



Bericht 2022-DAEC-177

4. April 2023

—
Im Anschluss an die Rückweisung des Entwurfs zum Klimagesetz (KlimG)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht infolge der Rückweisung des Entwurfs zum Klimagesetz, die der Grosse Rat am 7. Februar 2023 beschlossen hat. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

—

1	Hintergrund	2
2	Detaillierte Prüfung der Änderungsanträge der Kommission	3
	Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)	16
	Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe)	16
3	Auswirkungen des <i>Projet bis</i>	17
	Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	17
	Finanzielle Auswirkungen	17
4	Übereinstimmung mit dem Recht und den Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln	19
5	Erreichung der Ziele des Entwurfs zum Klimagesetz	20

1 Hintergrund

Nachdem sich die ordentliche parlamentarische Kommission, die mit der Prüfung des im Titel genannten Gesetzesentwurfs beauftragt war, nicht gegen das Eintreten ausgesprochen hatte, führte sie vier Lesungen durch, die in sieben Sitzungen zwischen dem 14. November 2022 und dem 16. Januar 2023 stattfanden. In diesem Rahmen wurden 54 Änderungsanträge von Grossrätinnen und Grossräten eingereicht, von denen 29 angenommen und 25 abgelehnt wurden. In der Schlussabstimmung wurde das *Projet bis* mit 10 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen (1 Mitglied hatte die Sitzung verlassen) angenommen. Der Staatsrat hatte an seiner Sitzung vom 6. Februar 2023 Gelegenheit, sich zu den in der Kommission angenommenen Änderungen (*Projet bis*) zu positionieren.

In der Sitzung des Grossen Rats vom 7. Februar 2023 wurde das Eintreten zwar nicht bekämpft, doch beantragten Grossrätin Antoinette de Weck und die Grossräte Nicolas Kolly und Daniel Bürdel die Rückweisung der Vorlage, damit der Staatsrat folgenden Forderungen nachkommen könne:

1. Analyse des *Projet bis* durch den Staatsrat und Erstellung eines Zusatzberichts auf der Grundlage des stark geänderten Gesetzesentwurfs;
2. Prüfung des Gesetzes durch den Staatsrat, damit er die Massnahmen skizzieren kann, die ergriffen werden müssen, um die Ziele des Gesetzes erreichen zu können, die aufgrund des Klimaübereinkommens von Paris festgelegt wurden;
3. Prüfung der Anträge der Kommission unter finanziellen Gesichtspunkten, insbesondere der neuen Artikel 16bis, 16ter und 16quater, um ihre Rechtmässigkeit und ihre Übereinstimmung mit anderen kantonalen und/oder eidgenössischen rechtlichen Bestimmungen im Finanzbereich sicherzustellen.

Der Grosse Rat stimmte mit 55 zu 46 Stimmen bei 4 Enthaltungen für die Rückweisung. Zur Erinnerung: Der Vorentwurf des Klimagesetzes (KlimG) zielt darauf ab, die Klimapolitik des Kantons Freiburg zu gestalten und zu stärken. Er ermöglicht zudem die Umsetzung der Motion 2019-GC-44 Senti Julia/Mutter Christa «Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt», die der Grosse Rat im Juni 2020 mit 87 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt hatte. Laut Motion soll das Gesetz folgende Elemente festlegen:

1. die kantonalen Klimaschutzziele; als Beispiel zitieren die Verfasserinnen der Motion die Ziele gemäss Klimaübereinkommen von Paris (für die Schweiz: -50 % Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 und darauf laut Bundesrat zwischen -70 % und -85 % bis 2050) sowie die Gletscher-Initiative, die fordert, dass die Treibhausgasemissionen bis 2050 bei «netto Null» liegen;
2. die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplans, welcher die verschiedenen betroffenen Bereiche abdeckt und koordiniert;
3. die Finanzierung der Massnahmen, namentlich mit der Schaffung eines kantonalen Klimafonds.

Der Staatsrat stützte sich bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Klimagesetzes auf diese Grundsätze.

Um den vorliegenden Zusatzbericht zu erstellen, wurden verschiedene Schritte unternommen, darunter insbesondere mehrere Treffen mit der Finanzdirektion (FIND), um die finanziellen Aspekte des von der Kommission des Grossen Rats angenommenen *Projet bis* zu analysieren.

Der Bericht ist entsprechend den Forderungen des Antrags und den im Plenum gestellten Fragen gegliedert: In Kapitel II werden die Änderungsanträge der Kommission entsprechend des Punkts 1 des Antrags der Abgeordneten Nicolas Kolly, Antoinette de Weck und Daniel Bürdel behandelt. Kapitel III hat die Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden sowie die finanziellen Auswirkungen zum Gegenstand. Kapitel IV befasst sich mit Fragen der Rechtskonformität. In Kapitel V schliesslich wird Punkt 2 des Rückweisungsantrags beantwortet.

2 Detaillierte Prüfung der Änderungsanträge der Kommission

In diesem Teil werden die Änderungsanträge der Kommission, die das *Projet bis* zum Klimagesetz bilden, analysiert. Damit wird auch Punkt 1 des Rückweisungsantrags behandelt. Für jeden Änderungsantrag sind der betreffende Artikel und Absatz mit den Änderungen der Kommission in Form eines Kastens gemäss dem vom Sekretariat des Grossen Rats erstellten formalen Dokuments aufgeführt, gefolgt von der Analyse des Staatsrats.

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e

[² Es hat zum Ziel:]

- d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung und mit der Förderung der Biodiversität in Einklang zu bringen;
- e) die Biodiversität zu fördern und die Ökosysteme zu schützen;

Die Kommission möchte, dass der Schutz der Biodiversität in Artikel 1 Abs. 2, der die Ziele des Gesetzes beschreibt, ausdrücklich erwähnt wird. Konkret soll mit dem KlimG die Biodiversität nicht nur geschützt, sondern auch gefördert werden. Die Bekämpfung des Klimawandels soll von Beginn weg die Biodiversität in die Überlegungen einbeziehen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Hinzufügung eines allgemeinen Ziels zur Förderung der Biodiversität uneingeschränkt mit dem in Artikel 1 Abs. 1 verankerten Hauptziel des Gesetzes vereinbar ist, aus dem der Schutz der Biodiversität vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels hervorgeht.

Diese Änderung steht zudem im Einklang mit dem internationalen Recht. So wird etwa in der Präambel des Klimaübereinkommens von Paris das Ziel des Schutzes der Biodiversität mit folgenden Worten festgehalten: «in Anbetracht dessen, wie wichtig es ist, die Integrität aller Ökosysteme einschliesslich der Meere und den **Schutz der biologischen Vielfalt**, in manchen Kulturen als Mutter Erde gewürdigt, zu gewährleisten, und in Anbetracht der grossen Bedeutung, die der Begriff «Klimagerechtigkeit» für manche im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen Klimaänderungen hat».

Diese beiden Ergänzungen gehen im Übrigen in die Richtung der Vorschläge zur Biodiversität, die der Staatsrat in zweiter Lesung nach den in erster Lesung von der Kommission verabschiedeten Änderungen vorschlug und die Gegenstand von Artikel 11^{bis} und der nachfolgend behandelten Änderungen des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) sind.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 1 Abs. 2 Bst. f

[² Es hat zum Ziel:]

- f) für Klimagerechtigkeit zu sorgen, indem bei der Umsetzung der kantonalen Klimapolitik namentlich die Grundsätze der sozialen und generationenübergreifenden Gerechtigkeit angewendet werden.

Der Begriff der Klimagerechtigkeit ist ein unbestimmter Rechtsgrundsatz, der in Verbindung mit den anderen zugrunde liegenden Grundsätzen, nämlich mit der sozialen und intergenerationellen Gerechtigkeit, ausgelegt und berücksichtigt werden muss. Der Grundsatz der Klimagerechtigkeit ist ein Konzept, das von der Schweiz als Unterzeichnerin des Übereinkommens von Paris übernommen wurde. Als unbestimmter Rechtsbegriff, der in den Zielen des Gesetzes verankert ist, bietet sie ein Instrument, an dem die Umsetzung der kantonalen Politik gemessen werden muss.

Damit will die Kommission erreichen, dass die auf der Grundlage des KlimG getroffenen Massnahmen eine ausgewogene und gerechte Verteilung der Ressourcen und Lasten zwischen den Generationen gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist der Begriff «generationenübergreifend» als «langfristige soziale Gerechtigkeit bei der Abwägung zwischen den verfolgten öffentlichen Interessen» zu verstehen.

Der Staatsrat verweist auf Artikel 3 Abs. 2 des Entwurfs, der klarstellt, dass die in Anwendung des Klimaschutzgesetzes getroffenen Massnahmen «koordiniert ergriffen werden und wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich» sein müssen. Die Urheberinnen und Urheber einer Massnahme werden aufgefordert, diesen Grundsatz der Ausgewogenheit zu berücksichtigen, und zwar bereits bei der Ausarbeitung der Massnahme, aber auch während der Umsetzung und bei der Nachbereitung.

Mit den Grundsätzen der sozialen und generationenübergreifenden Gerechtigkeit werden darüber hinaus die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung angewendet, die heute schon im Freiburger Recht verankert sind. Weil die nachhaltige Entwicklung gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg zu den Staatszielen gehört, scheint die Hinzufügung dieses Buchstabens f in Absatz 2 von Artikel 1 des *Projet bis* überflüssig zu sein und könnte darüber hinaus eine gewisse Rechtsunsicherheit zur Folge haben, wie es etwa die Klage der Klima-Grosseltern gegen die Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt. Der Staatsrat lehnt diese Änderung somit ab. Die möglichen finanziellen Auswirkungen dieser Zusätze werden in Kapitel III aufgeführt.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 2 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Dazu legt der Staatsrat den Kurs der Reduktion der Treibhausgasemissionen, die nötigen Etappen bei der Umsetzung der Massnahmen und die Ziele in folgenden Bereichen fest: namentlich Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft.

Die Kommission möchte die Überwachung des projizierten Pfads zur Erreichung der Ziele nach Absatz 1 in vier Hauptbereichen präziser gestalten. Die bereichsspezifischen Ziele sollen Aufschluss über die Situation in den einzelnen Bereichen geben, damit zukünftige Massnahmen besser priorisiert werden können. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Berechnung des Absenkpfeils und des Reduktionspotenzials in den genannten Bereichen ein integraler Bestandteil der Strategie des Staatsrats ist. Tatsächlich zielt die Massnahme T.1.1 «Emissionsreduktionsziele für jeden Sektor» des kantonalen Klimaplanes darauf ab, mögliche Absenkpfade zur Erreichung der im kantonalen Klimaplan festgelegten Klimaziele zu identifizieren.

Um diese Pfade festlegen und anpassen zu können, muss die zuständige Behörde flexibel und rasch handeln können. So scheint es zweckmässig zu sein, die Ausführung dieser Aufgabe und insbesondere die notwendige Priorisierung dem Staatsrat zu übertragen. Gleichzeitig überträgt das Klimagesetz dem Grossen Rat die Aufgabe, die notwendigen Massnahmen umzusetzen und die Gesamtziele für den Kanton festzulegen. In der Summe ergibt dies eine sinnvolle Kompetenzverteilung.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2 Abs. 2

² Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons und die Auslagerung von Treibhausgasemissionen so weit wie möglich zu reduzieren.

Die Kommission möchte den Verbleib von Unternehmen im Kanton Freiburg unterstützen und mögliche Standortverlagerungen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes vermeiden. Da die indirekten Emissionen ausserhalb des Kantons entstehen, können sie auch nicht ausserhalb des Kantons verlagert werden.

Hier geht es darum, auf die wirtschaftlichen Auswirkungen innerhalb des Kantons zu achten, was den wirtschaftspolitischen Zielen des Staatsrats entspricht. Es soll sichergestellt werden, dass die bereits ansässigen Unternehmen und damit die bestehenden Arbeitsplätze im Kanton bleiben. Damit zeigt die Kommission ihre Unterstützung für die lokale Produktion.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2 Abs. 2^{bis}

<p>^{2bis} Der Staat und die Gemeinden fördern und unterstützen die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz beim Verbrauch natürlicher Ressourcen aktiv. Sie fördern und unterstützen ebenfalls die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei den Unternehmen und den Haushalten.</p>

Der dritte Teilbericht des sechsten Weltklimaberichts zu Anpassung und Minderung des Klimawandels des Weltklimarats (IPCC) von April 2022 zeigt mögliche Massnahmen zur aktiven Verringerung der Treibhausgasemissionen auf. In diesem wegweisenden Dokument wird zum ersten Mal ein ganzes Kapitel dem Thema Suffizienz gewidmet. Darin definiert der IPCC Suffizienz als «Vermeidung der Nachfrage nach Materialien, Energie, Land, Wasser und anderen natürlichen Ressourcen bei gleichzeitiger Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für alle Menschen innerhalb der Belastungsgrenzen der Erde».

Die Kommission schlägt vor, den Grundsatz der Suffizienz in die Ziele des Gesetzesentwurfs aufzunehmen, da dieser Grundsatz die Kreislaufwirtschaft unterstützt. Die Idee dahinter: den Ressourcenverbrauch bei der Herstellung von Gütern und Materialien begrenzen sowie die bestmögliche Verteilung und Nutzung der benötigten Ressourcen sicherstellen, indem zuvor ihre Nützlichkeit hinterfragt wird, um ihre Wiederverwendung zu fördern und schliesslich das Recycling zu stärken. Damit wird auch ein Anreiz geschaffen, unsere Bedürfnisse bei einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft neu zu bewerten und so eine zufriedenstellende Lebensqualität für alle zu sichern. Es handelt sich also nicht um eine Bremse für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere in den digitalen Bereichen; die Optimierung von Technologien für ein nachhaltiges Ziel und die Entwicklung neuer Technologien sind Instrumente und müssen von anderen Massnahmen begleitet werden, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Der Grundsatz der Suffizienz findet sich auf Bundesebene in den Massnahmen zur Stärkung der Ressourcenschonung und der Kreislaufwirtschaft wieder. Der Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft sieht übrigens ausdrücklich die Einführung des Grundsatzes der Ressourcenschonung in Form eines allgemeinen Auftrags an Bund und Kantone vor. Der Grundsatz der Suffizienz findet sich zudem in strategischen Dokumenten wie der langfristigen Klimastrategie 2050 des Bundes und der Energiestrategie. Der Kanton kann seinerseits vor allem Massnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen treffen, um dem Grundsatz der Suffizienz gerecht zu werden. Neben den Massnahmen, die den Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplanes betreffen, kann die OFF-Kampagne, die derzeit vom Staat Freiburg und seinen Partnern durchgeführt wird, als Beispiel genannt werden.

Beim Vorschlag der Kommission handelt es sich um eine gesetzliche Bestimmung mit geringer normativer Dichte und damit in erster Linie um eine programmatische Bestimmung. Sie soll die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des Verfassungs- und Gesetzesauftrags, die Umwelt zu schützen, leiten. Was die Förderung des Grundsatzes bei Haushalten und Unternehmen betrifft, so führt der Staat bereits Massnahmen durch, die in diese Richtung gehen. Hier ist erneut die OFF-Kampagne zu nennen, die einen sparsamen Umgang mit Energie zum Ziel hat.

Es geht vor allem darum, die Vorbildfunktion der öffentlichen Einrichtungen hervorzuheben, zumal sie als Arbeitgeber und Eigentümer insbesondere zahlreicher Gebäude über einen erheblichen Handlungsspielraum verfügen, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und einen nachhaltigen Verbrauch natürlicher Ressourcen zu fördern.

Auch wenn der Staatsrat Verständnis für das Anliegen der Kommission hat, ist die aktive Förderung eines rechtlich unbestimmten Prinzips aus seiner Sicht eine komplexe Aufgabe, umso mehr als sie die Privatsphäre und die Privatwirtschaft (Haushalte und Unternehmen) tangiert. Der Staatsrat ist der Meinung, dass eine Ermutigung, insbesondere bei den Tätigkeiten und Arbeitsprozessen des Staats, die dieser angesichts seiner Klimaschutzmassnahmen unternehmen muss, realistischer und auch ausreichend ist.

Der Staatsrat schlägt daher vor, die Bestimmung wie folgt anzupassen:

^{2bis} Der Staat und die Gemeinden fördern die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei der Nutzung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen.

Art. 2 Abs. 4

⁴ Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsinken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.

Die Kommission schlägt vor, den Begriff der Lagerung hinzuzufügen, weil Kohlenstoffsinken CO₂ absorbieren müssen. Dabei muss aber darauf geachtet werden, dass die Senken das Kohlendioxid auch langfristig nicht wieder abgeben. Dies gilt namentlich für Holz und Wälder. Weil die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die CO₂-Lagerung derzeit noch begrenzt sind, insbesondere in Bezug auf landwirtschaftliche Böden, ist die durch die von der Kommission vorgeschlagene Präzisierung willkommen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2^{bis}

Klimaziele für die Kantonsverwaltung

¹ Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes.

² Sie verpflichtet sich, bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen und ihre indirekten Emissionen drastisch zu reduzieren.

Die Kommission schlägt vor, einen Artikel einzuführen, der spezifische Ziele für die kantonale Verwaltung festlegt, da diese eine Vorbildfunktion ausüben soll. Dieser Vorschlag geht in die Richtung verschiedener Vorschläge sowohl auf Bundesebene als auch in anderen Kantonen. Unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung gelten die Organisations- und Geschäftsführungsregeln dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen auch für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 52 SVOG).

Aus Sicht der Kommission kann dieses Anliegen dadurch erreicht werden, dass die Ziele und Vorgaben des vorliegenden Gesetzes in vorbildlicher Weise umgesetzt und neue Investitionen insbesondere in die Sanierung der Staatsgebäude, den Energieverbrauch (Anwendung des Grundsatzes der Suffizienz und Ausrichtung auf erneuerbare Energien) und die Mobilität des Personals (Förderung insbesondere der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel für die Pendlermobilität und bei Dienstreisen, Elektrifizierung des Fuhrparks usw.) getätigt werden. Die finanziellen Auswirkungen dieses neuen Artikels 2^{bis} werden in Kapitel III behandelt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass der Kanton Freiburg bereits Schritte unternommen hat, die den Gesamtzielen dieser Bestimmung entsprechen, hauptsächlich mit der Durchführung einer ersten Quantifizierung seiner (direkten und indirekten) Emissionen als Antwort auf das Postulat 2020-GC-185 «Klimaneutrales Kantonsparlament», das im Juni 2021 vom Grossen Rat angenommen wurde. Diese Quantifizierung steht kurz vor dem Abschluss und wird einen ersten Überblick über den CO₂-Fussabdruck der staatlichen Aktivitäten sowie eine Arbeitsgrundlage für ein besseres Monitoring der Emissionen bieten. Ausserdem wird sie erste Angaben liefern zu den Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Emissionen zu reduzieren und so die linearen Ziele in Richtung direkter Netto-Null-Emissionen zu skizzieren.

Das von der Kommission vorgeschlagene Ziel für 2040, das speziell für die Kantonsverwaltung gelten soll, ist deutlich anspruchsvoller als das in Artikel 2 Abs. 1 des Entwurfs des Staatsrats festgelegte Ziel für 2050, das alle Tätigkeiten auf dem Kantonsgebiet und damit auch die der Verwaltung wie die der Gemeinden erfasst. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der Staat in seiner öffentlichen Verwaltung wirksame Hebel in der Hand hat, um die Treibhausgasemissionen zu senken. Der Staat unternimmt denn auch jetzt schon Anstrengungen, um die Emissionen zu reduzieren. Beispiele sind bestimmte Massnahmen aus der Immobilienstrategie (2022–2035) und der Nachhaltigkeitsstrategie (2021–2031) oder einige punktuelle Informations- und Sensibilisierungskampagnen (z. B. OFF-Kampagne). Der Staatsrat ist sich seiner Vorbildfunktion bewusst, erachtet aber den ersten Absatz als

ausreichend und den zweiten als unrealistisch, weil er zu viel in zu kurzer Zeit will. Die finanziellen Auswirkungen dieses neuen Artikels 2^{bis} wären im Übrigen erheblich; sie werden in Kapitel III behandelt.

Der Staatsrat schlägt vor, Absatz 2 zu streichen:

Klimaziele für die Kantonsverwaltung

¹ Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes.

Damit will der Staatsrat die in Artikel 2 seines Entwurfs festgelegten Ziele im Rahmen der verfügbaren Ressourcen so schnell wie möglich erreichen. Er erinnert bei dieser Gelegenheit auch daran, dass die Gemeinden bei der Umsetzung dieses Artikels eine zentrale Rolle spielen.

Art. 3 Abs. 1

~~¹ Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsinken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:~~

- ~~a) dieses Gesetz;~~
- ~~b) das CO₂-Gesetz des Bundes;~~
- ~~c) das Energiegesetz des Bundes;~~
- ~~d) das kantonale Energiegesetz;~~
- ~~e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.~~

¹ Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsinken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz und auf Erlasse stützen, in denen namentlich die Bereiche Umwelt, Energie, Schutz der Natur und der Biodiversität, Landschaft, Abfall, Gewässer, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung und Bau, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung geregelt werden.

Die Kommission schlägt vor, den Verweis auf die in der Fassung des Staatsrats aufgeführten Gesetze zu streichen und stattdessen lediglich die Bereiche zu nennen, die am stärksten von der Klimapolitik betroffen sind, um nicht eine Gesetzgebung gegenüber einer anderen zu bevorzugen. Es handelt sich um eine Anpassung formaler Art, die keinen Einfluss auf den Inhalt des Entwurfs hat.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1

¹ Der Staat und die Gemeinden [unterstützen] in ihren Zuständigkeitsbereichen Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels.

Die Kommission möchte mit ihrem Vorschlag klarstellen, dass sich die Unterstützungspflicht der Gemeinden auf ihre Zuständigkeitsbereiche beschränkt. Diese Ergänzung dient in erster Linie der Beruhigung der Gemeinden.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1

¹ Der Staat und die Gemeinden ~~sorgen dafür, dass~~ unterstützen [...] Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels unterstützt werden.

Die Kommission schlägt vor, den Ausdruck «sorgen dafür, dass [...] unterstützt werden» durch «unterstützen» und so den vom Staatsrat vorgesehenen Anreiz, der den Akteuren in Abhängigkeit von ihren Möglichkeiten eine gewisse Freiheit einräumt, durch eine Pflicht zu ersetzen.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 6 Abs. 1

¹ Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP). Der KKP wird mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert.

Die Kommission möchte den Grundsatz einführen, wonach der kantonale Klimaplan mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert werden muss.

Weil die Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben, ist die Koordination der beiden Bereiche von entscheidender Bedeutung.

Auch wenn dieser Vorschlag als überflüssig erscheinen mag, weil Artikel 3 Abs. 1 bereits die Koordination zwischen der Klimapolitik und den anderen sektoriellen Politiken des Staats verlangt und dabei ausdrücklich die Biodiversität erwähnt, steht er vor allem im Zusammenhang mit den Vorschlägen, die der Staatsrat im Rahmen der zweiten Lesung (s. Kommentar zu Art. 1) im Zusammenhang mit der Änderung des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) angenommen hat. Er steht des Weiteren im Einklang mit der Erwähnung der Biodiversität in Artikel 1 Abs. 2 Bst. d und e des Gesetzesentwurfs.

Mit dieser Änderung wird eine Verbindung zwischen der Biodiversitätsstrategie des Staatsrats und dem NatG, das die formale Grundlage für diese Strategie bildet, hergestellt.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 10 Abs. 3

³ Anhand des KKP werden auch die spezifischen Indikatoren der Bereiche der Treibhausgasemissionen und die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.

Die Kommission schlägt an dieser Stelle einen Zusatz vor, um Indikatoren zur Verfügung zu haben, mit denen die Situation erfasst werden kann, weil dadurch eine bessere Priorisierung der Massnahmen möglich wird, die zur Erreichung der in Absatz 1 formulierten Ziele in den vier Hauptbereichen ergriffen werden müssen.

Im Gegensatz zu anderen Änderungsanträgen, die von der Kommission abgelehnt oder zurückgezogen wurden, ermöglicht der hier gewählte Vorschlag ein Monitoring mit Ressourcen, die in einem angemessenen Verhältnis zu den für die Klimapolitik eingesetzten Mitteln stehen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 11^{bis}

Koordination mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie

¹ Die getroffenen Massnahmen entsprechen dem Grundsatz, wonach die Interessen der Biodiversität und des Klimas gleichwertig sind, und übernehmen dazu Nachhaltigkeitskriterien.

² Massnahmen, die einen sekundären Nutzen bieten, werden verstärkt, nachhaltige und koordinierte Lösungen werden geliefert, wenn Massnahmen möglicherweise miteinander konkurrieren.

Der Staatsrat hat der Kommission vorgeschlagen, einen Artikel 11^{bis} hinzuzufügen, der sich mit der Koordination zwischen dem kantonalen Klimaplan und der kantonalen Biodiversitätsstrategie befasst, und zwar parallel zu einer Änderung des NatG, die ihrerseits darauf abzielt, die Biodiversitätsstrategie direkt im NatG zu verankern. Die Kommission sprach sich in der zweiten Lesung für die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante aus.

Auch wenn das KlimG und das NatG auch ohne diese Änderungen die Berücksichtigung der jeweiligen Interessen ermöglichen, trägt die Einführung eines Prinzips der Gleichwertigkeit dieser Interessen dazu bei, die Situation bei möglichen Interessenkonflikten zu klären und Sicherheit zu schaffen. Der Verlust der Biodiversität und der Klimawandel sind eng miteinander verknüpfte Phänomene. Zum einen beschleunigt der Klimawandel den Rückgang der Artenvielfalt; zum anderen sind die Verschlechterung der natürlichen Umwelt sowie ihre nicht nachhaltige Nutzung Schlüsselfaktoren des Klimawandels. Lösungen müssen vor dem Hintergrund eines globalen Ansatzes im

Sinne der Nachhaltigkeit betrachtet werden. Meistens gibt es Synergien zwischen Massnahmen für das Klima und solchen für die Biodiversität. Es kann aber auch vorkommen, dass der Grundsatz ihrer Äquivalenz im Bereich der erneuerbaren Energien zu Zielkonflikten führen: Zwar haben die Ziele, die mit den beiden Gesetzestexten (Klima und Biodiversität) verfolgt werden, eine globale Vision der Nachhaltigkeit (Art. 1 NatG) und des Schutzes der Menschen sowie der Biodiversität (Art. 1 KlimG mit der Änderung bezüglich der Förderung der Biodiversität) zur Grundlage. Für mehr Rechtssicherheit bei möglichen Interessenkonflikten ist es jedoch gerechtfertigt, ein Prinzip für deren Handhabung einzuführen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 12 Abs. 1 Bst. c

[¹ Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]

- c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung, ~~und~~ der Umsetzung und der Evaluation des KKP sicher.

Aus Sicht der Kommission sollte präzisiert werden, dass der Staatsrat auch die übergreifende Organisation der Evaluation des kantonalen Klimaplanes und nicht nur dessen Ausarbeitung und Umsetzung sicherstellen muss. Dies geht in die Richtung von Artikel 10 über die Überprüfung und Nachkontrolle.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 13 Abs. 3

³ Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung, ~~der~~ Umsetzung und der Evaluation des KKP.

Die Kommission schlägt vor, dass die Direktionen nicht nur an der Ausarbeitung und Umsetzung des kantonalen Klimaplanes, sondern auch an dessen Evaluation teilnehmen sollen. Dies ist im Sinne von Artikel 10 über die Überprüfung und Nachkontrolle wie auch von der Ergänzung in Artikel 12 Abs. 1 Bst. c.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 14 Abs. 2

² Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. In ihr sind der Grosse Rat, die Gemeinden und die betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.

Die Kommission schlägt vor, den Grossen Rat einzubeziehen und sicherzustellen, dass er in der Klimakommission vertreten ist.

Der Vorschlag ist im Hinblick auf die Gewaltenteilung fragwürdig, entspricht jedoch einer im Kanton Freiburg etablierten Praxis und ermöglicht einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen.

Zum Beispiel: Die beratende Raumplanungskommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Grossen Rat ernannt werden (Art. 3 Abs. 2 RPBG). Das Mobilitätsgesetz sieht seinerseits vor, dass fünf Mitglieder vom Grossen Rat in die beratende Mobilitätskommission ernannt werden (Art. 9 Abs. 3 MobG).

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 14 Abs. 3

[³ [Die Kommission:]

- a) wird zum KKP, zu dessen periodischer Evaluation und zu wichtigen Projekten angehört;

Die Kommission möchte präzisieren, dass die Klimakommission zur periodischen Evaluation des kantonalen Klimaplanes konsultiert wird. Die Erstellung einer neuen CO₂-Bilanz alle fünf Jahre ermöglicht die regelmässige Beurteilung der Massnahmen des kantonalen Klimaplanes und ihrer Wirksamkeit. Dieses Instrument wird es auch ermöglichen, die Wirksamkeit sektorieller und sektorenübergreifender Massnahmen zu bewerten, die auf die

Erreichung der Klimaziele nach Artikel 2 des Gesetzesentwurfs sowie auf die festgelegten Absenkpfade hinarbeiten. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der neuen CO₂-Bilanz werden der Aktionsplan überprüft und die Massnahmen bei Bedarf neu festgelegt werden können. Dieser Zusatz geht in die Richtung der ursprünglich in Absatz 3 Bst. a vorgesehenen Aufgaben der Kommission, da die periodische Evaluation ein integraler Bestandteil des Überwachungs- und Monitoringmechanismus des kantonalen Klimaplanes ist und die Kommission dazu angehört wird.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 15 Abs. 1

¹ Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen die Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.

Die Gemeinden werden als Schlüsselpartner bei der Erreichung der kantonalen Klimaziele betrachtet; denn die direkten Emissionen des Kantons fallen auf dem Gebiet an, das von den Gemeinden verwaltet wird. Die Planung von Massnahmenplänen auf kommunaler Ebene ist entscheidend für beide Komponenten des kantonalen Klimaplanes (Anpassung und Verminderung). Die Gemeinden sind unmittelbar vom Klimawandel und den zu erwartenden Auswirkungen auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung betroffen; sie spielen eine entscheidende Rolle, namentlich bei der Anpassung an den Klimawandel. Die klimatischen Herausforderungen betreffen alle Regelungsbereiche und Planungsebenen.

Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Zuständigkeitsbereichs Massnahmen auf ihrer Ebene ergreifen. Zahlreiche Gemeinden engagieren sich bereits für den Klimaschutz, insbesondere im Rahmen bestehender Planungen. Zu ihren Pflichten gehört auch die Vorbildfunktion gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, etwa mit der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen im Rahmen öffentlicher Projekte, aber auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber, Vermögensverwalter, Eigentümer und Dienstleister. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden ist komplementär und deshalb absolut notwendig. In diesem Sinne plant der Staatsrat, die Gemeinden bei der Erstellung dieser Planungen finanziell und technisch zu unterstützen.

Der Staatsrat hielt es jedoch nicht für sinnvoll, allen Freiburger Gemeinden ungeachtet ihrer Grösse die Pflicht aufzuerlegen, eine klimaspezifische Planung zu erstellen. Stattdessen zog er es vor, den kleinen Gemeinden die Freiheit zu lassen, über die geeignetsten Mittel (im weitesten Sinne) zur Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen zu entscheiden, z. B. über bestehende Planungen oder eine neue klimaspezifische Planung.

Knapp die Hälfte (47 %) der Freiburger Gemeinden liegen über der Schwelle von 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Pflicht zur Erstellung einer Klimaplanung laut Entwurf des Staatsrats, womit ein bedeutender Impuls für die Umsetzung von Massnahmen auf kommunaler Ebene gegeben werden kann. Gleichzeitig können laut Gesetzesentwurf des Staatsrats alle Gemeinden (auch solche mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern), die klimarelevante Massnahmen planen wollen, von der staatlichen Unterstützung profitieren.

Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, die Pflicht zur Erstellung einer kommunalen Klimastrategie ohne Ausnahme auf alle Gemeinden auszuweiten.

Der Staatsrat ist unverändert der Ansicht, dass die Vergrösserung der Zahl der Gemeinden, die zur Erstellung eines Klimaplanes verpflichtet sind, unbestreitbar finanzielle Auswirkungen hätte. Dieser Punkt wird im Abschnitt über die finanziellen Auswirkungen (Kapitel III) aufgegriffen.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 15 Abs. 3

³ Die Gemeinden können werden ermuntert, bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten.

Die Kommission schlägt eine Neuformulierung von Absatz 3 vor, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen. Es stimmt, dass es effektiv sein kann, klimawirksame Massnahmen gemeinsam und koordiniert durchzuführen, vor allem auf regionaler Ebene. So haben Gemeinden, die bei der Umsetzung von Massnahmen (z. B. Fernwärmeprojekte, Mobilitätspläne usw.) zusammenarbeiten, einen grossen Einfluss auf die Erreichung der Klimaziele.

Da diese Änderung die Organisation der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben betrifft, hat sie keine neuen direkten finanziellen Auswirkungen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 15 Abs. 4

⁴ Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung eines ihres kommunalen Klimaplan.

Die Kommission schlägt vor, den Begriff kommunal zu streichen, weil ein Klimaplan bei einer Zusammenarbeit nach dem Gesetz über die Gemeinden nicht nur kommunal, sondern auch interkommunal sein kann. Dies gilt somit auch für die vom Gesetzesentwurf beabsichtigte Unterstützung.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 16^{bis}

Klimafonds – Zweck

¹ Es wird ein Klimafonds (der Fonds) geschaffen.

² Der Fonds ist dazu bestimmt die nötigen Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele nach Artikel 2 finanziell zu unterstützen.

³ Im Rahmen der verfügbaren Mittel dient der Fonds ausserdem dazu, die Subventionen im Rahmen von Artikel 17 dieses Gesetzes zu gewähren.

⁴ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten zur Arbeitsweise und zur Verwaltung des Fonds.

Diese Änderung folgt auf eine frühere Abstimmung in erster Lesung, bei der es um den Wunsch der Kommission ging, eine bessere Garantie für die Finanzierung der Massnahmen zu bieten, die zur Erreichung der langfristigen Klimaziele erforderlich sind. Konkret schlägt die Kommission nun vor, einen dedizierten Klimafonds zu schaffen und damit auch auf ein Element der Motion 2019-GC-44 zurückzukommen, die der Grosse Rat am 25. Juni 2020 erheblich erklärt hat, obwohl der Staatsrat am 7. Juni 2022 beschlossen hatte, im Infrastrukturfonds einen Betrag zugunsten des Klimas zurückzustellen. Gemäss Artikel 42a^{bis} Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) ist der Infrastrukturfonds «zur Finanzierung oder Vorfinanzierung wichtiger Investitionen zu Lasten des Staates bestimmt». Auch können Subventionen an Gemeinden über den Infrastrukturfonds finanziert werden, wenn es sich um Investitionen handelt.

Der Staatsrat hat sich in den Diskussionen, die er sowohl vor der Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs als auch im Rahmen der Ausarbeitung seiner Botschaft geführt hat, stets gegen die Schaffung eines eigenen Klimafonds ausgesprochen und begründete dies damit, dass er das Klima in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen, als einen strategischen Bereich betrachtet, der von nun an in den Bereich des Infrastrukturfonds fällt. Zu diesem Zweck hat er beschlossen, im Infrastrukturfonds einen Betrag von 30 Millionen Franken für klimapolitische Massnahmen zu reservieren.

Er ist der Ansicht, dass der Infrastrukturfonds in seinem der Klimapolitik gewidmeten Teil die Realisierung oder Unterstützung wichtiger Massnahmen, die im aktuellen kantonalen Klimaplan vorgesehen sind, oder neue ergänzende Massnahmen ermöglichen wird. Es sei daran erinnert, dass der kantonale Klimaplan für sich allein nicht alle notwendigen Massnahmen enthält, die zur Erreichung der in den Artikeln 1 und 2 des Klimagesetzes festgelegten Ziele getroffen werden müssen. Zusätzliche Massnahmen müssen Gegenstand von zusätzlichen oder spezifischen Verpflichtungskrediten sein, die in den ordentlichen Voranschlag eingetragen werden.

Fonds scheinen angesichts mehrerer zentraler Grundsätze für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen problematisch zu sein. Sie erfordern insbesondere Zugeständnisse an den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts, der besagt, dass der Voranschlag für die Dauer des Rechnungsjahrs alle Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben beschreibt, ohne dass eine Beziehung zwischen bestimmten Ausgaben und bestimmten Einnahmen hergestellt wird. Wenn Fonds nicht durch spezifische Einnahmen gespeist werden können, die nach dem Verursacherprinzip konzipiert und erhoben werden, geraten sie auch in Konflikt mit dem Grundsatz des Non-Affektationsprinzips (keine Zweckbindungen der Steuereinnahmen). Sie werfen ausserdem Fragen auf technischer Ebene im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Buchführung auf, laut dem alle Ausgaben und Einnahmen des Staats in einer einzigen Rechnung ausgewiesen werden müssen, und erfordern besondere Sorgfalt bei der Bestimmung des Konsolidierungskreises der Ausgaben und Einnahmen.

Daher sollte beim Rückgriff auf Fonds eine gewisse Zurückhaltung geübt und möglichst dafür gesorgt werden, dass ihre Vermehrung eingeschränkt wird. Dies gilt umso mehr, als das Vorhandensein von Fonds dazu führt, dass der Handlungsspielraum der gewählten Behörden, sowohl der Exekutive als auch der Legislative, bei der Steuerung der öffentlichen Politik eingeschränkt wird. Die Fonds vermindern nämlich die Arbitragemöglichkeiten bei der Aufstellung der Voranschläge und schränken somit die Möglichkeiten ein, die Prioritäten an die sich ändernden Bedürfnisse der Bevölkerung und/oder an externe Faktoren, die sich der Kontrolle der öffentlichen Hand entziehen, anzupassen. Dies hat zur Folge, dass die aus Fonds finanzierten Politikbereiche dauerhaft priorisiert und bevorzugt werden, da sie den unvermeidlichen Schwankungen der ordentlichen Einnahmen und damit eventuell notwendigen Umschichtungen entgehen, im Gegensatz zu den Bereichen, die mit ordentlichen Budgetkrediten finanziert werden und auf die sich alle Anstrengungen bei der Anpassung der Voranschläge konzentrieren. So hätten beispielsweise die Massnahmen, die sich aus dem Entwurf des Klimagesetzes ergeben, de facto Vorrang vor den geplanten Ausgaben und Projekten für Bildung, Gesundheit oder Sicherheit; das erscheint weder angemessen noch wünschenswert.

Dies will nicht heissen, dass überhaupt keine Fonds errichtet werden können. Bei denjenigen, die es derzeit beim Staat Freiburg gibt, können zwei Fälle unterschieden werden. Die erste Kategorie von Fonds gleicht Spezialfinanzierungen im Sinne von Artikel 16 FHG. Es handelt sich um finanzielle Mittel – Einnahmen –, die in einem Gesetz oder einem Dekret der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zugewiesen werden. Spezialfinanzierungen haben grundsätzlich eine beschränkte Lebensdauer und werden aufgelöst, wenn ihr Zweck erreicht ist oder nicht mehr erreicht werden kann. Dies ist typischerweise der Fall beim Mehrwertfonds, der von Gesetzes wegen ausschliesslich aus der Mehrwertabgabe gespeist wird.

Die zweite Kategorie von Fonds gehört eher zu den Vorfinanzierungen nach Artikel 28a FHG. Hierbei handelt es sich um Beträge zulasten der Staatsrechnung, mit denen ein oder mehrere Projekte, die in Vorbereitung sind, aber noch nicht verabschiedet wurden, realisiert werden sollen. Auch die Vorfinanzierung muss auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage beruhen und sich gemäss Artikel 13a des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR) auf eine Investition oder einen Investitionsbeitrag beziehen. Sie ist nur bei umfangreicheren Projekten gerechtfertigt und sie ist in der Regel befristet. Sie wird aufgelöst, wenn der Vorfinanzierungszweck erreicht ist oder das Vorhaben, wofür sie gebildet wurde, aufgegeben wird. Dies gilt für den Infrastrukturfonds, der zur Unterstützung grösserer staatlicher Investitionen geschaffen wurde, und den Fonds für aktive Bodenpolitik, der über die KAAB Käufe und Investitionen in diesem Bereich unterstützen kann.

Der Staatsrat stellt fest, dass ein Klimafonds, wie er von der parlamentarischen Kommission ins Auge gefasst wird, weder in einen der oben dargestellten Fälle passen noch die in den gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen gestellten Bedingungen erfüllen würde. Potenziell problematisch ist etwa die Tatsache, dass dieser Klimafonds offensichtlich für einen unbegrenzten Zeitraum gedacht ist, dass er sowohl Investitionsausgaben als auch Betriebskosten finanzieren und eine Reihe von öffentlichen Politiken abdecken würde, die unter dem Stichwort «Klima» zusammengefasst, aber nicht von vornherein klar abgegrenzt werden können. Das Fehlen spezifischer Einnahmen, die nach dem Verursacherprinzip erhoben werden und den Grossteil der Finanzierung des Fonds ausmachen, lässt darüber hinaus Zweifel an der Relevanz und Solidität des geplanten Instruments aufkommen. Die Modalitäten der Finanzierung des Fonds sind unklar und angesichts der Ziele, die erreicht werden sollen, ziemlich zufällig.

Der Staatsrat war stets der Ansicht, dass die Schaffung eines neuen Fonds nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechnungswesens und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen nicht zweckmässig ist und keinen Vorteil bei der Finanzierung der Massnahmen, die aus dem Gesetzentwurf hervorgehen, bringt. Der Kampf gegen den Klimawandel und seine Auswirkungen wie auch die Konkretisierung durch eine Klimastrategie muss eine Aufgabe des Staats werden und somit Teil des ordentlichen Voranschlags des Staats sein. Der Staatsrat sprach sich dafür aus, den Infrastrukturfonds für Elemente zu nutzen, die in Frage kommen, wie etwa Investitionshilfen. Da es manchmal schwierig ist, wichtige Massnahmen und Grossprojekte aus dem ordentlichen jährlichen Voranschlag zu finanzieren, eröffnet der Rückgriff auf den Infrastrukturfonds die Möglichkeit, umfangreichere Investitionsprojekte zu finanzieren. Der Infrastrukturfonds hat den Vorteil, dass es ihn bereits gibt, dass er zufriedenstellend funktioniert und dass er bereits eine zusätzliche Einlage zur Deckung der Kosten der Klimapolitik erhalten hat. In der Rechnung 2022 hat der Staatsrat übrigens den Klimateil des Fonds um 5 Millionen Franken aufgestockt und damit die dem Klima zugewiesenen Mittel auf 30 Millionen Franken erhöht. Der Rückgriff auf den Infrastrukturfonds scheint somit zur Erreichung der angestrebten Ziele die effizienteste und angesichts der anderen öffentlichen Politikbereiche, in denen ebenfalls grosse Herausforderungen zu bewältigen sind, die ausgewogenste Lösung zu sein. Der Staatsrat und der Grosse Rat müssen die Möglichkeit behalten, bestimmte Abwägungen und Priorisierungen vorzunehmen, die sich in den kommenden Jahren als notwendig erweisen könnten.

Der Staatsrat hält daher an seiner ablehnenden Haltung gegenüber einem Klimafonds fest. Dies gilt auch für die Artikel 16^{ter} und 16^{quater} des *Projet bis*.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 16^{ter}

Verwendung der verfügbaren Beträge

¹ Der Fonds finanziert, in den Bereichen nach Artikel 3 Abs. 1 und im Rahmen der verfügbaren Beträge Massnahmen, mit denen folgende Ziele erreicht werden können:

- a) Reduktion der Treibhausgasemissionen;
- b) Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels;
- c) Verstärkung der Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsinken;
- d) Förderung der Suffizienz, der Innovation, der Technologie, der Information und der Beratung.

Die Kommission hat die möglichen Verwendungszwecke des Fonds an die Ziele des Gesetzes sowie an den Grundsatz der Suffizienz angelehnt, der laut ihrem Vorschlag in Artikel 2 Abs. 2^{bis} aufgenommen werden soll.

Weil der Staatsrat, wie in den Erläuterungen zu Artikel 16^{bis} dargelegt, gegen das Prinzip der Schaffung eines neuen Klimafonds ist, verzichtet er darauf, alle Bestimmungen dieses Vorschlags detailliert zu kommentieren.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 16^{quater}

Mittel

¹ Der Fonds wird alimentiert durch:

- a) eine Anfangsdotation in der Höhe von 25'000'000 Franken;
- b) einen allfälligen Betrag, der aus dem Anteil des Kantons Freiburg am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank stammt;
- c) die zurückgezählten Subventionen aus dem Fonds;
- d) die Zinsen auf dem Kapital;
- e) Vermächnisse und Schenkungen zu seinen Gunsten;
- f) einen allfälligen Anteil am Finanzierungsüberschuss beim Abschluss der Staatsrechnung;
- g) Einnahmen, die vom Bund stammen;
- h) alle weiteren Mittel, die im zugeteilt werden können.

² Die Zuständigkeit dafür, dem Fonds weitere Mittel zuzuteilen, folgt den Vorschriften über die finanziellen Zuständigkeiten gemäss der Gesetzgebung über den Staatshaushalt.

³ Der Staatsrat achtet darauf, dass der Fonds über genügend Mittel verfügt, um die Aufgaben der Klimapolitik zu finanzieren.

Idealerweise sollte die Einspeisung in den Fonds, wie von der Kommission beabsichtigt, dem aus dem Umweltrecht abgeleiteten Verursacherprinzip entsprechen, das vorsieht, dass die Kosten für Massnahmen zum Schutz der Umwelt, hier des Klimas, von den Verursachern zu tragen sind. Laut der im Rahmen des kantonalen Klimaplanes erstellten Analyse sind die drei Hauptquellen der direkten Treibhausgasemissionen im Kanton die Landwirtschaft, der Verkehr und die Wärmeerzeugung für Gebäude. Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr und der Beheizung von Gebäuden werden auf nationaler Ebene in Anwendung des CO₂-Gesetzes besteuert. Weitere wichtige Emissionsquellen bestehen im Zusammenhang mit dem Konsum und der Ernährung. Diese Sektoren werden durch nationale gesetzliche Bestimmungen (z. B. Mehrwertsteuer) und internationale Abkommen (z. B. WTO-Übereinkommen) geregelt.

Auf kantonaler Ebene ist es nicht möglich, auf dem Verursacherprinzip beruhende Mechanismen zur Finanzierung eines Fonds zu entwickeln. Da die zur Erreichung des Netto-Null-Emissionsziels erforderlichen Investitionen weitgehend innerhalb der nächsten 30 Jahre getätigt werden müssen, schlug die Kommission vor, eine ausreichend breite Palette von Quellen vorzusehen, um dem Staatsrat die Möglichkeit zu geben, die Art und Weise der Speisung des Fonds entsprechend der Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds und den budgetären Möglichkeiten auszuwählen und anzupassen.

Weil der Staatsrat, wie in den Erläuterungen zu Artikel 16^{bis} dargelegt, gegen das Prinzip der Schaffung eines neuen Klimafonds ist, verzichtet er darauf, alle Bestimmungen von Artikel 16^{quater} detailliert zu kommentieren, und beschränkt sich darauf, die Buchstaben b und f des ersten Absatzes zu analysieren. Er weist insbesondere auf das Fehlen einer regelmässigen Speisung des Fonds hin, was nicht vereinbar ist mit der Idee, dass der Fonds, wie in Absatz 3 vorgeschlagen, die Aufgaben der Klimapolitik finanzieren kann. Der Staatsrat ist auch deshalb der Ansicht, dass die Finanzierung der Klimapolitik im Wesentlichen über den ordentlichen Voranschlag des Staats erfolgen muss, und zwar im Sinne des Verpflichtungskredits, der vom Grossen Rat bereits genehmigt wurde.

Absatz 1 Bst. b

Nach Artikel 31 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (NBG; SR 951.11) fällt der Betrag des Bilanzgewinns, der die Dividendenausschüttung übersteigt, zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Laut Vorschlag der Kommission soll ein Teil des jährlichen Betrags, den die Schweizerische Nationalbank (SNB) dem Kanton auszahlt, dem Klimafonds zugewiesen werden können.

Sollte das Prinzip des Fonds vom Grossen Rat angenommen werden, lehnt der Staatsrat diesen Buchstaben b ab, weil die möglichen Gewinnausschüttungen der SNB derzeit dem gesamten Staatshaushalt zugutekommen und die Zuweisung eines Teils davon zugunsten des Klimafonds bedeutete, dass diese Mittel den anderen öffentlichen Politiken entzogen würden. Damit würde die im Klimagesetz vorgesehenen Massnahmen auf Kosten aller anderen Staatsausgaben priorisiert; dies erscheint nicht vernünftig und kaum vertretbar angesichts der Gesamtheit der vom Staat übernommenen Aufgaben.

Absatz 1 Bst. f

Die Kommission stellt sich auf den Standpunkt, dass der Staatsrat mit dieser Bestimmung zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses beschliessen könne, eine Rückstellung zulasten der Staatsrechnung zu bilden, um Fonds zu speisen.

Sollte das Prinzip des Fonds vom Grossen Rat angenommen werden, lehnt der Staatsrat diesen Buchstaben f ab.

Aus den im zweiten Teil des Kommentars zu Artikel 16^{bis} sowie aus den oben erläuterten Gründen **lehnt der Staatsrat diese Änderung in ihrer Gesamtheit ab. Sollte der Grosse Rat den Grundsatz eines Klimafonds annehmen, spricht sich der Staatsrat für die Streichung der Buchstaben b und f von Artikel 16^{quater} aus.**

Art. 17 Abs. 1

¹ Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung, Suffizienz und Verstärkung der Aufnahme- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsinken gewährt werden.

Die Kommission schlägt vor, die Begriffe «Suffizienz» und «Lagerungskapazität von Kohlenstoffsinken» hinzuzufügen, um die Kohärenz mit der Änderung von Artikel 2 Abs. 4 und Artikel 2^{bis} zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Massnahmen zur Suffizienz zu den Reduzierungsmassnahmen gehören. Darüber hinaus werden nur Massnahmen subventioniert, die in den Ausführungsbestimmungen festgelegt sind. Der Staatsrat behält somit einen gewissen Spielraum bei der Bestimmung der beitragsberechtigten Massnahmen und Projekte.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 17 Abs. 2

² ~~In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die~~ Die Subventionsgesuche werden nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze [...].

Die Streichung des ersten Teils von Absatz 2 durch die Kommission ist eine Folge der Einführung der Bestimmungen über den Klimafonds und seine Verwendung, mit denen insbesondere sichergestellt werden soll, dass Projekte auch ausserhalb des Verpflichtungskredits unterstützt werden können. Diese Ausgaben unterstehen unverändert dem üblichen Voranschlagsverfahren nach FHG.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich bei diesem ersten Teil um einen durchaus üblichen Verweis auf das Subventionsgesetz (Art. 32 SubG) handelt, der an die Notwendigkeit erinnert, den finanziellen Rahmen einzuhalten, der durch den vom Grossen Rat beschlossenen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen aus dem kantonalen Klimaplan festgelegt wurde. Das Volumen der Subventionen muss den Verpflichtungskredit einhalten, um die Entscheidungskompetenz des Grossen Rates zu gewährleisten. Falls sich der Bedarf im Zusammenhang mit einem bewilligten Verpflichtungskredit ändert, kann dem Grossen Rat ein Antrag auf einen Zusatzkredit unterbreitet werden. Daher spricht sich der Staatsrat gegen die von der Kommission vorgeschlagene Streichung aus.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 17 Abs. 3

³ Die je nach den finanziellen Schwellenwerten zuständige Behörde kann ~~je nach den finanziellen Schwellenwerten~~ ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.

Redaktionelle Änderung (Streichung von Kommas im französischen Text). Die Kommas, die den französischen Text inhaltlich nicht verändern, hatten einen Einfluss auf die deutsche Übersetzung, weshalb es sinnvoll ist, sie zu streichen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)

Art. 4 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

¹ Die Schwerpunkte der Politik des Kantons beim Natur- und Landschaftsschutz werden im kantonalen Richtplan und in der kantonalen Biodiversitätsstrategie festgelegt; in diesen Planungen werden die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte des Staates festgelegt, mit denen die Ziele, die in diesem Gesetz festgehalten werden, erreicht oder umgesetzt werden können.

^{1bis} Ab der Verabschiedung durch den Staatsrat ist die kantonale Biodiversitätsstrategie für die kantonalen Behörden verbindlich.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 4, 5 und 48 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz stehen im Zusammenhang mit der Annahme der oben diskutierten Bestimmungen (vgl. Art. 11^{bis} KlimG) und dienen dazu, eine gute Koordination zwischen der Klima- und der Biodiversitätspolitik zu gewährleisten, wie es der Staatsrat im Rahmen der Kommissionsarbeiten vorgeschlagen hatte.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1 Bst. a1 (neu)

¹ [Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]

a1) Er verabschiedet die kantonale Biodiversitätsstrategie.

Dieser Vorschlag ergibt sich auch aus der Annahme der oben diskutierten Vorschlägen, welche die Kommission auf Empfehlung des Staatsrat unterbreitet hat (vgl. Art. 11^{bis} KlimG), sowie aus dem Vorschlag zur Änderung von Artikel 4 Abs. 1 und 1^{bis} NatG.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 48 Abs. 3

³ Dem Kreditentwurf werden das Mehrjahresprogramm für die Umsetzung der Massnahmen und die kantonalen Biodiversitätsstrategie nach Artikel 4 beigefügt.

Dieser Vorschlag ergibt sich auch aus der Annahme der oben diskutierten Vorschlägen, welche die Kommission auf Empfehlung des Staatsrat unterbreitet hat (vgl. Art. 11^{bis} KlimG), sowie aus dem Vorschlag zur Änderung von Artikel 4 Abs. 1 und 1^{bis} NatG.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe)

Art. 11 Abs. 3

³ Die für Neubauten und neue Anlagen erforderlichen Massnahmen sind auch auf bestehende Bauten und Anlagen anwendbar, die umgebaut oder renoviert werden oder eine bedeutende und bewilligungspflichtige Nutzungsänderung erfahren. Artikel 11b Abs. 3 bleibt vorbehalten.

Die Kommission schlägt vor, Artikel 11 Abs. 3 EnGe anzupassen und eine Ausnahme in Artikel 11b Abs. 3 EnGe vorzubehalten (siehe unten).

Aus Sicht der Staatsrats wirkt diese Änderung dem Wunsch nach mehr Photovoltaikanlagen und Wärmeinstallationen auch bei sanierungsbedürftigen Gebäuden entgegen. Die in der Kommission angenommene Ausnahme würde Umbauten, Renovierungen oder Nutzungsänderungen von der Pflicht ausnehmen, den Strombedarf aus einer erneuerbaren Quelle zu decken und Photovoltaik- und Solarwärmeanlagen auf geeigneten Dächern und/oder Fassaden zu installieren.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 11b Abs. 3

³ Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Auf geeigneten Dächern und Fassaden wird eine Photovoltaikanlage oder eine thermische Solaranlage installiert. Der Staatsrat regelt die Ausnahmen, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.

Die Kommission schlägt vor, Artikel 11b Abs. 3 dahingehend zu ändern, dass Dächer und/oder Fassaden von Neubauten, auf denen eine Installation möglich ist, mit einer Photovoltaikanlage oder einer thermischen Solaranlage ausgestattet werden müssen. Der Staatsrat soll die Ausnahmen regeln, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.

Es bestehen Zweifel über den Beitrag, den dieser Vorschlag leisten kann, ohne jedoch seine tatsächlichen Auswirkungen zu kennen. Je mehr man ins Detail geht, desto mehr könnten bestehende Mechanismen angetastet werden.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab. Sollte die Änderung vom Plenum angenommen werden, schlägt der Staatsrat folgende technische Änderung vor:

³ Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird, in der Hauptsache über die Installation einer Photovoltaikanlage auf Dächern und/oder Fassaden, auf denen dies möglich ist.

Titel und Präambel Präambel

Betrifft nur den franz. Text.

Korrektur des französischen Titels des Gesetzes. Es handelt sich um einen Schreibfehler, der korrigiert werden muss.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

3 Auswirkungen des *Projet bis*

Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des geltenden und künftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.). Der Entwurf der Kommission führt daher, wie der vom Staatsrat vorgeschlagene Entwurf, zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Der Entwurf der Kommission behält die vom Staatsrat vorgeschlagene Verpflichtung zur kommunalen Klimaplanung bei, weitet sie jedoch auf alle Gemeinden aus. Laut Artikel 15 Abs. 2 des Entwurfs des Staatsrats sind rund 60 Gemeinden verpflichtet, eine kommunale Klimaplanung zu erstellen. Der Staat sah indes gleichzeitig vor, alle Gemeinden, für die er keine Pflicht vorsah, zu ermutigen, dies ebenfalls zu tun. Mit dem *Projet bis* müssen alle Gemeinden eine Klimaplanung erstellen, und sie werden ermutigt, zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten.

Finanzielle Auswirkungen

Zunächst scheint es kompliziert, die möglichen finanziellen Auswirkungen abzuschätzen, wenn der rechtlich nicht definierte Grundsatz der Klimagerechtigkeit hinzugefügt wird. Der Staatsrat erinnert daran, dass er sich gegen die Einführung dieses Grundsatzes ausspricht, schliesst jedoch nicht aus, dass auf der Grundlage dieses neuen Buchstabens in Artikel 1 Abs. 2 Subventionsgesuche gestellt oder Ansprüche in einem Gerichtsverfahren geltend

gemacht werden können, wie das derzeit laufende Verfahren der KlimaSeniorinnen für das Klima beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt.

Bei der von der Kommission vorgeschlagenen Unterstützung der Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz (Art. 2 Abs. 2^{bis}) als allgemeines Prinzip und wie in der Analyse erwähnt, geht es vor allem um Massnahmen, die auf eine sparsame und effiziente Nutzung von Ressourcen abzielen. Massnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die zum Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplanes gehören, können ebenfalls in diese Kategorie fallen. Schliesslich setzen auch andere Massnahmen wie Sensibilisierungskampagnen, wie die derzeit vom Staat durchgeführte OFF-Kampagne, dieses Prinzip um. Die finanziellen Auswirkungen der oben genannten Massnahmen sind bekannt und beziffert: Es sei namentlich auf die 9,925 Millionen Franken für den Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplanes für 2021–2026, die im Rahmen des Verpflichtungskredits geschätzt wurden, hingewiesen. Der Staatsrat kann nicht ausschliessen, dass in Zukunft weitere Massnahmen ergriffen werden, die unter den allgemeinen Grundsatz der Suffizienz fallen. Diese würden dann nach dem Ad-hoc-Voranschlagsverfahren in den Voranschlag oder im Rahmen eines neuen Antrags auf einen Verpflichtungskredit nach dem Verfahren, der in Artikel 16 des Entwurfs des Staatsrats für die Massnahmen des kantonalen Klimaplanes vorgesehen ist, aufgenommen.

Was das Ziel der Netto-Null-Emissionen für die kantonale Verwaltung (Art. 2^{bis}) betrifft, so setzt der Staat, wie schon erwähnt, in verschiedenen Bereichen bereits Massnahmen um, die in die Richtung der Reduzierung von Treibhausgasemissionen gehen. Die Frage, ob mit den derzeit getätigten Investitionen ehrgeizigere Ziele als die des Entwurfs des Staatsrats erreicht werden können, lässt sich hingegen nicht leicht beantworten. Die CO₂-Bilanz der Kantonsverwaltung hängt nämlich auch von Faktoren ab, die ausserhalb der Einflussmöglichkeiten des Staats liegen (z. B. Umstellung auf erneuerbare Energiequellen für die Stromversorgung). Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass nennenswerte Investitionen erforderlich sein werden, insbesondere in den Bereichen Energieverbrauch (Sanierung des Gebäudebestands) und berufliche Mobilität (Erneuerung des Fuhrparks, Ausbau der Ladeinfrastruktur). Auch müsste, um die finanziellen Auswirkungen dieser Investitionen zu verorten, bestimmt werden, ob sie sich aus dem *Projet bis* ergeben oder ob sie auch unabhängig davon in den verschiedenen genannten Bereichen getätigt worden wären.

Diese Investitionen müssen nach Massgabe der budgetären Möglichkeiten des Staats getätigt werden. Aus diesen Gründen strebt der Staatsrat zwar die CO₂-Neutralität bis 2050 an, wie es in seinem Entwurf vorgesehen war, und setzt alles daran, dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen, hält es aber nicht für angebracht und unrealistisch, für seine Verwaltung bezüglich Fristen ehrgeizigere Reduktionsziele zu setzen. Was die zu investierenden Ressourcen betrifft, so wird das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050 es ermöglichen, das Erreichen der Zwischenziele, das stark von staatsexternen Faktoren abhängt (internationale öffentliche Politiken, Politik des Bundes, der Gemeinden, aber auch Bemühungen von Privatpersonen), regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Dieses iterative Vorgehen, zu dem es keine Alternative gibt, ermöglicht es zwar nicht, die Kosten der Klimaneutralität für die Verwaltung im Voraus zu beziffern, aber es ermöglicht eine optimale Ressourcenallokation für die Zielerreichung. Gleichzeitig zielt eine der Massnahmen des kantonalen Klimaplanes darauf ab, für jeden Sektor (Mobilität, Gebäude usw.) Zwischenziele und Ziele bis 2050 für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen festzulegen. Die Festlegung dieser Ziele wird mit Massnahmen verknüpft, deren Umsetzungskosten geschätzt werden können. Ein erstes Beispiel dafür ist der Betrag von geschätzten 430 Millionen Franken für die schrittweise Sanierung von 46 vordringlichen Gebäuden des staatlichen Immobilienbestands über einen Zeitraum von 15 Jahren, wobei die Finanzierung gestaffelt werden soll.

Was die auf alle Gemeinden ausgedehnte Verpflichtung zur Erstellung einer Klimaplanung betrifft, so ist die Unterstützung von Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern bereits im Entwurf des Staatsrats vorgesehen – wenn auch auf freiwilliger Basis und im Rahmen der budgetären Möglichkeiten des Staats, wie in der Botschaft zum Gesetzesentwurf erläutert. Es ist schwierig, die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen der Ausarbeitung einer Klimaplanung für die Gemeinden genau vorherzusagen, da sie je nach Bedarf und Grösse der einzelnen Gemeinden unterschiedlich ausfallen werden. Es wird jedoch geschätzt, dass die Kosten für die Ausarbeitung der kommunalen Klimapläne in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse zwischen 30 000 und 150 000 Franken betragen dürften. Die Modalitäten für die Gewährung dieser Unterstützung werden in den

Ausführungsbestimmungen festgelegt werden und könnten beispielsweise auf einem Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden mit unterschiedlichen Beitragssätzen je nach Grösse der Gemeinden basieren. Die Kosten für die Ausarbeitung eines Klimaplanes für die Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 1500 Personen, die von der erweiterten Verpflichtung des *Projet bis* betroffen sind, werden im unteren Bereich der geschätzten Bandbreite liegen. Wenn die zivilrechtliche Bevölkerung im Jahr 2021 als Grundlage dient, wären 68 kleine Gemeinden von der Ausweitung der Pflicht betroffen. Wird von der Annahme, dass der Subventionssatz für die Erstellung einer Klimastrategie der Gemeinde 40 % beträgt und Kosten von 30 000 Franken berücksichtigt werden, ausgeht, würde dies auf Kosten für den Staat in Höhe von 816 000 Franken hinauslaufen. Im Entwurf des Staatsrats war bereits vorgesehen, Gemeinden finanziell zu unterstützen, die einen kommunalen Klimaplan erstellen müssen, sowie Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern, die sich freiwillig für die Erstellung eines solchen Plans entscheiden. Es ist davon auszugehen, dass sich nur ein Teil der Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Erstellung einer kommunalen Klimastrategie entscheidet, wenn keine Pflicht besteht. Somit wird die vom Staatsrat unterstützte Variante weniger kosten als die Variante der Kommission.

Die Kosten für die Umsetzung der geplanten Massnahmen auf Gemeindeebene hängen davon ab, wie ambitioniert die einzelnen Gemeinden sind und ob sie kostengünstig in die bestehenden sektoriellen Politiken integriert werden können. Entsprechend ist es auch nicht möglich, die Kosten für die Umsetzung auf Gemeindeebene zu schätzen. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der Massnahmen des kantonalen Klimaplanes vorgesehen ist, die durch den vom Grossen Rat bewilligten Verpflichtungskredit abgedeckt sind, und dass dieser Kredit nach dem in Artikel 16 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Verfahren periodisch erneuert wird.

Was schliesslich die Errichtung eines dedizierten Klimafonds anstelle der Nutzung des Infrastrukturfonds für Klimaprojekte betrifft und wie in Kapitel II dargelegt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Ausweitung der Subventionierung zu mehr Ausgaben in einem höheren Tempo führen wird. Die zur Verfügung stehenden Mittel würden faktisch schneller verbraucht werden. Der Staatsrat lehnt aus den in Kapitel II erläuterten Gründen die Schaffung eines Klimafonds ab.

4 Übereinstimmung mit dem Recht und den Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln

Das *Projet bis* ändert nichts an der Übereinstimmung des Entwurfs mit dem Bundesrecht.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes zum Klima fällt vollkommen in die Kompetenzen, die das Bundesrecht den Kantonen zuweist, und beruht hauptsächlich auf den Vollzugs- und Organisationskompetenzen, die ihnen durch das Bundesrecht übertragen werden.

Die gesetzten Ziele sind uneingeschränkt Teil der Vision, die der Bund in seiner Klimapolitik definiert hat, und stehen im Einklang mit den bundesweiten und internationalen Zielen.

Die Errichtung eines Klimafonds erhält zwar mit den Änderungsvorschlägen der Kommission eine formalrechtliche Grundlage, und der Zweck des Fonds, die Art der Speisung sowie die Möglichkeiten der Verwendung der Mittel sind in entsprechenden Artikeln festgelegt, doch liefe der Fonds, wie er im Entwurf der Kommission vorgesehen ist, nach Einschätzung des Staatsrats mehreren Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln, zuwider (siehe Kapitel II, namentlich Kommentar zu Art. 16^{bis}).

Der Fonds entspricht weder einer Spezialfinanzierung nach Artikel 16 FHG, die sich aus zweckgebundenen Einnahmen für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe ergeben, noch einer Vorfinanzierung im Sinne von Artikel 28a FHG. Wie bereits erwähnt, scheint der Fonds laut Vorschlag der Kommission zeitlich unbeschränkt zu sein, sowohl zur Finanzierung von Investitionsausgaben als auch von Betriebskosten zu dienen und eine Reihe von

klimarelevanten öffentlichen Politiken abzudecken, jedoch ohne klare Abgrenzung. Weiter wird das Verursacherprinzip bei der Erhebung spezifischer Einnahmen für die Speisung des Fonds nicht eingehalten.

Aufgrund dieser Elemente und unter Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Grundlagen sowie der Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens ist der Staatsrat der Ansicht, dass die im Rahmen des Gesetzesentwurfs umzusetzenden Massnahmen in erster Linie über den Staatshaushalt mit dem oben erwähnten Verpflichtungskredit finanziert werden müssen, während grössere Investitionsmassnahmen nötigenfalls aus den bereits verfügbaren Mitteln des Infrastrukturfonds finanziert werden können.

5 Erreichung der Ziele des Entwurfs zum Klimagesetz

Dieser letzte Teil des Berichts zielt darauf ab, Punkt 2 des Antrags, der diesem Bericht zugrunde liegt, zu beantworten.

Der Entwurf des Klimagesetzes ist ein Rahmengesetz, das die allgemeinen Grundsätze und Grundzüge für eine kohärente Behandlung der klimatischen Herausforderungen durch den Staatsrat festlegt. Bei der Festlegung der Massnahmen zur Erreichung der Gesetzesziele stützt sich der Staatsrat insbesondere auf die Klimastrategien des Bundesrats (Energiestrategie 2050 – Langfristige Klimastrategie der Schweiz), das Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) sowie die kantonale Klimastrategie, die in seinem kantonalen Klimaplan zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus tragen die sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken des Kantons, insbesondere die Energiestrategie, die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, das Mobilitätsgesetz und die Strategie für Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, wesentlich zur Erreichung der Ziele bei. Es sei auch daran erinnert, dass der ökologische Wandel einer der drei Schwerpunkte des Regierungsprogramms 2022–2026 ist.

Diese verschiedenen Instrumente liefern die wichtigsten Hebel und zeichnen die Konturen der konkreten Massnahmen vor. Bei der Umsetzung der Klimamassnahmen stützt sich der Staatsrat in erster Linie auf seinen kantonalen Klimaplan. Dieser bietet eine sektorenübergreifende und agile Antwort auf komplexe klimatische Herausforderungen. Er wird ab 2027 alle fünf Jahre überarbeitet und präzisiert auf evolutive Weise die Leitlinien für die Umsetzung der kantonalen Klimastrategie. Diese unterstützt die bestehenden sektoriellen Politiken, indem sie sie stärkt. Auf diese Weise werden die Massnahmen bei jeder Aktualisierung des kantonalen Klimaplans an die Fortschritte, die wissenschaftlichen Erkenntnisse und den neusten technologischen Stand angepasst. Der Entwurf des Klimagesetzes bietet einen rechtlichen Rahmen, der eine agile Entwicklung der Massnahmen unter Berücksichtigung des aktualisierten Anpassungsbedarfs und der kantonalen CO₂-Bilanzen erleichtert.

In Artikel 2 des Gesetzes werden drei Arten von Zielen, die sich aus dem Übereinkommen von Paris ergeben, langfristig verankert. Es sind dies die Verminderungs-, Anpassungs- und Sequestrierungsziele. Um diese Ziele zu erreichen, verlangt Artikel 3, dass die Massnahmen auf koordinierte Weise ergriffen werden und dass sie wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich sind. Um dies zu erreichen, können die zu ergreifenden Massnahmen wie folgt skizziert werden:

Erstens zielt das Klimaschutzziel darauf ab, die Treibhausgasemissionen des Kantons schrittweise zu reduzieren, um bis 2050 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen, mit quantifizierten Zwischenzielen für die einzelnen Sektoren (Art. 2 Abs. 1, 1^{bis}, 2, 2^{bis} sowie Art. 2^{bis} Abs. 2). Bei der Festlegung der Sachziele will sich der Staatsrat auf die quantifizierten Ziele der langfristigen Klimastrategie der Schweiz stützen. Gemäss den nationalen Sachzielen sollen die Bereiche Verkehr und Gebäude ab 2050 grundsätzlich keine Treibhausgase mehr ausstossen. Die Emissionen der Industrie sollen mindestens 90 % und die der landwirtschaftlichen Produktion mindestens 40 % unter dem Niveau von 1990 liegen. Der Staatsrat beabsichtigt, diese Ziele und Absenkpfade entsprechend den kantonspezifischen Kapazitäten und Möglichkeiten und den nachfolgenden Kohlenstoffbilanzen für das Kantonsgebiet zu verfeinern. So ist im Rahmen der Umsetzung der Massnahme T.1.1 des kantonalen Klimaplans

«Festlegung von Emissionsreduktionszielen für jeden Sektor» eine Studie über das Potenzial der Emissionsreduktionen für die verschiedenen Bereiche im Gang.

Konkret bestehen die aktuellen Hebel und Handlungsfelder des kantonalen Klimaplanes in der Umsetzung von Unterstützungs- und Impulsmassnahmen in den sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken, die bereits auf die Erreichung der Klimaschutzziele hinarbeiten.

Generell stellt der Staatsrat fest, dass die Verbesserung der Situation in Bezug auf die Treibhausgasemissionen einerseits von der kantonalen sektoriellen Politik und den Massnahmen im Rahmen des kantonalen Klimaplanes, andererseits aber auch und in weitaus grösserem Mass von exogenen Faktoren abhängt, mit Auswirkungen, die für den Kanton nicht voraussehbar sind (internationale wirtschaftliche und politische Lage, internationale Politik, Klimapolitik des Bundes, Massnahmen der Gemeinden, Bemühungen privater Akteure usw.). Es ist es heute unmöglich, einen Katalog der kantonalen Massnahmen zu erstellen, mit denen die kantonalen Ziele, die im Gesetzesentwurf enthalten sind und für die im Übrigen Zwischentappen festgelegt werden müssen, innerhalb der vorgegebenen Fristen erreicht werden können. Gleichzeitig ist es unerlässlich, agile Instrumente vorzusehen, mit denen zusätzliche und/oder andere Massnahmen in Betracht gezogen werden können, die schrittweise zu beziffern sind, um die Instrumente der kantonalen Klimapolitik regelmässig anzupassen, wenn die erzielten Resultate unzureichend sind, und um diese Unzulänglichkeiten im Rahmen der Möglichkeiten des Kantons zu beheben.

Zweitens zielt das Ziel der Anpassung an den Klimawandel (Art. 2 Abs. 3) darauf ab, Schäden durch den Klimawandel zu verhindern und zu bewältigen, insbesondere im Zusammenhang mit Trockenperioden, Hitzewellen und Unwettern. Um dieses Ziel zu erreichen, stützt sich der Staatsrat auf die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, die der Bundesrat 2012 verabschiedet hat. Die Klimaszenarien und die hydrologischen Szenarien dienen als Grundlage für die Identifizierung von Risiken und Chancen für den Kanton in verschiedenen Bereichen (Landwirtschaft und Tiergesundheit, Raumplanung, Biodiversität, Naturgefahren, Energie, Wald, Wasserbewirtschaftung, Infrastruktur und Gebäude, menschliche Gesundheit, Tourismus). Die im Rahmen des kantonalen Klimaplanes eingeführten Massnahmen, die die bestehenden sektoriellen Politiken unterstützen, begleiten diese Bereiche, um ihre Resilienz zu fördern. Für die Überwachung der Umsetzung der kantonalen Politik zur Anpassung an den Klimawandel wird sich der Staatsrat auf klimatische und hydrologische Verlaufsindikatoren stützen.

Drittens und abschliessend: Das Ziel der Sequestrierung (Art. 2 Abs. 4) zielt auf die Optimierung der Absorptions- und Lagerungskapazität für CO₂ des Kantons ab. Dieses Ziel ist angesichts der Definition der Klimaneutralität nötig. Man unterscheidet zwischen der natürlichen Speicherung, die die Speicherkapazität natürlicher Senken (Böden, Wälder, Sümpfe) erhöht, der Abscheidung von CO₂ aus grossen Emittenten (z. B. Müllverbrennungsanlagen) und der langfristigen Speicherung des abgeschiedenen CO₂ in geologischen Strukturen.

Die wichtigsten Handlungshebel für den Kanton sind die Stärkung der Speicherkapazität der Böden und Wälder, die Aufwertung der Ressource Holz, insbesondere im Baubereich, sowie die Unterstützung der Forschung. Der Staatsrat betrachtet die technologischen Entwicklungen bei der CO₂-Abscheidung und -Speicherung und die Pilotprojekte mit Interesse.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass er die im Antrag aufgeworfenen Punkte mit dem vorliegenden Bericht beantwortet hat.