

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 149-2019  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.185

Eingereicht am: 03.06.2019

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)  
Riem (Iffwil, BDP)  
Frutiger (Oberhofen, BDP)

Weitere Unterschriften: 26

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1316/2019 vom 27. November 2019  
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



### Vorwärtsmachen mit bäuerlichen Biogas- und Holzenergieanlagen!

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zu ergreifen, um den Bau von bäuerlichen Biogas- und Holzenergieanlagen für die Strom- und Wärmeproduktion zu erleichtern:

1. Der Kanton Bern bekennt sich zur Energieerzeugung aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen und Holzenergieanlagen und vereinfacht deshalb die Bewilligungspraxis betreffend die raumplanerischen Voraussetzungen.
2. Der Anteil des Einkommens aus der Energiegewinnung ist kein Kriterium mehr für die Bewilligung von landwirtschaftlichen Biogas- und Holzanlagen, wenn mindestens 50 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion verarbeitet werden.
3. Der enge Bezug zur Landwirtschaft und damit die Bewilligungsfähigkeit der Anlage ist grundsätzlich gewährleistet, wenn mindestens 50 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion verarbeitet werden.
4. Sämtliche im Zusammenhang mit der Energieproduktion (Wärme und Strom) notwendigen Infrastrukturanlagen sowie auch notwendige Infrastrukturanlagen zur Weiterleitung an Verbraucher wie beispielsweise Bodenleitungen für Wärme und Strom in einen Weiler oder in nahegelegene Bauzonen sind zonenkonform, sofern die Anlagen mindestens 50 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff verarbeiten.

## Begründung:

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 des Bundes ist vorgesehen, dass die landwirtschaftlichen Biogas- und Holzanlagen nebst anderen erneuerbaren Energien einen Teil der wegfallenden Produktionsmengen der Atomkraftwerke ersetzen sollen und darüber hinaus künftig dank ihrer flexiblen Stromproduktionsmöglichkeit einen wesentlichen Anteil zur Netzstabilität im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energie leisten sollen.

Das grösste ungenutzte Potenzial liegt bei feuchter Biomasse bei den Hofdüngern (Mist und Gülle): Heute werden nur rund 3 Prozent des in der Schweiz anfallenden Hofdüngers energetisch genutzt. Neben der Strom- und Wärmeproduktion leisten die Biogasanlagen einen Beitrag zur Entsorgungssicherheit, bieten Landwirten neue Perspektiven und unterstützen durch die Verminderung von Methanemissionen die Bemühungen des Klimaschutzes. Ebenfalls ein grosses Potenzial liegt bei Holz (feste Biomasse), das heute in den Wäldern der Landwirte nur zum Teil genutzt und für die Energieproduktion verwendet werden könnte.

Im Rahmen der Baubewilligung von erneuerbaren Energien (Neu- oder Erweiterungsbauten) werden aber von Seite der kantonalen Bewilligungsbehörden Hürden auferlegt, die letztlich dazu führen, dass Projekte für landwirtschaftliche Biogas- und Holzanlagen ganz verhindert oder zumindest die Bewilligungsverfahren hinausgezögert werden, was letztlich den Planungsprozess unnötig verteuert.

Ein grosses Hindernis ist der deutlich zu eng interpretierte Vollzug der Raumplanungsverordnung in Bezug auf die Unterordnung auf den Standortbetrieb, die in Artikel 34a der Raumplanungsverordnung des Bundes festgelegt ist: «Die ganze Anlage muss sich dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen und einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden.»

Der Kanton Bern legt diese Verordnung extrem eng aus:

1. Einkommenskriterium: Das Einkommen aus der Biogasanlage darf gemäss bisheriger kantonomer Regelung 50 Prozent nicht übersteigen. Dieses Kriterium ist für Anlagen ohne Beteiligung anderer Landwirte oft kaum möglich.
2. Visuelle Unterordnung: Die optische Unterordnung zum Standortbetrieb ist oft ein Killerkriterium oder zumindest sind massive zusätzliche Investitionen notwendig.

Gemäss Artikel 16 Absatz 1bis RPG sind Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Die ratio legis ist klar: Biomasse soll nicht von überall weit herum herangeführt werden, sondern möglichst aus der Umgebung stammen. Dagegen ist nichts einzuwenden, und einzig mit dieser Vorgabe in Bezug auf die Zonenkonformität könnte die Branche wohl gut leben. Doch da ist halt eben noch diese Unterordnung.

Wie generell bei Gesetzen üblich, ist der Bundesrat befugt, die Einzelheiten zu regeln. Das geht aus Artikel 16 Absatz 1bis RPG sogar explizit hervor. Der Bundesrat hat von dieser Legiferierungskompetenz in der Raumplanungsverordnung (RPV) Gebrauch gemacht. Er macht dort in Artikel 34a Absatz 2 konkrete Vorgaben zur Distanz, innerhalb der die Biomasse zu stammen hat. Er führt damit die gesetzliche Vorgabe im Rahmen seiner Kompetenz aus. In Absatz 3 macht er dann aber zusätzlich noch die Vorgabe, dass sich die ganze Anlage dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen muss. Eine gesetzliche Grundlage für diese Vorgabe ist jedoch nirgends zu erkennen. Damit missbraucht der Bundesrat seine Kompetenz, legt doch die Bundes-

verfassung in Artikel 164 fest, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Wichtig sind gemäss Absatz 1 lit. c insbesondere Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Personen. Eine Unterordnung, wie sie der Bundesrat in Absatz 3 verlangt, auferlegt den Biogasanlagen (bzw. Projekteignern) zusätzliche Pflichten und kann deshalb durchaus als wichtige Bestimmung angesehen werden. Diese hat damit keine gesetzliche Grundlage und verstösst deshalb gegen Artikel 164 der Bundesverfassung. Folglich ist jegliches Bestehen auf einer irgendwie gearteten Unterordnung rechtlich nicht haltbar, und der Kanton Bern braucht sich bei seinen Verfahren auch nicht daran zu orientieren.

## **Antwort des Regierungsrates**

### Massnahme 1

In der Energiestrategie des Kantons Bern (2006) hat der Regierungsrat als Fernziel die 2'000-Watt-Gesellschaft festgelegt. In einem ersten Schritt soll der Energieverbrauch innert 30 Jahren von 6'000 Watt auf 4'000 Watt pro Person reduziert werden. Dieses Ziel will der Regierungsrat mit Energieeffizienz und erneuerbaren Energien erreichen. Mit der Energiestrategie setzt der Regierungsrat einen Akzent auf die ökologische und ökonomische Innovation im Kanton Bern. Zur Erreichung der 4'000-Watt-Gesellschaft bis 2035 enthält die Energiestrategie unter anderen das Ziel Nr. 2 «Im Kanton Bern werden prioritär inländische Energieträger genutzt» sowie das Ziel Nr. 3 «Im Kanton Bern wird der Energiebedarf zu einem wesentlichen Teil mit erneuerbaren Ressourcen gedeckt». Die Biomasse zählt zu den erneuerbaren und klimaneutralen Energiequellen. Die Förderung ihrer Nutzung gehört zu den zentralen Anliegen der schweizerischen und damit auch der bernischen Energie- und Klimapolitik.

Gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 orientiert sich der Regierungsrat sowohl beim Erfüllen der täglichen Aufgaben als auch beim Umsetzen der strategischen Ziele an der Grundmaxime der «Nachhaltigen Entwicklung». Dazu gehört auch die Förderung der erneuerbaren Energien.

Der Regierungsrat bekennt sich somit schon seit 2006 zur Energieerzeugung aus landwirtschaftlichen Biogas- und Holzenergieanlagen.

Zur Förderung der Energieerzeugung aus landwirtschaftlichen Biogas- und Holzenergieanlagen verlangen die Motionäre, dass der Kanton Bern die Bewilligungspraxis vereinfache. Die Anforderungen von Artikel 34a Absatz 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) würden zu streng ausgelegt.

Gemäss Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) können Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostieranlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Diese finden sich in Artikel 34a RPV. Die Bestimmung regelt detailliert, welche Bauten und Anlagen zulässig sind und somit als zonenkonform bewilligt werden können (Absatz 1). Die verarbeiteten Substrate müssen zu mehr als der Hälfte vom Standortbetrieb oder aus Landwirtschaftsbetrieben stammen, die sich innerhalb einer maximal vorgeschriebenen Fahrdistanz befinden (Absatz 2). Biomasse, die verarbeitet wird, soll nicht von Landwirtschaftsbetrieben über unvernünftig weite Distanzen herangeführt werden. Schliesslich wird in Absatz 3 festgelegt, dass sich die ganze Anlage dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen muss.

Für Bauten im Gebiet ausserhalb der Bauzone ist abschliessend der Bund zuständig. Das Bundesrecht bestimmt, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone als zonenkonform bewilligt werden können. Den Kantonen steht diesbezüglich keine Kompetenz zu. Es ist dem Kanton Bern daher verwehrt, die Bewilligungspraxis zu lockern oder zu vereinfachen, die bundesrechtlichen Vorgaben sind einzuhalten.

#### Massnahmen 2, 3 und 4

Die Motionäre sind der Ansicht, dass der Kanton Bern das Kriterium des «engen Bezugs zur Landwirtschaft» zu streng auslege. Sie stören sich insbesondere daran, dass für die Beurteilung der Unterordnung des Standortbetriebs gemäss Artikel 34a Absatz 3 RPV das Einkommen des Betriebes und die visuelle Unterordnung berücksichtigt werden. Massgeblich für die Zonenkonformität soll nur noch sein, dass mindestens 50 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion verarbeitet wird. Sie verlangen, Absatz 3 des Artikels 34a RPV im Kanton Bern nicht anzuwenden, die Verordnungsbestimmung verfüge über keine (genügende) Grundlage im Raumplanungsgesetz.

Der Bundesrat wurde in Artikel 16a Absatz 1bis RPG ausdrücklich ermächtigt, die Einzelheiten für die Bewilligung von Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse auf Verordnungsstufe zu regeln. Damit besteht eine explizite Gesetzesdelegation, die Bestimmungen des betreffenden Gesetzesartikels durch Detailvorschriften näher auszuführen und mithin zur verbesserten Anwendbarkeit des Gesetzes beizutragen. Ausgangspunkt sind Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung. Absatz 2 und 3 der Verordnung führen aus, was unter dem unbestimmten Gesetzesbegriff «enger Bezug zu Landwirtschaft» zu verstehen ist. Die dort verlangten Voraussetzungen und Vorgaben bezüglich der Menge der aus der Landwirtschaft stammenden Substrate und zur zulässigen Distanz der Zufuhr weiterer Biomasse sowie der Unterordnung sind durchaus geeignet, den vom Gesetz verlangten Bezug zur Landwirtschaft zu konkretisieren. Das Bundesgericht hat sodann im Urteil 1C\_437/2009 vom 16. Juni 2010 Artikel 34a RPV geprüft und angewandt. Sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung ist unbestritten, dass die Absätze 2 und 3 des Artikels 34a RPV anwendbar sind. Das Kriterium der «Unterordnung» kann daher im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nicht ausser Acht gelassen werden. Es besteht kein Raum, wie von den Motionären gefordert, Artikel 34a Absatz 3 RPV nicht anzuwenden.

Allerdings äussert sich Artikel 34a Absatz 3 RPV nicht zur Frage, ob die Unterordnung in wirtschaftlicher und / oder in räumlicher Hinsicht zu erfüllen ist. Ein vom Kanton Bern in Auftrag gegebenes Gutachten kam zum Schluss, dass sowohl eine wirtschaftliche als auch eine räumliche Unterordnung verlangt wird<sup>1</sup>. Es gelten somit folgende Bewilligungsvoraussetzungen:

- Der Anteil des Einkommens aus der Energiegewinnung muss tiefer sein als jener aus der Landwirtschaft.
- Neue Bauten und Anlagen müssen in der Regel an bestehende Bauten angrenzen.
- Hof und Vergärungsanlagen werden nach wie vor als Landwirtschaftsbetrieb wahrgenommen. Es soll nicht der Eindruck entstehen, es sei ein eigenständiger, nichtlandwirtschaftlicher Betrieb oder Betriebsteil vorhanden.

Die rechtliche Beurteilung des Gutachtens wurde in der Zwischenzeit auch in der Literatur übernommen<sup>2</sup> und vom Bundesgericht in einem italienischen Entscheid bestätigt (Urteil des Bundesgerichts 1C\_416/2011 vom 2. April 2012 E.2.4 «Perché sia adempiuto il requisito della subordi-

<sup>1</sup> VLP-ASPAN (heute EspaceSuisse) Raum & Umwelt Juli 4/2010 «Energiegewinnung aus Biomasse»

<sup>2</sup> Beispielsweise im Fachhandbuch Öffentliches Baurecht 2016 Ziff. 3.83

nazione ai sensi dell'art. 34a cpv. 3 OPT, occorre pertanto che la produzione di energia a partire dalla biomassa sia subordinata all'azienda agricola anche sotto il profilo economico .... Questa condizione non è in particolare realizzata se il reddito dell'azienda proviene principalmente dalla produzione di energia o se l'impianto appartiene ad imprese esterne che lo hanno finanziato.»).

Artikel 34a Absatz 3 RPV gilt auch für die Bewilligung von Infrastrukturanlagen für die Energieproduktion (Wärme und Strom) und Weiterleitung an Verbraucher. Es genügt nicht, alleine darauf abzustellen, dass in den Anlagen mindestens 50 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff verarbeitet wird. Aus den oben ausgeführten Gründen muss auch bei den notwendigen Infrastrukturanlagen Artikel 34a Absatz 3 RPV eingehalten sein, d.h. diese sind nur zonenkonform, wenn sich die Anlage dem Landwirtschaftsbetrieb wirtschaftlich und räumlich unterordnet.

Der Regierungsrat beantragt daher, die Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat