

---

# Einleitung: Zielkonflikte zwischen Raumplanung und Photovoltaik

Oliver Streiff\*

## Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	1
II. Anmerkungen zu den Beiträgen	3

## I. Problemstellung

Photovoltaik-Anlagen können entscheidende Beiträge zur Umsetzung der Energiestrategie des Bundes und zur Erreichung der Klimaziele leisten. Ausserdem stärken sie die Versorgungssicherheit, insbesondere wenn sie sich im alpinen Raum befinden und dadurch viel Winterstrom liefern. Insofern entsprechen sie einem ausgewiesenen Bedarf. 1

Als geeignet erweisen sich vielfach Standorte ausserhalb des Baugebiets. Photovoltaik-Anlagen werden somit Teil der Landschaft, die – so die raumplanungsrechtliche Zielvorgabe in Art. 3 Abs. 2 RPG – zu schonen ist. Folglich können zwischen der Perspektive der Energieversorgung und der Perspektive der Raumplanung Zielkonflikte entstehen. Mit diesen Zielkonflikten gehen Wissensdefizite und Investitionsrisiken einher, die letztlich zu brachliegendem Energieerzeugungspotenzial führen. 2

---

\* Dr. iur., dipl. Arch. ETH, Dozent an der ZHAW School of Management and Law und Lehrbeauftragter an der ETH Zürich, Konsulent bei AA+K Abegg Anwälte und Konsulenten, Zürich.

- 3 Photovoltaik-Anlagen sind aufgrund ihrer räumlichen Auswirkungen mit der Raumplanung als einer Sachaufgabe verbunden. Durch die Querschnittfunktion der Raumplanung entstehen gleichzeitig Verbindungen zu anderen Sachaufgaben.<sup>1</sup> Die Querschnittfunktion führt zu einer Bündelung und Koordination von unterschiedlichen sektoralen Perspektiven. Es entstehen insbesondere Berührungspunkte zum Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz.
- 4 Zentral für den Umgang mit den Zielkonflikten ist das Phänomen der Landschaft. Landschaft ist ein Konstrukt, sie ist das Ergebnis menschlicher Wahrnehmung.<sup>2</sup> Eine solche Sichtweise hat sich mit Art. 1 lit. a des von der Schweiz ratifizierten Europäischen Landschaftsübereinkommens auch rechtlich niedergeschlagen.<sup>3</sup> Für die Frage, ob und weshalb eine Landschaft schön ist, stehen deshalb die Betrachterinnen und Betrachter im Zentrum. Entsprechend spielen Konventionen, Ideale und Programme eine wichtige Rolle. Nicht ausser Acht zu lassen ist dabei der Umstand, dass Landschaft – mehr oder weniger ausgeprägt – transitorisch<sup>4</sup> und immer auch das Ergebnis menschlicher Gestaltung ist. Wir müssen uns folglich auch im Hinblick auf Photovoltaik-Anlagen in verantwortungsvoller Art und Weise fragen, welche Eigenschaften eine bestimmte Landschaft aufweisen soll. Erfreulich stimmt dabei, dass die Gestaltung der Landschaft in jüngster Zeit im Rahmen von bedeutenden Ausstellungen und Publikationen eine gewisse Aufmerksamkeit erfahren hat.<sup>5</sup> Dieses gesteigerte

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Unterscheidung zwischen Sachplanung und Querschnittfunktion Ruch, St. Galler Kommentar zu Art. 75 BV, Rz. 16, in: Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014.

<sup>2</sup> LUCIUS BURCKHARDT, Warum ist Landschaft schön?, in: Ritter, Markus/Schmitz, Martin (Hrsg.), Lucius Burckhardt. Warum ist Landschaft schön?. Die Spaziergangswissenschaft, Kassel 1980, 33–41, 33.

<sup>3</sup> Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet Landschaft «ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist». Vgl. Art. 1 lit. a Europäisches Landschaftsübereinkommen (SR 0.451.3).

<sup>4</sup> LUCIUS BURCKHARDT, Landschaft ist transitorisch, in: Ritter, Markus/Schmitz, Martin (Hrsg.), Lucius Burckhardt. Warum ist Landschaft schön?. Die Spaziergangswissenschaft, Kassel 1980, 90–97, 94.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. die von Sébastien Marot kuratierte Ausstellung «Agriculture and Architecture: Taking the Country's Side» in Lausanne und international den Katalog zur Ausstellung «Countryside, The Future» im Guggenheim Museum in New York (AMO/REM KOOLHAAS, Countryside. A Report, Köln 2020).

Interesse kann sich positiv auf den Umgang mit den Zielkonflikten zwischen Photovoltaik und Raumplanung auswirken.

## II. Anmerkungen zu den Beiträgen

Die drei in diesem Sammelband publizierten Beiträge sind rechtswissenschaftlicher Natur und dienen einer überblicksartigen Aufarbeitung der vorne angesprochenen Wissensdefizite. Sie sind aufeinander abgestimmt, stehen aber selbstständig nebeneinander. 5

In den Texten wird durchgehend der Begriff der Photovoltaik-Anlagen verwendet und mit dem Kürzel «PVA» abgekürzt. Weiter gilt im Hinblick auf alle drei Beiträge, dass Photovoltaik-Anlagen grundsätzlich als infrastrukturgebundene oder als freistehende Anlagen realisiert werden können. Dabei stehen sich zwei grundsätzliche Realisierungsstrategien gegenüber. Einerseits besteht die Möglichkeit zur Mehrfachnutzung von Infrastrukturanlagen, zum Beispiel die Ergänzung eines bestehenden Staudamms mit Photovoltaikmodulen. Andererseits können Photovoltaik-Anlagen multifunktional konzipiert werden, sodass ein und dasselbe Element gleichzeitig der Energieerzeugung und beispielsweise dem Lärmschutz oder der Beschattung dient. 6

Die Darlegungen sind, soweit sich entsprechende Fragen in einem konkreten Fall stellen, auch auf solarthermische Anlagen übertragbar. Freistehende Kollektoranlagen könnten als Ergänzung zu biomassebetriebenen Wärmeverbänden dienen. Diese Thematik wird am Rande ebenfalls berücksichtigt, denn eine getrennte rechtliche Betrachtung der solarthermischen Technologie drängt sich nicht auf. Insofern ist eine Rückführung der Beiträge an den im Raumplanungsrecht verankerten Oberbegriff der Solaranlagen (Art. 18a Abs. 1 RPG) möglich. 7

Um die Wissenschaftlichkeit der miteinander verbundenen, aber selbstständigen Texte zu gewährleisten, werden die raumplanungs- und baurechtlichen Voraussetzungen in jedem Beitrag im Hinblick auf die untersuchte Fragestellung dargelegt. Dadurch ergeben sich punktuelle Verdoppelungen, die es Leserinnen und Lesern aber gleichzeitig ermöglichen, die drei Beiträge isoliert voneinander zu betrachten. 8

- 9 Die Untersuchungen und die Publikation des vorliegenden Sammelbands wurden durch die Schweizerische Energie-Stiftung SES, den Branchenverband Swissolar und die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW finanziert.