Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

School of
Management and Law

Die Erstellung von Solaranlagen auf oder im Umkreis von Schutzobjekten

Energy Governance Working Paper Nr. 8

Andreas Abegg, Leonie Dörig

IMPRESSUM

Herausgeber
ZHAW School of Management and Law
Stadthausstrasse 14
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

Abteilung Business Law
www.zhaw.ch/abl

Projektleitung, Kontakt
Prof. Dr. Andreas Abegg
andreas.abegg@zhaw.ch

Februar 2017

Management Summary

Mit der Absicht, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen, haben Parlament und Volk Solaranlagen von der Baubewilligungspflicht befreit: Seit dem 1. Mai 2014 gilt für genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen nur noch eine Meldepflicht. In klaren Fällen mag diese Meldepflicht eine Verbesserung im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren darstellen; in Fällen allerdings, wo Interessen des Denkmalschutzes oder des Ortsbildschutzes betroffen sein könnten, führt die Meldepflicht zu Rechtsunsicherheit. Aufgrund der fehlenden Beschwerdemöglichkeit im Meldeverfahren kann die Erstellung der Solaranlage erst nachträglich angefochten werden, was für alle Betroffenen mit Nachteilen verbunden ist.

Denkmalschutz und Ortsbildschutz müssen unabhängig von der Verfahrensart berücksichtigt werden. Das Meldeverfahren erlaubt den zuständigen Behörden aber keine umfassende Prüfung und umfassende Abwägung der sich im Einzelfall gegenüberstehenden Interessen. Tangiert eine gemeldete Solaranlage Schutzanliegen, ist es daher für alle Beteiligten sinnvoll, die Anlage in einem Baubewilligungsverfahren zu beurteilen.

Keywords: Energiewende, Solarenergie, Standortwahl, Standortkriterien, Interessenabwägung, Denkmalpflege, Bewilligungsverfahren, Meldeverfahren, Koordinationspflicht

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage

Der Ausbau von Solaranlagen steht im öffentlichen Interesse, gerät bisweilen aber in Konflikt mit anderen öffentlichen Interessen wie Denkmalschutz oder Ortsbildschutz. Um das Interesse an der Solarenergie zu stärken, wurden zum einen Vorschriften erlassen, welche die Gewichtung der Interessen regeln (Art. 18a Abs. 4 RPG[1]). Zum anderen hat das Bundesrecht Solaranlagen unter gewissen Voraussetzungen von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um den Zubau an Solaranlagen zu beschleunigen (Art. 18a Abs. 1 RPG). Dabei stellt sich die Frage, ob und wie die Interessen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes bei der Standortbeurteilung von Solaranlagen noch berücksichtigt werden müssen. Diese Frage versucht der vorliegende Beitrag, unter Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Zürich, zu beantworten.

[1] Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700.

2. Meldepflicht für Solaranlagen

2.1. NEUE REGELUNGEN IM BUNDESRECHT UND IM KANTONALEN RECHT

Am 1. Mai 2014 sind der neue Art. 18a RPG und die dazugehörigen Verordnungsbestimmungen[2] in Kraft getreten. Gemäss diesen Bestimmungen sind genügend angepasste Solaranlagen[3] auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen generell nicht mehr baubewilligungspflichtig, sondern unterliegen nur noch einer Meldepflicht. Art. 18a RPG ist direkt anwendbar.[4] Die bundesrechtliche Regelung lässt den Kantonen aber gewisse Freiheiten zur konkreten Ausgestaltung der Meldepflicht.

2.2. BUNDESRECHTLICHE REGELUNG DER MELDEPFLICHT

Von der Baubewilligungspflicht befreit und der Meldepflicht unterstellt sind gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen, welche die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV erfüllen.[5]

Keine Ausnahme von der Baubewilligungspflicht macht das Raumplanungsgesetz für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung: Für solche Anlagen ist gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG immer eine Baubewilligung erforderlich, unabhängig davon, ob die Gestaltungsvorschriften erfüllt sind oder nicht. Was als Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung gilt, regelt die Verordnung abschliessend in Art. 32b RPV.[6]

E contrario liesse sich argumentieren, dass Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kommunaler und z.T. regionaler Bedeutung gemäss der bundesrechtlichen Regelung nur noch der Meldepflicht unterstehen. Dies entspricht einzelnen Voten der Parlamentsdebatte: Für solche Schutzobjekte solle keine Ausnahme von der Meldepflicht gelten, da – so das Votum von Ständerat Graber – lokale und regionale Schutzinteressen angeblich in der Vergangenheit allzu oft dazu dienten, Solaranlagen zu verhindern.[7] Dabei kritisierte Graber ausdrücklich den Kanton Zürich, welcher – noch unter Geltung von Art. 18a RPG in seiner ursprünglichen Version – auch Kulturdenkmäler von kommunaler Bedeutung zu den Kulturdenkmälern von kantonaler Bedeutung gezählt habe.[8] In der Ratsdebatte zur Änderung von Art. 18a RPG plädierten mehrere Votanten zudem ausdrücklich dafür, dass Objekte des ISOS[9] nicht als Kulturdenkmäler gelten sollen.[10] Bundesrätin Doris Leuthard wollte dies zwar nicht ganz ausschliessen, räumte aber ein, dass nicht sämtliche Objekte in Bundesinventaren als Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung gelten sollen. Sie schlug daher in ihrem Votum vor, die Inventare des Bundes (wie ISOS und BLN[11]) zu überprüfen, um auf Verordnungsstufe zu definieren, was als Kulturdenkmal zu gelten hat.[12] So unter-

---

2 Art. 32a und 32b RPV, Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1).

3 Als Solaranlage im Sinne des RPG und des kantonalen Baurechts gelten Sonnenkollektoren zur Warmwasseraufbereitung oder Heizungsunterstützung sowie Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung (vgl. Kreisschreiben der Baudirektion vom 30. April 2014, S. 1).

4 BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015 E. 2.4.

5 Die in Art. 32a RPV genannten Kriterien beziehen sich nicht auf Schutzobjekte, sondern sind technischer Art. Genügend angepasst sind sie, 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.»

6 Besonders relevant für Kantone und Gemeinden sind dabei gemäss Liste in Art. 32b RPV insbesondere Objekte des ISOS mit Erhaltungsziel A, Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für welche Bundesbeiträge zugesprochen wurden, und Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden.

7 Votum Graber Konrad, Amtl. Bull. SR 2010 903. Ähnlich auch Votum Lustenberger Ruedi, Amtl. Bull. NR 2011 1799, der von einer «regelrechten Verhinderungspolitik» der Denkmalpflege spricht. Des weiteren Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 1182; Votum Nordmann Roger, Amtl. Bull. NR 2012 139.

8 Votum Graber Konrad, Amtl. Bull. SR 2010 903.

9 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz.

10 Votum Schmidt Roberto, Amtl. Bull. NR 2011 1799; siehe auch Votum Hess Hans, Amtl. Bull. SR 2011 1181 f.

11 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler.

12 Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 1182. In einer späteren Debatte hielt Bäumle in seinem Votum für die Kommission fest, dass ISOS-Gebiete nicht als Kulturdenkmäler i.S.v. Art. 18a RPG gelten sollen (Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2012 138). Demgegenüber hielt der französischsprachige Kommissionssprecher Nordmann in seinem Votum fest, dass Solaranlagen in ISOS-Gebieten weiterhin der Baubewilligungspflicht unterliegen (Votum Nordmann Roger, Amtl. Bull NR 2012 139). Die UREK-N scheint also geteilter Meinung gewesen zu sein, was die Bewilligungspflicht für Solaranlagen in ISOS-Gebieten betrifft. Mit dem heutigen Art. 32b lit. b RPV besteht aber eine klare Regelung hierzu.

liegen gemäss Art. 32b lit. b RPV nur noch Solaranlagen in jenen ISOS-Objekten der Bewilligungspflicht, welche mit Erhaltungsziel A inventarisiert sind. Tangiert die Solaranlage hingegen andere Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente des ISOS, gilt – zumindest soweit es nach den bundesrechtlichen Bestimmungen geht – lediglich die Meldepflicht gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG. Weiter nimmt Art. 32b RPV Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung von der Meldepflicht aus.

Aus den zitierten Bestimmungen und Voten könnte man schliessen, dass der Bundesgesetzgeber Solaranlagen auf kommunalen und z.T. regionalen Schutzobjekten zwingend der Meldepflicht unterstellt. Ausdrücklich in Gesetz und Verordnung festgehalten ist dies aber nicht. Bereits in der Ratsdebatte wurde die Vorschrift mehrmals als verfassungswidrig bezeichnet.[13] Ein verfassungswidriges Bundesgesetz wäre zwar infolge Art. 190 BV anzuwenden. Unter Berücksichtigung, dass Art. 18a RPG und Art. 32a f. RPV den Kantonen einen gewissen Spielraum für entsprechende Regelungen gewähren (vgl. Ziff. 2.3.), ist aber nicht anzunehmen, dass von Bundesrechts wegen für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kommunaler Bedeutung nur noch eine Meldepflicht gelten kann. Die Aufzählung in Art. 18a Abs. 3 RPG ist somit nicht als abschliessend zu verstehen. Daraus folgt, dass den Kantonen ein eigener Regelungsbereich verbleibt, um regionale und kommunale Schutzobjekte weiterhin der Baubewilligungspflicht zu unterstellen.

2.3. UMSETZUNG DER MELDEPFLICHT IM ZÜRCHER RECHT

Neben der Regelung auf Bundesebene verbleiben den Kantonen verschiedene Gesetzgebungskompetenzen. Der Kanton Zürich hat diese in § 2 ff. BVV umgesetzt und im Leitfaden Solarenergie[14] veranschaulicht:[15]

Erstens kann das kantonale Recht gemäss Art. 32a Abs. 2 RPV weniger strenge Gestaltungsvorschriften erlassen, sofern sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind. Von dieser Kompetenz hat der Kanton Zürich keinen Gebrauch gemacht, sondern verweist in § 2a lit. a BVV auf die bundesrechtlichen Gestaltungsvorschriften.

Zweitens können die Kantone gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG bestimmte ästhetisch weniger empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen selbst dann lediglich eine Meldepflicht besteht, wenn die Solaranlagen die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV nicht erfüllen. In diesem Sinne sieht § 2 lit. b BVV die Meldepflicht in Industrie- und Gewerbezonen auch für solche Solaranlagen auf Dächern und an Fassaden vor, welche die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV nicht erfüllen. Somit sind Solaranlagen auf und an Gebäuden in den Industrie- und Gewerbezonen unabhängig von ihrer Ausgestaltung vom Erfordernis der Baubewilligung befreit und unterliegen der Meldepflicht.

Drittens kann der Kanton gemäss Art. 32b lit. f RPV im Richtplan Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung festlegen, welche gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG weiterhin der Bewilligungspflicht unterliegen. Diese Festlegung ist wie jede Richtplanänderung vom Bund zu genehmigen. Bis zur Genehmigung des Richtplans hat der Kanton Zürich im Sinne von Art. 52a Abs. 6 RPV mittels Beschluss eine provisorische Festlegung getroffen: «Als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes in Verbindung mit Art. 32b Bst. f der Raumplanungsverordnung gelten alle Objekte gemäss Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und der archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung.»[16] Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung werden davon bewusst nicht erfasst.[17]

---

[13] Es wurde bezweifelt, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung tatsächlich dafür zuständig ist, bestimmte Anlagen von der Baubewilligungspflicht auszunehmen. So die Begründung zum Antrag Fluri, Amtl. Bull. 2011 NR 1797.

[14] Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Leitfaden Solaranlagen, Zürich, September 2016 (zit. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen).

[15] Bis zum Inkrafttreten der erforderlichen Änderungen des kantonalen Rechts per 1. November 2015 regelte ein Kreisschreiben der Baudirektion die Rechtsverhältnisse: Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 30. April 2014, Inkrafttreten von Änderungen im Bereich des Planungs- und Baurechts (RPG und RPV auf 1. Mai 2014 sowie PBG auf 1. Juli 2014) und ihre unmittelbaren Auswirkungen. Die neuen Bestimmungen der BVV stimmen inhaltlich mit dem übergangsrechtlichen Kreisschreiben überein. Sie wurden mit RRB Nr. 457/2015 vom 29. April 2015 (Bauverfahrensordnung) beschlossen. Gegen diesen Beschluss sind Rechtsmittel ergriffen worden, die Bestimmungen zur Meldepflicht wurden dabei aber nicht angefochten. Aus diesem Grund wurden vorerst nur die unbestrittenen Bestimmungen in Kraft gesetzt. Von dieser Teilinkraftsetzung, welche der Regierungsrat am 15. September 2015 beschlossen hat, sind auch die Bestimmungen zur Meldepflicht erfasst: RRB Nr. 878/2015 vom 15. September 2015, Bauverfahrensordnung (Änderung vom 29. April 2015), Teilinkraftsetzung.

[16] Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 29. April 2015, RRB 458/2015, Ziff. I.

[17] Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 29. April 2015, RRB/458/2015, S. 2.

Viertens kann das kantonale Recht gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG in klar umschriebenen Schutzzonen[18] weiterhin an der Bewilligungspflicht für Solaranlagen festhalten. Gestützt auf diese Kompetenznorm erklärt § 2a lit. a BVV Solaranlagen in folgenden Situationen weiterhin für bewilligungspflichtig:[19]

- in Kernzonen;[20]
- im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung;[21]
- im Geltungsbereich eines Ortsbildinventars oder eines überkommunalen Denkmalschutzinventars;[22]
- im Gewässerraum und im Uferstreifen.

Diese Solaranlagen unterliegen in jedem Fall der Bewilligungspflicht, unabhängig davon, ob sie die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV erfüllen.[23] Die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Solaranlagen im Geltungsbereich von Ortsbildschutz und überkommunalem Denkmalschutz entspricht der allgemeinen Regel, wonach bewilligungsfreie Bauvorhaben die öffentliche Ordnung nicht stören dürfen.[24] Daher unterstehen auch grundsätzlich baubewilligungsfreie Änderungen der Bewilligungspflicht, wenn durch sie der Schutzwert und das Aussehen des Schutzobjekts wesentlich beeinflusst werden.[25] Es ist richtig und wichtig, dass der Kanton Zürich diese Ausnahmen von der Meldepflicht trifft, denn nur im Baubewilligungsverfahren kann die Erstellung von Solaranlagen auf Schutzobjekten korrekt beurteilt werden. Darauf ist zurückzukommen.[26]

Mit seiner Regelung hat der Kanton Zürich zahlreiche Schutzobjekte des Denkmal- und Ortsbildschutzes von der bundesrechtlichen Meldepflicht ausgenommen und unterstellt sie weiterhin der Bewilligungspflicht. In der Konsequenz sind somit kommunale Denkmalschutzobjekte, für die noch keine Schutzmassnahmen erlassen worden sind und welche sich nicht innerhalb von Kernzonen und geschützten Ortsbildern befinden, im Kanton Zürich die einzigen Schutzobjekte, bei denen die Erstellung von Solaranlagen noch unter die Meldepflicht von Art. 18a Abs. 1 RPG fallen könnte.[27] Für Solaranlagen auf allen andern Schutzobjekten ist immer eine Baubewilligung nach Art. 22 RPG erforderlich.

Die Ausgestaltung des Meldeverfahrens suggeriert, dass dieses Verfahren nur auf solche Bauvorhaben zur Anwendung kommt, die keine Interessen Dritter betreffen.[28] Dem wäre allerdings nicht so, wenn – wie soeben aufgezeigt – das Meldeverfahren auch zur Anwendung bei Solaranlagen käme, welche kommunale Denkmalschutzobjekte beeinträchtigen könnten.

---

[18] Gem. JÄGER, S. 4, sind damit nur Schutzzonen gemeint, die eine Bau- oder Landwirtschaftszone überlagern. Die übrigen Schutzzonen werden von vornherein nicht von Art. 18a RPG erfasst.

[19] Es ist fraglich, ob diese Umsetzung im Sinne des Bundesgesetzgebers ist. In den Ratsdebatten ist mehrmals festgehalten worden, dass die Schutzzonen in Bauzonengebieten 15 Prozent nicht überschreiten dürfen. So etwa Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2012 138. Siehe dazu auch HETTICH/PENG, S. 1430 m.w.H.

[20] SCHREIBER, S. 4 ff., erachtet es als unzulässig, wenn die Kantone gestützt auf Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG Kernzonen von der Meldepflicht ausnehmen. Seiner Meinung nach können nur Schutzzonen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG von der Meldepflicht ausgenommen werden; die Kernzone stelle keine solche Schutzzone dar. Konsequenterweise wären dann kantonale Vorschriften, welche die Kernzone von der Meldepflicht ausnehmen, gemäss Art. 49 Abs. 1 BV nicht anwendbar. Dem ist indes entgegenzuhalten, dass nach zürcherischem Recht (§ 50 PBG) die Kernzone ausdrücklich «schutzwürdige» Ortsbilder umfasst. Nach WIDMER, S. 11, sind Solaranlagen zudem auch in Quartiererhaltungszonen baubewilligungspflichtig, falls gestützt auf § 50a Abs. 2 PBG in der Quartiererhaltungszone dieselben Regelungen getroffen werden wie in Kernzonen.

[21] Als «andere Schutzanordnung» gelten gemäss ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 5, sämtliche Schutzanordnungen i.S.v. § 205 PBG. Immer unter die Baubewilligungspflicht fallen damit Solaranlagen auf Objekten, für welche mittels Planungsrecht, Schutzverordnung, Schutzvertrag oder Schutzverfügung bereits Schutzmassnahmen erlassen worden sind. So sind Solaranlagen auf formal geschützten Denkmälern immer baubewilligungspflichtig, unabhängig davon, auf welcher Ebene (kantonal/kommunal) die Objekte inventarisiert sind (so auch WIDMER, S. 14). Der blosse Inventareintrag stellt noch keine Schutzmassnahme nach § 205 PBG dar, da der Eintrag nur die Behörde, nicht aber den Eigentümer bindet (VB.2009.00662, E. 3.2).

[22] Der Geltungsbereich des Inventars geht dabei über die inventarisierten Objekte hinaus; zu den Schutzobjekten nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG gehört die «für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung» dazu. So liegt eine geplante Solaranlage auch dann im Geltungsbereich des Denkmalschutzinventars, wenn sie zwar nicht auf einem inventarisierten Gebäude installiert wird, aber aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe einen wesentlichen Einfluss auf die Erscheinung des Schutzobjekts hat. Auch in diesen Fällen muss folglich ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden.

[23] Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 19, 15. Mai 2015, Meldungsnummer 00112247.

[24] Vgl. STALDER/TSCHIRKY, Rz. 2.110.

[25] ENGELER, S. 364.

[26] Unten Ziff. 5.4.

[27] Vgl. ARE, Leitfaden Solaranlagen, S. 6; WIDMER, S. 14.

[28] HETTICH/PENG, S. 1438.

3. Materiell-rechtliche Voraussetzungen für meldepflichtige Solaranlagen

3.1. ANWENDBARKEIT SÄMTLICHER MATERIELLRECHTLICHER VORSCHRIFTEN

Auch Solaranlagen, die gemäss Art. 18a RPG nur noch einer Meldepflicht unterliegen, müssen sämtliche materiellrechtlichen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts erfüllen.[29] Dies ist in § 2b Abs. 2 BVV ausdrücklich festgehalten. Auch der Erläuternde Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung betont, dass die Bewilligungsfreiheit nicht bedeutet, dass die Solaranlage damit automatisch auch materiell rechtmässig wäre.[30]

3.2. INTERESSENABWÄGUNG ZWISCHEN NUTZUNG DER SOLARENERGIE UND ÄSTHETIK

Auch wenn die Befreiung von der Bewilligungspflicht an den materiellrechtlichen Voraussetzungen für Solaranlagen nichts ändert, verbleibt Art. 18a Abs. 4 ein materiellrechtlicher Gehalt, nämlich geht dieser Bestimmung zufolge bei meldepflichtigen Solaranlagen das Interesse an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Damit sind aber nicht sämtliche materiellrechtlichen Bestimmungen ausser Kraft gesetzt, denn neben der Ästhetik sind noch andere öffentliche Interessen denkbar, welche der Erstellung einer Solaranlage entgegenstehen könnten.[31]

3.3. DENKMALSCHUTZ UND ORTSBILDSCHUTZ

Insbesondere sind die ästhetischen Interessen von den Interessen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes zu unterscheiden.[32] Mit dem Denkmalschutz werden neben ästhetischen Interessen auch noch andere Interessen verfolgt, wie insbesondere der Schutz historischer Bausubstanz.[33] Daher schliesst Art. 18a Abs. 4 RPG nicht aus, dass einer geplanten Solaranlage Interessen des Denkmalschutzes oder des Ortsbildschutzes entgegenstehen. In der Parlamentsdebatte zu Art. 18a RPG wurde denn auch mehrfach darauf hingewiesen, dass es nicht möglich ist, die Berücksichtigung der Bau- und Kulturdenkmäler auszuschliessen.[34]

Fraglich ist aber, ob das Meldeverfahren überhaupt geeignet ist, denkmalpflegerische und ortsbildschutzrechtliche Interessen zu berücksichtigen.

---

[29] GIOVANNINI, Rz. 5.300; JÄGER, S. 17; PIGUET/DYENS, S. 516 und S. 520.

[30] ARE, Erläuternder Bericht, S. 16. Es greift daher zu kurz, wenn das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE ZH) festhält, meldepflichtige Solaranlagen dürfen «ohne weitere Auflagen» gebaut werden (so ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4).

[31] Aufgrund von Art. 18a Abs. 4 RPG sind wohl anderslautende kantonale Ästhetikvorschriften auf Solaranlagen nicht mehr anwendbar. So auch SCHREIBER, S. 6 f. Demgegenüber ist § 238 Abs. 4 PBG auch weiterhin von Bedeutung, da diese Bestimmung nicht nur die Ästhetik betrifft, sondern in allgemeiner Weise vorschreibt, dass sorgfältig gestaltete Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. ARE, Leitfaden Solaranlagen, S. 5 und S. 7). A.M. GRIFFEL, S. 155, und WIDMER, S. 20, welche der Meinung sind, § 238 Abs. 4 PBG habe mit Inkrafttreten des aktuellen Art. 18a RPG keine selbständige Bedeutung mehr.

[32] REY, Einordnung und Gestaltung, Rz. 3.472.

[33] Vgl. REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, Rz. 4.84.

[34] Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1082; Votum Lustenberger Ruedi, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1799; Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 S. 1182.

4. Ausgestaltung des Meldeverfahrens für Solaranlagen

4.1. MELDEFORMULAR STATT BAUBEWILLIGUNGSGESUCH

Gemäss Art. 32a Abs. 3 RPV sind baubewilligungsfreie Solaranlagen vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht für zuständig erklärten Behörde zu melden. Die Kantone können die Frist festlegen und bestimmen, welche Pläne und Unterlagen der Meldung beizulegen sind. Der Kanton Zürich stellt ein Meldeformular zur Verfügung, welches der Bauwillige zusammen mit den weiteren erforderlichen Unterlagen mindestens 30 Tage vor Baubeginn der örtlichen Baubehörde einzureichen hat (§ 2c und § 2d Abs. 1 BVV).

Die Beurteilung, ob eine geplante Solaranlage baubewilligungspflichtig oder meldepflichtig ist, obliegt dem Bauherrn. Er muss selber einschätzen, ob die formellrechtlichen Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit erfüllt sind oder ob er doch ein Baugesuch einreichen muss.[35] Angesichts der zahlreichen anwendbaren Vorschriften auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde ist es für den Bauherrn unter Umständen sehr schwierig einzuschätzen, in welchem Verfahren seine geplante Solaranlage zu beurteilen ist. Im Kanton Zürich hat er je nachdem ein kommunales Baugesuchsformular, ein kommunales Baugesuchsformular für das Anzeigeverfahren[36] oder das Meldeformular Solaranlagen auszufüllen und einzureichen.[37]

4.2. KURZE BEHANDLUNGSFRIST VON 30 TAGEN

Das Zürcher Recht sieht in § 2d Abs. 2 BVV eine 30-tägige Behandlungsfrist vor, was den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers entspricht.[38] 30 Tage nach Eingang der Meldung darf der Bauherr die Solaranlage erstellen, sofern er von der Baubehörde keinen gegenteiligen Bericht erhält.

4.3. PRÜFUNG DER EINGEGANGENEN MELDUNG

Weder aus den bundesrechtlichen Vorschriften und den dazugehörigen Materialien noch aus § 2d Abs. 2 BVV geht hervor, auf welche Punkte hin die geplante Solaranlage im Meldeverfahren überprüft wird.[39]

Nach JÄGER hat die Bewilligungsbehörde neben den formellrechtlichen Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit auch zu prüfen, ob die gemeldete Solaranlage alle materiellrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt.[40]

PIGUET/DYENS und GIOVANNINI vertreten die Ansicht, die eingegangene Meldung müsse von der zuständigen Behörde lediglich daraufhin überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Ausnahme von der Baubewilligungspflicht tatsächlich erfüllt sind.[41] Nicht zu prüfen sei, ob die gemeldete Solaranlage die materiellrechtlichen Voraussetzungen erfüllt.[42] Daher könne das Schweigen der Baubehörde nicht als Bestätigung für die Rechtsmässigkeit der Solaranlage gewertet werden.[43] Obwohl im Meldeverfahren keine Pflicht zur Prüfung der materiellrechtlichen

---

35 ARE, Erläuternder Bericht, S. 20. Als Hilfestellung dient dem Bauherrn der Leitfaden Solarenergie des ARE ZH.
36 Zur Anwendbarkeit des Anzeigeverfahrens für Solaranlagen siehe Widmer, S. 27.
37 Die verschiedenen Formulare für die Baueingabe können unter folgender Adresse heruntergeladen werden: http://www.baugesuche.zh.ch/internet/baudirektion/baku/de/formulare-merkblaetter/kommunale-baugesuchsformulare.html
38 Votum Bäumle Martin Amtl. Bull. NR 2012 S. 138. Eine Meldepflicht ist aber nicht per se mit einer Behandlungsfrist verbunden; es gibt auch meldepflichtige Tätigkeiten, welche unmittelbar nach Einreichung der Meldung ausgeübt werden dürfen. Siehe dazu UHLMANN/KASPAR, S. 139 m.w.H.
39 Vgl. JÄGER, S. 18.
40 JÄGER, S. 18.
41 PIGUET/DYENS, S. 516.
42 GIOVANNINI, Rz. 5.300; Piguet/Dyens, S. 515 und 516. So auch WIDMER, S. 26.
43 PIGUET/DYENS, S. 522.

Voraussetzungen besteht, ist die Baubehörde gemäss PIGUET/DYENS auch im Meldeverfahren zu einer materiellrechtlichen Prüfung berechtigt.[44]

Der Leitfaden Solaranlagen des Kantons Zürich hält fest, die Baubehörde prüfe im Meldeverfahren die projektierte Solaranlage «summarisch auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben».[45] Dabei ist unklar, ob die Baubehörde lediglich die formellgesetzlichen Vorgaben der RPV prüft oder ob die gemeldete Solaranlage auch auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft wird. Dass der Leitfaden weiter festhält, auch für Solaranlagen in der Landwirtschaftszone sei keine Beurteilung durch die kantonale Behörde vorgesehen,[46] spricht aber gegen eine materiellrechtliche Beurteilung.

Unseres Erachtens ist die zuständige Baubehörde erstens verpflichtet zu überprüfen, ob die formellrechtlichen Voraussetzungen für das Meldeverfahren erfüllt sind. Zweitens hat die Behörde innert der 30-tägigen Frist zu prüfen, ob dem gemeldeten Vorhaben allenfalls (Schutz-)Interessen entgegenstehen.

4.4. KEINE AUSSTECKUNG UND KEINE ÖFFENTLICHE BEKANNTGABE

Meldepflichtige Solaranlagen müssen gemäss § 2b Abs. 1 BVV nicht ausgesteckt und nicht öffentlich bekannt gegeben werden.[47]

4.5. NACHTRÄGLICHE ÜBERPRÜFUNG DER RECHTMÄSSIGKEIT

Mit Erlass von Art. 18a Abs. 1 RPG geht der Gesetzgeber davon aus, dass meldepflichtigen Solaranlagen keine öffentlichen Interessen entgegenstehen und daher kein Bedürfnis einer vorgängigen Rechtskontrolle besteht. Eine nachträgliche Überprüfung bleibt aber möglich.[48]

Da im Meldeverfahren keine Aussteckung und keine öffentliche Bekanntgabe erfolgen, erlangen beschwerdeberechtigte Nachbarn und Organisationen erst dann Kenntnis vom Bauvorhaben, wenn die Solaranlage bereits erstellt worden ist.[49] Daher haben Dritte erst nach Erstellung der Solaranlage die Möglichkeit, die materielle Rechtmässigkeit der Anlage überprüfen zu lassen und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu verlangen.[50] Das Recht, die nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit zu verlangen, ist zwar im Meldeverfahren nicht vorgesehen, ergibt sich aber direkt aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29a BV: Demnach verfügen betroffene Nachbarn (möglicherweise aber nicht ideelle Verbände)[51] über einen Anfechtungsanspruch, der es ihnen nach Erstellung der Solaranlage erlaubt, den Rechtsmittelweg zu beschreiten.[52]

Das Fehlen einer präventiven Rechtmässigkeitskontrolle im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens verschiebt Rechtsstreitigkeiten auf die Zeit nach der Erstellung der Anlage, was für alle Beteiligten zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt:[53]

- Der Bauherr befindet sich nach Ablauf der 30-tägigen Frist in der unangenehmen Situation, dass er sich nicht sicher sein kann, ob seine geplante Solaranlage rechtmässig ist oder er diese später allenfalls wieder abbauen muss.[54] Da die Rechtmässigkeit der Solaranlage im Meldeverfahren nicht überprüft worden ist, kann sich der Bauherr im nachträglichen Verfahren nicht auf seinen guten Glauben und den Vertrau-

[44] PIGUET/DYENS, S. 520.
[45] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.
[46] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.
[47] Widmer, S. 26. Vgl. auch PIGUET/DYENS, S. 515 und 518.
[48] ARE, Erläuternder Bericht, S. 16.
[49] Siehe dazu auch HETTICH/PENG, S. 1431 m.w.H.
[50] FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 482 f. Vgl. auch PIGUET/DYENS, S. 522
[51] Das Bundesgericht hat die Frage bisher offengelassen, ob sich «Personen» in Erfüllung einer Staatsaufgabe oder in Ausübung einer Verbandsbeschwerde auf Art. 29a BV berufen können: vgl. Waldmann, Art. 29a BV, N 9 m.w.H. Ideelle Verbände können sich vermutlich nicht auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, da ideelle Interessen nicht als zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK gelten. S.a. HALLER/KARLEN, 1998, Rz. 961c m.V.a. Urteil des BGer vom 27. Juni 1996 1A.142/1995, 1A.262/1995 und 1P. 632/1995 E. 3c.
[52] Dieser Argumentation steht auch Art. 190 BV nicht entgegen, denn der EGMR würde eine (auch nachträglich) fehlende Anfechtungsmöglichkeit in diesem Bereich, der auch die Eigentumsrechte der Nachbarn betrifft, kaum akzeptieren.
[53] Vgl. GIOVANNINI, Rz. 5.300; MARTI, Baubewilligung, S. 363.
[54] Siehe dazu UHLMANN/KASPAR, S. 140.

ensschutz berufen.[55] Das Risiko einer allfälligen nachträglichen Überprüfung der Rechtmässigkeit liegt allein beim Bauherrn.[56]

- Beschwerdeberechtigte Nachbarn und Organisationen können ihre Anliegen nicht mehr gleich durchsetzen, falls ursprüngliche Substanz des Schutzobjekts bereits entfernt und entsorgt worden ist und damit eine Wiederherstellung nicht mehr möglich ist.[57]
- Schliesslich birgt die nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit auch für den Staat gewichtige Nachteile. Das Fehlen einer präventiven Rechtskontrolle erschwert die Durchsetzung des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes. Falls Wiederherstellungsmassnahmen trotz fehlender Rechtmässigkeit nicht durchgesetzt werden können, besteht die Gefahr, dass zunehmend rechtswidrige Solaranlagen erstellt werden.[58]

Das Fehlen einer vorgängigen Rechtmässigkeitskontrolle kann also für alle Beteiligten mit erheblichen Nachteilen verbunden sein. Falls eine meldepflichtige Solaranlage möglicherweise Schutzinteressen verletzt, empfiehlt sich daher die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens.

[55] Vgl. e contrario WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen, Rz. 6.26.
[56] Vgl. PIGUET/DYENS, S. 517.
[57] Zur Verhältnismässigkeit von restitutorischen Massnahmen siehe WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen, Rz. 6.39-6.42.
[58] Vgl. MARTI, Baubewilligung, S. 367.

5. Erfüllung der Koordinationspflicht bei Solaranlagen mit Meldepflicht

5.1. ANWENDBARKEIT VON ART. 25A RPG IM MELDEVERFAHREN

Gemäss Gesetzestext ist Art. 25a RPG nur anwendbar auf Bauvorhaben, welche «Verfügungen» mehrerer Behörden erfordern. Da im Meldeverfahren typischerweise keine Verfügung ergeht,[59] könnte man sich auf den Standpunkt stellen, die Koordinationspflicht von Art. 25a RPG sei im Meldeverfahren nicht anwendbar. Wie bereits festgehalten, sind aber nicht zwingend mehrere Verfügungen erforderlich.[60] Denn der Zweck der Koordinationspflicht liegt darin, die materielle und formelle Abstimmung verschiedener Beurteilungen, welche für ein Bauvorhaben erforderlich sind, sicherzustellen – und zwar unabhängig davon, ob die Beurteilung in Form einer Verfügung ergeht oder nicht.[61]

In den Materialien zur Änderung von Art. 18a RPG finden sich ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass die Koordinationspflicht bei meldepflichtigen Solaranlagen keine Geltung haben soll und auch systematisch sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die Koordinationspflicht im Anwendungsbereich von Art. 18a Abs. 1 RPG nicht gelten soll.

Ob für die Erstellung von Solaranlagen eine Baubewilligung eingeholt werden muss oder ob lediglich eine Meldepflicht besteht, hat also keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit von Art. 25a RPG: Die verschiedenen erforderlichen Beurteilungen sind formell und materiell zu koordinieren.

5.2. KOORDINATIONSPFLICHTIGE BEURTEILUNGEN

Wie weiter oben festgehalten, erfolgt im Meldeverfahren keine eingehende baurechtliche Beurteilung. Im Kanton Zürich wird die gemeldete Solaranlage dennoch «summarisch auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben» überprüft.[62] Eine eingehende baurechtliche Beurteilung erfolgt erst in einem allfälligen nachträglichen Verfahren.

Art. 18a Abs. 1 RPG befreit Solaranlagen unter bestimmten Voraussetzungen von der Baubewilligungspflicht von Art. 22 RPG. Auf das Erfordernis anderer Bewilligungen hat Art. 18a RPG aber keinen Einfluss.[63] Unabhängig vom anwendbaren Verfahren muss die zuständige Behörde immer einen Schutzentscheid fällen, wenn ein Schutzobjekt möglicherweise gefährdet ist. Auch wenn im Meldeverfahren keine materiellrechtliche Prüfung durch die Baubehörde erfolgt, besteht das Erfordernis des Schutzentscheids. Da auch meldepflichtigen Solaranlagen bisweilen Interessen des Denkmalschutzes oder des Ortsbildschutzes entgegenstehen, ist es durchaus möglich, dass auch die Erstellung einer meldepflichtige Solaranlage einen Schutzentscheid voraussetzt.

Es stellt sich die Frage, ob und wie die erforderlichen Beurteilung im Meldeverfahren koordiniert werden können.

5.3. ERFÜLLUNG DER KOORDINATIONSPFLICHT IM MELDEVERFAHREN?

Die Erfüllung der Koordinationspflicht im Meldeverfahren wird dadurch verunmöglicht, dass nach der Konzeption des Meldeverfahrens eine baurechtliche Beurteilung erst erfolgen kann, nachdem die gemeldete Solaranlage

[59] Zur Frage, ob die Baubehörde im Meldeverfahren eine Mitteilung erstatten oder eine Verfügung erlassen muss, vgl. PIGUET/DYENS, S. 518 f.
[60] Siehe oben Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
[61] MARTI, Art. 25a RPG, Rz. 15.
[62] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.
[63] ARE, Erläuternder Bericht, S. 16.

erstellt worden ist,[64] demgegenüber aber der Schutzentscheid gefällt werden muss, bevor die gemeldete Solaranlage erstellt wird.

Eine Koordination zwischen baurechtlicher Beurteilung und Schutzentscheid würde zunächst voraussetzen, dass beide Beurteilungen zum selben Zeitpunkt erfolgen.

Würde der Schutzentscheid wie die baurechtliche Beurteilung auf einen Zeitpunkt nach Erstellung der Solaranlage verlegt, könnten die Interessen des Denkmalschutzes möglicherweise nicht mehr gewahrt werden, da wichtige Substanz bereits entsorgt worden ist.

Damit Schutzentscheid und baurechtliche Beurteilung koordiniert werden können, müssen folglich baurechtliche Beurteilung und Schutzentscheid vor Erstellung der Solaranlage erfolgen. Würde man verlangen, dass innert 30 Tagen eine koordinierte baurechtliche und denkmalpflegerische Beurteilung des Vorhabens erfolgt, so müsste die Baubehörde innert Frist die baurechtliche Beurteilung der Solaranlage vornehmen sowie als Leitstelle mögliche Gefährdungen für allfällige Schutzobjekte, welche noch nicht definitiv geschützt sind und sich nicht in Kernzonen und geschützten Ortsbildern befinden,[65] erkennen und die zuständige Schutzbehörde darüber informieren. Die Schutzbehörde hätte das Bauvorhaben dann innert Kürze aus denkmalpflegerischer Sicht zu beurteilen und einen Schutzentscheid zu fällen, damit die Leitstelle diesen mit der baurechtlichen Beurteilung koordinieren und gegebenenfalls eröffnen kann. Das gleiche würde gelten, wenn die Zuständigkeiten für die baurechtliche und denkmalpflegerische Beurteilung in einer Behörde zusammenfallen. Dass die 30-tägige Behandlungsfrist keine sorgfältige Prüfung und Koordination erlaubt, ist offensichtlich.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Koordinationspflicht im Meldeverfahren nicht erfüllt werden kann.

Es fragt sich, ob die Kantone das Meldeverfahren so ausgestalten dürfen, dass die Koordinationspflicht im Meldeverfahren erfüllt werden kann:

- Längere Behandlungsfrist: Es würde wohl dem Willen des Bundesgesetzgebers widersprechen, eine längere Behandlungsfrist vorzusehen.[66]
- Aussteckung und öffentliche Bekanntgabe: Im Kanton Zürich können gemäss § 2b Abs. 1 BVV e contrario auch meldepflichtige Solaranlagen ausgesteckt und öffentlich bekannt gemacht werden. Dabei ist unklar, welcher Zweck damit verfolgt wird, da für das Meldeverfahren kein Rechtsmittel vorgesehen ist.

Derartige Ausgestaltungen des Meldeverfahrens sind problematisch, da sie wohl nicht dem Willen des Bundesgesetzgebers entsprechen. Allerdings waren sich die Votanten des Konflikts von Meldeverfahren mit Koordinationspflicht sowie der daraus resultierenden Probleme nicht bewusst.[67] Dennoch erscheint es sinnvoller, das Meldeverfahren so auszugestalten, dass es sich klar vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren und vom Anzeigeverfahren abgrenzt und in jenen Fällen, in denen eine Koordinationspflicht besteht, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Denn nur im ordentlichen Baubewilligungsverfahren kann die Koordinationspflicht sinnvoll und in Überstimmung mit den Rechtsweggarantien der EMRK erfüllt werden.

5.4. ORDENTLICHES BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN ANSTELLE DES MELDEVERFAHRENS

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Koordinationspflicht im Meldeverfahren, wie es der Bundesgesetzgeber in Art. 18a RPG vorsieht, nicht gewährleistet werden kann. Weder Wortlaut noch Systematik des Gesetzes geben Aufschluss darüber, wie dieser Konflikt gelöst werden kann. Damit obliegt es den Kantonen, durch entsprechende Ausgestaltung des Meldeverfahrens die Berücksichtigung der Interessen des Heimatschutzes sicherzustellen. Die einzige sinnvolle Lösung liegt unseres Erachtens in der Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens in jenen Fällen, in denen Schutzobjekte tangiert sein könnten.

[64] Vgl. oben Ziff. 4.5.
[65] Vgl. oben Ziff. 2.3.
[66] Siehe Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.
[67] Siehe die Voten von Stöckli Hans und Grunder Hans, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1801.

Einerseits kann die Baubehörde die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens anordnen; nach Eingang der Meldung hat die Baubehörde jeweils zu prüfen, ob möglicherweise denkmalpflegerische oder ortsbildschutzrechtliche Gründe gegen die geplante Solaranlage sprechen. Drei Vorgehensweisen sind nun möglich:

- Ist offensichtlich, dass denkmalpflegerische Vorschriften verletzt werden, geht die Baubehörde analog zu § 12 Abs. 3 BVV vor: Sie teilt dies unter Orientierung der weiteren Stellen unverzüglich schriftlich dem Bauherrn mit. Dieser kann das Gesuch zurückziehen oder auf einer Behandlung bestehen, womit der ablehnende Entscheid als anfechtbare Verfügung eröffnet wird.[68]
- Besteht die Möglichkeit, dass die Solaranlage Schutzanliegen tangiert, teilt die Baubehörde dem Bauwilligen innert 30 Tagen schriftlich mit, dass sein Bauvorhaben in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren beurteilt wird (§§ 2 Abs. 2 sowie 2d Abs. 2 BVV). Dies ist insbesondere der Fall bei Solaranlagen auf kommunal inventarisierten Denkmalschutzobjekten, für welche noch keine Schutzmassnahmen erlassen worden sind.[69]
- Sind mit Sicherheit keine Schutzanliegen tangiert, erfolgt keine schriftliche Mitteilung der Behörde (§ 2d Abs. 2 BVV e contrario). Eine nachträgliche Rechtmässigkeitskontrolle bleibt auch in diesem Fall möglich, das Schweigen der Behörden begründet kein Vertrauen in die Rechtmässigkeit der Solaranlage.[70]

Andererseits ist auch der Bauherr berechtigt, die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens für eine an sich meldepflichtige Solaranlage zu verlangen. Dies ist gerechtfertigt, da der Bauherr das Risiko einer allfälligen nachträglichen Überprüfung der Rechtmässigkeit trägt.[71] Die Durchführung eines vorgängigen Baubewilligungsverfahrens garantiert ihm – und auch den anderen Betroffenen – Rechtssicherheit.[72]

[68] Gemäss JÄGER, S. 18, erlässt die Baubehörde direkt eine anfechtbare Verfügung, wenn sie die gemeldete Solaranlage als nicht rechtmässig beurteilt. Seiner Ansicht nach kommt eine Überleitung in ein Baubewilligungsverfahren nicht in Frage.
[69] Vgl. oben Ziff. 2.3.
[70] Oben Ziff. 4.5.
[71] GIOVANNINI, Rz. 5.300; PIGUET/DYENS, S. 517.
[72] Vgl. MÄDER, Rz. 35, 317; MARTI, Baubewilligung, S. 363, 367 sowie Fn. 76 auf S. 368.

6. Fazit

Die obigen Ausführungen zeigen, dass beim Zubau von erneuerbaren Energien trotz aller Bestrebungen zur Verfahrensbeschleunigung auch entgegenstehende öffentliche Interessen berücksichtigt werden müssen. Bei der Standortwahl für Solaranlagen sind Schutzanliegen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes immer zu berücksichtigen, unabhängig von der Verfahrensart. Im Meldeverfahren ist aufgrund der kurzen Behandlungsfrist aber keine sorgfältige Prüfung der Interessen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes möglich, und es kann daher auch keine umfassende Interessenabwägung und Koordination erfolgen. Daher wird in Fällen, wo die gemeldete Solaranlage möglicherweise Schutzanliegen tangiert, am besten ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Der Kanton Zürich hat in §§ 2a-2d BVV seine Gesetzgebungskompetenz sinnvoll ausgeschöpft: In § 2a werden Solaranlagen in diversen Schutzzonen weiterhin der Baubewilligungspflicht unterstellt und § 2d gewährt der Baubewilligungsbehörde die Möglichkeit, bei Bedarf meldepflichtige Solaranlagen doch in einem Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Weiter betont § 2b Abs. 1 BVV zu Recht, dass die Meldung den Bauherrn nicht von der Pflicht entbindet, bei der Erstellung der Solaranlage die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten.

Literaturverzeichnis

LITERATUR

Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Leitfaden Solaranlagen, Zürich, September 2016. (zit. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen)

DUSSY DAVID, Verfahren, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 623-667.

ENGELER WALTER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008.

FRITZSCHE CHRISTOPH/BÖSCH PETER/WIPF THOMAS, Zürcher Planungs- und Baurecht, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, Band 1, 5. Auflage, Zürich 2011.

GIOVANNINI MICHELANGELO, Anlagen zur Erzeugung, Übertragung oder Lagerung von Energie, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 479-571.

GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht, In a Nutshell, 2. Auflage, Zürich 2014.

HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I – Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Auflage, 1999. (zit. HALLER/KARLEN, 1999)

HALLER WALTER/KARLEN PETER, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Neubearbeitung des vierten Teils der zweiten Auflage des Raumplanungs- und Baurechts, Zürich 1998. (zit. HALLER/KARLEN, 1998)

HETTICH PETER/PENG GIAN LUCA, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, AJP 2015, S. 1427ff.

IVANOV DANIELA, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Aktuelle Rechtslage und Lösungsansätze (Diss.), Zürich 2006.

JÄGER CHRISTOPH, Solaranlagen, Eine Einordnung des neuen Artikels 18a RPG, in: Raum & Umwelt 6/2014, S. 2-23.

MÄDER CHRISTIAN, Das Baubewilligungsverfahren, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts und der neueren zürcherischen Rechtsprechung (Diss.), Zürich 1991.

MARTI ARNOLD, Art. 25a RPG, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010. (zit. MARTI, Art. 25a RPG)

MARTI ARNOLD, Die Baubewilligung – nicht nur Last, sondern Grundlage besonderer Rechte und wirtschaftlicher Vorteile für Bauherrschaft und Grundeigentümer, in: Belser/Waldmann, Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 351-371. (zit. MARTI, Baubewilligung)

PIGUET CHRISTOPHE/DYENS ALEXANDRE, Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portée, in: RDAF 2014 I, S. 499-533.

REY ALEXANDER, Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 232-245. (zit. REY, Einordnung und Gestaltung)

REY ALEXANDER, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 331-340. (zit. REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege)

SCHREIBER MARKUS, Rechtsfragen der Photovoltaik, in: Jusletter vom 30. November 2015.

STALDER BEAT/TSCHIRKY NICOLE, Bewilligungspflicht von Bauten und Anlagen (Baubewilligung, Plangenehmigung), in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 47-87.

UHLMANN FELIX/KASPAR JUDITH, Meldepflichten im Verwaltungsrecht, in: recht 2013, S. 135ff.

WALDMANN BERNHARD, Rechtliches Regime von rechtswidrigen Bauten und Anlagen, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 577-609. (zit. WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen)

WALDMANN BERNHARD, Art. 29a BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015. (zit. WALDMANN, Art. 29a BV)

WIDMER IRENE, Melde- und Baubewilligungspflicht von Solaranlagen, in: PBG 2016/4, S. 5-31

RECHTSQUELLEN

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

BVV Bauverfahrensordnung des Kantons Zürich vom 3. Dezember 1997 (BVV), LS 700.6.

EMRK Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974, SR 0.101.

PBG Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG), LS 700.1.

RPG Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700.

RPV Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV), SR 700.1.

VBLN Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (VBLN), SR 451.11

VISOS Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS), SR 451.12.

Zürcher Hochschule
für angewandte Wissenschaften

**School of
Management and Law**

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

www.zhaw.ch/sml