



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 17. August 2022
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Geschäftsnummer: 2021.WEU.3753
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz zur Reinhaltung der Luft (Lufthygienegesetz, LHG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Ausgangslage.....	2
2.1	Vollzugsaufgaben des Kantons im Bereich der Luftreinhaltung	2
2.2	Bestehendes Vollzugssystem.....	2
2.3	Motion 078-2017 «Aufhebung der doppelten Feuerungskontrolle»	3
3.	Grundzüge der Neuregelung.....	3
4.	Rechtsvergleich	4
5.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	4
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	7
7.	Finanzielle Auswirkungen	7
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	8
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	8
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8
11.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	8
12.	Antrag.....	10

1. Zusammenfassung

Mit dieser Änderung des Lufthygienegesetzes wird die überwiesene Motion 078-2017 «Aufhebung der doppelten Feuerungskontrolle» umgesetzt. Für die Umsetzung sind umfassende Änderungen des Vollzugsystems notwendig. Im Zuge dieser Änderung werden zudem Datenschutzbestimmungen aufgenommen sowie Anpassungen aufgrund von Änderungen des übergeordneten Bundesrechts vorgenommen.

2. Ausgangslage

2.1 Vollzugsaufgaben des Kantons im Bereich der Luftreinhaltung

Feuerungen zur Beheizung von Gebäuden stellen eine bedeutende Quelle von Luftschadstoffen dar. Die eidgenössische Luftreinhalte-Verordnung (LRV)¹ legt für Feuerungsanlagen daher vorsorgliche Emissionsbegrenzungen fest (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Anhang 3 LRV) und schreibt vor, dass Feuerungsanlagen i.d.R. alle zwei Jahre zu kontrollieren sind (vgl. Art. 13 Abs. 3 Bst. b LRV). Dadurch können Abweichungen von den Luftreinhalte-Vorschriften festgestellt und Massnahmen getroffen werden. Messungen ermöglichen auf diese Weise den Erhalt und die Verbesserung der Luftqualität (vgl. Bundesamt für Umwelt [BAFU], Messempfehlungen Feuerungen – Emissionsmessungen bei Feuerungen für Öl, Gas und Holz, 2. Aufl. 2018, S. 6). Den Vollzug der LRV überträgt der Bund gemäss Artikel 36 des Umweltschutzgesetzes (USG)² den Kantonen.

2.2 Bestehendes Vollzugssystem

Gemäss gültiger Fassung des Lufthygienegesetzes hat der Gesetzgeber die Kontrolle (periodische Messungen, Sanierungen, Einregulierungen usw.) von Feuerungsanlagen mit Heizöl «Extra leicht» und Gas mit einer Feuerungswärmeleistung bis zu einem Megawatt gemäss LRV (nachfolgend Feuerungsanlagen gemäss VKF³) vollständig an die Gemeinden delegiert. Die Gemeinden haben wiederum gemäss Artikel 15 VKF eine oder mehrere für die Durchführung der Feuerungskontrolle zuständige Personen (Feuerungskontrolleurin oder -kontrolleur) zu bestimmen, die den eidgenössischen Fachausweis für die Feuerungskontrolle besitzen. Auf dem Gebiet der Gemeinde kontrollieren die gewählten Feuerungskontrolleurinnen und -kontrolleure alle Feuerungsanlagen gemäss VKF nach den Vorschriften der eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung. Die Kosten für diese Kontrolle sind gemäss Artikel 14 VKF nach dem Äquivalenzprinzip gemeindeweit festzulegen. Die Feuerungsanlagen gemäss VKF werden von der Feuerungskontrolleurin oder dem -kontrolleur gemäss den LRV-Vorschriften im vorgeschriebenen Kontrollrhythmus gemessen.

In der Praxis vollzieht die Feuerungskontrolleurin oder der -kontrolleur selbständig die periodischen Messungen (inklusive Aufforderung zur Einregulierung [Justierung der Feuerungsanlage, um einen optimalen energetischen bzw. emissionsarmen Betrieb sicherzustellen]). Sobald jedoch verfahrensrechtliche Schritte wie die Vollstreckung einer Kontrolle, die Stilllegung oder die Sanierung einer Anlage notwendig sind, muss die Gemeinde als formelle Trägerin der Vollzugsaufgabe das entsprechende Verwaltungsverfahren führen. In fachlicher Hinsicht werden die Gemeinden vom Amt für Umwelt und Energie (AUE) unterstützt.

Seit dem 1. Juni 2018 sieht die LRV eine Mess- und Kontrollpflicht für Holz-Zentralheizungen mit einer Feuerungswärmeleistung bis 70 kW vor. Im LHG ist nur der Vollzug von Feuerungsanlagen mit Heizöl «Extra leicht» und Gas mit einer Feuerungswärmeleistung bis zu einem Megawatt an die Gemeinden delegiert. Das AUE hat daher die Messung der genannten Holzfeuerungen direkt via Leistungsvertrag an (konzessionierte) Feuerungskontrolleurinnen und -kontrolleure delegiert.

Im bestehenden System können die Anlagenbesitzerinnen und -besitzer weder die Feuerungskontrolleurin oder den -kontrolleur auswählen, noch alle periodischen Massnahmen (feuerpolizeiliche Reinigung, Messung und Wartung) koordinieren. Entgegen der Feststellung der Motionäre ist hingegen eine Koordi-

¹ Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1)

² Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

³ Verordnung vom 14. April 2004 über die Kontrolle der Feuerungsanlagen mit Heizöl «Extra leicht» und Gas (VKF; BSG 823.215.1)

nation in Teilbereichen (konkret die Reinigung und Messung der Anlage) durchaus möglich, da diese beiden Aufgaben in den Gemeinden vielfach von derselben Person bzw. demselben Unternehmen wahrgenommen werden.

2.3 Motion 078-2017 «Aufhebung der doppelten Feuerungskontrolle»

Die Motionäre verlangen mit der am 19. März 2018 überwiesenen Motion die Aufhebung der «doppelten Feuerungskontrolle». Sie bemängeln, dass die Feuerungsanlagen jährlich mehrfach durch unterschiedliche (Amts-)Personen kontrolliert würden und dies nicht koordinierbar sei sowie zu Mehrkosten führen würde. So würde die feuerpolizeiliche Reinigung (gemäss FFG⁴), die (umweltrechtliche) Kontrolle der Emissionsgrenzwerte und die technische Wartung von unterschiedlichen Firmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt.

Konkret sollen die Anlagebesitzerinnen und -besitzer die zuständigen Kontrollpersonen frei wählen, sowie umweltrechtliche und feuerpolizeiliche Aufgaben in Eigenregie koordinieren und in Auftrag geben können, indem das Feuerungskontrolleur-Monopol, wie es in Artikel 15 VKF festgeschrieben ist, aufgehoben wird.

Im Bereich der feuerpolizeilichen Reinigung von Feuerungsanlagen wurde das Kaminfeger-Monopol durch den Grossen Rat per 1. Januar 2021 aufgehoben. In Kombination mit dieser Teilrevision des LHG werden die Anlagebesitzerinnen und -besitzer die Möglichkeit erhalten, alle drei Aufträge – die entsprechende Konzessionierung und ein entsprechendes Geschäftsmodell vorausgesetzt – an ein einziges Unternehmen vergeben zu können.

3. Grundzüge der Neuregelung

Ausgehend vom Auftrag der Motionäre sollen die Anlagebesitzerinnen und -besitzer die Freiheit erhalten, den Zeitpunkt der Messung als auch ihr Messunternehmen selbst auszuwählen. Dies soll einerseits für die von den Motionären genannten Feuerungsanlagen VKF und andererseits auch für Holz-Zentralheizungen mit einer Feuerungswärmeleistung bis 70 kW ermöglicht werden. Die Anlagebesitzerinnen und -besitzer müssen aber auch sicherstellen, dass sie die Messungen entsprechend dem gesetzlich vorgegebenen Kontrollrhythmus veranlassen.

Da für die Durchführung der Messungen bundesrechtliche Vorgaben und verbindlich erklärte Empfehlungen bestehen, sollen nur Unternehmen die Messungen durchführen, die entweder Personal beschäftigen oder Drittpersonen beauftragen, die über den eidgenössischen Fachausweis für die Feuerungskontrolle verfügen. Mit einem Konzessionierungssystem stellt der Kanton sicher, dass die Messunternehmen über die genannten Voraussetzungen verfügen und die Messqualität sichergestellt ist.

Gemäss geltendem Recht vollziehen die Gemeinden die Kontrolle der Feuerungsanlagen gemäss VKF. Die Beibehaltung der Vollzugsdelegation an die Gemeinden hätte jedoch mehrere Nachteile: Die Gemeinden könnten, da die Messunternehmen neu durch das AUE konzessioniert werden, mangels Aufsicht nicht mehr intervenieren, wenn beispielsweise die Qualität der Messungen ungenügend ist. Die Weiterführung der Delegation würde den Harmonisierungs- und den Digitalisierungsbestrebungen in den Bereichen Öl, Gas und Holz entgegenstehen und einen Effizienzverlust im Vollzug bewirken.

Aufgrund der dargelegten Argumente ist geplant, den Vollzug der Kontrollen der genannten Feuerungsanlagen wieder dem Kanton zu übertragen. Somit hätten die Messunternehmen – neben der Anlagebesitzerin oder dem Anlagebesitzer – grundsätzlich nur den Kanton als Ansprechpartner.

⁴ Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz vom 20. Januar 1994 (FFG; BSG 871.11)

Gestützt auf die Delegationsnorm gemäss Artikel 8 LHG können Gemeinden LRV-Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Aktuell hat der Kanton der Stadt Bern umfassende LRV-Vollzugsaufgaben delegiert. Gemeinden, die den Vollzug der Feuerungskontrolle explizit wünschen und über die fachlichen und personellen Ressourcen verfügen, kann diese Aufgabe gestützt auf Artikel 8 individuell delegiert werden. Auch wenn die Anlagebesitzerinnen und -besitzer neu den Zeitpunkt der Messung (innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Turnus) und das (konzessionierte) Messunternehmen bestimmen können, wird der Kanton nicht von der Aufgabe befreit, die LRV zu vollziehen (vgl. Kapitel 2.1). Der Kanton muss daher kontrollieren, dass die Anlagebesitzerinnen und -besitzer ihre Anlagen gemäss den gesetzlichen Anforderungen kontrollieren d.h. nach vorgeschriebenem Turnus messen lassen. Unterlässt es die Anlagebesitzerin oder der Anlagebesitzer ihre bzw. seine Anlage ordnungsgemäss zu messen, so wird der Kanton entsprechende verwaltungsrechtliche Massnahmen (Aufforderung zur Messung und gegebenenfalls Vollstreckung) einleiten. Zu diesem Zweck wird die bestehende Informatiklösung «FEKO» an einen zentralen Vollzug durch den Kanton angepasst und die konzessionierten Messunternehmen angeschlossen, so dass sie mit einem grösstmöglichen Automatisierungsgrad Vollzugsprozesse (inklusive halbautomatisierter Verfügung) durchführen kann (namentlich medienbruchfreie Messungen und Kontrollen).

Für die Umsetzung der Motion muss auf Gesetzesstufe nur die Delegation des Vollzugs der Feuerungsanlagen gemäss VKF aufgehoben und ein neu zu schaffendes Einspracheverfahren geregelt werden. Die restlichen Bestimmungen (Aufhebung des Monopols, Konzessionierung) sind auf Verordnungsstufe geregelt bzw. zu regeln. Der Regierungsrat plant die Lufthygieneverordnung (LHV) total zu revidieren, die noch notwendigen Bestimmungen der VKF in die LHV zu integrieren und die VKF aufzuheben.

4. Rechtsvergleich

In der Schweiz ist der Vollzug der Feuerungskontrolle heute unterschiedlich geregelt. In 9 Kantonen sind Feuerungskontrollunternehmen in einem definierten Gebiet für die amtlichen Messungen zuständig (Monopol). In 12 Kantonen ist der Vollzug liberalisiert, so dass die Anlagebesitzerinnen und -besitzer ihre Feuerungskontrollleurin oder ihren -kontrollleur aus einer Auswahl konzessionierter Messunternehmen frei wählen können. Die Kantone der Innerschweiz wenden ein Mischmodell an. Je nach Gemeinde kommt das Monopol oder die Liberalisierung zur Anwendung.

5. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 2

Die Umweltgesetzgebung fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes (vgl. Artikel 74 BV). Die Kantone können nur in Bereichen des Umweltschutzrechts legiferieren, in denen der Bund keine eigenen gesetzlichen Regelungen getroffen hat. Beim Erlass des LHG im Jahr 1979 und der Totalrevision im Jahr 1989 bestanden noch Lücken, für die der Kanton damals ergänzende Bestimmungen erlassen konnte.

Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten 30 Jahren im Bereich der Luftreinhaltung nahezu alle Lücken geschlossen. So wurden in der LRV Grenzwerte für diverse potenziell Luftverunreinigung verursachende Tätigkeiten festgeschrieben. Für die in diesem Artikel geregelten, massgebenden Tätigkeiten im Freien hat der Bundesrat in der Zwischenzeit Bestimmungen erlassen (vgl. Artikel 26b LRV [Verbrennen ausserhalb von Anlagen], Anhang 1 Ziffer 43 LRV [Massnahmen bei Aufbereitungs-, Lagerungs-, Umschlags- und Transportvorgängen] oder Artikel 2 LRV [Definition der übermässigen Immission]).

Da das Bundesrecht gemäss Artikel 49 BV⁵ den kantonalrechtlichen Bestimmungen vorgeht und Artikel 2 in der Vollzugspraxis keine Rolle mehr spielt, kann er ersatzlos gestrichen werden.

⁵ Bundesverfassung (BV; SR 101)

Artikel 3

Ebenfalls bundesrechtlich geregelt sind die Emissionen im Bereich der Landwirtschaft (vgl. Anhang 2 Ziffer 5 LRV). Somit können die Bestimmungen in diesem Artikel, die in der Vollzugspraxis ebenfalls keine Rolle mehr spielen, ersatzlos gestrichen werden. Es wird auf die Ausführungen zu Artikel 2 verwiesen.

Artikel 4

Mit der Änderung der LRV vom 4. Juli 2007 wurden die Bestimmungen über das Verbrennen von natürlichen Wald-, Feld- und Gartenabfällen ausserhalb von Anlagen in den Artikel 26b LRV verschoben. Nebst diesem redaktionellen Nachvollzug wird klargestellt, dass – wie seit jeher bundesrechtlich vorgeschrieben – nur natürliche Wald-, Feld- und Gartenabfälle verbrannt werden dürfen. Diese Bestimmung muss gestützt auf Artikel 37 USG vom Bund genehmigt werden.

Artikel 6

Aus redaktionellen Gründen wird im Randtitel die Nummerierung gestrichen.

Artikel 10

Mit der Streichung des Buchstaben a in Absatz 1 wird die formale Zuständigkeit des Vollzugs der Feuerungsanlagen gemäss VKF wieder dem Kanton übertragen. Gemeinden, die den Vollzug der Feuerungsanlagen gemäss VKF explizit wünschen und über die fachlichen und personellen Ressourcen verfügen, kann diese Aufgabe gestützt auf Artikel 8 individuell delegiert werden. In Absatz 1 Buchstabe b werden die sich nicht mehr in Kraft befindlichen Artikel gestrichen.

Artikel 12a

Im Rahmen des LRV-Vollzugs sollen die Vollzugsbehörden die Möglichkeit erhalten, in Einzelfällen die Emissionen von Anlagen, die LRV-Grenzwerte einhalten müssen, mittels Videoaufnahmen befristet zu überwachen, da gewisse Sachverhalte mit den üblichen Messmethoden bzw. Messgeräten nicht ermittelt werden können. So können beispielsweise übermässige Rauchemissionen zu Beginn der Brennphase nur visuell geprüft werden. Da der Zeitpunkt solcher Emissionen weder plan- noch vorhersehbar ist, ist eine Kontrolle mittels Kontrollperson nicht effizient. Aus diesen Gründen soll es in Zukunft möglich sein, Anlagen im oben umschriebenen Sinn mit Video zu überwachen. Der Einsatz von Videoaufzeichnung wird auf Fälle beschränkt, in denen der Sachverhalt nicht anders ermittelt werden kann. Eine Überwachung ist immer befristet und dauert in der Regel zwei Wochen.

Auch wenn mit technischen Mitteln (Auswahl des Bildausschnitts und Verpixelung nicht relevanter Bildausschnitte bei der Aufnahme sowie nachträgliche Verpixelung) praktisch ausgeschlossen werden kann, dass Personen aufgenommen werden, gelten Videoaufnahmen generell als erhebliche Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen und bedürfen für die Bearbeitung einer expliziten gesetzlichen Grundlage. Zudem werden die Aufnahmen auch dann, wenn auf ihnen keine Personen erkennbar sind, zur Kontrolle der Emissionen bestimmbarer Personen zugeordnet und sind damit Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung. Bei einer allfälligen Verwendung in Strafverfahren fielen sie sogar in die Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten, deren Bearbeitung ebenfalls einer «klaren» gesetzlichen Grundlage bedürfte. Mit dieser Bestimmung wird diesen datenschutzrechtlichen Erfordernissen an die Rechtsgrundlage Rechnung getragen.

Gemäss kantonaler Datenschutzgesetzgebung sind Personendaten nur solange aufzubewahren, wie sie benötigt werden. Daher sind nicht benötigte Daten spätestens drei Monate nach ihrer Erstellung zu löschen. Nicht mehr benötigt werden die Daten, wenn das entsprechende Verwaltungsverfahren oder die entsprechende Abklärung abgeschlossen ist.

Artikel 12b

Die klima- und energierelevanten Daten von Anlagen, die LRV-Grenzwerte einhalten müssen, wie zum Beispiel Feuerungsanlagen zur Beheizung von Gebäuden (Anlagen, die Prozesswärme oder -kälte bereitstellen, Notstromaggregate oder auch Blockheizkraftwerke können vielen kantonalen und eidgenössischen Behörden im Energiebereich und im Vollzug des Klimaschutzes als Entscheidungsgrundlage dienen. Da Anlagedaten inklusive Standort als Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung gelten, bedarf die Bekanntgabe ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage. Auf Bundesebene wurde die Verwendung solcher Daten in gewissen Vollzugsbereichen bereits rechtlich geregelt. So sieht das vom Bundesamt für Statistik (BFS) betriebene Gebäude- und Wohnungsregister vor, für alle Gebäude die primären Heizsysteme zu erfassen (vgl. Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe l der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister [VGWR; 431.841]). Buchstabe a schafft für die Meldung an das BFS die gesetzliche Grundlage.

Für den Ersatz eines Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten sieht die in der Frühjahrssession 2022 beschlossene Änderung des Kantonalen Energiegesetzes (KEnG)⁶ ebenfalls eine Meldepflicht vor. Die Meldepflicht stellt sicher, dass die für den Vollzug des KEnG zuständige Behörde von der geplanten Massnahme Kenntnis erhält und so die Erreichung der energiepolitischen Ziele nachverfolgen und notwendige Korrekturen vornehmen kann. Weiter sind gemäss KEnG grössere Gemeinden verpflichtet, und kleinere Gemeinden berechtigt, einen kommunalen Energierichtplan zu erstellen. Es ist zu erwarten, dass in zukünftigen Gesetzen von Bund oder Kanton ähnliche oder gleichlautende Bestimmungen aufgenommen werden. Mit der offen gehaltenen Bestimmung in Buchstabe b erhält die zuständige Stelle der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) das Recht, die klima- oder energierelevanten Anlagedaten inklusive Standort an andere eidgenössische, kantonale und kommunale Vollzugorgane weiterzuleiten, wenn sie diese für ihre gesetzlichen Aufgaben im Klima- oder Energiebereich benötigen.

Die Offenlegung der Daten ist zudem im öffentlichen Interesse für den Klimaschutz, weil sie unter anderem eine wichtige Grundlage für die Planung und den Bau von gemeinschaftlichen Haustechnikanlagen und Versorgungsnetzen mit erneuerbaren Energien sind. So sollen gemäss Absatz 2 auch Dritte klima- oder energierelevante Anlagedaten inklusive Standort erhalten, wenn sie beispielsweise einen Wärmeverbund planen und in der Folge den Bedarf an erneuerbarer Energie abschätzen müssen. Ebenfalls möglich soll die Datenbekanntgabe für Informationskampagnen und Beratungen sein. Für rein kommerzielle Zwecke ohne Beitrag zum Klima- oder Energiebereich ist hingegen keine Datenbekanntgabe möglich. Ebenso ausgeschlossen ist die Bekanntgabe für politische Zwecke wie beispielsweise Kampagnen von Parteien oder Verbänden, auch wenn dies gewissen öffentlichen Interessen dienen könnte. Kein Anrecht auf Datenbekanntgabe haben auch Dritte, welche die Anlagedaten für Werbung bei Anlagebesitzerinnen und -besitzern verwenden möchten. Wie auch bei den politischen Zwecken ist nicht von Belang, dass Werbekampagnen beispielsweise der stärkeren Verbreitung von Wärmepumpen dienen und im obengenannten öffentlichen Interesse liegen könnten. Die Datenbekanntgabe in dieser Kategorie bleibt somit stark eingeschränkt. Dritte erhalten klima- oder energierelevante Anlagedaten gestützt auf diese Bestimmung nur, wenn sie die Daten im vorgängig erläuterten öffentlichen Interesse verwenden. Vorbehalten bleiben Auskunftsrechte, die sich auf übergeordnetes Recht, insbesondere Staatsvertragsrecht stützen.

Artikel 12c

Für die verwaltungsrechtlich korrekte Eröffnung der ca. 57'000 Verfügungen (vgl. Ausführungen zu Artikel 20a) benötigen die Vollzugsbehörden aktuelle Daten über die Anlagebesitzerinnen und -besitzer und gegebenenfalls Nutzniesserinnen und Nutzniesser. Bei mehreren Tausend Handänderungen pro Jahr wäre ein manueller Abgleich der Daten mit dem Grundbuch personell und finanziell ineffizient. Geplant ist darum eine Informatik-Schnittstelle zwischen dem Grundbuchinformationssystem «GRUDIS» und der

⁶ Kantoniales Energiegesetz vom 15. Mai 2011 (KEnG; BSG 741.1)

Informatiklösung «FEKO». Obwohl die WEU gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i der GRUDIS-Verordnung⁷ bereits berechtigt ist, im Abrufverfahren die obengenannten Daten des Grundbuchs abzurufen, schafft eine explizite gesetzliche Grundlage – auch in Hinblick auf das kürzlich in Kraft getretene Personendatensammlungsgesetz⁸ – Rechtssicherheit.

Artikel 20a und 21

Im Kanton Bern werden ca. 85'000 Öl-, 29'000 Gas- und 17'000 Holzfeuerungen (Stand 2021) betrieben. Das AUE muss sicherstellen, dass die Feuerungsanlagen im vorgeschriebenen Kontrollrhythmus gemessen werden und säumige Anlagebesitzerinnen und -besitzer zur Messung ihrer Anlagen verpflichtet werden können. Dazu wird das Informatiksystem so angepasst, dass die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Feuerungen VKF und den Holz-Feuerungen bis 70kW jährlich rund 54'000 Rapporte sowie rund 3'000 Sanierungsverfügungen teilautomatisiert verarbeitet werden können. Da bei einer teilautomatisierten Eröffnung der Verfügung die Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht effizient durchführbar ist, wird gemäss Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe d und 55 ff. VRPG⁹ ein kostenloses Einspracheverfahren eingeführt.

Um den Bürgerinnen und Bürgern einen einfach anzuwendenden Rechtsmittelweg anzubieten, wird das Einspracheverfahren auf alle Verwaltungsverfahren gemäss diesem Gesetz ausgedehnt. Mit dieser Regelung erhalten die Anlagebesitzerinnen und -besitzer somit neu eine niederschwellige und kostenfreie Möglichkeit, Verfügungen anzufechten. Weiter wird die WEU als Beschwerdeinstanz in personeller und finanzieller Hinsicht von einer potentiell grossen Zahl von Beschwerdeverfahren entlastet.

Zudem wird in Artikel 21 die Formulierung «schriftlich und begründet» gestrichen, da Schriftlichkeit und Begründungspflicht bereits durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vorgegeben sind und die genannte Formulierung bei der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs mit grosser Wahrscheinlichkeit angepasst werden müsste.

Artikel 22

Mit der rein redaktionellen Anpassung wird unter anderem ein nicht mehr den aktuellen Rechtssetzungsnormen entsprechender Binnenverweis beseitigt.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage steht nicht im Widerspruch zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 «Engagement 2030» und anderen wichtigen Planungen. Sie unterstützt die Digitalisierungsstrategie des Kantons Bern (Digital First).

7. Finanzielle Auswirkungen

Für die mit der Zentralisierung des Vollzugs von den Gemeinden hin zum Kanton, den geplanten Aktivitäten zur Datenbekanntgabe und dem allgemeinen Digitalisierungsauftrag aus den Regierungsrichtlinien 2019-2023 einhergehende «Vollautomatisierung» des Vollzugs, ist mit einmaligen Investitionen in der Grössenordnung von 0.5 Mio. Franken zu rechnen. Aufgrund des Ausbaus des Informatiksystems steigen die jährlichen Aufwendungen um 50'000 Franken. Die Kosten für visuelle Kontrollen gemäss Artikel 12a können im Rahmen des bestehenden Budgets gedeckt werden. Die Mittel für die Investitionen sind in der Finanz- und Investitionsplanung der WEU berücksichtigt.

⁷ Verordnung vom 18. Dezember 2002 über das Grundstückdateninformationssystem (GRUDIS-Verordnung; BSG 215.321.5)

⁸ Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG; BSG 152.05)

⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der heutige Aufwand im Zusammenhang mit der Gesamtaufsicht der Feuerungskontrolle wird in etwa gleichbleiben. Mit der Rücknahme der Delegation werden die Gemeinden (vgl. Ziffer 9 hienach) zwar entlastet, jedoch erhöht sich der personelle Aufwand aufgrund der Übernahme der Vollzugstätigkeit (namentlich der Verwaltungsverfahren) für die 85'000 Öl und 29'000 Gas-Feuerungen beim Kanton um insgesamt 5 Stellen. Mit den bisherigen kantonalen Gebühren von 16 Franken pro Feuerungskontrolle werden rund 0.9 Mio. Franken eingenommen, womit das heutige System finanziert werden kann. Die Zusatzkosten für Personal und ICT für die Zentralisierung betragen ca. 0.6 Mio. Franken pro Jahr. Gleichzeitig werden durch die Gebühren bei den Sanierungsverfahren, die bisher durch die Gemeinden erhoben wurden, ca. 0.5 – 0.6 Mio. Franken pro Jahr Mehreinnahmen generiert. Diese Mehreinnahmen entsprechen in etwa den Zusatzkosten für die Zentralisierung. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung ohne zusätzliche Gebührenerhöhung für die Anlagebesitzerinnen und -besitzer erfolgen kann und gleichzeitig für den Kanton kostenneutral ist.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden werden von ihrer Vollzugaufgabe befreit, die Feuerungskontrolle zu betreuen und Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem LRV-Vollzug zu führen, was für die einzelne Gemeinde zu einer kleinen finanziellen und personellen Entlastung führt. Gesamthaft wird die personelle Entlastung aller Gemeinden die Erhöhung der personellen Ressourcen beim Kanton aufgrund von Skaleneffekten mehr als aufwiegen.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit der Liberalisierung der Kontrollmessungen der Feuerungsanlagen gemäss VKF wird die Preisgestaltung dem Markt überlassen. Dies kann in ländlichen Gebieten des Kantons aufgrund von längeren Anfahrtswegen zu höheren Kosten für die Messung führen. Der Regierungsrat rechnet bei den Messungen mit einer Marktkonzentration beim (zu konzessionierenden) Servicegewerbe, welches die Messung in Kombination mit der Wartung kostengünstiger anbieten kann. Diese Verschiebung des Auftragsvolumens wird zu Lasten der Feuerungskontrolleurinnen und -kontrolleure gehen. Mit der Liberalisierung wird zudem der Markt für Messungen auch für ausserkantonale Unternehmen geöffnet.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Zum vorliegenden Gesetzesentwurf wurde vom 22. Dezember 2021 bis zum 25. März 2022 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt sind gut 50 Stellungnahmen eingetroffen.

Alle Parteien und eine Mehrzahl der Gemeinden und Verbände unterstützen die Liberalisierung der Feuerungskontrolle. So wird unter anderem die Wahlfreiheit der Anlagebesitzerinnen und der Anlagebesitzer in Bezug auf die Kontrollen begrüsst. Ebenso versprechen sich diverse Vernehmlassungsteilnehmende eine Effizienzsteigerung und eine bessere Qualität durch die Rücknahme des Vollzugs durch den Kanton. Während die Wirtschaftsverbände und die FDP die Freigabe der Preise begrüssen, befürchten diverse Vernehmlassungsteilnehmende eine Verteuerung der Feuerungskontrolle, u.a. aufgrund des Wegfalls einer effektiven, örtlichen Planung der Kontrollen und der damit verbundenen höheren Wegkosten.

Ablehnend gegenüber der Liberalisierung der Feuerungskontrolle sind die Städte Bern und Biel/Bienne sowie die Fachverbände (Verband bernische Feuerungskontrolleur/innen, Kantonal-bernischer Kaminfegergesellenverband sowie Kantonaler Kaminfegermeisterverband). Sie befürchten unter anderem einen

Qualitätsverlust im Vollzug und steigende Kontrollkosten. Kritisch sehen sie die Doppelrolle der Messfirmen (Wartung und Feuerungskontrolle) und befürchten Interessenskonflikte. Die Fachverbände machen – sollte an der Liberalisierung festgehalten werden – umfassende Vorschläge zur Ausgestaltung des Konzessionierungssystems und der Vollzugsbestimmungen.

Die Datenbekanntgabe der klima- und energierelevanten Anlagedaten gemäss Artikel 12b werden von SP/PS, Grünen, WWF und den Städten Biel/Bienne, Thun und Langenthal begrüsst. Für sie sind diese Daten essentiell zur Umsetzung der klimapolitischen Ziele. Die Stadt Langenthal und implizit die Stadt Thun wünschen, dass die klima- und energierelevanten Daten auch ihnen zur Verfügung gestellt werden, damit beispielsweise kommunale Energierichtpläne erstellt werden könnten. Ablehnend – in Bezug auf die Bekanntgabe an Dritte – sind SVP, FDP sowie die Wirtschaftsverbände und der Bauernverband. Für sie steht in Frage, ob hier die Verhältnismässigkeit gegeben sei und die Anlagedaten ohne die Zustimmung der Anlagebesitzerinnen und -besitzer überhaupt an Dritte bekanntgegeben werden dürften. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) gibt zu bedenken, dass die Aarhus-Konvention einen weitgehenden Auskunftsanspruch einräumt, der durch die Bestimmung in Artikel 12b unzulässigerweise beschnitten werden könnte.

Die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung in Einzelfällen gemäss Artikel 12a wird unter anderem von FDP, die Mitte, Wirtschaftsverbänden und Bauernverband kritisch bis ablehnend beurteilt. So wird die grundsätzliche Notwendigkeit sowie die Verhältnismässigkeit der Überwachung in Frage gestellt. Zustimmend zur Videoüberwachung äussert sich die SP/PS.

Die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für einen automatisierten Abgleich notwendiger Grundbuchdaten wird von einer Mehrheit stillschweigend akzeptiert. Einzig für die SVP ist der Zugriff auf die im Grundbuch vermerkten Dienstbarkeiten zu umfassend.

Das Einspracheverfahren wird von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. SP/PS und Grüne befürchten jedoch, dass es für Verzögerungen bei Sanierungsverfahren missbraucht werden könnte. Ablehnend ist der HEV, der die Einführung des Einspracheverfahrens aufgrund der geringen Anzahl der Verwaltungsverfahren für nicht notwendig hält.

Die Streichung der Spezialbestimmungen für die Landwirtschaft (Artikel 2 und 3) wird insbesondere vom Bernischen Bauernverband begrüsst. Diverse Gemeinden wünschen eine angemessene Frist für die Umsetzung und entsprechende Informationen, da sie bei der Liberalisierung selbst organisatorische Vorkehrungen zu treffen hätten.

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses und des Motionsauftrags hat der Regierungsrat beschlossen, an der Liberalisierung der Feuerungskontrolle und dem damit verbundenen Umbau des Vollzugssystems festzuhalten. Ebenso hält er an der Einführung einer gesetzlichen Grundlage für eine einzelfallbezogene und befristete Videoüberwachung fest. Er präzisiert jedoch diese Bestimmung und erläutert den Zweck der Videoüberwachung besser. Die Datenbekanntgabe von klima- und energierelevanten Anlagedaten erachtet er als wichtige Datenquelle für die Umsetzung des Klimaschutzes. Wie bereits im Vortrag erläutert, bleibt die Datenbekanntgabe an Dritte klar beschränkt auf Nutzungen, die im öffentlichen Interesse liegen. Nebst dem Nutzungsverbot für politische Zwecke wird neu auch die Nutzung zu Werbezwecken verboten. Den Bedenken des BAFU aufgrund der Aarhus-Konvention wird mit einem Vorbehalt im Vortrag Rechnung getragen. Den Anliegen der Gemeinden in Bezug auf Informationen und Inkraftsetzung trägt der Regierungsrat selbstverständlich Rechnung. Die Vorschläge der Fachverbände zur Konzessionierung und zum Vollzug nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis. Bei der Erarbeitung der Verordnung wird die vorbereitende Direktion die Fachverbände einbeziehen.

12. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die vorliegenden Änderung des Lufthygienegesetzes (LHG) zu beschliessen.