

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Dezember 2020

Nr. 2020/1887

KR.Nr. I 0215/2020 (BJD)

Interpellation Fraktion Grüne: Solaranlagen fördern - Solaranlagen auf Flachdächern nicht behindern Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die kantonale Bauverordnung enthält eine Regelung, welche dem Erstellen von Solaranlagen möglichst wenig administrative Hürden in den Weg stellen soll. So wird für Anlagen in gewissem Rahmen lediglich eine Meldepflicht anstelle eines Baubewilligungsverfahrens verlangt. Diese Regelung hat zu unterschiedlichen Umsetzungen der Gemeinden bezüglich Befreiung von der Bewilligungspflicht geführt, so dass insbesondere Anlagen auf Flachdächern je nach Gemeinde in jedem Fall bewilligungspflichtig sind, wenn sie die Dachfläche um mehr als 20 cm überragen, was praktisch immer der Fall ist. Damit resultieren für Anlagen auf Flachdächern betreffend Ästhetik und Masse teilweise strengere Auflagen als für Anlagen auf Steildächern.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, photovoltaische und thermische Solaranlagen auch auf Flachdächern generell und unkompliziert zu fördern?
2. Können aufgeständerte Anlagen auf Flachdächern künftig im gleichen Rahmen wie Anlagen auf Steildächern von der Bewilligungspflicht befreit werden?
3. Ist der Regierungsrat bereit, die Gemeinden generell und insbesondere auch für Flachdächer zu einer unkomplizierten Bewilligungspraxis mit in der Regel lediglich einer Meldepflicht anzuhalten?
4. Ist es möglich, aufgeständerte Anlagen bei den Vorschriften über maximale Gebäudehöhen nicht mitzuzählen respektive generell Ausnahmen zuzulassen?
5. Welche weiteren Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Bewilligungsverfahren für Solaranlagen weiter zu vereinfachen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Vorbemerkungen zur aktuellen Ausgangslage bei Solaranlagen

Die Kantonale Bauverordnung (KBV; BGS 711.61) kennt zwei Bestimmungen, die sich explizit auf Solaranlagen beziehen. Es sind dies die §§ 3^{bis} und 8 Abs. 2, neu eingefügt mit der Revision vom 8. Mai 2018 (§ 3^{bis}) bzw. angepasst mit der Revision vom 5. September 2012 (§ 8 Abs. 2).

Die in § 3^{bis} KBV umschriebene Meldepflicht steht im Zusammenhang mit einer Erleichterung (Befreiung von der Baubewilligungspflicht), die sich aus dem Bundesrecht ergibt. So bedürfen nach Art. 18a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) "genügend angepasste" Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen *keiner* Baubewilligung, sind der zuständigen Behörde (Baubehörde) jedoch zu melden. Diese Regelung gilt seit dem 1. Mai 2014. Wann Solaranlagen auf Dächern als genügend angepasst gelten, wird in Art. 32a Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) definiert. Mit Beschluss (RRB) Nr. 2014/1023 vom 10. Juni 2014 schliesslich hat der Regierungsrat bestimmt, welche Objekte im Kanton Solothurn unter den Vorbehalt von Art. 18a Abs. 3 RPG fallen, wonach Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen und diese Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen.

Bei § 8 Abs. 2 KBV handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Erleichterung des kantonalen Rechts. Sie bestimmt, dass "... Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, die keine erheblichen öffentlichen und nachbarlichen Interessen berühren ...", nicht publiziert werden müssen, den betroffenen Nachbarn jedoch auf andere Weise zur Kenntnis zu bringen sind. Dabei werden Solaranlagen als mögliches Beispiel eines solchen Bauvorhabens erwähnt.

3.1.2 Vorbemerkungen zur Baubewilligungspflicht im Allgemeinen

Nach Art. 22 Abs. 1 RPG, überschrieben mit "Baubewilligung", dürfen "Bauten und Anlagen ... nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden." Es ergibt sich folglich die grundsätzliche Baubewilligungspflicht [im kantonalen Recht geregelt in § 134 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) und in §§ 3 ff. KBV] bereits von Bundesrechts wegen, weshalb der Spielraum der Kantone in dieser Frage zum Vornherein sehr begrenzt ist.

Als der Baubewilligungspflicht unterstehende Bauten und Anlagen verstanden werden dabei alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen. Dies, indem sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Der Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen - und damit verbunden die Baubewilligungspflicht - darf von den Kantonen zwar weiter, nicht jedoch enger gefasst werden.

Grundsätzlich besteht in Bauzonen ein Anspruch der Grundeigentümer/-innen auf Bewilligung vorschriftsgemässer Bauvorhaben. Dabei ermöglicht die Baubewilligungspflicht den Behörden eine *vorgängige* Kontrolle von Bauvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen bau-, planungs- und umweltrechtlichen Vorschriften. Der Bauherrschafft verschafft diese vorgängige Kontrolle Rechtssicherheit. Baut sie bewilligungskonform, ist sie gegen eventuelle nachträglichen Streitigkeiten - sei es mit

der Baubehörde selbst oder Nachbarn - gewappnet. Denn: Auch bei einer allfälligen Befreiung bestimmter Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht müssen diese die anwendbaren Vorschriften stets einhalten.

Wie in unserer gleichzeitig abgegebenen Stellungnahme zum Auftrag Gasser [Auftrag Kuno Gasser (CVP, Nunningen): Bewilligungsfreie Bauten im Kanton Solothurn] dargelegt (siehe RRB vom 22. Dezember 2020), zeigt ein Rechtsvergleich mit andern Kantonen, dass diese häufig vom bundesrechtlich gegebenen Spielraum Gebrauch gemacht haben. Dabei sind zwei Ansätze festzustellen, die nicht selten kombiniert vorkommen.

- Sehr untergeordnete Bauvorhaben (aus Sicht der Auswirkungen auf Raum und Umwelt bzw. auf die Nachbarschaft) sind von der Baubewilligungspflicht befreit, jedoch regelmässig unter Vorbehalt näher umschriebener Ausnahmen.
- Für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung ist ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren vorgesehen, welches den nachbarschaftlichen Rechtsschutz aber garantiert (für den Kanton Solothurn siehe - wie bereits erwähnt - § 8 Abs. 2 KBV).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Ist der Regierungsrat bereit, photovoltaische und thermische Solaranlagen auch auf Flachdächern generell und unkompliziert zu fördern?

Wir gehen nachfolgend davon aus, dass mit "zu fördern" hier allein der Aspekt der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens - verstanden im weiteren Sinn (d. h. inkl. allfälliger Befreiung von der Bewilligungspflicht) - gemeint ist.

Nach Art. 18a Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 32a Abs. 1 RPV - und damit bereits von Bundesrechts wegen - von der Baubewilligungspflicht befreit sind Solaranlagen auf Dächern von Gebäuden in Bau- und Landwirtschaftszonen, wenn sie a) die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen, b) von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen, c) nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden und d) als kompakte Fläche zusammenhängen.

Wie die Interpellant(inn)en richtig erkannt haben, ist diese Regelung angesichts der Voraussetzung "a" klar auf Solaranlagen auf Schrägdächern ausgerichtet, dürfte bei Vorhaben auf Flachdächern also nur ausnahmsweise helfen.

Art. 18a Abs. 2 RPG sieht nun vor, dass das "... kantonale Recht ... bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen [kann], in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können" (vgl. a.a.O., lit. a). Darin liegt eine punktuelle mittelbare Relativierung der in Art. 22 Abs. 1 RPG festgelegten allgemeinen Baubewilligungspflicht. Punktuell deshalb, weil der Umfang möglicher Ausnahmen räumlich ("bestimmte ... Typen von Bauzonen") wie sachlich ("Solaranlagen") eingegrenzt ist. Mittelbar deshalb, weil das Bundesrecht die Ausnahme (von der Baubewilligungspflicht) hier nicht selbst gewährt, sondern den Kantonen bloss ermöglicht, sie zu gewähren. Der kantonale Gesetzgeber muss folglich aktiv werden.

Wir sind bereit, die Frage vertieft zu prüfen, und zwar im Zuge der Überprüfung, wie wir sie in unserer gleichzeitigen Stellungnahme zum "Auftrag Gasser" beantragen. In erster Linie werden wir prüfen, ob und inwieweit von der Möglichkeit von Art. 18a Abs. 2 RPG Gebrauch zu machen ist (Erweiterung der bewilligungsfreien Tatbestände).

Ferner werden wir prüfen, ob bezüglich bewilligungspflichtig bleibender Fälle (Tatbestände) eine über die aktuelle Regelung hinausgehende verfahrensrechtliche Erleichterung möglich und - wenn ja - sinnvoll und angezeigt ist.

An dieser Stelle kann dazu bereits kurz das Folgende festgehalten werden:

- Eine "generelle" (vgl. Frage 1) Befreiung "anderer Solaranlagen" von der Baubewilligungspflicht - sei es auf Steil- oder Flachdächern - kommt nicht in Frage. Dazu bietet das Bundesrecht keinen Raum. Diese Lösung fällt zum Vornherein nur bezüglich Vorhaben in der Bauzone in Betracht, und hier nur in Zonen, die "ästhetisch wenig empfindlich" sind. In Frage kommen dürften folglich etwa Gewerbe-, Arbeits- und/oder Industriezonen, kaum hingegen Wohnzonen.
- Ausserhalb dieser Zonen kommt höchstens eine - über die aktuelle Regelung von § 8 Abs.2 KBV hinausgehende - Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens in Frage.
- Zumindest soweit es um eine kantonalrechtliche Ausdehnung des Bereichs bewilligungsfreier Anlagen geht, dürfte - nebst der Anpassung der KBV - auch eine Teilrevision des PBG vonnöten sein (vgl. den Wortlaut von § 134 Abs. 1 PBG).

3.2.2 Zu Frage 2:

Können aufgeständerte Anlagen auf Flachdächern künftig im gleichen Rahmen wie Anlagen auf Steildächern von der Bewilligungspflicht befreit werden?

Vgl. Antwort auf die Frage 1. In Frage kommt diese Lösung höchstens für Anlagen auf Flachdächern in bestimmten - "ästhetisch wenig empfindlichen" - Zonen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Ist der Regierungsrat bereit, die Gemeinden generell und insbesondere auch für Flachdächer zu einer unkomplizierten Bewilligungspraxis mit in der Regel lediglich einer Meldepflicht anzuhalten?

Siehe wiederum Antwort auf Frage 1. "Lediglich Meldepflicht" bedeutet Bewilligungsfreiheit. Diese kommt - wie dargelegt - aber nur begrenzt in Frage.

Die weiter angesprochene "unkomplizierte Bewilligungspraxis" zielt auf § 8 Abs. 2 KBV respektive eine darüber hinausgehende zusätzliche Verfahrensvereinfachung ab. Auch eine solche wird - wie schon erwähnt - zu prüfen sein.

Dass die kommunalen Baubehörden von Verfahrenserleichterungen, die das Bundes- oder das kantonale Recht vorsehen, sei es bereits heute oder erst künftig, auch Gebrauch machen müssen, versteht sich von selbst. Bauwillige haben einen Anspruch darauf.

3.2.4 Zu Frage 4:

Ist es möglich, aufgeständerte Anlagen bei den Vorschriften über maximale Gebäudehöhen nicht mitzuzählen respektive generell Ausnahmen zuzulassen?

Gemäss § 18 Abs. 2 Satz 2 KBV werden technisch bedingte Dachaufbauten "... nicht an die Fassadenhöhe angerechnet, sofern sie mindestens um das Mass ihrer Höhe von der Fassadenflucht zurückversetzt sind" (sog. "45°-Regel"). Es ist deshalb zu prüfen, ob und

- falls ja - inwieweit Solaranlagen unter den Begriff der "technisch bedingten Dachaufbauten" fallen. Sollte dies nicht der Fall sein, bleibt zu prüfen, ob und inwieweit die Regelung von § 18 Abs. 2 KBV explizit auf Solaranlagen ausgedehnt werden soll oder ob für diese Anlagen eine andere zweckmässige Lösung zu treffen ist.

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche weiteren Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Bewilligungsverfahren für Solaranlagen weiter zu vereinfachen?

Wie bereits erwähnt (vgl. Antworten auf die Fragen 1 und 3), kann eine über die aktuelle Regelung von § 8 Abs. 2 KBV hinausgehende Verfahrenserleichterung geprüft werden. Dabei wird allerdings auch dem Rechtsschutz betroffener Nachbarn gebührend Beachtung geschenkt werden müssen. Vor diesem Hintergrund dürften massgebliche zusätzliche Erleichterungen prima vista kaum möglich oder aber immerhin nicht zweckmässig sein. Insbesondere wird auch geprüft werden müssen, ob es sich rechtfertigt, (einzig und allein) Solaranlagen verfahrensrechtlich eine Sonderstellung einzuräumen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (ste/re) (2)
Amt für Raumplanung
Hochbauamt
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat