

**Abstrakte Normenkontrolle; Anforderung bezüglich erneuerbarer Energie beim Heizungersatz** – Art. 46 JG; Art. 52 Abs. 1, Art. 54 Abs. 1 sowie Art. 55 Abs. 2 und 3 VRG; Art. 42n BauG bzw. Art. 22 Abs. 1 nEnerG; § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV.

*Das Normenkontrollverfahren hat rein kassatorische Funktion. Das Obergericht kann daher eine als rechtswidrig erkannte Vorschrift nur aufheben, und zwar grundsätzlich ex nunc mit Wirkung ab Veröffentlichung des Aufhebungsentscheids (E. 1).*

*Mit der abstrakten Normenkontrolle kann nur die Rechtmässigkeit, nicht aber die Zweckmässigkeit bzw. Angemessenheit der angefochtenen Bestimmungen überprüft werden (E. 2).*

*Überprüfung der Gesetzmässigkeit von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV sowie Auslegung des Begriffs "Bauten mit hohem Energieverbrauch für Heizung und Warmwasser" in Art. 42n Abs. 1 BauG (E. 5). Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich der klare gesetzgeberische Wille, nur Gebäude der Effizienzklassen E, F und G als Gebäude mit hohem Energieverbrauch im Sinne von Art. 42n Abs. 1 BauG zu betrachten. Die Gesetzgebungsarbeiten zum per 1. Januar 2026 in Kraft tretenden Art. 22 Abs. 1 EnerG zeigen sodann, dass diese Rechtsauffassung des Gesetzgebers seither nicht geändert hat. Eine Gesamtbetrachtung der Auslegungselemente ergibt daher, dass § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV dem Gesetz widerspricht (Mehrheitsmeinung; E. 5.6.1).*

OGE 61/2024/1 vom 5. Dezember 2025

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Der Regierungsrat beschloss am 28. November 2023 eine Änderung der Verordnung über den Energiehaushalt in Gebäuden und Anlagen vom 15. Februar 2005 (Energiehaushaltverordnung, EHV, SHR 730.101 [vormals SHR 700.401]), die unter anderem § 26d Abs. 2 EHV betraf. Die Änderung trat auf den 1. Januar 2024 in Kraft. Eine Privatperson (Gesuchsteller) gelangte ans Obergericht und beantragte die Aufhebung von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV (Antrag 1) sowie die Feststellung, dass damit weiterhin § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV in der bis Ende 2023 geltenden Fassung gültig sei (Antrag 2). Das Obergericht trat auf das Gesuch im Umfang von Antrag 2 nicht ein; im Übrigen (Antrag 1) hiess es das Gesuch gut und hob § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV auf.

## Aus den Erwägungen

1. Das Obergericht überprüft Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur in Erlassen des Kantons, mit Ausnahme der Gesetze, und in Erlassen der Gemeinden, öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit (Art. 46 des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]). Es ist damit für die Behandlung des Gesuchs zuständig und entscheidet als Gesamtgericht in Fünferbesetzung (Art. 39 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Das Gesuch ist an keine Frist gebunden und wurde formgerecht – schriftlich und begründet – eingereicht (vgl. Art. 51 und Art. 35 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 40 Abs. 1 VRG). Der Gesuchsteller ist als Miteigentümer eines älteren Mehrfamilienhauses, das lediglich die Effizienzklasse D gemäss Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erreicht und dessen Ölheizung am Ende der Lebensdauer ist, zumindest virtuell von der angefochtenen Vorschrift betroffen und daher zum Gesuch legitimiert (vgl. Art. 52 Abs. 1 VRG; Gesuch vom 30. Juli 2024, Ziff. 1 S. 2 f.; zum Ganzen OGE 61/2014/2 vom 11. November 2016 E. 1.1 und 2, Amtsbericht 2016, S. 171 ff.). Soweit der Gesuchsteller die Aufhebung von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV beantragt, ist demnach auf das Gesuch einzutreten.

Nicht einzutreten ist hingegen auf das Gesuch betreffend Feststellung, dass weiterhin § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV in der bis 31. Dezember 2023 geltenden Fassung gültig sei. Das Normenkontrollverfahren hat rein kassatorische Funktion. Das Obergericht kann daher eine als rechtswidrig erkannte Vorschrift nur aufheben, nicht aber ändern oder der rechtsetzenden Behörde entsprechende (verbindliche) Weisungen erteilen. Verlangt werden kann mithin nur die Aufhebung der angefochtenen Vorschrift, und zwar grundsätzlich *ex nunc*, mit Wirkung ab Veröffentlichung des Aufhebungsentscheids. Dieser wirkt so, wie wenn der Normgeber selbst die angefochtene Vorschrift aufgehoben hätte (vgl. Art. 54 Abs. 1 sowie Art. 55 Abs. 2 und 3 VRG; OGE 61/2014/2 vom 11. November 2016 E. 2.3 mit Hinweisen, Amtsbericht 2016, S. 175; Beat Sulzberger, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 54 VRG N. 3 und Art. 55 VRG N. 13, je mit Hinweisen).

2. Im Normenkontrollverfahren überprüft das Obergericht verwaltungsrechtliche Vorschriften namentlich in Verordnungen des Regierungsrats auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit (vgl. vorangehende E. 1). Entsprechend kann mit der abstrakten Normenkontrolle nur die Rechtmässigkeit (vgl. auch Art. 54 Abs. 1 VRG), nicht aber die Zweckmässigkeit bzw. Angemessenheit der angefochtenen

Bestimmungen überprüft werden. Es handelt sich somit um eine blosser Rechtskontrolle; eine Ermessenskontrolle ist ausgeschlossen (Sulzberger, Art. 46 JG N. 30 mit Hinweisen; vgl. auch OGE 61/2014/2 vom 11. November 2016 E. 3.1, Amtsbericht 2016, S. 175). Die angefochtene Norm ist nur dann als rechtswidrig aufzuheben, wenn sie nicht rechtskonform ausgelegt werden kann, nicht jedoch, wenn sie einer verfassungs- und gesetzeskonformen Auslegung zugänglich ist und eine entsprechende rechtskonforme Anwendung inskünftig als wahrscheinlich erscheint (Sulzberger, Art. 54 VRG N. 2; vgl. ferner statt vieler BGE 149 I 248 E. 3.3; je mit Hinweisen).

**3.** Der Gesuchsteller ficht § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV an und macht geltend, diese Norm widerspreche Art. 42n des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100; Marginalie: Weitere Anforderungen an Bauten und Anlagen: Energiehaushalt: Erneuerbare Energie beim Wärmeerzeugersersatz). Gemäss dieser Bestimmung sind bestehende Bauten mit hohem Energieverbrauch für Heizung und Warmwasser beim Ersatz des Wärmeerzeugers so auszurüsten, dass ein Anteil des bisherigen Energiebedarfs eingespart oder mit erneuerbaren Energien abgedeckt wird (Abs. 1). Der Regierungsrat legt diesen Anteil zwischen 20 Prozent und 50 Prozent fest (Abs. 2).

**3.1.** § 26d EHV in der bis 31. Dezember 2023 gültigen Fassung lautete wie folgt:

<sup>1</sup> Der Anteil gemäss Art. 42n Abs. 2 [BauG] beträgt ab 1. Januar 2021 mindestens 20 Prozent.

<sup>2</sup> Die Anforderung bezüglich erneuerbare Energie beim Heizungsersatz ist erfüllt, wenn:

[...]

4. die Klasse D bei der Gesamtenergieeffizienz gemäss Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erreicht ist [...]

[...]

**3.2.** Seit dem 1. Januar 2024 lautet § 26d EHV wie folgt:

<sup>1</sup> Der Anteil gemäss Art. 42n Abs. 2 [BauG] beträgt ab 1. Januar 2024 mindestens 40 Prozent.

<sup>2</sup> Die Anforderung bezüglich erneuerbare Energie beim Heizungsersatz ist erfüllt, wenn:

[...]

4. die Klasse B bei der Gebäudehülleneffizienz gemäss Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erreicht ist [...]

[...]

**3.3.** Der schweizweit einheitliche Gebäudeenergieausweis der Kantone beurteilt die Effizienz der Gebäudehülle und die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Zudem bewertet er die direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen (vgl. < <https://www.geak.ch/der-geak/was-ist-der-geak/> >). Die *Gebäudehülleneffizienz* ist die wichtigste Grösse zur Beurteilung des Wärmebedarfs eines Gebäudes. Sie beschreibt die Qualität des Wärmeschutzes der Gebäudehülle. Diese beinhaltet die Wärmedämmung von Wand, Dach, Böden und Fenstern. Ebenfalls einbezogen werden Wärmebrücken (z.B. Balkone) und die Gebäudeform. Die *Gesamtenergieeffizienz* eines Gebäudes umfasst neben dem Heizwärmebedarf auch die Gebäudetechnik – sprich die Wärmeerzeugung inklusive Warmwasser – sowie den Elektrizitätsbedarf und die Eigenstromproduktion. Die eingesetzten Energieträger werden gewichtet: Kommen erneuerbare Energien zum Einsatz, führt dies zu einer besseren Bewertung (vgl. < <https://www.geak.ch/> >). Die neue Bestimmung von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV knüpft nicht mehr bei der Gesamtenergieeffizienz, sondern bei der Gebäudehülleneffizienz an.

Im Rahmen der GEAK-Beurteilung wird das geprüfte Gebäude in eine der sieben Klassen A bis G eingeteilt. Diese GEAK Klassen orientieren sich nicht an einem Durchschnitts-, sondern an einem Referenzwert. Dieser bestimmt sich nicht nach einem durchschnittlichen Energieverbrauch, sondern ergibt sich (bei der Gesamtenergieeffizienz) aus der Gesamtbilanz für ein Referenzgebäude, das die generellen Anforderungen gemäss SIA-Norm 380/1, Ausgabe 2009, erfüllt und einen Standard-Elektrizitätsbedarf aufweist (vgl. EnDK, Normierung des GEAK, Version 2.2.0 vom 18. März 2024, Ziff. 7.2.2 S. 66). Die GEAK Klassen A und B umfassen Gebäude mit sehr guter Effizienz (Gebäudehülle und Gesamteffizienz) und Gebäude, die besser als das Referenzgebäude sind. Zu den GEAK Klassen C und D gehören Gebäude, die mehr Energie als das Referenzgebäude brauchen. Die Gebäude, die weit über den Normen liegen, gehören den GEAK Klassen E, F und G an (vgl. EnDK, a.a.O., Ziff. 7.3.3 S. 68). Typischerweise fallen in die GEAK Klasse C unter dem Gesichtspunkt der Gebäudehülleneffizienz Altbauten mit umfassend erneuerter Gebäudehülle (z.B. Minergie Systemerneuerung) und unter dem Gesichtspunkt der Gesamtenergieeffizienz umfassende Altbausanierungen (Wärmedämmung und Gebäudetechnik), meist kombiniert mit erneuerbaren Energien. In die GEAK Klasse D eingeteilt werden typischerweise unter dem Gesichtspunkt der Gebäudehülleneffizienz nachträglich gut und umfassend gedämmte Altbauten, jedoch mit verbleibenden Wärmebrücken, und unter dem Gesichtspunkt der Gesamtenergieeffizienz weitgehende Altbausanierungen, jedoch mit deutlichen Lücken oder ohne den Einsatz von erneuerbaren Energien (vgl. < <https://www.geak.ch/der-geak/was-ist-der-geak/> >, Berechnungsmethodik).

**4.1.** Der Gesuchsteller macht im Wesentlichen geltend, die Pflicht, beim Ersatz des Wärmeerzeugers Zusatzmassnahmen zu treffen, gelte nur für bestehende Bauten mit *hohem* Energieverbrauch. Dabei handle es sich, wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergebe, um energetisch sehr schlechte Gebäude der Energieeffizienzklassen GEAK E, F oder G. Mit der Revision vom 28. November 2023 sei § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV erheblich verschärft worden, indem neu nur noch bestehende Bauten mit mindestens Energieeffizienzklasse B von zusätzlichen Massnahmen befreit seien. Damit seien aber auch Bauten ohne hohen Energieverbrauch von der genannten Vorschrift betroffen, weshalb sie Art. 42n Abs. 1 BauG widerspreche.

**4.2.** Der Regierungsrat bringt in seiner Gesuchsantwort im Wesentlichen vor, der Gesuchsteller verkenne, dass zwischen dem Mindestanteil an erneuerbarer Energie bzw. der Effizienzanforderung beim Heizungsersatz sowie dem Kreis der von der Massnahme betroffenen Gebäude ein enger Zusammenhang bestehe. Die Gebäudeklasse stehe mithin immer im Zusammenhang mit dem Anteil erneuerbarer Energie bzw. der geforderten Effizienzverbesserung. Gemäss § 26d EHV in der Fassung vom 1. April 2021 sei beim Ersatz einer alten durch eine neue Öl- oder Gasheizung eine Energieeinsparung von mindestens 20 Prozent gefordert worden. Dies habe bezüglich GEAK-Einteilung zu einer Verbesserung um eine Gebäude-Klasse geführt. Werde für den gleichen Fall eine Effizienzverbesserung um mindestens 40 Prozent verlangt, verbesserten sich die Gebäude um zwei Klassen. Eine Beibehaltung der Kriterien für die Massnahmenbefreiung bei gleichzeitiger Erhöhung des Mindestanteils würde nicht nur dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, sondern auch zu ungerechtfertigten und nicht sachgerechten Ungleichbehandlungen führen.

**4.3.** In seiner Replik führt der Gesuchsteller ergänzend an, Art. 42n Abs. 1 BauG nenne als Massstab nicht irgendeinen "Stand der Technik", der sich verändern könne, sondern einen hohen Energieverbrauch. Der Regierungsrat selbst erachte demgemäss Gebäude der GEAK Klassen C oder D nicht als Bauten mit *hohem* Energieverbrauch, sondern als solche mit *höherem* Energieverbrauch. Der fortschreitende Stand der Technik führe nicht dazu, dass die "Latte", also die massgebliche GEAK Klasse, immer tiefer gelegt werden müsse. Die GEAK Klassen müssten nicht angepasst werden, da sie sich immer am Referenzobjekt messen würden. Den vom Regierungsrat beschriebenen Ungleichbehandlungen hätte anders begegnet werden können als mit einer Erhöhung des Anteils auf 40 Prozent in der Verordnung und erst nachträglicher Anpassung des Gesetzes, was unzulässig sei.

**4.4.** Der Regierungsrat entgegnet in seiner Duplik namentlich, der Energieverbrauch des Referenzobjekts reduziere sich nicht laufend im Gleichschritt mit der technologischen Entwicklung. Die Einteilung der Gebäude in die GEAK Klassen ändere erst, wenn technische Normen, die der Berechnung der GEAK Klassen zugrunde lägen, angepasst und in der GEAK-Normierung nachgeführt würden.

**5.** Zwischen den Parteien ist umstritten, ob Art. 42n BauG den Regierungsrat ermächtigt, die Anforderung an die Gesamtenergie- bzw. Gebäudehülleneffizienz gemäss GEAK so zu verschärfen, dass die Anforderung bezüglich erneuerbarer Energie beim Heizungsersatz erst erfüllt ist, wenn die GEAK Klasse B (statt GEAK Klasse D) erreicht ist. Zu diesem Zweck ist die genannte Gesetzesbestimmung auszulegen und namentlich zu ermitteln, was unter Bauten mit *hohem* Energieverbrauch zu verstehen ist.

**6.** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Rechtsnormen steht (systematische Auslegung). Rechtsprechungsgemäss ist bei der Auslegung von Gesetzesnormen ein pragmatischer Methodenpluralismus zu befolgen; die einzelnen Auslegungselemente sind keiner Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 150 I 195 E. 5.1; 150 II 26 E. 3.5; je mit Hinweis[en]).

**6.1.** Bei der Formulierung "mit hohem Energieverbrauch" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dessen Anwendung ist eine Rechts-, nicht eine Ermessensfrage; sie ist daher vom Obergericht grundsätzlich frei zu prüfen (vgl. vorangehende E. 2). Dem Regierungsrat stünde indes ein nach pflichtgemäßem Ermessen auszuübender Gestaltungsspielraum zu, sofern ihm der Gesetzgeber mit Bezug auf den genannten Passus einen gewissen Spielraum belassen wollte (vgl. BGer 2C\_976/2022 vom 22. März 2024 E. 3.5 mit Hinweisen; OGE 60/2023/27 vom 12. März 2024 E. 5.2 mit Hinweis, Amtsbericht 2024, S. 112). Gemäss Art. 42n Abs. 4 BauG hat der Regierungsrat denn auch die Einzelheiten zu regeln.

Im vorliegenden Kontext bedeutet "hoch" nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch "an Höhe, Ausdehnung nach oben über den Durchschnitt oder einen Vergleichswert hinausgehend; besonders oder ungewöhnlich weit nach oben ausgedehnt" (vgl. < [https://www.duden.de/rechtschreibung/hoch\\_bedeutend\\_grosz\\_stattlich](https://www.duden.de/rechtschreibung/hoch_bedeutend_grosz_stattlich) >, Bedeutungen, Ziff. 1c). Damit ergibt sich allein aus dem Wortlaut des Passus "mit hohem Energieverbrauch" nicht, ob Art. 42n Abs. 1 BauG alle bestehenden Bauten mit überdurchschnittlichem oder nur solche mit einem qualifiziert überdurchschnittlichen Energieverbrauch erfasst. Überdies orientieren sich die GEAK Klassen nicht an einem Durchschnitts-, sondern an einem Referenzwert bzw. an einem Referenzgebäude (vgl. vorangehende E. 3.3).

Der Wortlaut von Art. 42n Abs. 1 BauG führt daher zu keinem klaren Ergebnis, was unter "Bauten mit hohem Energieverbrauch" zu verstehen ist. Die Bestimmung bzw. dieser Passus ist daher unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente auszulegen.

**6.2.** Die historisch orientierte Auslegung setzt sich mit den Überlegungen auseinander, die der Gesetzgeber beim Erlass der fraglichen Gesetzesbestimmung angestellt hat (BGE 150 III 367 E. 5.5.2 mit Hinweisen). Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 150 IV 213 E. 1.6.2 mit Hinweisen). Sie sind zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und dem Gericht damit weiterhelfen (BGE 150 II 390 E. 5.2.1 a.E. mit Hinweisen).

**6.2.1.** Mit dem Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 3. Dezember 2019 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Einführung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich, MuKE n 2014) (ADS 19-107; nachfolgend Regierungsvorlage 2019) sollten die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2014) im Kanton Schaffhausen umgesetzt werden. Dabei sollte der vorhandene Spielraum genutzt sowie eine schlanke und praxisnahe Revision des Baugesetzes vorgeschlagen werden (Regierungsvorlage 2019, S. 1). Zur erneuerbaren Wärme bzw. Energie beim Wärmeerzeugersersatz sieht Art. 1.29 Satz 1 der MuKE n 2014 vor, dass beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung diese so auszurüsten sind, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90% des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Eine Einschränkung auf Bauten *mit hohem Energieverbrauch* besteht nicht ausdrücklich. Gemäss Art. 1.30 Abs. 2 lit. c der MuKE n 2014 wird Art. 1.29 der MuKE n 2014 indes unter anderem dann Genüge getan, wenn die Klasse D bei der GEAK-Gesamtenergieeffizienz erreicht ist. Art. 42n Abs. 1 BauG setzt diese Vorgabe um.

Art. 42n Abs. 1 BauG gemäss Regierungsvorlage 2019 entsprach der heute geltenden Fassung dieser Bestimmung. In deren Abs. 2 war vorgesehen, dass der Regierungsrat den Anteil (des einzusparenden oder mit erneuerbaren Energien abzudeckenden bisherigen Energiebedarfs) zwischen 10 und 30 Prozent festlegt. In der Regierungsvorlage 2019 führte der Regierungsrat bereits einleitend und zusammenfassend aus, beim bestehenden Gebäudepark im Wohnbereich werde der Hebel bei den energietechnisch schlechtesten Gebäuden mit den Effizienzklassen GEAK E, F oder G angesetzt (S. 1 f.). Dasselbe hielt der Regierungsrat bei den Erläuterungen zu Art. 42n BauG fest (S. 19). Es war geplant, bei Inkraftsetzung des revidierten Baugesetzes den Anteil erneuerbare Energien oder den Anteil, der eingespart werden soll, beim Minimum von 10 Prozent festzulegen (S. 20). Damit brachte der Regierungsrat zum Ausdruck, dass nur *energetisch sehr schlechte* Gebäude von der Sanierungspflicht beim Wärmeerzeugerersatz im Sinne von Art. 42n BauG erfasst werden sollten, mithin Gebäude mit hohem Energieverbrauch.

**6.2.2.** Anlässlich der Detailberatung der Regierungsvorlage 2019 in der zuständigen kantonsrätlichen Spezialkommission (SPK) 2019/10 führte der zuständige Regierungsrat, Regierungspräsident Martin Kessler, in der ersten Kommissionssitzung vom 9. März 2020 aus, das Gesetz gebe den Rahmen vor, innerhalb der Verordnung würden bei Bekanntgabe der Resultate bezüglich der damals bevorstehenden Abstimmung über die Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes aber sicherlich Anpassungen vorgenommen (Prot. S. 10). Daraufhin wurde unter anderem gemahnt, die Diskussion über das Gesetz und die Verordnung nicht zu vermischen. Falls das CO<sub>2</sub>-Gesetz strikter als das kantonale Gesetz ausfalle, müsse dieses geändert werden (Votum Markus Müller, Prot. S. 11). Der Vertreter der Energiefachstelle Schaffhausen erläuterte, im Rahmen von Heizkesselersetzungen habe man sich innerhalb der MuKE 2014 auf die GEAK Klasse D geeinigt. Dies entspreche etwa der im Jahr 1982 geltenden Gesetzgebung. Daher seien alle Bauten, die nach 1982 gebaut worden seien, gut und über der Klasse D (Votum Andrea Paoli, Prot. S. 13). Einem an die Kommissionsmitglieder verteilten Handout lässt sich entsprechend entnehmen, dass von Art. 42n BauG nur Wohnbauten der GEAK Klassen E bis G betroffen seien. Nicht betroffen seien Gebäude mit Baubewilligung ab 1. Januar 1982 oder mit Minergiezertifikat, da diese die GEAK Klasse D erfüllten, sowie alle anderen Gebäude mit Einstufung in der GEAK Klasse D (Anhang zum Sitzungsprotokoll, S. 14 und 16). Diese Einschätzung wurde anlässlich der vierten und fünften Kommissionssitzung vom 3. Juli 2020 bestätigt (vgl. Voten Andrea Paoli, Prot. 4. Sitzung S. 14 f. und Prot. 5. Sitzung S. 4; vgl. auch Votum Markus Müller, Prot.

5. Sitzung S. 4; ferner Votum Marco Passafaro, Prot. 5. Sitzung S. 4), auch nachdem die Kommission den Anteil gemäss Art. 42n Abs. 2 BauG auf 20 bis 50 Prozent erhöht hatte (vgl. Prot. 5. Sitzung S. 2).

Aus den Beratungen der Spezialkommission ist demnach zu folgern, dass diese davon ausging, die Vorgabe von Art. 42n BauG für den Wärmeerzeugersersatz gelte nur für Gebäude mit einem GEAK der Klassen E bis G, worunter ab dem 1. Januar 1982 erstellte Gebäude nicht fielen. Entsprechend wurde im Bericht und Antrag der SPK 2019/10 vom 3. Juli 2020 (ADS 20-102; nachfolgend Kommissionsvorlage 2020) festgehalten, die Vorschrift von Art. 42n BauG gelte nur für Bauten, die einen *sehr schlechten Dämmstandard* aufwiesen (S. 1 f.).

**6.2.3.** Im Kantonsrat führte der Kommissionspräsident anlässlich der Eintretensdebatte einleitend aus, den einen gehe die Vorlage viel zu wenig weit, für die anderen sei die Grenze des Möglichen erreicht. Angesichts der Dringlichkeit zur Reduktion der Treibhausgase reiche die Vorlage nicht aus. Sie wolle aber zuerst pragmatisch bei den Gebäuden mit dem grössten Nachholbedarf, den GEAK Klassen E, F und G ansetzen, also in der Regel bei Gebäuden, die vor 1982 gebaut worden seien. Es handle sich somit nicht um eine Klimavorlage (Prot. 17. Sitzung vom 26. Oktober 2020, S. 887, Votum Urs Capaul).

In der Detailberatung anlässlich der 17. und 18. Kantonsratssitzung vom 26. Oktober 2020 war Art. 42n Abs. 1 BauG kein Thema. Der Kantonsrat genehmigte die Gesetzesrevision gleichentags mit 50 : 0 Stimmen bei drei Enthaltungen (vgl. Prot. S. 918).

Auch die Beratungen im Kantonsrat zeigen, dass der Gesetzgeber trotz der Erhöhung des Anteils des einzusparenden oder mit erneuerbaren Energien abzudeckenden bisherigen Energiebedarfs gemäss Art. 42n Abs. 2 BauG von 10 bis 30 Prozent auf 20 bis 50 Prozent nicht von einer Verschärfung der Anforderungen beim Heizungsersatz ausging. Der Kantonsrat war ebenfalls an einer Kompromisslösung interessiert (vgl. etwa Voten Markus Müller, Prot. 17. Sitzung vom 26. Oktober 2020, S. 890, und Andreas Frei, Prot. 18. Sitzung vom 26. Oktober 2020, S. 917). Ein Scheitern der ganzen Vorlage sollte vermieden werden, was letztlich auch die überaus deutliche Zustimmung zur Gesetzesvorlage zeigt, mit der die Vier-Fünftel-Mehrheit (vgl. dazu Art. 33 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 32 Abs. 1 lit. c KV) klar erreicht wurde.

**6.2.4.** Die historische Auslegung von Art. 42n Abs. 1 BauG ergibt zusammengefasst, dass der Kantonsrat – wie ursprünglich bereits der Regierungsrat – nur die energietechnisch schlechtesten bzw. energetisch sehr schlechte Gebäude mit den

Effizienzklassen GEAK E, F oder G als Bauten mit hohem Energieverbrauch betrachtete. Gebäude mit (mindestens) GEAK Klasse D oder mit einer nach dem 1. Januar 1982 erteilten Baubewilligung sollten nicht von Art. 42n Abs. 1 BauG erfasst werden. Der Gesetzgeber wollte den Kreis der beim Ersatz des Wärmeerzeugers von der Sanierungspflicht betroffenen bestehenden Gebäude einschränken. Der Regierungsrat setzte die Vorgabe im gleichzeitig mit der Gesetzesrevision per 1. April 2021 in Kraft getretenen totalrevidierten § 26d EHV (Abs. 2 Ziff. 4 und 5) um. Aus den Materialien ergibt sich ferner, dass der Kantonsrat eine mehrheitsfähige Kompromisslösung suchte, um ein Scheitern der ganzen Vorlage im Rat oder im Rahmen einer allfälligen Volksabstimmung zu vermeiden.

Dem Regierungsrat ist zwar ohne Weiteres zuzustimmen, dass ihm betreffend den Anteil gemäss Art. 42n Abs. 2 BauG ein Spielraum belassen werden sollte, was sich bereits aus der entsprechenden Bandbreite von 20 bis 50 Prozent ergibt. Hingegen ergibt sich aus den Materialien nicht, dass ihm auch mit Bezug auf Art. 42n Abs. 1 BauG dahingehend ein Spielraum belassen werden sollte, die für bestehende Bauten mit hohem Energieverbrauch massgebliche GEAK Klasse bzw. das massgebende Stichjahr für die Baubewilligung auf Verordnungsebene autonom zu bestimmen. Eine Verschärfung in dieser Hinsicht sollte auf Gesetzesebene erfolgen (vgl. vorangehende E. 6.2.2).

**6.3.** Das teleologische Auslegungselement besteht darin, nach dem Ziel zu fragen, das die Bestimmung verfolgt, und nach dem Zweck zu forschen, dem sie dient (BGE 150 III 367 E. 5.5.3).

Die Revision des kantonalen Energierechts von 2021 soll der Entwicklung der Technik und des Gebäudestandards, den Anpassungen im Energiebundesrecht und den Baufachnormen sowie den Erfahrungen aus dem Vollzug Rechnung tragen. Überdies sollen damit die MuKE 2014 im Kanton Schaffhausen umgesetzt werden (vgl. vorangehende E. 6.2.1). Die Energiewende soll unterstützt werden (vgl. Kommissionsvorlage 2020, S. 1). Art. 42n BauG verfolgt den Zweck, dass wie bei Neubauten auch beim Ersatz der Heizung durch eine neue Erdöl- oder Erdgasheizung in bestehenden Bauten ein Anteil erneuerbarer Energien verlangt wird (a.a.O., S. 19). Mit dem Passus "mit hohem Energieverbrauch" soll der Kreis der beim Wärmeerzeugersersatz von der Sanierungspflicht betroffenen bestehenden Gebäude eingeschränkt werden. Es kann diesbezüglich auf die vorangehenden Erwägungen zur historischen Auslegung verwiesen werden (E. 6.2.4; vgl. ferner nachfolgend E. 6.5 ff. zur geltungszeitlichen Auslegung).

**6.4.** Beim systematischen Auslegungselement geht es darum, den Zusammenhang der auszulegenden Bestimmung mit anderen Normen in die Betrachtung einzubeziehen (BGE 150 III 367 E. 5.5.4 mit Hinweis).

**6.4.1.** Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein (Art. 89 Abs. 1 BV; vgl. ferner Art. 73 f. BV betreffend Nachhaltigkeit und Umweltschutz). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV). Kanton und Gemeinden fördern Massnahmen für einen sparsamen und wirtschaftlichen Wasser- und Energieverbrauch. Sie begünstigen die Nutzung erneuerbarer Energien (Art. 84 Abs. 2 KV). Art. 45 des (eidgenössischen) Energiegesetzes vom 30. September 2016 (EnG, SR 730.0) sieht betreffend Gebäude vor, dass die Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien schaffen (Abs. 1 Satz 1). Sie erlassen Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden. Sie geben bei ihren Vorschriften den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den Vorrang (Abs. 2). Sie erlassen Vorschriften über den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser (Abs. 3 lit. a).

Art. 89 Abs. 1 BV und Art. 84 Abs. 2 KV sprechen grundsätzlich dafür, den Begriff der "Bauten mit hohem Energieverbrauch" weit auszulegen, das heisst einen grossen Teil der bestehenden Gebäude als beim Heizungersatz sanierungspflichtig zu betrachten. Gleichzeitig handelt es sich dabei um blosser Zielvorgaben mit einer programmatischen Funktion, die als Leitlinien für die Ausrichtung der Energiepolitik und des Staatshandelns dienen sollen (Markus Kern, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 89 N. 9). Aufgrund der offenen Formulierung der Verfassungsbestimmungen sowie von Art. 45 Abs. 1 und 2 EnG gesteht das Bundesrecht dem weitgehend zuständigen kantonalen Gesetzgeber bei der Umsetzung einen erheblichen Spielraum zu (vgl. Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 [Revision des Energierechts], BBl 2013 7561, S. 7685). Dies auch deshalb, weil sich die in Art. 89 Abs. 1 BV verankerten Ziele teilweise widersprechen (vgl. Uhlmann/Schaffhauser, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 89 N. 12).

**6.4.2.** Die im Gesetzgebungsverfahren wiederholt thematisierte Vorlage für ein revidiertes CO<sub>2</sub>-Gesetz wurde von der Schweizer Stimmbevölkerung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt. Demgegenüber hat das Schweizer Stimmvolk am 18. Juni 2023 das per 1. Januar 2025 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit vom 30. September 2022 (KIG, SR 814.310; nachfolgend Klima- und Innovationsgesetz) angenommen. Dieses bezweckt im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (Klimaübereinkommen, SR 0.814.012) namentlich, die Verminderung der Treibhausgasemissionen als Ziel festzulegen (Art. 1 lit. a KIG) sowie die Anpassung an und den Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels (Art. 1 lit. b KIG). Es enthält als Rahmengesetz *Ziele* und bedarf der Umsetzung in der Spezial-/Massnahmengesetzgebung (vgl. auch Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 25. April 2022, S. 2 und Ziff. 4.1 S. 33, BBl 2022 1536). Die Verminderungsziele müssen technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sein. Soweit möglich müssen sie durch Emissionsvermindierungen in der Schweiz erreicht werden (Art. 3 Abs. 4 KIG). Für einzelne Sektoren sieht das Klima- und Innovationsgesetz *Richtwerte* vor. Im Sektor Gebäude sind die Treibhausgasemissionen in der Schweiz gegenüber 1990 bis 2040 um 82 Prozent und bis 2050 um 100 Prozent (mindestens) zu vermindern (Art. 4 Abs. 1 lit. a KIG). Diese Zielsetzungen richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber, sind aber auch bei der Auslegung zu berücksichtigen. Sie legen eine weite Auslegung des Begriffs "Bauten mit hohem Energieverbrauch" nahe. Art. 12 Abs. 1 KIG sieht denn auch vor, dass Vorschriften anderer Bundeserlasse und kantonaler Erlasse, u.a. insbesondere in den Bereichen Umwelt und Energie, so ausgestaltet und angewendet werden sollen, dass sie zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen. Sodann sollen die Kantone gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO<sub>2</sub>-Gesetz, SR 641.71) dafür sorgen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Gebäuden, die mit fossilen Energieträgern beheizt werden, zielkonform vermindert werden, und dafür Gebäudestandards für Neu- und Altbauten aufgrund des aktuellen Stands der Technik erlassen (vgl. dazu BGer 1C\_129/2025 vom 31. Juli 2025 E. 4.5 a.E.).

**6.4.3.** Wie bereits erwähnt, wird gemäss Art. 1.30 der MuKE 2014 der Ersatz eines Wärmeerzeugers nach Art. 1.29 der MuKE 2014 bewilligt, wenn die Klasse D bei der GEAK-Gesamtenergieeffizienz erreicht ist. Das spricht dafür, als Bauten mit hohem Energieverbrauch im Sinne von Art. 42n Abs. 1 BauG ebenfalls nur Gebäude der GEAK Klassen E bis G zu betrachten, zumal mit der Baugesetzrevision von 2020/2021 die MuKE 2014 im kantonalen Recht umgesetzt wurden

(vgl. vorangehende E. 6.2.1). Demgegenüber sehen die am 29. August 2025 verabschiedeten revidierten Mustervorschriften (MuKE n 2025) vor, dass beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten diese grundsätzlich so auszurüsten sind, dass der Wärmebedarf vollständig mit erneuerbarer Energie oder nicht anderweitig nutzbarer Abwärme gedeckt wird (Art. 1.29 Abs. 1 der MuKE n 2025). Eine Ausnahme gilt, sofern die Kosten für ein System mit erneuerbaren Energien mindestens 25 Prozent über denjenigen für einen mit fossilen Brennstoffen betriebenen Wärmeerzeuger liegen. In diesem Fall genügt es, wenn mindestens 20 Prozent des massgebenden Wärmebedarfs eingespart oder mit erneuerbaren Energien abgedeckt werden (Art. 1.29 Abs. 2 der MuKE n 2025). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Klasse B bei der GEAK-Gesamtenergieeffizienz erreicht ist (vgl. Art. 1.35 Abs. 1 lit. c der MuKE n 2025). Ab 2050 sind alle Wärmeerzeugungsanlagen, die mit Brennstoffen betrieben werden, vollständig mit erneuerbaren Brennstoffen zu betreiben (Art. 1.30 Satz 1 der MuKE n 2025). Diese Bestimmungen der MuKE n 2025, die im Kanton Schaffhausen noch nicht umgesetzt worden sind, sprechen für eine weite Auslegung des Begriffs "Bauten mit hohem Energieverbrauch".

**6.4.4.** Anders als Art. 42n Abs. 1 BauG wurde dessen Abs. 2 während der parlamentarischen Beratungen gegenüber der Regierungsvorlage 2019 verschärft (vgl. vorangehende E. 6.2.2). Mit dem Regierungsrat ist grundsätzlich ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Vorschriften – das heisst zwischen dem Mindestanteil an erneuerbarer Energie bzw. der Effizienzanforderung beim Heizungersatz (Abs. 2) sowie dem Kreis der von der Massnahme betroffenen Gebäude (Abs. 1) – zu bejahen (vgl. vorangehende E. 4.2). Gleichwohl ist klar zu differenzieren zwischen der Frage, welche Gebäude eine Sanierungs- bzw. Einsparungspflicht im Sinne von Art. 42n Abs. 1 BauG trifft, und der Frage, welchen Anteil am Energiebedarf diese Gebäude einsparen bzw. mit erneuerbarer Energie abdecken müssen (Abs. 2). § 26d Abs. 1 EHV betrifft diesen Anteil, Abs. 2 der Verordnungsnorm bestimmt, in welchen Fällen bzw. bei welchen Gebäuden keine Sanierungspflicht besteht. Dem Regierungsrat ist zuzustimmen, dass mit einer Erhöhung des Anteils gemäss Art. 42n Abs. 2 BauG bzw. § 26d Abs. 1 EHV aus Gleichbehandlungsgründen sinnvollerweise auch die Anforderungen gemäss § 26d Abs. 2 EHV erhöht werden, mit dem Art. 42n Abs. 1 BauG auf Verordnungsstufe umgesetzt wurde. Zwingend ist dies jedoch nicht. Aus systematischer Sicht spricht es indes dafür, dass mit der Erhöhung des Anteils gemäss Art. 42n Abs. 2 BauG implizit auch die Anforderungen gemäss dessen Abs. 1 verschärft werden, mithin ein grösserer Anteil an Gebäuden als Bauten mit hohem Energieverbrauch qualifiziert wird.

**6.4.5.** Zusammengefasst spricht die systematische Auslegung von Art. 42n Abs. 1 BauG insgesamt für eine weite Auslegung des Begriffs "Bauten mit hohem Energieverbrauch".

**6.5.** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann bei der Auslegung des geltenden Rechts im Sinne einer geltungszeitlichen Ausrichtung der Auslegung auf laufende oder abgeschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetzesrevisionen Bezug genommen werden (BGE 151 IV 228 E. 9.6.4; 141 II 297 E. 5.5.3; je mit Hinweis[en]).

**6.5.1.** In der Volksabstimmung vom 18. Mai 2025 hat die Schaffhauser Stimmbürger der Schaffung eines kantonalen Energiegesetzes (Energiegesetz vom 16. Dezember 2024 [SHR 730.100]; nachfolgend EnerG) zugestimmt. In dieses werden die energierechtlichen Bestimmungen des Baugesetzes überführt. Das neue Energiegesetz und die teilweise revidierte Energiehaushaltverordnung (§ 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV bleibt unverändert) werden per 1. Januar 2026 in Kraft treten (vgl. Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 37 vom 12. September 2025, S. 12 und Anhang 3 S. 7). Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat die Anpassung von Art. 42n Abs. 1 BauG bzw. neu Art. 22 Abs. 1 EnerG vorgeschlagen, der neu wie folgt lauten sollte (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 27. Februar 2024 an den Kantonsrat betreffend Schaffung des Energiegesetzes [ADS 24-35; nachfolgend Regierungsvorlage 2024], S. 17 bzw. Anhang 1, Art. 22; Anpassungen *kursiv*):

Beim Ersatz ~~des der~~ Wärmereizgerers für Heizung und Warmwasser in bestehenden Bauten ~~mit hohem Energieverbrauch für Heizung und Warmwasser~~ sind diese so auszurüsten, dass ein Anteil des bisherigen Energiebedarfs eingespart oder mit erneuerbaren Energien abgedeckt ~~wirden~~ wird.

Im Wesentlichen sollte – neben redaktionellen Anpassungen – der Passus "mit hohem Energieverbrauch" gestrichen werden. Der Regierungsrat führte in der Regierungsvorlage 2024 aus, er habe die revidierte Energiehaushaltverordnung per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt und dabei den vom Gesetzgeber vorgegebenen Spielraum genutzt. Beim Heizungersatz in bestehenden Bauten werde der geforderte Erneuerbarenanteil von 20 auf 40 Prozent angehoben (S. 8). Zur vorgesehene Streichung des Passus "mit hohem Energieverbrauch" in Art. 42n Abs. 1 BauG bzw. neu Art. 22 Abs. 1 EnerG erläuterte der Regierungsrat, neu fielen unter diese Regelung auch Gebäude, die gemäss GEAK in der Klasse D oder C (Gebäudehülleneffizienz) seien. Es sei deshalb folgerichtig, in Bezug auf diese Bestimmung nicht mehr von Bauten mit hohem Energieverbrauch zu sprechen (Erläuterungen zu Art. 42n BauG bzw. Art. 22 EnerG, S. 18 oben).

Mit diesem Hinweis brachte der Regierungsrat zum Ausdruck, dass er Gebäude der GEAK Klassen C und D weiterhin nicht als Gebäude mit hohem Energieverbrauch betrachtete.

**6.5.2.** In der Detailberatung der zuständigen SPK 2024/6 wurde anlässlich der dritten Sitzung vom 23. Mai 2024 die Frage aufgeworfen, weshalb in Art. 22 EnerG der Passus "Bauten mit hohem Energiebedarf" [recte: Energieverbrauch] gestrichen und die Bestimmung auf alle bestehenden Bauten ausgeweitet werde, was eine "Verschärfung des bestehenden Artikels" darstelle (Votum Erwin Sutter, Prot. S. 15). Der Vertreter der Energiefachstelle erwiderte, es gehe um eine "redaktionelle Änderung, angepasst auf die jetzige Praxis" (Votum Thomas Volken, Prot. S. 15). Damit sprach der Vertreter der Energiefachstelle die zwischenzeitlich erfolgte Änderung von § 26d Abs. 1 und 2 EHV an, und äusserte sich insofern unpräzise bzw. unvollständig.

Kantonsrat Erwin Sutter stellte in der Folge den Antrag, Abs. 1 von Art. 42n BauG bzw. Art. 22 EnerG unverändert bzw. mit der Formulierung "Bauten mit hohem Energieverbrauch" zu belassen (Prot. S. 16). Der Vertreter der Energiefachstelle führte dazu an, früher [bis zur Änderung von § 26d Abs. 1 und 2 EHV] seien nur die wirklich schlecht gedämmten Gebäude der GEAK Klassen E, F und G von den Vorgaben betreffend Heizungsersatz betroffen gewesen, also tendenziell ältere Bauten, bei denen noch keine Sanierungen gemacht worden seien. Wenn man nun aber entsprechend der aktuellen Praxis [bzw. entsprechend der geltenden Verordnungsbestimmung von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV] zusätzlich Gebäude der GEAK Klassen C und D hineinnehme und die Befreiung von den Vorgaben nur noch für Gebäude der GEAK Klassen A und B habe, stimme die Formulierung ["Gebäude mit hohem Energieverbrauch"] nicht mehr (Votum Thomas Volken, Prot. S. 16). Damit bestätigte der Vertreter der Energiefachstelle unter anderem die Auffassung in der Regierungsvorlage 2024 (vgl. vorangehende E. 6.5.1), wonach es sich bei Gebäuden der GEAK Klassen C und D nicht um Gebäude mit hohem Energieverbrauch im Sinne von Art. 42n Abs. 1 BauG handelt. Andernfalls wäre eine Anpassung dieser Bestimmung bzw. die Streichung des Passus "mit hohem Energieverbrauch" denn auch nicht nötig gewesen.

Die Kommission wies den Antrag Sutter ab (Prot. S. 16).

**6.5.3.** Anlässlich der Detailberatungen zu Art. 22 EnerG im Kantonsrat wiederholte Erwin Sutter an der 16. Sitzung vom 9. September 2024 seinen Antrag betreffend Abs. 1. Er führte dazu aus, seit dem 1. Januar 2024 sei die "Praxis" verschärft worden, indem bereits Gebäude ab der GEAK Klasse C als Gebäude mit

hohem Energiebedarf gelten würden. Wenn der Passus "Bauten mit hohem Energieverbrauch" gestrichen würde, bedeute dies eine weitere Verschärfung, da diesfalls in Zukunft alle Bauten, auch solche mit geringem Energiebedarf der GEAK Klassen A und B betroffen sein könnten. Dies sei abzulehnen (Prot. S. 762).

Kantonsrat Christian Heydecker, der Rechtsvertreter des Gesuchstellers, bemerkte dazu in seinem anschliessenden Votum – in dem er auch auf das zu diesem Zeitpunkt bereits am Obergericht hängige vorliegende Normenkontrollverfahren hinwies –, bei Art. 22 EnerG handle es sich um eine Verschärfung gegenüber der geltenden Gesetzesbestimmung (Art. 42n BauG), nicht aber gegenüber der geltenden Verordnungsbestimmung (§ 26d EHV), die über Erstere hinausgehe. Beim Ersatz gehe es nicht um Gebäude der GEAK Klassen E, F und G, die energetisch schlecht seien, sondern um die GEAK Klassen B, C und D, die in Ordnung seien (Prot. S. 763).

Darauf erwiderte Kantonsrätin Mayowa Alaye, es handle sich um "keine Verschärfung des Gesetzes, denn die Verordnung geht bereits heute so weit". Mit der vorgeschlagenen Anpassung möchte man die aktuelle Situation denn auch nicht verschärfen (Prot. S. 764).

Im weiteren Sitzungsverlauf wurde dem Regierungsrat sodann vorgeworfen, er umgehe das Gesetz mit der Verordnung (Votum Markus Müller, Prot. S. 766).

Abschliessend äusserte sich der zuständige Regierungsrat Martin Kessler ebenfalls mit Verweis auf das vorliegende Normenkontrollverfahren dahingehend, dass mit der Gesetzesrevision (Streichung des Passus "mit hohem Energieverbrauch") ein im Gesetz stehender Widerspruch gelöst werde. Dieser bestehe fort, wenn der Schwellenwert bei der GEAK Klasse D belassen werde. Denn diesfalls könne ein sanierungsbedürftiges Gebäude der GEAK Klasse E mittels Dämmung (statt Ersatz der fossilen Heizung) saniert werden und anschliessend in der GEAK Klasse C sein, obwohl es nach der Sanierung weiterhin eine fossile Heizung habe. Hingegen habe ein aktuell in der GEAK Klasse D und damit schlechter eingestuftes Gebäude keinen Handlungsbedarf. Dieser Widerspruch müsse im Gesetz gelöst werden (Prot. S. 769 f.).

Der Antrag Sutter wurde – wenn auch sehr knapp mit Stichentscheid des Kantonsratspräsidenten – angenommen (Prot. S. 770).

**6.5.4.** Kantonsrat Maurus Pfalzgraf stellte anlässlich der fünften Kommissionssitzung vom 6. November 2024 einen Rückkommensantrag betreffend Art. 22 Abs. 1 EnerG und beantragte, die bisherige Formulierung gemäss Regierungsvorlage

2024 (ohne den Zusatz "mit hohem Energieverbrauch") beizubehalten. Er begründete dies mit der seinem Verständnis nach alten Fassung des Energiegesetzes (recte: die geltende Fassung des Baugesetzes), die zu Rechtsunsicherheiten und zum vorliegenden Normenkontrollverfahren geführt habe. Der Vorschlag des Regierungsrats sorge für Rechtssicherheit (Prot. S. 17). Kantonsrat Erwin Sutter erwiderte darauf, damit würden auch Bauten erfasst, die bereits eine hohe Energieeffizienzklasse erfüllten, was einer Verschärfung gleichkäme (Prot. S. 18). Kantonsrat Christian Heydecker, der Rechtsvertreter des Gesuchstellers, ergänzte, es wäre eine Verschärfung gegenüber dem heutigen Zustand, wenn man den Passus "mit hohem Energieverbrauch" weglassen würde, es gehe um "mittelgute" Bauten (Prot. S. 18). Der Antragsteller führte daraufhin mit Verweis auf die Verschärfung der Verordnung durch die Regierung aus, deren Formulierungsvorschlag für Art. 22 Abs. 1 EnerG verstärke die Planungssicherheit und erübrige das Normenkontrollverfahren (Votum Maurus Pfalzgraf, Prot. S. 18). Regierungsrat Martin Kessler hielt fest, wenn es helfe, das Gesetz durchzubringen, solle die Formulierung "mit hohem Energieverbrauch" belassen werden. Aber in wenigen Jahren – im Rahmen der Umsetzung der MuKE n 2025 – müsse das (kantonale) Energiegesetz ohnehin wieder angepasst werden (Prot. S. 20).

Die Kommission lehnte den Antrag Pfalzgraf knapp ab. Art. 22 Abs. 1 EnerG blieb insofern unverändert (Prot. S. 20; vgl. zum Ganzen auch Bericht und Antrag der SPK 2024/6 vom 11. November 2024 [ADS 24-136], S. 4 und 15). Weiterhin müssen nur bestehende Bauten mit hohem Energieverbrauch beim Wärmeerzeugerersatz einen Anteil des bisherigen Energiebedarfs einsparen oder mit erneuerbaren Energien abdecken (vgl. auch Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 18. Mai 2025, S. 44).

**6.5.5.** Anlässlich seiner 25. Sitzung vom 16. Dezember 2024 beriet der Kantonsrat das neue Energiegesetz in zweiter Lesung und verabschiedete es, ohne Art. 22 EnerG zu thematisieren (vgl. Prot. S. 1216 ff.).

**6.5.6.** Die Materialien bzw. Beratungen zum neuen kantonalen Energiegesetz zeigen, dass nach dem Verständnis der Kommission und des Kantonsrats die vom Regierungsrat vorgeschlagene Anpassung von Abs. 1 von Art. 42n BauG bzw. Art. 22 EnerG eine Verschärfung der bisherigen Gesetzesvorschrift darstellen würde. Kantonsrat Erwin Sutter ging zwar im Kantonsrat – anders als noch in der Spezialkommission – davon aus, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesanpassung könne eine weitere Verschärfung gegenüber der aktuellen Praxis darstellen, und meinte damit wohl die geltende *Verordnungsbestimmung*. Die Vo-

ten der weiteren Kantonsratsmitglieder und von Regierungsrat Martin Kessler stellen aber klar, dass im Gesetz bloss die auf dem Verordnungsweg vollzogene "Verschärfung" nachvollzogen werden sollte. Dies ergibt sich auch aus der Regierungsvorlage 2024: Art. 22 Abs. 1 EnerG sollte nach dem Willen des Regierungsrats an § 26d EHV angepasst werden. Eine solche Verschärfung des Gesetzes lehnte die Kantonsratsmehrheit ab. Art. 22 Abs. 1 EnerG sollte inhaltlich unverändert Art. 42n Abs. 1 BauG entsprechen.

**6.6.** Abschliessend sind die aus den verschiedenen Auslegungselementen gewonnenen, teilweise widerstreitenden Erkenntnisse zu würdigen und zu werten (BGer 5A\_863/2024 vom 3. September 2025 E. 4.8, zur Publikation vorgesehen).

**6.6.1.** *Nach Auffassung der Gerichtsmehrheit* liefert die grammatikalische Auslegung keinen Erkenntnisgewinn. Zu berücksichtigen ist mit Bezug auf den unbestimmten Rechtsbegriff des "hohen Energieverbrauchs" indes, dass der Kantonsrat dem Regierungsrat mit Bezug auf diesen Passus keinen Gestaltungsspielraum einräumen wollte, wie die historische Auslegung von Art. 42n Abs. 1 BauG gezeigt hat. Diese ergibt vielmehr klar, dass der Gesetzgeber den Kreis der von der Sanierungspflicht beim Wärmeerzeugerersatz betroffenen bestehenden Bauten beschränken wollte. Unter Bauten mit hohem Energieverbrauch sollten Gebäude der Energieeffizienzklassen GEAK E, F und G fallen, nicht aber solche der GEAK Klassen C und D. Da es sich vorliegend um eine erst wenige Jahre alte Gesetzesbestimmung handelt, kommt der historischen Auslegung eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis in dieser Situation eine von den Materialien abweichende Lösung kaum nahelegen (BGE 150 IV 447 E. 2.3.4; 148 V 385 E. 5.1; je mit Hinweisen; BGer 1C\_252/2022 vom 1. März 2024 E. 4.5). Die historische Auslegung wird durch die geltungszeitliche Auslegung gestützt. Diese hat ergeben, dass der künftige Art. 22 Abs. 1 EnerG inhaltlich Art. 42n Abs. 1 BauG entspricht und Gebäude der GEAK Klassen C und D weiterhin nicht als Gebäude mit hohem Energiebedarf gelten sollen. Zu keinem anderen Ergebnis führt die teleologische Auslegung. Die Gesetzesrevision liegt erst wenige Jahre zurück, deren Sinn und Zweck – wie auch derjenige von Art. 42n BauG und insbesondere dessen Abs. 1 – hat sich seit ihrem Inkrafttreten am 1. April 2021 nicht massgeblich verändert. So ist nicht ersichtlich und es wird vom Regierungsrat auch nicht behauptet, dass sich die Umstände und die Rechtsauffassung des Gesetzgebers seither wesentlich verändert hätten (vgl. auch BGE 148 I 251 E. 3.6.4.1 mit Hinweisen). Zu einem anderen Auslegungsergebnis führt hingegen die systematische Auslegung: Sie legt eine weite Auslegung des Begriffs

"Bauten mit hohem Energieverbrauch" nahe. Das übergeordnete Völker-, Verfassungs- und Bundesgesetzesrecht fordert (auch) von den Kantonen Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen, namentlich mit Vorschriften betreffend die Gebäudesanierung. Dasselbe gilt für die MuKE 2025. Die Umsetzung dieser Vorgaben obliegt allerdings dem kantonalen Gesetzgeber, dem ein erheblicher Gestaltungsspielraum einzuräumen ist (Art. 46 Abs. 3 BV; BGE 141 I 9 E. 3.3; BGER 2C\_409/2024 vom 21. August 2025 E. 5.3). Schliesslich trat das Klima- und Innovationsgesetz erst auf Anfang 2025 in Kraft, die MuKE 2025 wurden sogar erst Ende August 2025 verabschiedet. Das Klima- und Innovationsgesetz sowie die MuKE 2025 sind, soweit hier relevant, auf einen Zeithorizont bis 2040 bzw. 2050 ausgerichtet (vgl. vorangehende E. 6.4.2 und 6.4.3). Dies rechtfertigt gerichtliche Zurückhaltung (vgl. BGE 147 I 308 E. 5.3). Eine Gesamtbetrachtung der Auslegungselemente ergibt daher *gemäss der Gerichtsmehrheit* als Auslegungsergebnis, dass § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV Art. 42n Abs. 1 BauG widerspricht.

**6.6.2.** *Nach Auffassung der Gerichtsminderheit* hat der Regierungsrat den unbestimmten Rechtsbegriff der Bauten mit hohem Energieverbrauch in § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV in zulässiger Weise präzisiert (vgl. Art. 42n Abs. 1 und 4 BauG). Zwar hatten der Gesetzgeber und der Regierungsrat ursprünglich ein gemeinsames enges Begriffsverständnis (vgl. vorangehende E. 65.2). Seither haben sich jedoch sowohl das übergeordnete Recht als auch wichtige tatsächliche Umstände geändert, weshalb dem Regierungsrat ein Gestaltungsspielraum zusteht, den das Obergericht zu beachten hat (vgl. Ralph Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 754 ff.). Die systematische Auslegung spricht deutlich für eine weite Auslegung des Begriffs der Bauten mit hohem Energieverbrauch (vgl. vorangehende E. 6.4). Zu berücksichtigen sind die aktuellen bundes- und völkerrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 2 Abs. 2, Art. 73 f. sowie Art. 89 BV; Art. 45 EnG; Art. 1, Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 lit. a KIG; Art. 9 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz sowie Art. 2 f. Klimaübereinkommen) sowie das kantonale Verfassungsrecht (vgl. Art. 9, Art. 81 sowie Art. 84 KV). Ob Art. 42n Abs. 1 BauG mit diesem übergeordneten Recht noch vereinbar ist, erscheint fraglich; jedenfalls ist das kantonale Gesetz bundesrechtskonform und somit weit auszulegen. Dafür spricht auch Art. 12 Abs. 1 KIG, wonach Erlasse so anzuwenden sind, dass sie zur Erreichung der Klimaziele beitragen (vgl. zur klimagerechten Auslegung Lorenz Kneubühler, Klimarechtsprechung in der Schweiz, ZSR 2024, 554 ff.). Zu berücksichtigen ist, dass im Gebäudesektor, der mehr als einen Fünftel der Treibhausgasemissionen verantwortet und in dem ein erhebliches Sanierungs- und Modernisierungspotenzial besteht, *klare und ambitionierte Ziele* gesetzlich festgehalten wurden (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a KIG sowie BGER 1C\_129/2025 vom 31. Juli 2025 E. 4.5). Das

spricht dafür, die vom Regierungsrat per Januar 2024 vorgenommene Verschärfung von § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV zu schützen, zumal die revidierten Mustervorschriften (MuKE 2025) bereits darüber hinausgehen (vgl. vorangehende E. 6.4.3). Auch die Rechtsprechung hat sich weiterentwickelt; so hat das Bundesgericht anerkannt, dass dem Ausbau erneuerbarer Energien vor dem Hintergrund des Klimawandels – der eine aktuelle, potenziell irreversible Bedrohung darstellt – herausragende Bedeutung zukommt (vgl. BGE 148 II 36 E. 13.2), und der EGMR hat aus Art. 8 EMRK ein Recht auf wirksamen staatlichen Schutz vor den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels abgeleitet (Urteil Nr. 53600/20 vom 9. April 2024 [KlimaSeniorinnen]; dazu Kneubühler, 556 ff., mit weiteren Hinweisen). Folglich rückt das teleologisch-geltungszeitliche Element in den Vordergrund (vgl. BGE 141 II 262 E. 5.2 sowie Kramer/Arnet, Juristische Methodenlehre, 7. A., Bern 2024, S. 162 f. mit Hinweisen), dies umso mehr, als der Klimawandel rasch fortschreitet (vgl. dazu jüngst z.B. NZZ vom 5. November 2025, S. 9, zu den Klimaszenarien des Bundes). Schliesslich trifft es zwar zu, dass der künftige Art. 22 Abs. 1 EnerG inhaltlich Art. 42n Abs. 1 BauG entspricht, weil der Kantonsrat eine vom Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesänderung knapp verworfen hat (vgl. vorangehende E. 6.5). Jedoch ist mit Bezug auf das Verständnis des Begriffs der Bauten mit hohem Energieverbrauch heute keine klare gesetzgeberische Absicht mehr erkennbar. Wohl wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung *vereinzelt* der Standpunkt vertreten, die strittige Ordnungsbestimmung sei gesetzeswidrig. Der Antragsteller, Kantonsrat Erwin Sutter, wollte jedoch primär eine *weitere* Verschärfung der Verordnung verhindern (vgl. vorangehende E. 6.5.2 ff.), und Regierungsrat Martin Kessler widersprach ausdrücklich dem Vorwurf einzelner Kantonsräte, sich nicht an das Gesetz gehalten zu haben (vgl. Prot. der 16. Sitzung vom 9. September 2024, S. 769). Kantonsrat Christian Heydecker äusserte sich schliesslich anlässlich der fünften Kommissionssitzung vom 6. November 2024 (S. 18) selber in relativierender Weise: "Selbst wenn wir dem Antrag von Erwin Sutter folgen, bleibt es immer noch offen, wie es dann durch das Obergericht interpretiert wird." Unter diesen Umständen kann der historischen Auslegung keine besondere Stellung mehr zukommen. Art. 42n Abs. 1 BauG zielt nicht mehr nur auf die energetisch schlechtesten Altbauten, sondern setzt bei allen Gebäuden an, die nicht bereits eine gute Effizienzklasse aufweisen. Der Regierungsrat hat den unbestimmten Rechtsbegriff der Bauten mit hohem Energieverbrauch demnach *gemäss der Gerichtsminderheit* in zulässiger Weise konkretisiert.

7. Das Normenkontrollgesuch ist demnach *nach Ansicht der Gerichtsmehrheit* gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. § 26d Abs. 2 Ziff. 4 EHV ist mit Wirkung *ex nunc* ab Publikation dieses Entscheids (vgl. vorangehende E. 1) aufzuheben. [...]