

Per E-Mail an: umweltschutz@bern.ch

Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie
Amt für Umweltschutz
Morgartenstrasse 2a
Postfach
3000 Bern 22

Bern, 28. Februar 2021

Vernehmlassung zum Klimareglement der Stadt Bern

Sehr geehrter Herr Direktor

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie hat am 19. November 2020 die Vernehmlassung zum Klimareglement der Stadt Bern eröffnet. Der Verband der Arbeitgeber Region Bern (VAB) wurde im Rahmen der Vernehmlassung begrüsst, wofür wir Ihnen bestens danken. Die Vernehmlassung dauert bis zum 28. Februar 2021. Innert Frist reichen wir gerne unsere folgende Stellungnahme ein.

I. Grundsätzliches

Der VAB anerkennt und begrüsst, dass im Bereich des Klimaschutzes grosser Handlungsbedarf besteht und die Stadt Bern eine Vorbildfunktion einnimmt. Angesichts der stetig zunehmenden Erderwärmung und der aktuellen Corona-Krise als eine von vielen Auswirkungen des Klimawandels sind glaubwürdige Massnahmen zum Klimaschutz auf allen Staatsebenen ein Gebot der Stunde. Wichtig ist aber die Erkenntnis, dass der Klimawandel ein globales Phänomen ist, und der Weg über internationale Vereinbarungen wie das Klimaübereinkommen von Paris zu führen hat. Lokale Massnahmen sollen und müssen zum Klimaschutz beitragen. Diese sollten sich aber an den internationalen Standards orientieren. Weitergehende Massnahmen sind zwar löblich, aber in mancher Hinsicht nicht unproblematisch. Klimaschutz muss von der Gesellschaft und der Wirtschaft mitgetragen werden. Klimaschutz erzeugt Wir-

kung global und nicht in dem vergleichsweise kleine Kommunen wie die Stadt Bern sich besonders hervortun. Und schliesslich sollte Klimaschutz auf wissenschaftlicher Evidenz basieren und frei von zeitgeistigen Moralisierungen erfolgen.

Dies vorausgesetzt sollte sich die Stadt Bern auf ihre Rolle auf regionaler und allenfalls nationaler Ebene fokussieren und nicht auf internationaler Ebene. Was der Einsatz von 0.1% der budgetierten Gesamtausgaben der Stadt Bern in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bringen soll, erschliesst sich uns nicht. Auf internationaler Ebene hat die Stadt Bern keinerlei Einfluss und sollte ihre ohnehin sehr beschränkten Mittel dort einsetzen, wo diese am meisten bewirken, also in der Stadt Bern selbst.

Das Klimareglement ist vom Ansatz geprägt, dass die Stadtbehörden Klimaschutz verordnen. Die Stadtbehörden werden zwar zur Zusammenarbeit auch mit der Wirtschaft angehalten (Art. 6). Das Klimareglement baut aber nicht auf Anreizsysteme, damit die EinwohnerInnen ihr Verhalten ändern, indem sie beispielsweise weniger Wasser vergeuden, weniger Strom konsumieren oder klimaschonend sanieren. Dem Klimareglement ist die Absicht nicht inhärent, solche Anreize zu erarbeiten oder zu unterstützen. Dabei sind Anreizsysteme die viel grösseren Multiplikatoren als behördliche Anordnungen. Insofern präsentiert sich das Klimareglement bedauerlicherweise als weniger modern als die Klimapolitik auf Stufe Kanton und Bund. Aus Sicht der Wirtschaft wäre gewünscht, dass das Klimareglement um innovative Anreizsysteme ergänzt wird, um die Wirkung von Massnahmen zu potenzieren und gleichzeitig die Stadt(verwaltung) zu entlasten.

Das Klimareglement stellt sodann den Klimaschutz über andere öffentliche Interessen. Es ist fraglich, ob eine solche Bevorzugung einer öffentlichen Interesses über andere gleichwertige Interessen verfassungskonform ist. Um unnötige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, empfehlen wir Ihnen, dies vor Erlass des Klimareglements rechtsgutachterlich klären zu lassen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eine Gesellschaft sich einen ausgebauten Klimaschutz auch leisten können muss. Damit Klimaschutzmassnahmen von der breiten Bevölkerung mitgetragen werden, müssen sie nachvollziehbar, wirtschafts- und sozialverträglich sein.

Wenn die Stadt Bern schon von einem obrigkeitlich geprägten Ansatz im Klimaschutz ausgeht, so sollte sie konsequent sein und bei sich selbst beginnen, nämlich mit der energetischen Sanierung der zahlreichen städtischen Liegenschaften und Verwaltungsgebäude, mit der Umflottung ihrer Fahrzeuge auf Elektro- oder Wasserstofffahrzeuge, etc.

II. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Grundsätze (Art. 1 KR)

Gemäss Art. 1 Abs. 3 KR verzichtet die Stadt Bern auf den Erwerb von Zertifikaten zur Kompensation von Treibhausgasemissionen. Der VAB erachtet diese Regelung als zu starr und unflexibel. Gemäss Erläuterungsbericht gilt dieser Verzicht zwar nur für das Gemeinwesen. Es erschliesst sich nicht, ob damit auch die ausgelagerten Betriebe, namentlich Energie Wasser Bern (ewb) gemeint sind. Das ewb wird aufgrund der durch die Energiezentrale Forsthaus verursachten Emissionen kaum auf den Erwerb derartiger Zertifikate verzichten können. Deshalb empfehlen wir Ihnen, die Formulierung von Art. 1 Abs. 3 KR wie folgt zu ändern: „Sie verzichtet *nach Möglichkeit* auf den Erwerb von Zertifikaten zur Kompensation von Treibhausgasemissionen“.

Gemäss Art. 1 Abs. 5 KR will die Stadt Bern Klimaschutzbestrebungen auf internationaler Ebene unterstützen. Wie oben ausgeführt, ist dies für eine im internationalen Vergleich sehr kleine Stadt der falsche Ansatz. Der Verwaltungsaufwand für solche Bemühungen steht in keinem günstigen Verhältnis zu den möglichen Massnahmen. Und die Massnahmen sind viel zu geringfügig, als dass sie eine substantielle Auswirkung auf den Klimaschutz haben könnten. Es ist Sache des Bundes, sich auf internationaler Ebene einzubringen. Deshalb empfehlen wir Ihnen, die Formulierung von Art. 1 Abs. 4 KR wie folgt zu ändern: „*Sie unterstützt Klimaschutzbestrebungen auf regionaler und nationaler Ebene, die der Umsetzung des Klimaübereinkommens von Paris dienen.*“

2. Absenkepfad (Art. 2 KR)

In Art. 2 wird ein sogenannter Absenkepfad festgelegt. Der Ansatz ist an sich begrüssenswert, aber auf Bundes- und nicht auf kommunaler Ebene. Fraglich ist, ob es sinnvoll ist, wenn jede der 339 Gemeinden im Kanton Bern einen eigenen Absenkepfad definiert. Eine Regelung des Absenkepfades bietet sich auf Bundesebene an, schon nur um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Die Problematik besteht sodann darin, diesen Absenkepfad auf kommunaler Ebene willkürfrei zu handhaben. Es muss geklärt sein, wie die Messung von Treibhausgasemissionen erfolgen

soll. Auch muss geklärt sein, wie Sie die Messung pro Kopf der Stadtbevölkerung bewerkstelligen wollen. CO₂ als weltweit emittiertes Gas findet nicht an politischen Gemeindegrenzen Halt.

3. Interessenabwägung (Art. 3 KR)

Art. 3 Abs. 1 KR sieht vor, dass bei der Umsetzung der Klimaschutzmassnahmen auf die weiteren Anliegen des Umweltschutzes und nur *soweit möglich* auf die Interessen der Gesellschaft und Wirtschaft Rücksicht zu nehmen ist.

Jedes staatliche Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen. Dieser Grundsatz ist in Art. 5 Abs. 2 BV verankert. Zusätzlich muss das berechtigte öffentliche Interesse die allenfalls entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen überwiegen. Es bedarf somit stets einer Interessenabwägung, in der sämtliche tangierten öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden.

Mit der Formulierung „*soweit möglich*“ wird der Eindruck vermittelt, dass diese Interessenabwägung in unzulässiger Weise von vornherein eingeschränkt werden soll und die Interessen der Gesellschaft und Wirtschaft nur beachtet werden sollen, soweit dies eben möglich ist, wobei offen bleibt, was dies im Einzelfall bedeutet. Eine solche Einschränkung der Interessenabwägung ist mit den rechtsstaatlichen Grundprinzipien – insbesondere auch mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz - nicht zu vereinbaren. Aus diesem Grund ist die Formulierung „*soweit möglich*“ ersatzlos aus Art. 3 Abs. 1 KR zu streichen. Wir empfehlen Ihnen somit, Art. 3 Abs. 1 KR wie folgt zu formulieren: *„Bei der Umsetzung der Klimaschutzmassnahmen ist auf die weiteren Anliegen des Umweltschutzes sowie auf die Interessen von Gesellschaft und Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.“*

Falls Sie an Ihrer Formulierung des Art. 3 Abs. 1 KR festhalten, ist Abs. 2 obsolet. Dieser Abs. 2 nimmt eine Interessenpriorisierung zugunsten der Klimaschutzmassnahmen vor, sofern die tangierten öffentlichen Interessen als gleichwertig zu beurteilen sind. Der VAB erachtet diese Formulierung als zu absolut. Es ist vielmehr weiterhin erforderlich, im Rahmen der Interessenabwägung auf besondere Umstände und Einzelfälle angemessen Rücksicht nehmen zu können, ansonsten drohen Härtefälle und auch Rechtsverletzungen. An Hand eines aktuellen Beispiels lässt sich die Problematik aufzeigen: Aufgrund der Corona-Pandemie hat der Bund klare Anweisungen zum Lüften von Schul- und Büroräumlichkeiten erlassen. Was trotzdem

der Klimaschutz Vorrang haben oder der Gesundheitsschutz von Lehrern, Schülern und Verwaltungsangestellten?

Der Wortlaut dieser Bestimmung sollte deshalb so angepasst werden, dass bei Gleichwertigkeit der tangierten öffentlichen Interessen die Klimaschutzmassnahmen *in der Regel* Vorrang haben.

Diese Regelung und die allgemeine Priorisierung eines Interessens gegenüber anderen, öffentlichen oder privaten Interessen erachtet der VAB – wie bereits in der Einleitung ausgeführt – als rechtlich heikel. Mit Art. 3 KR läuft die Stadt Bern Gefahr, gegen übergeordnetes Recht zu verstossen. Die verschiedenen von einer Sache berührten öffentlichen und privaten Interessen müssen zunächst wertneutral ermittelt, danach gewichtet und schliesslich umfassend gegeneinander abgewogen und möglichst umfassend zur Geltung gebracht werden können. Diese Methodik schränkt Art. 3 KR in unzulässiger Weise ein. Der VAB empfiehlt deshalb die Streichung dieser Bestimmung oder zumindest die Anpassung von Absatz 2 wie oben erwähnt.

5. Umsetzung Energie- und Klimastrategie (Art. 4 KR)

Das Klimareglement sieht in Art. 2 Abs. 1 einen ambitionösen Absenkpfad für die Treibhausgasemissionen auf dem Stadtgebiet vor. Konkrete Massnahmen, wie die Absenckziele erreicht werden sollen, werden nicht im KR selbst statuiert. Stattdessen verweist Art. 4 Abs. 1 KR dazu auf die Energie- und Klimastrategie des Gemeinderates. Danach soll zur Erreichung der Ziele des Artikels 2 vorab die Energie- und Klimastrategie umgesetzt werden. Absatz 3 derselben Bestimmung sieht sodann vor, dass sich die Stadt Bern zur Erreichung der Ziele der Instrumente und Massnahmen, die in der Energie- und Klimastrategie vorgesehen sind, bedient. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt offen, ob es sich dabei um einen statischen oder einen dynamischen Verweis handelt.

Im Erläuterungsbericht zum Klimareglement der Stadt Bern wird ausgeführt, dass mit Ausnahme der in Artikel 5 bis 10 geregelten ständigen Aufgaben, die in der Energie- und Klimastrategie festgelegten Massnahmen nicht im Einzelnen im Klimareglement festzuhalten seien. Mit Festschreibung jeder einzelnen Massnahme im Klimareglement würde angeblich die nötige Flexibilität verloren gehen. In Art. 9 Abs. 3 KR wird zudem festgehalten, dass der Gemeinderat die Energie- und Klimastrategie regelmässig überarbeitet und sie so an die veränderten Verhältnisse anpasst, damit die Ziele von Art. 2 KR erreicht werden können.

Der Verweis in Art. 4 KR auf die Massnahmen der Energie- und Klimastrategie ist damit offensichtlich dynamischer Natur, d.h. das KR soll eine Rechtsgrundlage auch für erst künftige, z.B. durch den Gemeinderat erlassene Massnahmen bilden. Dynamische Verweise sind nicht per se unzulässig, aber rechtlich wie auch vor allem demokratiepolitisch heikel. Die rechtliche Zulässigkeit ist an strenge Vorgaben geknüpft. Wichtige Bestimmungen – wozu die Instrumente und Massnahmen zur Erreichung des Absenkpades zu zählen sind – gehören in das Reglement selbst. Dies gilt umso mehr als mit einem dynamischen Verweis vorliegend der demokratische Prozess und die Gewaltenteilung umgangen wird. So ist für die an sich nur behördenverbindliche Energie- und Klimastrategie der Gemeinderat zuständig, für das Klimareglement hingegen der Stadtrat (und je nach konkreten Massnahmen auch das Volk). Mit dem in Art. 4 KR verankerten dynamischen Verweis auf die Strategie des Gemeinderats würde der Stadtrat die Umsetzung von Massnahmen und Instrumenten beschliessen, welche bisher noch gar nicht definiert und ihm daher gänzlich unbekannt sind. Von diesem unzulässigen, dynamischen Verweis auf die Energie- und Klimastrategie des Gemeinderates ist daher abzusehen.

6. Verminderung der grauen Emissionen (Art. 5 KR)

Die Verminderung der grauen Emissionen ist grundsätzlich zu begrüssen. Aber auch hier ist implizit eine Güterabwägung vorgesehen. Bei der Beschaffung sollte die Stadt Bern aber gleichwohl die Beschaffungsregeln einerseits und den Ansatz, wonach Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis bleiben, andererseits beachten. Es darf nicht dazu kommen, dass sich die Beschaffung in einem Mass verteuert, dass die Kosten aus dem Ruder laufen bzw. die Stadt Bern deswegen ihren finanziell ohnehin kleinen Handlungsspielraum weiter beschränkt.

7. Zusammenarbeit (Art. 6 KR)

Der VAB begrüsst den Grundsatz der Zusammenarbeit explizit und legt Wert auf die Feststellung, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen nur ZUSAMMEN mit der Wirtschaft erfolgen kann.

8. Entwicklungszusammenarbeit (Art. 7 KR)

Die Stadt Bern sollte sich auf das fokussieren, was sie direkt beeinflussen kann und das dafür richtig machen, und auch ihre Ressourcen entsprechend verwenden. Entwicklungszusammenarbeit ist zwar gut gemeint, wird aber kaum einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele von Paris leisten. Dafür sind das UVEK sowie die Deza zuständig, die auch über die entsprechenden Mittel verfügen. Dieser Artikel ist deshalb aufgrund der Nichtrelevanz sowie der bekanntermassen angespannten Finanzlage der Stadt Bern ersatzlos zu streichen. Sollte der Artikel nicht gestrichen werden, empfehlen wir Ihnen, Folgendes zu berücksichtigen:

Die budgetierten Gesamtausgaben der Stadt sind höher. Das Budget 2021 sieht einen betrieblichen Aufwand von rund CHF 1.26 Mrd. vor. Es wäre begrüßenswert, wenn Art. 7 den gleichen Begriff wie das Budget verwendet, damit keine begrifflichen Missverständnisse auftreten. Auch stellt sich die Frage, weshalb vom Budget und nicht von der effektiven Jahresrechnung 0.1% berechnet werden. Hierzu fehlen Ausführungen im Erläuterungsbericht.

9. Zuständigkeiten (Art. 11 KR)

Zuständigkeiten sind in einem Reglement zu regeln und nicht in einem Strategiepapier. Wir empfehlen Ihnen deshalb, die wesentlichen Zuständigkeiten in diesem KR zu regeln.

10. Finanzierung (Art. 12 KR)

Aufgrund der angespannten Finanzlage der Stadt Bern muss die Verwaltung allfällige Mehraufwendungen, welche aus dem KR resultieren, mit den vorhandenen Mitteln bewältigen bzw. ausgleichen. Der Klimaschutzziele sind wichtig, aber es ist nun am Gemeinderat Prioritäten zu setzen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Verband der Arbeitgeber Region Bern (VAB)



Dr. med. h.c. Uwe E. Jocham
Präsident



Dr. Christoph Zimmerli
Geschäftsführer