

Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen

Der Bau von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen setzt in aller Regel eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Raumplanungsgesetzes voraus. Die grösste Hürde auf dem Weg zur Bewilligungserteilung liegt dabei meist in der Voraussetzung der Standortgebundenheit. Neue Bestimmungen im Raumplanungsgesetz und in der Raumplanungsverordnung, die am 1. Januar 2026 in Kraft getreten sind, legen nun generell-abstrakt Kriterien fest, bei deren Erfüllung Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen als standortgebunden zu qualifizieren sind. Der vorliegende Beitrag erläutert die neuen Bestimmungen und ordnet sie in das raumplanungsrechtliche Regime ausserhalb der Bauzonen ein.

I. Einleitung	102
II. Arten der Standortgebundenheit	102
1. Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG	102
2. Sektoralgesetzgebung im Umweltrecht	103
3. «Fingierte» Standortgebundenheit	103
III. Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen	104
1. Abgrenzungen: Art. 18a RPG und Art. 71a EnG	104
2. Planungspflichtige Vorhaben	104
3. Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG	105
IV. Fazit und Ausblick	110

Zitiervorschlag:

CHRISTOPH JÄGER / GREGOR BACHMANN,
Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb
der Bauzonen, *sui generis* 2026, S. 101

Christoph Jäger, Dr. iur., Rechtsanwalt, Partner bei Kellerhals Carrard, Bern; christoph.jaeger@kellerhals-carrard.ch.
Gregor Bachmann, Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. (Durham), Senior Associate bei Kellerhals Carrard, Bern; gregor.bachmann@kellerhals-carrard.ch.

Diese Publikation wurde durch Innosuisse (Innovationsprojekt 53235.1 IP-EE) mitfinanziert.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.295>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Die Förderung der erneuerbaren Energien ist ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c EnG¹). Im Fokus steht dabei insbesondere die Solarenergie. Neben der Ausrichtung von Subventionen soll der Zubau von Solaranlagen durch eine Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen beschleunigt werden. Nach Art. 18a RPG² sind genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern und Fassaden in Bau- und Landwirtschaftszonen im Grundsatz lediglich meldepflichtig und bedürfen keiner Baubewilligung. Exemplarisch für den gesetzgeberischen «Lockerungsdrang» steht sodann der von der Bundesversammlung im Verfahren der dringlichen Gesetzgebung erlassene Art. 71a EnG, welcher eine weitgehende Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen für den Bau von Photovoltaik-Grossanlagen beinhaltet (sog. «Solarexpress»). Über diese Gesetzesänderungen hinaus sind weitere Vorstösse zur Förderung der Solarenergie hängig, namentlich die Solar-Initiative der Grünen Partei Schweiz, welche eine Solarpflicht bei neuen und bestehenden Gebäuden vorsieht.³
- 2 Ausserhalb der Bauzonen bedürfen Solaranlagen, die weder planungspflichtig sind noch die Voraussetzungen von Art. 71a EnG oder Art. 18a RPG erfüllen, jedoch weiterhin einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG. Die Erteilung der Ausnahmegewilligung entscheidet sich in aller Regel an der Beurteilung des Kriteriums der Standortgebundenheit (Art. 24 lit. a RPG). Am 1. Januar 2026 sind mit Art. 24^{ter} RPG sowie Art. 32c und Art. 32d RPV⁴ neue bzw. revidierte Bestimmungen in Kraft getreten, mit welchen die Anforderungen an die Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen reduziert und die Bewilligungserteilung vereinfacht werden (sollen).
- 3 Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden die neuen Bestimmungen in den Kontext der allgemeinen Voraussetzungen der Standortgebundenheit eingeordnet. Es wird zunächst in allgemeiner Hinsicht auf den Begriff der Standortgebundenheit und die diesbezüglichen Voraussetzungen eingegangen (Rz. 4 ff.). Daran anschliessend folgen Ausführungen zu den spezifischen Anforderungen an die Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen, insbesondere im Hinblick auf die neuen Bestimmungen in RPG und RPV (Rz. 12 ff.). Der Beitrag schliesst mit einem Fazit (Rz. 45 f.).

1 Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0).

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

3 Der Initiativtext ist publiziert in BBl 2024 1292.

4 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

II. Arten der Standortgebundenheit

1. Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG

Nach dem verfassungsmässigen Trennungsgrundsatz (Art. 75 Abs. 1 BV⁵) ist das Gebiet ausserhalb der Bauzonen von Bauten und Anlagen grundsätzlich freizuhalten.⁶ Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen können nach Art. 24 RPG nur erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Art. 24 RPG setzt damit erstens die Standortgebundenheit der geplanten Baute oder Anlage und zweitens eine umfassende Interessenabwägung voraus, wobei sich die Prüfung teilweise überschneidet.⁷

Die Standortgebundenheit einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen lässt sich anhand verschiedener Kriterien bestimmen. Im Vordergrund stehen die Kriterien der positiven und negativen sowie der sog. «abgeleiteten» Standortgebundenheit.⁸

a) Positive und negative Standortgebundenheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG voraus, dass eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist (positive Standortgebundenheit) oder dass ein Werk aus bestimmten Gründen, insbesondere aufgrund der mit dem Betrieb verbundenen (störenden) Auswirkungen auf die Umgebung bzw. Immissionen, in einer Bauzone ausgeschlossen ist (negative Standortgebundenheit).⁹ Dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt (absolute Standortgebundenheit), ist nicht

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

6 Vgl. BGE 147 II 351 E. 4.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_147/2023 vom 29. Februar 2024 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_213/2022 vom 9. Mai 2023 E. 3.3.5; vgl. BERNHARD WALDMANN, Zur Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, in: Bovay/Nguyen (Hrsg.), *Mélanges Pierre Moor*, Bern 2005, S. 779; RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone*, Zürich et al. 2017, Art. 24 N 3 (PK RPG-BEARBEITER:IN). Zum Verfassungsrang des Trennungsgrundsatzes vgl. BGE 147 II 309 E. 5.5.

7 BGE 141 II 245 E. 7.6.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 4.1; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, *Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar*, Bern 2006, Art. 24 N 10 ff. (zit. SHK RPG-BEARBEITER:IN); PK RPG-MUGGLI, Art. 24 N 10.

8 SHK RPG-WALDMANN/HÄNNI, Art. 24 N 10 ff.; PK RPG-MUGGLI, Art. 24 N 8 ff.

9 BGE 136 II 214 E. 2.1; BGE 129 II 63 E. 3.1; BGE 124 II 252 E. 4a; Urteil des Bundesgerichts 1C_213/2022 vom 9. Mai 2023 E. 3.3.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_477/2014 vom 22. Dezember 2015 E. 3.2.

erforderlich; die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt diesbezüglich eine relative Standortgebundenheit genügen, d.h. der gewählte Standort muss sich im Vergleich zu den geprüften Alternativstandorten als der beste erweisen.¹⁰ Es müssen aber besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzonen als viel vorteilhafter erscheinen lassen.¹¹

b) Abgeleitete Standortgebundenheit

- 7 Bauten und Anlagen, die einem bereits als standortgebunden bewilligten und bestehenden, zonenfremden Betrieb ausserhalb der Bauzonen dienen und aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen notwendig sind, gelten nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls als standortgebunden.¹² Im Fall eines Gesuchs um Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ist auch die Standortgebundenheit der bereits bestehenden Baute erneut vorfrageweise zu prüfen.¹³ Für eine solche, mit dem bewilligten Bestand einer (Haupt-)Baute oder Anlage begründete, sog. «abgeleitete» Standortgebundenheit ist allerdings ein besonderes, aus dem Hauptbetrieb hergeleitetes betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis erforderlich, um die ergänzende Baute oder Anlage ihrerseits am vorgesehenen Ort und in der geplanten Dimension als standortgebunden zu bewilligen.¹⁴

2. Sektoralgesetzgebung im Umweltrecht

- 8 Die Voraussetzung der Standortgebundenheit findet sich über die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG hinaus auch in der umweltrechtlichen Sektoralgesetzgebung. Dies gilt auf Bundesebene namentlich für die Rodungsbewilligung nach Waldgesetz (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG¹⁵)¹⁶, die Bewilligung von Bauten und Anlagen im Gewässerraum (Art. 41c Abs. 1 GSchV¹⁷)¹⁸, die Ausnahmegewilligung für die Beseitigung von Ufervegetation (Art. 22 Abs. 2 NHG¹⁹) sowie die Bewilligung für

10 BGE 141 II 245 E. 7.6.1; BGE 136 II 214 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_236/2019 vom 21. Juli 2020 E. 3.1.

11 BGE 136 II 214 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_282/2021 vom 10. Juni 2022 E. 7.7.

12 BGE 124 II 252 E. 4c; BGE 117 Ib 266 E. 2a; BGE 108 Ib 359 E. 4b; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_213/2022 vom 9. Mai 2023 E. 3.3.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_328/2010 vom 7. März 2011 E. 3.3; siehe ferner BGE 115 Ib 295 E. 3c.

13 Urteil des Bundesgerichts 1C_213/2022 vom 9. Mai 2023 E. 3.3.1.

14 BGE 124 II 252 E. 4c; BGE 117 Ib 266 E. 2a.

15 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

16 Siehe hierzu BGE 120 Ib 400 E. 4a.

17 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201).

18 Siehe hierzu BGE 146 II 304 E. 9.2.

19 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451).

technische Eingriffe in Biotope von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG²⁰.

Es handelt sich dabei um eigenständige Begriffe der Standortgebundenheit, die mit Blick auf die konkreten Schutzziele der umweltrechtlichen Sektoralgesetzgebungen konkretisiert werden müssen.²¹ Die für die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 lit. a RPG massgebenden Kriterien können darauf nicht ohne weiteres übertragen werden. So verlangen beispielsweise Eingriffe in Biotope von nationaler Bedeutung, dass das Bauvorhaben absolut standortgebunden ist.²² Keine eigenständigen Kriterien gelten demgegenüber bei Eingriffen in Inventarobjekte nach Art. 5 NHG, wo sich die Prüfung der Standortgebundenheit nach den allgemeinen Voraussetzungen von Art. 24 lit. a RPG richtet.²³

3. «Fingierte» Standortgebundenheit

Auf Gesetzes- oder Verordnungsebene wird für gewisse Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen die Standortgebundenheit generell-abstrakt vorweggenommen und mithin «fingiert».²⁴ In der Lehre wird diese Konzeption auch als «Standortgebundenheit kraft generell-abstrakter Norm» bezeichnet.²⁵ Die Standortgebundenheit

20 In den Verordnungen zu den jeweiligen Biotoparten wird festgehalten, dass ein Abweichen vom Schutzziel nur für standortgebundene Vorhaben zulässig ist, die einem überwiegenden Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen (vgl. Art. 7 Abs. 1 AlgV (Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung vom 15. Juni 2001 [Amphibienlaichgebiete-Verordnung, AlgV; SR 451.34]); Art. 4 Abs. 2 AuenV (Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung vom 28. Oktober 1992 [Auenverordnung, AuenV; SR 451.31]); Art. 5 Abs. 2 lit. d Moorlandschaftsverordnung (Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung vom 1. Mai 1996 [Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35]); Art. 7 Abs. 1 TwwV (Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung vom 13. Januar 2010 [Trockenwiesenverordnung, TwwV; SR 451.37]). Vgl. auch Art. 14 Abs. 6 NHV (Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 [NHV; SR 451.1]).

21 Vgl. exemplarisch in Bezug auf die Standortgebundenheit nach Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG; BGE 120 Ib 400 E. 4c.

22 BGE 146 II 347 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.2 und E. 5.1.

23 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_186/2021 vom 28. Februar 2022 E. 3 und E. 5.

24 MARTIN FÖHSE, Freistehende Photovoltaikanlagen ausserhalb der Bauzonen unter besonderer Betrachtung der Agri-Photovoltaik – ein Überblick über das geltende und das neue Recht, ZBl 2024, S. 590. Ein weiteres Beispiel für das Instrument der Fiktion ist die sog. «Verfügungsfiktion», wobei Realakte in Bezug auf die Anfechtbarkeit Verfügungen gleichgestellt werden (vgl. MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege – Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 2006, Bern 2007, S. 329 f.). So sieht z.B. Art. 46a VwVG (Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]) vor, dass gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung (ein Realakt) wie gegen eine Verfügung Beschwerde geführt werden kann (vgl. FELIX UHLMANN / SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Zürich et al. 2023, Art. 46a N 12).

25 PK RPG-MUGGLI, Art. 24 N 18.

wird in diesen Fällen unabhängig von Art. 24 lit. a RPG als gegeben erachtet, sofern die weiteren im (Spezial-)Gesetz statuierten Voraussetzungen erfüllt sind.

- 11 Das Instrument der «fingierten» Standortgebundenheit erfreut sich in der Gesetzgebung zunehmender Beliebtheit, insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung erneuerbarer Energien.²⁶ Die jeweiligen Bestimmungen wurden jeweils erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung in das Gesetz integriert. Hinzuweisen ist zunächst auf die «Solarexpress»-Regelung. Die diesbezüglichen Photovoltaik-Grossanlagen von nationalem Interesse gelten von Gesetzes wegen als standortgebunden (Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG). Zu den Anwendungsfällen der fingierten Standortgebundenheit gehört auch die nachfolgend diskutierte Bestimmung von Art. 24^{ter} RPG, mit welcher der Gesetzgeber Solaranlagen, die nicht von nationalem Interesse sind, unter gewissen Voraussetzungen als standortgebunden definiert (siehe dazu unten Rz. 12 ff.).

III. Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen

1. Abgrenzungen: Art. 18a RPG und Art. 71a EnG

- 12 Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich in allgemeiner Hinsicht auf Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen. Sie sind nicht anwendbar auf Solaranlagen, die dem besonderen rechtlichen Regime von Art. 18a RPG oder Art. 71a EnG unterstehen und damit die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 RPG nicht einhalten müssen. Hinzuweisen ist sodann auf die spezifischen Regelungen für Solaranlagen von nationalem Interesse.
- 13 Nach Art. 18a RPG sind genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern neben Bau- auch in Landwirtschaftszonen zonenkonform. Die Anlagen unterliegen einer blossen Meldepflicht; es ist keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich. Ebenfalls keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfen Photovoltaik-Grossanlagen im Sinne von Art. 71a EnG. Soweit die im Gesetz definierten Anforderungen insb. an die Produktionskapazität (mind. 10 GWh) erfüllt sind, gelten die Vorhaben von Gesetzes wegen als standortgebunden (vgl. Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG).
- 14 Zu berücksichtigen ist sodann, dass Solaranlagen mit einer mittleren erwarteten Produktion zwischen Oktober und März von mindestens 5 GWh von Gesetzes wegen im

²⁶ Bislang stand diesbezüglich die Bestimmung von Art. 39 RPV im Vordergrund, wonach Nutzungsänderungen von Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägenden Bauten unter bestimmten Voraussetzungen als standortgebunden bewilligt werden können.

nationalen Interesse sind (vgl. Art. 12 Abs. 2 EnG i.V.m. Art. 9a Abs. 2 EnV²⁷). Nach geltendem Recht ändert dies grundsätzlich nichts daran, dass solche Anlagen ausserhalb der Bauzone einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfen. Die Qualifikation einer Anlage als von nationalem Interesse hat in erster Linie zur Folge, dass das Interesse an der Anlage im Rahmen der Interessenabwägung entgegenstehenden Interessen von kantonaler, regionaler oder lokaler Bedeutung vorgeht (Art. 12 Abs. 3 EnG). In Zukunft wird jedoch gemäss dem vom Parlament im Herbst 2025 beschlossenen sog. «Beschleunigungserlass» für Solar- und Windenergieanlagen von nationalem Interesse ein kantonales Plangenehmigungsverfahren anwendbar sein (vgl. Art. 14a nEnG),²⁸ wobei die Gesuchstellerinnen oder Gesuchsteller auch verlangen können, dass stattdessen das ordentliche Planungs- und Baubewilligungsverfahren durchgeführt wird (Art. 14b nEnG).

2. Planungspflichtige Vorhaben

Bevor eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG in Betracht gezogen werden kann, ist jeweils zu prüfen, ob für freistehende Solaranlagen eine Grundlage im Richt- oder Nutzungsplan erforderlich ist.²⁹ Das Verfahren der Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG kommt bei solchen planungspflichtigen Vorhaben nicht zum Tragen, womit kein Nachweis der Standortgebundenheit erforderlich ist.³⁰ Auch wenn die Standortgebundenheit formell keine Voraussetzung für den Erlass eines Richt- oder Nutzungsplans bildet, sind mögliche Alternativstandorte dennoch im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung zu berücksichtigen.³¹ Nachfolgend ist zunächst auf den Richtplanvorbehalt und anschliessend den Vorbehalt des Nutzungsplans einzugehen.

a) Vorbehalt des Richtplans

Nach Art. 8 Abs. 2 RPG bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan. Nach den Materialien und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellen namentlich eine grosse Flächenbeanspruchung und hohe Landschaftsbelastungen Anhaltspunkte für die Annahme von gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar.³² So bejahte das Bundesgericht die Richtplanpflicht nach Art. 8 Abs. 2 RPG in Bezug auf den Windpark Schwyberg namentlich aufgrund der räumlichen Ausdehnung von

²⁷ Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV; SR 730.01).

²⁸ BBl 2025 2895.

²⁹ BEATRIX SCHIBLI, Bewilligung von Agro-Photovoltaik-Anlagen, Mit Fokus auf Art. 18b E-RPG, Jusletter vom 18. September 2023, Rz. 17.

³⁰ SHK RPG-WALDMANN/HÄNNI, Art. 24 N 2.

³¹ BGE 148 II 36 E. 2.6.

³² Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (BBl 2010 1049), S. 1068; BGE 147 II 164 E. 3.1.

knapp vier Kilometern und der Dimensionierung der Windkraftanlagen.³³

- 17 Solaranlagen weisen typischerweise ebenfalls einen grossen Flächenbedarf auf und treten optisch deutlich in Erscheinung. Ab einer gewissen Grösse ist deshalb mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine Grundlage im Richtplan erforderlich. Wo die Schwelle zur Richtplanpflicht anzusetzen ist, kann nicht im Vorhinein abstrakt bestimmt werden. Massgebend sind vielmehr die konkreten Verhältnisse. Mit Blick auf den planerischen Stufenbau ist allerdings zu fordern, dass die Schwelle der Nutzungsplanpflicht und in diesem Zusammenhang auch der UVP-Pflicht (siehe dazu sogleich Rz. 40 ff.) deutlich überschritten ist.

b) Vorbehalt des Nutzungsplans

- 18 Eine Grundlage im Nutzungsplan ist erforderlich, wenn es sich um ein Vorhaben mit bedeutenden Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung handelt, die nur in einem Planungsverfahren angemessen beurteilt werden können (Art. 2 RPG).³⁴ In jedem Fall gilt dies für richtplanpflichtige Vorhaben, für die aufgrund ihrer bedeutenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt keine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Soweit keine Grundlage im Richtplan erforderlich ist, ist eine Einzelfallbeurteilung erforderlich.
- 19 Einen gewichtigen Anhaltspunkt dafür, dass ein Nutzungsplanverfahren durchgeführt werden muss, bildet das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).³⁵ Diese ist bei Freiflächenanlagen ab einer installierten Leistung von mehr als 5 MW zu bejahen (Anhang zur UVPV³⁶, Nr. 21.9). Bei an Gebäuden angebrachten Solaranlagen gilt keine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Damit ist auch eine Planungspflicht nur in Ausnahmefällen zu bejahen.
- 20 Grundsätzlich erfordert die Planungspflicht nach Art. 2 RPG eine Anpassung der planerischen Grundordnung. Wie das Bundesgericht im Fall des Innovationsparks Dübendorf festgehalten hat, kann von diesem Grundsatz jedoch ausnahmsweise abgewichen werden.³⁷ Bei Vorliegen einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung kann stattdessen auch der Erlass eines Sondernutzungsplans genügen.³⁸

33 Urteil des Bundesgerichts 1C_415/2015 vom 27. April 2016 E. 2.4.

34 BGE 129 II 63 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_141/2021 vom 2. Mai 2022 E. 3.4.

35 PK RPG-TSCHANNEN, Art. 2 N 49; URSULA RAMSEIER, Photovoltaik-Anlagen im alpinen Raum, in: Streiff (Hrsg.), Raumplanung und Photovoltaik, Zürich et al. 2021, N 14.

36 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011).

37 BGE 148 II 139 E. 9.2.

38 BGE 148 II 139 E. 9.2.

3. Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG

Mangels Zonenkonformität bedürfen Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG.³⁹ Entsprechende Vorhaben müssen somit standortgebunden sein und es dürfen der Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (siehe dazu oben Rz. 4 ff.). Freistehende Solaranlagen können grundsätzlich innerhalb der Bauzonen erstellt werden und sind nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen.⁴⁰ Nach einem Positionspapier der Bundesämter ARE, BAFU, BFE und BLW aus dem Jahr 2012 waren freistehende Solaranlagen denn auch «nur in den allerseltensten Fällen» als standortgebunden im Sinne von Art. 24 lit. a RPG zu betrachten.⁴¹

Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Strommangellage hat jedoch ein Paradigmenwechsel stattgefunden.⁴² Am 9. Juni 2024 haben die Stimmberechtigten das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien⁴³ in der Referendumsabstimmung angenommen. Die Vorlage umfasst auch eine Änderung des Raumplanungsgesetzes zwecks Erleichterung des Baus von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien. Sie trat am 1. Januar 2026 in Kraft. Neu legt Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG fest, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen, die nicht von nationalem Interesse sind, als standortgebunden zu qualifizieren sind. Die Bestimmung war nicht Gegenstand des bundesrätlichen Entwurfs, sondern wurde erst im Laufe der Beratungen auf Antrag der zuständigen Kommission des Ständerats in das RPG eingefügt.⁴⁴ Die parlamentarischen Beratungen sind für die Auslegung allerdings wenig aufschlussreich.⁴⁵

a) Standortgebundenheit von freistehenden Solaranlagen nicht von nationalem Interesse

Art. 24^{ter} RPG regelt die Standortgebundenheit von freistehenden Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht von nationalem Interesse sind. Die Bestimmung unterscheidet zwischen Anlagen auf freien Flächen (Abs. 1) und Anlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen (Abs. 2)

39 Vgl. RAMSEIER (Fn. 35), N 14.

40 RAMSEIER (Fn. 35), N 34.

41 Bundesamt für Raumentwicklung ARE / Bundesamt für Umwelt BAFU / Bundesamt für Energie BFE / Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Positionspapier freistehende Photovoltaik-Anlagen, Bern, 3. Juli 2012, Ziff. 4.

42 OLIVER STREIFF / RENATA TRAJKOVA / ANDREAS ABEGG, Zur Standortgebundenheit von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen. Eine kritische Würdigung des neuen Art. 32c RPV, Jusletter vom 26. September 2022, Rz. 9.

43 BBl 2023 2301.

44 Vgl. AB 2022 S 1028.

45 Vgl. immerhin das Votum des Kommissionsprechers Rieder, AB 2022 S 1029.

und definiert die entsprechenden Anforderungen an die Standortgebundenheit. Es handelt sich um einen Anwendungsfall der fingierten Standortgebundenheit (vgl. oben Rz. 10 f.). Die Standortgebundenheit ist unabhängig von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG zu bejahen, wenn die Voraussetzungen von Art. 24^{ter} RPG erfüllt sind.

- 24 Die Bestimmung von Art. 24^{ter} RPG enthält mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe (insb. «wenig empfindliche» und «bereits mit anderen Bauten und Anlagen belastete Gebiete» sowie «Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion»). Es ist zu bedauern, dass der Bundesrat die Möglichkeit zur Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe in der RPV nicht wahrgenommen hat, obwohl das Gesetz ihn in Art. 24^{ter} Abs. 4 RPG hierzu ausdrücklich ermächtigt. Die revidierte RPV enthält keine Ausführungsbestimmungen zu Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG, sondern verweist in Art. 32d Abs. 1 RPV in Bezug auf die Standortgebundenheit solcher Anlagen auf das RPG zurück. In den Erläuterungen des ARE zur RPV finden sich immerhin einige Hinweise zum Vollzug der Bestimmung.⁴⁶

aa) Anlagen auf Freiflächen

- 25 Nach Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG gelten Solaranlagen, die nicht von nationalem Interesse sind und die sich auf freien Flächen ausserhalb der Bauzonen und ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche befinden, als standortgebunden, wenn sie in wenig empfindlichen oder in bereits mit anderen Bauten und Anlagen belasteten Gebieten gebaut werden (lit. a) und der Aufwand für die Erschliessung der betroffenen Grundstücke und für den Anschluss der Anlagen ans Stromnetz im Verhältnis zur Leistung der Anlage angemessen ist (lit. b).
- 26 Solaranlagen in räumlich bereits durch Bauten und Anlagen vorbelasteten Gebieten möglichst zu «bündeln» und in diesem Sinne als standortgebunden zu betrachten, wurde erstmals von ABEGG/STREIFF/TRAJKOVA vorgeschlagen.⁴⁷ Namentlich könnten Solaranlagen auf bereits bestehenden Infrastrukturbauten (wie z.B. Stau- mauern) mit Blick auf den geringeren Flächenverbrauch und Erschliessungsaufwand als «abgeleitet» standortgebunden (vgl. oben Rz. 7) qualifiziert werden.⁴⁸ Da sich nun jedoch die Voraussetzungen der Standortgebundenheit von freistehenden Solaranlagen in wenig empfindlichen

46 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien), Erläuterungen, Bern, 15. Oktober 2025.

47 ANDREAS ABEGG / OLIVER STREIFF / RENATA TRAJKOVA, Energieanlagen im Konflikt mit dem Natur- und Heimatschutz, Ein Beitrag zum Umgang mit Zielkonflikten am Beispiel nicht gebäudegebundener Solaranlagen, in: Stöckli (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2023, Tagungsband, S. 67f.

48 ABEGG/STREIFF/TRAJKOVA (Fn. 47), S. 67f.

und vorbelasteten Gebieten direkt aus Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG ergeben, ist der Rückgriff auf die Rechtsinstitute der abgeleiteten wie auch der positiven und negativen Standortgebundenheit nicht mehr erforderlich; die Standortgebundenheit wird vom Gesetz neu «fingiert».

Die Standortgebundenheit von Freiflächenanlagen ausserhalb der Bauzonen setzt zunächst voraus, dass sie in «wenig empfindlichen oder in bereits mit anderen Bauten und Anlagen belasteten Gebieten gebaut werden» (Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG). Nachfolgend wird zunächst in negativer Hinsicht ausgeführt, welche Standorte diese Voraussetzungen nicht erfüllen, bevor in positiver Hinsicht Kriterien für die Beurteilung als wenig empfindliche oder vorbelastete Gebiete entwickelt werden.

Nicht standortgebunden gemäss Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG sind zunächst landwirtschaftlich genutzte Flächen, da für diese das Regime von Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG gilt.⁴⁹ Dasselbe gilt sodann auch für Flächen, die umwelt- oder raumplanungsrechtlich besonderen Schutz geniessen.⁵⁰ Darunter fallen Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung und besonderer Schönheit⁵¹, Ufervegetation⁵², Biotope⁵³, Inventarobjekte nach Art. 5 NHG (insb. Gebiete im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung), Gewässer- raum⁵⁴, Wald⁵⁵, Wasser- und Zugvogelreservate⁵⁶, Jagdbanngelände⁵⁷ sowie Fruchtfolgeflächen⁵⁸. Hierfür gelten ohnehin häufig besondere, spezialgesetzliche Anforderungen an die Standortgebundenheit von Bauvorhaben.⁵⁹ In der Regel bestehen hierfür auch Schutz- zonen nach Art. 17 RPG.

Die alleinige Tatsache, dass für ein Gebiet keine Schutzbestimmungen gelten, führt selbstredend nicht automatisch dazu, dass dieses positiv als «wenig empfindlich» im Sinne von Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG zu qualifizieren ist.⁶⁰ Als Beispiele für wenig empfindliche Gebiete nennt das ARE namentlich an Bauzonen angrenzende Flächen, Restflächen spezieller Nichtbauzonen und nicht land-

49 Votum SR Rieder, AB2022S1029.

50 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 29.

51 Art. 78 Abs. 5 BV; Art. 23a-23d NHG.

52 Art. 21f. NHG.

53 Art. 18ff. NHG.

54 Art. 36a GSchG (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20]); Art. 41c GSchV.

55 Art. 5 WaG.

56 Art. 11 JSG (Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 [Jagdgesetz, JSG; SR 922.0]).

57 Art. 11 JSG.

58 Art. 30 RPV.

59 Siehe Rz. 8 ff. hiervor.

60 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 29.

wirtschaftlich nutzbare Flächen bei Infrastrukturbauten (z.B. ungenutzte Flächen bei Autobahnauf- und -ausfahrten).⁶¹ Die genannten Beispiele deuten darauf hin, dass die Kriterien «wenig empfindlich» und «bereits mit anderen Bauten und Anlagen belastet», obwohl dem Wortlaut von Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG nach alternativ anwendbar, in den meisten Fällen inhaltlich weitgehend synonym verstanden werden dürften. Mit anderen Worten: Ein Gebiet ist primär dann als wenig empfindlich zu beurteilen, wenn es bereits mit anderen Bauten und Anlagen belastet ist. Bezeichnenderweise führt das ARE in den Erläuterungen als Beispiele für mit Bauten und Anlagen vorbelastete Standorte «grosse, die Landschaft beeinträchtigende Infrastrukturen, wie beispielsweise Strassen, Eisenbahntrassen, Skilifte oder Staumauern» an,⁶² obwohl es die Existenz von Infrastrukturbauten, wie bereits erwähnt, auch als Kriterium für wenig empfindliche Gebiete nennt.

30 Für die Gleichsetzung von wenig empfindlichen und mit Bauten und Anlagen belasteten Gebieten spricht auch, dass nach Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. b RPG der Aufwand für die Erschliessung der betroffenen Grundstücke und für den Anschluss der Anlagen ans Stromnetz im Verhältnis zur Leistung der Anlage angemessen sein muss. Der Bau von freistehenden Solaranlagen in der Nähe bereits bestehender, an das Stromnetz angeschlossener Bauten und Anlagen ermöglicht eine rasche und unkomplizierte Erschliessung und dürfte somit kaum je unangemessen sein. Das ARE geht entsprechend davon aus, dass ein angemessener Aufwand lediglich bei punktuellen Erweiterungen der bestehenden Netzinfrastruktur anzunehmen ist.⁶³

31 Die Verwendung der Begriffe «wenig empfindlich» und «belastet» in Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG deutet unmissverständlich darauf hin, dass Solaranlagen primär an Orten gebaut werden sollen, die mit Blick auf Landschaft und Umwelt «optisch» respektive durch bauliche Eingriffe oder Veränderungen gegenüber dem natürlichen Zustand bereits beeinträchtigt sind. Die mit dem Bau der Solaranlagen und bestehenden Bauten und Anlagen verbundenen Eingriffe in die Landschaft und Umwelt sollen örtlich konzentriert werden.⁶⁴ Dies entspricht sinngemäss auch dem Konzentrationsgrundsatz als Planungsgrundsatz des RPG: Bündelung der Eingriffe unter gleichzeitigem Freihalten noch weitgehend unberührter Flächen anstatt Zersiedelung.⁶⁵ Die Standortgebundenheit

von freistehenden Solaranlagen in wenig empfindlichen und mit Bauten und Anlagen vorbelasteten Gebieten sollte somit dann bejaht werden, wenn sich die Beeinträchtigung von Raum und Umwelt durch die Anlagen nicht wesentlich vergrössert.

bb) Anlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen

Die zweite Variante von Art. 24^{ter} RPG betrifft Solaranlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen (sog. «Agri-Photovoltaik»). Nach Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG gelten Solaranlagen innerhalb von landwirtschaftlichen Nutzflächen als standortgebunden, wenn sie neben der Stromproduktion die landwirtschaftlichen Interessen nicht beeinträchtigen und Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken (lit. a) oder landwirtschaftlichen Versuchs- und Forschungszwecken dienen (lit. b).

Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass die Agri-Photovoltaik in der Landwirtschaftszone grundsätzlich nicht zonenkonform ist. Diese Annahme ist zu bedauern und erscheint falsch. Mit FÖHSE ist vielmehr anzunehmen, dass Photovoltaikanlagen, die neben der Stromproduktion gleichzeitig eine weitere, landwirtschaftlich (ohnehin) notwendige Funktion übernehmen, also z.B. als Beschattung und Witterungsschutz über Obst- und Beerenkulturen oder als Bedachung eines notwendigen Unterstandes für Vieh auf der Weide dienen, in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind.⁶⁶

Die Standortgebundenheit von Solaranlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen setzt gemäss ARE erstens voraus, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche durch die Anlagen nicht verringert wird.⁶⁷ Eine Verringerung der Nutzfläche würde den in Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG ausdrücklich genannten landwirtschaftlichen Interessen entgegenstehen. Im Sinne einer zweiten Voraussetzung müssen die Anlagen sodann für die landwirtschaftliche Produktion vorteilhaft sein. Vorteile in diesem Sinn liegen gemäss ARE vor, wenn die Anlagen zusätzlichen Schutz vor äusserlichen Einflüssen (z.B. Starkregen, Wind oder starker Sonneinstrahlung) bieten.⁶⁸ Ein Vorteil für die landwirtschaftliche Produktion besteht dabei nicht nur in einer Erhöhung des Ertrags. Vielmehr genügt ein beliebiger Vorteil, wie beispielsweise eine Erhöhung der Biodiversität oder ein geringerer Wasserverbrauch im Sommer.⁶⁹ Rein finanzielle Vorteile, insbesondere durch den

61 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 29.

62 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 29.

63 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 29 f.

64 ABEGG/STREIFF/TRAJKOVA (Fn. 47), S. 68.

65 Grundlegend zum Konzentrationsprinzip BGE 116 Ia 335 E. 4a; siehe auch Urteil des Bundesgerichts 1C_442/2019 vom 17. Juni 2020 E. 2.5; Urteil des Bundesgerichts 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.7.3.

66 Vgl. FÖHSE (Fn. 24), S. 588, der die Meinung vertritt, dass Agri-Photovoltaikanlagen analog zu Gewächshäusern und Folientunneln in der Landwirtschaftszone zonenkonform sein können, wenn sie für den Schutz der darunter gezogenen Kulturen nötig sind.

67 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 30.

68 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 30. So auch Votum SR Rieder, AB 2022 S 1029.

69 SCHIBLI (Fn. 29), Rz. 33.

zusätzlichen Ertrag aus der Stromproduktion, sind demgegenüber nicht ausreichend.⁷⁰

35 Das Erfordernis eines landwirtschaftlichen Zusatznutzens erscheint zwar mit Blick auf die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionskapazität nachvollziehbar. Ein erklärtes Ziel des Raumplanungsrechts besteht denn auch darin, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Zu einer raschen Verbreitung der Agri-Photovoltaik dürfte die Bestimmung von Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG aber kaum führen. Das grösste Potenzial für die Agri-Photovoltaik würden Ackerböden bieten, wozu auch Fruchtfolgeflächen gehören. Auf diesen Flächen kann jedoch gemäss einer Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) aus dem Jahr 2022 nicht ausgeschlossen werden, dass die Solaranlagen zu Mindererträgen führen.⁷¹ Damit erscheint die Anwendung der Agri-Photovoltaik auf Acker- und Fruchtfolgeflächen grundsätzlich ausgeschlossen.⁷² Mit den durch die Solaranlagen verursachten wechselhaften Licht- und Wasserverhältnissen kommen insbesondere Beeren und Obstkulturen sowie Fruchtgemüse gut zu recht.⁷³ Diese Kulturen stehen somit für die Agri-Photovoltaik im Vordergrund.

36 Alternativ zur Voraussetzung des landwirtschaftlichen Zusatznutzens gelten Solaranlagen innerhalb von landwirtschaftlichen Nutzflächen als standortgebunden, wenn sie landwirtschaftlichen Versuchs- und Forschungszwecken dienen (Art. 24^{ter} Abs. 2 lit. b RPG). Diese Bestimmung ist selbsterklärend und dürfte in der Rechtsanwendung kaum zu Problemen führen. Die Erläuterungen des ARE äussern sich denn auch gar nicht erst dazu. Bislang haben viele Agri-Photovoltaikanlagen in der Schweiz Versuchscharakter, weil zur Kombination der Anlageausgestaltung und der landwirtschaftlichen Ertragsflächen bzw. Auswirkungen auf die Kulturen noch wenig bekannt ist. Sobald sich das Wissen und die Erfahrungen verbessern, sind Auslegungs- und Abgrenzfragen zwischen dem ersten (lit. a) und dem zweiten (lit. b) Anwendungsfall von Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG in der Praxis durchaus denkbar, besonders wenn der Nachweis des Zusatznutzens nicht erstellt oder evident ist. Der Versuchs- und Forschungszweck erfordert jedenfalls eine Innovation oder zumindest eine wissenschaftliche Begleitung.

70 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 30.

71 MAREIKE JÄGER / CHRISTINA VACCARO / JÜRIG BOOS / JOHANN JUNG-HARDT / SVEN STREBEL / DIONIS ANDEREGG / JÜRIG ROHRER / BEATRIX SCHIBLI, Machbarkeitsstudie Agri-Photovoltaik in der Schweizer Landwirtschaft, Wädenswil 2022, S. 4 f.

72 JÄGER et al. (Fn. 71), S. 4 f.

73 Diese werden in der ZHAW-Studie als «tolerant» bezeichnet (JÄGER et al. [Fn. 71], S. 4).

cc) Hochalpine Solaranlagen insbesondere

Weder im revidierten RPG noch in der revidierten RPV 37 finden sich Bestimmungen zu Solaranlagen im alpinen Raum. Dies ist zu bedauern, denn alpine Solaranlagen können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Stromlücke im Winter mit erneuerbaren Energien zu schliessen.⁷⁴ Die Energieausbeute hochalpiner Solaranlagen ist vor allem im Winterhalbjahr höher als bei Anlagen im Flachland. Dies aufgrund der günstigeren Einstrahlungsverhältnisse und der höheren Reflektion des Sonnenlichts (sog. «Albedo-Effekt»). Das Bundesamt für Energie (BFE) geht davon aus, dass die Produktion gesamt-rund 50% und im Winterhalbjahr zwei- bis dreimal höher ausfällt als bei Anlagen im Flachland.⁷⁵

Art. 71a EnG ist die einzige Bestimmung, die sich aus- 38 drücklich mit hochalpinen Solaranlagen befasst und eine diesbezügliche Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen vorsieht. Die Bestimmung bezieht sich jedoch nur auf Photovoltaik-Grossanlagen, was eine jährliche Mindestproduktion von 10 GWh voraussetzt (Art. 71a Abs. 2 lit. a EnG). Für kleinere Freiflächenanlagen im hochalpinen Raum gelten somit die allgemeinen Voraussetzungen für den Bau von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen. Soweit eine Vorbelastung durch Bauten und Anlagen vorliegt, können hochalpine Solaranlagen nach Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG als standortgebunden qualifiziert werden. Zu denken ist insbesondere an Solaranlagen in Gebieten, die bereits mit touristischer oder Versorgungsinfrastruktur überbaut sind (z.B. Skigebiete, durch Seilbahnen, Bergstationen, Bergrestaurants, Übertragungsleitungen o.ä. beeinträchtigte Gebiete).

Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 71a EnG 39 und Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG müssen hochalpine Solaranlagen demgegenüber die allgemeinen Voraussetzungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen erfüllen. Erforderlich ist damit insbesondere eine positive oder negative Standortgebundenheit.⁷⁶ Mit Blick auf die im Winterhalbjahr gegenüber Anlagen im Flachland deutlich erhöhte Stromproduktion erscheint es denkbar, hochalpine Solaranlagen als positiv standortgebunden zu qualifizieren. Die höhergelegenen Lagen, in welchen sich die genannten Vorteile mit Blick auf den Stromertrag realisieren lassen, liegen zumeist ausserhalb des Siedlungsgebiets und der Bauzonen. Entsprechende Solaranlagen sind somit aus betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen und mithin als positiv standortgebunden zu qualifizieren.

74 MARKUS SCHREIBER, Die Nutzung des Alpenraums zur nachhaltigen Stromerzeugung, ZBl 2022, S. 517 f.

75 Website des BFE, Photovoltaik-Grossanlagen.

76 Siehe Rz. 6 oben.

Nur hochalpine Solaranlagen vermögen einen signifikanten Beitrag zur Schliessung der Stromlücke im Winter zu leisten. Bei Solaranlagen, welche in tieferen Lagen in der Bauzone errichtet werden, ist dies nicht der Fall.

b) Standortgebundenheit von angebauten Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen

40 Im Gegensatz zu freistehenden Solaranlagen mit der Sonderregelung von Art. 24^{ter} RPG richtet sich die Standortgebundenheit von nicht freistehenden Anlagen ausserhalb der Bauzone, die mithin an bestehenden Gebäuden oder anderen Infrastrukturen angebaut resp. mit ihnen verbunden sind, grundsätzlich nach der allgemeinen Regelung von Art. 24 lit. a RPG, soweit sie nicht nach Art. 18a RPG von der Bewilligungspflicht befreit sind. Die revidierte RPV konkretisiert nun jedoch die Anforderungen an die Standortgebundenheit solcher Anlagen. Nach Art. 32c Abs. 1 RPV können «[n]icht freistehende Solaranlagen, die ausserhalb der Bauzonen liegen und ans Stromnetz angeschlossen sind, [...] insbesondere dann als standortgebunden bewilligt werden, wenn sie optisch eine Einheit mit Bauten oder Anlagen bilden, die rechtmässig sind und voraussichtlich längerfristig bestehen.»

41 Die Bestimmung von Art. 32c Abs. 1 RPV ist nicht wirklich neu, sondern wurde lediglich innerhalb der RPV verschoben.⁷⁷ Diese Vorgängerbestimmung bezeichnete neben Anlagen, die mit bestehenden Anlagen eine optische Einheit bilden, auch schwimmende Solaranlagen auf Stauseen und anderen künstlichen Gewässerflächen (Art. 32c Abs. 1 lit. b aRPV) sowie Anlagen, die in wenig empfindlichen Gebieten Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken oder entsprechenden Versuchs- und Forschungszwecken dienen (Art. 32c Abs. 1 lit. c aRPV), als standortgebunden. Eine gesonderte Bestimmung zu schwimmenden Solaranlagen findet sich im revidierten Raumplanungsrecht nicht mehr, sodass sich die Standortgebundenheit solcher Anlagen nach Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG richtet. Als «freie Flächen ausserhalb der Bauzone» im Sinne dieser Bestimmung sollten unseres Erachtens nämlich auch Wasserflächen qualifiziert werden.⁷⁸ Im Fall von Stauseen liegt bereits eine erhebliche Belastung der Landschaft mit Bauten und Anlagen vor, was sie als Anwendungsfall der Bestimmung von Art. 24^{ter} Abs. 1 RPG prädestiniert. Die Bestimmung zu Solaranlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen wurde dagegen in das RPG integriert (Art. 24^{ter} Abs. 2 RPG).⁷⁹

77 Die Bestimmung entspricht dem früheren Art. 32c Abs. 1 lit. a aRPV, der seit dem 1. Juli 2022 in Kraft war (AS 2022 357).

78 Die Erläuterungen des ARE äussern sich nicht zur Streichung von Art. 32c Abs. 1 lit. b aRPV.

79 Siehe Rz. 4 ff. oben.

Art. 32c Abs. 1 RPV konkretisiert die Voraussetzung der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 lit. a RPG für nicht freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen. Als standortgebunden können demnach insbesondere Solaranlagen gelten, die eine optische Einheit mit bestehenden Bauten und Anlagen bilden. Es lässt sich zwar mit Recht fragen, ob es dem Ordnungsgeber unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zusteht, die Auslegung eines Gesetzesbegriffs vorwegzunehmen.⁸⁰ Für die Zulässigkeit und den kompetenzgemässen Erlass auf Verordnungsstufe spricht aber, dass Art. 32c RPV in Übereinstimmung mit Art. 24 lit. a RPG ausgelegt werden kann.⁸¹ Art. 32c RPV vermag das RPG infolge dessen höherer Normstufe nicht zu derogieren; diese Bestimmung muss folglich innerhalb der durch die möglichen Auslegungen von Art. 24 lit. a RPG gesetzten Grenzen bleiben.⁸²

Eine Solaranlage in Einheit mit einer Bestandesbaute ausserhalb der Bauzone muss damit gegenüber Standorten in der Bauzone vorteilhafter erscheinen und mithin relativ standortgebunden sein.⁸³ Dem entspricht, dass die Bestimmung von Art. 32c RPV nicht zwingend ausgestaltet ist («Kann-Bestimmung») und nach Art. 32c Abs. 3 RPV eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist. Es handelt sich bei dieser Bestimmung damit nicht um einen Anwendungsfall der fingierten Standortgebundenheit, sondern um eine blosser Konkretisierung der positiven Standortgebundenheit, welche eine Einzelfallbeurteilung erfordert. SCHIBLI spricht in diesem Zusammenhang von «potentieller» Standortgebundenheit.⁸⁴

An die optische Einheit mit bestehenden Bauten oder Anlagen sind keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Gemäss den Erläuterungen des ARE liegt diese vor, wenn die Bauten oder Anlagen mit der Solaranlage «verbunden sind oder zusammenhängen.»⁸⁵ Eine baulich-konstruktive Integration der Solaranlage in das Gebäude, wie z.B. als Indach-Anlage oder wenn die Solarpanels gleichzeitig Elemente und Funktionen der Gebäudehülle übernehmen, ist nicht zwingend erforderlich. Eine gewisse bauliche Verbindung respektive Verankerung wird aber naturgemäss stets vorliegen. Entscheidend ist indessen das Erscheinungsbild bzw. die Wahrnehmung. Die optische Einheit ist u.E. insbesondere dann zu bejahen, wenn Solarpanels direkt, d.h. ohne Aufständigung, auf Bauten oder Anlagen angebracht werden. Aber auch im Fall einer Aufständigung dürfte die optische Einheit so lange als gegeben erachtet werden, als die Solaranlagen

80 Siehe die Kritik bei STREIFF/TRAJKOVA/ABEGG (Fn. 42), Rz. 31 (zum bisherigen Art. 32c aRPV).

81 A.M. FÖHSE (Fn. 24), S. 583.

82 Vgl. FÖHSE (Fn. 24), S. 582.

83 Siehe dazu Rz. 32 ff. oben.

84 SCHIBLI (Fn. 29), Rz. 14.

85 ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 28.

nicht als Fremdkörper in Erscheinung treten. Als Beispiele werden in den Erläuterungen Staumauern oder Lärmschutzwände, aber auch Dächer, Balkonbrüstungen, Fassaden und Zäune ausserhalb der Bauzonen genannt, soweit diese nicht ohnehin nach Art. 18a RPG von der Bewilligungspflicht befreit sind.⁸⁶ Das grösste Potenzial für die Nutzung der Solarenergie dürften Infrastrukturanlagen entlang von Strassen bieten.

IV. Fazit und Ausblick

- 45 Im Kontext der Förderung erneuerbarer Energien greift der Gesetzgeber immer öfter zum Instrument der «fingierten» Standortgebundenheit. Nach diesem Konzept werden bestimmte Bauvorhaben unabhängig von den allgemeinen Voraussetzungen nach Art. 24 lit. a RPG «ex lege» (resp. auf Verordnungsstufe) als standortgebunden qualifiziert. Der am 1. Januar 2026 in Kraft getretene Art. 24^{ter} RPG legt neu generell-abstrakt die Kriterien fest, welche freistehende Solaranlagen von nicht nationalem

⁸⁶ ARE, Erläuterungen (Fn. 46), S. 28.

Interesse ausserhalb der Bauzonen erfüllen müssen, um als standortgebunden zu gelten. Die Standortgebundenheit ist namentlich bei Vorliegen einer räumlichen, optischen Vorbelastung durch bestehende Gebäude oder Infrastrukturen zu bejahen (Art. 24^{ter} Abs. 1 lit. a RPG). Soweit sie in der Praxis nicht zu restriktiv gehandhabt wird, ist diese Bestimmung grundsätzlich geeignet, die Hürden zur Bewilligung von Freiflächenanlagen ausserhalb der Bauzonen erheblich zu senken.

Zu bedauern ist jedoch, dass der Anwendungsbereich 46 der Agri-Photovoltaik aufgrund des Erfordernisses eines landwirtschaftlichen Zusatznutzens beschränkt bleiben dürfte. Ebenfalls wurde die Chance verpasst, die Bewilligungsvoraussetzungen für kleinere hochalpine Solaranlagen, die nicht von Art. 71a EnG («Solarexpress») erfasst werden, zu senken. Diese Anlagen können einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Deckung der Stromlücke im Winter leisten. Es erscheint aber u.E. denkbar, diese Anlagen nach den allgemeinen Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG einzelfallabhängig als standortgebunden zu qualifizieren.

Résumé

La construction d'installations solaires hors de la zone à bâtir nécessite généralement une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 de la Loi sur l'aménagement du territoire. Le principal obstacle à l'octroi d'une telle autorisation réside dans l'exigence d'une implantation imposée par la destination. Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2026, fixent désormais des critères généraux et abstraits qui, s'ils sont remplis, permettent de qualifier les installations solaires hors des zones à bâtir comme imposées par leur destination. Le présent article explique et analyse ces nouvelles dispositions au regard du régime juridique de l'aménagement du territoire hors de la zone à bâtir.