Vortrag

Datum RR-Sitzung:	3. Mai 2023
Direktion:	Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Geschäftsnummer:	2021.STA.458
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEnG)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage, Entstehung und Zustandekommen der Initiative ... 1

2. Ziele und Inhalt der Initiative ... 2
2.1 Wortlaut der Initiative ... 2
2.2 Beschreibung der Initiative gemäss Komitee ... 4
2.3 Zusammenfassung der anbegehrten Änderungen im KEnG ... 4
2.4 Bundesrechtliche Grundlagen ... 5
2.4.1 Bundesrechtliche Grundlagen und Umsetzung im Kanton Bern ... 5
2.4.2 Laufende Revisionen auf Bundesebene mit Auswirkungen auf die Initiative ... 6
2.4.3 Energiestrategie 2050 des Bundes, Klimaabkommen von Paris und CO_2-Gesetz ... 7
2.5 Situation und Entwicklungen im Kanton Bern ... 7

3. Rechtsgutachten ... 8

4. Gültigkeit der Initiative ... 8

5. Würdigung der Initiative ... 9

6. Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag des Regierungsrates ... 9
6.1 Zielsetzung des Gegenvorschlags ... 10
6.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Initiativtextes und des Gegenvorschlags ... 10

7. Antrag des Regierungsrates ... 15

1. Ausgangslage, Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Gestützt auf Art. 58 der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) und Art. 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) reichte das Komitee «Berner Solar-Initiative» am 17. November 2021 innerhalb der gesetzlichen Frist bei der Staatskanzlei die «Berner Solar-Initiative» in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein. Die Initiative zielt auf eine direkte Änderung (Gesetzesinitiative) des Kantonalen Energiegesetzes vom 15. Mai 2011 (KEnG; BSG 741.1) ab. Die Prüfung der Unterschriftenlisten durch die Staatskanzlei ergab, dass 18’379 gültige Unterschriften eingereicht wurden. Mit Regierungsratsbe-

schluss vom 15. Dezember 2021 wurde deshalb das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt. Die Initiative wurde der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) zur weiteren Behandlung zugewiesen (RRB 1481/2021).

Inzwischen ist die Initiative im Bereich der Neubauten vom Bundesrecht aber weitgehend überholt, weil die Bundesversammlung am 30. September 2022 als dringliche Massnahme zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter folgende Regelung erlassen und gestützt auf Art. 165 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) per 1. Oktober 2022 in Kraft gesetzt hat, befristet bis zum 31. Dezember 2025 (AS 2022 543 ff): Beim Bau neuer Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m^2 ist auf den Dächern oder an den Fassaden eine Solaranlage, beispielsweise eine Photovoltaik- oder eine Solarthermieanlage, zu erstellen (Art. 45*a* des Energiegesetzes vom 30. September 2016 [EnG; SR 730]). Mit der Revision der Kantonalen Energieverordnung vom 26. Oktober 2011 (KEnV; BSG 741.111) hat der Kanton Bern diese Vorgaben per 1. Januar 2023 umgesetzt. Diese Änderungen bei Neubauten haben dazu geführt, dass wesentliche Teile der Initiative bereits umgesetzt und die entsprechenden Grundlagen für die Bemessung der Anlagengrösse geschaffen wurden (Art. 31a und Art. 64 Abs. 1 Bst. d KEnV).

2. Ziele und Inhalt der Initiative

2.1 Wortlaut der Initiative

Die eingereichte Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen, gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

> Das kantonale Energiegesetz (KEnG)[1] vom 15.05.2011 (Stand 01.01.2012) wird wie folgt geändert:
>
> Der **Abschnitt 4** «Energienutzung» ist in «Energienutzung und -produktion» umzubenennen.
>
> ***Art. 39a***
>
> *Solarenergieproduktion bei neuen Bauten und Anlagen*
>
> [1] Neue, auf Dauer angelegte Bauten und Anlagen sind mit Anlagen zur Produktion von Solarenergie auszustatten, wenn sich die Dach- oder Fassadenflächen dafür eignen und die Installation zumutbar ist.
>
> [2] Geeignete Dach- und Fassadenflächen nach Absatz 1 sind möglichst vollständig für die Produktion von Solarenergie zu nutzen.
>
> [3] Der Regierungsrat legt die Eignung, die Zumutbarkeit und den Umfang der minimal zu installierenden Leistung der Anlage durch Verordnung fest. Er berücksichtigt die Energiebezugsfläche als Berechnungsgrundlage.

[1] BSG 741.1

Art. 39b

Solarenergieproduktion bei bestehenden Bauten und Anlagen

[1] Bestehende, auf Dauer angelegte Bauten und Anlagen sind mit Anlagen zur Produktion von Solarenergie auszustatten, wenn sich die Dach- oder Fassadenflächen dafür eignen und die Installation zumutbar ist.

[2] Der Regierungsrat legt die Eignung, die Zumutbarkeit und den Umfang der minimal zu installierenden Leistung der Anlage durch Verordnung fest. Er berücksichtigt die Energiebezugsfläche als Berechnungsgrundlage.

Art. 39c

Anpassung bei bestehenden Bauten und Anlagen

[1] Bestehende Bauten und Anlagen sind an die Vorschrift von Artikel 39b anzupassen, wenn deren Dach- oder Fassadenflächen umfassend erneuert werden.

[2] Bestehende Bauten und Anlagen sind spätestens bis 1. Januar 2040 an die Vorschrift von Artikel 39b anzupassen.

[3] Die Anpassungsfrist von Absatz 2 gilt nicht für Bauten und Anlagen, die vor dem Annahmezeitpunkt der Initiative mit Solaranlagen ausgestattet worden sind und den Umfang der minimal zu installierenden Leistung nicht vollständig erfüllen. In diesem Fall sind Bauten und Anlagen spätestens an die Vorschrift von Artikel 39b anzupassen, wenn die Anlagelebensdauer abgelaufen ist.

[4] Der Regierungsrat schafft Anreize, damit die Vorschrift von Artikel 39b rasch umgesetzt wird.

Art. 39d

Technologien

[1] Die solarthermische Nutzung ist der Nutzung für Solarstrom gleichgestellt.

Art. 39e

Nutzung durch Dritte

[1] Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer können die Pflicht zur Solarenergieproduktion nach Artikel 39a und 39b Dritten zur Erfüllung übertragen.

Art. 39f

Ausnahmen

[1] Der Regierungsrat legt die Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergieproduktion (Art. 39a und 39b) auf und an Kulturdenkmälern sowie in Landschaften oder Ortsbildern von kantonaler oder nationaler Bedeutung durch Verordnung fest.

Art. 39g

Ersatzabgabe

[1] Durch die Leistung einer Ersatzabgabe können sich Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer von der Pflicht zur Solarenergieproduktion nach Artikel 39b befreien.

[2] Die Ersatzabgabe berechnet sich aus der Differenz der minimal zu installierenden Leistung zur effektiv installierten Leistung und beträgt pro kW nicht realisierte Leistung maximal 1000 Franken. Der Regierungsrat legt die weiteren Modalitäten und die Höhe der Ersatzabgabe durch Verordnung fest.

[3] Die Gemeinden erheben die Ersatzabgabe und verwenden sie zweckgebunden zur Förderung der effizienten Energienutzung und der erneuerbaren Energien.

[4] Die Gemeinden können die Erhebung der Ersatzabgabe an Gemeindeverbände delegieren.

Art. 39h

Härtefallregelung

[1] Der Kanton kann in Härtefällen die Pflicht zur Energieproduktion nach Artikel 39b zeitlich aufschieben oder die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer von der Pflicht befreien.

Art. 59

Gebäudeanpassungen sowie Abbruch und Neubau

[1] [geltendes Recht] Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn... [neu]... und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.**»**

2.2 Beschreibung der Initiative gemäss Komitee

Folgende Parteien und Organisationen haben die Initiative lanciert:[2]
- Grüne/Junge Grüne des Kantons Bern;
- Schweizerische Vereinigung für Sonnenenergie (SSES), Bern: www.sses.ch/;
- Energiewendegenossenschaft, Ringgenberg: www.e-wende.ch/.

Folgende Parteien und Organisationen unterstützen die Initiative (Stand: 5. April 2023):
- Evangelische Volkspartei des Kantons Bern;
- Grünliberale Partei des Kantons Bern;
- Casafair, ehemals Hausverein, Bern: https://casafair.ch/.

Das Initiativkomitee begründet die Initiative im publizierten Argumentarium[3] folgendermassen: «Die Solarenergie spielt eine Schlüsselrolle für die Energiewende. Aktuell schreitet der Ausbau der Solarenergie in der Schweiz aber nur sehr langsam voran. Im Jahr 2019 nutzte die Schweiz nur knapp 4 Prozent ihres Potenzials auf Dächern für Solarstrom. Wenn es im aktuellen Tempo weitergeht, wird die Schweiz das gesamte Potential erst in 262 Jahren ausschöpfen. Im Kanton Bern würde es sogar 315 Jahre dauern. Das wollen wir ändern.» Das Komitee will mit der Initiative das Klima schützen, die lokale Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen.

2.3 Zusammenfassung der anbegehrten Änderungen im KEnG

Mit den durch die Gesetzesinitiative angestrebten Anpassungen des erst kürzlich revidierten KEnG will das Komitee erreichen, dass die Solarenergienutzung weitestgehend gesetzliche Pflicht werden soll, womit der Kanton Bern einen wichtigen Beitrag zur nationalen Energiewende und zum Klimaschutz leisten würde. Andere Formen oder Ansätze für die Förderung von umweltschonender Energie (z.B. Windenergie oder Solarenergiegrossanlagen etc.) sind in der Initiative kein Thema. Zusammenfassend sollen folgende Vorschriften im KEnG eingeführt werden:

[2] Gemäss Homepage des Komitees: https://www.solar-initiative.ch/ (abgerufen am 05.04.2023)
[3] https://www.solar-initiative.ch/solar-initiative/argumentarium/ (abgerufen am 05.04.2023)

– Die Solarenergienutzung bei *neuen Bauten und Anlagen* aber *auch bei Bestandesbauten* wird umfassend im Gesetz vorgeschrieben und damit zur Pflicht, soweit die *Dach- und Fassadenflächen* sich dazu eignen und die Installationen zumutbar sind. Der Regierungsrat soll die Eignung, die Zumutbarkeit und den Umfang festlegen.
– Für die bestehenden Bauten und Anlagen soll eine *Anpassungsfrist* bis spätestens am *1. Januar 2040* gelten, wobei der Regierungsrat die Umsetzung durch weitere Anreize beschleunigen müsste.
– Sodann sind verschiedene Ausnahmen, die Möglichkeit der Befreiung durch Ersatzabgabe und eine Härtefallregelung vorgesehen.

Für die Einzelheiten wird auf den Wortlaut der Initiative und auf das Argumentarium des Komitees[4] verwiesen.

2.4 Bundesrechtliche Grundlagen

Aufgrund der Energiekrise ist eine bislang noch nie zu verzeichnende Dynamik in der Energiepolitik und im Energierecht zu verzeichnen, die voraussichtlich noch weiter anhalten dürfte. Deshalb sind für das bessere Verständnis der Zusammenhänge zur Initiative einige zentrale Grundlagen im Bundesrecht und laufende Revisionsbestrebungen darzulegen.

2.4.1 Bundesrechtliche Grundlagen und Umsetzung im Kanton Bern

Der Nutzung der Sonnenergie als Gemeingut steht kein staatliches Monopol entgegen. Daher stellt die Energiegewinnung durch diese Naturkraft keine konzessionspflichtige Sondernutzung dar. Eine Bewilligungspflicht zur Kontrolle der Konformität ist jedoch nicht ausgeschlossen. Als Anlagen im Sinne von Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) bedürften sie grundsätzlich einer Baubewilligung. Mit dem Art. 18*a* RPG fand 2007 eine spezifische Bestimmung über Solaranlagen Eingang ins Raumplanungsgesetz, welche zunächst festlegte, dass sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Anlagen in der Bau- und Landwirtschaftszone zu bewilligen seien, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

Der Kanton Bern war in diesem Bereich bereits vor den Anpassungen im Bundesrecht fortschrittlicher: Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. f und Art. 7 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1) sind Anlagen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien, die auf Gebäuden angebracht oder als kleine Nebenanlagen zu Gebäuden erstellt werden baubewilligungsfrei, wenn sie den kantonalen Richtlinien entsprechen und keine Schutzobjekte betroffen sind. Mit der Teilrevision des RPG von 2012, die seit dem 1. Mai 2014 in Kraft ist, wurde der Art. 18*a* RPG zwecks Erleichterung des Verfahrens zur Installation von Solaranlagen angepasst. Für die Erstellung von genügend angepassten Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen ist seither ein *Meldeverfahren* vorgesehen, so auch im Kanton Bern (vgl. Art. 7a BewD).

Die Kantone können seither von der grundsätzlichen Regelung in Art. 18*a* Abs. 1 RPG in zwei Richtungen abweichen: Zum einen können sie bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere als die von Art. 18*a* Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 32*a* der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) vorgesehenen Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können (Abs. 2 Bst. a). Ein typisches Beispiel hierfür sind Industriezonen. Zum anderen kann das kantonale Recht in klar umschriebenen Typen von

[4] https://www.solar-initiative.ch/solar-initiative/argumentarium/; letztmals abgerufen am 05.04.2023

Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Abs. 2 Bst. b). Dies betrifft Schutzzonen, die eine Bau- oder Landwirtschaftszone überlagern. In der Praxis stufen die Kantone Solaranlagen in Kernzonen regelmässig als bewilligungspflichtig ein. Von der Erleichterung ausgeschlossen bleiben sodann Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Auch der Kanton Bern hat seit 2015 den bundesrechtlichen Spielraum für Solaranlagen maximal ausgeschöpft und diese in Bau- und Landwirtschaftszonen als grundsätzlich bewilligungsfrei erklärt. Die Voraussetzungen für die Baubewilligungsfreiheit sind in den Richtlinien des Regierungsrates von Januar 2015, Baubewilligungsfreie Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energie[5] ausführlich beschrieben.

Die Gesetzgebung des Bundes im Raumplanungsrecht ist hinsichtlich der Auswirkungen auf das Energierecht ständig im Fluss. So hat der Bundesrat mit der per 1. Juli 2022 in Kraft getretenen Änderung der RPV weitere Erleichterungen für Solaranlagen eingeführt.[6] Neu können wichtige Kategorien von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen als standortgebunden gelten. Dazu gehören beispielsweise Solaranlagen an Fassaden, Staumauern, Lärmschutzwänden, schwimmende Solaranlagen auf Stauseen im alpinen Raum oder auch in wenig empfindlichen landwirtschaftlichen Gebieten (Art. 32*c* RPV). Damit werden bestehende administrative Hürden abgebaut, so dass Bewilligungen rascher erteilt werden können.

2.4.2 Laufende Revisionen auf Bundesebene mit Auswirkungen auf die Initiative

Im Zusammenhang mit der Berner Solar-Initiative ist der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)»[7] von Interesse, weil dieser einige Hauptanliegen der Initiative vorwegnimmt. Der indirekte Gegenvorschlag übernimmt mit dem Netto-Null-Ziel für 2050 ein zentrales Anliegen der Gletscher-Initiative, statuiert jedoch kein explizites Verbot fossiler Energieträger und berücksichtigt die spezielle Situation der Berg- und Randregionen. Darüber hinaus sieht der Gegenvorschlag für die Zeit nach 2050 ein Netto-Negativ-Ziel vor. Die Schweiz soll ab dann weniger CO_2 ausstossen, als sie der Atmosphäre entnimmt. Der Ausstieg aus den fossilen Energien im Gebäudebereich soll damit weiter beschleunigt werden.[8]

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2022 sodann Neuerungen als dringliche Massnahme zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter (dringlicher Bundesbeschluss) erlassen und gestützt auf Art. 165 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) per 1. Oktober 2022 in Kraft gesetzt, befristet bis zum 31. Dezember 2025.[9]

– Beim Bau neuer Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m^2 ist auf den Dächern oder an den Fassaden eine Solaranlage, beispielsweise eine Photovoltaik- oder eine Solarthermieanlage, zu erstellen (neuer Art. 45*a* EnG).

– Neu soll es möglich sein, grosse Flächen in den Alpen mit Solarzellen zu bebauen: Solche Anlagen gibt es bis heute in der Schweiz noch nicht. Mit einem dringlichen Bundesgesetz hat der Ständerat nun den Weg für Projekte wie Grengiols (VS) oder Gondo (VS) freigemacht und gleichzeitig mit einer Übergangsbestimmung deren Bau beschleunigt. Bis die Erstellung von Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit eine jährliche Gesamtproduktion von maximal 2 TWh pro Jahr erlauben, soll keine Planungspflicht bestehen, wenn sie genügend dringend

[5] Richtlinien des Regierungsrates von Januar 2015, Baubewilligungsfreie Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien (vom Regierungsrat genehmigt am: 27.06.2012, RRB 992/2012)
[6] AS 2022 357
[7] BBl 2019 8550
[8] BBl 2022 1536 ff und BBl 2022 1540 ff.
[9] AS 2022 543 ff

benötigten Winterstrom liefern.[10] Um eine Einmalvergütung zu erhalten, müssen sie jedoch bis Ende 2025 zumindest zu einem minimalen Anteil ins Netz liefern (verschiedene Anpassungen im EnG).

– Ersatz von Ölheizungen: Der Ständerat hat ein Impulsprogramm von 3,2 Milliarden Franken beschlossen, um unter anderem fossile Heizungen durch umweltfreundliche Wärmepumpen zu ersetzen.

Im Zusammenhang mit der Berner Solar-Initiative ist vor allem der neue Art. 45*a* EnG[11] von Interesse, der – wenn auch befristet – eine Solarpflicht für grössere Neubauten vorschreibt. Diese Neuerung ist für den Kanton Bern, der wie die Kantone Aargau und Solothurn den Teil E (Eigenstromerzeugung bei Neubauten) der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEn 2014)[12] nicht vollständig übernommen hat, direkt anwendbar. Widersprechendes kantonales Recht hat demnach keinen Bestand[13]. Mit der Revision der KEnV wurde dies per 1. Januar 2023 auf kantonaler Ebene umgesetzt.

In der Frühlingssession 2023 wurde das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes; sog. «Energie-Mantelerlass») im Nationalrat als Zweitrat beraten[14]. Dieses bezweckt einen deutlichen Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion in der Schweiz in den nächsten Jahren und Jahrzehnten. Der Nationalrat hat insbesondere den Art. 45*a* EnG entsprechend ergänzt: «Auf und an Gebäuden sind geeignete Flächen solaraktiv auszurüsten. Betroffen sind ab Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht bewilligte Neu- und erhebliche Um- und Erneuerungsbauten insbesondere bei Sanierung des Dachs.» Die Umsetzungsmodalitäten sollen den Kantonen übertragen werden.

2.4.3 Energiestrategie 2050 des Bundes, Klimaabkommen von Paris und CO_2-Gesetz

Mit dem auf Bundesebene im Jahr 2017 angenommenen ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 sollen die Energieeffizienz sowie die erneuerbaren Energien stärker gefördert werden. Zudem soll längerfristig der Ausstieg aus der Kernenergie erfolgen. Mit der Ratifizierung des Klimaabkommens von Paris verpflichtete sich die Schweiz 2017 zu einer stärkeren Reduktion der Treibhausgasemissionen. Mitte 2019 kündigte der Bundesrat an, dass alle Treibhausgasemissionen bis 2050 auf Netto-Null zu senken sind und die Schweiz dann klimaneutral sein soll. Netto-Null bedeutet, dass Emissionsquellen und Emissionssenken (CO_2-Einspeicherung, z. B. durch Zuwachs von Wald) im Gleichgewicht sind. Mit einer Totalrevision des CO_2-Gesetzes sollten ergänzend zu den bereits bestehenden Instrumenten zusätzliche Massnahmen zur Erreichung des Netto-Null-Ziels festgesetzt werden. Diese Totalrevision wurde am 13. Juni 2021 vom Volk abgelehnt.

2.5 Situation und Entwicklungen im Kanton Bern

Die Energiestrategie des Regierungsrates aus dem Jahr 2006 will die langfristige Energieversorgung des Kantons sichern. Langfristiges Ziel ist die 2’000-Watt-Gesellschaft. Mittelfristig strebt der Kanton Bern bis 2035 die 4’000-Watt-Gesellschaft an. Darauf abgestimmt sind im

[10] Art. 71*a* Abs. 1 Bst. c EnG
[11] Der neue Art. 45*a* Abs. 1 EnG lautet:
«Beim Bau neuer Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m^2 ist auf den Dächern oder an den Fassaden eine Solaranlage, beispielsweise eine Photovoltaik- oder eine Solarthermieanlage, zu erstellen. Die Kantone können diese Pflicht auch bei Gebäuden mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von 300 m^2 oder weniger vorsehen.»
[12] https://www.endk.ch/de/energiepolitik-der-kantone/muken
[13] Dazu ausführlich: Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, S. 373 ff
[14] BBl 2021 1666

KEnG die Ziele verankert worden, dass der Gesamtwärmebedarf in Gebäuden bis im Jahr 2035 um 20 Prozent gesenkt werden soll und der gesamtkantonale Wärme- und Strombedarf möglichst mit CO_2-neutralen, erneuerbaren Energien zu decken ist (Art. 2 Abs. 3 KEnG). Diese Ziele werden erreicht, wenn in jeder Legislaturperiode die notwendigen Schritte unternommen werden. Der Regierungsrat verabschiedet für jede Legislaturperiode Massnahmenpläne, die den jeweiligen Stand der Technik und die politischen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Mit dem neuen Klimaschutzartikel in der Kantonsverfassung[15] hat sich der Kanton Bern nun neue Ziele gesetzt, welche die Energiestrategie des Regierungsrates aus dem Jahr 2006 ergänzen. Im Mittelpunkt steht dabei die gesamthafte Klimaneutralität, das heisst das sogenannte «Netto-Null-Ziel». Diese Ziele sind eingehend im Vortrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission an den Grossen Rat zur Änderung der Verfassung des Kantons Bern (Parlamentarische Initiative zum Klimaschutz) beschrieben.[16]

Mit der in der Frühlingssession 2022 vom Grossen Rat beschlossenen Revision des KEnG hat der Kanton Bern die MuKEn 2014 als einer der letzten Kantone umgesetzt. Es wurde zusammen mit der auf diese Revision abgestimmten Änderung der KEnV per 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Die neuen Bestimmungen schaffen mit dem Fokus auf eine gute Gesamtenergieeffizienz, der Umsetzung der MuKEn 2014 und der Nutzung erneuerbarer Energien positive Perspektiven für die Bernische Wirtschaft und die Erreichung der Energie- und Klimaziele. Dabei setzt das KEnG vermehrt auf Anreize statt auf Vorschriften.

Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) hat Ende August 2022 ihre «Gebäudepolitik 2050+»[17] verabschiedet. Sie spricht sich einstimmig dafür aus, dass in Zukunft nicht nur neue, sondern auch bestehende Gebäude zu einem «angemessenen Anteil mit vor Ort produzierter Elektrizität» versorgt werden müssen. Das Netto-Null-CO_2-Ziel bis 2050 wird sodann bekräftigt. Nicht vermeidbare Emissionen müssen mit Negativemissionstechnologien oder durch das Abscheiden von CO_2 aus der Luft kompensiert werden. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, dürfen in neuen und bestehenden Gebäuden spätestens ab 2030 keine fossilen Heizungen mehr verbaut werden. Die künftigen kantonalen Energiegesetze werden sich an diesem Ziel ausrichten müssen.

3. Rechtsgutachten

Die Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard Bern KlG wurde von der WEU mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Prüfung der Gültigkeit der Berner Solar-Initiative und Hinweisen zur Umsetzung der Initiative beauftragt (nachfolgend «Gutachten»). Nebst der Zulässigkeit der Initiative und den energierechtlichen Fragen wurden insbesondere auch zentrale baurechtliche und raumplanerische Fragen im Zusammenhang mit der Initiative beantwortet. Die Gutachter Dres. Martin Föhse, Christoph Jäger und Gregor Bachmann kommen zusammengefasst zum Schluss, dass die Initiative grundsätzlich zulässig ist, aber in der Umsetzung grosse Herausforderungen bestünden.

4. Gültigkeit der Initiative

Initiativen sind ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, undurchführbar sind oder die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren. Zuständig für die Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen ist ausschliesslich der Grosse Rat

[15] Art. 31a KV
[16] Geschäfts-Nr. 2020.RRGR.343
[17] https://www.endk.ch/de/dokumentation/aktuelles/neue-strategischen-grundlagenpapiere-der-endk, abgerufen am 21.9.2022

(Art. 56 Abs. 2 der KV). Er legt seinem Entscheid rechtliche und nicht politische Kriterien zugrunde.[18] Gemäss Gutachten ist die Initiative zulässig (Gutachten S. 14-16). Sie verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht, wahrt die Einheit von Form und Materie und ist grundsätzlich durchführbar. Die Schwierigkeiten liegen nach Einschätzung des Regierungsrates nicht in der Zulässigkeit begründet, sondern bei den Fragen nach der praktischen Umsetzung.

5. Würdigung der Initiative

Die Initiative berücksichtigt zwar die Dynamik in der Energiepolitik und im Energierecht, trotzdem ist sie durch den neuen Art. 45*a* EnG bereits in einigen Teilen obsolet geworden (siehe oben Ziff. 2.4.2). Die Klimaziele können auch ohne die Initiative erreicht werden, ohne dass massive Eingriffe in die Grundrechte vorgenommen werden müssen.

Folgende Argumente sprechen zusammengefasst gegen die Initiative:
– Die Initiative beschränkt zentrale Grundrechte wie die Eigentumsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit (Gutachten S. 21-22) anstatt auf einen bereits boomenden Solarmarkt zu setzen.
– Die Initiative geht mit der weitgehenden Solarpflicht sehr weit und ist mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden (z.B. in Bezug auf Solaranlagen an Fassaden).
– Die Initiative ist schwierig in der Umsetzung und dürfte zu weiteren Gesetzesanpassungen führen (Gutachten S. 42-53).
– Das erst kürzlich revidierte KEnG ist erst gerade in Kraft gesetzt worden und konnte noch keine Wirkung zeigen.
– Die Initiative schafft einen Zwang zu Investitionen am eigenen Gebäude, die nicht vollständig entschädigt werden.
– Der Bundesgesetzgeber hat mit der Schaffung des neuen Art. 45*a* EnG bereits Teile der Initiative umgesetzt (siehe oben Ziff. 2.4.2).

6. Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat sich intensiv mit der Initiative befasst und stimmt den Initiantinnen und Initianten insofern zu, als dass der Zubau von Solaranlagen auf neuen und – wo sinnvoll und wirtschaftlich – auch auf bestehenden Bauten vorangetrieben werden soll. Die Initiative in der vorliegenden Form aber lehnt er ab, weil die Pflicht zur Nachrüstung von Solaranlagen bei bestehenden Bauten und Anlagen ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellen würde. Der Vollzug wäre ausserdem sehr schwer umsetzbar und aufwändig sowie für die Wirtschaft unter Umständen problematisch, weil die meisten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer die Nachrüstung erst kurz vor Ablauf der Nachrüstungsfrist realisieren würden. Zudem besteht ein hohes Konfliktpotential mit den unterschiedlichsten Vorschriften im Natur- und Heimatschutz-, Raumplanungs- und Umweltrecht. Das Gutachten zeigt diese Abhängigkeiten und die damit verbundenen Risiken eingehend auf. Letztlich bedeutet das, dass das Ziel eines schnellen Zubaus mit dieser Initiative so trotzdem nicht erreicht werden dürfte.

Bei den Neubauten ist die Initiative durch die Revision der kantonalen Energiegesetzgebung bereits grösstenteils umgesetzt. Zudem ist sie mit neuen Bestimmungen auf Bundesebene nur bedingt kompatibel.

Der Regierungsrat sieht aufgrund der klima- und geopolitischen Entwicklung durchaus zusätzlichen Handlungsbedarf beim Zubau erneuerbarer Energien. Die vertiefte Auseinandersetzung

[18] Kälin/ Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1. Aufl. 1995, S. 395

mit der Initiative zeigt auf, dass es durchaus noch weiteren Spielraum in der Energiegesetzgebung im Bereich Solarenergie gibt, ohne gleich tief in die Grundrechte der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer einzugreifen und unliebsamen Zwang zu schaffen. Dieser Spielraum soll genutzt und mit dem beantragten Gegenvorschlag eine wirksamere und mehrheitsfähige Lösung aufgezeigt werden.

6.1 Zielsetzung des Gegenvorschlags

Mit dem Gegenvorschlag beabsichtigt der Regierungsrat im Wesentlichen, der Initiative eine für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zumutbare und vollzugstaugliche Lösung gegenüberzustellen, mit der die Ziele der Klima- und Energiestrategie des Bundes und des Kantons Bern unterstützt werden können. Zudem beseitigt oder korrigiert der Gegenvorschlag Formulierungen im Initiativtext, die mit der seit 1. Januar 2023 gültigen Energiegesetzgebung des Kantons Bern obsolet wurden oder nicht kompatibel sind. Ein ausgewogener Gegenvorschlag kann allenfalls auch einem Rückzug der Initiative den Weg bereiten. Der Gegenvorschlag ist wesentlich schlanker gefasst als die Initiative und kommt mit nur wenigen Artikeln im KEnG aus. Er lautet wie folgt:

Art. 39a (neu)

Solarenergienutzung bei neuen auf Dauer angelegten Bauten

[1] Neue auf Dauer angelegte Bauten sind mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten.

[2] Geeignete Dachflächen sind möglichst vollständig mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten.

[3] Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer können ihre Pflicht zur Solarenergienutzung durch Dritte erfüllen lassen.

[4] Der Regierungsrat legt den Mindestumfang der Solarenergienutzung der Anlage und die Kriterien für die Eignung der Dachflächen gemäss Absatz 2 durch Verordnung fest.

[5] Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergienutzung gemäss Absatz 1 können gewährt werden, wenn diese technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist.

Art. 39b (neu)

Anpassung bei bestehenden auf Dauer angelegten Bauten

[1] Bestehende auf Dauer angelegte Bauten sind an die Anforderungen von Artikel 39a anzupassen, wenn ihre Dachflächen umfassend erneuert werden.

Art. 62 Abs. 3 (geändert)

[3] Ausnahmebewilligungen nach Artikel 36, 38, 39a und 48 erteilt die zuständige Stelle der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion. Zu Ausnahmegesuchen nach Artikel 38 hört sie die kantonale Denkmalpflege an.

6.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Initiativtextes und des Gegenvorschlags

Artikel 39a

Initiativtext
Der Initiativtext statuiert eine weitgehende Solarpflicht bei geeigneten Dach- und Fassadenflächen von neuen Bauten und Anlagen.

Absatz 1 des Gegenvorschlags
Die Formulierung dieser Bestimmung im Gegenvorschlag lehnt sich zwar in den Grundzügen an den Initiativtext an, enthält aber einige Änderungen und Präzisierungen. So wird der Ausdruck «Solarenergieproduktion» durch «Solarenergienutzung» ersetzt, weil dies präziser ist. Weiter wird der Anwendungsbereich der Bestimmung – in Einklang mit Art. 1 Abs. 1 KEnV – auf Bauten beschränkt, die auf Dauer angelegt sind. Um Widersprüche zur bundesrechtlichen Regelung in Art. 45*a* EnG sowie Vollzugsprobleme zu vermeiden, werden «Anlagen» vom Anwendungsbereich der Bestimmung ausgenommen. Der Begriff der «Anlagen» ist in der Baugesetzgebung sehr weit gefasst und umfasst beispielsweise Tankanlagen, Türme, Kamine, Antennenmasten, Stützmauern, Schwimmbassins, Jauchegruben, Strassen, Hafen- und Landeanlagen, Luftseilbahnen und Skilifte[19]. Die meisten Anlagen eignen sich aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht für die Ausstattung mit Anlagen zur Solarenergienutzung. Im Gegenvorschlag wird weiter klargestellt, dass neue auf Dauer angelegte Bauten grundsätzlich mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten sind. Die Erteilung allfälliger Ausnahmebewilligungen bleibt vorbehalten (vgl. Absatz 5).

Absatz 2 des Gegenvorschlags
Eine Vorschrift, nach der zwingend auch die Fassadenflächen mit Solarenergieanlagen zu verbauen sind, ist problematisch, weil dies je nach Gebäudestandort nicht im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist. Die Regelung könnte zu ineffizienten Solaranlagen mit unverhältnismässigem Ressourceneinsatz in Relation zum Energieertrag führen, was abzulehnen ist. Weitere Probleme ergeben sich durch allfällige Blendwirkungen der Panels an Fassaden oder Konflikte mit Gestaltungsvorschriften. Ausserdem behindert eine Panelpflicht für Fassaden neue ökologische Möglichkeiten, wie z.B. Begrünungen, die vor allem in Städten die Aufheizung im Sommer vermindern könnten. Gebäudebegrünungen absorbieren nicht nur den Schall, sondern auch das CO_2. Weiter steigert Grün an Fassaden und auf Dächern die Biodiversität und entlastet die Abwasserentsorgungsanlagen bei starkem Regen. Zudem fallen die von der Initiative erfassten Fassadenanlagen von Bundesrechts wegen nicht unter das bestehende Meldeverfahren für Solaranlagen; sie bedürfen somit aktuell grundsätzlich einer Baubewilligung[20].

Anlagen zur Solarenergienutzung werden in erster Line auf geeigneten Dachflächen erstellt. Entsprechende Flächen sind dabei möglichst vollständig zu nutzen. Damit soll verhindert werden, dass nur ein kleiner Teil der geeigneten Flächen genutzt wird. Eine bloss teilweise Nutzung von Dachflächen (z.B. nur zur Deckung des Eigenbedarfs) ist für das Erreichen der Energiewende hinderlich. Welche Dachflächen als geeignet gelten, soll auf Verordnungsstufe definiert werden (vgl. die Erläuterungen zu Absatz 4). Der Gegenvorschlag legt indes nicht zwingend fest, ob Solaranlagen an Dach- oder Fassadenflächen zu installieren sind. Das entspricht auch der nationalen Regelung, die diesbezüglich ebenfalls offen formuliert ist. Entscheidend ist letztlich, dass die vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegte minimal zu installierende Solarenergienutzung erreicht wird. Im Einzelfall kann es vorteilhaft sein, dass die Anlage nicht auf Dachflächen, sondern an Fassadenflächen oder allenfalls auch auf Nebengebäuden installiert wird. Die Bauherrschaft soll insofern über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen.

Absatz 3 des Gegenvorschlags
Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer sollen die Pflicht zur Solarenergienutzung durch Dritte erfüllen lassen können. Die entsprechende Bestimmung in Art. 39e der Initiative wurde aus gesetzgebungstechnischen Gründen in Art. 39a Abs. 3 verschoben. Zudem wurde die Formulierung angepasst, um klarzustellen, dass nicht die Pflicht zur Solarenergienutzung

[19] Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 5. Aufl. 2020, Art. 1a N. 18
[20] Zu den laufenden Bestrebungen zur Aufhebung der Baubewilligungspflicht für Solaranlagen an Fassaden kann auf die Antwort des Regierungsrates auf die Motion 173-2022 «Solaranlagen an Fassaden erlauben» verwiesen werden (2022.RRGR.291).

auf Dritte übertragen wird, sondern die Nutzung, um die Pflicht zu erfüllen. Zum Inhalt der Bestimmung kann auf die Erläuterungen zu Artikel 39e verwiesen werden.

Absatz 4 des Gegenvorschlags
Der Umfang der mindestens zu installierenden Solarenergienutzung und die Kriterien für die Eignung der Dachflächen gemäss Absatz 2 sollen in der Verordnung festgelegt werden. Die in Absatz 3 zweiter Satz der Initiative als Berechnungsgrundlage aufgeführte Energiebezugsfläche (EBF) steht nicht in Einklang mit der im Rahmen der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Revision der KEnV eingeführten «anrechenbaren Gebäudefläche» und ist daher zu streichen. Zudem soll der Regierungsrat den Mindestumfang der Solarenergienutzung mittels Verordnung festlegen, und nicht die Leistung.

Absatz 5 des Gegenvorschlags
In diesem Absatz wird ausgeführt, dass Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergienutzung gewährt werden können, wenn die Ausstattung mit Anlagen zur Solarenergienutzung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist. Die Gründe für eine Ausnahme sind in der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Revision der KEnV in Art. 31a Abs. 2 bereits festgelegt. Die wirtschaftliche Unverhältnismässigkeit wurde im Vortrag zur KEnV entsprechend kommentiert:

«Folgende Beispiele verdeutlichen, wann die Pflicht zur Nutzung der Sonnenenergie bei Gebäuden als wirtschaftlich unverhältnismässig erscheint:

- *Wenn die Kosten zur Nutzung der Sonnenenergie gemäss Absatz 1 (inkl. Berücksichtigung einmaliger Netzanschlusskosten, Abzug allfällige Subventionen) im Vergleich mit den Gesamtkosten eines Neubaus unverhältnismässig sind (z.B. grösser als 20 Prozent).*

- *Wenn der Eigentümer den Nachweis erbringt, dass bei einer allfälligen Nutzung der Sonnenenergie beim neuen Gebäude aufgrund dessen Lage, Ausrichtung oder Verschattung nur ein sehr geringer Energieertrag resultiert.»*

Die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer haben im begründeten Ausnahmegesuch nachzuweisen, dass die Solarenergienutzung im konkreten Fall technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist. Die Regelung entsprechender Ausnahmen im kantonalen Recht ist – in Bezug auf neue Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m^2 – in Art. 45*a* Abs. 2 EnG vorgesehen. Ob die Erstellung einer Solaranlage indes «anderen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen» im Sinne von Art. 45*a* Abs. 2 Bst. a EnG widerspricht, ist von der Baubewilligungsbehörde nicht auf Gesuch hin, sondern von Amtes wegen zu prüfen. Entsprechende Verstösse dürften in der Praxis indes selten sein, da die Anlagen sowohl auf Dach- wie auch an Fassadenflächen erstellt werden können und die Bauherrschaft bei der Planung der Anlagen über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt. Mit der Bestimmung wird die bisherige, per 1. Januar 2023 auf Verordnungsstufe getroffene Regelung in Art. 31a Abs. 2 KEnV ins KEnG überführt. Die entsprechende Regelung im Gegenvorschlag entspricht damit im Gegensatz zum Initiativtext den neuen bundesrechtlichen Vorgaben. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass bereits das geltende Recht die Möglichkeit vorsieht, dass Ausnahmen von den Vorschriften zur Energienutzung auf begründetes Gesuch hin bewilligt werden können. Art. 36 KEnG verweist in diesem Zusammenhang auf die Baugesetzgebung. Nach Art. 26 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG)[21] können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Die Zuständigkeit für diese Ausnahmen ist im geltenden Recht in Art. 62 Abs. 3 geregelt und wird mit Verweis auf Art. 39a ergänzt. Das entsprechende

[21] BSG 721.0

Ausnahmeregime hat sich in der Praxis bewährt. Diese Regelung gilt weiterhin auch für Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergienutzung nach Absatz 1.

Artikel 39b

Dieser Artikel der Initiative betrifft die Nachrüstung von bestehenden Bauten und Anlagen. Diese Bestimmung enthält keine klassischen Bauvorschriften (wie etwa Gestaltungs-, Nutzungs- oder Ausrüstungsvorschriften), sondern sieht eine eigentliche Baupflicht vor, was ein Novum darstellt. Ähnlich gelagerte Pflichten kennt man zwar z.B. beim Feuerschutz. Die Pflicht zum Bau einer Solaranlage auf einem bestehenden Dach oder an einer Fassade hat aber eine ganz andere Dimension und geht weit über das Übliche hinaus, in dem die Bestimmung in erheblicher Weise in die Eigentumsgarantie eingreift. Zudem erscheint zweifelhaft, ob damit das Ziel eines schnellen Solarzubaus erreicht werden kann. Die Formulierung des Gegenvorschlags, wonach die Installation einer Solaranlage bei bestehenden, auf Dauer angelegten Bauten immer dann verlangt wird, wenn die Dachflächen umfassend erneuert werden, trägt dieser Problematik Rechnung (vgl. die nachfolgenden Erläuterungen zu Artikel 39c der Initiative).

Artikel 39c

Dieser Artikel der Initiative betrifft die Anpassungspflicht von bestehenden Bauten und Anlagen. Soweit sich die Bestimmung auch auf die umfassende Erneuerung von Fassadenflächen bezieht, kann auf die Ausführungen zu Art. 39a verwiesen werden, wo ausgeführt wird, weshalb auf eine Solarpflicht bei Fassaden zu verzichten ist.

Bereits im geltenden Recht besteht eine Anpassungspflicht für bestehende Gebäude und Anlagen in Art. 37 KEnG. Darin wird geregelt, dass «*Gebäude oder Teile davon, die den Minimalanforderungen für bestehende Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile nicht entsprechen, spätestens dann an diese anzupassen [sind], wenn sie so umgebaut oder umgenutzt werden, dass die Energienutzung beeinflusst wird. Soweit nachfolgend nichts anderes bestimmt wird, sind haustechnische Anlagen dann anzupassen, wenn sie erneuert, umgebaut oder geändert werden*».

Aus dieser Formulierung ist nicht zu schliessen, dass Dächer bestehender Bauten bei einer umfassenden Erneuerung mit Solaranlagen auszurüsten wären. Da Solaranlagen bei Neubauten nach Art. 39a nicht zwingend auf dem Dach realisiert werden müssen, sind auch Dächer bestehender Bauten nicht zwingend mit einer Solaranlage auszurüsten, wenn sie erneuert werden. Ist noch keine Solaranlage vorhanden, besteht auch keine Pflicht zur Anpassung an die Minimalanforderung der Energienutzung.

Der optimale Zeitpunkt zur Realisierung einer Solaranlage ist, wenn das Dach umfassend saniert wird. Damit bei einer umfassenden Dachsanierung eine Solaranlage gebaut werden muss, ist eine neue gesetzliche Grundlage notwendig. Diese soll aus gesetzgebungstechnischen Gründen mit Art. 39b des Gegenvorschlags geschaffen werden.

Artikel 39d

Dieser Sachverhalt ist inzwischen im geltenden Recht geregelt und braucht nicht noch ins Gesetz aufgenommen zu werden (vgl. Art. 31a KEnV [Pflicht zur Nutzung der Sonnenenergie bei Gebäuden]). Solarthermieanlagen sind Photovoltaikanlagen gleichgestellt.

Artikel 39e

Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer sollen die Pflicht zur Solarenergienutzung durch Dritte erfüllen lassen können. So sind z.B. Zusammenschlüsse zum Eigengebrauch (ZEV)[22] im Sinne von Art. 17 EnG oder neuere Vermarktungsmodelle wie Solar-Contracting[23] für den Ausbau der Solarenergie sehr sinnvoll und sollen vermehrt ermöglicht werden. Dies beschleunigt die Energienutzung ebenfalls. Aus gesetzestechnischen Gründen wurde dieser Artikel der Initiative in Art. 39a Abs. 3 des Gegenvorschlags verschoben und redaktionell angepasst.

Artikel 39f

Gemäss Initiativtext soll der Regierungsrat Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergieproduktion auf und an Kulturdenkmälern sowie in Landschaften oder Ortsbildern von kantonaler oder nationaler Bedeutung durch Verordnung festlegen. Eine entsprechende Regelung auf Verordnungsebene ist indes nicht sinnvoll. Die Prüfung, ob die Erstellung von Anlagen zur Solarenergienutzung anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht, hat im Einzelfall im Baubewilligungsverfahren unter Einbezug der zuständigen Fachbehörden und Fachstellen zu erfolgen.

Artikel 39g

Auf Ersatzabgaben, wie sie auch die MuKEn 2014 vorsehen, wurde im Rahmen der letzten Revision des KEnG bewusst verzichtet, weil sie für den Kanton Bern einen sehr hohen Vollzugsaufwand generieren würden. Dafür soll die Solarenergienutzung durch Dritte möglich sein (vgl. Bemerkungen zu Artikel 39a Absatz 3 und Artikel 39e oben). Zudem setzen Ersatzabgaben hier falsche Anreize und sollen deshalb nicht in den Gegenvorschlag übernommen werden.

Artikel 39h

Mit dem Wegfall von Art. 39b der Initiative entfällt auch dieser Artikel im Gegenvorschlag.

Artikel 59 Abs. 1

Der Initiativtext bezieht sich auf die bis zum 31. Dezember 2022 geltende Regelung in Art. 59 Abs. 1 KEnG. Seit der letzten Revision des KEnG wird konsequent auf die gewichtete Gesamtenergieeffizienz und nicht mehr auf die Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises abgestellt.

Der Vollzug dieser Regelung wäre in der Praxis zudem sehr aufwendig und mit hohen Kosten verbunden, weil zuerst in einem Verfahren nachgewiesen werden müsste, dass die Anforderungen bei der bestehenden Baute bereits erfüllt sind. Zudem wäre diese Anforderung für die Förderung der Gebäudeeffizienz kontraproduktiv: Wenn bei einem bestehenden Gebäude das Dach oder die Fassade bzw. beides verbessert werden sollen, könnten nur dann Finanzhilfen gewährt werden, wenn vorgängig eine Solaranlage installiert wurde. Aber sinnvollerweise wird die Solaranlage dann installiert, wenn das Dach oder die Fassade bzw. beides erneuert werden.

In Anbetracht dessen, dass im Gegenvorschlag keine Art. 39b der Initiative entsprechende Regelung vorgesehen ist, erübrigt sich eine diesbezügliche Regelung betreffend Finanzhilfen. Mit

[22] Als Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) wird ein Modell bezeichnet, bei dem in einem oder mehreren Gebäuden die vor Ort erzeugte Elektrizität selbst verbraucht wird. Der Strom im ZEV wird meist mit Photovoltaik erzeugt, denkbar wären aber auch Blockheizkraftwerke oder Bioenergieanlagen. Für lokal produzierten und verbrauchten Strom sind keine Netznutzungsentgelte und keine öffentlich-rechtlichen Abgaben zu bezahlen. Diese Tatsache sowie die stetig sinkenden Gestehungskosten von Photovoltaikanlagen haben dazu beigetragen, dass der ZEV sich einer wachsenden Beliebtheit erfreut.

[23] Beim Solar-Contracting stellt ein Gebäudeeigentümer dem Contractor eine ungenutzte Dachfläche über eine vereinbarte Laufzeit für die Installation und den Betrieb einer Photovoltaikanlage zur Verfügung. Verschiedene Energiedienstleister bieten in der Schweiz Solar-Contractingverträge an. Rechtlich ist Contracting ein Innominatkontrakt bzw. gemischter Vertrag mit verschiedenen Elementen wie Kaufvertrag, Werkvertrag, Auftrag, Mietvertrag / Leasing, Kreditgeschäft und Dienstbarkeiten.

dem Gegenvorschlag soll deshalb der bisherige, erst seit dem 1. Januar 2023 geltende Wortlaut beibehalten bzw. auf eine Änderung verzichtet werden.

Artikel 62 Gegenvorschlag

In Artikel 39a Abs. 5 des Gegenvorschlags sind Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergienutzung vorgesehen. Ausnahmen von Vorschriften über die Energienutzung sind im geltenden Recht bereits in den Artikeln 36, 38 und 48 festgelegt. Die Aufzählung in Artikel 62 wird mit Art. 39a ergänzt.

7. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat des Kantons Bern deshalb, die Initiative für gültig zu erklären und empfiehlt sie zur Ablehnung. Zur Annahme empfiehlt der Regierungsrat dem Grossen Rat hingegen den ausgearbeiteten Gegenvorschlag.

Beilagen

- Rechtsgutachten Dr. Martin Föhse, Dr. Christoph Jäger und Dr. Gregor Bachmann, Kellerhals Carrad Bern KIG, «Berner Solar-Initiative» Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative und Hinweise zur Umsetzung vom 24. Juni 2022
- Entwurf Grossratsbeschluss
- Synopse «Berner Solar-Initiative» und Gegenvorschlag