

§ 14 Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufnahme des Klimaschutzes)

Die Vorlage im Überblick

Es ist wissenschaftlich belegt, dass sich das aktuelle Klima eindeutig erwärmt und diese Erwärmung vom Menschen verursacht ist. Die Veränderungen im Klimasystem beeinflussen den Menschen und seine Umwelt bereits heute. Die Klimaveränderung ist zwar ein globales Problem, wirkt sich aber in der Schweiz vor allem in den Alpen überdurchschnittlich stark aus. Die Auswirkungen werden umso gravierender, wenn die Klimaerwärmung nicht auf maximal 1,5 Grad gegenüber der vorindustriellen Zeit begrenzt wird. Deshalb beschloss der Bundesrat im August 2019, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstossen soll, als natürliche und technische Speicher aufnehmen können (Netto-Null-Ziel). Kurz davor reichten mehrere Mitglieder des Landrates die Motion «Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung» ein. Der Landrat überwies die Motion im Februar 2020.

Der Landsgemeinde wird zur Umsetzung des Anliegens der Motion die Schaffung einer eigenen Bestimmung zum Klimaschutz in der Verfassung des Kantons Glarus vorgeschlagen. Diese verlangt als Zielvorgabe, dass sich der Kanton Glarus und die Gemeinden aktiv im Klimaschutz einsetzen und den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele von Kanton und Bund sowie der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen leisten. Neben der Reduktion der Treibhausgasemissionen beinhaltet der Klimaschutz auch eine Anpassung an die bzw. eine Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderung. Entsprechende Massnahmen sind zu treffen. Die neue Verfassungsbestimmung erwähnt zudem das Prinzip der Nachhaltigkeit: Beim Klimaschutz müssen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft gleichermaßen berücksichtigt werden.

Im Landrat wurde intensiv um den Wortlaut der neuen Bestimmung gerungen. Die Kommission schlug erfolgreich Präzisierungen vor, die schliesslich auch vom Regierungsrat unterstützt wurden. Andere Änderungs- oder Ablehnungsanträge blieben hingegen erfolglos. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Verfassungsänderung zuzustimmen.

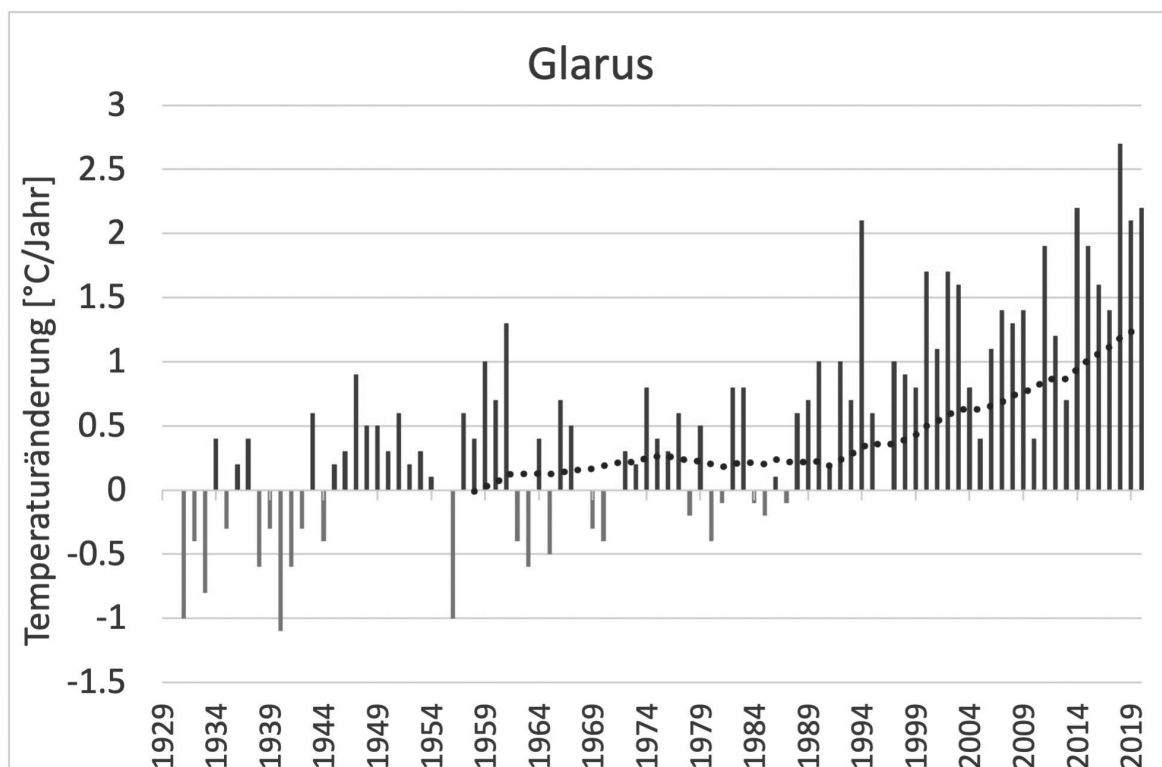
1. Ausgangslage

1.1. Klimaveränderung

Natürliche Schwankungen des Klimas sind Teil der Erdgeschichte. Verantwortlich dafür sind Änderungen in der Sonneneinstrahlung und der natürliche Treibhauseffekt. Das letzte Mal war es – global betrachtet – in der letzten Zwischeneiszeit vor rund 120 000 Jahren 1 bis 1,5 Grad wärmer als heute. Dies war gleichzeitig auch die wärmste Phase auf der Erde seit der Entstehung des modernen Menschen.

In der internationalen Klimaforschung besteht seit längerem der Konsens, dass eine Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur um mehr als 1,5 Grad gravierende Risiken mit sich bringt. Dazu gehören häufigere und länger andauernde Wetterextreme, Hitzewellen, Dürreperioden und häufigere und intensivere Starkniederschläge. Diese Änderungen wirken sich auf verschiedene Bereiche wie z. B. auf die Tier- und Pflanzenwelt, das Schmelzen der Gletscher und Eispole oder das Auftauen von Permafrostböden aus und bewirken mittelfristig einen deutlichen Anstieg des Meeresspiegels.

Seit Beginn der systematischen Messungen 1864 hat sich die Erdoberfläche im globalen Mittel aussergewöhnlich stark erwärmt. Die durchschnittliche globale Temperaturerhöhung gegenüber 1864 beläuft sich auf rund 1 Grad. Die Erwärmung in der Schweiz seit 1864 ist mit 2 Grad doppelt so hoch. In Glarus lag die Jahresmitteltemperatur im Jahr 2020 um 2,2 Grad höher als das langjährige Mittel von 1961 bis 1990 (8 Grad) und seit 1988 lag sie immer darüber. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Abweichung der Jahresmitteltemperatur zur Referenzperiode (1961–1990) in Glarus. Die gepunktete Linie zeigt das gleitende 30-Jahres-Mittel.



1.2. Verursacher von Treibhausgasen

Spätestens seit dem fünften Sachstandsbericht des Weltklimarates aus dem Jahr 2014 ist klar, dass die Erwärmung des Klimasystems eindeutig und der menschliche Einfluss auf das Klimasystem belegbar ist. Die seit Beginn des 20. Jahrhunderts zunehmende Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre – insbesondere von Kohlenstoffdioxid (CO_2) – verändert das globale Klima. Die Treibhausgase vermindern die Rückstrahlung von Wärme von der Erdoberfläche in den Weltraum.

Seit Beginn der Industrialisierung nimmt ihre Konzentration aufgrund menschlicher Aktivitäten zu. Zu den Treibhausgasen gehören neben Kohlenstoffdioxid auch Methan (CH_4) und Lachgas (N_2O). Kohlendioxid in der Atmosphäre ist der Haupttreiber des menschengemachten Klimawandels. Hauptverursacher der Treibhausgasemissionen in der Schweiz sind (2019):

- Abfall: 1,6 Prozent
- Synthetische Gase: 3,4 Prozent
- Gebäude: 24,2 Prozent
- Verkehr: 32,4 Prozent
- Industrie: 24,3 Prozent
- Landwirtschaft: 14,0 Prozent

Beim Sektor Verkehr sind die Emissionen aus dem internationalen Flug- und Schiffsverkehr nicht enthalten.

Die Treibhausgasemissionen in der Schweiz sind seit 1990 um 14 Prozent gesunken. Dies gilt jedoch nur für die im Inland verursachten Emissionen. 2015 wurden in der Schweiz pro Kopf 5,5 Tonnen CO_2 -Äquivalente (Masseinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase) ausgestossen. Dabei ist der internationale Flug- und Schiffsverkehr nicht eingerechnet. Addiert man die durch Importgüter im Ausland verursachten Treibhausgasemissionen, beläuft sich das Total der Pro-Kopf-Emissionen gemäss Bundesamt für Umwelt auf mehr als das Doppelte, nämlich 14 Tonnen (2018). Damit liegt der sogenannte Treibhausgas-Fussabdruck der Schweiz weit über dem Schwellenwert der Belastbarkeitsgrenze des Planeten von höchstens 0,6 Tonnen CO_2 -Äquivalenten pro Kopf und Jahr.

1.3. Folgen der Klimaveränderung für den Kanton Glarus

Mit dem Klimawandel nehmen extreme Wetterereignisse weltweit zu. In der Schweiz handelt es sich dabei primär um trockene Sommer, heftige Niederschläge, mehr Hitzetage und schneearme Winter.

Der Kanton Glarus ist verschiedenen Herausforderungen und Risiken ausgesetzt. Er befindet sich in der Klimaregion der Alpen, welche von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen ist. Die Klimaszenarien der Schweiz zeigen, wo und wie der Klimawandel die Schweiz trifft, wenn heute keine wirkungsvollen Klimaschutzmassnahmen ergriffen werden. Steigen die globalen Treibhausgasemissionen weiter ungebremst an, ist in den Alpen ab Mitte des 21. Jahrhunderts mit der schweizweit stärksten Erwärmung zu rechnen. Es wird

erwartet, dass die Jahresmitteltemperatur um weitere 2–4 Grad im Vergleich zu heute (Referenzperiode 1981–2010) steigt. Im Vergleich zum vorindustriellen Niveau hat die Temperatur aber bereits um 2 Grad zugenommen. Werden alle Simulationen berücksichtigt, könnte die Durchschnittstemperatur in den Alpen sogar um 4–8 Grad im Sommer zunehmen.

Die Winterniederschläge werden wahrscheinlich zunehmen. Aufgrund der wärmeren Temperaturen fallen diese aber vermehrt als Regen anstatt Schnee. Deshalb nimmt die Anzahl Tage mit Neuschnee ab. Während heute in Glarus im Schnitt während 22 Tagen Neuschnee fällt, sind es Ende dieses Jahrhunderts noch zwölf Tage. Entsprechend schrumpfen die schneereichen Gebiete. Die Schneeschmelze setzt bereits früher im Jahr ein, wodurch dieses Wasser im Sommer fehlt. Starkniederschläge werden in Zukunft wahrscheinlich merklich häufiger und intensiver. Dies betrifft alle Jahreszeiten, aber besonders den Winter. Auch seltene Extremereignisse wie ein Jahrhundertniederschlag fallen deutlich heftiger aus. In Kombination mit trockenen Sommern führt dies zu Veränderungen im Wasserhaushalt. Abflüsse im Winter werden ohne Klimaschutzmassnahmen bis Ende dieses Jahrhunderts im Vergleich zur Referenzperiode (1981–2010) im Kanton Glarus zunehmen und im Sommer stark bis sehr stark abnehmen.

Die klimatischen Veränderungen haben somit vielfältige Folgen für den Kanton Glarus:

- Betroffen ist der *Tourismus*. Steigende Temperaturen verändern die Bedingungen für den Winter- und den Sommertourismus im Kanton Glarus. Die Skigebiete sind heute bereits mit abnehmender Schneesicherheit konfrontiert, was einschneidende Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur haben wird. Anpassungsmassnahmen im Bereich Tourismus sollen dazu beitragen, dass sich bietende Chancen im Sommertourismus (Erfrischungstourismus in den Bergen) genutzt werden. Bereits heute ist an warmen Sommerwochenenden der Ansturm beispielsweise auf die beiden Bergseen Obersee und Klöntalersee gross. Dies bringt verschiedene Herausforderungen mit sich.
- Der starke Rückgang der *Gletscher* und das Auftauen der *Permafrostböden* im Alpenraum sind eine Folge des Klimawandels. Gemäss hydrologischen Szenarien sind die Glarner Gletscher bis zum Ende des 21. Jahrhunderts praktisch verschwunden.
- Extreme Wetterereignisse haben einen Einfluss auf *Naturgefahrenereignisse* und auf den *Wasserhaushalt*. Durch die schmelzenden Gletscher entstehen Gletscherseen und Hängegletscher verlieren an Stabilität. Das Auftauen der Permafrostböden, zunehmende Starkniederschläge und der Gletscherschwund verursachen ein häufigeres Auftreten von Murgängen und Erdbeben. Die Häufigkeit und Intensität von Hochwasserereignissen wird wahrscheinlich ansteigen, da es im Winter vermehrt auf Schnee regnen wird und Starkniederschläge zunehmen werden.
- Trockene Sommer, wärmere Temperaturen und eine geringere Wasserverfügbarkeit im Sommer sind wiederum Herausforderungen für die *Waldpflege* und die *Landwirtschaft*. Es muss vermehrt Wasser auf Alpen geflogen werden, wie dies im Sommer 2018 der Fall war. Die Waldpflege muss sich an eine Verschiebung der Höhenstufen anpassen. So wird beispielsweise der heutige Waldbestand der subalpinen Stufe bei einem mässigen Klimawandel bis Ende Jahrhundert praktisch komplett verschwinden. Fichten, Buchen und allenfalls Tannen werden Probleme mit zunehmenden Trockenperioden haben.
- Die *alpinen Lebensräume* verschieben sich durch die wärmeren Temperaturen immer weiter in die Höhe, wodurch sie immer kleiner werden. Viele Arten werden von diesem Lebensraumverlust betroffen sein. Pro Jahrzehnt müssten die Arten 60–70 Höhenmeter zurücklegen, um unter den ihnen angestammten klimatischen Bedingungen weiterleben zu können. Vielen Arten gelingt dies nicht. Wärmere Temperaturen haben auch Einfluss auf die Verbreitung von invasiven *gebietsfremden Arten*, auf kälteempfindliche *Schadorganismen* und *krankheitsübertragende Organismen* wie Mücken oder Zecken. So können sich Zecken bei wärmeren Temperaturen besser vermehren und dies über eine längere Zeitspanne im Jahr. Buschmücken sind im Kanton Glarus bereits weitverbreitet. Die Tigermücke hat den Weg über die Alpen bereits geschafft.

Der Klimawandel ist zwar ein globales Problem, äussert sich aber in der Schweiz vor allem in alpinen Lagen überdurchschnittlich. Als Gebirgskanton ist der Kanton Glarus besonders stark betroffen. Er kann den Klimawandel zwar nicht alleine stoppen. Er hat aber ein besonderes Interesse, dessen Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft zu beschränken. Vor diesem Hintergrund ist eine Vorbildfunktion des Kantons Glarus in dieser Fragestellung wichtig.

2. Internationale, nationale und kantonale Klimaschutzpolitik

Grundsätzlich geht es im Klimaschutz nicht darum, das Klima, sondern vielmehr die menschliche Gesellschaft vor den unerwünschten Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Denn die Natur wird sich evolutionsbedingt an die neuen Bedingungen anpassen, wenn auch nur mit einem grossen Artenverlust. Die Frage ist jedoch, ob sich die veränderten Lebensbedingungen auch für die menschliche Gesellschaft eignen. Für diese, oder zumindest grosse Teile davon, wird die Klimaveränderung eine immense Herausforderung sein. Irgendwann wird eine Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr möglich sein, weil durch den Wandel die Ressourcen knapp geworden sind oder gar nicht mehr zur Verfügung stehen.

Im Klimaschutz gibt es zwei Handlungsfelder:

- Durch die Verminderung der Treibhausgase muss die Ursache des Klimawandels angegangen werden. Die Hauptemittenten sind so zu steuern, dass sich die Treibhausgasemissionen genügend reduzieren, um schwerwiegende Folgen des Klimawandels zu verhindern.
- Gleichzeitig ist es unumgänglich, sich an die bereits vorhandenen und weiteren Folgen des Klimawandels anzupassen. Klimabedingte Herausforderungen werden in allen Politikbereichen (s.dazu auch Ziff.1.3) erwartet und erfordern entsprechende Anpassungsmassnahmen (z.B. veränderte Waldbewirtschaftung oder Begrünung verbauter Siedlungsflächen).

Durch eine weltweite Reduktion der Treibhausgasemissionen fallen die Folgen des Klimawandels weniger stark aus. Dadurch sinkt auch der Anpassungsbedarf. Beide Ansätze (Verminderung und Anpassung) werden heute bereits verfolgt.

Der Klimawandel beschäftigt sowohl die internationale, nationale als auch kantonale Politik. Auf allen drei Ebenen versucht man, politische wie auch technische Antworten auf den Klimawandel zu finden.

2.1. Internationale Klimaschutzpolitik

Der Klimaschutz hat Ende des 20. Jahrhunderts die globale politische Ebene erreicht. 1992 haben die Vereinten Nationen in Rio de Janeiro das Rahmenabkommen zur Klimaveränderung (UNFCCC) verabschiedet. Seit 1995 finden jährliche Klimakonferenzen der UNFCCC-Unterzeichnerstaaten statt. Auch die Schweiz ist Mitglied dieser Klimakonferenz. Ein weiterer entscheidender Schritt der internationalen Klimapolitik ist das Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015. Im Dezember 2015 haben sich alle 196 UN-Mitgliedstaaten mit der UNO-Klimakonvention auf ein klimapolitisches Ziel geeinigt. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Staaten zu folgenden Punkten:

- Den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf «deutlich unter 2 Grad» zu begrenzen, sodass die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich vermindert werden. Es werden «Anstrengungen unternommen, [...] um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen».
- Die Fähigkeit der Länder zu stärken, sich an die nachteiligen Auswirkungen anzupassen und auf einen emissionsarmen Entwicklungspfad einzuschwenken. Die weltweiten Finanzmittelflüsse so auszurichten, dass diese mit den obigen Zielsetzungen vereinbar sind.

Über die Massnahmen und Strategien zur Umsetzung dieser Zielvorgaben wird seither diskutiert. Der erste, wenig beachtete Bericht des Weltklimarates erschien im Jahre 1990 und wurde anschliessend alle fünf Jahre neu herausgegeben. Im Bericht des Weltklimarates von 2018 zeigt der Weltklimarat auf, dass die Nettoemissionen auf null reduziert werden müssen, um die globalen Temperaturen zu stabilisieren.

Aus der 2-Grad-Obergrenze bzw. dem 1,5 Grad-Ziel lässt sich die Menge an Treibhausgasemissionen berechnen, die noch in die Atmosphäre gelangen darf. Bei gleichbleibenden Treibhausgasemissionen wäre das verfügbare Budget bis ungefähr 2050 vollständig aufgebraucht. «Netto-Null» bedeutet, dass alle durch Menschen verursachten Treibhausgasemissionen durch Reduktionsmassnahmen oder natürliche Speicherung wieder aus der Atmosphäre entfernt werden müssen und somit die Klimabilanz der Erde netto, also nach den Abzügen durch natürliche und künstliche Treibhausgassenken, null beträgt. Bei der Klimaneutralität geht es darum, nicht mehr Treibhausgasemissionen auszustossen, als gleichzeitig abgebaut oder gespeichert werden kann. Mit Klimaneutralität würde sich die globale Temperatur langfristig stabilisieren. Eine weltweite Klimaneutralität bis zur Mitte dieses Jahrhunderts ist nach Einschätzung des Weltklimarates die Voraussetzung dafür, dass die Ziele des Pariser Übereinkommens erreicht werden. Je später das Netto-Null-Ziel erreicht wird, desto grösser wird der Bedarf an natürlichen und künstlichen Senken.

Als natürliche Treibhausgassenken gelten vor allem die Aufforstung von Wäldern oder andere natürliche langfristige Bindungsarten von CO₂. Bei künstlichen Senken oder auch Carbon-Capture-and-Storage-Verfahren (CCS) kommen Techniken zum Einsatz, welche CO₂ aus der Atmosphäre entfernen und einlagern.

Das Netto-Null-Ziel bis 2050 entspricht dem wissenschaftlichen und internationalen politischen Konsens (Übereinkommen von Paris). Das Ziel hat sich auch in der Bevölkerung als Begriff durchgesetzt und kann als Synonym zu Klimaneutralität verstanden werden. Da es sich beim Klimawandel um ein globales Phänomen handelt, spielt es keine Rolle, wo auf der Erde die Treibhausgasemissionen verursacht bzw. kompensiert werden. Deshalb hat man sich international darauf geeinigt, auf das Territorialprinzip abzustellen. Dies bedeutet, dass die Klimaneutralität von den Vertragsparteien für das eigene Territorium erreicht werden muss. Die Klimaneutralität der Schweiz wird dementsprechend an den auf hiesigem Boden ausgestossenen Treibhausgasen gemessen. Die für die Produktion von Importgütern emittierten Treibhausgase sind folglich dem Produktionsland und nicht der Schweiz zuzuschreiben.

Der Umgang mit dem CO₂-Ausstoss des internationalen Güter- und Personentransports ist nicht im Übereinkommen von Paris enthalten und damit zurzeit noch ungelöst.

2.2. Nationale Klimaschutzpolitik

Im Jahr 1999 trat die erste Fassung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) in Kraft. 2008 wurde die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen in der heutigen Form eingeführt. Die Kompetenz zur Festlegung der Erhöhungsschritte liegt bei der Bundesversammlung.

Auch für die Schweiz war das Übereinkommen von Paris ein wichtiger Schritt. Sie hat das Abkommen im Jahr 2017 ratifiziert. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich, alle fünf Jahre neue Reduktionsziele einzureichen. Die Schweiz hat sich im Moment zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber 1990 verpflichtet. 2017 wurde zudem die Energiestrategie 2050 in der Referendumsabstimmung deutlich angenommen. Auch diese war für die nationale Klimapolitik wegweisend.

Aktuell wird die Gletscher-Initiative behandelt, die das Übereinkommen von Paris und das Netto-Null-Ziel bis 2050 in der Verfassung verankern will.

Im Januar 2021 hat der Bundesrat überdies die «Langfristige Klimastrategie der Schweiz» verabschiedet. Diese verfolgt ebenfalls das Netto-Null-Ziel bis 2050. Dieses Klimaziel hat der Bundesrat aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse bereits Ende August 2019 bekannt gegeben.

Massnahmen zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind bereits heute nötig und werden in Zukunft immer wichtiger. Der Bund hat ein Netzwerk für die Erarbeitung, Bündelung und Verbreitung von Klimadienstleistungen ins Leben gerufen, mit dem Ziel, diese Dienstleistungen für eine resiliente Schweiz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu koordinieren. Im August 2020 hat er den Aktionsplan 2020–2025 zur Anpassung an den Klimawandel verabschiedet.

2.3. Kantonale Klimaschutzpolitik

Das Klima macht keinen Halt an der Kantonsgrenze. Damit die Schweiz das Netto-Null-Ziel 2050 erreichen kann, müssen auch die Kantone und die Gemeinden ihren Beitrag leisten. Der Gebirgskanton Glarus ist von den klimabedingten Risiken besonders betroffen. Eine wirksame Klimapolitik ist für den Kanton Glarus deshalb besonders wichtig.

2.3.1. Umgang mit dem Klimawandel

Der Kanton Glarus publizierte 2019 einen Bericht über den «Umgang mit der Klimaveränderung im Kanton Glarus». Dieser zeigt auf, in welchen Bereichen Auswirkungen zu erwarten sind und wie diesen mit Anpassungsmassnahmen zu begegnen ist. Viele Massnahmen wurden oder werden bereits umgesetzt. In einem Fortschrittsbericht 2021 wurde der Umsetzungsstand dieser Massnahmen aufgezeigt; neue Massnahmen wurden hinzugefügt.

Mit dem neuen Aktionsplan des Bundes «Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz 2020–2025» vom August 2020 kommen weitere Massnahmen dazu. Diese können oft nur in Zusammenarbeit von Bund, Kanton und Gemeinden umgesetzt werden.

2.3.2. Kantonales Energiegesetz

An der Landsgemeinde im September 2021 wurde die Änderung des kantonalen Energiegesetzes angenommen. Das Ziel war, die Mustervorschriften 2014 der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) in das kantonale Recht zu übernehmen. Dadurch soll der Einsatz von fossilen Energieträgern im Gebäudebereich nochmals deutlich sinken. Mit der Übernahme der MuKE 2014 wurden Voraussetzungen geschaffen, die energetische Qualität von Neubauten und Umbauten gemäss dem Stand der Technik zu erhöhen. Die Landsgemeinde verschärfte das Gesetz zusätzlich.

2.3.3. Kantonale Energieplanung 2035

Seit 2012 verfügt der Kanton Glarus über eine kantonale Energieplanung (Energiekonzept 2012). Sie ist 2020 ausgelaufen. Als Anschlussplanung wurde die kantonale Energieplanung 2035 erarbeitet und im Dezember 2021 verabschiedet. Die kantonale Energieplanung legt die Grundlage für die kantonale Energiepolitik der kommenden Jahre, definiert Ziele und legt Massnahmen in den Bereichen Gebäude, Mobilität, Betriebe, Raumplanung und Energieversorgung fest.

2.3.4. Energiefonds

Mit dem Energiefonds sollen vorrangig die Ziele der kantonalen Energieplanung erreicht werden. Die Zielerreichung erfolgt mit konsequenter Förderung von Energieeffizienzmassnahmen an Gebäuden, dem Aufbau und der Erweiterung bestehender Wärmeverbände, der Förderung der Nutzung von Sonnen- und Holzenergie und des effizienten Energieeinsatzes.

2.3.5. Stand Klimathematik in anderen Kantonen

Bis jetzt haben nur wenige andere Kantone den Klimaschutz in der Verfassung verankert. In verschiedenen Kantonen (z. B. BE, LU, ZH) wurden im Laufe der Jahre 2018 und 2019 Vorstösse zur Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung eingereicht:

- Genf war der erste Kanton, welcher im Rahmen der Totalrevision seiner Kantonsverfassung im Jahr 2012 eine Bestimmung einführte, wonach der Staat Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen umsetzt.
- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wo die jüngste Totalrevision einer Kantonsverfassung im Gange ist, hat die eingesetzte Verfassungskommission im Oktober 2020 den Verfassungstext, inklusive Aufnahme eines Klimaartikels, einstimmig verabschiedet. Nun arbeitet die Verfassungskommission einen Entwurf des neuen Verfassungstextes zuhanden des Regierungsrates aus.
- Im Kanton Bern hat das Stimmvolk im September 2021 einem neuen Artikel in der Kantonsverfassung zugestimmt.
- Im Kanton Luzern wurde ein Vorstoss zur Aufnahme der Klimathematik in die Verfassung abgelehnt.
- Im Kanton Zürich hat der Kantonsrat Ende Juni 2021 in erster Lesung einer parlamentarischen Initiative zur Verankerung des Klimaschutzes in der Kantonsverfassung in abgeänderter Form zugestimmt.
- An der Volksabstimmung vom 14. Februar 2022 wurde im Kanton Basel-Landschaft die Gesetzesinitiative «Klimaschutz» abgelehnt. Diese verlangte, dass die verbindliche Umsetzung des Pariser Klimaabkommens auf kantonaler Ebene in einem neuen Klimaschutzgesetz festgeschrieben wird.

3. Vorschlag zur Umsetzung des Vorstosses

3.1. Neuer Verfassungsartikel

In der Motion wurde vorgeschlagen, den Klimaschutz in Artikel 22 der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) betreffend den Schutz der Umwelt aufzunehmen. Dieser beinhaltet neben dem Umweltschutz auch den Schutz des Menschen und die Schönheit und Eigenart der Landschaft, der Ortsbilder und der Natur- und Kulturdenkmäler. Die Ergänzung dieses Artikels mit dem Thema Klimaschutz hätte einen langen und unübersichtlichen Artikel zur Folge.

Während der Erarbeitung der Kantonsverfassung von 1988 hatte der Klimaschutz noch nicht dieselbe öffentliche Aufmerksamkeit wie heute, weshalb der Klimaschutz in der Kantonsverfassung auch nicht erwähnt wird. Aufgrund des Klimawandels und der Dringlichkeit, dieses Thema anzugehen, ist die Verankerung des Klimaschutzes in einem separaten Artikel in der Kantonsverfassung angezeigt. Der Regierungsrat erarbeitete deshalb einen neuen Artikel 22a. Dieser nimmt das Anliegen der Motion auf.

3.2. Verankerung und Zielsetzung Klimaschutz

Mit der Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung soll die Grundlage für weitere gesetzgeberische Arbeiten gelegt werden. Der Verfassungsartikel soll ein klares Bekenntnis zum Klimaschutz beinhalten und das öffentliche Bewusstsein, dass Klimaschutz eine gesellschaftliche Aufgabe ist, stärken. Kanton und Gemeinden sollen eine aktive Klimaschutzpolitik betreiben und im jeweiligen Kompetenzbereich rasche und effiziente Massnahmen definieren.

Mit der Verankerung des Klimaschutzes in der Kantonsverfassung werden nicht direkt konkrete Massnahmen oder gar Verhaltensänderungen festgelegt. Der Einbezug des Themenbereichs Klimaschutz in die Verfassung stellt eine erste Stufe in der Auseinandersetzung des Kantons und der Gemeinden mit diesem Thema dar. Mit einer Verfassungsbestimmung wird sichergestellt, dass der Kanton und die Gemeinden eine aktive Klimaschutzpolitik betreiben können. Dies beinhaltet Massnahmen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel.

4. Vernehmlassung und Anpassungen durch den Landrat

Die Vorlage durchlief im Sommer 2021 ein Vernehmlassungsverfahren. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete die Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung. Die Dringlichkeit des Themas und die Notwendigkeit von Massnahmen, welche zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen, wurden allgemein anerkannt. Den meisten Teilnehmenden war es wichtig, dass der Verfassungsartikel möglichst schnell umgesetzt wird. Darin soll nach Auffassung Einzelner ein klares Klimaziel genannt werden und nicht nur implizit in den Materialien auf die Klimaziele des Pariser Übereinkommens verwiesen werden. Darauf verzichtete der Regierungsrat jedoch. Er erachtete es als unnötig, in der Kantonsverfassung die Klimaziele des Bundes zu wiederholen; ein allgemeiner Verweis genügt. Auch lehnte er die Aufnahme einer konkreten Frist zur Erreichung der Klimaneutralität aus denselben Gründen ab. Genauere Zielvorgaben wie zum Beispiel ein kantonales Netto-Null-Ziel bis 2040 können auf Gesetzesstufe benannt werden. Der Vorschlag, dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele umsetzen sollen, wurde aufgenommen. Weitergehende Forderungen, unter anderem eine Priorisierung von Klimaschutzmassnahmen bei

Umweltanliegen, wurden nicht berücksichtigt. Die Formulierung in Absatz 2 ist umfassend und beinhaltet das Nachhaltigkeitsprinzip mit den Pfeilern Ökologie, Wirtschaft und Soziales. Das gilt auch für eine geforderte Biodiversitätsverträglichkeit.

Der Landrat nahm in seinen Beratungen zusätzliche Anpassungen vor:

- Der Begriff «Klimaschutz» wurde in den Abschnittstitel aufgenommen.
- Ergänzt wurde, dass sich Kanton und Gemeinden nur für die Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderung einsetzen.
- Neu werden auch kantonale Klimaziele vorgesehen, die aber auf Gesetzesstufe auszuformulieren wären.

5. Erläuterungen zur Bestimmung

2.1 Abschnittstitel

Der Klimaschutz wird gleichberechtigt mit den anderen Themen Umweltschutz und Raumordnung im Abschnittstitel erwähnt.

Artikel 22a; Klimaschutz

Der einleitende Grundsatz in Absatz 1 gibt eine generelle Ausrichtung des staatlichen Handelns im Bereich des Klimaschutzes vor. Der Kanton und die Gemeinden setzen sich gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aktiv für die Begrenzung der Klimaveränderung und deren Auswirkungen ein. Es wird betont, dass es nur um die Begrenzung von nachteiligen Auswirkungen gehen kann. Bei ersterem handelt es sich um Massnahmen gegen die weitere Erderwärmung, somit um die Reduktion von Treibhausgasen, und um die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaveränderung, wie z.B. Schutz vor Naturgefahren oder Anpassungen in der Forst- und Landwirtschaft. Dazu sollen der Kanton und die Gemeinden den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der kantonalen Klimaziele, denjenigen des Bundes sowie der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen leisten. Im Moment ist dies das Ziel Netto-Null bis 2050 und das Pariser Klimaabkommen. In Zukunft können aber nach neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch andere Klimaziele gelten oder andere internationale Klimaabkommen relevant werden. Konkrete Aufgaben werden in einer Sachgesetzgebung zu formulieren sein. Der Kanton kann sich selber eigene Klimaziele setzen.

Absatz 2 formuliert die Aufgabe des Kantons und der Gemeinden, geeignete Massnahmen umzusetzen, damit die in Absatz 1 erwähnten Klimaziele erreicht werden. Der Klimaschutz beinhaltet Massnahmen zur Begrenzung der Klimaveränderung und Massnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen dieser Entwicklung. Welche Massnahmen dazu notwendig und welche prioritär anzugehen sind, wird in den nachfolgenden Gesetzgebungen festgehalten. Weiter beinhaltet der Absatz allgemeine Vorgaben, wie die Massnahmen zum Klimaschutz auszugestaltet sind. Sie sollen ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltig ausgestaltet sein.

Die Massnahmen zum Klimaschutz sollen die Wirtschaft des Kantons Glarus insgesamt stärken, auch wenn einzelne von ihnen die Wirtschaft beeinträchtigen können. Eine Stärkung beinhaltet auch die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaveränderung und die Umstellung der Wirtschaft auf nachhaltige Prozesse und nachwachsende Rohstoffe sowie die damit verbundene Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen. Die Massnahmen müssen sozial nachhaltig sein. Sie dürfen nicht dazu führen, dass sozial Benachteiligte durch die Massnahmen massiv stärker belastet werden. Auch müssen die Massnahmen im Klimaschutz ökologisch nachhaltig sein und somit wichtige Ziele wie etwa der Schutz der Biodiversität, des Bodens und der Landschaft beachten. Gerät die Umwelt aus dem Gleichgewicht, hat dies wiederum massive Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft.

Das Übereinkommen von Paris von 2015 formuliert das Ziel, «Finanzflüsse in Einklang mit einer treibhausgasarmen und gegenüber Klimaveränderungen widerstandsfähigen Entwicklung zu bringen». Die klimaverträgliche Ausrichtung der Finanzflüsse soll dazu beitragen, die globale Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 Grad zu begrenzen. Absatz 3 nimmt diese Forderung aus dem Übereinkommen von Paris und der Motion auf, beschränkt sich aber auf das Setzen von wirksamen finanziellen Anreizen.

Der Kanton und die Gemeinden setzen finanzielle Anreize über öffentliche Abgaben wie Lenkungssteuern oder Gebühren und Fördermittel (z.B. Energiefonds) zugunsten des Klimaschutzes. Damit diese Anreize in den entsprechenden Gesetzen formuliert werden können (z.B. Steuergesetz), ist es wichtig, dass die Kantonsverfassung diesen Auftrag enthält. Welche finanziellen Anreize gesetzt werden, um die Klimaziele zu erreichen, wird mit den entsprechenden Gesetzgebungen konkretisiert.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue Verfassungsbestimmung hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Es ist jedoch klar, dass die Klimaveränderung bzw. die Umsetzung von Massnahmen zum Klimaschutz Kostenfolgen hat. Die Kosten werden umso grösser ausfallen, je länger nichts gegen die Klimaveränderung unternommen wird. Es müssen

eine Reihe von Massnahmen getroffen werden, um eine weitere Erwärmung des Klimasystems zu unterbinden sowie um auf die Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren.

Die Höhe der Kosten ist von der kantonalen Planung und den Vorgaben des Bundes abhängig (Gesetzgebungsarbeiten, Massnahmenplanungen, Umsetzungskosten). Ein Grossteil dieser Kosten fällt aber unabhängig davon an, ob der Kanton den Klimaschutz mit einer Bestimmung in der Verfassung verankert oder nicht, so etwa Kosten für die Folgefinanzierung des Energiefonds bis 2035. Gleichzeitig dürften dem Kanton ein etwa doppelt so hoher Betrag aus Bundesmitteln (CO₂-Abgabe, Klimafonds) zur Verfügung stehen.

Neben Kosten entstehen mit dem Klimaschutz aber auch ökonomische Chancen für den Kanton Glarus. Mit finanziellen Anreizen z.B. für Gebäudesanierungen profitieren das lokale Bau- und Installationsgewerbe sowie die Glarner Produzenten von Bau- und Dämmstoffen, wodurch die kantonale Wirtschaft und somit der Arbeitsmarkt im Kanton gestärkt werden. Durch den vermehrten Einsatz von modernen und effizienten Energietechnologien werden die Innovation und das Know-how gefördert und damit der Wirtschaftsstandort Glarus gestärkt und konkurrenzfähig gehalten.

Aufgrund der Verankerung der neuen Verfassungsbestimmung ergeben sich weder auf Ebene des Kantons noch auf Ebene der Gemeinden unmittelbare personelle Auswirkungen. Im Rahmen von nachfolgenden Gesetzgebungsarbeiten sowie Planungen ist allfälliger Personalbedarf zu klären.

7. Nachfolgende Gesetzgebung

Nach der Annahme der Verfassungsbestimmung müssen gesetzliche Vorgaben erarbeitet werden. Dies kann durch einen speziellen Abschnitt im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz oder durch ein eigenes Gesetz erfolgen.

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Nur ein kleiner Teil der notwendigen Reduktion der CO₂-Emissionen würde freiwillig geschehen. Der Grossteil müsste durch politische Massnahmen gefordert und gefördert werden. In der Kommission wurde die Einschätzung, dass Selbstverantwortung allein nicht zum Ziel führt, geteilt. In der Detailberatung beriet die Kommission verschiedene Ergänzungen.

9.1.1. Titel von Abschnitt 2.1

Die Kommission begrüsst, dass der Klimaschutz in einem eigenen Verfassungsartikel verankert wird. Aufgrund der Bedeutung des Themas soll der Klimaschutz auch in den Abschnittstitel aufgenommen werden. Diese Ergänzung war unbestritten.

9.1.2. Artikel 22a Absatz 1

Der Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung wurde eingehend diskutiert, da gerade in einem schlicht und knapp gehaltenen Verfassungsartikel jedes Wort bedeutsam werden kann. Als wichtig wurde erachtet, dass lediglich die negativen Auswirkungen der Klimaveränderung zu begrenzen sind. Dies wird mit einer entsprechenden Ergänzung um den Begriff «nachteilig» ausgedrückt. Die Kommission sprach sich weiter gegen die Aufnahme eines kompetitiven Ansatzes und damit gegen Verstärkungen wie «aktiv» oder «prioritär» aus.

Auch keine Aufnahme fand eine Priorisierung einzelner Klimaschutzmassnahmen auf Verfassungsebene. Solche Schwerpunkte seien auf Gesetzesstufe in einem politischen Prozess zu erarbeiten. Allerdings liess die Kommission die Möglichkeit für raschere und ambitionierte Zielvorgaben offen. Es sollen nicht nur die Klimaziele des Bundes und der internationalen Abkommen übernommen werden, sondern der Kanton soll auch selbst Ziele setzen können. Diese wären allerdings auf Gesetzesstufe zu erarbeiten. Eine Kommissionsminorität sah keinen Bedarf für kantonale Klimaziele, da die vom Bund gesteckten Ziele realistisch und verbindlich seien.

9.1.3. Artikel 22a Absatz 2

Weiter wollte die Kommission, dass Klimaschutzmassnahmen umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich ausgestaltet werden, wie dies bereits der Regierungsrat vorschlug. Diese drei Bereiche bilden den Kern des Begriffs Nachhaltigkeit; sie sollen in der Verfassung alle gleich stark gewichtet werden. Eine allfällige Priorität

sierung oder Gewichtung von einzelnen Aspekten könne über die Gesetzgebung erfolgen. Die Kommission lehnte die explizite Aufnahme des Nachhaltigkeitsbegriffs folglich ab.

9.1.4. Artikel 22a Absatz 3

Intensiv wurde über finanzielle Anreize zur Erreichung der Klimaziele sowie über klimaverträgliche Kapitalanlagen diskutiert. Die Kommission verzichtete darauf, festzuschreiben, dass die kantonalen Finanzströme und Kapitalanlagen klimaverträglich auszurichten seien. Dass klimaverträgliche Kapitalanlagen und Finanzströme grosses Potenzial haben und gerade auch für die Schweiz relevant werden könnten, sei zwar nachvollziehbar. Für die Kommission überwog allerdings, dass die Definition von klimaverträglichen Kapitalanlagen zu wenig ausgereift sei, um solche in die Verfassung zu schreiben. Der Bund habe deutlich bessere Möglichkeiten, Standards zu definieren und umzusetzen. Nachhaltige Finanzflüsse seien auch Teil des Pariser Übereinkommens und somit indirekt berücksichtigt.

9.1.5. Antrag

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Verfassungsänderung mit den von der Kommission beschlossenen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

9.2. Landrat

9.2.1. Eintreten

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Klimaschutz sei auch für den Kanton Glarus so wichtig, dass er in die Kantonsverfassung gehöre. Die Klimaveränderung sei ein grosses Problem. Es dürfe keine Zeit verloren gehen, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der Kanton Glarus als Alpenkanton überdurchschnittlich von der Klimaveränderung betroffen ist. Man unterstützte die Bemühungen um das Netto-Null-Ziel für den CO₂-Ausstoss bis 2050 zu erreichen. Dafür brauche es Massnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden. Die Lebensgrundlagen seien aktuell und insbesondere für künftige Generationen gefährdet. Nur auf Freiwilligkeit zu setzen, sei verfehlt. Es brauche lenkende Massnahmen. Allerdings wurde auch angemahnt, nicht zu überborden.

9.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurde engagiert über die neue Verfassungsbestimmung diskutiert. Unbestritten war zunächst die Ergänzung des Titels mit dem Begriff Klimaschutz.

9.2.2.1. Artikel 22a Absatz 1

Der Landrat diskutierte die Ergänzung der Kommission, wonach sich Kanton auch eigene Klimaziele setzen kann. Aus dem Rat wurde dazu beantragt, bei der ursprünglichen Fassung des Regierungsrates zu bleiben. Wer von eigenen, kantonalen Zielen spreche, wolle, dass der Kanton Glarus ambitionierter sei als der Bund mit seinem Netto-Null-Ziel bis 2050. Die kantonale Energieplanung reiche als Instrument. Der Regierungsrat unterstützte jedoch die Kommissionsfassung. Es sei durchaus denkbar, dass sich der Kanton in gewissen Bereichen ambitioniertere Ziele setze, wenn dies sinnvoll sei. Der Landrat schloss sich mit grossem Mehr der Fassung der Kommission an.

9.2.2.2. Artikel 22a Absatz 2

Es wurde beantragt, einen Zusatz aufzunehmen, wonach der Klimaschutz die Versorgungssicherheit nicht gefährden dürfe. Es könne nicht sein, dass aufgrund der Klimaschutzmassnahmen später der Strom fehle, um beispielsweise Wärmepumpen zu betreiben. Dem wurde entgegengehalten, dass die Massnahmen zum Klimaschutz umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich sein müssten. Darin sei die Versorgungssicherheit berücksichtigt. Der Landrat blieb bei der ursprünglichen Fassung.

9.2.2.3. Artikel 22a Absatz 3

Von linker Ratsseite wurde wie in der Kommission beantragt, Kanton und Gemeinden sollten verpflichtet werden, ihre Kapitalanlagen klimaverträglich auszurichten. Die Schweiz habe damit einen grossen Hebel zugunsten des Klimaschutzes in der Hand. Dem wurde entgegengehalten, das Anliegen sei bereits im Verfassungstext enthalten. Über den Verweis auf das Pariser Übereinkommen werden nachhaltige Finanzflüsse indirekt berücksichtigt. Ausserdem sei eine solche Regelung auf Bundesebene zu treffen. Wiederum wurde auf die fehlende Definition der klimaverträglichen Kapitalanlagen verwiesen. Der Antrag wurde schliesslich mehrheitlich abgelehnt.

9.2.2.4. Schlussabstimmung

Im Rahmen der Schlussabstimmung wurde ein Ablehnungsantrag gestellt. Mit dem Klimaschutz in der Verfassung werde ein zu einseitiges Versprechen abgegeben, während der Aspekt der Versorgungssicherheit auf der Strecke geblieben sei. Auch gebe es noch viele offene Fragen zur Energiewende. Dem wurde entgegen-

gehalten, dass das Thema klar verfassungswürdig sei. Man müsse jetzt ein Zeichen setzen und den Weg, den die Landsgemeinde mit der Verschärfung des Energiegesetzes 2021 vorgezeichnet habe, weitergehen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde schliesslich, der gemäss Kommission bereinigten Vorlage zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung zuzustimmen:

Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Titel nach Titel 2. (*geändert*)

2.1. Umweltschutz, Klimaschutz und Raumordnung

Art. 22a (*neu*)

Klimaschutz

¹ Kanton und Gemeinden setzen sich für die Begrenzung der Klimaveränderung und deren nachteiligen Auswirkungen ein. Sie leisten den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele des Kantons, des Bundes und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen.

² Sie sorgen dafür, dass dazu geeignete Massnahmen umgesetzt werden. Die Massnahmen zum Klimaschutz sind umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich auszugestalten.

³ Sie setzen finanzielle Anreize zur Erreichung der Klimaziele.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.