



# Nachtrag betreffend den Gegenvorschlag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission

zum Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEng)

## *Fassung für die Vernehmlassung*

### Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Ausgangslage</b> .....	2
1.1	Initiative und Gegenvorschlag des Regierungsrates .....	2
1.2	Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen im Rahmen des «Energie-Mantelerlasses» mit Bezug zur «Berner Solar-Initiative» und zum Gegenvorschlag .....	2
	Exkurs: Bundesregelung zu Planung und Ausbau des Elektrizitätsnetzes; Anforderungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen .....	3
2.	<b>Gültigkeit von Artikel 59 Absatz 1 KEng der Initiative</b> .....	4
3.	<b>Gegenvorschlag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission</b> .....	5
3.1	Zielsetzung des Gegenvorschlags .....	5
3.2	Erläuterungen zu den Artikeln des Gegenvorschlags der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission .....	6
	Exkurs: Zusammenhang mit den Vorschriften zur gewichteten Gesamtenergieeffizienz .....	8
	Exkurs: Solaranlagen an bestehenden Gebäuden sind bereits heute meistens baubewilligungsfrei.....	11
4.	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen</b> .....	13
5.	<b>Auswirkungen</b> .....	13
5.1	Finanzielle Auswirkungen .....	13
5.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen .....	13
5.3	Auswirkungen auf die Gemeinden .....	13
5.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	14
6.	<b>Ergebnis der Vernehmlassung</b> .....	14
7.	<b>Antrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission</b> .....	15

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Initiative und Gegenvorschlag des Regierungsrates

Am 17. November 2021 wurde die «Berner Solar-Initiative» eingereicht. Sie sieht eine Änderung des Kantonalen Energiegesetzes vom 15. Mai 2011 (KE nG)<sup>1</sup> vor. Der Regierungsrat hat am 15. Dezember 2021 das Zustandekommen der Initiative festgestellt und er hat die Initiative am 3. Mai 2023 zusammen mit seinem Gegenvorschlag dem Grossen Rat zur Beratung unterbreitet. Die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rates hat am 29. Juni 2023 beschlossen, einen eigenen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.

Der vorliegende Nachtrag der BaK stellt eine Ergänzung zum betreffenden Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 dar.

### 1.2 Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen im Rahmen des «Energie-Mantelerlasses» mit Bezug zur «Berner Solar-Initiative» und zu den Gegenvorschlägen

Die eidgenössischen Räte haben in der Herbstsession 2023 das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien verabschiedet (sogenannter «Energie-Mantelerlass»)<sup>2</sup>. Gegen den Erlass wurde das Referendum angekündigt. Die Referendumsfrist endet am 18. Januar 2024.

Verschiedene Neuerungen der Gesetzesrevision auf Bundesebene stehen in einem engen Zusammenhang mit der «Berner Solar-Initiative» und dem Gegenvorschlag des Regierungsrates und verändern die Ausgangslage in Bezug auf die kantonale Gesetzgebung.

Die am 30. September 2022 befristet eingeführte Solarpflicht für Neubauten mit mehr als 300 Quadratmetern anrechenbarer Gebäudefläche (Art. 45a des Energiegesetzes vom 30. September 2016 [EnG]<sup>3</sup>) soll mit dem Energie-Mantelerlass in eine unbefristete Anforderung überführt werden. Neu sollen zudem genügend angepasste Solaranlagen nicht nur auf Dächern, sondern auch an Fassaden baubewilligungsfrei sein, sofern sie sich nicht auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung befinden (vgl. Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG)<sup>4</sup>). Ferner ermöglicht der Mantelerlass neu den Bau freistehender Solaranlagen auch ohne nationales Interesse ausserhalb von Bauzonen und ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wenn sie in wenig empfindlichen oder in bereits mit anderen Bauten und Anlagen belasteten Gebieten gebaut werden und der Aufwand für die Erschliessung der betroffenen Grundstücke und für den Anschluss der Anlagen ans Stromnetz im Verhältnis zur Leistung der Anlage angemessen ist (vgl. nArt. 24<sup>bis</sup> RPG).

Neu wird auch die Zonenkonformität von Solaranlagen bei Parkplatzanlagen geregelt. In Bauzonen sind Strukturen, welche die Gewinnung von Solarenergie über und am Rande von Parkplatzarealen mit 15 oder mehr Parkplätzen ermöglichen, grundsätzlich zonenkonform. Die Gemeinden können in ihrer Raumplanung Parkplatzareale bezeichnen, bei denen solche Strukturen nicht oder nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Sie können solche Strukturen auf allen oder einem Teil der Parkplatzareale mit weniger als 15 Parkplätzen für grundsätzlich zonenkonform erklären (vgl. nArt. 18a Abs. 2<sup>bis</sup> RPG).

<sup>1</sup> BSG 741.1

<sup>2</sup> BBl 2023 2301: Bundesgesetz vom 29. September 2023 über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes).

<sup>3</sup> SR 730.0

<sup>4</sup> SR 700

Eine weitere Neuerung ist die Möglichkeit, lokale Elektrizitätsgemeinschaften (LEG) zu bilden (vgl. nArt. 17d ff. des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Stromversorgung [Stromversorgungsgesetz, StromVG])<sup>5</sup>. Diese können das Gebiet einer Gemeinde umfassen und erlauben einen Abschlag auf den Netznutzungstarif von bis zu 60 Prozent.

Durch verbesserte Förder- und Rahmenbedingungen, mehr Flexibilität beim Netzzuschlagsfonds und einen garantierten minimalen Rücklieferstarif soll den kleineren Solaranlagen ausserdem eine Investitionssicherheit gegeben werden.

### **Exkurs: Bundesregelung zu Planung und Ausbau des Elektrizitätsnetzes; Anforderungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen**

Das Stromversorgungsgesetz des Bundes schafft die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt. Die Kantone bezeichnen die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber. Die Netzbetreiber sind verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher innerhalb der Bauzone und ganzjährig bewohnte Liegenschaften und Siedlungen ausserhalb der Bauzone sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen, wobei die Kantone eine weitergehende Anschlusspflicht vorsehen können (Art. 5 StromVG). Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Bern in Artikel 30 f. KEnG Gebrauch gemacht.

Die Energiewende mit dem angestrebten Zubau erneuerbarer Energien, wie unter anderem der Solar-energie, bringt Herausforderungen für die Netzbetreiber mit sich. Die Bestimmungen zum Netzbetrieb und -ausbau sind grundsätzlich im Bundesrecht geregelt. Für den Bau elektrischer Schwach- und Starkstromanlagen sieht Artikel 16 des Elektrizitätsgesetzes des Bundes vom 24. Juni 1902 (EleG)<sup>6</sup> ein Plangenehmigungsverfahren vor. Dies gilt auch für die Erstellung von Niederspannungsverteilsnetzen, für die der Bundesrat gestützt auf Artikel 16 Absatz 7 EleG eine verfahrensmässige Erleichterung vorgesehen hat. Soweit sich diese nicht in Schutzgebieten nach eidgenössischem oder kantonalem Recht befinden, erfolgt die Genehmigung durch das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) nachträglich anlässlich der regelmässigen Inspektionen (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen vom 2. Februar 2000 [VPeA]<sup>7</sup>). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist aber zu berücksichtigen, soweit es das Unternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (vgl. Art. 16 Abs. 3 und 4 EleG). In der Stromversorgungsverordnung des Bundes vom 14. März 2008 (StromVV)<sup>8</sup> sind auch die Aufgaben der Netzbetreiber zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit geregelt. Die Netzbetreiber werden darin unter anderem verpflichtet, sogenannte Mehrjahrespläne zur Netzplanung bei der Nennspannung über 36 Kilovolt dem Bund vorzulegen.

Im Energie-Mantelerlass des Bundes sind bezüglich Finanzierung des Netzausbaus wichtige Verbesserungen enthalten. So ist vorgesehen, dass benötigte neue oder verstärkte Netzanschlüsse künftig als Netzverstärkungskosten angerechnet werden können. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Netzanschlüsse und der Ausbau der Infrastruktur auf dem Land aufgrund der grösseren Distanzen im Vergleich zu städtischen Gebieten höhere Kosten verursachen. In dieser Hinsicht sollen den Netzbetreibern zudem neu die Kosten für den Netzausbau über eine Pauschalgebühr abgegolten werden, so dass sie den Netzausbau vorausschauend auf längere Sicht planen und ausführen können. Dies erhöht die Effizienz des Netzausbaus und vermindert die Kostenunterschiede zwischen Stadt und Land.

<sup>5</sup> SR 734.7

<sup>6</sup> SR 734.0

<sup>7</sup> SR 734.25

<sup>8</sup> SR 734.71

## 2. Gültigkeit von Artikel 59 Absatz 1 KEnG der Initiative

Gestützt auf ein Rechtsgutachten beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat am 3. Mai 2023, die «Berner Solar-Initiative» für gültig zu erklären.<sup>9</sup> Die Gültigkeit von Initiativen hat der Grosse Rat zu beurteilen (Art. 59 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV]<sup>10</sup>). 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 (Art. 59 Abs. 2 KV).

Die BaK hat festgestellt, dass die Artikel 39a – 39h der Gesetzesinitiative ausformuliert sind, der Artikel 59 Absatz 1 KEnG hingegen nicht. Der Initiativtext zum Artikel 59 enthält vielmehr Auslassungspunkte sowie zwei Anmerkungen in eckigen Klammern:<sup>11</sup>

### **Art. 59**

*Gebäudeanpassungen sowie Abbruch und Neubau*

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

Um zu klären, wie die Gültigkeit von Artikel 59 der Initiative zu beurteilen ist, insbesondere hinsichtlich der Einheit der Form, hat die BaK ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.<sup>12</sup> Das Gutachten sollte insbesondere klären, wann und durch wen der Initiativtext von Artikel 59 abschliessend festzulegen und wie die Initiative den Stimmberechtigten genau zu unterbreiten ist, sofern sie für gültig erklärt werden kann.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass sich bezüglich Gültigkeit von Artikel 59 Absatz 1 der Initiative die Anforderungen der Einheit der Form und der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht als problematisch erweisen. Der unvollständig ausformulierte Initiativtext stellt laut Gutachten einen erheblichen Verstoss gegen das Gebot der Klarheit dar. Durch Auslegung könne jedoch eindeutig ermittelt werden, wie der Inhalt der Vorschrift bei korrekter Formulierung lauten müsste, nämlich:

### **Art. 59**

*Gebäudeanpassungen sowie Abbruch und Neubau*

<sup>1</sup> Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn eine Verbesserung um mindestens zwei Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises der Kantone erzielt wird und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.

Gemäss Gutachten wäre eine teilweise Ungültigerklärung überspitzt bzw. unverhältnismässig. Da sich die redaktionelle Aufbereitung des Initiativtextes als weniger einschneidend erweise, könne Artikel 59 Absatz 1 der «Berner Solar-Initiative» gültig erklärt werden. Die Redaktionskommission könne den Teilsatz für die Abstimmungsvorlage entsprechend ergänzen.

Die BaK hat über ihren Antrag betreffend Gültigkeit der Initiative zum Zeitpunkt der Eröffnung der Vernehmlassung noch nicht entschieden.

<sup>9</sup> Vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEnG), S. 8-9, sowie Föhse, Martin/Jäger, Christoph/Bachmann, Gregor: «Berner Solar-Initiative». Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative und Hinweise zur Umsetzung. Rechtsgutachten im Auftrag der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern vom 24. Juni 2022. Kellerhals Carrard Bern KIG.

<sup>10</sup> BSG 101.1

<sup>11</sup> Diesbezüglich zu erwähnen ist der Umstand, dass Artikel 59 Absatz 1 des KEnG vom Grossen Rat nach der Einreichung der Initiative geändert wurde, und zwar im Bereich der Auslassungspunkte. Die Änderung trat am 01.01.2023 in Kraft.

<sup>12</sup> Glaser, Andreas: *Rechtsgutachten zur Gültigkeit von Art. 59 Abs. 1 KEnG der «Berner Solar-Initiative» vom 15. September 2023*. Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau.

### **3. Gegenvorschlag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission**

#### **3.1 Zielsetzung des Gegenvorschlags**

Die «Berner Solar-Initiative» verlangt, dass die Solarenergienutzung im Kanton Bern rasch ausgebaut wird. Insbesondere das Potenzial der Nutzung von Photovoltaik und Solarthermie auf und an Gebäuden soll gemäss der Initiative besser genutzt werden. Angesichts der grossen Herausforderungen im Energiebereich unterstützt die BaK das Vorhaben, dass der Zubau der Solarenergienutzung bei Gebäuden beschleunigt werden soll. Die Kommission teilt aber die Auffassung des Regierungsrates, dass die von der Initiative vorgesehene Nachrüstungspflicht bei bestehenden Bauten bis 2040 unverhältnismässig ist.

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates sieht ebenfalls eine Solarpflicht bei Neubauten und bei Dachsanierungen von bestehenden Bauten vor. Im Gegensatz zur Initiative verzichtet er jedoch auf eine Solarpflicht an Fassaden und auf eine Frist für die Nachrüstung aller bestehenden Bauten. Diesem Ansatz schliesst sich die BaK an. Aus Sicht der Kommission können die Kernelemente des Gegenvorschlags wirkungsvoll zum Erreichen der Klima- und Energieziele des Kantons und des Bundes beitragen und sind gleichzeitig vollzugstauglich und für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zumutbar.

Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene hängt jedoch stark von der Gesetzgebung auf Bundesebene ab. Namentlich aufgrund des «Energie-Mantelerlasses», der in der Herbstsession 2023 vom Bundesparlament verabschiedet wurde, ist für die Kantone eine neue Ausgangslage entstanden. Unter anderem um den Gesetzgebungsprozess auf die veränderten Rahmenbedingungen auf Bundesebene abstimmen zu können, hat die BaK daher einen eigenen Gegenvorschlag zur «Berner Solar-Initiative» ausgearbeitet. Dieser stützt sich zu grossen Teilen auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates ab.

Im Rahmen ihres Gegenvorschlags will die BaK die zum Teil unbestimmten Begrifflichkeiten im Gegenvorschlag des Regierungsrates konkretisieren. An der Definition von «geeigneten» Dachflächen, einer «möglichst vollständigen» Ausstattung oder einer «umfassenden Erneuerung» der Dachflächen bemisst sich letztlich, inwieweit die geforderte Solarpflicht zur Sicherung der künftigen Energieversorgung beiträgt und welche Auswirkungen sie für die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer hat. Die Definition der Bemessungskriterien erfolgt dabei aus Sicht der BaK richtigerweise auf Verordnungsebene. Dies erlaubt es insbesondere, die Kriterien dem Sinn und Geist des Gesetzes entsprechend den teils raschen technischen Entwicklungen im Bereich der Solarenergie anzupassen. Mit Blick auf die Ausführungsbestimmungen und die Organisation des Vollzugs will die BaK jedoch namentlich mit dem vorliegenden Nachtrag zum Vortrag des Regierungsrates klare Hinweise geben und gewisse Leitplanken setzen. Sie will so eine konkrete Grundlage schaffen für die politischen Diskussionen zur «Berner Solar-Initiative» und zu den vorliegenden Gegenvorschlägen. Dadurch sollen Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, rechtsanwendende Behörden und die betroffenen Branchen mehr Klarheit erhalten und es soll eine einfache, rasche und nachvollziehbare Umsetzung der neuen Regelungen ermöglicht werden.

## 3.2 Erläuterungen zu den Artikeln des Gegenvorschlags der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission

### Artikel 39a des Gegenvorschlags

#### **Absatz 1**

Gemäss der «Berner Solar-Initiative» soll die solarthermische Nutzung der Solarenergie der Nutzung für Solarstrom gleichgestellt sein. Der Regierungsrat hält in seinem Vortrag zur «Berner Solar-Initiative» fest, dass dieser Sachverhalt inzwischen im geltenden Recht geregelt ist, nämlich auf Verordnungsstufe in Artikel 31a der Kantonalen Energieverordnung vom 26. Oktober 2011 (KE nV)<sup>13</sup>. Die BaK möchte die Gleichstellung von Solarthermie und Photovoltaik auf Gesetzesstufe verankern und hat daher den Artikel 39a Absatz 1 aus dem Gegenvorschlag des Regierungsrates entsprechend ergänzt. Die Ergänzung lässt die Möglichkeit offen, dass nebst Solarthermie und Photovoltaik auch allfällige weitere (künftige) Technologien zur Nutzung der Solarenergie eingesetzt werden.

#### **Absatz 2**

Der Gegenvorschlag der BaK übernimmt grundsätzlich auch Absatz 2 des Gegenvorschlags des Regierungsrates. Neben der allgemeinen Pflicht zur Ausstattung von neuen Bauten mit Anlagen zur Solarenergienutzung gemäss Absatz 1 schreibt diese Bestimmung zusätzlich vor, dass geeignete Dachflächen möglichst vollständig mit Solaranlagen auszustatten sind. Damit soll verhindert werden, dass nur ein kleiner Teil der geeigneten Flächen genutzt wird. Welche Dachflächen als geeignet gelten und wann die Ausstattung «möglichst vollständig» ist, soll auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Abs. 4).

Je nach topografischer Lage, Ausrichtung und Form des Gebäudes und der Dachflächen kann es für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer sinnvoll sein, einen Teil des Ertrags oder den gesamten Ertrag aus der Solarenergienutzung durch Anlagen an der Fassade zu erzielen. Der Gegenvorschlag der BaK enthält aus diesem Grund zusätzlich die Bestimmung, dass die Solarenergienutzung an der Fassade angerechnet werden kann. Damit soll klargestellt werden, dass von einer vollständigen Ausstattung der geeigneten Dachflächen abgewichen werden kann, wenn Anlagen zur Solarenergienutzung an der Fassade installiert werden. Die zu erreichende Ausstattung des Dachs reduziert sich dabei um den Umfang der Solarenergienutzung an der Fassade.

Der Gegenvorschlag der BaK legt damit nicht zwingend fest, ob eine Anlage auf dem Dach oder an der Fassade angebracht wird. Die Bauherrschaft erhält so Gestaltungsspielraum, um eine Lösung zu realisieren, die aufgrund der Gegebenheiten des einzelnen Gebäudes insgesamt vorteilhaft ist. Diese Regelung berücksichtigt auch, dass die Installation von Solaranlagen an Fassaden neu durch Bundesrecht vereinfacht werden soll. So sollen gemäss Artikel 18a Absatz 1 RPG genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen künftig nicht nur auf Dächern, sondern auch an Fassaden grundsätzlich baubewilligungsfrei sein.<sup>14</sup> Mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates sind nach Auffassung der BaK die geeigneten Dachflächen auch dann vollständig auszustatten, wenn Solaranlagen an der Fassade installiert werden.

#### **Absatz 3**

Der Gegenvorschlag der BaK ist identisch mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates.

#### **Absatz 4**

Die BaK hat Absatz 4 gegenüber dem Gegenvorschlag des Regierungsrates präzisiert. Der Mindestumfang der Solarenergienutzung gemäss Absatz 1 sowie die Kriterien für die Eignung und für die möglichst

<sup>13</sup> BSG 741.111

<sup>14</sup> Die Kriterien, wann Solaranlagen an Fassaden als genügend angepasst im Sinne des Gesetzes gelten, sind vom Bund auf Verordnungsstufe noch zu konkretisieren.

vollständige Ausstattung der Dachflächen gemäss Absatz 2 sollen in der Verordnung festgelegt werden. Die Präzisierung dient einerseits der Klärung, dass sich der Mindestumfang auf die generelle Solarpflicht gemäss Absatz 1 bezieht. Andererseits wird sichergestellt, dass die Verordnung auch für das Erfordernis der möglichst vollständigen Ausstattung der Dachflächen klare Kriterien festzulegen hat.

#### *Geeignete Dachflächen*

Absatz 2 sieht unter anderem vor, dass geeignete Dachflächen von Neubauten möglichst vollständig mit Solaranlagen auszustatten sind. Bei umfassender Erneuerung der Dachflächen soll diese Anforderung auch für bestehende Bauten gelten. Für Bauherrschaften und Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer, die einen Neubau bzw. eine Dachsanierung planen, wie auch für die involvierten Fachleute und Behörden muss dabei mit möglichst geringem Aufwand und eindeutig feststellbar sein, welche Dachflächen des Gebäudes als geeignet im Sinne des Gesetzes gelten. Die BaK erachtet es zu diesem Zweck als sinnvoll, in der Verordnung die Eignung des Daches sowohl bei Neubauten als auch bei bestehenden Gebäuden auf die Kriterien des Solarkatasters des Bundes abzustützen. Das Solarkataster wird unter der Leitung des Bundesamts für Energie geführt und periodisch aktualisiert. Die Datengrundlagen sind in der Bundesverwaltung vorhanden. Das Solarkataster ist unter der Webseite [sonnendach.ch](http://sonnendach.ch) öffentlich einsehbar und zeigt für jede Adresse in der Schweiz an, wie gut die verschiedenen Flächen der bestehenden Dächer für die Nutzung von Solarenergie geeignet sind und welcher Ertrag möglich ist. Die Berechnungsgrundlagen und Bewertungskriterien sind ebenfalls verfügbar. Als geeignet im Sinne des Gesetzes sind demnach generell Dachflächen einzustufen, die den Kriterien für die auf [sonnendach.ch](http://sonnendach.ch) verwendeten Kategorien «gut», «sehr gut» und «hervorragend» entsprechen, im Gegensatz zu Dachflächen der Kategorien «mittel» und «gering».

#### *Möglichst vollständige Ausstattung geeigneter Dachflächen*

Wenn sich Dachflächen für die Solarenergienutzung eignen, dann sind sie gemäss Absatz 2 möglichst vollständig mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten. Dies gilt auch dann, wenn die Solarenergienutzung damit über den Mindestumfang der generellen Solarpflicht gemäss Absatz 1 hinausgeht (vgl. nachfolgenden Abschnitt *Mindestumfang der Solarenergienutzung*). Vorbehalten bleibt die Kompensation durch Anlagen an der Fassade (vgl. Erläuterungen zu Abs. 2).

In der Verordnung sollen eine Bezugsgrösse und ein Minimalwert für die möglichst vollständige Ausstattung festgelegt werden. Die Anforderung soll auf den überwiegenden Teil der Gebäude direkt anwendbar sein und für Bauherrschaften und Behörden einfach festgestellt und umgesetzt werden können. Sie hat sich deshalb auf bestehende Kenngrössen und verbreitete Standards zu stützen. Die BaK schlägt deshalb vor, einen Minimalwert festzulegen, der Bezug nimmt auf die Bruttofläche der geeigneten Dachfläche: Bei Neubauten sind mindestens 60 Prozent der Bruttofläche jeder geeigneten Dachfläche mit Solaranlagen auszustatten, bei bestehenden Bauten mindestens 40 Prozent der Bruttofläche jeder geeigneten Dachfläche. Damit wird berücksichtigt, dass ein Teil des Daches für Dachaufbauten und Dachfenster sowie für Wege und ähnliches genutzt wird und dass zudem bestehende Bauten oftmals komplexere Dachstrukturen aufweisen.

Diese Minimalanforderung an die Ausstattung geeigneter Dachflächen stützt sich auf bestehende Minergie-Berechnungen ab: Bei Neubauten hat sich gezeigt, dass sich die Quote von mindestens 60 Prozent durch Berücksichtigung in der Planung grundsätzlich bei allen Dächern realisieren lässt und so als Basis für den notwendigen Solarertrag in der Minergie-Kennzahl berücksichtigt wird. Der Minergie-Standard für Sanierungen sieht jedoch nur den halben Solarertrag von Neubauten vor, d.h. mindestens 30 Prozent der geeigneten Bruttodachfläche. Die Auswertungen aus den Gebäudedaten zeigen jedoch, dass sich eine Quote von mindestens 40 Prozent grundsätzlich bei allen bestehenden Bauten realisieren lässt.

Diese Bemessungsweise ist technologieoffen, auf alle Gebäudetypen anwendbar und ergibt bei allen Gebäuden eine relativ grosse Dachnutzung. Sie hat zudem den Vorteil, dass sie einfach berechnet und überprüft werden kann.

Um kleine Dachflächen und Nebendächer (z.B. Lukarnen, Autounterstand) zu befreien, sollen nach Ansicht der BaK Dach- und Terrassenflächen mit einer Bruttofläche von weniger als 50 Quadratmetern in der Verordnung von der Solarpflicht ausgenommen sein. Damit wird überdies auch sichergestellt, dass keine Solaranlagen installiert werden müssen, die kleiner als 20 Quadratmeter sind.

#### *Mindestumfang der Solarenergienutzung*

In Bezug auf die generelle Solarpflicht gemäss Absatz 1 gibt der Gegenvorschlag von Regierungsrat und BaK vor, dass anders als in der Initiative vorgesehen nicht die minimale Leistung der Anlage, sondern der Mindestumfang der Energienutzung massgeblich sein soll. Damit können die unterschiedlichen Technologien von thermischen und elektrischen Solaranlagen besser berücksichtigt werden.

Der Mindestumfang kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Gebäude über keine oder sehr wenige geeignete Dachflächen verfügen. Im Sinne einer Minimalanforderung für die Solarenergienutzung soll mit dem Mindestumfang sichergestellt werden, dass auch solche Gebäude ein bestimmtes Minimum an Solarenergie nutzen. Bezugsgrösse und Schwellenwert für den Mindestumfang sind in der Verordnung festzulegen und wiederum so zu wählen, dass die Anforderung auf den überwiegenden Teil der Gebäude direkt anwendbar ist und für Bauherrschaften und Behörden einfach festgestellt und umgesetzt werden kann. Die Anforderung hat sich deshalb auf vorhandene Kenngrössen und verbreitete Standards zu stützen. Die BaK schlägt vor, einen Mindestumfang von 10 Prozent der anrechenbaren Gebäudefläche vorzusehen. Dieser Mindestumfang entspricht dem bereits heute geltenden kantonalen Recht für grosse Neubauten mit mehr als 300 Quadratmetern anrechenbarer Gebäudefläche (Art. 31a Abs. 2 KEnV<sup>15</sup>).

#### **Exkurs: Zusammenhang mit den Vorschriften zur gewichteten Gesamtenergieeffizienz**

Die Vorschriften zur Solarenergienutzung, die mit den Gegenvorschlägen des Regierungsrates und der BaK verbunden sind, tangieren die geltenden Vorschriften zur gewichteten Gesamtenergieeffizienz nicht, die mit der Revision des Kantonalen Energiegesetzes per Anfang 2023 in Kraft getreten sind. Die Vorschriften gelten gleichzeitig. Die Energienutzung der installierten Solaranlagen fliesst als Bestandteil der Eigenenergieproduktion in die Berechnung der gewichteten Gesamtenergieeffizienz mit ein.

#### **Absatz 5**

Die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer haben im begründeten Ausnahmegesuch nachzuweisen, dass die Solarenergienutzung im konkreten Fall technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist. Diese Ausnahmeregelung in Absatz 5 des Gegenvorschlags stützt sich auf die Bundesvorgaben von Artikel 45a Absatz 2 EnG in Bezug auf neue Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 Quadratmetern. Die BaK übernimmt diese Bestimmung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags ohne Anpassungen am Wortlaut.

Für die Frage der wirtschaftlichen Verhältnismässigkeit erfolgt grundsätzlich eine im Verwaltungsrecht übliche Verhältnismässigkeitsprüfung. Die Bauherrschaft müsste belegen, dass die Pflicht zur Solarenergienutzung für sie im konkreten Fall eine unzumutbare Härte darstellen würde. Diese Regelung gilt bereits heute für die Solarpflicht gemäss Artikel 31a Absatz 2 KEnV für grosse Neubauten mit über 300 Quadratmetern anrechenbarer Gebäudefläche (vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 16. November 2022 zur Änderung der KEnV). Für die Beurteilung, ob die Installation einer Solaranlage wirtschaftlich unverhältnismässig ist, ist dabei nicht von Belang, ob sich die Anlage für die Bauherrschaft wirtschaftlich

<sup>15</sup> Mit Artikel 31a KEnV wurde die Bundesvorgabe von Artikel 45a EnG in der Fassung vom 30. September 2022 (AS2022 543) im kantonalen Recht umgesetzt.

lohnt oder nicht. Massgeblich für die Beurteilung sind vielmehr die üblichen Installationskosten vergleichbarer Anlagen. Liegen die Kosten für die Installation einer Solaranlage im konkreten Fall um einen bestimmten Wert über den üblichen Kosten, so wird von einer wirtschaftlichen Unverhältnismässigkeit ausgegangen. Die BaK hält diesbezüglich die Schwelle von 10 Prozent über den üblichen Kosten für sinnvoll, zumal dies der gängigen Vollzugspraxis bei Ausnahmegesuchen entspricht. Dieser Wert steht auch im Einklang mit den Erfahrungen aus der Förderung, wo davon ausgegangen wird, dass bei nichtamortisierbaren Mehrkosten von bis zu 10 Prozent eine Förderung einem reinen Mitnahmeeffekt entsprechen würde. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnismässigkeit von den Behörden und Rechtsmittelinstanzen im Streitfall frei überprüft wird.

Zur Frage der Gesamtwirtschaftlichkeit einer Solaranlage aus Eigentümersicht ist im Übrigen von Bedeutung, dass in der Bundesgesetzgebung gemäss dem Energie-Mantelerlass für die Elektrizität aus erneuerbaren Energien künftig eine Vergütung im Umfang des vierteljährlich gemittelten Marktpreises im Zeitpunkt der Einspeisung entrichtet werden soll. Für Anlagen bis zu einer Leistung von 150 Kilowatt legt der Bundesrat gemäss dem Energie-Mantelerlass künftig Minimalvergütungen fest. Diese orientieren sich an der Amortisation von Referenzanlagen über ihre Lebensdauer (vgl. nArt. 15 Abs. 1<sup>bis</sup> EnG). Aktuell würde dies einer Mindestvergütung von 9 Rappen pro Kilowattstunde entsprechen. Dadurch wird ein gewisser Minimalertrag aus der Investition in eine Solaranlage garantiert, was zu mehr Planungssicherheit für die Eigentümerinnen und -eigentümer führt. Im Normalfall ist somit die Installation einer Solaranlage auch dann zumutbar, wenn der Strom ins Netz eingespeist wird.

Angesichts der aktuell stark gestiegenen Nachfrage nach Anlagen zur Solarenergienutzung im Gebäudereich und des damit verbundenen hohen Bedarfs an Fachkräften und Materialien kann es heute für Bauherrschaften zu gewissen Wartezeiten für die Realisierung einer geplanten Solaranlage kommen. Im künftigen Falle, dass an einem Gebäude dringende Dachsanierungen nötig werden, die gemäss Artikel 39b Absatz 1 die Installation einer Solaranlage erfordern, diese Installation aber aufgrund der Marktsituation nicht innert nützlicher Frist realisiert werden kann, so steht auf der Grundlage von Absatz 5 grundsätzlich der Weg eines Ausnahmegesuchs offen. Sofern die Dachsanierung eine Baubewilligung erfordert, könnte zunächst die Geltungsdauer der Baubewilligung verlängert werden (vgl. Art. 42 Abs. 3 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG])<sup>16</sup>. Eine wirtschaftliche Unverhältnismässigkeit kann auch entstehen, falls eine Solaranlage eine Netzverstärkung bedingen würde, die aufgrund der Distanz zum Netzananschluss unzumutbare Kosten mit sich bringen würde. Auch in einem solchen Fall besteht grundsätzlich die Möglichkeit eines Ausnahmegesuchs.

Absatz 5 ist als Kann-Bestimmung formuliert. Nichtsdestotrotz besteht – wie im Anwendungsbereich von Artikel 26 BauG – ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>17</sup> Das Verwaltungsgericht prüft die Frage, ob eine Ausnahmesituation vorliegt, frei.<sup>18</sup> Somit liegt es nicht im abschliessendem Ermessen der Verwaltung zu entscheiden, ob eine Ausnahmegewilligung gewährt wird. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung setzt jeweils eine Interessenabwägung voraus, da im Einzelfall von der allgemeinen gesetzlichen Ordnung abgewichen wird.

## **Artikel 39b des Gegenvorschlags**

### **Absatz 1**

#### *Umfassende Erneuerung der Dachflächen*

Der Gegenvorschlag der BaK übernimmt Absatz 1 des Gegenvorschlags des Regierungsrates unverändert: Bestehende auf Dauer angelegte Bauten sind dann mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten, wenn ihre Dachflächen umfassend erneuert werden. Für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer, Behörden und mit der Sanierung beauftragte Fachleute ist es dabei wichtig, eindeutig feststellen zu

<sup>16</sup> BSG 721.0

<sup>17</sup> vgl. Ludwig, Peter/Stalder, Beat (2021): *Öffentliches Baurecht*. in: Feller/Müller (Hrsg.): *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, 8. Kapitel Rz. 98 und Fn. 132.

<sup>18</sup> vgl. BVR 2015 S. 156 E. 4.2.

können, in welchen Fällen eine Dachsanierung diese Anpassungspflicht auslöst. Die BaK schlägt aus diesem Grund folgende Regelung vor: Sobald bei bestehenden Gebäuden bei der Sanierung einer geeigneten Dachfläche die Eindeckung oder Abdichtung auf 40 Prozent der Bruttofläche dieser Dachfläche betroffen ist, muss diese Dachfläche grundsätzlich die Anforderungen gemäss Artikel 39a erfüllen. Eine Anpassungspflicht für weitere Dachflächen, die nicht saniert werden, ergibt sich daraus nicht. Wie bei Neubauten sind auch bei Bestandesbauten kleine Dachflächen und Nebendächer (z.B. Lukarnen, Auto-unterstand) zu befreien. Dach- und Terrassenflächen mit einer Bruttofläche von weniger als 50 Quadratmetern sind von der Anpassungspflicht ausgenommen.

Werden somit bei bestehenden Bauten nur kleine oder für die Solarenergienutzung ungeeignete Dachflächen saniert, welche ohnehin nicht mit einer Solaranlage ausgestattet werden müssen, soll dies nach dem Willen der BaK keine Anpassungspflicht auslösen.

Der Regierungsrat soll in der Verordnung differenzierte Anforderungen für Bestandesbauten festlegen können. So soll insbesondere die Anforderung der vollständigen Ausrüstung geeigneter Dachflächen für bestehende Gebäude tiefer angesetzt werden als für Neubauten. Demnach wären bei umfassender Erneuerung der Dachflächen einer bestehenden Baute statt mindestens 60 Prozent nur mindestens 40 Prozent der geeigneten Bruttodachfläche mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten (vgl. Erläuterungen zu Art. 39a Abs. 4).

## **Absatz 2**

Gemäss dem Gegenvorschlag der BaK sollen Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Sinne von Artikel 18a Absatz 3 RPG generell von der Pflicht zur Ausstattung mit Anlagen zur Solarenergienutzung ausgenommen werden. Der Begriff der «Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung» deckt sich mit jenem, der in Artikel 18a Absatz 3 RPG als Kriterium für die Baubewilligungspflicht von Solaranlagen verwendet wird. In Artikel 32b der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV)<sup>19</sup> wird näher beschrieben, was unter diesem Begriff zu verstehen ist: Kulturdenkmäler sind unter anderem Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A (vgl. Art. 32b Bst. b RPV) oder auch Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung bezeichnet werden (vgl. Art. 32b Bst. f RPV). Letztere stimmen überein mit den im kantonalen Recht als «schützenswerte Baudenkmäler» und «erhaltenswerte Baudenkmäler, die Bestandteil einer im Bauinventar aufgenommenen Baugruppe sind» bezeichneten Baudenkmalern, in Fachkreisen oft auch «K-Objekte» genannt (vgl. Art. 13 Abs. 3 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV]<sup>20</sup>). Das Bauinventar des Kantons Bern umfasst rund 21 500 K-Objekte. Dies entspricht rund 5,3 Prozent des kantonalen Gesamtgebäudebestands (Angaben Stand Oktober 2023, ohne Stadt Bern).

Mit dieser Regelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Raumplanungsrecht des Bundes bestimmt, dass Solaranlagen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen. Indem entsprechende Objekte generell von der Pflicht zur Solarenergienutzung ausgenommen werden, werden potentielle Konflikte zwischen der Pflicht zur Solarenergienutzung und dem Denkmalschutz vermieden. Insoweit ist der Geltungsbereich der Pflicht zur Solarenergienutzung auf jenen der Bewilligungspflicht für genügend angepasste Solaranlagen abgestimmt: Die Pflicht zur Solarenergienutzung gemäss Gegenvorschlag der BaK soll für alle Gebäude gelten, bei denen grundsätzlich eine Solaranlage bereits heute ohne Baubewilligung auf dem Dach installiert werden kann (vgl. dazu auch Kasten unten). Selbstverständlich steht es den Eigentümerinnen und Eigentümern von Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung frei, ihre Bauten auf freiwilliger Basis mit Anlagen zur Solarenergienutzung auszustatten, sofern die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.

<sup>19</sup> SR 700.1

<sup>20</sup> BSG 721.1

## **Exkurs: Solaranlagen an bestehenden Gebäuden sind bereits heute meistens baubewilligungsfrei**

Die überwiegende Mehrheit der Solaranlagen an bestehenden Gebäuden kann baubewilligungsfrei installiert werden. Gemäss Artikel 18a Absatz 1 RPG und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD)<sup>21</sup> sind in Bau- und Landwirtschaftszonen Solaranlagen auf Dächern baubewilligungsfrei, wenn sie genügend angepasst sind bzw. den kantonalen Richtlinien<sup>22</sup> entsprechen. Bei Inkrafttreten des Energie-Mantelerlasses gilt dies auch für Solaranlagen an Fassaden. Solche Anlagen sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden (Meldepflicht). Den Richtlinien entsprechende Solaranlagen machen in der Praxis den überwiegenden Teil der neuen Solaranlagen an bestehenden Gebäuden aus.

Solaranlagen, die nicht den Richtlinien entsprechen, benötigen eine Baubewilligung. In diesen Fällen hat die Baubewilligungsbehörde die Bewilligungsfähigkeit zu beurteilen. Dabei hat sie insbesondere das übergeordnete Bundesrecht zu beachten, das bestimmt, dass die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen (Art. 18a Abs. 4 RPG).

Bei Neubauten ist die Solaranlage nicht zwingend Teil der Baubewilligung, falls es sich um eine bewilligungsfreie Anordnung handelt. Gemäss der «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlägen von Regierungsrat und BaK wäre jedoch künftig im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nachzuweisen, dass die Solarpflicht erfüllt wird.

Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen nach Bundesrecht stets einer Baubewilligung (Art. 18a Abs. 3, Satz 1 RPG und Art. 32b RPV). Die Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung nach Bundesrecht (Art. 32b Bst. f RPV) sind diejenigen, welche im bernischen kantonalen Recht «schützenswerte Baudenkmäler» bzw. «erhaltenswerte Baudenkmäler, die Bestandteil einer im Bauinventar aufgenommenen Baugruppe sind» (Art. 10c Satz 1 BauG) genannt werden. Gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben dürfen Solaranlagen diese Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG). Beeinträchtigt eine Solaranlage ein solches Denkmal wesentlich, hat die Baubewilligungsbehörde von Bundesrechts wegen den Bauabschlag zu erteilen. Beeinträchtigt die Solaranlage ein solches Denkmal nicht wesentlich, so hat die Baubewilligungsbehörde die Baubewilligung zu erteilen. Ob ein Baudenkmal durch eine Solaranlage wesentlich beeinträchtigt ist oder nicht, ist eine Rechtsfrage, welche die Baubewilligungsbehörde gestützt auf die kantonalen Richtlinien und einen Fachbericht der Denkmalpflege zu entscheiden hat.

Auch nach kantonalem Recht sind Solaranlagen nur bei denjenigen Gebäuden baubewilligungspflichtig, die im Bauinventar als «schützenswerte Baudenkmäler» bzw. als «erhaltenswerte Baudenkmäler, die Bestandteil einer Baugruppe sind» erfasst sind (Art. 7 Abs. 3 BewD mit dem Verweis auf Art. 10c Satz 1 BauG). Bei allen übrigen Gebäuden, einschliesslich Gebäuden in kommunalen Ortsbildschutzgebieten, sind Solaranlagen bewilligungsfrei, sofern sie den kantonalen Richtlinien entsprechen. Somit schreibt das kantonale Recht bereits heute für Solaranlagen an denjenigen Baudenkmalern eine Baubewilligungspflicht vor, welche auch nach Bundesrecht der Baubewilligungspflicht unterliegen.

Nach Kenntnis der BaK bestehen innerhalb des heute geltenden Rechtsrahmens gewisse Vollzugsprobleme. Unabhängig von der Behandlung der «Berner Solar-Initiative» und des betreffenden Gegenvorschlags sieht die BaK daher vor, eine entsprechende Änderung des Baubewilligungsdekrets anzustossen, um der im Bundesrecht vorgegebenen grundsätzlichen Priorität der Solarenergienutzung vor ästhetischen Interessen im Vollzug Geltung zu verschaffen.

<sup>21</sup> BSG 725.1

<sup>22</sup> Richtlinien des Regierungsrates "Bewilligungsfreie Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien" vom 28. Januar 2015 (RRB 75/2015).

## **Artikel 39c des Gegenvorschlags**

### **Absätze 1 und 2**

Im Rahmen der Beratungen zum Energie-Mantelerlass des Bundes hat der Nationalrat einer Solarpflicht auf grösseren Parkplätzen zugestimmt. Der Ständerat lehnte es jedoch unter anderem unter Hinweis auf die Planungshoheit der Kantone und das kantonale Baurecht ab, diese Bestimmung in den Mantelerlass des Bundes aufzunehmen. Im Kanton Bern hat der Grosse Rat in der Wintersession 2022 die Motion «Solarpflicht für grosse offene Parkieranlagen» (Motion 053-2022)<sup>23</sup> überwiesen. Diese verlangt, dass neu gebaute offene Parkplatzanlagen oder Parkdecks mit mehr als 20 Parkplätzen, die ganzjährig zur Parkierung genutzt werden, mit Photovoltaik-Anlagen zu überdecken sind. Dieselbe Forderung hat der Grosse Rat in Form des Postulats auch für bestehende Parkplatzanlagen überwiesen.

Die BaK schlägt vor, eine Pflicht zur Solarenergienutzung auf grösseren Parkplätzen in den Gegenvorschlag zur «Berliner Solar-Initiative» zu integrieren. Die Absätze 1 und 2 des Gegenvorschlags übernehmen die Bestimmung so, wie sie vom Nationalrat bzw. von dessen vorberatender Kommission vorgeschlagen wurde, sie enthalten jedoch keine Fristen. Geeignete dauerhaft installierte Fahrzeugabstellplätze für Personenwagen im Freien sind demnach mit solaraktiven Überdachungen auszustatten. Für neue Parkplätze soll die Pflicht ab einer Grösse von 500 Quadratmetern gelten, für bestehende Plätze ab 1000 Quadratmetern.

Bei neuen Fahrzeugabstellplätzen soll die Pflicht mit Inkrafttreten der Bestimmung gelten, wobei der Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs massgebend wäre (vgl. Art. 36 Abs. 1 BauG). Deren Einhaltung ist im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Bei der Anpassungspflicht für bestehende Parkplätze schlägt die BaK eine Übergangsbestimmung vor, die eine Ausstattung mit solaraktiven Überdachungen innert 15 Jahren ab Inkrafttreten des Gegenvorschlags vorsieht (vgl. T2-1).

### **Absatz 3**

Wie bei der Solarpflicht für Bauten sollen auch bei Parkplätzen die Eigentümerinnen und Eigentümer die Pflicht zur Solarenergienutzung durch Dritte erfüllen lassen können.

### **Absatz 4**

Die Einzelheiten sind durch den Regierungsrat in der Verordnung zu regeln, so die Berücksichtigung bereits bestehender Beschattung sowie Aspekte der Sicherheit und der Gestaltung. Ebenfalls auf Verordnungsebene können die Mindestanforderungen an die solaraktiven Überdachungen geregelt werden.

### **Absatz 5**

Analog zu den Bestimmungen des Gegenvorschlags zur Solarpflicht bei Bauten schafft Absatz 5 für Fahrzeugabstellplätze eine Ausnahmemöglichkeit von der Pflicht zur Erstellung solaraktiver Überdachungen, wenn diese technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist, so etwa bei Fahrzeugabstellplätzen in Gebieten ohne Netzanschluss. Zusätzlich sollen Ausnahmen gewährt werden, wenn Mehrfachnutzungen vorliegen und Parkplätze beispielsweise auch für Märkte oder Veranstaltungen genutzt werden.

## **Artikel 62 Absatz 3 des Gegenvorschlags**

Der Gegenvorschlag der BaK ist identisch mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates.

<sup>23</sup> 2022.RRGR.66

#### **4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen**

Die Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 (Engagement 2030) sehen vor, dass der Kanton Bern Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle nachhaltige Entwicklung schafft. Gemäss Ziel 5.8 soll in der Raumplanung vorhandener Spielraum im Rahmen der (bundes-)rechtlichen Rahmenbedingungen konsequent genutzt werden, um den Ausbau der erneuerbaren Energien und damit die Energiewende zu unterstützen. Falls der Energie-Mantelerlass des Bundes in Kraft tritt, werden sich die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere in Bezug auf die Solarenergienutzung ändern. Des Weiteren sollen die Ziele der kantonalen Energiestrategie 2006 bis 2035 erreicht werden. Im Vordergrund stehen einheimische, erneuerbare Energieträger und mehr Energieeffizienz. Das Förderprogramm Energie soll weiter gestärkt werden. Die Umsetzungsplanung der Energiestrategie beinhaltet mehrere Massnahmen im Bereich der Solarenergie, die mit dem vorliegenden Gegenvorschlag unterstützt würden (Massnahme 15-2 «Eigenstromerzeugung bei Neubauten»; M15-15 «Solarenergie auf kantonalen Gebäuden und Infrastruktur»; M20-10 «Saisonale Wärmespeicherung fördern»; M20-20 «Förderung grosser PV-Anlagen mit geringem Eigenverbrauch»; M20-21 «Winterstrom»; M20-22 «Stromspeicher»). Der unmittelbare Handlungsbedarf ergibt sich vorliegend aus der «Berner Solar-Initiative».

#### **5. Auswirkungen**

##### **5.1 Finanzielle Auswirkungen**

Der Ausbau der Photovoltaik wird finanziell primär durch den Bund gefördert. Die regionale Solarstromerzeugung wird mittel- bis langfristig zu zusätzlichen Steuereinnahmen führen.

##### **5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen**

Wie aus dem vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten<sup>24</sup> geschlossen werden kann, ist bei einer Umsetzung der Initiative mit erheblichem Aufwand und Anpassungen, unter anderem im Baurecht, zu rechnen, was personelle und organisatorische Folgen hätte. Die Gegenvorschläge des Regierungsrates und der BaK dürften hingegen kaum grosse personelle oder organisatorische Auswirkungen haben, da sie grundsätzlich keine weiteren Anpassungen des kantonalen Gesetzesrechts bzw. der Vollzugsorganisation erfordern.

##### **5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden**

Bei der Umsetzung der Initiative wäre mit erheblichem Aufwand und mit Anpassungen, unter anderem im Baurecht, zu rechnen, was grosse Auswirkungen auf die Gemeinden zur Folge hätte. Die Gegenvorschläge hätten dagegen keine grossen Auswirkungen auf die Gemeinden, da sie grundsätzlich keine weiteren Anpassungen des kantonalen Gesetzesrechts erfordern.

In gewissen Fällen ist ein Konfliktpotenzial auszumachen zwischen Gemeindebaureglementen und den Bestimmungen der «Berner Solar-Initiative» bzw. der Gegenvorschläge. So enthalten einige Bauordnungen Vorschriften zu Dachformen oder auch zur Dachausrichtung, die der Eignung von Dachflächen im Sinne der «Berner Solar-Initiative» und der Gegenvorschläge möglicherweise abträglich sind. Auch sind

<sup>24</sup> Föhse, Martin/Jäger, Christoph/Bachmann, Gregor: «Berner Solar-Initiative». Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative und Hinweise zur Umsetzung. Rechtsgutachten im Auftrag der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern vom 24. Juni 2022. Kellerhals Carrard Bern KIG; vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEng).

in manchen Gemeindebaureglementen Anforderungen an die Begrünung namentlich von Flachdächern zu finden, die sich mit der Solarenergienutzung zwar in der Regel vereinbaren lassen dürften bzw. müssen, aber in der Umsetzung gewisse Herausforderungen mit sich bringen. Ein eigentlicher Rechtskonflikt zwischen einer im kantonalen Gesetz statuierten Solarpflicht und kommunalen Bauvorschriften ist indes nicht vorhanden, zumal die kantonalen Bestimmungen als übergeordnetes Recht den kommunalen Bestimmungen vorgehen. Dies wird im Musterbaureglement des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ausdrücklich festgehalten; ein entsprechender Hinweis findet sich denn auch in den meisten kommunalen Baureglementen.

Die Gemeinden haben beim Erlass von baurechtlichen Gestaltungsvorschriften bereits nach geltendem Recht darauf zu achten, dass diese die effiziente Energienutzung im Gebäude und die aktive oder passive Nutzung der Sonnenenergie nicht unnötig behindern (Art. 17 KEnG). Es kann sein, dass die Gemeinden im Rahmen der baurechtlichen Grundordnung Anpassungen an die Regelungen gemäss Gegenvorschlag machen müssen, namentlich im Bereich kommunaler Schutzzonen und Schutzobjekte, baupolizeilicher Vorschriften etc., soweit diese der Umsetzung der neuen Vorschriften im kantonalen Recht entgegenstehen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass Solaranlagen auf Dächern in aller Regel im Einklang mit kommunalen Gestaltungsvorschriften realisiert werden können. Sollte sich die Solarenergienutzung aufgrund solcher Vorschriften im Einzelfall tatsächlich als technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig erweisen, besteht gemäss Artikel 39a Absatz 5 des Gegenvorschlags von Regierungsrat und BaK die Möglichkeit, dass eine Ausnahmegewilligung von der Pflicht zur Solarenergienutzung erteilt wird.

#### **5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Initiative und Gegenvorschlägen lassen sich aus Studien zum Ausbau der erneuerbaren Energien des Bundes ableiten. Der Bundesrat hat am 1. Februar 2023 seinen Bericht zu den Auswirkungen der Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz auf die Beschäftigung<sup>25</sup> publiziert. Darin kommt er zum Schluss, dass «im Energie- und Mobilitätssektor [...] mit einem zusätzlichen Arbeitskräftebedarf von rund 16 500 VZÄ [Vollzeitstelläquivalenten] im Jahr 2035 und rund 15 500 VZÄ im Jahr 2050 gerechnet [wird]. Bei den erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ist der Arbeitskräftebedarf im Jahr 2035 um fast 22 000 VZÄ höher im Vergleich zum WWB-Szenario [«Weiter wie bisher»] und im Jahr 2050 um fast 24 000 VZÄ.» Vor allem der Ausbau der Photovoltaik führt zu einem hohen Arbeitskräftebedarf. Sowohl die Initiative wie auch die Gegenvorschläge haben den Ausbau der Photovoltaik und Solarthermie zum Ziel, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass in beiden Fällen der volkswirtschaftliche Effekt eher positiv ausfällt. Für die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer sind die Investitionen in Abhängigkeit von den neuen Rahmenbedingungen (Änderung kantonales Steuergesetz, Mantelerlass auf Bundesebene) und des Eigenstromverbrauchs mehr oder weniger kostenneutral.

### **6. Ergebnis der Vernehmlassung**

[wird später eingefügt]

<sup>25</sup> Der Bundesrat (2023): *Arbeitsplatzpotenzial durch Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3562 Nadine Masshardt vom 6. Juni 2019.* URL: <<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/75138.pdf>> [Stand: 7. November 2023].

## 7. Antrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission

[wird später eingefügt]

### Beilagen

- Synopse Gegenvorschlag der BaK (inkl. Spalten mit geltendem Recht und Gegenvorschlag Regierungsrat)
- Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 an den Grossen Rat zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» (inkl. Initiativtext)
- Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEng)
- Rechtsgutachten Prof. Dr. Andreas Glaser zur Vereinbarkeit des Gegenvorschlags der BaK zur «Berner Solar-Initiative» mit der Abstimmungsfreiheit vom 6. November 2023
- Rechtsgutachten Prof. Dr. Andreas Glaser zur Gültigkeit von Art. 59 Abs. 1 KEng der «Berner Solar-Initiative» vom 15. September 2023
- Rechtsgutachten Dr. Martin Föhse, Dr. Christoph Jäger und Dr. Gregor Bachmann, Kellerhals Carrard Bern KIG, «Berner Solar-Initiative» Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative und Hinweise zur Umsetzung vom 24. Juni 2022