



Sitzung vom: 7. Februar 2023  
Beschluss Nr.: 264

**Motion betreffend Vereinfachung der Bewilligungsverfahren für die energetische Sanierungen von Gebäudehüllen, den Ersatz von Heizungen sowie für die Installation von dezentralen Stromerzeugungsanlagen;  
Beantwortung.**

**Der Regierungsrat beantwortet**

die Motion betreffend Vereinfachung der Bewilligungsverfahren für die energetische Sanierungen von Gebäudehüllen, den Ersatz von Heizungen sowie für die Installation von dezentralen Stromerzeugungsanlagen (52.22.09), die Kantonsrat Stefan Flück, Kerns, und Kantonrat Reto Wallimann, Alpnach sowie 41 Mitunterzeichnende am 1. Dezember 2022 eingereicht haben, wie folgt:

**1. Anliegen der Motionäre**

**1.1 Auftrag**

Die Motionäre verlangen vom Regierungsrat, die Bewilligungsverfahren für energetische Sanierungen der Gebäudehülle und/oder den Ersatz von Heizungen, sowie für die Installation von Photovoltaikanlagen und weiteren dezentralen Stromerzeugungsanlagen in Wohn-, Gewerbe- und Industriegebäuden zu vereinfachen.

**1.2 Begründung**

Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass die heute geltenden Baubewilligungsverfahren für energetische Sanierungen kompliziert seien und bei den für die Bearbeitung zuständigen Stellen in den Gemeinden und im Kanton viele personelle Ressourcen binden.

Um die ambitionierten Zielsetzungen des Energie- und Klimakonzepts 2035 in Bezug auf Photovoltaikanlagen umzusetzen, sei von einer massiven Erhöhung der Anzahl Gesuche auszugehen. Für bewilligungspflichtige Solaranlagen an Fassaden und Balkonen müsse ein einfacheres Bewilligungsverfahren geschaffen werden, das auf zu einengende Vorgaben betreffend Grösse, Montageort und Gestaltung verzichte. Bei der Überarbeitung der geltenden Verfahrensvorschriften sei auch zu beachten, dass neuartige dezentrale Stromerzeugungsanlagen ohne aufwendige Bewilligungsverfahren errichtet werden können.

Auch für die Installation einer Wärmepumpe sei ein schlankeres Verfahren festzulegen, wobei die Gemeinden aber weiterhin die Möglichkeit erhalten sollen, Auflagen festzulegen (insbesondere Grenzabstände, Schallemissionen). Schliesslich sei auch für energetische Sanierungen der Gebäudehülle das Verfahren zu vereinfachen. Der Energienachweis solle nicht durch zwei verschiedene, sondern nur durch einen Spezialisten geprüft werden.

## 2. Grundlagen

### 2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen ist in der Schweiz gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspflicht gilt auch für Bauten und Anlagen, die an bereits bestehende Gebäude angebaut bzw. angebracht werden. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ist das Bauvorhaben gemäss den geltenden Bundesvorgaben koordiniert durch sämtliche zuständige Stellen, inhaltlich auf seine Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht zu prüfen. Betroffene Dritte (z.B. Nachbarn, Umweltorganisationen) müssen die Gelegenheit erhalten, sich im Verfahren einzubringen, um ihre Rechte wahren zu können (Publikation mit Einsprachemöglichkeit oder schriftliches Einverständnis betroffene Dritte). Das Prüfergebnis ist in einem Baubewilligungsentscheid festzuhalten, der mit einem Rechtsmittel versehen ist.

Der Bundesgesetzgeber kann gewisse Bautätigkeiten von der Baubewilligungspflicht nach Art. 22 Abs. 1 RPG ausnehmen. Weiter kann er die Kantone ermächtigen, auf ihrer Stufe Regelungen zu treffen (z.B. Verfahrensvorschriften, ergänzende materielle Vorgaben). Für Bautätigkeiten, die Bundesinteressen berühren (z.B. Lärmschutz, Grundwasser), kann der Bund in Spezialgesetzgebungen besondere Prüfungspflichten und Spezialbewilligungen festlegen und den Vollzug den Kantonen übertragen.

Zuständig für die Erteilung einer Baubewilligung sind gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. b des Baugesetzes (BauG; GDB 710.1) die Einwohnergemeinden. Soweit der Bund in Spezialgesetzgebungen eine Prüfungspflicht oder eine Spezialbewilligung vorsieht und dem Kanton den Vollzug zugewiesen hat, sind die zuständigen kantonalen Fachstellen beizuziehen. Sie haben die Prüfung vorzunehmen und verfassen die nötigen Stellungnahmen oder Spezialbewilligungen samt Auflagen. Bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone braucht es immer eine Verfügung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG).

Bei der Auslotung von Möglichkeiten zur Vereinfachung von Verfahren oder inhaltlichen Anforderungen ist der Spielraum innerhalb dieser Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

### 2.2 Solaranlagen

Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 18a Abs. 1 RPG festgelegt, dass auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen keiner Baubewilligung bedürfen. Für diese Anlagen reicht eine Meldung an die zuständigen Behörden. Das kantonale Recht hat die Frist sowie die Pläne, die der Meldung beizulegen sind, festzulegen (Art. 32a Abs. 3 Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]). Der Bund räumt den Kantonen im Weiteren die Möglichkeit ein, zusätzlich kantonale Gestaltungsvorschriften zu erlassen (Art. 32a Abs. 2 RPV). Die Kantone können zudem bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können. Weiter können die Kantone in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Art. 18a Abs. 2 RPG).

Die entsprechenden kantonalen Gestaltungsvorgaben und die Verfahrensabläufe zu Solaranlagen sind in den Ausführungsbestimmungen über die Solaranlagen (AB Solar; GDB 710.113) festgelegt. Sie wurden im Verlauf des Jahres 2022 überarbeitet und vom Regierungsrat am 22. November 2022 erlassen und auf den 1. Dezember 2022 (d.h. am gleichen Datum wie die Einreichung der vorliegenden Motion) in Kraft gesetzt. Mit der Überarbeitung der AB Solar wurden unter anderem Einpassungsvorgaben auf Schrägdächern vereinfacht und die bestehende Regelung für Flachdächer präzisiert. Neu gelten auch kostengünstige und aufgeständerte Anlagen als gut angepasst. Zudem können gestützt auf der neuen Bundesbestimmungen in Art. 32c RPV (Regelung für standortgebundene Solaranlagen ausserhalb der Bauzone) Photovoltaik-Anlagen ausserhalb von Gebäuden deutlich einfacher bewilligt werden.

Die Meldung bewilligungsfreier Anlagen erfolgt in der Praxis mit einem Meldeformular. Bei den Bewilligungsverfahren und in der Zusammenarbeit zwischen den Fach- und Bewilligungsbehörden wurden in den letzten Jahren laufend Verbesserungen und Effizienzsteigerungen evaluiert und umgesetzt. Fallweise sind Rücksprachen zwischen Behörden, Bauherrschaft und Planern erforderlich, die zu Anpassungen oder zur Nachreichung von Plänen und Unterlagen führen und entsprechend Zeit in Anspruch nehmen. Die gestalterischen Vorgaben gemäss Anhang 1 der AB Solar (u.a. kompakt und flach auf dem Dach angeordnet, auf Schrägdächern in vollschwarzer Farbe oder angepasst an die Dachfarbe) haben in der Praxis bisher zu guten Lösungen und zu keinen nennenswerten Problemen geführt. Thermische Solaranlagen werden sehr selten erstellt. Seit Dezember 2022 steht interessierten Bauherrschaften zudem ein Merkblatt zur Verfügung.

Aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben nach Art. 22 RPG können weitere Solaranlagen nicht ohne weiteres der Baubewilligungspflicht entzogen werden. Die einzige, aktuell im Kanton noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeit wird vom Bundesgesetzgeber für weitere Solaranlagen in bestimmten, ästhetisch wenig empfindlichen Typen von Bauzonen eingeräumt (Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG). Darunter könnten beispielsweise Fassadenanlagen in reinen Arbeitsgebieten verstanden werden. Hier werden an die Gestaltung von Bauten und Anlagen generell weniger hohe Anforderungen gestellt. Bei der Erarbeitung der neuen Ausführungsbestimmungen über die Solaranlagen wurde bei Fassadenanlagen auf eine Befreiung von der Baubewilligungspflicht verzichtet. An Fassaden ist die Gestaltung deutlich anspruchsvoller und die Auswirkungen auf die äussere Erscheinung sind deutlich grösser als bei Dachanlagen. Für diese Anlagen ist deshalb eine Baubewilligung erforderlich, damit sie von Behörden und Nachbarschaft vor der Realisierung überprüft werden können.

### 2.3 Heizungersatz

Der Einbau von Holzheizungen und der Anschluss an ein Fernwärmenetz (ohne Erstellung zusätzlicher Leitungen) werden nicht von der Baubewilligungspflicht im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG erfasst und sind entsprechend ohne Baugesuch möglich. Eine Bauanzeige wird von den Gemeinden eingefordert, um den allfälligen Ausbau eines bestehenden Öltanks zu registrieren. Für die Erstellung einer Wärmepumpe kombiniert mit einer Erdsonde und für die Nutzung des Grundwassers für Heizzwecke ist eine spezialrechtliche Bewilligung des Kantons erforderlich. Das sieht das Gewässerschutzgesetz des Bundes (GSchG; SR 814.20) in Art. 19 Abs. 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 Bst. f der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) vor. Im Kanton werden Gesuche für Erdsonden, Erdregister und Energiepfähle bewilligt, sofern sie nicht in Schutzgebieten liegen oder andere wichtige öffentliche Interessen tangieren (Art. 2 Ausführungsbestimmungen über die Wärmenutzung aus dem Untergrund; GDB 750.211). Gesuchstellende und Planer orientieren sich dafür an der Wärmenutzungskarte im Geoinformationssystem (GIS), das die Eignungsgebiete ausweist.

Für den Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe ist immer ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen. So kann die vom Bund den Kantonen zum Vollzug übertragene Einhaltung der Vorgaben der Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) geprüft werden. Die Gemeinden haben die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte im Baubewilligungsverfahren zu prüfen (Art. 18 Bst. a Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz [VV USG; GDB 780.11]). Mit dem Baubewilligungsverfahren wird zudem sichergestellt, dass betroffene Dritte (z.B. Nachbarn, Umweltorganisationen) die Gelegenheit erhalten, sich im Verfahren einzubringen, um ihre Rechte wahren zu können (Publikation mit Einsprachemöglichkeit oder schriftliches Einverständnis betroffene Dritte).

## 2.4 Gebäudesanierung

Die Kantone sind zuständig für die Energievorschriften im Gebäudebereich. Mit den Ausführungsbestimmungen über die Energieverwendung im Gebäudebereich (GDB 710.112) hat der Regierungsrat entsprechende Bestimmungen erlassen und damit die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE14) umgesetzt. Die MuKE14 sehen vor, dass für jede energierelevante Massnahme ein Energienachweis einzureichen ist. Mit diesem Nachweis bestätigen Architekten und Planer gegenüber den Gemeinden, dass die energierelevanten Vorschriften von Bund und Kantonen eingehalten werden. Dies erfolgt jeweils vor Baubeginn (Projektkontrolle) und nach Bauabschluss (Ausführungskontrolle) mit Hilfe von schweizweit einheitlichen Formularen. Die Gemeinden lassen die eingereichten Energienachweise jeweils durch eine spezialisierte Fachperson extern überprüfen. Auf diese Überprüfung kann aufgrund des notwendigen, spezialisierten Know-hows nicht verzichtet werden.

Einige Kantone (Aargau, Glarus, St. Gallen, Schwyz und Zürich) kennen eine private Kontrolle der Einhaltung der Energievorschriften. Hier haben private Energiefachleute die Befugnis, die erstellten Energienachweise selbst freizugeben. Diese Freigabe kann jedoch nur durch spezialisierte Planungsbüros erteilt werden. Bei einer Umstellung auf dieses System bräuchten viele Architektur- und Planungsbüros externe Partner und könnten nicht mehr selbst die Formulare zur Prüfung einreichen – vergleichbar mit der von den Motionären erwähnten Situation bei den Bauingenieuren. In der aktuellen Ausgangslage müssten zunächst genügend private Büros zur Erstellung der Ausweise befähigt werden. Der Regierungsrat erachtet deshalb die Vor- und Nachteile der beiden Systeme insgesamt als vergleichbar und sieht entsprechend keinen Bedarf für eine Umstellung.

Einzelne Gemeinden stellen bereits heute bei kleinen energetischen Sanierungen innerhalb der Bauzone, bei denen keine besonderen öffentlichen Interessen betroffen sind, geringere Ansprüche an die einzureichenden Unterlagen. Für die energetische Sanierung einer einzelnen Fassade oder eines Flachdachs mit derselben Materialisierung und Farbe wird beispielsweise nur eine Bauanzeige mit Fotodokumentation und ein Energienachweis eingefordert.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist bestrebt, die Ziele und Vorgaben des Energie- und Klimakonzepts 2035 zügig umzusetzen. Einzelne Massnahmen befinden sich bereits in Umsetzung. Zudem wird er seine Prioritäten in einem Umsetzungsprogramm in den kommenden Monaten festlegen.

Der Regierungsrat ortet bei den aktuellen Bestimmungen zu den Baubewilligungsverfahren in Bezug auf energetische Massnahmen in einzelnen Bereichen Handlungsspielräume und Handlungsbedarf. Vereinfachungen bei der Bewilligung von Solaranlagen hat der Regierungsrat per 1. Dezember 2022 bereits in Kraft gesetzt, d.h. gleichzeitig mit dem Datum der Einreichung der Motion. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben zur Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen kann in vielen Fällen nicht ohne weiteres auf die Erteilung einer Baubewilligung oder die Überprüfung der energetischen Vorschriften verzichtet werden.

Handlungsmöglichkeit sieht der Regierungsrat bei der Erstellung von PV-Anlagen an Fassaden und Balkonen in reinen Arbeitsgebieten. Er ist bereit, die bewilligungsfreie Erstellung von Fassadenanlagen in Industrie- und Gewerbebezonen ohne Baubewilligungsverfahren zu überprüfen. Dazu wären die Ausführungsbestimmungen über die Solaranlagen anzupassen. Beim Heizungsersatz besteht aktuell kaum Handlungsspielraum. Bei Gebäudesanierungen begrüsst der Regierungsrat eine pragmatische Handhabung der Unterlagen durch die Gemeinden, solange die Überprüfung der energetischen Vorschriften sichergestellt werden kann. Das Thema soll an der vier Mal jährlich stattfindenden Bauämter Sitzung aufgegriffen werden.

Bezüglich der vereinfachten Realisierung von energetischen baulichen Massnahmen ausserhalb der Bauzone kann sich der Regierungsrat gemeinsam mit den übrigen Kantonen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Gebäudebereich einbringen.

Keinen Einfluss hat der Regierungsrat auf die Verfügbarkeit und Lieferfristen der benötigten Elemente für Photovoltaikanlagen, Wärmepumpen und energetische Sanierungen sowie insbesondere auf die Verfügbarkeit der dafür notwendigen Fachkräfte. In seiner Beurteilung liegen hier auch mittel- bis langfristig bedeutende Herausforderungen für eine rasche Umsetzung des Energie- und Klimakonzeptes 2035 vor.

#### 4. Fazit

Der Regierungsrat ist bereit, im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben weitere Vereinfachungen der Verfahren dort an die Hand zu nehmen, wo Spielraum besteht. Bezüglich der vereinfachten Realisierung von energetischen baulichen Massnahmen ausserhalb der Bauzone ist der Regierungsrat bereit, sich beim Bund einzusetzen. Er sieht vor, dies gemeinsam mit den übrigen Kantonen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Gebäudebereich zu tun.

#### Antrag:

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion zu überweisen.

Protokollauszug samt Motionstext an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Landwirtschaft und Umwelt
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Amt für Raumentwicklung und Energie
- Hochbauamt

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Versand: 8. Februar 2023