

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2019/468 von Christoph Buser: «Bürokratieabbau bei Bau von Solaranlagen» 2019/468

vom 1. September 2020

1. Text des Postulats

Am 27. Juni 2019 reichte Christoph Buser das Postulat 2019/468 «Bürokratieabbau von Solaranlagen» ein, welches vom Landrat am 17. Oktober 2019 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Mit der Revision von Art. 18a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes wurde die Grundlage geschaffen, damit „genügend angepasste“ Solaranlagen auf Dächern ohne Baubewilligung erstellt werden dürfen und „nur“ noch meldepflichtig sind. Dennoch scheint die Bürokratie beim Bau von Solaranlagen weiter zuzunehmen, was sich negativ auf die Rentabilität der Solarenergie auswirkt. Alleine der bürokratische Aufwand bei der Planung einer privaten Anlage liegt heute durchschnittlich bei rund 10 Stunden.

Einzelne Kantone halten diesem Trend mit dem Abbau von bürokratischen Hürden entgegen. Im Kanton Thurgau beispielsweise wird beim Bau einer Solaranlage von bis zu 35 m² weder eine Baubewilligung verlangt, noch ist die Anlage meldepflichtig. Im Kanton Basel-Landschaft ist der Bau einer Solaranlage auf jeden Fall zumindest Meldepflichtig.

Der Regierungsrat wird entsprechend eingeladen zu prüfen und zu berichten, wie und in welchem Umfang im Kanton Basel-Landschaft beim Bau von Solaranlagen bürokratische Hürden abgebaut werden können

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Vorgeschichte

Bereits mit Vorstössen in den Jahren 2006 und 2007 (Motionen [2006/246](#) und [2007/063](#)) wurden Lockerungen der damaligen Bewilligungspraxis für Solaranlagen, insbesondere in Kernzonen, gefordert. Dies führte letztlich zu einer Vorlage an den Landrat zur Teilrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes mit der ursprünglich «Solarzonen» eingeführt werden sollten, um die Bewilligungspraxis für Solaranlagen in Kernzonen und anderen Schutzzonen oder auf Denkmälern zu lockern und in den übrigen Gebieten eine weitgehende Befreiung von der Bewilligungspflicht zu erreichen ([LRV 2011-176](#)).

Nachdem bekannt wurde, dass auf Bundesebene ebenfalls eine Gesetzesrevision zur gleichen Thematik geplant war, wurde die Behandlung der Vorlage am 15. November 2011 sistiert. Ziel war

es, die Bundesvorgaben abzuwarten um im Anschluss daran, die kantonalen Bestimmungen in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu formulieren.

Bereits im Jahr 2012 wurden die Beratungen dann wiederaufgenommen, nachdem klar wurde, in welche Richtung die bundesrechtlichen Entwürfe gehen würden. Nach Zustimmung des Souveräns auf Bundesebene im März 2013 trat die Revision von Art. 18a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) am 01. Mai 2014 in Kraft. Art. 18a RPG lautet:

Art. 18a Solaranlagen

1 In Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden.

2 Das kantonale Recht kann:

- a. bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können;*
- b. in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen.*

3 Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen.

4 Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

Zum erwähnten Artikel des Raumplanungsgesetzes wurden zeitgleich auch die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der dazugehörigen Raumplanungsverordnung (RPV) aufgenommen (Art. 32a und 32b RPV).

Art. 32a Bewilligungsfreie Solaranlagen

1 Solaranlagen gelten als auf einem Dach genügend angepasst (Art. 18a Abs. 1 RPG), 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.*

2 Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts sind anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Absatz 1.

3 Bewilligungsfreie Vorhaben sind vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht für zuständig erklärten Behörde zu melden. Das kantonale Recht legt die Frist sowie die Pläne und Unterlagen, die der Meldung beizulegen sind, fest.

Art. 32b Solaranlagen auf Kulturdenkmälern

Als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG) gelten:

- a. Kulturgüter gemäss Artikel 1 Buchstaben a und b der Verordnung vom 29. Oktober 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen;*
- b. Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A;*
- c. Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, die in einem anderen Inventar verzeichnet sind, das der Bund gestützt auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) beschlossen hat;*
- d. Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für die Bundesbeiträge im Sinne von Artikel 13 NHG zugesprochen wurden;*
- e. Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres Schutzes unter Artikel 24d Absatz 2 RPG oder unter Artikel 39 Absatz 2 dieser Verordnung fallen;*
- f. Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG bezeichnet werden.*

Die bundesrechtlichen Vorgaben beabsichtigen, einerseits die Interessen des Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie diejenigen von nationalen und kantonalen Denkmälern zu schützen und andererseits sollen aber auch die Interessen an der Nutzung der Solarenergie angemessen und in den meisten Fällen vorrangig berücksichtigt werden. Dazu legt er die Bewilligungspflicht zwingend

für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen fest. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG).

Der Bundesgesetzgeber hat für den Fall von Interessenkonflikten aber bereits eine erste Interessenabwägung im Gesetz vorgenommen: die Interessen an der Nutzung der Solarenergie gehen den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Wichtig und entscheidend ist hier aber die im Gesetzestext formulierte wichtige Präzisierung: »⁴ **Ansonsten** gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. » Das heisst der Vorrang der Interessen an der Solarenergie greift nur in denjenigen Siedlungsbereichen, die nicht durch Art. 18a Abs. 3 RPG einen besonderen Schutzstatus erfahren. Im Kanton Basel-Landschaft können damit aber immerhin rund 93% aller Gebäude ohne Bewilligung mit einer Solaranlage ausgestattet werden. Lediglich rund 7% aller Gebäude befinden sich innerhalb der geschützten Ortskerne.

2.2. Meldepflicht für bewilligungsfreie Solaranlagen

Das Bundesrecht sieht für bewilligungsfreie Solaranlagen zwingend eine Meldepflicht vor (Art. 18a Abs. 1 RPG). In diesem Bereich fand mit der Einführung von Art. 18a RPG in der Tat für den Kanton Basel-Landschaft eine Verschärfung statt, waren doch bis dahin die bewilligungsfreien Solaranlagen im Kanton Basel-Landschaft auch nicht meldepflichtig. Die Notwendigkeit zur Umsetzung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Meldepflicht musste denn auch anlässlich der Erarbeitung des § 104b RBG von den Kommissionen und dem Landrat als bundesrechtliche Vorgabe akzeptiert werden. Dem Ansinnen der Verwaltung, der Kommission und des Landrats nach einem möglichst einfachen Meldeverfahren wurde aber nachgelebt und die Meldepflicht beschränkt sich heute auf ein einseitiges einfaches Meldeformular. Diesem einseitigen Formular ist lediglich ein einfacher Grundrissplan mit der eingezeichneten Solaranlage beizulegen. Das Formular kann online im pdf-Format am Computer ausgefüllt werden. Zurzeit muss es allerdings noch ausgedruckt, persönlich unterschrieben und dem Bauinspektorat per Post oder E-Mail eingesendet werden. Es wird im Text des Formulars explizit darauf hingewiesen, dass eine Handskizze ausreicht. Geprüft wird lediglich die Lage des betreffenden Gebäudes. Stellt der technische Experte fest, dass sich das Gebäude in einer Zone befindet, in der die Bewilligungspflicht für Solaranlagen besteht, wird die Bauherrschaft darauf hingewiesen, dass ein Baugesuch notwendig ist. In allen anderen Fällen wird das Meldeformular zusammen mit dem beigelegten Grundrissplan an das Amt für Umweltschutz und Energie weitergeleitet. Ausserdem wird es mit einem Freigabestempel des Bauinspektorats versehen und der Bauherrschaft unverzüglich wieder retourniert. Das Ausfüllen dieses Meldeformulars beschränkt sich auf die rudimentärsten Angaben wie Adresse des Meldenden, Grösse der geplanten Anlage und der geplante Standort. Das Formular ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/bauinspektorat/solaranlagen>. Der Aufwand für das Ausfüllen dürfte sich hier in der Regel auf wenige Minuten beschränken.

Im Motionstext ist das Beispiel des Kantons Thurgau erwähnt, welcher die Meldepflicht für Solaranlagen erst ab einer Fläche von > 35 m² verlangt. Der Regierungsrat hält dies aufgrund der unzweifelhaft zwingenden Formulierung des Art. 18a Abs. 1 RPG letzter Satz («...Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. ») als klar bundesrechtswidrig. Eine Übernahme der Praxis des Kantons Thurgau wird daher nicht in Betracht gezogen.

Im Übrigen verlangt auch der Kanton Thurgau für solche Anlagen explizit die Meldung des Elektroinstallateurs vor der Inbetriebnahme. (<https://energie.tg.ch/erneuerbare-energien/sonnenenergie/waerme.html/795> «Solarstromanlagen müssen inkl. Schema durch einen Elektroinstallateur mit einer Installationsanzeige angemeldet werden. Ohne Bewilligung darf die Anlage weder angeschlossen noch in Betrieb genommen werden. », Aufruf Webseite am 18.07.2020). Damit besteht mindestens nach der Installation und vor der Inbetriebnahme auch im Kanton Thurgau eine Meldepflicht an die Behörden.

Bei den solarthermischen Anlagen (Warmwassererzeugung) wird bei Anlagen, für welche Förderbeiträge beantragt werden, das Meldeformular mit dem Ausfüllen des Fördergesuchs automatisch generiert. Für Photovoltaikanlagen können keine kantonalen Förderbeiträge beantragt werden. Dort ist es notwendig, dass die Bauherrschaft das Meldeformular für die Photovoltaikanlage ausfüllt und dem Bauinspektorat einreicht.

Auch aus statistischen Gründen macht die Meldung respektive die Bewilligung von Photovoltaikanlagen und Solarthermischen Anlagen Sinn. Damit können die für erneuerbare Energien genutzten Dachflächen im Kanton statistisch erfasst und wichtige Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Energiestrategie geschlossen werden.

Im Rahmen der Gesamtstrategie E-Government prüft der Regierungsrat auf breiter Ebene sämtliche Verwaltungsvorgänge auf die Möglichkeit, diese vollständig zu digitalisieren und online verfügbar machen zu können. Wie bei vielen rechtsrelevanten Vorgängen, ist die Bestätigung der Richtigkeit der eigenen Angaben im Moment immer noch durch die eigenhändige Unterschrift zu leisten. So auch beim Meldeformular für Solaranlagen. Dies verhindert aktuell jedoch eine medienbruchfreie Übermittlung des Meldeformulars über einen Online-Schalter. Sobald die eigenhändige Unterschrift durch eine elektronische Unterschrift und die Freigabe durch eine amtliche digitale Signatur ersetzt werden kann, erübrigt sich der Ausdruck und das Formular wird künftig direkt online eingereicht und durch das Bauinspektorat freigegeben werden können. Die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen und die technischen Voraussetzungen müssen aber erst noch geschaffen werden. Der Regierungsrat hat hierfür eigene Projekte im Rahmen der E-Government-Strategie lanciert (Projekt «DigiV-Digital verfügen» und «Gesetz über die elektronische Geschäftsabwicklung und Kommunikation» E-GovG, [LRV 2020/178](#), insb. S.10 ff. zu § 6 E-GovG) um einheitliche gesetzliche Grundlagen für alle Verwaltungsbereiche zu schaffen. Nach In-Kraft-Setzung des E-Gov-Gesetzes und der technischen Umsetzung kann künftig bei der Verwendung des elektronischen Formulars zur Meldung einer Solaranlage auf die physische Unterschrift verzichtet und die Meldung über ein Online-Portal medienbruchfrei abgewickelt werden.

2.3. Bewilligungspflicht für Solaranlagen

Das Bundesrecht stellt den Kantonen frei, ob sie über die bundesrechtlichen Minimalanforderungen der Bewilligungspflicht hinausgehen wollen. Die Kantone können die Bewilligungsfreiheit weiter einschränken und lediglich gewisse Bauzonen festlegen, in denen Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können und sie können zusätzlich oder alternativ dazu klar umschriebene Schutzzonen mit Baubewilligungspflicht ausscheiden (Art. 18a Abs. 2 RPG). Als Minimalanforderung wurde der Umfang der Bewilligungspflicht in Schutzzonen und auf Denkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung festgelegt (Art. 18a Abs. 3 RPG). Der Kanton Basel-Landschaft hat von den erweiterten Möglichkeiten bewusst nicht Gebrauch gemacht. Es war in der gesamten Diskussion um die Schaffung des neu formulierten § 104b des basellandschaftlichen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) immer klar, dass man nur die bundesrechtlichen Minimalanforderungen übernehmen will. Der Fokus lag bereits damals auf eine grösstmögliche Bevorzugung bewilligungsfreier Solaranlagen. Somit kam nach eingehender Diskussion in den vorberatenden Kommissionen und dem Landrat übereinstimmend die heute bekannte Fassung des § 104b RBG zustande. Die Bau- und Planungskommission sowie die Umwelt- und Energiekommission stimmten dem Entwurf des § 104b RBG jeweils einstimmig zu. Der Landrat verabschiedete die Gesetzesänderung mit 82:0 Stimmen. Die Bewilligungspflicht bezieht sich auf maximal rund 7% aller Gebäude im Kanton.

Art. 32a Abs. 1 RPV führt die Kriterien wie folgt aus:

¹ Solaranlagen gelten als auf einem Dach genügend angepasst (Art. 18a Abs. 1 RPG), 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.

Damit die bundesrechtlich zwingend vorgegebenen 4 Kriterien (Art. 32a RPV) überprüft werden können, sind das Kerndatenblatt mit den Kontaktdaten (Adresse, Telefonnummern, E-Mail-Adressen der Ansprechpersonen), Pläne in der Aufsicht und im Schnitt sowie ein Situationsplan notwendig. Weitere Formulare sind in der Regel nicht notwendig. Seit Mai 2019 ist die Eingabe von Baugesuchen via Online-Portal (E-Baugesuch) möglich. Seit das ÖREB-Kataster (Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen) im Kanton eingeführt wurde, wird kein, vom Geometer beglaubigter Original-Situationsplan mehr verlangt. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin kann den Plan aus dem Internet herunterladen. Dies spart Kosten und Zeit. Die Bewilligungsverfahren von Solaranlagen dauern in der Regel zwischen 2 und 6 Wochen, sofern das Projekt den gesetzlichen Kriterien entspricht und keine Einsprachen eingehen. Im Internet ist ein [Merkblatt](#) aufgeschaltet, welches die Detailinformationen zu den Gestaltungsvorgaben der Photovoltaikanlage liefert. Die verschiedentlich kritisierten Gestaltungsvorschriften für bewilligungspflichtige Solaranlagen sind materieller Natur und haben nichts mit dem hier kritisierten bürokratischen Aufwand zu tun. Nichts desto trotz kann der Regierungsrat an dieser Stelle zusichern, dass die Gestaltungskriterien inhaltlich überprüft und im Hinblick auf eine weitere Förderung der Solaranlagen und nach dem Stand der Technik von modernen Solaranlagen angepasst werden.

3. Zusammenfassung

Die vorstehenden Erläuterungen zeigen auf, dass die formellen Voraussetzungen für die Melde- und Bewilligungspflicht durch übergeordnetes Bundesrecht vorgegeben sind. Es liegt nicht in der Kompetenz der Kantone davon abzuweichen. Im kantonalen Recht wurden nur die zwingend einzuhaltenden Minimalanforderungen umgesetzt. Somit können im Kanton Basel-Landschaft für über 93% aller Gebäude Solaranlagen mit einem einseitigen Meldeformular inkl. einer einzigen Planbeilage kostenfrei gemeldet werden. Das Meldeverfahren wird mit der Einführung und Umsetzung des neuen E-Gov-Gesetzes und einer Online-Meldung über die Internetseite des Bauinspektorats weiter vereinfacht werden können.

Für die restlichen 7 % sind formelle Baugesuche notwendig. Nebst den Kontaktdaten sind in der Regel nur 2 bis 4 weitere Plandarstellungen einzureichen. Weitere Formulare oder Angaben sind nicht notwendig. Praxisgemäss werden die Gesuche überwiegend von den beauftragten Installationsfirmen eingereicht. Diese verfügen in der Regel ohnehin bereits über die erforderlichen Pläne, welche auch Grundlage der Offerte oder der Installationsunterlagen sind.

Ein Abbau des bürokratischen Aufwandes kann vor allem mit der Nutzung der Online-Bewilligungsplattform «E-Baugesuch» erreicht werden. Damit können die Baugesuche bereits heute schon jederzeit (7/24) elektronisch übermittelt werden. Im Rahmen der Umsetzung des Projekts «DigiV - digital verfügen» wird das Bauinspektorat als einer der ersten Dienststellen die definitive Lösung für digitale Verfügungen produktiv einsetzen. Damit und mit dem künftig möglichen Verzicht auf die Unterschriften (E-GovG) wird auch das elektronische Baugesuchsverfahren noch weiter vereinfacht werden können.

Die Landratsvorlage [2020/178](#) wird voraussichtlich im Herbst 2020 im Landrat beraten. Das Projekt «DigiV- digital verfügen» soll im Zeitraum Januar 2021 – Juni 2021 eingeführt werden.

Voraussetzung für den Abbau bürokratischer Hürden sind also einerseits die Schaffung der gesetzlichen und technischen Voraussetzungen seitens der Verwaltung, andererseits aber auch die konsequente Nutzung der neuen Möglichkeiten durch die Bürgerinnen und Bürger.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2019/468 «Bürokratieabbau beim Bau von Solaranlagen» abzuschreiben.

Liestal, 1. September 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich