

**Botschaft 2022-CE-177
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Klimagesetzes (KlimG)**

20. September 2022

Wir unterbreiten Ihnen die vorliegende Botschaft zum Entwurf des Klimagesetzes. Der Entwurf wurde zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 in die Vernehmlassung gegeben. Die vorliegende Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1	URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS	2
1.1	<i>Befund und Handlungsbedarf</i>	2
1.2	<i>Internationaler Rahmen</i>	4
1.3	<i>Bundesrahmen</i>	6
1.3.1	Das CO ₂ -Gesetz	6
1.3.2	Revision des CO ₂ -Gesetzes	7
1.3.3	Langfristige Klimastrategie des Bundes	8
1.3.4	Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)»	9
1.3.5	Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen	9
1.4	<i>Rolle der Kantone</i>	10
1.5	<i>Regierungsprogramm des Kantons Freiburg</i>	11
1.5.1	Legislaturperiode 2017-2021	11
1.5.2	Legislaturperiode 2022-2026	11
1.6	<i>Kantonale parlamentarische Vorstösse</i>	12
1.7	<i>Klima und nachhaltige Entwicklung</i>	14
1.8	<i>Vom Staat unternommene Aktivitäten</i>	14
1.8.1	Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen	14
1.8.2	Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik	15
1.9	<i>Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns</i>	18
1.10	<i>Relevanz eines Kantonalen Klimagesetzes</i>	20
2	ORGANISATION DER ARBEIT UND WICHTIGSTE VORSCHLÄGE	21
2.1	<i>Organisation der Arbeit</i>	21
2.2	<i>Öffentliche Vernehmlassung</i>	22
2.2.1	Ergebnisse	22
2.3	<i>Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf</i>	24
2.4	<i>Die wichtigsten Vorschläge</i>	24
3	KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	27
4	BEMERKUNGEN ZU DEN SCHLUSSBESTIMMUNGEN	46
5	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	47

6 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN	48
7 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG	48
8 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, VEREINBARKEIT MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROKOMPATIBILITÄT	49
8.1 <i>Verfassungsmässigkeit</i>	49
8.2 <i>Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität</i>	50

1 URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

Dieser Entwurf für ein Klimagesetz (KlimG) soll der Klimapolitik des Kantons Freiburg einen Rahmen geben und sie stärken. Er stellt die Antwort auf die Motion 2019-GC-44 «Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt» dar, die vom Staatsrat positiv aufgenommen und vom Grossen Rat (GR) im Juni 2020 erheblich erklärt wurde.

Dieser erste Teil des erläuternden Berichts geht auf die Ursprünge und die Notwendigkeit eines solchen Entwurfs ein. Nach einer sorgfältigen politischen und rechtlichen Prüfung der Situation erschien es dem Staatsrat in der Tat wesentlich, den Kanton mit einem Rahmengesetz im Klimabereich auszustatten. Neben dem Willen, auf das oben genannte parlamentarische Geschäft (Punkt 1.6) und eine starke Verpflichtung aus ihrem Regierungsprogramm (1.5) zu reagieren, ergibt sich eine solche Position aus der Feststellung, dass auf allen Ebenen gehandelt werden muss, um die globale Erwärmung zu bekämpfen (1.1) und hohe Kosten aufgrund von Untätigkeit zu vermeiden (1.9). Die Analyse des internationalen (1.2) und bundesstaatlichen (1.3) rechtlichen Rahmens sowie der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kantone in diesem Bereich (1.4) sprachen ebenfalls für eine solche Lösung, da sie die Bedeutung der kantonalen Ebene in einem föderalen System, wie es die Schweiz kennt, aufzeigten.

Die Bestandaufnahme der derzeit im Kanton durchgeführten Massnahmen hat schliesslich gezeigt, dass es sinnvoll ist, ein Rahmengesetz zu erarbeiten, das die zahlreichen sektoralen und sektorübergreifenden Politiken ergänzt, die bereits zur Erreichung der Klimaziele beitragen (1.7 und 1.8). Der vorliegende Gesetzesentwurf ist daher mit all diesen Ansätzen sowie mit dem Kantonalen Klimaplan (abgekürzt KKP) verknüpft, der im November 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Juni 2021 verabschiedet wird. Indem es diesen in verschiedenen organisatorischen, finanziellen und normativen Aspekten stärkt und ergänzt, trägt es zur Erreichung der Klimaziele bei, die sich der Kanton gesetzt hat.

1.1 Befund und Handlungsbedarf

In den letzten 150 Jahren hat die Schweiz einen Temperaturanstieg von fast 2 °C erlebt. Aufgrund ihrer geografischen Lage ist die Erwärmung in der Schweiz wesentlich stärker als der globale Durchschnitt von etwa 1 °C: sie ist daher besonders verwundbar. Der Klimawandel, den wir derzeit erleben, wird hauptsächlich durch die erhöhte Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der

Erdatmosphäre verursacht. Laut dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)¹ ist in den letzten 22 000 Jahren die atmosphärische Konzentration von CO₂, einem der wichtigsten THG, noch nie so schnell gestiegen wie im letzten Jahrhundert². Die Expertengruppe bestätigte auch in den 3 Hauptteilen ihres 6. Evaluationsberichts, dass die menschlichen Aktivitäten die Hauptursache für die derzeit beobachtete globale Erwärmung sind und dass es dringend notwendig ist, jetzt entsprechend zu handeln.

THG wirken wie ein Treibhaus, daher ihr Name. Natürlich in der Atmosphäre vorhanden, sorgten sie für die Temperaturen, die für die Entwicklung der Ökosysteme und des Lebens auf der Erde notwendig waren. Seit der industriellen Revolution ist der Ausstoss von THG jedoch exponentiell angestiegen, was auf die zunehmende Nutzung fossiler Brennstoffe – vor allem Kohle und Öl – als Energie- und Produktionsquelle in der Industrie sowie auf die Intensivierung der Landwirtschaft weltweit zurückzuführen ist. Die Menge an THG, die in die Atmosphäre freigesetzt wird, übersteigt die Aufnahmefähigkeit der Biosphäre und ist die Hauptursache für den markanten Anstieg der weltweit gemessenen Temperaturen³.

2021 kam der IPCC im ersten Teil des 6. Evaluationsberichts mit Sicherheit zum Schluss, dass menschliche Aktivitäten die Hauptursache für die festgestellte globale Erwärmung sind, insbesondere in den letzten Jahrzehnten⁴. Diese Temperaturanstiege führen zu Veränderungen sämtlicher Klimaparameter (Lufttemperatur, Niederschlag, extreme Wetterereignisse, Schneefallgrenze usw.). Diese Klimaveränderungen wirken sich wiederum auf den Wasserhaushalt, die Biodiversität und die Gesellschaft als Ganzes aus.

Der 2. und 3. Teil des Berichts der 6. Runde, die 2022 veröffentlicht werden⁵, zeigen die Folgen der Untätigkeit auf und verweisen auf die Notwendigkeit (ehergezügelter) Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Reduzierung der THG-Emissionen sowie auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, Massnahmen zu ergreifen. Die beobachteten und prognostizierten Auswirkungen und Risiken werden in einem Atlas dargestellt, der von der globalen auf eine eher regionale Ebene

¹ Der IPCC wurde 1988 von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gegründet, um politische Entscheidungsträger mit regelmässigen wissenschaftlichen Evaluationen des Klimawandels, seiner Auswirkungen und zukünftigen Risiken zu versorgen und ihnen Strategien zur Anpassung und Abschwächung vorzulegen (englisch: *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*).

² GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

³ GIEC, 2014: *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 S.

⁴ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press, 40 ff.

⁵ IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 40 ff. und IPCC, 2022, the evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

wechselt und so gezieltere und präzisere Informationen für lokale und regionale Entscheidungsträger bietet. Insbesondere im 3. Teil werden die Kosten sowie der wirtschaftliche Nutzen von politischen Massnahmen zum Klimaschutz dargestellt und aufgezeigt, dass das Know-how und die Instrumente zur Halbierung der THG-Emissionen bereits vorhanden sind. Es wird auch nachgewiesen, dass «das weltweit verfügbare Kapital- und Liquiditätsvolumen ausreicht, um den zu investierenden Betrag zu erreichen. Alles wird davon abhängen, ob die Regierungen und die internationale Gemeinschaft klare Signale aussenden, insbesondere durch die Annahme entschlossenerer finanzieller und politischer Massnahmen seitens des öffentlichen Sektors». Der Bericht zeigt auch, dass die bisherigen Massnahmen unzureichend sind und die THG-Emissionen dringend geändert werden müssen, da sie bis 2025 ihren Höchststand erreichen müssen, um die Klimakatastrophen, mit denen wir allmählich konfrontiert werden, zu begrenzen.⁶

Daher ist es wichtig, sowohl Massnahmen an der Quelle zu ergreifen (Reduktion der THG-Emissionen) als auch gleichzeitig die Auswirkungen vor Ort zu begrenzen (Anpassung an den Klimawandel), um auf diese Weise eine zufriedenstellende Lebensqualität für künftige Generationen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erscheint ein entschlossenes Handeln auf allen Ebenen, von der internationalen bis zur lokalen, unerlässlich, ja sogar zwingend notwendig. Der IPCC betont in diesem Zusammenhang in seiner Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, dass die Stärkung der öffentlichen Politik auf regionaler und lokaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur globalen Begrenzung der globalen Erwärmung und ihrer Auswirkungen darstellen wird⁷. Dies ist umso wichtiger, als der erste Teil des 6. Evaluationsberichts des IPCC (Bericht der Arbeitsgruppe I) davon ausgeht, dass ohne eine sofortige und massive Reduzierung der THG-Emissionen eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf etwa 1,5 °C oder sogar 2 °C schlichtweg unerreichbar ist⁸. Im 3. Teil, der im April 2022 veröffentlicht wurde, wird erklärt, dass die Welt bis zum Ende des Jahrhunderts auf eine Erwärmung von +3,2 °C zusteuert, wenn die derzeitigen politischen Massnahmen nicht verstärkt werden, weshalb es für alle Länder, einschliesslich der Schweiz, umso dringlicher ist, ihre Ambitionen zu erhöhen.

1.2 Internationaler Rahmen

Um die schädlichsten Folgen des Klimawandels zu verhindern, haben sich 196 Länder Ende 2015 auf ein verbindliches Instrument geeinigt, das als Pariser Abkommen bekannt ist⁹. Die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens bestehen darin, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 °C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen, vorzugsweise auf 1,5 °C, die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel zu stärken und die Finanzströme in eine Entwicklung mit geringem THG-Ausstoss zu lenken.

Das Pariser Abkommen legt insbesondere fest, dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Emissionsquellen und Kohlenstoffsenken erreicht werden muss (Art. 4 Abs.

⁶ IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

⁷ 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 ff.*

⁸ IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf) (25.08.2021).

⁹ Nations Unies, 2015 : Accord de Paris, (https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (12.04.2021) ; [=Klimaübereinkommen; SR 0.814.012].

1) damit werden die Grundzüge der langfristigen Klimastrategien festgelegt. In Fortführung des im Kyoto-Protokoll von 1997 festgelegten Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung fordert das Pariser Abkommen die Industrieländer auf, weiterhin eine Führungsrolle zu übernehmen, insbesondere «durch die Übernahme absoluter Emissionsreduktionsziele» (Art. 4 Abs. 4) und durch «Mobilisierung von Mitteln zur Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen aus einer breiten Palette von Quellen» (Art. 9 Abs. 3). In Anbetracht dessen sind alle Vertragsparteien des Pariser Abkommens unter anderem dazu verpflichtet, ein Ziel für die Reduzierung der THG-Emissionen, die sogenannten *nationally determined contributions* (*national festgelegten Beiträge*) (NDC's), mitzuteilen (Art. 4 Abs. 2).

Die 26. Konferenz der Vertragsparteien der UN-Rahmenkonvention für den Klimawandel (COP26) fand vom 31. Oktober bis zum 12. November 2021 in Glasgow statt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten die Vertragsparteien den Glasgower Klimapakt, der zu mehr Ehrgeiz bei der Emissionsreduzierung aufruft und alle Unterzeichnerstaaten auffordert, bis Ende 2022 ihre Reduktionsziele (*NDC's*) für 2030 zu überprüfen. Um die Erwärmung auf 1,5 °C zu begrenzen, müssen die weltweiten Emissionen bis 2030 um 45 % gegenüber dem Stand von 2010 gesenkt werden. Die Vertragsparteien der Rahmenkonvention sind daher aufgerufen, ihre Ambitionen unter Berücksichtigung ihrer Verantwortlichkeiten, Kapazitäten und des jeweiligen Kontexts zu erhöhen. Da die Schweiz ein hoch entwickeltes Land ist, wird von ihr erwartet, dass sie dieses Reduktionsziel um 45 % übertrifft.

Neben dem Pariser Abkommen markiert auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Bedeutung des Klimaschutzes. Die Agenda 2030 wurde 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet und umfasst 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die universell gültig sein sollen. Für den Klimaschutz gibt es ein eigenes Ziel (SDG 13), das die Staaten auffordert, Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen und diese in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einzubeziehen (Ziel 13.2). Die Schweiz setzt die Agenda 2030 hauptsächlich durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung um¹⁰.

Das Ziel, das sich die Europäische Union (EU) gesetzt hat, steht im Mittelpunkt ihres Green Deals für Europa, den die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt hat. Dieser europäische Green Deal soll den Institutionen der Union, insbesondere der Europäischen Investitionsbank, einen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmen für umfangreiche Investitionen in strategische Infrastruktur und wirtschaftliche Aktivitäten bieten, die einen erheblichen Einfluss auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Folgen haben¹¹. Er besteht aus einer Reihe von Massnahmen, welche die EU mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verpflichten soll¹². Zu den Initiativen des Green Deal gehört ein Paket von Gesetzesvorschlägen mit dem Namen «Anpassung an Ziel 55» (englisch: *Fit for 55*), das die Überarbeitung der hauptsächlich Klima-, Energie- und Verkehrsgesetze betrifft und dazu beitragen soll, das Ziel der EU zu erreichen, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % im Vergleich zum Stand von 1990 zu senken. Diese Gesetzesvorschläge wurden im Juli 2021 von der Europäischen Kommission vorgelegt und werden derzeit in verschiedenen Politikbereichen wie Umwelt, Energie,

¹⁰ EDA, 2020, Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: 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).

¹¹ Commission européenne, 2021 : Un pacte vert pour l'Europe, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr) (12.04.2021).

¹² Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Pacte vert pour l'Europe, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/>) (16.05.2022).

Verkehr sowie Wirtschaft und Finanzen diskutiert¹³. Der zweite Teil des Deals besteht aus Instrumenten (Strategien, Aktionspläne, ein [finanzieller und technischer] Mechanismus für einen fairen Übergang usw.), die seit Januar 2020 nacheinander vorgelegt und verabschiedet wurden und sich mit unterschiedlichen, aber komplementären Themen befassen: Biodiversität, Industrie, gerechter [sozialer] Übergang, Energiesanierung, Wälder usw.

Am 30. Juni 2021 hat der Rat der Europäischen Union und davor am 24. Juni 2021 das Europäische Parlament mit 442 Ja-Stimmen, 203 Nein-Stimmen und 51 Enthaltungen das Europäische Klimagesetz¹⁴ verabschiedet. Durch diese Gesetzgebung wird die politische Verpflichtung des Europäischen Green Deals¹⁵, der besagt, dass die EU bis 2050 klimaneutral werden soll, in eine verbindliche Verpflichtung umgewandelt. Sie bietet den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen der Union die Rechtssicherheit und Berechenbarkeit, die sie benötigen, um diesen Übergang zu planen. Nach 2050 wird die EU negative Emissionen anstreben¹⁶.

Länder wie z. B. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Kanada, die skandinavischen Länder, Südafrika oder die USA haben gemäss dem Pariser Abkommen ebenfalls langfristige Klimastrategien beim UNO-Klimasekretariat eingereicht. Die meisten von ihnen bekräftigen darin ihren Willen, weitgehend oder sogar vollständig auf fossile Energieträger wie Erdöl, Erdgas oder Kohle zu verzichten oder bis spätestens Mitte des Jahrhunderts Netto-Null-Emissionen zu erreichen.

1.3 Bundesrahmen

1.3.1 Das CO₂-Gesetz

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) und die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen, auf denen die Klimapolitik des Bundes beruht. Sie legen die Ziele, die Instrumente sowie die Zuständigkeiten für die Umsetzung und Durchführung fest. Sie konkretisieren die internationalen Verpflichtungen zur Klimapolitik im nationalen Recht.

Das derzeit geltende CO₂-Gesetz konzentriert sich auf die Reduktion der THG-Emissionen bis 2020 gemäss der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2014-2020).

Dieses beinhaltet auch das Ziel der Anpassung an den Klimawandel. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat bereits 2012 die Voraussetzungen für eine koordinierte Anpassung geschaffen. Seine Anpassungsstrategie stellt die Anpassungsziele vor, beschreibt die wichtigsten Herausforderungen und legt vorrangige Handlungsfelder fest¹⁷. 2014 hat der Bundesrat einen ersten Aktionsplan zur

¹³ Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022 : Ajustement à l'objectif 55, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>) (16.05.2022).

¹⁴ Das Gesetz ist am 29. Juli 2021 in Kraft getreten.

¹⁵ Das Europäische Klimagesetz ist neben dem Ziel-55-Anpassungspaket und den «sektoriellen» Strategien und anderen Instrumenten der dritte «Teil» des Green Deals.

¹⁶ Règlement (UE) 2021-1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), JO n° L 243 du 9 juillet 2021.

¹⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder: erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bern (BAFU) 2012.

Umsetzung dieser Strategie für den Zeitraum 2014–2019 festgelegt¹⁸. Am Mittwoch, 19. August 2020, hat der Bundesrat den zweiten Aktionsplan zur Anpassung an den Klimawandel für den Zeitraum 2020–2025¹⁹ verabschiedet.

Zu diesem klimaspezifischen Instrument kommen die Massnahmen des Bundes in anderen sektoriellen Politiken und Gesetzgebungen (insbesondere Umwelt, Mobilität, Wasser, Energie, Landwirtschaft oder Forst- und Holzwirtschaft) hinzu, die ebenfalls zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen²⁰.

1.3.2 Revision des CO₂-Gesetzes

Die Schweiz hat das Klimaübereinkommen von Paris, dessen Ziel die Halbierung der THG-Emissionen bis 2030 (gegenüber 1990) ist, am 6. Oktober 2017 ratifiziert.

Die Umsetzung des Reduktionsziels von 50 % bis 2030 auf nationaler Ebene erfordert eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes. Ziel dieser Überprüfung ist es unter anderem, den globalen Temperaturanstieg deutlich unter 2 °C oder sogar auf 1,5 °C zu begrenzen, die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen und die Finanzströme klimaverträglich zu gestalten (hier finden sich die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens wieder).

Am 25. September 2020 wurde eine erste Revision des Gesetzes von der Vereinigten Bundesversammlung verabschiedet. Sie unterlag dem Referendum und wurde vom Volk in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt.

In Bezug auf die Emissionsreduktion sah die Revision des CO₂-Gesetzes vom 25. September 2020 vor, die in der aktuellen Gesetzgebung vorgesehenen Vorkehrungen durch verschiedene Instrumente zu verstärken und zu ergänzen, um das für 2030 gesetzte Ziel zu erreichen²¹.

In Bezug auf die finanziellen Aspekte sah das revidierte Gesetz vom 25. September 2020 die Schaffung des Klimafonds vor, um insbesondere Massnahmen aus dem Gebäudeprogramm, Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Innovationen zugunsten des Klimaschutzes zu fördern.

Diese Ablehnung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 ist als Ablehnung der vorgeschlagenen Massnahmen und nicht des Klimaschutzes zu interpretieren, wie Umfragen im Anschluss an die Abstimmung gezeigt haben²². Diesem zufolge ist eine Mehrheit des Volkes der Ansicht, dass entschieden gegen den Klimawandel vorgegangen werden muss, da dieser schwere Schäden und hohe Kosten verursacht²³.

¹⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2014-2019: zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, Bern (BAFU) 2014.

¹⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020-2025, Bern (BAFU) 2020.

²⁰ Siehe insbesondere: Klimastrategie Landwirtschaft, BLW 2011; Energiestrategie 2050, BFE 2018; Strategie nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030); Waldpolitik, BAFU (2013).

²¹ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz revidiert; BBI 2020 7607).

²² Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Erläuternder Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Vernehmlassungsentwurf für die Revision des CO₂-Gesetzes, S. 5 (17.12.2021).

²³ Für eine Zusammenfassung der Konsequenzen des Neins zum CO₂-Gesetz, vgl. Website des BAFU (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/auslaufende-massnahmen.html>) (09.08.2021).

Um ein Regulierungsvakuum zu vermeiden, hat das Parlament am 17. Dezember 2021 beschlossen, die unbestrittenen Instrumente des CO₂-Gesetzes sowie das Reduktionsziel der Schweiz bis Ende 2024 zu verlängern, woraufhin der Bundesrat die entsprechende Revision der CO₂-Verordnung verabschiedete²⁴.

Für die Zeit nach 2024 hat der Bundesrat am 17. Dezember 2021 einen neuen Entwurf zur Gesamtrevision des CO₂-Gesetzes in die Vernehmlassung gegeben, die am 4. April 2022 endete²⁵.

Die Unsicherheiten in Bezug auf die Entwicklungen der nationalen Klimapolitik und ihrer Instrumente, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, unterstreichen noch mehr die Notwendigkeit der Umsetzung von Klimastrategien auf kantonaler und kommunaler Ebene, die durch eine nachhaltige Finanzierung unterstützt werden. Denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass jede Ebene in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Teil zum Klimaschutz und zur Anpassung beiträgt.

1.3.3 Langfristige Klimastrategie des Bundes

Das Pariser Abkommen verlangt von seinen Vertragsparteien auch die Entwicklung einer langfristigen Klimastrategie. 2019 gab der Bundesrat im Rahmen der Diskussionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seine Entscheidung bekannt, sein Ziel für die Reduktion der THG-Emissionen bis 2050 auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nach oben zu korrigieren²⁶. Am 28. August 2019 präzisierte er dieses Ziel und beschloss, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr THG in die Atmosphäre freisetzen darf, als natürliche und künstliche Senken aufnehmen und speichern können²⁷. Die Menge der unvermeidbaren Emissionen in den Bereichen Industrie, Abfall und Landwirtschaft müssen durch Speicherung in natürlichen und künstlichen Senken «neutralisiert» werden. So soll bis zu diesem Zeitpunkt eine Netto-Null-Emission erreicht werden. Mit dem Ziel der Netto-Null-Emissionen trägt der Bundesrat den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC Rechnung, wonach bereits bei einer durchschnittlichen Erwärmung von 1,5 °C mit schwerwiegenden Auswirkungen auf den Menschen und die Biodiversität zu rechnen ist²⁸.

Der Bundesrat konkretisierte diese Verpflichtung in seiner langfristigen Klimastrategie vom 27. Januar 2021, die den Weg zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 aufzeigt und 10 strategische Grundsätze formuliert, denen die klimapolitischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in den kommenden Jahren folgen sollen²⁹. Die im Herbst 2020 veröffentlichten

²⁴ Für weitere Informationen zu dieser Revision : Website des BAFU (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88623.html>) (10.08.2022).

²⁵ Für weitere Informationen zu dieser Revision : Website des BAFU (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86492.html>) (10.08.2022).

²⁶ Priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

²⁷ Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. August 2019: *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050*, in Confédération suisse, Berne (2019), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76206.html>) (12.04.2021).

²⁸ GIEC, 2019 : Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, 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 et T. Waterfield].

²⁹ Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

Energieperspektiven 2050+ des Bundesamts für Energie (BFE) bilden ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Klimastrategie der Schweiz³⁰.

1.3.4 Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)»

Am 27. November 2019 wurde vom Verein Klimaschutz Schweiz die Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» eingereicht. Diese Initiative zielt darauf ab, den Klimaschutz sowie das Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 in der Bundesverfassung zu verankern³¹. Der Bundesrat hat am 2. September 2020 einen direkten Gegenentwurf zur Initiative eingereicht³².

Am 25. April 2022 verabschiedete die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative in Form eines Rahmengesetzes, dessen Ziele in Gesetzen, in denen Massnahmen festgelegt werden, und in erster Linie im CO₂-Gesetz, umzusetzen sind.³³ Der Bundesrat hat am 3. Juni 2022 zum indirekten Gegenentwurf der Kommission Stellung genommen.³⁴ Am 24. Juni 2022 hat sich die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates ebenfalls für den indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative ausgesprochen³⁵.

1.3.5 Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen

Ein letzter interessanter Beitrag auf Bundesebene, der hier zu nennen ist, ist die Vollzugsverordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Schweizer Unternehmen, zu welcher der Bundesrat am 30. März 2022 das Vernehmlassungsverfahren eröffnete. Diese Verordnung präzisiert die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange. Sie sieht die verbindliche Umsetzung der international anerkannten Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Klimaberichterstattung (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]) durch Schweizer Grossunternehmen vor³⁶.

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest, dass je mehr, relevanter und vergleichbarer die Risiken und Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Schweizer Grossunternehmen auf das Klima publiziert werden, Investorinnen und Investoren, Kundinnen und Kunden, Versicherte Personen, Politikerinnen und Politiker und Aufsichtsbehörden umso besser informierte Entscheide treffen können. Dies kann dazu beitragen, die Finanzströme gemäss den internationalen

³⁰ OFEN, Perspectives énergétiques 2050+: résumé des principaux résultats, Berne (2020).

³¹ Verein Klimaschutz Schweiz, Erläuternder Bericht der Initiantinnen und Initianten zur Volksinitiative für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative), Zürich (2019) (<https://gletscher-initiative.ch/fr/>) (13.04.2021).

³² Bundesrat, Medienmitteilung vom 2. September 2020: *Initiative pour les glaciers : le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct*, in Confédération suisse, Berne (2020), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80266.html>) (12.04.2021).

³³ Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, FF 2022 1536

³⁴ Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 2022, FF 2022 1540

³⁵ Medienmitteilung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24.06.2022 (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20210055>) (09.08.2022).

³⁶ Bundesrat, Mitteilung vom 30. März 2022: *Bundesrat eröffnet Vernehmlassung über Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen*, in Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern (2022), (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87790.html>) (15.05.2022).

Verpflichtungen der Schweiz in klimaverträglichere Aktivitäten zu lenken und damit die THG-Emissionen zu reduzieren³⁷.

1.4 Rolle der Kantone

Der Vollzug des CO₂-Gesetzes fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit des Bundes, mit der wichtigen Ausnahme der Artikel 9 (Massnahmen an Gebäuden) und 41 (Aus- und Weiterbildung), die den Kantonen eine wichtige Rolle in den Bereichen energetische Massnahmen an Gebäuden und Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern zuweisen.

Der helvetische Föderalismus und der Querschnittscharakter der Klimapolitik stärken die Rolle der Kantone und der Gemeinden zusätzlich. Die Kantone haben nämlich ausschliessliche oder geteilte Zuständigkeiten in einer ganzen Reihe von Bereichen der öffentlichen Politik, die sich auf die Erreichung der Ziele der Emissionsminderung und der Anpassung an den Klimawandel auswirken: Energie, Mobilität, Raumplanung, Abfallbewirtschaftung, Umweltschutz, Landwirtschaft usw. In all diesen Bereichen stellt die langfristige Strategie des Bundes den Grundsatz auf, dass «Bund und Kantone ihre Planungsaktivitäten auf die Erreichung von Netto-Null ausrichten» (6. Grundsatz).

Den Kantonen und Gemeinden kommt beim Aufbau einer ökologischeren Gesellschaft in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Institutionen, Unternehmen, Verbänden und der Bevölkerung eine entscheidende Rolle zu. Die allgemeinen Ziele zur Senkung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel können nur durch die Anstrengungen aller Kantone erreicht werden, da ihre Rolle bei dieser gemeinsamen Aufgabe von entscheidender Bedeutung ist.

Die Kantone sind sich ihrer Verantwortung vollkommen bewusst und haben nicht auf die Revision des CO₂-Gesetzes gewartet, um die Führung zu übernehmen und ihre Rolle in allen Bereichen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, wahrzunehmen, sei es durch ihre Energiestrategie, den Ausbau der Mobilitätsinfrastrukturen oder Massnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Biodiversität. Seit etwa 5 Jahren haben fast alle Kantone Klimastrategien oder Klimapläne entwickelt, mit denen diese sektoriellen Strategien gestärkt, unterstützt und gefördert werden sollen. Dies trifft beispielsweise auf die Kantone Genf, Waadt, Freiburg, Bern, Basel-Landschaft, Zürich und Luzern zu. Die überwiegende Mehrheit der kantonalen Regierungsprogramme hat ein Ziel im Zusammenhang mit dem Klima integriert.

Angeregt durch Volksinitiativen und parlamentarische Motionen wurden in einigen Kantonen Schritte eingeleitet, um den Klimaschutz sowie Reduktions- und Anpassungsziele in den Kantonsverfassungen zu verankern (Bern, Luzern, Basel-Landschaft, Waadt, Glarus, Appenzell-Ausserrhoden). Der Kanton Genf ist der erste Kanton, der seit 2012 über einen Verfassungsartikel zum Klima verfügt (Art. 158 KV/GE). Die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich haben zum Beispiel kürzlich mit 67,1 % Ja-Stimmen der Aufnahme eines Verfassungsartikels zugestimmt, der dem Kanton und den Gemeinden den Auftrag erteilt, sich für die Begrenzung des Klimawandels und seiner Auswirkungen einzusetzen. Der Kanton Wallis hat durch einen Beschluss des Staatsrats vom 2. Juni 2022 die öffentliche Vernehmlassung zu seinem Vorentwurf für ein Klimagesetz eingeleitet. Ähnlich wie der Freiburger Gesetzentwurf legt der Text Klimaziele fest und bietet eine Rechtsgrundlage zur Unterstützung der notwendigen Massnahmen. Die kantonalen Klimaziele werden an die des Bundes angeglichen. Der Kanton verpflichtet sich auch, seine indirekten Emissionen stark zu reduzieren sowie die Beherrschung der Auswirkungen des Klimawandels zu verbessern. Die direkten Emissionen der Kantonsverwaltung Wallis sollen bis 2040

³⁷ Eidgenössisches Finanzdepartement, Erläuternder Bericht vom 30. März 2022 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange, S. 11, Kap. 4.3.

auf Netto-Null reduziert werden. Der Vorentwurf des Gesetzes sieht die Erstellung eines kantonalen Klimaplanes vor, in dem Massnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel festgelegt werden. Zur Finanzierung von Grossprojekten schlägt der Staatsrat die Bildung einer Klimareserve mit einer Anfangsdotierung von 150 Mio. Franken aus dem Staatsvermögen vor.

Darüber hinaus arbeiten die Kantone aktiv und freiwillig miteinander zusammen. Die kantonale Koordination rund um das Thema Klima ist bereits aktiv und wird laufend verstärkt. Auf Bundesebene finden im Rahmen einer vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geleiteten Koordinationskonferenz halbjährliche Treffen aller Schweizer Kantone zum Thema Anpassung an den Klimawandel statt. Speziell im Energiebereich vereint die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) ebenfalls alle Kantone, um die Zusammenarbeit in Energiefragen zu koordinieren und die gemeinsamen Interessen der Kantone zu vertreten. Auf der Ebene der lateinischen Kantone gibt es eine Koordination auf der Ebene der für die Klimapläne zuständigen Einheiten, die sich in regelmässigen Treffen konkretisiert, die zusätzlich zur Westschweizer Konferenz der Vorsteher der Umweltämter (CREPE) stattfinden. Diese Koordination resultiert unter anderem in gemeinsamen Projekten, darunter zuletzt die Schaffung einer gemeinsamen Kommunikationsplattform der Westschweizer Kantone (geplante Eröffnung im September 2022).

1.5 Regierungsprogramm des Kantons Freiburg

1.5.1 Legislaturperiode 2017-2021

Der Staatsrat hat das Klima zu einer der Herausforderungen der Legislaturperiode 2017-2021 gemacht und unter anderem erklärt, dass er «eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.) ausarbeiten [muss]»³⁸. In diesem Sinne hat er zwei Ziele definiert, auf die er seine Klimapolitik bei seinem ganz dem Klimathema gewidmeten Arbeitstag im November 2019 stützen wird:

- > Sicherstellen der Anpassungsfähigkeit des Kantonsgebiets an den Klimawandel;
- > Aufgabe der Abhängigkeit von fossiler Energie und Halbierung der THG-Emissionen bis 2030. Bis im Jahr 2050 soll der Kanton Freiburg die Klimaneutralität erreichen,

womit er sich an die Ziele des Bundes anpasst (*siehe Kapitel 1.3.3*).

1.5.2 Legislaturperiode 2022-2026

Das Programm für die neue Legislaturperiode enthält 5 strategische Achsen, von denen sich die dritte auf den ökologischen Wandel bezieht. Es geht für den Freiburger Staatsrat darum, eine Klimapolitik umzusetzen, die unseren Lebensraum bewahrt, und das Energie- und Mobilitätsmanagement im Sinne der Nachhaltigkeit und zum Wohle der Freiburger Bevölkerung anzupassen. Der Klimaplan und die Ressourcenschonung sind ein Hauptelement dieser Achse. Das Thema bleibt also mehr denn je aktuell und der Staatsrat ist weiterhin von der Notwendigkeit der beiden oben genannten Ziele, die er sich 2019 setzte, überzeugt.

³⁸ Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021, Staat Freiburg, SK 2017.

1.6 Kantonale parlamentarische Vorstösse

Zum Thema Klima wurden nacheinander mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht. In chronologischer und nicht erschöpfender Reihenfolge sind zu nennen:

- > Resolution 2019-GC-15 *Resolution für das Klima*;
- > Anfrage 2019-CE-19 *Was macht der Kanton Freiburg für das Klima?*;
- > Motion 2019-GC-44 (siehe weiter unten) *Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt*;
- > Postulat 2019-GC-45 *Klimaschutz in Land- und Forstwirtschaft*;
- > Postulat 2019-GC-75 *Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität*;
- > Resolution 2019-GC-143 *Generalstände des Klimas für den Kanton Freiburg*;
- > Postulat 2019-GC-169 *«ESG & Klima» - Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg PKSPF*;
- > Motion 2020-GC-9 *Klimaschutz / Schutzartikel in die Verfassung*;
- > Volksmotion 2020-GC-83 (siehe weiter unten) *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg*;
- > Motion 2020-GC-111 *Anpassung der Wälder angesichts von Borkenkäfer und Klimawandel*;
- > Postulat 2020-GC-185 *Klimaneutrales Kantonsparlament*;
- > Anfrage 2021-CE-46 *Auswirkungen von Lastwagen auf Verkehrssicherheit, Klima und Lärm: Regelmässiges Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit*;
- > Anfrage 2021-CE-48 *Strategie im Lebensmittelbereich, Klimaplan und Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg: Wo bleibt die Kohärenz?*;
- > Resolution 2021-GC-124 *Klimanotstand*;
- > Resolution 2021-GC-125 *Der Grosse Rat deklariert die Dringlichkeit der Bedrohung unseres Lebensraums und der Biodiversität durch die Klimaerwärmung und der zugrunde liegenden Umweltverschmutzung und favorisiert Lösungen, welche auf die Dimensionen der Nachhaltigkeit Rücksicht nehmen*;
- > Anfrage 2022-CE-34 *Ein wissenschaftlicher Ausschuss zur Begleitung der Klimastrategie des Kantons Freiburg?*;
- > Anfrage 2022-GC-53 *Kantonaler Klimaplan KKP - Strategie und Massnahmenplan 2021/2026 – Blackout*;
- > Motion 2022-GC-93 *Nachhaltige Investitionen bei der Pensionskasse des Staates*;
- > das Postulat 2022-GC-98 *Auf dem Weg zur Berücksichtigung von THG-Emissionen bei staatlichen Investitionen*;
- > Motion 2022-GC-99 *Fonds für die CO₂-Sequestrierung und -Reduktion*.

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 Klimabestimmungen müssen mindestens enthalten:

- > die Festlegung eines kantonalen Klimaziels;
- > die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplanes, der die verschiedenen betroffenen Bereiche 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. Dies ist der Zweck der vorliegenden Botschaft.

Unter den besonderen parlamentarischen Geschäften wurde am 25. Mai 2020 die Volksmotion mit dem Titel *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg* (2020-GC-83) eingereicht. Diese Volksmotion, die von der Jugendbewegung *Klimastreik Freiburg* und dem Verein *Klima-Grosseltern Freiburg* lanciert wurde, schlägt vor, 500 Millionen Franken aus dem Kantonsvermögen zu entnehmen. Diese Summe muss innerhalb von 10 Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes, das diese Ausgaben einführt, investiert werden. Das Ziel dieser Motion ist es, eine konstruktive und konkrete Antwort auf eine Häufung von Krisen zu geben, indem sie Massnahmen vorschlägt, welche die unerlässliche Senkung der durch fossile Energien verursachten Kohlenstoffemissionen begünstigen und gleichzeitig eine sofortige Unterstützung der Freiburger Wirtschaft nach der durch das Coronavirus verursachten Krise ermöglichen, und zwar mit dem Ziel, eine maximale Wirkung dieser Massnahmen zu erzielen. Die Motion ist auch eine Aufforderung an den Grossen Rat, angesichts der Folgen der ökologischen und sozioökonomischen Krisen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie rasch Verantwortung zu übernehmen. Die Motionäre erinnern in diesem Zusammenhang an die Resolution des Grossen Rates vom 6. Februar 2019, in der «... der Staatsrat aufgefordert wird, die notwendigen finanziellen Mittel für die Reduktion der Kohlenstoffemissionen bereitzustellen ...».

In seiner Antwort vom 8. Juni 2021 gibt der Staatsrat an, die von den Motionärinnen und Motionären verspürte Dringlichkeit gegenüber der Klimaproblematik und das daraus folgende Anliegen zu verstehen, dieses Thema als oberste Priorität der Finanzpolitik des Kantons zu behandeln. Damals war er der Ansicht, dass die bereits vorhandenen, geplanten oder in der Entwicklung befindlichen politischen Massnahmen sowie die Beträge, die dafür bereitgestellt werden oder werden sollen, das in der Volksmotion festgelegte finanzielle Ziel bereits erfüllten und führte zudem aus, dass damit zusätzliche Bemühungen nicht ausgeschlossen würden. Zudem wies er darauf hin, dass dies zusätzliche Anstrengungen nicht ausschliesse. In der Tat erinnerte der Staatsrat daran, dass er insbesondere in den Bereichen Biodiversität, Landwirtschaft, Wald, Wasser, öffentlicher Verkehr, sanfte Mobilität und nachhaltige Entwicklung über einen Zeitraum von 5 Jahren einen Betrag von 486,74 Millionen Franken eingesetzt hat und erklärte, er diskutiere derzeit über die Möglichkeit, über denselben Zeitraum insgesamt einen Betrag von 557,84 Millionen Franken zu bewilligen. Hinzu kam ein Investitionskredit für die energetische Sanierung des staatlichen Immobilienbestands, der dem Grossen Rat bis Ende des Jahres vorgelegt werden sollte. Aus diesen Gründen hatte der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion abzulehnen und gleichzeitig den Grossen Rat aufzufordern, die in Entwicklung befindlichen Strategien zu unterstützen, die zum Schutz der Umwelt und des Klimas beitragen werden. Am 10. September 2021 lehnt das Parlament die Berücksichtigung dieser Motion ab und verabschiedet am selben Tag die Gewährung des Verpflichtungskredits für die Umsetzung des KKP.

Eine dritte Motion muss hier erwähnt werden, es handelt sich um die Motion 2022-GC-99 über die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Massnahmen zur CO₂-Sequestrierung und -Reduktion. Darin stellen die Motionäre fest, dass die Lebensdauer von CO₂ relativ lang ist (> 500 Jahre) und dass die Reduktion der Emissionen an der Quelle allein nicht ausreicht, um die Auswirkungen der globalen Erwärmung zu bekämpfen. Daraus folgt, dass ihrer Meinung nach CO₂ sequestriert und gespeichert

werden muss, um die Konzentration in der Atmosphäre zu verringern und so die Auswirkungen des Klimawandels zu reduzieren. Die Mittel des Fonds, dessen Einrichtung zu diesem Zweck beantragt wird, sollen einerseits zur Finanzierung von Massnahmen zur Revitalisierung natürlicher Standorte (Moore, Auen, Wälder usw.) und andererseits zur Entwicklung von Technologien zur Emissionssequestrierung und -reduktion durch Freiburger Hochschulen und Unternehmen sowie zur Unterstützung der Landwirtschaft im Hinblick auf die Erhaltung der Böden bereitgestellt werden.

1.7 Klima und nachhaltige Entwicklung

Der Kampf gegen den Klimawandel ist eines der 17 Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, wird aber von vielen institutionellen Akteuren gesondert und umfassend behandelt, da er einen spezifischen und dringlichen Charakter hat. Der Staat Freiburg hat sich für eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung entschieden, die der Staatsrat bereits angenommen und der Grosse Rat verabschiedet hat und die in Bezug auf die Klimapolitik weitgehend auf den kantonalen Klimaplan verweist.³⁹

Die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an solche Veränderungen, die in der Agenda 2030 (Ziel für nachhaltige Entwicklung 13, abgekürzt SDG 13) und in sektoriellen Politiken wie der Energie- und Mobilitätspolitik festgelegt ist, wird somit durch den vorliegenden Gesetzesentwurf konkretisiert. Als wichtiger Faktor der nachhaltigen Entwicklung muss die Klimapolitik unter Berücksichtigung der aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gestaltet werden, wie es der Entwurf des Klimagesetzes in Artikel 3 Abs. 1 Bst. d vorsieht. Umgekehrt werden einige der Massnahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung zur Verringerung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (Energieeffizienz, Kreislauf- und verantwortungsvolle Wirtschaft, nachhaltige Urbanisierung usw.).

Auf organisatorischer Ebene entspricht die Aufteilung der kantonalen Strukturen weitgehend derjenigen auf Bundesebene, die ihrerseits auf einem politischen Willen beruht und für die Klimathematik auf den gesetzlichen Bestimmungen des CO₂-Gesetzes basiert, wonach die Vollzugsbehörde für das genannte Gesetz das BAFU ist.

So ist auf kantonaler Ebene die für das Klima zuständige Sektion in das Amt für Umwelt (AFU) integriert, ebenso wie die Klimaabteilung Teil des BAFU ist; die Energieaspekte werden auf kantonaler Ebene im Amt für Energie (AfE) bzw. im Bundesamt für Energie (BFE) behandelt. Auf Bundesebene ist die Thematik der nachhaltigen Entwicklung dem Amt für Raumentwicklung (ARE) zugeordnet, aber auch direkt dem Bundesrat über zwei Delegierte des Bundesrates für die Agenda 2030. Auf kantonaler Ebene ist diese Thematik dem Generalsekretariat der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zugeordnet.

1.8 Vom Staat unternommene Aktivitäten

1.8.1 Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen

Verschiedene klimaschonende Aktionen und Massnahmen wurden bereits vom Staatsrat sowie von den kantonalen Verwaltungseinheiten im Rahmen mehrerer bereits bestehender sektorieller und sektorübergreifender Politiken unternommen, die von eigenen Finanzierungen profitieren. Dazu gehören die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, der Sachplan Velo, die Park-and-Ride-Anlagen, der Sachplan Gewässerbewirtschaftung, die Biodiversitätsstrategie (in

³⁹ Siehe Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg 2021–2031, RUBD / heute RIMU 2020

Ausarbeitung) oder verschiedene Projekte in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft wie die Bewässerungsprojekte, der Aktionsplan zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft oder der Aktionsplan zur Förderung des Biolandbaus im Kanton Freiburg. Da es nicht die Aufgabe dieser Botschaft ist, alle diese Politiken im Detail zu beschreiben, werden im Folgenden nur einige Beispiele erläutert.

Der Staatsrat hat 2017 das Freiburger Gebäudeprogramm entwickelt, dessen Ziel es ist, den Energieverbrauch von Gebäuden zu senken und einen grossen Teil der fossilen Energien (Heizöl und Gas), die zur Beheizung genutzt werden, durch den Einsatz erneuerbarer Energien zu ersetzen.⁴⁰

Das Gebäudeprogramm wird sowohl aus den Erträgen der eidgenössischen CO₂-Abgaben (Globalbeiträge) über den kantonalen Energiefonds als auch durch kantonale Beiträge finanziert. Es subventioniert energetische Sanierungsprojekte im Gebäudebereich, 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 Energienutzung und die Nutzung erneuerbarer Energien als Ersatz für fossile Energieträger bei.

Im Jahr 2021 hat das Amt für Energie (AfE) dank eines zusätzlichen Finanzbeitrags im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm mehr als 49 Millionen Franken für die verschiedenen Massnahmen dieses Programms bereitgestellt. Zudem wurde das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe; SGF 770.1) geändert, um die Verwendung fossiler Brennstoffe bei Neubauten und der Renovierung bestehender Heizsysteme zu begrenzen. Staat und Gemeinden müssen beim Bau von neuen Gebäuden und der Sanierung der Hülle bestehender Gebäude mit gutem Beispiel vorangehen.

Was die allgemeine und berufliche Bildung betrifft, so wird die Klimathematik in den Lehrplänen und in den verschiedenen offiziellen Lehrmitteln berücksichtigt; diese Initiativen im Bildungsbereich ergeben sich insbesondere aus der kantonalen Strategie für nachhaltige Entwicklung, in der das Klima einer der behandelten Aspekte ist. Darüber hinaus entwickeln die verschiedenen Freiburger Schulen regelmässig Projekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und/oder dem Klimaschutz, wie z. B. Null-Abfall-Workshops, die Anlage eines Biotops oder die Entwicklung eines «Low Energy»-Projekts – die wenigen hier genannten Beispiele sind bei weitem nicht erschöpfend.

Im Bereich der Mobilität verfolgt der Staatsrat seit mehreren Jahren eine Politik zur Förderung der nachhaltigen Mobilität, zur Erhöhung des Anteils an sanfter Mobilität und zur Verlagerung auf die öffentlichen Verkehrsmittel. Entsprechend sind die Förderung der sanften Mobilität und der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes – durch den Staat Freiburg kofinanziert – vorrangig. So wurde auch das Angebot im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel in den letzten 10 Jahren sehr stark erweitert.

Die Investitionen im Zusammenhang mit dem Gebäudeprogramm, dem Sachplan Velo und der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs für den Zeitraum von 2022-2026 wurden auf rund 275 Millionen Franken geschätzt. Der Staat plant, im selben Zeitraum rund 35 Millionen Franken für andere klimaschonende Massnahmen bereitzustellen, wie z. B. bestimmte Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die künftige kantonale Waldstrategie zur Anpassung an den Klimawandel, das Programm zur Wasserversorgung auf den Alpen oder landwirtschaftliche Bewässerungsprojekte.

1.8.2 Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik

Der Staatsrat ist sich der entscheidenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bewusst und hat das Klima zu einer der Prioritäten der Legislaturperiode 2017 – 2021 gemacht; diese Ausrichtung wird im Regierungsprogramm der aktuellen Legislaturperiode bestätigt.

⁴⁰ SdE, 2021, Das Gebäudeprogramm Freiburg, (<https://www.leprogrammebatiments-fr.ch/de/>) (07.07.2022).

Um diese Absicht in die Tat umzusetzen, wurde beim Amt für Umwelt (AfU) im Mai 2018 eine Projektleiterin angestellt. Das dem AfU angegliederte Team wurde dann 2019 und 2021 durch die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten und befristet beschäftigtem Personal im Rahmen der Schaffung der Klimasektion erweitert. Auch Mandate für externe Unterstützung wurden entsprechend der zu erreichenden Meilensteine erteilt: Erstellung einer CO₂-Bilanz, partizipative Workshops, technische Beratung und Unterstützung.

Zu den ersten Massnahmen gehörte die Erstellung einer Bilanz der Kohlenstoffemissionen auf Kantonsebene. Es ging darum, ein Inventar der THG-Emissionen zu erstellen, die durch die Aktivitäten der Freiburgerinnen und Freiburger innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets verursacht werden. Diese Bilanz wurde durch eine Analyse der Risiken und Chancen des Klimawandels für den Kanton in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Sektoren (Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Biodiversität, Wälder usw.) ergänzt. Dies diente als Grundlage für die Ausarbeitung der sektoriellen Ziele sowie der Massnahmen und Aktionen, die den unten dargestellten Massnahmenplan bilden.

Der kantonale Klimaplan 2021-2026⁴¹ ist das Ergebnis eines iterativen Erarbeitungsprozesses und 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). Er wurde vom Staatsrat Ende 2020 in die Vernehmlassung gegeben und am 8. Juni 2021 verabschiedet. Um die Finanzierung der Umsetzung zwischen 2022 und 2026 sicherzustellen, wurde dem Grossen Rat ein Antrag auf einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 21 Millionen Franken vorgelegt, den dieser am 10. September 2021 genehmigte.

Der Klimaplan wird sich mit dem Inkrafttreten des KlimG weiterentwickeln müssen. Insbesondere soll seine strategische Dimension weiter ausgebaut werden, mit der Absicht, eine globale Vision der Bemühungen des Kantons zu entwickeln, einschliesslich im Rahmen der wirkungsstarken sektoriellen Politiken. Dabei ist diese Dimension deutlich vom operativen Teil, den der kantonale Massnahmenplan darstellt und der beibehalten wird, zu unterscheiden.

Dieser Plan der ersten Generation enthält 115 konkrete Massnahmen und zielt darauf ab, Pilotprojekte in Bereichen mit grosser erwarteter Hebelwirkung anzustossen und zu unterstützen, aber auch die bereits auf staatlicher Ebene durchgeführten Programme und Aktionen zu verstärken sowie eine wirksame Koordination mit anderen sektoriellen und sektorübergreifenden Politiken und Strategien, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Energie oder Bauwesen, zu gewährleisten. Der aktuelle KKP ist in 2 Bereiche und 7 Achsen gegliedert. Der erste Pfeiler beinhaltet das Thema *Anpassung*, d. h., die erforderlichen 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 beinhaltet das Thema *Verminderung*, wozu die Massnahmen zur Verminderung und Lagerung von THG zählen, mit dem Ziel, der Klimaerwärmung Einhalt zu gebieten. Er besteht aus 4 Achsen: «Mobilität», «Energie und Gebäude», «Landwirtschaft und Ernährung» sowie «Konsum und Wirtschaft». Eine transversale Achse vervollständigt die beiden Pfeiler und verstärkt den sektorübergreifenden Charakter des Aktionsplans. Sie beinhaltet Massnahmen zur Koordination, Sensibilisierung und Kommunikation, die sich auf alle Sektoren beziehen. Jede spezifische und transversale Achse wird in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels, den damit verbundenen Emissionen (für die Massnahmen zur

⁴¹ Der Staatsrat lanciert seinen Klimaplan: 115 Massnahmen zur Bewältigung einer der grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (2020), <https://www.fr.ch/de/rimu/afu/news/der-staatsrat-lanciert-seinen-klimaplan-115-massnahmen-zur-bewaeltigung-einer-der-groessten-herausforderungen-des-21-jahrhunderts> (07.07.2022).

Verminderung), den spezifischen Zielen und den Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, detailliert beschrieben. Neben der Festlegung und Priorisierung von Massnahmen bestimmt der kantonale Massnahmenplan auch die Ziele, die zuständigen Behörden und den Finanzbedarf für eine kantonale Klimapolitik, die den Herausforderungen des Klimawandels gewachsen ist.

Der Massnahmenplan enthält zunächst einen Bericht, der die Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels in den verschiedenen Klimaszenarien und die Massnahmen zur Verringerung der Emissionen und zur Anpassung an die Auswirkungen zusammenfasst. Zudem stellt er eine auf Expertenmeinung gegründete Klimastrategie vor. Am Ende des Dokuments werden der geplante Monitoringprozess und Empfehlungen für die Implementierung des KKP vorgestellt.

Da das Jahr 2021 ein Pilotjahr darstellt, konnten die sogenannten «dringlichen» Massnahmen des KKP eingeleitet werden. So wurden insbesondere Massnahmen zur Gewährung von Subventionen für die Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen, die Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von Biotopen, die Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos, die Förderung des lokalen Tourismus und regionaler Produkte, die Begrenzung der Heiztemperatur öffentlicher Gebäude oder die THG-Reduktion in Kläranlagen eingeleitet. Dieser KKP der ersten Generation, insbesondere die Umsetzung seiner Massnahmen, wird streng überwacht. Entsprechend der angenommenen iterativen Logik muss das Programm regelmässig angepasst werden, um die Erreichung der Klimaziele gewährleisten zu können.

Die Beträge, die für die Erstellung des KKP zur Verfügung gestellt werden, sind zwischen 2018 und 2021 gestiegen. Sie stiegen von 50 000 Franken im Jahr 2018 auf über 115 000 Franken im Jahr 2019 und bis auf 200 000 Franken im Jahr 2020. Im Jahr 2021 wurden dem Klima zusätzliche Mittel gewidmet, um Massnahmen des KKP vorzeitig umzusetzen. Insgesamt wurden der Laufenden Rechnung des AfU im Jahr 2021 1 250 000 Franken zur Finanzierung von Hilfskräften (439 000 Franken) und zur Beauftragung von Studien oder Dienstleistungen Dritter (811 000 Franken) zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen noch 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan Freiburger Wirtschaft COVID19. Wie im Mechanismus des Konjunkturprogramms vorgesehen, erstreckt sich dieses Paket über zwei Jahre und steht bis Ende 2022 zur Nutzung bereit. Insgesamt wurden im Jahr 2021 1 368 848 Franken ausgegeben. Der für 2022 im Rahmen des Verpflichtungskredits bewilligte Betrag beläuft sich auf 2 110 900 Franken. Es umfasst insbesondere die Einstellung von 3 VZÄ mit befristeten Verträgen für die allgemeine Umsetzung und die Koordination des KKP. Darüber hinaus wurden folgende VZÄ an Hilfspersonal für die Umsetzung der Massnahmen zugewiesen: 0,3 VZÄ in Grangeneuve, 0,3 VZÄ im HBA und 0,9 VZÄ im AfU. Dieses Hilfspersonal ergänzt die 0,8 VZÄ mit unbefristeten Verträgen, die aus dem ordentlichen Budget finanziert werden, das der Klimasektion des AfU angegliedert ist.

Die Summe des Finanzbedarfs für jede Massnahme des KKP setzt sich aus einem Gesamtpaket für die Ausgaben für den Zeitraum 2021-2026 zusammen. Insgesamt wurden die Kosten für die Umsetzung dieser ersten Generation des KKP auf 22,8 Millionen Franken geschätzt⁴². Diese Schätzung wurde vorgenommen, indem alle Verwaltungseinheiten, die an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind, angefragt wurden. Es ist zu betonen, dass dieser Betrag nicht die gesamte Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes abdeckt, da einige Massnahmen nicht in den 115 Massnahmen des KKP der ersten Generation enthalten sind.

Eine letzte Aktion, die hier erwähnt werden sollte, ist die Einrichtung der Website **meinklimaplan.fr.ch**, deren Ziel es ist, alle Beteiligten (Gemeinden, Unternehmen, Kantonsverwaltung, Schulen und Bürgerinnen und Bürger) im Kanton Freiburg für Klimafragen zu

⁴² Diese Gesamtsumme umfasst die Beträge für die Umsetzung des Klimaplanes und für Massnahmen, die bereits über das Budget 2021 finanziert wurden (1 790 000 Franken).

sensibilisieren, zu schulen, zu informieren und zu engagieren. Bildung und Information sind in der Tat starke Hebel, um die Fähigkeiten der Menschen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu denken und zu handeln. In diesem Sinne wollte der Staat unverzüglich, d. h. noch vor der Verabschiedung einer gesetzlichen Grundlage oder eines Aktionsplans, ein Instrument entwickeln. Der Staatsrat war der Ansicht, dass die in diesem Rahmen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten einen aktiven Beitrag zu einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Gesellschaft ermöglichen würden, die in der Lage ist, dem Klimawandel zu begegnen. Der Erfolg dieser in Zusammenarbeit mit den verschiedenen institutionellen Ebenen und privaten Partnern entwickelten Plattform hat übrigens zu einem interkantonalen Projekt geführt, das die Weiterentwicklung der bestehenden Website zu einer gemeinsamen Plattform der Westschweizer Kantone zum Ziel hat. Der Start des gemeinsamen Projekts ist für Herbst 2022 geplant.

1.9 Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns

Sollten die gemeinsamen Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen (-50 % der THG von 1990 bis 2030 und Netto-Null-Emissionen bis 2050) und zur globalen Temperaturstabilisierung (max. +2°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter) nicht erreicht werden, hätte dies schwerwiegende Folgen für das Leben auf der Erde und erst recht für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft. Die Kosten des Nichtstuns sind aufgrund der Komplexität der Prozesse schwer zu quantifizieren. Die Schätzung dieser Kosten stellt eine methodische Herausforderung dar. In vielen Bereichen verursacht der Klimawandel Kosten, die nicht auf der Grundlage von Marktpreisen ermittelt werden können. Dazu gehören Auswirkungen auf die Ökosysteme, die Biodiversität oder generell auf die Gesamtheit der Natur, der Landschaft oder auch des kulturellen Erbes. Der Hauptvorteil der Klimapolitik besteht darin, dass diese Auswirkungen und die damit verbundenen Kosten verringert werden können. Der Klimawandel führt unter anderem zu mehr und immer grösseren Schäden an der Infrastruktur, höheren Gesundheitskosten, einer geringeren landwirtschaftlichen Produktivität und niedrigeren Erträgen in besonders betroffenen Wirtschaftszweigen wie dem Wintertourismus.

So nennt der Global Risk Report 2019 des Weltwirtschaftsforums als eine der 5 grössten Bedrohungen extreme Wetterereignisse, die Unfähigkeit, Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen umzusetzen, sowie Naturkatastrophen. Er zeigt auch auf, dass sich die Entscheidungsträger im öffentlichen und privaten Sektor immer stärker der Folgen von Untätigkeit in Bezug auf das Klima bewusst sind⁴³.

Die Wirtschaft, die noch stark auf dem Verbrauch fossiler Energieträger basiert, wird in den nächsten Jahrzehnten mit Sicherheit erschüttert werden, wie man ausgehend vom Anfang 2022 ausgebrochenen Konflikt in der Ukraine sehen kann. Die Verteuerung fossiler Brenn- und Kraftstoffe sowie weitergehende Einschränkungen bei deren Nutzung könnten eine Belastung für diejenigen Unternehmen darstellen, die ihre Abhängigkeit gegenüber diesen Energiequellen nicht abzubauen vermögen. Ein Vorteil der Klimapolitik liegt auch in der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, welche die Schweiz vollständig aus dem Ausland importiert.

Der Kanton Freiburg wird, wie alle Regionen, finanziell belastet, wenn nichts unternommen wird, um die globale Erwärmung einzudämmen. Es ist jedoch schwierig, die Kosten der Untätigkeit auf regionaler Ebene genau zu bewerten. In der Literatur gibt es jedoch einige Referenzwerte. Eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2019 schätzt, dass die Kosten der Untätigkeit, mit anderen Worten die Kosten einer unkontrollierten globalen Erwärmung, im Jahr 2050 einen jährlichen globalen Betrag

⁴³ World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

erreichen werden, der 4 % des BIP entspricht⁴⁴. Ebenfalls laut dieser Studie würden die Kosten im Jahr 2050 maximal 1,5 % des BIP pro Jahr betragen, wenn es uns gelänge, den globalen Temperaturanstieg gemäss den Zielen des Pariser Abkommens zu begrenzen. Der Vorteil einer Reduktion der THG-Emissionen auf Netto-Null würde also eine Einsparung von mindestens 2,5 % des BIP im Jahr 2050 aufweisen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt in ihrem 2015 veröffentlichten Bericht über die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels, dass die Kosten der Untätigkeit (ohne zusätzliche Klimaschutzmassnahmen) bis 2100 einen Verlust von 10 % des globalen BIP ausmachen könnten⁴⁵. Die heute verfügbaren Zahlen zu den Kosten des Klimawandels sind als konservative Schätzungen zu betrachten, vor allem weil umfassende Kostenberechnungen fehlen, die alle Klimaauswirkungen berücksichtigen. Daher dürften die tatsächlichen Kosten voraussichtlich viel höher sein. Es scheint notwendig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Temperaturanstieg in der Schweiz bisher stärker ausgefallen ist (+ 2 °C) als im Rest der Welt (+1 °C) und dass unser Land vom Klimawandel deutlich betroffen ist.

In diesem Zusammenhang verfügt der Kanton Freiburg über interessante Handlungsperspektiven. Erneuerbare Energien sind zum Beispiel die Stromerzeugungsmethode der Zukunft und bieten ein grosses Entwicklungspotenzial. Die Kohlenstoffspeicherung in landwirtschaftlichen Böden und Wäldern könnte dank des technischen Fortschritts und der Präsenz von Forschungsinstituten wie Agroscope oder Grangeneuve ebenfalls ausgebaut werden. Forschung und Innovation beschränken sich dank der Präsenz akademischer Zentren (Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR), Universität Freiburg oder die verschiedenen Fachhochschulen) im Übrigen nicht auf die Landwirtschaft. Darüber hinaus wird die Innovation für den Klimaschutz auch durch ein Netzwerk aus etablierten Unternehmen, Start-ups und Innovationsvierteln wie BlueFACTORY und seinem Smart Living Lab gefördert. Insgesamt kann der gesamte Sektor der Privatwirtschaft einen grossen Beitrag zu Lösungen für den Kampf gegen die globale Erwärmung leisten und tut dies zum Teil sogar schon. Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und Innovationen sind gemeinsame Anstrengungen des Staates, der Gemeinden und der Unternehmen, die gefördert werden müssen. Im Allgemeinen ist die Erhaltung der Umwelt gut für die Beschäftigung. Bereits 2005 kam der Bund in einer Studie⁴⁶ zum Schluss, dass die Erhaltung bestehender oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich den durch den Klimawandel verursachten Stellenabbau überwiegt. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der sogenannten sauberen Technologien ist in den letzten 5 Jahren um 25 % gestiegen und machte 2016 fast 5 % des helvetischen BIP aus⁴⁷. Die Herausforderungen werden auch im Bereich der Weiterbildung und der beruflichen Neuorientierung für Berufe bestehen, die sich weiterentwickeln oder gar verschwinden werden.

Es ist daher von grösster Bedeutung, dass der Staat Freiburg und die Gemeinden bei der notwendigen Umstellung der Unternehmen und insbesondere der Landwirtschaft nicht die Kurve verpassen. Dies mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und gleichzeitig weiterhin angenehme Lebensbedingungen für die gesamte Freiburger Bevölkerung zu gewährleisten. Indem der Staat Freiburg und die Gemeinden in die Reduktion von THG-Emissionen und die Anpassung an klimatischen Veränderungen investieren, investieren sie letztlich in das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung und die Zukunft künftiger Generationen. Neben ihrer Vorbildfunktion werden der Staat

⁴⁴ 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.

⁴⁵ OECD (2015), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris.

⁴⁶ Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) ; Iten R., Peter M., Walz R., Menegale S., Blum M., 2005. Matériaux environnementaux n° 197. Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, Berne. 210 S.

⁴⁷ Switzerland Global Enterprise, *La Suisse innove dans le secteur des technologies propres*, (<https://www.sge.com/fr/article/actualites/la-suisse-innove-dans-le-secteur-des-technologies-propres>) (27.05.2022)

und die Gemeinden als Träger des Wandels wahrgenommen, die diese Ziele gemeinsam mit den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Freiburg, die sich aktiv an einer verantwortungsbewussten Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger beteiligen, verfolgen müssen.

1.10 Relevanz eines Kantonalen Klimagesetzes

Die verschiedenen oben entwickelten Elemente rechtfertigen in den Augen des Staatsrats, dem Grossen Rat die Annahme eines kantonalen Klimagesetzes vorzuschlagen, das Freiburg zu einem der Pionierkantone in diesem Bereich machen würde. Politisch gesehen wäre dies ein starker Entscheid des Gesetzgebers, welcher die Dringlichkeit und Notwendigkeit von Massnahmen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung markieren würde.

In rechtlicher Hinsicht versteht sich der vorliegende Entwurf als Ergänzung zum internationalen und föderalen Rechtsrahmen. Er will die Klimapolitik des Kantons Freiburg in mehreren Aspekten stärken und legitimieren. Dieser kantonale Gesetzesentwurf hat somit die folgenden Ambitionen:

- > zu den Verpflichtungen des Pariser Abkommens und der langfristigen Strategie des Bundesrates beizutragen, die dazu aufrufen, öffentliche Massnahmen auf allen Ebenen und in allen Sektoren auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 auszurichten. Er konkretisiert auch die spezifischen Verantwortlichkeiten, die das CO_{2z}-Gesetz den Kantonen überträgt, insbesondere in Bezug auf energetische Massnahmen an Gebäuden (Art. 9) und die Begleitung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumenten bei Klimaschutzmassnahmen (Art. 41);
- > die Legitimität der kantonalen Klimaziele (die heute vom Staatsrat festgelegt werden) zu stärken, indem sie dem Grossen Rat zur Beurteilung vorgelegt werden. Die Bedeutung und Tragweite dieser Ziele, insbesondere für künftige Generationen, rechtfertigen es, dass sie vom Parlament diskutiert und festgelegt werden;
- > die Klimaschutzmassnahmen langfristig zu verankern und auf eine breitere Basis zu stellen: dadurch wird staatliches Handeln im Klimabereich zu einer rechtlichen Verpflichtung mit klar definierten Konturen. Die Ausarbeitung und Überarbeitung des KKP wird zu einer ständigen Aufgabe des Staatsrats, die über die Legislaturprogramme hinausgeht, und stellt so sicher, dass die Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele kontinuierlich weiterentwickelt werden;
- > die Klarheit und Rechtssicherheit zu verstärken: die Ziele, an denen sich die Behörden orientieren sollen, werden ausdrücklich benannt, wobei den von der jeweiligen Politik betroffenen Akteuren ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt wird;
- > dem KKP gegenüber den kantonalen Behörden einen verbindlichen Charakter zu verleihen: der Massnahmenplan kann über das Gesetz rechtsverbindliche Wirkungen entfalten. Die bindende Wirkung impliziert eine Verpflichtung zur Umsetzung durch die angestrebten kantonalen Behörden; er hat jedoch keine rechtlichen Auswirkungen auf Einzelpersonen oder Gemeinden;
- > den kantonalen Klimaplan mit einer langfristigen kantonalen Klimastrategie und einem konkreten Umsetzungs- und Kontrollmechanismus sowie mit einer Verpflichtung zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten auszustatten;
- > einen Mechanismus zur konsolidierten Finanzierung der Umsetzung des KKP einzuführen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf und der KKP sind als zwei sich ergänzende Instrumente konzipiert: Der KKP ist eine Konkretisierung der vom Gesetz auferlegten Ziele, während das Gesetz als Koordinierungsinstrument fungiert, mit dem die rechtliche Legitimität, die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des KKP gewährleistet werden können.

Die zeitliche Gliederung – erst der KKP, dann die gesetzliche Verankerung – war von Anfang an so gewollt, da die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zum Klimaschutz zunächst eine Massnahme des KKP selbst war. Die Motion 2019-GC-44 wirkte als Beschleuniger für seine Umsetzung.

2 ORGANISATION DER ARBEIT UND WICHTIGSTE VORSCHLÄGE

2.1 Organisation der Arbeit

Als Reaktion auf die Motion 2019-GC-44, die am 25. Juni 2020 vom Grossen Rat angenommen wurde, beauftragte die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) das AfU mit der Einleitung der Arbeiten. Im 4. Quartal 2020 wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des AfU und des Generalsekretariats der RIMU gebildet, um mit den Überlegungen zur Form einer gesetzlichen Verankerung des KKP zu beginnen.

Auf der Grundlage der Forderungen der Motionäre identifizierte die Arbeitsgruppe zunächst die rechtlichen Möglichkeiten zur Verankerung des Klimathemas auf kantonaler Ebene. Aufgrund des transversalen und sektorübergreifenden 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 keinen Platz in einem sektoriellen Gesetz eher als in einem anderen gefunden, obwohl die Energiepolitik zum Beispiel eine der Säulen im Kampf gegen die globale Erwärmung ist.

Es hätte auch in Frage kommen können, diesen Inhalt in ein kantonales Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes vom 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 derzeit über keine solche Gesetzgebung, zumal diese Thematik auf kantonaler Ebene durch sektorielle Ausführungsgesetze geregelt ist.⁴⁸ Die Ausarbeitung einer solchen Rechtsgrundlage würde darüber hinaus einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern, der den Rahmen der Motion, der Anlass für den vorliegenden Vorentwurf war, bei weitem sprengen würde.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes, das die Thematik legitimiert, wurde folglich als die aus rechtlicher Sicht, aber auch aus dem Blickwinkel der Kommunikation, effektivste Lösung angesehen. Die Arbeitsgruppe verfasste daraufhin einen ersten Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes und analysierte verschiedene Varianten für die Finanzierung der Massnahmen.

Der Gesetzentwurf wurde im März 2021 dem gemeinsamen COPIL Klima vorgelegt und war Gegenstand einer internen Vernehmlassung der staatlichen Ämter. Der COPIL Klima setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern jeder Direktion sowie den Staatsräten der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und der RIMU zusammen. Auf der Grundlage der in diesem Zusammenhang formulierten Anmerkungen konnten Verbesserungen und Präzisierungen am Vorentwurf angebracht werden. Dabei hatten alle Direktionen die Möglichkeit, zur ersten Version des Gesetzesentwurfs Stellung zu nehmen.

⁴⁸Siehe insbesondere das Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2) und das Gesetz vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG; SGF 810.3).

2.2 Öffentliche Vernehmlassung

In seiner Sitzung vom 6. September 2021 hat der Staatsrat die öffentliche Vernehmlassung des Vorentwurfs genehmigt, woraufhin diese zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 stattfand. Sie war in Hinblick auf die Beteiligung ein Erfolg:

- > es sind 70 Rückmeldungen eingegangen;
- > 38 Teilnehmende haben Stellung bezogen und Artikel kommentiert;
- > 15 Teilnehmende haben selbst keine Stellungnahme verfasst, schliessen sich aber der des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an.

Die Konsolidierung des Gesetzentwurfs infolge der eingebrachten Anmerkungen und Vorschläge wurde bis Juli 2022 fortgesetzt. In dieser Phase wurden wesentliche Änderungen am Entwurf vorgenommen und ein Entwurf vorgelegt, der den Überlegungen und Erwartungen der betroffenen Kreise näher kommt.

2.2.1 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung werden hier zusammengefasst.

Ingress, Zweck und Ziele (Ingress, Artikel 1 und 2)

Mehrere Teilnehmende forderten die Hinzufügung von internationalen Erlassen (IPCC-Berichte), eidgenössischen Erlassen (Langfristige Klimastrategie 2050, Art. 9 und 41 des CO₂-Gesetzes), kantonalen Erlassen (Artikel in der Verfassung, um die Querschnittsdimension des Gesetzes zu markieren) oder die vom Grossen Rat im September 2021 verordnete Resolution zur Klimanotlage.

In Bezug auf die Ziele und Zwecke des Gesetzes beziehen sich viele Kommentare auf die Stärkung des Engagements und der Kompetenzen des Staates, insbesondere durch die Änderung einiger «zahlenmässiger» Aspekte. So findet sich die Forderung nach einer Verpflichtung auf **1.5 °C** und nicht auf 2 °C, Ziele von mindestens **60 %** oder gar **65 % Reduktion** der THG-Emissionen und Netto-Null-Emissionen für **2040** anstelle von 2050. Verschiedene Konzepte müssen erläutert oder in den Entwurf aufgenommen werden, wie z. B. das Konzept der Kohlenstoffsinken und die Unterstützung von Technologien zur Abscheidung und Speicherung von Kohlenstoff, das Konzept der indirekten Emissionen, Ziele für einzelne Sektoren oder eine lineare Kurve für die THG-Emissionsreduktion.

Kantonaler Klimaplan (Artikel 9)

Einerseits wird eine Unterscheidung von Strategie und Aktionsplan gewünscht: die Klimastrategie ist der Rahmen für alle Gemeinwesen (Gemeinden und Kanton), die ihre jeweiligen Aktionspläne aufstellen.

Andererseits wird in verschiedenen Anfragen die Integration weiterer inhaltlicher Elemente in den KKP verlangt, namentlich: der Bedarf an Finanzmitteln und an Personal, die Ziele der unterschiedlichen Sektoren, die Bewertungsinstrumente sowie die zu ergreifenden Sanktionen und Massnahmen, wenn Ziele nicht erreicht werden.

Die Frage, welche Behörde für die Verabschiedung des KKP zuständig ist, hat zu zahlreichen Bemerkungen geführt. Es wird hauptsächlich eine aktivere Rolle des Grossen Rates in diesem Prozess vorgeschlagen.

Überprüfung und Überwachung (Artikel 10)

Es wird grundsätzlich eine Verstärkung des Monitorings der Umsetzung des Gesetzes gefordert. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung vorgeschlagen (Jahresbericht, Überprüfung des KKP alle zwei Jahre, Einrichtung eines Büros für die Evaluation usw.), wobei jedoch Massnahmen und konkrete Resultate priorisiert werden sollen und gleichzeitig verhindert werden soll, dass ein übermässiger Anteil der verfügbaren Ressourcen einem zu detaillierten Monitoring zugewiesen werden.

Gemeinden (Artikel 15)

Die zentrale Rolle der Gemeinden im Kampf gegen die globale Erwärmung wird von vielen Teilnehmenden betont. Einige von ihnen äussern jedoch ihre Angst vor einem Autonomieverlust und schlagen vor, dass die Gemeinden ihre eigene Klimapolitik festlegen sollten. Andere Teilnehmende hingegen fordern, dass die Rolle der Gemeinden stärker eingegrenzt und ihre Pflichten verstärkt werden, z. B. indem die Reduktionsziele auch für die Gemeinden verbindlich gemacht werden, sie stärker in die Massnahmen eingebunden werden oder ihnen sogar eine CO₂-Bilanz oder die Erstellung eines kommunalen Klimaplan vorgeschrieben wird.

Die finanzielle und technische Unterstützung der Gemeinden wird als sehr wesentlich betrachtet und muss gewährleistet werden. Mehrere Teilnehmende fordern zudem, dass die Gemeinden den partizipativen Prozess im Vorfeld der öffentlichen Vernehmlassung des KKP integrieren.

Finanzierung und Subventionen (Artikel 16 und 17)

Mehrere Teilnehmende betonen, dass die eingesetzten und geplanten Mittel unzureichend sind und dass es eine starke Diskrepanz zwischen den Zielen des Gesetzes und den bereitgestellten Mitteln gibt.

Der Vorentwurf, der zur öffentlichen Vernehmlassung vorgelegt wurde, enthielt keinen Vorschlag für die Einrichtung eines Klimafonds. Eine Reihe von Teilnehmenden wünscht die Einführung eines solchen, um die notwendigen Finanzierungen auf Dauer zu sichern. Es werden mehrere Wege diskutiert, um diesen Fonds zu speisen:

- > über einen Teil des Kantonsvermögens;
- > über einen Teil der Abgaben des Bundes;
- > über zusätzliche Beträge, die durch Dekrete zugewiesen werden;
- > über einen jährlichen Mindestbeitrag;
- > über einen Prozentsatz der zusätzlichen Transfers der SNB an den Kanton Freiburg;
- > über einen jährlichen Beitrag der Gemeinden, der sich nach ihrer Bevölkerungszahl richtet.

Einige andere Teilnehmende sprachen sich gegen eine solche Fondsbildung aus, da sie diese mit der Einführung von Steuern verknüpft vermuten, was sie ebenfalls ablehnen.

Was den Aspekt der Subventionen betrifft, so wird das Prinzip recht gut akzeptiert; über ihre Verwendung gehen die Meinungen und Vorschläge auseinander. Dabei wird unter anderem Folgendes angesprochen:

- > die ausgeschüttete Subvention muss 100 % der anrechenbaren Kosten betragen;
- > der Staat beteiligt sich zu mindestens 50 % an der Finanzierung von Massnahmen, die in einem kommunalen Klimaplan festgelegt werden;
- > die Subvention darf nicht für Projekte bereitgestellt werden können, die zwar die Treibhausgasemissionen reduzieren könnten, aber anderen überwiegenden Interessen, z. B. der Biodiversität, schaden würden;

- > finanzielle Kompensationen und Umstellungshilfen für Wirtschaftsakteure, die eine klimaschädliche Tätigkeit aufgeben müssen, sowie für Menschen, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, gezahlt werden sollen;
- > wird gefordert, im Gesetzentwurf bestimmte präzise Technologien (Wärmepumpen) oder Grossprojekte (Wasserinfrastruktur) zu erwähnen, die vorrangig unterstützt werden sollten.

2.3 Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf

Die wichtigsten Änderungen, die aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Vernehmlassung vorgenommen wurden, sind die Folgenden:

- > Im Ingress wurden die Empfehlungen des Amtes für Gesetzgebung und einige Anträge auf Hinzufügung von Verweisen auf die Verfassung des Kantons Freiburg aufgenommen;
- > Artikel 2 nimmt als Staatsziel die Entwicklung von Kohlenstoffsinken auf und integriert ausdrücklich die Ziele des Kantons in Bezug auf indirekte Emissionen;
- > Artikel 3 wurde ergänzt, indem einige spezifische Regelungsbereiche wie der Naturschutz aufgenommen wurden, und die Formulierung von Absatz 2 wurde verbessert;
- > Artikel 6 wurde vollständig überarbeitet, um den strukturellen Rahmen und den Inhalt des KKP festzulegen;
- > In Artikel 10 wurde die hohe Erwartung an ein verstärktes Monitoring aufgenommen. Eine alle 5 Jahre erneuerte CO₂-Bilanz des kantonalen Territoriums ist nun ebenso vorgesehen wie die Veröffentlichung eines Evaluationsberichts zum KKP am Ende seiner Umsetzung;
- > Artikel 15 zu den Gemeinden wurde überarbeitet. Unter anderem wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen.

2.4 Die wichtigsten Vorschläge

Der vorliegende Gesetzentwurf wurde um die folgenden Hauptvorschläge herum erarbeitet:

- > Festlegung der kantonalen Ziele für die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel und die Entwicklung künstlicher und natürlicher Kohlenstoffsinken sowie die Umsetzung von Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Der Staat hat es sich zur Aufgabe gemacht, im Klimabereich tätig zu werden und verpflichtet sich in quantifizierter und damit objektiv messbarer Weise, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen sowie die Risiken, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden, zu begrenzen. Er setzt sich selbst und freiwillig Ziele, die mit internationalen und bundesweiten Zielen übereinstimmen und es ermöglichen, öffentliche Massnahmen sowohl zur Reduktion von THG als auch zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Bindung von CO₂ zu lenken. Auf diese Weise signalisiert er seine Absicht, angesichts dieser globalen Problematik «aktiv seinen Teil beizutragen». Er will sich daher dazu verpflichten, die THG-Emissionen in seinem Umfang und mit seinen Mitteln zu begrenzen. Es zielt auf die Reduktion der direkten und indirekten THG-Emissionen sowie die Neutralisierung der verbleibenden THG-Emissionen ab.

- > Vereinbarkeit von Finanzströmen mit Klimafragen

Neu im Pariser Abkommen ist das ausdrückliche Ziel, die Finanzströme mit einem Entwicklungsprofil vereinbar zu machen, das auf eine Entwicklung mit geringen THG-Emissionen und der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel abzielt (Art. 2.1.c).

Die internationale Gemeinschaft ist sich einig, dass die Finanzmärkte eine proaktive Rolle beim Übergang zu einer klimafreundlichen Weltwirtschaft spielen müssen. Der Finanzsektor umfasst unter anderem Versicherungen, Pensionskassen, Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen, Banken, Fondsleitungen und Wertpapierhäuser. Wie der Bundesrat in der Botschaft zum Entwurf des CO₂-Gesetzes vom 1. Dezember 2017 sowie im erläuternden Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Entwurf der Revision des CO₂-Gesetzes⁴⁹ betonte, können die heute getätigten Investitionen, insbesondere im Hinblick auf die Energieversorgung oder für Infrastrukturen, einen erheblichen Einfluss auf die künftigen THG-Emissionen haben⁵⁰.

Der Kanton Freiburg ist sich der wichtigen Rolle bewusst, die der Finanzsektor bei der Erreichung der Klimaziele spielen kann, und muss sich daher im Rahmen seiner Zuständigkeiten konkret dafür einsetzen, dass die Finanzströme der Finanzmarktakteure mit den von ihm festgelegten Klimazielen vereinbar sind.

> Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen

Klimaschutzmassnahmen sind nur dann wirksam, wenn sie ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltig sind. Die Grundsätze, dass der Übergang zu Netto-Null im Einklang mit anderen Umweltbereichen, auf wirtschaftlich tragbare und sozialverträgliche Weise erfolgen muss, wurden als strategische Priorität der Klimastrategie 2050 des Bundes festgelegt. Hier ist eine Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden unerlässlich.

> Berücksichtigung der Klimafragen bei staatlichen Aufgaben und Aktivitäten

Die Ziele sind die Reduktion der THG-Emissionen, die Stärkung der Kohlenstoffsinken und die Anpassung an den Klimawandel. Es geht also darum, diese Elemente vollständig zu berücksichtigen und sie von Anfang an in jedes Projekt oder jede Massnahme des Staates einzubeziehen, bis sie zu einem automatischen «Reflex» beim Aufbau der öffentlichen Tätigkeit und bei der politischen Entscheidungsfindung werden. Es wird nun eine entsprechende Evaluation eingeführt, um die Klimaauswirkungen bestimmter staatlicher Projekte zu überprüfen. Ebenso wird eine Evaluation der finanziellen Auswirkungen durch die Finanzdirektion durchgeführt. In den Ausführungsbestimmungen wird festgelegt, welche Projekte einer Evaluation unterzogen werden.

> Ausbildung, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Klimafragen

Diese Aspekte sind unerlässlich, um die Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen zu erhöhen, das Bewusstsein für die aktuelle Situation zu schärfen und jede Einzelne und jeden Einzelnen dazu zu bringen, sich im Rahmen ihrer oder seiner Möglichkeiten zu beteiligen. Dies beinhaltet unter anderem die Förderung der Ausbildung von Personen, die im Bereich Klimaschutz tätig sind, die Information der Öffentlichkeit über die Entwicklung der THG-Reduktionen und die Anpassung an den Klimawandel sowie die technische und finanzielle Unterstützung der verschiedenen Akteure (Gemeinden, Unternehmen, Privatpersonen). Es geht auch darum, die Forschung dazu anzuregen, herauszufinden, wie Prozesse verbessert werden können oder sogar Lösungen für die Folgen vergangener Handlungen zu finden.

> Gewährung von Subventionen

⁴⁹ Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet mis en consultation, p. 26.

⁵⁰ Conseil fédéral, Message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229, p. 252.

Die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure ist angesichts der globalen Herausforderung durch den Klimawandel unerlässlich und wird daher gefördert, da das Erreichen der festgelegten Ziele Anstrengungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft erfordert. So soll unterstützt werden, wer sich ganz konkret für die Erreichung der gesetzten Ziele einsetzt, seien es Unternehmen, Gemeinden, Vereine, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Institutionen oder Bürgerinnen und Bürger. Innovation, insbesondere die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Technologien, spielt eine zentrale Rolle, sowohl bei der Erreichung von Klimazielen als auch von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielen.

> Einführung eines KKP (Verfahren, Zuständigkeit, Form, Natur und rechtliche Auswirkungen)

Der Staatsrat wird beauftragt, eine Strategie festzulegen und einen Aktionsplan zu erstellen, um die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der Gesetzentwurf legt den allgemeinen Inhalt des KKP und die Verfahren für die Annahme, Überprüfung und Überwachung sowie für Änderungen des KKP fest.

> Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die Gemeinden sind unmittelbar vom Klimawandel und den zu erwartenden Auswirkungen auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung betroffen. Beispiele hierfür sind Hitzewellen oder unsichere Schneesverhältnisse in tiefer gelegenen Skigebieten⁵¹. Es ist daher unerlässlich, dass sie sich über ihre Vorbildfunktion hinaus verpflichten, zur Erreichung der kantonalen Ziele beizutragen, indem sie auf ihrer Ebene Massnahmen zur Anpassung ihres Gebiets an die negativen Folgen des Klimawandels ergreifen und zur Vermeidung des Klimawandels Massnahmen zur Verringerung ihrer THG-Emissionen umsetzen. Die Gemeinden spielen eine wichtige Rolle, da sie über Kompetenzen in vielen Bereichen, Autonomie und Ortskenntnis verfügen und somit der Bevölkerung, den Verbänden und Unternehmen am nächsten sind.

Die Gemeinden müssen daher sowohl als Partner als auch in ihrer Rolle als Behörden in den Prozess und in die Umsetzung von Massnahmen eingebunden werden, die zur Erreichung der kantonalen Ziele beitragen. Es ist absolut notwendig, dass sie ermutigt und begleitet werden, um ihre Einwohnerinnen und Einwohner für Klimafragen zu sensibilisieren. Der Staat muss sie sowohl technisch als auch finanziell bei den Schritten unterstützen, die sie unternehmen und die ihren Ressourcen entsprechen. Die Gemeinden verpflichten sich an der Seite des Staates Freiburg, die Umsetzungsziele des vorliegenden Gesetzes zu erreichen, Massnahmen zu ergreifen, die klimatischen Herausforderungen in ihren Projekten und Aktivitäten zu berücksichtigen, um zu den Zwecken und Zielen des vorliegenden Gesetzes beizutragen. Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern werden aufgefordert, eine kommunale Planung zu erstellen. Die Mobilisierung und Koordination der kantonalen und kommunalen Anstrengungen ist somit unerlässlich.

> Finanzierungsmechanismen

Um den in der kantonalen Klimapolitik vorgesehenen Massnahmen zur Entfaltung zu verhelfen, gegen den Klimawandel resilient zu sein und die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen zu erreichen, sind konsolidierte Finanzierungsmechanismen unerlässlich.

Zum einen wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat dem Grossen Rat regelmässig Anträge für Verpflichtungskredite unterbreitet. Andererseits ist vorgesehen, den Infrastrukturfonds zu nutzen, um bestimmte Massnahmen zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zu

⁵¹ Siehe changement climatique et développement territorial, ARE, 2013.

finanzieren. In diesem Sinne hat der Staatsrat beschlossen, einen Betrag von 25 Millionen Franken aus diesem Fonds für eigene Investitionen oder Subventionen für Investitionen bereitzustellen. Es ist jedoch vorgesehen, Artikel 24g Abs. 1 der des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11) anzupassen, um spätere Dotierungen dieses Fonds auf sicherere und regelmässige Weise gemäss den finanziellen Möglichkeiten des Staates zu ermöglichen. Die betreffenden Beträge werden je nach den zu finanzierenden Projekten in den Haushalt eingestellt und von den für die Umsetzung zuständigen Ämtern koordiniert.

3 KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 – Zweck

Abs. 1

Absatz 1 definiert den Zweck des Gesetzes und grenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes ab. Der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels wird in den Mittelpunkt des Textes gestellt.

Der Klimawandel gilt als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne von Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101⁵²). Gestützt auf Artikel 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV/FR; SGF 10.1), müssen der Staat und die Gemeinden für den Schutz der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken.

Unter den schädlichen Auswirkungen oder Folgen des Klimawandels werden die negativen Auswirkungen auf das Leben der Menschen, die Existenzgrundlagen, die Gesundheit, die Ökosysteme, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erbe, die Dienstleistungen und die Infrastruktur verstanden (mehr Todesfälle durch Hitzewellen, höhere Risiken durch Naturgefahren, Ertragseinbussen bei bestimmten Kulturen, Belastung natürlicher Lebensräume, höhere Instabilität des internationalen Handels usw.)⁵³.

Absatz 1 führt darüber hinaus eine erhöhte Schutzpflicht für die am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme ein. Anhand dieses Kriteriums der Verwundbarkeit können dann Handlungsprioritäten formuliert werden. Massnahmen, die auf die empfindlichsten Ökosysteme abzielen, sind z. B. Massnahmen zur Schaffung und Renaturierung von Feuchtgebieten, die wichtige Lebensräume für die biologische Vielfalt verbessern und sie widerstandsfähiger machen. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gefährdeter Personen erfolgt durch sehr vielfältige Massnahmen, wie zum Beispiel durch Massnahmen zur Bekämpfung städtischer Wärmeinseln

⁵² Conseil fédéral, Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012, FF 2009 44 p. 6723 ss.

⁵³ GIEC, 2014 : Changements climatiques 2014 : Incidences, adaptation et vulnérabilité - *Résumés, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Publié sous la direction de 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 et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (in folgenden Sprachen publiziert: Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch).

(Begrünung, Beschattung, Wasserflächen usw.), die es ermöglichen, die Gesundheit und das Wohlbefinden dieser Personen vor Hitzewellen zu schützen.

Abs. 2

Bst. a

Buchstabe a basiert auf dem im Pariser Abkommen festgelegten Kernziel, zu dem der Kanton Freiburg beitragen möchte, nämlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Das Endziel ist tatsächlich die Begrenzung der Erwärmung auf 1,5 °C. Das IPCC⁵⁴ wies 2018 darauf hin, dass ein weiterer Anstieg der globalen Temperatur um nur ein halbes Grad die Auswirkungen der globalen Erwärmung erheblich verstärken würde. Bei einem globalen Anstieg von 2 °C wären die Hitzeextreme in allen bewohnten Gebieten deutlich stärker ausgeprägt als bei 1,5 °C. Die Schweiz verpflichtet sich, das Ziel, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen, besonders anzustreben, indem sie 2014 bei deren Gründung Mitglied der High Ambition Coalition⁵⁵ wurde.

Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet sich die Schweiz, ihre THG-Emissionen zu reduzieren, und zwar sowohl die THG-Emissionen, die innerhalb der Grenzen entstehen (direkt), als auch die THG-Emissionen, die ausserhalb der Grenzen entstehen (indirekt), insbesondere was die Emissionen im Zusammenhang mit dem Gütertransport betrifft⁵⁶. Die Berücksichtigung aller von der Schweizer Bevölkerung verursachten THG-Emissionen, ob direkt oder indirekt, ist für die Erreichung des planetaren globalen Ziels von entscheidender Bedeutung. Auch der Kanton muss dies berücksichtigen.

Bst. b und c

Die Verpflichtung des Staates, eine aktive Klimapolitik im Rahmen der ihm durch die Bundes- und Kantongesetzgebung zugewiesenen Kompetenzen zu verfolgen, betrifft 3 Aspekte:

- > die Reduktion der THG-Emissionen an der Quelle (die angestrebten THG werden in Artikel 1 der CO₂-Verordnung aufgeführt) und die Aufnahmefähigkeit der Kohlenstoffsinken im Gebiet, d. h. sicherzustellen, dass die Leistungen der Kohlenstoffsinken im Kanton die Erreichung der Kohlenstoffneutralität ermöglichen (Bst. b);
- > die Anpassung an die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels, d. h. Massnahmen, die es natürlichen Systemen ermöglichen, sich anzupassen und auch erlauben, betroffene Infrastrukturen an aktuelle oder zukünftige Klimaänderungen anzupassen (Bst. c).

Bst. d

Der Staat möchte sich an den internationalen und nationalen Bemühungen beteiligen, die darauf abzielen, die Finanzströme mit den Klimazielen vereinbar zu machen. Die von den

⁵⁴ GIEC 2018: Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté : Résumé à l'intention des décideurs.

⁵⁵ High Ambition Coalition (HAC) 2021, High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

⁵⁶ Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 über die langfristige Klimastrategie der Schweiz.

Finanzmarktakteuren im Kanton Freiburg getätigten Investitionen können nämlich einen grossen Einfluss auf die zukünftigen THG-Emissionen haben.

Dieses Ziel soll zunächst durch freiwillige Massnahmen des Finanzsektors erreicht werden. Der Staat wird seine Rolle spielen, insbesondere:

- > Finanzmarktakteure wie Banken, Vermögensverwalter, Pensionskassen und Versicherungen mit Sitz im Kanton ermutigen und unterstützen, die Klimabilanz ihrer Finanzportfolios zu analysieren, beispielsweise durch die Verwendung der kostenlosen und verfügbaren Paris Agreement Capital Transition Assessment (PACTA-Methode), die mit der Unterstützung der Europäischen Kommission, der deutschen und der Schweizer Regierung sowie der Grundsätze für verantwortungsbewusstes Investment (PRI) der Vereinten Nationen entwickelt wurde. Diese ermöglicht eine standardisierte Analyse von Portfolios, die Aktien, Obligationen und andere Kreditinstrumente umfassen);
- > indem sie die Finanzmarktakteure und -akteurinnen im Kanton Freiburg auffordert, alle klimabedingten (finanziellen und nicht-finanziellen) Risiken zu identifizieren, zu bewerten und angemessen zu behandeln und ihre Instrumente und Prozesse dafür gegebenenfalls weiterzuentwickeln (Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement);
- > indem er durch seine finanzielle Beteiligung am Aktienkapital von öffentlich- oder privatrechtlichen Gesellschaften oder durch seine Darlehen an diese darauf achtet, dass die getätigten Investitionen auf die Klimaziele des Kantons Freiburg abgestimmt sind. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsräten sind verpflichtet, die Anwendung der PACTA-Methode und die Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement zu fördern (siehe die beiden zuvor beschriebenen Elemente).

In einem zweiten Schritt werden die Überlegungen einer besseren Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in sektoriellen Gesetzen, wie dem Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) und dem Gesetz über die Freiburger Kantonalbank (FKBG; SGF 961.1), sowohl von den Direktionen als auch vom Staatsrat im Rahmen der jeweiligen Politik angesprochen werden müssen.

Artikel 2 Ziele der Umsetzung

Artikel 2 definiert die konkreten Ziele zur Emissionsreduktion, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der Bindungskapazität der Kohlenstoffsinken, die sich der Kanton setzt, um die in Artikel 1 festgelegten allgemeinen Ziele zu erreichen und der Verpflichtung des Staates und der Gemeinden nachzukommen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Diese Ziele bilden die 3 Hauptbereiche der Klimapolitik des Staates.

Abs. 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 legen die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele zur Reduktion der THG-Emissionen fest. Absatz 1 übernimmt die vom Staatsrat im November 2019 beschlossenen und im KKP formalisierten Ziele.

Unter Reduktionszielen versteht man:

- > Verminderung bis 2030 der direkten THG-Emissionen um 50 % gegenüber 1990. Direkte Emissionen entstehen auf dem kantonalen Territorium bei der Verbrennung fossiler Energieträger oder durch die mit dem Vieh verbundenen Emissionen. Die 3 wichtigsten Emissionsquellen sind die Landwirtschaft (ungefähr 33 % der direkten Emissionen), der

Transport (gegen 31 % der direkten Emissionen) und die Wärmeerzeugung für Gewerbe und/oder Wohnen (24 % der direkten Emissionen).

Die direkten Freiburger Emissionen im Jahr 1990 wurden auf 1,8 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt (ca. 3,3 % der nationalen Emissionen von 1990)⁵⁷. In der Freiburger Kohlenstoffbilanz wurden die direkten Emissionen des Kantons für das Jahr 2017 auf 1,6 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt. Mit den festgelegten Zielen dürfen die Freiburger Emissionen bis 2030 nicht mehr als 0,9 Mio. t CO₂-Äq. betragen. Der Kanton muss daher seine Emissionen bis 2030 um etwa 0,7 Mio. t CO₂-Äq. senken.

- > Bis 2050 verpflichten sich der Staat Freiburg und die Gemeinden, das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Die verbleibenden THG-Emissionen müssen durch Sequestrierung neutralisiert werden. Der Bundesrat schätzt die Menge der unvermeidbaren Emissionen in der Schweiz auf etwa 12 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2050. Bezogen auf den Kanton Freiburg werden die unvermeidbaren Emissionen im Jahr 2050 auf etwa 0,4 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt.
- > Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausdrücklich, alle notwendigen und möglichen Massnahmen zu ergreifen, um ihre indirekten, d. h. ausserhalb des Kantons entstandenen Emissionen zu reduzieren. Diese Emissionen sind beträchtlich, sie machen 60,3 % der Gesamtemissionen des Kantons aus, wovon 4,75 % auf importierten Strom zurückzuführen sind. Sie stehen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Transport von Gütern und Lebensmitteln, die im Kanton konsumiert werden (rund 40 % der indirekten Emissionen), mit Finanzinvestitionen (mehr als ein Drittel der indirekten Emissionen) oder mit der ausserkantonalen Mobilität der Freiburger Bevölkerung.

Diese Massnahmen sind unerlässlich, da in einigen Fällen die Reduktion der indirekten THG-Emissionen keine positiven Auswirkungen auf die Reduktion der direkten Emissionen des Kantons haben wird. Dennoch wird der Nutzen für den Planeten ein enormer Fortschritt sein; so sind z. B. flankierende Massnahmen für eine lokale Ernährung betroffen. Die Verringerung dieser Emissionen hängt auch von einer Änderung des Verhaltens und der Konsumgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger ab. Daher müssen alle Massnahmen ergriffen werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Staates und der Gemeinden fallen, um die indirekten Emissionen des Kantons zu reduzieren. Dies kann unter anderem durch ein Verbot oder eine Einschränkung der Verwendung von Einwegplastik, Massnahmen zur klimaverträglichen Gestaltung von Finanzströmen, Sensibilisierung und Ermutigung zu einem lokalen und verantwortungsbewussten Konsum geschehen. Die Entwicklung der indirekten Emissionen ist jedoch schwer zu quantifizieren, weshalb sich der Staat kein quantifiziertes Ziel setzt, sondern sich verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten zu ihrer Reduktion beizutragen. Es wird auch darauf geachtet, dass die Bemühungen des Bundes und des Kantons gemeinsam und komplementär sind.

Das Monitoring des Grades der Zielerreichung wird durch die folgenden Instrumente ermöglicht:

- > Die Entwicklung des nationalen THG-Inventars wird es ermöglichen, die Auswirkungen der klimapolitischen Instrumente der Bundesregierung und aller regionalen Klimastrategien zu bewerten;

⁵⁷ Die Schätzung der Freiburger Emissionen von 1990 basiert auf den Daten des nationalen Inventars der THG-Emissionen (National Inventory Report NIR). Die Daten des Schweizer NIR können auf der folgenden Website eingesehen werden: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar.html> (08.07.2022).

- > Die Entwicklung der CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wird es ermöglichen, die Auswirkungen von kantonalen und ausserkantonalen Massnahmen auf die vom Kanton verursachten Emissionen spezifischer zu verfolgen;
- > Das Monitoring von Indikatoren, die für bestimmte Massnahmen des KKP spezifisch sind, wird es ermöglichen, die Menge der THG-Emissionen zu schätzen, die durch die jeweiligen Massnahmen reduziert oder vermieden werden.

Abs. 3

In Absatz 3 werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele für die Anpassung festgelegt.

Die THG-Konzentration in der Atmosphäre könnte nicht nur die Infrastruktur, sondern alle Lebewesen schädigen. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen, starken Regenfällen und Dürreperioden können Menschen schädigen oder das Überleben von Tier- und Pflanzenarten gefährden. Absatz 3 stellt klar, dass sich der Staat und die Gemeinden mit ihren Zielen nicht nur für den Schutz von Menschen und ihren Interessen einsetzen, sondern auch für den Schutz von Tieren, Pflanzen und ihren Lebensräumen. Der Absatz stellt auch klar, dass Güter von erheblichem Wert, wie historische Stätten oder auch bestimmte Gebäude oder Infrastrukturen, ebenfalls vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden müssen. Die Anpassungsziele des Staates Freiburg und der freiburgischen Gemeinden sind somit kohärent mit der Strategie des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel und berücksichtigen alle Sektoren, die direkt oder indirekt vom Klimawandel betroffen sein können (Management der Biodiversität, Umgang mit Naturgefahren, Gesundheit von Mensch und Tier, Bodenschutz usw.).

Abs. 4

In Absatz 4 werden die Klimaziele für die Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung festgelegt. Dies entspricht der aktuellen Feststellung und den Bedenken des Bundes. Tatsächlich kommt der Bericht über negative CO₂-Emissionen, der 2020 vom Ständerat als Antwort auf das Postulat 18.4211⁵⁸ verabschiedet wurde, zum Schluss, dass die langfristigen Klimaziele nur mit negativen Emissionen erreicht werden können. Daraus geht hervor, dass der Bund die Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Technologien schaffen muss, mit dem Ziel, CO₂ aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern.

Die Forschungs- und Innovationszusammenarbeit im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) muss unterstützt werden. Im Entwurf zur Revision des CO₂-Gesetzes vom 17. Dezember 2021 wurde dieser Begriff übrigens vertieft. Er definiert den Begriff Senkenleistung als «die international anrechenbare Bilanz über die Treibhausgasemissionen und die CO₂-Aufnahme in Kohlenstoffspeichern». Laut Bundesrat⁵⁹ gebietet das Vorsorgeprinzip, keine biologischen Senken zu füllen, um vermeidbare THG-Emissionen auszugleichen, solange nicht sicher ist, dass die derzeitigen technischen Ansätze (bioenergy with carbon capture and storage, BECCS und direct air carbon capture and storage DACCS) negative Emissionen in der erforderlichen Menge erzeugen können.

⁵⁸ Das Postulat 18.4211-Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018 «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

⁵⁹ Bundesrat, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4211 Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018: «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich daher, die Kompetenzen im Bereich der Technologien zur CO₂-Extraktion (NET) zu stärken. Zu diesem Zweck wollen sie die Forschung und Innovation in diesem Bereich unterstützen. Die Abscheidung von CO₂ muss jedoch immer mit einer Lösung für die langfristige Lagerung oder Wiederverwendung zusammenfallen. Es geht nicht darum, Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu extrahieren, ohne eine Speicherlösung vorzusehen, oder Mengen zu produzieren, die grösser sind als die Wiederverwendungslösungen auf dem Territorium. Es geht nicht darum, Kohlenstoff ohne Nettoabzug zu verlagern oder Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu entziehen, was die Möglichkeiten des kantonalen Territoriums übersteigen würde, ihn stabil und langfristig zu speichern oder lokal wiederzuverwenden.

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausserdem, Massnahmen zur nachhaltigen Speicherung von CO₂ zu ergreifen. Senken beziehen sich auf Reservoirs, die Kohlenstoff speichern. Sie können natürlich aus biologischen Prozessen zur CO₂-Abscheidung stammen. Dazu gehören unter anderem Wälder, Torfmoore und Böden. Diese Ökosysteme müssen geschützt, wiederhergestellt und gestärkt werden, was in erster Linie durch die Raumplanung geschieht. Künstliche Senken sind das Ergebnis technischer Verfahren, mit denen Kohlenstoff in unterirdischen geologischen Formationen, in den Ozeanen oder im Untergrund intensiv abgeschieden und dann sequestriert werden kann.

Artikel 3 Massnahmen

Abs. 1

Dieser Absatz befasst sich mit der Grundlage der Massnahmen zur Verringerung, Anpassung und Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsinken, die zur Erreichung der Ziele umgesetzt werden müssen.

Die Art der umgesetzten Massnahmen wird im Hinblick auf die Zuständigkeiten beurteilt, die dem Staat im Rahmen der sektoriellen und intersektoriellen Gesetzgebung des Bundes und der Kantone zugestanden werden, sowie auf die Bereiche, in denen er über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügt (vgl. Kapitel 1.4, 1.7-1.9).

Da die globale Erwärmung ein globales Problem ist, ist die Entwicklung von Lösungen auf allen Ebenen eine Notwendigkeit. Darüber hinaus können die Auswirkungen regionaler Massnahmen nicht isoliert von anderen ergriffenen Massnahmen betrachtet werden. So werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels die von der internationalen Gemeinschaft oder vom Bund implementierten Massnahmen ergänzen, ebenso wie die internationalen und nationalen Massnahmen die Erreichung des Freiburger Ziels unterstützen werden.

Abs. 2

Im ersten Satzteil des Absatzes 2 ist der Koordinationsgrundsatz verankert, der die Klimapolitik des Staates und der Gemeinden leiten muss. Mithilfe ihrer Klimastrategie müssen der Staat und die Gemeinden eine wirksame Koordination zwischen ihren sektoriellen und sektorübergreifenden Politiken durchführen, um die in Artikel 2 festgelegten Reduktions- und Anpassungsziele zu erreichen.

Da der Kampf gegen den Klimawandel eines der Ziele der nachhaltigen Entwicklung darstellt (SDG 13), müssen die Klimamassnahmen insbesondere mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg koordiniert werden. Diese Strategie hat einen Zeithorizont bis 2031, d. h. bis zum Ende der Legislaturperiode, die 2027 beginnt. Der KKP folgt dieser Logik und somit einer ersten

Umsetzungsphase 2021–2026 und einer zweiten Umsetzungsphase 2027–2031. Der Staat und die Gemeinden sind ausserdem verpflichtet, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen ihrer Klimapolitik zu ermitteln. Einige Massnahmen können nämlich erhebliche soziale Auswirkungen haben, wenn sie z. B. die Besteuerung bestimmter Leistungen betreffen oder Auswirkungen auf die individuelle Mobilität haben. Die Notwendigkeit, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, muss zum Beispiel zwingend mit dem Ausbau eines für alle erschwinglichen öffentlichen Verkehrs einhergehen und vorrangig zu Massnahmen in den Regionen führen, wo dies möglich ist. Um die Akzeptanz solcher Massnahmen zu gewährleisten, müssen ihre Auswirkungen, z. B. zusätzliche finanzielle Belastungen für einkommensschwache Haushalte oder bestimmte Regionen, analysiert und antizipiert werden. Wenn nötig, müssen ihre unerwünschten Auswirkungen durch geeignete Mechanismen korrigiert werden, um die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist auch im Zusammenhang mit der Ablehnung der Vorlage zur Revision des CO₂-Gesetzes in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 zu sehen. So ist es von entscheidender Bedeutung, sicherzustellen, dass die Massnahmen bestehende Ungleichheiten nicht weiter verstärken.

Der Staat möchte auch der wirtschaftlichen Komponente seiner Klimapolitik besondere Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere muss der Übergang zum Ziel der Netto-Null-Emissionen auf wirtschaftlich tragbare und möglichst kosteneffiziente Weise erfolgen. Darunter ist beispielsweise zu verstehen, dass Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen nicht benachteiligt werden, das Verursacherprinzip so weit wie möglich zur Anwendung gelangt, schlechte Investitionen vermieden und fossile Energieträger so weit wie möglich ersetzt werden.⁶⁰ Auch die Chancen, die der Klimawandel mit sich bringen kann, müssen aufgegriffen werden: Dazu gehören die Entwicklung des Sommertourismus, die Steigerung bestimmter landwirtschaftlicher Ernten oder die wirtschaftlichen Perspektiven, die sich aus den notwendigen energetischen Sanierungen von Gebäuden und der Mobilität ergeben.

Auch in anderen Umweltbereichen stehen der Staat und die Gemeinden vor zahlreichen Herausforderungen. Wenn es Synergien gibt, insbesondere in den Bereichen Luftqualität und Biodiversität, müssen Interessenabwägungen vorgenommen werden, damit die Klimapolitik nicht zu deren Lasten geht. Die Entwicklung erneuerbarer Energien muss somit gegen andere Herausforderungen wie die Erhaltung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung oder der Biodiversität abgewogen werden.

So wird die Vereinbarkeit der Massnahmen im Klimabereich mit den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen von Fall zu Fall erfolgen, insbesondere über die Verfahren zur Bewertung der Nachhaltigkeit, die im Kanton Freiburg bereits durch die Evaluationen mit dem Kompass 21 umgesetzt wurden.

Artikel 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für den Staat und die Gemeinden eingeführt, bei der Wahrnehmung ihrer 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, die Bindungskapazität der Kohlenstoffsinken sicherzustellen

⁶⁰ Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 zur langfristigen Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 8, S. 18.

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 Ziel von Netto-Null-Emissionen 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 Ziel von Netto-Null-Emissionen geprüft und der Klimaschutz in alle relevante Politikbereiche und Strategien integriert werden⁶¹.

So haben der Staat und die Gemeinden die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in der Entwicklungsphase eines jeden Projekts zu stärken. Die interkantonale Koordination ist auch in Bezug auf die Stärkung dieser Kompetenz und hinsichtlich der Schaffung von Instrumenten oder Methoden für staatliche Projekte anzustreben.

Die Prüfung der Kompatibilität von kantonalen und kommunalen Aktivitäten mit den klimatischen Herausforderungen muss folglich fester Bestandteil der öffentlichen Aufgaben werden und hat sich konkret auf die Wahl der Massnahmen und auf politische Entscheide auszuwirken.

Abs. 2

Der in Absatz 1 festgelegte Grundsatz der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen durch den Staat und die Gemeinden bei der Wahrnehmung von deren Aufgaben und Aktivitäten gilt generell für jedes Projekt. Im Rahmen der Prüfung wird kontrolliert, dass die in Bezug auf die potentiellen klimatischen Auswirkungen wichtigsten Projekte des Staates den in Absatz 1 übertragenen Auftrag sachgerecht umsetzen. In Anwendung von Absatz 2 lassen die Direktionen Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt werden, im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen prüfen. 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)⁶² zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Prüfung dienen als Grundlage für ein Gutachten zum Projekt, das vom Staatsrat bei seinem endgültigen, auf der Grundlage einer Abwägung aller Interessen gefassten Beschluss berücksichtigt wird.

Von der Prüfung der klimatischen Auswirkungen sollen hauptsächlich die im Ausführungsreglement definierten Projekte (Projekte, die bestimmte Kriterien erfüllen: Art des Rechtsakts, finanzielle und politische Auswirkungen, Aktionsbereich usw.) betroffen sein, bei denen potenziell bedeutende Risiken und Opportunitäten in Verbindung mit dem Klimawandel bestehen.

Die anzuwendende Beurteilungsmethode muss noch festgelegt werden. Es ist jedoch vorgesehen, die Prüfung der 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

⁶¹ Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 6, S. 18.

⁶² Kantonales Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1).

Westschweiz und der lateinischen Schweiz oder des Cercle Climat⁶³) Überlegungen zur Schaffung einer auf Klimaaspekte ausgerichteten Beurteilungsmethode angestellt werden.

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 CO₂-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 des Gesetzesentwurfs die gleiche Verpflichtung auf kantonaler Ebene wieder aufgegriffen. Zu diesem Zweck hat der Staat bereits die Internetseite meinklimaplan.fr.ch aufgeschaltet, um alle Akteure des Kantons Freiburg für klimatische Herausforderungen zu sensibilisieren, darüber zu informieren und in deren Bewältigung einzubinden. Er beabsichtigt zudem, freiwillige Initiativen (z. B. von Gemeinden) zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung zu fördern.

Bildung im weiteren Sinne ist ausserdem ein mächtiger Hebel, um die Fähigkeit der Einzelnen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu Überlegungen anzuregen und zu handeln. Aus diesem Grund hat die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten nicht auf die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs gewartet, um in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Direktionen neue Hilfsmittel und Instrumente zur Behandlung der Klimathematik im Lehrprogramm zu entwickeln. Durch die vorliegende Bestimmung wird ihre gesetzliche Grundlage lediglich präzisiert. Hier gilt es zu beachten, dass Artikel 5 auch die berufliche Aus- und Weiterbildung, einschliesslich im Rahmen einer beruflichen Neuorientierung, umfasst, weshalb hier von Bildung und Ausbildung im weiteren Sinne gesprochen wird.

Der Staat hat auch eine Rolle zu spielen, zum Beispiel indem er Schulen dazu ermutigt, eine Klimastrategie umzusetzen, indem er pädagogische Pilotprojekte im Zusammenhang mit den klimatischen Herausforderungen unterstützt, indem er die Ausbildung der Lehrkräfte in diesem Bereich verstärkt oder indem er pädagogische Dossiers erstellt, mit denen die Integration von Klimafragen im Unterricht unterstützt wird.

In seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Revision des CO₂-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

⁶³ Der Cercle Climat ist ein nicht gewinnorientierter, politisch neutraler und wirtschaftlich unabhängiger Verband, dessen Hauptziel darin besteht, die Aktionen der kantonalen Verwaltungen, die an der Entwicklung oder Umsetzung der Klimapolitik und/oder -strategie beteiligt sind, zu koordinieren und zu stärken, um die Treibhausgasemissionen und die Auswirkungen des Klimawandels zu vermindern. Der Cercle Climat wird sich aus Vertreterinnen der für Klimapolitik zuständigen kantonalen Stellen zusammensetzen. Die konstituierende Versammlung wird im September 2022 stattfinden.

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 Gesetzesentwurf verstärken und die praktische und finanzielle Unterstützung für die Gemeinden weiterentwickeln, und zwar nicht nur für ihre eigenen Aktionen, sondern auch, um sie zu ermutigen, die Aktionen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie der auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen und Vereine zu unterstützen. Dieses Anliegen wird in einem spezifischen Artikel behandelt (siehe Art. 15 ff. 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. 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, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsinken beitragen (für ausführlichere Angaben zur Abstimmung zwischen dem KKP und den sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken siehe Punkt 1.8 oben).

Abs. 2 und 3

Als übergeordneter struktureller Rahmen der Freiburger Klimapolitik umfasst der KKP an erster Stelle einen strategischen Teil, der strategische Achsen und spezifische Ziele festlegt, wie z. B. in jedem Sektor (Mobilität, Energie, Landwirtschaft, Konsum usw.) zu erreichende Ziele oder lineare Ziele. Darüber hinaus umfasst er den operativen Aktionsplan, der sich aus der Strategie ableitet und mindestens die Beschreibung der konkreten Massnahmen, die Umsetzungsfristen, die zuständigen Behörden sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen, d. h. die finanziellen und personellen Mittel, enthält.

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 Klimaplanes im Oktober 2020 befolgt, auch wenn das Verfahren durch das vorliegende Gesetz noch nicht formalisiert war.

Artikel 8 Beschluss

Der Grosse Rat wird zum Entwurf des Klimaplanes konsultiert. Zu diesem Zweck wird ihm der Entwurf des Plans sowie der gemäss Artikel 10 Absatz 2 erstellte Bericht, der die Umsetzung des vorangehenden Klimaplanes prüft und bewertet, zur Kenntnisnahme unterbreitet. Parallel dazu wird dem Grosse Rat der Antrag auf einen Verpflichtungskredit vorgelegt. Dieses Verfahren wird dem Staatsrat die Möglichkeit geben, entsprechend der Beratung im Grosse Rat vor der Verabschiedung die Änderungen im Plan 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 der Zuständigkeiten zu präzisieren, welche durch das im jeweiligen Handlungsfeld geltende Recht vorgesehen sind. 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 Staatsrates sein, falls notwendig und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die zur Umsetzung der in Artikel 2 des vorliegenden Vorentwurfs festgelegten Ziele erforderlichen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Artikel 10 Überprüfung und Nachkontrolle

Abs. 1

Die CO₂-Bilanz (auch «Emissionsinventar» oder «CO₂-Fussabdruck» genannt) zielt darauf ab, die Menge an Treibhausgasemissionen abzuschätzen, die durch menschliche Aktivitäten in einem bestimmten Gebiet verursacht werden. Diese Abschätzung kann auch für ein Unternehmen, einen Wirtschaftssektor oder auf individueller Ebene erfolgen. Es handelt sich um eine Entscheidungshilfe hinsichtlich struktureller Investitionen, die auch zum Ziel hat, das Bewusstsein für die Auswirkungen unserer Verhaltensweisen zu schärfen und diese zu ändern.

Jedes Jahr werden die Emissionen im Rahmen der internationalen Verträge erfasst, die von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ausgehandelt wurden. Die Emissionsdaten für die Schweiz sowie für alle anderen Vertragsparteien sind dem «National Inventory Report» (NIR) zu entnehmen. Dieses Treibhausgasinventar erfasst sowohl die auf die Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführenden CO₂-Emissionen als auch die Emissionen anderer Treibhausgase (Methan, Lachgas, synthetische Gase).

Eine erste CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wurde mit den Daten aus dem Jahr 2017 erstellt, indem Daten aus dem NIR sowie aus nationalen und kantonalen Statistiken ausgewertet wurden. So stammen einige Zahlen der CO₂-Bilanz aus nationalen Daten, die anhand von Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder der Anzahl Unternehmen auf den Freiburger Kontext übertragen wurden (Top-down-Methode). Andere Daten wiederum stammen direkt aus Freiburger Erhebungen (Bottom-up-Methode). Dies gilt insbesondere für die Emissionen im Zusammenhang mit der Landnutzung (Wälder, Wiesen oder städtische Böden).

Die CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wird einerseits als Arbeitsgrundlage für die Festlegung der Verminderungsmassnahmen des KKP dienen und es andererseits ermöglichen, die Auswirkungen der aufeinanderfolgenden Klimapläne langfristig zu verfolgen. Aus diesem Grund wird sie ein zentrales Element des Evaluationsberichts zum Klimaplan sein.

Abs. 2

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 5 Jahre zu revidieren.

Im Hinblick auf seine Revision muss der aktuelle Klimaplan einer Evaluation seiner Ergebnisse unterzogen werden. Zu diesem Zweck ist es vorgesehen, dass alle 5 Jahre ein Evaluationsbericht zur Umsetzung des Klimaplans erstellt wird. Der Staat setzt sich quantifizierte übergeordnete Ziele, die in diesem Gesetzesentwurf festgelegt werden. Er wird auf der Grundlage von Artikel 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzesentwurfs auch sektorielle und lineare Ziele im KKP festlegen. Die Ziele des Staates werden insbesondere durch eine regelmässige Nachkontrolle des kantonalen Klimaplans und der festgelegten Indikatoren sowie durch die kantonale CO₂-Bilanz evaluiert. Diese CO₂-Bilanz dient auch als Grundlage für die Ausarbeitung der neuen Fassung des Klimaplans und wird folglich vor der Vernehmlassung des neuen KKP veröffentlicht. Sie wird zeitgleich mit der Vernehmlassung des Entwurfs zum neuen Klimaplan dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Abs. 3

Der Fortschritt der Umsetzung der Massnahmen wird regelmässig anhand von Monitoring-Instrumenten und mit Hilfe von Indikatoren evaluiert, um eine regelmässige Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Für jede Massnahme des kantonalen Klimaplanes wird ein Massnahmenblatt erstellt, das regelmässig aktualisiert wird. Diese Massnahmenblätter werden jährlich mit Informationen aktualisiert, insbesondere in Bezug auf die (übergeordneten und jährlichen) Ziele der Massnahme, die Zusammensetzung des Projektteams, den für die Massnahme vorgesehenen Betrag oder auch den Fortschritt der Umsetzung. Alle Anpassungen der Massnahmen und der Fortschritt ihrer Umsetzung sind in regelmässigen Abständen schriftlich zu dokumentieren. Die Form des Berichts wird gemeinsam mit dem Steuerungsausschuss (COFIL) festgelegt. Der Bericht ist online abrufbar. Er wird jährlich aktualisiert und ermöglicht ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung des kantonalen Klimaplanes.

Artikel 11 Änderungen

Abs. 1

Absatz 1 ermöglicht es, je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen und Umfang der erforderlichen Änderungen die notwendigen Anpassungen des kantonalen Klimaplanes einzuplanen. So können Anpassungen vor dem Ablauf der für eine vollständige Überarbeitung des Klimaplanes 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 dem Verfahren für die Revision und für wesentliche Änderungen des Plans (Abs. 2) von jenem für andere, als «geringfügig» betrachtete Änderungen (Abs. 3):

- > Bei der Revision und im Falle einer wesentlichen Änderung des Plans gilt das in Artikel 7 vorgesehene Verfahren;
- > Der Staatsrat bestimmt das Verfahren und die zuständigen Organe für alle weiteren Änderungen des kantonalen Klimaplanes im Rahmen des Ausführungsreglements.

Zuständige Behörden

Artikel 12 Staatsrat

Abs. 1

Absatz 1 legt die wichtigsten Befugnisse des Staatsrates fest:

- > Bst. a: Der Staatsrat ist die für die Verabschiedung des kantonalen Klimaplanes zuständige Behörde;
- > Bst. b: Ein vom Staatsrat erlassenes Ausführungsreglement wird die gesetzlichen Bestimmungen ergänzen;
- > Bst. c: Der Staatsrat verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die bereichsübergreifende Organisation der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplanes sicher.

- > Bst. d: Er sorgt für die Umsetzung der im KKP vorgesehenen Massnahmen durch die betroffenen Direktionen.
- > Bst. e: Er stellt die Zusammenarbeit und Koordination mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden sicher. Dies ist ein allgemeiner Grundsatz, der im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) vorgesehen ist. Dieser Absatz zielt darauf ab, die Transversalität und die Bedeutung der Koordination und der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu unterstreichen. Er bezieht sich auch auf die spezifische Aufgabe des Staatsrats, mit den Gemeinden im Rahmen der Erstellung der kommunalen Klimapläne zusammenzuarbeiten, die in Art. 15 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs erwähnt wird.

Abs. 2

Das Gesetz überträgt dem Staatsrat ebenfalls folgende Zuständigkeiten:

- > Er beschliesst die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Klimaplanes (Art. 7);
- > Er beaufsichtigt und verabschiedet die Revision oder wesentliche Änderungen des kantonalen Klimaplanes (Art. 10 und 11);
- > Er ernennt die Mitglieder der Kommission (Art. 14);
- > Er unterbreitet dem Grossen Rat in regelmässigen Abständen einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen des Klimaplanes (Art. 16);
- > 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. c) organisatorische Bestimmungen zur Sicherstellung einer bereichsübergreifenden Organisation sowie der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplanes 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 in den Zuständigkeitsbereich der für die Umwelt zuständigen Direktion. Diese stellt folglich die Kohärenz und die Querschnittsfunktion der Massnahmen in diesem Bereich sicher. Alle Direktionen beteiligen sich an der Ausarbeitung des kantonalen Klimaplanes, wobei das Amt für Umwelt damit beauftragt

ist, diese Koordination sicherzustellen und den gesamten Prozess von der Erstellung des Entwurfs des Klimaplan bis zu seiner Verabschiedung durch den Staatsrat zu gewährleisten. Anschliessend übernimmt das Amt für Umwelt die Koordination der Umsetzung und das Monitoring des kantonalen Klimaplan, sowie die Verwaltung des damit verbundenen Budgets, das alle Direktionen betrifft. Es ist auch für die Erstellung der kantonalen CO₂-Bilanzen und die Verfassung des Evaluationsberichts infolge der Umsetzung des kantonalen Klimaplan zuständig.

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

Abs. 1 und 2

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. Im Ausführungsreglement werden in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Bestimmungen des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61) weitere Präzisierungen zur Organisation dieser Kommission und zur Ernennung ihrer Mitglieder festgehalten.

In der Kommission werden insbesondere vertreten sein: die von der Klimathematik besonders betroffenen Direktionen (RIMU, ILFD, VWBD, GSD), die Gemeinden, die Wirtschaft, insbesondere die Landwirtschaft und der Tourismus, Vertreterinnen und Vertreter der Jugend, im Bereich des Umweltschutzes und der Gesundheit aktive Nichtregierungsorganisationen oder auch Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, insbesondere aus der Klimawissenschaft. Die hier erwähnte Liste ist hierbei nicht abschliessend.

Abs. 3

Ziel dieser Kommission ist es, die gesamte Gesellschaft aktiver in die Formulierung und Umsetzung der kantonalen Klimapolitik miteinzubeziehen und bestimmte Projekte oder Instrumente wie z. B. den kantonalen Klimaplan ihrer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Die Aufgaben der Kommission bestehen darin, den Staat zu beraten und die von der kantonalen Klimapolitik betroffenen Ämter, insbesondere das für die Koordination des KKP zuständige Amt, zu unterstützen, Probleme im Zusammenhang mit der Klimapolitik zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen abzugeben, sowie zum kantonalen Klimaplan und zu wichtigen Projekten des Staates in Bezug auf die klimatischen Herausforderungen Stellung zu nehmen. Zu den Aufgaben dieser Kommission zählt ausserdem, den ausführenden Behörden Vorschläge zu unterbreiten. Somit werden alle für eine angemessene Umsetzung erforderlichen Standpunkte und Informationen

zusammengeführt. Mit dieser Bestimmung wird auch der Wille bekräftigt, die notwendige Partizipation und die grosse Vielfalt der Interessengruppen zu berücksichtigen.

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 schrittweise vorgehen. In den kommenden Jahren wird er seine Zusammenarbeit mit den Freiburger Gemeinden intensivieren, damit diese ihre Aktivitäten in diesem Bereich verstärken können.

Wie bereits erwähnt, spielen die Gemeinden insbesondere bei der Anpassung eine entscheidende Rolle. Die klimatischen Herausforderungen betreffen alle Regelungsbereiche und Planungsebenen. Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Zuständigkeitsbereichs Massnahmen auf ihrer Ebene ergreifen. Zahlreiche Gemeinden engagieren sich bereits für den Klimaschutz, insbesondere im Rahmen bestehender Planungen wie dem kommunalen Energieplan, dem Richtplan des Einzugsgebiets oder dem Ortsplan. Zu ihren Pflichten gehört auch die Vorbildfunktion gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Diese Vorbildfunktion beruht auf der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen im Rahmen öffentlicher Projekte, aber auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber, Vermögensverwalter, Eigentümer und Dienstleister. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden ist komplementär und deshalb absolut notwendig.

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes individuell oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden einen kommunalen Plan zu erstellen. Nachdem die Gemeinden ihren Plan verabschiedet haben, übermitteln sie diesen dem Staat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Beteiligung der Gemeinden an den Bemühungen zur Verminderung und Anpassung an den Klimawandel erwartet und ist notwendig. Sie sind wichtige Ansprechpartner und haben zugleich eigene Zuständigkeitsbereiche. Sie müssen ihren Teil der Verantwortung übernehmen und gleichzeitig eine gewisse Autonomie und Handlungsfreiheit bewahren. Aus diesem Grund wurde es für sinnvoll erachtet, die kantonale Strategie für die Gemeinden nicht verbindlich zu gestalten. Es ist jedoch ihre Aufgabe, eine Klimapolitik zu definieren und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der kantonalen und bundesrechtlichen Gesetzgebung Massnahmen festzulegen, die sie zusätzlich zu den kantonalen Massnahmen ergreifen wollen. Die Gemeinden behalten somit ihre volle Autonomie innerhalb der Grenzen des kantonalen Rechts und bestimmen frei die Strategie und die Massnahmen, die sie in Ergänzung zu den staatlichen Massnahmen und in Koordination mit diesen umsetzen wollen. Um kleine Gemeinden mit geringen Mitteln nicht zu belasten, sind Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht verpflichtet, einen Klimaplan auszuarbeiten. Der Staat ermutigt jedoch alle Gemeinden, diesen Schritt zu unternehmen.

Abs. 2

Die Gemeinden können ihren Massnahmenplan in regelmässigen Abständen anpassen. Sie überprüfen ihren Plan in seiner Gesamtheit mindestens alle 5 Jahre und revidieren ihn entsprechend den Schlussfolgerungen der Überprüfung. Die Periodizität der Überprüfung entspricht jener des KKP.

Abs. 3

Hier soll die Zusammenarbeit von Gemeinden gefördert werden, indem beispielsweise die Bezirksebene in die Ausarbeitung einer interkommunalen Planung einbezogen wird. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden sind insbesondere in der freiburgischen Gesetzgebung in Art. 107 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) vorgesehen. Die Oberamtperson übernimmt in dieser Hinsicht durch die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit eine führende Rolle bei der harmonischen Entwicklung des Bezirks, insbesondere gestützt auf Artikel 146 des Gesetzes über die Gemeinden.

Abs. 4

Der Staat unterstützt Gemeinden, die spezifische Schritte im Bereich des Klimas in Erwägung ziehen und eine auf ihr Gebiet zugeschnittene nachhaltige Klimapolitik umsetzen wollen. Der Staat verpflichtet sich insbesondere, Subventionen für die Erstellung von kommunalen Klimaplänen zu gewähren, unabhängig davon, ob diese auf freiwilliger Basis oder auf der Grundlage von Absatz 2 erstellt werden, und den Gemeinden technische Beratung zur Verfügung zu stellen. Er kann im Rahmen der Massnahmen des KKP auch Subventionen für die Umsetzungsphase der kommunalen Pläne gewähren (vgl. Art. 17).

Die Gemeinden, die bereits solche Schritte eingeleitet haben, werden unter den im Ausführungsreglement festgelegten Bedingungen bei der Umsetzung ihrer Planung finanziell unterstützt. In der Tat dürfen diese Gemeinden nicht dafür bestraft werden, freiwillig und frühzeitig spezifische Massnahmen zum Klimaschutz ergriffen zu haben.

Bereits heute bestehen kantonale Unterstützungsmassnahmen, die sich positiv auf das Klima auswirken. Beispiele hierfür sind die in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung und im Bauhandbuch 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 Unterstützungsmassnahmen, die der Staat im Rahmen seiner Klimastrategie vorsieht, zählen zum Beispiel:

- > 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 wird der Bund den Gemeinden bis Ende 2022 zwei Instrumente zur Verfügung stellen, um sie bei der Berücksichtigung von Klimafragen im Rahmen der Erfüllung ihrer

Aufgaben und ihrer Projekte zu unterstützen. Das erste Instrument, das der Bund bereits online gestellt hat⁶⁴, ist ein Wegweiser für Gemeinden, die eine Klimastrategie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen möchten, und soll ihnen helfen, die Risiken zu identifizieren, mit denen sie heute konfrontiert sind oder in Zukunft konfrontiert sein werden. Dieser Wegweiser ist speziell dafür ausgelegt, kleine bis mittelgrosse Gemeinden mit begrenzten Ressourcen bei der Entwicklung einer solchen Strategie zu unterstützen. Das zweite Produkt 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. Sie enthält eine Datenbank mit Beispielen bester Praktiken für die Anpassung an den Klimawandel und eine Sammlung von Links und zusätzlichen Informationen zu jedem behandelten Bereich.

Finanzierung

Was die Finanzierung betrifft, muss zwischen zwei Dingen unterschieden werden: einerseits die Kosten für die Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung der ersten Generation des kantonalen Klimaplanes zwischen 2021 und 2026, die auf 22,8 Millionen Franken geschätzt wurden; andererseits die Gesamtheit der Massnahmen, mit denen die Ziele des vorliegenden Gesetzes erreicht werden können und die nicht Bestandteil des aktuellen Klimaplanes sind. Wir erinnern an dieser Stelle gerne an die zeitliche Gliederung – zuerst Massnahmenplan, dann gesetzliche Verankerung –, die eine Finanzierungslücke schafft.

Die RIMU und namentlich das AfU koordiniert das gesamte Budget für die Umsetzung des Klimaplanes. Zu diesem Zweck sieht es die Ausgaben und Einnahmen in den Budgets der Kostenstelle 3845 OPEN vor. Die Rechnungsstruktur des AfU ermöglicht es, ein Monitoring der Ausgaben für die Umsetzung des Klimaplanes nach Massnahmen und Direktionen zu erstellen.

Für den aktuell geltenden Plan wurde im September 2021 vom Grossen Rat ein Verpflichtungskredit bis 2026 bewilligt (Art. 29 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1)).

Artikel 16 Finanzielle Mittel

Der Staatsrat wird dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind, unterbreiten, darunter die Finanzierung des Aktionsplans. Diese Massnahmen unterstützen die sektoriellen Politiken, die ebenfalls zur Erreichung derselben Ziele beitragen. Um die Massnahmen, die zur Erreichung der im vorliegenden Gesetz festgelegten Klimaziele beitragen, breiter abzustützen, ist eine regelmässige Entnahme aus dem Infrastrukturfonds vorgesehen. In diesem Sinne wurde bereits eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken für die Umsetzung des aktuellen Klimaplanes gewährt. Um die Verwendung des Infrastrukturfonds für spätere Zuweisungen zugunsten der Klimapolitik abzusichern, soll auch das Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR; SGF 610.11) entsprechend angepasst werden. Diese Entnahmen dienen zur teilweisen Deckung der Ausgaben im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Verpflichtungskredits (Subventionen für Investitionen) sowie zur Finanzierung anderer Massnahmen und Aktionen zugunsten des Klimas (Subventionen für Investitionen und/oder eigene

⁶⁴ Website des BAFU, *Klimaberatung für Gemeinden:*
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/klimaprogramm/klimaprogramm-klimaberatung-gemeinden.html>

Investitionen des Staates). Eine zusätzliche Zuweisung an diesen Fonds wird folglich erforderlich sein und gemäss den bereits geltenden Grundsätzen erfolgen, namentlich im Falle eines in der Staatsrechnung ausgewiesenen Finanzierungsüberschusses.

Artikel 17 Kantonale Subventionen

Abs. 1

Die Beiträge können an Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen, natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gewährt werden. Das Projekt soll insbesondere territoriale Entitäten (einschliesslich der Agglomeration und der Regionen), aber auch Einzelpersonen, natürliche Personen oder Unternehmen unterstützen. Insofern kann die in Artikel 15 Abs. 4 zugunsten der Gemeinden vorgesehene finanzielle Unterstützung für die Erstellung und Umsetzung eines kommunalen Klimaplanes eingesetzt werden. Im Ausführungsreglement werden die verschiedenen möglichen Formen von Beiträgen festgelegt.

Finanziert werden unter anderem Massnahmen zur Förderung von Technologien und zur Reduzierung von THG-Emissionen, Anpassungsmassnahmen sowie Massnahmen zur Stärkung der Bindungskapazität von natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsenken. 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, für die Rückgewinnung von Wärme in industriellen Produktionsprozessen gewährt werden. Im Bereich der Anpassung könnten beispielsweise Massnahmen hinsichtlich der Entwicklung einer Innovation in Bezug auf die thermische Behaglichkeit in Gebäuden oder die Gestaltung von Anlagen zur Bekämpfung von Hitzeinseln subventioniert werden. Zur Stärkung der Bindungskapazität von Kohlenstoffsenken können sowohl Innovationen im Bereich der Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung als auch die Wiederherstellung oder Optimierung von Kohlenstoffsenken in der Natur oder in der Landwirtschaft unterstützt werden. Die unterstützten Massnahmen werden im Klimaplan aufgeführt und koordiniert. Zahlreiche Massnahmen des KKP zielen bereits heute auf die finanzielle Unterstützung von Projekten ab.

Abs. 2

Dieser Absatz regelt die Methode zur Priorisierung von Subventionsgesuchen. Es werden verschiedene Kriterien festgelegt, um die Projekte zu priorisieren. Das erste Kriterium betrifft die erwarteten Auswirkungen des Projekts, d.h. den Nutzen für die Klimaproblematik, im Verhältnis zu den Kosten des Projekts. Diese beiden Kriterien werden zueinander in Beziehung gesetzt, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts zu bewerten. Die Einschätzung der Bedeutung der erwarteten Auswirkungen wird systematisch anhand eines Bewertungsschemas vorgenommen. Das zweite Kriterium betrifft die zeitliche Befristung des Projekts, was sich einerseits auf die Zweckmässigkeit der Unterstützung eines langfristigen Projekts beziehen kann, das nur sehr kurzfristig realisiert werden kann. Andererseits kann es sich auch um relevante, aber weniger kostspielige Projekte handeln, die dennoch eine Verschlechterung der Situation verhindern, die später zusätzliche Ausgaben erfordern würde. Dies bezieht sich auf die Logik der Kosten des Nichtstuns, die im Rahmen des KKP und in Abschnitt 1.9 dieser Botschaft beschrieben wird.

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.

Bestimmte Subventionen sind im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes vorrangig, insbesondere die Gewährung von Subventionen an Gemeinden für die Erstellung eines Massnahmenplans. In diesen Fällen wird das Priorisierungsverhältnis direkt im Ausführungsreglement geregelt.

Abs. 3

Die zuständige Behörde kann in Ausnahmefällen von dem im SubG festgelegten Höchstsatz für die Subventionierung abweichen. In der Tat kann der Betrag von 20 % zu Lasten des Projektträgers, der gilt, wenn keine Ausnahme gemäss SubG (Art. 23 Abs. 2) vorliegt, insbesondere für öffentlich-rechtliche Einrichtungen und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die aufgrund ihrer Grösse nur über begrenzte Mittel verfügen können, abschreckend wirken. Überdies, und um die Gemeinden bei der Erstellung einer Klimaplanung zu unterstützen, verhält sich der Staat anreizorientiert und unterstützt die Gemeinden teilweise bei der Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen, wenn deren positive Auswirkung dies rechtfertigt. Dieser Absatz zielt somit darauf ab, mögliche Hindernisse bei der Umsetzung notwendiger Massnahmen in bestimmten Bereichen zu beseitigen, die im Ausführungsreglement festgelegt werden. Es ist vorgesehen, dass in den Ausführungsbestimmungen die verschiedenen Aspekte wie die Bedingungen für die Gewährung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Fördersatz für jeden angegebenen Bereich festgelegt werden.

Abs. 4

Es ist vorgesehen, dass die spezifischen Aspekte wie etwa die Bedingungen für die Gewährung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Subventionssatz für jeden spezifischen Bereich im Ausführungsreglement festgelegt werden.

4 BEMERKUNGEN ZU DEN SCHLUSSBESTIMMUNGEN

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

Nach Art. 25 FHG können Ausgaben, die nach Art. 45 und 46 KV/FR dem Finanzreferendum unterstehen, einmalig oder wiederkehrend sein. Bei einer wiederkehrenden Ausgabe, wie sie hier vorliegt, entspricht der massgebliche Betrag dem Gesamtbetrag der für die ersten 5 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) entspricht $\frac{1}{4}$ % der Ausgaben der letzten Staatsrechnung 10 176 425 Franken.

Im vorliegenden Fall beläuft sich der Betrag der durch den Entwurf verursachten Ausgaben, die auf der Grundlage von Artikel 16 zu berücksichtigen sind (25 Millionen Franken), auf mehr als ein $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung. Der Gesetzesentwurf untersteht folglich dem fakultativen Finanzreferendum.

5 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Der veranschlagte Betrag für die Umsetzung der ersten Generation des kantonalen Klimaplanes für die Periode 2021 bis 2026 beläuft sich auf 22 800 000 Franken. Dieser deckt die Ressourcen ab, die für die Erstellung der Strategie, die Umsetzung des Aktionsplans und die Überwachung des KKP (Berichterstattung über die Umsetzung, Erstellung von CO₂-Bilanzen und laufende Überwachung) erforderlich sind. Um eine gewisse Finanzierungsgarantie für künftige Ausgaben über einen Zeithorizont von 5 bis 7 Jahren zu erreichen, hat der Staatsrat vorgeschlagen, durch Dekret des Grossen Rates einen Verpflichtungskredit (Art. 29 FHG) von 21 Millionen Franken zu eröffnen, der es ermöglichen wird, den Kantonalen Klimaplan der ersten Generation über den Zeitraum 2022 - 2026 zu finanzieren. Von diesem Gesamtbetrag von 22 800 000 Franken wurden 1 250 000 Franken im Voranschlag 2021 für die Umsetzung der als «dringend» bezeichneten Massnahmen vorgesehen. Hinzu kommt ein Betrag von 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie. Somit beläuft sich der im Voranschlag 2021 für die Umsetzung des kantonalen Klimaplanes zugewiesene Gesamtbetrag auf 1 790 000 Franken. Für den Voranschlag 2022 wurden 1 466 600 Franken eingestellt, wovon 185 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsprogramm stammen. Für den Voranschlag 2023 wurde ein Betrag von 2 571 000 Franken vorgeschlagen. Eine Verteilung der Beträge auf die Folgejahre bis 2026 ist geplant, womit die im Verpflichtungskredit festgelegte Limite von 22,8 Millionen Franken erreicht wird.

Wie bereits erwähnt und im Zusammenhang mit dem zeitlichen Zusammenhang zwischen dem KKP und dem Gesetzesentwurf wurden gewisse Ausgaben, die zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen und die nicht Gegenstand von Massnahmen des KKP der ersten Generation sind, nicht in den Verpflichtungskredit aufgenommen, der 2021 bewilligt wurde, auch nicht im Rahmen der Haushaltsplanung bis 2026. Ein etwaiger zusätzlicher Bedarf zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Saldos für die Umsetzung des Gesetzesentwurfs wird ausserhalb des Verpflichtungskredits in den Haushalt aufgenommen.

Andererseits sind zur Finanzierung von Massnahmen ausserhalb des KKP, die entweder die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel oder die Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsenken, die nicht im KKP vorgesehen sind, fördern, auch Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds für Investitionen und Subventionen (Subventionen für Investitionen und/oder eigene Investitionen des Staates) zugunsten des Klimas möglich. Gemäss Beschluss des Staatsrats vom 7. Juni 2022 wurde eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken vorgesehen. Neben Investitionen in strategische Klimaschutzmassnahmen wird diese Erstdotierung die budgetierten Ausgaben des vom GR bewilligten Rahmenkredits teilweise decken.

In Bezug auf die personellen Auswirkungen ist zu erwähnen, dass 2018 0,8 VZÄ in der RIMU geschaffen wurden, was die Anstellung einer Person als Projektleiter ermöglichte. Im Jahr 2021 wurde im AfU eine Klimasektion geschaffen. Diese Sektion wird von der Person geleitet, welche die Stelle des Klimaverantwortlichen innehat. Ab 2022 wurden 4,5 VZÄ (Hilfskräfte mit befristetem Vertrag) für die allgemeine Umsetzung und Koordination des KKP eingestellt. Diese VZÄ werden zwischen der ILFD und der RIMU aufgeteilt. Diese Stellen werden aus den Pauschalbeträgen im Rahmen des Verpflichtungskredits für den Zeitraum 2022-2026 finanziert.

Darüber hinaus und im Zusammenhang mit dem erwähnten zeitlichen Abstand zwischen dem Massnahmenplan und dem Klimagesetz wird der Personalbedarf für die zusätzlichen Aktivitäten, die sich aus dem Gesetz ergeben, langfristig auf 2 VZÄ geschätzt.

6 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des geltenden und künftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht, und insbesondere gemäss der Verfassung des Kantons Freiburg, liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.).

Artikel 15 Abs. 1 hat programmatischen Charakter und bringt keine Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit sich. Alle Gemeinden werden verpflichtet sein, klimatische Herausforderungen im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten und insbesondere in ihre Planungen zu integrieren. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten im kantonalen Klimaplan, sollte dies zur Erreichung der festgelegten Ziele notwendig sein, weitere Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden, in denen neue kommunale Aufgaben integriert werden könnten.

In Anwendung von Artikel 15 Abs. 2 werden etwa 60 Gemeinden verpflichtet sein, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen. Vorerst bleibt es schwierig, die finanziellen und organisatorischen Folgen der Erstellung des Plans und der Umsetzung bestimmter Massnahmen für die Gemeinden genau vorherzusagen, da sie vom Bedarf und der Grösse jeder Gemeinde abhängig sein werden. Die Kosten für die Erstellung eines kommunalen Klimaplans werden je nach Grösse der Gemeinde auf 30 000 bis 170 000 Franken geschätzt. Der Staatsrat möchte die Gemeinden bei der Erstellung eines Massnahmenplans zum Klimaschutz unterstützen. Zu diesem Zweck ist eine finanzielle Unterstützung vorgesehen.

7 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Entwurf 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 eines jeden Einzelnen zu stärken, um klimafreundliche individuelle und kollektive Entscheidungen zu begünstigen. Ferner ermöglicht die Einsetzung des beratenden Ausschusses der Klimakommission eine aktive Partizipation der betroffenen Akteure in der Entscheidungsfindung.

Es wurde jedoch festgehalten, dass eine eingehende Bewertung der Auswirkungen des Entwurfs, 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 Klimaplans in den künftigen Rechtsakt aufzunehmen, um sie in eine gesetzliche Grundlage zu verankern. Zu diesem Zweck wurde ein spezifischer Artikel in den Entwurf 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 Entwurf des Klimagesetzes stützt, sind die Artikel 68, 71 bis 75, 77 und 78 der Verfassung des Kantons Freiburg. In der Tat sprechen der Schutz und die Förderung der Gesundheit (Art. 68 Abs. 1), der Schutz der Umwelt (Art. 71) und der Natur (Art. 73), die Raumplanung (Art. 72), die Land- und Forstwirtschaft (Art. 74), die Vorbeugung von Katastrophen (Art. 75), die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77) und die Mobilität (Art. 78) Herausforderungen an, die auch durch das vorliegende Gesetz und den kantonalen Klimaplan angegangen werden. Diese Vielfalt an Bereichen verdeutlicht auch den transversalen Charakter des Gesetzes. Folglich ist es auch sinnvoll, sie im Ingress zu erwähnen.

Um nur die wichtigsten Grundlagen zu nennen, sei zunächst Artikel 71 erwähnt, der vom Staat und von den Gemeinden verlangt, 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 (CO₂-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 74 sieht vor, dass der Staat die Land- und Forstwirtschaft sowohl in ihrer Schutz- als auch in ihrer Ökologie-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion fördert und unterstützt. Diese beiden für die Freiburger Wirtschaft besonders wichtigen Bereiche sind und werden auch weiterhin stark von den Klimaveränderungen betroffen sein (geringere Ernteerträge, erhöhter Bewässerungsbedarf, Anfälligkeit bestimmter Holzarten). So sind ihnen auch verschiedene Massnahmen des kantonalen Klimaplanes und spezifische Handlungsstrategien gewidmet. Diese Bereiche sind aber auch Träger von Lösungen, insbesondere in Bezug auf die Speicherung von Kohlenstoff im Boden und in den Wäldern. Dieser doppelte Bezug zur Klimathematik rechtfertigt denn auch ihre Erwähnung im Ingress des Gesetzes.

Artikel 77 (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 seinen Platz als Verfassungsgrundlage für den vorliegenden Entwurf. 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 Gesetzesentwurf darauf ab, dass sich der Staat 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 Entwurf 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 zuständig⁶⁵. 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 andererseits 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 dar⁶⁶. 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 vorbehält⁶⁷. Weiter hält der Bundesrat in seiner

⁶⁵ Siehe insb. Art. 74 Abs. 3 BV und Art. 36 USG, Art. 60 Abs. 2 EnG, Art. 9 des CO₂-Gesetzes

⁶⁶ Bundesrat, Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), BBI 1979 III 762.

⁶⁷ Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'État fédéral*, in: *Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis*, S. 132 ff.

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 leisten⁶⁸.

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^{er} 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 CO₂-Gesetz konkretisiert. Der Schweizer Gesetzgeber hat sich entschieden, die Bekämpfung der mit dem Klimawandel verbundenen Beeinträchtigungen nicht im Bundesgesetz über den Umweltschutz zu behandeln, sondern in einem spezifischen Gesetz, dem CO₂-Gesetz, das somit das Hauptinstrument der Klimapolitik bildet⁶⁹.

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 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 Entwurf 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 Gesetzesentwurf ist folglich bundesrechtskonform.

Der Entwurf ist nicht direkt vom europäischen Recht betroffen.

⁶⁸ Botschaft zu einem USG (BBI 1979 III 752).

⁶⁹ Félise Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂*, in: AJP 2020 S. 213-220.