

Baugesetz-Beschwerde (Sichtschutz mit Photovoltaik-Elementen)

Bei einer Photovoltaikanlage als Sichtschutz an einer Umfahrungsstrasse besteht ein überwiegendes Interesse an der Nutzung der Solarenergie gegenüber dem ästhetischen Anliegen (Art. 18a Abs. 4 RPG).

Erwägungen:

I.

1. Die Baukommission Inneres Land AI erteilte mit Verfügung vom 13. Juni 2017 A. und B. die Baubewilligung für die Erstellung einer Böschungssicherung (Bollensteinmauer) inklusive einem sich darauf befindlichen Sichtschutz aus Holz auf den Parzellen X. und Y., beide Wohnzone W2.
2. A. und B. reichten am 22. März 2018 eine Projektänderung ein, gemäss welcher der Sichtschutz aus Holz durch einen solchen aus schwarzen PV-Modulen - wie an der Fassade des Mehrfamilienhauses auf der Parzelle Nr. X. angebracht - ersetzt werden soll.
3. Die Baukommission Inneres Land AI verweigerte mit Verfügung vom 8. Juni 2018 die Bewilligung für den Ersatz des bewilligten Sichtschutzes aus Holz durch einen solchen aus PV-Modulen auf den Parzellen Nr. X. und Y.. Als Begründung führte sie an, dass die Sicht- und Lärmschutzwände bei den übrigen Grundstücken gegenüber der Umfahrungsstrasse in Appenzell aus Holz beständen. Eine Ausführung mit PV-Modulen würde zu einem unerwünschten Kontrast führen, eine solche Ausführung stünde im krassen Gegensatz zu den herkömmlichen aus Holz bestehenden Sichtschutzwänden im betreffenden Quartier- und Strassenbild. Die Projektänderung würde als verunstaltend in Erscheinung treten. Ein durchschnittlicher Betrachter müsse in einem aus PV-Modulen bestehenden Sichtschutz ein atypisches Element und eine Verunstaltung des Strassen- und Ortsbilds erblicken, die mit Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 65 Abs. 1 BauG nicht vereinbar sei.
4. Gegen den Entscheid der Baukommission Inneres Land AI erhob A. am 13. Juni 2018 Rekurs bei der Standeskommission Appenzell I.Rh.. Die Holzwand von 1.4 m Höhe würde durch einen Sichtschutz mit PV-Modulen - gleiche wie an der Fassade an seinem Haus - von 1.1 m Höhe ersetzt. Die Anlage würde immerhin 15 kWh Strom, also Strom für drei Haushalte, erzeugen. Das vom Volk angenommene Gesetz zur Energiestrategie 2050 sei von den Behörden umzusetzen.
5. Die Standeskommission wies mit Entscheid vom 18. September 2018 den Rekurs von A. ab.

Diesen Entscheid begründete sie im Wesentlichen damit, es dürften hohe Anforderungen an die Materialwahl von Sichtschutzwänden gestellt werden, da das neue Baugesetz

setz die Materialisierung als Beurteilungselement ausdrücklich nenne und das Gestaltungsgebot gelte. Massgebend sei die Wirkung auf das bestehende Orts- und Landschaftsbild.

Die Baukommission habe in ihrem Entscheid dargetan, weshalb mit dem Ersatz der bewilligten Holzsichtschutzwand durch eine Sichtschutzwand aus PV-Modulen die erforderliche Gesamtwirkung nicht erreicht werde.

Dass die Baukommission bei der Interessenabwägung das öffentliche Interesse an erneuerbaren Energien weniger hoch gewichtet habe als das öffentliche Interesse an der Einordnung der Anlage in das Orts- und Strassenbild, sei deshalb richtig.

6. Am 5. November 2018 reichte der Rechtsvertreter von A. (folgend: Beschwerdeführer) Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Standeskommission (folgend: Vorinstanz) ein und stellte das Rechtsbegehren, der Entscheid der Standeskommission vom 18. September 2018 sowie der Entscheid der Baukommission Inneres Land AI vom 8. Juni 2018 seien vollumfänglich aufzuheben und die Projektänderung vom 22. März 2018 sei zu bewilligen.

(...)

III.

1.

- 1.1. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, die verfügende Behörde als auch die Vorinstanz hätten bei der Interessenabwägung Art. 18a RPG völlig ausser Acht gelassen, welcher zum Ziel habe, Solaranlagen auf der Ebene des Raumplanungsrechts zu fördern. Das Bundesrecht gebe in Art. 18a RPG im Sinne des Förderzweckes auch Grundsätze vor, die schweizweit bei der Bewilligung von Solaranlagen von den Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen seien. Aufgrund des Wortlauts sowie dem Förderzweck von Art. 18a Abs. 4 RPG sei klar davon auszugehen, dass diese Interessenpriorisierung für sämtliche Solaranlagen und somit auch für die vorliegend beantragte Sichtschutzwand mit Solarpanels zu gelten habe. Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz hätten in ihrer Interessenabwägung Art. 18a Abs. 4 RPG nicht berücksichtigt und somit Bundesrecht verletzt. Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens nach Art. 18a Abs. 4 RPG sei im Rahmen einer Interessenabwägung das öffentliche Interesse an der Nutzung von Solarenergie klar höher zu gewichten als das öffentliche Interesse an der Einordnung der Baute in das bestehende Orts- und Strassenbild. Die ästhetischen Überlegungen der Vorinstanzen hätten vor diesem Hintergrund klar weniger Gewicht, weshalb die beantragte Projektänderung mit Photovoltaik-Elementen zu bewilligen sei.

Aufgrund baulicher Massnahmen sei der Beschwerdeführer grundsätzlich nicht mehr auf eine Lärm- und Sichtschutzwand in den Massen wie ursprünglich beantragt angewiesen. Was er benötige, sei eine SUVA-konforme Absturzsicherung in der Höhe von 1.10 Meter. Die beantragten Photovoltaik-Module würden eine Höhe von 1.00 Meter ausweisen und würden 0.10 Meter über dem Boden zu stehen kommen. Sie würden somit den Sichtschutz im Bereich der unteren Terrasse, die Absturzsicherung sowie die Nutzung von Solarenergie in einem ermöglichen. Überdies würden sie eine Einheit

mit dem Wohnhaus bilden und stünden im Gegensatz zu Holzwänden nicht im Kontrast dazu. Sie stellten somit eine optimale Lösung dar.

- 1.2. Die Vorinstanz erwidert im Wesentlichen, bei der Einordnung ins Orts- und Strassenbild dürfe nicht eine isolierte Betrachtung des Hauses des Rekurrenten und der Sichtschutzmauer davor erfolgen. Vielmehr sei das Orts- und Strassenbild am Standort des Bauvorhabens zu beurteilen. Das Strassenbild des Strassenstücks, auf welchem die Sichtschutzwand erstellt werden solle, zeichne sich durch einheitliche, in Holz gehaltene Schutzwände aus. Dieses homogene Strassenbild würde mit einer Sichtschutzwand aus schwarzen Photovoltaik-Modulen einzig beim fraglichen Haus ästhetisch durchbrochen und insgesamt deutlich beeinträchtigt.

Der Beschwerdeführer behaupte sinngemäss, die Baukommission und die Standeskommission hätten es unterlassen, sich mit Art. 18a Abs. 4 RPG auseinanderzusetzen und damit Bundesrecht verletzt. Die Kritik sei unbegründet. Die Baukommission und die Standeskommission hätten das Interesse an der Förderung von Solarenergie berücksichtigt.

- 1.3. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist nachfolgend nur die strittige Ausgestaltung des Sichtschutzes auf der Parzelle Nr. X. des Beschwerdeführers auf ihre Bewilligungsfähigkeit zu prüfen.

2.

- 2.1. 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: a. bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können; b. in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Art. 18a Abs. 2 RPG). Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie 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).

- 2.2. Die vorliegend zu beurteilende Photovoltaikanlage fällt als freistehende Solaranlage nicht unter Art. 18a Abs. 1 RPG, wonach für Solaranlagen auf Dächern lediglich eine Meldung erforderlich ist. Sie ist somit nach den Massstäben der ordentlichen Baubewilligung zu beurteilen. Eine solche wird unter anderem erteilt, wenn die Voraussetzungen des kantonalen Rechts, unter anderem auch die ästhetischen Anforderungen nach Art. 65 BauG, eingehalten sind (vgl. Art. 22 Abs. 3 RPG).

Bei der Beurteilung, ob die Installation einer Solaranlage zugelassen werden kann, sind die in Art. 18a RPG zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Bestrebungen zu beachten, solche Anlagen auch auf der Ebene des Raumplanungsrechts zu fördern. Mithin ist bei der Installation einer Solaranlage nur mit Zurückhaltung davon auszugehen, die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung werde erheblich beeinträchtigt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015 E. 3.3; BGE 1C_311/2012 vom 28. August 2013 E. 5.3). Für die Interessenabwägung ist

Art. 18a Abs. 4 RPG zu beachten. Danach gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden und neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Im Zweifelsfall ist zugunsten der Solaranlage zu entscheiden (vgl. Hettich/Peng, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis, in: AJP 10/2015, S. 1432; Jäger, Solaranlagen, Eine Einordnung des neuen Artikels 18a RPG, in: Raum und Umwelt, November 6/2014, S. 17).

Nach Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG könnte das kantonale Recht für andere Anlagen - also für Solaranlagen, welche nicht auf Dächern vorgesehen sind - gar bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen ebenfalls lediglich eine Meldung nach Art. 18a Abs. 1 RPG, jedoch keine Baubewilligung, erforderlich wäre (vgl. Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG). Mit dieser Regelung hat der Bundesgesetzgeber signalisiert, dass das Interesse an Solarenergienutzung mittels freistehender Solaranlagen in ästhetisch wenig empfindlichen Bauzonen den ästhetischen Anliegen jedenfalls auch dann vorgeht, wenn eine solche Anlage einer Baubewilligung bedarf (vgl. Art. 18a Abs. 4 RPG).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Bewilligungsbehörde den Art. 18a RPG zugrundeliegenden Förderungszweck entsprechend berücksichtigt hat.

3.

3.1. Nach Art. 65 BauG haben Bauten und Anlagen im Landschafts-, Orts- und Strassenbild und für sich eine gute Gesamtwirkung zu erzielen. Dies gilt verstärkt ausserhalb der Bauzone, an Siedlungsrändern, bei Ortseingängen und in Ortskernen (Art. 65 Abs. 1 BauG). Für die Beurteilung der Gesamtwirkung sind insbesondere von Bedeutung: e) das Wechselspiel von Haupt- und Nebenbauten; f) die Gestaltung, Materialisierung und Farbgebung der Fassaden und des Dachs (Art. 65 Abs. 2 BauG).

3.2. Die Nichterteilung der Baubewilligung wurde dahingehend begründet, als dass die Sichtschutzwand mit PV-Modulen das homogene Strassenbild des entsprechenden Abschnitts der Umfahrungsstrasse deutlich beeinträchtigen und somit die gute Gesamtwirkung nach Art. 65 BauG nicht erreichen würde.

Inwiefern dem Standort der umstrittenen Solaranlage Ausnahmecharakter – d.h. dass der Ästhetik höheres Gewicht beigemessen werden kann als der von Bundesrecht wegen zu fördernden Solarenergienutzung - zukommt, ist nicht erkennbar. Weder wird die Photovoltaikanlage in einer Schutzzone oder ausserhalb der Bauzone, an empfindlichen Siedlungsrändern, Ortseingängen oder Ortskernen errichtet, noch tangiert sie zu schützende Kultur- oder Naturdenkmäler. Die verfügende Behörde macht zu recht nicht geltend, dass das Strassenbild an der Umfahrungsstrasse von Appenzell, besonders schützenswert ist. So werden die sich am entscheidenden Strassenabschnitt befindenden Lärmschutzwände, auf welche die verfügende Behörde und die Vorinstanz betreffend Homogenität Bezug nehmen, im baukulturellen Leitbild Appenzell Innerrhoden 2018 dahingehend gewürdigt, als dass sie das Ortsbild nicht verbessern. Die Sichtschutzwände somit als Massstab für die Beurteilung einer guten Gesamtwirkung nach Art. 65 BauG heranzuziehen, kann jedenfalls nicht für die Begründung einer wesentlichen Beeinträchtigung des Ortsbildes ausreichen. Hinzu kommt die gerichtsnotorische Tatsache, dass sich auf der unmittelbaren Nachbarsliegenschaft derselben Seite der

Umfahrungsstrasse bereits eine freistehende Solaranlage ebenfalls auf einer Bruchsteinmauer befindet. Somit besteht bereits bezüglich des Standorts der ersuchten Solaranlage ein überwiegendes Interesse an der Nutzung der Solarenergie gegenüber dem ästhetischen Anliegen.

Zudem ist die Würdigung der verfügenden Behörde, die Solaranlage erfülle die Anforderungen an eine gute Gesamtwirkung nicht, nicht nachvollziehbar. So ist nach Art. 65 Abs. 2 lit. e BauG insbesondere das Wechselspiel von Haupt- und Nebenbauten für die Beurteilung der Gesamtwirkung von Bedeutung. Die verfügende Behörde hat sich mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung - mit Ausnahme der Sicht- und Lärmschutzwände am entsprechenden Strassenabschnitt - nicht differenziert auseinandergesetzt und nicht schlüssig dargelegt, weshalb die Ausführung der Sichtschutzwand mit PV-Modulen das Wechselspiel zum Haus, dessen Fassade bezüglich Farbgebung und Materialisierung den ersuchten Photovoltaik-Modulen sehr ähnlich sind, im Gegensatz zur Ausführung mit Holz wesentlich verschlechtert. Die Veränderung des Erscheinungsbildes der Sichtschutzwand, wenn diese statt Holz mit PV-Modulen errichtet wird, ist vielmehr von untergeordneter Bedeutung und stellt vor dem Hintergrund der raumplanungsrechtlichen Förderung von Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG die Wesensgleichheit nicht in Frage.

- 3.3. Es liegen somit keine Umstände vor, welche es rechtfertigen würden, vom bundesrechtlichen Grundsatz, dass die Solarenergienutzung ästhetischen Gründen vorgeht, abzuweichen.

Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen. Der Entscheid der Ständekommission vom 18. September 2018 sowie der Entscheid der Baukommission Inneres Land AI vom 8. Juni 2018 in Bezug auf die Projektänderung sind aufzuheben.

Die verfügende Behörde ist folglich anzuweisen, das Projektänderungsgesuch vom 22. März 2018 auf der Parzelle X. bezüglich Einordnung in das Orts- und Strassenbild zu bewilligen. Die Prüfung, ob die Baubewilligung auch baupolizeilich – zum Beispiel bezüglich Blendwirkung – erteilt werden kann, obliegt der Baubewilligungsbehörde.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 20-2018 vom 24. Juni 2019