

Regierungsratsbeschluss

vom 8. März 2022

Nr. 2022/332

KR.Nr. A 0021/2022 (BJD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Bewilligungsfreier Ersatz von fossilen Heizungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonale Gesetzgebung so anzupassen, dass die Bewilligungshürden beim Ersatz fossiler Heizungen durch andere Energieträger beseitigt werden, der Spielraum durch übergeordnetes Recht ist auszuschöpfen. Insbesondere ist die Baubewilligungspflicht bei der Installation von Wärmepumpenanlagen ohne Tiefenbohrung beim Heizungsersatz zu beseitigen, analog dem Meldeverfahren bei der Erstellung von Photovoltaikanlagen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Im Jahr 2021 wurden im Kanton Solothurn rund 1'000 Ölheizungen ausser Betrieb genommen und grösstenteils durch Wärmepumpen ersetzt. Das entspricht fast 4% aller betriebenen Ölheizungen allein in einem Jahr. Ein grosser Teil, vermutlich die meisten Wärmepumpen, werden mit einer Aussenanlage erstellt. Dabei ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, in welchem die Bewilligungsbehörde regelmässig eine Beurteilung der Lärmimmissionen beim kantonalen Amt für Umwelt einholt, zumal es sich um neue ortsfeste Anlagen handelt, welche die Planungswerte nach der Lärmschutz-Verordnung (LSV) einzuhalten haben.

Im Unterschied zu dieser Baubewilligungspflicht besteht seit 2014 bei der Erstellung von Photovoltaikanlagen in der Regel keine Bewilligungspflicht mehr, sondern lediglich eine Meldepflicht an die kommunale Baubehörde.

Die Förderung des Ersatzes von fossilen Heizungsanlagen durch elektrisch betriebene Wärmepumpen entspricht offenbar einem Bedürfnis der Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen, wie auch dem regierungsrätlichen Energiekonzept 2014 (Schwerpunkt 1 und 3 sowie Massnahmen im Gebäudebereich) und den Anliegen der Verfechter einer Energiewende. Es kann nur folgerichtig sein, wenn die Hürden für den Ersatz fossiler Heizungen durch Systeme mit erneuerbaren Energieträgern, namentlich durch Wärmepumpen, so weit wie möglich und unter Ausschöpfung des bundesrechtlichen Spielraums beseitigt werden. Es bietet sich die Einrichtung eines Meldeverfahrens analog dem bewährten bei Photovoltaikanlagen an. Die Einhaltung der Planungswerte nach Umweltschutzgesetzgebung und damit die Interessen der Nachbarschaft zu einer Anlage können auch in einem solchen Meldeverfahren geprüft werden. In klaren Fällen, also wo die Zonenkonformität gegeben ist und die Grenzwerte eingehalten werden, erübrigt sich ein aufwändiges Bewilligungsverfahren. Wird das Verfahren vereinfacht, sind als Nebepunkt auch die Gebühren zu senken.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

Grundlage und Grundsatz der Baubewilligungspflicht finden sich im Bundesrecht, namentlich in Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Diese Norm bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung - einer Baubewilligung - errichtet oder geändert werden dürfen. Diese eidgenössische Bestimmung ist unmittelbar und ohne kantonales Recht anwendbar. Sie gilt als Mindestvorschrift. Die Kantone können Vorhaben, die von Bundesrechts wegen baubewilligungspflichtig sind, nicht für bewilligungsfrei erklären. Umgekehrt steht es den Kantonen jedoch frei, über die Vorgaben von Art. 22 Abs. 1 RPG hinauszugehen und auch Vorhaben, die bundesrechtlich nicht bewilligungspflichtig sind, der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Die von der Auftraggeberin angesprochene Meldepflicht ist in Art. 18a RPG geregelt. Demnach bedürfen in Bau- und in Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Art. 18a RPG durchbricht somit die Regelung von Art. 22 Abs. 1 RPG, nimmt eigentlich baubewilligungspflichtige Vorhaben von der «Pflicht» aus und unterstellt sie einem Meldeverfahren. Dies ist ohne Weiteres zulässig, zumal die Meldepflicht für Solaranlagen - gleich wie die Bewilligungspflicht für Bauten und Anlagen - auf Bundesebene normiert ist.

Hingegen wäre es bundesrechtswidrig und somit unzulässig, für baubewilligungspflichtige Vorhaben gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG auf kantonaler Ebene ein Meldeverfahren - analog zu Art. 18a RPG - vorzusehen und diese somit der Bewilligungspflicht zu entziehen. Besteht eine bundesrechtliche Baubewilligungspflicht, so kann diese nicht mit kantonalen Vorschriften «ausgehobelt» werden. Mithin wäre die Einführung eines Meldeverfahrens oder sogar die Normierung der Baubewilligungsfreiheit für Wärmepumpenanlagen auf kantonaler Ebene nur dann möglich, wenn eine solche Anlage bereits kraft Bundesrechts nicht baubewilligungspflichtig wäre. Dem ist jedoch nicht so. Das Bundesgericht hat in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten, dass die als Aussenanlagen errichteten Luft/Wasser-Wärmepumpen aufgrund ihrer Lärmemissionen die Nutzungsordnung berühren, folge dessen ein Interesse an einer vorgängigen Kontrolle besteht und deshalb der Bewilligungspflicht nach Art. 22 Abs. 1 RPG unterstehen (Urteil des Bundesgerichts 1C_389/2019 vom 27. Januar 2021 E. 3.3.). Es besteht für eine kantonale Privilegierung im Sinne des Auftragstextes somit kraft Bundesrecht kein Raum.

Ob die im Gebäudeinnern aufgestellten Luft/Wasser-Wärmepumpen und Splittergeräte bundesrechtlich der Baubewilligungspflicht unterstehen, hat das Bundesgericht explizit offengelassen. Angesichts der dadurch entstandenen Rechtsunsicherheit, des Umstands, dass der Grossteil der Wärmepumpen im Aussenraum erstellt wird, sowie des generellen Interesses an einer baurechtlichen Überprüfung (siehe sogleich), ist es nicht angezeigt, für innen aufgestellte Geräte und Splittergeräte eine Spezialregelung zu normieren.

Abschliessend ist auf Zweierlei hinzuweisen:

Zum einen ermöglicht die Baubewilligungspflicht, wie bereits im Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2020/1887 vom 22. Dezember 2020 dargelegt, den Behörden eine vorgängige Kontrolle von Bauvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen bau-, planungs- und umweltrechtlichen Vorschriften. Der Bauherrschaft verschafft diese vorgängige Kontrolle Rechtssicherheit. Baut sie bewilligungskonform, ist sie gegen eventuelle nachträglichen Streitigkeiten - sei es mit der Baubehörde selbst oder Nachbarn - gewappnet. Denn: Auch bei einer allfälligen Befreiung bestimmter Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht oder bei Einführung der Meldepflicht müssen diese die anwendbaren Vorschriften stets einhalten.

Zum anderen sind Wärmepumpen bereits heute verfahrensrechtlich privilegiert, wobei auf § 8 Abs. 2 der kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) verwiesen werden kann: «Die Publikation ist nicht erforderlich bei Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, die keine erheblichen öffentlichen und nachbarlichen Interessen berühren, insbesondere bei Solaranlagen und Wärmepumpen sowie Fassadenisolationen bei bestehenden Gebäuden gemäss § 56^{bis}. In solchen Fällen ist das Bauvorhaben betroffenen Nachbarn auf andere Weise zur Kenntnis zu bringen.»

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs)
Amt für Umwelt
Amt für Raumplanung
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat