

BauG-Beschwerde (Photovoltaikanlage innerhalb Ortsbildschutzzone)

Die Baubewilligung einer Photovoltaikanlage auf einem Gebäudedach in einem Gebiet, welches im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) aufgenommen ist und innerhalb der Bauzone liegt, ist keine Bundesaufgabe (Art. 2 NHG), weshalb auch keine Pflicht zur Erstellung eines Gutachtens nach Art. 7 NHG besteht.

Für eine Photovoltaikanlage auf einem Gebäude, welches in einem ISOS-Schutzgebiet mit Erhaltungsziel B zugeordnet ist und weder als Einzelobjekt im ISOS noch im kantonalen Richtplan als geschütztes Objekt aufgeführt ist, kommt Art. 18a Abs. 4 RPG zur Anwendung.

Die leichte Änderung der Dachwirkung durch eine Photovoltaikanlage auf einem Gebäude wird durch das nach Bundesrecht höher zu gewichtende öffentliche Interesse an der Förderung von erneuerbarer Energie ausgeglichen (Art. 18a Abs. 4 RPG).

Erwägungen:

I.

1. A. stellte am 11. Januar 2021 bei der Baukommission Inneres Land AI das Baugesuch für eine Photovoltaikanlage auf dem Dach seines Gebäudes Nr. x, Bezirk Appenzell.
2. Die Fachkommission Heimatschutz reichte der Baukommission Inneres Land AI am 18. Januar 2021 eine Baubegutachtung ein. Das betreffende Gebäude stehe in der Ortsbildschutzzone Integral, welche überlagert sei von der Ortsbildschutzzone Quartier. Aus Sicht der Fachkommission komme an dieser Stelle eine Photovoltaikanlage nicht in Frage, schon gar nicht auf Dach. Aus ihrer Sicht sei das Gesuch abzulehnen. Sie biete dem Gesuchsteller die Gelegenheit, für eine Besprechung vorbeizukommen. Vorbehalten bleibe die Bewilligung durch die Baubewilligungsbehörde.
3. Die Baukommission Inneres Land AI erteilte A. am 30. März 2021 die Baubewilligung für die Aufdach-Photovoltaikanlage.
4. Den Rekurs gegen die Baubewilligung, welcher die Fachkommission Heimatschutz am 12. April 2021 der Standeskommission Appenzell I.Rh. einreichte, wies diese mit Entscheidung vom 14. September 2021 ab.

Ihren Entscheid begründete sie im Wesentlichen dahingehend, als dass die Baukommission Inneres Land AI in ihrer Verfügung zwar keine Ausführungen über die Gründe gemacht habe, weshalb sie für die Photovoltaikanlage eine Bewilligung erteilt habe. Soweit eine Baubewilligung erteilt werde, sei nach der Praxis aber auch nicht zu begründen, ob die Bauvorschriften eingehalten würden. Eine solche Begründungspflicht würde den Rahmen einer Baubewilligung sprengen. Es müsste für jede erdenkliche Bauvorschrift, die bei einem Bauvorhaben eine Rolle spielen könnte, begründet werden, dass sie eingehalten sei, beispielsweise müsste jeder Gebäude- und Grenzabstand, jede Höhe, die Geschossigkeit, Nutzungsziffern, die Zonenzugehörigkeit usw. diskutiert werden. Die Vorinstanz habe sich darauf beschränken dürfen, das Gesuch auf die Einhaltung von Art. 32a Abs. 1 RPV zu prüfen und diese Einhaltung in Form einer Auflage mit der Bewilligung zu verbinden. Es würden damit jegliche Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Bewilligung fehlen.

5. Am 28. Oktober 2021 reichte die Fachkommission Heimatschutz (folgend: Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid der Stadeskommission Appenzell I.Rh. vom 14. September 2021 Beschwerde ein und stellte das Rechtsbegehren, der Rekursentscheid vom 14. September 2021 und die damit erteilte Baubewilligung zur Erstellung einer Photovoltaikanlage (PV-Anlage) sei aufzuheben.

(...)

III.

1.

- 1.1. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die mit dem Baugesuch eingereichten Pläne seien unvollständig und hätten zur Ergänzung zurückgewiesen werden müssen. Aus den im Baugesuch beigelegten Plänen liessen sich die Auswirkung der geplanten Photovoltaikanlage auf das geschützte Ortsbild und insbesondere in Bezug auf das betroffene Objekt und seiner Umgebung nicht ablesen.
- 1.2. Die Beschwerdeführerin brachte erstmals im Verlauf des Beschwerdeverfahrens vor, es würden konkrete planerische Darstellungen fehlen. Sie verkennt dabei, dass sie bereits nach Kenntnisnahme des Baugesuchs hätte beurteilen und entscheiden müssen, ob weitere Sachverhaltsabklärungen erforderlich gewesen wären. Dies machte sie aber weder in der Baubegutachtung noch im Rekursverfahren geltend. Diese neuen Tatsachen erfolgten nach Art. 15 Abs. 2 VerwGG, wonach diese nur soweit vorgebracht werden können, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt, verspätet.

2.

- 2.1. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Baubewilligung für die Erstellung der Photovoltaikanlage in der Bauzone stütze sich unmittelbar auf Bundesrecht (Art. 18a RPG) ab, unabhängig davon, ob es innerhalb oder ausserhalb der Bauzone liege. Sie weise einen Bezug zum Heimatschutz resp. zur Denkmalpflege auf, weshalb die Erfüllung einer Bundesaufgabe vorliege. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe bestehe die obligatorische Pflicht, bei erheblicher Beeinträchtigung eines ISOS-Objekts oder wenn sich grundsätzliche Fragen stellten, ein Gutachten einer Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG zuhanden der Entscheidbehörde einzuholen. Im vorliegenden Fall würde die Realisierung der geplanten Photovoltaikanlage zu einer erheblichen Beeinträchtigung des geschützten Ortsbildes von nationaler Bedeutung führen, weshalb die Einholung eines obligatorischen Gutachtens nach Art. 7 Abs. 2 NHG beantragt werde. Wenn das Verwaltungsgericht keine Erfüllung einer Bundesaufgabe erkennen würde, sei ein Gutachten einer Kommission nach Art. 8 NHG einzuholen.
- 2.2. Die Vorinstanz erwidert, es sei kein Grund ersichtlich, weshalb Verfügungen über Solaranlagen auf Kulturdenkmälern, die innerhalb der Bauzone liegen würden, als Erfüllung einer Bundesaufgabe gelten sollten. Deshalb stelle sich auch die Frage nicht, ob ein Gutachten einzuholen sei. Im Übrigen sei das Baugesuch für die Solaranlage der Beschwerdeführerin als kantonaler Fachstelle im Baubewilligungsverfahren vorgelegt worden. Sie hätte bereits damals zu beurteilen und zu entscheiden gehabt, ob ein Gutachten erforderlich sei. Sie habe aber kein Gutachten verlangt. Auch im Rekursverfahren habe sie kein Gutachten gefordert und habe auch selber keines erstellen lassen. Sie habe es als Behörde, die beurteilen müsste, ob ein Gutachten erforderlich sei, bis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterlassen, ein Gutachten zu veranlassen.

- 2.3. Unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies Abs. 2 BV ist insbesondere die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen zu verstehen (Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG).

Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Bundesaufgabe auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat. Voraussetzung ist jedoch, dass die Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich 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. Im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts sind grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 75 Abs. 1 BV). Eine Bundesaufgabe ist indessen auch in diesem Bereich gegeben, soweit es um Bewilligungen, Teilbewilligungen, Ausnahmen oder entscheidungsrelevante Gesichtspunkte geht, deren Voraussetzungen das Bundesrecht konkret regelt und die den notwendigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz haben. Dazu gehören zum Beispiel Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb des Baugebiets, Bewilligungen für Zivilschutzbauten und Mobilfunkantennen sowie Baubewilligungen für Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.2). Hingegen liegt grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor, wo sich das RPG auf Rahmenbestimmungen wie zum Beispiel der Nutzungsplanung oder der Bewilligung von Bauten innerhalb der Bauzone beschränkt (vgl. BGE 139 II 271 E. 10.1). Das Bundesgericht hat ebenfalls festgehalten, dass die Aufnahme einer Baute in das ISOS nicht bedeutet, dass ihr Schutz oder der Schutz der zugehörigen inventarisierten Baugruppe damit zur Bundesaufgabe wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_332/2019 vom 18. Dezember 2020 E. 3.3). Das Bundesgericht ist bisher nur bei einer Verfügung über eine Solaranlage ausserhalb der Bauzone von der Erfüllung einer Bundesaufgabe ausgegangen (vgl. Urteil 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.4).

Das Gebäude des Beschwerdegegners, auf welchem die Photovoltaikanlage angebracht werden soll, liegt zwar im Gebiet «Oberes Ried», welches im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) aufgenommen ist, und in den überlagernden Ortsbildschutzzonen Integral (OS-I) und Quartier (OS-Q), damit aber auch innerhalb der Bauzone. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird folglich mit der Baubewilligung der Photovoltaikanlage keine Bundesaufgabe wahrgenommen.

- 2.4. Mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe besteht auch keine Pflicht, zwingend ein Gutachten nach Art. 7 NHG bei der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (Art. 25 Abs. 1 NHG) einzuholen. Eine von der Beschwerdeführerin beantragte fakultative Begutachtung nach Art. 8 NHG kommt mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe ebenfalls nicht in Betracht (vgl. LEIMBACHER, Kommentar NHG, 2. Auflage, 2019, Art. 8 N 2). Die Beschwerdeführerin hat zudem weder in der Baubegutachtung noch im Rekursverfahren Antrag um ein besonderes Gutachten nach Art. 17a NHG gestellt. Ein erst im Beschwerdeverfahren gestellter Antrag wäre nach Art. 15 Abs. 2 VerwGG, wonach neue Beweismittel nur soweit vorgebracht werden könnten, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gegeben hätte, ohnehin verspätet erfolgt.

3.

- 3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baukommission Inneres Land AI habe gegen das Gebot des rechtlichen Gehörs und das Gebot, ihre Prüfungsbefugnis im geforderten Mass wahrzunehmen, verstossen. So werde in der Baubewilligung vom 30. März 2021 die Begutachtung der Fachkommission Heimatschutz vom 18. Januar 2021 in den Erwägungen wohl als Grundlage erwähnt, jedoch mit keinem Wort in den Erwägungen gewürdigt. Auch fehle es an der Nennung von rechtlich relevanten Gestaltungsnormen sowie an Ausführungen zum ISOS. Es werde weder von der Baukommission Inneres Land AI noch von der Vorinstanz geprüft, ob die geplante Photovoltaikanlage den relevanten Gestaltungsvorschriften, somit den qualitativen Einfügevorschriften der Schutzzonen, entspreche. Auch rüge die Vorinstanz nicht, dass die Baukommission diese Einfügevorschriften nicht geprüft hätte.
- 3.2. Die Vorinstanz erwidert, im Rekursverfahren gelte grundsätzlich das Rügeprinzip. Es verlange, dass die rechtssuchende Partei die Rechtsverletzungen, an welchen eine angefochtene Verfügung angeblich leide, konkret vorzubringen habe. Die Rechtsmittelinstanzen würden in der Regel nur die geltend gemachten sowie die offensichtlichen Rechtsmängel prüfen. Sie habe sich im Rekursentscheid mit allen Kritiken auseinandergesetzt, welche die Beschwerdeführerin im Rekurs vorgetragen hätte. Nicht gerügt hätte die Beschwerdeführerin, dass und weshalb die strittige Solaranlage die Einordnungsvorschriften der Ortsbildschutzzonen verletzen sollte, weshalb sie daher die Einordnungsvorschriften nicht zu untersuchen gebraucht habe.
- 3.3. Die Verfügung soll unter anderem die Begründung, auf die sie sich stützt, enthalten (Art. 3 Abs. 1 lit. b VerwVG).

Die Begründungspflicht dient der Gewährung des rechtlichen Gehörs. Sie verlangt, dass die wichtigsten Überlegungen der Behörde im Entscheid aufgezeigt werden. Die erforderliche Begründungsdichte ist namentlich abhängig von der Eingriffsschwere, dem Entscheidungsspielraum der Behörde sowie der Komplexität des Sachverhalts und den rechtlichen Fragen, die zur Beurteilung stehen. Aus der Begründung muss mittelbar oder unmittelbar ersichtlich sein, ob die Behörde ein Vorbringen überhaupt nicht in Betracht gezogen oder lediglich für nicht erheblich bzw. für unrichtig gehalten hat. Der Sinn der Begründungspflicht liegt in der Nachvollziehbarkeit des Entscheids. Die erforderliche Begründungsdichte orientiert sich daher grundsätzlich an der Möglichkeit, den Entscheid sachgerecht anfechten zu können, sowie an der Möglichkeit der überprüfenden Behörde, die Überlegungen der Vorinstanz nachzuvollziehen (vgl. RIZVI/RISI, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen, Praxiskommentar, 2020, Art. 15-17 N 19 f.; PLÜSS, in: GRIFFEL [HRSG.], a.a.O., § 10 N 15, 25).

Die fehlende oder fehlerhafte Begründung einer begründungspflichtigen Anordnung stellt einen Eröffnungsmangel und somit eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Ungenügend begründete Entscheide sind nicht nichtig, aber anfechtbar. Auf Erhebung eines Rechtsmittels hin sind sie grundsätzlich aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Mangel der ungenügenden Begründung einer Anordnung kann unter Umständen durch spätere Nachreichung einer genügenden Begründung geheilt werden (vgl. PLÜSS, a.a.O., § 10 N 35 f.). Grundsätzlich lässt das Bundesgericht die Heilung allerdings nur zu, wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht besonders schwer wiegt; die Heilung des Mangels soll die Ausnahme bleiben (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2020, Rz. 1175). Von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung ist jedoch auch bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde,

die mit dem der Anhörung gleichgestellten Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_373/2019 vom 6. März 2020 E. 3.1.).

- 3.4. Die Baukommission Inneres Land AI hat wohl in der Baubewilligung vom 30. März 2021 angeführt, dass sie das Baugesuch geprüft, das gesetzlich vorgeschriebene Auflageverfahren durchgeführt und für die Bewilligung des Bauvorhabens unter anderem die tatsächlichen Verhältnisse, die gesetzlichen Bestimmungen, die Baubegutachtung der Beschwerdeführerin vom 18. Januar 2021 und die Baubeschreibung/Gesuchsunterlagen mit Genehmigungsvermerk in die Erwägung miteinbezogen habe. Auch erwähnte sie, dass die Auflagen zwingend einzuhalten seien. Während des Baubewilligungsverfahrens hat sie sich zudem mit der Ästhetik der Photovoltaikanlage befasst, zumal sie für diese Module eine schwarze statt einer weissen Hintergrundfolie verlangt hat. Sie hat sich aber in der Baubewilligungsverfügung mit der Baubegutachtung der Beschwerdeführerin nicht auseinandergesetzt, sondern hat sich über diese hinweggesetzt, ohne die dagegensprechenden Gründe aufzuzeigen. Auch unterliess sie zu erwähnen, dass die Photovoltaikanlage in der Ortsbildschutzzone geplant sei, weshalb sie wohl auch die relevanten Gesetzesbestimmungen bezüglich Ortsbildschutz nicht anführte. Schliesslich hat sie sich nicht mit den kantonalen Ästhetikvorschriften auseinandergesetzt, sondern verzichtete gar auf die Abwägung der Interessen der Förderung erneuerbarer Energie und der ästhetischen Anliegen. Entgegen der Behauptung der Standeskommission genügt es bei einer Photovoltaikanlage auf einem Gebäude innerhalb eines ISOS-Schutzgebietes und regionaler Ortsbildschutzzonen nicht, lediglich die Einhaltung von Art. 32a Abs. 1 RPV zu prüfen und diese Einhaltung in Form einer Auflage mit der Bewilligung zu verbinden. So stellt das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eine Wertungshilfe für die raumplanerische Interessenabwägung dar, ist aber keine Interessenabwägung an sich. Vielmehr hat sich die Baubewilligungsbehörde bei der Prüfung eines Baugesuchs mit dem Bundesinventar auseinanderzusetzen (vgl. Raum & Umwelt, 1/2020, Interessenabwägung, S. 10). Die Baukommission Inneres Land AI hätte folglich die Interessenabwägung – somit die Berücksichtigung des Bundesinventars, der kantonalen Ästhetikvorschriften von Art. 65 BauG sowie der Ortsbildschutzzonen Integral und Quartier - nach Art. 18a Abs. 4 RPG vornehmen müssen, welche insbesondere den Unterschied zum Meldeverfahren nach Art. 18a Abs. 1 RPG darstellt.

Die Baukommission Inneres Land AI ist folglich ihrer Pflicht zur Begründung der Baubewilligungsverfügung nicht nachgekommen, womit sie das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hat. Sie hat die fehlende Verfügungsbegründung auch nicht im Rekursverfahren nachgeholt, sondern gab in ihrer Vernehmlassung zum Rekurs vom 20. April 2021 unzutreffend an, es hätte keiner Baubewilligung bedurft.

- 3.5. Der Baukommission Inneres Land AI unterliefen demnach wesentliche Verfahrensfehler, welche im Grundsatz die Aufhebung des Baubewilligungsentscheids und die Rückweisung zur neuen Entscheidung unter Wahrung des rechtlichen Gehörs zur Folge hätte. Da aber, wie in folgende Erwägung 4 ausgeführt, die Anlage materiell zu recht bewilligt worden ist, kann vorliegend auf eine Rückweisung an die Baukommission Inneres Land AI verzichtet werden, zumal diese zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren führen würde. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin weder in ihrer Baubegutachtung noch im Rekursverfahren konkret vorbrachte, weshalb die Anlage aus Gründen des Ortsbildschutzes nicht bewilligt werden dürfte. Zudem steht ihr als beratende Fachkommission der Bewilligungsbehörde keine eigentliche Parteistellung zu, womit der Anspruch des rechtlichen Gehörs, welcher im Baubewilligungsverfahren in erster Linie den Bauwilligen bzw. den Einsprechenden gewährt werden muss, nicht hoch zu gewichten ist.

4.

- 4.1. Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, im vorliegenden Fall komme nicht Art. 18a Abs. 1 RPG, sondern Art. 18a Abs. 3 RPG zum Tragen, da eine Baubewilligung vorausgesetzt sei. Die kantonalen und kommunalen Gestaltungsvorschriften seien im Lichte von Art. 18a Abs. 3 RPG auszulegen. Die geplante Photovoltaikanlage habe sich so einzufügen, dass sie das Ortsbild nicht wesentlich beeinträchtige.

Das Gebäude sei ein schlichtes Wohnhaus mit hohem, befenstertem Sockel, einem Voll- und einem Dachgeschoss und werde von einem Satteldach mit ganz leichtem Anzug im Traufbereich gedeckt. Nördlich werde das Haupthaus von einem im Quergiebel verbundenem Längsbau und südlich von einem kleineren Anbau unter geradem Schleppepdach erweitert. Auf dem Grundstück befinde sich zudem eine Kleinbaute mit Satteldach. Das Haus dürfte einen Kern aus dem späten 19. Jahrhundert haben und sei mit einiger Wahrscheinlichkeit im auslaufenden 20. Jahrhundert saniert worden. Alle Dächer der Teilbauten seien mit den gleichen dunklen Pfannenziegeln eingedeckt. Das Haus sei hübsch und gepflegt, aber nicht herausragend. Entsprechend stehe das Gebäude nicht unter Einzelschutz, habe aber dennoch durch seine Lage an einer Strassen-Gabelung eine prominente Stellung. Aufgrund seiner ortsbaulichen Bedeutung sei das Gebäude verdientermassen noch Teil der hier auslaufenden Ortsbildschutzzzone OS-I und werde von der Ortsbildschutzzzone OS-Q überlagert. Im ISOS werde das Gebiet des oberen Rieds (ISOS 6) mit Erhaltungsziel «B» versehen und sei von nationaler Bedeutung. Die Einfügung einer Photovoltaikanlage in dieses sensible Gebiet bedürfe somit hohen Anforderungen. Wie die Panels auf die leichte Krümmung im Hauptdach Bezug nehmen würden, werde aus den eingereichten Unterlagen nicht ersichtlich. Massiv störend seien auch die in den Planunterlagen weiss eingezeichneten Umrandungen der einzelnen Panels. Wenn auf allen Dächern vergleichbare Anlagen gebaut würden, stelle sich die Frage, wie sich dies auf die Summe der Dachflächen eines ganzen Ortsbildes auswirke. Die geplante Photovoltaikanlage hätte auf das Pultdach des südlichen Anbaus reduziert werden sollen. Solange keine klar definierte Richtlinie für den Umgang mit Photovoltaikanlagen innerhalb der Ortsbildschutzzzone bestehe, müssten die Anforderungen für die gesamte Ortsbildschutzzzone gleich streng gelten. Politik und Behörden hätten sich trotz mehrfacher Aufforderung durch die Fachkommission Heimatschutz nicht gewillt gezeigt, Lenkinstrumente für den sorgfältigen Umgang mit Photovoltaikanlagen zu finden. Die Erscheinung des geschützten Ortsbildes sei ohne solche Instrumente in Gefahr. Die präjudizielle Wirkung der Bewilligung der im Streit stehenden Photovoltaikanlage sei sehr gross, weil damit zu rechnen sei, dass aufgrund des Anspruchs auf rechtsgleiche Behandlung auch in anderen Teilen des geschützten Ortsbildes von nationaler Bedeutung Photovoltaikanlagen in diesem Ausmass errichtet würden resp. bewilligt werden müssten. Damit würde sich das Bild des Dorfes Appenzell drastisch verändern. Dies würde zu einer Zerstörung des geschützten Ortsbildes führen. Es sei sachlich zwingend, die sich hier stellende Problematik ganzheitlich zu betrachten und nicht nur in Bezug auf ein einzelnes Objekt. Dies sei denn auch ein zentrales Anliegen des Rekurses, nebst der Anforderung an rechtlich korrekte Baubewilligungsverfahren, wie dies vom Bundesrecht gefordert werde (Art. 22 RPG).

- 4.2. In Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden (Art. 18a Abs. 1 RPG). Das kantonale Recht kann in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG). Solaranlagen auf Dächern von Gebäuden in Ortsbildschutzzonen sind stets bewilligungspflichtig (Art. 1 Abs. 3 lit. b des Ständekommissionsbeschlusses über die Baubewilligungspflicht von Solaranlagen vom 1. Juli 2014, GS 700.015 [folgend: StKB Solar]).

Art. 18 Abs. 1 RPG hat in kantonalen oder kommunalen Schutzzonen keine Geltung. In solchen Gebieten sind Solaranlagen bewilligungspflichtig (vgl. JÄGER, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 18a N 15). Die Baubewilligungspflicht einer Solaranlage bei Gebäuden in Ortsbildschutzzonen ist überdies in Art. 1 Abs. 3 lit. b StKB Solar kantonal geregelt.

Da das Gebäude des Beschwerdegegners, auf welchem die Photovoltaikanlage geplant ist, sowohl im ISOS-Schutzgebiet Nr. 6 «Oberes Ried» als auch in den die Bauzone überlagernden Ortsbildschutzzonen Integral (OS-I) und Quartier (OS-Q) liegt, ist die Photovoltaikanlage entgegen der Auffassung der Baukommission Appenzell I.Rh. baubewilligungspflichtig.

- 4.3. Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonalen oder nationaler Bedeutung dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG).

Als Kulturdenkmäler von kantonalen oder nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG gelten Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A oder Objekte, die im Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonalen Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden (Art. 32b lit. b und lit. f RPV).

- 4.4. Das Dorf Appenzell ist als Objekt Nr. 378 in Anhang 1 zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 (VISOS) aufgeführt. Nach den Einträgen im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS; Ortsbilder von nationaler Bedeutung Kanton Appenzell A.Rh. und I.Rh., Bundesamt für Kultur, 2007, S. 232 f.) liegt das Gebäude, auf welchem die Photovoltaikanlage geplant ist, im ISOS-Schutzgebiet Nr. 6 «Oberes Ried», welches dem Erhaltungsziel B zugeordnet ist und folglich nicht als Kulturdenkmal von kantonalen oder nationaler Bedeutung gilt. Auch als Einzelobjekt ist es weder im ISOS noch im kantonalen Richtplan als geschütztes Objekt im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG aufgeführt. Entsprechend ist nicht Art. 18a Abs. 3 RPG, sondern Art. 18a Abs. 4 RPG anwendbar. Mit dieser Regelung räumte der Bundesgesetzgeber dem Interesse an der Nutzung der Sonnenenergie grundsätzlich den Vorrang gegenüber ästhetischen Anliegen, mithin der Anwendung z.B. von ästhetischen Generalklauseln, Beeinträchtigungsverböten oder Gestaltungsgeböten der kantonalen oder kommunalen Baugesetzgebung ein (vgl. Jäger, a.a.O., Art. 18a N 59 f.). Es bleibt im ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu beurteilen, ob die Solaranlage eine gute Gesamtwirkung erreicht. Im Zweifelsfall ist zugunsten der Solaranlage zu entscheiden (vgl. WIDMER, Solaranlagen auf Denkmalschutzobjekten, AJP 9/2019, S. 876).

- 4.5. Das Gebäude des Beschwerdegegners liegt gemäss dem Zonenplan Schutz der Feuerschaugemeinde Appenzell in der die Bauzone überlagernden Ortsbildschutzzone Integral (OS-I), worin alle Bauten mit besonderer Sorgfalt zu gestalten und sehr gut ins Orts- und Strassenbild einzupassen sind. Als Beurteilungskriterien gelten unter anderem die Dachform und die Material- und Farbwahl (vgl. Art. 7 Abs. 1 BauR). Zudem liegt es in der Ortsbildschutzzone Quartier (OS-Q), worin der spezielle Charakter des bestehenden Quartiers zu erhalten ist. So müssen Bauten und Anlagen dem Charakter der das Quartier bestimmenden Bauweise entsprechen und sich unter anderem in Bezug auf Dachform, Detailgestaltung, Material- und Farbwahl sehr gut in die bestehenden Bauten einfügen (vgl. Art. 9 Abs. 1 BauR). Bauten und Anlagen haben nach kantonalem Baugesetz im Landschafts-, Orts- und Strassenbild und für sich eine gute Gesamtwirkung zu erzielen (Art. 65 Abs. 1 BauG). Für die Beurteilung der Gesamtwirkung sind insbesondere die

Gestaltung, Materialisierung und Farbgebung der Fassaden und des Dachs von Bedeutung (Art. 64 Abs. 2 lit. f BauG). Schliesslich ist die Photovoltaikanlage auf einer Baute im ISOS-Schutzgebiet Nr. 6 geplant, welches im ISOS auf Seite 235 wie folgt beschrieben wird: «1 1/2- bis 2 1/2-gesch. Giebelbauten, z. T. vertäfelt, mit Hecken getrennte Gärten und Vorplätze, bäuerliche Kleinbauten des 18. Jh., Wohnbauten der 2. H. 19. Jh.». Auf Seite 247 des ISOS finden sich zum Riedquartier folgende Angaben: «Das Ried hat den Charakter eines lockeren, stark durchgrüntes Wohnquartiers; zwischen den Hauptbauten befinden sich Schuppen, Nutzgärten und Obstbäume. Die Häuser richten sich auf die engen, z.T. geschwungenen Erschliessungsstrassen aus, während sich die Zwischenbereiche eher nach Süden orientieren. Das sogenannte Riedhaus übernahm in kleinem Massstab die Charakteristika des traditionellen Appenzeller Bauernhauses; der vertäfelten Holzgiebelbauten des 16. bis 18. Jahrhunderts und der Bauten aus der Zeit um 1800. Versetzt zwischen den Riedhäusern liegen allerorten verschindelte Arbeiterhäuser aus den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Die jüngeren Bauten stehen in der Regel auf massiven Sockelgeschossen mit ursprünglich gewerblicher Nutzung. Durch die lockere Stellung der Gebäude bestehen auch hier Ausblicke in die angrenzenden Quartiere und Freiflächen. Umso problematischer ist daher die zunehmende Verbauung der Wiese im Westen. Die Jakob-Signer-Strasse führt nach dem Bahnübergang als Haupterschliessungsachse in ein Gebiet mit ähnlicher, jedoch noch etwas weniger dichter Bebauung (6). Dieser höher gelegene Teil des Rieds wirkt dennoch — wegen seiner allseitigen Abgrenzung — als geschlossenes Quartier: Im Süden wird es durch die Bahnlinie von der übrigen Ortsbebauung abgetrennt, im Osten durch eine dichte Gebäudereihe, im Westen schliessen es Wiesen und eine Geländemulde ab.». Das Obere Ried ist mit Erhaltungsziel B gewichtet, in welchem die Anordnung und die Gestalt der Bauten und Freiräume zu bewahren und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale integral zu erhalten sind.

- 4.6. Der Beschwerdeführerin gelingt es nicht aufzuzeigen, weshalb die Bewilligung zur Errichtung der Photovoltaikanlage nicht hätte erteilt werden dürfen. Sie gibt sogar selbst an, die Auflagen scheinen erfüllt zu sein. Der Beschwerdegegner hat bei der Gestaltung der Photovoltaikanlage Augenmass gehalten, indem er für das mit dunklen Ziegeln gedeckte Dach die PV-Module Axiblackpremium XL HC ausgewählt hat, welche aus reflexarmem Glas und - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin, die einzelnen Paneele seien weiss umrandet - einem schwarzen Aluminiumrahmen bestehen. Durch den Aufbau einer Photovoltaikanlage wird das Gebäude nicht in seiner Gestaltung oder in seiner Dachform geändert. Die Photovoltaikanlage stellt somit keinen auffälligen Fremdkörper dar. Durch die Anbringung der Photovoltaikanlage bleiben sowohl der Charakter des Riedquartiers als auch das Gebäude in Bestand und Wirkung uneingeschränkt und die leichte Änderung der Dachwirkung wird durch das nach Bundesrecht höher zu gewichtende öffentliche Interesse an der Förderung von erneuerbarer Energie ausgeglichen.
- 4.7. Eine von der Beschwerdeführerin gefürchtete Präjudizwirkung besteht mit der vorliegend erteilten Baubewilligung nicht. So wird jedes zukünftige Baugesuch für eine Photovoltaikanlage aufgrund der konkreten Standorteigenschaften und Schutzziele des entsprechenden Kulturdenkmals zu prüfen sein.
- 4.8. Zusammenfassend wird festgehalten, dass die bewilligte Photovoltaikanlage auf dem Gebäude des Beschwerdegegners die ästhetischen Anliegen, welche durch das ISOS und die Ortsbildschutzzonen OS-I und OS-Q definiert sind, die Interessen an der Nutzung der Sonnenenergie nicht zu überwiegen vermögen. Die Beschwerde ist deshalb vollumfänglich abzuweisen.

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 18-2021 vom 5. April 2022