

## **PERSÖNLICHE STELLUNGNAHME ZUR ÄNDERUNG DER VERFASSUNG DES KANTONS BERN: PARLAMENTERISCHE INITIATIVE ZUM KLIMASCHUTZ / VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN**

Parlamentarische Initiative 187 – 2018 (Vanoni, Zollikofen, Grüne): «Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern», eingereicht am 3. September 2018. 2018.RRGR.551<sup>1</sup>

Entwurf / Vortrag (Erläuternder Bericht) der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rats des Kantons Bern vom 23. Januar 2020, veröffentlicht am 5. Februar 2020<sup>2</sup>

### **1. Generelle Bemerkungen – insbesondere auch zum Zeitplan**

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung geht auf eine Parlamentarische Initiative zurück, die ich im Grossen Rat des Kantons Bern im Rahmen eines Vorstosspaketes der Grünen Fraktion nach dem Hitzesommer 2018 in der Septembersession 2018 eingereicht habe – also noch vor Beginn der Klimastreiks und ersten Kundgebungen der Klimabewegung in der Schweiz. Diese Parl. Initiative ist am 4. Juni 2019 vom Grossen Rat mit 90 gegen 59 Stimmen bei 1 Enthaltung vorläufig unterstützt worden. Damit wurde die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) mit der detaillierten Prüfung und Ausarbeitung eines Verfassungsartikels beauftragt.

Es ist anzuerkennen, dass es der BaK in nur acht Monaten, also in einer für Verfassungsgebung erfreulich kurzer Frist, gelungen ist, eine faktenreiche, solide Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten. Ich danke der Kommission für das speditive und gleichwohl gründliche Vorgehen, das auch die Anhörung des Initianten und weiterer Auskunftspersonen sowie den Beizug eines Verfassungsexperten der Universität Bern umfasste.

Persönlich unterstütze ich mit Nachdruck die Absicht der BaK, die Arbeiten nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zügig weiterzuführen und dem Grossen Rat in der Wintersession 2020 einen Antrag für die Beratung eines Klimaschutz-Verfassungsartikels zu stellen (1. Lesung). Die abschliessende Beratung (2. Lesung) könnte dann in der Frühlingssession 2021 erfolgen – und die obligatorische Volksabstimmung am 13. Juni oder 26. September des gleichen Jahres. Der neue Verfassungsartikel könnte so per 1.1.2022 in Kraft treten und anschliessend rasch die nötige Wirkung entfalten.

Das raschestmögliche Vorgehen ist angesichts der Dringlichkeit geboten, was auch die Kommission in ihrem Vortragsentwurf insbesondere auch mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels anerkennt: «Die Kosten werden umso grösser ausfallen, je weniger zum Klimaschutz und zur Anpassung beigetragen wird. Oder anders formuliert: Je länger nichts gegen den Klimawandel unternommen wird, umso teurer wird es die Volkswirtschaft schlussendlich zu stehen kommen.» (Vortrag, S. 24). Die Beanspruchung der Behörden durch Arbeiten im Zusammenhang mit der Corona-Krise darf nicht zu einer Verzögerung der Vorhaben im Bereich des Klimaschutzes führen.

---

<sup>1</sup> Wortlaut und Unterlagen zur vorläufigen Unterstützung durch den Grossen Rat online:  
<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-a27d5549b1d5402eba30842979519691.html>

<sup>2</sup> Medienmitteilung und Vernehmlassungsunterlagen online:  
[https://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/aktuell.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/02/202002\\_03\\_1538\\_klimaschutz\\_in\\_derkantonsverfassungverankern#Mediendokumentation](https://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/aktuell.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/02/202002_03_1538_klimaschutz_in_derkantonsverfassungverankern#Mediendokumentation)

## **2. Bemerkungen und Ergänzungsvorschläge zum Vortragsentwurf**

### **2.1 Zu: 1. Zusammenfassung**

Laut der einleitenden «Zusammenfassung» enthält die von der BaK ausgearbeitete zweite Variante des angestrebten Klimaschutz-Verfassungsartikels «eine klare Zielvorgabe: Bis ins Jahr 2050 muss der Kanton Bern klimaneutral sein.» Ganz so klar und explizit lässt sich diese Zielvorgabe allerdings nicht aus der vorgelegten Formulierung herauslesen.

Es ist vielmehr nur von einem «wichtigen Beitrag» die Rede, den der Kanton Bern und die Gemeinden «zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050» leisten sollen. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, hängt offensichtlich noch von anderen Beiträgen ab. Im Hinblick auf die Volksabstimmung ist eine Formulierung anzustreben, die für alle Stimmberechtigten, auch ohne juristisches Fachwissen, klar und eindeutig ist. Dazu könnte es sinnvoll sein, zuerst das Ziel klar zu benennen und in einem zweiten Schritt den erforderlichen Beitrag von Kanton und Gemeinden zu erwähnen. Um die Systematik der vorgeschlagenen Variante nicht zu verändern, schlage ich eine andere Ergänzung vor (siehe unten, 3.2.1 ff.)

Eine ähnliche Problematik ergibt sich auch aus dem letzten Satz der Zusammenfassung: «Die neue Verfassungsbestimmung erwähnt zudem das Prinzip der Nachhaltigkeit, nach dem beim Klimaschutz sowohl die Umwelt, Gesellschaft als auch die Wirtschaft gleichermaßen berücksichtigt werden müssen.» Im vorgeschlagenen Verfassungsartikel wird das «Prinzip der Nachhaltigkeit» mit seinen drei gleichwertigen Dimensionen jedoch nicht explizit erwähnt. Im Unterschied zur Bundesverfassung wird das Prinzip der Nachhaltigkeit in der geltenden Kantonsverfassung auch nicht an anderer Stelle erwähnt, was im Hinblick auf die sprachliche Anlehnung der vorgeschlagenen Variante an die eidgenössische «Gletscherinitiative» relevant ist und zu berücksichtigen sein wird (siehe unten, 3.2.3) In Absatz 3 der vorgeschlagenen Variante wird der Klimaschutz «auf eine Stärkung der Volkswirtschaft ausgerichtet» und eine «sozialverträgliche» Ausgestaltung verlangt. Diese Formulierungen bergen die Gefahr, dass zur Zielerreichung zwingend nötige Massnahmen gebremst oder verunmöglicht werden, weil der Rücksichtnahme auf Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der nicht genannten Nachhaltigkeitsdimension Umwelt (mit dem Teilbereich Klima) der Vorrang eingeräumt wird. Der Klimaschutz droht so den beiden andern Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft und Gesellschaft untergeordnet zu werden, was eigentlich dem Sinn und Titel der Parl. Initiative widerspräche («Klimaschutz als vorrangige Aufgabe...»).

### **2.2 Zu: «2.3 Folgen der Klimaveränderung»**

Der Vortragsentwurf schildert eindrücklich die Zunahme extremer Wetterereignisse, wie sie sich aus dem längst auch im Kanton Bern konkret feststellbaren Klimawandel ergeben. Erwähnt werden neben trockenen Sommern, heftigen Niederschlägen und schneearmen Wintern auch die zahlenmässig zunehmenden Hitzetage und Hitzewellen, die sich auch problematisch auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirkten. In der im Vortrag nachfolgenden Aufzählung der Folgen dieser extremen Wetterereignisse, die «den Kanton Bern besonders stark» treffen, werden Auswirkungen auf Schäden durch Naturgefahren, auf den Wasserhaushalt, den Wintertourismus und die Landwirtschaft erwähnt – es fehlt jedoch eine Angabe zu den gravierenden Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit.

In der Antwort auf einen Vorstoss aus dem Grosse Rat (Motion 211-2019 Baumann/Imboden: Massnahmenplan Hitze...<sup>3</sup>) hat der Regierungsrat im Januar 2020 bekanntgegeben, dass allein im Hitzesommer 2015 im Kanton Bern 180 hitzebedingt vorzeitige Todesfälle zu beklagen waren. Dies entspreche einer Zusatzsterblichkeit von 8.6 Prozent respektive 9.9 Prozent bei den über 74-Jährigen. Diese gravierenden Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit bzw. Sterblichkeit insbesondere älterer Menschen im Kanton Bern wäre im Vortrag zweifellos erwähnenswert.

**Vorschlag für eine Ergänzung des Vortragsentwurfs, Seite 5:**

In die Aufzählung der Folgen der Klimaerwärmung für Mensch und Umwelt sind auch die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und insbesondere das Ausmass der hitzebedingten Todesfälle aufzunehmen.

**2.3 Zu: «2.3.1 Verminderung des Klimawandels und Anpassung an den Klimawandel**

In diesem Kapitel zeigt der Vortragsentwurf sehr klar die Notwendigkeit auf, rasch griffige Klimaschutz-Massnahmen zu ergreifen. Andernfalls werde das zentrale Ziel des Klimaschutz-Vertrags von Paris «in allen vier Klimaregionen des Kantons Bern verfehlt werden», besonders deutlich in den Alpen, wo mit «der schweizweit stärksten Erwärmung zu rechnen» sei. Die regionale Betrachtung der Auswirkungen des Klimawandels macht deutlich, dass im Kanton Bern grosse Teile des ländlichen Raums besonders stark an wirksamen Klimaschutz-Massnahmen interessiert sein müssen – und nicht nur an Anpassungsmassnahmen im Bereich des Tourismus, wie im Vortragsentwurf namentlich für das Berner Oberland hervorgehoben wird (S. 6). Ein positives Beispiel aktiven Engagements im Klimaschutz sind die Bestrebungen, «die Jungfrauregion zur ersten CO<sub>2</sub>-neutralen Tourismusregion zu machen» (S. 11), auch wenn wirkliche CO<sub>2</sub>-Neutralität auch den (in den Berechnungsgrundlagen wohl nicht vorgesehenen) Einbezug der Emissionen bedeuten müsste, welche die Flugreisen eines grossen Teils der ausländischen Gäste verursachen. Gerade im Hinblick auf die Idee, mit einem Klimaartikel in der Kantonsverfassung das öffentliche Bewusstsein für den Klimaschutz als «zentrale Aufgabe von uns allen» zu stärken (S. 13), sollten im Vortrag das Interesse daran und die proaktiven Handlungsmöglichkeiten des ländlichen Raums und seiner Tourismusregionen stärker hervorgehoben werden.

**Vorschlag für eine Ergänzung des Vortragsentwurfs, Seite 6:**

Im Vortrag soll deutlicher aufgezeigt werden, dass der ländliche Raum (insbesondere im Berggebiet und Berner Oberland) von negativen Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen ist, aber auch besondere Möglichkeiten hat, zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen beizutragen. Entsprechende Anstrengungen und Pioniertaten können (wie das Projekt der Jungfrauregion als erste klimaneutrale Tourismusdestination zeigt) wirkungsvoll in der Tourismuswerbung eingesetzt werden.

<sup>3</sup> Wortlaut und Beratung im Grosse Rat:

<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-8f42ae1183a642e08aeef6530f8c8a01.html>

## **2.4 Zu Kapitel 2.4.2 Nationale Klimaschutzpolitik**

In diesem Kapitel weist der Vortragsentwurf darauf hin, dass der Ständerat im Herbst 2019 eine «deutlich verschärfte Version» des CO<sub>2</sub>-Gesetzes angenommen hat. Nicht erwähnt ist, dass die Zustimmung des Nationalrats und eine allfällige Differenzbereinigung noch aussteht. Die für die Frühlingssession 2020 geplante Bereinigung der Gesetzesrevision ist wegen der Coronakrise vertagt worden. Ob sie im Juni oder erst im September erfolgen kann, ist zurzeit ungewiss.

So oder so bleibt zweifelhaft, ob die laufende CO<sub>2</sub>-Gesetz-Revision ausreicht, um bezüglich der Verpflichtungen des Pariser Klimavertrags (Klimaneutralität spätestens bis 2050) auf Zielkurs zu bleiben, und ob das Inkrafttreten des revidierten Gesetzes durch ein Referendum noch zusätzlich verzögert oder schlimmstenfalls ganz verunmöglicht wird. Aufgrund dieser Unsicherheiten ist der Kanton Bern erst recht aufgefordert, in seinem eigenen Kompetenzbereich schnellstmöglich zusätzliche Klimaschutz-Massnahmen zu ergreifen.

## **2.5 Zu Kapitel 2.4.3 Kantonale Klimaschutzpolitik**

Der Vortragsentwurf erwähnt, dass der Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der kantonalen Energiestrategie im Zeitraum 2015-2019 voraussichtlich in der Sommersession 2020 im Grossen Rat behandelt werde. Mittlerweile hat der Regierungsrat eine weitere Verzögerung bestätigt: Der Bericht und die überfällige Ankündigung zusätzlicher Massnahmen für die aktuelle Legislaturperiode (2020 – 2023) ist neu erst für die Herbstsession 2020 angekündigt. Ob die Beanspruchung der Behörden durch die Corona-Krise zu weiteren Verzögerungen führen wird, lässt sich zurzeit nicht abschätzen.

Unabhängig davon vermittelt der Vortragsentwurf ein zu positives Bild zum bisherigen Ausmass der Umsetzung der kantonalen Energiestrategie. Gemäss dem letzten Stand-Bericht des Regierungsrates (zur Umsetzung in den Jahren 2011 – 2014) wurden «die Zwischenziele für das Jahr 2014 mehrheitlich erreicht», die Erwartungen «jedoch in keinem Strategiebereich übertroffen»<sup>4</sup>. In seiner Antwort auf die Interpellation 169-2018 Vanoni (Zollikofen, Grüne) «Standortbestimmung zum Klimaschutz...» hat der Regierungsrat im Januar 2019 festgestellt, dass im (in der Kompetenz der Kantone liegenden) Gebäudebereich «bis 2020 eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von ca. 30% gegenüber 1990 erreicht wird. Damit wird das Zwischenziel (–40%) für 2020 um 10%-Punkte verfehlt»<sup>5</sup>. Gleichzeitig hat der Regierungsrat «entscheidende Wirkung zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich» von der Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes erwartet und auch Hoffnungen auf die Verbesserungen des (leider in der Volksabstimmung verworfenen) kantonalen Energiegesetzes gesetzt.

Ein Teil der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) ist auch fünf Jahre nach ihrem Erlass im Kanton Bern noch nicht umgesetzt; es braucht dazu zweifellos einen neuen Anlauf zur Revision des Energiegesetzes. Fragwürdig ist insbesondere mit Blick auf die kantonale Energiestrategie das «Fazit» des Vortragsentwurfs, dass die Zielsetzungen der Parlamentarischen Initiative «im Einklang

---

<sup>4</sup> Bericht und Beratung im Grossen Rat:

<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-3cd27082b85d4efa94ca81c4347c6ca6.html>

<sup>5</sup> Wortlaut und Antwort des Regierungsrats:

<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-3a813660aeba4675b2b1b756fc12dea0.html>

mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 sowie anderen übergeordneten Planungen» stünden (S. 23). Erwähnung finden in diesem Zusammenhang auch die Energie-Richtpläne, die rund 60 energierelevante Gemeinden erstellen müssen. Erfahrungen zeigen, dass solche kommunalen Richtpläne neu erarbeitet und genehmigt worden sind, obwohl sie nicht einmal die Zielsetzungen der kantonalen Energiestrategie bis 2035 erreichen, geschweige denn die nun vorgesehene Klimaneutralität bis 2050.

Daraus ergibt sich: **Der Kanton Bern ist im Rückstand in Bezug auf die bisher festgelegten Ziele der Energiestrategie; diese sind zudem aus aktueller Sicht, mit Blick auf das «Netto Null»-Ziel im Jahr 2050, ungenügend. Es müssen deshalb dringend ambitioniertere Ziele gesteckt und das Umsetzungstempo beschlossener und zusätzlicher Massnahmen beschleunigt werden.** Als Konsequenz aus diesem Fazit sind die Angaben des Vortragsentwurfs zu den finanziellen, personellen und organisatorischen Auswirkungen sowie zu den Auswirkungen auf die Gemeinden und die Volkswirtschaft zu überprüfen und an den effektiven Handlungsbedarf anzupassen.

**Vorschlag für eine Überprüfung und Ergänzung des Vortrags, S. 10f. und S. 22ff.:**

Die im Vortragsentwurf aufgezeigte Wirkung der bisherigen kantonalen Klimaschutzpolitik (inklusive Regierungsrichtlinien und andere Planungen auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene) ist zu überprüfen und der Handlungsbedarf deutlicher aufzuzeigen.

## **2.6 Zu Kapitel 7.2 Kompetenzen der Kantone: Was bleibt für den Kanton?**

Der Vortragsentwurf kommt in Bezug auf die Handlungsmöglichkeiten des Kantons Bern zum Schluss, «dass wohl in allen Bereichen über die Infrastruktur, Gebote und Verbote, Lenkungsabgaben und Steuerung oder über staatliche Subventionierung Einfluss genommen werden kann. In den unterschiedlichen Sachpolitiken bzw. in den einschlägigen Gesetzen könnte die Klimaneutralität als Ziel verankert werden.» (S. 15) Angesichts der Dringlichkeit des Klimaschutzes sollten diese Möglichkeiten wirklich genutzt und ausgeschöpft werden. Laut Vortragsentwurf könnte der Kanton Bern damit in den Bereichen Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft «mindestens 50 Prozent der lokalen CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgrund des kantonalen Rechts beeinflussen» (S. 16). Der Rest sei primär bundesrechtlich zu regeln.

Der Vortragsentwurf listet in den genannten Bereichen sowie zusätzlich für das Gebiet der Vermögensbewirtschaftung eine eindruckliche Sammlung beispielhafter Massnahmen auf, die ergriffen werden könnten, um die Treibhausgas-Emissionen (THG) im Kanton Bern zu reduzieren. Neben diesen staatlichen Handlungs- und Regulierungsmöglichkeiten (und den Massnahmen auf Bundesebene) sollte das Augenmerk aber auch auf freiwillige Massnahmen gelenkt werden, die private Akteure (Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen) in Eigeninitiative und aus Einsicht in die Notwendigkeit und Dringlichkeit des Klimaschutzes realisieren könnten und sollten. Dies wäre auch sinnvoll im Hinblick auf die im Vortragsentwurf erwähnte Idee, mit einem Klimaartikel in der Kantonsverfassung das «öffentliche Bewusstsein» für den Klimaschutz als «zentrale Aufgabe von uns allen» zu stärken (S. 13).

Auf die Notwendigkeit, dass neben Bund, Kanton und Gemeinden auch «Unternehmen und Privatpersonen» verstärkte Anstrengungen unternehmen, ist ausdrücklich auch schon in der Begründung

der Parlamentarischen Initiative hingewiesen worden. Beträchtliche Potentiale für freiwillige Massnahmen von Privaten bestehen beispielsweise im Bereich der Ernährung (Vermeidung von Food Waste, Reduktion des Fleischkonsums und Bevorzugung regionaler und saisonaler Produkte) und der Mobilität (Bevorzugung sanfter Mobilität zu Fuss und per Velo, Beschränkung auf erneuerbare Transportenergie, Verzicht auf besonders klimaschädigende Flugreisen und Autofahrten). Die beschränkten Regulierungsmöglichkeiten des Kantons bezüglich der Verlagerung privater Finanzflüsse «weg von fossilen zu klimafreundlichen Investitionen», die im Pariser Klimaabkommen postuliert wird, könnten teilweise durch freiwilliges Handeln von Privaten kompensiert werden.

**Vorschlag für eine Ergänzung des Vortrags, Seiten 16-18:**

Die Aufzählung beispielhafter Massnahmen in den Bereichen Verkehr, Gebäude, Industrie, Landwirtschaft und Vermögensbewirtschaftung (wie auch in den nicht näher erläuterten Bereichen Abfall, Forschung und Bildung) ist um Hinweise zu ergänzen, wie private Akteure (auch ohne staatliche Vorschriften) zu einem verstärkten Klimaschutz beitragen können. Dies insbesondere auch im Bereich der «privaten Finanzflüsse», die im Pariser Klimaabkommen angesprochen werden, aber nicht in der kantonalen Regelungskompetenz liegen.

## **2.7 Zu Kapitel 7.3 Kantonaler Vergleich**

Im Vortragsentwurf wird auf einen bereits geschaffenen Klimaschutz-Artikel in einer Kantonsverfassung (Genf) und angelaufene Bestrebungen in zwei weiteren Kantonen (Appenzell-Ausserrhoden, Zürich) hingewiesen. Dies könnte den Eindruck entstehen lassen, dass die Verankerung des Klimaschutzes in der Kantonsverfassung nur in vereinzelt Kantonen ein Thema ist. Tatsächlich sind solche Bestrebungen in mindestens fünf weiteren Kantonen angelaufen und zum Teil schon weit fortgeschritten. Es zeichnet sich also in diesem Bereich eine allgemeine Tendenz zur Weiterentwicklung des kantonalen Verfassungsrechts ab. Dem Kanton Bern bietet sich die Chance, wie schon 1993 mit seiner neuen Kantonsverfassung als Pionierkanton mit innovativen Ansätzen in Erscheinung zu treten.

In den Kantonen **Waadt** und **Basel-Landschaft** sind 2019 Volksinitiativen eingereicht worden, die mit den BaK-Vorschlägen vergleichbare Grundsätze zum Klimaschutz im kantonalen Recht verankern wollen. Im Kanton **Wallis** berät zurzeit der für die Totalrevision der Kantonsverfassung vom Volk gewollte und gewählte Verfassungsrat über Kommissionsvorschläge, die den Klimaschutz prominent als eines von acht Staatszielen verankern wollen: «Der Staat schützt die Umwelt und die natürlichen Ressourcen; er verfolgt das Ziel der Klimaneutralität.» Im Kanton **Freiburg**, wo sich die Regierung zur Klimaneutralität bis 2050 bekannt hat, ist eine Motion für einen Klimaschutz-Artikel in der Kantonsverfassung im Stil von BaK-Variante 1 hängig. Im Kanton **Glarus** empfiehlt die Regierung dem Parlament eine Motion zur Annahme, die in die gleiche Richtung zielt. In den Kantonen Jura und Basel-Stadt haben sich die Parlamente zum «Klimanotstand» bekannt, was entsprechende Verfassungsänderungen auslösen könnte.

## **3. Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Varianten**

### 3.1 Grundsätzliche Unterstützung für einen Klimaschutz-Artikel in der Kantonsverfassung

Aus meiner persönlichen Sicht ist es zunächst wichtig, dass die Kantonsverfassung um eine neue, möglichst weitreichende und verpflichtende Bestimmung zum Klimaschutz ergänzt wird. In der Begründung der Parlamentarischen Initiative ist dargelegt worden, weshalb die Klimathematik bei der Erarbeitung der Kantonsverfassung von 1993 noch nicht zum Thema gemacht worden war: Die Klimaproblematik war damals gerade erst neu aufs politische Tapet gekommen und primär als globales und folglich auch zuerst international zu regelndes Thema wahrgenommen worden. Mehr als 25 Jahre später kann aufgrund der eingetretenen Entwicklung und Bewusstseinsbildung festgestellt werden, dass die Aufnahme eines Klima-Artikels dem Geist und Anspruch gerecht würde, mit dem damals die neue Berner Kantonsverfassung formuliert wurde. Der Klimaschutz ist zu einem derart drängenden und wichtigen Anliegen geworden, dass das Einfügen eines entsprechenden Artikels zwischen dem allgemeinen Umweltschutz-Artikel (Art. 31) und der spezifischen Bestimmung zum Landschafts- und Heimatschutz (Art 32) mehr als gerechtfertigt ist.

Von zentraler Bedeutung ist auch, dass der neue Verfassungsartikel nicht nur Kompetenzen für den Kanton und die Gemeinden definiert (und allenfalls bestimmte Massnahmen erwähnt), sondern auch klare Zielsetzungen vorgibt. Dies entspricht einer Besonderheit der bernischen Kantonsverfassung von 1993, wie sie anlässlich der Gewährleistung durch die Eidgenössischen Räte in der entsprechenden Botschaft des Bundesrates ausdrücklich gewürdigt worden ist (vgl. Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Bern, Bundesblatt 1994, Band I, S. 401 ff. – Zitat S. 408: «Dabei fällt auf, dass die Aufgabennormen mehr als bei anderen, neueren Kantonsverfassungen nicht nur als reine Kompetenznormen formuliert sind, sondern zugleich auch die grundsätzliche Zielrichtung für die Aufgabenerfüllung angeben.»). Beide Varianten entsprechen diesem Charakteristikum des bernischen Verfassungsrechts und passen in formaler Hinsicht bestens zum geltenden Verfassungstext.

→ **Antwort auf die Frage 1 der BaK:** *Unterstützen Sie den Vorschlag des Grossen Rates, den Klimaschutz in der Kantonsverfassung zu verankern?* **JA, ohne Wenn und Aber. Als Grundlage für die Weiterarbeit am Vorhaben kommen für mich grundsätzlich beide Varianten in Frage.**

### 3.2. Erwägungen für die Wahl der einen oder andern Variante

Die Variante 1 hat den Vorteil, dass sie sich stark an den zentralen Formulierungen des Pariser Klimavertrags orientiert und insbesondere dessen Zielsetzung in Absatz 2 explizit aufnimmt (Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius unter dem vorindustriellen Niveau). Kanton und Gemeinden werden verpflichtet, mittels einer aktiven Klimaschutzpolitik einen «gebührenden Beitrag» zum Erreichen dieses globalen Ziels zu leisten.

Der Begriff «gebührend» mag unbestimmt wirken. Er soll nach dem Willen der Urheber der Parlamentarischen Initiative zum Ausdruck bringen, dass der Beitrag des Kantons Bern zum Klimaschutz den aktuell überdurchschnittlich hohen Treibhausgas-Emissionen (THG) Rechnung tragen muss und dem Verursacherprinzip entsprechend auch überdurchschnittlich gross sein muss. Zudem ist der Kanton Bern ein wichtiger Teil der Schweiz, die als reicher Industriestaat (und bedeutender Finanzplatz) durch das Klimaabkommen von Paris zu einem überdurchschnittlich grossen bzw. rasch wirksamen Beitrag an den globalen Klimaschutz verpflichtet ist. Auch im Vortragsentwurf der BaK wird anerkannt, dass – wenn auch

die durch Importgüter im Ausland verursachten Emissionen berücksichtigt werden – der so genannte Treibhausgas-Fussabdruck der Schweiz und somit auch des Kantons Bern «deutlich über dem weltweiten Durchschnitt liegt». Diese übermässige Belastung des Klimas verlangt nach einer Klimaschutz-Politik, die das Netto-Null-Ziel nicht erst im Jahr 2050, sondern möglichst schon früher erreicht und möglichst mehr als einen linearen Abbaupfad bis 2050 einschlägt und auch realisiert.

In dieser Lesart ist die Variante 1 strenger formuliert als die Variante 2, die das Netto-Null-Ziel erst für 2050 und zudem nur indirekt postuliert sowie vom Kanton Bern und seinen Gemeinden nur einen «wesentlichen» Beitrag zur Zielerreichung verlangt. Aus meiner Sicht lässt sich dieser Mangel aber durch die nachfolgend vorgeschlagenen Ergänzungen der Variante 2 beheben. Zudem hat die Zielformulierung in Variante 2 den Vorteil, dass sie vom Wortlaut her eher in eine kantonale Verfassung passt. Weiter anerkenne ich, dass die Variante 2 von der BaK mit grosser Sorgfalt erarbeitet und nach breiter Diskussion befürwortet worden ist. Deshalb kann ich mich problemlos einverstanden erklären, dass mein eigener, von der BaK leicht modifizierter Formulierungsvorschlag (Variante 1) beiseitegelegt wird und die Variante 2 als Grundlage für die weitere Diskussion verwendet wird. Ich hatte meine Offenheit für bessere Formulierungen auch anlässlich meiner Anhörung durch die BaK am 20. August 2019 bekundet und in der Grossratsdebatte vom 4. Juni 2019 selber eine Anlehnung an die Formulierungen der eidgenössischen Gletscherinitiative ins Spiel gebracht.

→**Antwort auf die Fragen 2 und 3 der BaK:** Welche der beiden Varianten bevorzugen Sie bzw. wenn Sie zwischen den beiden Varianten auswählen müssten, für welche würden Sie sich entscheiden? / Oder würden Sie eine Kombination der beiden Varianten bevorzugen und wenn ja, welche? **Vor die Wahl gestellt, bevorzuge ich, obwohl selber Verfasser der Variante 1, die Variante 2. Statt einer Kombination beider Varianten plädiere ich für Ergänzungen der Variante 2, um erstens die Zielsetzung im Sinne der Variante 1 (und der in der Medienmitteilung und im Bericht der BaK formulierten Ziele) zu verdeutlichen und um zweitens die von der BaK angestrebte Orientierung an der Gletscherinitiative zu verstärken.**

### 3.2 Vorschläge für Ergänzungen der Variante 2

Im Sinne der Antworten auf die Fragen 2 und 3 der BaK schlage ich vier Ergänzungen der Variante 2 vor:

#### 3.2.1 Klimaneutralität bis spätestens 2050

Pesönlich unterstütze ich mit Nachdruck die Grundidee, im Verfassungsartikel ein bestimmtes Jahr zu nennen, bis zu dem das Ziel der Klimaneutralität erreicht werden soll. Der Vortragsentwurf begründet die in Variante 2 vorgeschlagene Jahreszahl 2050 mit dem Übereinkommen von Paris und dem «wissenschaftlichen und politischen Konsens» (S. 24), dass das in diesem Abkommen formulierte «globale Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen» (S. 20), das Netto-Null-Ziel bis 2050 erfordert. Allerdings spricht aus Sicht der weltweiten Klimagerechtigkeit auch vieles dafür, dass wirtschaftlich starke (Industrie-)Länder – zumal sie das Klima meist überdurchschnittlich stark belasten – die Klimaneutralität früher erreichen sollten.

Die BaK beruft sich bei der Nennung der Jahreszahl 2050 auf ihre Orientierung an der «Gletscher-Initiative»; diese «enthält die Jahreszahl 2050» (Vortragsentwurf S. 24). Dies trifft zwar zu, doch ist im



zielbestimmenden Satz der Gletscher-Initiative der Jahreszahl das Wort «spätestens» vorangestellt. Im erläuternden Bericht<sup>6</sup> zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes hat das Initiativkomitee unter Berufung auf das Pariser Abkommen (PA) festgehalten: «Weil das PA die Industrieländer verpflichtet, voranzugehen, ist 2050 für die Schweiz der späteste Termin, der den Anforderungen des PA gerecht wird. In anderen Staaten ist ein ähnliches oder ambitionierteres Ziel bereits in Kraft. **«Spätestens ab 2050»** bedeutet, dass die politischen Instrumente so zu wählen sind, dass die Netto-THG-Emissionen 2050 oder früher, nicht aber später null erreichen. Sollten neue wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die Emissionen zur Erreichung des Pariser Klimaziels schneller als heute angenommen sinken müssen, ist das Zieljahr vorzuverlegen. Entscheidend ist für die Klimawirkung aber nicht das Ausstiegsjahr, sondern die kumulierte Menge Treibhausgase, die bis dahin noch emittiert wird (vgl. Abs. 2 der Übergangsbestimmungen).» (zitiert nach «Gletscher-Initiative. Erläuternder Bericht, S. 16f., Hervorhebungen im Schriftbild gemäss Originaltext)

Aufgrund dieser Überlegungen und zwecks konsequenter Orientierung an der Gletscher-Initiative schlage ich folgende Ergänzung der Variante 2 in Absatz 2 vor:

**Vortrag für eine Ergänzung von Art. 31a (neu), Absatz 2 (mit einem zusätzlichen Wort):**

2 Sie leisten im Rahmen ihrer Kompetenzen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität bis spätestens 2050 sowie zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels.

### 3.2.2 Freiwillige Anstrengungen fördern und nötige Massnahmen des Bundes unterstützen

Die vorgeschlagene Formulierung von Variante 2 hält das Ziel der Klimaneutralität bis (spätestens) 2050 weniger «klar» fest, als die BaK in ihrer Medienmitteilung zum Start des Vernehmlassungsverfahrens angekündigt hat. Das Ziel wird nur indirekt erwähnt im Zusammenhang mit «dem wesentlichen Beitrag», den der Kanton und die Gemeinden leisten sollen. Diese Formulierung wiederum macht klar, dass zur Zielerreichung noch andere Beiträge nötig sind: nämlich

- Beiträge des Bundes (mittels rechtlicher Vorgaben und anderen Massnahmen, die im Kanton Bern Wirkung zeigen müssen) sowie
- Beiträge von Privaten, die auch auf freiwilliger Basis aus Einsicht in die Notwendigkeit und Dringlichkeit erfolgen können. Dieses Potential wird im Vortragsentwurf leider praktisch nicht angesprochen.

Der Kanton Bern kann den Beitrag des Bundes zur Zielerreichung unterstützen, indem er sich mittels Eingaben (wie z.B. die bereits deponierte Standesinitiative für eine Flugticket-Abgabe) oder im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren für verstärkte Klimaschutz-Massnahmen einsetzt und diese dann auch selber umsetzt und im Vollzug konsequent durchsetzt.

Den (freiwilligen) Beitrag von Privaten (Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen) kann der Kanton Bern durch entsprechende Information, Beratung und Anreize fördern. Es entspricht durchaus dem Geist und der Systematik der Berner Kantonsverfassung, zur Erfüllung verfassungsmässiger Aufgaben und Ziele auch auf die Eigeninitiative und das Mittun von Privaten zu setzen. So hält Art. 30

<sup>6</sup> [https://gletscher-initiative.ch/wp-content/uploads/2019/04/Erlaeuternder\\_Bericht\\_Gletscher-Initiative-1.pdf](https://gletscher-initiative.ch/wp-content/uploads/2019/04/Erlaeuternder_Bericht_Gletscher-Initiative-1.pdf)  
Stellungnahme (Bruno Vanoni): Klimaschutz in die Kantonsverfassung – Vernehmlassungsverfahren (Feb. – Mai 2020)

der Kantonsverfassung beispielsweise fest, dass der Kanton und die Gemeinden die in diesem Artikel gesetzten Sozialziele «in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung» verwirklichen. Und der geltende Verfassungsartikel zum Umweltschutz (Art. 31) spricht die Verantwortung für «staatliche und private Tätigkeiten» an.

Um das Ziel der Klimaneutralität bis (spätestens) 2050 zu verdeutlichen und das zur Zielerreichung nötige Zusammenwirken mit Bund und Privaten ausdrücklich zu erwähnen, schlage ich eine Ergänzung des vorgeschlagenen Absatzes 2 von Variante 2 um einen zusätzlichen Satz vor. Diese könnte auch geeignet sein, in der weiteren Diskussion dem Gegeneinander-Ausspielen der verschiedenen Handlungsebenen bzw. dem Abschieben von Verantwortung auf die Bundesebene und/oder freiwillige Massnahmen von Privaten entgegenzuwirken.

**Vorschlag für eine Ergänzung von Art. 31a (neu), Absatz 2 (mit einem zusätzlichen Satz):**

2 Sie leisten ... des Klimawandels. Sie fördern freiwillige Anstrengungen von Privaten und unterstützen die ebenso nötigen Massnahmen des Bundes, damit das Ziel der Klimaneutralität so früh wie möglich erreicht werden kann.

### 3.2.3 Einklang mit Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung sicherstellen

Die Formulierung von Absatz 3 der Variante 2 entspricht fast wörtlich dem Absatz 4 der «Gletscher-Initiative»: «Die Klimapolitik ist auf eine Stärkung der Volkswirtschaft und auf Sozialverträglichkeit ausgerichtet und nutzt namentlich auch Instrumente der Innovations- und Technologieförderung.» Damit wird sowohl im Vorschlag der BaK für die Kantonsverfassung als auch im Initiativtext für die Bundesverfassung implizit das Prinzip der Nachhaltigkeit angesprochen. In beiden Texten werden allerdings nur zwei der drei Nachhaltigkeitsdimensionen angesprochen: Wirtschaft (im Sinne der Stärkung der Volkswirtschaft) und Gesellschaft (im Hinblick auf Sozialverträglichkeit). Die Dimension Umwelt (hier bezogen auf Klimaschutz) wird nicht explizit erwähnt und droht – wie oben dargelegt – den beiden anderen Dimensionen untergeordnet zu werden. Im Vortragsentwurf relativiert die BaK diese Gefahr mit dem Hinweis, dass die Ausrichtung auf die Volkswirtschaft «in einem übergreifenden, langfristigen und strategischen Sinn zu verstehen» sei. Mit der Formulierung von Absatz 3 werde insgesamt «das Prinzip der Nachhaltigkeit betont, das neben ökonomischen, sozialen auch ökologische Kriterien einbezieht». Bei der angestrebten und bei diesem Abschnitt erreichten Übereinstimmung mit der «Gletscher-Initiative» darf allerdings nicht übersehen werden, dass die angestrebten Klimaschutz-Artikel der Kantons- und der Bundesverfassung in jeweils unterschiedlichem Kontext stehen.

- In der Verfassung des Kantons Bern kommt der Begriff der nachhaltigen Entwicklung nicht vor.
- In der Bundesverfassung wird die Förderung der nachhaltigen Entwicklung prominent im Zweckartikel (Art. 2, Abs. 2) erwähnt – auf gleicher Ebene wie die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes – und gefolgt von einem Bekenntnis zur «dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» (Abs. 4). Zudem enthält die Bundesverfassung einen eigentlichen Nachhaltigkeitsartikel, der im Sinne der schweizerischen Begriffstradition (basierend auf dem über 100-jährigen Walderhaltungsgebot)

die ökologische Dimension des internationalen Nachhaltigkeitsbegriffs betont: «Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.» (Art. 73).

Es ist denn auch dieser Kontext, der das Initiativkomitee der «Gletscher-Initiative» dazu gebracht hat, in ihrem Formulierungsvorschlag nur zwei der drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu erwähnen. Sie schreiben dazu in ihrem Kommentar: «Dass neben ökonomischen und sozialen auch *ökologische* Nachhaltigkeitskriterien zu beachten sind, sagt der Initiativtext nicht explizit; es versteht sich aber aus dem Kontext der Bundesverfassung.» (Gletscher-Initiative. Erläuternder Bericht. S. 18).

Weil in der Kantonsverfassung ein solcher, die ökologische Dimension betonender Kontext fehlt, ja das Prinzip der Nachhaltigkeit bzw. nachhaltigen Entwicklung nirgends erwähnt ist, schlage ich eine klärende Ergänzung von Abs. 3 von Variante 2 vor. Damit könnte auch dem Titel der Parlamentarischen Initiative deutlicher entsprochen werden: den Klimaschutz als *v o r r a n g i g e* Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern. Die Einfügung «Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung» entspricht der Formulierung, die bereits im kantonalen Energiegesetz verankert ist (als Vorgabe für die kantonale Energiestrategie, die an den neuen Verfassungsartikel angepasst werden müsste).

**Vorschlag für eine Ergänzung von Art. 31a (neu), Absatz 3 (mit einem zusätzlichen Satz):**

3 Die Massnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sind insgesamt und gemäss den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung auf eine Stärkung der Volkswirtschaft ausgerichtet und sozialverträglich ausgestaltet. Sie beinhalten namentlich auch Instrumente der Innovations- und Technologieförderung.

### 3.2.4 Zeit- und sachgerechte Umsetzung des Verfassungsartikels sicherstellen

Die BaK deklariert in ihren Erläuterungen zur Variante 2 einleitend, dass sich diese Variante an den Formulierungen der «Gletscher-Initiative» orientiere. Dies ist am vorgeschlagenen Verfassungsartikel auch gut erkennbar. Es fehlt im Vortragsentwurf jedoch eine Auseinandersetzung mit den Übergangsbestimmungen, die als integraler Bestandteil zur «Gletscher-Initiative» gehören – eine Orientierung daran ist im vorgeschlagenen Verfassungsartikel nicht erkennbar. Und dies, obwohl der Vortragsentwurf darauf hinweist, dass die Initiative auch Vorgaben zum Absenkpfad beinhalte, «die über den Entwurf des CO<sub>2</sub>-Gesetzes hinaus gehen» (S. 10) – und somit nötig sein dürften.

Mit einer ersten Übergangsbestimmung will das Initiativkomitee sicherstellen, dass die Ausführungsgesetzgebung innert einer bestimmten Frist nach Annahme der Initiative auch wirklich erlassen wird (konkret: innert fünf Jahren). Mit der zweiten Übergangsbestimmung werden grundlegende Anforderungen an den Absenkpfad formuliert. Konkret sollen auf Gesetzesstufe Zwischenziele festgelegt werden, die «mindestens zu einer linearen Absenkung» führen (d.h. pro Jahr sollen die Treibhausgas-Emissionen um mindestens gleiche Menge reduziert werden). Zur Begründung wird im Kommentar des Initiativkomitees daran erinnert, dass es «für die Klimawirkung nicht entscheidend ist, wann genau die Emissionen netto auf null sinken, sondern wie viel Treibhausgase bis dann kumuliert noch in die

Atmosphäre gelangen. Weil die Emissionen weltweit bis 2050 null erreichen müssen, die Schweiz aber als reiches Industrieland aufgrund der internationalen Verträge verpflichtet ist, voranzugehen, muss sie einen Absenkpfad wählen, der ambitionierter ist als eine lineare Absenkung.» (Gletscherinitiative. Erläuternder Bericht, S. 19).

Um eine konsequente Orientierung an der «Gletscher-Initiative» und eine ebenso konsequente Umsetzung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels sicherzustellen, schlage ich die Erarbeitung einer Übergangsbestimmung vor. Falls die BaK auf eine Übergangsbestimmung im Sinne der «Gletscher-Initiative» verzichten will, ist im Vortrag aufzuzeigen, mit welchen Instrumenten und Methoden die Zielerreichung anderweitig angestrebt werden soll.

**Vorschlag für eine Übergangsbestimmung, Art. 136 (neu):**

1 Der Kanton erlässt die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 31a innert fünf Jahren nach dessen Annahme durch das Volk.

2 Das Gesetz legt den nötigen Absenkpfad für die Treibhausgas-Emissionen fest, um das Ziel Klimaneutralität spätestens bis 2050 zu erreichen. Es benennt Zwischenziele, die mindestens zu einer linearen Absenkung führen, und regelt die zur Einhaltung des Absenkpfad es erforderlichen Instrumente.

#### **4. Abschliessende Bemerkung**

Als Urheber der Parlamentarischen Initiative, die den Arbeiten der BaK zu grunde liegt, habe ich diese detaillierte Stellungnahme verfasst in der Hoffnung, die Arbeit der Kommission zu unterstützen, zur Vernehmlassung eingeladenen (und weiteren) Kreise zu einer ebenfalls positiven Stellungnahme mit weiterreichenden Forderungen anzuregen und so einen weiteren kleinen Beitrag zu einem griffigen Klimaschutz-Artikel in der Kantonsverfassung leisten zu können. Gerne erinnere ich an das Versprechen, das der Grosse Rat des Kantons Bern am 4. Juni 2019 mit dem Beschluss einer «Erklärung zur Klimapolitik»<sup>7</sup> abgegeben hat – mit 101 gegen 41 Stimmen bei neun Enthaltungen, nur rund eine Stunde vor seiner vorläufigen Unterstützung der Parlamentarischen Initiative für den vorgeschlagenen Verfassungsartikel. In der «Erklärung», die durch einen von mir initiierten, parteipolitisch breit abgestützten Ordnungsantrag ausgelöst worden war, heisst es:

*«Der Grosse Rat ist bereit, das in seinem Einflussbereich Mögliche zu tun, um dem Klimawandel entgegenzutreten. Mögliche Massnahmen werden prioritär behandelt.»*

Zollikofen, 12.4.2020

Bruno Vanoni, Grossrat

<sup>7</sup> <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-169b4077e04e4f239cb7c7356f79e8f4.html>