



EGI Working Papers Series

Spuren der erleichterten Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis

Center for Energy Innovation,
Governance and Investment (EGI-HSG)

Peter Hettich, Simone Walther & Gian Luca Peng
Working Paper No. 3

<https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/237761>

Forschungsstelle für Informationsrecht (FIR-HSG)

Universität St. Gallen

Rosenbergstrasse 51

9000 St. Gallen

März 2015

The views expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the University of St.Gallen.

© 2015 by Peter Hettich, Simone Walther & Gian Luca Peng. All rights reserved. Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit, including © notice, is given to the source.

ABSTRACT

Der Wunsch nach einem schnellen Ausbau erneuerbarer Energien steht teilweise im Widerstreit zu etablierten Instituten des Verfahrensrechts, die auf eine materiell befriedigende und nicht primär schnelle Lösung von sozialen Konflikten ausgerichtet sind. Eine einseitige Interessenberücksichtigung bei der Bewilligung von Solaranlagen könnte daher nicht nur die Funktionsfähigkeit des Verfahrensrechts als Konfliktlösungsmechanismus, sondern auch die soziale Akzeptanz der damit angestrebten Ziele selbst in Frage stellen. Das Bewilligungsverfahren für Solaranlagen wird dementsprechend aus elektrizitätsrechtlicher, planungsrechtlicher und baurechtlicher Sicht untersucht, wobei der Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen besonderes Augenmerk gewidmet wird (Art. 18a RPG). Die Untersuchung zeigt, dass weitere Erleichterungen bei der Bewilligung von Solaranlagen unter Akzeptanzaspekten mehr Risiken als Chancen beinhalten.

Prof. Dr. Peter Hettich
Universität St. Gallen
Varnbühlstrasse 19
9000 St. Gallen
peter.hettich@unisg.ch

Prof. Dr. Simone Walther
Universität St. Gallen
Varnbühlstrasse 19
9000 St. Gallen
simone.walther@unisg.ch

Gian Luca Peng, B.A. HSG
Universität St. Gallen
Varnbühlstrasse 19
9000 St. Gallen
gianluca.peng@student.unisg.ch

Inhalt

1. Ausgangslage, Untersuchungsgegenstand und Methode	4
2. Bewilligungsverfahren	5
2.1. Elektrizitätsrechtliche Plangenehmigungspflicht	5
2.2. Planungspflicht.....	6
2.3. Baubewilligung	7
2.4. Erleichterungen nach Bundesrecht (Art. 18a RPG)	9
2.4.1. Entstehungsgeschichte.....	9
2.4.2. Verfassungsmässigkeit von Art. 18a RPG	10
2.4.3. Verfahrensrechtliche Aspekte	13
2.4.4. Materiellrechtliche Aspekte	15
2.5. Erleichterungen nach kantonalem Recht	17
3. Kasuistik zur Solarenergie	19
3.1. Gerichtentscheide zu Lichtimmissionen (Art. 11 USG)	20
3.2. Gerichtentscheide zu Art. 18a aRPG	21
3.3. Erwartete Änderungen.....	23
4. Zusammenfassung der Ergebnisse	25

I. Ausgangslage, Untersuchungsgegenstand und Methode

Schon Jahre vor der vom Bundesrat formulierten Energiestrategie 2050¹ haben Bund und Kantone Anstrengungen zur Senkung des Energieverbrauchs, zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung neuer erneuerbarer Energien unternommen. Dabei geniesst der Ausbau der Elektrizitätsgewinnung aus Photovoltaik² ein besonderes Augenmerk des Gesetzgebers; dies ist auch im ersten vorgeschlagenen Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 weiterhin sichtbar, das zurzeit in den Räten diskutiert wird.³

Das Bewilligungsverfahren für die Erstellung von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie wird jedoch zuweilen als komplex, bürokratisch und langwierig angesehen.⁴ Gefordert werden entsprechend Beschleunigungen und Erleichterungen im Bewilligungsverfahren. Der Wunsch nach einem schnellen Ausbau erneuerbarer Energien steht jedoch teilweise im Widerstreit zu etablierten Institutionen des Verfahrensrechts, die auf eine materiell befriedigende und nicht primär schnelle Lösung von sozialen Konflikten ausgerichtet sind. Eine einseitige Interessenberücksichtigung bei der Bewilligung von Solaranlagen könnte daher nicht nur die Funktionsfähigkeit des Verfahrensrechts als Konfliktlösungsmechanismus⁵, sondern auch die soziale Akzeptanz der damit angestrebten Ziele selbst in Frage stellen.

Das Bewilligungsverfahren für Solaranlagen soll dementsprechend im Folgenden aus elektrizitätsrechtlicher, planungsrechtlicher und baurechtlicher Sicht untersucht werden, wobei der Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen besonderes Augenmerk gewidmet wird. Das Schwergewicht der Untersuchung bilden also Art. 18a RPG und die ihm zeitlich vorausgegangenen kantonalen Bestrebungen mit analogem Inhalt. Auf der Basis bisher ergangener Gerichtsentscheide zu Solaranlagen soll eine Prognose zu den Auswirkungen des Art. 18a RPG versucht werden; mangels Verfügbarkeit der

¹ BUNDESRAT, Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ vom 4. September 2013, BBl 2013 7593 ff.

² Bei Photovoltaikanlagen wandeln Solarzellen die Sonnenstrahlung in elektrische Energie um, während der Begriff Solaranlage als Oberbegriff alle Anlagen, d.h. auch solarthermische zur Gewinnung von Warmwasser, umfasst. Für die folgenden Ausführungen ist die Unterscheidung nur bei der elektrizitätsrechtlichen Plangenehmigungspflicht von Relevanz. Der Bund erfasst mit seinen Fördermassnahmen (KEV) vor allem Photovoltaikanlagen, während sich die Kantone auf solarthermische Anlagen konzentrieren; vgl. dazu BUNDESRAT, Solarwärme und Photovoltaik – ein Technologievergleich, Bericht, Bern 2015, 18.

³ BUNDESRAT (Fn. 1), 7623 f.; der Nationalrat hat die Beschlüsse der UREK-N und damit die Vorschläge des Bundesrates am 8. Dezember 2014 im Wesentlichen bestätigt. Ausserdem verlängerte er wie auch der Ständerat die Behandlungsfrist für die Atomausstiegsinitiative bis zum 16. Mai 2016.

⁴ LEHMANN LORENZ, Verfahrensbeschleunigung oder die Suche nach dem „Ei des Kolumbus“, in: URP 2012, 795; empirische Daten dazu vom BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Verzögerungen von Projekten zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien, Bericht, Bern 2013; basierend auf dem Projekt ECONCEPT, Erneuerbare Energien: Beschleunigung im Bewilligungsverfahren, Zürich 2012).

⁵ Vgl. zum Verfahrensrecht als Konfliktlösungsmechanismus KIENER REGINA/RÜTSCHEN BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2012, N 28; MÜLLER MARKUS, Akzeptanz als Ziel des Verwaltungsverfahrens, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen – Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, insb. 60 ff.; WIEDERKEHR RENÉ, Fairness als Verfassungsgrundsatz, Bern 2006, 17 ff.

erstinstanzlichen Bewilligungspraxis ist die Datenlage freilich unvollständig und diese Prognose mit Unsicherheiten behaftet. Dennoch wagt diese Untersuchung den Schluss, dass weitere Erleichterungen bei der Bewilligung von Solaranlagen unter Akzeptanzaspekten mehr Risiken als Chancen beinhalten; die tatsächlichen Auswirkungen auf die Verfahrensdauer dürften eher gering bleiben.

2. Bewilligungsverfahren

Bewilligungsverfahren für Solaranlagen sind im Elektrizitätsrecht sowie im Bau- und Planungsrecht vorgesehen. Dabei hat das Elektrizitätsrecht vor allem die Sicherheit elektrischer Anlagen im Auge; es sieht für bestimmte Photovoltaikanlagen die Einholung einer Plangenehmigung vor.⁶ Im Planungsrecht ist für die vorliegende Problemstellung die Planungspflicht zentral; dieser unterstehen aber vor allem grössere Anlagen sowie freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzone.⁷ Für die Baubewilligung ist auch bei Solaranlagen von einer Polizeibewilligung auszugehen,⁸ die auf Gesuch hin den Bau zulässt, wenn die raumplanerischen Voraussetzungen und die zum Schutz der Polizeigüter erlassenen Vorschriften erfüllt sind. Das bundesrechtlich verlangte Bewilligungsverfahren für Solaranlagen wird jedoch durch Art. 18a RPG im Vergleich zu anderen Bauten und Anlagen modifiziert, was – unter Berücksichtigung der Eigenheiten der kantonalrechtlichen Bewilligungsverfahren – Gegenstand dieser Untersuchung ist.

2.1. Elektrizitätsrechtliche Plangenehmigungspflicht

Solaranlagen zur Gewinnung von Elektrizität sind in der Regel als Starkstromanlagen zu qualifizieren. Der Installateur bedarf für die notwendigen Installationsarbeiten einer bundesrechtlich vorgesehenen Berufsausübungsbewilligung, die vorliegend nicht weiter von Belang ist.⁹

Das Elektrizitätsrecht sieht für Photovoltaikanlagen zudem eine sicherheitstechnische Bewilligung ("Plangenehmigung") des ESTI vor,¹⁰ welche durch die Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA) konkretisiert wird. Die Plangenehmigung soll primär die Einhaltung der technischen Sicherheitsanforderungen garantieren¹¹ und dadurch den Schutz bei Rückspeisungen der produzierten elektrischen Energie in das Netz gewährleisten¹². Das ESTI kontrolliert in der Regel innerhalb eines Jahres nach der Fertigstellung die genehmigungspflichtige Photovoltaikanlage dahin, ob sie vorschriftsgemäss sowie in Übereinstimmung mit den

⁶ Vgl. dazu Abschnitt 2.1.

⁷ Vgl. dazu Abschnitt 2.2.

⁸ Vgl. GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht *in a nutshell*, Zürich 2014, 166 f.; HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, 323.

⁹ Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 ff. NIV; siehe ESTI, Photovoltaikanlagen: Planvorlagepflicht, Bewilligungspflicht für Installationsarbeiten, Abnahmekontrolle und periodische Kontrolle, Bulletin 3/2010, 63.

¹⁰ Art. 16 ff. EleG.

¹¹ WEBER ROLF H./KRATZ BRIGITTA, Elektrizitätswirtschaftsrecht, Bern 2005, 198 ff. und insb. 213.

¹² ESTI (Fn. 9), 63.

genehmigten Plänen erstellt worden ist und ob die zum Schutz der Umwelt verfügbaren Massnahmen umgesetzt worden sind.¹³

Die VPeA wurde per 1. Dezember 2013 angepasst, sodass neu Photovoltaikanlagen unter 30 kVA keiner Plangenehmigung des ESTI mehr bedürfen.¹⁴ Nach Ansicht des ESTI sei die Sicherheit dieser Anlagen auch ohne präventive Kontrolle gewährleistet,¹⁵ was freilich implizieren würde, dass die frühere Plangenehmigungspflicht in Anbetracht der offenbar nicht erheblichen Gefahrenlage nicht erforderlich – "überschiessend" – gewesen sein könnte. Ob die elektrizitätsrechtlichen Vorschriften tatsächlich eingehalten werden, kann heute nur nachträglich festgestellt werden (Ziff. 4 Anhang NIV sieht nun periodische Kontrollen auch bei nicht plangenehmigungspflichtigen Solaranlagen vor).¹⁶ Dies führt bei Beanstandungen auch dazu, dass die Herstellung des polizeikonformen Zustands aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht gleichermassen wie bei Abweichungen von einer vorgängig erteilten Bewilligung durchgesetzt werden kann.

Die Zahl der Bewilligungsgesuche für Photovoltaikanlagen hat in den letzten Jahren massiv zugenommen.¹⁷ Basierend auf den Zahlen für 2012 und 2013 entfällt mit der Revision der VPeA die Plangenehmigungspflicht für ca. 5000 Photovoltaikanlagen jährlich bzw. für – in relativen Zahlen – deutlich mehr als die Hälfte aller verkauften Photovoltaikanlagen.¹⁸ Politische Hauptmotive für die Anpassung von Art. 1 Abs. 1 lit. b VPeA waren eine Beschleunigung und eine Vereinfachung der Verfahren für die Plangenehmigung von elektrischen Anlagen.¹⁹ Nach Auffassung des ESTI sollte die Installation von Solaranlagen neben Art. 18a RPG auch aus elektrizitätsrechtlicher Sicht rascher realisiert werden können.

2.2. Planungspflicht

Grössere, qualifiziert raumwirksame Bauvorhaben dürfen erst nach umfassender Planung realisiert werden.²⁰ In ständiger Rechtsprechung umschreibt das Bundesgericht die Anlagen mit Planungs-

¹³ Art. 12 i.V.m. Art. 13 VPeA.

¹⁴ Art. 1 Abs. 1 lit. b VPeA; Fassung gemäss Ziff. I der Verordnung vom 9. Oktober 2013 (AS 2013 3509), gestützt auf Art. 16 und 17 EleG; vor der Anpassung waren schon mit einem Niederspannungsverteilstromnetz verbundene Energieerzeugungsanlagen über 3 kVA einphasig oder 10 kVA mehrphasig plangenehmigungspflichtig (Art. 1 Abs. 1 lit. b aVPeA).

¹⁵ ESTI (Fn. 9), 63.

¹⁶ BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA) vom 1. Februar 2013, 7.

¹⁷ BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 16), 2.

¹⁸ Vgl. dazu BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Markterhebung Sonnenergie 2012 – Teilstatistik der Schweizerischen Statistik der erneuerbaren Energien vom Juni 2013; BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Markterhebung Sonnenergie 2013 – Teilstatistik der Schweizerischen Statistik der erneuerbaren Energien vom Juli 2014.

¹⁹ UVEK, Vernehmlassung des UVEK zur Revision des Energiegesetzes, der Energieverordnung und der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen – Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung, Bern 2009, 9.

²⁰ TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 2 RPG, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), VLP-ASPAN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 2 RPG Rz. 3 ff.

pflcht wie folgt: „Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben so gewichtig ist, dass es der Planungspflicht nach Art. 2 RPG untersteht, ergibt sich aus den Planungsgrundsätzen und -zielen, dem kantonalen Richtplan und der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung.“²¹ Auswirkungen auf die Umwelt, die Notwendigkeit einer umfassenden Beurteilung aller raum- und umweltrelevanten Aspekte und die Erschliessungsanforderungen sind hier von erheblicher Relevanz.²² Die Tatsache, dass für eine bestimmte Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, wertet das Bundesgericht als gewichtiges Indiz, dass das Vorhaben nur aufgrund einer Nutzungsplanung bewilligt werden kann.²³

Solaranlagen, die eine installierte Leistung von mehr als 5 MW aufweisen und die nicht an Gebäuden angebracht sind, unterstehen der UVP.²⁴ Soweit ersichtlich erreicht aktuell nur die Solaranlage des Migros-Verteilbetriebes in Neuendorf eine derart hohe Gesamtleistung (5.21 MW), wobei die Solarpanels bei diesem Projekt auf dem Dach angebracht sind.²⁵ Die UVP ist demnach nur für sehr grosse Solarkraftwerke durchzuführen, die heute in der Schweiz kaum existieren dürften.²⁶ Entsprechend werden die meisten Solaranlagen nicht unter die Planungspflicht fallen.

2.3. Baubewilligung

Grundsätzlich fallen Solaranlagen unter den Begriff der "Bauten und Anlagen", weshalb sie einer Baubewilligung nach Art. 22 RPG bedürfen; für Ausnahmen von der Zonenkonformität ist die Ausnahmebewilligung nach 24 RPG einschlägig. Die ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG ist Generalklausel und Mindestvorschrift zugleich.²⁷ Sie ermöglicht dem zuständigen Gemeinwesen, ein Bauvorhaben präventiv auf seine Übereinstimmung mit dem geltenden Recht zu überprüfen.²⁸

Eine ordentliche Baubewilligung ist für Solaranlagen nur noch dann erforderlich, soweit die Ausnahmebestimmung für genügend angepasste Dachanlagen gemäss 18a RPG i.V.m. Art. 32a und 32b RPV nicht greift. Nach den Massstäben der ordentlichen Baubewilligung beurteilen sich also z.B. weiterhin

²¹ BGer 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012; 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004; BGE 124 II 252 E. 3; 120 Ib 207 E. 5.

²² HUSER MEINRAD, Die Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 RPG und ihre Konsequenz für Bund, Kantone und Gemeinden, in: AJP 1994, 944.

²³ BGer 1A.242/2005 vom 4. April 2006; BGE 129 II 63 E. 2.1; 124 II 252 E. 3.

²⁴ Art. 10a USG und Art. 1 UVPV i.V.m. Anhang: UVP-Anlagen und massgebliche Verfahren Nr. 21.9.

²⁵ MIGROS-GENOSSENSCHAFT, Medieninformation: Migros nimmt grösste Solaranlage der Schweiz in Betrieb, Zürich 20. August 2013, <http://www.migros.ch/de/medien/medienmitteilungen/aktuelle-meldungen-2013/groesste-solaranlage-schweiz.html> (besucht im Juni 2014).

²⁶ Das geplante grösste Solarkraftwerk der Schweiz (10 MW) von der Centralschweizerischen Kraftwerke (CKW) in Inwil scheiterte an einem Behördenentscheid, vgl. dazu Neue Luzerner Zeitung vom 9. Januar 2013, <http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/lu/luzern/Kanton-gegen-Solarkraftwerk-in-Inwil;art92,228708> (besucht im Juni 2014); das in St. Antönien geplante Solarkraftwerk an Lawinenüberbauungen kämpft mit finanziellen Schwierigkeiten, vgl. dazu Bündner Tagblatt vom 16. Juni 2014, http://www.suedostschweiz.ch/zeitung/st-antoenier-kinder-werben-zuerich-fuer-solarstrom?source_nid=41846&ressort=3 (besucht im Juni 2014).

²⁷ HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Zürich 1999, Rz. 521; JOOS MARKUS, Raumplanungsgesetz – Mit weiteren raumrelevanten Erlassen, Kommentar, Orell Füssli, Zürich 2012, 192 f.; vgl. Urteil des BGer 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004, E. 3.1.

²⁸ GRIFFEL (Fn. 8), 166.

freistehende Solaranlagen bzw. Solaranlagen an Fassadenflächen. Die durch Art. 18a Abs. 2 RPG ermöglichte Befreiung der „anderen Solaranlagen“ von der Baubewilligung durch kantonales Recht gilt gemäss ARE nur für auf Dächern nicht genügend angepasste Solaranlagen und ist damit eng auszulegen.²⁹

Solaranlagen können mit einer ordentlichen Baubewilligung errichtet werden, wenn sie zonenkonform und genügend erschlossen sowie die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts eingehalten sind (Art. 22 Abs. 2 und 3 RPG). Die betrachteten Fälle legen nahe, dass das Erschliessungserfordernis – als unabdingbare Voraussetzung einer Baubewilligung – in der Regel unproblematisch ist.³⁰ Betreffend Zonenkonformität ergibt sich folgendes Bild: Solaranlagen sind zonenkonform u.a. in einer Landwirtschaftszone unabhängig von einem landwirtschaftlichen Bezug,³¹ in einem Erhaltungsgebiet mit besonderer Wohnqualität³² und in einem denkmalschutzwürdigen Quartier³³. Ist die Zonenkonformität nicht gegeben, z.B. in einer Freihaltezone am Bootshaus,³⁴ in einer Erhaltungszone am Maiensäss³⁵ oder in einer Kernzone aufgrund Grösse und Lage,³⁶ so ist das Projekt allenfalls einer Ausnahmegewilligung innerhalb (gemäss kantonalem Recht, Art. 23 RPG) bzw. ausserhalb der Bauzone (Art. 24 ff. RPG) zugänglich.³⁷ Vor allem innerhalb der Bauzone bezweckt die Ausnahmegewilligung, dass im Einzelfall Härten und offensichtlich ungewollte Wirkungen der notwendigerweise generalisierenden Normen begegnet werden kann.³⁸ Art. 24 sowie 24a-e RPG regeln, „ob und inwieweit ausserhalb der Bauzone vom Gebot der Zonenkonformität abgewichen werden darf“³⁹. Photovoltaikanlagen müssen nicht zwingend als Erschliessungsanlagen qualifiziert werden, sondern können auch als Energiegewinnungsanlagen ausgestaltet sein, welche dann aufgrund ihres Ausmasses auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sein könnten.⁴⁰

²⁹ Eine solche Gesetzesauslegung lasse sich aus Art. 18a Abs. 1 RPG *e contrario* ableiten; BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, Ergebnisbericht – Vernehmlassung Entwürfe Raumplanungsverordnung, Leitfaden Richtplanung, Technische Richtlinien (Bauzonen), N081-0034, 22.

³⁰ Siehe auch für Solaranlagen WITTWER BENJAMIN, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Zürich/Basel/Genf 2008, 89.

³¹ Verwaltungsgericht ZH, VB.2009.00466 vom 14. Januar 2010.

³² Verwaltungsgericht GR, R 12 143 vom 16. April 2013.

³³ Verwaltungsgericht BE, BVR 1997 355 vom 11. November 1996.

³⁴ Verwaltungsgericht ZH, VB.2013.00691 vom 21. Mai 2014 (Wiederaufnahme VB.2011.00808 vom 19. April 2012); siehe hierzu ferner <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Bootshaus-darf-nicht-zum-Kraftwerk-werden/story/23960143> (besucht im März 2015).

³⁵ BGE 118 Ia 446 E. 4.

³⁶ Verwaltungsgericht ZH, VB 2008.00322 vom 19. Oktober 2008.

³⁷ WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Stämpflis Handkommentar, Bern 2006, Art. 22 RPG Rz. 24.

³⁸ BGer 1C_421/2012 vom 23. Dezember 2013; BGE 117 Ia 141 E. 4; 117 Ib 125 E. 6.

³⁹ WALDMANN/HÄNNI (Fn. 37), Vormerkungen Art. 24, 24a-d und 37a RPG Rz. 1.

⁴⁰ HALLER/KARLEN (Fn. 27), Rz. 712.

2.4. Erleichterungen nach Bundesrecht (Art. 18a RPG)

Art. 18a aRPG wurde mit BG vom 22. Juni 2007 in das RPG eingeführt. Im Rahmen der Teilrevision des RPG ist mit BG vom 15. Juni 2012 auch Art. 18a RPG einer umfassenden Änderung unterzogen worden, die sowohl verfahrensrechtliche (Abs. 1) als auch materiellrechtliche (Abs. 2, 3 und 4) Anpassungen brachte. Konkretisiert wird Art. 18a RPG durch die mit der letzten Teilrevision eingefügten Art. 32a und Art. 32b RPV,⁴¹ die wie die RPV als Vollzugsnormen anzusehen sind. In der gerade anstehenden "zweiten Etappe" der Teilrevision des RPG soll Art. 18a als Art. 22a unverändert fortgeführt werden.

2.4.1. Entstehungsgeschichte

Art. 18a RPG in seiner ursprünglichen Fassung wurde vom Parlament dem Gesetzespaket zur Agrarpolitik 2011 angeheftet,⁴² weil Solaranlagen zukünftig besser, schneller und öfter bewilligt werden sollten.⁴³ Das Parlament strebte sowohl eine Erleichterung als auch eine Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens von Solaranlagen an.⁴⁴ Es schuf eine Norm, die einen Anspruch auf eine Baubewilligung für sorgfältig integrierte Solaranlagen vorsah.⁴⁵

Die Revision von Art. 18a RPG erfolgte im Rahmen derjenigen Änderungen, die als indirekter Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative angedacht waren. Hauptsächlicher Grund für seine Änderung im Rahmen der Revision vom 15. Juni 2012 war gemäss Aussagen verschiedener Parlamentarier die restriktive, ablehnende und einschränkende Praxis in den Bewilligungsverfahren.⁴⁶ Empirische Studien zur Bewilligungspraxis oder eine Evaluation des noch nicht lange in Kraft stehenden Art. 18a RPG

⁴¹ Eingefügt durch Ziff. 1 der V vom 2. April 2014 (AS 2014 909).

⁴² In der parlamentarischen Debatte zur „Agrarpolitik 2011: Weiterentwicklung“ (06.038) wollte der NR ursprünglich im Landwirtschaftsgesetz die Nutzung von Solaranlagen im Landwirtschaftssektor erleichtern (Amtl. Bull. 2007 N 787 ff.). Der SR lehnte dies jedoch ab, „zum einen mit dem Hinweis auf die Förderbestimmungen im frisch revidierten Energiegesetz, zum anderen befanden wir im Ständerat, dass die Regelung nicht ins Landwirtschaftsgesetz gehöre“ (Votum GERMANN HANNES, Amtl. Bull. 2007 S 563; s. auch Amtl. Bull. 2007 S 347). Der NR strich sodann die geplante Förderung und Subventionierung von Holz-/Biomassennutzung und Solaranlagen sowie die rasche Bewilligung in allen Zonen in Art. 96 LwG und beschloss auf Grundlage des Eventualantrags von NR Suter stattdessen Art. 22 Abs. 4 RPG (Amtl. Bull. 2007 N 790 f.). Der SR erachtete diese letzte verbleibende Differenz als verfassungswidrig und gesetzestechisch problematisch da es sich um einen Eingriff in das kantonale Recht handle (Amtl. Bull. 2007 S 478). Der NR hielt jedoch an seinem Beschluss fest, verbesserte lediglich den Gesetzestext redaktionell (Amtl. Bull. 2007 N 892 f.). Die Einigungskonferenz schuf Art. 18a RPG mit 13 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung, der schliesslich in beiden Räten gutgeheissen wurde (Amtl. Bull. 2007 S 563 ff.; Amtl. Bull. 2007 N 1056). Zur Entstehungsgeschichte auch BOVAY BENOÎT, *Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions? – Vers la cohérence et la qualité du développement territorial*, ZSR 2008 II, S. 85 f.; CUENI CHRISTOPHE, *Zur materiellen Tragweite von Art. 18a RPG*, KPG-Bulletin 4/2008, 140; Amtl. Bull. S 2007 563 ff.

⁴³ Vgl. Votum SUTER MARC FRÉDÉRIC, Amtl. Bull. 2007 N 788; BADER ELVIRA, Amtl. Bull. 2007 N 1056.

⁴⁴ Vgl. Votum GERMANN HANNES, Amtl. Bull. 2007 S 563; GRABER KONRAD, Amtl. Bull. 2010 S 904.

⁴⁵ Der Wortlaut von Art. 18a aRPG lautet: „In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.“ Die Bestimmung wurde durch Ziff. II des BG vom 22. Juni 2007 eingefügt und war seit 1. Januar 2008 bis Ende April 2014 in Kraft.

⁴⁶ UREK-N, Protokoll zum Raumplanungsgesetz. Teilrevision. Differenzen, Bern 21./22. Februar 2011, 59 ff.

lagen zu diesem Zeitpunkt indessen nicht vor. Die UREK-N unterstellte dem offen formulierten Tatbestandsmerkmal „sorgfältig integriert“ jedoch ein gewisses Potential für Willkür,⁴⁷ weshalb der Begriff durch den abgeschwächten, aber ebenso offenen Wortlaut „genügend angepasst“ ersetzt wurde.⁴⁸ Der Bundesrat nahm den von der Kommission zugespielten Ball dann auch auf und konkretisierte den Begriff „genügend angepasst“ in Art. 32a RPV.⁴⁹ Im Übrigen sollten durch diesen neuen Begriff auch terminologische Widersprüche zur Energieverordnung im Zusammenhang mit der kostendeckenden Einspeisevergütung vermieden werden.⁵⁰

Art. 18a RPG gilt nicht für Erzeugungsanlagen von erneuerbaren Energien generell, sondern ist eine spezifische Erleichterung für Solaranlagen. Das Ziel der Norm in beiden Fassungen war stets, dass Solaranlagen einfacher installiert werden können und somit die Nutzung zumindest der Solarenergie gefördert wird.⁵¹ Die Vorgehensweise war dagegen umstritten, was sich in ausführlichen Diskussionen und vielen Anträgen insbesondere in der UREK beider Räte offenbarte.⁵² So war Art. 18a RPG im bundesrätlichen Entwurf zur RPG-Revision vom 15. Juni 2012 nicht vorgesehen; der Artikel stellte in einem indirekten Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative einen „eigentlichen Fremdkörper“ dar.⁵³ Ungeachtet dessen strebten beide Räte eine Regelung an, um solche Solaranlagen verstärkt fördern und mit einer Ausnahme vom Bewilligungserfordernis beschleunigt errichten zu können.

2.4.2. Verfassungsmässigkeit von Art. 18a RPG

In der Raumplanung ist der Bund auf die Festlegung von materiellen und verfahrensrechtlichen Grundsätzen beschränkt (Art. 75 Abs. 1 BV). Diese Beschränkung ist dadurch begründet, dass die Bevölkerung auf kantonaler und lokaler Ebene von raumwirksamen und energiepolitischen Massnahmen besonders betroffen ist und ihre ausführenden, rechtlichen Bestimmungen dadurch eine besondere demokratische Legitimation geniessen.⁵⁴ Die Grenzen einer Grundsatzkompetenz sind nicht leicht zu bestimmen.⁵⁵ Im älteren Schrifttum hat sich insbesondere LENDI mit diesen Grenzen auseinandergesetzt und die Meinung vertreten, dass der Bund „keine behörden- oder grundeigentümerverbindlichen [...] Raumpläne“ erlassen kann und darf. „Im Rahmen seiner Gesetzgebung geht es

⁴⁷ Votum DIENER VERENA, Amtl. Bull. 2012 S 308; „genügend“ ist nämlich eine Abschwächung des Wortes „sorgfältig“.

⁴⁸ UREK-N (Fn. 46), 60.

⁴⁹ Eine Verdeutlichung des Begriffes „sorgfältig integriert“ wurde nämlich zuvor in der Raumplanungsverordnung nicht vorgenommen.

⁵⁰ UREK-S, Protokoll, Raumplanungsgesetz. Teilrevision. Differenzen, Bern 22./23. März 2012, 13; der Begriff wird im Zusammenhang mit der kostendeckenden Einspeisevergütung so verstanden, dass Solarzellen vollständig ins Dach integriert sein müssen, und genau das meint man hier nicht.

⁵¹ UREK-N (Fn. 46), 63.

⁵² Es setzte sich der vorgeschlagene Gesetzeswortlaut des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zuhanden der UREK-S für ihre Sitzung vom 21. November 2011 durch – mit der für die UREK-N entscheidenden Korrektur des Begriffes „sorgfältig integriert“ auf „genügend angepasst“.

⁵³ UREK-S, Protokoll, Raumplanungsgesetz. Teilrevision. Differenzen, Bern 21. November 2011, 22; vgl. dazu BUNDESRAT, Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049 ff.

⁵⁴ Vgl. dazu HALLER/KARLEN (Fn. 27), Rz. 75.

⁵⁵ BIAGGINI GIOVANNI, BV-Kommentar, Zürich 2007, Art. 75 BV Rz. 3.

einzig um Grundsätze im Sinne von verbindlichen Vorgaben, welche den Kantonen aufzeigen, auf welche Ziele, mit welchen Instrumenten, mittels welcher Massnahmen und gestützt auf welche Verfahren die Aufgabe der Raumplanung an die Hand genommen werden soll.“⁵⁶ Demgegenüber lässt sich aber feststellen, dass der Bund inzwischen z.B. das Bauen ausserhalb der Bauzone materiell umfassend regelt und den Kantonen wesentliche Regelungsspielräume entzogen hat.⁵⁷ Der Bundesgesetzgeber schreckt heute auch nicht davor zurück, selbst Umkleideräume in der Landwirtschaftszone gesetzlich zu regeln.⁵⁸ Mit anderen Worten hat der Bundesgesetzgeber den traditionellen Umfang der raumplanerischen Kernanliegen, die mit Blick auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz einer umfassenden Bundesregelung bedürfen, in materieller Hinsicht längst überschritten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind „Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die kantonale Organisationsautonomie [...] auch bei einer Grundsatz- oder Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nicht von vornherein ausgeschlossen“.⁵⁹ Dazu zählten auch Verfahrensbestimmungen, sofern dies zur Durchsetzung des Bundesrechts geboten ist.⁶⁰ Ob diese Voraussetzungen für eine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Bundesregelung bei Solaranlagen erfüllt sind, bestimmt letztlich der Bundesgesetzgeber, darf aber nach Blick ins Schrifttum mit guten Gründen bezweifelt werden:

In der Lehre haben sich vor allem JÄGER, RAUSCH und GRIFFEL mit der Verfassungskonformität der beiden Fassungen von Art. 18a RPG befasst und diesbezüglich erhebliche Bedenken geäussert.⁶¹ Solche Zweifel traten auch in der parlamentarischen Debatte zu Tage, sowohl im Zusammenhang mit der ersten Fassung⁶² als auch im Zusammenhang mit dem heute geltenden Art. 18a RPG.⁶³

Gemäss JÄGER stellt 18a aRPG in Bezug auf die Solaranlagen *innerhalb der Bauzone* einen „echten Eingriff in die kantonale Kompetenzen dar, ohne dass eine bundeseinheitliche Regelung dieser Frage im

⁵⁶ LENDI MARTIN, Kommentar zu Art. 75 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2008, Art. 75 BV Rz. 24.

⁵⁷ Vgl. auch zu den Grenzen der Bundeskompetenzen im Baubewilligungsverfahren RUCH ALEXANDER, Kommentar zu Art. 75 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2014, Art. 75 BV Rz. 32.

⁵⁸ Art. 16a^{bis} Abs. 3 RPG.

⁵⁹ BGE 128 I 254 E. 3.8.3; im Zusammenhang mit dem RPG.

⁶⁰ LENDI MARTIN, Beraten und Prozessieren in Bausachen, in: Münch Peter/Karlen Peter/Geiser Thomas (Hrsg.), Helbing & Lichtenhahn, Basel 1998, 8; MÄCHLER AUGUST, Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenverteilung, Diss. Zürich 1987, 132 f.; vgl. dazu Art. 25 Abs. 2 RPG betreffend Ausnahmebewilligungen durch die zuständige kantonale Behörde für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

⁶¹ Vgl. dazu JÄGER CHRISTOPH, Kommentar zu Art. 18a RPG, in: Aemisegger Heinz/Stephan Haag (Hrsg.), Praxis-Kommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung: mit umfassender Rechtsprechung zur revidierten Bundesrechtspflege, Zürich 2010 (jetzt: 18a aRPG)

⁶² Vgl. Votum LAURI HANS, Amtl. Bull. 2007 S 563 ff.; als relevant erscheint die Antwort der Bundesrätin LEUTHARD auf dieses Votum, wonach das EJPD und das ARE Art. 18a aRPG in einer ersten Beurteilung zwar als verfassungskonform eingestuft haben, jedoch die Bestimmung im Rahmen der Totalrevision des RPG einer vertieften juristischen Prüfung bedarf. Soweit ersichtlich ist diese bei der Einführung von Art. 18a RPG nicht erfolgt bzw. nirgends kommuniziert worden.

⁶³ UREK-N, Protokoll, Raumplanungsgesetz. Teilrevision. Differenzen, Bern 20./21. Februar 2012, 10 ff.; siehe auch schriftliche Begründung des Antrags Fluri, Amtl. Bull. 2011 N 1797.

Lichte des Trennungsgrundsatzes oder der Gebote der zweckmässigen, haushälterischen Bodennutzung oder der geordneten Besiedlung des Landes als zwingend notwendig erschien“⁶⁴. Er führt insbesondere an, dass Art. 18a aRPG „die bedenkliche Tendenz des Bundesgesetzgebers zur Einzelfallregelung im RPG fort[setzt], wie sie seit längerem bei den Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu beobachten ist“⁶⁵. Immerhin lasse sich aus der Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Art. 89 Abs. 2 BV ableiten, dass u.a. der Sonnenenergienutzung keine vermeidbaren Hindernisse entgegenstehen und deren Entwicklung erleichtert wird.⁶⁶ JÄGER sieht jedoch in Art. 18a aRPG eher die Regelung einer Einzelfrage als die Formulierung eines Grundsatzes der Energiepolitik.⁶⁷ Auch formuliere der Bundesgesetzgeber an sich in Art. 9 Abs. 1 EnG den Grundsatz, dass die Kantone im Rahmen ihrer eigenen Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich zu schaffen haben.⁶⁸ Gerade im Gebäudebereich hätten die Kantone erhebliche Gestaltungsspielräume⁶⁹ (was übrigens auch von der herrschenden Lehre so gesehen wird⁷⁰). Dennoch lasse sich gemäss JÄGER „aus der Grundsatzgesetzgebungskompetenz und der hauptsächlichen Zuständigkeit der Kantone im Gebäudebereich allein nicht ableiten, dass jegliche Detailbestimmungen des Bundes verfassungswidrig sind, zumal die Energiepolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen darstellt und die schweizerische Vereinheitlichung der Baubewilligungsvoraussetzungen eine wichtige Massnahme bildet, um die energiepolitisch gewünschte Nutzung der Sonnenenergie zu erleichtern“⁷¹. Im Ergebnis lasse sich daher Art. 18a aRPG auf die Kompetenzen des Bundes in der Raumplanung mindestens zum Teil (nämlich für Solaranlagen ausserhalb der Bauzone) und in der Energiepolitik vollständig abstützen.⁷²

In Bezug auf Art. 75 BV wurde die Verfassungsmässigkeit der Bewilligungsfreiheit von Solaranlagen nach Art. 18a RPG in einem Memorandum von RAUSCH vom 12. Januar 2012 jedoch verneint: „Ebenso zweifellos könnten hingegen Verfahrensvorschriften im RPG, welche den Kantonen die Durchführung eines ordentlichen Bewilligungsverfahrens punktuell untersagen oder einen einzelnen Anlagentyp von der Bewilligungspflicht ausnehmen, nicht als 'Grundsätze der Raumplanung' gelten.“⁷³

⁶⁴ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 5 (kursive Hervorhebung durch JÄGER).

⁶⁵ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 5; gl. M. RUCH ALEXANDER (Fn. 57), Art. 75 Rz. 26.

⁶⁶ SCHAFFHAUSER RENE, Kommentar zu Art. 89 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2008, Art. 89 BV Rz. 12. (zit. in JÄGER (Fn. 61))

⁶⁷ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 6.

⁶⁸ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 6.

⁶⁹ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 6; vgl. dazu BUNDESRAT, Botschaft zum Energiegesetz vom 21. August 1996, BBl 1996 IV 1072.

⁷⁰ Statt vieler SCHAFFHAUSER (Fn. 66), Art. 89 BV Rz. 11; BIAGGINI (Fn. 55), Art. 47 BV Rz. 2 ff.

⁷¹ JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 6; siehe auch BGE 128 I 254 E. 3.8.3.

⁷² JÄGER (Fn. 61), Art. 18a RPG Rz. 5 f.; vgl. dazu MARTI ARNOLD, Bau- und Planungsrecht in der Schweiz: Vereinheitlichung, Harmonisierung oder Status quo?, ZSR 2008 II, 138.

⁷³ RAUSCH HERIBERT, Memorandum betreffend Revision von Art. 18a RPG zuhanden der Solaragentur, 16. Januar 2012, N 10; UREK-N (Fn. 63), 18.

Auch GRIFFEL kritisiert die Regelung in Art. 18a RPG als kompetenzwidrig.⁷⁴ Bereits von Bundesrechts wegen seien Solaranlagen „kurioserweise als einziger Anlagentyp“ unter bestimmten Voraussetzungen von der Bewilligungspflicht befreit, „und dies unter dem Titel Grundsatzgesetzgebungskompetenz notabene“.⁷⁵

2.4.3. Verfahrensrechtliche Aspekte

Art. 18a Abs. 1 RPG sieht eine Ausnahme von der Baubewilligungspflicht für genügend angepasste Dach-Solaranlagen⁷⁶ in Bau- und Landwirtschaftszonen vor. Diese unterliegen von Bundesrechts wegen einer – durch das kantonale Recht nurmehr zu konkretisierenden – Meldepflicht⁷⁷ (Art. 32a Abs. 3 Satz 1 RPV). Den Gemeinden wird explizit empfohlen, „die Meldung [...] in schriftlicher Form zu verlangen, begleitet von einer Visualisierung der Solaranlage auf dem Dach (Skizze oder dergleichen)“⁷⁸. So hat z.B. der Regierungsrat des Kantons Solothurn bereits am 10. Juni 2014 eine übergangsrechtliche Regelung getroffen⁷⁹, wonach Bauvorhaben für Solaranlagen, welche gemäss Art. 18a RPG keiner Baubewilligung bedürfen, 30 Tage vor Baubeginn der Baubehörde gemeldet werden müssen; der Meldung ist ein Situationsplan, ein Fassadenplan sowie ein Baubeschrieb beizulegen. Allfällig notwendige Interventionen seitens der Baubewilligungsbehörde wurden aber nicht geregelt.

Dadurch erst wird nämlich der Baubewilligungsbehörde die Prüfung der Voraussetzung „genügend angepasst“ ermöglicht. Ist die Voraussetzung erfüllt, liegt eine Ausnahme vom Baubewilligungserfordernis vor, ist sie nicht erfüllt, bleibt dem Gesuchsteller immer noch die Möglichkeit, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten. Das kantonale Recht kann ausserdem bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können (Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG).

Die Meldepflicht nach Art. 32a Abs. 3 Satz 1 RPV ist von den Meldeverfahren zu unterscheiden, die in vielen Kantonen existieren und rechtlich in ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren münden.⁸⁰ Dogmatisch dürften jedoch kaum Unterschiede bestehen, wenn auch das eine Verfahren die Ausnahme von der Bewilligungspflicht feststellt und das andere Verfahren in eine Baubewilligung mündet.

⁷⁴ GRIFFEL (Fn. 8), 155.

⁷⁵ GRIFFEL (Fn. 8), 115, 170.

⁷⁶ Es ist ein Trend zu beobachten, dass Private ihre Dachfläche wirtschaftlich einem Unternehmen zur Verfügung stellen, damit diese auf dem Dach eine Solaranlage errichten und betreiben können; vgl. dazu ausführlich HÜRLI-MANN-KAUP BETTINA/OSWALD DIANA, Die Fotovoltaikdienstbarkeit – ausgewählte sachenrechtliche Fragen, in: ZBJV 150/2014, 679 ff.

⁷⁷ Zur Abgrenzung der Meldepflicht von der Bewilligung siehe ausführlich TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, 415 ff.

⁷⁸ AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN, Leitfaden für Solaranlagen – Verfahren und Gestaltungsempfehlungen, August 2014, 5.

⁷⁹ REGIERUNGSRAT KANTON SOLOTHURN, Regierungsratsbeschluss vom 10. Juni 2014, 2014/1023, Solaranlagen: übergangsrechtliche Regelung der Baubewilligungspflicht durch Bezeichnung der geschützten Objekte von kantonalen Bedeutung und des Meldeverfahrens, 3; http://www.so.ch/fileadmin/internet/bjd/bdsek/pdf/RRB_2014_1023.pdf

⁸⁰ Vgl. statt vieler Art. 50 ff. Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO).

Grundsätzlich bewilligungsfrei sind genügend angepasste Solaranlagen nur insoweit, als nicht eine Ausnahme vorliegt: In klar umschriebenen Typen von Schutzzonen kann das kantonale Recht trotzdem eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG). Aus dem Wortlaut lässt sich näheres dazu nicht erschliessen. Gemäss einigen Voten im Parlament sollen in einem Bauzonengebiet die Schutzzonen gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG insgesamt nicht mehr als 15 Prozent der Gesamtfläche betragen; die Ausnahmebestimmung soll von den Kantonen nicht überstrapaziert werden.⁸¹ Ob schliesslich auch ganze Ortschaften als klar umschriebene Schutzzonen klassifiziert werden könnten bzw. wo die Grenze zum Missbrauch liegt, wird eine für Gerichte kaum aufzulösende Auslegungsfrage sein. Im Übrigen bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung nach wie vor stets einer Bewilligung (Art. 18a Abs. 3 RPG).

Durch die Meldepflicht können die Voraussetzungen für die Anbringung einer Solaranlage vorgängig von der zuständigen Behörde überprüft werden. Die Meldepflicht stellt also weiterhin eine verwaltungsrechtliche, baupolizeiliche Pflicht dar, die unmittelbar durch Rechtssatz begründet ist.⁸² Insofern bleibt der Rechtsverkehr mit den Behörden bestehen; Art. 18a RPG bedeutet keineswegs eine vollständige „Entbürokratisierung“.⁸³ Verfahrensrechtlich bringt Art. 18a RPG daher eine relativ bedeutende Änderung des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens von Solaranlagen mit sich.

Die durch eine Meldepflicht ergänzte Ausnahmebestimmung ist nicht unumstritten:⁸⁴ Neben den verfassungsmässigen Bedenken wird auch moniert, dass für die Bauwilligen keine volle Rechtssicherheit gewährleistet werde. Offensichtlich gehe es bei der Meldepflicht auch um eine präventive Kontrolle der Rechtmässigkeit des Bauvorhabens, welche aber nur eingeschränkt erfolgen kann. Dies sei angesichts des komplexen Normengefüges nicht selbstevident. Die Bauwilligen liefern ohne Zusicherung der Bewilligungsbehörde, dass das Vorhaben nicht bewilligungspflichtig ist, Gefahr wegen unbewilligten Bauens bestraft zu werden.⁸⁵ Diese Gefahr der Rechtsunsicherheit gegenüber den Behörden ist allerdings aufgrund des Vertrauensschutzes aus Treu und Glauben mit der Meldepflicht als gering einzustufen.

Nach der hier vertretenen Auffassung eher problematisch ist der eingeschränkte Schutz Dritter.⁸⁶ Wenn nämlich ein Nachbar geltend macht, dass er durch die Erstellung einer bewilligungsfreien So-

⁸¹ Votum BÄUMLE MARTIN, Amtl. Bull. 2012 N 138; für die Kommission hält er fest, dass dieser Absatz zwar einen gewissen Handlungsspielraum für die Kantone und Gemeinden bezwecken soll, die Schutzzonen aber keinesfalls 15 Prozent in einem Bauzonengebiet überschreiten dürfen, auf eine gesetzliche Fixierung wurde explizit verzichtet; Votum FLURI KURT, Amtl. Bull. 2012 N 138; UREK-N (Fn. 63), 8 ff.; Das Bundesamt für Kultur hielt in einer Stellungnahme fest, dass die schützenswerten Gebäude maximal 15 Prozent ausmachen.

⁸² HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, Rz. 739-750.

⁸³ So auch UREK-N (Fn. 46), 64.

⁸⁴ Im Zusammenhang mit der fehlenden Rechtssicherheit UREK-N (Fn. 46), 60.

⁸⁵ RAUSCH (Fn. 73), N 27.

⁸⁶ Zum Zweck der Baubewilligung HALLER/KARLEN (Fn. 27), Rz. 506 ff.; HÄNNI (Fn. 8), 322 ff.; FUCHS WERNER, Information im Bau- und Planungsrecht, Diss. Zürich 1995, 208 ff.; LENDI (Fn. 60), 25 f.; gl. M. DILLIER NOTKER, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnis-

laranlage in seinen Rechten verletzt werde, ist zumindest anzunehmen, dass es gleichwohl zu einem Verfahren kommt. Der betroffene Nachbar müsste rechtzeitig eine Verfügung bei der Baubewilligungsbehörde verlangen,⁸⁷ mit der Begründung, die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Bewilligung seien nicht gegeben. Vor allem übermässige Lichtimmissionen könnten aber wohl nur in einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren (oder allenfalls im Rahmen der sog. "Vollzugsklage"⁸⁸) geprüft werden. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b USG werden Emissionen u.a. eingeschränkt durch den Erlass von Bauvorschriften. Dies stellt die Baubewilligungsbehörde sicher, indem sie Solaranlagen nur „nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt“ und damit nur als „genügend angepasst“ zulässt (Art. 32a Abs. 1 lit. c RPV) wird. Schliesslich verbleiben noch die zivilrechtlichen Rechtsbehelfe des Nachbarrechts.

Ein „vereinfachtes Baubewilligungsverfahren“⁸⁹, welches in der parlamentarischen Debatte von einer Minderheit befürwortet wurde,⁹⁰ wäre im Hinblick auf die Durchsetzung des Baupolizeirechts wohl leistungsfähiger gewesen.⁹¹ Die Meldepflicht nach Art. 18a Abs. 1 RPG bietet im Hinblick auf die Nachbarn möglicherweise nur vermeintliche Rechtssicherheit.⁹²

2.4.4. Materiellrechtliche Aspekte

Art. 18a RPG enthält zwei materiellrechtliche Vorgaben:⁹³ Solaranlagen auf einem Kultur- oder Naturdenkmal von kantonaler Bedeutung sind stets bewilligungspflichtig und dürfen das Denkmal nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Aufgrund des Wortes „ansonsten“ betrifft Abs. 4 alle baubewilligungspflichtigen Solaranlagen mit Ausnahme derjenigen auf Kultur- und Naturdenkmälern. Der Absatz rennt aufgrund der Konzeption von Art. 18a RPG offene Türen ein, denn „soweit die Bewilligungspflicht ent-

se im Kanton Obwalden, Diss., Sarnen 1994; UREK-N, Protokoll zum Raumplanungsgesetz. Teilrevision. Differenzen, Bern 4./5. April 2011, 9.

⁸⁷ Vgl. zur Wahrung nachbarlicher Ansprüche GRIFFEL (Fn. 8), 186; WALTER/KARLEN (Fn. 27), 213 f.

⁸⁸ Vgl. dazu SCHRADE ANDRÉ/LORETAN THEO, in: Vereinigung für Umweltrecht und Keller Helen (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2004, Art. 11 Rz. 11 ff.; die Verbesserung Drittbetroffener im Rahmen des Vollzugs geht auf TRÜEB HANS RUDOLF zurück, wonach die Drittbetroffenen ggf. einen Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung haben; siehe dazu DERS., Die Vollzugsklage im Umweltrecht, in: URP 1990, 423 ff.

⁸⁹ Ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren ist ein kantonal unterschiedlich ausgestaltetes Rechtsinstitut, meistens wird ein Bauvorhaben von geringer Bedeutung ohne Auflage, Veröffentlichung und Profilierung bewilligt, es wird jedoch den direkten Anstössern ein Einspracherecht innert einer gewissen Frist gewährt, und dadurch wird das Verfahren in der Regel beschleunigt (so bspw. § 61 BauG des Kantons Aargau); Beschleunigte und vereinfachte Verfahren sind keine Fachbegriffe, in einzelnen Kantonen und Bundesgesetzen sind diesbezüglich sehr unterschiedliche Regelungen anzutreffen; so zu dieser Diversität SCHINDLER BENJAMIN, Beschleunigungspotentiale im öffentlichen Verfahrensrecht, in: AJP 2012, 13-21.

⁹⁰ Vgl. Antrag der Minderheit I (Schmidt R., Bader E., Bäuml, Cathomas, Nussbaumer, Stump, Teuscher), Amtl. Bull. 2011 N 1802; gl. Präferenz BR LEUTHARD DORIS, Amtl. Bull. 2011 N 1802.

⁹¹ UREK-N (Fn. 86), 9 ff.

⁹² UREK-N (Fn. 86), 9.

⁹³ Vgl. RAUSCH (Fn. 73), N 8-10, 26; Der Autor bedauert insb., dass Vorschriften verfahrensrechtlicher Natur zum Hauptgegenstand der Gesetzesnovelle gemacht wurden.

fällt, können sich [...] Bedenken ästhetischer Art ohnehin nicht auf die Zulässigkeit der Anlage auswirken.“⁹⁴ Die Solarenergienutzung hat demzufolge ausdrücklich Priorität, was schliesslich in die Interessenabwägung einfließen sollte, jene aber letztlich nahezu ausschaltet.⁹⁵ Kantonale und Kommunale Ästhetikvorschriften können also in den erwähnten Fällen eine Solarenergienutzung nicht mehr verhindern.

Von materiellrechtlicher Natur sind ferner die ausführenden Bestimmungen in der RPV: In Art. 32a Abs. 1 RPV werden die Voraussetzungen dafür aufgelistet, dass Solaranlagen als "auf einem Dach genügend angepasst" gelten.⁹⁶ Dies ist gemäss gesetzlicher Definition der Fall, wenn sie die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen (lit. a), von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen (lit. b), nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden (lit. c) und als kompakte Fläche zusammenhängen (lit. d). Diese Bedingungen einer genügenden Anpassung vermögen Solaranlagen auf Flachdächern, die aufgeständert montiert werden, nicht zu genügen; deshalb unterliegen derartige Bauvorhaben nach wie vor dem ordentlichen Bewilligungsverfahren.⁹⁷ Genügend in Fassadenflächen angepasste Solaranlagen werden nicht (mehr) von Art. 18a RPG erfasst.⁹⁸

Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts bleiben anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Absatz 1 (Art. 32a Abs. 2 RPV). Das heisst, dass allfällige Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts im Ergebnis nicht restriktiver sein dürfen als die in Abs. 1 umschriebene Anpassung der Solaranlagen, was die Wahrung von (berechtigten) lokalen Bedürfnissen durch baurechtliche Vorschriften nicht zulässt.⁹⁹ So führt auch das ARE aus, dass für bestimmte Siedlungsstrukturen Vorgaben gemacht werden können, „die ästhetisch zu befriedigenderen Ergebnissen führen, ohne die Nutzung der Solarenergie stärker einzuschränken“¹⁰⁰.

In Art. 32b RPV werden die betroffenen Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung definiert bzw. es wird auf die entsprechenden Inventare, Listen, Gesetze und Verordnungen verwie-

⁹⁴ RAUSCH (Fn. 73), N 30.

⁹⁵ Vgl. dazu UREK-N (Fn. 86), 10; siehe auch GRIFFEL (Fn. 8), 115: „Art. 18a Abs. 4 RPG enthält eine [...] eigentümliche, weitherum singuläre Regelung, wie die öffentlichen Interessen abstrakt zu gewichten sind.“

⁹⁶ Auf internationaler Ebene sind Bemühungen im Gang, Kriterien für die Eingliederung von Solaranlagen festzulegen. Vorgeschlagen ist eine Integration in die EU-Richtlinie CPD 89/106/EEC. Vgl. dazu SOLAR ENERGY SYMSTEMS IN ARCHITECTURE, integration criteria and guidelines, T. 41.A.2 I Task 41, International Energy Agency – Solar Heating and Cooling Programme, <http://task41.iea-shc.org> (besucht im Juli 2014).

⁹⁷ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Fn. 29), 23 f.

⁹⁸ Vgl. im Gegensatz dazu Art. 18a aRPG: „In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.“

⁹⁹ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 und vom 22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 – Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, 14 ff.

¹⁰⁰ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Fn. 99), 15.

sen. Die Kantone haben solche Kulturdenkmäler im Konkreten genau zu bestimmen.¹⁰¹ Zu Solaranlagen auf Naturdenkmälern, die gemäss der gesetzlichen Regelung von Art. 18a Abs. 3 Satz 1 RPG auch erfasst sind, wurden keine konkretisierenden Vorschriften erlassen; sie bedürfen immer einer Baubewilligung.

2.5. Erleichterungen nach kantonalem Recht

Mit wenigen Ausnahmen¹⁰² sehen alle Kantone Sonderregelungen zur Bewilligung von in Dachflächen integrierten Solaranlagen vor; viele dieser Bestimmungen waren schon vor Art. 18a aRPG in Kraft.¹⁰³ Dieser Trend zur Schaffung von Erleichterungen wurde durch Art. 18a aRPG in der Tendenz verstärkt; so haben z.B. die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Zürich ihre Vorschriften nämlich weiter gelockert.¹⁰⁴

Die Kantone regeln in diesem Zusammenhang vor allem die Voraussetzungen für ein vereinfachtes oder ordentliches Baubewilligungsverfahren sowie für nicht bewilligungspflichtige Bauvorhaben. Wichtigstes Kriterium für die Wahl der Verfahrensart ist offenbar das Ausmass der Flächen (so z.B. ZH, SH, TG).¹⁰⁵ Vielerorts nimmt die kantonale Gesetzgebung indes Solaranlagen in geschützten Dorf- und städtischen Kernzonen, in sonstigen Schutzzonen oder auf Kultur- und Naturdenkmälern von den Verfahrenserleichterungen aus (z.B. AG, GL, OW).¹⁰⁶ Auch begründen die meisten kantonalen Normen keine Ausnahme von den Ästhetikvorschriften, die als Generalklauseln den Behörden beachtliche Ermessensspielräume eröffnen (so z.B. BE, BS, BL).¹⁰⁷

Einige Kantone, so z.B. die Kantone Aargau und Bern, haben bestimmte Solaranlagen bereits vor Einführung des Art. 18a RPG von der Bewilligungspflicht ausgenommen,¹⁰⁸ obwohl deren Qualifikation als bauliche Kleinvorhaben qualifiziert und damit deren Befreiung von der Bewilligungspflicht

¹⁰¹ REGIERUNGSRAT KANTON SOLOTHURN (Fn. 79), 3.

¹⁰² Soweit ersichtlich sind dies nur die Kantone Genf, Schwyz, Tessin und Uri.

¹⁰³ Z.B. trifft dies auf die Kantone Aargau und Bern zu; Vgl. dazu die jeweiligen kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetze in Kraft vor und nach 1. Januar 2008. Siehe auch SWISSOLAR, Bewilligungspflicht für Solaranlagen in Kantonen, Stand 30. August 2013, http://www.swissolar.ch/fileadmin/files/swissolar_neu/4._Solarwaerme/4.03_Anwendung/Bewilligungspflicht_fuer_Solaranlagen.pdf (besucht im Juli 2014).

¹⁰⁴ AR: In der Bauzone bedürfen Solaranlagen keiner Bewilligung bis maximal 30 m², wohingegen vorher als Grenze 20 m² galten; ZH: In der Bauzone dürfen Solaranlagen die Dachfläche maximal 20 cm überragen, während früher lediglich 10 cm erlaubt waren.

¹⁰⁵ In Zürich, Schaffhausen und Thurgau liegt die obere Grenze ohne Baubewilligung für Solaranlagen in der Regel bei 35 m², in Obwalden und Luzern liegt diese lediglich bei 12 bzw. 20 m². In Freiburg und Aargau sind Solaranlagen bis zu einer Höchstfläche von 50 bzw. 200 m² nach dem vereinfachten Verfahren zu beurteilen (vgl. Fn. 103/99).

¹⁰⁶ Vgl. Fn. 99.

¹⁰⁷ Es seien hier beispielhaft die Kantone Bern, Basel-Landschaft und Basel-Stadt genannt; zur ästhetischen Generalklausel HÄUPTLI-SCHWALLER ERICA, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, in: Baumann Andreas et al. (Hrsg.), Bern 2013, § 42 Rz. 16 f.; Ästhetikgeneralklauseln in Kantonen oder Gemeinden stellen eine Konkretisierung von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG dar.

¹⁰⁸ Vgl. Fn. 103.

durchaus infrage gestellt werden kann.¹⁰⁹ Unter bauliche Kleinvorhaben fallen an sich nur jene Anlagen, „die zum einen nur ein geringes Ausmass und zum andern weder öffentliche noch nachbarliche Interessen tangieren“¹¹⁰. Nachbarliche Interessen können unter Umständen jedoch auch bei kleinen Solaranlagen tangiert sein, namentlich aufgrund ihrer Blendwirkung.¹¹¹

Die ersten gesetzgeberischen Impulse im Zusammenhang mit erleichterten Bewilligungen für Solaranlagen sind also vor allem auf kantonaler Ebene zu verzeichnen. Da Art. 18a RPG auf Initiative des Parlaments Eingang in das RPG gefunden hat, konnte dieser Umstand bei der Schaffung der bundesrechtlichen Regelung aber kaum Berücksichtigung finden, ebenso wie die von Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV statuierten Grundsätze der Aufgabenzuweisung.¹¹² Mit dem Ersatz der kantonalen Regimes infolge der Einführung einer einheitlichen Bundesregelung verzichtet der Bund auf Impulse der experimentierfreudigen Kantone, die energiepolitische Massnahmen mitunter erfolgreich dezentral lanciert haben.¹¹³ Die den Kantonen verbleibenden Regelungsspielräume sind heute eher gering.¹¹⁴ Nach GRIFFEL dürfte der im Kanton Zürich mit der Teilrevision vom 26. März 2012 eingefügte § 238 Abs. 4 PBG¹¹⁵ nunmehr „keine selbständige Bedeutung“ haben.¹¹⁶ Der Kanton Bern vertritt die Auffassung, „dass sich die Praxis, die sich im Kanton Bern zur Abgrenzung von baubewilligungsfreien und baubewilligungspflichtigen Solaranlagen bisher bewährt hat, mit der revidierten Bestimmung von Art. 18a RPG auch ohne Meldepflicht verträglich“¹¹⁷. Eine Meldepflicht werde im Kanton Bern nämlich weitgehend „durch die kantonale Richtlinie und mit dem baupolizeilichen Wiederherstellungsverfahren kompensiert“¹¹⁸. Insofern würde eine neue Meldepflicht „das bestehende Verfahrensrecht nur zusätzlich verkomplizieren“ und sei deshalb der beabsichtigten Erleichterung der Solaranlagen in Art. 18a RPG nicht förderlich.¹¹⁹

¹⁰⁹ BÄTTIG MICHÈLE/OTT WALTER/KISTLER DEBORAH, *Rechtliche und verfahrensmässige Hemmnisse für energetische Massnahmen im Gebäudebereich*, Bern 2009, 24 ff.

¹¹⁰ WALDMANN/HÄNNI (Fn. 37), Art. 22 RPG Rz. 12.

¹¹¹ BÄTTIG/OTT/KISTLER (Fn. 109), 24.

¹¹² Zu den Grundsätzen der Aufgabenzuweisung siehe BIAGGINI (Fn. 55), Art. 5a BV, insb. Rz. 8 ff. und Art. 43a BV, Rz. 4 ff.

¹¹³ Siehe auch BUNDESAMT FÜR ENERGIE, *Stand der Energiepolitik in den Kantonen*, Jahresbericht 2013-2014, Bern Juli 2014.

¹¹⁴ Vgl. AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (Fn. 78), 5; „Als Folge der vorstehend beschriebenen Änderungen des RPG und der RPV werden das KRG und die KRVO zu gegebener Zeit in verschiedenen Punkten angepasst.“; zur allgemeinen Zentralisierungstendenz s. auch EGLI PATRIZIA, *Kommentar zu Art. 47 BV*, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung*, Zürich 2014, Art. 47 BV Rz. 18.

¹¹⁵ „Sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integrierte Solaranlagen werden bewilligt, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.“

¹¹⁶ GRIFFEL (Fn. 8), 155.

¹¹⁷ SPACK MATTHIAS, *Rechtsamt Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, Erneuerbare Energien – Bau- und planungsrechtliche Fragen*, 4, http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/ra/downloads_publicationen.assetref/content/dam/documents/BVE/RA/de/Erneuerbare_Energien_def.pdf (besucht im Juli 2014).

¹¹⁸ SPACK (Fn. 117), 4.

¹¹⁹ SPACK (Fn. 117), 4.

3. Kasuistik zur Solarenergie

Die Gerichte und Behörden haben bisher keine allzu grosse Praxis im Zusammenhang mit Solaranlagen geschaffen. Nachfolgend werden einige wichtig erscheinende Entscheide zu Lichtimmissionen (Art. 11 ff. USG) sowie zur Baubewilligung (Art. 18a aRPG) behandelt. Dabei zeigt sich, dass sich insbesondere das Verhältnis von Art. 18a aRPG zum kantonalen und kommunalen Recht als unklar erweist. Um die hohe Zahl Solaranlagen mit den relativ wenigen Gerichtsfällen in Relation zu setzen, sollen vorab einige Zahlen zur Sonnenenergie in der Schweiz erwähnt sein:¹²⁰ Im Jahr 2013 wurden gemäss Markterhebung Sonnenenergie 2013 des BFE Energiemengen von 544,24 GWh durch Photovoltaik produziert.¹²¹ Gemessen am gesamten inländischen Elektrizitätsverbrauch von 59'300 GWh ist der durch Photovoltaik erzeugte Anteil nach wie vor verschwindend klein (ca. 0.92 Prozent).¹²²

Bei dieser Basis ist nicht überraschend, dass Photovoltaik der Energieträger mit dem grössten prozentualen Stromproduktionszuwachs in den letzten Jahren ist.¹²³ Die Zahl der Bewilligungsgesuche für Photovoltaikanlagen hat in den letzten Jahren massiv zugenommen.¹²⁴ Während im Jahr 2008 12'650 kWp an Modul-Leistung verkauft und installiert wurden, erhöhte sich diese verkaufte Leistung im Jahr 2013 bereits um das Sechszwanzigfache.¹²⁵ Zwar lag die tatsächlich verkaufte Anzahl an Photovoltaikanlagen im Jahr 2013 deutlich unter dem Vorjahresniveau,¹²⁶ offenbar haben aber die Faktoren Grösse und Effizienz bei den importierten Netzverbundanlagen vermehrt an Bedeutung gewonnen. Zahlenmässig sind die Photovoltaikanlagen insbesondere bei Ein- und Mehrfamilienhäusern sowie in der Landwirtschaft stark verbreitet, wobei diese grösstenteils die Leistung von 50 kW unterschreiten.¹²⁷

¹²⁰ BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2013, Bern 2014; BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 18), Markterhebung 2013; nachfolgende Zahlen stammen jeweils aus diesen beiden Statistiken.

¹²¹ BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 18), Markterhebung 2013, 10; siehe auch zur Entwicklung in den letzten Jahren BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 120), Elektrizitätsstatistik 2013, 52; ausserdem haben thermische Kollektoren im Jahr 2013 zusätzlich die Energiemenge von 567,24 GWh bereitgestellt.

¹²² BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 18), Markterhebung 2013, 10.

¹²³ BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Fn. 120), Elektrizitätsstatistik 2013, 52; die Produktionsleistung an Photovoltaik hat sich vom Jahr 2008 (36,7 GWh) bis zum Jahr 2012 (320,3 GWh) nahezu verzehnfacht. Ferner betrug der Wachstum von 2012 bis 2013 ungefähr 60 Prozent.

¹²⁴ Bundesamt für Energie (Fn. 16), 2.

¹²⁵ Im Jahr 2013 wurden 329'860 kWp an Photovoltaik-Modul-Leistung verkauft.

¹²⁶ Im Jahr 2012 wurden über 11'800, im Jahr 2013 8'154 Photovoltaikanlagen verkauft.

¹²⁷ Netzverbundanlagen über 100 kWp wurden im Jahr 2013 letztlich nur 571 Mal verkauft, sie machen jedoch mit gesamthaften 190'000 kWp über die Hälfte der jährlich verkauften Modul-Leistung aus; Andere europäische Länder haben aber deutlich stärker ausgebaut, wenn man die installierte Photovoltaik-Leistung pro Kopf (Jahr 2013) zum Massstab nimmt; vgl. dazu SWISSOLAR, Stellungnahme zur Vernehmlassung bezüglich Revision der Energieverordnung, Zürich 7. Juli 2014, 1; http://www.swissolar.ch/fileadmin/files/swissolar_neu/medien/2014/140708_KEV-Tarife15_Stellungnahme_def.pdf (besucht im Juli 2014); die Schweiz weist 93,9, der EU-Durchschnitt bereits 155,8 und Deutschland sogar 447,2 Watt/Einwohner auf.

3.1. Gerichtssentscheide zu Lichtimmissionen (Art. 11 USG)

Das Bundesgericht hatte soweit ersichtlich bisher lediglich einmal zu Immissionen einer Solaranlage zu entscheiden.¹²⁸ Bei der Beurteilung von Lichtimmissionen einer Solaranlage geht es letztlich um die Frage, ob die Bevölkerung bzw. die betroffenen Nachbarn in ihrem Wohlbefinden erheblich gestört werden.¹²⁹ Dies wird in jedem Einzelfall geprüft, wobei gemäss den vorerwähnten Entscheiden die Intensität und Einwirkungsdauer sowie die technischen Möglichkeiten der Baukonstruktion in besonderem Masse berücksichtigt werden müssen.

Beim besagten Entscheid des Bundesgerichts ging es um einen Streit zwischen einer Eigentümerin einer Liegenschaft, auf der Blendwirkungen im Umfang von 20 bis 40 Minuten täglich eintraten, gegen die Eigentümerin eines Wohnhauses mit Sonnenkollektoren.¹³⁰ Zur Beurteilung standen allfällige schädliche oder lästige Sonnenlichtreflexionen gemäss Art. 11 USG, die gemäss Bundesgericht nicht leichthin anzunehmen sind; die Intensität und Einwirkungsdauer der Blendung sei entscheidend.¹³¹ Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips war es im konkreten Fall nicht möglich, vorsorgliche Emissionsbegrenzungen anzuordnen, da mit verhältnismässigen Massnahmen (diskutiert wurden ein Versetzen der Sonnenkollektoren auf Südseite oder in Garten, Neigungsänderung der Kollektoren, temporäre Abdeckung, andere Oberflächenbeschichtung oder das Pflanzen eines Baums) keine deutlichen Verbesserungen erzielbar seien. Das Bundesgericht betont indes auch, dass die Bauherrschaften allenfalls zukünftig gestützt auf das Vorsorgeprinzip in die Pflicht genommen werden müssen, abhängig vom technologischen Fortschritt.¹³²

In einem Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich ging es ebenfalls um einen Nachbarschaftsstreit, wo die Sonnenreflexionen während 4.5 Monaten zwischen 15.30 und 16.30 bis zu 50 Minuten mit einer Lichtintensität von bis gegen 30% des Sonnenlichtes auftraten.¹³³ In diesem Fall ging das Gericht von keinem umweltschutzrechtlichen Bagatellfall aus, welcher die Anwendung von vorsorglichen Emissionsbegrenzungen¹³⁴ ausschliessen würde. Das Umweltschutzgesetz werde aufgrund des Art. 18a aRPG keineswegs ausser Kraft gesetzt. Der Inhaber der Solaranlage musste sodann selbst Sanierungs-

¹²⁸ BGer 1C_177/2011 vom 09. Februar 2012; Das BGer hat ohnehin ziemlich selten Entscheide zu Lichtimmissionen zu treffen.

¹²⁹ GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT, Kommentar zum Art. 11 USG, in: Vereinigung für Umweltrecht (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2011, Art. 11 USG N 17.

¹³⁰ BGer 1C_177/2011 vom 09. Februar 2012.

¹³¹ SCHNEIDER HEUSI CLAUDIA/BOSSERT KATHARINA, Blendwirkungen von Solaranlagen, Besprechung des Bundesgerichtsentscheids, in: PBG 2012/3, 51.

¹³² SCHNEIDER HEUSI/BOSSERT (Fn. 131), 51 ff.; GRIFFEL/RAUSCH (Fn. 129), Art. 11 USG N 3 ff.

¹³³ Verwaltungsgericht ZH, VB.2007.00307 vom 07. November 2007.

¹³⁴ Siehe dazu ZÜRCHER ALEXANDER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, 60; GRIFFEL ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, 72 N 86 und 152 ff.; er hält fest, dass die Emission im Grundsatz bei der Quelle begrenzt werden muss und nur in Ausnahmefällen dem Betroffenen zugemutet werden kann, eine Schutzmassnahme selber zu treffen.

vorschläge vorbringen, mit der Androhung, dass im Unterlassungsfall die rechtsanwendenden Behörden die Massnahmen selber anordnen.

3.2. Gerichtentscheide zu Art. 18a aRPG

Etwas mehr Entscheide bezüglich Solaranlagen als unter dem Blickwinkel von Immission sind in Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz ergangen. Bei den Gerichtsentscheiden im Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz geht es um Nachbarschaftsstreitigkeiten sowie um Streite zwischen Eigentümern einer Solaranlage und Behörden. Die Gerichte betonen stark, dass das kommunale und kantonale Baurecht einzuhalten sei und im Einzelfall nach einer Verhältnismässigkeitsprüfung entschieden werden müsse. So wurden nach Einführung von Art. 18a aRPG Solaranlagen tatsächlich nicht einfach bewilligt. Allerdings bringt die Analyse auch nicht die behauptete "willkürliche und restriktive" Gerichtspraxis zu Tage.

In einem Entscheid des Bundesgerichts ging es um die Baubewilligung einer Solaranlage mit einer Fläche von 38 m² an der Südostfassade des Bootshauses in einer Freihaltezone. Auch wenn Art. 18a aRPG auf Schutzzonen nicht direkt anwendbar ist, sei der ihm zugrunde liegende Förderungszweck auch in diesem Bereich zu berücksichtigen. Mithin sei bei der Installation einer Solaranlage mit grösserer Zurückhaltung als bei anderen Änderungen davon auszugehen, die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung werde erheblich beeinträchtigt. Besonders sei nach Art. 42 Abs. 3 RPV die Nutzungsart, -intensität, Emissionen und Erschliessung zu berücksichtigen. Im konkreten Fall war zudem der Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wegen anderer Bauten in der Schutzzone zu prüfen und wurde schliesslich verneint.¹³⁵

In einem anderen Entscheid hatte das Bundesgericht die Rechtmässigkeit einer Solaranlage neben einer Alphütte in der Landschaftszone und der Quellenschutzzone zu beurteilen. Das Bundesgericht hielt fest, dass Art. 18a aRPG keinen Anspruch auf Solaranlagen neben dem Gebäude ergebe, da der Artikel ansonsten ufer- und konturlos würde.¹³⁶

Auch vor kantonalen Verwaltungsgerichten ergingen einige Entscheide bezüglich Solaranlagen. Die ersten Fälle hatten dabei vor allem Ästhetikvorschriften in kommunalen Bestimmungen zum Gegen-

¹³⁵ BGer 1C_311/2012 vom 28. August 2013; Vorinstanzlicher Entscheid durch Verwaltungsgericht ZH, VB.2011.00808 vom 19. April 2012; Wiederaufnahme durch VB.2013.00691 vom 21. Mai 2014; Art. 24c RPG kam vorliegend nicht zur Anwendung, da die materielle Rechtmässigkeit des streitbetreffenen Bootshauses nach Ablauf der letztmals erteilten befristeten Baubewilligung nicht festgestellt werden konnte. Das BGer hat kassatorisch entschieden und das Verwaltungsgericht ZH hat die Gleichbehandlung im Unrecht verneint und die Beschwerde erneut abgewiesen.

¹³⁶ BGer 1C_391/2010 vom 19. Januar 2011; sind Wohn- und Ökonomieteil (wie hier) unter einem Dach vereint, so bleibe der eigentliche Ökonomietrakt grundsätzlich von einer Umsetzung nach Art. 24d RPG ausgeschlossen. Ausserdem ergebe Art. 42a Abs. 1 RPV keinen Anspruch auf temporär bewohnte landwirtschaftliche Gebäude, dass ganzjährig eine zeitgemässe Wohnnutzung möglich ist.

stand.¹³⁷ Dabei wurde betont, dass nur im Einzelfall beurteilt werden könne, ob Sonnenkollektoren verunstaltend wirken (negative ästhetische Generalklausel).¹³⁸ Es komme jeweils entscheidend auf die Lage des Bauobjektes, die Grösse der Anlage, ihre Stellung zu den übrigen Bauten und die Einsehbarkeit an. Solaranlagen wurden deswegen nicht selten abgelehnt. Nicht abgelehnt wurden jedoch Sonnenkollektoren im geschützten Wylergut-Quartier in Bern, da die privaten und öffentlichen Interessen den denkmalschützerischen Anliegen vorgehen.¹³⁹ In Graubünden wurde die Erstellung einer Solaranlage 15 Meter neben einem Ferienhaus ausserhalb der Bauzone erlaubt, um eine energetisch sinnvolle Lösung zu ermöglichen.¹⁴⁰

Seit 2008 hatten nurmehr wenige kantonale Verwaltungsgerichte Rechtsfälle im Zusammenhang mit Art. 18a aRPG zu beurteilen. In einem Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich ging es um eine Baubewilligung für die Montage einer Solaranlage auf der Dachfläche eines Gebäudes in der Kernzone. In diesem Fall hielt das Gericht fest, dass der Wortlaut von Art. 18a aRPG nicht zur Annahme verleiten dürfe, integrierte Solaranlagen seien – ausser bei einer Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern – stets zu bewilligen. Kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht und dessen Auslegung gemäss ständiger Rechtsprechung durch die lokalen Behörden sei zu schützen. Allerdings sei aufgrund von Art. 18a aRPG dem öffentlichen Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energien vermehrt Gewicht beizumessen.¹⁴¹ Die Solaranlage entsprach schliesslich nicht den Kernzonenbestimmungen und die Beschwerde wurde deswegen abgelehnt. In einem Entscheid des Verwaltungsgerichtes Graubünden ging es um eine Baubewilligung für eine Solaranlage mit der strittigen Auflage, dass die Solarkollektoren senkrecht an die Fassade respektive Balkonbrüstung zu montieren seien und nicht, wie vorgesehen, mit einer Neigung gemäss eingereichtem Plan der Ostfassade. Das Gericht hielt insbesondere fest, dass auch bei Solaranlagen der Beurteilungs- und Ermessensspielraum einer Gemeinde geschützt werden müsse und das Gericht nur eingreifen könne, sofern die Gemeinde ihr Ermessen missbraucht oder überschritten habe (Willkürprüfung). Im konkreten Fall habe die Baubehörde eine korrekte Güterabwägung zwischen Einhaltung der Ästhetikvorschriften und der optimalen Ausnutzung der Energieeffizienz vorgenommen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt.¹⁴² Das Verwaltungsgericht Zürich wiederum anerkennt, dass der Bau von Solaranlagen in der Landwirtschaftszone nach Art. 18a aRPG unabhängig von einem Bezug zu einem landwirtschaftlichen

¹³⁷ Vgl. dazu Verwaltungsgericht BL, ZBI 82/1981 224 vom 14. Januar 1981; Verwaltungsgericht GR, PVG 1982 50 vom 27. Oktober 1982 383/82 (19.); Verwaltungsgericht GR, PVG 1990 56 vom 21. November 1990 501/90 (18.).

¹³⁸ Es muss zwischen negativen und positiven ästhetischen Generalklauseln unterschieden werden. Während die negative der Abwehr dient, verlangt die positive eine „städtebaulich oder architektonisch gute oder vorbildliche Bauweise“; vgl. dazu ZUMSTEIN BEAT, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss., St. Gallen 2001, 27 ff.; in den Entscheiden wird von einer negativen ästhetischen Generalklausel ausgegangen, allerdings hat der Kanton GR inzwischen auf eine positive gewechselt (Art. 73 KRG).

¹³⁹ Verwaltungsgericht BE, BVR 1997 355 vom 11. November 1996.

¹⁴⁰ Verwaltungsgericht GR, PVG 1995 104 vom 18. Oktober 1995 643/94 (35.).

¹⁴¹ Verwaltungsgericht ZH, VB.2008.00322 vom 19. Oktober 2008.

¹⁴² Verwaltungsgericht GR, R 09 46 vom 27. August 2009.

Betrieb bewilligt werden können.¹⁴³ In einem weiteren Entscheid des Verwaltungsgerichts Graubünden ging es um ein Baugesuch, um eine Solaranlage mit einer Fläche von 15 m² in einem Erhaltungsgebiet mit besonderer Wohnqualität. Das Gericht hat festgestellt: Bei der Bewilligung von Solaranlagen sei nicht von einem das föderalistische Prinzip unterwandernden Bewilligungsautomatismus, sondern vielmehr von einer neu akzentuierten Interessenabwägung mit Präferenz für die Nutzung erneuerbarer Energien auszugehen. Eine andere Auslegung respektive Interpretation von Art. 18a RPG wäre auch gar nicht von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 75 BV abgedeckt. Kommunale und kantonale Bewilligungsvoraussetzungen dürfen also gemäss dieser Verwaltungsgerichtsentscheid stets mitberücksichtigt werden. Im konkreten Fall war die Solaranlage mit den bestehenden bundesrechtlichen, kantonalen und kommunalen Vorschriften vereinbar, jedoch in der Grösse und in unmittelbarer Nähe zur Dachgaube allerdings so nicht realisierbar.¹⁴⁴

3.3. Erwartete Änderungen

Das Energiegesetz bezweckt u.a. die verstärkte Nutzung von einheimischer und erneuerbarer Energie.¹⁴⁵ Zu diesem Ziel soll klarerweise auch die Förderung von Sonnenenergie beitragen.¹⁴⁶ Das effektive Wachstum der Solarenergie hängt schwergewichtig von den tatsächlich ausgerichteten Subventionen ab. Die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) von Solarstrom bzw. die Eigenverbrauchsregelung in Kombination mit der Einmalvergütung (EIV) spielt bei der Kosten-Nutzen-Rechnung mitunter eine entscheidende Rolle für die Bauherren.¹⁴⁷ Photovoltaikanlagen sind längst nicht mehr so teuer wie vor ein paar Jahren.¹⁴⁸ Swissolar rechnete 2012 mit Investitionskosten von 18'000 CHF bzw. 3'600 CHF/kWp für eine 5-kWp-Anlage.¹⁴⁹ Dieser Preis hat laut EE-News weiter abgenommen und betrug 2013 im Mittel durchschnittlich 2572.60 CHF/kWp.¹⁵⁰

¹⁴³ Verwaltungsgericht ZH, VB.2009.00466 vom 14. Januar 2010.

¹⁴⁴ Verwaltungsgericht GR, R 12 143 vom 16. April 2013.

¹⁴⁵ Vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 lit. c EnG.

¹⁴⁶ Vgl. JAGMETTI RICCARDO, *Energierrecht*, in: SBBR Bd. VII, Basel 2005, Rz. 7101; BUNDESRAT (Fn. 1), 7593; der Bundesrat strebt langfristig bis ins Jahr 2050 einen Endenergieverbrauch von rund 125 TWh an, davon sollen 11,1 TWh mit Photovoltaik gedeckt werden. Die Energiestrategie 2050 orientiert sich gemäss Bundesbeschluss vom 25. Mai 2011 an den mittel- und langfristigen Zielen des Szenarios Neue Energiepolitik. Photovoltaik würde einen grossen Anteil an diesem hohen Zubau erneuerbarer Stromerzeugung ausmachen, insbesondere im Sommer in den Mittagsstunden würden hohe Produktionsspitzen erreicht; vgl. dazu PROGNOSE AG, *Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050: Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000 – 2050: Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem*, Basel 2012, 127.

¹⁴⁷ SWISSOLAR (Fn. 127), 2.

¹⁴⁸ HETTICH PETER/WALTHER SIMONE/WOHLGEMUTH DAVID, *Investitionen ins Verteilnetz: Rechtliche Grundlagen und Anreize bei zunehmender Eigenproduktion*, EGI Working Paper Series, St. Gallen 2015, 18.

¹⁴⁹ SWISSOLAR, *Energie Sonnenklar, Photovoltaik: Technik und Infrastruktur*, 2012, https://www.electrosuisse.ch/fileadmin/user_upload_electrosuisse/Verband/Verlag/Verlag_Dokumente/Energie_Sonnenklar/01_Energie_Sonnenklar_DE_web_Auflage_2.pdf (besucht im März 2015), 16.

¹⁵⁰ EE-NEWS, 4. Photovoltaik-Umfrage: Installierte Kilowattpreise sinken um durchschnittlich 12 %, <http://www.ee-news.ch/de/article/28904/4-photovoltaik-preisumfrage-installierte-kilowattpreise-sinken-um-durchschnittlich-12> (besucht im März 2015).

Auf 1. Januar 2014 wurden die KEV-Tarife gesenkt und zudem eine Verkürzung der Vergütungsdauer von 25 Jahren auf 20 Jahre vorgenommen.¹⁵¹ Ebenfalls neu sind Einmalvergütungen (EIV) für kleine Solaranlagen zwischen 2-10 kW; bei Anlagen zwischen 10-30 kW kann entweder das System KEV oder EIV gewählt werden.¹⁵² Die Vergütungssätze werden auf Anfang April sowie Oktober 2015 noch weiter fallen.¹⁵³ Diese Änderungen führen voraussichtlich dazu, dass die Eigenverbrauchsregel in Kombination mit der Einmalvergütung zu einem Aufschwung bei Kleinanlagen führen, während gleichzeitig der Bau von Grossanlagen ohne Eigenverbrauch an Attraktivität verliert. Die betroffenen Haushalte haben als Produzenten entsprechend finanzielle Anreize, die von ihnen erzeugte Elektrizität selbst zu verbrauchen.¹⁵⁴

Durch den revidierten Art. 18a RPG wird der Beurteilungsspielraum der Baubewilligungsbehörden weiter eingeschränkt, insbesondere auch weil die Begriffe „genügend angepasst“ und „Kulturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung“ nun in der RPV konkretisiert worden sind. In der heutigen Fassung stellt Art. 18a RPG eine direkt anwendbare Norm des Baurechts dar, welche für genügend angepasste Solaranlagen grundsätzlich eine Ausnahme vom Bewilligungserfordernis statuiert und das Bewilligungsverfahren von Solaranlagen schweizweit vereinheitlicht. Ob die Befreiung von der Bewilligungspflicht effektiv eine Erleichterung und Beschleunigung bei der Erstellung einer Solaranlage zur Folge hat,¹⁵⁵ hängt massgeblich von der Umsetzung der Meldepflicht in den Kantonen durch die rechtsanwendenden Behörden ab.

Mit Art. 18a Abs. 2 RPG wurde zudem eine Kann-Vorschrift erlassen, die den Kantonen kleinere Regelungsspielräume im Bereich von Schutzzonen belässt. Raum für kantonales Recht belässt auch Art. 32a Abs. 2 RPV, nach dem konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts anwendbar bleiben, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als die Bundesvorgaben. Allerdings können diese konkreten Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts den Bau von Solaranlagen nur erleichtern und nicht erschweren.¹⁵⁶ Beispielsweise sind Gestaltungsvorschriften in Form von Flächenbeschränkungen, wie sie in den Kantonen weit verbreitet sind, unter der Herrschaft von Art. 32a Abs. 2 RPV heikel, da sie die Nutzung der Sonnenenergie *prima vista* stärker einschränken als die Bundesvorgaben.

¹⁵¹ BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Erläuternder Bericht zur Revision der Energieverordnung (EnV; SR 730.01), Bern September 2013, 5; vgl. Art. 7a Abs. 4 lit. b/c EnG, Art. 3 EnV und Anhang 1.2.

¹⁵² BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Einmalvergütungen für kleine Photovoltaikanlagen, Version 2.0, Bern 7. März 2014, 2 ff.; Art. 7a^{bis} und Art. 7a^{ter} EnG mitsamt der Anhänge und Verordnung.

¹⁵³ BUNDESAMT FÜR ENERGIE, Erläuterung zur Änderung der EnV per 1. Januar 2015, 3 ff. (besucht im März 2014).

¹⁵⁴ Vgl. dazu ausführlich HETTICH/WALTHER/WOHLGEMUTH (Fn. 148), 19; Der Marktpreis liegt wesentlich tiefer als der Strompreis für Haushalte und als der subventionierte Einspeisetarif der KEV.

¹⁵⁵ Kritisch dazu GRIFFEL (Fn. 8), 115.

¹⁵⁶ Siehe auch BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Fn. 29), 25; solche Bedenken äussern insbes. die VLP-ASPAN und die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz.

Gerichtsfälle zu Lichtimmissionen werden wohl in Zukunft eher abnehmen, da moderne Solaranlagen in hohem Masse entspiegelt sein sollen.¹⁵⁷

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Das baurechtliche Bewilligungsverfahren dient der Verwirklichung des materiellen Rechts, dem individuellen Rechtsschutz und der Herstellung des Rechtsfriedens.¹⁵⁸ Die Änderung des Verfahrensrechts ist letztlich untrennbar verbunden eine Frage, wie stark und konsequent und in welchem Zeitpunkt man gewährleisten will, dass das materielle Recht eingehalten und sachgerecht umgesetzt sowie in welchem Umfang die Rechte Drittbetroffener gewahrt werden.¹⁵⁹ Versteht man den Umbau der Energieversorgung als langfristiges Projekt, so kann für die soziale Akzeptanz dieses Projekts nicht das Tempo dieses Umbaus, sondern nur die Herstellung sachgerechter Lösungen im Vordergrund stehen. Dies führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. *Bedürfnis nach einer gesetzlichen Neuregelung:* Art. 18a aRPG wurde ungeachtet vorbestehender kantonaler Initiativen und ungewiss der tatsächlich bestehenden Hindernisse beim Bau von Solaranlagen geschaffen; immerhin kann der Norm nicht angesprochen werden, das politisch gewünschte, starke Signal zugunsten der Solarenergie gesetzt zu haben.¹⁶⁰ Dieses Signal sollte mit der Revision von Art. 18a verstärkt werden, aber wiederum ungeachtet der tatsächlich bestehenden Defizite und ohne die Wirkungen der Norm in der Praxis abzuwarten. Ob Art. 18a RPG in der heutigen Fassung die Errichtung von Solaranlagen effektiv erleichtert, bleibt abzuwarten. Es regt sich jedoch der Verdacht, dass der Bundesgesetzgeber – wie an anderen Stellen im Raumplanungsrecht – mit der Schaffung neuer materiellrechtlicher Regelungen die von ihm festgestellten Vollzugsdefizite auf kantonaler Ebene zu korrigieren versucht. Dies kann nur beschränkt gelingen, da auch die Umsetzung dieser Bestimmung hauptsächlich von der Verfahrensleitung durch die Kantone abhängt.¹⁶¹

2. *Effektivität und Effizienz der Norm:* Das Parlament hat Art. 18a RPG mit dem Wunsch nach einem „unkonventionellen“, „raschen“, „kostengünstigen“ und „unbürokratischen“ Bewilligungsverfahren von Solaranlagen verbunden.¹⁶² Die Ausnahme von der baurechtlichen Bewilligungspflicht lässt indessen den Rechtsverkehr mit den Behörden nicht vollständig dahinfallen; eine Meldepflicht bleibt weiterhin bestehen. Ferner benötigen Bauherren stets Informationen darüber, ob sie allenfalls dennoch

¹⁵⁷ WERNER CORNELIA, Strom direkt von der Sonne, in: Umweltpraxis 53/2008, 31.

¹⁵⁸ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN (Fn. 5), Rz. 21-33.

¹⁵⁹ So ähnlich LÜTHI ROLF, Zur Bedeutung der Verfahrensleitung für die Beschleunigung von Bewilligungsverfahren, in: ZBl 114/2013, 374.

¹⁶⁰ UREK-N (Fn. 43), 60; Votum SCHMIDT ROBERTO, Amtl. Bull. 2011 N 1798.

¹⁶¹ Vgl. LÜTHI (Fn. 159), 374 ff.

¹⁶² Amtl. Bull. 2011 N 1799 ff; exemplarisches Votum LEUTENEGGER FILIPPO: Bei erforderlichem Wechsel der Heizung dränge oft die Zeit und der Hauseigentümer wechsele deswegen vielfach die Heizung einfach aus. Für eine sorgfältige Planung sowie ein Bewilligungsverfahren von Solarkollektoren bleibt oftmals gar keine Zeit.

einer Baubewilligung aufgrund von Art. 18a Abs. 2 lit. b und Abs. 3 RPG (Schutzzonen, Kulturdenkmäler etc.) bedürfen.¹⁶³ Der Vollzug der Meldepflicht ist letztlich Sache des kantonalen Rechts. Die Baubehörden haben demnach vor Baubeginn mindestens zu prüfen, ob die Ausnahme tatsächlich greift und die Solaranlage „genügend angepasst“ ist.

3. *Rechtsschutz der Drittbetroffenen*: Art. 18a RPG unterstellt, dass Drittbetroffene nichts zur materiellen Rechtsverwirklichung beizutragen haben; ohne formelles Baubewilligungsverfahren können sie sich nicht einbringen.¹⁶⁴ Nicht zuletzt dient der Rechtsschutz auch der Herstellung des Rechtsfriedens, da aus einem fairen Verfahren hervorgegangene Entscheide eher akzeptiert werden.¹⁶⁵ Werden Dritte übergegangen, vermag das Verfahren diese Funktion nicht mehr zu erfüllen.

4. *Grundsatzgesetzgebungskompetenz und Subsidiarität*: Die Verfassungsmässigkeit von Art. 18a RPG ist umstritten.¹⁶⁶ Auch mit Blick auf die zwei Etappen der jüngsten Revision des RPG lässt sich kaum noch überzeugend darlegen, Art. 18a RPG gehöre zu den Grundsätzen der Raumplanung, die einer bundesweit einheitlichen Regelung bedürften und daher materielle und verfahrensrechtliche Eingriffe in die Regelungsspielräume der Kantone erforderten. Dieses Argument wird insbesondere auch von Seiten zahlreicher Kantone ins Feld geführt.¹⁶⁷ In übergreifender Sicht fällt auf, dass der Bundesrat für alle seine energiepolitischen Massnahmen nicht die Legitimation durch Volk und Stände sucht,¹⁶⁸ was zu – wohl berechtigter - Kritik Anlass gibt.¹⁶⁹

¹⁶³ Vgl. Abschnitt 2.4.3.

¹⁶⁴ BÄTTIG/OTT/KISTLER (Fn. 109), 25 f.; so übrigens auch UREK-N (Fn. 86), 9.

¹⁶⁵ Vgl. THURNHERR DANIELA, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln: Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, insb. 627 ff.; WIEDERKEHR (Fn. 5), insb. 370 ff.

¹⁶⁶ Vgl. Abschnitt 2.4.2.

¹⁶⁷ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Fn. 29), 22; insbesondere die Kantone AG, AI, FR, GR, LU, NE, NW, SG, ZG und einige Organisationen offenbaren solche Bedenken. Die Kantone beklagen insbes. den zunehmenden Verlust ihrer Eigenständigkeit und Verfahrenshoheit sowie ihrer Kompetenzen im Natur- und Heimatschutz.

¹⁶⁸ BUNDESRAT (Fn. 1), 7740 ff.

¹⁶⁹ gl. M. MÜLLER RETO PATRICK, Energiewende: Neue Politik in altem Kleid?, ZBl 114/2013, 635 ff.