BERNER BAUERN VERBAND

Milchstrasse 9
Postfach
3072 Ostermundigen
Tel 031 938 22 22
Fax 031 938 22 50
info@bernerbauern.ch
www.bernerbauern.ch

Bau-, Energie-, Verkehrs- und
Raumplanungskommission
Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
3011 Bern

Zuständig Anna Stalder
Tel. direkt 031 938 22 79
E-Mail anna.stalder@bernerbauern.ch
Bereich Politik und Märkte
Datum 06. Dezember 2023

Per Mail an: gr-gc@be.ch

Gegenvorschlag der BAK zur «Berner Solar-Initiative» – Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 15. November 2023 laden Sie uns ein, uns zum Gegenvorschlag der BAK zur «Berner Solar-Initiative» zu äussern. Der Berner Bauern Verband (BEBV) vertritt die Interessen der rund 10'000 Berner Landwirtschaftsbetriebe.

Grundsätzliches

Mit dem Mantelerlass gibt es auf nationaler Ebene bereits viele Fördermöglichkeiten, von welchen die Landwirtschaft ohne Frage profitieren kann. Dies wird automatisch in der Landwirtschaft zum Ausbau von Solar-Anlagen führen. Schon deshalb ist es nicht sinnvoll, nun noch weitere Pflichten einzuführen. Es wäre wichtig, erstmals die Massnahmen des Mantelerlasses wirken zu lassen. Aus diesem Grund ist der BEBV gegen die in den Gegenvorschlägen und der Initiative aufgeführten weiterführenden Zwänge. Insbesondere die Landwirtschaft wäre von einer solchen Solarpflicht stark betroffen, und müsste mit hohen Kosten rechnen, da Landwirtschaftsbetriebe meist grosse Dachflächen aufweisen.

Ausgangslage

Am 17. November 2021 wurde von der Grünen Partei und der GLP die «Berner Solar-Initiative» eingereicht. Sie verlangt, dass die Solarenergie im Kanton Bern (noch) rascher ausgebaut wird, und sieht zu diesem Zweck eine Änderung des Kantonalen Energiegesetzes (KEnG) vor. Der Regierungsrat stellte am 15. Dezember 2021 das Zustandekommen der Initiative fest und arbeitete einen Gegenvorschlag zur Initiative aus. Der Gegenvorschlag übernimmt zentrale Anliegen der Initiative, geht jedoch in einzelnen Punkten etwas weniger weit. Am 3. Mai 2023 überwies der Regierungsrat die Initiative und seinen Gegenvorschlag zur Beratung an den Grossen Rat mit dem Antrag, die Initiative für gültig zu erklären, aber abzulehnen, und seinen Gegenvorschlag anzunehmen. Mit dem sogenannten «Energie-Mantelerlass», der vom Bundesparlament in der vergangenen Herbstsession 2023 verabschiedet wurde (derzeit läuft die Referendumsfrist), hat sich die Ausgangslage im Regelungsbereich der «Berner Solar-Initiative» leicht verändert. Angeblich aus diesem Grund hat die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rates einen eigenen Gegenvorschlag zur «Berner Solar-Initiative» ausgearbeitet. Der Gegenvorschlag der BaK übernimmt allerdings in wesentlichen Teilen den Gegenvorschlag des Regierungsrates und geht teilweise punkto Eigentumseingriffe noch weiten.

Grundsätzliches zur Frage des Handlungsbedarfs

Zunächst halten wir fest, dass aus unserer Sicht gesetzgeberisch kein Handlungsbedarf besteht. Weder Regierungsrat noch der Grosse Rat würden heute eine Gesetzesrevision anstossen, wenn nicht zufolge der Initiative der Grünen und der GLP das Thema auf den Tisch gekommen wäre. Die letzte Revisionsvorlage des KEnG ist erst vor kurzem, nämlich am 1. Januar 2023, in Kraft getreten! Damit besteht auch im Kanton Bern ein zeitgemässes Energiegesetz. Der Grundsatz der Rechtsbeständigkeit, welchem in einem verlässlichen Gemeinwesen gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft hohe Bedeutung zuzumessen ist, gebietet es geradezu, nicht innert derart kurzer Frist erneut die Spielregeln zu ändern. Dies umso weniger, als das neue KEnG inhaltlich vollends genügt, indem es verlangt, dass neue Gebäude und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden so gebaut und ausgerüstet werden müssen, dass die gewichtete Gesamtenergieeffizienz (gGEE) für Heizung, Warmwasser, Lüftung, Klimatisierung, Beleuchtung, Geräte und Gebäudetechnik abzüglich Eigenenergieproduktion «möglichst nahe bei null» ist, und dass bei bestehenden Gebäuden aus Anlass des Ersatz des Heizungssystems (bzw. sogar des Brenners) eine der so genannten Standardlösungen zu tragen kommen muss. Auch der nun beschlossene Mantelerlass auf Bundesebene verlangt kein zusätzliches Handeln des Kantons, weil dessen Art. 45a EnG betr. Solardachpflicht bei Neubauten ab 300m^2 anrechenbarer Gebäudefläche bloss eine Verlängerung des bestehen Dringlichkeitsrechts (EnG 2022) ist, welches der Kanton Bern mit Art. 31a KEnV bereits anwendet.

Der Regierungsrat hatte seinen Gegenvorschlag bloss deshalb präsentiert, weil er die Annahme der Solarinitiative durch das Volk befürchtete. Diese Befürchtung teilen wir nicht, weil die Initiative mit ihrem Art. 39 Bst. c Abs. 2, welcher verlangt, dass bestehende Bauten und Anlagen bis spätestens am 1. Januar 2040 auch ohne irgendwelchen Auslöser mit Solaranlagen zu versehen sind, extrem weit geht und notabene mit der Eigentumsgarantie schlicht nicht vereinbar ist.

Es sprechen allerdings nicht nur staatpolitische und grundrechtliche Argumente gegen ein erneutes Eingreifen des Gesetzgebers. Auch rein praktisch erweist sich das Vorhaben als nicht zielführend. Eine «Solar-Anbauschlacht» im Flachland ist mit Blick auf den Bedarf vorab nach Winterstrom, den nicht rechtzeitig realisierbaren Ausbaus der Strom-Netze, den auch in Zukunft bestehenden Fachkräftemangel sowie ganz einfach mit Rücksicht auf die beschränkten Investitionsmöglichkeiten der Betriebe völlig unrealistisch.

Es sei hier auch erwähnt, dass der Bau von Solaranlagen bereits heute in der Landwirtschaft in grossem Ausmass erfolgt, ohne dass derart rigide Gesetzesvorschriften gelten. Oftmals sind die limitierenden Faktoren die unzureichende Infrastruktur der Netzbetreiber sowie Beschränkungen durch Denkmal- oder Landschaftsschutz.

Grundsätzliches zum Gegenvorschlag der BaK

Eigentlich hätte man erwartet, dass die BaK nach ihrem Beschluss vom 29. Juni 2023 tatsächlich einen eigenständigen, womöglich milderen und sachgerechteren Gegenvorschlag präsentiert. Dies ist mit dem heutigen Entwurf nicht geschehen. Allerdings wäre es eben gar nicht so einfach gewesen, etwas Vernünftigeres vorzulegen, weil zum einen das bestehende KEnG bereits alles Notwendige regelt und andererseits der mit der Initiative vorgegebene, enge

Themenbereich wegen des geforderten Sachzusammenhangs eines Gegenvorschlages wenig Handlungsspielraum belässt.
Der Entwurf der BaK lehnt sich denn auch stark an denjenigen der Regierung an, verschärft diesen jedoch noch. Dies indem bei Neubauten und bei bestehenden Bauten (letzteres ohne irgendeinen «Auslöser» innert einer 15-jährigen Frist) eine Parkierungsflächenregelung eingeführt wird, welche das Bundesparlament beim Mantelerlass aus Rücksicht auf die Eigentumsgarantie gestrichen hat.
Etwas irritierend erscheinen verschiedene Aussagen im Vortrag, mit welchen Gesetzesregelungen aus der Sicht der BaK interpretiert und teilweise auch relativiert werden, als käme dem Vortrag ebenfalls rechtsetzender Charakter zu. So wird vielfach auf die Verordnungsstufe verwiesen und es wird dem Regierungsrat überbürdet, sachgerechte Lösungen zu finden, im Wissen darum, dass einzelne Gesetzesbestimmungen ziemliche «Pferdefüsse» haben. Auch wird sehr oft auf die Möglichkeit von Ausnahmebewilligungen verwiesen (so zum Beispiel, wenn der Netzausbau ob der schieren Menge von Anschlüssen stockt), ohne dass man sich Gewähr bietet, welchen bürokratischen Auf-wand solche Ausnahmeverfahren nach sich ziehen. Abgesehen davon haben Ausnahmeregelungen nicht den Zweck, untaugliche Gesetzesvorschriften im Anwendungsfall zu korrigieren.

Zum Inhalt des Gegenvorschlags der BaK

Art. 39a (neu) Solarenergienutzung bei neuen auf Dauer angelegten Bauten
Bemerkungen:

- Welche Dächer genau als «geeignet» gelten und damit betroffen sind, soll der Regierungsrat offenbar ebenso festlegen, wie den «Mindestumfang» oder die Frage der «Wirtschaftlichkeit», wobei mit den Anforderungen von «möglichst vollständig» ein (zu) enger Rahmen gesetzt wird. Damit hängt der Eigentumseingriff vollumfänglich von dessen Umschreibung in der Verordnung ab, was im Blick auf das Gesetzmässigkeitsprinzip ziemlich problematisch ist.
- Die Wirtschaftlichkeit einer Solaranlage kann nur schwer im Zeitpunkt des Baubewilligungsverfahren beurteilt werden. Insbesondere mit Blick auf die stark schwankenden Einspeisevergütungen im Falle, dass der Eigenverbrauch von Strom überschritten wird, bleibt die Zukunftsentwicklung unklar. Auch sind die Einspeisevergütungen je nach EVU heute sehr unterschiedlich, weshalb ein kantonaler Flickteppich hinsichtlich der Beurteilung Zumutbarkeit/Verhältnismässigkeit entstünde. Auch wenn der Mantelerlass eine gewisse Harmonisierung vorsieht, ist zu berücksichtigen, dass gleichzeitig eine gesetzliche Grundlage für ein «Peak-Shaving» der Einspeisung geschaffen wurde, welche Wirtschaftlichkeitsberechnungen wiederum erschwert (davon erfährt man im Vortrag leider nichts). Ein solches «Peak-Shaving» dürfte sich aus der Sicht der EVUs geradezu aufdrängen, um eine Überlastung der Netze zu verhindern und auch um die Netze nicht auf Spitzenbelastungen dimensionieren zu müssen.
- Die heute geltende Regelung bezüglich gewichtete Gesamtenergieeffizienz bei Neubauten genügt wie bereits erwähnt vollends.

Art. 39b (neu) Anpassung bei bestehenden auf Dauer angelegten Bauten
Bemerkungen:

- Zunächst verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 39a, welche umso mehr hinsichtlich Bestandesbauten gelten müssen.

- Die Vorschrift von Abs. 1 (die bereits im untauglichen Vorschlag der Regierung enthalten war), welche bei umfassenden Dacherneuerungen greifen soll, dürfte sich insofern als kontraproduktiv herausstellen, als vermehrt auf Sanierungen (z.B. Wärmeisolationen) aus Kostengründen verzichtet wird. Daran änderte auch die sog. Zumutbarkeit nichts (wenn das Geld für eine Investition fehlt, ist unerheblich, ob diese objektiv zumutbar wäre!). Es darf eben nicht vergessen werden, dass die Bestückung von Dachflächen mit Solaranlagen sehr oft das Projekt einer notwendigen Dachsanierung umfangmässig, verfahrensmässig und auch finanziell sprengt.
- Das nationale Parlament hat es im Rahmen des Mantelerlasses als mit dem Privateigentum nicht vereinbar klar abgelehnt, eine Regelung zu treffen, die in den Gebäudebestand eingreift. Eine solche «Solaranbauschlacht» ist mit Blick auf den Bedarf vorab nach Winterstrom, den erforderlichen Ausbaus der Strom-Netze, den auch in Zukunft bestehenden Fachkräftemangel sowie ganz einfach mit Rücksicht auf die Investitionsmöglichkeiten der Hauseigentümer völlig unrealistisch.
- Zu Absatz 1: Falls an diesem Artikel trotz der oben erwähnten Punkte festgehalten wird, dann ist unbedingt Art. 39b Abs. 1 so anzupassen, dass nur Dachflächen erneuert werden müssen, welche neubauähnlich umgebaut werden, nicht wenn nur die Eindeckung oder Abdichtung ersetzt wird.
- Wenn das Ziel ist, dass mehr Solaranlagen erstellt werden, dann müssen im Gegenzug bei denkmalgeschützten Bauten und Ortsbildern die Anforderungen gelockert werden, dass auf solchen Bauten einfacher Solaranlagen erstellt werden können. Uns ist bewusst, dass dies nicht im Rahmen des vorliegenden Energiegesetzes geregelt werden kann. Aber es gehört zu einer ganzheitlichen Herangehensweise ans Thema.

<u>Art. 39c (neu) Solarenergie bei Fahrzeugabstellplätzen</u>

Bemerkungen:

- Die Bestimmung beutet eine Verschärfung des Vorschlags der Regierung und nimmt Vorschriften auf, die das Bundesparlament im Mantelerlass gestrichen hat. Wir lehnen sie ab.
- Betreffend Neubauten wird offensichtlich die Umsetzung von Punkt 1 der Motion Remund (Motion 053-2022) angestrebt, welche der Grosse Rat in der Wintersession 2022 als Motion überwiesen hatte. Der Regierungsrat stand der Einführung einer solchen Pflicht für Neubauten von grossen offenen Parkplatzanlagen und Parkdecks damals grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings führte er folgendes aus: «Es ist zu berücksichtigen, dass der Überdachung von grossen offenen Parkplatzanlagen in vielen Fällen rechtliche Hindernisse (Vorgaben von Bund, Kanton und Gemeinden) entgegenstehen. Überdachungen von grösseren Parkplatzanlagen, welche beispielsweise die Gemeindevorschriften zu Gebäudelänge, Grenz- und Gebäudeabständen und Ortsbildschutz sowie den Strassenabstand nicht einhalten, sind nicht bewilligungsfähig. Da Photovoltaikanlagen auf Parkplätzen meist tiefer liegen als die benachbarten Gebäude, ist zudem die Gefahr von Blendwirkungen (und damit ein Verstoss gegen die Umweltschutzgesetzgebung) grösser. Die Bauherrinnen und Bauherren von grösseren Parkplatzanlagen können daher nur zur Erstellung von Photovoltaikanlagen verpflichtet werden, wenn die Gemeindebauvorschriften und die übrigen anwendbaren Vorschriften dies zulassen.» Der Vorschlag der BaK lässt demgegenüber eine Differenziertheit vermissen. Wir staunen schon etwas, wie die BaK im Vortrag zunächst feststellt, «in gewissen Fällen sei ein Konfliktpotenzial auszumachen zwischen Gemeindebaureglementen und den

Bestimmungen der Berner Solar-Initiative bzw. der Gegenvorschläge» um dann recht salopp die Gemeindeautonomie Beiseite zu schieben, indem quasi von oben herab dargelegt wird, «ein eigentlicher Rechtskonflikt zwischen einer im kantonalen Gesetz statuierten Solarpflicht und kommunalen Bauvorschriften sei nicht vorhanden, da die kantonalen Bestimmungen als übergeordnetes Recht den kommunalen Bestimmungen vorgingen».

- Eine Regelung betreffend Bestandesbauten hat der Grosse Rat mit der besagten Motion nicht gefordert, da er sie in diesem Punkt nur als Postulat überwiesen hat. So wie sie die BaK (als absolute Sanierungspflicht) präsentiert, ist sie in mehrfacher Hinsicht unzulässig. Es gibt keinen «Auslöser», was bereits im Lichte der Besitzstandsgarantie (Eigentumsgarantie) nicht denkbar ist. Die Übergangsfrist von 15 Jahren macht die Sache diesbezüglich nicht wirklich besser. Oftmals haben ländliche Gemeinden noch grosse Parkplätze, welche zum Beispiel auch für Viehschauen oder sonstige Anlässe verwendet werden. Würde hier eine Solarpflicht entstehen, würde dies zu teuren Investitionen führen, welche unweigerlich auf die Gemeinden und Nutzenden abgerollt würde.

Aufgrund der ausgeführten Gründe fordert der BEBV, dass auf einen Gegenvorschlag verzichtet wird. Die Initiative mit der Empfehlung auf Ablehnung soll dem Volk vorgelegt werden.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und hoffen, dass unsere Anliegen bei der weiteren Bearbeitung einbezogen werden.

Freundliche Grüsse
Berner Bauern Verband

Jürg Iseli
Präsident

Karin Oesch
Geschäftsführerin