

Bericht der Umweltschutz- und Energiekommission an den Landrat

betreffend Meldepflicht für Dachfenster als Teil einer Solaranlage

2019/153

vom 2. Februar 2021

1. Ausgangslage

Am 14. Februar 2019 reichte Simon Oberbeck das Postulat 2019/153 «Meldepflicht für Dachfenster als Teil einer Solaranlage» ein, welches vom Landrat am 12. September 2019 überwiesen wurde. Der Regierungsrat wird darin aufgefordert, zu prüfen und zu berichten, ob der Einbau von Dachfenstern, wenn sie Teil einer Solaranlage sind, analog Art. 18a Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) als meldepflichtig gelten können. Das Postulat schlägt vor, diejenigen Dachflächenfenster von der formellen Bewilligungspflicht auszunehmen, die gemeinsam mit einer Solaranlage in die Dachfläche eingebaut werden sollen. Bei dieser Betrachtungsweise wird vor allem von der äusserlich sichtbaren Wirkung der Dachfläche ausgegangen. Sie ist durchaus vergleichbar mit derjenigen von Solarpanels. Dieser Standpunkt deckt aber nicht alle relevanten Aspekte ab. Der Mehrnutzen von Dachflächenfenstern ergibt sich eben gerade aus dem Umstand, dass mit der verbesserten Belichtung die Dachgeschossflächen einer besseren Wohnnutzung zugeführt werden können. Dies erwähnt der Postulant richtigerweise. Diese positive Wirkung auf die Nutzbarmachung von Dachgeschossflächen erreicht man aber auch mit Dachflächenfenstern, die nicht im Zusammenhang mit Solaranlagen erstellt werden. Aus diesem Grund hat sich der Regierungsrat dazu entschieden, zu prüfen, ob alle Dachflächenfenster – ungeachtet dessen, ob sie nun gemeinsam mit einer Solaranlage erstellt werden oder nicht – einem vereinfachten Bewilligungsverfahren oder Meldeverfahren zu unterstellen.

Der Regierungsrat kommt bei seiner Überprüfung zum Schluss, dass die Einführung einer blossen Meldepflicht für Dachfenster ohne weitere Prüfung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Die Einführung einer Bewilligungsfreiheit oder Meldepflicht wäre heikel, weil gemäss Regierungsrat beim Bau von Dachfenstern nebst den ästhetischen Faktoren viele andere Aspekte eine entscheidende Rolle spielen:

- Einhaltung der Zonenreglemente der Gemeinden: Der Bau von Dachfenstern und die damit ermöglichte Wohnnutzung der Dachgeschosse sind je nach Zonenreglement der Gemeinden limitiert. Das bedeutet, dass die ermöglichte Nutzung des Dachgeschosses zu Wohnzwecken mit Hilfe von Dachfenstern die maximale Nutzungsziffer oder Ausnutzungsziffer des jeweiligen kommunalen Zonenreglements nicht überschreiten darf. Zudem gibt es viele kommunale Zonenreglemente, welche die Gestaltung und Grösse von Dachflächenfenstern explizit vorschreiben. Um die Einhaltung dieser Zonenvorschriften zu prüfen, ist eine Überprüfung des Bauvorhabens durch die Gemeinde und in Kernzonen durch die kantonale Ortsbildpflege notwendig. Soll dies durch ein einfaches Meldeverfahren geschehen, müsste letzteres bei der Gemeinde angesiedelt werden.
- Einschränkung aufgrund von wohnhygienisch, bausicherheits- und brandschutztechnisch relevanten Vorschriften: Die Dachfenster sollen die Belichtung des Dachstocks fördern, um diesen besser bewohnbar zu machen. Dabei müssen jedoch zahlreiche baupolizeiliche Vorschriften betreffend Sicherheit, Gesundheitsschutz und Umweltschutz beachtet werden. Alle diese Aspekte könnten nicht geprüft werden, wenn man Dachflächenfenster völlig be-

willigungsfrei macht. Auch die energetische Sanierung hätte man mit einer kompletten Freigabe nicht mehr in der Hand.

- Übertrag der Bewilligung an die Gemeinden: Im Sinne der Kantonsverfassung, welche unter § 47 a vorschreibt, dass die Gemeindeautonomie gestärkt werden soll, wäre es eine Möglichkeit, das Bewilligungsverfahren für Dachflächenfenster auf die Gemeinden zu übertragen. Da aber auch bei denjenigen Bewilligungsverfahren, welche die Gemeinden in eigener Kompetenz abwickeln, sämtliche übrigen Bauvorschriften geprüft und eingehalten werden müssen, wären trotzdem die kantonalen Fachstellen wie zum Beispiel das Brandschutzinspektorat, die Fachstelle Lärmschutz oder – in Kernzonen – die Ortsbildpflege zur fachlichen Beurteilung beizuziehen.
- Umgang mit Dachflächenfenstern als Teil eines grösseren Bauvorhabens: Weiter ist auch zu untersuchen, wie mit Bauvorhaben im ordentlichen Baubewilligungsverfahren umgegangen werden soll, bei denen der Einbau von Dachflächenfenstern nur einen Teil des gesamten Bauvorhabens darstellt. Hier sieht der Regierungsrat keine Erleichterung oder Beschleunigung, wenn man die Dachflächenfenster von der Bewilligungspflicht ausnimmt und/oder die Bewilligungskompetenz splittet und auf die Gemeinden überträgt.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Umweltschutz- und Energiekommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 7. Dezember 2020 und 18. Januar 2021 beraten. Begleitet wurden die Beratungen von Regierungsrat Isaac Reber, Vorsteher der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) und von Katja Jutzi, Generalsekretärin BUD. Für Fragen stand an beiden Sitzungen Andreas Weis, Bauinspektor BIT, zur Verfügung.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Abschreibung des Postulats war in der Kommission praktisch unbestritten. Das Anliegen wurde eingehend geprüft, und die Kommission legte einen zusätzlichen vertieften Prüfungsauftrag vor, der von der Verwaltung ausführlich und in zufriedenstellender Weise erläutert wurde.

In der Erstberatung nahm die Kommission die von der Verwaltung vorgestellten beiden möglichen Varianten zur Verfahrensvereinfachung zur Kenntnis. Beide Varianten bedürften einer Änderung der Verordnung ([RBV](#)) zum Raumplanungs- und Baugesetz ([RBG](#)). Einerseits könnte die Bewilligungspflicht für Dachflächenfenster auf die Gemeindeebene verschoben werden. Andererseits wäre ein ähnliches Verfahren wie bei den Solaranlagen denkbar (siehe § 104 b RBG), indem Dachflächenfenster generell nur meldepflichtig und somit bewilligungsfrei wären. Dies würde zusätzlich zur RBV-Anpassung entsprechende Änderungen im RBG notwendig machen.

Auf entsprechende Nachfrage aus der Kommission hin wurde von der Verwaltung erklärt, man habe eine dritte Variante geprüft, diese aber in der Landratsvorlage nicht erwähnt, weil damit die zonenrechtlichen Bestimmungen der Gemeinden betreffend Solaranlagen und / oder Gestaltung ausser Kraft gesetzt werden müssten. Dies wäre der Fall, wenn im Sinne der beantragten Vereinfachung auf kantonaler Ebene die Meldepflicht für Dachfenster als Teil einer Solaranlage eingeführt würde. Unter rein ästhetischen Gesichtspunkten bestehe äusserlich zwischen Solaranlagen und Dachflächenfenstern kein grosser Unterschied, so die Verwaltung. In der Landratsvorlage wurde aber darauf hingewiesen, dass beim Ausbau von Dachgeschossen zu Wohnflächen auch wohngygienisch, bausicherheits- und brandschutztechnisch relevante Vorschriften zu beachten sind – und nicht nur das äussere Erscheinungsbild. Grundsätzlich gab die Verwaltung zu beden-

ken, dass mit der Einführung einer reinen Meldepflicht für Dachfenster, die gleichzeitig mit einer Solaranlage eingebaut werden, die Zonenreglemente der Gemeinden vom Kanton übersteuert würden. Auch wäre es eine Ungleichbehandlung, wenn beim Einbau von reinen Dachflächenfenstern – ohne Solaranlage – sämtliche Ausnützungs-, Sicherheits- und Hygienevorschriften beachtet werden müssten, nicht aber wenn diese zusammen mit einer Solaranlage gebaut würden. Die Verwaltung kann sich vorstellen, im Rahmen der Revision der Verordnung zum RBG gemeinsam mit den Gemeinden eine Lösung im Sinne der vorgestellten Variante 2 zu finden.

Die Frage eines Kommissionsmitglieds, ob grundsätzlich davon ausgegangen werde, dass beim Einbau eines Dachfensters auch die Nutzung erhöht werde, wurde von der Verwaltung bejaht. Dies lege im Übrigen auch das Postulat nahe, in dem es u. a. heisst, dass der Einbau von Dachfenstern dazu animiert, den Dachstock als Wohnraum zu erschliessen und «in der Folge entsprechend zu sanieren und damit zu dämmen». Der Gedanke sei naheliegend, so die Verwaltung, jedoch sei es nicht immer so. In Arlesheim beispielsweise spiele es, abgesehen von den sicherheitsrelevanten Bestimmungen, keine Rolle, wie der Dachraum ausgenutzt wird. Dies im Gegensatz zu den meisten anderen Gemeinden, welche bei der Raumnutzung zwischen Wohnräumen und einfachen Neben-, Hauswirtschafts- oder Kellerräumen unterscheiden.

Die Frage nach dem Missbrauchspotenzial bei einer einfachen Meldepflicht konnte von Seiten Verwaltung nicht schlüssig beantwortet werden, jedoch wurde vermutet, dass bereits heute Raum im Dachgeschoss genutzt werde, der nicht zur Nutzungsfläche zählen würde, wenn er angemeldet wäre. Es sei anzunehmen, dass eine Verfahrenserleichterung die Legalität eher fördern würde. In Bezug auf widerrechtlich errichtete Dachflächenfenster betonte die Verwaltung, dass Verstösse gegen Zonenreglemente und das Baugesetz zu ahnden seien. Man vertrete eine strikte Haltung, welche vom Kantonsgericht regelmässig gestützt werde. Die Verhältnismässigkeit sei bei einem notwendigen Rückbau in der Regel kein Kriterium.

Einzelne Kommissionsmitglieder wünschten eine vertiefte Prüfung des Postulatsanliegens und Vorlegen einer dritten Variante analog der Bestimmung für Solaranlagen (§ 104 b RBG), das heisst eine vereinfachte Regelung für Dachfenster. Das Ziel wäre es, einfacher Licht in Dachstöcke zu bringen, ohne dass die Dachlandschaften ästhetisch leiden. Mit einer entsprechenden Regelung könnten allenfalls relativ enge kommunale Zonenvorschriften in Bezug auf Dachfenster ein wenig flexibilisiert werden.

Andere Kommissionsmitglieder äusserten Bedenken bezüglich Übersteuerung der von den Gemeinden beschlossenen Zonenreglemente. Der Bau- und Umweltschutzdirektor warnte davor, Fehlanreize zum Bau von Dachflächenfenstern zu schaffen. Es sollten nicht nur deshalb Solaranlagen gebaut werden, um ein Dachfenster realisieren zu können. Grundsätzlich bestehe in der Tat die Schwierigkeit, dass es im Kanton viele unterschiedliche kommunale Zonenvorschriften gebe.

Die Verwaltung legte zuhanden der Zweitberatung zwei ausformulierte Vorschläge auf Gesetzesstufe (analog § 104 b RBG) vor, einmal für «Dachflächenfenster als Teil einer Solaranlage» und einmal für «Alle Dachflächenfenster», beide im Rahmen eines neuen § 104 c RBG.

– *Variante 1: Dachflächenfenster als Teil einer Solaranlage*

RBG § 104 c (neu)

Dachflächenfenster als Teil einer Solaranlage

1 In Bauzonen sind Dachflächenfenster, welche gemeinsam mit einer Solaranlage realisiert werden, grundsätzlich baubewilligungsfrei. Sie sind der zuständigen Behörde vor der Realisierung zu melden.

2 In jedem Fall bewilligungspflichtig sind Dachflächenfenster, die in Kernzonen, in Ortsbildschutzzonen oder in Denkmalschutzzonen errichtet werden sollen. Solche Dachflächenfenster müssen auf Dächern genügend angepasst sein.

3 Bewilligungspflichtig sind ferner Dachflächenfenster, die auf einem Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung errichtet werden sollen. Solche Dachflächenfenster dürfen derartige Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen.

4 Im Widerspruch zur vorliegenden Bestimmung stehende kommunale Zonenvorschriften gelten als aufgehoben.

5 Durch den Einbau von Dachflächenfenstern dürfen keine anderen Bauvorschriften verletzt werden.

– *Variante 2: Alle Dachflächenfenster*

RBG § 104 c (neu)

Dachflächenfenster

1 Dachflächenfenster sind in Bauzonen grundsätzlich baubewilligungsfrei. Sie sind der zuständigen Behörde vor der Realisierung zu melden.

Absätze 2 – 5 gleichlautend wie in Variante 1

Von der Kommission wurden die Erläuterungen der Verwaltung zu den beiden vorgelegten Prüfvarianten sowie die Schlussfolgerungen weitgehend positiv zur Kenntnis genommen. Die Verwaltung wies nochmals darauf hin, dass der ästhetische Aspekt als Hauptkriterium zur unterschiedlichen Regelung von Dachfenstern ungenügend sei. Auch aus juristischer Sicht gebe es keinen Grund, zwischen Dachfenstern zu unterscheiden, die vor, zusammen mit, oder nach der Erstellung einer Solaranlage eingebaut worden sind. Entscheidend sei, dass es sich immer um einen baulichen Eingriff auf dem Dach handle. Zwar wäre es möglich, mit den vorgestellten gesetzlichen Regelungen wahlweise Dachflächenfenster als Teil einer Solaranlage oder alle Dachflächenfenster meldepflichtig zu machen, sofern sie nicht wichtige Schutzvorschriften von Kernzonen oder der Ortsbildungsschutz zonen verletzen. Analog zu den entsprechenden Bestimmungen in § 104 b RBG müssten aber diverse zusätzliche Sonderregelungen aufgenommen werden. Die Variante betreffend alle Dachfenster wäre laut Verwaltung am liberalsten. Auch bei dieser Variante muss aber der Vorbehalt gemacht werden, dass mit den kantonalen Bestimmungen die kommunalen übersteuert werden – und dass die Bauvorschriften einzuhalten sind.

Insgesamt kam die Verwaltung nach nochmaliger Abklärung durch den Rechtsdienst zum Schluss, dass das bestehende System beibehalten werden sollte. Die Einführung einer Bewilligungsfreiheit oder Meldepflicht wäre heikel, weil genau der Sinn und Zweck – nämlich die Belichtung des Dachstocks zu fördern, um diesen besser bewohnbar zu machen – dazu führt, dass u. a. auch diverse Sicherheitsaspekte beachtet werden müssen (Brandschutz, Fluchtwege etc.). All diese Aspekte könnten bei einer Befreiung von der Bewilligungspflicht nicht geprüft werden und es bestünde ein zu grosses Risiko im Schadensfall. Hinzu kommen Aspekte der Wohnhygiene. Bei der Belichtung durch Dachfenster ist die Grösse der Dachfenster ein Thema. Auch die energetische Sanierung hätte man mit einer kompletten Freigabe nicht mehr in der Hand. Es läge ganz in der Hand des Bauherrn, ob er die Sanierung im Sinne der kantonalen Energiestrategie durchführt, und eine Kontrolle wäre nicht möglich. Zudem würde die vorgestellte Regelung diverse kommunale Zonenreglemente übersteuern. Die Kantonsverfassung schreibt aber vor, dass die Gemeindeautonomie gestärkt werden soll. Weiter würden damit die diversen Verfahren gesplittet, was den Bewilligungsprozess nicht wirklich vereinfachen würde.

Die Kommission liess sich insgesamt von den Erläuterungen der Verwaltung überzeugen und bedankte sich explizit für die ausführliche und ausgezeichnete Prüfung des Anliegens. Einzelne Kommissionsmitglieder äusserten trotz allem den Wunsch, in irgendeiner Form eine Vereinfachung des Verfahrens herbeiführen zu können und stellten in Aussicht, allenfalls bei späterer Gelegenheit in angemessener Form im Landrat nachzustossen.

3. Antrag an den Landrat

://: Die UEK beantragt dem Landrat mit 12:1 Stimmen, das Postulat 2019/153 abzuschreiben.

02.02.2021 / ble

Umweltschutz- und Energiekommission

Thomas Noack, Präsident