été constituée au début du déploiement de cette première stratégie. Des prélevements annuels sur cette réserve (généralement 300 000 francs) ont été prévus dans les budgets, mais concrétisés une seule fois, de sorte que la provision se montait à 2 200 000 francs à la fin 2019.

Cette première Stratégie repose sur définition du développement durable alignée sur le modèle des trois cercles (éco-

nomie, société, environnement). La stratégie développement durable de la Confédération et l'Agenda 2030 des Nations Unies n'y sont pas mentionnés, ce dernier document parce qu'il n'existe pas encore. La compatibilité avec la stratégie de développement durable de la Confédération a été confirmée a posteriori.

La première Stratégie se décline en six champs d'actions avec des objectifs associés, qui couvrent une gamme assez vaste de thèmes économiques, sociaux et environnementaux. Il n'y a pas d'objectifs quantitatifs. Vingt-huit actions ont été définies. De telles actions varient considérablement en ce qui concerne leur portée (propre fonctionnement de l'administration ou territoire entier du canton) et leur ambition (p.ex. «renforcer le partage sur le site Friportail» et «gestion globale des eaux»). Quelques actions sont désignées comme étant des projets phares. A la faveur de la révision partielle de 2016, certaines actions ont été abandonnées, d'autres modifiées et de nouvelles ont été adoptées. A la fin 2019, deux-tiers des actions ont abouti ou sont près de l'être. Les autres ne sont pas complètement terminées, parce que leur réalisation prend plus de temps que prévu (par ex. l'assainissement des bâtiments de l'Etat ou la gestion globale des eaux), ou parce qu'elles impliquent un engagement à long terme et n'ont pas vraiment de fin définie (par ex. les marchés publics durables ou promotion de l'agriculture biologique). La plupart de celles-ci ont été reprises dans la nouvelle Stratégie. Quelques actions ont pu être réalisées à coûts modestes, notamment dans le domaine de la formation, tandis que d'autre ont monopolisé une grande partie du budget, comme la gestion globale des eaux.

D'après une courte enquête menée au sein de certaines entités de l'administration, il semblerait que la première Stratégie développement durable soit encore insuffisamment connue. Le but est de renverser cette tendance avec la nouvelle Stratégie, afin d'en faire une référence et un engagement palpable du Conseil d'Etat en faveur du développement durable.

L'état d'avancement de la première Stratégie fait l'objet de *rapports annuels* publiés sur le site Internet de l'Etat de Fribourg. Le rapport de bilan complet de cette première Stratégie peut également y être téléchargé.

3.3. Une nouvelle Stratégie de développement durable pour le canton

Les développements des dix dernières années sont trop importants pour être abordés dans le cadre d'une simple révision de l'actuelle Stratégie de développement durable. Depuis la première stratégie, l'ONU a publié son Agenda 2030, la Confédération a adopté sa propre Stratégie sur le développement durable et la Stratégie énergétique 2050, l'évidence du changement climatique est de moins en moins relativisée, la loi sur le CO₂ a été révisée, de nouveaux modèles économiques apparaissent et la numérisation bouscule les

¹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-01/09.infographie_pib_fr.pdf

² Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de la statistique OFS: Cercle indicateurs – Fiches d'indicateurs cantons, 2019

³ Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de la statistique OFS: Cercle indicateurs – Fiches d'indicateurs cantons, 2019

⁴ Service de l'action sociale SASoc, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg,

pratiques. Par conséquent, un renouvellement complet de la Stratégie de développement durable s'impose.

Les intenses travaux en vue d'établir une deuxième Stratégie de développement durable se sont déroulés en 2018 et 2019. Une centaine de personnes issues tant de l'administration cantonale que des communes, des partenaires sociaux et des organisations concernées y ont contribué, travaillant de manière transversale notamment par le biais d'ateliers.

Le résultat de ces travaux est une nouvelle Stratégie déclinant un panel de mesures en faveur d'un développement économique et social du canton profitant également à toutes et tous, dans le respect des limites écologiques de la planète.

4. Intentions et périmètre de la stratégie

4.1. Intentions

La Stratégie entend donner une **cohérence** aux activités de l'Etat de Fribourg en faveur du développement durable en les inscrivant dans le cadre structuré de l'Agenda 2030. Partant du principe que beaucoup d'efforts sont déjà en cours, la Stratégie doit également donner une **visibilité** aux engagements déjà pris. De plus, elle définit des options de **renforcement** de l'action de l'Etat en vue d'un développement véritablement durable du canton.

4.2. Périmètre

L'administration cantonale est responsable de la mise en œuvre de la Stratégie. Les actions menées et planifiées s'adressent aux habitants et entreprises du canton, aux collectivités publiques, institutions et milieux associatifs. Le contenu de la stratégie ne préjuge pas des mesures que les entités ciblées peuvent mettre en œuvre dans le cadre des prérogatives qui leur reviennent, en particulier les communes (cf. art. 130 al. 2 Cst.).

La Stratégie s'applique à trois niveaux d'action de l'Etat:

- > à son propre fonctionnement (par ex. lors de la passation de marchés publics), dans une logique d'exemplarité;
- > aux politiques publiques qu'il met en œuvre;
- > au soutien qu'il accorde à des projets de tiers.

Les mesures identifiées sont réparties selon ces trois niveaux d'action.

En cohérence avec l'Agenda 2030 et afin d'assurer un alignement avec les législatures, l'horizon temporel global a été fixé à 2031. La partie opérationnelle s'étend jusqu'en 2026, voire moins en ce qui concerne les mesures, afin d'insuffler une dynamique à la mise en œuvre de la Stratégie.

5. Contenu et structure de la stratégie

Le contenu et la structure de la Stratégie découlent de la volonté d'apporter une cohérence aux efforts de l'Etat, de mettre en valeur ceux-ci et d'en renforcer certains.

5.1. 31 cibles inscrites dans l'Agenda 2030 de l'ONU

Alignée sur l'Agenda 2030 de l'ONU, la Stratégie s'inscrit dans 15 de ses objectifs (ODD), et se décline en 31 cibles définies à partir des 169 cibles de l'Agenda 2030 sur la base de trois critères: leur pertinence pour la Suisse, la marge de manœuvre de l'Etat de Fribourg et une analyse des forces et faiblesses du canton (Figure B). Ces cibles, qui contribuent toutes à un développement durable du canton, se trouvent être inscrites dans 15 des 17 objectifs de l'Agenda 2030.

ODD		Cibles pour Fribourg
ODD1	Pas de pauvreté	1.1 Prévenir la pauvreté et lutter contre celle-ci
ODD2	Faim « Zéro »	2.1 Promouvoir des systèmes agro-alimentaires durables
ODD3	Bonne santé et bien-être	3.1 Prévenir les maladies non-transmissibles et psychiques 3.2 Limiter la hausse des coûts de la santé et l'inégalité d'accès aux soins 3.3 Réduire les impacts de l'environnement sur la santé
ODD4	Éducation de qualité	4.1 Encourager l'éducation en faveur d'un développement durable 4.2 Assurer une éducation préscolaire de qualité
ODD5	Égalité entre les sexes	5.1 Mettre fin aux discriminations de genre 5.2 Mettre en place l'égalité salariale 5.3 Garantir la participation active des femmes à tous les niveaux de décisions
ODD6	Eau propre et assainissement	6.1 Gérer les eaux de manière intégrée en vue d'une amélioration de leur qualité
ODD7	Énergie propre et d'un coût abordable	7.1 Accroître la part des énergies renouvelables et améliorer l'efficacité énergétique
ODD8	Travail décent et croissance économique	8.1 Augmenter la productivité par le soutien aux PME et l'innovation 8.2 Assurer un accès pour tou-te-s à un travail décent et satisfaisant 8.3 Promouvoir un tourisme durable
ODD9	Industrie, innovation et infrastructure	9.1 Faire de Fribourg un vivier de l'innovation durable
ODD10	Inégalités réduites	10.1 Favoriser l'autonomie et l'inclusion des personnes en situation de handicap, des personnes âgées et des jeunes 10.2 Valoriser le travail non rémunéré 10.3 Encourager l'intégration des personnes migrantes dans la société
ODD11	Villes et communautés durables	11.1 Assurer des logements adaptés aux besoins et aux moyens de la population, notamment en situation de précarité et de pauvreté 11.2 Développer une mobilité durable 11.3 Renforcer l'urbanisation durable Promouvoir un développement territorial cohérent, inclusif, permettant une utilisation rationnelle des ressources et la résilience face aux effets des changements climatiques
ODD12	Consommation et production durables	12.1 Promouvoir une consommation et des marchés publics durables 12.2 Promouvoir une économie socialement responsable et peu consommatrice de ressources 12.3 Encourager les investissements durables
ODD13	Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	13.1 S'adapter aux changements climatiques et réduire les émissions de gaz à effet de serre
ODD15	Vie terrestre	15.1 Préserver la biodiversité, les écosystèmes et les espèces menacées 15.2 Préserver durablement les fonctions du sol et restaurer les sols dégradés 15.3 Exploiter les forêts de manière durable
ODD17	Partenariats pour la réalisation des objectifs	17.1 Financer l'aide publique au développement

Figure B : Objectifs et cibles de développement durable sélectionnés pour l'Etat de Fribourg

Pour parvenir à une société durable, ces cibles doivent être mises en œuvre avec une égale ambition et appréhendées en tenant compte de leurs interdépendances: aucune n'est totalement «imperméable» aux autres.

A titre d'exemple, des objectifs en termes de production d'énergie renouvelable indigène peuvent être des catalyseurs d'innovation et de création d'entreprises, tout en ayant un impact sur les ressources en eau. Dans le même ordre d'idée, une diminution de la précarité réduit les risques d'exposition aux maladies psychiques ce qui se répercute de manière positive sur la cohésion sociale et le bien-être des familles. Une entreprise responsable veillera à ce que ses employés aient de bonnes conditions de travail (notamment en s'abstenant d'avoir recours au travail au noir) et réduira l'impact de son activité sur l'environnement, deux facteurs positifs en termes de lutte contre la précarité, de santé au travail et de préservation de la biodiversité. Un développement territorial cohérent, via une densification de qualité concrétisée par la création de quartiers dits «durables», favorisera les liens sociaux et renforcera la solidarité intergénérationnelle, un enjeu brûlant vu le vieillissement de la population.

En tant que visions, la plus grande partie des cibles de la Stratégie se supportent mutuellement et peuvent être conciliées.

5.2. Objectifs

Des objectifs sont associés à chacune des 31 cibles présentées au point 5.1. Pour la liste complète des objectifs, il est renvoyé à la Stratégie. Ceux-ci ont été répartis dans deux catégories.

Les **objectifs d'impact**, généraux, décrivent une amélioration de la situation à laquelle l'Etat de Fribourg souhaite contribuer, en considérant que d'autres facteurs et acteurs ont un rôle à jouer, par ex. «les personnes résidant dans le canton de Fribourg adoptent toujours plus de comportements favorables à leur santé, en termes d'activité physique, d'alimentation ou de consommation de tabac et d'alcool. Cette évolution a une incidence positive sur les maladies non transmissibles et sur les coûts de la santé.»

Les **objectifs d'effets**, plus spécifiques, visent un groupe précis, peuvent être atteints dans un délai relativement bien défini et sont si possible mesurables, par ex. «moins de personnes souffrent de maladies non transmissibles évitables ou décèdent prématurément.»

5.3. Mesures

Un plan de mesures concrétise les objectifs d'effets. Une distinction est opérée entre:

> **Les engagements de l'Etat déjà planifiés indépendamment des réflexions menées dans le cadre de la Stratégie.** Quelques exemples: Programme cantonal de promotion d'une alimentation équilibrée et d'une activité physique

régulière «Je mange bien, je bouge bien» (cible 3.1 «Prévenir les maladies non transmissibles et psychiques»); plan d'action cantonal visant à limiter les produits phytosanitaires dans l'agriculture ou construction d'une nouvelle ferme-école bio (cible 2.1 «Promouvoir des systèmes agro-alimentaires durables»); rédaction d'un deuxième Rapport sur la situation sociale et la pauvreté (cible 10.1 «Prévenir la pauvreté et lutter contre celle-ci»); charte de bonnes pratiques destinée aux établissements de restauration publique en vue d'encourager un approvisionnement en produits de saison, sains, écologiques et de proximité (cible 12.1 «Promouvoir une consommation et des marchés publics durables»); Plan climat ambitieux (cible 13.1 «S'adapter aux changements climatiques et réduire les émissions de gaz à effet de serre»). Ces engagements existants et planifiés de l'Etat ont été recensés sous chaque cible.

> **Les mesures de renforcement formulées et proposées dans le cadre de la Stratégie.** Certaines sont directement applicables par les services concernés, d'autres définissent une orientation et nécessitent des réflexions subséquentes. Quelques exemples: créer un réseau cantonal de coordination pour l'éducation en faveur d'un développement durable (cible 4.1 «Encourager l'éducation en faveur d'un développement durable»); intégrer les principes d'un urbanisme durable à tous les projets de développement urbanistique sur des terrains appartenant à l'Etat de Fribourg ou pour lesquels il mène une réflexion, ou créer une «antenne écoquartiers» chargée de renseigner les communes à ce sujet (cible 11.3 «Renforcer l'urbanisation durable»); renforcer la politique d'achats publics écologiques de l'Etat de Fribourg, notamment dans les secteurs de la construction, des textiles, de la restauration (cible 12.1 «Promouvoir une consommation et des marchés publics durables»); établir un dialogue avec les établissements où l'Etat de Fribourg est représenté afin de clarifier la manière dont des critères de durabilité pourraient être intégrés dans la politique de placements (cible 12.3 «Encourager les investissements durables»); soutenir les communes dans la promotion de la biodiversité sur leurs territoires (cible 15.1 «Préserver la biodiversité, les espèces menacées et les écosystèmes»). De telles mesures de renforcement ont été proposées pour chaque cible.

> **Les activités transversales.** Elles font l'objet d'un chapitre distinct. Parmi les actions proposées figurent le renforcement de la collaboration avec les communes afin de mener des actions en faveur du développement durable, la création d'un réseau de répondant-e-s pour le développement durable au sein de l'administration ou encore une journée cantonale sur le développement durable sur des thèmes tels que les investissements ou les marchés publics écologiques et socialement responsables.

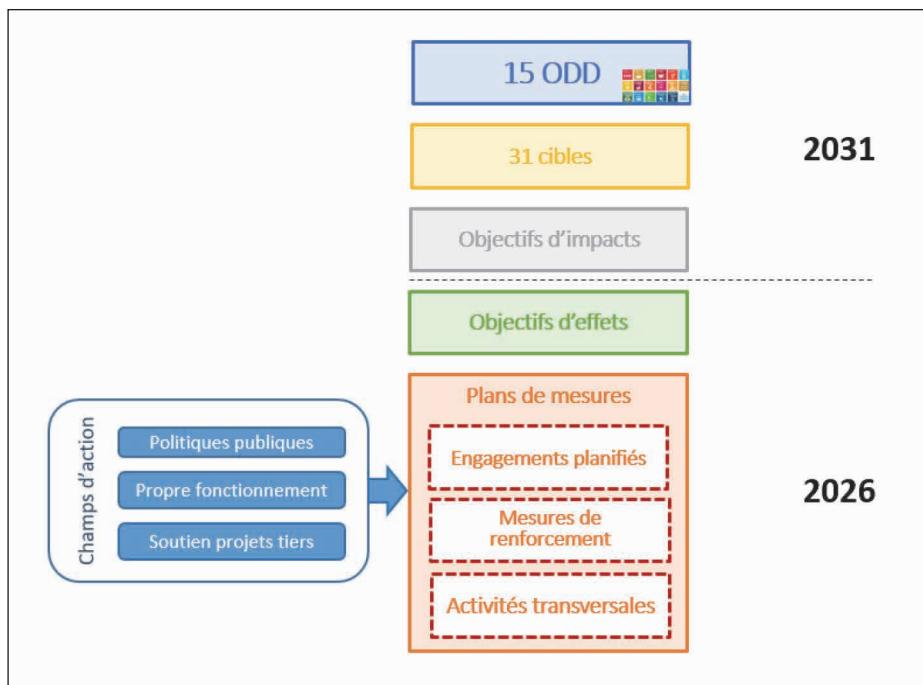


Figure C: schéma de la structure de la Stratégie

5.4. Articulation avec les stratégies du canton

Le développement durable est un concept inter- et multisectoriel. Multisectoriel, car il incorpore des enjeux écologiques, économiques et sociaux: préservation de la biodiversité, conditions de travail décentes, adaptation aux changements climatiques ou préservation de la santé humaine. Intersectoriel, car il vise à concilier chacun de ces enjeux. La durabilité est donc transversale à plus d'un titre.

La structure de la Stratégie reflète cette transversalité en intégrant les stratégies et planifications existantes, comme l'ilustre la Figure D, et en privilégiant des mesures ayant un impact positif sur plusieurs secteurs. Les révisions de la Stratégie de développement durable prendront en considération les évolutions des planifications sectorielles concernées, de même que ces dernières devront intégrer les principes énoncés dans la présente stratégie.



Figure D: Articulation avec les stratégies du canton (exemples)

6. Gouvernance de la stratégie

6.1. Phase d'élaboration

L'élaboration de la Stratégie a été pilotée par la déléguée au développement durable, encadrée par un Comité de pilotage (COPIL) composé d'un ou deux représentants et/ou représentantes par Direction de l'Etat et de la Chancellerie, et les contributions de la Commission cantonale de développement durable (CCDD), qui réunit des représentants de tous les groupes politiques représentés au Grand Conseil ainsi que des principales organisations concernées. Dans le cadre d'un processus participatif étalé sur une année, une centaine de personnes ont été réunies en ateliers et/ou ont été interrogées dans le cadre d'entretiens individuels voire en petits groupes.

La consultation concernant la nouvelle Stratégie s'est déroulée du 20 janvier au 15 mai 2020, sous la forme d'un questionnaire structuré. Au total, ce sont 73 organes qui ont pris position concernant ce projet de stratégie. La quasi-totalité des organes ayant pris position estime que la stratégie couvre un grand nombre d'enjeux majeurs en termes de développement durable pour le canton et que le document est donc complet. Certaines demandes de compléments thématiques requises par plusieurs parties – notamment concernant la visibilité de l'objectif de lutte contre la pauvreté ou de la question de la numérisation – ont été reprises dans le document final. Plusieurs requêtes en termes de renforcement des mesures de communication de la Stratégie ayant été formulées, ce point a été repris. L'approche visant à définir un horizon temporel global à 2031 et une partie opérationnelle avec un horizon temporel à 2026 (en considérant qu'une révision aurait lieu à ce moment) a été jugée adéquate par toutes les parties. Pour la quasi-totalité des organes ayant pris position, il ne paraît pas pertinent de supprimer l'un ou l'autre des objectifs ou mesures définis dans la nouvelle Stratégie.

6.2. Phase de mise en œuvre

Le Conseil d'Etat met en œuvre la Stratégie par l'intermédiaire des services désignés dans les plans de mesures. Des répondants et répondantes pour le développement durable sont désigné-e-s au sein du Secrétariat général de chaque Direction. Ils servent de relais entre les services concernés par la mise en œuvre de la Stratégie et le ou la délégué-e au développement durable.

L'état d'avancement de l'ensemble du canton en matière de développement durable sera décrit tous les deux ans sur la base du système du «Cercle Indicateurs» (développé en partenariat avec les autres cantons et la Confédération) et des indicateurs complémentaires développés par l'Etat de Fribourg. Les résultats seront présentés dans l'annuaire statistique de l'Etat et sur son site Internet.

Le niveau de réalisation des objectifs d'effets sera régulièrement évalué à l'aide d'un set d'indicateurs actuellement en cours de développement. La réalisation des mesures sera évaluée chaque année sous l'angle des ressources utilisées, des coûts induits et de leur avancement. Les comptes-rendus de réalisation seront publiés sur les pages Internet de l'Etat.

6.3. Phase de révision

Les mesures sont réadaptées à la suite de chaque période de monitoring de la Stratégie, soit chaque deux ans. Les objectifs d'effet et les mesures seront intégralement révisés en 2026, avec un nouvel horizon portant à 2031. Le processus est piloté par le ou la délégué-e au développement durable.

7. Un atout pour le canton

S'investir en faveur du développement durable paie à court, moyen et long terme. (Ré)-utiliser les ressources de manière plus efficace, mettre en valeur la nature fribourgeoise, promouvoir la biodiversité et protéger les sols pour garantir leurs fonctions essentielles (notamment économiques), oser de nouveaux modèles d'affaires basés sur la circularité, renforcer la mixité en entreprises, se libérer des énergies fossiles ou s'engager en faveur d'un milieu urbain agréable à vivre et aisément circulable sont autant d'efforts susceptibles de renforcer la compétitivité économique et l'attractivité du canton. Le rapport entre coûts induits et efficacité est encore meilleur si l'on prend en considération les coûts épargnés grâce aux mesures de réduction des atteintes environnementales ou de promotion de la santé, notamment les coûts de remédiations environnementales ou des prestations de soins.

En s'inscrivant dans le cadre de l'Agenda 2030, la nouvelle Stratégie permet de mettre en évidence la contribution du canton de Fribourg à un effort commun et mondial, effort auquel participent la Confédération et plusieurs cantons¹, mais aussi le monde de l'entreprise et d'autres collectivités publiques. Outil dynamique, aux mesures régulièrement réadaptées, elle sera une vitrine de l'engagement du canton en faveur du développement durable durant les dix années à venir. Enfin, en proposant des actions de renforcement mais aussi en valorisant l'existant, la Stratégie redonne au développement durable sa vraie place: un élément fondamental de l'action publique.

¹ Les cantons de Genève et du Valais ont inscrit leurs démarches de développement durable dans le cadre de l'Agenda 2030.

8. Montant du crédit demandé

Le décret porte sur un montant de 9 572 000 francs, octroyé pour une période de 6 ans (2021 à 2026). Le Conseil d'Etat préconise un financement des mesures de renforcement en faveur du développement durable par un crédit d'engagement, afin d'assurer une pérennité aux efforts entrepris. Avec un tel montant, les ressources financières annualisées se trouvent légèrement adaptées vers le haut par rapport aux montants décidés en 2011 (+5%), de manière à donner un signal en faveur d'un renforcement de la politique de développement durable du canton, en cohérence avec les retours généraux de la consultation de la Stratégie et avec les déclarations de principe du Conseil d'Etat en la matière. Ce crédit d'engagement est un crédit cadre au sens de l'article 32 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (RSF 610.1; LFE). La planification effective de l'engagement des différents montants sera décidée par le CE dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, en fonction des disponibilités financières.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (RSF 121.1; LGC), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil et non à la majorité des membres présents (art. 140).

Compte tenu du montant de la dépense, le décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif, en vertu de l'article 46 al. 1 let. b de la Constitution.

9. Conséquences financières et en personnel

Une estimation des coûts pour la mise en œuvre des mesures est donnée dans chaque plan de mesures associé aux 31 cibles (chapitre 4 de la Stratégie) et dans le plan de activités transversales (chapitre 5 de la Stratégie). Une distinction y est opérée entre les coûts liés à l'octroi de mandats à des tiers, et ceux liés à l'engagement de personnel auxiliaire. Si l'engagement de personnel auxiliaire à durée déterminée doit permettre la mise en œuvre de certaines des mesures du plan d'actions, la Stratégie de développement durable ne nécessite aucune nouvelle création de poste pérenne.

Une vue d'ensemble des montants globaux est proposée au chapitre 7 de la Stratégie. Le montant total pour le financement des mesures de renforcement et des activités transversales est évalué à 9 712 300 francs. Une petite partie est financée par le plan de relance économique, soit 140 300 francs. Le solde, soit 9 572 000 francs, est financé par le crédit d'engagement.

Les décisions d'engagement seront prises dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, en fonction des disponibilités et possibilités financières de l'Etat. La mise en œuvre de

certaines mesures pourrait ainsi être décalée dans le temps. Dans l'ensemble, les crédits de paiement seront portés aux budgets des années 2021 à 2026. Le cas échéant, la validité du décret pourra être prolongée.

10. Autres conséquences

Le présent projet n'influence pas la répartition des tâches Etat-communes et ne soulève aucun problème sous l'angle de l'eurocompatibilité. Il est intrinsèquement favorable au développement durable du canton.

11. Conclusion

Au vu des éléments présentés, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'ouvrir auprès de l'Administration des finances un crédit d'engagement de 9 572 000 francs pour la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable du canton de Fribourg pour les années 2021 à 2026. Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.



Botschaft 2020-DAEC-150

29. September 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung
des Aktionsplans und der Instrumente gemäss der Strategie
«Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg»**

Wir ersuchen Sie um die Gewährung eines Verpflichtungskredits von 9 572 000 Franken für die Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg 2021–2026, welche an die Stelle der Strategie für die Periode 2011–2020 tritt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Grundsätzliches zur nachhaltigen Entwicklung	11
2. Nachhaltige Entwicklung weltweit und in der Schweiz	11
2.1. International: Agenda 2030	11
2.2. Schweiz: Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes	11
3. Der Kanton Freiburg auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung	11
3.1. Porträt des Kantons aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung	11
3.2. Die nachhaltige Entwicklung im Freiburger Recht	12
3.3. Eine neue Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg	13
4. Zweck und Perimeter der Strategie	13
4.1. Zweck	13
4.2. Perimeter	13
5. Inhalt und Struktur der Strategie	13
5.1. 31 von der Agenda 2030 der UNO inspirierte Zielvorgaben	13
5.2. Ziele	15
5.3. Massnahmen	15
5.4. Verknüpfung mit den sektoralen Strategien des Kantons	16
6. Führung der Strategie	17
6.1. Ausarbeitungsphase	17
6.2. Umsetzungsphase	17
6.3. Revisionsphase	17
7. Ein Trumpf für den Kanton	17
8. Höhe des beantragten Kredits	18
9. Finanzielle und personelle Folgen	18
10. Weitere Folgen	18
11. Schlussfolgerung	18

1. Grundsätzliches zur nachhaltigen Entwicklung

Die Welt ist mit bedeutenden Problemen konfrontiert: Klimawandel, Rückgang der Artenvielfalt, Übernutzung der Ressourcen mit sozioökonomischen Folgen (Prekarisierung, Zwangsmigration), wachsende soziale Unterschiede zwischen und innerhalb der Länder. Mit einer sogenannten nachhaltigen Entwicklung können diese vielfältigen Herausforderungen angegangen werden. Sie muss einen Überblick bieten, der eine Verbindung zwischen den verschiedenen Politikbereichen und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen ihnen ermöglicht.

Was zeichnet die nachhaltige Entwicklung aus? Mit ihr sollen zwei Schlüsselprinzipien in Einklang gebracht werden, indem einerseits die Grundbedürfnisse, aber auch die Bestrebungen nach einem besseren Leben für alle befriedigt und andererseits die Grenzen des globalen Ökosystems respektiert werden, weil gewisse Entwicklungen ab einem bestimmten Punkt unumkehrbar sind.

2. Nachhaltige Entwicklung weltweit und in der Schweiz

2.1. International: Agenda 2030

2015 haben die Mitgliedsstaaten der UNO die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet; diese umfasst 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (die sogenannten Sustainable Development Goals oder SDGs), die in weiten Teilen voneinander abhängig sind. Zu diesen Zielen gehören zum Beispiel die Beendung der Armut, die Geschlechtergleichstellung, der Zugang zu menschenwürdiger Arbeit, die Bewahrung der biologischen Vielfalt oder eine gesunde wirtschaftliche Tätigkeit. Die Agenda 2030 will zusammenbringen und vereinen: Sie sorgt dafür, dass die Überlegungen durch eine überschaubare Zahl von gemeinsamen Zielen strukturiert werden und die Initiativen auf lokaler Ebene Teil der globalen Bemühungen sind.

Jedes Jahr informiert die UNO in einem Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.



Abb. A: Agenda 2030 der UNO für nachhaltige Entwicklung

2.2. Schweiz: Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes

Der Bund erstattet regelmässig Bericht über die Umsetzung der Agenda 2030, wobei die Umsetzung insbesondere über die bundesrätliche Strategie Nachhaltige Entwicklung, die sich an die Agenda der UNO anlehnt, erfolgt. Federführend dabei ist das Bundesamt für Raumentwicklung. Das Bundesamt für Statistik hat darüber hinaus unter dem Namen MONET ein Indikatorensystem zum Monitoring der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz eingerichtet.

3. Der Kanton Freiburg auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung

3.1. Porträt des Kantons aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung

Die Freiburger Herausforderungen widerspiegeln teilweise die globalen Herausforderungen. Wie in der übrigen Schweiz hat das Konsumverhalten im Kanton Freiburg einen grossen Ressourcenverbrauch und bedeutende Auswirkungen auf Luft, Wasser und vor allem auf das Klima zur Folge; dazu kommen die Folgen für die Menschenrechte im Rahmen der Tätigkeiten bestimmter Unternehmen, welche die von uns konsumierten Waren herstellen.

Die Freiburgerinnen und Freiburger nutzen den motorisierten Individualverkehr in stärkerem Mass als der Schweizer Durchschnitt¹. Die Biodiversität geht zurück², während die Bedeutung des Agrar- und Ernährungssektors im Kanton Freiburg diesen dazu drängt, nach Lösungen zur Verbesserung seiner Ökobilanz zu suchen.

Die Produktivität (ausgedrückt in BIP je Arbeitsplatz) ist im Vergleich zur übrigen Schweiz relativ gering³ und der Anteil qualifizierter Arbeitsplätze in innovativen Sektoren tief⁴. Es gibt etwas mehr einkommensschwache Steuerpflichtige als anderswo⁵. Bezuglich des sozialen Zusammenhalts kann festgehalten werden, dass die Einkommensunterschiede im Kanton Freiburg moderat sind, während die Vermögensverteilung etwas unausgewogener ist⁶.

3.2. Die nachhaltige Entwicklung im Freiburger Recht

Das Freiburger Stimmvolk hat die nachhaltige Entwicklung als Staatsziel in der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 verankert (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV; SGF 10.1). Die Umsetzung obliegt nach Artikel 3 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) dem Staatsrat. Artikel 197 Abs. 1 Bst. e^{bis} des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) legt fest, dass die Botschaften, die die Gesetzes- und Dekretentwürfe begleiten, Rechenschaft über die Auswirkungen für die nachhaltige Entwicklung ablegen müssen. Die nachhaltige Entwicklung fällt nach Artikel 8 Abs. 1 Bst. a^{bis} der Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; SGF 122.0.12) in den Zuständigkeitsbereich der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD).

So erliess der Staatsrat 2011 eine erste Strategie Nachhaltige Entwicklung, um den Verfassungsauftrag umzusetzen. Die Finanzierung der darin vorgesehenen Massnahmen wurde über einen Verpflichtungskredit von 7 713 160 Franken sichergestellt, den der Grosse Rat am 9. September 2011 gutgeheissen hat (ASF 2011_088). Die Umsetzung erstreckte sich über den Zeitraum 2011 bis 2020 mit einer Teilrevision im Jahr 2016. Die Verpflichtungsbeschlüsse wurden vom Staatsrat unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel des Staats und im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren gefasst. Darüber hinaus wurde zu Beginn der Umsetzung

dieser ersten Strategie eine Rückstellung von 2 500 000 Franken gebildet. Es wurden jährliche Entnahmen (in der Regel 300 000 Franken) aus dieser Reserve budgetiert, doch wurde die Möglichkeit nur einmal wahrgenommen, sodass sich die Rückstellung Ende 2019 auf 2 200 000 Franken belief.

Diese erste Strategie hat eine Definition der nachhaltigen Entwicklung als Grundlage, die auf dem Drei-Dimensionen-Konzept mit drei Kreisen für die Zieldimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft beruht. Die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes und die Agenda 2030 der Vereinten Nationen werden nicht erwähnt, letztere, weil sie noch nicht existierte. Die Vereinbarkeit mit der bundesrätlichen Strategie wurde a posteriori bestätigt.

Die erste Strategie ist in sechs Handlungsfelder mit zugehörigen Zielvorgaben unterteilt, die ein breites Spektrum an wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Themen abdecken. Es gibt keine quantitativen Ziele. Es wurden 28 Massnahmen definiert. Die Massnahmen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Reichweite (Funktionsweise der Kantonsverwaltung vs. gesamtes Kantonsgebiet) und ihrer Ambitionen (z. B. «Förderung des Austausches auf Friportal» oder «gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung»). Ein paar Massnahmen sind als Modellprojekte ausgewiesen. Im Rahmen der Teilrevision im Jahr 2016 wurden einige Massnahmen aufgegeben, andere wurden geändert und es wurden neue eingeführt. Ende 2019 waren zwei Drittel der Massnahmen abgeschlossen oder standen kurz davor. Die anderen sind noch nicht vollständig verwirklicht, weil ihre Verwirklichung länger dauert als erwartet (z. B. die Sanierung der Staatsgebäude oder die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung) oder weil sie eine langfristige Verpflichtung beinhalten und deren Ende nicht wirklich definiert ist (z. B. nachhaltige öffentliche Beschaffungen oder Förderung der Biolandwirtschaft). Die meisten davon wurden in die neue Strategie aufgenommen. Einige Massnahmen konnten zu bescheidenen Kosten durchgeführt werden, insbesondere im Bereich der Ausbildung, während andere einen grossen Teil des Budgets in Beschlag nahmen, wie etwa die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung.

Laut einer kurzen Umfrage bei Dienststellen ist die erste Strategie Nachhaltige Entwicklung noch ungenügend bekannt. Ziel ist es, diesen Umstand mit der neuen Strategie zu ändern, um die Strategie zu einer Referenz und einem handfesten Bekenntnis des Staatsrats zur nachhaltigen Entwicklung zu machen.

Der Stand des Fortschritts der ersten Strategie wurde in *Jahresberichten* beschrieben, die auf der Website des Kantons Freiburg eingesehen werden können. Der Bericht mit der Gesamtbilanz zur ersten Strategie kann ebenfalls von dieser Website heruntergeladen werden.

¹ Mikrozensus Mobilität und Verkehr, 2015

² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Statistik (BFS): Cercle Indicateurs – Indikatorenblätter Kantone 2019

³ https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-01/09.infographie_pib_d.pdf

⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Statistik (BFS): Cercle Indicateurs – Indikatorenblätter Kantone 2019

⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Statistik (BFS): Cercle Indicateurs – Indikatorenblätter Kantone 2019

⁶ Kantonales Sozialamt (KSA): Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg

3.3. Eine neue Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg

Der Rahmen hat sich in den letzten zehn Jahren erheblich verändert (Agenda 2030 der UNO, Energiestrategie 2050 des Bundes, zunehmende Auswirkungen des Klimawandels, Totalrevision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen, neue Wirtschaftsmodelle, Digitalisierung usw.), sodass eine einfache Revision der Strategie nicht ausreichend gewesen wäre. Entsprechend wurde eine komplette Überarbeitung beschlossen.

2018 und 2019 wurde intensiv an der Ausarbeitung der zweiten Strategie, die Gegenstand des hier behandelten Dekrets ist, gearbeitet. Rund Hundert Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsverwaltung, Gemeinden, Sozialpartner und weiteren betroffenen Organisationen leisteten einen Beitrag, indem sie insbesondere in Workshops arbeiteten und dabei bereichsübergreifend vorgingen.

Das Resultat dieser Arbeiten ist eine neue Strategie mit einem Massnahmenbündel zugunsten einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die allen zugutekommt, und die Belastbarkeitsgrenzen der Erde respektiert.

4. Zweck und Perimeter der Strategie

4.1. Zweck

Mit der Strategie soll den Aktivitäten des Staats Freiburg zugunsten der nachhaltigen Entwicklung **Kohärenz** verliehen werden, indem sie sie in den strukturierenden Rahmen der Agenda 2030 stellt. Ausgehend von der Prämisse, dass bereits viele Bemühungen im Gang sind, soll die Strategie zudem die bereits eingegangenen Verpflichtungen **sichtbar** machen. Die Strategie definiert zudem Optionen zur **Stärkung** der Aktivitäten des Staats Freiburg, um eine wirklich nachhaltige Entwicklung des Kantons zu erreichen.

4.2. Perimeter

Die Kantonsverwaltung ist für die Umsetzung der Strategie zuständig. Die getroffenen und geplanten Massnahmen richten sich an die Einwohnerinnen und Einwohner, die Unternehmen, die Gemeinwesen und an die Institutionen und Verbände im Kanton. Der Inhalt der Strategie greift die Massnahmen, die die betroffenen Einheiten im Rahmen ihrer Kompetenzen treffen können und wollen, nicht voraus; dies gilt insbesondere für kommunale Massnahmen (vgl. Art. 130 Abs. 2 KV).

Die Strategie gilt für die drei Tätigkeitsfelder des Staats:

- > Funktionsweise des Staats (z. B. öffentliche Beschaffungen) im Sinne der Vorbildlichkeit;
- > öffentliche Politiken, die der Staat umsetzt;
- > Unterstützung von Projekten Dritter.

Die Massnahmen der Strategie sind jeweils einem dieser drei Tätigkeitsfelder zugeteilt.

In Anlehnung an die Agenda 2030 und die Legislaturperiode wurde das Jahr 2031 als zeitlicher Horizont für die Strategie definiert. Der operative Teil erstreckt sich bis 2026 oder weniger weit für die Massnahmen. Damit soll eine dynamische Umsetzung der Strategie erreicht werden.

5. Inhalt und Struktur der Strategie

Inhalt und Struktur der Strategie sind Ausdruck des Willens, die Kohärenz und Sichtbarkeit der Aktivitäten sicherzustellen und gewisse Massnahmen zu stärken.

5.1. 31 von der Agenda 2030 der UNO inspirierte Zielvorgaben

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg orientiert sich an 15 der 17 SDGs der Agenda 2030 und zählt 31 Zielvorgaben, die die 169 Zielvorgaben der Agenda 2030 als Basis haben und auf der Grundlage einer Evaluation ihrer Relevanz für die Schweiz, des Spielraums des Staats Freiburg und einer Analyse der Stärken und Schwächen des Kantons ausgewählt wurden (siehe Abb. B). Diese Zielvorgaben, die alle zur nachhaltigen Entwicklung des Kantons beitragen, sind in 15 der 17 SDGs der Agenda 2030 enthalten.

SDG		Zielvorgaben für Freiburg
SDG1	Keine Armut	1.1 Verhinderung und Bekämpfung von Armut
SDG2	Kein Hunger	2.1 Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme
SDG3	Gesundheit und Wohlergehen	3.1 Vorbeugung von nichtübertragbaren und von psychischen Krankheiten 3.2 Begrenzung des Anstiegs der Gesundheitskosten und Abbau der Ungleichheiten beim Zugang zu medizinischer Versorgung 3.3 Verringerung der umweltbedingten Gesundheitsbeeinträchtigungen
SDG4	Hochwertige Bildung	4.1 Förderung der Bildung für nachhaltige Entwicklung 4.2 Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Vorschulausbildung
SDG5	Geschlechtergleichheit	5.1 Überwindung der Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts 5.2 Einführung der Lohngleichheit für Mann und Frau 5.3 Sicherstellung der Mitwirkung von Frauen auf allen Entscheidungsebenen
SDG6	Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen	6.1 Ganzheitliche Bewirtschaftung der Gewässer zur Verbesserung deren Qualität
SDG7	Bezahlbare und saubere Energie	7.1 Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und Verbesserung der Energieeffizienz
SDG8	Menschenwürdige Arbeit u. Wirtschaftswachstum	8.1 Erhöhung der Produktivität dank Unterstützung der KMU und Innovation 8.2 Zugang für alle zu menschenwürdiger und erfüllender Arbeit 8.3 Förderung eines nachhaltigen Tourismus
SDG9	Industrie, Innovation und Infrastruktur	9.1 Etablierung von Freiburg als Innovationsstandort für nachhaltige Entwicklung
SDG10	Weniger Ungleichheiten	10.1 Förderung der Autonomie und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen sowie von älteren und jungen Menschen 10.2 Aufwertung von unbezahlter Arbeit 10.3 Förderung der gesellschaftlichen Integration der Migrantinnen und Migranten
SDG11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.1 Sicherstellung eines an die Bedürfnisse und Mittel der Bevölkerung angepassten Wohnraums, namentlich für Menschen in prekären und armen Verhältnissen 11.2 Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität 11.3 Stärkung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung 11.4 Förderung einer kohärenten und inklusiven Raumentwicklung für eine rationelle Nutzung der Ressourcen und die Stärkung der Klimaresilienz
SDG12	Verantwortungsvoller Konsum und Produktion	12.1 Förderung von nachhaltigem Konsum und nachhaltigen öffentlichen Beschaffungen 12.2 Förderung einer sozial verantwortlichen und ressourcenschonenden Wirtschaft 12.3 Förderung von nachhaltigen Investitionen
SDG13	Massnahmen zum Klimaschutz	13.1 Anpassung an den Klimawandel und Reduktion der Treibhausgasemissionen
SDG15	Leben an Land	15.1 Bewahrung der Biodiversität, der Ökosysteme und der gefährdeten Arten 15.2 Langfristige Erhaltung der Bodenfunktionen und Wiederherstellung degraderter Böden 15.3 Nachhaltige Nutzung der Wälder
SDG17	Partnerschaften zur Erreichung der Ziele	17.1 Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe

Abb. B: Ziele und Zielvorgaben des Staats Freiburg für nachhaltige Entwicklung

Für eine nachhaltige Gesellschaft müssen alle Zielvorgaben mit derselben Kraft und unter Berücksichtigung ihrer Interdependenzen verwirklicht werden; denn keine der Zielvorgaben bleibt von den anderen vollständig unberührt.

Um nur ein paar Beispiele zu nennen: Ehrgeizige Ziele für die einheimische Erzeugung erneuerbarer Energien können Innovationen und Unternehmensgründungen auslösen und sich gleichzeitig positiv auf die Wasserressourcen auswirken. Eine Verringerung der Prekarität führt zu einer geringeren Exposition gegenüber psychischen Erkrankungen und wirkt sich positiv auf den sozialen Zusammenhalt und die Familien aus. Ein sozial verantwortliches Unternehmen wird für gute Arbeitsbedingungen sorgen (insbesondere durch Verzicht auf Schwarzarbeit) und die Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die Umwelt verringern – zwei positive Faktoren für die Bekämpfung von Prekarität, die Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz und die Bewahrung der Biodiversität. Eine kohärente Raumentwicklung dank Qualitätsverdichtung, die mit der Schaffung nachhaltiger Quartiere verwirklicht wird, wird die sozialen Beziehungen fördern und die Solidarität zwischen den Generationen stärken, ein brennendes Thema angesichts der Alterung der Bevölkerung.

Kurzum, die grosse Mehrheit der Zielvorgaben der Strategie verstärken sich gegenseitig und können unter einen Hut gebracht werden.

5.2. Ziele

Für jede der 31 Zielvorgaben wurden Ziele festgelegt, die im Punkt 5.1 aufgeführt sind. Die Strategie enthält eine vollständige Liste der Ziele mit Erläuterungen. Die Ziele wurden in zwei Kategorien eingeteilt.

Die **Wirkungsziele** beschreiben, wo der Staat Freiburg zu einer Verbesserung der Situation beitragen will, wobei den anderen massgebenden Faktoren und Akteuren Rechnung getragen wird. So lautet beispielsweise eines der Wirkungsziele: «Durch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die der Gesundheit förderlich sind, und die Entwicklung der Kompetenzen im Bereich individuelle Gesundheit übernimmt jede im Kanton Freiburg wohnhafte Person vermehrt gesundheitsförderliches Verhalten, vor allem in den Bereichen Bewegung, Ernährung, Tabak- und Alkoholkonsum sowie psychische Gesundheit. Diese Entwicklung hat positive Auswirkungen auf nichtübertragbare Krankheiten und die Gesundheitskosten.»

Die **Leistungsziele** visieren eine spezifische Zielgruppe an, können innerhalb einer relativ gut definierten Frist erreicht werden und sind nach Möglichkeit messbar (z. B. «weniger Personen leiden unter vermeidbaren nichtübertragbaren Krankheiten und es gibt weniger vorzeitige Todesfälle»).

5.3. Massnahmen

Ein Massnahmenplan gibt den Leistungszielen konkreten Ausdruck. Darin wird unterschieden zwischen:

- > den **Aktionen des Staats, die unabhängig von den Überlegungen im Rahmen der Strategie bereits geplant sind.** Einige Beispiele: kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» für die Förderung von ausgewogener Ernährung und regelmässiger Bewegung (Zielvorgabe 3.1 «Vorbeugung von nichtübertragbaren und von psychischen Krankheiten»); kantonaler Aktionsplan zur Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft oder Bau eines neuen Bio-Schulbauernhofs (Zielvorgabe 2.1 «Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme»); zweiter Bericht über die soziale Situation und die Armut (Zielvorgabe 10.1 «Verhinderung und Bekämpfung von Armut»); Charta mit guten Praktiken zugunsten der Gemeinschaftsgastronomie, um den Kauf lokaler und saisonaler Produkte zu fördern, die umweltfreundlich und gesundheitsfördernd sind (Zielvorgabe 12.1 «Förderung von nachhaltigem Konsum und nachhaltigen öffentlichen Beschaffungen»); ehrgeiziger Klimaplan (Zielvorgabe 13.1 «Anpassung an den Klimawandel und Reduktion der Treibhausgasemissionen»). Für jede Zielvorgabe wurden diese bestehenden und geplanten staatlichen Verpflichtungen identifiziert;
- > den **Stärkungsmassnahmen, die in der Strategie vorgeschlagen sind.** Gewisse Massnahmen können von den Dienststellen direkt umgesetzt werden. Andere Massnahmen wiederum definieren lediglich die Ausrichtung und bedürfen zu deren Umsetzung weiterer Überlegungen. Einige Beispiele: Schaffung eines kantonalen Netzwerkes für die Koordination der Bildung für nachhaltige Entwicklung (Zielvorgabe 4.1 «Förderung der Bildung für nachhaltige Entwicklung»); Integration der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung in städtebaulichen Projekten auf Grundstücken des Staats Freiburg oder auf Grundstücken, zu denen der Staat Überlegungen anstellt, oder Schaffung einer Aussenstelle Ökoquartiere, die den Auftrag hat, die Gemeinden in dieser Sache zu beraten (Zielvorgabe 11.3 «Stärkung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung»); Stärkung der ökologischen Einkaufspolitik des Staats Freiburg, namentlich in den Bereichen Bau, Textilien und Gemeinschaftsgastronomie (Zielvorgabe 12.1 «Förderung von nachhaltigem Konsum und nachhaltigen öffentlichen Beschaffungen»); Austausch mit den verschiedenen Institutionen, in denen der Staat vertreten ist, um zu klären, wie Nachhaltigkeitskriterien in die Anlagepolitik integriert werden können (Zielvorgabe 12.3 «Förderung von nachhaltigen Investitionen»); Unterstützung der Gemeinden bei ihrem Bestreben, die Biodiversität auf ihrem Gebiet zu fördern (Zielvorgabe 15.1 «Bewahrung der Biodiversität, der Ökosysteme und der gefährdeten Arten»). Für jede Zielvorgabe werden Stärkungsmassnahmen vorgeschlagen;

- > den **Querschnittstätigkeiten**. Sie sind Gegenstand eines eigenen Kapitels. Zu den Vorschlägen gehören die Stärkung der Zusammenarbeit mit den Gemeinden zur Durchführung von Massnahmen zugunsten der nachhaltigen Entwicklung, die Schaffung eines Netzwerks von

Ansprechpersonen für die nachhaltige Entwicklung innerhalb der Verwaltung oder die Abhaltung eines kantonalen Tages zur nachhaltigen Entwicklung zu Themen wie ökologische und sozial verantwortliche Investitionen oder öffentliche Beschaffungen.

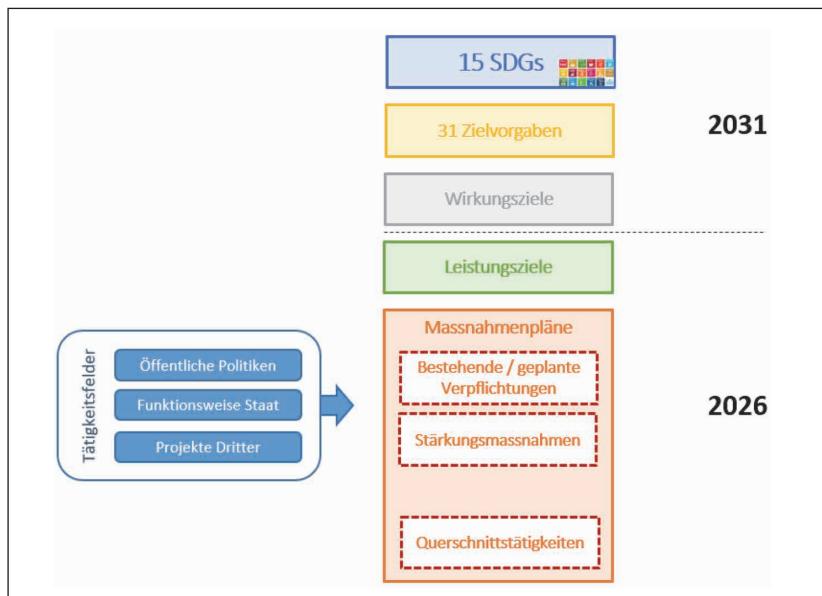


Abb. C: Struktur der Strategie

5.4. Verknüpfung mit den Strategien des Kantons

Nachhaltige Entwicklung ist ein sektorübergreifendes und multisektorales Konzept. Sie ist multisektoral, weil sie eine Vielzahl ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen umfasst, wie z. B. die Erhaltung der biologischen Vielfalt, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, die Anpassung an den Klimawandel oder Gesundheitsprävention. Und sie ist sektorübergreifend, da sie darauf abzielt, die Themen miteinander in Einklang zu bringen. Nachhaltigkeit ist daher in vielerlei Hinsicht eine Querschnittsaufgabe.

Die Struktur der vorliegenden Strategie spiegelt diese Transversalität wider, indem sie, wie in Abbildung D dargelegt, bestehende Strategien und Planungen integriert und sich auf Massnahmen konzentriert, die sich positiv auf mehrere Sektoren auswirken. Die Revisionen der Strategie Nachhaltige Entwicklung werden die Entwicklungen in den entsprechenden sektoralen Planungen berücksichtigen; gleichzeitig müssen die sektoralen Planungen die in der Strategie Nachhaltige Entwicklung definierten Prinzipien einbeziehen.



Abb. D: Verknüpfung mit den Strategien des Kantons (Beispiele)

6. Führung der Strategie

6.1. Ausarbeitungsphase

Die Ausarbeitung der Strategie wurde von der Delegierten für nachhaltige Entwicklung gesteuert, mit der Betreuung des Steuerungsausschusses Nachhaltige Entwicklung (COPILINE), in dem die Direktionen und die Staatskanzlei mit je einer oder zwei Personen vertreten sind, und mit Beiträgen der kantonalen Konsultativkommission Nachhaltige Entwicklung (KKNE), in der alle Fraktionen des Grossen Rats und die wichtigsten betroffenen Organisationen vertreten sind. In einem partizipativen Prozess, der sich über ein Jahr erstreckte, wurden rund hundert Personen in Workshops zusammengeführt und/oder in Einzel- oder Kleingruppeninterviews befragt.

Die Vernehmlassung der Strategie fand vom 20. Januar bis 15. Mai 2020 in Form eines strukturierten Fragebogens statt. Es haben insgesamt 73 Vernehmlasser zu dem Strategieentwurf Stellung genommen. Nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmer waren der Ansicht, dass die Strategie eine Vielzahl von wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung des Kantons abdeckt und das Dokument somit vollständig ist. Einige beantragten thematischen Ergänzungen – insbesondere in Bezug auf die Sichtbarkeit des Ziels der Armutsbekämpfung oder die Frage der Digitalisierung – wurden im Schlussdokument aufgegriffen. Weil mehrere Forderungen nach einer Verstärkung der Kommunikationsmaßnahmen der Strategie gestellt worden waren, wurde dieser Punkt berücksichtigt. Der Ansatz, 2031 als allgemeinen und 2026 als operativen zeitlichen Horizont (mit der Absicht, zu diesem Zeitpunkt eine Überprüfung durchzuführen) zu definieren, wurde von allen Parteien als angemessen betrachtet. So gut wie kein Vernehmlassungsteilnehmer sprach sich dafür aus, eine der in der neuen Strategie definierten Zielvorgaben oder Maßnahmen zu streichen.

6.2. Umsetzungsphase

Der Staatsrat setzt die Strategie über die Ämter um, die in der Beschreibung der jeweiligen Maßnahme designiert sind. Im Generalsekretariat einer jeden Direktion werden Ansprechpersonen für die nachhaltige Entwicklung bezeichnet. Diese dienen als Mittler zwischen der oder dem Delegierten für nachhaltige Entwicklung und den von der Strategie betroffenen Ämtern.

Der Fortschritt des Kantons im Bereich der nachhaltigen Entwicklung wird alle zwei Jahre auf der Grundlage des Indikatorensets «Cercle Indicateurs» (von Bund und Kantonen entwickelt) und der vom Staat Freiburg ausgearbeiteten ergänzenden Indikatoren beschrieben. Die Ergebnisse werden im statistischen Jahrbuch und auf der Website des Staats Freiburg veröffentlicht.

Der Grad der Erreichung der Leistungsziele wird regelmässig anhand einer Reihe von Indikatoren, die derzeit entwickelt werden, bewertet werden. Die Umsetzung der Maßnahmen wird einmal im Jahr im Hinblick auf die eingesetzten Ressourcen, die entstandenen Kosten und deren Fortschritt bewertet. Die Berichte über die Realisierung werden auf der Website des Staats veröffentlicht.

6.3. Revisionsphase

Die Maßnahmen werden nach jeder Monitoringperiode, d. h. alle zwei Jahre, angepasst. Die Leistungsziele und die Maßnahmen werden 2026 für den neuen Horizont 2031 vollständig überarbeitet werden. Das Verfahren wird von der oder dem Delegierten für nachhaltige Entwicklung gesteuert werden.

7. Ein Trumpf für den Kanton

Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung zahlen sich kurz-, mittel- und langfristig aus. Die effizientere Nutzung oder Wiederverwertung von Ressourcen, die Aufwertung der Freiburger Natur, die Förderung der Biodiversität und der Schutz der Böden zur Gewährleistung ihrer wesentlichen Funktionen (vor allem wirtschaftlicher Art), die Bereitschaft, neue Geschäftsmodelle auf der Grundlage der Kreislaufwirtschaft zu versuchen, die Stärkung der Vielfalt in Unternehmen, der etappenweise Verzicht auf fossile Brennstoffe oder das Bekenntnis zu einer urbanen Umwelt, in der es sich angenehm leben lässt und in der man sich einfach bewegen kann, sind alles Bemühungen, die die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Kantons stärken können. Das Verhältnis zwischen den anfallenden Kosten und der Wirksamkeit ist noch besser, wenn man die Einsparungen einbezieht, die dank der Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheitsförderung erzielt werden. Darunter fallen insbesondere die Einsparungen, die möglich werden, weil weniger Umweltsanierungen nötig sind und tiefere Gesundheitskosten anfallen.

Indem die neue Strategie die Agenda 2030 als Bezugsrahmen nimmt, hebt sie den Beitrag des Kantons Freiburg zu einer gemeinsamen und globalen Anstrengung hervor, an der der Bund und mehrere Kantone¹, aber auch die Wirtschaft und andere öffentliche Stellen beteiligt sind. Als dynamisches Instrument mit regelmässig aktualisierten Maßnahmen wird sie das Engagement des Kantons für eine nachhaltige Entwicklung in den nächsten zehn Jahren verdeutlichen. Und schliesslich, indem sie Maßnahmen zur Stärkung, aber auch zur Verbesserung bestehender Aktionen vorschlägt, gibt die Strategie der nachhaltigen Entwicklung als grundlegendes Element des öffentlichen Handelns ihren eigentlichen Platz zurück.

¹ Die Kantone Genf und Waadt haben ihre Anstrengungen für eine nachhaltige Entwicklung ebenfalls in den Rahmen der Agenda 2030 eingebettet.

8. Höhe des beantragten Kredits

Der Dekretsentwurf sieht einen Betrag von 9 572 000 Franken für einen Zeitraum von 6 Jahren (2021 bis 2026) vor. Der Staatsrat empfiehlt die Finanzierung der Massnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung über einen Verpflichtungskredit, um die Fortdauer der unternommenen Anstrengungen zu gewährleisten. Entsprechend liegen die auf das Jahr hochgerechneten Finanzmittel leicht über den 2011 beschlossenen Mitteln (+5%). Damit wird im Einklang mit den allgemeinen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und den Grundsatzerklärungen des Staatsrats in diesem Bereich ein Signal zugunsten der Stärkung der kantonalen Nachhaltigkeitspolitik gesetzt. Dieser Verpflichtungskredit ist ein Rahmenkredit nach Artikel 32 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1). Die tatsächliche Planung für den Einsatz der verschiedenen Beträge werden vom Staatsrat im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren gefasst werden, in Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln des Staats.

Ferner muss das Dekret aufgrund der Höhe der Kosten und gestützt auf Artikel 141 Abs. 2 GRG nicht bloss von der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates genehmigt werden (qualifiziertes Mehr nach Art. 140 GRG).

Gestützt auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV untersteht das Dekret nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

9. Finanzielle und personelle Folgen

Die geschätzten Kosten für die Umsetzung der Massnahmen sind in jedem mit den 31 Zielvorgaben verbundenen Massnahmenplan (Kapitel 4 der Strategie) und im Plan für die Querschnittstätigkeiten (Kapitel 5 der Strategie) beifert. Dabei wird zwischen den Kosten für Aufträge an Dritte und den Kosten für Aushilfsstellen unterschieden. Während die Umsetzung bestimmter Massnahmen des Aktionsplans der befristeten Anstellung von Hilfskräften bedarf, ist für die Strategie Nachhaltige Entwicklung keine Schaffung von neuen festen Stellen nötig.

Kapitel 7 der Strategie umfasst zudem einen Überblick über die Gesamtbeträge. Der Gesamtbetrag für die Finanzierung der Stärkungsmassnahmen und der Querschnittstätigkeiten wird auf 9 712 300 Franken geschätzt. Ein kleiner Teil davon – 140 300 Franken – wird durch den Plan zur Stützung der Wirtschaft finanziert. Die verbleibenden 9 572 000 Franken werden durch den Verpflichtungskredit finanziert.

Die Verpflichtungsbeschlüsse werden im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren gefasst werden, in Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln des Staats. Die Umsetzung einiger Massnahmen könnte sich daher verzögern. Ganz allgemein werden die Zahlungskredite in die Voranschläge der Jahre 2021 bis 2026 aufgenommen werden. Bei Bedarf wird die Gültigkeit des Dekrets verlängert werden.

10. Weitere Folgen

Das unterbreitete Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen. Es ist von Natur aus positiv für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons.

11. Schlussfolgerung

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, für die Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg 2021–2026 bei der Finanzverwaltung einen Verpflichtungskredit von 9 572 000 Franken zu eröffnen und den Dekretsentwurf anzunehmen.

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis
dans la stratégie «Développement durable du canton
de Fribourg»**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2020-DAEC-150 du Conseil d'Etat du 29 septembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat met en œuvre la stratégie «Développement durable du canton de Fribourg» (ci-après: la stratégie).

² Le Conseil d'Etat informe régulièrement le Grand Conseil sur l'évolution de la stratégie.

**Dekret über einen Verpflichtungskredit für
die Umsetzung des Aktionsplans und der Instrumente
gemäss der Strategie «Nachhaltige Entwicklung
des Kantons Freiburg»**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DAEC-150 des Staatsrats vom 29. September 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Staatsrat setzt die Strategie «Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg» (die Strategie) um.

² Der Staatsrat informiert den Grossen Rat regelmässig über die Entwicklung der Umsetzung der Strategie.

Art. 2

¹ Un crédit d'engagement de 9 572 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation du plan d'action et des outils définis dans la stratégie.

Art. 3

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets des années 2021 à 2026, sous les rubriques correspondantes, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

Art. 2

¹ Für die Umsetzung des Aktionsplans und der Instrumente, die in der Strategie definiert werden, wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 9 572 000 Franken eröffnet.

Art. 3

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden in die Voranschläge der Jahre 2021–2026 unter den entsprechenden Kostenstellen aufgenommen und gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.