

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2019

Nr. 2019/2032

KR.Nr. A 0181/2019 (BJD)

Auftrag Christof Schauwecker (Grüne, Solothurn): Kleinwohnformen ermöglichen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen, wie die bewilligungstechnischen Hürden bei der Bewilligung von Kleinwohnformen gesenkt werden können. Dabei soll aufgezeigt werden, welche gesetzlichen Bestimmungen wie angepasst werden müssen.

2. Begründung

Kleinwohnformen ist der Überbegriff für verschiedene kleine und mobile Wohnkonzepte wie zum Beispiel Tiny Houses und Minihäuser. Sie sind Wohneinheiten mit höchstens 40m² Gesamtwohnfläche und stehen im Gegensatz zu herkömmlichen Immobilien nicht auf festen Fundamenten, sondern entweder auf Rädern und/oder Punktfundamenten, sodass sie einfach verschiebbar sind. Sie müssen alle hygienischen Bedingungen erfüllen (Toilette, Wasch- und Kochgelegenheit), entweder direkt in der Kleinwohnform oder auf dem Grundstück, sodass Kleinwohnformen als Hauptwohnsitz genutzt werden können. Die meisten Kleinwohnformen-Bewohner/innen streben klar eine längerfristige oder unbefristete Ortsgebundenheit an. Kleinwohnformen streben eine möglichst hochwertige, ökologische Bauweise an. Mit ihrer geringen Grösse setzen sie einen Gegentrend zu einer Entwicklung, die sich seit Jahrzehnten in der Schweiz beobachten lässt: Pro Person wird immer mehr Platz beansprucht.

Waren Kleinwohnformen vormals ein Randphänomen, sind sie mittlerweile in vielen europäischen Ländern als moderne Wohnkonzepte in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Auch hierzulande interessieren sich immer mehr Menschen für das reduzierte, ökologische und finanziell entlastende Wohnen auf kleinem Raum.

Die rechtliche Grundlage für Kleinwohnformen ist nach wie vor unklar, da das Baurecht auf herkömmliche Wohnkonzepte ausgelegt ist. Daher ist die Bewilligung einer Kleinwohnform hierzulande meist eine Herausforderung und scheitert oft an den baurechtlichen Hürden.

- Die Gemeinden erteilen oftmals keine Bewilligung, da es keine Definition für Kleinwohnformen gibt, was die Gemeinden vor Herausforderungen stellt. Diskussionspunkte bei Bewilligungen sind Auflagen wie z.B. unverhältnismässige Anschlussgebühren, obligatorische Parkplätze und der Energienachweis.
- Nicht alle Kleinwohnformen können den geforderten Energienachweis erbringen, da dieser zurzeit pro Quadratmeter (unabhängig von der Grösse der Wohneinheit) berechnet wird. Kleinwohnformen können jedoch aus gewichts- und platztechnischen Gründen nicht im gleichen Masse wie die meisten Immobilien isoliert werden. Da sie aber insgesamt über eine geringe Wohnfläche verfügen, sind sie in absoluten Zahlen deutlich energiesparender als die meisten herkömmlichen Eigenheime.

- In Gebieten, wo sich eine Zwischennutzung durch Kleinwohnformen anbietet, sind die baurechtlichen Hürden gross. Die zeitliche Beschränkung für Zwischennutzungen verunmöglicht in der aktuellen Rechtslage finanziell tragbare Lösungen für Zwischenutzungen. Ein Problem für Kleinwohnformen ist es zudem, dass die Zwischennutzung nicht für alle heute definierten Zonen geregelt ist, und somit nicht in jedem Fall eine Wohnnutzung möglich ist.

Die Förderung von Kleinwohnformen als Ergänzung zu bestehenden nachhaltigen Wohnformen (wie Wohngenossenschaften, Wohngemeinschaften, verdichtetes Bauen) ist jedoch aus ökologischer und gesellschaftlicher Sicht ein erstrebenswertes Ziel. Kleinwohnformen punkten im Vergleich zum herkömmlichen Eigenheim mit folgenden Vorteilen:

- Aufgrund ihrer geringen Grösse ist der absolute Energie- und Ressourcenverbrauch deutlich tiefer als bei herkömmlichen Wohnformen. Mit dem Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft vor Augen sind innovative Kleinwohnformen Teil der Lösung.
- Kleinwohnformen streben eine möglichst ökologische Bauweise an und orientieren sich an einem energieeffizienten Wohnstandard bis hin zur Autarkie (netzunabhängiges Wohnen: Strom, Wasser, Abwasser).
- Sie eignen sich auch besonders für die Nutzung kleiner freien Flächen in der Bauzone und tragen so zur inneren Verdichtung einer Ortschaft bei (Agenda 2030, Raumplanungsziele, Klimaziele), ohne jedoch den Boden zu versiegeln.
- Kleinwohnformen eignen sich für Zwischennutzungen wegen ihrer Verschiebbarkeit besonders gut.
- Der individuelle Platzanspruch ist in Kleinwohnformen reduziert, was im Gegenzug neue Möglichkeiten der sozialen Begegnungen und der gemeinschaftlichen Nutzung von Ressourcen eröffnet (z.B. in Form von kleinen Siedlungen, die dem Quartiergedanken entsprechen).
- Durch die kleine Wohnfläche führt das Wohnen in einer Kleinwohnform automatisch zu einer nachhaltigeren Lebensweise und einem kleineren ökologischen Fussabdruck.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Diskussion über Kleinwohnformen hat in den letzten Monaten neuen Schwung erhalten. Dabei ist die Idee nicht neu. Ihren Ursprung hat die «Tiny House Bewegung» bereits im Jahr 2008 in den USA. Mit dem Beginn der Wirtschaftskrise konnten sich immer weniger Amerikanerinnen und Amerikaner Wohneigentum leisten. Um sich den Traum vom Eigenheim dennoch zu erfüllen, wichen Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer zunehmend auf Kleinhäuser aus. Hierzulande erregen die kleinen Häuser aktuell auch deshalb eine grosse Aufmerksamkeit, da sie häufig als Beitrag zur Lösung des Klimawandels dargestellt werden und ein günstiges Wohnen im Grünen versprechen.

Raumplanerisch sind dem Wunsch eines bescheidenen, ökologischen Wohnens fernab der Stadt im Grünen, z.B. am idyllischen Waldrand enge Grenzen gesetzt. Mit dem Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) wird ein haushälterischer Umgang mit dem Boden gefordert. Zukünftiges Wachstum soll nach innen, in die bestehenden Bauzonen gelenkt werden. Damit wird die Nutzungsdichte pro Hektare Bauzone automatisch ansteigen und der pro Kopf-Verbrauch an Bauzone sinkt entsprechend. Dies trotz eines weiterhin leicht wachsenden bzw. stagnierenden Wohnflächenverbrauches pro Kopf. Mit der Siedlungsentwicklung nach innen strebt der Kanton gemein-

sam mit den Gemeinden eine gezielte Aktivierung der Potenziale im bestehenden Siedlungsgebiet an. Dabei soll die Erhöhung der Einwohnerzahl nicht zur «Verdichtung» und zu «Dichtestress» führen. Der sorgsame Umgang mit den ortstypischen Identitäten und Qualitäten steht im Mittelpunkt. Die sorgfältige Auseinandersetzung mit dem Bestand, das Verstehen und Begreifen der historischen Strukturen müssen die Basis für ein Weiterentwickeln in qualitätsvoller Manner sein. Der Begriff der Siedlungsqualität muss ins Zentrum des planerischen Schaffens rücken. Mit der Beantwortung des Auftrages Fabian Gloor «Hochwertigkeit und verdichtete Bauweise fördern» (A 0179/2019 vom 11. September 2019) werden die wichtigen Eckpunkte dieser planerischen Entwicklungsstrategie erläutert und deren Priorität in der Arbeit des Bau- und Justizdepartementes unterstrichen.

Die von der Tiefzinspolitik angefachte rege Bautätigkeit führt im Kanton Solothurn zu einem angebotsgeprägten Immobilienmarkt. Während der Quadratmeterpreis für Wohnflächen im Kanton Solothurn rund CHF 500.00 (für Häuser) bis CHF 1'000.00 (für Wohnungen) tiefer liegt als der Schweizerische Durchschnitt, ist die Leerwohnungsziffer des Kantons mit 3.4 % mehr als doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt mit 1.66 % (Quelle Bundesamt für Statistik, BFS). Statistisch gesehen, sinkt also proportional zum höheren Leerwohnungsstand die potenziell erzielbare Einwohnerdichte - ein unerwünschter Nebeneffekt, der entgegen den raumplanerischen Zielen der Siedlungsentwicklung nach innen wirkt. Es wird also Wohnfläche zur Verfügung gestellt, für die eine Einwohnerschaft noch fehlt.

Daher besteht weder Wohnraumangel noch finanzielle Not, welche mit Kleinwohnformen gelindert werden müssten. Das Konzept des «Tiny House» erkennen wir vielmehr als gesellschaftlicher Ausdruck einer bestimmten Lebenshaltung, welche nur einer sehr kleinen Bevölkerungsschicht zuzuschreiben ist. Das «Tiny House» steht für das Wohnen in natürlicher Umgebung im Grünen, verbunden mit einer Reduktion auf das Nötigste sowie einem weitgehenden Komfort- und Konsumverzicht. Damit dürften Kleinwohnformen im Kanton Solothurn nur ein Randphänomen bleiben. Der Wunsch der Befürworter von derartigen Kleinwohnformen ist zwar nachvollziehbar und legitim. Er kann dabei durchaus auch ökologische und soziale Aspekte von gesellschaftlichem Wert enthalten. Es stellt sich aber die Frage, ob, wo und wie der Bedarf nach solchen Wohnformen gedeckt werden soll.

Die Gemeinden sind zurzeit gefordert, mit den Gesamtrevisionen ihrer Ortsplanungen, Gebiete zu identifizieren, welche das Potenzial zu höherer baulichen Dichte ausweisen und gleichzeitig positive Impulse zur Aufwertung der Siedlungsqualität setzen.

Attraktive «Tiny Houses» benötigen einen angemessenen Umschwung. Die Verkleinerung der Wohnfläche wird mit einer Vergrößerung des Grünraumes quasi kompensiert. Stapelbare, mehrgeschossige Minihäuser sind per se fast schon ein Widerspruch der Idee einer Kleinwohnform. Aus dieser Erkenntnis wird klar, dass «Tiny Houses» keine Lösung zur Siedlungsverdichtung darstellen können.

Das Verdichtungsgebot in den Zentren führt dazu, dass sich das Konzept der Minihäuser eher in ländlichen Regionen realisieren liesse. Entsprechend der kleinstrukturierten Typologie der Minihäuser sind aus ortsbaulichen Erwägungen hier durchaus Kleinwohnformen denkbar. Dort wo die Parzellenstruktur kleine, eingeschossige Ergänzungsbauten mit den entsprechenden wohnhygienisch geforderten Anforderungen an Abstände und Grünanteile erlauben, sind «Tiny Houses» tatsächlich eine Möglichkeit, zusätzliche Wohneinheiten zu schaffen. Ob es sich dabei um temporäre Zwischennutzungen oder permanente Bauten handelt, ist dabei unerheblich. Diese Kleinwohnformen können hier einen Beitrag zum generationenübergreifenden Wohnen leisten - ganz im Sinne des traditionellen «Stöckli». Brachliegende Umstrukturierungsgebiete sind ebenfalls mögliche Standorte für Minihäuser.

Die Frage steht jedoch im Raum, wie sichergestellt werden kann, dass die Zwischennutzung nicht perpetuiert und die Grundstücke schliesslich der angestrebten Nutzung zugeführt werden

können. Allenfalls sind massgeschneiderte, befristete Verträge das geeignetere Instrument als bau- und planungsrechtliche Vorgaben. Die zonen- und baurechtlichen Voraussetzungen sind dabei im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen durch die Gemeinden zu schaffen.

Oft werden ökologische Vorzüge der «Tiny Houses» hervorgehoben. Die Rechnung scheint einfach: Die Reduktion der Wohnfläche bedeutet eine Reduktion an benötigten Ressourcen. Kurzum: Weniger Haus bedeutet tiefere CO₂-Emissionen. Das betrifft zum einen den Ressourcenbedarf für den Bau des Hauses selbst. Zum anderen betrifft es den laufenden Betrieb wie den Bedarf an Strom und Heizenergie. So hängt der Heizenergiebedarf unmittelbar von der Grösse der zu beheizenden Fläche ab. Durch eine Verkleinerung der Wohnfläche lässt sich der ökologische Fussabdruck somit erheblich reduzieren. Möglich macht dies eine durchdachte Raumaufteilung mit Reduktion auf das Wesentliche: Kochnische, ein kleines Bad, eine Schlafempore unter dem Dach. Auf 20 Quadratmetern Grundfläche verfügen Minihäuser über Schlafplätze für bis zu 4 Personen. Gemäss Bundesamt für Statistik lag der durchschnittliche Wohnraum pro Bewohnerin bzw. Bewohner in der Schweiz im Jahr 2017 bei knapp 80 Quadratmetern in Einpersonenhaushalten und knapp 40 Quadratmetern in Haushalten von zwei oder mehr Personen (Quelle BfS).

Die gängige Grösse eines «Tiny Houses» beträgt 15 bis maximal 40 Quadratmeter. Eine Fläche, die in einem herkömmlichen Einfamilienhaus gerade einmal für das Schlaf- oder Wohnzimmer ausreicht. Je kleiner die Wohnfläche, desto geringer der Energieverbrauch. So machen Kleinhäuser-Hersteller auf ihre Produkte aufmerksam. Die Korrelation von Wohnfläche und Energieverbrauch gilt jedoch nicht absolut. So kann der Energieverbrauch beispielsweise eines Passivhauses trotz grösserer Wohnfläche geringer ausfallen als bei einem «Tiny House».

Richtig ist: Bei gleichen Grundvoraussetzungen hinsichtlich Heizung, Dämmung, Lage und Baumaterial wird der Energiebedarf eines kleineren Hauses immer geringer ausfallen als der eines baugleichen grösseren Hauses. Tatsächlich ist es so, dass Kleinhäuser häufig über eine schlechte Dämmung verfügen. Um die Transportfähigkeit zu verbessern und die Wanddicke zu reduzieren, sparen Hersteller an Dämmmaterial. Die Folge: Auch bei geringer Wohnfläche weisen «Tiny Houses» einen vergleichsweise hohen Heizenergiebedarf auf. Um mit den geringen Wandstärken dennoch hohe Isolationswerte erreichen zu können, sind hochdichte, synthetisch hergestellte Materialien notwendig. Deren Herstellung führt jedoch insgesamt zu schlechten CO₂-Emissionswerten. Oft wird auf die Verwendung von möglichst ökologischen Baustoffen wie Holz und als Dämmstoff Schafwolle, Hanf oder Seegras sowie sonstige recycelte oder recyclingfähige Baustoffe verwiesen. Auf diese Weise soll auf einen möglichst schonenden Umgang mit zur Verfügung stehenden Ressourcen Wert gelegt und eine gewisse Mobilität gesichert werden. Allerdings ist es allein mit ökologischen Dämmstoffen nicht möglich, den Energieeffizienz-Pfad SIA 2040 oder andere Minergie-Label zu erfüllen. Wir sehen nicht ein, warum für «Tiny Houses», nicht die üblichen, hohen Anforderungen an die Energie- und Haustechnik eingefordert werden sollen.

Abgesehen davon, dass wir bezweifeln, ob «Tiny Houses» einen substantiellen Beitrag zur Zielerreichung in der aktuellen raumplanungs- und energiepolitischen Debatte leisten können, sind Kleinwohnformen wie «Tiny Houses» nicht immer mit den geltenden rechtlichen Normen vereinbar. Der Kanton Solothurn ist bekanntlich per 1. Juli 2012 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; BGS 711.64) beigetreten (KRB Nr. SGB 167/2011 vom 14. Dezember 2011). Die aktuelle Kantonale Bauverordnung (KBV; BGS 711.61) wurde gemäss der IVHB revidiert und trat am 1. März 2013 in Kraft. Die revidierte KBV ist mit der Revision der kommunalen Nutzungspläne vollumfänglich anwendbar (§ 70 Abs. 2 KBV). Die IVHB (und damit auch die KBV) definiert die Gebäude abschliessend (vgl. Anhang I, Ziff. 2 IVHB und § 21^{ter} KBV). Die Schaffung einer eigenen «Gebäudekategorie» für (privilegierte) Minihäuser ist aus formellen Gründen nicht möglich. Dies wäre aber notwendig, um die stipulierten «bewilligungstechnischen Hürden» zu senken. Eine Senkung solcher «Hürden» würde eine baupolizeiliche Privilegierung einer bestimmten «Gebäudekategorie», nämlich der Minihäuser bedeuten. Diese

Privilegierung müsste zahlreiche Aspekte umfassen, namentlich energetischer und auch wohnhygienischer Art. Dies ist - wie bereits gesagt - aus formellen Gründen nicht möglich. In der Praxis existieren zudem Minihäuser, die den geltenden baupolizeilichen Vorgaben entsprechen und somit grundsätzlich ohne weiteres auch bewilligungsfähig sind.

Dem Einsatz von Minihäusern zur Erweiterung des Wohnflächenangebots in kleinstrukturierten Siedlungen des eher ländlichen Raums stehen also keine unüberwindbaren rechtlichen Hürden entgegen.

Fazit: Minihäuser sind unserer Meinung nach kaum geeignet, einen relevanten Beitrag zur Lösung der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen zu leisten. Zudem sollte die Siedlungsentwicklung nach innen, welche unter dem Primat des haushälterischen Umgangs mit dem Boden steht, nicht zulasten der - ebenfalls eminenten - Energieeffizienz gehen. Ersteres sicherzustellen, ist Aufgabe der Raumplanung, letztere des materiellen Baurechts.

Wir sehen das «Tiny Houses» in Bezug auf den raumplanerischen Fokus der Siedlungsentwicklung nach innen eher als eine Randerscheinung. Erfahrungen mit dieser Wohntypologie fehlen. In anderen Kantonen (z.B. Zürich) stehen ähnliche Diskussionen an. Wir halten es nicht für angebracht, wenn der Kanton Solothurn hier die Rolle eines Pilotkantons übernimmt. Vielmehr wäre auf Erkenntnisse von anderen aufzubauen. Lösungen sollen fallweise ausgearbeitet (beispielsweise in der Stadt Solothurn) und die Entwicklung aufmerksam verfolgt werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat