



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK

September 2021

---

# **Erläuternder Bericht zur Revision der Raumplanungsverordnung (Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen)**

---

## Inhaltsverzeichnis

1.	Grundzüge der Vorlage .....	1
2.	Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden .....	1
3.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft .....	2
4.	Verhältnis zum europäischen Recht .....	2
5.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	2

## 1. Grundzüge der Vorlage

Mit den Anpassungen soll der Bau von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen vereinfacht werden. Die Vereinfachungen sollen einen Beitrag leisten, um den Zubau im Bereich der Photovoltaik zu erhöhen. Die Bestimmungen ergänzen die finanzielle Förderung der erneuerbaren Energien durch den Bund. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2021 die Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien verabschiedet. Mit der Vorlage will er den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien sowie die Versorgungssicherheit der Schweiz stärken, insbesondere auch für den Winter.

Die Spezialbestimmungen im Raumplanungsrecht zu den Solaranlagen gehen auf Anträge zurück, die im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Landwirtschafts- bzw. zum Raumplanungsrecht gestellt wurden. Artikel 18a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) in seiner Fassung vom 22. Juni 2007 enthielt materielle Bestimmungen: Er regelte, unter welchen Umständen Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen zu bewilligen waren. Mit der Revision vom 15. Juni 2012 wurde die Bestimmung primär verfahrensrechtlich umformuliert: Sie regelt, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen bewilligungsfrei errichtet werden können. Die materiellen Fragen werden lediglich in Absatz 4 und nur im Verhältnis zu ästhetischen Anliegen angesprochen. Da Bewilligungsfreiheit bloss bedeutet, dass kein überwiegendes Interesse an einer *vorgängigen* Prüfung der Rechtmässigkeit besteht, ergeben sich daraus gewisse Unsicherheiten für die Praxis.

Soweit Artikel 18a RPG Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen für bewilligungsfrei erklärt, kann daraus geschlossen werden, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (nachfolgend: Trennungsgrundsatz) den entsprechenden Solaranlagen nach dem Willen des Gesetzgebers materiell-rechtlich nicht a priori entgegensteht.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen *ansonsten* zulässig sind. Die in der Praxis für die Beurteilung relevantesten Bestimmungen sind die Artikel 24 und 24c RPG. Der vorliegende Revisions-Vorentwurf bezweckt, für bestimmte typische Anlagen Fallkonstellationen anzugeben, in denen Solaranlagen in der Regel standortgebunden sein bzw. in welchem Verhältnis sie zu nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen stehen sollen. Dies soll einen Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung leisten, die Verfahren in diesen Fallkonstellationen vereinfachen und beschleunigen und den Planenden auch mehr Sicherheit geben.

Soweit dies auf Verordnungsstufe möglich erscheint (Art. 32a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]), sollen zudem auch die Forderungen der Motion Cattaneo vom 4. Mai 2021 (21.3518 «Weniger Bürokratie für neue Solaranlagen. Das Meldeverfahren muss ausgeweitet werden») umgesetzt werden. Die Motion ist zwar noch nicht überwiesen, der Bundesrat hat am 11. August 2021 jedoch deren Annahme beantragt.

## 2. Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Diese Änderungen haben weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Sie erweitern im Gegenteil die Kategorien der bewilligungsfreien Solaranlagen in einem praktisch wichtigen, in der Sache aber unbedenklichen Bereich (Arbeitszonen; Art. 32a). Ausserhalb der Bauzonen schaffen sie für praktisch wichtige Kategorien von Solaranlagen Rechtssicherheit in Bezug auf die Standortgebundenheit im Sinn von Artikel 24 Buchstabe a RPG (Art. 32c) und in Bezug auf das Verhältnis zu nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen im Sinn von Artikel 24c RPG (Art. 42 Abs. 5). Dies führt zu weniger bzw. beschleunigten Verfahren und dürfte den Aufwand der zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden somit reduzieren.

### 3. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die vorgesehenen Änderungen haben keine relevanten neuen Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und die Gesellschaft.

### 4. Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgesehenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Verpflichtungen der Schweiz nach europäischem Recht.

### 5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### Artikel 32a

Die Kantone haben eine relativ breite Kompetenz, in ihrem Recht innerhalb der Bauzonen Solaranlagen für bewilligungsfrei zu erklären (Art. 18a Abs. 2 Bst. a RPG). Artikel 18a Absatz 1 RPG und Artikel 32a (und 32b) RPV gehen einen Schritt weiter und *untersagen* den Kantonen, für gewisse Kategorien von Solaranlagen ein Baubewilligungsverfahren zu verlangen.

Artikel 32a RPV regelt *generell für die Bau- und Landwirtschaftszonen*, wann Solaranlagen genügend gut auf einem Dach angepasst sind, dass sie als bewilligungsfrei gelten können (unter Vorbehalt von Art. 18a Abs. 2 Bst. b und Abs 3 RPG). Mit auf Flachdächern üblichen Anlagen sind diese Anforderungen kaum je zu erfüllen. Offenbar hat bisher höchstens eine Minderheit der Kantone von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, solche Anlagen in wenig empfindlichen Typen von Bauzonen für bewilligungsfrei zu erklären.

Mit der vorliegenden Verordnungsanpassung regelt der Bund diese Frage nun spezifisch für Arbeitszonen. Arbeitszonen sind jener Bauzonentyp, der ästhetisch am wenigsten hohe Anforderungen stellt, in Bezug auf das Potenzial an Solaranlagen aber erhebliche Bedeutung hat. Daher wird nun auf Verordnungsstufe in Konkretisierung von Artikel 18a Absatz 1 RPG festgelegt, wann solche Anlagen auch dann als bewilligungsfrei gelten, wenn das kantonale Recht nicht von der Kompetenz in Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe a RPG Gebrauch gemacht hat.

Diese Kompetenz besteht ansonsten unverändert weiter: Das kantonale Recht kann weitere Fälle festlegen, in denen Solaranlagen in bestimmten, ästhetisch wenig empfindlichen Typen von Bauzonen für baubewilligungsfrei erklärt werden.

Die Kriterien in der neuen Bestimmung sind so gewählt, dass sie die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden im Bereich der Ästhetik nicht ganz unterlaufen und trotzdem zulassen, die Potenziale an Solarenergie mit üblichen Anlagentypen möglichst effizient zu nutzen.

Der Begriff des Flachdachs setzt im Kontext dieser Bestimmung nicht voraus, dass die Dachoberfläche absolut plan und horizontal ist. Weist eine Dachfläche eine geringfügige Neigung auf, so kann die Bestimmung trotzdem zur Anwendung kommen, wenn die darin aufgestellten Voraussetzungen eingehalten werden. Dies wird auch im Wortlaut der Bestimmung zum Ausdruck gebracht.

Für die Frage, ob eine Bauzone als Arbeitszone gilt, wird regelmässig auf das kantonale Datenmodell abzustellen sein, das seinerseits den Bezug zum Datenmodell des Bundes<sup>1</sup> herstellt. In diesem Datenmodell ist der Typ der Arbeitszonen definiert und hat den Identifikator Code\_HN 12.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Modelldokumentation ist im Internet abrufbar unter [www.are.admin.ch/rpg1](http://www.are.admin.ch/rpg1) > Hintergrunddokumentation zur Bauzonendimensionierung > Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung - Modelldokumentation.

<sup>2</sup> S. Modelldokumentation, Seiten 21 und 23.

## Artikel 32c

### Einleitung

Landwirtschaftszonen sollen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 RPG). Dieser Trennungsgrundsatz hat gemäss Rechtsprechung Verfassungsrang. Er auferlegt den gesetzgebenden und den rechtsanwendenden Behörden grosse Zurückhaltung bei der Zulassung bzw. Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Es braucht dazu genügend gewichtige öffentliche Interessen.

Im Zusammenhang mit Artikel 32c ist es auf der Stufe des formellen Gesetzes Artikel 24 RPG, der die entsprechenden Voraussetzungen für neue Anlagen regelt.<sup>3</sup> Diese Bestimmung ist sehr allgemein gehalten und setzt einerseits eine Standortgebundenheit des Vorhabens (Bst. a) und andererseits eine umfassende Interessenabwägung (Bst. b) voraus. Dazu hat das Bundesgericht über Jahrzehnte eine umfassende Rechtsprechung entwickelt.

Ganz allgemein und unabhängig vom Thema der Solaranlagen gilt: Letztlich sind es nicht allzu viele Konstellationen, in denen sich Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen als standortgebunden erweisen. Etwas anderes wäre mit dem Trennungsgrundsatz denn auch kaum vereinbar, sollen doch Landwirtschaftszonen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 RPG).

Mit Blick auf die hohen öffentlichen Interessen an einem raschen Umstieg auf erneuerbare Energiequellen will der Bund nun allerdings im Bereich der Solarenergie gewisse Fallkonstellationen auf Verordnungsstufe bezeichnen, die ausserhalb der Bauzonen als standortgebunden gelten können. Damit können wichtige Impulse für den Ausbau der erneuerbaren Energien gesetzt werden. Synergien zwischen Energiepolitik und Raumplanung gibt es insofern, als oft diejenigen Standorte, die raumplanerisch am unproblematischsten sind, auch praktisch besonders einfach genutzt werden können. So haben beispielsweise Gebäudefassaden ein grosses Potenzial für die Gewinnung von Solarenergie, und Gebäude sind regelmässig elektrisch bereits erschlossen.

Musterbeispiel sind Fassaden von Häusern, wo – selbst ausserhalb der Bauzonen – sowohl der Aufwand für den Einbau als auch die negativen Auswirkungen regelmässig gering sind. Werden sie auf Verordnungsstufe ausdrücklich als standortgebunden bezeichnet – was auch mit Blick auf die bundesgerichtliche Praxis zu Artikel 24 RPG als unproblematisch erscheint –, kann dies wichtige Impulse geben, um dieses erhebliche zusätzliche Potenzial zielstrebig zu nutzen.

Ähnlich unproblematisch sind Lärmschutzwände. Dort dürfte zwar öfters die elektrische Erschliessung noch fehlen, aber zumeist ohne grössere negative Folgen nachgerüstet werden können, wenn der erwartete Energieertrag in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten für die noch fehlende Erschliessung steht.

Daneben gibt es weitere Konstellationen, bei denen ein interessantes Potenzial besteht.

Es ist zu betonen, dass Anlagentypen, die im vorgeschlagenen neuen Artikel 32c nicht aufgeführt sind, deshalb nicht automatisch ausserhalb der Bauzonen als nicht standortgebunden anzusehen sind. Für sie ist im Einzelfall eine Einschätzung nach der vom Bundesgericht entwickelten Praxis vorzunehmen.

Dies gilt insbesondere auch für solarthermische Anlagen (Solaranlagen, mit denen Wärme produziert wird). Selbstverständlich ist denkbar, dass an einer geeignet gelegenen Lärmschutzwand ausserhalb der Bauzonen auch derartige Sonnenkollektoren angebracht werden könnten, mit denen Fernwärmenetze im Sommer höchst effizient mit Wärme versorgt werden könnten. Entsprechende Konstellationen dürften jedoch selten sein, so dass es sinnvoller ist, die Projekte im Einzelfall gemäss der allgemeinen Gerichtspraxis – und unter Berücksichtigung der hohen Interessen daran, Energie aus nicht erneuerbaren Quellen durch solche aus erneuerbaren Quellen zu ersetzen – zu beurteilen.

---

<sup>3</sup> Solaranlagen können sich – aufgrund einer Nutzungsplanung oder im Rahmen landwirtschaftlichen Bedarfs – auch als *zonenkonform* erweisen. Diese Konstellationen sind mit der hier vorgeschlagenen Revision nicht direkt angesprochen. Es besteht jedoch ein indirekter Zusammenhang: Was als standortgebunden gilt, darf auch im Rahmen der Nutzungsplanung eher als zonenkonform erklärt oder erachtet werden.

### *Absatz 1, Einleitungssatz*

Mit *Solaranlagen mit Anschluss ans Stromnetz* sind Photovoltaikanlagen gemeint, die nicht im Inselbetrieb zum Einsatz kommen.

Weshalb solarthermische Anlagen hier nicht mit gemeint sind und daher nach den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu beurteilen sind, wurde bereits in der Einleitung ausgeführt.

Gleiche Überlegungen gelten für Inselanlagen. Die dort produzierte Energie kommt in jedem Fall nur den Nutzerinnen und Nutzern vor Ort zugut. Mehr *produzierte* Energie heisst hier stets entweder mehr *konsumierte* Energie oder mehr Energie, die *ungenutzt* bleibt. Das heisst nicht, dass Inselanlagen nicht standortgebunden (oder sogar zonenkonform, wenn sie in Landwirtschaftszonen für die Landwirtschaft benötigt werden) sein könnten, wenn die entsprechenden Anforderungen erfüllt sind. Sie fallen bloss nicht unter den mit Artikel 32c anvisierten Regelungsgegenstand.

Mit dem ausdrücklichen Hinweis «*ausserhalb der Bauzonen*» wird nochmals erwähnt, was bereits aufgrund der Sachüberschrift klar wird: Es geht nur um Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Innerhalb der Bauzonen sind die mit dieser Bestimmung anvisierten Anlagentypen ohnehin regelmässig zonenkonform. Ein genügendes öffentliches Interesse, sie allenfalls nicht – oder unter restriktiven Voraussetzungen – zuzulassen, gibt es innerhalb der Bauzonen regelmässig höchstens in Schutzzonen.

«*Können ... insbesondere dann standortgebunden (Art. 24 Bst. a RPG) sein*» bedeutet, dass die umfassende Interessenabwägung (Bst. b von Art. 24 RPG) vorbehalten bleibt. Im Rahmen dieser Interessenabwägung muss praxisgemäss auch dann eine Bewilligung verweigert werden, wenn ein Vorhaben gegen andere gesetzliche Bestimmungen verstösst, beispielsweise betreffend Gewässerschutz oder Natur- und Heimatschutz. Rechtsetzungstechnisch wurde bereits in weiteren Bestimmungen so verfahren, beispielsweise in Artikel 39 Absätze 1 und 2 RPV, aber auch in Artikel 24b Absatz 1 zweiter Satz RPG. «*Können*» nimmt einerseits darauf Bezug, dass sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Standortgebundenheit nicht präzise und abschliessend von der Interessenabwägung abtrennen lässt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, E. 3.4). Andererseits signalisiert es auch, dass insbesondere in Schutzgebieten die Bewilligungsbehörden auch zu einem anderen Ergebnis gelangen können. Unter die Voraussetzungen der Buchstaben a-c zu fallen ist keine Garantie, letztlich in jedem Fall eine Baubewilligung zu erhalten.

### *Buchstabe a*

Diese Bestimmung regelt den unproblematischsten und gleichzeitig energiepolitisch bedeutendsten Fall: Photovoltaikanlagen, die in Flächen integriert werden, die ohnehin schon bestehen oder ohnehin erstellt werden. Als wichtigste Beispiele werden Fassaden, Stauwänden und Lärmschutzwände erwähnt.

Idee der Bestimmung ist, Flächen, die ohnehin bestehen, für die Energieproduktion nutzen zu können, solange sie bestehen.

Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich sind folgerichtig Flächen, die:

- zwar bestehen, aber rechtswidrig sind;
- zwar im Moment rechtmässig bestehen, aber mit einem so kurzen Zeithorizont, dass die Errichtung einer Photovoltaikanlage beschränkt auf diese Zeit kaum sinnvoll erscheint.

Entsprechend muss in der Bewilligung das Schicksal der Photovoltaikanlage vom Schicksal der Fläche, in die sie integriert wird, abhängig gemacht werden. Bauten ausserhalb der Bauzonen sollen nicht nur deshalb länger als nötig dort stehen, weil auf ihnen eine Solaranlage montiert wurde.

«*Ästhetisch integriert*» meint, dass nicht die funktionale Integration im Vordergrund steht. Ob die Solaranlagen auf eine Fassade aufgeschraubt wird oder einen Teil der Funktion einer Fassade übernimmt, ist unerheblich. Gerade wenn es darum geht, Module möglichst kühl zu halten (wegen des Wirkungsgrads), könnte die funktionale Integration ein unnötiger Nachteil sein, da eine gewisse Distanz zur Fassade, Stauwand oder Lärmschutzwand hilft, Wärme abzuführen. Wichtig ist die ästhetische Integration: Die Fläche soll als in sich optisch möglichst ruhige Fläche in Erscheinung treten.

### *Buchstabe b*

Buchstabe b regelt einen Spezialfall. Gerade bei Stauseen im alpinen Raum erscheint die Landschaft aufgrund der markanten Staumauer bereits als stark technisch (für die Stromproduktion) geprägte Landschaft. Vielleicht wird – gestützt auf Buchstabe a – sogar auf der Staumauer selbst schon Solarstrom produziert. Eine auf dem Stausee schwimmende Solaranlage kann dies ergänzen und allenfalls weiteren wertvollen Winterstrom produzieren, ohne unverhältnismässige Beeinträchtigung von Natur und Landschaft. Mit «im alpinen Raum» ist grundsätzlich eine Höhe ab ca. 1800 m. ü. M. gemeint. In derartigen Höhen ist typischerweise die Bedeutung des Sees als Lebensraum bereits deutlich reduziert und der lagebedingte Vorteil in Bezug auf die Winterstromproduktion bereits deutlich spürbar.

Allerdings wird es im Anwendungsbereich von Buchstabe b öfter als in jenem von Buchstabe a Fälle geben, in denen der Bewilligung letztlich überwiegende Interessen entgegenstehen. Stauseen können attraktive Elemente einer Gebirgslandschaft darstellen, die durch schwimmende Solaranlagen unverhältnismässig beeinträchtigt werden könnten.

### *Buchstabe c*

Buchstabe c soll das Thema der Agrophotovoltaik aufnehmen (thematisiert beispielsweise im Postulat Bendahan, Fotovoltaik-Pilotprojekte in der Landwirtschaft ermöglichen und unterstützen [19.4219]). Sinn von Buchstabe c ist insbesondere, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass an geeigneten Standorten Versuchsanlagen errichtet werden können. Dies erscheint insbesondere in wenig empfindlichen Gebieten angrenzend an Bauzonen als vertretbar. Für Anlagen in eher empfindlichen Gebieten ist gestützt auf die noch notwendige umfassende Interessenabwägung die Bewilligung zu verweigern, selbst wenn sie an Bauzonen angrenzen (empfindlich können auch bauzonennahe Gebiete sein, wobei nicht nur Naturschutzanliegen zu beachten und geschützte Landschaften zu verschonen, sondern auch das Landschaftskonzept Schweiz und insbesondere dessen Ziel 9 [«Periurbane Landschaften – vor weiterer Zersiedlung schützen, Siedlungsränder gestalten»] zu berücksichtigen sind). Selbstverständlich muss es sich bei den betreffenden Bauzonen um solche handeln, die tatsächlich nach den Kriterien von Artikel 15 RPG benötigt werden. Am unproblematischsten sind Gebiete, die an *bereits überbaute* Bauzonen angrenzen.

Es reicht nicht, dass *trotz* der Solaranlagen noch Landwirtschaft betrieben werden kann. Es geht vielmehr darum, dass *dank* der Solaranlagen *höhere Erträge* erzielt werden sollen als ohne solche Anlagen. Zulässig sind einerseits Forschungsanlagen, die aufgrund berechtigter Erwartungen in der Fachwelt entsprechende Erkenntnisse liefern sollen. Andererseits können Anlagen bewilligt werden, welche gesicherte Erkenntnisse aus den Forschungsanlagen nutzen.

### *Absatz 2*

Generell sollen Bewilligungen für derartige Solaranlagen nicht «für die Ewigkeit» erteilt werden. Insbesondere in den Fällen von Buchstabe a muss die Bewilligung dahinfallen, wenn die Bewilligung für die «bestehende Fläche» wegfällt bzw. diese Fläche an sich beseitigt werden muss. Ergeben Forschungsanlagen nach Buchstabe c, dass die erhofften Synergien nicht auftreten, sind die Solaranlagen zurückzubauen, wenn nicht eine neue Versuchsanordnung wiederum nach Buchstabe c bewilligt wird.

### **Artikel 42 Absatz 5**

Absatz 4 ist mit der Gesetzesrevision vom 23. Dezember 2011 in Artikel 24c RPG eingefügt worden und am 1. November 2012 in Kraft getreten. Er lautet: *«Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.»*

Solaranlagen verändern das äussere Erscheinungsbild. Werden sie gestützt auf eine Spezialbestimmung – wie Artikel 18a RPG oder Artikel 24 RPG in Verbindung mit dem neue vorgeschlagenen Artikel 32c RPV – errichtet, besteht die Gefahr, dass dies bauliche Veränderungen verunmöglicht, die sonst nach Artikel 24c RPG möglich wären. Dies vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeiten verschiedener Bewilligungstatbestände ausserhalb der Bauzonen im Normalfall nicht kumuliert werden können. Die neu vorgeschlagene Bestimmung soll hier eine Ausnahme machen, um die Erstellung der regelmässig speziell förderungswürdigen und unproblematischen Solaranlagen nicht indirekt zu behindern.

Denkbar ist auch, dass im Rahmen der Möglichkeiten, die Artikel 24c Absatz 2 RPG in Verbindung mit Artikel 42 RPV bietet, Solaranlagen erstellt werden sollen, die weder unter Artikel 18a RPG noch unter Artikel 24 RPG in Verbindung mit dem neue vorgeschlagenen Artikel 32c RPV fallen. Stehen diese Solaranlagen nicht im Kontext einer energetischen Sanierung der Baute, wäre wahrscheinlich die Notwendigkeit für eine energetische Sanierung im Sinn von Artikel 24c Absatz 4 RPG nicht gegeben. Auch in diesen Fällen soll die neue Bestimmung klarstellen, dass die Bewilligung der Solaranlage daran nicht scheitern soll.