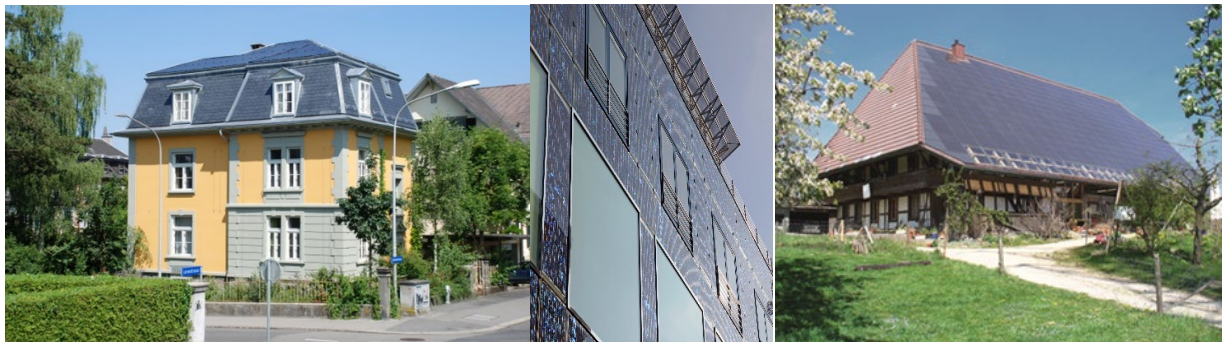




Kellerhals
Carrard

Solaranlagen auf Schutzobjekten und in Schutzzonen

– im Lichte von Art. 18a RPG und MuKE n 2025



Rechtsgutachten

Energiefachstellenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums
Liechtenstein (EnFK-Ostschweiz/FL)

Bern, 10. Dezember 2024

Ort und Datum

Bern, 10. Dezember 2024

Auftraggeber

Energiefachstellenkonferenz der
Ostschweizer Kantone und des
Fürstentums Liechtenstein
Sekretariat
Nova Energie Ostschweiz AG
Winterthurerstrasse 3, Postfach
8370 Sirnach

Auftragnehmerin

Kellerhals Carrard Bern KIG
Effingerstrasse 1
Postfach
3001 Bern

Autoren

Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt
Thomas Geiger, MLaw, Rechtsanwalt
Céline Schorro, MLaw, Rechtsanwältin

Titelbilder

Swissolar/iStock/Swissolar

INHALT

Zusammenfassung	4
I. Ausgangslage und Hintergrund	6
II. Fragestellungen und Auftrag	7
A. Kantonale Energiegesetze und MuKE n 2025	7
B. Wesentliche Beeinträchtigung von kantonalen oder nationalen Schutzobjekten	7
C. Nichtanwendung des Meldeverfahrens in Schutzzonen nach Art. 17 und Art. 18 RPG	8
D. Verbotszonen für Solaranlagen	9
III. Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen	9
A. Raumplanungsrecht	9
B. Energierecht und sog. Mantelerlass	10
C. Natur- und Heimatschutz	12
IV. Beurteilung nach den einzelnen Themenbereichen	13
A. Energiegesetze und MuKE n 2025	13
1. Ziele der MuKE n und Stand der Umsetzung	13
2. Eigenstromerzeugung bei Bestandesbauten	14
3. Ausnahmen aus Gründen des Denkmal- und Ortsbildschutzes	15
3.1 Ausgangslage	15
3.2 Bundesverfassung	16
3.3 Granada-Übereinkommen	16
3.4 Bundesgesetzgebung	17
3.5 MuKE n	18
4. Fazit	19
B. Anwendung von Art. 18a Abs. 3 RPG	20
1. Zum Geltungsbereich	20
1.1 Sachlicher Geltungsbereich	20
1.2 Räumlicher Geltungsbereich	20
1.3 Schutzobjekte und Schutzzonen	21
2. Formelle und materielle Vorgaben von Art. 18a Abs. 3 RPG	23
2.1 Rechtsprechung und Vollzugshilfen zur «wesentlichen Beeinträchtigung»	23
2.2 Fachliche Beurteilung und Zuständigkeit in ISOS-A-Gebieten	31
3. Fazit	38
C. Ausschluss des Meldeverfahrens in Schutzzonen	39
1. Kein genereller Ausschluss	39
2. Verhältnis von Art. 18a Abs. 3 RPG zu Schutzzonen	40

3.	Objektbezogene Betrachtung gemäss Art. 32 <i>b</i> Bst. f RPV	43
4.	Fazit	44
D.	Verbotzonen für Solaranlagen	45
V.	Ergebnisse	47

ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Gutachten wurden auftragsgemäss vier Fragestellungen im Zusammenhang mit Solaranlagen auf Schutzobjekten und in Schutzzonen untersucht und beurteilt. Die Ergebnisse werden nachfolgend kurz zusammengefasst. Weitere Zusammenfassungen finden sich am Ende jedes Fragenkomplexes im jeweiligen Fazit (vgl. Rz. 52 f., 107 ff., 125 f., 131) sowie am Schluss zu den Ergebnissen (Rz. 132).

Im Rahmen der (geltenden) MuKE n 2014 und der (künftigen) MuKE n 2025 besteht keine generelle Pflicht oder Regelung, wonach bei denkmalgeschützten Gebäuden oder Gebäuden in geschützten Ortsbildern generell Ausnahmen von der Verpflichtung zur Eigenstromerzeugung gewährt werden. Vielmehr handelt es sich um eine Einzelfallprüfung anhand der konkreten Umstände. So ist es durchaus möglich, dass Energieeffizienzvorgaben der MuKE n an Neubauten und (inskünftig) an Bestandesbauten trotz Schutzeinstufung insgesamt dennoch eingehalten werden können. Erst, wenn gesamthaft gesehen, keine verhältnismässigen Massnahmen resp. Kompensationen möglich sind, würden im Einzelfall – nach den MuKE n 2025 – Erleichterungen erforderlich und gewährt. Ein Automatismus zur Ausnahme ist jedenfalls in den MuKE n nicht enthalten. Dies unterstreicht der Entwurf MuKE n 2025, der neu von im Einzelfall zu gewährenden «Erleichterungen» spricht. Der Bau von Solaranlagen auf geschützten Objekten soll nicht *tel quel* verhindert werden, aber es ist beim Vorhaben auf Schutzanliegen Rücksicht zu nehmen.

Die in Art. 18a Abs. 3 RPG i.V.m. Art. 32b RPV enthaltene Auflistung von Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung ist abschliessend; die dortige formelle Vorgabe (Baubewilligungspflicht) und die materielle Vorgabe (Verbot wesentlicher Beeinträchtigungen) sind auf diese Objekte beschränkt. Dieses Beeinträchtungsverbot ist auf Verordnungsstufe zurzeit nicht konkretisiert und die Regelung auch ungenügend auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung abgestimmt. Massgebend ist stets eine Einzelfallbeurteilung, welche sich mit der Schutzumschreibung und den Schutzzielen einerseits und der geplanten Solaranlage auf dem betreffenden Kulturdenkmal andererseits auseinandersetzen muss. Ob ein Anlageprojekt realisiert werden kann, ist somit *case law*, u.U. sogar von Kanton zu Kanton oder von Gemeinde zu Gemeinde uneinheitlich, und lässt sich regelmässig kaum vorhersagen. Dies zeigt auch die Analyse der (wenigen) Gerichtsurteile zu Art. 18a Abs. 3 RPG, welche eine eher defensive Haltung gegenüber Solaranlagen auf Kulturdenkmälern belegen. Gesetzlich oder höchstrichterlich ist zurzeit ebenfalls nicht geklärt, ob Baubewilligungen für Solaranlagen im Anwendungsbereich von Art. 18a RPG auf den genannten Schutzobjekten innerhalb der Bauzone im Zuge dieser Regelung zur Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG geworden ist, sodass die Vorhaben der obligatorischen Begutachtung durch die Eidgenössische Natur und Heimatschutzkommission (ENHK) oder durch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) unterliegen. Es gibt sowohl Argumente dafür als auch (gewichtige) Argumente dagegen, u.a. praktische Gründe. Diese Rechtslage führt für Projektträgerschaften zur Rechts- und Planungsunsicherheit, zu aufwändigen Verfahren und Kosten und bremst damit den Zubau auf Schutzobjekten oder in Schutzgebieten. Um diesen Zubau zu vereinfachen und zu beschleunigen, wäre eine Konkretisierung des Beeinträchtungsverbots auf Verordnungsstufe und eine Klärung der Begutachtungspflicht der ENHK/EDK in diesem Zusammenhang zu begrüssen.

Im Umkehrschluss ergibt sich aus dieser Ordnung für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern und in Schutzgebieten, die in der genannten Liste von Art. 32b RPV *nicht* enthalten sind, dass diese Anlagen dort grundsätzlich im Meldeverfahren realisiert werden können und zudem die Priorität der Nutzungsinteressen gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG gilt. Die bundesrechtliche Regelung ist zudem im Wechselspiel mit der Ausscheidung von Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG und gemischten Nutzungszonen mit Schutzanordnungen oder überlagernden Schutzzonen, die gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG erlassen werden, zu sehen. Die Förderung von Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG schränkt den Spielraum der Kantone und Gemeinden in der Nutzungsplanung ein. So dürfen Schutzzonenfestlegungen nicht dazu dienen, das Meldeverfahren zu verhindern und die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen flächendeckend bzw. in grösseren Gebieten (wieder) einzuführen. Diese Pflicht sowie das Verbot wesentlicher Beeinträchtigungen ist bundesrechtlich grundsätzlich auf die in Art. 32b RPV abschliessend bezeichneten Schutzobjekte von kantonaler oder nationaler Bedeutung beschränkt. In (überlagernden) Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnungen innerhalb der Bauzone, die grösser gefasst sind als diese Objekte oder dem Schutz von anderen Objekten dienen, namentlich kommunalen Ortsbildern, gilt für Solaranlagen unverändert das Meldeverfahren. Wollen Kantone oder Gemeinden dort die Baubewilligungspflicht einführen oder alternative Gestaltungsanforderungen für Solaranlagen erlassen, ist solches nur unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG respektive Art. 32a Abs. 2 RPV zulässig. Die Auslegung von Art. 32b Bst. f RPV ergibt, dass diese Auffangbestimmung, gemäss welcher die Kantone Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG im Richtplan bezeichnen können, vom Sinn und Zweck her eher auf einzelne Gebäude (Baudenkmäler) als auf Gebiete zu beziehen ist.

Der Spielraum, eine eigentliche «Solarverbotszone» auszuscheiden, ist unter dem geltenden Bundesrecht nach unserer Auffassung schliesslich so eng begrenzt, dass in Bau- und Landwirtschaftszonen grundsätzlich von der Unzulässigkeit eines solchen Verbots auszugehen ist, während in Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG zumindest ein entsprechender, erhöhter Bedarf an Rechtfertigung besteht, weil der Förderzweck von Art. 18a RPG auch hier zu beachten ist.

I. AUSGANGSLAGE UND HINTERGRUND

- 1 Mit dem Art. 18a RPG haben die eidgenössischen Räte bereits im Jahr 2007 eine Regelung zur Förderung des Zubaus von Solaranlagen an Gebäuden verankert, welcher auf eine Beschleunigung und den Abbau bürokratischer Hürden für solche Vorhaben abzielte. Im Rahmen der ersten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) im Jahr 2012 zeigte sich das Parlament jedoch unzufrieden mit der seiner Ansicht nach schleppenden Umsetzung dieser Förderbestimmung. Aus diesem Grund schafften die Eidgenössischen Räte im Rahmen einer Neukonzeption und Neufassung von Art. 18a RPG die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen auf Dächern unter gewissen Voraussetzungen ab. Davon ausgenommen wurden einzig Solaranlagen auf Natur- und Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung, welche stets baubewilligungspflichtig bleiben sollten (formelle Vorgabe) und überdies durch die Solaranlage «nicht wesentlich beeinträchtigt» werden dürfen (materielle Vorgabe).
- 2 Diese Regulierung hat dem Zubau mit Solaranlagen auf Dächern grossen Schub verliehen. Im Bereich von Baudenkmalern, geschützten Ortsbildern oder Landschaften hingegen zeigen sich im Vollzugsalltag Hindernisse und teilweise eigentliche Blockaden, um Solaranlagen realisieren zu können. Dabei ist nicht in erster Linie die Baubewilligungspflicht das Problem, wobei diese den administrativen und kostenmässigen Aufwand für die Projektträgerschaften ebenfalls deutlich erhöht. Vielmehr sind in der Praxis die unbestimmte Regelung bzw. die unbestimmten Gesetzesbegriffe der Planungs- und Rechtssicherheit bzw. der Investitionssicherheit abträglich. Im Vollzug und in Rechtsmittelverfahren zeigt sich, dass die Praxis dazu tendiert, relativ rasch auf eine wesentliche Beeinträchtigung des Baudenkmals durch eine Solaranlage zu schliessen, und dass die Umsetzung der geforderten Auflagen und Bedingungen, die mit dem Denkmal- und Ortsbildschutz begründet werden, häufig zu einer deutlichen Verteuerung des Vorhabens führt, sodass mitunter darauf verzichtet wird. Die meisten Gerichtsentscheide zu Art. 18a RPG betreffen denn auch dessen Abs. 3, was die praxisrelevanten Schwierigkeiten belegt.
- 3 Vor dem Hintergrund der Versorgungssicherheit, der Absicherung gegen Strommangellagen und auch der zunehmend dringlicheren und dezidierter verfolgten Energiewende treten die Konflikte und Spannungsfelder zwischen der Nutzung der Sonnenenergie durch Solaranlagen im Siedlungsgebiet und dem Schutz von Baudenkmalern und Ortsbildern stärker zutage. Eine Auflösung dieser Interessengegensätze und Wertungswidersprüche im Einzelfall ist nicht einfach, die Rechtsunsicherheiten hinsichtlich Solaranlagen auf Schutzobjekten oder in Schutzgebieten ist für Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer wie auch für die Solarinstallationsfirmen gross. Die Handhabung der Gesetzesvorschriften in der Gerichts- und Vollzugspraxis ist zudem von Kanton zu Kanton uneinheitlich und die Beurteilungen sind teilweise auch personenabhängig. Angesichts vieler unbestimmter Begriffe und offenen Formulierungen in den Rechtsgrundlagen bestehen Unklarheiten und Unsicherheiten, wie die Schutz- und Nutzungsanliegen miteinander in Einklang gebracht werden können und dürfen.

- 4 Gestützt auf diese Ausgangslage hat die Energiefachstellenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EnFK-Ostschweiz/FL) Kellerhals Carrard mit einem Rechtsgutachten zu vier verschiedenen Themenkreisen respektive Fragenkomplexen beauftragt.

II. FRAGESTELLUNGEN UND AUFTRAG

- 5 Die zu begutachtenden Fragen resp. Themen lauten wie folgt:

A. Kantonale Energiegesetze und MuKE n 2025

- 6 Die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n) sehen bei Neubauten bereits heute und inskünftig – in der Fassung 2025 – auch im Zusammenhang mit Dachsanierungen an Bestandesbauten eine Pflicht zur Installation von Eigenstromerzeugungsanlagen vor. In der Praxis sind solche Anlagen in aller Regel Solaranlagen. Nach Angaben der EnFK-Ostschweiz/FL stellt sich in der Praxis teilweise die Frage oder wird die Auffassung vertreten, dass bei Schutzobjekten stets Ausnahmen von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung zu gewähren seien,¹ auch wenn die kantonale Energiegesetzgebung die MuKE n diesbezüglich nicht übernimmt und keine solchen normiert.
- 7 Auftragsgemäss soll in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob Ausnahmebewilligungen aus Ortsbildpflegerischen Gründen tatsächlich zwingend sind oder ob sich gestützt auf die einschlägigen Gesetzes- bzw. Musterbestimmungen eine rechtlich ebenso vertretbare andere Auslegung ergibt.

B. Wesentliche Beeinträchtigung von kantonalen oder nationalen Schutzobjekten

- 8 In einem kürzlich ergangenen Entscheid gelangte das Baurekursgericht des Kantons Zürich zum Schluss, dass bei jedem Baugesuch für eine Solaranlage in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A die kantonale Denkmalbehörde beizuziehen sei. Zudem sei stets zu prüfen bzw. zu entscheiden, ob zur Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit der Solaranlage auch ein Gutachten der EKD und/oder der ENHK einzuholen sei.²
- 9 Die Schweizerische Bausekretärenkonferenz (SBK) nahm diese Rechtsprechung zum Anlass, unter ihren Mitgliedern eine Umfrage über den Umgang mit Baugesuchen für Solaranlagen in ISOS-A-Gebieten durchzuführen.³ Die Rückmeldungen

¹ Nach unserem Verständnis würde dies auf einen grundsätzlichen Vorrang des Ortsbild- und Denkmalschutzes hinauslaufen (entgegen dem Bundesrecht, das selbst auf nationalen Schutzobjekten Solaranlagen zulässt).

² Entscheid Baurekursgericht des Kantons Zürich (BRGE) IV Nr. 0012/2024 vom 25.1.2024.

³ Umfrage SBK vom 6.3.2024 betreffend Solaranlagen in ISOS-A-Gebiet (nachfolgend: Umfrage SBK).

aus den einzelnen Kantonen (ZH, NW, SZ, BL, AR, AG) und Städten (Uster) zeigen unterschiedliche Auffassungen dazu, ob die Erstellung von Solaranlagen im ISOS-A-Gebiet eine Bundesaufgabe betrifft und ob somit die Pflicht besteht, im Baubewilligungsverfahren die EKD oder die ENHK zu begrüssen. Die Umfrageergebnisse zeigen weiter, dass zur Beurteilung des Schweregrads der Beeinträchtigung unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet werden (u.a. «wesentliche», «schwere», «leicht», «einfache»).

- 10 Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, ob bzw. inwieweit sich aus dem geltenden Recht gesicherte Kriterien zur Beurteilung der «wesentlichen Beeinträchtigung» gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG ergeben. Zudem ist insbesondere auf die Frage einzugehen, in welche Zuständigkeit die fachliche Beurteilung fällt, namentlich, wenn nationale Schutzobjekte betroffen sind.

C. Nichtanwendung des Meldeverfahrens in Schutzzonen nach Art. 17 und Art. 18 RPG

- 11 Gemäss den Erfahrungen der EnFK-Ostschweiz/FL wird in der Praxis mitunter die Auffassung vertreten, dass Art. 18a Abs. 1 RPG, der bei auf Dächern genügend angepassten Solaranlagen lediglich eine Meldepflicht anstelle der Baubewilligungspflicht vorsieht, nie zur Anwendung gelange, wenn es um Vorhaben in Schutzzonen nach Art. 17 und Art. 18 Abs. 1 RPG von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung sowie im Gewässerraum gehe. Zur Begründung dieser Auffassung werde zum einen auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_311/2012 vom 28. August 2013 (Erwägung 5.3) verwiesen, zum anderen auf den Umstand, wonach die Erstellung einer Solaranlage in Schutzzonen stets in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen würde.
- 12 Das vorliegende Gutachten soll deshalb prüfen, ob bzw. inwieweit die erwähnte Auffassung und die daraus gezogenen Schlüsse zur Anwendung von Art. 18a Abs. 1 RPG zutreffen oder ob sich Differenzierungen ergeben. Der Gutachterauftrag der EnFK-Ostschweiz/FL zielt dabei namentlich auf Solaranlagen in kommunal geschützten Ortsbildern, in Bezug auf welche das kantonale Baurecht keine besonderen Schutzziele definiert hat (anders als dies bspw. im Kanton Zürich mit § 50 PBG und § 2a BVV der Fall ist). Zu beurteilen ist ferner die Frage, ob mit den in Art. 32b Bst. f RPV erwähnten «Objekten», welche die Kantone im kantonalen Richtplan als Kulturdenkmäler von «kantonaler Bedeutung» im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnen können, einzelne Gebäude (Einzelobjekte) und/oder geschützte Ortsbilder (Gebäudegruppen) gemeint sind.

D. Verbotzonen für Solaranlagen

- 13 Einzugehen ist schliesslich auf die Frage, ob bzw. inwieweit es raumplanungsrechtlich zulässig ist, den Bau von Solaranlagen in bestimmten Zonen (z.B. Kernzonen) gänzlich zu verbieten («Solarverbot»).

III. RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN

A. Raumplanungsrecht

- 14 Gemäss Art. 75 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest (sog. Grundsatzgesetzgebungs- bzw. Rahmengesetzgebungskompetenz), während die Raumplanung aber ansonsten Sache der Kantone ist. Auf den Bau und Betrieb von Solaranlagen sind auf Bundesebene hauptsächlich Art. 18a RPG⁴ und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in Art. 32a–32c RPV⁵ anwendbar. Dabei handelt es sich um Vorschriften, die im Einzelfall direkt anwendbar sind und keiner Umsetzung im kantonalen Baurecht bedürfen.⁶
- 15 Der Bundesgesetzgeber wollte mit dieser Regelung – schon lange vor der Energiewende und der Versorgungsunsicherheiten im Strombereich – den Zubau von Solaranlagen an Gebäuden fördern, wie die Entstehungsgeschichte zeigt.⁷
- 16 Mit diesem Ziel fügten die eidgenössischen Räte anlässlich der Beratungen zur Agrarpolitik 2011 im Jahr 2007 einen neuen Art. 18a in das Raumplanungsgesetz ein (in Kraft von 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2013). Diese Vorschrift sah vor, dass in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen «zu bewilligen» sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.⁸ Der Gesetzgeber wollte damit die Verbreitung von Solaranlagen schweizweit vereinheitlichen, vereinfachen und beschleunigen.
- 17 Aus Sicht des Bundesparlament entfaltete diese Bestimmung in der Vollzugspraxis ihre Wirkung allerdings nicht im gewünschten Ausmass. Dies wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatten über die erste Etappe der RPG-Revision (RPG 1) konstatiert und mit Unmut zur Kenntnis genommen. Es war von einem willkürlichen Vollzug bzw. eine ablehnende Praxis gegenüber Solaranlageprojekten («Verhin-

⁴ Bundesgesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

⁵ Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV; SR 700.1).

⁶ CHRISTOPH JÄGER, Solaranlagen im Meldeverfahren nach Art. 18a RPG, in: Schriften zum Energierecht, Band 19, Aktuelle Herausforderungen beim Bau von Energieanlagen, Zürich 2021, S. 89 ff. (nachfolgend: JÄGER, Solaranlagen), Rz. 35.

⁷ Zur Entstehungsgeschichte vgl. z.B. CHRISTOPH JÄGER, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020 (nachfolgend: JÄGER, Praxiskommentar), Art. 18a, Rz. 2.

⁸ Vgl. zum alten Wortlaut: AS 2007 6095, S. 6107; vgl. auch Urteil BGer 1C_26/2016 vom 16.11.2016 E. 3.1.

derungspraxis»), vor allem im Zusammenhang mit denkmalgeschützten Gebäuden, die Rede. Als Schwachstellen der bisherigen Bestimmung wurden vor allem die unklaren Begriffe, wie «sorgfältige Integration» und «Kulturdenkmäler von kantonalen Bedeutung», ausgemacht.⁹

- 18 Die eidgenössischen Räte griffen deshalb Art. 18a anlässlich der RPG-Revision 1. Etappe (RPG 1) ausserhalb der Vorlage des Bundesrates erneut auf, um die Rahmenbedingungen für den Bau von Solaranlagen an Gebäuden weitergehend zu liberalisieren. Art. 18a erfuhr dabei einen Konzeptwechsel, indem die Neuregelung vor allem bei der formellen Voraussetzung der Baubewilligungspflicht ansetzte. Solaranlagen auf Dächern sollten neu unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr baubewilligungspflichtig sein, sondern stattdessen nur einer Meldepflicht unterstehen. Gleichzeitig wurden auch die materiellen Voraussetzungen für solche Anlagen gelockert, indem diese neu lediglich noch «genügend angepasst» sein mussten und im Bereich der Natur- und Kulturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung nur eine «wesentliche» Beeinträchtigung (somit nicht jede Beeinträchtigung) die Bewilligung hindert. Schliesslich priorisierte der Bundesgesetzgeber in einem neuen Abs. 4 die Interessen an der Nutzung der Solarenergie gegenüber ästhetischen Anliegen.¹⁰
- 19 Das Bundesgericht misst diesem politischen Signal zugunsten der Solarenergie grundsätzlich grosse Bedeutung zu. So hielt es fest, dass dem Förderzweck von Art. 18a RPG sogar über dessen Geltungsbereich hinaus – in Schutzzonen – Rechnung zu tragen sei.¹¹ Allerdings zeigt sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei der Beurteilung von Solaranlagen auf Kulturdenkmälern oder in geschützten Landschaften restriktiv und schliesst häufig auf eine wesentliche Beeinträchtigung dieser Schutzobjekte.¹²

B. Energierecht und sog. Mantelerlass

- 20 Gemäss Art. 89 Abs. 3 Satz 2 BV fördert der Bund die Entwicklung von Energietechniken insbesondere im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien. Betrachtet man den Ingress des EnG,¹³ wird mit Art. 64 BV (Innovationsförderung) und Art. 74 BV (Umweltschutz) auch auf weitere Kompetenznormen Bezug genommen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang Art. 89 Abs. 4 BV, wonach

⁹ Z.B. Voten GRABER, DAVID und GERMANN, AB S 2010 903 ff., Voten LUSTENBERGER, LEUTENEGGER und VAN SINGER, AB N 2011 1799 ff., Votum LUSTENBERGER AB N 2011 1801.

¹⁰ Votum GRABER, AB S 2010 903. In der Botschaft des Bundesrats finden sich somit keine Ausführungen zu dieser Vorschrift und als Materialien zur Auslegung stehen als öffentlich zugängliche Dokumente einzig die Wortprotokolle der Beratungen im Parlament zur Verfügung.

¹¹ Vgl. Urteil BGer 1C_311/2012 vom 28.8.2013; Urteil BGer 1C_345/2014 vom 17.6.2015.

¹² Vgl. Urteil BGer 1C_180/2015 vom 11.5.2016; Urteil BGer 1C 26/2016 vom 16.11.2016.

¹³ Bundesgesetz vom 23.3.2007 über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7).

für den Gebäudebereich «vor allem» die Kantone zuständig sind. Der Bund kann hier nur Leitlinien formulieren.¹⁴

- 21 Auch beim Erlass von Art. 45 EnG beruft sich der Bund auf die Bundeskompetenz nach Art. 89 BV. Gemäss dieser Vorschrift haben die Kantone demnach im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu schaffen. Sie müssen die Umsetzung von Verbrauchsstandards zur sparsamen und effizienten Energienutzung unterstützen, unter Vermeidung ungerechtfertigter technischer Handelshemmnisse. Gemäss Art. 45a EnG besteht sodann eine Solaranlagepflicht für Neubauten, die eine Gebäudefläche von mehr als 300 m² aufweisen.
- 22 Das Parlament verabschiedete im Herbst 2023 das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien, mit welchem vor allem das EnG und das StromVG¹⁵ revidiert wurden (sog. Mantelerlass¹⁶). Die Vorlage schafft die Grundlagen, um in der Schweiz rasch mehr Strom aus erneuerbaren Energiequellen wie Wasser, Sonne, Wind oder Biomasse zu produzieren. Damit soll sowohl die Abhängigkeit von Energieimporten als auch das Risiko von kritischen Versorgungslagen reduziert werden. Der Mantelerlass resp. EnG und StromVG umfassen sowohl Förderinstrumente als auch neue Regelungen für Produktion, Transport, Speicherung und Verbrauch von Strom und führen eine obligatorische Wasserkraftreserve ein. Am 9. Juni 2024 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die Vorlage mit 68.7% Ja-Stimmen an. Die Gesetzesänderungen sollen auf den 1. Juli 2025 in Kraft gesetzt werden.
- 23 Der Mantelerlass sieht auch eine Änderung des RPG vor, welche zudem auf Verordnungsstufe in der RPV umgesetzt und konkretisiert wird.¹⁷ Dabei wurde auch Art. 18a RPG angepasst: u.a. wird der Geltungsbereich (wieder) auf Solaranlagen auf Fassaden ausgedehnt und Solaranlagen über oder neben Parkplätzen mit 15 oder mehr Parkplätzen grundsätzlich für zonenkonform erklärt. Im Bereich der Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung ergeben sich indessen keine Änderungen.¹⁸ Weitere Lockerungen sind ausserdem auf Stufe der RPV für freistehende Solaranlagen oder solchen an Infrastrukturbauten ausserhalb der Bauzone vorgesehen.¹⁹

¹⁴ Vgl. MARKUS SCHREIBER, Handbuch zum Schweizerischen Energierecht, in: Schriften zum Energierecht, Band 22, Zürich 2022, S. 37.

¹⁵ Energiegesetz vom 30.9.2016 (EnG; SR 730.0).

¹⁶ Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes) vom 29.9.2023.

¹⁷ Die Revisionsvorlage RPV befand sich bis am 9.10.2024 noch in der Vernehmlassung.

¹⁸ Vgl. BBl 2023 2301, S. 2333.

¹⁹ Vgl. Art. 32d E-RPV.

C. Natur- und Heimatschutz

- 24 Nach Art. 78 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Art. 78 Abs. 2 BV enthält die Selbstverpflichtung des Bundes, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen, Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Adressaten dieser Schutzverpflichtung sind nebst den Bundesbehörden auch kantonale Behörden, die eine Bundesaufgabe erfüllen (vgl. Art. 3 Abs. 1 NHG²⁰).²¹
- 25 Diese verfassungsrechtliche Zuständigkeitsnorm hält in deklaratorischer Weise fest, was nach der allgemeinen Zuständigkeitsordnung der Verfassung ohnehin gelten würde. Sie ruft in diesem Sinne die Kompetenz der Kantone in diesem Bereich in Erinnerung, enthält aber keine konkreten inhaltlichen Vorgaben und direkt anwendbaren Schutzverpflichtungen für die Kantone im Bereich des Heimatschutzes.²² Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann Art. 78 Abs. 1 BV auch als Aufforderung zum Handeln verstanden werden. Gemäss der herrschenden Auffassung kann dem geltenden Verfassungsrecht jedoch im Wesentlichen nur entnommen werden, dass die Kantone das auf Art. 78 Abs. 2-5 BV gestützte Bundesrecht über den Natur- und Heimatschutz beachten müssen, in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich jedoch keinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen unterstehen.²³ Es ist damit (originäre) Aufgabe der Kantone, die zur Erhaltung schutzwürdiger Objekte notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen und über die Unterschutzstellung im Einzelfall zu befinden,²⁴ was insbesondere für die Erhaltung der Baudenkmäler regionaler und lokaler Bedeutung gilt.²⁵ Die BV macht den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zwar keine Vorgaben betreffend den Denkmalbegriff und Schutzvorkehrungen, gänzliches Untätigbleiben wäre indes wohl verfassungswidrig.²⁶
- 26 Vor diesem Hintergrund stellt sich vor allem die Frage der Bedeutung der einschlägigen staatsvertraglichen Verpflichtungen, insbesondere des Granada-Übereinkommens. Das Granada-Übereinkommen²⁷ trat für die Schweiz am 1. Juli 1996 in Kraft und verlangt den Erlass geeigneter Vorschriften zum Schutz von Baudenk-

²⁰ Bundesgesetz vom 1.7.1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

²¹ Vgl. ALEXANDER REY, in: Alain Griffel/Hans Ulrich Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016 (nachfolgend: REY, FHB), Rz. 4.65 f.

²² Vgl. BGE 147 I 308 E. 4.2 S. 314 f.; NINA DAJCAR/ALAIN GRIFFEL, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Art. 78, Rz. 8 f.

²³ BGE 147 I 308 E. 4.2 S. 314 f.; GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 78, Rz. 3.

²⁴ Vgl. Urteil BGer 1A.115/2001 und 1P.441/2001 vom 8.10.2001 E. 2d mit Verweis auf BGE 121 II 8 E. 3a S. 14 f. und BGE 120 Ib 27 E. 3c/dd S. 32 f. (recte: E. 2c/dd S. 32 f.).

²⁵ BGE 121 II 8 E. 3a S. 14 f.

²⁶ Vgl. BGE 121 II 8 E. 3a S. 14 f.

²⁷ Übereinkommen vom 3.10.1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4).

mälern (Art. 3 Ziff. 2 und Art. 4 Ziff. 2 i.V.m. Art. 1 Ziff. 1 Granada-Übereinkommen). Es verpflichtet jede Vertragspartei, wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren einzuführen (Art. 4 Ziff. 1 Granada-Übereinkommen). Nach der Rechtsprechung und der Lehre richten sich die Bestimmungen des Granada-Übereinkommens nicht an die rechtsanwendenden Behörden, weshalb eine kantonale Verfügung im Einzelfall nicht unmittelbar wegen Verletzung des Granada-Übereinkommens angefochten werden kann.²⁸ Die darin enthaltenen Bestimmungen verpflichten jedoch die Vertragsstaaten zum Erlass entsprechender Normen, d.h. zur Rechtsetzung. Es handelt sich somit um Gesetzgebungsaufträge. Obwohl die im Granada-Übereinkommen aufgestellten Grundsätze und Regeln verpflichtend sind, belassen sie den Staaten einen erheblichen Spielraum für deren Umsetzung. Insbesondere bezweckt die Konvention nicht eine Rechtsvereinheitlichung, sondern definiert lediglich einen Minimalstandard.²⁹ Dazu werden teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die eine weite Auslegung zulassen.³⁰

- 27 Die Berücksichtigung der Anliegen von Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutz ist auch in der Gesetzgebung des Bundes hinsichtlich der Förderung erneuerbarer Energien vorgesehen (so z.B. Art. 45 EnG, Art. 18a Abs. 3 RPG). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Art. 18a RPG insofern einen gewissen «Einbruch» in die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone darstellt und die Verfassungsmässigkeit insofern nicht zweifelsfrei erstellt ist. Das Verhältnis und Zusammenspiel dieser Norm mit den kantonalen Erlassen des Natur- und Heimatschutzes ist gesetzlich nicht geklärt, was massgeblich zu den Rechtsunsicherheiten im Vollzug beiträgt.³¹

IV. BEURTEILUNG NACH DEN EINZELNEN THEMENBEREICHEN

A. Energiegesetze und MuKE n 2025

1. Ziele der MuKE n und Stand der Umsetzung

- 28 Die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n) stellen für die Kantone nicht verbindliche Empfehlungen in Form von kommentierten Erlassentwürfen zur Regulierung des Energiebereichs im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten dar. Ziel der MuKE n ist es, eine möglichst weitgehende Harmonisierung der kantonalen Bestimmungen zu erreichen. Die EnDK empfiehlt den Kantonen entsprechend, die Mustervorschriften möglichst unverändert zu übernehmen. Das Basis-

²⁸ BGE 147 I 308 E. 5.2 S. 316 f. m.w.H.

²⁹ BBl 1995 III 451 Ziff. 23.

³⁰ BGE 147 I 308 E. 6.1 S. 318.

³¹ Vgl. dazu JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 48. Nicht nur bezüglich Schutzobjekten, sondern z.T. auch generell: HETTICH/PENG, S. 1435.

modul der MuKE n 2008³² wurde beinahe vollständig in allen Kantonen umgesetzt. Die Umsetzung der MuKE n 2014³³ ist bei den Kantonen aktuell im Gang.³⁴

29 Die MuKE n 2014 enthalten in Teil E des Basismoduls u.a. auch eine Empfehlung für eine Vorschrift, wonach jedes neue Gebäude grundsätzlich einen Teil seines Stromverbrauchs durch eigene Produktion decken soll (Art. 1.26 Abs. 1 MuKE n 2014): *«Neue Bauten erzeugen einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität selber.»*

30 Ausnahmen sind möglich und vorgesehen (Art. 1.26 Abs. 2 MuKE n 2014). Ebenso wird eine Ersatzabgabe vorgeschlagen, wobei eine Abgabehöhe von CHF 1'000 pro nicht realisierter kW Leistung empfohlen wird (Art. 1.28 MuKE n 2014).³⁵ Die MuKE n enthalten zudem auch eine Vorgabe zur Dimensionierung der Anlage (mindestens 10 W pro m² Energiebezugsfläche, wobei «nie mehr als 30 kW» vorgeschrieben werden sollen).³⁶

31 An ihrer Plenarversammlung vom 25. August 2023 verabschiedete die EnDK die Entwürfe zu überarbeiteten Mustervorschriften der nächsten Generation (nachfolgend: E-MuKE n 2025). Die grundsätzliche Stossrichtung der Weiterentwicklung der MuKE n 2014 trägt den Titel «Energiehub Gebäude». Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gebäude mehr und mehr zur zentralen Einheit des Verbrauchs, der Produktion und der Speicherung von Energie wird.

32 Die Vorgaben zur Wärmeerzeugung und zur Eigenstromerzeugung gehören zum ersten Teil einer Gesamtrevision der MuKE n 2014. Unter anderem ist auch geplant, die Vorschriften zur Erhöhung der Energieeffizienz zu verschärfen. Diese sollen bis 2025 schrittweise von den neuen Mustervorschriften abgelöst werden. Danach ist es an den Kantonen, die Vorgaben in ihre kantonalen Energiegesetze zu übernehmen.

2. Eigenstromerzeugung bei Bestandesbauten

33 Die MuKE n 2014 sehen für bestehende Gebäude (Bestandesbauten) keine Vorgaben zur Eigenstromerzeugung vor. Mit dem Strategiepapier Gebäudepolitik 2050+ hat die EnDK am 26. August 2022 inzwischen aber die strategischen energie- und

³² Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich von 2008 (MuKE n 2008; verabschiedet von der EnDK am 4.4.2008).

³³ Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich von 2014 (MuKE n 2014; verabschiedet von der EnDK am 9.1.2015).

³⁴ Vgl. Stand Umsetzung MuKE n 2024, abrufbar auf der Homepage der EnDK <<https://www.endk.ch>>, Rubriken Ablage / Energiepolitik der Kantone / 2022_Stand Umsetzung MuKE n 2024 CH-Karten (abgerufen am 9.12.2024).

³⁵ Vgl. auch die Erläuterungen zum Teil E MuKE n 2014, S. 32.

³⁶ Für Kantone, welche die Eigenstromerzeugungspflicht gemäss MuKE n nicht übernommen haben, gelangt Art. 45a EnG zur Anwendung. Danach ist beim Bau neuer Gebäude mit einer Gebäudefläche von mehr als 300 m² auf oder an einem Gebäude eine Solaranlage zu erstellen (Solaranlagepflicht). Ausnahmen sind namentlich vorzusehen, wenn das Erstellen einer Solaranlage anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht, technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist (Art. 45a Abs. 2 EnG).

klimapolitischen Grundsätze der Kantone im Gebäudesektor verabschiedet. Gemäss Grundsatz 3 der Gebäudepolitik 2050+ der EnDK sind neu auch bei bestehenden Gebäuden Eigenstromanlagen vorzusehen.³⁷

- 34 Der Entwurf der MuKE 2025 enthält dementsprechend die Anforderung, dass bei Neubauten *und* – im Zuge von Dachsanierungen – auch bei bestehenden Bauten in unterschiedlichem Umfang Eigenstromanlagen realisiert werden müssen (vgl. dazu Art. 1.25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 E-MuKE 2025):

«¹ Bei Neubauten wird ein Teil der benötigten Elektrizität selbst erzeugt.

² Bei bestehenden Bauten wird nach Dachsanierungen ein Teil der benötigten Elektrizität selbst erzeugt.»

- 35 Art und Umfang der Eigenstromerzeugung sowie die Ausnahmen und Befreiungen sind gemäss Art. 1.25 Abs. 3 E-MuKE 2025 auf Verordnungsstufe zu regeln. Auch für diese Normstufe sind Musterbestimmungen vorgesehen (vgl. Art. 1.26 E-MuKE 2025 [Berechnungsgrundlage Eigenstromerzeugung] und Art. 1.27 E-MuKE 2025 [Ausnahmen]).

3. Ausnahmen aus Gründen des Denkmal- und Ortsbildschutzes

3.1 Ausgangslage

- 36 Im Fokus der zur Begutachtung unterbreiteten Fragen steht die Ausnahme in Art. 1.27 Abs. 3 E-MuKE 2025, wonach die Bewilligungsbehörde namentlich aus denkmalpflegerischen Gründen im Einzelfall sog. *Erleichterungen* gewähren kann:

«Für Gebäude oder betroffene Gebäudeteile mit Objektschutzfestlegung, z.B. von der Denkmalpflege, kann die zuständige Behörde im Einzelfall Erleichterungen gewähren.»

- 37 Nach der gemäss dem erteilten Auftrag zu überprüfenden Auffassung müssen die Kantone Ausnahmen für den Schutz von Baudenkmalern gewähren, auch wenn die kantonale Energiegesetzgebung keine solchen normiert. Zur Begründung wird auf eine systematische Auslegung der Bundesverfassung (Art. 89 BV, Art. 78 BV, Art. 75 BV), auf das völkerrechtliche Granada-Übereinkommen, auf die Gesetzgebung des Bundes (Art. 45 EnG, Art. 18a RPG) sowie auf die MuKE 2014 (vgl. dort Art. 1.2) verwiesen. Folgt man dieser Auffassung, wären Neubauten stets von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung befreit, wenn sie in einer ortsbild- oder denkmalpflegerisch sensiblen Umgebung realisiert werden.

- 38 Die vorerwähnte Auffassung dürfte sich noch auf die MuKE in der Fassung von 2014 stützen, was uns aber nicht bekannt ist. Es erscheint daher zumindest nicht

³⁷ Vgl. Grundsatz 3 der Gebäudepolitik 2050+ der EnDK: «Neue und bestehende Gebäude versorgen sich zu einem angemessenen Anteil mit vor Ort produzierter, erneuerbarer Elektrizität, welche auch den Bedarf für die Wärmeerzeugung und die Elektromobilität berücksichtigt. Anreize unterstützen die weitergehende PV-Nutzung auf geeigneten Gebäudehüllenflächen.»

ausgeschlossen, dass – nebst der E-MuKE n 2025 – auch die jüngste Entwicklung des kantonalen Energierechts sowie die Revisionen der relevanten Bundesgesetzgebung noch nicht berücksichtigt sind, d.h. die Annahme des Mantelerlasses sowie die Verabschiedung der RPG 2-Revision durch die eidg. Räte und die aktuell noch pendente Anpassung der RPV.³⁸

3.2 Bundesverfassung

39 Mit Verweis auf die Bundesverfassung wird in der Praxis teilweise offenbar argumentiert, bei deren Bestimmungen zur Energiepolitik (Art. 89 BV), zum Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV) sowie zur Raumplanung (Art. 75 BV) handle es sich um gleichrangige Verfassungsartikel. Nur wenn Baudenkmäler zwingend von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung befreit würden, könnten die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes angemessen gewahrt werden.

40 Diese auf die Verfassungssystematik beschränkte Auslegung greift unseres Erachtens zu kurz. Es trifft zwar zu, dass der Bundesverfassung in Bezug auf die jeweiligen Bestimmungen (im 6. Abschnitt: Energie und Kommunikation und im 4. Abschnitt: Umwelt und Raumplanung) keine Rangfolge entnommen werden kann. Die Verfassungsnormen sind grundsätzlich gleichrangig und gleichwertig, es gibt keine «Wertehierarchie».³⁹ Die Aufgaben- bzw. Kompetenznormen müssen aber im Bundesrecht respektive im kantonalen Recht umgesetzt werden. Dabei können sich unweigerlich und naturgemäss Zielkonflikte ergeben, welche im konkreten Konfliktfall problembezogen gelöst werden müssen; in diesem Rahmen kann eine Bestimmung auch Vorrang vor einer anderen erhalten. Es bedarf dazu aber einer umfassenden Interessenabwägung im Rahmen der Gesetzgebung oder – mangels einer solchen auf Gesetzesstufe – im Einzelfall.⁴⁰

41 Somit kann aus der Bundesverfassung nicht pauschal oder einseitig abgeleitet werden, dass dem Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV) gegenüber der Förderung erneuerbarer Energie (Art. 89 BV) stets Vorrang zukommt und in der Konsequenz ortsbild- und denkmalgeschützte Objekte in jedem Fall, systematisch bzw. automatisch von den Vorschriften zur Eigenstromerzeugung befreit sind.

3.3 Granada-Übereinkommen

42 Eine Pflicht zur Gewährung von Ausnahmen aufgrund des Ortsbild- und Denkmalschutzes findet sich auch nicht in den völkerrechtlichen Vorgaben des Granada-Übereinkommens.

³⁸ Vernehmlassung 2024/54, Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien, eröffnet durch den Bundesrat am 19.6.2024 (nachfolgend: Vernehmlassung 2024/54).

³⁹ Vgl. z.B. BGE 139 I 16 E. 4.2.1 S. 24; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016 (nachfolgend: TSCHANNEN, Staatsrecht), Rz. 13.

⁴⁰ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 16.

- 43 Das Übereinkommen enthält Gesetzgebungsaufträge, welche auf die Einführung von Minimalstandards abzielen, und richtet sich nicht direkt an die rechtsanwendenden Behörden.⁴¹ Dessen Vorgaben lassen dem nationalen Gesetzgeber ausreichenden Spielraum, um differenzierte Regelungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen zu treffen. Das muss insbesondere auch für die Frage gelten, ob bzw. inwieweit Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes – ausnahmsweise – von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung befreien können (vgl. dazu auch oben, Rz. 26).

3.4 Bundesgesetzgebung

- 44 Eine zwingende respektive generelle Ausnahmepflicht bei geschützten Ortsbildern und Denkmalschutzobjekten lässt sich auch nicht aus der Bundesgesetzgebung ableiten. Der Förderung erneuerbarer Energien kommt namentlich sowohl gemäss RPG (so explizit Art. 18a Abs. 4 RPG)⁴² als auch gemäss dem EnG (Art. 45 Abs. 2 EnG) eine besondere Bedeutung zu, was bei der Interessenabwägung im Einzelfall entsprechend zu berücksichtigen ist.
- 45 Der energiepolitisch motivierte «Vorrang» gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG (bei Solaranlagen auf Gebäuden) und gemäss Art. 45 Abs. 2 EnG greift überall da, wo in der gesetzgeberischen Interessenabwägung (etwa mit Interessen der Bauästhetik/Gesamtwirkung oder der Raumplanung) entsprechende Spielräume bestehen.⁴³ Entsprechend schreibt Art. 45 Abs. 2 EnG vor, dass der Nutzung erneuerbarer Energie «nach Möglichkeit» Vorrang einzuräumen und den Anliegen des Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutzes nur, aber immerhin, «angemessen» Rechnung zu tragen ist.
- 46 Bei Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Anwendungsbereich von Art. 18a Abs. 3 RPG greift diese Priorisierung respektive Interessengewichtung zwar nicht *per se*, sondern es findet eine Interessenabwägung im Einzelfall statt. Eine gewisse gesetzgeberische Gewichtung zugunsten der Solarenergienutzung ist dabei aber dennoch zu beachten, weil die Baubewilligung für Solaranlagen nur dann verweigert werden darf, wenn sie zu einer «wesentlichen» Beeinträchtigung des Baudenkmal führen. Im Umkehrschluss sind somit geringfügige («unwesentliche») Beeinträchtigungen solcher Denkmäler im Sinne der Förderung erneuerbarer Energie hinzunehmen. In diesem Sinne hält auch das Bundesgericht fest, dass dem Förderzweck von Art. 18a RPG sogar ausserhalb seines eigentlichen Geltungsbereichs, in Schutzzonen nach Art. 17 RPG, Beachtung geschenkt werden

⁴¹ Vgl. BGE 147 I 308 E. 5.2 S. 316 f.; REY, FHB, Rz. 4.74.

⁴² Vgl. Urteil BGer 1C_345/2024 vom 17.6.2015 E. 3.3.

⁴³ PHILIP CONRADIN-TRIACA, in: Brigitta Kratz/Michael Merker/Renato Tami/Stefan Rechsteiner (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band III, Bern 2020, Art. 45 EnG, Rz. 29.

muss und die Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen beeinflusst.⁴⁴

- 47 Aus Art. 45a Abs. 2 EnG, wonach die Kantone Ausnahmen vorsehen, wenn das Erstellen einer Solaranlage anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften (z.B. des Natur- und Heimatschutzes) widerspricht, kann nach der hier vertretenen Auffassung nicht geschlossen werden, dass die Anliegen der Energieförderung bei jedem Zielkonflikt mit dem Ortsbilds- bzw. Objektschutz zurückzutreten haben. Im Gegenteil: Nach dem Gesagten sind die Beurteilungsspielräume und unbestimmten Rechtsbegriffe im Sinne der Energieförderung auszulegen und anzuwenden, was die Zurückhaltung mit der Gewährung von Ausnahmen, die von den entsprechenden Pflichten entbinden, gebietet. Den Anliegen des Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutzes kann auch bei Bewilligung einer zu erstellenden Solaranlage «angemessen Rechnung [getragen]» (Art. 45 Abs. 2 EnG) werden. Gleiches gilt im Anwendungsbereich von Art. 18a RPG für Solaranlagen auf Gebäuden.⁴⁵

3.5 MuKE n

- 48 Eine generelle Pflicht zur Gewährung von Ausnahmen aus denkmal- und ortsbildschutzpflegerischen Gründen lässt sich auch nicht aus den MuKE n ableiten. Sowohl Art. 1.26 MuKE n 2014 als auch die beabsichtigte Neufassung gemäss Art. 1.27 E-MuKE n 2025 sind als «Kann»-Vorschriften ausgestaltet, was auf einen Beurteilungsspielraum und eine Interessenabwägung im Einzelfall hinweist.
- 49 Diese Regelung gibt den Kantonen (und Bewilligungsbehörden) Spielraum, um dem Einzelfall angepasste Lösungen und dabei nötigenfalls auch Ausnahmen zu prüfen, ohne aber eine generelle Ausnahme zu statuieren. Es besteht mit anderen Worten kein Anspruch auf eine Ausnahme bzw. «Befreiung», solange die Eigenstromerzeugung mit verhältnismässigem Aufwand trotz Denkmal- und Ortsbildschutz erreicht werden kann. Zudem spricht die MuKE n-Vorschrift von «Gebäude[n] oder betroffene[n] Gebäudeteile[n] mit Objektschutzfestlegung», sodass Ausnahmen auch nur in Bezug auf einzelne Gebäudeteile gewährt werden können. Auf diese Weise lassen sich am Objekt differenzierte und verhältnismässige Lösungen finden.
- 50 In der E-MuKE n 2025 wird zudem nicht mehr die Terminologie «Ausnahmen» (Art. 1.2 MuKE n 2014) bzw. «Befreiungen» (Art. 1.26 MuKE n 2014) verwendet. Stattdessen ist von «im Einzelfall [zu gewährenden] Erleichterungen» die Rede, was ebenfalls den Schluss zulässt, dass der Bau von Solaranlagen auf geschützten Objekten nicht *tel quel* verhindert werden soll, bei der Ausgestaltung des Vorhabens aber auf Schutzanliegen Rücksicht genommen werden muss. Bei Bestandesbauten sind Massnahmen zur (alternativen) Erreichung der Energieeffizienz un-

⁴⁴ Vgl. Urteil BGER 1C_311/2012 vom 28.8.2013. Das Bundesgericht führt aus, dass in Nachachtung des Förderzwecks von Art. 18a RPG nur mit Zurückhaltung von einer Verletzung des Identitätserfordernisses von Art. 24c RPG ausgegangen werden dürfe (vgl. E. 5.3 m.w.H.; bestätigt in Urteil BGER 1C_345/2014 vom 17.6.2015 E. 3.3).

⁴⁵ Vgl. Vernehmlassung 2024/54.

gleich aufwendiger als bei einem Neubau, was bei der Anwendung der Vorgaben zur Eigenstromerzeugung ebenfalls angemessen zu berücksichtigen ist. Eine Solaranlage überhaupt zu verweigern, sollte nach der hier vertretenen Auffassung nur als *ultima ratio* in Frage kommen, wenn sich keine verhältnismässige Lösung und Optimierung der Nutzungs- und der Schutzinteressen finden lässt.

- 51 Gegen systematische Ausnahmen spricht auch, dass die Vorgaben der MuKE n auf das Gebäude als «Gesamtsystem» abzielen, sodass aktive und passive Massnahmen der Energieeffizienz nach der Situation im Einzelfall kombiniert werden können. Der Wegfall der einen Möglichkeit lässt sich u.U. durch Massnahmen im anderen Bereich kompensieren, damit die Effizienzziele insgesamt dennoch erreicht werden können. Sowohl nach bisheriger als auch neuer MuKE n ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob beispielsweise eine Aufdachanlage mit den Interessen des Ortsbildschutzes vereinbar ist. Dies gilt unabhängig davon, ob die Anlage auf einem Neubau in ortsbild- und/oder denkmalpflegerisch sensibler Umgebung oder beispielsweise im Rahmen einer Dachsanierung auf einem Schutzobjekt selbst zu realisieren ist.⁴⁶

4. Fazit

- 52 Als Ergebnis zum ersten Fragenkomplex ist festzuhalten, dass aus Gründen des Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutzes sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* zwar Ausnahmen von den Anforderungen der Eigenstromerzeugung gewährt werden können, jedoch nach unserer Auffassung davon auszugehen ist, dass die Kantone bzw. Bewilligungsbehörden solche Ausnahmen nicht systematisch und zwingend gewähren müssen. Vielmehr sind im Rahmen einer Einzelfallprüfung und Interessenabwägung im konkreten Fall die Schutz- und die Nutzungsinteressen möglichst miteinander in Einklang zu bringen.
- 53 Ausnahmen können in diesem Rahmen zugunsten der Schutzinteressen gewährt werden, wenn diese zum Schutz erforderlich sind und – mit Blick auf das Gebäude als «Gesamtsystem» – keine verhältnismässigen Lösungen zur Verwirklichung der Vorgaben der MuKE n bzw. des kantonalen Rechts gefunden werden können. Vor dem Hintergrund der durch den Gesetzgeber stärker gewichteten Förderung erneuerbarer Energien in jüngerer Zeit, namentlich ab Inkrafttreten des Mantelerlasses und den damit einhergehenden weiteren Bundesrechtsänderungen, ist bei Ausnahmen von der Eigenstromerzeugung eine gewisse Zurückhaltung geboten und müsste die Interessenabwägung in Zweifelsfällen inskünftig tendenziell zu Gunsten der Energieförderung ausfallen.

⁴⁶ Vgl. dazu auch den Zürcher Leitfaden für Solaranlagen vom Dezember 2022, S. 25, mit der Empfehlung an die Gemeinden, von BZO-Bestimmungen abzusehen, welche in Kernzonen oder anderen Schutzzonen nur Indachanlagen oder Solaranlagen generell als unzulässig erklären (vgl. unten, Rz. 66). Auch die Praxis der Stadt Fribourg ist ein gutes Beispiel, das zeigt, dass die blosse Nähe zu einem ISOS-Gebiet kein eigenständiger Grund ist, um bei Neubauten *generell* Ausnahmen von der Eigenstromerzeugungspflicht zu gewähren.

B. Anwendung von Art. 18a Abs. 3 RPG

1. Zum Geltungsbereich

54 Art. 18a RPG weist allgemein – unabhängig vom Kontext des Denkmalschutzes – einen beschränkten Geltungsbereich auf. Das Bundesgericht misst dieser Regelung aber eine darüberhinausgehende Wirkung zu.⁴⁷

1.1 Sachlicher Geltungsbereich

55 Die Norm bezieht sich sachlich auf Solaranlagen auf Dächern, was eine Hauptbaute bzw. Hauptkonstruktion mit einem Dach voraussetzt.⁴⁸

56 Gemäss den Änderungen im Zuge des Mantelerlasses wird die Baubewilligungsfreiheit neu auch auf genügend angepasste Solaranlagen an Fassaden ausgedehnt (vgl. Art. 18a Abs. 1 E-RPG und Art. 32a^{bis} E-RPV im Stand der Vernehmlassung⁴⁹).

1.2 Räumlicher Geltungsbereich

57 In räumlicher Hinsicht gilt die Regelung gemäss dem Wortlaut nur in Bauzonen (Art. 15 RPG) und in Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG), nicht aber – unabhängig davon, ob es sich um Bau- oder Nichtbaugebiet handelt – in Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG.⁵⁰ In solchen Gebieten sind Solaranlagen – vorbehältlich des kantonalen Rechts – baubewilligungspflichtig. Immerhin ist der Förderzweck von Art. 18a RPG auch in Schutzzonen nach Art. 17 RPG zu berücksichtigen, was sich konkret auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Interessenabwägung auswirkt.⁵¹

58 Schwierige Anwendungs- und Abgrenzungsfragen im Zusammenhang Art. 18a RPG ergeben sich bei «gemischten» Nutzungszonen mit Schutzanordnungen und Nutzungszonen, die mit Schutzzonen nach Art. 17 RPG überlagert sind (vgl. auch unten, Rz. 115 ff.). «Gemischte» Nutzungszonen des kantonalen Rechts werden gestützt auf Art. 18 RPG erlassen und können auch Schutzanordnungen enthalten, wie z.B. bei Zonen für Ortskerne (etwa die Kernzone nach PBG-ZH) oder Erhaltungszonen, Weilerzonen, Bestandeszonen, u.ä., die auf die Erhaltung der bestehenden, als wertvoll erachteten Bausubstanz oder Siedlungsstruktur abzielen. In solchen Fällen muss innerhalb der Bauzone der im kantonalen und kommunalen Recht konkretisierte Zonenzweck ausgelegt und festgestellt werden, ob solche Zonen den Charakter einer (blossen) Bau- oder Landwirtschaftszone haben (dann Meldeverfahren) oder aber der Schutzgedanke im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Bst. c

⁴⁷ Vgl. z.B. Urteil BGer 1C_345/2014 vom 17.6.2015 E. 3.3 m.w.H.

⁴⁸ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 13.

⁴⁹ Vgl. Vernehmlassung 2024/54.

⁵⁰ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 14 f.

⁵¹ Vgl. dazu Urteil BGer 1C_345/2014 vom 17.6.2015 E. 3.3.

RPG im Vordergrund steht, sodass Art. 18a Abs. 1 RPG formell nicht anwendbar, aber der Förderzweck dennoch zu berücksichtigen ist.⁵² Hinzu kommt, dass das kantonale oder kommunale Recht auch in solchen Zonen Solaranlagen für baubewilligungsfrei oder meldepflichtig erklären kann.

- 59 Offenbar scheiden Gemeinden in der Praxis teilweise quasi «automatisch» überlagernde Schutzzonen zum Ortsbildschutz aus. Zwar ist es nach Bundesrecht zulässig, dass das kantonale Recht – und unter Vorbehalt einer entsprechenden Delegation u.U. auch die Gemeinden – über die Ausscheidung von (überlagernden) Schutzzonen in Bau- und Landwirtschaftszonen die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen (wieder) einführen kann (vgl. Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG). Entstehungsgeschichte und Sinn und Zweck dieser Regelung zeigen aber, dass solche Zonenausscheidungen, welche die Bewilligung und Realisierung von Solaranlagen im Vergleich zu Art. 18a Abs. 1 RPG einschränken, nur «in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen» zulässig sind und insofern einer besonderen, sachlichen Rechtfertigung bedürfen.⁵³ Zudem dürfen sie im Bauzonengebiet territorial nicht übermässig sein.⁵⁴ Erfolgen somit kommunale Festsetzungen von Schutzzonen, ohne dass sich die Gemeinden näher und konkret mit dem Schutzbedarf und der Notwendigkeit, Solaranlagen einer präventiven Kontrolle und ggf. materiellen Einschränkungen zu unterstellen, dann handeln sie bundesrechtswidrig (vgl. dazu auch unten, Rz. 115 ff.)

1.3 Schutzobjekte und Schutzzonen

- 60 Im vorliegenden Zusammenhang ist es wichtig festzuhalten, dass Art. 18a RPG vom Konzept her lediglich Solaranlagen auf Schutzobjekten von kantonaler oder nationaler Bedeutung, die in Art. 32b RPV abschliessend definiert sind, vom Meldeverfahren ausnimmt. Solaranlagen auf solchen Gebäuden bzw. in solchen Gebieten sind zwar baubewilligungspflichtig, bleiben aber im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zulässig, wenn sie das Schutzobjekt nicht «wesentlich» beeinträchtigen (im Umkehrschluss sind damit «unwesentliche», geringfügige Beeinträchtigung des Schutzobjekts durch die Solaranlage aber zulässig und diese somit bewilligungsfähig).⁵⁵
- 61 Daraus lässt sich weiter ableiten, dass Solaranlagen auf Schutzobjekten von kantonaler, regionaler oder kommunaler Bedeutung, die in der Auflistung von Art. 32b RPV nicht enthalten sind, im Meldeverfahren realisiert werden können (keine Baubewilligungspflicht) und materiell Art. 18a Abs. 4 RPG zu beachten ist, wonach die Nutzungsinteressen den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen. Das kantonale Recht kann Solaranlagen in solchen Situationen zwar auch (explizit) der Baubewilligungspflicht unterstellen, was aber lediglich nach den Voraussetzungen von

⁵² Vgl. JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, N 16.

⁵³ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, N 40.

⁵⁴ Vgl. Votum BÄUMLE, Amt. Bulletin (AB), N 2012 138.

⁵⁵ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 52 ff.

Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG zulässig ist (Umgehungsverbot). Auch inhaltlich können die Kantone zwar alternative (Gestaltungs-) Anforderungen des kantonalen Rechts an die Solaranlagen in solchen Gebieten stellen, wobei diese die Solaranlagen nicht übermässig behindern und nicht über Art. 18a Abs. 1 RPG hinaus einschränken dürfen (vgl. Art. 32a Abs. 2 RPV).⁵⁶ Damit können solche Vorschriften des kantonalen Rechts den Bau von Solaranlagen im Ergebnis wohl nur erleichtern und nicht erschweren.⁵⁷ Diese materielle Vorgabe und Interessengewichtung in Art. 18a Abs. 4 RPG müssen die Behörden bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Regelungen, wie etwa ästhetische Generalklauseln oder Beeinträchtigungsverböten o.ä., sowie ggf. bei Interessenabwägungen im Bereich ausserhalb der Bauzonen oder bei der Anwendung von Denkmalschutzvorschriften beachten.⁵⁸ Im Ergebnis können konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts den Bau von Solaranlagen wohl nur erleichtern und nicht erschweren.⁵⁹

- 62 An dieser Ordnung darf unseres Erachtens auch die Festlegung von Schutzzonen nach Art. 17 RPG oder von gemischten oder überlagernden Zonen gemäss Art. 18 RPG nichts ändern; deren Zulässigkeit muss sich an den dargestellten bundesrechtlichen Vorgaben messen lassen. Das Verhältnis der gebietsweisen, «flächigen» Schutzinstrumente (Zonen) und geschützten Einzelobjekte zur Anwendung von Art. 18a RPG erscheint indessen nicht trivial und noch wenig geklärt. Ob einem Objekt Denkmalqualität zukommt, ergibt sich (erst) durch Bezeichnung in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Inventar; je nach Objekt und dessen Bezeichnung und Umschreibung handelt es sich dabei um ein Bauwerk (Einzelobjekt) oder um eine gebietsbezogene Umschreibung eines «flächig» grösser gefassten Objekts (Baugruppe, Ensemble o.ä.). Die Art und Weise des Schutzes – Zone oder denkmalpflegerische Unterschutzstellung – darf aber nach der hier vertretenen Auffassung an der Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 1 und Abs. 3 RPG, welche je nach Bedeutung des Denkmals in Bezug auf Solaranlagen eine differenzierte Lösung treffen, nichts ändern. Die Baubewilligungspflicht von Solaranlagen und das Verbot wesentlicher Beeinträchtigung muss auf Objekte gemäss Art. 32b RPV beschränkt bleiben, unter Vorbehalt von – unter bestimmten Voraussetzungen zulässigen – abweichenden Regelungen des kantonalen Rechts (vgl. dazu auch unten, Rz. 115 ff.).
- 63 Namentlich in Bezug auf das ISOS ergab sich für die Umsetzung von Art. 18a Abs. 3 RPG auf Verordnungstufe die Schwierigkeit, dass dieses Inventar keine Einzelobjekte im Sinne von einzelnen Gebäuden enthält, sondern Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente. Im Rahmen der RPV werden aus diesem Grund nur schützenswerte

⁵⁶ Vgl. dazu JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 22 ff.

⁵⁷ Vgl. PETER HETTICH/GIAN LUCA PENG, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, AJP 2015, S. 1427 ff. (nachfolgend: HETTICH/PENG), S. 1432.

⁵⁸ Vgl. z.B. Votum GERMANN, AB S 2007 563; CHRISTOPH JÄGER, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, Art. 18a, Rz. 27 (je betreffend die frühere Fassung von Art. 18a).

⁵⁹ HETTICH/PENG, S. 1432.

Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit dem Erhaltungsziel A als Kulturdenkmäler im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet, weil diese dem Sinn eines geschützte Einzelobjekts (welches das ISOS so nicht kennt) am nächsten kommen. «Da die Ortsbilder von nationaler Bedeutung zumeist sehr grossflächig festgelegt sind und auch einzelne Bauten umfassen, die als solche kein Kulturdenkmal darstellen», ist Art. 18a Abs. 3 RPG differenziert anzuwenden. Dafür ist auf die Differenzierungen abzustellen, die das ISOS bereits kennt.⁶⁰ Für die «einzelnen Objekte» verweist namentlich Fussnote 27 zu Art. 32b Bst. b RPV auf das beim Koordinationsorgan für Geoinformation des Bundes abrufbare Bundesinventar ISOS.⁶¹

- 64 Die Kantone haben schliesslich unter Art. 18a Abs. 3 RPG die bundesrechtliche Möglichkeit, eigene Schutzobjekte dieser Bestimmung (und damit der Baubewilligungspflicht) zu unterstellen, indem sie gemäss Art. 32b Bst. f RPV im kantonalen Richtplan Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnen können. In der Regel werden sie dabei nicht eine Auflistung einzelner Objekte im Richtplan aufnehmen, sondern auf bestehende Inventare oder Verzeichnisse verweisen. Durch die Richtplanpflicht ist auch sichergestellt, dass der Bundesrat im Genehmigungsverfahren allfällige «Missbräuche» (wie z.B. übermässige Unterschutzstellungen zur Verhinderung von Solaranlagen) verhindern kann.⁶²

2. Formelle und materielle Vorgaben von Art. 18a Abs. 3 RPG

- 65 Die Installation von Solaranlagen auf Denkmälern kann Konflikte zwischen dem Heimat- und Denkmalschutz auf der einen Seite und der Förderung erneuerbaren Energien auf der anderen Seite mit sich bringen. Art. 18a Abs. 3 RPG macht in diesem Spannungsfeld für Solaranlagen auf Natur- und Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung zwei Vorgaben: einerseits eine formelle Vorgabe (Baubewilligungs- statt bloss Meldepflicht) und andererseits eine materielle Vorgabe (keine wesentliche Beeinträchtigung des Denkmals durch die Solaranlage). Auf das materielle Verbot wesentlicher Beeinträchtigung sowie auf die verfahrensbezogenen Aspekte soll nachfolgend eingegangen werden.

2.1 Rechtsprechung und Vollzugshilfen zur «wesentlichen Beeinträchtigung»

2.1.1 Verbot der «wesentlichen Beeinträchtigung»

- 66 Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung sind zu bewilligen, wenn sie solche Denkmäler «nicht wesentlich beeinträchtigen» (Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG). Dabei handelt es sich um eine materiell-rechtliche

⁶⁰ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), Umsetzung der Teilrevisionen vom 15.6.2012 und vom 22.3.2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22.6.1979, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf zu einer Teilrevision der Raumplanungsverordnung, August 2013 (nachfolgend: ARE, Erläuternder Bericht), S. 17.

⁶¹ Abrufbar unter <<https://maps.geo.admin.ch>>, Rubriken Geokatalog / Bevölkerung und Wirtschaft / Gesellschaft, Kultur / Bundesinventar ISOS (abgerufen am 9.12.2024).

⁶² Vgl. ARE, Erläuternder Bericht, S. 20.

Regelung, welche einer gesamtschweizerisch geltenden Denkmalschutzvorschrift gleichkommt.

- 67 Der Ausgleich zwischen den Interessen an der Nutzung der Solarenergie und den u.U. gegenläufigen Interessen an der ungeschmälernten Erhaltung oder zumindest grösstmöglicher Schonung der betreffenden Kulturdenkmäler wird somit dahingehend getroffen, dass Solaranlagen bewilligungsfähig sind, wenn sie das Denkmal *nicht wesentlich beeinträchtigen*.⁶³ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine geringfügige Beeinträchtigung des Kulturdenkmals von kantonaler oder nationaler Bedeutung zulässig ist und die Baubewilligung für die Solaranlage nicht hindert.⁶⁴
- 68 Diese Lockerung war durchaus gewollt, wie die Entstehungsgeschichte von Art. 18a RPG zeigt (vgl. dazu oben, Rz. 15, Fn. 7). Mit der Neufassung von Art. 18a Abs. 3 RPG im Jahr 2012 brachte der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass dem Interesse an der Nutzung der Sonnenenergie gegenüber dem Interesse am Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern *vermehrtes Gewicht* zukommen soll. Die Schutzanliegen der Denkmalpflege können seither gegenüber den Interessen an der Nutzung erneuerbarer Energien weniger Gewicht beanspruchen. Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG enthält eine Interessengewichtung, welche im Einzelfall die Güterabwägung nach Massgabe der Vorschriften der Natur- und Heimatschutzgesetzgebungen beeinflusst.
- 69 Nach welchen Kriterien zu beurteilen ist, ob bzw. inwieweit Solaranlagen ein solches Kulturdenkmal *«wesentlich beeinträchtigen»*, ist im Raumplanungsrecht des Bundes *de lege lata* nicht geregelt. Im Sinne der Einheit der Rechtsordnung richtet sich diese Beurteilung nach den anwendbaren Vorschriften des Natur- und Heimatschutzrechts. Nach diesen Vorschriften und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedarf es somit einer Interessenabwägung, die je nach Einstufung des Bau- denkmals bzw. Schutzgebiets und Schutzziele u.U. eingeschränkt oder umfassend stattfinden kann. Dabei müssen die Kulturdenkmäler, namentlich jene in den Inventaren des Bundes (Art. 5 f. NHG), möglichst ungeschmälernt erhalten oder wenigstens grösstmöglich geschont werden. Das Bundesgericht unterscheidet nach der Schwere der Beeinträchtigung und beurteilt auf der Grundlage der entsprechenden Schutzziele.⁶⁵

⁶³ Urteil BGer 1C_345/2014 vom 17.6.2015 E. 3.3. Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Art. 18a Abs. 4 RPG räumt der Förderung erneuerbarer Energien Priorität gegenüber ästhetischen Überlegungen ein (Förderzweck). Dieser Vorrang wirkt, wenn aus Anlass eines Baugesuchs für eine Solaranlage im Rahmen der anwendbaren Rechtsvorschriften Fragen der architektonischen Gestaltung, des Erscheinungsbildes, des Ortsbildes o.ä. zu beurteilen sind.

⁶⁴ JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 53.

⁶⁵ Vgl. CHRISTOPH WINZELER, Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in: AJP 2024 S. 1106 ff. (nachfolgend: WINZELER, ISOS), S. 1110. Auch nach bundesgerichtlicher Auffassung genießt die «ungeschmälernte Erhaltung» für ISOS-Objekte nicht automatisch Vorrang, sondern sei der Interessenabwägung zugänglich, jedenfalls bei Bauvorhaben unter Art. 6 Abs. 1 NHG. Auch der strengere Abs. 2 bei der Erfüllung von Bundesaufgaben schliesse – trotz der vom Gesetzgeber aufgestellten Einschränkungen – ein Abwägungsergebnis zuungunsten des Schutzes nicht von vornherein aus.

- 70 In einem kürzlich ergangenen Leitentscheid – der allerdings nicht eine Solaranlage in einem ISOS-Gebiet, sondern ein Deponieprojekt in einem BLN-Gebiet betraf – fasste das Bundesgericht die geltenden Grundsätze unter der Geltung von Art. 3 und Art. 6 NHG nochmals lehrbuchartig zusammen:⁶⁶
- Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der objektspezifischen Schutzziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig.
 - Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objektes, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes.
 - Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG sind nur zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes. Hängen mehrere Eingriffe sachlich, räumlich oder zeitlich zusammen, die einzeln als zulässig zu beurteilen sind, oder sind Folgeeingriffe eines zulässigen Eingriffs zu erwarten, so ist auch die Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen.
 - Erweist sich eine Beeinträchtigung aufgrund der Interessenabwägung als zulässig, so hat der Verursacher oder die Verursacherin im Hinblick auf das Gebot der grösstmöglichen Schonung für besondere Massnahmen zum bestmöglichen Schutz des Objektes, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen.
- 71 Die Beurteilung, ob eine Solaranlage auf einem Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Sinne des Verbots wesentlicher Beeinträchtigung zulässig ist, stellt daher weitgehend «*case law*» dar, das im Folgenden unter Berücksichtigung der einschlägigen Gerichtspraxis und Vollzugshilfen der Ostschweizer Kantone darzustellen ist.

2.1.2 Bundesgericht

- 72 In der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 18a Abs. 3 RPG hatte das Bundesgericht vor allem zwei Solaranlagen in ISOS-Gebieten mit Erhaltungsziel A zu beurteilen: der eine Fall betraf ein Vorhaben in der Bauzone (*Quartier «Stampagarten», Chur GR*)⁶⁷, der andere eine Solaranlage auf einem landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude ausserhalb der Bauzone (*Ortsbild «Lungern-Obsee», Lungern OW*)⁶⁸.

⁶⁶ Vgl. BGE 150 II 133 E. 4.1.2 S. 137 f. (Deponiestandort Stockeri); vgl. zur aktuellen Rechtslage auch WINZLER, ISOS, S. 1106 ff. Kritisch zur jüngeren Rechtsentwicklung in Bezug auf das ISOS sodann PETER KARLEN, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in: ZBl 2023 S. 115 ff. (nachfolgend: KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes).

⁶⁷ Urteil BGer 1C_26/2016 vom 16.11.2016.

⁶⁸ Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016.

- 73 In beiden Fällen waren vollflächige, in das Dach integrierte Photovoltaikanlagen geplant und in beiden Fällen wurde der Siedlungsstruktur und insbesondere der Dachlandschaft sowie der Präjudizwirkung grosse Bedeutung zugemessen, weshalb das Bundesgericht auf eine wesentliche Beeinträchtigung i.S. von Art. 18a Abs. 3 RPG schloss und den Solaranlagen die Baubewilligung verweigerte.
- 74 Die *Schwere der Beeinträchtigung* eines Kulturdenkmals ist im Einzelfall anhand der entsprechenden Schutzziele zu beurteilen. Von einer wesentlichen Beeinträchtigung geht das Bundesgericht dann aus, wenn eine Solaranlage das Schutzobjekt in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt.⁶⁹ Keine wesentliche Beeinträchtigung liegt hingegen vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch eine Solaranlage nicht oder nur unerheblich eingeschränkt wird:⁷⁰
- «Ob eine wesentliche Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals vorliegt, ist im Einzelfall anhand der in der Bedeutung des Inventar-Objekts verankerten Schutzziele zu erörtern [...]. Insoweit ist mithilfe der Inventarblätter zu prüfen, was überhaupt geschützt ist und, soweit vorhanden, welche Schutzmassnahmen darin vorgeschlagen werden. Trifft eine geplante Solaranlage das Schutzobjekt in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer dem Objekt seine schutzwürdige Eigenschaft zukommt, liegt eine Beeinträchtigung vor, die, wenn sie wesentlich ist, einer Bewilligungserteilung entgegensteht. Dabei ist auf besonders verletzbare oder empfindliche (Teil-) Objekte Rücksicht zu nehmen. Demgegenüber müssen Eingriffe, die das Denkmal in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung nicht oder nur unerheblich einschränken, aufgrund der im Gesetz vorgenommenen Gewichtung der auf dem Spiel stehenden Interessen geduldet werden.»⁷¹*
- 75 Mit anderen Worten beeinträchtigt die Solaranlage ein Denkmal nicht oder nicht wesentlich, wenn die Schutzziele, welche mit der Unterschutzstellung bzw. Inventarisierung des Gebäudes verfolgt wurden, nicht oder nur geringfügig geschmälert werden, z.B. weil die Solaranlage an einem nicht geschützten bzw. in den Schutzzielen oder -massnahmen des Inventars nicht erwähnten Teil des Gebäudes angebracht wird oder weil sie aufgrund ihrer Lage und Gestaltung respektive mit Blick auf die Eigenschaften und Merkmale des Denkmals, wie die geschützte Substanz und Erscheinung, welche die Unterschutzstellung begründet haben, nicht oder nicht wesentlich (geringfügig) schmälern. Als Konsequenz aus Art. 18a Abs. 3 RPG sind angesichts des Sinns und Zwecks und der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung geringfügige Störungen des Denkmals zugunsten der Nutzung der Solarenergie hinzunehmen.
- 76 Das Bundesgericht versucht, zwischen Art. 18a Abs. 3 RPG und dem NHG Kongruenz herzustellen. Auch das NHG schliesst erhebliche Beeinträchtigungen infolge von Eingriffen in ein Schutzobjekt nicht absolut aus (Art. 3 NHG): Es gelten die Grund-

⁶⁹ Urteil BGer 1C_26/2016 vom 16.11.2016 E. 3.3.

⁷⁰ Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 6.4.

⁷¹ Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 6.4.

sätze der ungeschmälerten Erhaltung oder der grösstmöglichen Schonung, wenn sich ein Eingriff nicht vermeiden lässt. Es ist eine *Abwägung der Interessen* am Eingriff mit den Schutzinteressen vorzunehmen, wobei im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben bei Schutzobjekten von nationaler Bedeutung, mithin bei ISOS- oder BLN-Objekten, die Eingriffsinteressen mindestens gleichwertig und von ebenfalls nationaler Bedeutung sein müssen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

- 77 Betreffend dem Prüfverfahren, ob eine wesentliche Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals vorliegt, gibt die bundesgerichtliche Rechtsprechung vor, dass die im *Einzelfall* anhand der in der Bedeutung des Inventar-Objekts verankerten Schutzziele zu erörtern sind.⁷² Obschon diese Beurteilung eine Rechtsfrage darstellt und deren Auslegung grundsätzlich einer uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt, soll ein Gericht nur mit Zurückhaltung eingreifen, insbesondere dann, wenn örtliche Verhältnisse zu würdigen sind.⁷³ Die bundesrechtliche Prioritätensetzung zugunsten der erneuerbaren Energie schränkt jedoch auch den Beurteilungsspielraum der Bewilligungsbehörde ein. Unbestimmte Rechtsbegriffe oder Interessen für und gegen das Anlageprojekt sind in der Rechtsanwendung im Einzelfall zu konkretisieren bzw. zu gewichten und abzuwägen, so dass die Nutzungsinteressen zur Entfaltung gebracht und das Bauvorhaben möglichst bewilligt werden kann. Erforderlich ist eine ernsthafte, sorgfältige Auseinandersetzung mit den sachlich betroffenen, gegenläufigen Interessen und deren Gewicht.⁷⁴

2.1.3 Kantonale Rechtsprechung und Richtlinien (Fokus Ostschweiz)

- 78 Die Kantone der Ostschweiz haben (teilweise) Richtlinien, Arbeitshilfen oder Leitfaden zur Erstellung von Solaranlagen, mithin Vorgaben zur Vollzugspraxis zu Art. 18a Abs. 3 RPG, erlassen. Diesen wie auch der kantonalen Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass die Kantone derzeit meist höhere resp. erweiterte oder konkretisierte Anforderungen an die «wesentliche Beeinträchtigung» stellen.
- 79 Der **Kanton Appenzell Innerrhoden** stellt im kantonalen Richtplan eine Bewilligung für Solaranlagen in der Ortsbildschutzzone und bei Kultur und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung in Aussicht, wenn die folgenden Kriterien erfüllt sind: Einbau (bündig in die Dach- oder Fassadenfläche eingebaut oder alternativ – wenn dies nicht möglich ist – ein Aufbau, der die Dachfläche im rechten Winkel um max. 20 cm überragt), Reflexionsarmut (nach Stand der Technik reflexionsarm, nicht glänzend), Gestaltung (gestalterische Integration in die Dach- und

⁷² Vgl. BGE 127 II 273 E. 4c S. 282; BGE 123 II 256 E. 6a S. 263.

⁷³ Vgl. BGE 137 I 235 E. 2.5 S. 239; BGE 135 II 405 nicht publ. E. 2.2.2 mit Hinweisen.

⁷⁴ Vgl. WINZELER, ISOS, S. 1110, mit Verweis auf das Urteil BGER 1C_100/2020 vom 28.6.2021 (E. 3). Es genügt danach nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt, sondern sie müssen ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen. Vielmehr muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt.

Fassadenfläche) sowie Farbe (die Einfassung und die Panels sind dunkel, nicht bunt).⁷⁵

- 80 In einem Urteil kommt das Verwaltungsgericht des Kantons Appenzell-Innerrhoden zum Schluss, dass nicht erkennbar sei, warum das Anbringen einer Solaranlage im Dorfkern nicht mit den Schutzziele verträglich sein sollte und dass der Dorfkern Appenzell als Kulturdenkmal von nationaler Bedeutung durch das Anbringen einer Solaranlagen wesentlich beeinträchtigt werde. Als Begründung führte das Gericht im konkreten Fall aus, dass sich die relevanten Schutzziele für das geschützte Ortsbild in erster Linie aus dem ISOS ergeben, in welchem der älteste Stadtteil geschützt wird. Daraus seien jedoch keine expliziten Angaben zu entnehmen, dass die Dachlandschaft des ältesten Dorfteiles eines besonderen Schutzes bedürfe. Zudem bestehe ohnehin keine einheitliche Dachlandschaft, sondern vielmehr eine lebhaftere Dachstruktur mit zahlreichen Kreuzgiebeln und Dachgauben, die sich sowohl formmässig als auch farblich unterscheiden würden. Zudem wies das Gericht darauf hin, dass die Installation auch ohne Verletzung des bestehenden Gebäudes rückgängig gemacht werden könne.⁷⁶
- 81 Der **Kanton Graubünden** legt in seinem Leitfaden für Solaranlagen vom Juli 2022 (nachfolgend: Leitfaden Kanton Graubünden [2022]) dar, dass im Einzelfall zusammen mit der kommunalen Bauberatung oder – bei geschützten Häusern – der kantonalen Denkmalpflege zu beurteilen sei, ob an bauhistorisch wertvollen oder gar geschützten Bauten die Installation von Solaranlagen in Frage komme. Der Kanton Graubünden erachtet es für solche Ausnahmefällen sinnvoller, eine Solaranlage an unbedeutenden Nebenbauten, Mauern oder weiteren Aussenanlagen zu errichten, sofern damit nicht die Umgebung oder das Gebäude selbst beeinträchtigt wird.⁷⁷ Diese Wertung ist als Einschätzung und nicht als grundsätzliches Verbot der Anbringung von Solaranlagen an ort- und denkmalgeschützten Bauten zu verstehen.
- 82 Gemäss Bündner Rechtsprechung sei der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, dass solare Energiegewinnungsanlagen mit dem Zweck der jeweiligen Nutzungszonen in der Regel vereinbar seien. Die Vereinbarkeit mit dem Zonenzweck setze nämlich voraus, dass trotz solcher Anlagen bzw. Nutzungen in der fraglichen Zone der qualitative Schutz vor Beeinträchtigungen, namentlich durch Licht-, Lärm oder anderen Immissionen, hinreichend gewährleistet bleibe und auch die verfügbaren Nutzflächen dem eigentlichen Wohnzweck nicht entzogen werden. Zudem seien auch für Mobilfunkanlagen und Erschliessungsstrassen im Rahmen einer umfassenden Planungs- und Koordinationspflicht sachgerechte Standorte zu suchen. Dementsprechend sind auch Solaranlagen möglichst in diesen Bereichen zu erstellen, denen sie dienen sollen. Sind von einer Baute auf oder ganz nahe an der Grenze Auswirkungen auf eine benachbarte Zone wahrscheinlich, habe die Baubehörde die Konformität auch mit der Nachbarzone zu prüfen. Erst, wenn dann immer noch

⁷⁵ Kantonaler Richtplan, Kanton Appenzell Innerrhoden, Bau- und Umweltdepartement, April 2018 Nr. E 5.

⁷⁶ Entscheid Verwaltungsgericht Kanton Appenzell Innerrhoden V 7-2021 vom 30.11.2021 E. 3.5.

⁷⁷ Leitfaden Kanton Graubünden (2022), Empfehlung 11.

keine öffentlichen Interessen dagegenstehen, könne die Solarinstallation bewilligt werden.⁷⁸

- 83 Zur Beurteilung, ob eine Solaranlage auf einem denkmalgeschützten Gebäude bewilligungsfähig ist, müssen die Eigenschaften wie deren Einsehbarkeit, Exponiertheit, die Qualität der betroffenen Baute und der Umgebung, sowie die Gestaltung der Solaranlage (Montageort am Gebäude, Konstruktionsart, Anlagentyp und Detailgestaltung) berücksichtigt werden. Der **Kanton Zürich** zeigt im Leitfaden für Solaranlagen vom Dezember 2022 (nachfolgend: Leitfaden Kanton Zürich [2022]) die optimale Standortwahl der Anlage auf, damit die Solaranlage die Wirkung des Ortsbildes resp. des Denkmalschutzobjekts möglichst nicht negativ beeinflusst. Zudem gibt er vor, dass additive und reversibel angebrachte Aufdachanlage vorteilhafter seien, damit die Substanz des Daches gewahrt werden kann. Damit weist der Kanton Zürich strenge Anforderungen im Hinblick auf eine optimale Integration einer Solaranlage auf einem denkmalgeschützten Gebäude auf, damit dieses nicht wesentlich beeinträchtigt wird und somit bewilligungsfähig ist.⁷⁹ Hingegen zeigt der Kanton im Leitfaden deutlich auf, dass BZO-Bestimmungen der Gemeinden, welche die Nutzung der Sonnenenergie in Kern- und anderen Schutzzonen mehr als Art. 32a Abs. 1 RPV einschränken, bundesrechtswidrig und somit nicht zulässig sind.⁸⁰
- 84 Gemäss Zürcher Rechtsprechung können für die Beurteilung ob keine öffentlichen Interessen, namentlich solche des Natur- und Heimatschutzes, gegen die Installation von Solaranlagen stehen, die Gestaltungsempfehlungen des ARE (ZH) bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden. Als Richtlinien kommt diesen Gestaltungsempfehlungen zwar kein Gesetzescharakter zu, sie sind jedoch bei der Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes der sorgfältigen Integration herbeizuziehen.⁸¹
- 85 Weiter sind die Zürcher Gerichte der Auffassung, dass der Wortlaut der Bestimmung in Art. 18a RPG nicht zur Annahme verleiten dürfe, integrierte Solaranlagen seien – ausser bei einer Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern – stets zu bewilligen.⁸² Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich geht dabei von der Annahme aus, dass den Kantonen mit diesem Artikel die ihnen zustehende Kompetenz zur Raumplanung (Art. 75 BV) beschränkt wurde.
- 86 Schliesslich wird in der Zürcher Rechtsprechung die Ansicht vertreten, dass selbst wenn *keine wesentliche Beeinträchtigung* nach Art. 18a Abs. 3 RPG vorliege, eine Interessenabwägung nicht ausgeschlossen werde.⁸³ Auch in diesen Fällen könne

⁷⁸ Urteil Verwaltungsgericht Kanton Graubünden R 22 112 vom 21.12.2023 E. 5.3 ff.

⁷⁹ Leitfaden Kanton Zürich (2022), Verfahren und Gestaltung, S. 16.

⁸⁰ Leitfaden Kanton Zürich (2022), Verfahren und Gestaltung, S. 25.

⁸¹ Entscheid Baurekursgericht Kanton Zürich BRGE 0055/2017 vom 11.5.2017 E. 4.2.

⁸² Entscheid Verwaltungsgericht Kanton Zürich VB.2008.00322 vom 29.10.2008 E. 3.3.

⁸³ Entscheid Verwaltungsgericht Kanton Zürich VB 2018.00408 vom 28.2.2019 E. 3.3.2.

ein geplantes Projekt aufgrund entgegenstehender Interessen unzulässig sein. Der Gesetzgeber bringe hier bloss zum Ausdruck, dass dem Interesse an der Nutzung der Solarenergie gegenüber dem Interesse am Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern vermehrtes Gewicht zukommen solle. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stützte sich dabei auf das Bundesgerichtsurteil zur Solaranlage in Lungern OW.⁸⁴

- 87 Der **Kanton St. Gallen** ist der Ansicht, dass die Gewinnung erneuerbarer Energien und Erhaltung historischer Ortsbilder zwei *gleichwertige* öffentliche Interessen sind. Gemäss dem Leitfaden Dach | Solaranlagen vom März 2016 (nachfolgend: Leitfaden Kanton St. Gallen [2016]) beeinträchtigen Material und Farbe in der Regel den Ausdruck und den Charakter eines historischen Gebäudes massgeblich.⁸⁵ Es solle zuerst ein Alternativstandort zum Hauptdach geprüft werden, bspw. auf Nebengebäude oder einer untergeordneten Dachfläche. Zudem sollen Solaranlagen grundsätzlich in zusammenhängenden, rechteckigen Feldern angeordnet werden sowie dachflächenbündig eingebaut werden.⁸⁶
- 88 Im **Kanton Thurgau** wird der Leitfaden «Solaranlagen richtig» aus dem Jahr 2015 (nachfolgend: Leitfaden Kanton Thurgau [2015]) mit Richtlinien zur Anwendung von Art. 18a RPG derzeit überarbeitet. In der aktuellen Fassung gilt die Vorschrift, dass der Einfachheit halber alle im Hinweisinventar des kantonalen Amtes für Denkmalpflege als «wertvoll» oder «besonders wertvoll» eingestuft Gebäude «als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung behandelt» werden. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass noch nicht alle Thurgauer Gemeinden den Auftrag umgesetzt haben, die erhaltenswerten Objekte zu schützen.⁸⁷ Daraus resultiert somit tendenziell ein *weiter Geltungsbereich* von Art. 18a Abs. 3 RPG. Im November 2023 passte der Kanton Thurgau den kantonalen Richtplan an. Als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG und Art. 32b Bst. f RPV gelten fortan nur noch jene Objekte, die im Hinweisinventar Bauten gemäss § 43a TG NHV⁸⁸ als «wertvoll» oder «besonders wertvoll» klassiert und mit den Vermerken «rechtskräftig unter Schutz gestellt» oder «noch kein Entscheid über den Schutz gefällt» versehen sind.⁸⁹
- 89 Der Leitfaden «Solaranlagen effizient und gut gestaltet» des **Kantons Schaffhausen**, Ausgabe 2021 (nachfolgend: Leitfaden Kanton Schaffhausen [2021]) verweist zur Beurteilung der Beeinträchtigung eines Kulturobjekts an die Energiefachstelle oder Denkmalpflege. Das Fachteam «Energie und Gestaltung» besteht aus je einem Mitglied der Energiefachstelle und der Denkmalpflege des Kantons, es wird in

⁸⁴ Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 6.2.

⁸⁵ Leitfaden Kanton St.Gallen (2016), S. 1.

⁸⁶ Leitfaden Kanton St.Gallen (2016), S. 2.

⁸⁷ Leitfaden Kanton Thurgau (2015), S. 18.

⁸⁸ Verordnung vom 29.3.1994 zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHV; RB 450.11).

⁸⁹ Richtplan Kanton Thurgau, Kapitel 1.10 Siedlung: Kulturdenkmäler (Stand: November 2023).

der Stadt Schaffhausen durch eine Vertretung der Stadtplanung ergänzt.⁹⁰ Das Fachteam orientiert sich bei der Beurteilung an den Kriterien des Leitfadens und äussert sich insb. zu der Frage der «sorgfältigen Integration», eines «alternativen Standorts», der «richtigen Positionierung und Dimensionierung» sowie der «sorgfältigen Integration in die Dach- oder Fassadenfläche» der Solaranlage.⁹¹

90 Das **Fürstentum Liechtenstein** legt in seinem Leitfaden Solaranlagen, Ausgabe 2017⁹² (nachfolgend: Leitfaden Fürstentum Liechtenstein [2017]) dar, dass auch Dächer genauso schützenswerte Denkmalteile oder gar Teildenkmalteile sein können, wie Fassaden und daher gleich zu schonen, sorgfältig und rücksichtsvoll wie Fassaden zu pflegen sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Installation jeder Solaranlage einen intensiven Eingriff in die gewachsene Dachlandschaft und in das Erscheinungsbild des Baudenkmals darstellt. Da für viele geschützte Kulturgüter die Eingriffe nicht verträglich seien, ist nach einem Alternativstandort oder nach einer anderen Lösung zu suchen. Die Nutzung von Dachflächen zur Produktion von Solarenergie ist lediglich dann sinnvoll, wenn sie die «kostbare Ressource Boden schonen hilft, ohne dabei andere begrenzte Ressourcen wie Baudenkmalteile oder Ortsbilder zu schmälern».⁹³ Damit die Schutzhülle der erhaltens- und schützenswerten Objekte unberührt bleibt, wird davon ausgegangen, dass additive Aufdachanlagen besser geeignet sind. Aus ästhetischen Gründen werden, wie der Leitfaden Liechtenstein vorsieht, dachflächenbündig eingebaute Solaranlagen bevorzugt.⁹⁴

91 Die kantonalen Richtlinien und die kantonale Rechtsprechung, soweit sie sich überhaupt zu Solaranlagen auf Natur- und Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung äussern bzw. solche Entscheide vorliegen, zeigen zum einen eine eher strenge Haltung in Bezug auf die Bewilligung von Solaranlagen auf solchen Objekten und zum anderen bleiben es Einzelfallentscheide, aus welchen sich kaum konkrete, allgemeingültige Beurteilungskriterien ableiten lassen, welche die Vollzugspraxis erleichtern würden. Es ist somit eine einzelfallbezogene Beurteilung und Interessenabwägung angezeigt.

2.2 Fachliche Beurteilung und Zuständigkeit in ISOS-A-Gebieten

2.2.1 Zuständigkeit und Verfahren

92 Die Raumplanung ist, wie eingangs dargelegt (Rz. 14 ff.), grundsätzlich Sache der Kantone, während der Bund eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung hat (Art. 75 BV). Die Kantone sind auch im Bereich des Natur- und Heimatschutzes originär zuständig und regeln somit den Denkmal- und Ortsbildschutz eigenständig, solange sie eigene Aufgaben erfüllen. In diesem verfassungsrechtlichen Rahmen und ge-

⁹⁰ Leitfaden Kanton Schaffhausen (2021), S. 17.

⁹¹ Leitfaden Kanton Schaffhausen (2021), S. 16.

⁹² Leitfaden Fürstentum Liechtenstein (2017), S. 12.

⁹³ Leitfaden Fürstentum Liechtenstein (2017), S. 12.

⁹⁴ Vgl. Leitfaden Fürstentum Liechtenstein (2017), S. 12.

stützt auf das RPG sind die Kantone für die Nutzungsplanung und die Erteilung von Baubewilligungen innerhalb und ausserhalb der Bauzone zuständig. Sie legen die Verwaltungsorganisation und zuständigen Behörden fest und regeln die Verfahren.

- 93 Aus dieser Ordnung folgt auch, dass die Kantone nur dann, wenn sie eine Bundesaufgabe wahrnehmen, die Schutzverpflichtung (des Bundes) gemäss Art. 78 Abs. 2 BV zu erfüllen und beispielweise die Schutzobjekte der Bundesinventare nach Massgabe von Art. 3 ff. NHG zu schützen haben. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben wird der Schutz von Ortsbildern und Baudenkmalern etc. durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Auch bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben sind indessen Bundesinventare, wie das ISOS, von Bedeutung und zu berücksichtigen.⁹⁵ Die Kantone sind verpflichtet, das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen (Art. 4a VISOS⁹⁶), sodass die Ortsbilder zunächst einen behördenverbindlichen Schutz erhalten. Anschliessend müssen die an die Richtpläne gebundenen Gemeinden das ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung grundeigentümergebunden umsetzen, in der Regel durch Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 Bst. c RPG) oder durch andere Schutzmassnahmen.⁹⁷ Es gilt mithin im Rahmen der kantonalen Aufgabenerfüllung eine mittelbare Berücksichtigungspflicht der Anliegen des Natur- und Heimatschutzes.⁹⁸
- 94 In ISOS-Gebieten mit Erhaltungsziel A sind Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen («Erhalten der Substanz»). Bewilligungen nach NHG betreffend Schutzzonen und Schutzobjekte sind – «frühzeitig und bereits auf kommunaler Stufe»⁹⁹ – mit der Baubewilligung zu koordinieren und zusammen mit dieser durch die Baubewilligungsbehörde als Leitbehörde zu eröffnen. Eine Beratung durch die Denkmalpflege, offizielle Fachinstanzen oder andere Fachleute ist gemäss den Erläuterungen zum ISOS «zweckmässig», jedoch nicht zwingend.¹⁰⁰
- 95 Vereinfacht lässt sich demnach feststellen, dass die Frage, ob Kantone und Gemeinden in Erfüllung einer Bundesaufgabe oder einer eigenen Aufgabe handeln, an den materiell-rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf Bundesinventarobjekte im

⁹⁵ Vgl. den Leitescheid BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f. (Rüti ZH) sowie z.B. Urteil BGer 1C_265/2022 vom 24.4.2023 E. 2.2 m.w.H.

⁹⁶ Verordnung vom 13.11.2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12).

⁹⁷ Vgl. dazu REY, FHB, Rz. 4.76 f.; WINZELER, ISOS, S. 1109 f.

⁹⁸ Vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; REY, FHB, Rz. 4.68. Kritisch u.a. zur Beschränkung der kantonalen Zuständigkeit für den Ortsbildschutz KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 125 f.

⁹⁹ WINZELER, ISOS, S. 1109.

¹⁰⁰ Vgl. Bundesamt für Kultur (Hrsg.), Erläuterungen zum ISOS, 2021, S. 4. Eine andere, sowohl stadintern als auch kantonal kritisierte Haltung vertritt offenbar die Stadt Zürich (vgl. dazu auch oben, Rz. 80 f.). Demnach löse jeder Bau einer Solaranlage in Gebieten, Baugruppen und auf Einzelobjekten mit dem Erhaltungsziel A eine ISOS-Direktanwendung und, bei negativem Befund durch das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE), den Beizug der ENHK aus. Vgl. dazu Medienmitteilung der Stadt Zürich vom 26.6.2024, Direktanwendung des ISOS: zwischen Baukultur und Blockade, abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/service/medien/medienmitteilungen/suche_archiv.html> (abgerufen am 9.12.2024).

Ergebnis nichts ändert. Hingegen hat dieser Gesichtspunkt Auswirkungen auf das Verfahren: Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, *erheblich* beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so muss die zuständige Kommission – die ENHK oder die EDK – obligatorisch ein Gutachten zum Vorhaben zuhanden der Entscheidbehörde verfassen (vgl. Art. 7 Abs. 2 NHG). Kann die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung des Bundesinventarobjekts ausgeschlossen werden sowie generell bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben entfällt diese Pflicht zur obligatorischen Begutachtung.

96 Der Entscheid über den Beizug der Kommission, d.h. die Beurteilung, ob unter den genannten Voraussetzungen ein Gutachten erforderlich ist oder nicht, obliegt der nach kantonalem Recht zuständigen Fachstelle (Art. 25 Abs. 2 NHG). Nicht die ENHK oder die EDK, sondern die kantonale Fachstelle entscheidet somit über die Vorlage des Vorhabens zur Begutachtung an eine dieser Kommissionen. Allerdings ist Art. 7 NHG nicht eine blosse Ordnungsvorschrift: die Fachstelle oder die Entscheidbehörde verletzen Bundesrecht, wenn sie trotz gegebener Voraussetzungen kein Gutachten einholen bzw. anordnen.¹⁰¹ Zudem hat die Kommission die gesetzliche Möglichkeit, in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens – jedoch so früh wie möglich – ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten abzugeben (sog. fakultative Begutachtung, Art. 8 NHG).

97 In diesem Gutachten legt die Kommission dar, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Mit der Gesetzesnovelle vom 27. September 2019 (in Kraft seit dem 1. April 2020) wurde die Bedeutung des Gutachtens präzisiert und ausdrücklich festgehalten, dass das Gutachten eine Grundlage für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde bildet (vgl. Art. 7 Abs. 3 NHG). Damit wurde nach Ansicht der eidg. Räte nur, aber immerhin, die bestehende Praxis explizit auf Gesetzesstufe verankert. An den bestehenden Verfahren und Zuständigkeiten soll sich dadurch nichts ändern.¹⁰² Der Bericht hält zur Bedeutung des Gutachtens Folgendes fest:

«Die Gutachten bilden bereits heute lediglich eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen durch die Entscheidbehörde [...]. In der vorgeschlagenen Änderung wird dies explizit verankert. Die entscheidende Behörde würdigt die zur Verfügung stehenden Beweismittel frei nach ihrer Überzeugung und ist nicht an starre Vorgaben gebunden. Sie hat sich mit dem Gutachten auseinanderzusetzen und muss ein Abweichen hinreichend

¹⁰¹ Urteil BGer 1A.122/2004 vom 30.5.2005 E. 2.2, in: URP 2005, 533; vgl. auch Botschaft vom 12.11.1965 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, BBl 1965 III 89, S. 103 f.

¹⁰² Vgl. Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK S), Bericht zur Parlamentarische Initiative «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin», BBl 2019 349 (nachfolgend kurz: Bericht UREK S), S. 353.

begründen. Die neue Bestimmung legt insofern die gängige Handhabung in der Praxis auf Gesetzesstufe fest.»¹⁰³

2.2.2 Baubewilligung von Solaranlagen als Bundesaufgabe?

- 98 Nach dem soeben Gesagten ist namentlich für das Verfahren der Baubewilligung von Solaranlagen auf Schutzobjekten oder ggf. der Ausscheidung von (Schutz-) Zonen, welche solche betreffen, entscheidend, ob damit eine Bundesaufgabe im Sinne des NHG erfüllt wird oder nicht. Von dieser Beurteilung hängt ab, ob die Kantone unmittelbar an die Schutzverpflichtung von Art. 3 NHG gebunden sind oder ob die mittelbare Berücksichtigungspflicht gilt und ob die Pflicht besteht, zum Vorhaben einer Solaranlage in einem Inventargebiet des Bundes eine Begutachtung der ENHK oder der EDK einzuholen, falls die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung des Schutzobjekts besteht.
- 99 Das NHG regelt in nicht abschliessender Weise, was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen ist. Dazu besteht eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche im vorliegenden Kontext aber nicht im Detail nachgezeichnet werden kann und soll. Nicht jede Anwendung von Bundesrecht durch kantonale oder kommunale Behörden ist gleichzusetzen mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Es bedarf eines besonderen Bezugs zum Bundesrecht bzw. eine «verdichtete» Bundesregelung der betreffenden Materie. Eine Bundesaufgabe wird angenommen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- oder Landschaftsbilder in sich birgt und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sichergestellt werden muss. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nehmen die kantonalen Behörden insbesondere dann Bundesaufgaben wahr, wenn sie eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG, eine Rodungsbewilligung oder gewässerschutzrechtliche (Ausnahme-)Bewilligungen erteilen oder das Zweitwohnungsgesetz¹⁰⁴ umsetzen.¹⁰⁵
- 100 Demgegenüber gelten die Nutzungsplanung oder die Erteilung von Baubewilligungen für Vorhaben innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht als Bundesaufgabe, sondern fallen in die originäre Zuständigkeit der Kanton in der Raumplanung.¹⁰⁶ Allerdings ist festzustellen, dass das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Revision des RPG im Jahr 2012 (RPG 1) der Siedlungsentwicklung nach innen respektive die Bauzonendimensionierung gemäss Art. 15 RPG teilweise von einer Bundes-

¹⁰³ Bericht UREK S, S. 355.

¹⁰⁴ Bundesgesetz vom 20.3.2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702).

¹⁰⁵ Vgl. JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019 (nachfolgend: ZUFFEREY, NHG-Kommentar), Art. 2, Rz. 10 ff., insbesondere Rz. 38 ff.; REY, FHB, Rz. 4.68.

¹⁰⁶ Grundlegend: BGE 112 Ib 70 E. 4 S. 74 ff.; BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; BGE 139 II 271 E. 10 f. S. 275 ff.; vgl. auch ZUFFEREY, NHG-Kommentar, Art. 2, Rz. 35 m.w.H.; REY, FHB, Rz. 4.68; ANDREAS ABEGG, Energiewende im Konflikt mit Natur- und Heimatschutz, in: Schriften zum Energierecht, Band 2, Zürich 2016, S.26 f. m.w.H.

aufgabe ausgeht¹⁰⁷ und eine solche auch im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz anerkannt hat.¹⁰⁸ Damit besteht eine klare Tendenz, dass die originären kantonalen Raumplanungsaufgaben immer mehr durch Bundesrecht verdrängt und durchdrungen werden.¹⁰⁹

- 101 Im Zusammenhang mit der Baubewilligung für eine Solaranlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone gestützt auf Art. 18a Abs. 3 RPG kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vorliegt.¹¹⁰ Die Solaranlage sollte auf dem Dach einer Scheune in einem BLN-Gebiet in der Landwirtschaftszone errichtet werden, sodass das Vorhaben (auch) eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24c RPG erforderte. Dieser Umstand war denn auch ausschlaggebend, um die Bundesaufgabe zu bejahen, was aber der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts entspricht und insofern nicht erstaunt. Die Frage, ob Baubewilligungen für Solaranlagen gestützt auf Art. 18a RPG eine Bundesaufgabe darstellen, wurde hingegen, soweit ersichtlich, durch das Bundesgericht bislang noch nicht entschieden. Klar ist hingegen, dass die blosser Aufnahme eines Objekts in das ISOS dessen Schutz noch nicht zur Bundesaufgabe macht.¹¹¹ Im Entscheid «Stampagarten», welcher eine Solaranlage auf einem Gebäudedach in einem ISOS-Perimeter mit Erhaltungsziel A betraf, äusserte sich das Bundesgericht nicht ausdrücklich dazu, ob es sich bei der Baubewilligung um eine Bundesaufgabe handelt.¹¹²
- 102 Das Baurekursgericht des Kantons Zürich setzte sich in einem jüngsten Entscheid, soweit ersichtlich schweizweit erstmals, mit der Frage auseinander, ob eine Baubewilligung für eine Solaranlage innerhalb der Bauzone allein mit Blick auf die Regelung von Art. 18a RPG eine Bundesaufgabe darstellt und bejahte diese Frage.¹¹³ Konkret ging es um eine Aufdach-Photovoltaikanlage auf einem Gebäude, welches Bestandteil einer Häuserreihe der Altstadt ist und in der Kernzone sowie im ISOS-Perimeter mit dem Erhaltungsziel A. Das Gebäude war im Inventar der schützenswerten Bauten der betreffenden Gemeinde nicht verzeichnet. Das Baurekursgericht kommt im erwähnten Entscheid zusammenfassend zum Ergebnis, dass die Bewilligung für die Erstellung einer Solaranlage im ISOS-Erhaltungsgebiet A eine Bundesaufgabe ist. Dies, da die Bestimmung direkt anwendbar ist und keiner kanto-

¹⁰⁷ Vgl. z.B. BGE 142 II 509 E. 2.5 S. 514 ff. (Neueinzonungen unter Art. 15 RPG); Urteil BGer 1C_86/2020 vom 22.4.2021 E. 4.1; BGE 148 II 359 E. 3.1 S. 371 f. und E. 5 S. 366 f. (Publikation von Baugesuchen unter der Geltung des ZWG).

¹⁰⁸ BGE 148 II 359 E. 3.1 S. 371 f.

¹⁰⁹ Kritisch zu dieser Rechtsentwicklung KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 122 ff. Aus der Selbstbindung des Gemeinwesens sei dadurch in grossem Umfang eine Bindung auch von Privatpersonen bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen geworden. Die im ISOS nach rein fachlichen Kriterien aufgestellten Erhaltungsziele seien für Grundeigentümer demnach in vielen Fällen zu verbindlichen Rechtsnormen mutiert.

¹¹⁰ Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 2.4.

¹¹¹ Vgl. BGE 139 II 271 E. 9.3 f. S. 274 ff.; BGE 135 II 209 E. 2.1 f. S. 212 ff.; Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 2.2, Urteil BGer 1C_700/2013 vom 11.3.2014 E. 2.4.

¹¹² Vgl. Urteil BGer 1C_26/2016 vom 16.11.2016 (Chur GR).

¹¹³ BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25.1.2024 E. 5.4.

nenalen Umsetzung bedarf sowie den nötigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Aufgrund der direkten Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 3 RPG spielt es sodann auch keine Rolle, ob die Bewilligung einer Solaranlage ein Bauvorhaben innerhalb oder ausserhalb der Bauzone betrifft.¹¹⁴

103 Die Lehre äusserte sich bislang, soweit ersichtlich, nicht abschliessend dazu.¹¹⁵ Im Praxiskommentar zum RPG vertritt einer der Autoren des vorliegenden Gutachtens – allerdings ohne eingehende Auseinandersetzung mit dieser Frage und im Ergebnis offengelassen – in der Tendenz die Auffassung, dass die Schlussfolgerung des Bundesgerichts im Entscheid «Lungern» (Rz. 101) «mit Blick auf die direkte Anwendbarkeit von Art. 18a Absätze 1, 3 und 4 RPG und dem bundesrechtlichen Förderzweck dieser Bestimmung» generell gilt und in der Anwendung dieser Norm auch innerhalb der Bauzone von einer Bundesaufgabe auszugehen ist.¹¹⁶

104 Es gibt allerdings auch gewichtige Argumente, welche im Zusammenhang mit Baubewilligungen für Solaranlagen innerhalb der Bauzone gegen die Annahme einer Bundesaufgabe sprechen:

- Art. 18a RPG stellt – jedenfalls was Vorhaben innerhalb der Bauzone anbelangt – einen erheblichen Eingriff des Bundes in die Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Raumplanung gemäss Art. 75 BV dar und lässt sich mit dessen Rahmengesetzgebungskompetenz kaum rechtfertigen.¹¹⁷ Diese Bestimmung sollte deshalb verfassungskonform zugunsten der kantonalen Kompetenzen zurückhaltend und nicht «ausufernd» ausgelegt und angewendet werden.¹¹⁸
- Sinn und Zweck von Art. 18a RPG, der explizit die Realisierung von Solaranlagen auf Dächern vereinfachen und beschleunigen und dazu die administrativen Hürden abbauen wollte, sprechen ebenfalls dagegen, die Baubewilligung von Solaranlagen auf Schutzobjekten innerhalb der Bauzone zur Bundesaufgabe zu erklären. Wie auch das Baurekursgericht des Kantons Zürich richtigerweise erkannte, würde dies für jedes Projekt die genannte obligatorische Begutachtungspflicht durch die ENHK bzw. die EDK nach sich ziehen, was der genannten *ratio legis* und dem Willen des Gesetzgebers diametral entgegenstehen würde.¹¹⁹

¹¹⁴ Vgl. BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25.1.2024 E. 5.4.

¹¹⁵ Vgl. aber immerhin KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes: Die (von ihm kritisierte) Rechtsprechung des Bundesgerichts führe zu einer markanten Überhöhung des Ortsbildschutzes. Die Schutzpflicht nach Art. 3 NHG und bei ISOS-Objekten nach Art. 6 Abs. 2 NHG könne demnach jeden Grundeigentümer treffen, der auf seinem Dach eine Solaranlage installieren wolle, da Art. 18a RPG die Erstellung von Solaranlagen bundesrechtlich regle und die Erteilung von Baubewilligungen dafür zu einer Bundesaufgabe geworden sei.

¹¹⁶ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 55.

¹¹⁷ Vgl. auch HETTICH/PENG, S. 1433 f.; JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 9 ff.

¹¹⁸ Vgl. zur Verfassungsmässigkeit etwa HETTICH/PENG, S. 1433 ff.; JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 8 f.; kritisch zur Beschränkung der kantonalen Zuständigkeit KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 125 f.

¹¹⁹ Vgl. dazu BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25.1.2024 E. 5.4.

- Die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau sind gemäss Art. 10 ff. und insbesondere Art. 12 Abs. 1 EnG allgemein von nationalem Interesse; es soll zu einer «Akzentverschiebung» zugunsten dieser Energien kommen.¹²⁰ Diese Deklaration stärkt in Fällen von inventarisierten Schutzobjekten im Rahmen der Interessenabwägung die Interessen an der Nutzung der Solarenergie. Dieses allgemeine Förder- bzw. Aufgabeninteresse genügt jedoch nicht, um jedem Solaranlagenprojekt ein nationales Interesse zuzusprechen und eine Bundesaufgabe zu begründen. Die Energiegesetzgebung des Bundes verleiht Produktionsanlagen erst ab einer bestimmten Grösse und Bedeutung ausdrücklich und zusätzlich den Status des nationalen Interesses im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG.¹²¹ Solaranlagen auf Gebäudedächern gehören nicht dazu.¹²² Im Unterscheid zu Art. 12 EnG über grosse Produktionsanlagen legt Art. 18a Abs. 3 RPG für Solaranlagen nicht konkret fest, wie das NHG anzuwenden und die Interessen mit dem Natur- und Landschaftsschutz abzuwägen sind.
- Der Mantelerlass sowie die RPG-Revision 2. Etappe unterscheiden zwischen Solaranlagen im nationalen Interesse und solchen nicht von nationalem Interesse. Art. 18a RPG und insbesondere Abs. 3 und das bisherige Konzept werden im Zuge dieser Revisionen aber nicht geändert, namentlich der Zubau mit Solaranlagen auf Gebäuden nicht zur Bundesaufgabe erklärt.

105 Nebst diesen rechtlichen Gründen sprechen auch handfeste praktische Gründe gegen die vorschnelle Annahme einer Bundesaufgabe. Denn damit würde die Begutachtungspflicht durch die ENHK oder die EDK auf sämtliche (baubewilligungspflichtige) Solaranlageprojekte im Anwendungsbereich von Art. 18a RPG ausgedehnt. Mit anderen Worten müssten die Kommissionen schweizweit in eine Vielzahl von Baubewilligungsverfahren einbezogen werden.¹²³ Ihre Begutachtungen würden zum Routine- bzw. Massengeschäft, was aber dem bisherigen Konzept des NHG und der ihnen zugedachten Rolle widersprechen würde.¹²⁴ Zur Verhinderung von Kapazitätsengpässen seitens der Kommission bräuchte es daher entweder einen massiven (personellen) Ausbau dieser Kommissionen oder aber Erleichterungen respektive Regelungen, damit die EDK/ENHK nicht bei jedem Baugesuch für eine Solaranlage auf Kulturdenkmälern bzw. in ISOS-Gebieten mit Erhaltungsziel A bei-

¹²⁰ Vgl. Botschaft vom 4.9.2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», BBl 2013 7561, S. 7603 f. und S. 7664 ff.

¹²¹ Art. 12 Abs. 2 EnG i.V.m. Art. 8 f. der Energieverordnung vom 1.11.2017 (Energieverordnung, EnV; SR 730.01) (Wasser- und Windkraftanlagen).

¹²² Vgl. dazu auch BGE 115 Ib 311 E. 5a S. 318 f.; Urteil BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 6.2.

¹²³ Nach Winzeler, ISOS, S. 1111, lasse sich der (frühzeitige) Einbezug des ISOS in die Nutzungsplanung im Rahmen des geltenden Rechts umsetzen. A.M. KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 130, der von einem dringenden Reformbedarf spricht, um «den Ortsbildschutz im Bund rasch wieder in eine Form zu bringen, die mit der geltenden Verfassung im Einklang steht».

¹²⁴ Botschaft vom 25.2.1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 III 2591 (nachfolgend: Botschaft KoordG), S. 2609.

gezogen werden müsste.¹²⁵ Alternativ bräuchte es zumindest Anpassungen in ihrer Tätigkeit, sodass auf ein vollständiges (Zweit-)Gutachten der EDK oder der ENHK verzichtet werden könnte, wenn beispielsweise – dank ihrer Fachkompetenz und grosser Erfahrung – die Möglichkeit einer «erheblichen» Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann,¹²⁶ oder die Kommissionen müssten sich vermehrt dem Gutachten einer kantonalen Fachstelle anschliessen.¹²⁷ Denkbar ist auch, die EDK/ENHK zunächst nur im Rahmen einer provisorische Vorprüfung einzubeziehen,¹²⁸ wobei auch dies wohl eine personelle Aufstockung bedingen würde. Aber auch auf Stufe der kantonalen Fachstellen bringt die Begutachtung und Begleitung von Solaranlageprojekte kapazitätsmässige Schwierigkeiten, sodass bereits heute über Entlastungen und Vereinfachungen nachgedacht werden muss.¹²⁹

106 Aus dem Gesagten folgt zusammengefasst, dass zurzeit offen und höchstrichterlich nicht geklärt ist, ob die Regelung von Art. 18a RPG dazu führt, dass die Baubewilligung von Solaranlagen innerhalb der Bauzone und auf Schutzobjekten zur Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG geworden ist. Es gibt sowohl Argumente dafür als auch (gewichtige) Argumente dagegen. Die Frage soll daher offengelassen werden, zumal offenbar der erwähnte Entscheid des Baurekursgerichts Zürich an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weitergezogen wurde. In praktischer Hinsicht aber ist festzustellen, dass die Eidg. Kommissionen ENHK und EDK gemäss dem ursprünglichen gesetzlichen Konzept nicht auf die Bewältigung von «Massenverfahren» ausgerichtet sind und auch kapazitätsmässig nicht dafür gerüstet sind, die obligatorische Begutachtungspflicht in dieser Breite zu leisten.

3. Fazit

107 Art. 18a Abs. 3 RPG enthält für Solaranlagen auf Natur- und Kulturdenkmälern von kantonalen oder nationaler Bedeutung die Vorgabe, dass Solaranlagen der Baubewilligungspflicht unterstehen, das Meldeverfahren mithin ausgeschlossen ist (formelle Vorgabe) und dass die Solaranlage das Denkmal «nicht wesentlich beeinträchtigen» darf (materielle Vorgabe). Die materielle Vorgabe ist auf Verordnungsstufe zurzeit nicht konkretisiert und die Regelung auch ungenügend auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung abgestimmt. Massgebend ist stets eine Einzelfall-

¹²⁵ Davon geht z.B. auch der Zürcher Heimatschutz aus, der im Verfahren Verbesserungs- und Vereinfachungspotenzial ortet und anregt (vgl. sogleich, Rz. 105, Fn. 129).

¹²⁶ Botschaft KoordG, S. 2608 f.

¹²⁷ BGE 115 Ib 489 = JdT 1991 I 504.

¹²⁸ JÖRG LEIMBACHER, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 7, Rz. 11 m.w.H.

¹²⁹ Vgl. exemplarisch zur Situation in der Stadt Zürich: MARTIN KILIAS, Der böse Ortsbildschutz und die hilflose Stadt Zürich, Präsentation anlässlich einer Medienkonferenz des Zürcher Heimatschutz/Stadtzürcher Heimatschutz vom 2.7.2024 (nachfolgend: KILIAS, Präsentation Heimatschutz Zürich), S. 3 f.; Medienmitteilung des Zürcher Heimatschutz/Stadtzürcher Heimatschutz vom 4.7.2024, Die Schwierigkeiten mit dem ISOS in der Stadt Zürich sind hausgemacht, abrufbar unter: <<https://www.heimatschutzstz.ch/medienmitteilungen-uebersicht>> (abgerufen am 9.12.2024); EVELYNE NOTH, Die Stadt Zürich benötigt eine effizientere Planung im ISOS-Gebiet, Präsentation anlässlich einer Medienkonferenz des Zürcher Heimatschutz/Stadtzürcher Heimatschutz vom 2.7.2024 (nachfolgend: NOTH, Präsentation Heimatschutz Zürich), S. 2.

beurteilung, welche sich mit der Schutzumschreibung und den Schutzzielen einerseits und der geplanten Solaranlage auf dem betreffenden Kulturdenkmal andererseits auseinandersetzt. Der rechtsanwendenden Behörde kommt bei dieser Beurteilung Spielraum zu, welcher auch durch die Gerichte zu respektieren ist, insbesondere dann, wenn örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, jedoch sind dabei der Sinn und Zweck von Art. 18a RPG und dessen Abs. 3 zu beachten und die Interessen an der Nutzung der Solarenergie nicht ohne sachliche, gewichtige Gründe hinter die Schutzinteressen zurückzustellen. Mit Auflagen und Bedingungen lassen sich häufig wesentliche Beeinträchtigungen vermeiden. Solange gleichzeitig die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen gewahrt wird, können Schutz- und Nutzungsinteressen beide miteinander in Einklang gebracht werden.

108 Ob ein Anlageprojekt realisiert werden kann, ist somit *case law*, u.U. sogar von Kanton zu Kanton oder von Gemeinde zu Gemeinde uneinheitlich, und lässt sich regelmässig kaum vorhersagen. Dies zeigt auch die Analyse der (wenigen) Gerichtsurteile zu Art. 18a Abs. 3 RPG, welche eine eher defensive Haltung gegenüber Solaranlagen auf Kulturdenkmälern belegen. Schliesslich ist gesetzlich oder höchstrichterlich auch ungeklärt, ob die Regelung von Art. 18a RPG dazu führt, dass die Baubewilligung von Solaranlagen auch innerhalb der Bauzone und auf Schutzobjekten zur Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG geworden ist. Es gibt sowohl Argumente dafür als auch (gewichtige) Argumente dagegen. U.a. rein praktische Gründe sprechen aber gegen eine Ausweitung der Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 NHG.

109 Diese Rechtslage bewirkt für Projektträgerschaften Rechts- und Planungsunsicherheit, aufwändige Verfahren und Kosten und bremst damit den Zubau. Um den Zubau mit Solaranlagen auf Baudenkmalern zu vereinfachen und zu beschleunigen, wäre unseres Erachtens eine konkretere Regelung in Form einer Ausführungsbestimmung zu Art. 18a Abs. 3 RPG auf Verordnungsstufe angezeigt. Zudem wäre eine gesetzliche Klärung auch hinsichtlich der Zuständigkeit und der Begutachtungspflicht der eidg. Kommissionen EDK bzw. ENHK wünschenswert, damit keine Verfahrensunsicherheiten oder -fehler entstehen.

C. Ausschluss des Meldeverfahrens in Schutzzonen

110 Gemäss dem dritten Fragen- bzw. Themenkomplex ist zu prüfen, wie sich die Ausscheidung von Schutzzonen nach Art. 17 RPG, überlagernde Schutzzonen bzw. gemischte Zonen nach Art. 18 RPG und Schutzobjekte nach Art. 18a Abs. 3 RPG auf die Anwendung des Meldeverfahrens nach Art. 18a Abs. 1 RPG auswirken.

1. Kein genereller Ausschluss

111 Anders als es offenbar in der Praxis teilweise vertreten wird, gibt der Bundesgerichtsentscheid 1C_311/2012 vom 28. August 2013 unseres Erachtens keinen Anlass anzunehmen, dass Solaranlagen in einer Schutzzone nach Art. 17 RPG oder

einer Zone nach Art. 18 Abs. 1 RPG mit Schutzanordnungen (gemischte oder überlagernde Zone) zum Schutz von Objekten von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung (oder der Gewässerraum) in jedem Fall baubewilligungspflichtig sind oder das Meldeverfahren nach Art. 18a Abs. 1 RPG generell ausgeschlossen ist.

- 112 Der diesem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt betraf ein Vorhaben in einer Schutzzone nach Art. 17 RPG *ausserhalb* der Bauzone, was gemäss Bundesgericht jedoch beides nicht von vornherein ausschliesst, dass in diesem Bereich Solaranlagen zulässig sind. Letztlich komme es «entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Zone im kantonalen und kommunalen Recht an».¹³⁰ Dies gilt erst recht innerhalb der Bauzone. Generelle Aussagen zur Nichtanwendung des Meldeverfahrens in Schutzzonen oder Zonen mit Schutzanordnung macht das Bundesgericht jedenfalls nicht.
- 113 Der nach Angaben der EnFK-Ostschweiz/FL in der Praxis zum Teil vertretene Standpunkt, wonach bei Schutzzonen stets eine Baubewilligungspflicht anzunehmen sei und kein Raum für eine blosser Meldepflicht nach Art. 18a Abs. 1 RPG bleibe, wird durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung somit nicht gestützt. Im Gegenteil misst das Bundesgericht der Bestimmung von Art. 18a RPG sogar über deren Geltungsbereich hinaus in Schutzzonen nach Art. 17 RPG Wirkung zu, indem angesichts des Förderzwecks die Interessen an der Nutzung der Solarenergie im Rahmen der Anwendung und Auslegung von Art. 24c RPG berücksichtigt werden müssen und demzufolge mit grösserer Zurückhaltung als bei anderen Änderungen, davon auszugehen sei, dass die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung erheblich beeinträchtigt werde.¹³¹
- 114 Gemäss Art. 18a Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht in bestimmten Typen von Schutzzonen für Solaranlagen eine Baubewilligungspflicht vorsehen; ohne entsprechende Regelung ist von einem Meldeverfahren auszugehen. Diese bundesrechtlich vorgesehene Möglichkeit würde keinen Sinn machen, sollte das Meldeverfahren in Schutzzonen generell ausgeschlossen sein. So hat beispielweise der Kanton Zürich in § 2a Bst. a BVV¹³² geregelt, dass Solaranlagen im Geltungsbereich einer Schutzanordnung bewilligungspflichtig sind, während ohne eine solche Anordnung nicht *tel quel* auf eine Bewilligungspflicht zu schliessen, sondern grundsätzlich ein Meldeverfahren anzuwenden ist.¹³³

2. Verhältnis von Art. 18a Abs. 3 RPG zu Schutzzonen

- 115 Der von der EnFK-Ostschweiz/FL beschriebene Meinungsstreit gibt Anlass, über den Geltungsbereich des Meldeverfahrens gemäss Art. 18a RPG und das Verhältnis zum

¹³⁰ Urteil BGer 1C_311/2012 vom 28.8.2013 E. 3.3 a.E.

¹³¹ Urteil BGer 1C_311/2012 vom 28.8.2013 E. 5.3.

¹³² Bauverfahrensverordnung des Kantons Zürich vom 3.12.1997 (BVV; LS 700.6).

¹³³ BRGE II Nrn. 0164 und 0165/2017 vom 7.11.2017, in: BEZ 2018 Nr. 3 E. 5 und 6.3.

Ortsbildschutz und zum Objektschutz gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG allgemein nachzudenken. Dieses Verhältnis ist gesetzlich nicht geregelt und erscheint unklar.

- 116 Die «Ortsbildpflege oder Ortsbildschutz erfasst alle Massnahmen, die der Erfassung und Erforschung, der Erhaltung und Gestaltung sowie dem Schutz von Ortsbildern als Gruppen von Siedlungsbauten dienen». ¹³⁴ Demgegenüber bezeichnet Denkmalpflege als Oberbegriff alle Tätigkeiten, die auf den Erhalt von Denkmälern gerichtet sind. ¹³⁵ Beide Bereiche lassen sich nicht strikt trennen. Während der Ortsbildschutz vor allem die äussere, optisch wahrnehmbare räumliche Erscheinung der Siedlungen im Blick hat, verlangt die Denkmalpflege den Schutz der historischen Substanz. ¹³⁶
- 117 Die beiden Schutzrichtungen bzw. Schutzzwecke müssen nicht notwendigerweise übereinstimmen, da ein Objekt auch denkmalgeschützwürdig sein kann, wenn es im Ortsbild keine oder gar eine negative Bedeutung hat. Da Baudenkmäler zudem auch in ihrer äusseren Wirkung nicht beeinträchtigt werden dürfen (sog. Umgebungsschutz), sind sie in jedem Fall ortsbildrelevant. Umgekehrt schützen Ästhetikvorschriften die Substanz der Bauten nicht. ¹³⁷ Die Massnahmen zum Ortsbildschutz sind vor allem durch das Raumplanungsrecht und die planerischen Instrumente geprägt, während dies im Denkmalschutz weniger oder nicht zwingend der Fall ist. Dennoch können als denkmalpflegerische Schutzmassnahmen Schutzzonen (oder überlagernde Zonen) im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Bst. c RPG über ganze Gebiete erlassen oder auch Einzelobjekte im Verfahren der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt werden. ¹³⁸
- 118 In diesen Kontext Art. 18a RPG einzuordnen, ist nicht ganz einfach, weil aus der Entstehungsgeschichte dieser Norm klar wird, dass der Gesetzgeber das NHG respektive die Konzepte des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege kaum im Blick hatte. Eine mögliche Ordnung könnte wie folgt Sinn machen:
- Kulturdenkmäler (von kantonaler oder nationaler Bedeutung), die in Art. 18a Abs. 3 RPG angesprochen und in Art. 32b RPV abschliessend definiert sind, bewirken für Solaranlagen stets die Baubewilligungspflicht und schliessen das Meldeverfahren aus, unabhängig von der Art und Weise der Schutzmassnahmen, seien diese denkmalpflegerischer oder (auch) raumplanerischer Natur, wie z.B. in Form einer Schutzzone nach Art. 17 RPG.
 - In (reinen) Schutzzonen nach Art. 17 RPG ist das Meldeverfahren nach Art. 18a Abs. 1 RPG von Bundesrechts wegen aus rein formellen Gründen nicht anwend-

¹³⁴ REY, FHB, Rz. 4.63, mit Verweis auf JOSEF ROHRER, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Zürich 1997 (nachfolgend: ROHRER, NHG-Kommentar 1997), 1. Kap., Rz. 33 f.

¹³⁵ REY, FHB, Rz. 4.81 und Rz. 4.84, mit Verweis auf ROHRER, NHG-Kommentar 1997, 1. Kap., Rz. 36.

¹³⁶ REY, FHB, Rz. 4.81 und Rz. 4.84.

¹³⁷ REY, FHB, Rz. 4.81 und Rz. 4.84.

¹³⁸ REY, FHB, Rz. 4.91.

bar, weil sich der Geltungsbereich gemäss dem Wortlaut dieser Vorschrift nur auf Bauzonen und Landwirtschaftszonen erstreckt (vgl. dazu Rz. 57).¹³⁹ Das bedeutet indessen nicht, dass in solchen Zonen stets eine Baubewilligungspflicht für Solaranlagen gelten würde. Vielmehr ist diesbezüglich Art. 22 Abs. 1 RPG sowie das kantonale und ggf. das kommunale Recht massgebend. So kann es durchaus sein, dass Solaranlagen unter gewissen Voraussetzungen sogar baubewilligungsfrei erstellt werden dürfen oder das Meldeverfahren für anwendbar erklärt wird. Zudem ist bei der Ausgestaltung der Vorschriften und Verfahren auch in diesen Zonen der Förderzweck von Art. 18a RPG zu beachten¹⁴⁰, was bundesrechtlich den kantonalen Regelungsspielraum in diesem Sinne steuert bzw. einschränkt.

- Gemäss Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG kann das kantonale Recht «in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen». Diese Regelung macht – mit Blick auf den Geltungsbereich der Bestimmung – nur dann Sinn, wenn damit gemischte Zonen mit Schutzanordnungen, die gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPG innerhalb der Bauzone erlassen werden, oder überlagernde Schutzzonen (Kombination von Bauzonen und Schutzzone o.ä.) gemeint sind.¹⁴¹ In diesen Zonen ist für Solaranlagen grundsätzlich das Meldeverfahren gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG anwendbar. Der Kanton hat jedoch die Möglichkeit, gestützt auf den zitierten Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG die Baubewilligungspflicht vorzusehen. Eine solche Regelung bedarf indessen einer besonderen Rechtfertigung: Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Bundesregelung dadurch nicht umgangen werden und sie muss eine Ausnahme darstellen. Solche Schutzzonen sollen danach fünfzehn Prozent eines Bauzonengebiets nicht überschreiten dürfen.¹⁴² Aus dem gleichen Grund müssen sie «klar umschrieben» sein, d.h. es bedarf eine räumliche, allenfalls objektbezogene Eingrenzung respektive Bezeichnung.¹⁴³

- 119 Diese bundesrechtliche Ordnung in Bezug auf Solaranlagen schränkt – trotz verbleibenden Gestaltungsspielräumen – die Kantone und Gemeinden somit in der Nutzungsplanung ein. So dürfen Schutzzonenfestlegungen nicht dazu dienen, das bundesrechtliche Meldeverfahren zu verhindern und die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen flächendeckend einzuführen (Rechtsumgehungsverbot). Die Baubewilligungspflicht ist bundesrechtlich grundsätzlich auf die in Art. 32b RPV abschliessend bezeichneten Schutzobjekte von kantonaler oder nationaler Bedeutung beschränkt. In (überlagernden) Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnungen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG innerhalb der Bauzone, die grösser gefasst sind oder dem Schutz von anderen Objekten – ausserhalb dieser Auflistung bzw. Bezeichnung – dienen, namentlich dem Schutz von kommunalen Ortsbildern o.ä., gilt für Solaran-

¹³⁹ JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 14 f.

¹⁴⁰ Vgl. Urteil BGer 1C_311/2012 vom 28.8.2013.

¹⁴¹ JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 15 f., Rz. 38 ff.

¹⁴² Vgl. Votum BÄUMLE, Amtl. Bull. N, 2012 138.

¹⁴³ JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 40.

lagen unverändert das Meldeverfahren. Nur im Rahmen von Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG ist die Einführung der Baubewilligungspflicht für Solaranlagen zulässig; sie erfordert eine Begründung, eine klare Bezeichnung der betreffenden Gebiete/Objekte sowie wohl eine explizite Regelung der Baubewilligungspflicht.

- 120 Diese Ordnung gilt auch für ISOS-Gebiete, die nicht das Erhaltungsziel A gemäss Art. 32b Bst. b RPV aufweisen. Das Bundesgericht hat denn auch verschiedentlich festgehalten, dass die Aufnahme einer Baute in das ISOS nicht bedeutet, dass ihr Schutz oder der Schutz der zugehörigen inventarisierten Baugruppe damit zur Bundesaufgabe wird.¹⁴⁴ Für Gebäude in Ortsbildern von kantonaler und kommunaler Bedeutung (ausserhalb von Art. 32b RPV) bleibt das Meldeverfahren anwendbar, unabhängig davon, ob sie als solche lediglich in einem kommunalen Inventar oder auch im kantonalen Richtplan vermerkt sind. Für solche Objekte ist zudem inhaltlich – als materielle Vorgabe des Bundesrechts¹⁴⁵ – Art. 18a Abs. 4 RPG zu beachten, wonach die ästhetischen Anliegen hinter die Interessen an der Solarenergie-nutzung zurückzutreten haben. Sind solche Objekte dagegen im kantonalen Richtplan als kantonale Schutzobjekte gemäss Art. 32b Bst. f RPV bezeichnet, ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen und gilt das Verbot der wesentlichen Beeinträchtigung.

3. Objektbezogene Betrachtung gemäss Art. 32b Bst. f RPV

- 121 Schliesslich stellt sich die Frage nach dem Verständnis und der Auslegung von Art. 32b Bst. f RPV. Danach gelten als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung u.a. «Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden».
- 122 Art. 32b Bst. f RPV ist eine Auffangbestimmung, um der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung möglichst dennoch Rechnung zu tragen. Die für den Denkmalschutz zuständigen Kantone müssen über die Schutzobjekte des Bundes hinaus weitere Kulturdenkmäler unter die Baubewilligungspflicht und den Schutz vor «wesentlicher Beeinträchtigung» stellen können. «*Um eine gewisse Einheitlichkeit der kantonalen Praxen zu gewährleisten und dem Bund zu ermöglichen, nicht adäquate Wertungen der kantonalen Behörden zu korrigieren, bietet sich der kantonale Richtplan als Instrument an. Buchstabe f gibt den Kantonen daher die Kompetenz, in ihrem Richtplan Objekte als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG zu bezeichnen*». ¹⁴⁶ Dabei erwartet der Bund nicht, dass in den kantonalen Richtplänen eine Liste sämtlicher Kulturdenkmäler von

¹⁴⁴ BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; Urteile BGer 1C_179/2015 vom 11.5.2016 E. 2.2; 1C_700/2013 vom 11.3.2014 E. 2.3 f.; 1C_470/2009 vom 3.5.2010 E. 3.3.

¹⁴⁵ Vgl. JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 60 ff.

¹⁴⁶ ARE, Erläuternder Bericht, S. 20.

kantonaler Bedeutung, auf die Art. 18a Abs. 3 RPG anwendbar sein soll, aufgenommen wird, sondern die Kantone können auf bestehende Verzeichnisse o.ä. verweisen.

- 123 Zur Frage, ob die in Art. 32b Bst. f RPV erwähnten «Objekte», die im kantonalen Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung i.S.v. Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden, einzelne Gebäude (Einzelobjekte) und/oder geschützte Ortsbilder (Gebäudegruppen) von kantonaler Bedeutung gemeint sind, besteht, soweit ersichtlich, keine Rechtsprechung.
- 124 Bei extensiver Auslegung der fraglichen Bestimmung könnten grundsätzlich ganze Häusergruppen resp. Siedlungsgebiete unter den Begriff «Objekte» gefasst werden, was aber dem dargelegten Umgehungsverbot widersprechen würde (vgl. Rz. 119). Es ist allerdings fraglich, ob bzw. inwieweit mehrere Gebäude zusammen überhaupt als *ein* Kulturdenkmal qualifizierbar wären. Bei einer zusammengehörenden Gebäudegruppe, wie beispielsweise eine Kirche mit Kapelle und allfälligen weiteren Nebengebäuden (Kirchgemeindehaus o.ä.), ist eine einheitliche Bezeichnung als Kulturdenkmal allenfalls denkbar. Ansonsten ist es gemäss dem Sinn und Zweck von Art. 18a Abs. 3 RPG i.V.m. Art. 32b RPV naheliegend, an den Begriff des Baudenkmals anzuknüpfen, also typischerweise an Gebäude, die als Zeitzeugen oder weil sie zusammen mit der Landschaft oder Siedlung eine Einheit bilden und aus öffentlichen Interessen erhalten werden sollen.¹⁴⁷ Ein ganzes Quartier unter den Denkmalbegriff zu fassen, dürfte aber zu weit gehen. Mit anderen Worten sollte die Auslegung der in Art. 32b Bst. f RPV bezeichneten «Objekte» nicht weiter gehen, als die Kantone diese in ihren Richtplänen als Kulturdenkmal in diesem Sinn bezeichnen können. In der Tendenz liegt der Fokus von Art. 32b Bst. f RPV somit auf einzelnen Gebäuden bzw. Einzelobjekt. Für ein solches Verständnis spricht auch der Umstand, dass beispielsweise bei den in Art. 32b Bst. b RPV erwähnten ISOS-Ortsbildern ausdrücklich nach Gebieten, Baugruppen und Einzelelementen differenziert wird und mit der Einschränkung auf das Erhaltungsziel A möglichst «nah» auf Einzelobjekte eingegrenzt werden sollte.¹⁴⁸

4. Fazit

- 125 Die bundesrechtliche Ordnung schränkt die Kantone und Gemeinden in der Nutzungsplanung in Bezug auf Solaranlagen – trotz verbleibenden Gestaltungsspielräumen – ein. Art. 18a Abs. 3 RPG ist mit der Ausscheidung von Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG und von gemischten Zonen mit Schutzanordnungen oder überlagernden Schutzzonen, die gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPG erlassen werden, zu harmonisieren und mit dem Förderzweck der Solaranlagebestimmung in Einklang zu bringen. So dürfen Schutzzonenfestlegungen nicht dazu dienen, das bundesrechtliche Meldeverfahren zu verhindern und die Baubewilligungspflicht für

¹⁴⁷ Vgl. REY, FHB, Rz. 4.82.

¹⁴⁸ Vgl. ARE, Erläuternder Bericht, S. 18; JÄGER, Praxiskommentar RPG, Art. 18a, Rz. 50.

Solaranlagen flächendeckend einzuführen (Rechtsumgehungsverbot). Die Baubewilligungspflicht ist bundesrechtlich grundsätzlich auf die in Art. 32b RPV abschliessend bezeichneten Schutzobjekte von kantonaler oder nationaler Bedeutung beschränkt. In (überlagernden) Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnungen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG innerhalb der Bauzone, die grösser gefasst sind oder dem Schutz von anderen Objekten – ausserhalb dieser Auflistung bzw. Bezeichnung – dienen, namentlich dem Schutz von kommunalen Ortsbildern o.ä., gilt für Solaranlagen unverändert das Meldeverfahren und ist der Vorrang der Nutzungsinteressen gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG zu beachten. Nur im Rahmen von Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG ist die Einführung der Baubewilligungspflicht für Solaranlagen zulässig; sie erfordert eine Begründung, eine klare Bezeichnung der betreffenden Gebiete/Objekte sowie wohl eine explizite Regelung der Baubewilligungspflicht.

- 126 Gestützt auf die Auslegung von Art. 32b Bst. f RPV ist die Formulierung «Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden» eher auf einzelne Gebäude (Baudenkmäler) zu beziehen. Allenfalls können auch zusammengehörende Gebäudegruppen (als denkmalgeschütztes Ensemble) darunter gefasst werden. Es gibt zu dieser Auslegungsfrage aber soweit ersichtlich keine Rechtsprechung.

D. Verbotzonen für Solaranlagen

- 127 Ausgehend von der dargelegten verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung (Rz. 14 ff.) fällt die Raumplanung und insbesondere die Nutzungsplanung grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone, wobei sie den bundesrechtlichen Rahmen des RPG zu beachten haben. Das RPG sieht drei Grundnutzungszonen (Bauzone, Landwirtschaftszone und Schutzzone) vor, welche das kantonale Recht weiter differenzieren kann. Die Kantone und – nach Massgabe des kantonalen Rechts – die Gemeinden sind im Rahmen des RPG frei, Nutzungszonen zu definieren, die zulässigen Nutzungen sowie Modalitäten der Nutzungen in ihrem Recht zu regeln und die Nutzungszonen im Rahmen der Ortsplanung zu erlassen.
- 128 Diese Kompetenz schliesst grundsätzlich auch ein, Solaranlagen in Nutzungszonen zu verbieten. Allerdings haben die Kantone den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV) zu beachten. Dazu gehört auch der Förderzweck von Art. 18a RPG sowie die Vorgaben der Energiegesetzgebung des Bundes. Die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die in ihrer Zuständigkeit liegenden Massnahmen gemäss den Vorgaben dieses Bundesrechts umzusetzen und zu vollziehen. Die Zulässigkeit einer Zone mit einem Verbot von Solaranlagen wird sich daran messen lassen müssen. Zwar ist eine solche Planungsmassnahme im Lichte der Zuständigkeit zur Raumplanung nicht *per se* unzulässig, bedarf aber einer besonderen Rechtfertigung und Begründung. Die Kantone und Gemeinden dürfen auch nicht «auf Umwegen» den Förderzweck des Bundesrechts in Bezug auf den forcierten Zubau mit Solaranlagen

auf Dächern (und neu auch Fassaden) umgehen oder aushebeln, z.B. mit einer vorgeschobenen «*pro-forma*»-Begründung.

- 129 Beleg für dieses Umgehungsverbot ist auch die Regelung von Art. 18a RPG selber. So ist nur schon die (Wieder-) Einführung der Baubewilligungspflicht für genügend angepasste Solaranlagen im Sinne Art. 18a Abs. 1 RPG über die Ausscheidung von (überlagernden) Schutzzonen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, wie Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG zeigt (vgl. dazu oben, Rz. 118). Es wäre bundesrechtlich unzulässig, eine überlagernde Schutzzone ohne andere Begründung einzig mit dem Ziel zu erlassen, die Baubewilligungsfreiheit von Solaranlagen auf Dächern aufzuheben.¹⁴⁹ Sodann dürfen die Kantone auch materiell, durch alternative kantonale Gestaltungsanforderungen an genügend angepasste Solaranlagen, die Regelung von Art. 18a Abs. 1 RPG und Art. 32a Abs. 1 RPV nicht umgehen. Solche kantonalen Vorschriften sind bundesrechtlich nur zulässig, wenn sie «konkret» und zur Wahrung «berechtigter Schutzanliegen» verhältnismässig sind sowie die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Art. 18a Abs. 1 RPG (vgl. Art. 32a Abs. 2 RPV). Ansonsten können sich Eigentümer weiterhin auf Art. 18a Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 32a Abs. 1 und Abs. 1^{bis} RPV berufen. Die Kantone müssen somit ein legitimes Regelungsmotiv vorweisen können, wie z.B. dass infolge einer gewissen, zu bewahrenden Einheitlichkeit ein Bedürfnis besteht, auf die Gestaltung der Solaranlagen spezifisch Einfluss zu nehmen¹⁵⁰, ohne dadurch den Zubau unverhältnismässig zu erschweren.
- 130 Solche Anforderungen würden *a fortiori* für eine Solarverbotszone gelten. Deren bundesrechtliche Zulässigkeit würde mindestens eine Rechtfertigung nach denselben Überlegungen und Kriterien erfordern. Zudem müsste die entsprechende kantonale Regelung auch auf die Vereinbarkeit mit den weiteren bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere des Energiesgesetzes, hin überprüft werden.
- 131 Aus dem Gesagten folgt, dass der Erlass eines Solaranlagenverbots in einem bestimmten Gebiet bzw. Zone zwar nicht absolut verboten ist, aber der diesbezügliche Spielraum bundesrechtlich eng begrenzt ist. So hält z.B. auch der Kanton Zürich in seinem Leitfaden fest, dass ein solches Verbot unzulässig ist. Nach der hier vertretenen Auffassung lässt sich ein gebietsweises Solaranlagenverbot in Bau- und Landwirtschaftszonen nur noch in seltenen Ausnahmefällen rechtfertigen. In Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG würde ein erhöhter Begründungsbedarf bestehen, weil der Förderzweck von Art. 18a RPG auch hier zu beachten ist.

¹⁴⁹ JÄGER, Praxiskommentar, Art. 18a, Rz. 40.

¹⁵⁰ Vgl. ARE, Erläuternder Bericht, S. 15 f.

V. ERGEBNISSE

132 Abschliessend lässt sich zu den vier Fragenkomplexen zusammengefasst Folgendes festhalten:

1. Weder die MuKE n 2014 noch die künftigen MuKE n 2025 lassen auf eine generelle Ausnahme von der Pflicht zur Erstellung von Eigenstromanlagen auf geschützten Gebäuden schliessen. Vielmehr muss anhand der konkreten Umstände im Einzelfall entschieden werden, ob die Energieeffizienzvorgaben der MuKE n an Neubauten und (inskünftig) an Bestandesbauten trotz Schutzeinstufung dennoch eingehalten werden können. Erst wenn insgesamt keine verhältnismässigen Massnahmen resp. Kompensationen möglich sind, würden im Einzelfall – nach den MuKE n 2025 – Erleichterungen erforderlich und gewährt.
2. Art. 18a Abs. 3 RPG enthält für Solaranlagen auf Natur- und Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung die Vorgabe, dass Solaranlagen der Baubewilligungspflicht unterstehen, das Meldeverfahren mithin ausgeschlossen ist (formelle Vorgabe) und dass die Solaranlage das Denkmal «nicht wesentlich beeinträchtigen» darf (materielle Vorgabe). Die materielle Vorgabe ist auf Verordnungsstufe zurzeit nicht konkretisiert und die Regelung auch ungenügend auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung abgestimmt. Massgebend ist stets eine Einzelfallbeurteilung, welche sich mit der Schutzumschreibung und den Schutzzielen einerseits und der geplanten Solaranlage auf dem betreffenden Kulturdenkmal andererseits auseinandersetzt. Ob ein Anlageprojekt realisiert werden kann, ist somit *case law*, u.U. sogar von Kanton zu Kanton oder von Gemeinde zu Gemeinde uneinheitlich, und lässt sich regelmässig kaum vorhersagen. Dies zeigt auch die Analyse der (wenigen) Gerichtsurteile zu Art. 18a Abs. 3 RPG, welche eine eher defensive Haltung gegenüber Solaranlagen auf Kulturdenkmälern belegen. Schliesslich ist gesetzlich oder höchst-richterlich auch ungeklärt, ob die Regelung von Art. 18a RPG dazu führt, dass die Baubewilligung von Solaranlagen auch innerhalb der Bauzone und auf Schutzobjekten zur Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG geworden ist. Es gibt sowohl Argumente dafür als auch (gewichtige) Argumente dagegen. U.a. rein praktische Gründe sprechen gegen eine Ausweitung der Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 NHG. Diese Rechtslage führt für Projektträgerschaften zu Rechts- und Planungsunsicherheit, zu aufwändigen Verfahren und Kosten und bremst damit den Zubau. Um den Zubau mit Solaranlagen auf Baudenkmalern zu vereinfachen und zu beschleunigen, wäre unseres Erachtens eine konkretere Regelung in Form einer Ausführungsbestimmung zu Art. 18a Abs. 3 RPG auf Verordnungsstufe angezeigt. Zudem wäre eine gesetzliche Klärung auch hinsichtlich der Zuständigkeit und der Begutachtungspflicht der EDK bzw. ENHK wünschenswert, damit keine Verfahrensunsicherheiten oder -fehler entstehen.
3. Die bundesrechtliche Regelung von Art. 18a RPG, insbesondere dessen Abs. 3, steht im Wechselspiel mit der Ausscheidung von Schutzzonen gemäss

Art. 17 RPG und gemischten Nutzungszonen mit Schutzanordnungen oder überlagernden Schutzzonen, die gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG erlassen werden. Die bundesrechtliche Förderung von Solaranlagen schränkt den Spielraum der Kantone und Gemeinden diesbezüglich in der Nutzungsplanung ein. So dürfen Schutzzonenfestlegungen nicht dazu dienen, das bundesrechtliche Meldeverfahren zu verhindern und die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen flächendeckend einzuführen (Rechtsumgehungsverbot). Die Baubewilligungspflicht und das Verbot wesentlicher Beeinträchtigungen ist bundesrechtlich grundsätzlich auf die in Art. 32b RPV abschliessend bezeichneten Schutzobjekte von kantonaler oder nationaler Bedeutung beschränkt. In (überlagernden) Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnungen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG innerhalb der Bauzone, die grösser gefasst sind als diese Objekte oder dem Schutz von anderen Objekten – ausserhalb dieser Auflistung bzw. Bezeichnung – dienen, namentlich dem Schutz von kommunalen Ortsbildern o.ä., gilt für Solaranlagen unverändert das Meldeverfahren. Nur im Rahmen von Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG ist die Einführung der Baubewilligungspflicht für Solaranlagen zulässig; sie erfordert eine Begründung, eine klare Bezeichnung der betreffenden Gebiete/Objekte sowie wohl eine explizite Regelung der Baubewilligungspflicht. Materiell ist zudem der Vorrang der Nutzungsinteressen gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG zu beachten, alternative kantonale Gestaltungsanforderungen dürfen die Solaranlagen nicht stärker einschränken als Art. 18a RPG. Die Auslegung von Art. 32b Bst. f RPV ergibt, dass die Formulierung «Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden» vom Sinn und Zweck her eher auf einzelne Gebäude (Baudenkmäler) zu beziehen ist als auf Gebiete. Allenfalls können auch zusammengehörende Gebäudegruppen (als denkmalgeschütztes Ensemble) darunter gefasst werden. Es gibt zu dieser Auslegungsfrage aber soweit ersichtlich keine Rechtsprechung.

4. Der Erlass eines Solaranlagenverbots in einem bestimmten Gebiet oder einer bestimmten Zone ist zwar bundesrechtlich nicht absolut verboten, aber der diesbezügliche Spielraum ist unseres Erachtens so eng begrenzt, dass in Bau- und Landwirtschaftszonen grundsätzlich von der Unzulässigkeit eines solchen Verbots auszugehen ist. In Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG würde ein erhöhter Begründungsbedarf bestehen, weil der Förderzweck von Art. 18a RPG auch hier zu beachten ist.

Kellerhals Carrard Bern KIG

Dr. Christoph Jäger
Rechtsanwalt

Thomas Geiger
Rechtsanwalt