

Regierungsratsbeschluss

vom 8. Mai 2023

Nr. 2023/762

KR.Nr. A 0197/2022 (BJD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Photovoltaik-Zubau in kommunalen Schutzzonen deblockieren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Regierung wird beauftragt, eine Vorlage zur Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen auszuarbeiten, damit künftig für die Erstellung von Photovoltaik (PV)-Anlagen innerhalb kommunaler Schutzzonen, insbesondere innerhalb der Ortsbildschutzzonen, statt Baubewilligungsnur noch Meldeverfahren nötig sind. Zur Unterstützung der Gemeinden ist ein entsprechender Leitfaden bereitzustellen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Für die FDP-Fraktion sind der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Deblockierung der Verfahren entscheidend, um die klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen. Deswegen soll kantonal der Weg geebnet werden, dass der Zubau von PV-Anlagen innerhalb der kommunalen Schutzzonen, insbesondere der Ortsbildschutzzone, im Meldeverfahren möglich ist. Die Umsetzung soll in Anlehnung an das Raumplanungsgesetz (RPG) und die Raumplanungsverordnung (RPV) erfolgen, namentlich an die Bestimmungen in Art. 18a RPG und Art. 32a RPV. Mit der Meldepflicht können die Verfahren beschleunigt und die Prozesseffizienz hergestellt werden. Das Potenzial der Dächer in den Ortsbildschutzzonen kann zur Energiegewinnung ausgeschöpft werden.

In den Gemeinden haben die Baugesuche für PV-Anlagen in Schutzzonen und auf Schutzobjekten zugenommen. Damit wachsen die Anforderungen an die kommunalen Behörden, welche die Gesuche behandeln. Betreffen PV-Anlagen weder national noch kantonal geschützte Objekte oder Ortsbilder, fällen die Gemeinden den Bauentscheid autonom. In der Praxis tun sich viele Gemeinden in der Umsetzung schwer. Teils verhindern bestehende kommunale Zonenreglemente die Erstellung von PV-Anlagen innerhalb der Ortsbildschutzzonen. Vermehrt gelangen aber auch Baugesuche zur Beurteilung an die Fachstelle Heimatschutz des Kantons, obwohl die Gemeinden darüber abschliessend entscheiden könnten. Diese Entwicklung bestätigt auch Sacha Peter, Leiter des Amtes für Raumplanung (ARP). Das Vorgehen führt zu Verzögerung im Baubewilligungsprozess und zu Unsicherheiten in der Planung.

Eine gute Integration der Solaranlagen ins Ortsbild bleibt ein wichtiges Anliegen. Gleichzeitig soll deshalb mit dem Auftrag ein Leitfaden erarbeitet werden, der die Gemeinden in der Umsetzung unterstützt und Sicherheit schafft. Unter den Gesichtspunkten der Praxisnähe und der Akzeptanz soll die Erarbeitung in Zusammenarbeit mit dem ARP und dem Verband der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) erfolgen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Mit Beschluss Nr. 2022/867 vom 31. Mai 2022 hat der Regierungsrat das kantonale Energiekonzept genehmigt. Es zeigt die Stossrichtung der kantonalen Energiepolitik der nächsten Jahre auf. Mit der Überarbeitung des Energiekonzepts reagiert der Kanton Solothurn auf die veränderten nationalen energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen und stimmt die kantonale Energiepolitik darauf ab. Wesentlich sind insbesondere ehrgeizigere Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung vorab durch die verstärkte Nutzung der Solar- und Windenergie. Das Tempo muss erhöht werden - einerseits, um die Kernkraft bestmöglich zu ersetzen und andererseits, um den durch die Dekarbonisierung verursachten zusätzlichen Strombedarf möglichst mit günstiger, versorgungssicherer einheimischer Energie zu ersetzen.

Damit das Tempo beim Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion erhöht werden kann, sollen die Rahmenbedingungen im Einflussbereich des Kantons verbessert werden. Dazu gehören gemäss Energiekonzept 2022 im Bereich der Photovoltaik insbesondere ein kantonales Bonusprogramm, Steuererleichterungen, eine PV-Pflicht für Neubauten, eine Risikoabsicherung für PV-Grossanlagen sowie eine Positivplanung von PV-Grossanlagen.

Das Volkswirtschaftsdepartement ist beauftragt, einen Entwurf des Energiegesetzes mit den Änderungen für die Umsetzung des Energiekonzeptes 2022 zu erarbeiten.

Der vorliegende Auftrag hat die Ablösung der Baubewilligungspflicht durch die Meldepflicht bei Solaranlagen innerhalb kommunaler Schutzzonen, insbesondere innerhalb der Ortsbildschutzzonen, zum Ziel. Er wirft damit vergleichbare Fragen auf, wie der Auftrag Janine Eggs «Meldepflicht statt Baubewilligungspflicht für Solaranlagen auf Gebäudedächern in der Jurashutzzone» und wird deshalb grundsätzlich gleichlautend beantwortet.

3.2 Planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen für PV-Anlagen

Die Anforderungen und Verfahren für die Bewilligung von Solaranlagen sind im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) sowie in der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) festgehalten. Gemäss Art. 18a RPG bedürfen in den Bau- und in Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Dort, wo ausserhalb der Bauzone eine Baubewilligungspflicht gilt, ist neben der Bewilligung der kommunalen Baubehörde auch immer eine Bewilligung nach § 38^{bis} Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) durch das kantonale Bau- und Justizdepartement einzuholen.

Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen nach Art. 18a Abs. 3 RPG in jedem Fall einer Baubewilligung. Dazu gehören insbesondere Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A sowie Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, die in einem anderen Inventar verzeichnet sind, das der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) beschlossen hat. Hierzu gehören das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Solaranlagen dürfen die vorgenannten Kultur- und Naturdenkmäler nicht beeinträchtigen.

Ebenfalls einer Baubewilligung bedarf es bei Objekten, die zusätzlich im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden. Der Regierungsrat hat im kantonalen Richtplan, Planungsgrundsatz E-2.5.1 die entsprechenden Festlegungen getroffen. Es handelt sich hierbei um:

- Die Altstädte Solothurn und Olten sowie den Dorfkern von Balsthal (nach § 6 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz der historischen Kulturdenkmäler, KDV; BGS 436.11);
- Die im Schutzverzeichnis der kantonalen Denkmalpflege enthaltenen, mit Einzelschutzverfügung vom Kanton geschützten, historischen Kulturdenkmäler (nach § 19 Abs. 1 KDV);
- Die im Anhang des Schutzverzeichnisses der kantonalen Denkmalpflege enthaltenen, mit Einzelschutzverfügung von den Gemeinden geschützten, historischen Kulturdenkmäler (nach § 19 Abs. 2 KDV);
- Die geschützten Bereiche des Juras, des Engelbergs, des Borns und des Bucheggbergs sowie des Äusseren Wasseramts (sogenannte Juraschutzzone nach § 7 Abs. 2 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, NHV; BGS 435.141 bzw. Kapitel L-2.1);
- Die Ortsbildschutzzonen sowie Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart (nach § 36 Abs. 1 lit. a und b PBG).

Solaranlagen auf den vorgenannten Kulturdenkmälern von kantonalen Bedeutung nach Richtplan-Beschluss E-2.5.1 bedürfen einer Baubewilligung. Der Handlungsspielraum des Kantons zur Vereinfachung der Verfahren beschränkt sich somit auf die Möglichkeit, diese Aufzählung im kantonalen Richtplan anzupassen und vom Bund genehmigen zu lassen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass bereits mit der heutigen Rechtslage im Kanton Solothurn der grösste Teil der Solaranlagen auf Dächern keiner Baubewilligung bedarf, sondern dem Meldeverfahren unterliegt. Was als genügend angepasst gilt, geht dabei aus Art. 32a RPV hervor. Der Meldung an die kommunale Baubehörde sind ein Situationsplan, ein Fassadenplan sowie ein Baubeschrieb beizulegen (nach § 3^{bis} Kantonale Bauverordnung, KBV; BGS 711.61).

3.3 Wirkungen einer Meldepflicht statt einer Baubewilligungspflicht

Profitiert ein Bauvorhaben vom Meldeverfahren, so wird dieses in verfahrensrechtlicher Hinsicht dahingehend privilegiert, als dass auf eine Publikation verzichtet wird. Nichtsdestotrotz muss das entsprechende Bauvorhaben den materiellen Bauvorschriften entsprechen. Dies ist durch eine entsprechende Prüfung des Bauvorhabens durch die örtliche Baubehörde zu gewährleisten. Die für das Meldeverfahren zu erarbeitenden Unterlagen unterscheiden sich somit nicht grundlegend von jenen, welche im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens einzureichen wären. Die Erleichterung für die Bauherrschaft liegt in erster Linie darin, dass für die Auflage keine zusätzlichen Dossiers bereit zu stellen sind und im Grundsatz nicht von Einsprachen ausgegangen werden kann. Von Vorteil ist, wenn Solaranlagen gleichzeitig mit ohnehin anstehenden baulichen Massnahmen am Dach kombiniert und beurteilt werden.

Die Festlegung der zu schonenden Kulturdenkmäler von kantonalen Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG im kantonalen Richtplan erfolgte mit Blick auf Herausforderungen, welche sich bei der Einpassung einer Photovoltaikanlage in ihr direktes Umfeld stellen. Damit erweisen sich Solaranlagen auf/in den explizit im Planungsgrundsatz E-2.5.1 des kantonalen Richtplans aufgeführten Objekten regelmässig als anspruchsvoll in der Beurteilung durch die kommunalen Behörden. Kleine Solaranlagen sind dabei nicht per se unproblematischer; ein Gebäudedach mit einer vollflächigen Solaranlage ist dafür häufig vergleichsweise wenig störend, d.h. ähnlich einer leeren Dachfläche. Es erscheint hilfreich, aus diesen Gründen die Prüfung der Vorhaben in ausgewählten Fällen weiterhin im Rahmen eines geordneten Baubewilligungsverfahrens beurteilen zu können.

Differenziert zu betrachten sind hierbei jene Schutzzonen nach kantonalem Recht, welche grossflächig und ausserhalb der Bauzonen wirken. Es ist angesichts der mittlerweile veränderten Verhältnisse und der auch häufig fehlenden Nachbarschaftskonflikte nicht ersichtlich, weshalb in den geschützten Bereichen des Juras, des Engelbergs, des Borns und des Bucheggbergs sowie des Äusseren Wasseramts (nach § 7 Abs. 2 NHV bzw. Kapitel L-2.1 des kantonalen Richtplans) bei Solaranlagen auf bestehenden Dächern nicht ohne Weiteres ein Meldeverfahren eingeführt werden könnte. Dies jedenfalls soweit, als dass diese Bereiche nicht von den Festlegungen des BLN überlagert werden, welches wiederum eine Baubewilligung erforderlich macht. Bei Solaranlagen auf Bestandesbauten, für welche zur Sanierung Beiträge aus dem Natur- und Heimatschutzfonds ausgerichtet wurden, muss zudem sichergestellt werden, dass die Ziele, welche mit den Sanierungsbeiträgen verfolgt wurden, nicht beeinträchtigt werden. Für Vorhaben, für welche ein neues Beitragsgesuch gestellt werden soll, ist weiterhin ein Baugesuch einzureichen. Eine relevante Beschleunigung erscheint auch deshalb möglich, weil im Rahmen eines Meldeverfahrens auf eine Bewilligung gemäss § 38^{bis} Abs. 1 PBG durch das kantonale Bau- und Justizdepartement verzichtet werden und die örtliche Baubehörde abschliessend entscheiden könnte. Die örtliche Baubehörde wird aber damit (neu) die Pflicht haben, die Prüfung der Rechtmässigkeit der Solaranlage unter den Gesichtspunkten des Raumplanungsgesetzes vorzunehmen.

Anders verhält es sich mit den durch die jeweiligen Gemeinden in den Ortsplanungen festgelegten Ortsbildschutzzonen. Es liegt nachgerade im Wesen dieser Zonen, dass die Einordnung von baulichen Massnahmen besonderen Anforderungen zu genügen hat. Hierzu ist ein Baubewilligungsverfahren der richtige Rahmen. Es wäre unverständlich, ein spezifischer Bauteil (d.h. die Solaranlage) durch ein Meldeverfahren zu privilegieren, während weiterhin speziell hohe Anforderungen an alle anderen Bauteile gestellt werden. Wenn beispielsweise eine Gemeinde sorgfältig prüft, ob eine Baute oder Anlage bezüglich Dacheindeckung oder Dachöffnungen mit den kommunal verfassten Gestaltungsanforderungen im Einklang steht, im Meldeverfahren aber gleichzeitig jegliche gemäss den Standards des Bundesrechts genügend angepasste Solaranlagen ermöglicht werden, ist nicht auszuschliessen, dass die Bestrebungen einer Gemeinde nach sorgfältiger Weiterentwicklung im Ortsbild unterlaufen oder sogar ins Gegenteil verkehrt werden. Eine relevante verfahrensmässige Beschleunigung ist zudem in der Ortsbildschutzzone auch deshalb nicht zu erwarten, weil hier schon heute im Baubewilligungsverfahren keine zusätzliche Bewilligung durch das kantonale Bau- und Justizdepartement erforderlich ist und somit kein Verfahrensschritt wegfallen würde. Schliesslich ist festzuhalten, dass für alle Objekte des ISOS, welche in Art. 32b lit. b RPV aufgeführt sind, ohnehin kein Meldeverfahren möglich ist. Die Abgrenzung zu den kommunalen Anliegen des Ortsbildschutzes wäre für die betroffenen Gemeinden sehr aufwändig.

Unabhängig von der Frage, ob dies im Baubewilligungsverfahren oder im Meldeverfahren durch die kommunale Baubehörde geschieht, erweist sich die Beurteilung der Einpassung einer Solaranlage für die Gemeinden als grosse Herausforderung. Es ist deshalb zielführend, den Gemeinden hierzu mittels eines Leitfadens eine Unterstützung anzubieten. Im Vordergrund steht dabei eine Hilfestellung betreffend Umgang mit Solaranlagen in eigenen, kommunal verfassten Zonenarten sowie eine Hilfestellung insbesondere betreffend die Anwendung der Kriterien nach Art. 32a Abs. 1 RPG (genügende Anpassung auf Dächern).

3.4 Fazit

Das Anliegen, Solaranlagen in den kommunalen Schutzzonen, insbesondere innerhalb der Ortsbildschutzzonen, künftig dem Meldeverfahren zu unterstellen, erweist sich aufgrund der mit solchen Zonen regelmässig von den Gemeinden verfolgten Ziele und der kaum zu erwartenden Verfahrensbeschleunigung als nicht zweckmässig. Hingegen kann durch eine Unterstützung der kommunalen Baubehörden mittels kantonalem Leitfaden darauf hingewirkt werden, dass die Verfahren auf kommunaler Ebene zügiger zum Abschluss gebracht werden können. Im Unterschied dazu wäre die Unterstellung der grossflächigen kantonalen Juraschutzzone ausserhalb der Bauzonen unter das Meldeverfahren vertretbar.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, den kantonalen Richtplan so anzupassen, dass genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern in den geschützten Bereichen des Juras, des Engelbergs, des Borns und des Bucheggbergs sowie des Äusseren Wasseramts (sogenannte Juraschutzzone), unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts, keiner Baubewilligung mehr bedürfen. Zur Unterstützung der Gemeinden bei der Beurteilung von Solaranlagen ist ein entsprechender Leitfaden bereitzustellen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs)
Amt für Raumplanung
Aktuarat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat