Solaranlagen: bewilligungsfrei

Fragwürdige Revision der Raumplanungsverordnung

Seit dem 1. Mai 2014 können Solaranlagen bewilligungsfrei auf Dächer montiert werden: Auf dieses Datum sind der revidierte Art. 18a RPG und ein neuer Abschnitt «Solaranlagen» in der Raumplanungsverordnung in Kraft gesetzt worden. Die Revision im Raumplanungsgesetz und die Novelle in der Raumplanungsverordnung sind ein weiteres Beispiel dafür, wie Gesetzgebung heute laufen kann – und wie sie nicht laufen sollte.

Die Revision im Raumplanungsgesetz

Das Bundesrecht zielt mit Art. 18a RPG schon seit Januar 2008 auf eine Förderung der Solarenergie: In Bau- und Landwirtschaftszonen müssen die Baubehörden sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Der neu formulierte und ergänzte Art. 18a RPG geht einen Schritt weiter und hebt für solche Solaranlagen gerade die Bewilligungspflicht auf. Immerhin gilt die Bewilligungspflicht für Solaranlagen weiterhin, wenn sie auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung installiert werden wollen. Im Übrigen können die Kantone nur noch beschränkt eine Bewilligungspflicht vorsehen, so in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen.

Zu beachten ist, dass die Befreiung von der Bewilligungspflicht zum einen nur für Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen gilt, also nicht in anderen Nichtbauzonen, zum andern nicht für Solaranlagen an Fassaden, für die noch nach der alten Fassung von Art. 18a RPG eine Bewilligung nicht verweigert werden durfte. Das Raumplanungsgesetz gilt als Rahmengesetz, das auszufüllen und zu vollziehen den Kantonen zugedacht ist. Diesen Grundsatz hat das Parlament mit der Novelle von Art. 18a RPG verletzt. Mit der jetzigen Revision greift es – ohne Not – auch in die verfassungsmässige Kompetenzordnung im Bereich von Natur- und Heimatschutz ein, und mit dem neuen 4. Absatz von Art. 18a RPG macht es sich gar zur Baubehörde: Grundsätzlich sollen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen vorgehen. Raumplanung und Umweltschutz – zu dem rechtssystematisch auch der Natur- und Heimatschutz gehört – haben Verfassungsrang. Natur- und Heimatschutz ist nach ausdrücklicher Verfassungsvorschrift Sache der Kantone, dasselbe gilt nach der Bundesverfassung und nach Art. 25 RPG für die Raumplanung und insbesondere das Bewilligungsverfahren. Das Abwägen der im Grundsatz gleichrangigen Interessen ist deshalb nicht nur Aufgabe, sondern auch das Recht der kantonalen Behörden. Der Leitgedanke hinter der Revision ist die Förderung der

Sonnenenergie. Ein Blick in die Parlamentsdebatte und den erläuternden Bericht des Amtes für Raumplanung zeigt aber, dass in der Tat auf dem Gesetzesweg auch eine Kompetenzattraktion an den Bund erfolgen soll, ist doch davon die Rede, dass mit neuem Bundesrecht «Missbräuche» und «Schlaumeiereien» der Kantone zu verhindern seien. Wie bitte? möchte man fragen.

Solaranlagen in der Raumplanungsverordnung

Bedenklich stimmt die Beobachtung, dass und wie der Bundesrat (oder die Verwaltung) dem Parlament bzw. einzelnen Parlamentariern nacheifert und mit dem neuen Abschnitt «Solaranlagen» in der Raumplanungsverordnung den revidierten Art. 18a RPG materiell erweitert. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht bedeutet allgemein und auch im Falle von Solaranlagen nicht auch die Befreiung von der Pflicht, die Bauvorschriften einzuhalten. Unter dieser Prämisse ist es zwar unproblematisch, wenn für Solaranlagen anstelle der Bewilligungspflicht lediglich eine Meldepflicht gelten soll. In einem Detaillierungsgrad, der einer kommunalen Bauordnung alle Ehre machen würde, wird nun allerdings in der Raumplanungsverordnung gleich auch festgeschrieben, welche Bauvorschriften für bewilligungsfreie Solaranlagen auf Dächern gelten sollen. Sie dürfen beispielsweise «die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen». Zwar sollen kantonal konkrete Gestaltungsvorschriften zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen möglich sein, aber nur so weit, als sie nicht einschränkender sind als von der Raumplanungsverordnung vorgegeben.

Mit Art. 32b lit. f RPV unternimmt es der Bundesrat zu definieren, was im Rahmen der kantonalen Definitionskompetenz als Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung zu gelten habe, für die die Bewilligungspflicht weiterhin gilt: Es sind nur diejenigen, die (neu) im kantonalen Richtplan als solche bezeichnet sind.

Auch diese Bestimmung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Dass der Richtplan für die Bezeichnung der Schutzobjekte das geeignete Instrument sei, stimmt allenfalls unter dem Aspekt der deklarierten Absicht, über den Vorbehalt der Genehmigung durch Bundesrat oder Departement in die kantonalen Kompetenzen eingreifen zu können. Abgesehen davon gibt es aber keinen Grund, dafür nicht auf die bestehenden kantonalen und kommunalen Inventare zu greifen. Bundesrat und Parlament verkennen nämlich auch, dass die Unterscheidung in nationale, kantonale und kommunale Bedeutung keine Wertung bedeutet. Unzutreffend ist deshalb der Satz in den Erläuterungen, es sei «klar […], dass die Kulturgüter von lokaler Bedeutung als solche nicht in die Liste gehören».

Die Bedingung des Richtplaneintrages greift je nach Kanton auch empfindlich in deren Organisationsrecht ein: Im Kanton Zürich beispielsweise werden die Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung durch die Baudirektion, diejenigen von kommunaler Bedeutung von der Gemeinde bestimmt. Im Kanton Thurgau sind ausschliesslich die Gemeinden zuständig. Soll die Bestimmung der Schutzobjekte neu durch einen Eintrag im Richtplan geschehen, folgt daraus – je nach Kanton, zum Beispiel in Zürich – eine Verschiebung dieser Kompetenz von der Exekutive, auch der kommunalen, auf die kantonale Legislative.

Umsetzung

Für die Bezeichnung der kantonalen Schutzobjekte in ihrem Richtplan wird den Kantonen eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt. Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme dürfen sie bis dahin auf eine provisorisch festzusetzende Liste abstellen. Der Kanton Zürich hat, zweifellos in (besserer) Kenntnis der Problematik der Vorgabe, mit einem Kreisschreiben bestimmt, dass übergangsrechtlich in allen Kernzonen und für alle kantonal, regional oder kommunal inventarisierten oder geschützten Objekte weiterhin die Bewilligungspflicht gilt.
— *Dominik Bachmann*