



Motion von Andreas Lustenberger, Tabea Zimmermann Gibson, Anastas Odermatt und Stéphanie Vuichard
betreffend ökologische Folgen von Kantons- und Regierungsgeschäften
(Vorlage Nr. 2950.1 - 16026)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 26. November 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen Tabea Zimmermann Gibson, Zug, und Stéphanie Vuichard, Zug, sowie die Kantonsräte Andreas Lustenberger, Baar, und Anastas Odermatt, Steinhausen, haben am 14. März 2019 eine Motion betreffend ökologische Folgen von Kantons- und Regierungsgeschäften (Vorlage Nr. 2950.1 - 16026) eingereicht. Am 11. April 2019 hat der Kantonsrat die Motion zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat und der Regierungsrat beraten jährlich mehr als 300 Geschäfte (Kantonsrats- und Regierungsratsbeschlüsse). Diese Vorlagen sind unterschiedlich sowohl in der Form als auch thematisch. Der Kantonsrat befasste sich nur schon dieses Jahr mit diversen Vorlagen, so zum Beispiel mit Objektkreditanträgen für Planung und Bau von Infrastrukturanlagen, mit parlamentarischen Vorstössen, namentlich zu klimarelevanten Themen oder zur Kostenübernahme von Therapien oder mit Gesetzesänderungen, um nur einige zu nennen. Die Themen der Regierungsratsbeschlüsse sind noch umfassender und disperser.

Alle Kantonsrats- und Regierungsratsbeschlüsse müssen sich gemäss der Weisung der Finanzdirektion «Finanzielle Auswirkungen von neuen Regierungsrats- und Kantonsratsbeschlüssen» vom 17. Dezember 2008 zu allfälligen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden äussern. Des Weiteren müssen sie Informationen über die notwendigen Anpassungen von Leistungsaufträgen bei allen betroffenen Ämtern der kantonalen Verwaltung enthalten. Analoge Aussagen in den Kantonsrats- und Regierungsgeschäften wären grundsätzlich auch für den Bereich Ökologie denkbar, da ein Teil der Beschlüsse durchaus direkte oder indirekte ökologische Folgen haben können. Es gibt jedoch auch viele Geschäfte ohne oder mit nur marginalen ökologischen Auswirkungen. Wollte man die ökologischen Folgen der einzelnen Kantonsrats- und Regierungsratsvorlagen vorab beurteilen, bräuchte es eine entsprechende vorgegebene Beurteilungsmethode. Nur so wäre es möglich, sämtliche Geschäfte nach denselben Kriterien beurteilen zu können.

2. Mögliche Methode zur Ermittlung der ökologischen Auswirkungen von Geschäften

In der Schweiz gibt es noch keine etablierte Methodik zur Ermittlung der ökologischen Auswirkungen von politischen Geschäften. Demgegenüber kennen Deutschland und gewisse EU-Länder Methoden zur Beurteilung der ökologischen Auswirkungen von strategischen Planungen, so namentlich im Bereich von Nachhaltigkeitsbeurteilungen oder bei Regulierungsfolgeabschätzungen. Dabei handelt es sich um die sogenannte Strategische Umweltprüfung (SUP). Mit der SUP werden jeweils projektbezogene Pläne, Programme und Politiken auf eine wenig detaillierte Weise, dafür aber in einer gewissen Breite und mit der Prüfung von Alternativen und Varianten

ten untersucht. Unter anderem beurteilt die SUP, ob und in welchem Ausmass sich ein Vorhaben auf die Umwelt auswirkt. Die Struktur der SUP kennt folgende Phasen:

- Feststellung der SUP-Pflichtigkeit: Welche Geschäfte sollen einer entsprechenden Prüfung unterstellt werden;
- Abgrenzung des Prüfumfangs: Festlegung des Detaillierungsgrads und Ermittlung von Randbedingungen;
- Erhebung und Bewertung des Ist-Zustands: Aufnahme des Umweltzustands inklusive bestehender Belastungen;
- Ermittlung und Dokumentation der Umweltauswirkungen in einem Bericht;
- Information und Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit mit der Möglichkeit zur Stellungnahme: Dazu gehört auch die allgemeinverständliche Zusammenfassung mit dem Ziel, den Plan und seine Umweltauswirkungen in einem für Nichtfachleute verständlichen Text darzustellen, um Verantwortliche und die Öffentlichkeit über die voraussichtlichen Folgen von Plänen und Programmen für die Umwelt zu informieren;
- Entscheidungsfindung über das Projekt, den Plan oder die Politiken unterliegt anschliessend dem politischen Entscheidungsprozess;
- Überwachung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt nach seiner Umsetzung durch ein Monitoring.

Da es für dieses Instrument in der Schweiz weder eine gesetzliche Grundlage noch Erfahrung anderer Kantone gibt, müsste sich der Kanton Zug am Ausland orientieren. Wie die oben dargelegte Struktur der SUP bereits verdeutlicht, würde die Prüfung bei jedem relevanten Entscheid einen erheblichen Mehraufwand verursachen und nicht zuletzt den Entscheidungsprozess massiv verlängern. Gleichzeitig würde die SUP lediglich informellen Charakter entfalten. Ihr Ergebnis wäre zwar kaum direkt rechtlich bindend. Trotzdem müsste ihr jedoch wohl indirekt Folge geleistet werden, da sich Aufsichts- und spätere Rechtsmittelbehörden bei ihren Entscheidungen meistens an den Ergebnissen einer solchen Prüfung orientierten. Zur Durchführung und Unterstützung der SUP bräuchte es zudem mindestens einen kantonalen Leitfaden oder eine Wegleitung. Nur so könnte die Prüfung rechtssicher, rechtsgleich und qualitativvoll durchgeführt werden. Der entsprechende Leitfaden bedürfte einer ständigen Aktualisierung und Aufarbeitung, weil der Erkenntnisfortschritt hinsichtlich ökologischer Zusammenhänge und methodischer Ansätze im Umweltbereich bei jeder SUP voranschreiten würde. Dieser rollende Prozess führte wohl dazu, dass sich keine fixen Beurteilungskriterien entwickeln könnten.

Wie schon diese Kurzbeurteilung festhält, wäre wohl der Mehrwert einer solchen Prüfung mit dem Instrument der SUP angesichts des massiven Aufwands fraglich. Aus diesem Grund bedarf es nachfolgend der Beurteilung, inwiefern die bisherigen Kantonsrats- und Regierungsratsgeschäfte bereits heute auf ihre ökologischen Auswirkungen und auf ihre Nachhaltigkeit geprüft wurden und wie der Kanton Zug in Bezug auf die Nachhaltigkeit im interkantonalen Vergleich dasteht.

3. Bisherige Ermittlung der ökologischen Auswirkungen relevanter Geschäfte

3.1 Pilotversuch «Wirkungsanalyse Strategie»

Der Regierungsrat verfügt bereits über Erfahrungen mit Wirkungsanalysen. Im Jahr 2012 hat er im Rahmen eines Pilotversuchs die Auswirkungen von ausgewählten kantonalen Vorhaben auf die Ziele der regierungsrätlichen Strategie 2010–2018 untersucht. Als Instrument diente die vom damaligen Amt für Umweltschutz entwickelte «Wirkungsanalyse Strategie» (WAS)¹. Ziel war damals, diverse Vorhaben vorausschauend auf ihre Strategiekonformität zu überprüfen und damit die nachhaltige Entwicklung des Kantons zu fördern. Die Beurteilung erfolgte verbal-argumentativ durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team. Gestützt auf sein Aussprachepapier vom 13. September 2013 legte der Regierungsrat dann aber fest, auf die Überprüfung der Strategiekonformität von ausgewählten Vorhaben aufgrund des erheblichen Aufwands zu verzichten. Er vertrat die Meinung, dass der Stand der nachhaltigen Entwicklung anhand der Erhebung des Cercle Indicateurs² aufgezeigt werden solle und die Ergebnisse im Geschäftsbericht zu veröffentlichen seien.

3.2 Bewährtes Zuger Modell

Bei sämtlichen Bau- und Infrastrukturvorhaben erarbeitet die Baudirektion im Rahmen des Kredit- sowie des Baubewilligungsverfahrens technische Berichte, welche die Auswirkungen der Vorhaben auf die Umwelt darlegen. Eine Zusammenfassung dieser Auswirkungen enthält jeder Bericht und Antrag des Regierungsrats für entsprechende Objektkredite. Dabei äussert sich die Rubrik «Umwelt» zu den Auswirkungen auf Gewässer, Luft und Lärm, Boden, Flora und Fauna etc. Entscheidend dafür ist das Zusammenspiel zwischen Raumplanung und Umwelt bereits in einer frühen Projektphase, welches der Bericht und Antrag des Regierungsrats jeweils angemessen darstellt. Dieses Zusammenspiel fusst nicht zuletzt auf einer guten und konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen kantonalen Fachämtern. Dieser Überblick im Bericht und Antrag des Regierungsrats dient dem Kantonsrat bei seiner Gesamtinteressenabwägung im Rahmen des Kreditbewilligungsverfahrens. Mit diesem Vorgehen erfolgt eine sinnvolle Beurteilung der ökologischen Auswirkungen nicht erst ex-post, sondern sie ist bereits heute in die bestehenden Planungs-, Entscheidungs- und Kreditbewilligungsprozesse integriert.

Des Weiteren verfolgt der Kanton Zug verschiedene andere Geschäfte mit strategischer und ökologischer Ausrichtung. Namentlich mit dem «Energieleitbild Kanton Zug 2018»³ bekennt sich der Regierungsrat zu den Energie- und Klimazielen des Bundes. Diese Ziele sehen beispielsweise eine Reduktion des Gesamtenergieverbrauchs gegenüber dem Jahr 2000 um 16 Prozent bis 2020 und um 43 Prozent bis 2035 vor. Bei den CO₂-Emissionen ist gegenüber dem Jahr 1990 sogar eine Reduktion von 50 Prozent bis 2030 geplant. In seinem Energieleitbild formuliert der Regierungsrat zudem eigene Ziele in den Handlungsfeldern Gebäude, Mobilität und Innovation. Im Konzept «Vielfältige und vernetzte Zuger Landschaft»⁴ hält der Regierungsrat Ziele zu Themenbereichen wie Lebensqualität im Siedlungsgebiet, Eigenheiten der Zuger Kulturlandschaft oder Bauen in der Landschaft fest. Zur Erreichung dieser Ziele richtet der Regierungsrat seine Geschäftstätigkeit entsprechend aus und dokumentiert deren Umsetzung nicht zuletzt in seinen Anträgen an den Kantonsrat. Bei seinen Geschäften orientiert sich

¹ Überprüfung der Strategiekonformität von Vorhaben im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Kanton Zug. Schlussbericht, Amt für Umweltschutz 2013.

² Der Cercle Indicateurs ist eine Plattform für die Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren für Kantone und Städte. Die Erhebung findet alle zwei Jahre statt. Federführung: Bundesamt für Statistik BFS; vergleiche unter Ziffer 4.

³ Verabschiedet durch den Regierungsrat mit Beschluss vom 4. Dezember 2018.

⁴ Verabschiedet durch den Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Juli 2015.

der Regierungsrat ebenfalls an diesen Zielen und dokumentiert die Zielerreichung zumindest in seinem Geschäftsbericht an den Kantonsrat. Der Geschäftsbericht bietet ihm ausserdem die Gelegenheit, das ökologische Engagement des Kantonsrats und des Regierungsrats und deren Bestrebungen um Nachhaltigkeit zu dokumentieren und der Öffentlichkeit kundzutun.

3.3 Umweltverträglichkeitsprüfung grosser kantonalen Vorhaben

Im Weiteren verfügt das eidgenössische Umweltrecht über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Sie ist ein bekanntes Instrument, welches sich seit 1989 etabliert hat. Mit der UVP analysieren namentlich der Regierungsrat oder die Baudirektion als Entscheidbehörde im Rahmen von Planungs- und Bewilligungsverfahren detailliert die ökologischen Wirkungen von Grossprojekten mit Messungen oder Modellierungen mit dem Fokus auf deren Rechtskonformität, ermitteln und quantifizieren deren Umweltauswirkungen und ordnen bei Bedarf weitergehende Massnahmen zum Schutz der Umwelt an. Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) legt abschliessend fest, welche Projekte ab welchem Schwellenwert einer entsprechenden Prüfung (UVP) unterzogen werden müssen. Mit der UVP haben auch die Gemeinden sowie der Kanton Zug Erfahrungen gemacht. Sie kam insbesondere auch bei kantonalen Grossbauvorhaben wie beispielsweise bei den Strassenbauprojekten Tangente Zug/Baar sowie Umfahrung Cham–Hünenberg zur Anwendung.

4. «Cercle Indicateurs» als Beurteilungskriterium im interkantonalen Vergleich

Der «Cercle Indicateurs» ist eine Plattform für die Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren für Kantone und Städte. Dabei soll die Frage beantwortet werden, wie nachhaltig sich die Kantone und Städte der Schweiz entwickeln. Die Erhebungen werden alle zwei Jahre für die Kantone durchgeführt. Bei der Erhebung 2019 schnitt der Kanton Zug erneut durchwegs positiv ab.

Der Kanton Zug hat im Jahr 2019 bereits zum fünften Mal an der nationalen Erhebung zum Stand der nachhaltigen Entwicklung teilgenommen. Die Resultate waren für den Kanton Zug wiederum sehr erfreulich. Er konnte das hohe Niveau halten und in einzelnen Belangen sogar zulegen. Die Beurteilung umfasste rund 30 Indikatoren aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Resultate der Erhebung aus dem Jahr 2019 bescheinigten dem Kanton Zug in allen drei Bereichen – Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft – grosse Stärken. Bei der Hälfte der Indikatoren belegte er, gemessen an den teilnehmenden Kantonen, einen Podestplatz. Die konstant sehr guten Werte der Erhebung des «Cercle Indicateurs» bestätigen seit Jahren, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat mit ihrer Strategie in Bezug auf die Nachhaltigkeit auf dem richtigen Weg sind.

5. Möglicher Zusatznutzen weiterer Untersuchungen zu ökologischen Auswirkungen

Kantonsrat und Regierungsrat sind bestrebt, ihre ökologischen Ziele zu erreichen. Selbstverständlich müssen die kantonalen Vorhaben den Anforderungen der Umwelt- und Gewässerschutz- sowie der Energie- und CO₂-Gesetzgebung entsprechen. Mit ihrer Politik und ihren Entscheidungen tragen Kantonsrat und Regierungsrat dazu bei, dass sich der Kanton Zug nachhaltig, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt. Der Kanton Zug befindet sich mit seiner Politik auf dem richtigen Pfad. Dies belegen die Spitzenplatzierungen bei der Erhebung des «Cercle Indicateurs» während der letzten acht Jahre. Mit verhältnismässigem internem Aufwand kann sich der Kanton Zug alle zwei Jahre in Bezug auf diverse Indikatoren interkantonal vergleichen lassen.

Für den Regierungsrat ist dieser interkantonale Vergleich in Bezug auf die Nachhaltigkeitsbeurteilung der Königsweg. Er vermag den Zusatznutzen einer zusätzlichen Beurteilung einzelner Kantonsrats- und Regierungsratsgeschäfte mit einer SUP oder mit einer eigenständigen Wirkungs- und Nachhaltigkeitsanalyse kaum zu erkennen. Der immense Mehraufwand einer solchen Prüfung stünde wohl in keinem Verhältnis zu den zusätzlich zu gewinnenden Erkenntnissen. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat das Motionsbegehren ab. Andernfalls sähe sich der Kantonsrat wohl bald einmal mit der Forderung konfrontiert, jedes Geschäft auch auf seine Wirtschaftlichkeit, seine KMU-Verträglichkeit, seine Effizienz etc. zu prüfen. Zudem gibt es verschiedene Faktoren, politische, ökologische und andere mehr, nach denen ein Geschäft beurteilt werden kann. Letztendlich obliegt diese Wertung nicht der Verwaltung, sondern die Politik muss diese Gewichtung im Rahmen ihrer Gesamtbeurteilung und nach Massgabe ihrer strategischen Auslegung vornehmen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Vorlage Nr. 2950.1 - 16026 sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 26. November 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart