

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 15. Dezember 2020

738

GRG Nr.	20	EA 19	63
---------	----	-------	----

**Einfache Anfrage von Josef Gemperle, Simon Wolfer und Toni Kappeler vom
21. Oktober 2020 „Bewilligungspraxis Leitungsführung Fernwärmenetze und an-
dere Infrastrukturleitungen“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zu den Bewilligungsvoraussetzungen für Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzonen ist Folgendes festzuhalten:

Leitungen für Fernwärmenetze sind Infrastrukturanlagen, für die eine Bewilligungspflicht nach Art. 22 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) besteht. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gehören Infrastrukturanlagen zur Erschliessung von Grundstücken in der Bauzone in der Regel auch in die Bauzone selbst. Ausserhalb der Bauzone fehlt es ihnen regelmässig an der Standortgebundenheit (vgl. bereits BGE 118 Ib 497 E. 4a). Generell sind bei der Beurteilung der Standortgebundenheit daher strenge Anforderungen zu stellen, um der Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken (WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Kommentar RPG, 2006, Art. 24 N 8; BGE 124 II 252 E. 4 m.w.H.).

Sollen sie dennoch in einer Nichtbauzone erstellt werden, ist eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG notwendig. Zuständig für die Beurteilung solcher Vorhaben ist gemäss § 53 Abs. 3 der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV; RB 700.1) das Amt für Raumentwicklung (ARE). Eine Ausnahmegewilligung kann nach Art. 24 RPG erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten oder Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (lit. b). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Eine Fernwärmeanlage gilt im Sinne von Art. 24 lit. a RPG als standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (positive Standortgebundenheit) oder die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (negative Standortgebundenheit). Ein Standort in der Bauzone muss aber nach der bundesgerichtlichen Praxis nicht

absolut ausgeschlossen sein. Es genügt die relative Standortgebundenheit, wenn gewichtige objektive Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus (vgl. statt vieler BGE 141 II 245 E. 7.6.1; Urteil BGer 1C_11/2016 vom 10.06.2016 E. 4.3).

Frage 1

Umweltschutz, Raumplanung, aber auch die sparsame, effiziente und umweltverträgliche Energienutzung sind sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene Staatsaufgaben von Verfassungsrang (vgl. Art. 74, Art. 75, Art. 89 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; § 76, § 77 und § 82 der Kantonsverfassung [KV; RB 101]). Soweit die Umsetzung umwelt- oder energiepolitischer Anliegen Auswirkungen auf den Raum hat, bietet die Raumplanung die notwendigen Instrumente und Verfahren für die Koordination der unterschiedlichen Ansprüche. Die Energiepolitik des Kantons Thurgau gilt schweizweit als vorbildlich. Die umfangreichen Fördermassnahmen in den Bereichen Holzfeuerungen und Wärmeverbunde, Wärmepumpen, Solaranlagen sowie Energieanalysen oder Energieeffizienzmassnahmen in Unternehmen sind sehr erfolgreich. Auch wenn sich der Regierungsrat eine möglichst umfassende Umsetzung aller möglichen Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energien wünscht, muss jede einzelne Massnahme bei ihrer Umsetzung auf die Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften geprüft werden. Dies geschieht in den dafür vorgesehenen Verfahren. Bewilligungsverfahren sind damit – soweit sie effizient und korrekt abgewickelt werden – nicht „grosse Hindernisse“ in der Umsetzung der energiepolitischen Zielsetzungen. Sie sind vielmehr Garant dafür, dass andere öffentliche Interessen in die Entscheidungsfindung einfließen. In den vergangenen Jahren konnten unter dem geltenden Recht unzählige Massnahmen umgesetzt werden, die ein ordentliches Verfahren durchlaufen haben. In den vergangenen 20 Jahren haben lediglich rund 15 Baugesuche mit dem Stichwort „Fernwärme“ das ARE erreicht. Bei keinem dieser rund 15 Baugesuche für Anlagen ausserhalb der Bauzone musste ein Negativentscheid eröffnet werden. Die meisten Baugesuche wurden als zonenkonform oder standortgebunden bewilligt. Im Übrigen können alle Entscheidungen der Baubewilligungsbehörden (Gemeinde oder ARE) mit den üblichen Rechtsmitteln angefochten werden.

Frage 2

Ob eine Anlage ober- oder unterirdisch erstellt werden soll, hat zunächst keinen Einfluss auf die zu durchlaufenden Verfahren. Nach dem Grundsatz, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist, sind aber im konkreten Fall die unterschiedlichen Auswirkungen einer unterirdischen Bauweise zu berücksichtigen und zu würdigen. Es ist selbstverständlich, dass sich das ARE dabei auf die geltende Rechtsprechung stützt, zumal seine eigenen Entscheide immer wieder angefochten werden.

In der Einfachen Anfrage wird auf BGE 133 II 321 Bezug genommen. Dieser Entscheid äussert sich nicht nur zur Mobilfunkantennenthematik, sondern befasst sich auch eingehend mit der Standortgebundenheit von Infrastrukturanlagen. Nach den Ausführun-

gen des Bundesgerichts gilt dieser Entscheid generell für Infrastrukturanlagen (BGE 133 II 321 E. 4.3.1 S. 325 f. mit Hinweisen), worunter Fernwärmeanlagen fallen. Er darf daher als Leitentscheid bezeichnet werden. Ausgangspunkt des erwähnten Entscheids ist der fundamentale raumplanerische Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie die Feststellung, dass Infrastrukturanlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebietes grundsätzlich innerhalb der Bauzone errichtet werden müssen.

Der Leitentscheid erwähnt auch weitere Bundesgerichtsentscheide zur Standortgebundenheit von Infrastrukturanlagen, wie beispielsweise Strassen (BGE 118 Ib 497 E. 4a; BGE 112 Ib 170 E. 5e; Urteil BGer 1A.232/2005 vom 13.06.2006; Urteil BGer 1A.139/1998 vom 08.04.1999, je mit Hinweisen). Bislang musste sich das Bundesgericht jedoch noch nicht mit der Frage der Standortgebundenheit von Fernwärmeleitungen im Nichtbaugebiet befassen. Gleiches gilt mit Blick auf die Leitungsführung von Strom-, Gas- und vergleichbaren Leitungen.

Frage 3

Für Bauvorhaben ausserhalb des Baugebiets besteht eine Bewilligungspflicht des Kantons. Im Kanton Thurgau entscheidet das ARE von Gesetzes wegen über Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (§ 53 Abs. 3 PBV). Sofern ein Leitungsbau im Nichtbaugebiet als bewilligungspflichtig eingestuft wurde, hatte das ARE somit auch in der Vergangenheit über das Baugesuch zu befinden. Hierzu gab es keine Praxisänderung.

Frage 4

Eine Umfrage des ARE bei den Verantwortlichen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone in anderen Kantonen (SG, ZH, AG, SO, GL) ergab ein anderes Bild. Bei den meisten Kantonen deckt sich die Praxis mit jener des ARE im Kanton Thurgau und den Möglichkeiten, die das Raumplanungsgesetz bietet. Ausnahmegewilligungen für standortgebundene Bauten und Anlagen wurden nur in wenigen Fällen für Transportleitungen (Leitungen zwischen zwei Baugebieten) erteilt. Einer der genannten Kantone hat in sehr wenigen Einzelfällen im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung die wirtschaftlichen Interessen der Gesuchsteller höher gewichtet als die öffentlichen Interessen (Trennung Baugebiet / Nichtbaugebiet). Ob sich diese weniger restriktive Praxis in einem Rechtsmittelverfahren als rechtmässig erweisen würde, wäre zu klären. Sämtliche anderen angefragten Kantone betonten jedoch, dass die Erteilung der Ausnahmegewilligung nur unter den strengen bundesrechtlichen Vorgaben möglich sei.

Frage 5

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich die Bewilligungspraxis in den vergangenen Jahren nicht geändert hat. Sofern die Voraussetzungen von Art. 24 RPG im Einzelfall erfüllt sind, können Fernwärme- und andere Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung für Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzone ist jedoch äus-

serst strikt. Eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung ist insofern nicht möglich, da die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzone sich stets nach dem Bundesrecht richtet. Art. 24 RPG ist für die Kantone direkt anwendbar und abschliessend. Den Kantonen steht es somit nicht frei, hiervon im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung abzuweichen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber