

Interpellation Steiner-Kaufmann-Gommiswald (46 Mitunterzeichnende) vom 16. September 2020

Mehr Planungsfreiheit bei zentralen Holzfeuerungsanlagen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. November 2020

Franziska Steiner-Kaufmann-Gommiswald erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 16. September 2020 nach dem ungenutzten Potenzial an Energie aus verholzter Biomasse und dem raumplanerischen Spielraum, um Bauten und Anlagen für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse zu realisieren.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Grundlage für eine stärkere und wirtschaftlich tragfähige Nutzung von Holz als Energieträger ist eine vermehrte Verwendung des erneuerbaren Rohstoffs namentlich für die Konstruktion von Holzbauten, für den Innenausbau sowie für die Renovation von Gebäuden. Wald-Energieholz für die Wärmegewinnung alleine kann nur selten kostendeckend bereitgestellt werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Kanton St.Gallen strebt eine vermehrte Nutzung der Ressource Holz an: Die Lignum Holzkette St.Gallen fördert Holz als vielseitigen Baustoff, heimischen Energieträger oder natürliches Industrieprodukt. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben will der Kanton den Spielraum bei Bauten in seinem Einflussbereich stärker zu Gunsten des Baustoffs Holz nutzen. Dazu sollen inskünftig auch die Möglichkeiten des revidierten Beschaffungsrechts, das insbesondere der Nachhaltigkeit, Ökologie sowie dem Qualitätswettbewerb eine hohe Bedeutung zumisst, genutzt werden. Gemäss Art. 29 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1) fördert der Kanton die Verwendung von einheimischem Holz, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Das Förderungsprogramm Energie unterstützt die Verwendung von Energieholz zur Speisung von Wärmenetzen.
2. Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist einer der wichtigsten Grundsätze der Raumplanung in der Schweiz. Bauten und Anlagen für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse sind grundsätzlich in der Bauzone zu bewilligen und nach Art. 22 RPG zonenkonform. In einigen Fällen jedoch stossen neue Standorte in der Bauzone aufgrund von Immissionen auf wenig Akzeptanz (Rauch, Lärm, Transport von Brennmaterialien).

Nach Art. 1 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinden. Sie unterteilen im Zonenplan ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität sowie Immissionstoleranz und erlassen im Baureglement die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften (Art. 7 PBG). Zudem können die politischen Gemeinden Sondernutzungspläne erlassen, insbesondere auch für Energiegewinnungsanlagen (Art. 23 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3 PBG). Mit Sondernutzungsplänen kann die besondere Bauweise situativ geregelt werden. Eine Übersteuerung der Grundnutzungszone ist allerdings nicht möglich. Die Standortevaluation hat

nach den erwähnten raumplanerischen Prinzipien zu erfolgen. Die Baubehörde der politischen Gemeinde entscheidet über Baugesuche (Art. 135 PBG).

Im Kanton St.Gallen kann die Regierung zur Wahrung kantonaler oder wesentlicher regionaler Interessen kantonale Sondernutzungspläne gemäss Art. 32 f. PBG erlassen, soweit der kantonale Richtplan solche vorsieht. Kantonale Sondernutzungspläne werden unter anderem für Anlagen zur Gewinnung von Energie (Art. 33 Bst. c PBG) erlassen. Eine Übersteuerung der Grundnutzungszone ist auch mit diesem Instrument nicht möglich.

Raumplanerisch gesehen sind Bauten und Anlagen für die Energieproduktion aus verholzter Biomasse Teil der Versorgung und dort anzusiedeln, wo die hiervon produzierte Energie auch in unmittelbarer Nähe gebraucht wird, d.h. grundsätzlich innerhalb der Bauzone. Nur in Ausnahmefällen sind solche Bauten und Anlagen auch ausserhalb der Bauzone denkbar, vgl. dazu nachfolgende Antwort zu Frage 3.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der vorhandene gesetzliche Rahmen im Kanton genügend raumplanerischen Spielraum bietet, um Bauten und Anlagen für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse zu realisieren.

3. Eine isolierte, d.h. von der Bauzone losgelöste Kleinbauzone ist grundsätzlich bundesrechtswidrig. Ausnahmen davon sind nur bei besonderen, überwiegenden Gründen gerechtfertigt. Denkbar für planungspflichtige Anlagen zur Gewinnung von Energie im Nichtbauggebiet wäre allenfalls ein Nutzungsplan nach Art. 18 RPG. Dabei ist aber Folgendes zu beachten: «Beschränkte Bauzonen» für Energiegewinnungsanlagen sind bundesrechtlich nur zulässig, wenn sie sich auf eine umfassende Abwägung raumplanerischer Interessen abstützen und das raumplanerische Ziel, den Boden haushälterisch zu nutzen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise zu verhindern, nicht unterlaufen. Die Interessen der Energiepolitik sind gegen die Interessen der Raumplanung abzuwägen. Ausserhalb der Bauzone stehen die Anliegen der Landwirtschaft und des Landschaftsschutzes im Vordergrund. Die Entwicklungen in der Energiegesetzgebung des Bundes sind indessen im Fluss. Aufgrund der Energiestrategie 2050 zeichnet sich ein erhöhtes Gewicht der Energiepolitik ab. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gilt es jedoch, den Trennungsgrundsatz und das Konzentrationsprinzip auch bei der Verfolgung energiepolitischer Ziele zu beachten.»¹

Ausnahmebewilligungen im Verfahren für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen werden in Art. 24 RPG geregelt. Eine solche Bewilligung kommt jedoch von vornherein nicht in Betracht. Nicht zonenkonforme Holzfeuerungsanlagen sind ausserhalb der Bauzone weder positiv noch negativ standortgebunden. Zonenkonform und damit bewilligungsfähig sind hingegen Holzfeuerungsanlagen nach Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG i.V.m. Art. 34a der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV). Nach Art. 34a Abs. 1^{bis} RPV sind Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zulässig, die für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse und für die Verteilung dieser Wärme benötigt werden, wenn die notwendigen Installationen in bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten innerhalb des Hofbereichs des Standortbetriebs untergebracht werden (Abs. 1) und die einzelnen Anlageteile den jeweils aktuellen Standards hoher Energieeffizienz entsprechen (Abs. 2).

Zur Frage der ämterübergreifenden Schnittstellen ist festzuhalten, dass in der kantonalen Verwaltung Planungsgeschäfte und Bewilligungsverfahren jeweils von einer federführenden Stelle koordiniert und geprüft werden. Diese federführende Stelle bezieht alle vom Geschäft

¹ Vgl. R. Muggli, in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich / Basel / Genf 2016, N 31 zu Art. 18.

betroffenen Fachstellen frühzeitig in die Entscheidungsfindung mit ein und erstellt auf der Basis der Stellungnahmen aller einbezogenen Stellen eine anfechtbare Gesamtverfügung. Aus Sicht der Regierung besteht diesbezüglich kein konkreter Handlungsbedarf.

Zusammenfassend gilt, dass Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bzw. Siedlungsgebiete nur sehr restriktiv bewilligt werden dürfen. «Sondernutzungszonen» in Form von Kleinbauzonen sind nicht zulässig, auch nicht für Bauten und Anlagen zur Energieproduktion aus verholzter Biomasse. Nur in Ausnahmefällen und nach den strengen Vorgaben des Bundesrechts zulässig ist eine Zone nach Art. 18 RPG.

4. Entgegen den Ausführungen im Wortlaut dieser Interpellation wird in der eidgenössischen Motion 19.3277 «Holzenergiepotenzial ausschöpfen» vom 21. März 2019² nicht die Anpassung von Art. 34 RPV gefordert. Vielmehr soll das Potenzial der Holzwärmeverbunde und der Holzstromproduktion energiepolitisch vorangetrieben und raumplanungsrechtlich nicht behindert werden.

Es liegt klar im Interesse des Kantons, im Bereich der Bewilligung von Holzfeuerungsanlagen den vorhandenen gesetzlichen Spielraum auszuschöpfen. Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, besteht aus Sicht der Regierung aktuell genügend raumplanerischer Spielraum, um Holzfeuerungsanlagen bzw. Bauten und Anlagen für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse in der Bauzone zu erstellen. Die Erstellung von solchen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ist nach Bundesrecht zu beurteilen und aktuell (in der Regel) nicht zulässig. Bei einer diesbezüglichen Anpassung des Bundesrechts ist die Regierung durchaus bereit, die jetzige Bewilligungspraxis zu überprüfen und, soweit möglich und notwendig, auch anzupassen.

² Abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193277>.