



### SOLARANLAGEN



# Solaranlagen

## Eine Einordnung des neuen Artikels 18a RPG

**Jüngst trat die Teilrevision des RPG zur Siedlungsbegrenzung und Dimensionierung der Bauzonen in Kraft. Gleichzeitig hat auch Artikel 18a RPG erhebliche Änderungen erfahren. Eine genauere Prüfung zeigt Überraschendes: Gewisse Solaranlagen sind unter bundesrechtlich (fast) abschliessend definierten Voraussetzungen neu baubewilligungsfrei, müssen aber in einem Meldeverfahren vor Baubeginn der Behörde angezeigt werden. Zudem wird festgehalten, dass die Interessen an der Nutzung der Sonnenenergie den Interessen der Ästhetik grundsätzlich vorgehen. Gegenüber der bisherigen Fassung wird ein deutlicher Konzeptwechsel vorgenommen und, in formeller und materieller Hinsicht in dieser Deutlichkeit einmalig, in die kantonalen Kompetenzen in der Raumplanung eingegriffen. Damit soll ein unmissverständliches Signal für die rasche und unkomplizierte Bewilligung und Realisierung von Solaranlagen gesetzt werden. Dennoch bleiben Schnittstellen und Koordinationsbedarf zum kantonalen und kommunalen Baurecht, welche es zu regeln gilt.**

### 1. Einleitung

Artikel 18a RPG war anlässlich des Gesetzgebungspakets zur Agrarpolitik 2011 ins RPG eingefügt worden und steht seit 1. Januar 2008 in Kraft. Er erhielt seine Schlussfassung unter grossem Einigungsdruck durch die Einigungskonferenz der Eidgenössischen Räte.<sup>1</sup> Damals wurde darauf verwiesen, dass diese Bestimmung bei der anstehenden Revision des RPG nötigenfalls überprüft und angepasst werden könne. Die ungewöhnliche Entstehungsgeschichte führte zu einigen Unstimmigkeiten und Unklarheiten in der Praxis. Gerichtsfälle, zumindest auf höchstrichterlicher Ebene, waren dennoch selten, wohl auch bedingt durch die kurze Geltungsdauer bis zur erneuten Revision.

Die Möglichkeit zur Überprüfung und Anpassung der Vorschrift ergab sich nun anlässlich der ersten der geplanten Teilrevisionen des RPG. Diese erste Revisionsvorlage ist als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipiert; der Bundesrat beschränkte sich thematisch deshalb auf die Siedlungsentwicklung und -begrenzung sowie die Bauzonendimensionierung in der Richt- und Nutzungsplanung. Erst im Ständerat stellte Ständerat Konrad Graber einen Antrag auf Revision von Artikel 18a RPG.<sup>2</sup> Begründet wurde dieser Vorstoss damit, dass die erste Fassung dieser Bestimmung nicht die gewünschte Wirkung gehabt habe, nämlich die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Bewilligungspraxis bei Solaranlagen, und Ortsbild- und Denkmalschutzinteressen nach wie vor verbreitet über die Interessen an der Nutzung der Solarenergie gestellt würden.<sup>3</sup> Thematisch bildete diese Bestimmung somit (erneut) einen Fremdkörper in der Revisionsvorlage. Vor dem Hintergrund der Debatte und

Anstrengungen zur vermehrten Nutzung erneuerbarer Energien («Energiewende») stimmten aber beide eidgenössischen Räte überein, dass das Anliegen drängend ist. Mehrfach wurde auf die Signalwirkung und die Notwendigkeit zur Entbürokratisierung der Baubewilligungsverfahren für Solaranlagen hingewiesen.<sup>4</sup>

Der durch den Antrag Graber eingebrachte Formulierungsvorschlag wurde in der Folge intensiv beraten und erfuhr durch beide Räte erhebliche Veränderungen. Als Schwachstellen der bisherigen Regelung, welche in der Baubewilligungspraxis von Solaranlagen nicht zum gewünschten Schub geführt hat, wurden vor allem die nicht konkretisierten unbestimmten Rechtsbegriffe der sorgfältigen Integration und der Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung ausgemacht.<sup>5</sup> Der neue Artikel 18a RPG präsentiert sich im Vergleich zur bisherigen Fassung in einem komplett neuen Kleid und wird zudem neu auch sekun-

diert durch Vorschriften in der RPV. Diese Vorschriften versuchen, die Regelung zu präzisieren. Der vorliegende Beitrag will diese neuen Bestimmungen vorstellen und eine erste rechtliche Einordnung vornehmen.

- 1 Zur Entstehungsgeschichte CHRISTOPH JÄGER, Kommentar RPG, Art. 18a N. 1 ff., in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010.
- 2 Daraus folgt, dass es weder eine Botschaft des Bundesrats noch ein Vernehmlassungsverfahren zu dieser Bestimmung gibt. Als Materialien stehen nur die öffentlichen Wortprotokolle der parlamentarischen Debatte zur Verfügung. Die Protokolle der vorberatenden Kommissionen sind dagegen vertraulich und nicht öffentlich zugänglich.
- 3 Votum SR GRABER, Amtl. Bull. SR 2010 S. 903.
- 4 Z.B. Voten SR SCHWEIGER und SR GERMANN Amtl. Bull. SR 2010 S. 904 und Votum NR WOBMANN, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1801.
- 5 Votum SR DAVID, Amtl. Bull. SR 2010 S. 904.

## Inhalt

1. Einleitung	2
2. Geltungsbereich	4
3. Baubewilligungspflicht und Baubewilligungsfreiheit	7
4. Baubewilligungsfreie Solaranlagen	8
4.1 Montage auf oder in einem Dach	8
4.2 Genügende Anpassung	9
4.2.1 Allgemeines	9
4.2.2 Gestaltungsanforderungen von Artikel 32a Absatz 1 RPV	9
4.2.3 Kantonale oder kommunale Gestaltungsvorschriften	11
4.3. Kein Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung	13
5. Baubewilligungspflicht und Bauvoraussetzungen	15
5.1 Ausdehnung und Einschränkung der Baubewilligungsfreiheit	15
5.2. Materielle Voraussetzungen	17
6. Verfahren	18
7. Verhältnis zum kantonalen Recht und zum Umweltrecht	19
7.1 Kantonale Kompetenzen und Anschlussgesetzgebung	19
7.2 Umweltrecht	19
8. Fazit	21

## Raumplanungsgesetz RPG

### Art. 18a Solaranlagen

- <sup>1</sup> In Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden.
- <sup>2</sup> Das kantonale Recht kann:
  - a. bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können;
  - b. in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen.
- <sup>3</sup> Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen.
- <sup>4</sup> Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a Absatz 3 RPG.<sup>6</sup>

Artikel 18a RPG gilt, wie sich aus dem Wortlaut im Umkehrschluss ergibt, nach wie vor nicht in Schutzzonen gemäss Artikel 17 RPG, wobei gemäss Bundesgericht auch in diesen Zonen der Förderzweck, der mit dieser Bestimmung verbunden ist, beachtet werden muss.<sup>7</sup> Verwirrung stiftet in diesem Zusammenhang die weitere Regelung, wonach die Kantone «in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen» können (Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG). Daraus liesse sich folgern, dass die Baubewilligungsfreiheit bei fehlender kantonaler Regelung auch in Schutzzonen anzunehmen sei. Die Konsultation der Wortprotokolle der Eidgenössischen Räte bringt kaum Erkenntnisse zur Auflösung dieses scheinbaren Widerspruchs. Gemeint waren aber höchstwahrscheinlich Schutzzonen, die eine Bau- oder Landwirtschaftszone überlagern.<sup>8</sup> Die Kantone sollen die Kompetenz erhalten, durch den Erlass solcher Schutzzonen im Sinne einer Ausnahme von der Baubewilligungsfreiheit von Solaranlagen gemäss Absatz 1 abzuweichen und durch eine überlagernde Schutzzone im Bau- oder Landwirtschaftsgebiet die Baubewilligungspflicht einzuführen. Dabei herrschte offenbar in der vorberatenden Kommission des Nationalrats die Auffassung, dass solche überlagernden Schutzgebiete nicht mehr als 15 Prozent eines Bauzonengebiets ausmachen dürfen, damit der Grundsatz der Baubewilligungsfreiheit nicht auf diese Weise wieder ausgehebelt werden kann.<sup>9</sup> Der Bundesrat geht in Übereinstimmung mit dieser Auslegung ebenfalls davon aus, dass (reine) Schutzzonen nach Artikel 17 RPG nicht vom Geltungsbereich von Artikel 18a RPG erfasst werden.<sup>10</sup> Sachlich regelt die neu gefasste Bestimmung, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen von Bundesrechts wegen ohne Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1 RPG realisiert werden dürfen; sie gilt sowohl für thermische Solaranlagen zur Wärmegewinnung als auch für Photovoltaikanlagen zur Stromproduktion. Insofern fand gegen-

## 2. Geltungsbereich

Das RPG kennt drei Grundnutzungszonen: die Bauzone, die Landwirtschaftszone und die Schutzzone. Die Baubewilligungsfreiheit gilt für alle Solaranlagen, welche in einer Bauzone oder in einer Landwirtschaftszone errichtet werden sollen. Der räumliche Geltungsbereich erstreckt sich auch auf die kantonal- oder kommunalrechtlichen Unterarten dieser Zonen sowie auf die

## Raumplanungsverordnung RPV

### Art. 32a Bewilligungsfreie Solaranlagen

- <sup>1</sup> Solaranlagen gelten als auf einem Dach genügend angepasst (Art. 18a Abs. 1 RPG), wenn sie:
  - a. die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen;
  - b. von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen;
  - c. nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden; und
  - d. als kompakte Fläche zusammenhängen.
- <sup>2</sup> Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts sind anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Absatz 1.
- <sup>3</sup> Bewilligungsfreie Vorhaben sind vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht für zuständig erklärten Behörde zu melden. Das kantonale Recht legt die Frist sowie die Pläne und Unterlagen, die der Meldung beizulegen sind, fest.

### Art. 32b Solaranlagen auf Kulturdenkmälern

Als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG) gelten:

- a. Kulturgüter von internationaler, nationaler oder regionaler Bedeutung gemäss Artikel 2 Buchstaben a–c der Kulturgüterschutzverordnung vom 17. Oktober 1984;
- b. Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A;
- c. Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, die in einem anderen Inventar verzeichnet sind, das der Bund gestützt auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966/23 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) beschlossen hat;
- d. Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für die Bundesbeiträge im Sinne von Artikel 13 NHG zugesprochen wurden;
- e. Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres Schutzes unter Artikel 24d Absatz 2 RPG oder unter Artikel 39 Absatz 2 dieser Verordnung fallen;
- f. Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG bezeichnet werden.

über der ursprünglichen Fassung ein Konzeptwechsel statt, indem primär am formellen Erfordernis der Baubewilligung anstatt an einem materiellen Kriterium (Zonenkonformität) angeknüpft wird. Dennoch enthält die Vorschrift auch materielle Vorgaben zum Bau solcher Anlagen (vgl. Ziff. 5.2).

6 Zum Geltungsbereich JÄGER, Kommentar RPG, Art. 18a N. 14 ff.

7 Urteil BGer 1C\_311/2012 vom 28.08.2013 E. 5.3 (Zürich), in ES VLP-ASPAN Nr. 4498.

8 Zu dieser Problematik bereits JÄGER, Kommentar RPG, Art. 18a N. 17 f.

9 Voten NR BÄUMLE, Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.

10 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, Bern 2014, S. 17.



Solaranlagen an Fassaden und Fassadenelementen, wie hier an einem Balkon in Braunwald GL, kommen nicht in den Genuss der Baubewilligungsfreiheit gemäss Artikel 18a RPG.

Foto: A. Straumann / VLP-ASPAN

### 3. Baubewilligungspflicht und Baubewilligungsfreiheit

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Dieses Grundprinzip ist in Artikel 22 Absatz 1 RPG verankert. Die Baubewilligungspflicht bildet die letzte Stufe der planerischen Entscheidungsfolge und will in erster Linie sicherstellen, dass die zuständige Baubewilligungsbehörde vor der Ausführung überprüfen kann, ob das des Bauvorhaben dem Nutzungsplan sowie den weiteren Vorschriften des Bundesrechts und des kantonalen und kommunalen Rechts (Art. 22 Abs. 3 RPG) entspricht. Bis zum positiven Abschluss dieser Prüfung in Form der Baubewilligung gilt ein Bauverbot.<sup>11</sup>

Das Bundesgericht definierte die Mindestanforderungen der Baubewilligungspflicht mit der bekannten Formel, wonach mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen baubewilligungspflichtig sind, die in bestimmter, fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.<sup>12</sup> «Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht».<sup>13</sup> Seit jeher konkretisieren die Kantone oder Gemeinden diese Mindestanforderungen in ihrer Gesetzgebung, etwa durch Kataloge von baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen. Sie dürfen zudem die Baubewilligungspflicht auch weiter fassen.<sup>14</sup>

Es ist zu bezweifeln, ob alle Solaranlagen, welche die Anforderungen von Artikel 18a und Artikel 32a RPV erfüllen, im Lichte der bundesgerichtli-

chen Mindestanforderungen in jedem Fall als baubewilligungsfrei anzuerkennen wären, zumal – anders als in bisherigen kantonalen Vorschriften zur Baubewilligungsfreiheit gewisser Solaranlagen – ein Flächenkriterium fehlt. Solche Anlagen sind je nach Lage und Grösse geeignet, den Raum äusserlich erheblich zu verändern und die Umwelt und die Nachbarschaft durch Blendwirkungen zu beeinträchtigen. Wie dem auch sei, ist das Bundesgericht gehalten, Artikel 18a Absatz 1 RPG anzuwenden (Anwendungsgebot gemäss Art. 190 BV). Einer höchstrichterlichen Überprüfung zugänglich ist unter Umständen Artikel 32a Absatz 1 RPV, welcher den unbestimmten Rechtsbegriff der «genügenden Anpassung» konkretisiert; angesichts des klaren gesetzgeberischen Willens dürfte der gerichtliche Spielraum aber eng sein.

11 RUCH ALEXANDER, Kommentar RPG, Art. 22 N. 6 und 8, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010.

12 Statt vieler BGE 113 Ib 314 E. 2b S. 315 (Unterägeri ZG), in ES VLP-ASPAN Nr. 2028.

13 BGE 120 Ib 379 E. 3c S. 384 (Basel-Stadt), in ES VLP-ASPAN Nr. 976.

14 WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungs-gesetz, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, Art. 22 N. 1, 9, 13.



Auf Dächern «genügend angepasste» Solaranlagen bedürfen keiner Baubewilligung mehr, sofern das Gebäude nicht unter kantonalem oder nationalem Denkmalschutz steht. Diese Solaranlage auf einem Stalldach in Rosshäusern BE ist so gut angepasst, dass sie kaum sichtbar ist. Solaranlagen auf einem Dach sind jedoch immer der zuständigen Behörde zu melden.

Foto: L. Bühlmann / VLP-ASPAN

## 4. Baubewilligungsfreie Solaranlagen

Artikel 18a RPG definiert zusammen mit Artikel 32a Absatz 1 RPV die Voraussetzungen, unter welchen Solaranlagen ohne Baubewilligung installiert werden dürfen. Diese beziehen sich also gleichzeitig auf einen formellen Gesichtspunkt (fehlende Baubewilligungspflicht) und auf einen materiellen Gesichtspunkt. Der Bauherr darf (nur) unter Einhaltung dieser Vorgaben die Solaranlage ohne Baubewilligung realisieren. Dem Gesetz lassen sich drei Voraussetzungen für bewilligungsfreie Solaranlagen entnehmen: Es handelt sich um die Montage einer Solaranlage auf oder

in einem Dach (Ziff. 4.1); sie muss genügend angepasst sein (Ziff. 4.2) und darf kein Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung betreffen (Ziff. 4.3).

### 4.1 Montage auf oder in einem Dach

Während die alte Fassung Solaranlagen «in Dach- und Fassadenflächen» erfasste, betrifft die neue Fassung nur noch auf Dächern montierte Anlagen; nur sie können unter Umständen baubewilligungsfrei errichtet werden. Der Grund für diese Änderung kann nur erahnt werden und liegt wohl darin, dass Renovationen und Verklei-



dungen von Fassaden nach Ansicht des Parlaments den Rahmen der Baubewilligungsfreiheit definitiv sprengen würden.<sup>15</sup> Solaranlagen an Fassaden unterstehen damit weiterhin der Baubewilligungspflicht.

Aus dem Kriterium der Solaranlagen auf Dächern folgt die weitere stillschweigende Voraussetzung, dass ein körperlicher Zusammenhang zu einer Hauptbaute vorhanden sein muss, sei dies ein bestehendes oder ein neues Gebäude.<sup>16</sup> Von Artikel 18a Absatz 1 RPG nicht erfasst und somit baubewilligungspflichtig sind freistehende, beispielsweise im Garten aufgeständerte Anlagen oder an Felswänden und Staudämmen angebrachte Solaranlagen.<sup>17</sup> Baubewilligungspflichtig sind ferner Solaranlagen auf Bauten und Anlagen, die keine Bedachung aufweisen, zum Beispiel Solaranlagen auf Lawinenverbauungen oder an Lärmschutzwänden.

## 4.2 Genügende Anpassung

### 4.2.1 Allgemeines

Als zweite und zentrale Voraussetzung muss die Solaranlage auf dem Dach «genügend angepasst» sein. Die bisherige Fassung von Artikel 18a RPG setzte eine «sorgfältiger Integration» voraus. Die terminologische Änderung soll einerseits eine Abschwächung des Beurteilungsmassstabs signalisieren und andererseits sollen dadurch Missverständnisse vermieden werden.<sup>18</sup> Der Begriff der integrierten Solaranlage ist nämlich bereits im Energiebereich besetzt und wird im Zusammenhang mit der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) zur Bezeichnung von dachintegrierten Solaranlagen verwendet.<sup>19</sup> Solche Anlagen übernehmen auch die Funktion der Dachhaut. Im Gegensatz dazu geht es in Artikel 18a Absatz 1 RPG um eine Gestaltungsanforderung, indem sich die Solaranlage *optisch* gut auf der Dachfläche einpassen muss, um baubewilligungsfrei zu sein. Diese gestalterischen Anforderungen können nebst In-Dach-Anlagen auch Solaranlagen erfüllen, die auf dem Dach aufgebaut sind.

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung konkretisiert Artikel 32a Absatz 1 RPV den unbestimmten Rechtsbegriff der genügenden Anpassung. Diese Bestimmung enthält relativ präzise Anforderungen an die Konstruktion und Gestaltung der Solaranlage auf Dachflächen. Diese wurden im Wesentlichen bereits im Rahmen der parlamentarischen Debatten in dieser Präzision eingebracht, dann aber als im RPG nicht stufengerecht auf die Verordnungsstufe verwiesen.<sup>20</sup> Die Aufzählung ist abschliessend, die Anforderungen müssen kumulativ erfüllt sein. Nur wenn sie eingehalten sind, darf die Anlage baubewilligungsfrei ausgeführt werden. Die Bauherrschaft wird für die Konzeption der projektierten Solaranlage nach diesen Vorgaben regelmässig auf die Fachkunde der Anlageplaner oder Anlagebauer angewiesen sein, namentlich was den Stand der Technik in Buchstabe c anbelangt.

### 4.2.2 Gestaltungsanforderungen von Artikel 32a Absatz 1 RPV

Buchstabe a gibt eine maximale Höhe beziehungsweise einen maximalen Abstand der Solaranlage ab Dach vor. Denkbar ist, dass die Anlagenelemente schräg gestellt auf dem Dach liegen, wobei die Oberkante jedes Elements nicht höher als 20 Zentimeter über der Dachfläche liegen darf. Denkbar ist aber auch, dass die Solaranlage insgesamt von der Dachfläche abgehoben, aber parallel zu dieser Fläche realisiert wird (z.B. zur Hinterlüftung). In dieser zahlenmässigen Begrenzung spiegelt sich die Vorstellung, wonach aus ästhetischen Gründen grundsätzlich eine dachin-

15 Votum NR GRUNDER, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1801.

16 Zu dieser Voraussetzung bereits JÄGER, Kommentar RPG, Art. 18a N. 22.

17 Urteil BGer 1C\_391/2010 vom 19.01.2011 E. 3 (Betten VS), in ES VLP-ASPAN Nr. 4077.

18 Votum NR BÄUMLE, Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.

19 Anhang 1.2, Ziff. 2.3 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV; SR 730.01).

20 Votum NR NORMANN, Amtl. Bull. NR 2012 S. 139.

tegierte Solaranlage vorzuziehen ist und bei einer aufgebauten Anlage, wenn schon, das Dach – im rechten Winkel – möglichst wenig überragt werden soll.<sup>21</sup> Die Regelung ist klarerweise auf Schrägdächer bezogen und schliesst Solaranlagen auf Flachdächern vom Privileg der Baubewilligungsfreiheit aus. Solche Anlagen können allenfalls nach Artikel 18a Absatz 2 lit. a RPG von den Kantonen zusätzlich als baubewilligungsfrei erklärt werden. Es ist indes nicht auszuschliessen, dass die maximale Überragung auf 20 Zentimeter in gewissen Konstellationen auch bei Schrägdächern eine (technische) Einschränkung mit sich bringt. Ist ein steilerer Winkel oder eine höhere Anhebung der Solaranlage ab Dach erforderlich, so entfällt die Baubewilligungsfreiheit und die Bauherrschaft wird auf das Baubewilligungsverfahren verwiesen.

Zweitens wird verlangt, dass die Solaranlage «von vorne und von oben gesehen» nicht über die Dachfläche hinausragt (Buchstabe b). Die Formulierung ist etwas salopp geraten und teilweise unklar. Was bedeutet «von vorne» konkret? Gemeint ist die Ansicht von vorne,<sup>22</sup> wobei die Materialien dies nicht präzisieren und nach dem Sinn und Zweck der Regelung auch aus der Seitenansicht keine Überragung stattfinden darf. Dies wird abgedeckt durch die weitere Vorgabe, wonach auch aus der Aufsicht, das heisst der Sicht von oben (Projektion), die Dachfläche durch die Solaranlage nicht überragt werden darf.

Dritte Voraussetzung ist, dass die Solaranlage «nach dem Stand der Technik reflexionsarm» ausgeführt werden muss. Dieses Kriterium ist interpretationsbedürftig. Der Nachweis, dass die Anlage dem Stand der Technik entspricht, obliegt im Streitfall dem Anlegeigentümer. Die Materialien führen hierzu aus, dass es auch im Eigeninteresse des Eigentümers der Anlage liege, Reflexionen möglichst zu vermeiden, da er ansonsten die Sanierung der Anlage riskiere, beispielsweise gestützt auf Artikel 684 in Verbindung mit Artikel 679 des Zivilgesetzbuches.<sup>23</sup> Indes dürfte sich eine Sanierungspflicht nicht in erster Linie aus diesen nachbarrechtlichen Immissionschutzvor-

schriften, sondern aus dem Umweltschutzgesetz ergeben (vgl. hierzu unten Ziff. 7.2). Die Voraussetzung der «Reflexionsarmut» kann zwar auch eine umweltrechtliche Vorgabe sein, dürfte in diesem Kontext hier aber primär als gestalterische Vorgabe zu verstehen sein. Unabhängig davon muss die Blendwirkung nach dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip möglichst gering gehalten werden.

Schliesslich muss die Solaranlage in einer zusammenhängenden, kompakten Fläche installiert werden. Diese Anforderung muss bezogen auf eine bzw. jede Dachfläche erfüllt werden, so dass auf einem klassischen Satteldach zwei Solaranlagen, je eine auf jeder Seite, baubewilligungsfrei erstellt werden können. Zweck dieser Vorgabe ist es, auf rechteckige, parallel zur Dachfläche erstellte Solaranlagen hinzuwirken und ein unruhiges Bild zu vermeiden. Aussparungen für Dachflächenfenster oder andere geometrische Formen, beispielsweise bedingt durch andere Dachformen, bleiben unter dem Vorbehalt von Artikel 32a Absatz 2 RPV zulässig. Solange das einheitliche Erscheinungsbild einer zusammenhängenden Gesamtfläche gewahrt bleibt, dürfen zwischen einzelnen Anlageteilen auch Restflächen liegen.<sup>24</sup> Diese Vorstellung soll wohl durch den Begriff der kompakt zusammenhängenden Fläche verdeutlicht werden: Zusammenhängend heisst nicht lückenlos, aber in der Erscheinung muss die Solaranlage auch mit allfälligen Aussparungen und Restflächen «kompakt» wirken, wobei die Materialien die beiden Begriffselemente und ihr Verhältnis zueinander nicht näher erläutern. Ausgeschlossen sind dagegen mehrere parallele Reihen von Anlagenelementen, die je um 20 Zentimeter aufgeständert auf dem Dach angebracht sind.<sup>25</sup>

### 4.2.3 Kantonale oder kommunale Gestaltungsvorschriften

Die Verordnung ermächtigt die Kantone, «konkrete Gestaltungsvorschriften» zu erlassen beziehungsweise anzuwenden, wenn diese zur Wahrung «berechtigter» Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als die soeben dargestellten Vorgaben (Art. 32a Abs. 2 RPV). Diese Bestimmung ist schwer lesbar und ihre Bedeutung schwierig einzuordnen. Gemäss den Materialien sollen die Kantone oder – wo Aufgaben des Denkmal- und Ortsbildschutzes nach kantonalem Recht an die Gemeinden delegiert sind – die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, auf kantonale, regionale oder lokale Eigenheiten der Siedlungsstruktur zugeschnittene Gestaltungsvorschriften für Solaranlagen erlassen zu können.<sup>26</sup> Dabei soll es um Gebiete beziehungsweise Siedlungen gehen, die zwar nicht die Ausscheidung einer Schutzzone rechtfertigen, infolge einer gewissen Einheitlichkeit aber dennoch ein berechtigtes Anliegen besteht, auf die Gestaltung der Solaranlagen spezifisch Einfluss zu nehmen.<sup>27</sup> Solche Vorgaben dürfen sich nicht auf allgemeine ästhetische Grundsätze oder Generalklauseln beschränken, sondern müssen «aus sich heraus verständlich und anwendbar»,<sup>28</sup> mithin in diesem Sinn «konkret» sein. Diese Möglichkeit soll offenbar auch dazu dienen, die Verfassungsmässigkeit der bundesrechtlichen Regelung zu den Solaranlagen zu wahren, indem die Kantone nicht in der Ausübung ihrer Kompetenzen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes behindert werden sollen.<sup>29</sup> Darüber hinaus bleibt einiges unklar: So schränken Artikel 18a Absatz 1 RPG und Artikel 32a Absatz 1 RPV die Nutzung der Sonnenenergie gerade nicht ein, sondern regeln die Bedingungen der Baubewilligungsfreiheit von Solaranlagen. Die Bezugnahme auf diese Regelung als Beurteilungsmassstab für die Zulässigkeit anderer kantonalen oder kommunalen Vorschriften geht konzeptionell deshalb nicht auf. Weitere Fragen, die sich zu dieser Regelung stellen: Wer prüft, ob die kantonalen oder kommu-

nenal Gestaltungsvorschriften verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als die bundesrechtliche Regelung? Welche Schutzanliegen sind «berechtigt»? Wie ist das Verhältnis von Artikel 32a Absatz 2 RPV zu Artikel 18a Absatz 1 RPG in Verbindung mit Artikel 32a Absatz 1 RPV? Ohne diese Fragen hier abschliessend beantworten zu können, ist davon auszugehen, dass die kantonalen oder kommunalen Gestaltungsvorschriften *alternativ* zur bundesrechtlichen Regelung stehen<sup>30</sup> und Bestand haben, soweit die genannten Bedingungen von Absatz 2 eingehalten sind. Die zuständige Behörde müsste zu deren Durchsetzung beziehungsweise Anwendung – nach einer auf Artikel 18a RPG gestützten Meldung der Bauherrschaft – gegebenenfalls intervenieren und die kantonalen oder kommunalen Gestaltungsvorschriften angewandt haben wollen. Ist der Bauherr damit nicht einverstanden beziehungsweise bestreitet er, dass diese Vorschriften bundesrechtlich zulässig sind, müsste die Behörde wohl eine Verfügung erlassen, was den Rechtsweg eröffnen würde. Der (formlose) Verweis in das ordentliche Baubewilligungsverfahren dürfte demgegenüber nicht angebracht sein, weil der Bauherr damit entgegen seiner Ansicht ein Baugesuch auszuarbeiten hätte, um anschliessend und nur im Fall, dass die Baubewilligung verweigert wird, die Frage der Baubewilligungsfreiheit beziehungsweise der Zulässigkeit der Gestaltungsvorschriften gerichtlich überprüfen lassen zu können.

21 Erläuternder Bericht, S. 14.

22 Erläuternder Bericht, S. 14.

23 Erläuternder Bericht, S. 15.

24 Erläuternder Bericht, S. 15.

25 Erläuternder Bericht, S. 15.

26 Erläuternder Bericht, S. 15.

27 In diesem Sinn kann wohl der Erläuternde Bericht, S. 15 verstanden und zusammengefasst werden.

28 Erläuternder Bericht, S. 16.

29 Erläuternder Bericht, S. 15.



Eine Solaranlage auf einem Dach, die so angeordnet ist wie auf obigem Haus in Weil am Rhein (D), dürfte kaum als genügend «kompakt» und «zusammenhängend» im Sinne des neuen Artikels 18a RPG gelten; sie wäre folglich nicht baubewilligungsfrei. Eine Anordnung der Panels wie in Waldenburg BL (unten) stellt einen Grenzfall dar. Im Zweifelsfall ist stets ein Baugesuch zu empfehlen.

Fotos: L. Bühlmann, A. Straumann / VLP-ASPAN



### 4.3. Kein Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung

Als dritte und negative Voraussetzung für die Baubewilligungsfreiheit setzt Art 18a RPG implizit voraus, dass die Solaranlage nicht auf einem Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung errichtet werden soll (vgl. Abs. 3). Falls ein solches Denkmal betroffen ist, ist stets eine Baubewilligung erforderlich.

Nicht auf Anhieb einsehbar ist, weshalb die gesetzliche Regelung auch Naturdenkmäler einschliesst, setzt sie doch weiter einen körperlichen Zusammenhang zu einer Hauptbaute voraus. Gedacht wurde dabei wohl insbesondere an geschützte Landschaften, in denen sich historisch bedingt auch Gebäude befinden oder in denen – ausnahmsweise und höchst selten – Neubauten bewilligt werden. Nur in diesen Fällen kann auch die Errichtung einer Solaranlage zur Diskussion stehen. Liegen solche Naturdenkmäler oder Teile davon in Schutzzonen, scheidet die Anwendung von Artikel 18a Absatz 1 RPG schon aus diesem Grund aus (vgl. oben Ziff. 2). Der Bundesrat hat aus diesen Überlegungen auf eine nähere Definition des Naturdenkmals in der RPV verzichtet.<sup>31</sup> In der Praxis relevanter sind dagegen Solaranlagen auf Kultur- beziehungsweise Baudenkmalern. Artikel 18a Absatz 3 RPG schränkt die Baubewilligungsfreiheit von Solaranlagen auf solchen Denkmalern ein, sofern diese von kantonaler oder nationaler Bedeutung sind. Um diese Vorschrift im Einzelfall ohne weitere Konkretisierung durch eine Verfügung einer Behörde anwendbar zu machen, musste der Begriff des Kulturdenkmals auf Verordnungsstufe präzisiert werden.<sup>32</sup> Bereits der ursprüngliche Formulierungsvorschlag, wie er in den Ständerat eingebracht worden ist, enthielt diesbezüglich eine, wenn auch rudimentärere Definition, indem er auf das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter verwies.<sup>33</sup> Bundesrätin Doris Leuthard stellte deshalb in der Parlamentsdebatte in Aussicht, die Inventare «zu durchforsten» und ge-

stützt darauf eine Definition vorzunehmen.<sup>34</sup> Dieses Unterfangen war nicht einfach, nur schon deshalb nicht, weil in der Terminologie des NHG<sup>35</sup> die Schutzobjekte nach nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung unterteilt werden, die Bewertung «von kantonaler Bedeutung» aber unbekannt ist. Zudem ist der Heimatschutz Sache der Kantone (Art. 78 BV) und es besteht deshalb eine grosse föderale Vielfalt an Begrifflichkeiten und Regelungskonzepten. In nicht wenigen Kantonen dürfte es aber die Kategorie der Kulturdenkmäler von «kantonaler Bedeutung» gar nicht geben. Auch das erwähnte Kulturgüterschutzgesetz des Bundes kennt keine solche Kategorie.

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung von Artikel 32b RPV bestrebt, eine möglichst präzise und vollständige Liste der erfassten Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung zu erstellen:

- Noch relativ einfach liegen die Dinge, wenn ein Kulturdenkmal in einem Bundesinventar erfasst ist. Darunter fallen die Kulturdenkmäler nach Artikel 32b lit. a RPV, wobei dort die Einstufung eines Objekts von regionaler Bedeutung mit der kantonalen Bedeutung im Sinne des Artikels 18a RPG gleichgesetzt wird.<sup>36</sup>
- In Bezug auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) droht die Gefahr der Ausuferung und damit der Aushebelung von Artikel 18a Absatz 1 RPG, da dieses Inventar an Gebiete und Baugruppen anknüpft und damit grossflächig wirkt.

30 Davon geht auch der Erläuternde Bericht aus, S. 15.

31 Erläuternder Bericht, S. 17.

32 Erläuternder Bericht, S. 17.

33 Amtl. Bull. SR 2010 S. 903; Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 (SR 520.3).

34 Votum BR LEUTHARD, Amtl. Bull. SR 2011 S. 1182

35 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451).

36 Erläuternder Bericht, S. 18.

Die RPV schränkt deshalb die betroffenen Kulturdenkmäler auf diejenigen ein, welche das ISOS mit dem Erhaltungsziel A kennzeichnet.<sup>37</sup> Das Erhaltungsziel A bedeutet, dass die Substanz, das heisst alle Bauten, Anlageteile und Freiräume, integral erhalten werden muss und störende Eingriffe zu beseitigen sind.<sup>38</sup> Diese Schutzkategorie zielt in der gebietsbezogenen Betrachtungsweise am ehesten auf den Schutz der Einzelobjekte ab und auch im Inventar ausnahmsweise aufgenommene schützenswerte Einzelelemente haben stets dieses Erhaltungsziel. Demgegenüber betreffen die Erhaltungsziele B und C die (Bebauungs-)Struktur und den Charakter der Siedlung als Ganzes.

- Der Bund hat sodann nebst dem ISOS in seinem Zuständigkeitsbereich bekanntlich verschiedene weitere Inventare gestützt auf das NHG erlassen, etwa zu den historischen militärischen Bauten und Anlagen oder zu den historischen Bahnhöfen der SBB.<sup>39</sup> Auch hier setzt die RPV Objekte von regionaler Bedeutung mit der kantonalen Bedeutung gleich.
- Buchstabe d dürfte für die Bewilligung von Solaranlagen in der Praxis von geringer Bedeutung sein, da die Bundesbeiträge zum einen vor allem Kulturgüter betreffen, die im Kulturgüterschutzgesetz und damit bereits von Buchstabe a erfasst sind, und zum anderen vor allem die Archäologie betreffen.<sup>40</sup>
- Buchstabe e soll die Kongruenz der Rechtsordnung beziehungsweise im Speziellen mit den Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone herstellen. Solaranlagen auf bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone, die im Sinne von Artikel 24d Absatz 2 RPG als schützenswert anerkannt sind (was die Unterschutzstellung voraussetzt) oder als landschaftsprägend erhalten werden sollen (Art. 39 Abs. 2 RPV), können deshalb nur mit einer Baubewilligung errichtet werden.

Die bundesrechtliche Bezeichnung der Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung erweist sich somit als schwierig, weil eine solche Bewertung häufig fehlt und deshalb nicht ohne weiteres an bereits bestehende Einstufungen angeknüpft werden kann. Um diesbezüglich möglichst keine Lücken entstehen zu lassen, sieht Artikel 32b lit. f RPV im Sinne eines Auffangtatbestands vor, dass die Kantone Objekte von «kantonalen Bedeutung» im kantonalen Richtplan bezeichnen können. Der Bund will sich damit die Interventionsmöglichkeit im Rahmen der Richtplangenehmigung offen halten. Erwartet wird aber nicht eine eigenständige Inventarisierung unter dem Blickwinkel von Artikel 18a Absatz 3 RPG, sondern der Verweis auf bestehende Verzeichnisse.<sup>41</sup> Bis zur Richtplangenehmigung können die Kantonsregierungen während einer Übergangsfrist von maximal fünf Jahren ab Inkrafttreten der RPV-Revision, das heisst bis am 1. Mai 2019, die Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung durch einfachen Beschluss in einer Liste provisorisch bezeichnen.

Kultur- oder Naturdenkmäler von regionaler Bedeutung sowie von lokaler beziehungsweise kommunaler Bedeutung vermögen dagegen an der Baubewilligungsfreiheit der Solaranlagen nichts zu ändern. Dies entspricht der klaren Prioritätensetzung des Bundesgesetzgebers. Geht es um solche Schutzobjekte, ist kein Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Der Begriff der regionalen Bedeutung ist jedoch interpretationsbedürftig. Je nachdem könnte unter einer «regionalen» auch eine kantonale Bedeutung verstanden werden (siehe weiter oben).

## 5. Baubewilligungspflicht und Bauvoraussetzungen

### 5.1 Ausdehnung und Einschränkung der Baubewilligungsfreiheit

Wird eine Solaranlage vom räumlichen Geltungsbereich von Artikel 18a Absatz 1 RPG nicht erfasst oder erfüllt sie die Gestaltungsanforderungen von Artikel 32a Absatz 1 oder Absatz 2 RPV nicht, ist das Solaranlageprojekt nicht etwa definitiv am Ende. Dies bedeutet nur, aber immerhin, dass die bundesrechtliche Baubewilligungsfreiheit entfällt und der Projektträger ein Baugesuch einzureichen und das kantonale beziehungsweise kommunale Baubewilligungsverfahren zu durchlaufen hat. Der Zeitbedarf und die Kosten erhöhen sich damit.

Baubewilligungspflichtig sind hauptsächlich Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Baubewilligungen bedürfen sodann Solaranlagen in Schutzzonen, freistehende Solaranlagen, Solaranlagen in oder auf Fassaden, aufgeständerte Anlagen auf Flachdächern oder solche, welche aus welchen Gründen auch immer, nicht als kompakt zusammenhängende Fläche installiert werden können.

Die Kantone haben gestützt auf Artikel 18a Absatz 2 RPG sodann die Kompetenz, die Baubewilligungspflicht unter bestimmten Voraussetzungen einzuschränken oder auszudehnen. So können sie in «bestimmten, ästhetisch wenig empfindlichen Typen von Bauzonen» festlegen, dass auch Solaranlagen, welche die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, ohne Baubewilligung installiert werden dürfen. Zu denken

ist hier beispielsweise an Solaranlagen auf Flachdächern in Industrie-, Gewerbe- oder Arbeitszonen,<sup>42</sup> aber allenfalls auch in modernen Wohnquartieren, welche keine einheitliche Bebauung/Gestaltung aufweisen. Umgekehrt dürfen die Kantone in «klar umschriebenen Typen von Schutzzonen» die Baubewilligungspflicht auch für Anlagen einführen, welche die Voraussetzungen der Baubewilligungsfreiheit erfüllen würden. Schutzzonen werden vom Geltungsbereich von Artikel 18a Absatz 1 RPG allerdings gar nicht erfasst. Die Bestimmung ist wenig klar, gemeint sind aber wohl Schutzzonen, die Bau- und Landwirtschaftszonen überlagern (vgl. dazu oben Ziff. 2). Dem Willen des Gesetzgebers würde es klarerweise zuwiderlaufen, wenn zur «Wiedereinführung» der Baubewilligungspflicht für alle Solaranlagen im «Übermass» beziehungsweise über grosse Flächen der Bauzonen überlagernde Schutzzonen ausgeschieden würden.<sup>43</sup>

Es fragt sich schliesslich, ob die Kantone ihre bisherigen eigenständigen Vorschriften zur Baubewilligungsfreiheit von Solaranlagen weiterführen können. Kantonale Vorschriften, welche die Baubewilligungsfreiheit enger fassen als Artikel 18a Absatz 1 RPG sind bundrechtswidrig und können nicht mehr angewandt werden. Vorschriften hingegen, welche die Baubewilligungsfreiheit im Vergleich dazu grosszügiger fassen, können weitergeführt werden, allerdings unter dem allgemeinen Vorbehalt von Artikel 22 Absatz 1 RPG und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Baubewilligungspflicht von Bauten und Anlagen (vgl. Ziffer 3).

37 Vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 18.

38 Bundesamt für Kultur (BAK), Erläuterungen zum ISOS, abrufbar auf der Website des BAK.

39 Erläuternder Bericht, S. 19.

40 Erläuternder Bericht, S. 19.

41 Erläuternder Bericht, S. 20.

42 In diesem Sinn Votum SR DIENER, Amtl. Bull. SR 2011 S. 1181.

43 Votum NR BÄUMLE, Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.



Solaranlage auf einem Flachdach der Siedlung Kalkbreite in Zürich. Für Solaranlagen auf Flachdächern braucht es eine Baubewilligung, ausser, die Kantone erklären sie für baubewilligungsfrei.

Foto: B. Jud / VLP-ASPAN



## 5.2. Materielle Voraussetzungen

Zu unterscheiden sind das formelle Erfordernis der Baubewilligungspflicht und die materiellen Anforderungen an das Bauprojekt. Der Erläuternde Bericht schreibt hierzu, dass der Verzicht auf eine Baubewilligungspflicht nicht heisse, dass die Solaranlage damit automatisch auch materiell rechtmässig wäre. Vielmehr bedeute Artikel 18a Absatz 1 RPG nur, dass aus Sicht der Öffentlichkeit und der Nachbarn mit diesen Anlagen keine so wichtigen räumlichen Folgen verbunden seien, dass ein Bedarf nach einer vorgängigen Kontrolle bestünde. Eine nachträgliche Überprüfung bleibe möglich.<sup>44</sup>

Damit kommt zum Ausdruck, dass der Projektträger bei der (baubewilligungsfreien) Realisierung der Solaranlage nicht nur die Voraussetzungen der Baubewilligungsfreiheit, sondern auch alle weiteren Anforderungen des Baurechts an solche Anlagen beachten muss. Diese aufzuspüren, ist für ihn mitunter keine leichte Aufgabe, wobei das Meldeverfahren insofern Rechtssicherheit schafft. Solche materiellen Vorgaben an die Solaranlagen enthält in erster Linie das kantonale und kommunale Baurecht, aber unter Umständen auch die (weitere) Bundesgesetzgebung (vgl. beispielsweise Ziff. 7.2). Mit Blick auf die parlamentarischen Beratungen ist zu bezweifeln, ob sich der Gesetzgeber der verbleibenden Bedeutung der kantonalen und kommunalen Vorschriften bewusst war. Konkret geht es aber vor allem darum, dass Brandschutz- und andere Sicherheitsvorschriften eingehalten werden, von welchen Artikel 18a RPG natürlich nicht entbinden wollte. In Bezug auf die Zonenkonformität sowie ästhetische und gestalterische Anforderungen drängen Artikel 18a Absatz 1 und vor allem die Absätze 3 und 4 RPG das kantonale und kommunale Recht hingegen in materieller Hinsicht deutlich zurück. Das Förderziel des Bundesgesetzgebers darf durch die Anwendung derartiger kantonalen oder kommunaler Vorschriften nicht unterwandert werden.

Bundesrechtliche Voraussetzung für eine Baubewilligung von Solaranlagen auf Kultur- oder Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung ist, dass diese Anlagen die Denkmäler «nicht wesentlich beeinträchtigen» (Artikel 18a Absatz 3 RPG); diese Formulierung schwächt die Schutzanliegen gegenüber der bisherigen Fassung ab.<sup>45</sup> Zusätzlich weicht der Begriff auch von der Terminologie des einschlägigen NHG ab.<sup>46</sup> Die öffentlich zugänglichen Materialien bieten keine Anhaltspunkte dafür, dass es sich dabei um eine gewollte Abweichung oder eine materielle Differenzierung handelt. Insofern dürfte, um die Widerspruchsfreiheit in der Rechtsordnung herzustellen, der gleiche Beurteilungsmaßstab wie nach dem NHG anzulegen sein, gerade auch aus Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzverteilung (vgl. dazu Ziff. 7.1).

Artikel 18a Absatz 4 RPG enthält darüber hinaus die generelle Anordnung, dass das Interesse, die Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten zu nutzen, den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgeht. Es handelt sich um eine gesetzlich vorgegebene Interessengewichtung im Sinn einer Prioritätenordnung. Diese Vorgabe schränkt den Beurteilungsspielraum der Baubewilligungsbehörden ein, den sie insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen und kommunalen Rechts haben (z.B. bei Ästhetikklauseln und Gestaltungsvorschriften). Die Nutzungsinteressen werden bundesrechtlich von Gesetzes wegen über allgemeine Schutzinteressen gestellt, wobei immerhin im Einzelfall Ausnahmen möglich sein sollen («grundsätzlich»).

44 Erläuternder Bericht, S. 16.

45 Unter deren Geltung genügte jegliche Beeinträchtigung. Vgl. z.B. Urteil VG-JU vom 16.12.2010 E. 8 (Soulce JU), in ES VLP-ASPAN Nr. 4262.

46 Das NHG und die Rechtsprechung dazu sprechen von ungeschmälerter Erhaltung, grösstmöglicher Schonung, von der Erhaltung der typischen Eigenheiten beziehungsweise der Schutzzieldienlichkeit und Schutzzielverträglichkeit; vgl. z.B. Urteil BGer 1A.124/2003 vom 23.09.2003 (Rüeggisberg BE), in ES VLP-ASPAN Nr. 2709.

## 6. Verfahren

Die Behörden- und Verfahrensordnung gehört zu den Urdomänen kantonaler Regelungskompetenzen, gerade im Bereich des Bau- und Planungsrechts. Die Kantone – und nach Massgabe des kantonalen Rechts – die Gemeinden regeln das Baubewilligungsverfahren und auch die baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen (innerhalb von Artikel 22 Absatz 1 RPG) autonom, so dass sich verschiedene Verfahrenstraditionen und Praxen ausgebildet haben. Üblich sind ein ordentliches Baubewilligungsverfahren und verschiedenen ausgestaltete, vereinfachte Verfahren ohne oder mit eingeschränkter Publikation. Einige, aber längst nicht alle Kantone kennen auch Anzeige- oder Meldeverfahren, wobei je nach Ausgestaltung die Meldung vor Baubeginn oder erst nach Fertigstellung der Baute erstattet werden muss.<sup>47</sup> Solaranlagen werden mitunter bereits heute nach kantonalem Recht unter gewissen Voraussetzungen für baubewilligungsfrei erklärt oder bilden Gegenstand eines vereinfachten beziehungsweise eines Meldeverfahrens.<sup>48</sup> Artikel 18a Absatz 1 RPG in Verbindung mit Artikel 32a Absatz 1 RPV enthält ein absolutes Novum im Bereich der Raumplanung, indem für baubewilligungsfreie Solaranlagen von Bundesrechts wegen ein gesamtschweizerisches Meldeverfahren eingeführt wurde. Danach sind davon erfasste Anlageprojekte vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde oder einer anderen zuständigen kantonalen Behörde zu melden; das kantonale Recht legt die Frist und die einzureichenden Unterlagen fest.<sup>49</sup> Der Wortlaut und auch die Materialien sind meines Erachtens klar und keiner abweichenden Auslegung zugänglich. Obwohl Artikel 18a RPG die Absichten Pate standen, die Sonnenenergie zu fördern und Verfahrenshürden abzubauen, besteht kein Spielraum mehr, im kantonalen Recht nach Artikel 18a Absatz 1 RPG baubewilligungsfreie Solaranlagen ohne Meldeverfahren vorzusehen. Einige Kantone sind gezwungen, ein ihnen bisher

unbekanntes Verfahren einzuführen oder von einem nachträglichen auf ein vorgängiges Meldebeziehungsweise Anzeigeverfahren umzustellen, was paradoxerweise einen Rückschritt gegenüber der heutigen Situation bedeutet. Unzulässig dürfte angesichts des klaren Wortlauts von Artikel 32a Absatz 3 RPV auch sein, auf eine vorgängige Meldung zu verzichten und das Wiederherstellungsverfahren als massgebendes Meldeverfahren beziehungsweise als genügendes Korrektiv zu definieren.<sup>50</sup>

Was die Meldebehörde genau zu prüfen hat, lassen die Materialien teilweise beziehungsweise weitgehend im Dunkeln.<sup>51</sup> Zunächst muss sie sicher prüfen, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen der Baubewilligungsfreiheit erfüllt sind und ob nicht gestützt auf ein anderes Gesetz als das RPG eine Bewilligungspflicht besteht.<sup>52</sup> Sodann dürften aber, wie gesagt, auch die weiteren einschlägigen kantonal- und kommunalrechtlichen Voraussetzungen für Baubewilligungen zu prüfen sein, wobei der Fördergedanke sowie die generelle Einschränkung von Artikel 18a Absatz 4 RPG hinsichtlich der ästhetischen und gestalterischen Anforderungen zu beachten sind.<sup>53</sup>

Rechtsfolge eines negativen Prüfungsergebnisses in Bezug auf die Baubewilligungsfreiheit ist, dass die zuständige Behörde den Projektträger in das kantonal massgebende Baubewilligungsverfahren verweist, welches nach wie vor ein vereinfachtes sein kann. Gleiches muss wohl gelten, falls sich Nachbarn innerhalb der Frist von der Meldung bis zum Bescheid beziehungsweise der (allenfalls stillschweigenden) Baufreigabe der Behörde beschweren, wobei dies mangels Publizität der Meldung nicht der Normalfall sein dürfte. Es fragt sich sodann, ob die Bauherrschaft gegen einen negativen Bescheid der Meldebehörde direkt ein Rechtsmittel ergreifen kann und was gilt, falls die Behörde das Vorhaben materiell als nicht rechtmässig beurteilt. Beides dürfte wohl direkt und ohne Baubewilligungsverfahren dem Rechtsschutz zugänglich beziehungsweise durch Verfügung zu entscheiden sein. Hierzu fehlen in den Materialien aber Anhaltspunkte.

## 7. Verhältnis zum kantonalen Recht und zum Umweltrecht

### 7.1 Kantonale Kompetenzen und Anschlussgesetzgebung

Aus dem bisher Gesagten folgt, dass Artikel 18a RPG zusammen mit den Ordnungsbestimmungen die kantonalen (und indirekt die kommunalen) Kompetenzen für einen spezifischen Anlagentyp in formeller und materieller Hinsicht deutlich einschränken. Dieser signifikante Eingriff ist heikel angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in den drei Bereichen Raumplanung (Art. 75 BV), Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV) und Energie, bei dem für den Gebäudebereich ebenfalls vor allem die Kantone zuständig sind (Art. 89 BV). Wenig verwunderlich, dass die Verfassungsmässigkeit der neuen Vorschrift sofort in Frage gestellt oder verneint worden ist.<sup>54</sup> Eine solche Detailbestimmung im RPG als Rahmengesetz mag zwar von der Sache her geboten sein und befürwortet werden, verfassungsrechtlich ist sie aber kaum zu legitimieren – ohne dass hier aber eine abschliessende Beurteilung gemacht werden könnte.<sup>55</sup>

Artikel 18a Absatz 1, 3 und 4 RPG, zusammen mit Artikel 32a und Artikel 32b RPV, sind direkt anwendbar und bedürfen grundsätzlich keiner kantonalen Umsetzung. Eine kantonale Anschlussgesetzgebung ist in Bezug auf das besagte Meldeverfahren zwingend (zuständige Behörde, Frist, Unterlagen und weitere Ausgestaltung des Verfahrens); dieses Verfahren gilt es in die bisherige kantonale Verfahrensordnung einzufügen und Schnittstellen zu regeln, namentlich auch zu kantonalen Vorschriften zur Baubewilligungsfreiheit. Sodann können die Kantone von dem Spielraum Gebrauch machen, den ihnen Artikel 18a Absatz 2 RPG gewährt.

### 7.2 Umweltrecht

Die Bestimmung von Artikel 32a Absatz 1 litera c RPV ist, wie gesagt, eher als Gestaltungsvorschrift denn als Vorschrift zur Emissionsbegrenzung zu verstehen (vgl. dazu Ziff. 4.2.2). Unabhängig davon gilt – gestützt auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) – das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip und Immissionsschutzkonzept, das die Reflexion von Licht durch die Solaranlage regelt.<sup>56</sup> Der Projektträger hat deshalb auch umweltrechtlich die Pflicht, vorsorglich die Emissionen zu begrenzen, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG).

47 RUCH, Kommentar RPG, Art. 22 N. 53 ff., insbes. N. 55.

48 So sind beispielsweise im Kanton Bern Solaranlagen baubewilligungsfrei, wenn sie auf Gebäuden angebracht oder als kleine Nebenanlagen zu Gebäuden erstellt werden, den kantonalen Richtlinien entsprechen und keine Schutzobjekte betroffen sind (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. f und Art. 7 Abs. 3 des Baubewilligungsdekrets). Im Kanton Zürich gilt die Baubewilligungsfreiheit für Solaranlagen auf Dächern in Bauzonen, soweit sie 35 m<sup>2</sup> nicht überschreiten und eine zusammenhängende, die übrige Dachfläche um höchstens 20 cm überragende Fläche bilden und nicht in einer Kernzone sowie nicht im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars liegen (vgl. § 1 lit. k der Bauverfahrensverordnung BVV). Baubewilligungspflichtige Solaranlagen verweist der Kanton Zürich in das Anzeigeverfahren (vgl. § 14 lit. k BVV).

49 Erläuternder Bericht, S. 16.

50 So aber die Anregung bei SPACK MATTHIAS, Erneuerbare Energien, Bau- und planungsrechtliche Fragen, in: KPG-Bulletin 2/2013, S. 67 ff.

51 Z.B. Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.

52 Erläuternder Bericht, S. 16, welcher als Beispiel das Seilbahngesetz nennt.

53 Erläuternder Bericht, S. 16 sowie in diesem Sinn wohl auch das Votum BR LEUTHARD, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1802.

54 Antrag NR FLURI, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1796 f.

55 Dazu die Gedanken zur Vorgängerbestimmung bei JÄGER, Kommentar RPG, Art. 18a, N. 3 ff., insbes. N. 8.

56 Dazu Urteil BGer 1C\_177/2011 vom 9. Februar 2012 (Burgdorf BE), in ES VLP-ASPAN Nr. 4298.



Das Sonnenkraftwerk auf dem Mont-Soleil BE ist die grösste Schweizer Forschungs- und Demonstrationsanlage für die Solartechnologie. Auf 4'500 Quadratmetern – der Fläche von drei Fussballfeldern – wandeln Solarzellen das Sonnenlicht in elektrischen Strom um. Solche grossen freistehenden Solaranlagen sind nicht nur baubewilligungspflichtig, sondern auch planungspflichtig.

Foto: B. Jud / VLP-ASPAN

## 8. Fazit

Ursprung und Fortentwicklung von Artikel 18a RPG sind getragen vom politisch breit abgestützten Anliegen, auf Gebäuden gut angepasste Solaranlagen einfach, ohne viel Verfahrensaufwand und ohne hohe Verfahrenskosten bewilligen und realisieren zu können. Dagegen gibt es inhaltlich nichts einzuwenden. Wie die bisherige schafft aber auch die neue Fassung von Artikel 18a RPG aus rechtlicher Sicht einige Bruchstellen zum Raumplanungsrecht der Kantone und bringt Unklarheiten mit sich.

Die ursprüngliche Fassung von Artikel 18a RPG war von einer materiellen Sichtweise geprägt, sie erklärte Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen unter relativ offen formulierten Bedingungen als zulässig. Die Vorschrift war indes übereilt entstanden und interpretationsbedürftig. Die Folge war wohl, dass häufig mehr oder weniger an der bisherigen Bewilligungspraxis festgehalten wurde. Dies zog den Unmut der Eidgenössischen Räte auf sich, so dass im Rahmen des ersten Revisionspakets rasch Konsens herrschte, Artikel 18a RPG erneut und ausserhalb der bundesrätlichen Botschaft zu traktandieren. Mit der neuen Fassung sollte ein noch entschiedeneres Signal für die rasche und unkomplizierte Bewilligung und Realisierung von genügend angepassten Solaranlagen gesetzt werden. Damit verbunden ist ein inhaltlicher Konzeptwechsel und ein eigentlicher Tabu-Bruch, indem mit der Definition der Baubewilligungsfreiheit von gewissen Solaranlagen und der Einführung eines Meldeverfahrens tief in kantonale Kompetenzen eingegriffen wurde. Dies notabene ohne Vernehmlassungsverfahren, in welchem sich die Kantone hätten äussern können.

Der neue Artikel 18a RPG steht verfassungsrechtlich denn auch auf höchst wackeligen Beinen, was aber das Bundesgericht aufgrund des Anwendungsgebots von Artikel 190 BV grundsätzlich hinzunehmen hat. Ob die Verordnungsregelung Bestand haben wird, werden die nächsten

Jahre wohl zeigen. Die Regelung ist trotz aller skizzierten Fragen insgesamt dennoch klarer und präziser als die Vorgängerbestimmung.



Dr. iur. Christoph Jäger, Rechtsanwalt, Bern

### Arbeitshilfen

Mehrere Kantone haben in den letzten Jahren Arbeitshilfen im Zusammenhang mit Solaranlagen publiziert. Mindestens zwei davon haben diese auch schon dem neuen Recht angepasst. Interessante Grafiken und Bilder veranschaulichen darin das neue Recht:

- Kanton Luzern: Richtlinien Solaranlagen; Photovoltaische / Solarthermische Anlagen, April 2014 <https://rawi.lu.ch/> > Downloads > Bauwesen > Solaranlagen
- Kanton Graubünden: Leitfaden für Solaranlagen; Verfahren und Gestaltungsempfehlungen, Juni 2014 [www.gr.ch/D](http://www.gr.ch/D) > Institutionen > Verwaltung > DVS > Amt für Raumentwicklung > Themen/Projekte > Solaranlagen



Solaranlage auf dem Hörnli, einem Aussichtsberg im Kanton Zürich. Solche frei stehenden, aufgeständerten Anlagen sind baubewilligungspflichtig – egal, ob sie ausserhalb oder innerhalb der Bauzone zu stehen kommen.

Foto: A. Straumann / VLP-ASPAN

## Impressum

### RAUM & UMWELT, VLP-ASPAN

Materialien zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, erscheint sechsmal jährlich in deutscher und französischer Sprache

#### Redaktionelle Verantwortung

Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN

#### Gestaltung

Ludwig Zeller

#### Titelfoto (Salle omnisport, Fribourg)

Jérémie Poux / VLP-ASPAN

#### Druck

Multicolor Print, Baar

Nachdruck von Texten und Bildern unter Angabe der Quelle erlaubt

**VLP-ASPAN** 

Schweizerische Vereinigung  
für Landesplanung  
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern  
Tel. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
[info@vlp-aspan.ch](mailto:info@vlp-aspan.ch)  
[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)