

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00110 vom 16. Januar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-01-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00110](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00110)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00110 du 16 janvier 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00110 del 16 gennaio 2025

## Regeste

Baubewilligung für Photovoltaikanlage | Errichtung einer Solaranlage in einem ISOS-A-Gebiet; Frage, ob dies eine Bundesaufgabe darstellt. Strittig ist, ob es – wie die Vorinstanz befand – im vorliegenden Fall zwingend einer Beurteilung der kantonalen Fachstelle hinsichtlich der Frage bedarf, ob ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen ist (E. 3). Gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (E. 3.1). Eine Bundesaufgabe kann auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat. Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist (E. 3.2.1). Das Bundesgericht erwog in dem Verfahren 1C\_179/2015 und 1C\_180/2015, dass Art. 18a RPG (i.V.m. den Art. 32a und 32b RPV) eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm darstelle, die grundsätzlich keiner kantonalen Umsetzung bedürfe. Der angefochtene Entscheid, mit dem die Baubewilligung für die Erstellung einer Solaranlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone verweigert werde, stütze sich unmittelbar auf Bundesrecht. Soweit er einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege aufweise, liege eine Bundesaufgabe vor. In der Literatur wird mit Blick auf diesen Entscheid des Bundesgerichts explizit vertreten oder aber zumindest implizit davon ausgegangen, dass eine Bundesaufgabe vorliegt. Es ist nicht ersichtlich, mit welcher tragfähigen Argumentation bzw. nach welchen schlüssigen Kriterien man hinsichtlich der Frage, ob eine Bundesaufgabe vorliegt, zwischen der Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen (mit Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege) inner- und ausserhalb der Bauzonen zu unterschiedlichen Schlüssen gelangen könnte (E. 4.1.2). Art. 18a Abs. 3 RPG ist unmittelbar anwendbar (E. 4.2.1). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

Abteilung VB.2024.00110 Urteil der 1. Kammer vom 16. Januar 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Jonas Alig. In Sachen Stadt Winterthur, Bauausschuss, vertreten durch Stadt Winterthur Departement Bau und Mobilität, Rechtsdienst, Beschwerdeführerin, gegen Zürcher Heimatschutz ZVH,

Beschwerdegegner, und Genossenschaft A, vertreten durch RA B, Mitbeteiligte, betreffend Baubewilligung für Photovoltaikanlage, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 27. Juni 2023 erteilte der Bauausschuss der Stadt Winterthur der Genossenschaft A die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf dem Gebäude Assek.-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 an der Technikumstrasse 03 in Winterthur. II. Hiergegen erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 28. Juli 2023 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids unter Kostenfolge zulasten der Gegenparteien. Mit Entscheid vom 25. Januar 2024 hiess das Baurekursgericht den Entscheid teilweise gut, hob den Beschluss des Bauausschusses der Stadt Winterthur vom 27. Juni 2023 auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an den Bauausschuss der Stadt Winterthur zur weiteren Sachverhaltsermittlung und zum Neuentscheid zurück. III. Gegen diesen Entscheid erhob der Bauausschuss der Stadt Winterthur mit Eingabe vom 28. Februar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Entscheid des Baurekursgerichts vom 25. Januar 2024 sei – unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdegegners – aufzuheben. Am 6. März 2024 teilte die Genossenschaft A mit, sie verzichte auf eine Mitbeantwortung der Beschwerde. Mit Vernehmlassung vom 8. März 2024 beantragte das Baurekursgericht, die Beschwerde unter den üblichen Kostenfolgen abzuweisen. Mit Beschwerdeantwort vom 18. April 2024 beantragte der Zürcher Heimatschutz ZVH, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Mit Replik vom 2. Mai 2024 hielt der Bauausschuss der Stadt Winterthur an seinen Anträgen fest. Ebenso hielt mit Duplik vom 23. Mai 2024 der Zürcher Heimatschutz ZVH an seinen Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerden nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig.

### **E. 1.2**

Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts.

Rückweisungsentscheide gelten grundsätzlich als Zwischenentscheide (VGr, 25. Mai 2021, VB.2021.00045, E. 1.2.2 mit Hinweis). Sie sind jedoch ausnahmsweise als Endentscheide zu behandeln, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des höherinstanzlich Angeordneten dient (vgl. BGE 142 II 20 E. 1.2; 138 I 143 E. 1.2). Dies ist etwa dann nicht der Fall, wenn die untere Instanz ihr Ermessen ausüben kann oder ergänzende Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen hat (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 64 f. mit Hinweisen).

### **E. 1.3**

Da die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zu weiteren Sachverhaltsabklärungen verpflichtete und keine Vorgaben machte, wie diese (danach) zu entscheiden habe, stellt der angefochtene Rückweisungsentscheid einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den in Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) genannten Voraussetzungen anfechtbar ist. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist mithin nur zulässig, wenn der Rückweisungsentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (§ 41

Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG und Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG und Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Bei der Anwendung von § 19a Abs. 2 VRG hat das Verwaltungsgericht grundsätzlich die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 91–93 BGG zu beachten (VGr, 21. November 2013, VB.2013.00387, E. 1.1.1; 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2.2). Nach dem Wortlaut von § 19a Abs. 2 VRG richtet sich die Anfechtung von Zwischenentscheiden allerdings lediglich "sinngemäss" nach Art. 91–93 BGG. Dies lässt dem Verwaltungsgericht bis zu einem gewissen Grad Raum für eine eigenständige Auslegung von § 19a Abs. 2 VRG, der trotz des darin enthaltenen Verweises auf Bundesrecht eine kantonale Bestimmung darstellt. Deshalb kann sich im Rahmen der Anwendung von § 19a Abs. 2 VRG unter Umständen auch ein Zwischenentscheid als anfechtbar erweisen, der vor Bundesgericht nach Art. 91–93 BGG nicht angefochten werden könnte (vgl. Alain Griffel, Rekurs, in: Ders./Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 52; Bertschi, § 19a N. 8 ff.).

#### **E. 1.4**

Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist vorliegend zu bejahen, da die Beschwerdeführerin, die sich nach Art. 50 der Bundesverfassung (BV) auf die Gemeindeautonomie berufen kann, durch den Rückweisungsentscheid gezwungen würde, den von ihr als falsch erachteten Vorgaben für die Erteilung einer Baubewilligung Folge zu leisten (vgl. VGr, 13. April 2022, VB.2021.00635, E. 1.3). Sie darauf zu verweisen, später ihren eigenen Entscheid anzufechten, erscheint unzumutbar (vgl. BGE 133 II 409 E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. auch BGr, 9. November 2023, 1C\_64/2023, E. 1.5). Dafür, die streitgegenständliche Frage – die sich auch in weiteren Verfahren der Beschwerdeführerin wieder gleich stellen wird – bereits im vorliegenden Rechtsgang zu klären, spricht im Übrigen auch die Prozessökonomie (vgl. E. 3).

#### **E. 1.5**

Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2**

Streitgegenstand bildet die Errichtung einer Aufdach-Photovoltaikanlage auf der südlichen Dachhälfte des Gebäudes Assek.-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 an der Technikumstrasse 03 in Winterthur. Das Baugrundstück liegt in der Kernzone der Stadt Winterthur sowie im Perimeter der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A und im Perimeter des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler Bedeutung.

### **E. 3**

Strittig ist, ob es – wie die Vorinstanz befand – im vorliegenden Fall zwingend einer Beurteilung der kantonalen Fachstelle hinsichtlich der Frage bedarf, ob ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen ist.

#### **E. 3.1**

Gemäss Art. 18a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Nach Art. 32b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) gelten als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG): - Kulturgüter gemäss Art. 1 lit. a und b der Verordnung vom 29. Oktober 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (lit. a); - Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A (lit. b); - 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 (lit. c); - Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für die Bundesbeiträge im Sinne von Art. 13 NHG zugesprochen wurden (lit. d); - Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres Schutzes unter Art. 24d Abs. 2 RPG oder unter Art. 39 Abs. 2 dieser Verordnung fallen (lit. e); - Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden (lit. f).

### **E. 3.2.1**

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 NHG erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Beim Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung handelt es sich um ein Inventar im Sinne von Art. 5 Abs. 1 NHG. Gemäss Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Diese Schutzbestimmung gilt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV, Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 NHG; vgl. zum Ganzen BGr, 27. Juli 2023, 1C\_58/2021, E. 4).

### **E. 3.2.2**

Nach Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz grundsätzlich die Kantone zuständig. Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV nimmt jedoch der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kunstdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen ist, führt Art. 2 Abs. 1 NHG – in nicht abschliessender Weise (BGr, 24. April 2023, 1C\_265/2022, E. 3.1) – aus: Dazu gehören insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, wie z. B. Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen oder Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau

und Betrieb von Verkehrsanlagen, Transportanstalten, Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten, sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b), die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Abs. 1 lit. c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Art. 2 Abs. 2 NHG). Eine Bundesaufgabe kann auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat. Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt (BGE 139 II 271 E. 9.3 f. mit Hinweisen; BGr, 24. April 2023, 1C\_265/2022, E. 3.2 mit Hinweisen). Eine Bundesaufgabe liegt demnach etwa bei der Erteilung von durch das Bundesrecht geregelten Spezialbewilligungen vor (BGE 145 II 176 E. 3.4 mit Hinweisen; BGr, 14. Mai 2014, 1C\_482/2012, E. 2.3 i. V. m. E. 3.5; vgl. BGr, 24. April 2023, 1C\_265/2022, E. 3.2).

### **E. 3.2.3**

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG i. V. m. Art. 23 Abs. 4 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV) ist – zwingend (BGE 145 II 176 E. 3.2 f. mit Hinweisen) – ein Gutachten der ENHK oder der EKD einzuholen, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Im Gutachten gibt die Kommission an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (a. a. O.). Soweit für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Kanton zuständig ist, beurteilt die kantonale Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG, ob ein Gutachten der ENHK oder EKD erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1 NHG). Im Kanton Zürich ist für den Ortsbildschutz das Amt für Raumentwicklung (ARE) zuständig (§ 2a Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV]). Art. 7 NHG stellt keine blosse Ordnungsvorschrift dar. Sind die Voraussetzungen erfüllt, ist eine Begutachtung durch die ENHK bzw. EKD vorgeschrieben. Erachtet die Fachstelle ein Gutachten für erforderlich, so sind die Entscheidbehörden verpflichtet, dieses einzuholen. Davon kann nur abgewichen werden, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG klarerweise nicht vorliegen (BGr, 10. November 2023, 1C\_315/2022, E. 5.3.1, vgl. zum Ganzen BGr, 19. März 2024, 1C\_50/2023).

## **E. 4**

Entscheidend für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Beurteilung einer Baubewilligung für eine Solaranlage gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG eine Bundesaufgabe darstellt.

### **E. 4.1.1**

Das Verwaltungsgericht hat diese Frage noch nicht ausdrücklich beantwortet. Zwar führte es im Verfahren VB.2019.00758 in Zusammenhang mit der Bewilligungserteilung für eine Solaranlage in einem ISOS-A-Gebiet innerhalb der Bauzonen aus, vorliegend werde "nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung" keine Bundesaufgabe "im Sinne von Art. 6 NHG wahrgenommen". Dabei verwies es jedoch bloss auf BGr, 11. März 2014, 1C\_700/2013, E. 2.3 f., wo dargetan wurde, dass die Aufnahme von Objekten ins ISOS für sich allein noch nicht bedeutet, dass ein Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe erging. Die sich im vorliegenden Verfahren stellende Frage war nicht strittig und wurde nicht eingehend geprüft; Beschwerde geführt hatte die Stadt Zürich (VGr, 8. April 2020, VB.2019.00758, E. 4.4).

#### **E. 4.1.2**

Das Bundesgericht erwog in dem Verfahren 1C\_179/2015 und 1C\_180/2015, dass Art. 18a RPG (i. V. m. den Art. 32a und 32b RPV) eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm darstelle, die grundsätzlich keiner kantonalen Umsetzung bedürfe. Der angefochtene Entscheid, mit dem die Baubewilligung für die Erstellung einer Solaranlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone verweigert werde, stütze sich unmittelbar auf Bundesrecht. Soweit er einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege aufweise, liege eine Bundesaufgabe vor (BGr, 11. Mai 2016, 1C\_179/2015, 1C\_180/2015, E. 2.4). In der Literatur wird mit Blick auf diesen Entscheid des Bundesgerichts explizit vertreten (Christoph Jäger in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 18a N. 55) oder aber zumindest implizit davon ausgegangen (Alexander Rey in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich etc. 2016, Rz. 4.68; Thomas Merkli, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], in: Véronique Boillet et al. [Hrsg.], Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier, Zürich etc. 2020, S. 965 ff., S. 968; Andreas Abegg/Leonie Dörig, Koordinationspflichtige Bauvorhaben bei Schutzobjekten – Zur Umsetzung von Art. 25a RPG am Beispiel des Zürcher Rechts mit besonderer Berücksichtigung der Erstellung von Solaranlagen, Zürich/St. Gallen 2017, S. 50 Fn. 188; vgl. Maja Saputelli/Kaja Zürcher, Kompetenzkonflikt Bund und Kantone im Natur- und Heimatschutz, PBG aktuell 3/2024 S. 5 ff., S. 9), dass die Bewilligungserteilung für eine Solaranlage generell – innerhalb und ausserhalb der Bauzonen – eine Bundesaufgabe darstelle. Es ist nicht ersichtlich, mit welcher tragfähigen Argumentation bzw. nach welchen schlüssigen Kriterien man hinsichtlich der Frage, ob eine Bundesaufgabe vorliegt, zwischen der Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen (mit Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege) inner- und ausserhalb der Bauzonen zu unterschiedlichen Schlüssen gelangen könnte. Der vergleichbare – ebenfalls das Baurecht betreffende – Fall der Plafonierung des Zweitwohnungsbaus im Sinne von Art. 75b BV sowie seiner Ausführungsbestimmungen (Bundesgesetz vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen [Zweitwohnungsgesetz, ZWG] und Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 [ZWV]) gilt ebenfalls – ohne, dass zwischen Baubewilligungen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen ein Unterschied gemacht würde – generell als Bundesaufgabe (vgl. dazu BGE 148 II 359 E. 3.1; BGE 139 II 271 E. 11; BGr, 9. Mai 2023, 1C\_323/2022, E. 4.2). Insofern gibt die Aussage der Beschwerdeführerin, "die blosser Anwendung von Bundesrecht durch eine Behörde im Zusammenhang mit privaten Vorhaben [im Original fett]" könne und dürfe keine Bundesaufgabe darstellen, allein ihre rechtspolitische Auffassung, nicht aber die langjährige und mehrfach bestätigte

bundesgerichtliche Praxis wieder (vgl. auch bereits betreffend die Anwendung von Art. 24 RPG durch kantonale Behörden BGE 112 Ib 70 E. 4).

## **E. 4.2**

Die Beschwerdeführerin bringt mehrere Argumente vor, die ihres Erachtens gegen das Vorliegen einer Bundesaufgabe bei der Anwendung von Art. 18a RPG innerhalb der Bauzonen sprechen.

### **E. 4.2.1**

Einerseits hält sie dafür, es handle sich bei Art. 18a Abs. 3 RPG nicht um eine direkt anwendbare Bestimmung. Soweit die Beschwerdeführerin ihre Argumentation darauf abstützt, dass Art. 18a Abs. 3 RPG in der RPV genauer ausgeführt wird, ist dies offensichtlich haltlos. Die Konkretisierung einer Gesetzesbestimmung mittels Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsebene ändert nichts an ihrer direkten Anwendbarkeit – sie setzt diese gerade voraus. Genauso wenig ist ersichtlich, wie eine Konkretisierung eines Bundesgesetzes mittels einer bundesrechtlichen Vollzugsbestimmung auf Verordnungsebene etwas am bundesrechtlichen Charakter einer Bestimmung ändern können soll. Ohnehin bezieht sich die hinsichtlich Art. 18a Abs. 3 RPG einzige einschlägige Verordnungsbestimmung (Art. 32b RPV) nur auf Art. 18a Abs. 3 Satz 1 RPG und nicht auf den hier interessierenden Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG. Ausserdem macht die Beschwerdeführerin geltend, dass Art. 18a Abs. 3 RPG nicht unmittelbar anwendbar sei, ergebe sich aus einer verfassungskonformen Auslegung unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Bestimmung nicht auf eine genügende Bundeskompetenz stützen könne. Die Beschwerdeführerin steht mit ihren Zweifeln daran, dass auf Bundesebene eine genügende Kompetenz zum Erlass von Art. 18a RPG besteht, nicht alleine da (siehe etwa Alain Griffel, in: Basler Kommentar BV, Basel 2015, Art. 75 N. 43; ders., Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Dürnten 20. Februar 2017, S. 35 [Pfad: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Medien & Publikationen > Publikationen > Raumplanungsrecht]; Peter Hettich/Gian Luca Peng, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, AJP 2015, S. 1427 ff., S. 1433 f.; Jäger, Art. 18a N. 8; vgl. auch Alexander Ruch/Peter Hettich in: St. Galler Kommentar BV, 4. A., Zürich etc. 2023, Art. 75 N. 27). Jedoch ist dies für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht entscheidend. Im Verhältnis zwischen Bundesverfassung und Bundesgesetz kommt nämlich Art. 190 BV zum Tragen. Ein Bundesgesetz muss von den rechtsanwendenden Behörden unabhängig von seiner Verfassungskonformität grundsätzlich angewendet werden (Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 190 Rz. 6). Es ist aber soweit möglich verfassungskonform zu interpretieren (Astrid Epiney, in: Basler Kommentar BV, Basel 2015, Art. 190 N. 22; BGE 95 I 330 E. 3; 129 II 249 E. 5.4; 134 II 249 E. 2.3). Wenn aber eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich ist – die Schranke bilden der klare Wortlaut und Sinn der Norm (BGE 134 II 249 E. 2.3) –, geht das Bundesgesetz vor. Art. 18a Abs. 3 RPG statuiert gemäss seinem Wortlaut eine Baubewilligungspflicht für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern (Satz 1) und regelt die materiellen Bewilligungsvoraussetzungen (Satz 2). Der Bundesgesetzgeber hat sich bei Art. 18a Abs. 3 RPG bewusst für eine abschliessende materiellrechtliche Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen auf Bundesebene entschieden (vgl. Konrad Graber, Amtl. Bull. SR, 2011, S. 1181; Roger Nordmann, Amtl. Bull. SR, 2012, S. 139; der Nationalrat

hatte im Rahmen der ersten Lesung noch auf ein Baubewilligungsverfahren verzichten wollen [vgl. dazu Hans Grunder, Amtl. Bull. NR, 2011, S. 1801; Doris Leuthard, Amtl. Bull. NR, 2011, S. 1802]; Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, Umsetzung der Teilrevisionen vom 15. Juni 2012 und vom 22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, S. 18.; Jäger, Art. 18a N. 52). Art. 18a Abs. 3 RPG ist somit direkt anwendbar (so bereits Jäger, Art. 18a N. 55; BGr, 11. Mai 2016, 1C\_179/2015, 1C\_180/2015, E. 2.4). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ändert am Vorliegen einer bundesrechtlichen Regelung und – als Folge davon – einer Bundesaufgabe auch nichts, dass Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG mit der Formulierung "nicht wesentlich beeinträchtigen" einen unbestimmten Rechtsbegriff enthält, welcher der zuständigen Behörde einen Beurteilungsspielraum belässt (vgl. bereits BGr, 11. Mai 2016, 1C\_179/2015, 1C\_180/2015, E. 2.4 und E. 6.3).

#### **E. 4.2.2**

Andererseits macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Bejahung einer Bundesaufgabe zu einem unerwünschten – in ihren Worten: "einem geradezu grotesken" – Ergebnis führen würde. In jedem ISOS-A-Gebiet müssten Gesuche für Solaranlagen an den Kanton überwiesen werden. Das in diesem Zusammenhang erwähnte Abweichen von den ansonsten geltenden kantonalechtlich vorgesehenen Kompetenzen sowie das Geltendmachen einer damit einhergehenden Verlängerung, Verkomplizierung und Verteuerung des Verfahrens sind von Vornherein nicht geeignet, die Qualifikation der Bewilligungserteilung nach Art. 18a Abs. 3 RPG in einem ISOS-A-Gebiet als Bundesaufgabe in rechtlicher Hinsicht in Frage zu stellen. Sodann trifft es zwar zu, dass mit Art. 18a RPG die Verbreitung von Solarenergie grundsätzlich vereinheitlicht, vereinfacht und beschleunigt werden sollte (Jäger, Art. 18a N. 1). Indes bringt die Beschwerdeführerin selbst vor, Art. 18a Abs. 3 und 4 RPG würden materiellrechtliche Vorschriften enthalten, um die (ästhetischen) Schutzinteressen zurückzudrängen, was den Natur- und Heimatschutz berühren könne, welcher gestützt auf Art. 78 BV primär den Kantonen zufalle. Die fragliche Verfassungskonformität spreche für eine schonende Auslegung der Bestimmung. Die Bejahung einer Bundesaufgabe steht dazu gerade nicht im Widerspruch: Dadurch, dass solche Vorhaben dem kantonalen ARE vorzulegen sind – und dieses ein gewisses Ermessen wahrnehmen kann – wird dem durch Art. 18a Abs. 3 RPG verbleibenden – von Bundesrechts wegen abgeschwächten (vgl. Jäger, Art. 18a N. 8, 53) – Raum der denkmalschutzrechtlichen Interessen zumindest formell ein gewisses Gewicht gegeben.

#### **E. 5**

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Regelung der Kostenfolgen.

##### **E. 5.1.1**

Das Baurekursgericht hat die Verfahrenskosten – unter Verweis auf das Verursacherprinzip – nur der Beschwerdeführerin, nicht aber der Mitbeteiligten auferlegt.

##### **E. 5.1.2**

Die Verfahrenskosten sind grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Das Unterliegen wird in der Regel daran gemessen, mit welchen Anträgen der bzw. die Verfahrensbeteiligte durchdringt (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 50). Die Kostenauflegung nach dem Verursacherprinzip stellt demgegenüber die Ausnahme dar. Sinn und Zweck der Kostentragung nach dem Verursacherprinzip ist es,

unerwünschtes Prozessverhalten zu sanktionieren, indem die Partei, die unnötigen Verfahrensaufwand verursacht, die Kosten zu tragen hat (VGr, 19. August 2019, VB.2019.00083, E. 3.2; Plüss, § 13 N. 56). Der Entscheidinstanz steht bei der Verteilung der Kosten ein grosser Ermessensspielraum zu. Je ungewöhnlicher die Verteilung der Kosten angesichts der gesetzlichen Verteilungskriterien ist, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung (VGr, 19. Juli 2018, VB.2017.00802, E. 9.2 mit Hinweis).

### **E. 5.1.3**

Im vorliegenden Fall – wo die Beschwerdeführerin im Ergebnis im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der herrschenden Lehre Verfahrensrecht falsch angewendet hat (vgl. Plüss, § 13 N. 59) – lag es im pflichtgemässen Ermessen des Baurekursgerichts, eine Verteilung nach dem Verursacherprinzip vorzunehmen und die Kosten nur der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

### **E. 5.2.1**

Das Baurekursgericht legte die Gerichtskosten auf Fr. 4'500.- fest. Hinzu kamen Fr. 180.- Zustellkosten.

### **E. 5.2.2**

Die Behörde hat die Gebührenhöhe gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen nach pflichtgemässigem Ermessen festzusetzen, wobei ihr in der Regel ein grosser Ermessensspielraum zusteht (Plüss, § 13 N. 25). Der Aufwand für das Verfahren erweist sich als leicht überdurchschnittlich, da sich die Vorinstanz mit der sich stellenden Frage im Sinne eines Grundsatzurteils eingehend auseinandersetzte. Demgemäss erscheint die vorinstanzliche Kostenfestlegung im Rahmen ihres Ermessens liegend.

## **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

## **E. 7**

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Urteil als Entscheid über einen Rückweisungsentscheid einen Zwischenentscheid darstellt und damit nur selbständig angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 BGG erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.