

Kramgasse 2, Postfach 5464, 3001 Bern
Telefon 031 388 87 87, Telefax 031 388 87 88
www.bern-cci.ch

Unser Zeichen sp
E-Mail sibylle.pluess@bern-cci.ch

Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raum-
planungskommission
Parlamentdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
3011 Bern

Bern, Anfang Mai 2020

Verfassung des Kantons Bern - Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und äussern uns zur titel-
erwähnten Vorlage gerne wie folgt:

I. Ausgangslage

Im September 2018 reichte Grossrat Bruno Vanoni (Grüne) im Grossen Rat des Kantons Bern eine parlamentarische Initiative ein, welche fordert, den Klimaschutz in der Kantonsverfassung ausdrücklich zu verankern. In der Sommersession 2019 unterstützte der Grosse Rat die Initiative «vorläufig» (im Sinne des Parlamentsrechts) und beauftragte die zuständige Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) mit der Ausarbeitung eines konkreten Vorschlags. Am 5. Februar 2020 legte die BaK zwei Varianten eines neuen Verfassungsartikels zur Vernehmlassung vor.

II. Stellungnahme

Der Klimawandel wirkt sich auch in der Schweiz auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft aus. Massnahmen zur Anpassung an diese Auswirkungen sowie zur Bremsung des Temperaturanstiegs erachtet der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV) als notwendig. In Anbetracht dessen, dass eine Bekämpfung des Klimawandels nur dann erfolgreich ist, wenn sie im Rahmen einer globalen, gemeinsamen Strategie erfolgt, in deren Umsetzung jedes Land seinen Beitrag leistet, dürfte sich die Relevanz kantonaler Massnahmen allerdings in gewissen Grenzen halten.

Die Schweizer Wirtschaft und darin eingeschlossen natürlich auch die Berner Wirtschaft nimmt übrigens das Pariser Klimaabkommen von 2015 und die darin langfristig festgelegten Klimaziele ernst und hat dafür bereits den Tatbeweis erbracht. Die Kennzahlen der von der Wirtschaft getragenen Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) sind eindrücklich. Insgesamt haben die rund 4000 Unternehmen mit einer Zielvereinbarung bei der EnAW seit 2013 eine halbe Million Tonnen CO₂ reduziert. Die CO₂-Intensität sank 2018 auf 88,3 Prozent (Soll bis 2022: 91,6 Prozent). Damit ist der Soll-Zielwert des Bundes für das Jahr 2022 von der Wirtschaft bereits 2018 erreicht. Mit den seit 2013 umgesetzten Massnahmen wurden im Jahr 2018 ausserdem mehr als drei Millionen Megawattstunden Energie eingespart.

Vorliegend geht es indessen nicht um konkrete Massnahmen, sondern um die Frage, ob es im Kanton Bern für den Klimaschutz eine neue Verfassungsbestimmung braucht und wenn ja, allenfalls mit welchem Inhalt.

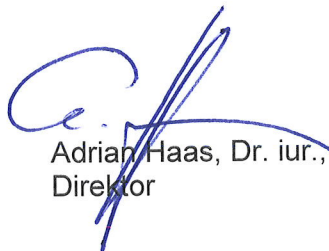
Weil beim HIV Zweifel bestanden zur Frage der Notwendigkeit einer entsprechenden Verfassungsbestimmung hat er beim renommierten Umweltjuristen, Dr. Christoph Jäger (Lehrbeauftragter an der ETH Zürich und an der Universität Bern) ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben (Beilage).

Der Gutachter kommt unzweifelhaft zum Ergebnis, dass der Klimaschutz bereits in der geltenden KV vollumfänglich enthalten und daher eine Verfassungsänderung überflüssig ist. Eine neue Verfassungsbestimmung zum Klimaschutz würde die Handlungsmöglichkeiten des Kantons weder erweitern noch einschränken. Es sind keine kantonalen Massnahmen denkbar, welche die geltende Verfassung nicht zulässt jedoch eine neue Bestimmung ermöglichen würde. Aus diesem Grund lehnt der HIV die vorliegende Verfassungsrevision in beiden Varianten als überflüssig ab. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Rahmen eines obligatorischen Referendums für eine neue Verfassungsrevision zur Urne zu rufen, die keine Relevanz hat, wäre demokratiepolitisch fragwürdig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

**Handels- und Industrieverein
des Kantons Bern**



Adrian Haas, Dr. iur., Fürsprecher
Direktor



Sibylle Plüss-Zürcher, Fürsprecherin
Stellvertretende Direktorin

Beilage: Gutachten Dr. Christoph Jäger vom 26. April 2020



Memorandum

Von: Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt / Thomas Geiger, Rechtsanwalt
An: Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV)
Datum: 26. April 2020
Betrifft: Klimaschutz in der Kantonsverfassung

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG	1
II.	RECHTLICHE BEURTEILUNG	2
1.	Grundzüge der angestrebten Neuregelung	2
2.	Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Klimaschutzes.....	3
2.1	Allgemeines	3
2.2	Vorgaben des Völker- und des Bundesrechts.....	4
2.3	Kompetenz der Kantone und Umsetzung	5
3.	Auslegung von Artikel 31 der Kantonsverfassung.....	5
3.1	Ausgangspunkt und Elemente der Auslegung	5
3.2	Wortlaut	6
3.3	Systematik	7
3.4	Entstehungsgeschichte	8
3.5	Sinn und Zweck der Norm	8
III.	ERGEBNIS	10

I. AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

- 1 Im September 2018 reichte Grossrat Bruno Vanoni (Grüne) im Grossen Rat des Kantons Bern eine parlamentarische Initiative¹ ein, welche fordert, den Klimaschutz in der Kantonsverfassung² ausdrücklich zu verankern. In der Sommersession 2019 unterstützte der Grosse Rat die Initiative «vorläufig» (im Sinne des Parlamentsrechts) und beauftragte die zuständige Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) mit der Ausarbeitung eines konkreten Vorschlags.

¹ 187-2018: «Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern»
² Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

- 2 Am 5. Februar 2020 legte die BaK zwei Varianten eines neuen Verfassungsartikels zur Vernehmlassung vor.³ Die Vernehmlassungsfrist läuft noch bis am 15. Mai 2020.
- 3 Der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (nachfolgend: HIV) stellt sich auf den Standpunkt, dass der Klimaschutz bereits in der geltenden KV enthalten und eine Verfassungsänderung daher nicht notwendig ist.
- 4 Gestützt auf diese Ausgangslage wurde Kellerhals Carrard beauftragt zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit der Klimaschutz im geltenden Verfassungsrecht bereits verankert ist. Rechtlich nicht beurteilt wird dagegen die von der BaK erarbeitete, konkrete Vernehmlassungsvorlage; auf sie wird aber als Ausgangslage eingegangen, soweit sie mit der Fragestellung im direkten Zusammenhang steht (vgl. dazu Rz. 5 ff.).

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG

1. Grundzüge der angestrebten Neuregelung

- 5 In die Vernehmlassung wurden zwei Varianten einer neuen Verfassungsbestimmung geschickt, beide vorgesehen als neuer *Art. 31a KV*.
- 6 Inhaltlicher Schwerpunkt beider Varianten ist eine *Zielnorm*. Die Variante 1 liegt nahe am Text der parlamentarischen Initiative. Kanton und Gemeinden sollen aktive Klimaschutzpolitik betreiben und für einen gebührenden Beitrag zum Erreichen der globalen Klimaschutzziele sorgen (z.B. Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau). Die Variante 2 ist ein eigener Entwurf der Kommission, der sich am Text der sog. Gletscher-Initiative⁴ orientiert und die Ziele und Massnahmen des Klimaübereinkommens von Paris⁵ (Erreichen der Klimaneutralität bis 2050) in der bernischen Verfassung verankern will.
- 7 Systematisch soll die neue Regelung im Sachbereich Umwelt-, Landschafts- und Heimatschutz als eigene, separate Bestimmung (Art. 31a KV) zwischen Umweltschutz (Art. 31 KV) sowie Landschafts- und Heimatschutz (Art. 32 KV) in den Katalog *öffentlicher Aufgaben* der Kantonsverfassung eingeordnet werden.

3 Vgl. Medienmitteilung der BaK vom 5. Februar 2020, abrufbar unter: <<https://www.be.ch>>, Rubriken «Medien», «Medienmitteilungen», «Suche / Archiv» [Stand 15. April 2020].

4 Eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)», abrufbar unter: <<https://bk.admin.ch>>, Rubriken «Politische Rechte», «Volksinitiativen», «Zustandegekommene Volksinitiativen» [Stand 15. April 2020].

5 Klimaübereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012).

2. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Klimaschutzes

2.1 Allgemeines

8 Gemäss Art. 42 BV⁶ erfüllt der Bund nur jene Aufgaben, welche ihm die Verfassung überträgt (sog. Verfassungsvorbehalt zu Lasten des Bundes). Das heisst, sämtliche Aufgaben, welche nicht durch die Bundesverfassung dem Bund zugewiesen werden, fallen nach Art. 3 BV den Kantonen zu (*subsidiäre Generalkompetenz der Kantone*).⁷

9 Ein *Kompetenzkonflikt* liegt vor, wenn zwei Rechtsnormen (eine auf Bundesebene und die andere auf kantonaler Ebene) denselben Sachverhalt in unterschiedlichem Sinne regeln. In diesem Fall geht das Bundesrecht dem kantonalen Recht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV vor (*derogatorische Kraft des Bundesrechts*).

10 Wieweit kantonale Rechtsetzungszuständigkeiten reichen, hängt vom Umfang der Bundeskompetenz zur Rechtsetzung ab. Es werden grob folgende Konstellationen unterschieden:⁸

- a. Falls die BV dem Bund eine Aufgabe zur ausschliesslichen Wahrnehmung zugewiesen hat, bleibt kein Spielraum für kantonales Recht (*ursprünglich derogatorische Bundeskompetenz*). Beispiele sind das Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 Abs. 1 BV), die Geld- und Währungspolitik (Art. 99 Abs. 1 BV) sowie Zölle (Art. 133 BV).
- b. Wird dem Bund eine zwar umfassende Kompetenz zugewiesen, deren Inhalt jedoch erst im Rahmen der Gesetzgebung festgelegt, so bleiben die Kantone zuständig, solange der Bund kein Gesetz bzw. keine Regelung dazu erlassen hat (*nachträgliche derogatorische Bundeskompetenz*). Darunter fallen u.a. die Förderung des Jugendsports (Art. 68 Abs. 3 BV), der Umweltschutz (Art. 74 BV) sowie das Zivilprozessrecht (Art. 122 Abs. 1 BV).
- c. Hat der Bund eine blosser *Grundsatzkompetenz* (wie z.B. in der Raumplanung, vgl. Art. 75 Abs. 1 BV), so bleiben die Kantone in den Bereichen zuständig, die nicht «grundsätzlich» sind, im Bereich der Grundsätze überdies, solange der Bund nicht legiferiert hat. Dies schliesst allerdings

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁷ Vgl. NUSPLIGER/MÄDER, *Bernisches Staatsrecht*, 4. Auflage, Bern 2012, S. 17 f.

⁸ Vgl. NUSPLIGER/MÄDER, a.a.O., S. 18.

nicht aus, dass der Bund auch Detailregelungen erlassen darf, wenn solche zur Umsetzung und Stärkung wichtiger Grundsätze des betreffenden Sachbereichs notwendig sind.⁹

2.2 Vorgaben des Völker- und des Bundesrechts

- 11 Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Umweltschutz. Es handelt sich um eine *umfassende Rechtsetzungskompetenz* mit nachträglich derogatorischer Wirkung.¹⁰ Einschlägig im Bereich des Umweltschutzes sind insbesondere das USG¹¹ sowie – für Anliegen des Klimaschutzes – besonders auch das CO₂-Gesetz¹².
- 12 Das *geltende CO₂-Gesetz* regelt die Verminderung der Treibhausgasemissionen bis 2020, im Einklang mit der zweiten Verpflichtungsperiode nach dem Kyoto-Protokoll¹³, die von 2013 bis 2020 dauert. Mit der Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris hat die Bundesversammlung unter anderem dem Ziel zugestimmt, dass die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber 1990 vermindert werden sollen. Aktuell berät das Parlament eine *Totalrevision des CO₂-Gesetzes*, welches die Ziele und Instrumente zur Verminderung des Treibhausgasausstosses für den Zeitraum bis 2030 vorsieht.¹⁴
- 13 Aufgrund der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse des Weltklimarates hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 28. August 2019 entschieden, die Ziele des Pariser Übereinkommens *zu verschärfen*. Ab dem Jahr 2050 soll die Schweiz unter dem Strich keine Treibhausgasemissionen mehr ausstossen (Erreichung der Klimaneutralität bis 2050). Damit entspricht die Schweiz dem international vereinbarten Ziel, die globale Klimaerwärmung auf maximal 1,5°C gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen.¹⁵
- 14 Der Bundesrat hat dem Bundesamt für Umwelt BAFU den Auftrag erteilt, gemeinsam mit weiteren betroffenen Bundesämtern, eine *langfristige Klimastrategie* zu erarbeiten und diese dem Bundesrat bis Ende 2020 zur Genehmigung vorzulegen. Die langfristige Klimastrategie («Klimaziel 2050») wird aufzeigen, wie die Schweiz die Zielsetzung für das Jahr 2050 erreichen kann,

⁹ Typisches Beispiel dafür sind die Detailvorschriften des Bundes zum Bauen ausserhalb der Bauzone im Bereich der Raumplanung (vgl. Art. 24 ff. RPG).

¹⁰ Vgl. GRIFFEL, Bundesverfassung, Basler Kommentar, Zürich 2015 (nachfolgend BSK-BV), Art. 74 N. 16.

¹¹ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

¹² Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71).

¹³ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (SR 0.814.011).

¹⁴ Vgl. dazu Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vom 1. Dezember 2017, BBl 2017 247.

¹⁵ Vgl. Medienmitteilung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 28. August 2019, abrufbar unter: <<https://www.bafu.admin.ch>>, Rubriken «Themen», «Thema Klima», «Alle Newsletter» [Stand 15. April 2020].

welche Massnahmen dafür erforderlich sind und wie sich die Emissionen in den verschiedenen Sektoren bis dahin entwickeln sollten.¹⁶

- 15 Ebenfalls ist zurzeit die *Gletscher-Initiative* hängig, welche das Übereinkommen von Paris und die Klimaneutralität bis 2050 in der BV verankern will. Die Initiative beinhaltet Vorgaben zum Absenkpfad, welche über den Entwurf des CO₂-Gesetzes hinausgehen.

2.3 Kompetenz der Kantone und Umsetzung

- 16 Der Klimaschutz ist ein Teilbereich des Umweltschutzes, mit Querbezügen zu anderen Sachgebieten, namentlich der Energie. Die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über den Umweltschutz ist, wie gezeigt, umfassend. Für kantonale Kompetenzen bleibt aber Raum, solange und soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch macht (nachträglich derogatorische Bundeskompetenz).
- 17 Gestaltungsspielraum für die Kantone ergibt sich insbesondere bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben (*Vollzugskompetenz*, vgl. Art. 74 Abs. 3 BV). Zudem fallen jene Bereiche, welche insbesondere für hohe Treibhausmissionen verantwortlich sind (Verkehr, Gebäude, Industrie, Landwirtschaft und Abfälle), teilweise in die kantonale Regelungszuständigkeit.
- 18 Einflussmöglichkeiten des Kantons ergeben sich folglich primär bei den zu treffenden Massnahmen, während die *Zielsetzung* selber vor allem im geltenden CO₂-Gesetz (bis 2020, in Umsetzung des Kyoto-Protokolls) und im neuen, totalrevidierten künftigen CO₂-Gesetz (nach 2020, gemäss Pariser Klimaübereinkommen) durch den Bund gesetzt wird. Im Vortrag der BaK für die Vernehmlassung¹⁷ werden die Handlungsspielräume und beispielhaft einige Massnahmen aufgeführt, welche der Kanton Bern (und die Gemeinden) zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen ergreifen könnten.

3. Auslegung von Artikel 31 der Kantonsverfassung

3.1 Ausgangspunkt und Elemente der Auslegung

- 19 In Art. 31 KV findet sich unter der Marginalie «Umweltschutz» im Wortlaut folgende Bestimmung:

¹⁶ Hintergrundpapier des BAFU vom 26. Februar 2020 zum Klimaziel 2050, abrufbar unter: <<https://www.bafu.admin.ch>>, Rubriken «Themen», «Thema Klima», «Fachinformationen», «Klimaziel 2050», «Weiterführende Informationen» [Stand 15. April 2020].

¹⁷ Vortrag der BaK, Verfassung des Kantons Bern (Änderung), Entwurf vom 23. Januar 2020 für die Vernehmlassung (nachfolgend: Vortrag KV-Änderung), abrufbar unter: <<https://www.be.ch>>, Rubriken «Medien», «Medienmitteilungen», «Suche / Archiv» [Stand 15. April 2020], S. 15 ff.

¹ Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.

² Die natürlichen Lebensgrundlagen dürfen nur soweit beansprucht werden, als ihre Erneuerungsfähigkeit und ihre Verfügbarkeit weiterhin gewährleistet bleiben.

³ Kanton und Gemeinden sorgen für den Schutz des Menschen und der natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Der Kanton sorgt zudem für den Schutz vor möglichen Gefahren gentechnischer Verfahren oder Produkte.

⁴ Kanton und Gemeinden schützen die Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume.

⁵ Kosten für Umweltschutzmassnahmen sind in der Regel nach dem Verursacherprinzip zu tragen.

20 Der Sinngehalt und auch der inhaltliche Umfang einer Norm sind *durch Auslegung* zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stets der *Wortlaut* (grammatikalisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbezug weiterer Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden.

21 Zu berücksichtigen sind als *weitere Auslegungselemente* der Zusammenhang mit anderen Bestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie der Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement), soweit diesen bei der Auslegung überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt. Das Bundesgericht lässt sich von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem dieser Auslegungselemente einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers respektive des Verfassungsgebers am meisten überzeugt.¹⁸

3.2 Wortlaut

22 Die bernische Verfassung verlangt in Art. 31 Abs. 1 KV, dass die *natürliche Umwelt* für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten ist und möglichst wenig durch staatliche und private Tätigkeiten belastet wird. Angesprochen sind damit das Nachhaltigkeitsprinzip, das auch schon in der Präambel der KV anklingt, sowie das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip. Die *natürlichen Lebensgrundlagen* dürfen sodann nach dem Wortlaut der Verfassung nur soweit beansprucht werden, als ihre Erneuerungsfähigkeit und

¹⁸ Vgl. statt vieler Urteil des BGer 9C_391/2019 vom 23. März 2020 E. 4.3.1 m.w.H.

ihre Verfügbarkeit weiterhin gewährleistet sind (Art. 31 Abs. 2 KV), was die Ressourcenschonung und erneut das Nachhaltigkeitsprinzip zum Ausdruck bringt. Kanton und Gemeinden haben sodann die *Tier- und Pflanzenwelt* sowie deren Lebensräume zu schützen (Art. 31 Abs. 4 KV). Die weiteren Absätze von Art. 31 KV regeln dagegen die eher formellen Gesichtspunkte der Zuständigkeit und der Kostentragung nach dem Verursacherprinzip.

- 23 Der Klimaschutz, verstanden als die Gesamtheit der Massnahmen zur Vermeidung unerwünschter Klimaänderungen,¹⁹ ist vom Wortlaut von Art. 31 KV *nicht ausdrücklich angesprochen*. Es ist deshalb unter Einbezug der weiteren Auslegungselemente zu prüfen, ob die gemäss Art. 31 KV zu schützende «natürliche Umwelt» (Abs. 1) bzw. «natürlichen Lebensgrundlagen» (Abs. 2) auch das Klima als Schutzgut *mitumfassen*.

3.3 Systematik

- 24 Aus systematischer Sicht finden sich in der KV kaum weiterführende Hinweise, welche für das Verständnis und zur Bestimmung der Tragweite der Aufgabennorm zum Umweltschutz hilfreich sind. Art. 31 KV bildet – u.a. zusammen mit den Bestimmungen zum Landschafts- und Heimatschutz (Art. 32 KV) – Teil des Katalogs öffentlicher Aufgaben des Kantons (und der Gemeinden). Zum Klimaschutz äussert sich die KV in keiner Norm explizit.
- 25 Vorliegend von Relevanz sind dagegen die der KV systematisch bzw. hierarchisch übergeordneten Rechtsgrundlagen des *Bundes* (vgl. oben Rz. 8 ff.). Die in der BV angelegte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ergibt für den Bereich Umweltschutz, wie dargelegt, eine umfassende Rechtsetzungskompetenz des Bundes.
- 26 Der Schutz der «*natürlichen Umwelt*» ist ebenfalls ein explizites Ziel von Art. 74 BV. Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 erachtete es der Bundesrat langfristig nicht als sinnvoll, in der Verfassung diejenigen schädlichen oder lästigen Einwirkungen (ausdrücklich) zu bezeichnen, welche prioritär zu bekämpfen sind. Dabei verwies der Bundesrat explizit auf die Problematik der Treibhausgase und der ozonschichtzerstörenden Gase.²⁰ Mit anderen Worten sollte der Verfassungstext mit Blick auf künftige Veränderungen bewusst allgemein und offen formuliert sein, ohne auf einzelne Umwelteinwirkungen zu fokussieren.
- 27 Das Umweltschutzgesetz des Bundes (USG) konkretisiert in seinem Zweckartikel die *Schutzziele*. Dazu gehört auch das Ziel, «die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des

¹⁹ Duden online, Universalwörterbuch, Stichwort «Klimaschutz».

²⁰ BOTSCHAFT BV, S. 248; vgl. auch GRIFFEL, BSK-BV, Art. 74 N. 6; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St. Gallen 2017, Rz. 4.

Bodens, dauerhaft [zu] erhalten» (vgl. Art. 1 Abs. 1 USG). Damit verwendet das Bundesrecht den gleichen Begriff («natürliche Lebensgrundlagen») wie die Kantonsverfassung, der somit – im Sinne der Kohärenz der Rechtsordnung und zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten – gleich ausgelegt und verstanden werden muss.

- 28 Die *Erweiterung* der Zweckumschreibung des USG auf die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen erfolgte im Jahr 2003 und löste dieses Gesetzes deutlicher von seiner ursprünglich eher anthropozentrischen, d.h. primär auf den Schutz des Menschen (und seiner Gesundheit), fokussierten Ausrichtung ab und hin zu einem *ganzheitlicheren, ökozentrischen Regelungsansatz*, nach welchem die Umwelt auch um ihrer selbst willen zu schützen ist.²¹ Die erweiterte Zweckumschreibung bringt u.a. das Nachhaltigkeitsprinzip im ökologischen Sinn (Erneuerungsfähigkeit, Ressourcenschonung) zum Ausdruck.²²

3.4 Entstehungsgeschichte

- 29 Mit den Bestimmungen in Art. 31 KV wurde das *Prinzip der Nachhaltigkeit* im Bereich der natürlichen Ressourcen verfassungsrechtlich verankert.²³ Anträge der Verfassungskommission, den Begriff der Nachhaltigkeit ausdrücklich in den Verfassungstext aufzunehmen, wurden vorwiegend aus sprachlichen und systematischen Gründen abgelehnt; eine ausdrückliche Nennung gehe nicht über das hinaus, was der Text bereits kompakter und kompletter enthalte.²⁴
- 30 Mit dem Prinzip «*so wenig Belastung wie möglich*» führte die bernische Verfassung einen damals neuen Grundsatz in das schweizerische Umweltrecht ein, welcher sich nicht nur an die öffentliche Hand richtet, sondern auch private Tätigkeiten miteinschliesst.²⁵ Gemäss den Materialien umfasst der Grundsatz auch klimarelevante Aspekte, beispielsweise die Reduktion von Emissionen.²⁶

3.5 Sinn und Zweck der Norm

- 31 Zu den *Kernbereichen* des schweizerischen Umweltrechts zählt, neben dem Immissions-, Gewässer-, Boden-, Natur- und Landschaftsschutz, auch der Klimaschutz.²⁷ Klimaschutz wird häufig als Teilbereich der Luftreinhaltung

²¹ Vgl. dazu z.B. GRIFFEL, BSK-BV, Art. 74 N. 24 ff.;

²² Vgl. ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Hrsg.), Zürich 2011, Art. 1 Rz. 5.

²³ Vgl. NUSPLIGER/MÄDER, a.a.O., S. 111.

²⁴ Vgl. BOLZ, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 4 zu Art. 31 KV m.w.H.

²⁵ BOLZ, a.a.O., N. 7a zu Art. 31 KV.

²⁶ BOLZ, a.a.O., N. 7b zu Art. 31 KV m.w.H.

²⁷ GRIFFEL, BSK-BV, Art. 74 N. 1.

(und damit als Teil des Immissionsschutzes) angesehen, bildet aber auch einen Aspekt der Nachhaltigkeit.²⁸ Umweltschutz - und damit auch der Klimaschutz - ist naturgemäss eine ausgesprochene *Querschnittaufgabe*, welche viele andere Sachbereiche, wie Energie, Verkehr, Landwirtschaft u.a., berührt.²⁹ Dies zeigt ebenfalls das CO₂-Gesetz des Bundes, welches sich zum einen auf den Umweltschutzartikel (Art. 74) und zum anderen auf den Energieartikel (Art. 89) der Bundesverfassung stützt.

- 32 Bundesrechtlich umfassen die Schutzziele des Umweltschutzes bzw. das USG auch das Klima. Zu den *Schutzgütern* zählt u.a. die natürliche Umwelt des Menschen, umfassend Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume, der Boden sowie Luft und Wasser; damit schützt das USG das *Ökosystem als Ganzes*.³⁰ Da der Umweltschutz in die umfassende Bundeszuständigkeit fällt, gilt diese Umschreibung ohne weiteres auch für den Kanton Bern, welcher den Umweltschutz zu vollziehen hat. Art. 31 KV ist insofern deckungsgleich und kann nicht mehr oder weniger weit gehen als Bundesrecht.
- 33 Art. 31 Abs. 2 KV liegt zudem der Gedanke einer nachhaltigen Nutzung im Sinne von «*sustainable use*» zugrunde. Der darin statuierte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst insbesondere Wasser, Boden und Luft. Die KV geht davon aus, dass die natürlichen Lebensgrundlagen «genutzt und beansprucht werden dürfen». Jede zusätzliche Nutzung und Beanspruchung soll aber dann nicht mehr zulässig sein, wenn damit ihre Funktion als Grundlage des Lebens in Frage gestellt wird.³¹
- 34 Der Sinn und Zweck der fraglichen Verfassungsnorm liegt demzufolge in der *Erhaltung der Lebensgrundlagen* als «überlebensnotwendiges Ziel». ³² Diese unterste Auffanglinie wird dann erreicht, «wenn die Erneuerungsfähigkeit und (grundsätzliche) Verfügbarkeit der Natur für die heutigen und künftigen Generationen in Frage gestellt werden [...]». ³³
- 35 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.³⁴ Die genannten Wetterextreme haben *negative Folgen für Mensch und Umwelt*. Dazu zählen insbesondere der starke Rückgang der Gletscher und das Auftauen der Permafrostbö-

²⁸ Vgl. WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 34 und Rz. 449.

²⁹ Vgl. GRIFFEL, BSK-BV, Art. 74 N. 21 f.

³⁰ TSCHANNEN, USG-Kommentar, Art. 1 N. 11 sowie N. 17; BOTSCHAFT BV, S. 248.

³¹ BOLZ, a.a.O., N. 8a zu Art. 31 KV m.w.H.

³² BOLZ, a.a.O., N. 8a zu Art. 31 KV.

³³ BOLZ, a.a.O., N. 8a zu Art. 31 KV.

³⁴ Vortrag KV-Änderung, a.a.O., S. 5 m.w.H.

den im Alpenraum. Zudem ist mit spürbaren Einflüssen Naturgefahrenereignisse und den Wasserhaushalt zu rechnen (Zunahme von Trockenheit und Überschwemmungen).³⁵ Auch die Wirtschaft und Gesellschaft sind potentiell durch die Klimaveränderung betroffen, im Kanton Bern bspw. der Tourismus als relevanter Wirtschaftsfaktor oder die Landwirtschaft. Die Auswirkungen eines ungebremsen Klimawandels treffen die Bevölkerung auch unmittelbar in ihrer persönlichen Gesundheit und ihrem Wohlbefinden (Verletzungen, Krankheiten und Todesfälle als Folge zunehmender Extremereignisse).³⁶

- 36 Diese Auswirkungen insbesondere auf die Gesundheit des Menschen, aber auch auf Flora und Fauna und die Lebensräume bzw. das Ökosystems zeigen, dass Klimaschutz *zum klassischen Umweltschutz gehört* und sogar primär Teil des Immissionsschutzes bildet, welcher schon historisch gesehen am Anfang des modernen Umweltschutzes stand. Der Schutz des Klimas und vor den Folgen des Klimawandels im Sinne schädlicher oder lästiger Einwirkungen sind von der bestehenden Regelung der KV damit *vollständig abgedeckt* (vgl. insb. Art. 31 Abs. 2 und 3 KV).³⁷

III. ERGEBNIS

- 37 Aus den vorangegangenen Ausführungen folgt zusammengefasst, dass die bernische Kantonsverfassung zwar den Klimaschutz nicht explizit erwähnt, dieser aber einen Teilbereich des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung bildet. Insoweit fällt der Klimaschutz auch unter die umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Umweltschutz (Art. 74 BV), sodass sich der rechtliche Gestaltungsspielraum vor allem auf den Vollzug (des Umweltschutzes) sowie auf Bereiche konzentriert, in welchen die Kantone originäre Regelungskompetenzen haben.
- 38 Verfassungsgrundlagen des Klimaschutzes in der geltenden Verfassung sind hauptsächlich Art. 31 KV sowie – als Leitlinie der Auslegung – die Präambel («Verantwortung gegenüber der Schöpfung»). Das Klima als Schutzgut gehört zur natürlichen Umwelt (Art. 31 Abs. 1 KV) und zu den natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 31 Abs. 2 KV), welche das ganze Ökosystem umfassen bzw. meinen.
- 39 Nach den Zielen des Umweltschutzes gemäss der Bundesverfassung sowie nach Art. 31 KV (namentlich nach dem Prinzip «Umweltbelastung so wenig wie möglich» gemäss Art. 31 Abs. 1 Satz 2 KV) muss die lebensbedrohliche Veränderung des Klimas – noch losgelöst vom eigentlichen Schutz der Gesundheit des Menschen – bekämpft werden, aus Rücksicht auch auf künftige Generationen und die Tier- und Pflanzenwelt. Der Klimawandel bedroht aber

35 Vortrag KV-Änderung, a.a.O., S. 5.

36 Vortrag KV-Änderung, a.a.O., S. 6 ff.

37 Vgl. bezüglich Schutz vor Einwirkungen auch Bolz, a.a.O., N. 10 zu Art. 31 KV.

letztlich auch die Gesundheit des Menschen, sodass der Klimaschutz bzw. die Begrenzung und Vermeidung von klimaschädlichen Immissionen zusätzlich auch unter den «klassischen» Immissionsschutz nach Art. 31 Abs. 3 KV fällt.

- 40 Vor diesem Hintergrund kann abschliessend festgehalten werden, dass der Schutz des Klimas vor schädlichen Einwirkungen und der Schutz vor den Folgen des Klimawandels von der bestehenden Regelung der KV vollständig abgedeckt ist. Eine neue Verfassungsbestimmung ist somit aus rechtlicher Sicht überflüssig, weil die geltende Verfassung den Klimaschutz im Sinne der vorgeschlagenen, neuen Regelung in der Kantonsverfassung bereits mitumfasst. Eine neue Verfassungsbestimmung zum Klimaschutz würde die Handlungsmöglichkeiten des Kantons weder erweitern noch einschränken.

* * * * *