



AR GVP 37/2025, Nr. 1588

Baubewilligungsverfahren. Photovoltaikanlagen an Schutzobjekten. Ermittlung des Schutzzumfangs.

Entscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft, 29.10.2025

Sachverhalt:

1. A. und B. sind die Eigentümer der Parzelle Nr. 4 in S. Diese Parzelle ist nach dem Zonenplan "Nutzung" der Gemeinde S. der Landwirtschaftszone L und nach dem kantonalen Schutzzonenplan Appenzell Ausserrhoden der Landschaftsschutzzone zugewiesen. Sie ist mit dem Wohnhaus Assek.-Nr. 5 und der Nebenbaute Assek.-Nr. 6 überbaut. Beim Gebäude Assek.-Nr. 5 handelt es sich um ein Kulturobjekt von regionaler Bedeutung nach dem kantonalen Schutzzonenplan Appenzell Ausserrhoden. Sowohl der Wohnhausteil als auch die Stallscheune dieses Gebäudes sind mehrfach umgebaut worden. Zu Lasten der Parzelle Nr. 4 besteht seit dem Jahr 1987 eine grundbuchlich gesicherte Veränderungsbeschränkung und Duldung des Zutritts zum Gebäude Assek.-Nr. 5 zu Gunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

2. Mit Baugesuch vom 28. Februar 2024 beantragten A. und B. die Baubewilligung für den Einbau einer Indach-Photovoltaikanlage in die südwestseitige Dachfläche des Wohnhausteils des Gebäudes Assek.-Nr. 5. Während der öffentlichen Auflage dieses Baugesuchs, welche vom 25. März 2024 bis 15. April 2024 dauerte, erhob der Schweizer Heimatschutz SHS, vertreten durch den Heimatschutz Appenzell Ausserrhoden (nachfolgend: Heimatschutz), Einsprache. Er beantragte, dass dem Bauvorhaben die Baubewilligung zu verweigern sei.

3. Mit Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung vom 24. Februar 2025 hiess die Abteilung Raumentwicklung die Einsprache des Heimatschutzes im Sinne der Erwägungen gut und verweigerte dem Bauvorhaben von A. und B. die Baubewilligung. Mit Baugesuchs- und Einspracheentscheid vom 14. März 2025 hiess die Baubewilligungskommission S. die Einsprache des Heimatschutzes gut und verweigerte dem Bauvorhaben von A. und B. ebenfalls die Baubewilligung. Der Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung vom 24. Februar 2025 wurde am 14. März 2025 zusammen mit dem Baugesuchs- und Einspracheentscheid der Baubewilligungskommission S. vom 14. März 2025 eröffnet.

4. Gegen diese Baugesuchs- und Einspracheentscheide erhoben A. und B. (im Folgenden: Rekurrenten) mit Eingabe vom 1. April 2025 (eingegangen am 3. April 2025) Rekurs beim Departement Bau und Volkswirtschaft mit den sinngemässen Anträgen, dass die angefochtenen Entscheide aufzuheben seien und ihrem Bauvorhaben die Baubewilligung zu erteilen sei.

Aus den Erwägungen:

5.a) Zudem verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde in der Entscheidungsbegründung kurz die Überlegungen nennen muss, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (Art. 18 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; bGS 143.1]). Die Behörde kann sich hierbei auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Nicht erforderlich ist, auf alle Argumente der Parteien gesondert einzugehen und alle Einwendungen einzeln zu entkräften (BGE 142 II 49 E. 9.2

S. 65; Urteil des Bundesgerichts 1C_652/2021 vom 2. Juni 2022 E. 2.2). Die Partei soll durch die Begründung die Gelegenheit erhalten, den Entscheid zu prüfen und sachgerecht anzufechten.

b) Strittig ist vorliegend, ob dem Bauvorhaben der Rekurrenten die Baubewilligung zu Recht verweigert worden ist. Nach dem vorab Gesagten müssen in der Entscheidungsbegründung kurz die wesentlichen Punkte dargelegt werden, welche zu dieser Beurteilung geführt haben. Aus dem Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung ist ersichtlich, dass in den Erwägungen in der Ziffer 8 Abs. 5 der Inhalt der Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 13. Februar 2025 wiedergegeben wird. In dieser vertrat die kantonale Denkmalpflege zusammengefasst die Ansicht, dass sowohl das Gebäude Assek.-Nr. 5 als auch das Nachbargebäude Assek.-Nr. 6 baukulturell und geschichtlich von grosser Bedeutung seien. Die geplante Photovoltaikanlage störe das Gebäude massgeblich, weshalb die Baubewilligung zu verweigern sei. Eigene Erwägungen der Abteilung Raumentwicklung folgen in der Ziffer 8 Abs. 8, wo zusammengefasst ausgeführt wird, dass gemäss den nachgereichten Detailschnitten das bestehende Dach im Bereich der Traufe, des Firsts und der Ortgangabschlüsse nicht verändert werde. Es sei vorgesehen, dass die Photovoltaikmodule erst mit einem Abstand von mindestens 50 cm von besagten Dachrändern als Indachkonstruktion die Ziegeleindeckung ersetzen sollen. Zudem sei vorgesehen, dass die Module ohne Rahmen in vollschwarzer Farbgebung ausgeführt werden sollen. Durch die flachen Module und die nur leicht verstärkte Unterkonstruktion solle die Oberfläche der Module fast auf gleicher Ebene wie die bestehende Ziegeleindeckung liegen. Die geplante Anlage behalte genügend Abstand zum Ortdetail, Traufdetail und Firstdetail, die Dachform und die bestehende Eindeckung blieben gut ablesbar. Die allgemeine technische Qualität der Ausführung könne demnach den erhöhten Anforderungen an ein Kulturobjekt grundsätzlich entsprechen. Im Bereich des geplanten Photovoltaikfeldes komme es allerdings auch zum Verlust der bestehenden Dacheindeckung. Lattung und Konterlattung des bestehenden Dachs würden ebenfalls durch grössere Querschnitte ersetzt. Ab dem Unterdach solle die bestehende Dachkonstruktion hingegen erhalten bleiben. Das südöstliche Stalldach sei mit der bestehenden Photovoltaikanlage mit 49 Modulen de facto vollflächig belegt. Das Gesamtfeld habe eine Grösse von rund 6 m x 11 m (66 m²). Dies sei sehr üppig und stelle bereits eine Grösse dar, welche das geschützte Baudenkmal in seiner ursprünglichen Erscheinung stark verändere. Die bereits bestehende Photovoltaikanlage auf dem Dach der Stallscheune erziele nach Angabe des Planers einen jährlichen Stromertrag von 1047 kWh Strom pro kW Peak. Somit werde mit dieser Anlage der Eigenbedarf zu einem Anteil abgedeckt, wie es dem üblichen Standard einer durchschnittlich dimensionierten Photovoltaikanlage auf einem Wohnhaus mit dieser Grösse entspreche. Das öffentliche Interesse am Schutz des Kulturobjekts überwiege das private Interesse an einer grösseren solaren Energiegewinnung.

c) Hinsichtlich der Frage, ob der angefochtene Entscheid angemessen begründet ist, gilt es vorab festzuhalten, dass Vorhaben bewilligt werden müssen, wenn sie den bau- und planungsrechtlichen sowie weiteren, im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entsprechen (Art. 52 der Bauverordnung [BauV; bGS 721.11]). Auf eine Zusammenstellung der massgebenden Bestimmungen, eine Prüfung, ob das Vorhaben mit diesen vereinbar ist, und eine Darstellung der wesentlichen Erwägungen im Bauentscheid darf folglich nicht verzichtet werden.

d) Nach Art. 10 Abs. 1 VRPG stellt die Behörde oder eine von ihr bezeichnete Person den Sachverhalt, soweit er für die Beurteilung wesentlich ist, von Amtes wegen fest und trifft die erforderlichen vorsorglichen Massnahmen. Die Ermittlung geschieht nach Art. 10 Abs. 2 VRPG durch Befragung der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Einvernahmen von Zeuginnen und Zeugen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise.

e) Vorliegend ist unbestritten, dass es sich beim Wohnhaus Assek.-Nr. 5 um eine zonenwidrige Baute ausserhalb der Bauzonen nach Art. 24c RPG (SR 700) handelt. Folglich wäre die Abteilung Raumentwicklung

verpflichtet gewesen, zu prüfen, ob die geplante Photovoltaikanlage den Voraussetzungen von Art. 24c RPG entspricht.

Nach Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können nach Art. 24c Abs. 2 RPG erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert wurden. Die teilweise Änderung und die massvolle Erweiterung sind nach der präzisierenden Bestimmung von Art. 42 Abs. 1 RPV (SR 700.1) soweit zulässig, als die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer vom Bauwilligen beeinflussten Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sind nach Art. 24c Abs. 4 RPG nur unter den Voraussetzungen, dass diese für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern, zulässig. Geht es um die Errichtung einer Photovoltaikanlage an der Hülle eines Gebäudes, welche dieses mit Energie versorgen soll, handelt es sich um eine für die energetische Sanierung notwendige Massnahme. Ergibt die Prüfung, dass das zu beurteilende Bauvorhaben alle vorab erwähnten Voraussetzungen erfüllt, muss es gestützt auf Art. 24c Abs. 5 RPG zusätzlich auf die Vereinbarkeit mit den wichtigen Interessen der Raumplanung geprüft werden.

Im Rahmen der von Art. 24c Abs. 5 RPG verlangten Interessenabwägung hätte die Abteilung Raumentwicklung in einem ersten Schritt der Frage nachgehen müssen, welche öffentlichen Interessen für und gegen die Realisierung der geplanten Photovoltaikanlage sprechen. Dabei wären neben dem Schutz des Kulturguts und allenfalls weiteren öffentlichen Interessen auch das öffentliche Interesse an der Nutzung der Solarenergie nach Art. 18a Abs. 4 RPG sowie das mit dem Energiegesetz (EnG; SR 730.0) verfolgte Ziel, den Übergang zu einer Energieversorgung, die stärker auf der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere einheimischer erneuerbarer Energien, gründet, zu beachten gewesen. Zudem hätten die für und gegen die Realisierung der geplanten Photovoltaikanlage sprechenden privaten Interessen der Rekurrenten ermittelt werden müssen. Dazu gehören das private Interesse an der Nutzung der Solarenergie und allenfalls weitere private Interessen. In einem zweiten Schritt hätten die zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen. Um diese Abwägung durchführen zu können, hätte Klarheit darüber bestehen müssen, welche Bereiche das Gebäude Assek.-Nr. 5 einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde. Im angefochtenen Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung fehlen sowohl eine Darstellung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen als auch eine Abwägung dieser Interessen.

In Art. 18a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 32b RPV wird festgelegt, dass Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung dieselben nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen. Damit stellt der Gesetzgeber höhere Anforderungen an Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern, bringt aber gleichzeitig auch zum Ausdruck, dass dem Interesse an der Nutzung der Solarenergie gegenüber dem Interesse am Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern vermehrtes Gewicht zukommen soll. Das bedeutet umgekehrt, dass die Schutzanliegen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege im Vergleich zu den Interessen an der Nutzung erneuerbarer Energien weniger Gewicht beanspruchen können. Der Gesetzgeber hat mithin eine Gewichtung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen bereits teilweise vorweggenommen, was sich auch auf die bei der Beurteilung eines Baugesuchs für Solaranlagen vorzunehmende Interessenabwägung auswirkt (CHRISTOPH JÄGER, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 18a N. 53). Eine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG liegt vor, wenn eine Photovoltaikanlage das Schutzobjekt in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt, wobei auf besonders verletzbare oder empfindliche (Teil-)Objekte Rücksicht zu nehmen ist. Dagegen liegt keine wesentliche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und

Wirkung durch eine Solaranlage nur unerheblich beeinträchtigt wird (Urteil des Bundesgerichts 1C_26/2016 vom 16. November 2016 E. 3.3). Bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt und ob ein Bauvorhaben nach Art. 18a Abs. 3 RPG bewilligungsfähig ist, müssen einerseits die Standorteigenschaften, Gutachten und Beurteilungen zum Kulturobjekt und andererseits die Projekteigenschaften gemäss dem zu beurteilenden Baugesuch beachtet werden. Im angefochtenen Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung fehlen sowohl eine Darstellung der Bereiche, welche das Gebäude Assek.-Nr. 5 einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde als auch eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwiefern das zu beurteilende Bauvorhaben eine wesentliche Beeinträchtigung des Kulturobjekts bewirkt.

Fest steht, dass es sich bei Art. 18a RPG um eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm handelt, die keiner kantonalen Umsetzung bedarf. Zusammen mit Art. 32a RPV wird näher ausgeführt, wann eine Photovoltaikanlage genügend angepasst ist beziehungsweise welche Objekte als Kulturdenkmäler gelten. Insofern stützt sich der Entscheid über die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone unmittelbar auf Bundesrecht. Soweit er einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege aufweist, liegt eine Bundesaufgabe vor (Urteil des Bundesgerichts 1C_179/2015 vom 11. Mai 2026 E. 2.4). Liegt der Vollzug einer Bundesaufgabe bei den Kantonen, obliegt die Beurteilung, ob ein Gutachten, welches die Grundlage für die Abwägung der Interessen darstellt, zu erstellen ist, nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bei der nach Art. 25 Abs. 1 NHG zuständigen kantonalen Fachbehörde. Nach Art. 20 der Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (Beitragsverordnung; bGS 721.1) handelt es sich dabei um die kantonale Denkmalpflege. Die Abteilung Raumentwicklung wäre demgemäss verpflichtet gewesen, die kantonale Denkmalpflege zur Beurteilung aufzufordern, ob ein Gutachten zu erstellen ist. Im Fall, dass die kantonale Denkmalpflege dies verneint hätte, hätte die Abteilung Raumentwicklung diese dazu auffordern müssen, im Rahmen eines Gutachtens oder Amtsberichts aufzuzeigen, welche Bereiche das Gebäude Assek.-Nr. 5 einzigartig oder charakteristisch machen und weshalb es unter Schutz gestellt wurde. Diese Beurteilung dient der nach Art. 97 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; bGS 721.1) für die Beurteilung von Bauvorhaben an Schutzobjekten zuständigen Abteilung Raumentwicklung als Grundlage für die Abwägung der Interessen. In den Verfahrensakten befindet sich keine Beurteilung der Bereiche, welche das Objekt einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde.

f) Die Begründung im angefochtenen Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung lässt eine Auseinandersetzung mit den Vorgaben von Art. 24c RPG vermissen. Die Abteilung Raumentwicklung hat es unterlassen, die im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 24c Abs. 5 RPG zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. In diesem Zusammenhang hat sie es versäumt, den rechtserheblichen Sachverhalt festzustellen und dabei insbesondere ein Gutachten zur Frage anzufordern, welche Bereiche das Gebäude Assek.-Nr. 5 einzigartig und charakteristisch machen und weshalb es unter Schutz gestellt wurde. Damit ist der Bau- und Einspracheentscheid Raumplanung der Abteilung Raumentwicklung in Unkenntnis der Merkmale des Gebäudes Assek.-Nr. 5 erfolgt und im Ergebnis nicht nachvollziehbar. Die Rüge der Rekurrenten, wonach der angefochtene Entscheid widersprüchlich und schwer nachvollziehbar sei, erweist sich folglich als gerechtfertigt.