

Konflikt zwischen Schutz und Nutzen

«Energiewende» am Beispiel Baubewilligungen von Solaranlagen



Lukas Pfisterer
Dr. iur.
Pfisterer Rechtsanwälte,
Aarau

Die Gesetzesvorlage zur neuen Energiepolitik des Bundes («Energiewende») wird aktuell in Bundesbern heiss diskutiert. Die Beratungen sind nicht abgeschlossen. Es gibt also noch keine definitive «Energiewende» in der Schweiz, jedenfalls nicht, bevor eventuell das Volk darüber entschieden hat. Ein zentraler Streitpunkt der Beratungen ist die Frage der Gestaltung und Einpassung der Anlagen zur Energieproduktion, beispielsweise von grossen Windkraftanlagen in der Natur.

Immer ein Zielkonflikt

Diese kann man ja nicht einfach «verstecken». Frau Bundesrätin Leuthard for-

mulierte diesen Konflikt im Ständerat am 22. September 2015 so: «Es gibt bei allen Anlagen für erneuerbare Energien wie bei anderen Anlagen immer einen Zielkonflikt: Geht der Schutz vor oder geht der Nutzen vor?» Auch wenn die Beratungen noch laufen sind bereits erste Gesetzesvorlagen in Kraft, so für Solaranlagen (für Warmwasser oder elektrischen Strom). Diese sollen entscheidend zur «Wende» beitragen. Der Bundesgesetzgeber hat bei der letzten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) per 1. Mai 2014 einen neuen Artikel 18a geschaffen. Solaranlagen sind nun weitgehend von der Baubewilligungspflicht befreit. Er hat auch entschieden, dass die Interessen der Energiepolitik grundsätzlich der Ästhetik, also der Gestaltung und Einpassung der Anlagen, vorgehen. Die Regeln des Bundes werden ergänzt durch kantonale Vorschriften. Die neuen Regelungen sind kompliziert; teilweise handelt es sich um Verfahrensvorschriften, teilweise um inhaltliche Vorgaben.

Ästhetik im Hintertreffen

Ein erster Entscheid betrifft die Verfahrensvorschriften, konkret das Baubewilligungsverfahren: In Bau- und in Landwirtschaftszonen dürfen genügend angepasste

Solaranlagen auf Dächern neu ohne Baubewilligung erstellt werden. Davon ausgenommen sind Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern. Diese sind weiterhin baubewilligungspflichtig. Sofern sie das Denkmal nicht wesentlich beeinträchtigen, dürfen sie auch dort gebaut werden. Ein zweiter Entscheid ist inhaltlicher Art und betrifft den Interessenkonflikt zwischen Schutz und Nutzen: Im Normalfall gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen vor. Bisher waren die Interessen gleichrangig.

Ergänzend legt die Ausführungsverordnung zum RPG, die Raumplanungsverordnung (RPV), fest, was als auf einem Dach genügend angepasst gilt (Art. 32a RPV): Die Dachfläche darf im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragt werden, die Anlage darf von vorne («Ansicht») und oben («Aufsicht») gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen, muss reflexionsarm ausgeführt werden und als kompakte Fläche zusammenhängen. Bewilligungsfrei sind ganzflächige oder auch teilflächige Anlagen, sie sollen aber ein einheitliches Erscheinungsbild abgeben, beispielsweise nicht mehrere Felder auf einem Dach enthalten. Die Baubewilligungsfreiheit entfällt also,

sofern aus technischen Gründen ein steilerer Winkel oder eine höhere Anhebung ab Dach notwendig ist, etwa für eine aufgeständerte Anlage auf einem Flachdach. Der Kanton Aargau hat diese Regel etwas gelockert: In den Industrie-, Arbeits- und Gewerbebezonen dürfen die Anlagen 20 cm überschreiten (§ 49a Abs. 1 der kantonalen Bauverordnung, BauV). Die «Baubewilligungsfreiheit» gilt aber gemäss Art. 18a RPG nur für Anlagen auf Dächern. Anlagen an Fassaden und Fassadenelementen (z.B. Balkone) sind wie bisher baubewilligungspflichtig, genauso wie freistehende Anlagen (Typ «Solarblume»), Anlagen an Felswänden oder an Lärmschutzwänden. Nach kantonalem Recht ist unverändert eine Baubewilligung notwendig für Solaranlagen auf Gebäuden unter Substanzschutz und in Zonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild. Darunter fallen Dorf-, Altstadt- oder Kernzonen (so: § 49a Abs. 2 BauV), ebenso wie Ensemble-schutzzonen.

Blendwirkungen vermeiden

Wo die Baubewilligungspflicht aufgehoben wurde, gilt eine Meldepflicht: Bewilligungsfreie Anlagen sind dem Gemeinderat mit einem Formular zu melden. Erhebt die Behörde nicht innert 30 Tagen Einwände, darf die Anlage erstellt werden (§ 49a Abs. 3 und 4 BauV). Bei Einwänden muss das Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden.

Unklar sind die Auswirkungen der Än-

derungen im Aargau für Solaranlagen bis 200 m² Fläche an Fassaden. Vor dem 1. Mai 2014 durften solche Anlagen gemäss § 50 Abs. 3 BauV im vereinfachten Baubewilligungsverfahren beurteilt werden, das heisst ohne Baugesuchsaufgabe und Profilierung (§ 61 Baugesetz, BauG). § 50 Abs. 3 BauV wurde per 1. Mai 2014 aufgehoben: Anlagen an Fassaden unterliegen nun unabhängig der Fläche dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren. Ob dies so gewollt war, ist fraglich. Da jedoch bei «Bauvorhaben von geringer Bedeutung» das vereinfachte Verfahren generell zulässig ist, dürfen kleinere Anlagen an Fassaden wohl weiterhin in diesem Verfahren beurteilt werden, auch wenn es nicht mehr ausdrücklich vorgesehen ist.

Die Baubewilligungsfreiheit ist zu unterscheiden von der Frage der Rechtmässigkeit der Anlage: Auch eine baubewilligungsfreie Anlage muss die Anforderungen des Baurechts einhalten, also beispielsweise Brandschutz und andere Sicherheitsvorschriften. Ebenso gilt das Umweltschutzgesetz (USG): Lichtreflexionen und Blendwirkungen sind zu vermeiden, unabhängig davon, dass die Anlage nach dem Stand der Technik reflexionsarm zu gestalten ist (Art. 32a RPV).

Landschaftsschutz zurückgestutzt

Zusammengefasst hat das neue Meldeverfahren nach Art. 18a RPG das Verfahren erheblich vereinfacht. Zugleich geht das Interesse an der Solarenergie der Ästhetik

grundsätzlich vor. Ausnahmen sind allerdings begründbar, weil die Interessen an der «Energiewende» nur «grundsätzlich» vorgehen (so: Art. 18a Abs. 4 RPG). An sensiblen Orten ist das Interesse an der «Energiewende» weiterhin mit dem Umgebungsschutz abzuwägen. Das ist richtig. Denn es entstünde kein schönes Bild, würden unsere historischen Altstädte, Ortskerne oder Schutzzonen mit Solarpanelen zugedeckt.

Die Interessen von Nutzen und Schutz treffen nicht nur bei Solaranlagen aufeinander. Bei Windkraftanlagen gilt das ebenso. Im Rahmen der Energiedebatte in Bundesbern soll das Gesetz die Weichen zu Gunsten der «Energiewende» stellen: Die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau sollen künftig generell Vorrang haben; sie würden allgemein als «von nationalem Interesse» bezeichnet. Das ist insbesondere für grosse Anlagen entscheidend, also zum Beispiel Windparks. Das nationale Interesse am Bau dieser Anlagen soll einen Eingriff in national geschützte Landschaften gemäss dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) erlauben, «sofern das Objekt nicht im Kern seines Schutzwertes verletzt wird» (so die Version des Ständerates per 25. September 2015). Wir werden sehen, wie es mit dieser Entwicklung weitergeht – und was dann das Volk dazu sagt, wenn es an der Urne gefragt wird, ob und wie weit es bereit ist, der Nutzung der erneuerbaren Energien den Schutz von Natur und Umwelt unterzuordnen.