

REGIERUNGSRAT

26. November 2025

25.256

Motion der Fraktion der SVP (Sprecher Hanspeter Suter, Lengnau) vom 9. September 2025 betreffend Systemwechsel bei der Bewilligung von Photovoltaikanlagen und Batteriespeicher im Kanton Aargau; Ablehnung

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

1. Ausgangslage

Im Rahmen der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) regelte der Bund den Umgang mit Solaranlagen schweizweit im Bundesrecht. Danach bedürfen seit Mai 2014 genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern keiner Baubewilligung; dies gilt sowohl in Bauzonen wie auch in der Landwirtschaftszone (Art. 18a Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG]). Welche Anlagen als genügend angepasst gelten, wird in Art. 32a der Raumplanungsverordnung (RPV) präzisiert. Bewilligungsfreie Anlagen sind der zuständigen Behörde lediglich zu melden.

Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen gestützt auf das Bundesrecht stets einer Baubewilligung (Art. 18a Abs. 3 RPG). Welche Objekte als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten, ergibt sich aus Art. 32b RPV. Soweit hier von Interesse gelten gemäss Bundesrecht namentlich Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS¹) mit Erhaltungsziel A sowie schützenswerte oder landschaftsprägende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24d RPG beziehungsweise Art. 39 RPV als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Solaranlagen auf Kulturdenkmälern dürfen diese nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG).

Die Bewilligungspflicht beziehungsweise Bewilligungsfreiheit von Solaranlagen innerhalb und ausserhalb Bauzone sowie die Vorgaben zur Einpassung beziehungsweise Nichtbeeinträchtigung von Kulturdenkmälern sind folglich weitgehend direkt durch das Bundesrecht geregelt. Die Kantone sind nicht befugt, im kantonalen Recht die Bewilligungspflicht von Solaranlagen gegenüber dem Bundesrecht einzuschränken.

¹ Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz

Den Kantonen verbleibt ein kleiner Spielraum für Lockerungen und Verschärfungen. Einerseits kann das kantonale Recht bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können, andererseits kann es in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (Art. 18a Abs. 2 RPG). Der Kanton Aargau hat von beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht. In § 49a Abs. 1 der Bauverordnung (BauV) wurden über das Bundesrecht hinaus gewisse Anlagen auf Gebäuden in Industrie-, Arbeits- und Gewerbebezonen als baubewilligungsfrei erklärt. In Abs. 2 derselben Bestimmung wurde vorgesehen, dass Solaranlagen auf Gebäuden unter Substanzschutz oder in Zonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild baubewilligungspflichtig sind. Dazu zählen namentlich Altstadt-, Kern-, Dorf- und Weilerzonen sowie Ortsbild-, Ensemble- oder sonstige Schutz- und Erhaltungszonen.

Auch den Gemeinden räumt das Bundesrecht einen kleinen Regelungsspielraum ein, soweit es um Nutzungsvorschriften in der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) und um die Konkretisierung bezüglich Solaranlagen in Nutzungszonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild geht. So sind konkrete Gestaltungsvorschriften anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als die Kriterien für die bewilligungsfrei zulässigen Anlagen (Art. 32a Abs. 2 RPV). Auch die Gemeinden sind hingegen, wie die Kantone, nicht befugt, die Baubewilligungspflicht von Solaranlagen gegenüber dem Bundesrecht einzuschränken und die Meldepflicht in diesen Nutzungszonen einzuführen.

Als Hilfestellung für Gemeinden und Privatpersonen hat das Departement Bau, Verkehr und Umwelt die Broschüre "Solaranlagen, Grundlagen zur Erstellung" (www.ag.ch/energie/solarbroschüre-2025.pdf) mit detaillierten Angaben zu Gestaltungsgrundsätzen, zu Ortsbildschutzgebieten und kantonalen Denkmalschutzobjekten, zu kommunalen Schutzzonen und Schutzobjekten sowie Angaben zu Verfahren und gesetzlichen Grundlagen erarbeitet. Weiter können die kommunalen Behörden die Fachgruppe Solaranlagen des Kantons Aargau für Erstberatungen beiziehen.

Gemäss § 26a Energieverordnung (EnergieV, Stand 1. Juli 2024) ist bei Neubauten auf dem Dach oder an der Fassade eine Solaranlage zur Energiegewinnung (Photovoltaik- oder Solarthermieanlage) zu erstellen, wenn die anrechenbare Gebäudefläche mehr als 300 m² beträgt. Die Fläche der PV-Module oder der verglasten, selektiv beschichteten Absorber der thermischen Solarkollektoren muss dabei mindestens 20 % der anrechenbaren Gebäudefläche betragen. Die Bauträgerschaft wird von dieser Pflicht befreit, wenn dies gemäss fachlicher Beurteilung aus Ortsbild- oder Landschaftschutzgründen in Zonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- oder Landschaftsbild unzulässig oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist. Die entsprechenden Nachweise müssen erbracht werden.

Im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) sowie des Mantelerlasses hat das Schweizer Parlament eine Änderung von Art. 18a RPG beschlossen. Namentlich sollen neu auch genügend angepasste Solaranlagen an Fassaden bewilligungsfrei zulässig sein. Das dazugehörige Verordnungsrecht wurde vom Bundesrat am 25. Oktober 2025 beschlossen. Die Gesetzes- und Verordnungsänderungen treten am 1. Januar 2026 in Kraft. Den Kantonen und Gemeinden wird wiederum lediglich ein kleiner Regelungsspielraum eingeräumt.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Aufträgen

In der Motion wird eine Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen verlangt. Dazu werden neun Punkte gefordert:

Zu Punkt 1

Es wird verlangt, dass "für sämtliche Photovoltaikanlagen auf bestehenden Gebäuden und deren Nebenbauten innerhalb der Bauzone ein bewilligungsfreies, jedoch meldepflichtiges Verfahren gesetzlich verankert wird, sofern keine überwiegenden gesetzlich geschützten Interessen (zum Beispiel Denkmalschutz) betroffen sind."

Dieses Anliegen ist bereits erfüllt (vgl. oben Ziffer 1). Die Montage von Photovoltaikanlagen auf bestehenden Gebäuden ist seit Mai 2014 nach einer Meldung an die zuständige Behörde bewilligungsfrei auf Dächern ohne übergeordnete Schutzinteressen (zum Beispiel Ortsbildschutz, Denkmalschutz) möglich. Voraussetzung dazu ist gemäss Art. 32a RPV eine genügende Anpassung (Art. 18a Abs. 1 RPG). Es braucht daher keine weiteren Regelungen.

Zu Punkt 2

Es wird verlangt, dass "für Gebiete mit besonderem Schutzstatus (zum Beispiel Denkmalschutz, ortsbildgeschützte Zonen) klare, verbindliche Vorgaben festgelegt werden, welche die Gemeinden direkt anwenden können, ohne Fachgutachten oder aufwändige Ausnahmeverfahren."

Für Gebiete mit besonderem Schutzstatus sind die Vorgaben auf Bundesebene geregelt. Es braucht keine weitergehenden Vorgaben. Liegt ein übergeordnetes Schutzinteresse für Gebäude oder das Gebiet vor, in dem das Gebäude steht, ist der Bau einer Solaranlage bewilligungspflichtig. Im RPG (Art. 18a) werden Vorgaben zu Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung gemacht. Solaranlagen dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Was eine gute Einpassung oder eine wesentliche Beeinträchtigung ist, muss objektbezogen und im Siedlungskontext beurteilt werden. Eine Präzisierung der Vorgaben mit allgemeiner Gültigkeit ist daher nicht möglich.

Zu Punkt 3

Es wird verlangt, dass "den Gemeinden ermöglicht wird, ortsbildspezifische Ausnahmen zu definieren, welche kantonale genehmigungsfrei bleiben sollen und die von diesen allgemeinen Regelungen abweichen dürfen – ohne dass dafür eine Teil- oder Gesamtrevision der Bau- und Nutzungsordnung notwendig ist. Der Regierungsrat stellt dafür verbindliche Mustervorlagen zur Verfügung."

Die grundsätzliche Bewilligungsfreiheit und ausnahmsweise Bewilligungspflicht von Solaranlagen ist weitgehend vom Bundesrecht direkt geregelt. Weder der Kanton noch die Gemeinden sind befugt, die Baubewilligungspflicht von Solaranlagen gegenüber dem Bundesrecht einzuschränken. Zurzeit können im kommunalen Recht lediglich konkrete Gestaltungsvorschriften erlassen werden, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen notwendig sind (Art. 32a Abs. 2 RPV).

Über die Zonenfestlegungen in der Nutzungsplanung definieren die Gemeinden indirekt die Perimeter, in denen PV-Anlagen bewilligungs- oder nur meldepflichtig sind. Im Fall der Bewilligungspflicht verfügen die zuständigen Gemeindebehörden über einen relativ beachtlichen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der konkreten Anlagen. Mit diesen Mechanismen und Instrumenten verfügen die Gemeindebehörden über den gesamten notwendigen Spielraum, um den lokalen Besonderheiten angemessen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus gehende zusätzliche Instrumente sind nicht notwendig und würden lediglich zu einer weiteren Zunahme der baurechtlichen Regeln und deren Komplexität führen.

Ob für eine bestimmte Regelung eine gesetzliche Grundlage in der BNO geschaffen werden muss, entscheidet sich anhand der übergeordneten verfassungsrechtlichen Prinzipien, namentlich des Legalitätsprinzips.

Zu Punkt 4

Es wird verlangt, dass "für Photovoltaikanlagen auf bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone – wie auf Ställen, Ökonomiebauten oder in Weilern – ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren eingeführt wird, das den Anforderungen von Art. 24 ff. RPG sowie Art. 32a/b RPV entspricht." Dieses Verfahren ist klar zu standardisieren, ortsverträgliche Anlagen sind grundsätzlich zuzulassen.

Auch ausserhalb der Bauzonen gilt grundsätzlich das bundesrechtliche Meldeverfahren gemäss Art. 18a RPG. Solaranlagen auf Dächern sind danach bereits heute meist nicht baubewilligungspflichtig; ab Januar 2026 gilt dasselbe für Fassadensolaranlagen. Das Meldeverfahren ist etabliert und der Ablauf standardisiert. Eine Baubewilligungspflicht gilt lediglich in Zonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild wie namentlich Weilerzonen. Dabei handelt es sich um einzelne, sehr begrenzte Perimeter. Aufgrund der bundesrechtlichen Minimalvorgaben kann das diesbezügliche Verfahren im kantonalen Recht nicht vereinfacht werden.

Zu Punkt 5

Es wird verlangt, dass "die Voraussetzungen der "Ortsverträglichkeit" im kantonalen Recht konkretisiert werden, insbesondere für ausserhalb der Bauzone gelegene Gebäude: Anlagen bis zu 10 cm Aufbauhöhe, farblich abgestimmt und technisch rückbaubar gelten als ortsverträglich."

Was genügend angepasst bedeuten kann, wird in Art. 32 a RPV geregelt. Die "Ortsverträglichkeit" richtet sich nach der Zonenzugehörigkeit der kommunalen Nutzungsplanungen (Zonenplan, BNO) Für Bauten ausserhalb der Bauzonen wird zwischen Landwirtschaftszonen und Weilerzonen unterschieden. Zonen mit erhöhten Anforderungen sind zum Beispiel Altstadt-, Kern-, Dorf-, Weilerzonen sowie Ortsbildschutz, Ensemble- oder sonstige Schutz- und Erhaltungszonen. Innerhalb dieser Zonen können Gebäude unter Schutz stehen. In kommunalen Schutzzonen, bei kommunalen Schutzobjekten und bei kantonalen Denkmalschutzobjekten braucht es eine Bewilligung für die Montage von Solaranlagen. Bei allen anderen Objekten können Solaranlagen zur Energiegewinnung bewilligungsfrei montiert werden. Eine gute Gestaltung und Einpassung in die Dachlandschaft werden vorausgesetzt. In der [Broschüre "Solaranlagen Grundlagen zur Erstellung"](#) des Departements Bau, Verkehr und Umwelt werden Beispiele und Gestaltungsgrundsätze dargestellt. Eine weitergehende Konkretisierung würde den Planungsspielraum bei der Montage von Solaranlagen unnötig einschränken. Was im Detail eine gute Einpassung bedeutet, kann nicht auf eine fixe Aufbauhöhe und die Farbgebung reduziert werden. Es braucht die objektbezogene Beurteilung im Einzelfall.

Zu Punkt 6

Es wird verlangt, dass "ein digitales, einheitliches Melde- bzw. Anzeigeverfahren über das eBau-System verbindlich einzuführen ist, mit klarer Frist für Rückmeldungen (z.B. 30 Tage nach vollständiger Eingabe)."

Ein digitales Meldepflichtverfahren hat sich bereits etabliert. Nicht bewilligungspflichtige, genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern können im Meldeverfahren erstellt werden. Baubewilligungsfreie Solaranlagen dürfen ausgeführt werden, wenn die Behörde innert 30 Tagen nach Eingang der Meldung keine Einwände erhebt (§ 61a BauG in Verbindung mit § 49a Abs. 3 BauV). Bei der Meldepflicht müssen ein Ansichtsplan des Gebäudes mit der geplanten Anlage und ein Schnitt mit Massangaben zusammen mit den Datenblättern der Solaranlage eingereicht werden. Erfüllt eine Photovoltaikanlage die Auflagen für das Meldeverfahren nicht, muss ein Bewilligungsverfahren durchgeführt werden.

Zu Punkt 7

Es wird verlangt, dass "die Zuständigkeit für Standardanlagen den Gemeinden verbindlich zu übertragen ist. Diese sind mit rechtsverbindlichen Vollzugsrichtlinien auszustatten, die auch Einsprachen vermeiden helfen."

Die Gemeinden sind bereits heute weitgehend für das Baubewilligungsverfahren und die Erteilung von Baubewilligungen zuständig. Dies gilt namentlich in den Bauzonen inklusive der kommunalen Bauzonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild und der kommunalen Schutzobjekte in Bauzonen. Mit der [Broschüre "Solaranlagen, Grundlagen zur Erstellung"](#) hat der Kanton den Gemeinden bereits ein wichtiges Hilfsmittel zur Verfügung gestellt, damit diese innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs möglichst rechtsbeständige Entscheide fällen können.

Die teilweise Zuständigkeit des Kantons ergibt sich aus dem übergeordneten Recht und aus der Spezialgesetzgebung. Namentlich sieht das Raumplanungsgesetz vor, dass die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entscheidet, ob sie zonenkonform sind oder ob eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und die dazugehörige Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) regeln, dass die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben für die Mitwirkung ihrer Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege sorgen; dieser kantonalen Fachstelle obliegt bei Erfüllung einer Bundesaufgabe, zu entscheiden, ob ein Gutachten durch eine Bundeskommission erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1 NHG, Art. 2 Abs. 3 und 4 NHV). In Bezug auf vom Kanton unter Schutz gestellte Baudenkmäler ergibt sich der Beizug der Denkmalpflege aus dem Kulturgesetz (KG) (§ 31 f. KG).

Zu Punkt 8

Es wird verlangt, dass "wirtschaftlich sinnvolle Aufdachanlagen mit Aufbauhöhe bis 10 cm in allen Zonen – auch mit Gestaltungsvorgaben – grundsätzlich zuzulassen sind. Indachlösungen dürfen nicht verlangt werden, es sei denn, sie sind gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben oder vom Eigentümer gewünscht."

Die Forderung entspricht weitestgehend der gängigen Praxis. Indachanlagen bei Schrägdächern können ein Ansatz für eine gute Einpassung in die Dachlandschaft sein. Sie führen jedoch nicht zwingend immer zu einer besseren Einpassung. Der Einbau einer Indachanlage bedingt eine klare Vorschrift für spezielle Zonen mit erhöhten Anforderungen in der kommunalen BNO. Zu den Zonen mit erhöhten Anforderungen gehören zum Beispiel Altstadt-, Kern-, Dorf- und Weilerzonen sowie Ortsbildschutz-, Ensemble- oder sonstige Schutz- und Erhaltungszonen. Der Nachweis der guten Einpassung muss in jedem Fall orts- und situationsgerecht erbracht werden.

Zu Punkt 9

Es wird verlangt, dass "auch Batteriespeicher mit marktüblicher Speicherkapazität für den Eigenverbrauch denselben vereinfachten Verfahren zu unterstellen sind, sofern keine sicherheits- oder schutzrechtlichen Bedenken bestehen."

Grundsätzlich ist aus Sicht des Ortsbilds nichts gegen die Vereinfachung von Verfahren für den Einbau von Batteriespeichern einzuwenden, sofern dadurch keine Auswirkungen auf das Erscheinungsbild entstehen. Je nach Grösse und Speichermedium werden bei bestehenden Bauten Grundrissanpassungen nötig, die bewilligungspflichtig sind. Salz Batterien benötigen mehr Platz als Lithium- oder Bleibatterien. Es ist davon auszugehen, dass der Einbau von Batteriespeichern brandschutztechnische Anpassungen am Gebäude bedingen, die fallweise entsprechende Brandschutzbewilligungen erfordern.

3. Fazit

Die rechtlichen Vorgaben auf Bundes- und Kantonsebene sind klar. Die Mehrheit der Photovoltaikanlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen kann heute schon im Meldeverfahren bewilligt werden. Der Spielraum für die Erteilung von Bewilligungen durch die Gemeinden ist bei Anlagen auf Schutzobjekten oder innerhalb von Schutzzonen begrenzt. Auswirkungen von Solaranlagen auf das Ortsbild sind immer individuell zu beurteilen. Solaranlagen sind auch auf Kulturdenkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung möglich, sofern keine wesentliche Beeinträchtigung entsteht und die Anlage genügend eingepasst ist. In diesen Fällen braucht es immer eine fundierte, ortsbezogene Interessenabwägung. Die Interessen an der Nutzung von Solarenergie gehen ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Soweit die Anliegen der Motion nicht bereits im geltenden Recht umgesetzt sind und eine Umsetzung mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist, würde eine Umsetzung voraussichtlich Anpassungen des Baugesetzes und des Kulturgesetzes sowie der dazugehörigen Verordnungen mit dem entsprechenden Verwaltungsaufwand und erhöhtem Beratungsaufwand in der Anwendung unter anderem bei kantonalen Fachstellen zur Folge haben. Weitere Auswirkungen insbesondere auf die Aufgaben- und Finanzplanung sind nicht vorauszusehen.

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses würde die Vorlage von Gesetzesänderungen sowie Verordnungsänderungen (vgl. § 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]) bedingen. Dafür würde eine dreijährige Frist gelten, innert welcher dem Grossen Rat die Botschaft zur 1. Beratung zu unterbreiten ist (vgl. § 42 Abs. 3 lit. a GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'093.–.

Regierungsrat Aargau