

## **Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Klimagesetzes (KlimG)**

Der vorliegende erläuternde Bericht begleitet den in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf des Klimagesetzes. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES PROJEKTS</b>	<b>2</b>
1.1 <i>Befund und Handlungsbedarf</i>	2
1.2 <i>Internationaler Rahmen</i>	3
1.3 <i>CO<sub>2</sub>-Gesetz und langfristige Klimastrategie des Bundes</i>	5
1.3.1 <i>CO<sub>2</sub>-Gesetz</i>	5
1.3.2 <i>Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes</i>	5
1.3.3 <i>Langfristige Klimastrategie des Bundes</i>	6
1.4 <i>Rolle der Kantone</i>	7
1.5 <i>Freiburger Legislaturprogramm 2017-2021</i>	8
1.6 <i>Kantonale parlamentarische Geschäfte</i>	9
1.7 <i>Klima und nachhaltige Entwicklung</i>	10
1.8 <i>Vom Kanton ergriffene Massnahmen</i>	11
1.8.1 <i>Sektorielle und sektorenübergreifende Politiken, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen</i>	11
1.8.2 <i>Hin zu einer kantonalen Klimapolitik</i>	12
1.9 <i>Kosten des Nichthandelns und Vorteile des Handelns</i>	14
1.10 <i>Zweckmässigkeit eines kantonalen Klimagesetzes</i>	15
<b>2 ORGANISATION DER ARBEITEN UND WICHTIGSTE VORSCHLÄGE</b>	<b>17</b>
2.1 <i>Organisation der Arbeiten</i>	17
2.2 <i>Wichtigste Vorschläge</i>	17
<b>3 BEMERKUNGEN ZU DEN BESTIMMUNGEN</b>	<b>21</b>
<b>4 BEMERKUNGEN ZU DEN SCHLUSSBESTIMMUNGEN</b>	<b>34</b>
<b>5 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN</b>	<b>35</b>
<b>6 AUSWIRKUNGEN DES PROJEKTS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN</b>	<b>37</b>
<b>7 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG</b>	<b>37</b>
<b>8 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, VEREINBARKEIT MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROKOMPATIBILITÄT</b>	<b>38</b>
8.1 <i>Verfassungsmässigkeit</i>	38
8.2 <i>Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität</i>	38

## 1. URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES PROJEKTS

Dieser Vorentwurf des Klimagesetzes (KlimG) hat zum Ziel, den Rahmen für die Klimapolitik des Kantons Freiburg festzulegen und diese zu stärken. Es ist die Antwort auf die Motion 2019-GC-44, die vom Staatsrat positiv aufgenommen und vom Grossen Rat im Juni 2020 behandelt wurde.

Dieser erste Teil des erläuternden Berichts befasst sich mit den Ursprüngen und der Notwendigkeit eines solchen Projekts. Infolge sorgfältiger politischer und rechtlicher Prüfung der Situation erschien es dem Staatsrat wesentlich, den Kanton mit einer Rahmengesetzgebung im Klimabereich auszustatten. Neben dem Wunsch, auf den oben genannten parlamentarischen Vorstoss zu reagieren (Punkt 1.6) und dem starken Engagement seines Legislaturprogramms gerecht zu werden (1.5), ergibt sich eine solche Haltung aus dem Befund, dass es notwendig ist, auf allen Ebenen zu handeln, um die globale Erwärmung zu bekämpfen (1.1) und um viel höhere zukünftige Kosten zu vermeiden (1.9). Die Analyse des internationalen (1.2) und schweizerischen (1.3) Rechtsrahmens sowie der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Kantone in diesem Bereich (1.4) sprach ebenfalls für eine solche Lösung, indem sie die Bedeutung der kantonalen Ebene in einem föderalistischen System wie das der Schweiz aufzeigte.

Schliesslich hat die Bestandsaufnahme der derzeit im Kanton durchgeführten Massnahmen gezeigt, dass die Ausarbeitung einer Rahmengesetzgebung zweckmässig ist, um die vielen sektoriellen und sektorenübergreifenden Massnahmen zu ergänzen, die bereits zur Erreichung der Klimaziele beitragen (1.7 und 1.8). Der vorliegende Vorentwurf ist somit mit all diesen Ansätzen sowie mit dem kantonalen Klimaplan (KKP) verknüpft, der im November 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Juni 2021 verabschiedet wurde. Indem er sie in verschiedenen organisatorischen, finanziellen und normativen Aspekten stärkt und ergänzt, wird er dazu beitragen, die ehrgeizigen Klimaziele zu erreichen, die sich der Kanton gesetzt hat.

### 1.1 Befund und Handlungsbedarf

In den vergangenen 150 Jahren sind die Temperaturen in der Schweiz um beinahe 2 °C gestiegen. Aufgrund ihrer geografischen Lage erfährt die Schweiz eine viel stärkere Erwärmung als der globale Durchschnitt von etwa 1 °C: sie ist folglich besonders gefährdet. Der Klimawandel, den wir derzeit erleben, wird hauptsächlich durch die zunehmende Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der Erdatmosphäre verursacht. Laut dem zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC)<sup>1</sup> ist die atmosphärische Konzentration von CO<sub>2</sub>, einem der wichtigsten Treibhausgase, in den letzten 22 000 Jahren noch nie so schnell angestiegen wie während des letzten Jahrhunderts<sup>2</sup>.

Treibhausgase wirken wie ein Treibhaus, daher auch ihr Name. Sie sind naturgemäss in der Atmosphäre vorhanden und haben die für die Entwicklung der Ökosysteme und des Lebens auf der Erde notwendigen Temperaturen ermöglicht. Seit der industriellen Revolution sind die Treibhausgasemissionen jedoch im Zusammenhang mit der zunehmenden Nutzung fossiler Brennstoffe - insbesondere Kohle und Erdöl - als Energiequelle und Produktionsmittel in der Industrie sowie aufgrund der Intensivierung der Landwirtschaft auf globaler Ebene exponentiell angestiegen.

---

<sup>1</sup> Der IPCC (auf Englisch: *Intergovernmental Panel on Climate Change*) wurde 1988 von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gegründet, um politischen Entscheidungsträgern regelmässige wissenschaftliche Berichte über den Klimawandel, seine Auswirkungen und zukünftigen Risiken sowie Anpassungs- und Verminderungsstrategien zur Verfügung zu stellen.

<sup>2</sup> IPCC, 2013: Summary for Policymakers, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.

Die Menge der in die Atmosphäre abgegebenen Treibhausgase übersteigt die Absorptionskapazität der Biosphäre und ist die Hauptursache für den deutlichen Anstieg der auf Erden gemessenen Temperaturen<sup>3</sup>.

Der IPCC ist mit 95 % Sicherheit zu dem Schluss gekommen, dass menschliche Aktivitäten die Hauptursache für die globale Erwärmung der letzten 50 Jahre sind<sup>4 5</sup>. Dieser Anstieg der Temperaturen führt zu Veränderungen aller Klimaparameter (Lufttemperatur, Niederschlag, extreme Wetterereignisse, Schneefallgrenze, usw.). Diese Klimaveränderungen wirken sich wiederum auf den Wasserhaushalt, die biologische Vielfalt und die gesamte Gesellschaft aus.

Folglich ist es wichtig, sowohl die Ursache der Klimaveränderungen zu bekämpfen (Reduzierung der Treibhausgasemissionen) als auch deren Auswirkungen vor Ort zu begrenzen (Anpassung an den Klimawandel), um eine zufriedenstellende Lebensqualität für zukünftige Generationen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erscheint ein entschlossenes Handeln auf allen Ebenen, vom internationalen bis zum lokalen Rahmen, notwendig. Dazu betont der IPCC in seiner Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, dass die Stärkung der öffentlichen Politiken auf regionaler und lokaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur globalen Begrenzung der Klimaerwärmung und ihrer Auswirkungen zu leisten hat<sup>6</sup>. Dies ist umso wichtiger, als der IPCC in seiner Pressemitteilung vom 9. August zur Veröffentlichung seines neuen Berichts einschätzt, dass ohne eine sofortige und massive Reduzierung der Treibhausgasemissionen eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf etwa 1.5 °C oder sogar 2 °C nicht zu erreichen sein wird<sup>7</sup>.

## 1.2 Internationaler Rahmen

Um die schädlichsten Folgen des Klimawandels zu vermeiden, haben 196 Länder Ende 2015 ein verbindliches Instrument, das sogenannte Klimaübereinkommen von Paris<sup>8</sup>, unterzeichnet. Die drei Hauptziele des Übereinkommens von Paris bestehen darin, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperaturen auf deutlich unter 2 °C, vorzugsweise auf 1.5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel zu erhöhen und die Finanzmittelflüsse mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen Entwicklung in Einklang zu bringen.

---

<sup>3</sup> IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

<sup>4</sup> IPCC, 2013: Summary for Policymakers, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.

<sup>5</sup> Der IPCC hat am 9. August 2021 einen neuen Bericht veröffentlicht. Da sich der vorliegende Bericht zu diesem Zeitpunkt bereits in der Abschlussphase befand, konnten die im IPCC-Bericht vorgestellten neuen Daten hier nicht berücksichtigt werden. Diesen neuen Daten wird bei der Ausarbeitung der Botschaft zum Vorentwurf des KlimG zuhanden des Grossen Rates Rechnung getragen werden.

<sup>6</sup> IPCC, 2018: Summary for Policymakers, S. 30. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. *World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.*

<sup>7</sup> IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying. "[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC\\_WGI-AR6-Press-Release\\_en.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_en.pdf)" (25.08.2021)

<sup>8</sup> Vereinte Nationen, 2015: Klimaübereinkommen von Paris. "[https://unfccc.int/sites/default/files/paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement.pdf)" (12.04.2021); [=Klimaübereinkommen von Paris; SR 0.814.012].

Das Übereinkommen von Paris legt insbesondere fest, dass bis zur zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Emissionsquellen und Kohlenstoffsenken zu erreichen ist (Art. 4 Abs. 1) und definiert damit die Hauptlinien der langfristigen Klimastrategien. Getreu dem im Kyoto-Protokoll von 1997 festgelegten Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung, fordert das Übereinkommen von Paris die entwickelten Länder auf, weiterhin die Führung zu übernehmen, insbesondere "indem sie sich zu absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen verpflichten" (Art. 4 Abs. 4) und "Mittel der Klimafinanzierung aus ganz verschiedenen Quellen" mobilisieren (Art. 9 Abs. 3). Alle Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris sind in diesem Zusammenhang verpflichtet, ein THG-Emissionsreduktionsziel, die sogenannten *national festgelegten Beiträge* (nationally determined contributions, NDC), zu kommunizieren (Art. 4 Abs. 2).

Parallel zum Übereinkommen von Paris unterstreicht auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Wichtigkeit des Klimaschutzes. Sie wurde 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet und besteht aus 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG), die weltweite Tragweite haben sollen. Dem Klimaschutz ist ein eigenes Ziel gewidmet (SDG 13), welches die Staaten auffordert, Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen und diese in nationale Politiken, Strategien und Planungen zu integrieren (Ziel 13.2). Die Schweiz setzt die Agenda 2030 vor allem im Rahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung um<sup>9</sup>.

Das Ziel, das sich die Europäische Union (EU) gesetzt hat, steht im Mittelpunkt des Europäischen Grünen Deals, den die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt hat. Dieser Europäische Klimapakt soll den EU-Institutionen, insbesondere der Europäischen Investitionsbank, einen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmen für die Tätigung bedeutender Investitionen in strategische Infrastrukturen und wirtschaftliche Aktivitäten bieten, die einen erheblichen Einfluss auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Folgen haben<sup>10</sup>.

Am 30. Juni 2021 hat das Europäische Parlament das europäische Klimagesetz mit 442 zu 203 Stimmen bei 51 Enthaltungen angenommen. Diese Gesetzgebung verwandelt das politische Engagement des Europäischen Grünen Deals, wonach die EU bis 2050 klimaneutral werden soll, in eine verbindliche Verpflichtung. Sie gibt den Bürgern und Unternehmen der Europäischen Union die nötige Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit, um diese Wende zu planen. Nach 2050 wird die EU negative Emissionen anstreben<sup>11</sup>.

Länder wie Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Kanada, die skandinavischen Länder, Spanien, Südafrika, Südkorea und die USA haben in Anwendung des Übereinkommens von Paris ebenfalls langfristige Klimastrategien beim UNO-Klimasekretariat eingegeben. Die meisten von ihnen bekräftigen ihren Willen, weitgehend oder vollständig auf fossile Energieträger wie Erdöl, Erdgas oder Kohle zu verzichten oder bis spätestens Mitte des Jahrhunderts Netto-Null-Emissionen zu erreichen.

---

<sup>9</sup> EDA, 2020: 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung. "<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>" (12.04.2021).

<sup>10</sup> Europäische Kommission, 2021: Europäischer Grüner Deal. "[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de)" (12.04.2021).

<sup>11</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (= Europäisches Klimagesetz), "[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_27\\_2021\\_REV\\_1&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_27_2021_REV_1&from=DE)".

## 1.3 CO<sub>2</sub>-Gesetz und langfristige Klimastrategie des Bundes

### 1.3.1 CO<sub>2</sub>-Gesetz

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71) und die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Verordnung; SR 641.711) sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Klimapolitik des Bundes. Sie definieren die Ziele, Instrumente und Zuständigkeiten in Bezug auf die Umsetzung und den Vollzug der Klimapolitik und setzen die internationalen klimapolitischen Verpflichtungen im nationalen Recht um.

Das aktuell geltende CO<sub>2</sub>-Gesetz konzentriert sich gemäss der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2014-2020) auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020.

Es beinhaltet auch ein Ziel zur Anpassung an den Klimawandel. Auf dieser Basis hat der Bundesrat bereits 2012 die notwendigen Voraussetzungen für eine koordinierte Anpassung geschaffen. Seine Anpassungsstrategie stellt die Anpassungsziele vor, beschreibt die wichtigsten Herausforderungen und definiert vorrangige Handlungsfelder<sup>12</sup>. Zur Umsetzung dieser Strategie hat der Bundesrat 2014 einen ersten Aktionsplan für die Jahre 2014-2019 verabschiedet<sup>13</sup>. Am 19. August 2020 hat er den zweiten Aktionsplan zur Anpassung an den Klimawandel für die Jahre 2020-2025 verabschiedet<sup>14</sup>.

Zusätzlich zu diesem klimaspezifischen Instrument hat der Bund im Rahmen anderer sektoriellen Politiken und Gesetzgebungen (Umwelt, Wasser, Energie, Landwirtschaft oder Wald- und Holzwirtschaft) Massnahmen ergriffen, die ebenfalls zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an die Klimaveränderungen beitragen<sup>15</sup>.

### 1.3.2 Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens von Paris am 6. Oktober 2017 hat sich die Schweiz verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren.

Die Umsetzung des Reduktionsziels von 50 % bis 2030 auf nationaler Ebene erforderte eine Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes<sup>16</sup>. Ziel dieser Revision war es insbesondere, den Anstieg der globalen Temperaturen deutlich unter 2 °C oder sogar auf 1.5 °C zu begrenzen, die Fähigkeit zur Anpassung zu erhöhen und die Finanzmittelflüsse klimafreundlich zu gestalten (hier finden sich die drei Hauptziele des Übereinkommens von Paris wieder).

Im Hinblick auf die Emissionsreduktion sah das revidierte Gesetz die Stärkung und Ergänzung der in der aktuellen Gesetzgebung vorgesehenen Bestimmungen durch verschiedene Instrumente vor, um das für 2030 gesetzte Ziel zu erreichen.

---

<sup>12</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2012: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012.

<sup>13</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2014: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Aktionsplan 2014-2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, Bern, 100 S.

<sup>14</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2020: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020-2025, Bern, 164 S.

<sup>15</sup> Siehe insb. Klimastrategie für die Landwirtschaft, BLW 2011; Energiestrategie 2050, UVEK 2018; Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030); Waldpolitik, BAFU 2013.

<sup>16</sup> Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (revidiertes CO<sub>2</sub>-Gesetz; BBI 2020 [45] S. 7847).

In Bezug auf die finanziellen Aspekte sah das revidierte CO<sub>2</sub>-Gesetz die Schaffung des Klimafonds vor, mit dem insbesondere Massnahmen aus dem Gebäudeprogramm, Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Innovation zugunsten des Klimas gefördert werden sollten.

Am 25. September 2020 wurde diese Revision von der Bundesversammlung verabschiedet. Dem Referendum unterstellt, wurde sie jedoch vom Volk anlässlich der Abstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt.

Die Folgen der Ablehnung vom 13. Juni lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>17</sup>:

- Ohne geeignete Umsetzungsmassnahmen sind die vom Bundesrat für 2030 und 2050 festgelegten Reduktionsziele nach heutigem Stand nicht zu erreichen. Das internationale Reduktionsziel von 50 % bis 2030 gegenüber 1990, zu dem sich die Schweiz im Rahmen des Übereinkommens von Paris verpflichtet hat, bleibt dennoch bestehen;
- Ende der Befreiung von der CO<sub>2</sub>-Abgabe für Schweizer Unternehmen ab 2022. Diese Abgabe könnte auf CHF 120 pro Tonne CO<sub>2</sub> erhöht werden, allerdings nur für 2022. Für die Folgejahre ist eine Erhöhung hingegen ausgeschlossen;
- Ende der Pflicht für Treibstoff-Importeure, in Klimaschutzprojekte zu investieren. Laufende Projekte können nicht mehr finanziert werden.

Im jetzigen Zustand, und bis zum Vorliegen eines neuen Entwurfs zur Revision des Gesetzes, die im Grundsatz von den meisten politischen Akteuren vorgeschlagen wird, besteht die Gefahr, dass die Schweiz ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht wirksam reduzieren und ihr Klimaziel nicht erreichen kann, da das aktuelle CO<sub>2</sub>-Gesetz dafür nicht ausreichend ist. Zudem könnten die Mittel zur Finanzierung der verschiedenen Massnahmenprogramme ausfallen, sodass Forschung und Innovation, Investitionen in die energetische Sanierung des Gebäudebestands sowie die Entwicklung von klimafreundlichen Technologien (z. B. Elektrifizierung der Mobilität) nicht unterstützt werden könnten<sup>18</sup>.

Die mit der nationalen Klimapolitik und ihren Instrumenten verbundenen Unsicherheiten, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, untermauern umso mehr die Bedeutung und Notwendigkeit, Klimastrategien auch auf kantonaler und kommunaler Ebene umzusetzen und eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen. So ist es entscheidend, dass jede Ebene in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel leistet.

### 1.3.3 Langfristige Klimastrategie des Bundes

Das Übereinkommen von Paris verlangt von den Vertragsparteien auch die Entwicklung einer langfristigen Klimastrategie. 2019 hat der Bundesrat im Rahmen der Diskussionen an der UNO-Generalversammlung seinen Beschluss bekannt gegeben, sein Emissionsminderungsziel bis 2050 aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu erhöhen<sup>19</sup>. Am 28. August 2019 hat er dieses Ziel präzisiert und beschlossen, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstossen soll, als

---

<sup>17</sup> Die nachfolgenden Informationen stammen von der Internetseite des BAFU  
"<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/auslaufende-massnahmen.html>"  
(18.06.2021).

<sup>18</sup> Diese Informationen stammen von der Internetseite des BAFU  
"<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/dossiers/klimaschutz-und-co2-gesetz/haeufig-gestellte-fragen.html>" (18.06.2021).

<sup>19</sup> Prioritäten der Schweiz für die 74. Tagung der UNO-Generalversammlung, EDA, 2019.

natürliche und technische Speicher aufnehmen können<sup>20</sup>. Das bedeutet, dass die Schweiz bis zu dieser Frist Netto-Null-Emissionen erreicht haben muss.

Der Bundesrat schätzt die Menge der unvermeidbaren Emissionen in den Sektoren der Industrie, der Abfallverwertung und der Landwirtschaft in der Schweiz im Jahr 2050 auf rund 12 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. Diese Emissionen müssen dann "neutralisiert" werden, indem mindestens die gleiche Menge an Treibhausgasen in natürlichen und künstlichen Senken, in der Schweiz oder im Ausland, gespeichert wird.

Mit diesem Netto-Null-Ziel trägt der Bundesrat den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC Rechnung, wonach bereits bei einer durchschnittlichen Erwärmung von 1.5 °C mit gravierenden Auswirkungen auf Mensch und Artenvielfalt zu rechnen ist<sup>21</sup>.

Der Bundesrat hat dieses Engagement in seiner langfristigen Klimastrategie vom 27. Januar 2021 konkretisiert, die den Weg zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 aufzeigt und zehn strategische Grundsätze formuliert, die das klimapolitische Handeln des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den kommenden Jahren anleiten und prägen sollen<sup>22</sup>. Die Strategie beruht auf den Massnahmen und Zielen des revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetzes, das als zentrales Instrument zur Erreichung des Netto-Null-Ziels fungiert. Nach der Ablehnung dieser Gesetzesrevision durch das Stimmvolk muss der Bundesrat andere Lösungen vorschlagen, die es der Schweiz ermöglichen, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 zu halbieren und bis 2050 Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Die im Herbst 2020 vom Bundesamt für Energie (BFE) veröffentlichten Energieperspektiven 2050+ sind eine wichtige Grundlage für die Klimastrategie der Schweiz<sup>23</sup>.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die am 27. November 2019 vom Verein Klimaschutz Schweiz eingereichte Volksinitiative "Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)" darauf abzielt, den Klimaschutz und das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 in der Bundesverfassung zu verankern<sup>24</sup>. Der Bundesrat hat einen Gegenentwurf zur Initiative vorgelegt, in welchem er im Grundsatz die gleichen Ziele verfolgt, namentlich die Aufnahme des Netto-Null-Ziels in die Verfassung und die Abkehr von fossilen Energieträgern, ohne diese jedoch ab 2050 zu verbieten, wie es die Initiative will, sondern indem ihre Verwendung möglichst stark reduziert wird. Dieser Entwurf wurde vom 2. September 2020 bis zum 2. Dezember 2020 in die Vernehmlassung gegeben<sup>25</sup>.

## 1.4 Rolle der Kantone

Für den Vollzug des CO<sub>2</sub>-Gesetzes ist in erster Linie der Bund zuständig, mit der erwähnenswerten Ausnahme der Artikel 9 (Massnahmen bei Gebäuden) und 41 (Aus- und Weiterbildung), die den

---

<sup>20</sup> Der Bundesrat, *Bundesrat will bis 2050 eine klimaneutrale Schweiz*, in: Schweizerische Eidgenossenschaft (www.admin.ch), Bern 2019, "<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76206.html>" (12.04.2021).

<sup>21</sup> IPCC, 2019: Summary for Policymakers, Technical Summary and FAQ, in: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].

<sup>22</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2021: Langfristige Klimastrategie der Schweiz. Bern, 27. Januar 2021.

<sup>23</sup> BFE, 2020: Energieperspektiven 2050+. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Bern, 26. November 2020.

<sup>24</sup> Verein Klimaschutz Schweiz, 2019: Gletscher-Initiative. Erläuternder Bericht der Initiantinnen und Initianten zur Volksinitiative für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative), "<https://gletscher-initiative.ch>" (13.04.2021).

<sup>25</sup> Der Bundesrat, *Gletscher-Initiative: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zu direktem Gegenentwurf*, in: Schweizerische Eidgenossenschaft (www.admin.ch), Bern 2020, "<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80266.html>" (12.04.2021).

Kantone eine wichtige Rolle in den Bereichen der energetischen Massnahmen bei Gebäuden und der Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumenten einräumen.

Der Schweizer Föderalismus und der transversale Charakter der Massnahmen im Klimabereich stärken die Rolle der Kantone weiter. In der Tat haben diese ausschliessliche oder geteilte Zuständigkeiten in einer ganzen Reihe von Bereichen der öffentlichen Politik, die Auswirkungen auf die Erreichung der Emissionsreduktions- und Anpassungsziele haben: Energie, Mobilität, Raumplanung, Abfallbewirtschaftung, Umweltschutz, usw. Für all diese Bereiche legt die langfristige Strategie des Bundes folgenden Grundsatz fest: "Bund und Kantone richten ihre planerischen Aktivitäten in allen klimarelevanten Bereichen auf das Netto-Null-Ziel aus" (Grundsatz 6).

Den Kantonen fällt daher, gemeinsam mit den anderen öffentlichen Institutionen, den Unternehmen, den Verbänden und der Bevölkerung, eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung einer klimatisch verantwortungsvollen Gesellschaft zu. Die allgemeinen Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel können nur erreicht werden, wenn alle Kantone ihren Beitrag leisten und ihre wesentliche Rolle in dieser gemeinsamen Aufgabe wahrnehmen.

Die Kantone sind sich ihrer Verantwortung durchaus bewusst und haben nicht auf die Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes gewartet, um ihrer Rolle gerecht zu werden und die Initiative zu ergreifen. Zunächst in allen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Thematiken, sei es durch ihre Energiestrategie, die Entwicklung von Mobilitätsinfrastrukturen oder von Massnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Biodiversität. Seit etwa fünf Jahren haben zudem fast alle Kantone damit begonnen, Klimastrategien oder Klimapläne zu entwickeln, mit dem Ziel, diese sektoriellen Strategien zu stärken, zu bekräftigen und zu unterstützen. Dies ist z. B. in den Kantonen Genf, Waadt, Freiburg, Bern, Basel-Landschaft, Zürich und Luzern der Fall. Die überwiegende Mehrheit der kantonalen Regierungsprogramme (z. B. Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Graubünden) beinhaltet ein Klimaziel.

Ausgehend von Volksinitiativen und parlamentarischen Vorstössen wurden in jüngster Zeit in einigen Kantonen Verfahren eingeleitet, um den Klimaschutz sowie Verminderungs- und Anpassungsziele in die Kantonsverfassungen aufzunehmen (Bern, Luzern, Basel-Landschaft, Waadt, Glarus, Zürich, Appenzell Ausserrhoden). Der Kanton Genf besitzt als erster Kanton seit 2012 einen Verfassungsartikel zum Klima (Art. 158 KV/GE). Ferner haben Abgeordnete am 26. August 2019 einen Gesetzesentwurf über öffentliche Massnahmen aufgrund des Klimanotstands vorgelegt, der noch vom Genfer Grossen Rat beraten werden muss<sup>26</sup>.

### **1.5 Freiburger Legislaturprogramm 2017-2021**

Der Staatsrat hat das Klima zu einem der Schlüsselpunkte der laufenden Legislaturperiode gemacht, indem er sich insbesondere engagiert hat, "*eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel auszuarbeiten (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.)*"<sup>27</sup>. So hat er beschlossen, den Übergang des Kantons hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft zu beschleunigen und sich an den Klimawandel anzupassen. Zu diesem Zweck hat er anlässlich des ganz dem Thema Klima gewidmeten Arbeitstages im November 2019 zwei Ziele definiert, auf die seine Klimapolitik beruhen soll:

---

<sup>26</sup> Projet de loi de Mmes et MM. Jean Burgermeister, Jocelyne Haller, Christian Zaugg, Olivier Baud, Pierre Vanek, Stéphanie Valentino, Rémy Pagani, Jean Batou, Nicole Valiquer Grecuccio sur l'action publique face à l'urgence climatique (LAPUC) (Des actions concrètes face à l'urgence climatique !) (PL-12542 - GE.CH), vor der Kommission für Umwelt und Landwirtschaft hängend), abrufbar unter "<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12542.pdf>".

<sup>27</sup> Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021, Staat Freiburg, SK 2017.

- Sicherstellen der Fähigkeit des Kantons zur Anpassung an den Klimawandel;
- Abkehr von der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und Reduktion der Treibhausgasemissionen um 50 % bis 2030. Bis 2050 will der Kanton Freiburg die Klimaneutralität erlangen.

Damit schliesst er sich den Zielen des Bundes an.

## 1.6 Kantonale parlamentarische Geschäfte

Zum Thema des Klimas wurden wiederholt parlamentarische Geschäfte eingereicht. In chronologischer Reihenfolge und nicht abschliessen seien erwähnt:

- Die Resolution 2019-GC-15 *Resolution für das Klima*;
- Die Anfrage 2019-CE-19 *Was macht der Kanton Freiburg für das Klima?*;
- Die Motion 2019-GC-44 (siehe weiter unten) *Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt*;
- Das Postulat 2019-GC-45 *Klimaschutz in Land- und Forstwirtschaft*;
- Das Postulat 2019-GC-75 *Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität*;
- Die Resolution 2019-GC-143 *Generalstände des Klimas für den Kanton Freiburg*;
- Das Postulat 2019-GC-169 *"ESG & Klima" - Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg PKSPF*;
- Die Motion 2020-GC-9 *Klimaschutz / Schutzartikel in die Verfassung*;
- Die Volksmotion 2020-GC-83 (siehe weiter unten) *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg*.

Die Motion 2019-GC-44 ist besonders wichtig, da die Motionärinnen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Klima- und Umweltschutz verlangen, sei es durch die Schaffung eines gemeinsamen Gesetzes, durch gesonderte Texte, oder zumindest durch die Regelung des Klimaschutzes in der jeweiligen sektoriellen Gesetzgebung. Die Bestimmungen zum Klima müssen demnach mindestens folgende Punkte umfassen:

- Die Festlegung eines kantonalen Klimaziels;
- Eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplanes, welcher die verschiedenen betroffenen Bereichen abdeckt und koordiniert;
- Die Schaffung eines Mechanismus zur Finanzierung der aus der Strategie resultierenden Massnahmen.

In seiner Antwort vom 26. November 2019 auf die Motion befand der Staatsrat, dass eine formelle Verankerung des Klimaplanes im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken. Der Staatsrat äusserte auch den Wunsch, die Zweckmässigkeit der Einrichtung eines Klimafonds zu prüfen. Aus diesen Gründen schlug er dem Grossen Rat vor, die Motion 2019-GC-44 anzunehmen. Am 25. Juni 2020 erklärte der Grosse Rat diese Motion erheblich und beauftragte den Staatsrat mit der Aufnahme der Gesetzgebungsarbeiten, um dem Grossen Rat einen Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes vorzulegen. Dieses ist Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Im Rahmen der parlamentarischen Geschäfte wurde am 25. Mai 2020 zudem eine Volksmotion mit dem Titel *"500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg"* (2020-GC-83) eingereicht. Diese von der Jugendbewegung *"Klimastreik Freiburg"* und dem Verein *"Klima-Grosseltern Freiburg"* lancierte Volksmotion schlägt vor, 500 Millionen Franken aus dem kantonalen Vermögen zu entnehmen, eine Summe, die innerhalb von zehn Jahren nach Verabschiedung des

Gesetzes zur Festlegung dieser Ausgaben angelegt werden muss. Ziel dieser Motion ist es, eine konstruktive und konkrete Antwort auf die Häufung von Krisen zu geben, indem Massnahmen vorgeschlagen werden, die zur unerlässlichen Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Energieträgern beitragen und gleichzeitig die sofortige Unterstützung der Freiburger Wirtschaft nach der durch das Coronavirus verursachten Krise ermöglichen. So sollen diese Massnahmen eine möglichst breite Wirkung erzielen. Die Motion ist auch eine Aufforderung an den Grossen Rat, angesichts der Folgen der ökologischen und sozioökonomischen Krisen im Zusammenhang mit dem Coronavirus rasch seine Verantwortung wahrzunehmen. Die Motionärinnen und Motionäre erinnern in diesem Kontext an die vom Grossen Rat am 6. Februar 2019 verabschiedete Resolution, in der vom Staatsrat gefordert wird, dass er die zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellt.

In seiner Antwort vom 8. Juni 2021 wies der Staatsrat darauf hin, dass er die von den Motionärinnen und Motionären verspürte Dringlichkeit gegenüber der Klimaproblematik und das daraus folgende Anliegen verstehe, dieses Thema als oberste Priorität der Finanzpolitik des Kantons zu behandeln. Er ist jedoch der Meinung, dass die bereits bestehenden, vorgesehenen oder sich in Ausarbeitung befindlichen Politiken und die dazu vorgesehenen oder bereits zugesprochenen Beiträge ausreichend sind; umso mehr, als die im Rahmen dieser Antwort veranschlagten Beträge der von den Motionärinnen und Motionären geforderten Summe relativ ähnlich sind. Er schlug deshalb vor, die Motion abzulehnen und forderte den Grossen Rat gleichzeitig dazu auf, die sich in Ausarbeitung befindlichen Strategien zum Umwelt- und Klimaschutz zu unterstützen.

## **1.7 Klima und nachhaltige Entwicklung**

Die Bekämpfung des Klimawandels ist eines der 17 Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, wird aber von vielen institutionellen Akteuren einzeln behandelt, da sie einen spezifischen und dringenden Charakter hat. Dies ist auch der Weg, den der Kanton Freiburg eingeschlagen hat, mit einer bereits vom Staatsrat verabschiedeten und vom Grossen Rat genehmigten Strategie Nachhaltige Entwicklung, die sich in Sachen Klimapolitik weitgehend auf den später vom Staatsrat verabschiedeten Klimaplan bezieht<sup>28</sup>.

Das Ziel der Bekämpfung des Klimawandels und der Anpassung an diesen Wandel, wie es in der Agenda 2030 (Sustainable Development Goal 13, abgekürzt SDG 13) festgehalten ist, ist somit hauptsächlich im kantonalen Klimaplan und im vorliegenden Gesetzesvorentwurf verankert. Als wichtiger Faktor der nachhaltigen Entwicklung muss die Klimapolitik unter Berücksichtigung der aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gestaltet werden, wie dies in Artikel 3, Absatz 2 vorgesehen ist. Umgekehrt werden einige der Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (Energieeffizienz, nachhaltige Kreislaufwirtschaft, nachhaltige Städteplanung, usw.).

Auf organisatorischer Ebene entspricht die Aufteilung der kantonalen Strukturen im Wesentlichen jener auf Bundesebene, die ihrerseits auf einen politischen Willen zurückzuführen ist und sich in Bezug auf Klimafragen auf die gesetzlichen Bestimmungen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes stützt, wonach die Vollzugsbehörde für besagtes Gesetz das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist.

So ist auf kantonaler Ebene die für das Klima zuständige Sektion dem Amt für Umwelt (AfU) angegliedert, so wie die Abteilung Klima dem BAFU angeschlossen ist; Energieaspekte werden vom kantonalen Amt für Energie (AfE) bzw. vom Bundesamt für Energie (BFE) behandelt. Auf

---

<sup>28</sup> Siehe Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg, RUBD 2020.

Bundesebene ist der Bereich der nachhaltigen Entwicklung dem Amt für Raumentwicklung (ARE) angegliedert, wird aber auch direkt vom Bundesrat über zwei Delegierte des Bundesrats für die Agenda 2030 behandelt, während dieses Thema auf kantonaler Ebene dem Generalsekretariat der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) angegliedert ist.

## **1.8 Vom Kanton ergriffene Massnahmen**

### **1.8.1 Sektorielle und sektorenübergreifende Politiken, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen**

Verschiedene Aktionen und Massnahmen zum Schutz des Klimas wurden bisher vom Staatsrat und von den kantonalen Verwaltungseinheiten im Rahmen von mehreren bestehenden sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken durchgeführt, die über eigene Finanzierungen verfügen. Dazu gehören die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, die Entschädigungen für den öffentlichen Verkehr, der Sachplan Velo, die Biodiversitätsstrategie (die derzeit erarbeitet wird) und verschiedene Projekte in den land- und forstwirtschaftlichen Sektoren, wie die Bewässerungsprojekte oder der Aktionsplan zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft. Da es nicht der Zweck des vorliegenden Berichts ist, alle diese Massnahmen im Detail zu beschreiben, werden im Folgenden nur einige Beispiele dargelegt.

Im Bereich der Energie hat der Staatsrat 2017 das Gebäudeprogramm entwickelt, das zum Ziel hat, den Energieverbrauch von Gebäuden zu reduzieren und den hohen Anteil fossiler Energie (Öl und Gas), der zum Heizen verwendet wird, durch die Valorisierung erneuerbarer Energien zu ersetzen<sup>29</sup>.

Das Gebäudeprogramm wird sowohl mit den Erträgen der CO<sub>2</sub>-Abgaben auf Bundesebene (globale Beiträge) als auch über den kantonalen Energiefonds sowie mit kantonalen Beiträgen finanziert. Es bezweckt die Subventionierung von energetischen Sanierungsprojekten im Bausektor, führt Pilot- und Demonstrationsprojekte durch und trägt zur Weiterbildung, Information und Sensibilisierung von Fachleuten, Studierenden und der Bevölkerung im Allgemeinen in Bezug auf die rationelle Nutzung von Energie und die Valorisierung erneuerbarer Energien als Ersatz für fossile Energieträger bei.

2020 hat das Amt für Energie (AfE) mehr als 20 Millionen Franken für die verschiedenen Massnahmen dieses Programms bereitgestellt. Ferner wurde das kantonale Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe; SGF 770.1) geändert, um den Verbrauch fossiler Energien bei Neubauten und bei Sanierungen bestehender Heizungsanlagen zu beschränken. Es liegt auch in der Verantwortung des Staates und der Gemeinden, bei allen Neubauten und bei der Sanierung der Hülle ihrer Gebäude mit gutem Beispiel voranzugehen.

Im Bereich der Erziehung und der Bildung wird die Klimathematik in den offiziellen Lehrplänen und Lehrmitteln bereits weitgehend berücksichtigt; diese Initiativen im Bildungsbereich gehen insbesondere auf die kantonale Strategie Nachhaltige Entwicklung zurück, in der auch das Klima behandelt wird. Darüber hinaus haben die verschiedenen Freiburger Schulen zahlreiche Projekte mit Bezug zum Umwelt- und/oder Klimaschutz entwickelt, wie z. B. Zero Waste Workshops, die Anlage eines Biotops oder die Entwicklung eines "Low-Energy" Projekts - die kurze Liste der hier angeführten Beispiele ist bei weitem nicht abschliessend.

In Bezug auf den Verkehr verfolgt der Staatsrat ausserdem seit mehreren Jahren eine Politik zur Förderung der nachhaltigen Mobilität und der Verkehrsverlagerung zugunsten des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrs. Zu diesem Zweck legt er den Schwerpunkt auf die Stärkung des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrsnetzes. Dieser Wille ist sowohl im

---

<sup>29</sup> AfE, 2021. Das Freiburger Gebäudeprogramm. "<https://www.leprogrammebatiments-fr.ch/de/>" (13.04.2021).

Regierungsprogramm und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021 als auch im neuen kantonalen Richtplan verankert.

Die Investitionen im Zusammenhang mit dem Gebäudeprogramm, dem Sachplan Velo und der Förderung des öffentlichen Verkehrs wurden für den Zeitraum 2022 - 2026 auf rund 275 Millionen Franken geschätzt. Darüber hinaus plant der Staat im gleichen Zeitraum die Bereitstellung von rund 35 Millionen Franken für andere Klimaschutzmassnahmen, wie z. B. bestimmte Massnahmen aus der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die künftige kantonale forstwirtschaftliche Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, das Programm zur Wasserversorgung auf den Alpen und landwirtschaftliche Bewässerungsprojekte.

### **1.8.2 Hin zu einer kantonalen Klimapolitik**

Wie oben bereits angesprochen, ist sich der Staatsrat der entscheidenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bewusst und hat das Klima zu einer der Prioritäten der Legislaturperiode 2017 - 2021 gemacht.

Um dieses Vorhaben zu konkretisieren, wurde im Mai 2018 eine Verantwortliche am AfU eingestellt. Das dem AfU angegliederte Team wurde 2019 und 2021 durch die Einstellung von Praktikant-innen und dann von befristeten Mitarbeiter-innen erweitert. Entsprechend der zu erreichenden Etappen (Erstellung der CO<sub>2</sub>-Bilanz, Workshops zur Erarbeitung des Plans, technische Beratung und Unterstützung) wurden auch Aufträge für externe Unterstützung erteilt.

Einer der ersten Schritte war die Erstellung einer Treibhausgasbilanz für den Kanton. Ziel war es, eine Bestandsaufnahme der Treibhausgasemissionen zu erstellen, die durch die Aktivitäten der Freiburger Bevölkerung innerhalb und ausserhalb des Kantons entstehen. Diese Bilanz wurde durch eine Analyse der Risiken und Chancen des Klimawandels für den Kanton in den verschiedenen betroffenen Sektoren ergänzt (Gewässerbewirtschaftung, Landwirtschaft, Biodiversität, Wälder, usw.). Dieser Ansatz diente als Grundlage für die Entwicklung der sektoriellen Ziele und der Ausarbeitung der Massnahmen und Aktionen, aus denen sich der nachfolgend vorgestellte Massnahmenplan zusammensetzt.

Die zweite entscheidende Etappe war die Erstellung des kantonalen Klimaplanes 2021-2026 (KKP<sup>30</sup>). Dieser wurde Ende 2020 in die Vernehmlassung gegeben und am 8. Juni 2021 vom Staatsrat verabschiedet. Um die Finanzierung seiner Umsetzung zwischen 2022 und 2026 sicherzustellen, wurde dem Grossen Rat ein Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken unterbreitet. Der KKP soll die bereits bestehenden Programme oder Massnahmen stärken, bekräftigen und unterstützen und eine angemessene Koordinierung mit den anderen sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken und Strategien sicherstellen, mit dem Ziel, die vom Staatsrat festgelegten Klimaziele zur Verminderung und Anpassung zu erreichen.

Dieser Plan der ersten Generation stellt 115 konkrete Massnahmen vor, die bestehende Massnahmen verstärken oder neue ehrgeizige Massnahmen vorschlagen. Diese Massnahmen sind in zwei Pfeiler und sieben Achsen aufgeteilt. Der erste Pfeiler behandelt die *Anpassung*, d. h. die Massnahmen, die es natürlichen Systemen erlauben, sich an den derzeitigen und künftigen Klimawandel anzupassen. Er umfasst die Achsen "Wasser", "Biodiversität" und "Raum und Gesellschaft". Der zweite Pfeiler befasst sich mit der *Verminderung*, d. h. die Massnahmen zur Reduzierung der

---

<sup>30</sup> Der Staatsrat lanciert seinen Klimaplan: 115 Massnahmen zur Bewältigung einer der grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, in: Staat Freiburg (www.fr.ch), Freiburg 2020. "<https://www.fr.ch/de/rubd/afu/news/der-staatsrat-lanciert-seinen-klimaplan-115-massnahmen-zur-bewaeltigung-einer-der-groessten-herausforderungen-des-21-jahrhunderts>" (12.04.2021).

Treibhausgasemissionen und zur Speicherung der Treibhausgase zum Zweck der Begrenzung der Klimaerwärmung. Er setzt sich aus vier Achsen zusammen: "Mobilität", "Energie und Gebäude", "Ernährung und Landwirtschaft" sowie "Konsum und Wirtschaft". Eine transversale Achse vervollständigt die beiden Pfeiler und verstärkt den sektorenübergreifenden Charakter dieser Strategie. Sie beinhaltet Massnahmen zur Koordination, Sensibilisierung und Kommunikation, die sich auf alle Sektoren beziehen.

Neben der Definition und Priorisierung der Massnahmen legt der Plan die Ziele, die zuständigen Behörden und den Finanzbedarf fest, welche für die Umsetzung einer ambitionierten kantonalen Klimapolitik notwendig sind. Da das Klima von Grund auf ein transversales Thema ist, wurde der Klimaplan im Rahmen eines iterativen Prozesses ausgearbeitet und war Gegenstand eines regelmässigen Austauschs zwischen den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten sowie mit verschiedenen Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft (partizipative Workshops, bilateraler Austausch, interne und externe Vernehmlassungsverfahren). Der Ausarbeitungsprozess wurde entschieden partizipativ gestaltet, um die spezifischen Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Akteure des Kantons Freiburg bestmöglich zu integrieren.

Dem KKP selbst ist ein Bericht vorangestellt, der die Beurteilung der Auswirkungen des Klimawandels unter Berücksichtigung der Klimaszenarien und die Massnahmen zur Emissionsminderung und zur Anpassung an die Auswirkungen zusammenfasst. Ferner stellt er die auf Expertenmeinung gegründete Klimastrategie vor. Jede strategische und transversale Achse wird in Bezug auf die Auswirkungen, die damit verbundenen Emissionen (für die Massnahmen zur Verminderung), die spezifischen Ziele sowie die Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, detailliert beschrieben. Am Ende des Berichts werden der geplante Monitoring-Prozess und Empfehlungen für die Umsetzung des KKP vorgestellt.

2021 gilt als Pilotjahr in dem die als "dringend" bezeichneten Massnahmen des KKP aufgegleist werden. So wurden insbesondere Massnahmen zur Gewährung von finanzieller Unterstützung für die Abwärmenutzung bei Heubelüftungsanlagen, zur Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von ökologischen Flächen, zur Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos, zur Unterstützung des lokalen Tourismus und der Produkte aus dem Freiburgerland, zur Begrenzung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Kläranlagen eingeleitet. Dieser KKP der ersten Generation, und insbesondere die Umsetzung seiner Massnahmen, werden sorgfältig kontrolliert. Entsprechend der angewandten iterativen Logik soll er regelmässig angepasst werden, um das Erreichen der Klimaziele sicherzustellen.

Die für die Ausarbeitung des Klimaplans bereitgestellten Beträge haben sich zwischen 2018 und 2021 erhöht. Von CHF 50 000 im Jahr 2018 stiegen sie 2019 auf CHF 115 000 und 2020 auf CHF 200 000. Im Jahr 2021 wurden dem Klima zusätzliche Mittel zugewiesen, um die Massnahmen des KKP frühzeitig umzusetzen. Insgesamt wurden 2021 der laufenden Rechnung des AfU CHF 1 250 000 zugewiesen, um Hilfspersonal zu finanzieren (CHF 439 000) und Studien oder Dienstleistungen Dritter in Auftrag zu geben (CHF 811 000). Zu diesen Beträgen kommen CHF 540 000 aus dem Wiederankurblungsplan für die Freiburger Wirtschaft COVID19 hinzu. Insgesamt belaufen sich die im Jahr 2021 verfügbaren Mittel auf CHF 1 790 000.

Die Summe des Finanzbedarfs jeder Massnahme des KKP ergibt einen Gesamtbetrag für zukünftige Ausgaben für den Zeitraum 2021 - 2026. Insgesamt wurden die Kosten für die Umsetzung dieser ersten Generation des Klimaplans auf 22.8 Millionen Franken geschätzt<sup>31</sup>. Für diese Schätzung wurden alle Verwaltungseinheiten konsultiert, die an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind.

---

<sup>31</sup> Diese Gesamtsumme beinhaltet die im Voranschlag 2021 bereits zugewiesenen Beträge (CHF 1 790 000).

Eine letzte Aktion, die hier wichtig zu erwähnen scheint, ist die Aufschaltung der Website **meinklimaplan.fr.ch**, die zum Ziel hat, alle Akteure (Gemeinden, Unternehmen, kantonale Verwaltung, Schulen und Bürger-innen) des Kantons Freiburg für Klimafragen zu sensibilisieren, darüber zu informieren und in deren Lösung einzubinden. Bildung und Information sind in der Tat mächtige Hebel, um die Fähigkeit der Einzelnen zu stärken, im Hinblick auf den Klimawandel zu denken und zu handeln. Vor diesem Hintergrund war es der Wunsch des Staates, unverzüglich, d. h. noch vor der Verabschiedung einer Rechtsgrundlage oder eines Aktionsplans, ein Instrument zu diesem Zweck zu entwickeln. Der Staatsrat war der Ansicht, dass die in diesem Rahmen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten es ermöglichen würden, aktiv zu einer nachhaltigen und resilienten Gesellschaft beizutragen, die mit dem Klimawandel umzugehen vermag.

### **1.9 Kosten des Nichthandelns und Vorteile des Handelns**

Sollten die gemeinsamen Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen (- 50 % der Emissionen gegenüber 1990 bis 2030 und Netto-Null bis 2050) und zur Stabilisierung der globalen Temperatur (max. + 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau) nicht erreicht werden, hätte dies schwerwiegende Folgen für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft. Die Kosten des Nichthandelns sind aufgrund der Komplexität der Prozesse schwer zu beziffern. Die Schätzung dieser Kosten stellt eine methodologische Herausforderung dar. In vielen Bereichen verursacht der Klimawandel Kosten, die nicht auf der Basis von Marktpreisen ermittelt werden können. Dazu gehören Auswirkungen auf Ökosysteme, auf die Biodiversität oder allgemein auf die Natur und die Landschaft als Ganzes oder auch auf das Kulturerbe. Der Hauptvorteil der Klimapolitik ist, dass sie diese Auswirkungen und die dadurch verursachten Kosten reduziert. Der Klimawandel führt unter anderem zu vermehrten und immer bedeutenderen Schäden an Infrastrukturen, höheren Gesundheitskosten, geringerer landwirtschaftlicher Produktivität und geringeren Erträgen in besonders betroffenen Wirtschaftssektoren wie dem Wintertourismus.

So führt der Bericht des Weltwirtschaftsforums über die globalen Risiken von 2019 unter den fünf grössten Bedrohungen extreme Wetterereignisse, die Unfähigkeit, Massnahmen zur Verminderung der Auswirkungen des Klimawandels umzusetzen und sich an diese Auswirkungen anzupassen, sowie Naturkatastrophen auf. Er zeigt auch auf, dass sich die Entscheidungsträger des öffentlichen und des privaten Sektors zunehmend der Konsequenzen des Nichthandelns in Bezug auf das Klima bewusst sind<sup>32</sup>.

Die Wirtschaft, die immer noch stark auf dem Verbrauch fossiler Energieträger beruht, wird sich in den kommenden Jahrzehnten sicherlich grösseren Herausforderungen stellen müssen. Darüber hinaus könnten die Verteuerung fossiler Brennstoffe und Treibstoffe oder die Zunahme der mit ihrer Nutzung verknüpften Auflagen eine schwere Belastung für diejenigen Unternehmen darstellen, welche ihre Abhängigkeit von diesen Energiequellen nicht zu verringern vermochten. Ein weiterer Vorteil der Klimapolitik liegt in der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, welche die Schweiz gänzlich aus dem Ausland importiert.

Wird nichts zur Eindämmung der globalen Erwärmung unternommen, wird sich dies auf den Kanton Freiburg, so wie auf allen Regionen, finanziell auswirken. Es ist jedoch schwierig, die Kosten des Nichthandelns auf regionaler Ebene mit Genauigkeit zu schätzen. In der Literatur sind jedoch Referenzwerte zu finden. Eine Studie aus dem Jahr 2019 schätzt, dass die Kosten des Nichthandelns, also die Kosten einer ungebremsten globalen Erwärmung, bis 2050 weltweit einen jährlichen Betrag

---

<sup>32</sup> World Economic Forum, 2019: *The Global Risks Report*. 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

in Höhe von 4 % des BIP erreichen werden<sup>33</sup>. Gemäss der gleichen Studie würden die Kosten 2050 jährlich höchstens 1.5 % des BIP betragen, wenn es gelingt, den globalen Temperaturanstieg entsprechend den Zielen des Übereinkommens von Paris zu begrenzen. Der Nutzen einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen auf Netto-Null würde folglich eine Kostenersparnis von mindestens 2.5 % des BIP im Jahr 2050 bedeuten. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt in ihrem 2015 veröffentlichten Bericht über die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels, dass die Kosten des Nichthandelns (ohne zusätzliche Klimaschutzmassnahmen) bis 2100 einen Verlust von 10 % des globalen BIP ausmachen könnten<sup>34</sup>. Die heute verfügbaren Zahlen zu den Kosten des Klimawandels sind als vorsichtige Schätzungen zu betrachten, insbesondere weil umfassende Kostenberechnungen, die alle Klimaauswirkungen berücksichtigen, fehlen. Die tatsächlichen Kosten sind daher wahrscheinlich bedeutend höher. An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass der Anstieg der Temperaturen in der Schweiz bisher stärker ausgefallen ist (+ 2 °C) als im Rest der Welt (+ 1 °C) und dass unser Land vom Klimawandel stark betroffen ist.

In diesem Zusammenhang ergeben sich für den Kanton Freiburg interessante Handlungsperspektiven. Erneuerbare Energien zum Beispiel sind die Stromerzeugungsform der Zukunft und weisen ein bedeutendes Entwicklungspotenzial auf. Auch die Speicherung von Kohlenstoff in landwirtschaftlichen Böden und Wäldern könnte dank des technischen Fortschritts und in Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten wie Agroscope oder Grangeneuve entwickelt werden. Dank mehrerer akademischer Pole (Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR), Universität Freiburg und die verschiedenen Fachhochschulen) beschränken sich Forschung und Innovation im Kanton nicht auf die Landwirtschaft. Darüber hinaus wird Innovation im Bereich des Klimas durch ein Netzwerk von Start-ups oder auch dank Innovationsvierteln wie die BlueFACTORY und ihr Smart Living Lab gefördert.

Es ist daher entscheidend, dass der Kanton Freiburg die notwendige Wende, insbesondere bei den Unternehmen und der Landwirtschaft, nicht versäumt, um seine Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten und weiterhin angenehme Lebensbedingungen für die gesamte Freiburger Bevölkerung zu gewährleisten. Indem der Kanton Freiburg in die Reduzierung der Emissionen und die Anpassung an den Wandel investiert, investiert er letztlich in das Wohlergehen seiner Bevölkerung und in die Zukunft der kommenden Generationen.

### **1.10 Zweckmässigkeit eines kantonalen Klimagesetzes**

Die verschiedenen oben aufgeführten Elemente rechtfertigen in den Augen des Staatsrats, dem Grossen Rat die Verabschiedung eines kantonalen Klimagesetzes vorzuschlagen, welches Freiburg zu einem Vorreiterkanton in diesem Bereich machen würde. Politisch wäre dies ein starkes Zeichen des Gesetzgebers, das die Dringlichkeit und Notwendigkeit unterstreichen würde, zur Bekämpfung der globalen Erwärmung zu handeln.

Rechtlich soll der vorliegende Vorentwurf den internationalen und bundesrechtlichen Rahmen ergänzen. Er zielt darauf ab, die Klimapolitik des Kantons Freiburg in mehrfacher Hinsicht zu stärken und zu legitimieren. Dieser Vorentwurf des kantonalen Gesetzes hat also zum Ziel:

- zu den Verpflichtungen des Klimaübereinkommens von Paris und zur langfristigen Strategie des Bundesrates beizutragen, die fordern, dass das öffentliche Handeln auf allen Ebenen und

---

<sup>33</sup> Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J-C., 2019: *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis*. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

<sup>34</sup> OECD, 2015: *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris.

in allen Sektoren auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 ausgerichtet wird. Zudem konkretisiert er auch die spezifischen Aufgaben, die das CO<sub>2</sub>-Gesetz den Kantonen überträgt, insbesondere in den Bereichen der energetischen Massnahmen bei Gebäuden (Art. 9) und der Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumenten (Art. 41);

- die Legitimität der kantonalen Klimaziele (gegenwärtig vom Staatsrat festgelegt) zu stärken, indem diese dem Grossen Rat unterbreitet werden. Die Bedeutung und die Tragweite dieser Ziele, insbesondere für künftige Generationen, rechtfertigen es, dass sie vom Parlament beraten und festgelegt werden;
- den Klimaschutz langfristig auszurichten und auf eine stärkere Grundlage abzustützen: Staatliche Massnahmen zum Klimaschutz werden zu einer rechtlichen Verpflichtung mit klar definierten Konturen. Die Ausarbeitung und die Revision des KKP werden über die Legislaturprogramme hinaus zu einer ständigen Aufgabe des Staatsrats, wodurch die kontinuierliche Entwicklung der Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele sichergestellt wird;
- die rechtliche Klarheit und die Rechtssicherheit zu verstärken: Die Ziele, an denen sich die Behörden orientieren sollen, werden ausdrücklich genannt, wobei den von der jeweiligen Politik betroffenen Akteuren ein Handlungsspielraum gewährt wird;
- der Strategie einen für die kantonalen Behörden verbindlichen Charakter zu verleihen: Der Massnahmenplan kann durch das Gesetz verbindliche Rechtswirkungen entfalten und nicht nur materielle Auswirkungen. Die rechtsverbindliche Wirkung impliziert eine Umsetzungspflicht für die betroffenen kantonalen Behörden; sie hat jedoch keine Rechtswirkung für Privatpersonen;
- die Strategie mit einem konkreten Umsetzungs- und Kontrollmechanismus auszustatten und darin eine Verpflichtung zur Koordination und Kooperation zwischen den betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten zu begründen;
- einen konsolidierten Mechanismus zur Finanzierung der Klimastrategie zu schaffen.

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf und der kantonale Klimaplan sind als zwei sich ergänzende Instrumente ausgelegt: Der Klimaplan setzt die durch das Gesetz vorgegebenen Ziele um, während dieses als Koordinationsinstrument fungiert, das die rechtliche Legitimität, die Wirksamkeit und die Dauerhaftigkeit des Klimaplans sicherstellt.

Die zeitliche Gliederung - erst Aktionsplan, dann gesetzliche Verankerung - war von Anfang an so gewollt, wobei die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage über das Klima anfänglich eine Massnahme des KKP selbst war. Die Motion 2019-GC-44 hat ihre Konkretisierung beschleunigt.

## **2 ORGANISATION DER ARBEITEN UND WICHTIGSTE VORSCHLÄGE**

### **2.1 Organisation der Arbeiten**

Infolge der am 25. Juni 2020 vom Grossen Rat gutgeheissenen Motion 2019-GC-44 beauftragte die RUBD das AfU mit der Aufnahme der Arbeiten. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen des AfU und des Generalsekretariats der RUBD wurde im Laufe des vierten Quartals 2020 eingesetzt, um die Überlegungen dazu aufzunehmen, wie eine gesetzliche Verankerung des kantonalen Klimaplanes aussehen sollte.

Auf der Grundlage der Anträge der Motionärinnen und Motionäre identifizierte die Arbeitsgruppe zunächst die gesetzlichen Möglichkeiten, die Klimathematik auf kantonaler Ebene zu verankern. Aufgrund des transversalen und sektorenübergreifenden Charakters der Klimapolitik wurde die Option einer spezifischen Rahmengesetzgebung zur Klimathematik gewählt. Ferner stellen die Ziele und Richtlinien in Bezug auf das Klima Grundsätze dar, die im Rahmen aller staatlichen Aktivitäten befolgt werden müssen. Die Option, sie in einer Rahmengesetzgebung festzulegen, ermöglicht (und bedingt) ihre Umsetzung im Rahmen des Vollzugs und der Revision der verschiedenen massgebenden sektoriellen Gesetze. Folglich hätte ein solcher Inhalt seinen Platz nicht eher in einem sektoriellen Gesetz als in einem anderen gefunden, obwohl die Energiepolitik zum Beispiel einer der Pfeiler im Kampf gegen die Klimaerwärmung ist.

Es hätte auch in Frage kommen können, diesen Inhalt in ein kantonales Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes des 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) zu integrieren, da der Klimawandel als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 der Bundesverfassung gilt. Der Kanton Freiburg verfügt jedoch zurzeit über keine solche Gesetzgebung, zumal diese Thematik auf kantonaler Ebene durch sektorische Ausführungsgesetze geregelt ist<sup>35</sup>. Die Ausarbeitung einer solchen Rechtsgrundlage würde darüber hinaus einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern, der den Rahmen der Motion, die Anlass für den vorliegenden Vorentwurf war, bei weitem sprengen würde.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes, durch welches die Thematik legitimiert werden kann, wurde folglich als die aus rechtlicher Sicht, aber auch aus Sicht der Kommunikation, effektivste Lösung angesehen. Die Arbeitsgruppe verfasste daraufhin einen ersten Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes und analysierte verschiedene Varianten zur Finanzierung der Massnahmen, insbesondere die Schaffung eines spezifischen Klimafonds, die schliesslich nicht weiterverfolgt wurde.

Der Gesetzesvorentwurf wurde im März 2021 dem gemeinsamen COPIL für nachhaltige Entwicklung und Klima vorgestellt und war Gegenstand eines auf die kantonalen Ämter beschränkten internen Vernehmlassungsverfahrens. Auf der Grundlage der in diesem Zusammenhang formulierten Anmerkungen konnten noch Verbesserungen und Präzisierungen am Vorentwurf vorgenommen werden. So hatten alle Direktionen die Möglichkeit, zu einer ersten Version des Gesetzesvorentwurfs Stellung zu nehmen.

### **2.2 Wichtigste Vorschläge**

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf wurde auf der Grundlage der folgenden wichtigsten Vorschläge erarbeitet:

---

<sup>35</sup> Siehe insb. Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2); Gesetz vom 7. November 2011 über belastete Standorte (AltlastG; SGF 810.3).

- Festlegung von kantonalen Zielen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel, sowie Umsetzung von Massnahmen, um diese zu erreichen.

Der Staat macht es sich zur Aufgabe, im Klimabereich zu handeln und verpflichtet sich im Rahmen von bezifferten und damit objektiv messbaren Zielen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen des Klimawandels und die dadurch verursachten Risiken zu begrenzen. Er setzt sich ambitionierte Ziele, die mit den internationalen und schweizerischen Zielen abgestimmt sind und dank denen die öffentlichen Massnahmen sowohl in Bezug auf die Reduktion der Treibhausgase wie auch auf die Anpassung an den Klimawandel gelenkt werden können. Er signalisiert damit seine Absicht, angesichts dieser globalen Problematik "aktiv seinen Beitrag zu leisten". Er will sich damit verpflichten, Treibhausgase auf seinem Massstab und im Rahmen seiner Möglichkeiten zu begrenzen. Er ist bestrebt, direkte und indirekte Emissionen zu reduzieren und Restemissionen zu neutralisieren. Auch wenn er alle gesellschaftlichen Partner einlädt, sich an den Bemühungen zu beteiligen, bleibt er der einzige Akteur, für den die Umsetzung von Massnahmen verpflichtend und die definierten Ziele verbindlich sind.

- Kompatibilität der Finanzflüsse mit den klimatischen Herausforderungen

Das explizite Ziel, die Finanzflüsse mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgasemissionsarmen und in Bezug auf den Klimawandel resilienten Entwicklung in Einklang zu bringen ist eine Neuerung des Pariser Abkommens (Art. 2.1.c). Die internationale Gemeinschaft ist sich einig, dass die Finanzmärkte eine proaktive Rolle beim Übergang zu einer klimafreundlichen Weltwirtschaft spielen müssen. Unter Finanzsektor versteht man insbesondere Versicherungen, Pensionskassen, Vorsorgeeinrichtungen sowie Stiftungen, Banken, Fondsleitungen und Wertschriftenhäuser. Wie es der Bundesrat in der Botschaft zum Entwurf des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vom 1. Dezember 2017 betont hat, können heute getätigte Investitionen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung oder der Infrastruktur, einen erheblichen Einfluss auf die zukünftigen Treibhausgasemissionen haben<sup>36</sup>.

Im Bewusstsein der bedeutenden Rolle, die der Finanzsektor bei der Erreichung der Klimaziele spielen kann, muss sich der Kanton Freiburg konkret dafür einsetzen, die Finanzflüsse der Finanzmarktakteure mit den von ihm definierten Klimazielen in Einklang zu bringen.

- Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Belange

Um wirksam zu sein, müssen sich die Klimamassnahmen sowohl ökologisch wie auch wirtschaftlich und sozial als nachhaltig erweisen. Die Grundsätze, gemäss denen der Übergang in Richtung Netto-Null auf eine Art und Weise erfolgen muss, die mit den anderen Umweltbereichen in Einklang, wirtschaftsverträglich und sozialverträglich ist, wurden als strategische Priorität der Klimastrategie 2050 des Bundes definiert. Die Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden ist in dieser Hinsicht unerlässlich.

- Berücksichtigung der Klimafragen im Rahmen der Aufgaben und Aktivitäten des Staates

Hier handelt es sich um die Reduktion der Treibhausgasemissionen und die Anpassung an den Klimawandel. Es gilt folglich, diese Elemente vollumfänglich zu berücksichtigen und sie von Anfang an in alle Projekte des Staates zu integrieren, bis dies zu einem automatischen "Reflex" im Aufbau der öffentlichen Aufgaben und in der politischen Entscheidungsfindung wird. So wie auch eine Prüfung der finanziellen Auswirkungen von der Finanzdirektion durchgeführt wird,

---

<sup>36</sup> Botschaft des Bundesrats vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2020, (BBI 2018 [247] S. 269).

erfolgt nun auch eine Evaluierung der vom Staat getragenen Projekte, um deren klimatische Auswirkungen zu prüfen.

➤ Bildung, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Klimafragen

Diese Aspekte sind wesentlich, um die Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen zu erhöhen, sowie das Bewusstsein für die aktuelle Situation zu schärfen und alle zu ermutigen, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu engagieren. Dies bedeutet insbesondere, die Ausbildung von Personen, die im Klimaschutz tätig sind, zu fördern, die Öffentlichkeit über den Fortschritt der Emissionsreduktion und der Anpassung an den Klimawandel zu informieren und den verschiedenen Akteuren (Gemeinden, Unternehmen, Einzelpersonen) technische und finanzielle Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Es gilt auch, die Forschung anzuregen, um neue und zukunftsorientierte Ansätze zu entwickeln oder Lösungen für die Folgen vergangener Handlungen zu finden.

➤ Partnerschaft, Innovation und Technologie

Angesichts der globalen Herausforderung des Klimawandels ist die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure unerlässlich und soll daher gefördert werden. Die Erreichung der festgelegten Ziele erfordert Bemühungen auf allen Ebenen und in allen Gesellschaftsbereichen. Es sollen daher diejenigen unterstützt werden können, die sich ganz konkret dafür einsetzen, zur Erreichung der festgelegten Ziele beizutragen, seien es Unternehmen, Gemeinden, Vereine, privat- und öffentlich-rechtliche Institutionen oder auch einzelne Bürgerinnen. Innovation, insbesondere die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Technologien, hat beim Erreichen der Klima wie auch der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ziele eine zentrale Rolle zu spielen.

➤ Erstellung eines kantonalen Klimaplanes (Verfahren, Zuständigkeit, Form, Art und rechtliche Auswirkungen)

Der Staatsrat wird damit beauftragt, einen Massnahmenplan zu erstellen, um die festgelegten Ziele in Bezug auf die Reduzierung der Treibhausgase und die Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der Gesetzesvorentwurf definiert den Inhalt des Plans, die Mittel zur Nachverfolgung der Umsetzung der Massnahmen und die Verfahren zur Erstellung, Anpassung und Verabschiedung des Plans.

➤ Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die Gemeinden sind direkt von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen, welche sich negativ auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung auswirken können. Beispiele sind Hitzewellen oder unsichere Schneeverhältnisse in niedrig gelegenen Skigebieten<sup>37</sup>. Es ist daher unerlässlich, dass sie Massnahmen zur Verminderung der negativen Folgen des Klimawandels und zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen ergreifen, um zur Erreichung der kantonalen Ziele beizutragen. Da sie vor Ort und damit der Bevölkerung, den Vereinen und den Unternehmen am nächsten sind, kommt den Gemeinden eine Schlüsselrolle zu.

Folglich müssen die Gemeinden sowohl als Partner als auch in ihrer Rolle als Behörden in den Prozess und in die Umsetzung von Massnahmen zur Erreichung der kantonalen Ziele eingebunden werden. Es ist absolut notwendig, dass sie bei der Sensibilisierung ihrer Einwohnerinnen für Klimafragen begleitet und unterstützt werden. Sie müssen aber auch bei ihren

---

<sup>37</sup> vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Klimawandel und Raumentwicklung: Eine Arbeitshilfe für Planerinnen und Planer.

Entscheidungen, Massnahmen zu ergreifen, die ihren Ressourcen entsprechen und zum Erreichen der Klimaziele beitragen, technisch und finanziell unterstützt werden.

Ferner sind sie aufgerufen, Klimafragen im Rahmen ihrer Projekte und Aktivitäten zu berücksichtigen und in ihre Planungsinstrumente zu integrieren. Ziel dabei ist es immer, sich an den zur Erreichung der vom Kanton festgelegten Ziele erforderlichen Bemühungen zu beteiligen. Die Mobilisierung und Koordination der kantonalen und kommunalen Bemühungen sind folglich unerlässlich.

#### ➤ Finanzierungsmechanismen

Um die in der kantonalen Klimapolitik festgelegten Massnahmen umzusetzen, hinsichtlich des Klimawandels resilient zu sein und die Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen, ist es unerlässlich, konsolidierte Finanzierungsmechanismen zu schaffen.

Einerseits sieht der Gesetzesvorentwurf vor, dass der Staatsrat dem Grossen Rat in regelmässigen Abständen Verpflichtungskredite unterbreitet. Andererseits ist es vorgesehen, mittels einer Anpassung des Finanzreglements und zusätzlicher Dotierungen den Infrastrukturfonds zur Finanzierung gewisser Klimamassnahmen und Aktionen zur Erreichung der im Gesetz festgelegten Ziele zu nutzen. Die auf diese Weise im Rahmen von Investitionsprojekten zugewiesenen Beträge werden in die Rechnung des Amtes fliessen, das die Umsetzung der Massnahmen koordiniert und auch für die Verwaltung und Koordination der verfügbaren finanziellen Mittel verantwortlich ist. Sie werden es ermöglichen, den Klimaplan und seine Massnahmen, sowie Initiativen und Projekte im privaten Sektor und in den Gemeinden durch Subventionen zur Unterstützung der Innovation und der Technologie sowie zur Umsetzung von Anpassungs- und Verminderungsmassnahmen zu finanzieren.

Der Staatsrat beabsichtigt ausserdem, mittelfristig (2-5 Jahre) und unter Miteinbeziehung der betroffenen Ämter und Kreise die Schaffung der ergänzenden Mechanismen zu studieren, die auf dem Verursacherprinzip beruhen und die Reduzierung der Treibhausgasemissionen anregen soll. Im Anschluss daran wird der Staatsrat Gesetzesänderungen vorschlagen können, um die notwendigen finanziellen Mittel zur Erreichung der im vorliegenden Gesetzesvorentwurf festgelegten Ziele (Art. 2) zu gewährleisten. Dabei wird der Staatsrat besonders auf die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte achten müssen. Die Einführung neuer Finanzierungsmechanismen darf die Gesellschaft, insbesondere die Lebensbedingungen benachteiligter Personen, nicht schwächen und die lokale Wirtschaft nicht in Schwierigkeiten bringen.

### **3 BEMERKUNGEN ZU DEN BESTIMMUNGEN**

#### **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Artikel 1 Ziele**

###### **Abs. 1**

Absatz 1 definiert den Zweck des Gesetzes und grenzt seinen Anwendungsbereich ab. Der Schutz der Menschen und ihrer natürlichen Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels steht im Mittelpunkt des Textes.

Der Klimawandel gilt als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne von Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)<sup>38</sup>. Gemäss Artikel 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV/FR; SGF 10.1) haben Staat und Gemeinden für die Erhaltung der natürlichen Umwelt zu sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenzuwirken.

Unter schädlichen Einwirkungen, oder Auswirkungen, des Klimawandels versteht man dessen negative Folgen für das Leben der Menschen, die Existenzgrundlagen, die Gesundheit, die Ökosysteme, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erbe, die Dienstleistungen und Infrastrukturen (Zunahme der Todesfälle aufgrund von Hitzewellen, höhere Risiken durch Naturkatastrophen, Ertragseinbussen bei bestimmten Anbaukulturen, Belastung der natürlichen Umwelt, zunehmende Instabilität des internationalen Handels, usw.)<sup>39</sup>.

Absatz 1 führt zudem eine Pflicht zum verstärkten Schutz der am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme ein. Dieses Gefährdungskriterium soll die Festlegung von Handlungsprioritäten ermöglichen. Zu den Massnahmen zum Schutz der am meisten gefährdeten Ökosysteme gehören zum Beispiel Massnahmen zur Schaffung und Renaturierung von Feuchtgebieten, die wichtige Lebensräume für die biologische Vielfalt schaffen und verbessern und sie damit anpassungsfähiger machen sollen. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gefährdeter Menschen umfasst beispielsweise Massnahmen zur Bekämpfung städtischer Hitzeinseln (Begrünung, Beschattung, Wasserflächen, usw.), um die Gesundheit und das Wohlbefinden dieser Menschen bei Hitzewellen zu schützen.

###### **Abs. 2**

###### **Bst. a)**

Buchstabe a greift das zentrale Ziel des Übereinkommens von Paris wieder auf, zu dessen Erreichung der Kanton Freiburg beitragen möchte, namentlich den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten.

###### **Bst. b und c)**

Die Bemühungen des Staates, im Rahmen der ihm von der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung zugewiesenen Zuständigkeiten eine aktive Klimapolitik zu betreiben, betreffen zwei Aspekte:

---

<sup>38</sup> Botschaft vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (BBI 2009 [44] S. 7433 ff.).

<sup>39</sup> IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva (Switzerland) 201 pp. (Veröffentlicht auf Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch).

- Die Verminderung, d. h. die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (die betroffenen Treibhausgase sind in Artikel 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung aufgeführt);
- Die Anpassung an den Klimawandel, d. h. die Massnahmen, die es den natürlichen Systemen erlauben, sich an die aktuellen und zukünftigen Klimaänderungen anzupassen.

#### **Bst. d)**

Mit Buchstabe d möchte sich der Staat an den internationalen und nationalen Bemühungen beteiligen, die Finanzflüsse mit den Klimazielen in Einklang zu bringen. Die von den Akteuren der Finanzmärkte des Kantons Freiburg getätigten Investitionen können in der Tat einen erheblichen Einfluss auf die künftigen Treibhausgasemissionen haben.

Dieses Ziel sollte zunächst durch vom Finanzsektor freiwillig umgesetzte Massnahmen erreicht werden. Der Staat hat eine Rolle zu spielen, insbesondere indem er:

- die Akteure der Finanzmärkte wie Banken, Vermögensverwalter, Pensionskassen und Versicherungen mit Sitz im Kanton zur Analyse der Klimabilanz ihrer Finanzportfolios (z. B. mithilfe der PACTA-Methode, die eine standardisierte Analyse von Portfolios mit Aktien, Anleihen und anderen Kreditinstrumenten ermöglicht) ermutigt und dabei unterstützt;
- die Akteure der Finanzmärkte des Kantons Freiburg dazu ermutigt, durch freiwillige Massnahmen die finanziellen und nicht-finanziellen Klimarisiken zu identifizieren, zu bewerten und angemessen zu behandeln und ihre Instrumente und Prozesse zu diesem Zweck gegebenenfalls weiterzuentwickeln (Berücksichtigung von Klimarisiken im Risikomanagement);
- durch seine finanzielle Beteiligung am Aktienkapital öffentlicher oder privater Unternehmen oder durch seine Darlehen an diese Unternehmen sicherstellt, dass die getätigten Investitionen mit den Klimazielen des Kantons Freiburg übereinstimmen. Die Vertreterinnen in den Verwaltungsräten sind dazu verpflichtet, die Anwendung der PACTA-Methode und die Berücksichtigung von Klimarisiken im Risikomanagement zu fördern (siehe die beiden oben beschriebenen Punkte).

### **Artikel 2 Ziele der Umsetzung**

#### **Abs. 1**

Absatz 1 legt die Klimaziele des Staates Freiburg in Bezug auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen fest. Er greift die vom Staatsrat im November 2019 beschlossenen und im kantonalen Klimaplan festgehaltenen Ziele wieder auf.

Die Reduktionsziele im Sinne dieser Bestimmung lauten wie folgt:

- Reduzierung der direkten Treibhausgasemissionen um mindestens 50 % im Vergleich zu 1990 bis 2030. Direkte Emissionen sind Emissionen, die auf dem Kantonsgebiet verursacht werden, insbesondere Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger oder Emissionen aus der Viehhaltung. Die drei wichtigsten Emissionsquellen sind die Landwirtschaft (etwa 33 % der direkten Emissionen), der Verkehr (beinahe 31 % der direkten Emissionen) und die Wärmeerzeugung für Gewerbe und/oder Wohnen (24 % der direkten Emissionen).

Die direkten Emissionen Freiburgs im Jahr 1990 wurden auf 1.8 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. geschätzt (das entspricht etwa 3.3 % der nationalen Emissionen im Jahr 1990)<sup>40</sup>. In der Freiburger Kohlenstoffbilanz wurden die direkten Emissionen des Kantons für das Jahr 2017 auf 1.6 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. geschätzt. Gemäss den festgelegten Zielen müssen die Freiburger Emissionen bis 2030 auf 0.9 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. beschränkt werden. Der Kanton muss daher seine Emissionen bis 2030 um rund 0.7 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. reduzieren.

- Indirekte Emissionen fallen nicht unter Artikel 2 Abs. 1. Der Staat Freiburg beabsichtigt jedoch auch Massnahmen zur Reduzierung seiner indirekten Emissionen zu ergreifen. Die Entwicklung der indirekten Emissionen ist jedoch schwer zu quantifizieren. Indirekte Emissionen werden ausserhalb des Kantons verursacht (davon ausgenommen ist Elektrizität). Sie machen 55.6 % der Gesamtemissionen des Kantons aus. Sie entstehen bei der Produktion und beim Transport von Waren und Lebensmitteln, die im Kanton konsumiert werden, sowie durch die Mobilität der Freiburgerinnen und Freiburger ausserhalb des Kantons.
- Der Staat Freiburg möchte zum nationalen Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 beitragen. Die verbleibenden Treibhausgasemissionen müssen durch Speicherung in Kohlenstoffsinken neutralisiert werden. Der Bundesrat schätzt die Menge der unvermeidbaren Emissionen in der Schweiz im Jahr 2050 auf rund 12 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq.<sup>41</sup> Auf den Kanton Freiburg bezogen werden die unvermeidbaren Emissionen im Jahr 2050 auf rund 0.4 Mio. t CO<sub>2</sub>-äq. geschätzt.

Das Monitoring des Fortschritts bei der Erreichung der Ziele wird durch folgende Instrumente ermöglicht:

- Die Entwicklung des Treibhausgasinventars der Schweiz wird es ermöglichen, die Auswirkungen der klimapolitischen Instrumente des Bundes und aller regionalen Klimastrategien zu bewerten;
- Anhand der Entwicklung der Kohlenstoffbilanz des Kantons Freiburg werden die Auswirkungen der innerhalb und ausserhalb des Kantons ergriffenen Massnahmen auf die vom Kanton verursachten Emissionen genauer verfolgt werden können;
- Das Monitoring der für bestimmte Massnahmen des Klimaplan spezifischen Indikatoren wird es erlauben, die Menge, der durch die jeweiligen Massnahmen reduzierten oder vermiedenen Emissionen zu schätzen.

## **Abs. 2**

Absatz 2 legt die vom Staat Freiburg in Bezug auf die Anpassung verfolgten Klimaziele fest.

Die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre könnte nicht nur den Infrastrukturen, sondern allen lebenden Organismen Schaden zufügen. Die Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen, starkem Niederschlag oder Dürreperioden kann dem Menschen Schaden zufügen oder das Überleben von Tier- und Pflanzenarten gefährden. Absatz 2 führt aus, dass sich der Staat durch seine Ziele nicht nur zum Schutz des Menschen und seiner Interessen verpflichtet, sondern auch zum Schutz der Tiere, der Pflanzen und ihrer Biotope. In diesem Absatz wird auch festgelegt, dass Sachen von erheblichem Wert, wie historische Stätten oder bestimmte Gebäude oder Infrastrukturen ebenfalls vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden

---

<sup>40</sup> Die Schätzung der Freiburger Emissionen im Jahr 1990 beruht auf die Daten des nationalen THG-Emissionsinventar (National Inventory Report NIR). Die Daten des Schweizer NIR können auf folgender Seite konsultiert werden: "<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar.html>" (20.04.2021).

<sup>41</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2021: Langfristige Klimastrategie der Schweiz. Bern, 27. Januar 2021.

müssen. Die Anpassungsziele des Staates Freiburg stehen somit im Einklang mit der Strategie des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel und berücksichtigen alle Sektoren, die direkt oder indirekt vom Klimawandel betroffen sein können (Biodiversitätsmanagement, Umgang mit Naturgefahren, Gesundheit von Mensch und Tier, Bodenschutz, usw.).

### **Artikel 3 Massnahmen**

#### **Abs. 1**

Dieser Absatz befasst sich mit den Massnahmen, die zur Erreichung der festgelegten Ziele umzusetzen sind. Der Staat Freiburg verpflichtet sich dadurch, Massnahmen zur Reduzierung der Emissionen (Vermeidung oder Verringerung von Emissionen an der Quelle) und zur Kohlenstoffspeicherung (insbesondere in Wäldern und Böden) sowie Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu ergreifen.

Die Art der umzusetzenden Massnahmen wird im Lichte der dem Kanton durch die eidgenössische und kantonale sektorielle Gesetzgebung eingeräumten Zuständigkeiten und der Bereiche, in denen er über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügt, beurteilt (siehe Kapitel 1.4, 1.7 - 1.9).

Angesichts dessen, dass die Klimaerwärmung ein globales Problem ist, müssen auf allen Ebenen Lösungen gefunden werden. Ausserdem können die Auswirkungen regionaler Handlungen nicht von anderen Massnahmen losgebunden werden. So werden die durch den Staat Freiburg ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels die Massnahmen der internationalen Gemeinschaft oder des Bundes ergänzen, ebenso wie die Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene die Erreichung des Freiburger Ziels begünstigen werden.

#### **Abs. 2**

Der erste Teil des Satzes in Absatz 2 verankert den Grundsatz der Koordinierung, dem die Klimapolitik des Staates zu folgen hat. Im Rahmen seiner Klimastrategie muss der Staat seine sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken wirksam koordinieren, um die in Artikel 2 festgelegten Reduktions- und Anpassungsziele zu erreichen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Bekämpfung des Klimawandels eines der Ziele für nachhaltige Entwicklung ist (SDG 13), müssen die Klimamassnahmen insbesondere mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg koordiniert werden. Diese Strategie ist auf einen Zeithorizont bis 2031 ausgelegt, d. h. bis zum Ende der 2027 beginnenden Legislaturperiode. Der Klimaplan folgt zur Wahrung der Kohärenz derselben Logik und somit auch demselben Zeithorizont mit einer ersten Umsetzungsphase von 2021 - 2026 und einer zweiten Phase von 2027 - 2031. Es liegt ebenfalls in der Verantwortung des Kantons, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen seiner Klimapolitik zu ermitteln. So können gewisse Massnahmen denn auch erhebliche soziale Auswirkungen haben, zum Beispiel wenn sie die Besteuerung bestimmter Dienstleistungen betreffen oder sich auf die individuelle Mobilität auswirken. Die notwendige Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs zum Beispiel muss unbedingt mit der Entwicklung eines erschwinglichen öffentlichen Verkehrs für alle einhergehen. Die Akzeptanz solcher Massnahmen setzt die Analyse und die Vorwegnahme ihrer Auswirkungen, wie beispielsweise der zusätzlichen finanziellen Belastung von einkommensschwachen Haushalten oder bestimmten Regionen, und gegebenenfalls eine Berichtigung ihrer unerwünschten Auswirkungen durch geeignete Mechanismen voraus, um eine Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu vermeiden.

Der Kanton möchte auch dem wirtschaftlichen Aspekt seiner Klimapolitik besondere Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere muss der Übergang in Richtung des Netto-Null-Ziels wirtschaftsverträglich und so kosteneffizient wie möglich erfolgen, darf bestimmte Unternehmen

gegenüber ihren Konkurrenten nicht benachteiligen, muss dem Verursacherprinzip möglichst gerecht werden, Fehlinvestitionen vermeiden und fossile Energieträger weitgehend ersetzen<sup>42</sup>.

Aber auch in anderen Umweltbereichen steht der Kanton vor zahlreichen Herausforderungen. Auch wenn bestimmte Synergien existieren, insbesondere in den Bereichen der Luftqualität und der Biodiversität, werden Interessenabwägungen vorgenommen werden müssen, damit die Klimapolitik nicht auf Kosten anderer Umweltbereiche umgesetzt wird. So muss der Ausbau der erneuerbaren Energien gegenüber anderen Aspekten wie der Erhaltung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung oder der Biodiversität abgewogen werden.

Die Vereinbarung der Klimaschutzmassnahmen mit den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten wird also von Fall zu Fall erfolgen, insbesondere anhand der im Kanton Freiburg im Rahmen der Beurteilung mit dem Kompass 21 bereits umgesetzten Verfahren für die Nachhaltigkeitsbeurteilung (siehe Art. 4 unten).

#### **Artikel 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen**

##### **Abs. 1**

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für den Staat eingeführt, bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben oder Aktivitäten die klimatischen Herausforderungen zu berücksichtigen, und dies bereits bei der Planung und Projektentwicklung. Unter klimatischen Herausforderungen wird im Sinne dieser Bestimmung die Notwendigkeit verstanden, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und sich an den Klimawandel anzupassen (Artikel 2), um die Menschen und ihre natürliche Umwelt vor dessen schädlichen Auswirkungen zu schützen (Artikel 1).

Diese Forderung geht explizit aus der langfristigen Strategie des Bundes hervor, welche von den Kantonen verlangt, dass sie ihre planerischen Aktivitäten in allen klimarelevanten Bereichen auf das Netto-Null-Ziel ausrichten. Die Strategie betont, dass die Planung von Bund und Kantonen umsichtig und auf die Klimaziele ausgerichtet sein muss, insbesondere in der Raum- und Verkehrsplanung, der Siedlungsentwicklung und der Energieplanung. Zudem sollten neue gesetzliche Vorschriften und Investitionsprojekte jeweils auf ihre Kompatibilität mit dem Netto-Null-Ziel geprüft und der Klimaschutz in alle relevante Politikbereiche und Strategien integriert werden<sup>43</sup>.

Die Prüfung der Kompatibilität der Aktivitäten des Staates mit den klimatischen Herausforderungen muss folglich fester Bestandteil der öffentlichen Aufgaben werden und hat sich konkret auf die Wahl der Massnahmen und auf politische Entscheidungen auszuwirken.

##### **Abs. 2**

Der in Absatz 1 festgelegte Grundsatz der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen durch den Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und Aktivitäten wird durch den in Absatz 2 den Direktionen übertragenen Auftrag umgesetzt, Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt werden, im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen prüfen zu lassen. Dieser Ansatz wird es dem Staatsrat ermöglichen, bei der Beurteilung der ihm vorgelegten Projekte sowohl die klimatischen als auch die finanziellen Auswirkungen (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. e FHG)<sup>44</sup> zu berücksichtigen.

Der Umfang der von dieser Prüfung betroffenen Geschäfte, ihre Modalitäten und die anzuwendende Beurteilungsmethode müssen noch festgelegt werden. Es ist jedoch vorgesehen, die Prüfung der

---

<sup>42</sup> Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 8, S. 18.

<sup>43</sup> Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 6, S. 18.

<sup>44</sup> Kantonales Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1).

klimatischen Auswirkungen vorerst anhand der klimabezogenen Kriterien und Unterkriterien des Kompass 21 vorzunehmen. Parallel zu dieser Umsetzung sollen in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen (z. B. im Rahmen der Koordination der Klimapläne der Westschweiz und der lateinischen Schweiz oder des Cercle Climat) Überlegungen zur Schaffung einer auf Klimaaspekte ausgerichteten Beurteilungsmethode angestellt werden.

Von der Prüfung der klimatischen Auswirkungen sollen hauptsächlich Projekte (Gesetze, Erlasse, Strategien, Richtlinien, Planungen) mit erheblichen finanziellen und politischen Auswirkungen betroffen sein, bei denen potenziell bedeutende Risiken in Verbindung mit dem Klimawandel bestehen.

### **Artikel 5 Information und Schulung**

Das Übereinkommen von Paris (Art. 12) verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zur Verbesserung der Bildung, der Ausbildung, des öffentlichen Bewusstseins, der Beteiligung der Öffentlichkeit und des öffentlichen Zugangs zu Informationen auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu ergreifen, um die Wirksamkeit der ergriffenen klimapolitischen Massnahmen zu erhöhen. Artikel 41 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes greift diesen Aspekt wieder auf, indem er den Behörden von Bund und Kantonen eine Rolle bei der Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten zuschreibt.

Aufgrund der Bedeutung solcher Massnahmen für die Stärkung der klimapolitischen Instrumente wird in Artikel 5 Abs. 1 des Gesetzesvorentwurfs die gleiche Verpflichtung auf kantonaler Ebene wieder aufgegriffen. Zu diesem Zweck hat der Staat bereits die Internetseite [meinklimaplan.fr.ch](http://meinklimaplan.fr.ch) aufgeschaltet, um alle Akteure des Kantons Freiburg für klimatische Herausforderungen zu sensibilisieren, darüber zu informieren und in deren Bewältigung einzubinden.

Bildung ist auch ein mächtiger Hebel, um die Fähigkeit der Einzelnen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu denken und zu handeln. Aus diesem Grund hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport nicht auf die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs gewartet, um in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Direktionen Mittel und Instrumente zur Behandlung der Klimathematik im Lehrprogramm zu entwickeln. Durch die vorliegende Bestimmung erhalten diese eine gesetzliche Grundlage.

Der Staat hat auch eine Rolle zu spielen, zum Beispiel indem er Schulen dazu ermutigt, eine Klimastrategie umzusetzen, indem er pädagogische Pilotprojekte unterstützt, die Ausbildung der Lehrkräfte in diesem Bereich verstärkt oder pädagogische Dossiers erstellt, die zum Ziel haben, sowohl Kenntnisse als auch Querschnittskompetenzen in Verbindung mit Klimafragen zu entwickeln.

In seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes hat der Bundesrat festgehalten, dass die Gemeinden aufgrund ihrer Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zu den lokalen Unternehmen und Vereinen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Klimapolitik vor Ort spielen. Mit handlungsorientierten Beratungen und Angeboten sollen daher die Gemeinden befähigt werden, Klimastrategien zu erarbeiten, Massnahmen umzusetzen und ihre Bevölkerung für Klimathemen zu sensibilisieren.

Der Staat hat die Zusammenarbeit mit den Gemeinden Ende 2020 in die Wege geleitet. Er möchte die Freiburger Gemeinden begleiten, um das Verständnis der Klimathematik zu fördern, die Gemeinden in ihrer Klimapolitik zu unterstützen und sie zu ermutigen, konkrete Massnahmen in diesem Bereich in die Wege zu leiten. Der Staatsrat möchte diese Zusammenarbeit mit dem vorliegenden Gesetzesvorentwurf verstärken und die praktische und finanzielle Unterstützung für die Gemeinden weiterentwickeln. Dieses Anliegen wird in einem spezifischen Artikel behandelt (siehe Art. 15 und 18 weiter unten).

## **Kantonaler Klimaplan**

### **Artikel 6 Inhalt**

#### **Abs. 1**

Artikel 6 Abs. 1 führt eine gesetzliche Verpflichtung für den Staatsrat ein, einen kantonalen Klimaplan auszuarbeiten, der eine Anpassungs- und eine Verminderungskomponente (Reduktion von Treibhausgasemissionen) beinhaltet. Diese gesetzliche Verpflichtung gibt der Freiburger Klimapolitik somit eine konkrete und dauerhafte Verankerung. Die Exekutive ist grundsätzlich zur Planung befugt, soweit dies zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Allgemein betrachtet ist die Planung folglich ein Koordinations- und Verwaltungsinstrument, das in die Zuständigkeit der Exekutive, in diesem Fall des Staatsrats, fällt. Es obliegt somit dem Staatsrat, eine kantonale Strategie festzulegen und die geeignetsten Massnahmen zur Erreichung der vom Gesetzgeber in Artikel 2 festgelegten Anpassungs- und Reduktionsziele zu wählen.

Der kantonale Klimaplan ist das wichtigste Instrument, das dem Staatsrat zur Verfügung steht, um seine Klimastrategie und die Mittel zu deren Umsetzung festzulegen. Er koordiniert, unterstützt und stärkt die sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken und Strategien, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zur Emissionsreduktion und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (für ausführlichere Angaben zur Abstimmung zwischen dem KKP und den sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken siehe Punkt 1.8 oben).

#### **Abs. 2**

Artikel 6 Abs. 2 legt den Mindestinhalt des Plans fest. Der kantonale Klimaplan beschreibt die Grundsätze, die strategischen Ziele, die konkreten Massnahmen und Fristen für deren Umsetzung, die zuständigen Behörden und die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel.

### **Artikel 7 Öffentliche Vernehmlassung**

Artikel 7 Abs. 1 legt das Verfahren der öffentlichen Vernehmlassung für den kantonalen Klimaplan fest. Vorgesehen ist eine sinngemässe Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens für kantonale Erlasse. Dieses Verfahren ist in den Artikeln 22 ff. des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21) geregelt.

Dieses Verfahren wurde aufgrund fehlenden formalisierten Verfahrens bereits bei der Vernehmlassung anderer kantonalen Planungsinstrumente sinngemäss angewandt. Es wurde beispielsweise bei der Vernehmlassung des Massnahmenplans Luftreinhaltung angewandt, den der Staatsrat in seiner Sitzung vom 18. November 2019 verabschiedet hat. Es wurde auch bei der Vernehmlassung des kantonalen Klimaplan im Oktober 2020 befolgt, auch wenn das Verfahren durch das vorliegende Gesetz noch nicht formalisiert war.

Die Bestimmungen der Artikel 22 ff. AER über das externe Vernehmlassungsverfahren enthalten besonders ausführliche Regeln (Adressaten, Vernehmlassungsunterlagen, Frist, Auswertung der Ergebnisse, usw.) und wurden deshalb dem für Planungsinstrumente üblichen Vernehmlassungsverfahren, wie es zum Beispiel im RPBG für den kantonalen Richtplan vorgesehen ist, bevorzugt.

Diese externe Vernehmlassung wird im Amtsblatt (ABI) veröffentlicht und auf die Internetseite des Staates ([www.fr.ch/vernehmlassungen](http://www.fr.ch/vernehmlassungen)) gestellt. Die in die Vernehmlassung gegebenen Texte sind somit für alle Personen und Organisationen einsehbar.

Darüber hinaus führt die Staatskanzlei eine Liste der zu konsultierenden Stellen. Grundsätzlich enthält die Liste diejenigen Stellen, welche immer konsultiert werden, ausser in ganz bestimmten

Fällen. Sie kann in Abhängigkeit von den Besonderheiten des Projekts ergänzt werden (z. B. durch Fachstellen).

Es sei darauf hingewiesen, dass die verwaltungsinterne Vernehmlassung gleichzeitig mit der öffentlichen Vernehmlassung stattfindet. Ferner werden die unmittelbar vom Projekt betroffenen Direktionen und bereichsübergreifenden Dienststellen vor dem Vernehmlassungsverfahren in die Vorbereitung des Projekts einbezogen. So wurde der in die Vernehmlassung gegebene Text im Prinzip bereits intern überarbeitet und sowohl rechtlich als auch finanziell überprüft.

### **Artikel 8 Annahme**

Der Grosse Rat wird zum Entwurf des Klimaplanes konsultiert. Der endgültige Entwurf des Plans wird ihm daher von nun an vor seiner Verabschiedung durch den Staatsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Dieses Verfahren wird dem Staatsrat die Möglichkeit geben, entsprechend der Beratung im Grossen Rat vor der Verabschiedung die Änderungen vorzunehmen, die er als notwendig erachtet.

### **Artikel 9 Wirkungen**

Der kantonale Klimaplan ist in erster Linie als Planungs-, Aktions- und Koordinationsinstrument konzipiert und ist nur für die kantonalen Behörden verbindlich, nicht aber für die Gemeinden und die Bürgerinnen und Bürger, die nicht für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sind und für die er keine direkte Bindungswirkung hat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Umsetzung dieser Massnahmen in Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern, insbesondere den zuständigen Direktionen und Ämtern, erfolgen. Diese sind als in ihrem jeweiligen Bereich sachlich zuständige Behörden dazu verpflichtet, die geplanten Massnahmen umzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass diese Tätigkeiten in den Aufgabenbereichen der Verantwortlichen der einzelnen Einheiten aufgenommen werden müssen. Zu diesem Zweck soll der KKP die Bereitstellung der zur wirksamen Umsetzung der Massnahmen erforderlichen Mittel sicherstellen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die kantonale Planung für die Behörden nur in den Bereichen verbindlich ist, in denen der kantonale Gesetzgeber ihnen Vollzugszuständigkeiten übertragen hat. In der Tat haben die Massnahmen des kantonalen Klimaplanes nur sekundäre Rechtswirkung in dem Sinne, dass sie selbst keine neuen Zuständigkeiten schaffen können; sie dienen lediglich dazu, die Ausübung des Ermessens zu präzisieren, welches durch das im jeweiligen Handlungsfeld geltende Recht vorgesehen ist. In diesem Sinne werden die für den Vollzug der Planung zuständigen Behörden sicherstellen müssen, dass sie nicht ohne Grund von den im kantonalen Klimaplan festgelegten Massnahmen abweichen.

Erweisen sich die aktuellen kantonalen Rechtsgrundlagen als unzureichend, können im Rahmen der Planung jedoch legislative Massnahmen integriert werden, die darauf abzielen, kantonale Rechtsgrundlagen zu schaffen oder zu aktualisieren, um klimatische Herausforderungen einzubinden und ihre Berücksichtigung in den betroffenen sektoriellen Bereichen zu verstärken. Dazu wird es Aufgabe des Staatsrats sein, im Rahmen seiner Zuständigkeiten die zur Umsetzung der in Artikel 2 des vorliegenden Vorentwurfs festgelegten Ziele erforderlichen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

### **Artikel 10 Periodische Überprüfung**

Grundsätzlich ist eine Strategie an einen bestimmten Zeitraum und den diesem Zeitraum eigenen Kontext gebunden. Sie hat sich weiterzuentwickeln, um den im Laufe der Zeit voranschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu entsprechen und muss folglich kurzfristig angepasst werden können. Es ist deshalb vorgesehen, die Strategie alle fünf Jahre zu erneuern.

Der Fortschritt der Umsetzung der Massnahmen wird regelmässig anhand von Monitoring-Instrumenten und mit Hilfe von Indikatoren evaluiert, um eine regelmässige Qualitätskontrolle zu gewährleisten.

## **Artikel 11 Änderungen**

### **Abs. 1**

Absatz 1 ermöglicht es, je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen und Umfang der Änderungen die notwendigen Anpassungen des kantonalen Klimaplan einzuplanen. So können Anpassungen vor dem Ablauf der für eine vollständige Revision des Klimaplan vorgesehenen Frist von 5 Jahren vorgenommen werden. Diese Flexibilitätsanforderung ist nicht von rollenden Planungen zu trennen.

### **Abs. 2 und 3**

Das Gesetz unterscheidet daher zwischen wesentlichen (Abs. 2) und kleineren (Abs. 3) Änderungen des Plans:

- Im Falle einer wesentlichen Änderung des Plans gilt das für die Erstellung des kantonalen Klimaplan vorgesehene Verfahren;
- Geringfügige Anpassungen, die rechtlich kaum von Bedeutung sind, können im Rahmen einer "Aktualisierung" ohne formelle Anpassung des kantonalen Klimaplan vorgenommen werden. Solche Anpassungen werden vom Staatsrat ohne öffentliche Anhörung beschlossen. Sie werden jedoch sobald sie verabschiedet sind öffentlich kommuniziert. Diese Art Anpassungen muss im gegebenen Finanzrahmen integriert werden. So kann beispielsweise eine Massnahme durch eine andere ersetzt werden, wenn technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung festgestellt werden. Die Ersatzmassnahme muss zur Erreichung desselben Gesamtziels beitragen.

## **Zuständige Behörden**

### **Artikel 12 Staatsrat**

#### **Abs. 1**

Absatz 1 legt die wichtigsten Befugnisse des Staatsrats fest:

- Bst. a: Der Staatsrat ist gemäss dem in Artikel 6 ff. vorgesehenen Verfahren die für die Festlegung des Inhalts der kantonalen Strategie und die Verabschiedung des kantonalen Klimaplan zuständige Behörde;
- Bst. b: Ein vom Staatsrat erlassenes Ausführungsreglement soll die gesetzlichen Bestimmungen ergänzen und die Aufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung organisieren;
- Bst. c: Der Staatsrat sorgt für die Umsetzung der im KKP vorgesehenen Massnahmen durch die betroffenen Direktionen.

#### **Abs. 2**

Das Gesetz überträgt ihm ebenfalls folgende Zuständigkeiten:

- Er beschliesst die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Klimaplan (Art. 7);
- Er beaufsichtigt und verabschiedet die Revision des kantonalen Klimaplan (Art. 10 und 11);
- Er regelt die Modalitäten und das Verfahren in Bezug auf Subventionen (Art. 17 Abs. 4);

### **Artikel 13 Zuständige Direktionen**

### **Abs. 1**

Die konkrete Umsetzung der verschiedenen Massnahmen obliegt den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten. So fallen zum Beispiel Massnahmen im Bereich Energie in die Zuständigkeit des Amtes für Energie, Massnahmen im Bereich Wasser in die Zuständigkeit des Amtes für Umwelt, usw.

Die Klimathematik ist jedoch von Natur aus transversal und muss von allen Akteuren der betroffenen Bereiche gemeinsam angegangen werden. Eine gute Koordinierung ist demnach entscheidend. Zu diesem Zweck wird eine jährliche Berichterstattung in Form von Sitzungen zwischen den für die Umsetzung zuständigen Verantwortlichen organisiert. Gestützt auf seine organisatorische Autonomie (Art. 65 SVOG), kann der Staatsrat im Ausführungsreglement (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b) genauere organisatorische Bestimmungen vorsehen, wie z. B. die Schaffung einer Koordinationsstelle, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen Direktionen und kantonalen Verwaltungseinheiten zusammensetzt.

### **Abs. 2**

Auch wenn sie bereichsübergreifend sind und von allen Direktionen und zahlreichen Verwaltungseinheiten abhängen, fallen die Aufgaben zur Koordinierung und Begleitung der Umsetzung der in der Klimastrategie des Staates Freiburg definierten Massnahmen ebenso wie die Strategie Nachhaltige Entwicklung in den Zuständigkeitsbereich der RUBD. Sie stellt folglich die Kohärenz und die Querschnittsfunktion der Massnahmen in diesem Bereich sicher.

### **Abs. 3**

In Absatz 3 wird der Grundsatz der Koordinierung zwischen den Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates verankert. Der kantonale Klimaplan hat einen transversalen Charakter und erfordert das konkrete Engagement aller von der Klimapolitik des Kantons betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates. Es ist folglich notwendig, dass die Vollzugsbehörden eng zusammenarbeiten, indem sie sich gegenseitig unterstützen und sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung der kantonalen Planung beteiligen.

### **Artikel 14 Klimakommission**

Die Klimakommission ist ein beratendes Gremium, ähnlich der beratenden Raumplanungskommission oder der Kommission für Kinder- und Jugendfragen. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen politischen, beruflichen und assoziativen Kreise sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammen. Ziel dieser Kommission ist es, die Zivilgesellschaft einzubeziehen, indem sie die Strategie ihrer kritischen Prüfung unterzieht. Diese Kommission kann auch den Vollzugsbehörden Vorschläge unterbreiten.

### **Artikel 15 Gemeinden**

Der kantonale Klimaplan der ersten Generation überträgt den Gemeinden keine direkte Verantwortung für die Umsetzung des geplanten Massnahmenkatalogs. Die Gemeinden werden jedoch als zentrale Partner betrachtet und können von Zusammenarbeit sowie Ermutigungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsmassnahmen profitieren. Der Staatsrat möchte ähnlich wie bei der Strategie Nachhaltige Entwicklung schrittweise vorgehen. In den kommenden Jahren wird er seine Zusammenarbeit mit den Freiburger Gemeinden intensivieren, um deren Aktivitäten in diesem Bereich zu verstärken.

## **Abs. 1**

### **Bst. a**

Absatz 1 Bst. a legt fest, dass die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die klimatischen Herausforderungen berücksichtigen müssen. Das bedeutet, dass sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei allen ihren Aufgaben und Projekten die Notwendigkeit berücksichtigen müssen, die Treibhausgasemissionen zu verringern und sich an den Klimawandel anzupassen. Der Staat setzt vor allem auf ein freiwilliges System, damit die Gemeinden die Auswirkungen ihrer Handlungen auf das Klima evaluieren. Ziel dabei ist es, die negativen Auswirkungen zu vermindern und die positiven Effekte zu nutzen.

Der Staat hielt es nicht für sinnvoll, alle Freiburger Gemeinden gleichermassen zur Erstellung einer Klimastrategie in Form eines kommunalen Klimaplanes zu verpflichten. Hingegen ermutigt er die Gemeinden, die über die notwendigen Ressourcen verfügen, solche strategischen Instrumente zu entwickeln. So wurde dieser Ansatz in einigen Freiburger Gemeinden wie der Stadt Freiburg bereits auf freiwilliger Basis in die Wege geleitet.

### **Bst. b**

Die Praxis hat gezeigt, dass einige Gemeinden bereits bei der Umsetzung der bestehenden rechtlichen Planungsinstrumente wie dem regionalen Richtplan (vgl. Art. 26 ff. RPBG<sup>45</sup>), dem Ortsplan (vgl. Art. 38 ff. RPBG), dem kommunalen Energieplan (vgl. Art. 8 EnGe) oder dem Richtplan des Einzugsgebiets (vgl. Art. 4 GewG<sup>46</sup>) Schwierigkeiten begegnen. Aus dieser Erkenntnis heraus möchte der Staatsrat mit Absatz 1 Bst. b vor allem bewirken, dass die Gemeinden die klimatischen Herausforderungen systematisch in die bestehenden Planungsinstrumente integrieren, die es ihnen bereits heute ermöglichen, in diesem Bereich positiv zu wirken:

- Als Querschnittsaufgabe verfügt die Raumplanung bereits heute über Instrumente, mit denen die Integration der Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel verstärkt werden kann. Die Auswirkungen des Klimawandels lassen bestehende Aufgaben in neuem Licht erscheinen oder verschieben Prioritäten, Chancen und Risiken<sup>47</sup>;
- Die Gemeinden sind zudem verpflichtet, einen kommunalen Energieplan zu erstellen (Art. 8 EnGe), in dem sie ihre energiepolitischen Ziele festlegen und einen Aktionsplan zur Erreichung dieser Ziele definieren;
- Im Rahmen der Ausarbeitung der Richtpläne der Einzugsgebiete werden die Gemeinden bei der Umsetzung der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung unterstützt, um die Gewässer im Interesse der einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher, der natürlichen Umwelt, der Landwirtschaft und anderer Wirtschaftszweige zu schützen und zu nutzen. Diese Unterstützung erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung von Standard-Pflichtenheften für die Erstellung der Richtpläne der Einzugsgebiete und durch die Ausbildung von Fachkräften im Bereich des Wassers.

Die von den Gemeinden erstellten Dokumente sind durch Überlegungen zu den klimatischen Auswirkungen zu ergänzen. Zu diesem Zweck wird der Staat technische Beratung und finanzielle Unterstützung anbieten, um es den Gemeinden zu ermöglichen, die Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in diese Planungsinstrumente zu integrieren oder zu verstärken.

---

<sup>45</sup> Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)

<sup>46</sup> Gewässergesetz des Kantons Freiburg vom 18. Dezember 2009 (SGF 812.1)

<sup>47</sup> vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Klimawandel und Raumentwicklung: Eine Arbeitshilfe für Planerinnen und Planer, S. 3.

### **Bst. c**

In Absatz 1 Bst. c wird das allgemeine Engagement der Gemeinden verankert, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um zur Erreichung der vom Kanton in Artikel 2 festgelegten Ziele beizutragen. Im Rahmen ihrer bestehenden Zuständigkeiten in Bereichen wie Mobilität, Energie, Raumplanung, bei der Gestaltung des öffentlichen Raums oder in ihrer Vermögensverwaltung, können und müssen die Gemeinden fortan einen wesentlichen Beitrag zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 sowie zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Dieser Beitrag hängt natürlich von der Grösse der Gemeinde und den Mitteln ab, über die sie für die Bemühungen zur Reduzierung der Emissionen und für die Bewältigung dieser neuen Herausforderungen verfügt. Um die Gemeinden bei der Durchführung solcher Massnahmen zu unterstützen, ist in Absatz 3 eine staatliche Unterstützung vorgesehen.

### **Abs. 2**

Die möglichen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden sind in der Freiburger Gesetzgebung und insbesondere in den Artikeln 107 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1), in den Artikeln 22a ff. RPBG und in Artikel 4 GewG geregelt.

### **Abs. 3**

Um sie bei ihren Bemühungen zu unterstützen, muss der Kanton den Gemeinden technische Beratung und pragmatische Instrumente sowie die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen, damit sie gezielte Schritte im Klimabereich einleiten und eine nachhaltige, an ihr Gebiet angepasste, Klimapolitik umsetzen können. Bereits heute bestehen kantonale Unterstützungsmassnahmen, die sich positiv auf das Klima auswirken. Beispiele hierfür sind die in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung und im Bauhandbauch formulierten Empfehlungen zur Art und Weise wie Anreize für die Schaffung sogenannter nachhaltiger Quartiere in die Detailplanung und in die Baureglemente integriert werden können, oder die Beratung der Gemeinden bei der Erstellung des kommunalen Energieplans im Rahmen der Ortsplanungsrevision.

Ziel des Staates ist es, die Gemeinden dazu zu ermutigen und es ihnen zu erleichtern, die klimatischen Herausforderungen bei allen ihren Aktivitäten zu berücksichtigen, sowie den Austausch guter Praktiken zu fördern. Zu diesem Zweck wird er Sensibilisierungs- und Fördermassnahmen, wie z. B. Workshops, die Verbreitung von Videos und Artikeln mit guten Beispielen, praktische Leitfäden, usw. in die Wege leiten, um die Gemeinden bei der Einführung der Neuerungen zu unterstützen.

Zu den Fördermassnahmen, die der Kanton im Rahmen seiner Klimastrategie vorsieht, zählen:

- die Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fliessgewässern durch zusätzliche Subventionen für Projekte, bei denen die Anpassung an den Klimawandel besonders stark integriert wird;
- die Unterstützung der Gemeinden bei Projekten zur Neugestaltung oder Schaffung von öffentlichen Räumen, in denen die Klimadimension zur Bekämpfung von Hitzeinseln berücksichtigt wird (Begrünung, Beschattung, Wasserspiele, usw.);
- die Unterstützung bei der Umsetzung von neuen, von den Gemeinden getragenen Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs und der energetischen Treibhausgasemissionen.

Ausserdem plant der Bund den Gemeinden bis Ende 2021 zwei Instrumente zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Berücksichtigung von Klimafragen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer Projekte zu unterstützen. Das erste Instrument ist eine Arbeitshilfe für Gemeinden, die eine Klimastrategie zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den

Klimawandel umsetzen möchten. Diese Arbeitshilfe ist speziell dafür ausgelegt, kleine bis mittelgrosse Gemeinden mit begrenzten Ressourcen bei der Entwicklung einer solchen Strategie zu unterstützen. Das zweite Produkt, das derzeit ausgearbeitet wird, ist eine interaktive Toolbox, die speziell entwickelt wurde, um die Gemeinden je nach ihren Besonderheiten (Grösse, Region, usw.) bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Der Staat Freiburg wird die Gemeinden informieren, sobald diese Instrumente verfügbar sind.

## **Finanzierung**

Die Kosten für die Umsetzung des kantonalen Klimaplanes zwischen 2021 und 2026 wurden auf CHF 22.8 Mio. geschätzt. Es ist vorgesehen, dass die RUBD und namentlich das AfU das gesamte Budget für die Umsetzung des Klimaplanes koordiniert. Zu diesem Zweck muss es die Ausgaben und Einnahmen in den Budgets der Kostenstelle 3845 OPEN vorsehen. Anhand der Rechnungsstruktur des AfU werden die Ausgaben für die Umsetzung der Klimastrategie nach Massnahmen und nach Direktionen verfolgt werden können.

Für diesen Plan der ersten Generation und um eine gewisse Garantie für die Finanzierung künftiger Ausgaben über einen Zeithorizont von fünf bis sieben Jahren zu erzielen, plant der Staatsrat zunächst die Eröffnung eines Verpflichtungskredits (Art. 29 FHG) durch Dekret des Grossen Rates, der die erforderlichen Beträge vorsieht.

### **Artikel 16 Finanzielle Mittel**

Dieser Mechanismus des Verpflichtungskredits wird für die künftige Finanzierung der vom Staat ergriffenen Klimaschutzmassnahmen beibehalten. Der Staatsrat wird dem Grossen Rat in regelmässigen Abständen einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des Klimaplanes unterbreiten müssen. Um Innovation und Technologie sowie Anpassungs- und Verminderungsmassnahmen stärker zu unterstützen, soll auch das Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR; SGF 610.11) angepasst werden, um Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds zu ermöglichen. Diese Entnahmen sollen zur Finanzierung von Investitionsobjekten oder Investitionsprojekten verwendet werden. Infolgedessen wird eine zusätzliche Dotierung dieses Fonds erforderlich sein, die nach den bereits geltenden Grundsätzen, d. h. im Falle eines Finanzierungsüberschusses in der Staatsrechnung, erfolgen soll.

### **Artikel 17 Kantonale Subventionen**

#### **Abs. 1**

Zu den finanzierten Massnahmen zählen die Förderung von Technologien und Massnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen sowie Anpassungsmassnahmen. Es sollen auch frühere Phasen des Innovationsprozesses unterstützt und beispielsweise Pilot- und Demonstrationsprojekte gefördert werden. So könnten kantonale Subventionen im Bereich der Verminderung zum Beispiel für die Entwicklung klimafreundlicher Technologien oder Praktiken an Hochschulen, für die Ausarbeitung eines Mobilitätsplans durch ein Unternehmen, für die Einrichtung von Biogasanlagen oder für die Umsetzung von Massnahmen aus den kommunalen Energieplänen gewährt werden. Im Bereich der Anpassung könnten beispielsweise Massnahmen hinsichtlich der Entwicklung einer Innovation in Bezug auf die thermische Behaglichkeit in Gebäuden, die Gestaltung von Anlagen zur Bekämpfung von Hitzeinseln oder die Begrünung eines Schulhofs oder eines öffentlichen Raums subventioniert werden.

## **Abs. 2**

In Übereinstimmung mit den Artikeln 17 und 23 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG), legt Abs. 2 einen Höchstsatz von 80 % der anrechenbaren Kosten fest, wobei die Spezialgesetzgebung und Artikel 23 Absatz 2 SubG vorbehalten bleiben.

## **Abs. 3**

Dieser Absatz regelt die Methode zur Priorisierung der Subventionsgesuche. Verschiedene Kriterien sind vorgesehen, um die Projekte nach Priorität zu behandeln. Das erste Kriterium betrifft die Dringlichkeit des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen und bezieht sich auf die Tragweite der erwarteten Auswirkung in Bezug auf die Emissionsreduktion oder die Anpassung an den Klimawandel. Die Beurteilung der Tragweite der erwarteten Auswirkungen soll systematisch anhand eines Auswertungsrasters erfolgen. Das zweite Kriterium betrifft die Höhe der mit dem Projekt verbundenen Ausgaben. Durch die Verknüpfung dieser beiden Kriterien kann das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts bewertet werden. Schliesslich werden Projekte priorisiert, die nicht auf der Grundlage anderer Gesetze subventioniert werden können. Gesuche, denen keine Finanzhilfe gewährt werden konnte, werden im folgenden Jahr in der Reihenfolge ihres Eingangs und nach ihrer Priorisierung gemäss den oben genannten Kriterien wieder aufgegriffen.

## **4 BEMERKUNGEN ZU DEN SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

Nach Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV/FR unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die  $\frac{1}{4}$  % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, oder die Studienkredite von regionaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, dem fakultativen Finanzreferendum.

Nach Artikel 25 FHG können die dem Finanzreferendum unterstehenden Ausgaben nach den Artikeln 45 und 46 KV/FR einmalig oder wiederkehrend sein. Als massgeblicher Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe gilt der Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes veranschlagten Kosten (Art. 25 Abs. 2 FHG).

Gemäss der Verordnung vom 15. Juni 2021 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) entsprechen  $\frac{1}{4}$  % der Ausgaben der letzten Staatsrechnung 10 176 425 Franken.

Im vorliegenden Fall beläuft sich der Betrag der zu berücksichtigenden Ausgaben des Gesetzesvorentwurfs (CHF 25 Mio.) auf mehr als ein  $\frac{1}{4}$  % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung.

## 5 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Um eine gewisse Finanzierungsgarantie für künftige Ausgaben über einen Zeithorizont von fünf bis sieben Jahren zu erreichen, hat der Staatsrat vorgängig vorgeschlagen, durch Dekret des Grossen Rates einen Verpflichtungskredit (Art. 29 FHG) von CHF 21 Mio. zu bewilligen, der es ermöglichen wird, die Umsetzung des kantonalen Klimaplanes über den Zeitraum 2022 - 2026 zu finanzieren (der für die Umsetzung des Klimaplanes notwendige Finanzrahmen wird auf CHF 22.8 Mio. geschätzt - voraussichtliche Ausgaben im Jahr 2021: CHF 1 790 000).

Die untenstehende Tabelle fasst die geschätzten finanziellen und personellen Auswirkungen des Inkrafttretens des vorliegenden Vorentwurfs des Klimagesetzes für die Jahre 2021 - 2026 zusammen. Die geschätzten Auswirkungen belaufen sich auf insgesamt **CHF 25 Mio.** (davon sind CHF 22.8 Mio. für den KKP vorgesehen) und, zu diesem Zeitpunkt, **7 VZÄ** (davon sind 5 VZÄ im KKP vorgesehen). Die Anwendung des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs geht also über die einfache Umsetzung des KKP hinaus.

Betreffende Artikel	Finanzbedarf CHF	Personalbedarf VZÄ
Art. 1 und 2	500 000.-	0.5
Art. 4	-	0.4
Art. 5	200 000.-	0.2
Art. 16 Abs. 3 und 18	500 000.-	0.2
Art. 14	-	0.1
Art. 15	1 000 000.-	0.6
Art. 6	22 800 000.-	5
<b>Total</b>	<b>25 000 000.-</b>	<b>7</b>

Tab. 1 Finanzelemente und personelle Auswirkungen für den Zeitraum 2021 - 2026.

Wie oben bereits erwähnt, wurden für das Jahr 2021 vorgezogene Ausgaben von rund CHF 1.79 Mio. bewilligt. Für den Zeitraum 2022-2026 hat der Staatsrat dem Grossen Rat am 8. Juni 2021 einen Verpflichtungskredit von CHF 21 Mio. unterbreitet. Der Restbetrag für die Umsetzung des Gesetzesvorentwurfs (CHF 2.2 Mio.) wird über den ordentlichen Staatsvoranschlag finanziert. Ein Teil dieses Betrags kann, soweit er Investitionen betrifft, mittels künftigen Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds gedeckt werden.

Der Staatsrat beabsichtigt nämlich, Art. 24g (Infrastrukturfonds) des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR) anzupassen, um die für die Finanzierung der Förderung von Innovation und Technologie sowie der Umsetzung von Anpassungs- und Verminderungsmassnahmen (gemäss Art. 15 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 1) notwendigen Entnahmen zu ermöglichen; zusammen mit dem Klimaplan soll es dies ermöglichen, die in Art. 2 des vorliegenden Vorentwurfs genannten Ziele zu erreichen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Klimastrategie nicht in Konkurrenz zu den anderen staatlichen Handlungsfeldern steht. Die Klimastrategie wird im Gegenteil alle sektoriellen Politiken unterstützen,

um sie zur Anpassung an die Herausforderungen des Klimawandels zu bewegen, und soll ihnen intern eine Neuausrichtung ermöglichen. Es ist wahrscheinlich, dass die sektoriellen Prioritäten neu definiert werden und einige Aufgaben zugunsten neuer, wenn möglich innerhalb des gleichen Sektors angesiedelten Aktivitäten aufgegeben werden. Dieser Wandel ist eine grosse Chance, neue Geschäftsmodelle zu denken und die Wettbewerbsposition des Kantons Freiburg zu stärken.

Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, wurde der gesamte Personalbedarf für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs vorerst auf 7 VZÄ geschätzt. Diese Schätzung wird im Rahmen der Ausarbeitung des nächsten Legislaturfinanzplans und dann bei der jährlichen Beratung des Staatsvoranschlags neu evaluiert. Bestätigt sich der Bedarf, werden die zusätzlichen Zuweisungen vom Staatsrat in Abhängigkeit von den verfügbaren Finanzmitteln und unter Berücksichtigung des in anderen Tätigkeitsbereichen des Staates festgestellten Bedarfs schrittweise beschlossen.

2018 wurden bei der RUBD 0.8 VZÄ geschaffen, womit die Einstellung einer Projektleiterin ermöglicht wurde. 2021 wurde innerhalb des AfU eine Sektion Klima geschaffen. Sie wird von der Verantwortlichen für den Klimaplan geleitet und ist mit 1.8 VZÄ ausgestattet (Hilfspersonal). Hinzu kommen 0.3 VZÄ (Hilfspersonal) beim Hochbauamt für die energetische Sanierung von Gebäuden und 0.9 VZÄ beim AfU (Hilfspersonal) für die Vorwegnahme der Folgen des Klimawandels auf die Gewässerbewirtschaftung. Insgesamt stellen 2021 die dem Klima gewidmeten Stellen 3.8 VZÄ dar (0.8 VZÄ mit unbefristetem Vertrag und 3 befristete Stellen für Hilfspersonal). Für die Umsetzung des kantonalen Klimaplanes ist ab 2022 eine Ergänzung dieser Anstellungen mit weiteren 1.3 VZÄ vorgesehen (deren Finanzierung im Finanzierungsplan des KKP enthalten ist), wodurch der gesamte Personalbestand auf 5.1 VZÄ erhöht wird. Für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs sollten gemäss der aktuellen Prognose zusätzlich 1.9 VZÄ benötigt werden.

## **6 AUSWIRKUNGEN DES PROJEKTS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN**

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des aktuellen und zukünftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.).

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf bringt keine direkten Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit sich. Gemäss Artikel 15 werden die Gemeinden jedoch verpflichtet sein, Klimafragen im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten zu klären und diese insbesondere in ihre Planungen zu integrieren. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte der kantonale Klimaplan bei Bedarf weitere Gesetzesänderungen vorsehen, die mit neuen kommunalen Aufgaben einhergehen könnten.

Vorerst sind die finanziellen und organisatorischen Folgen der Integration der klimatischen Herausforderungen in die kommunalen Politiken noch nicht genau absehbar. Der Staatsrat möchte jedoch, dass diese Konsequenzen angemessen bleiben. So wird gemäss Art. 16 Abs. 3 und 18 des Gesetzesvorentwurfs eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton erfolgen. Zusätzliche Massnahmen werden von Fall zu Fall geprüft werden. Sollte sich eine Änderung der kantonalen Rechtsgrundlagen als notwendig erweisen, um die festgelegten Ziele zu erreichen, werden die finanziellen Auswirkungen in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden.

## **7 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

Der Vorentwurf wurde unter Anwendung des Verfahrens von Kompass 21 im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung bewertet. Zahlreiche Kriterien wurden bewertet und liessen auf eine positive Gesamtauswirkung auf die nachhaltige Entwicklung schliessen, sowohl in Bezug auf deren wirtschaftliche, ökologische als auch soziale Aspekte. Die soziale Verträglichkeit und wirtschaftliche Vertretbarkeit der Umweltschutzmassnahmen sind denn auch im Gesetz in Artikel 3 Abs. 2 verankert, wobei insbesondere eine wirtschaftliche Benachteiligung einkommensschwacher Haushalte vermieden werden soll. In Bezug auf die Chancengleichheit fördert das Gesetz erfreulicherweise eine langfristige Vision, welche die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen berücksichtigt. Indem es besonderen Wert auf Bildung und Erziehung legt, zielt das Gesetz darauf ab, die Kompetenzen der Einzelnen zu stärken, um klimafreundliche individuelle und kollektive Entscheidungen zu begünstigen. Ferner ermöglicht die Einsetzung des beratenden Ausschusses der Klimakommission eine vielversprechende Partizipation der betroffenen Akteure in der Entscheidungsfindung.

Es wurde jedoch festgehalten, dass eine eingehende Bewertung der Auswirkungen des Vorentwurfs, in seiner Form als Rahmengesetzgebung, aufgrund seines allgemeinen Charakters schwierig vorzunehmen sei. Da gewisse Bestimmungen im künftigen Ausführungsreglement genauer festgelegt werden sollen, wurde im Rahmen des Audits empfohlen, die strategischen Achsen des kantonalen Klimaplan in den künftigen Rechtsakt aufzunehmen, um sie in eine gesetzliche Grundlage zu verankern. Zu diesem Zweck wurde ein spezifischer Artikel in den Vorentwurf integriert, der die verschiedenen Grundlagen der klimabezogenen Massnahmen hervorhebt.

## **8 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, VEREINBARKEIT MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROKOMPATIBILITÄT**

### **8.1 Verfassungsmässigkeit**

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg gehört die nachhaltige Entwicklung zu den Zielen, die der Staat in Achtung der Freiheit und Verantwortung des Menschen sowie des Subsidiaritätsprinzips verfolgen muss. Die Verfassung des Kantons Freiburg erwähnt die Herausforderungen im Klimabereich zwar nicht explizit, die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ist jedoch Gegenstand der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG 13). Ferner ist das Klima eine der Komponenten des Bereichs der Umwelt, der bereits Gegenstand einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist, die öffentliche Massnahmen in diesem Gebiet vorsieht (Art. 71 KV/FR). Der Klimawandel gilt nämlich als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 (Umweltschutz) der Bundesverfassung.

Die wichtigsten Freiburger Verfassungsgrundlagen, auf welche sich der Vorentwurf des Klimagesetzes stützt, sind die Artikel 71 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg. Artikel 71 verlangt vom Staat und von den Gemeinden, dass sie für die Erhaltung der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken (Abs. 1), sowie die Nutzung und Entwicklung erneuerbarer Energien fördern (Abs. 2). Im aktuellen internationalen (Übereinkommen von Paris) und nationalen (CO<sub>2</sub>-Gesetz, Klimastrategie 2050) Kontext drängt sich das Klima folglich als eine der wesentlichen Komponenten des Umweltschutzes auf, der als Verfassungsziel in Artikel 71 der Kantonsverfassung verankert ist. Artikel 77 KV/FR (Wasser- und Energieversorgung) schreibt ebenfalls vor, dass der Staat und die Gemeinden die Wasser- und Energieversorgung sicherstellen müssen. Da die Energiegesetzgebung eine der wichtigsten Säulen der Klimapolitik ist, verdient auch Artikel 77 KV/FR seinen Platz als Verfassungsgrundlage für den vorliegenden Vorentwurf. Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für eine aktive Klimapolitik fügt sich somit vollumfänglich in diesen verfassungsrechtlichen Rahmen ein.

In Übereinstimmung mit diesem verfassungsrechtlichen Schutzziel und dem durch die Motion 2019-GC-44 an den Staatsrat gegebenen Auftrag, zielt der vorliegende Gesetzesvorentwurf darauf ab, dass sich der Kanton und die Gemeinden aktiv für die Integration von Klimafragen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einsetzen. Die kantonale Verfassung und Gesetzgebung enthalten bereits einen umfangreichen Katalog an öffentlichen Aufgaben in Bezug auf das Klima, die in die Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden fallen. Die Umsetzung der klimabezogenen kantonalen Reduktions- und Anpassungsziele muss daher im Rahmen des Vollzugs der massgebenden sektoriellen Gesetzgebungen (Raumplanung, Energie, Umwelt, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz, usw.) einbezogen und intensiviert werden, kann in Zukunft aber auch Gesetzesänderungen und die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen erfordern.

Der vorliegende Vorentwurf zielt einzig darauf ab, die Aufgaben der Behörden zu steuern und zu koordinieren und hat für Einzelpersonen keine direkte verpflichtende Wirkung.

### **8.2 Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität**

Die in der Bundesverfassung verankerten Zuständigkeitsbereiche betreffend Umweltschutz, Energie, Raumplanung und Verkehr spielen beim Klimaschutz eine zentrale Rolle. Die Grenzen zwischen diesen Bereichen sind nicht immer eindeutig. So stellt Umweltschutz zum Beispiel eine bereichsübergreifende Zuständigkeit dar, da dieser auch andere Fachbereiche wie Verkehr, Raumplanung oder Landwirtschaft betrifft. Die Identifizierung der durch die Verfassung und die sektoriellen Bundesgesetze festgelegten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen erfordert ebenfalls

für jeden betrachteten Bereich eine Analyse. Im Zuge dieser Untersuchung ist festzustellen, dass die Kantone in Bezug auf das Klima für eine Vielfalt von Bereichen zuständig sind. So hält die Bundesverfassung ausdrücklich fest, dass Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone fallen (Art. 89). Kantonale Zuständigkeiten sind auch in der Bundesgesetzgebung ausdrücklich festgelegt. So weist zum Beispiel Artikel 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz die Entsorgung von Siedlungsabfällen den Kantonen zu. Die Kantone behalten auch bei der Raumplanung im Rahmen der vom Bund festgelegten Grundsätze einen erheblichen Regelungsspielraum (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie sind auch weitgehend für den Vollzug der Bundesbestimmungen zuständig<sup>48</sup>. Bedeutend sind die Zuständigkeiten der Kantone auch bei der Planung, dem Bau und der Gestaltung ihres kantonalen Strassennetzes sowie in der Verkehrspolitik.

Im Umweltbereich war der Verfassungsgeber bestrebt, das Ideal der Nachhaltigkeit in Artikel 73 der Bundesverfassung zu verankern, in dem folgendes festgehalten wird: "*Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an*". Gemäss Artikel 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen liegt somit in der Zuständigkeit des Bundes. Dies stellt eine materiell sehr weitreichende und umfassende Gesetzgebungskompetenz dar<sup>49</sup>. Es handelt sich jedoch in dem Sinne um eine konkurrierende Kompetenz, dass solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, die Kantone Handlungsfreiheit bewahren. Sobald der Bund aber Gesetze erlässt, gelten deren Bestimmungen vorrangig vor kantonalem Recht. In Artikel 74 Abs. 3 BV ist zudem der föderale Vollzug verankert, indem den Kantonen die Zuständigkeit dafür zugeschrieben wird, soweit das Gesetz die Zuständigkeit für eine bestimmte Problematik nicht dem Bund vorbehält<sup>50</sup>. Weiter hält der Bundesrat in seiner Botschaft vom 31. Oktober 1979 zum USG fest, dass sich Umweltschutz nur verwirklichen lässt, wenn alle, d. h. Private, Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in gegenseitiger Ergänzung ihren Beitrag zur Verminderung der Umweltbelastung leisten<sup>51</sup>.

Artikel 46 Abs. 3 BV schliesslich legt fest, dass der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt. Der Bund ist auch dazu verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 BV); Er belässt ihnen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 1<sup>er</sup> Satz BV). Diese zwei Bestimmungen können als Fortführung des Grundsatzes der Subsidiarität (Art. 5a BV) betrachtet werden.

Dieser Verfassungsauftrag wird im Umweltbereich auf Bundesebene durch das USG und das CO<sub>2</sub>-Gesetz konkretisiert. Der Schweizer Gesetzgeber hat sich entschieden, die Bekämpfung der mit dem Klimawandel verbundenen Beeinträchtigungen nicht im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) zu behandeln, sondern in einem spezifischen Gesetz, dem CO<sub>2</sub>-Gesetz, das somit das Hauptinstrument der Klimapolitik bildet<sup>52</sup>.

Im Rahmen dieser engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen des Schweizer Staates, die durch den föderalen Vollzug im Bereich des Umweltschutzes und die Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone gefördert wird, ist der kantonale Gesetzgeber ermächtigt, ein

<sup>48</sup> Siehe insb. Art. 74 Abs. 3 BV und Art. 36 USG, Art. 60 Abs. 2 EnG, Art. 9 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes

<sup>49</sup> Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) (BBI 1979 III 762).

<sup>50</sup> Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'État fédéral*, in: *Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis*, S. 132 ff.

<sup>51</sup> Botschaft zu einem USG (BBI 1979 III 752).

<sup>52</sup> Félice Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>*, in: *AJP* 2020 S. 213-220.

Rahmengesetz über das Klima zu erlassen, um es der Schweiz zu ermöglichen, ihre Ziele in Bezug auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen und die Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der vorliegende Vorentwurf liegt somit vollumfänglich im Rahmen der durch das Bundesrecht den Kantonen eingeräumten Zuständigkeiten und beruht hauptsächlich auf die durch dieses Recht den Kantonen übertragenen Vollzugs- und Organisationskompetenzen. Zudem decken sich die vom Kanton Freiburg festgelegten Ziele mit der vom Bund in seiner Klimapolitik definierten Vision. Sie entsprechen auch den nationalen und internationalen Zielen. Der Gesetzesvorentwurf ist folglich bundesrechtskonform.

Der Vorentwurf ist nicht direkt vom europäischen Recht betroffen.

---