

## PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 10. Mai 2023

Versand: 15. Mai 2023

### Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000525

**A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_, Q.\_\_\_\_\_; Beschwerde vom 19. September 2022 gegen den Entscheid des Departements Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Kultur, Kantonale Denkmalpflege)/Gemeinderats Q.\_\_\_\_\_ vom 20. Juni 2022/16. August 2022 betreffend Erstellung einer Solarstromanlage auf Parzelle aaa, innerhalb der Bauzone (Dorfkernzone); Abweisung**

---

#### Sachverhalt

(...)

#### Erwägungen

##### 1. Ausgangslage

Die Beschwerdeführenden beabsichtigen, auf der südlichen Dachfläche ihrer Liegenschaft (C.) auf der Parzelle aaa eine Photovoltaikanlage zu errichten. Die Dachfläche der Liegenschaft C. ist dreieckig. Die Photovoltaikanlage soll auf der südwestlichen und südöstlichen Dachfläche (Schopf und Tenn) erstellt werden, nicht aber auf der mittleren Dachfläche, welche den Wohnteil deckt. Geplant sind schwarze, dachintegrierte und reflexionsarme Photovoltaikmodule.

R, als Dorfteil von Q., ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) eingetragen. Östlich der Liegenschaft der Beschwerdeführenden liegt in einer Entfernung von rund 33 m das kantonal geschützte Baudenkmal " N.\_\_\_\_\_ ". Um dieses Baudenkmal nicht in seiner Wirkung zu beeinträchtigen, stimmte die Kantonale Denkmalpflege BKS dem Vorhaben nur unter der Auflage zu, die Solaranlage sei als integrierte Anlage in der Farbigkeit der Dacheindeckung zu gestalten. Die Liegenschaft der Beschwerdeführenden liegt in der Dorfzone und steht unter kommunalem Volumenschutz.

##### 2. Parteistandpunkte

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der geringste Gebäudeabstand zwischen dem kantonalen Schutzobjekt und der Liegenschaft der Beschwerdeführenden betrage 33 m und damit mehr als eine Bautiefe (Beschwerde, S. 4, act. 16). Die Liegenschaft der Beschwerdeführenden grenze nicht an das Schutzobjekt und werde nicht vom Umgebungsgebiet erfasst. Eine Solaranlage wie die geplante, beeinträchtige die Wahrnehmung und die Wirkung des Schutzobjekts nicht, da kaum eine gemeinsame Ansicht bestehe. Das Schutzobjekt und die Liegenschaft C. seien nur von einem (öffentlichen) Feldweg aus und nur auf einer Strecke von knapp 70 m zusammen einsehbar. Zudem werde die gemeinsame Ansicht durch Bäume stark eingeschränkt (Beschwerde, S. 5, act. 15). Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, eine schwarze Solaranlage würde sich optisch besser integrieren, da die Ziegel der angebauten Nachbarliegenschaft, D., ebenfalls mit schwarzen Ziegeln eingedeckt seien (Beschwerde, S. 6, act. 14). Schliesslich bestehe kein schutzwürdiges Interesse

betreffend das konkrete Schutzobjekt. In der gemeinsamen Ansicht sei nicht die Dachlandschaft dominierend. Vielmehr beherrsche der in der Landwirtschaftszone erstellte Sitzplatz mit Sonnenschirm, Tischen und Bänken die gemeinsame Ansicht. Weil die Ansicht bereits durch die direkt vor dem Schutzobjekt bestehenden, zonenwidrigen Bauten beeinträchtigt sei, würden die Solarmodule auf dem Dach vier Gebäude nebeneinander nicht mehr auffallen (Beschwerde, S. 7, act. 13). Weiter bringen die Beschwerdeführenden vor, die geplante Solaranlage beeinträchtige den schützenswerten Bereich des Denkmals in keiner Art und Weise. Der schützenswerte Bereich beschränke sich gemäss dem Inventar der Kantonalen Denkmalpflege BKS ausschliesslich auf das Interieur sowie die Ansicht von der Strassenseite her. Die Beschwerdeführenden machen zudem geltend, die angefochtenen Auflagen seien nicht verhältnismässig (Beschwerde, S. 8, act. 12). Schliesslich argumentieren die Beschwerdeführenden, die Auflagen stellten eine Enteignung dar, da es ihnen dadurch verunmöglicht werde, eine Solaranlage zu erstellen (Beschwerde, S. 10, act. 10).

Die Kantonale Denkmalpflege BKS entgegnet in ihrer Beschwerdeantwort vom 14. November 2022, für die Wahrnehmung und Wirkung des Schutzobjekts sei die räumliche und visuelle Prägung der Situation massgebend, die sich nicht nur an Parzellengrenzen oder Bautiefen messen lasse. Der Umgebungsschutz umfasse sowohl einen Nahschutz als auch einen Fernschutz. Aus denkmalpflegerischer Sicht werde bestritten, dass die geplante Solaranlage nicht im Umgebungsschutzbereich liege (Beschwerdeantwort, S. 2, act. 28). Eingebettet in die Hügellandschaft des Jura sei der Ortsteil R von allen Seiten gut einsehbar. Der genannte Weg auf den K-Berg sei vielbesucht und gewähre einen schönen Blick auf den Dorfkern von R. Die geplante Solaranlage könne zweifelsfrei von Süden zusammen mit dem Schutzobjekt wahrgenommen werden (Beschwerdeantwort, S. 2, act. 28). Die Dacheindeckung der Liegenschaft D. mit eher dunklen Ziegeln bilde eine Ausnahme. Das Luftbild zeige anschaulich, dass die Dachlandschaft im Dorfkern von terracotta-farbenen Ziegeln geprägt sei (Beschwerdeantwort, S. 2, act. 28). Der in der Beschwerde genannte Sitzplatz habe einen erheblich geringeren Einfluss auf die Wirkung des Dorfensembles mit dem kantonal geschützten "N.\_\_\_\_\_" als die Materialisierung und Farbgebung der das Ortsbild prägenden Dächer (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 27). Dass sich der denkmalgeschützte Wert des ehemaligen N.\_\_\_\_ basierend auf dem Beschrieb im Denkmalinventar ausschliesslich auf das Interieur sowie die strassenseitige Ansicht beziehe, sei sodann ein Trugschluss. Bei einer integralen Unterschutzstellung, wie im vorliegenden Fall erfolgt, kämen §§ 31 und 32 des Kulturgesetzes (KG) vom 31. März 2009 uneingeschränkt zur Anwendung. Der Umgebungsschutz der Liegenschaft wirke daher sowohl auf die Innenwahrnehmung als auch auf die Ansicht von aussen und aus grösserer Distanz (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 27). Zur von den Beschwerdeführenden infrage gestellten Verhältnismässigkeit entgegnet die Kantonale Denkmalpflege BKS, man habe die geplante Anlage nicht abgewiesen, sondern einzig die erhöhten Gestaltungsvorgaben eingefordert, die es am besagten Standort zu berücksichtigen gelte. Mit der Schaffung eines Präjudizes bestünde die begründete Gefahr, dass sich das Ortsbild von R gesamthaft wandeln würde, was den Schutzziele zuwiderlaufen würde (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 27). Bezüglich der unter dem Titel "Enteignung" vorgebrachten Rügen entgegnet die Kantonale Denkmalpflege BKS, formell werde kein Objekt unter "Umgebungsschutz" gestellt. Finanzielle Entschädigungen aufgrund ästhetischer Vorgaben im Umgebungsschutzbereich seien im Kulturgesetz nicht vorgesehen (Beschwerdeantwort, S. 4, act. 26).

An der Augenscheinsverhandlung vom 18. Januar 2023 machten die Beschwerdeführenden zudem geltend, die Bewilligungspflicht von Solaranlagen sei in Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 geregelt. Der Umgebungsschutz kulturell geschützter Gebäude sei darin nicht enthalten. Die Kantonale Denkmalpflege BKS überschreite daher mit den verfügbaren Auflagen ihre Kompetenzen (vgl. Protokoll der Augenscheinsverhandlung vom 18. Januar 2023 [fortan: AS-Protokoll], S. 3, act. 49, Votum B.\_\_\_\_).

### 3. Zuständigkeit der Kantonalen Denkmalpflege BKS

Gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG bedürfen in Bau- und Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Nach Art. 18a Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht a) bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können; und b) in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen. Gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Die Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 regelt, wann eine Solaranlage als genügend eingepasst im Sinne von Art. 18a Abs. 1 RPG gilt (vgl. Art. 32a RPV). Auf kantonaler Ebene regelt § 49a Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011, unter welchen Voraussetzungen eine Solaranlage bewilligungsfrei erstellt werden kann. Gemäss § 49a Abs. 2 BauV bedürfen Solaranlagen auf Gebäuden unter Substanzschutz oder in Zonen mit erhöhten Anforderungen an das Orts- und Landschaftsbild, namentlich Weilerzonen mit Ortsbild von nationaler Bedeutung, Dorf-, Altstadt oder Kernzonen, einer Baubewilligung.

Die geplante Solaranlage soll in casu nicht auf dem denkmalgeschützten Gebäude "N.\_\_\_\_\_" erstellt werden, sondern auf der Liegenschaft der Beschwerdeführenden (C.). Die Baubewilligungspflicht der geplanten Anlage ergibt sich also nicht aus Art 18a Abs. 3 RPG. Die Liegenschaft der Beschwerdeführenden liegt aber in der Dorfzone von R. Zudem ist R als Ortsteil von Q. im ISOS mit dem Erhaltungsziel A eingetragen. Die Baubewilligungspflicht der geplanten Anlage ergibt sich demnach aus § 49a Abs. 2 BauV. Diese wurde von den Beschwerdeführenden auch nicht bestritten. Sie machen jedoch geltend, die Kantonale Denkmalpflege BKS überschreite mit der verfüigten Auflage ihre Zuständigkeit, da der Umgebungsschutz kulturell geschützter Gebäude in Art. 18a RPG nicht enthalten sei (vgl. AS-Protokoll, S. 3, act. 49, Votum B.\_\_\_\_\_). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführenden scheinen zu verkennen, dass es sich hier um zwei unterschiedliche Fragestellungen handelt: Die Frage nach der Baubewilligungspflicht einerseits und die Frage nach dem Umfang des Umgebungsschutzes von denkmalgeschützten Bauten andererseits. Art. 18a Abs. 3 RPG regelt – wie die Beschwerdeführenden zutreffend ausführen – ausschliesslich die Frage der Baubewilligungspflicht von Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG kann das kantonale Recht aber auch in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen. Dies hat der kantonale Verordnungsgeber in § 49a Abs. 2 BauV getan. Ist die Baubewilligungspflicht des Vorhabens gegeben und liegt die Liegenschaft im Umgebungsbereich eines kantonal geschützten Baudenkmals, so ist jedenfalls eine Zustimmung des zuständigen Departements, konkret des Departements Bildung, Kultur und Sport, notwendig (§ 32 KG). Ob dies auch bei Bauten und Anlagen gilt, die keiner Baubewilligung bedürfen, kann vorliegend offenbleiben. Mit der Überprüfung allfälliger Beeinträchtigungen von kantonal geschützten Baudenkmälern ist die Kantonale Denkmalpflege BKS beauftragt. Diese Aufgabe hat sie auch im vorliegenden Fall wahrgenommen. Es ist daher nicht erkennbar, inwiefern sie dabei ihre Kompetenzen überschritten haben sollte.

### 4. Umgebungsschutz denkmalgeschützter Bauten

#### 4.1

Die Unterschutzstellung und die Schutzmassnahmen von Baudenkmälern werden durch das Kulturgesetz geregelt. Nach § 32 Abs. 1 KG brauchen Bauten, Anlagen und sonstige Vorkehrungen in der Umgebung von kantonal geschützten Baudenkmälern, die deren Wirkung beeinträchtigen können, eine Zustimmung des zuständigen Departements. Gemäss § 29 der Verordnung zum Kulturgesetz

(VKG) vom 4. November 2009 soll durch den Umgebungsschutz die Wirkung der kantonal geschützten Baudenkmäler erhalten werden. Der Umgebungsschutz umfasst sowohl einen Nahschutz als auch einen Fernschutz (§ 29 Abs. 2 VKG). Der vom Umgebungsschutz betroffene Bereich ist abhängig vom Schutzobjekt, dessen Lage und der vorgesehenen Baute oder Anlage (§ 29 Abs. 3 VKG). Die Reichweite des Umgebungsschutzes wird weder im Gesetz noch in der Verordnung im Sinne einer konkreten Distanz definiert. Auch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) des Eidgenössischen Departements des Innern definiert den Umgebungsbereich nicht mittels einer genauen Distanzangabe. Die EKD definiert den Begriff der massgeblichen Umgebung des Denkmals vielmehr als denjenigen Bereich, der zum Wert des Denkmals beiträgt. Der Beitrag kann struktureller, funktioneller und visueller Natur sein (Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018 der EKD zum Schutz der Umgebung von Denkmälern, S. 2). Gemäss dem genannten Grundsatzdokument sollen Veränderungen der Umgebung das Wesen und die Eigenart von Denkmal und Umgebung bewahren und nicht beeinträchtigen. Auf Bundesebene sei das ISOS das wichtigste Instrument zum Schutz der Umgebung. Es scheide neben den die Ortsbilder gliedernden Gebieten und Baugruppen "Umgebungszonen" und "Umgebungsrichtungen" beziehungsweise "Ortsbildteile" aus, die sowohl in enger als auch weiträumiger Beziehung zur schützenswerten Bebauung stehen (Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018 der EKD zum Schutz der Umgebung von Denkmälern, S. 2 f.). In der Beschwerdeantwort vom 14. November 2022 kommt die Kantonale Denkmalpflege BKS bei der Festlegung der relevanten Umgebung zum Schluss, dass sich der Umgebungsschutz nicht nur auf die direkt benachbarte Parzelle erstrecken könne. Der Zusammenhang des Denkmals mit seiner Umgebung werde vielmehr durch die umgebende Kulturlandschaft und die zeilenartige Bebauung längs der Dorfstrasse gebildet. Für deren Ensemblewirkung komme der ziegelgedeckten Dachlandschaft eine zentrale Bedeutung zu. Die vorhandenen ortsbaulichen Qualitäten im Umfeld des Baudenkmals seien insbesondere geprägt durch die Dachlandschaft, zu welcher das Schutzobjekt selbst, aber auch die umliegenden Bauten ihren Teil zur Gesamtwirkung beisteuern würden (Beschwerdeantwort, S. 2, act. 28). Die Beschwerdeführenden bestreiten eine gemeinsame Ansicht des Baudenkmals und der Liegenschaft der Beschwerdeführenden grundsätzlich nicht, machen indes geltend, eine gemeinsame Ansicht sei "nur" auf 70 Metern eines Feldwegs gegeben. An der Augenscheinsverhandlung vom 18. Januar 2023 konnte durch den instruierenden Rechtsdienst des Regierungsrats festgestellt werden, dass die Dachflächen des Baudenkmals und der Liegenschaft der Beschwerdeführenden vom öffentlichen Raum aus sehr wohl zusammen wahrnehmbar sind. Ob die gemeinsame Ansicht "nur" auf 70 Metern eines Feldwegs gegeben ist – wie es die Beschwerdeführenden geltend machen – oder auf einer längeren Strecke, ändert nichts an der Tatsache, dass eine wesentliche Veränderung der Liegenschaft C. einen Einfluss auf die Umgebung des Baudenkmals hat. Insbesondere da es sich um eine massgebliche Veränderung an der Dachlandschaft handelt, welche für das Ortsbild von R von zentraler Bedeutung ist. Auch der Umstand, dass das ISOS die gesamte XY als gemeinsamen, besonders schützenswerten Ortsteil zusammenfasst, deutet darauf hin, dass die Liegenschaft der Beschwerdeführenden durchaus in der massgeblichen Umgebung des Baudenkmals "N.\_\_\_\_\_" liegt. Die Einschätzung der Kantonalen Denkmalpflege BKS, dass § 29 VKG grundsätzlich zur Anwendung kommt, ist daher nicht zu beanstanden.

## 4.2

Zu prüfen bleibt, ob die geplante Anlage die Wirkung des kantonal geschützten Baudenkmals "N.\_\_\_\_\_" beeinträchtigt. Die als "N.\_\_\_\_\_" bezeichnete Liegenschaft ist als geschütztes Objekt im kantonalen Denkmalschutzinventar unter der Bezeichnung "E, N.\_\_\_\_ mit Ökonomie", eingetragen. Der Schutzzumfang wird als "integral" bezeichnet und umfasst damit die ganze Liegenschaft. Der Argumentation der Beschwerdeführenden, der Schutzzumfang des Baudenkmals beziehe sich nur auf die Strassenseite und den Innenausbau, kann daher nicht gefolgt werden. Der kurze Beschrieb im Denkmalschutzinventar hat rein informativen Charakter und dient der Identifikation und Vermittlung. Bei einer integralen Unterschutzstellung kommt der Umgebungsschutz im Sinne von § 32 KG unein-

geschränkt zur Anwendung (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 27). Die geplante Anlage ist in Übereinstimmung mit der Beurteilung der Kantonalen Denkmalpflege BKS sodann auch geeignet, die Wahrnehmung des geschützten Baudenkmals zu beeinträchtigen. Wie die Kantonale Denkmalpflege BKS überzeugend ausführt, wirkt sich die Realisierung von Solaranlagen nicht nur auf die Gestaltung einzelner Gebäude aus, sondern tangiert mitunter ganze Baugruppen. Insofern ist die gestalterische Einpassung solcher Anlagen von grosser Bedeutung. Um die erhöhten Gestaltungsvorgaben erfüllen zu können, hat die Kantonale Denkmalpflege BKS demnach vorliegend zu Recht zusätzliche Auflagen zur Gestaltung der Anlage verfügt, welche sich an den allgemein verfassten Grundlagen zur Erstellung von Solaranlagen (BVU, Solaranlagen, Grundlagen zur Erstellung, Fassung November 2016, S. 18) orientieren. Daran vermag auch das Vorbringen der Beschwerdeführenden, der Sitzplatz südlich der denkmalgeschützten Liegenschaft störe die Umgebung des Baudenkmals ebenso, nichts zu ändern. Nach Aussagen des Gemeinderats ist zu diesem Sitzplatz ein Verfahren hängig (AS-Protokoll, S. 5, act. 48, Votum M.). Da der Sitzplatz nicht rechtskräftig bewilligt ist, kann er für die Beurteilung von vorneherein nicht relevant sein.

Nach Einschätzung der Kantonalen Denkmalpflege BKS gehört die Gebäudegruppe mit dem kantonalen Schutzobjekt südlich der Dorfstrasse, deren Dächer als kompakte Bauernhauszeile wahrgenommen werden können, zur massgeblichen Umgebung des Denkmals. Die geplante Photovoltaikanlage mit schwarzen Panels vermag das harmonische Bild der Dächerlandschaft von R, und damit den Bereich, welcher zum Wert des Baudenkmals beiträgt, wesentlich zu beeinträchtigen. Die verfügte Auflage der Kantonalen Denkmalpflege BKS zur besseren optischen Einpassung der geplanten Solaranlage ist daher nachvollziehbar. Für den Regierungsrat besteht kein Grund an der fachlichen Einschätzung der Kantonalen Denkmalpflege BVU zu zweifeln. Folglich ist die Beschwerde bereits aufgrund des Umgebungsschutzes im Sinne von § 32 KG abzuweisen. Hinzu kommt, dass sich – wie nachstehend ausgeführt wird – die Solaranlage, so wie von den Beschwerdeführenden geplant, auch aufgrund des Ortsbildschutzes als nicht bewilligungsfähig erweist.

## **5. Ortsbildschutz**

### **5.1**

R ist als ganzer Ortsteil unter der Bezeichnung "alte XY" mit dem höchsten Erhaltungsziel A im ISOS eingetragen. Gemäss den Erläuterungen zum ISOS bezweckt das Erhaltungsziel A den Erhalt der Substanz. Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume sollen integral erhalten bleiben, störende Eingriffe sind zu beseitigen. Im Gebiet unter dem Erhaltungsziel A gelten folgende generellen Erhaltungshinweise: "Abbruchverbot, keine Neubauten und Detailvorschriften für Veränderungen". Die Gemeinde Q. hat das Schutzziel gemäss ISOS im kommunalen Recht mit mehreren Bestimmungen zum Ortsbildschutz umgesetzt. Insbesondere in der Dorfzone gemäss § 5 der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) von R (beschlossen von der Gemeindeversammlung am [...], genehmigt vom Grossen Rat am [...]) hat die kommunale Legislative mehrere Bestimmungen zum Schutz des Ortsbildes erlassen. Gemäss § 5 Abs. 3 BNO müssen sich alle Bauten harmonisch in das Dorfbild einfügen, und zwar insbesondere hinsichtlich der kubischen Erscheinung, der Wahl der Baumaterialien und der Dach- und Fassadengestaltung. Nach § 5 Abs. 4 BNO sind auf Hauptgebäuden Flachdächer nicht zulässig. Als Dachform ist das Satteldach mit den in der Dorfzone üblichen Dachvorsprüngen und einer beidseitig gleichen Neigung von 35–45 Grad erlaubt. Als Bedachungsmaterial sind in der Regel Tonziegel zu verwenden. Auf ein begründetes Gesuch hin, kann der Gemeinderat Ausnahmen bewilligen. Zu den Gebäuden mit Volumenschutz, zu welchen auch die Liegenschaft der Beschwerdeführenden gehört, hat die kommunale Legislative zusätzliche besondere Bestimmungen erlassen. Gemäss § 23 Abs. 2 BNO sind die im Bauzonenplan blau bezeichneten Gebäude für das Ortsbild von besonderem Wert und in ihrem Volumen geschützt. Zusätzlich zu den in Absatz 1 zugelassenen baulichen Massnahmen, dürfen sie abgebrochen werden, sofern eine Erstellung von Ersatzbauten gesichert ist. Sie

müssen an gleicher Stelle und mit den bisherigen Aussenmassen wiederaufgebaut werden. Von diesen Voraussetzungen kann nur abgewichen werden, wenn dadurch eine für das Ortsbild gleichwertige Lösung entsteht. Gesamthaft ist auf eine besonders gute Einpassung in das Ortsbild zu achten. Aus diesen kommunalen Normen geht hervor, dass die Dachlandschaft von zentraler Bedeutung ist für das Ortsbild von R. Dies bestätigte auch die Fachberaterin Siedlungsentwicklung und Ortsbild BVU an der Augenscheinsverhandlung vom 18. Januar 2023 (AS-Protokoll, S. 5 f., act. 48, Votum N.). Sie führte aus, die Dachlandschaft sei bei allen Dörfern wichtig. In R sei sie jedoch besonders wichtig, da die Staffelung den Gassenraum forme. Bei der Ausrichtung, Lage und der Einbettung in die unverbaute Umgebung sähe man vor allem die Dächer. R ist im Kanton Aargau und darüber hinaus bekannt für sein intaktes, bäuerliches Dorfbild. An der Augenscheinsverhandlung bestätigte die Fachberaterin Siedlungsentwicklung und Ortsbild BVU, dass R einer der schönsten und intaktesten Dorfteile des Kantons sei (AS-Protokoll, S. 5, act. 48, Votum N.). Sowohl die Aufnahme im ISOS mit Erhaltungsziel A als auch die kommunalen Bestimmungen zum Ortsbildschutz zielen darauf ab, dieses wertvolle Ortsbild zu schützen. Vor diesem Hintergrund läuft die geplante Photovoltaikanlage aufgrund ihrer Dimension, der dunkeln Farbe und dem Material genau diesen Schutzzielen zuwider, die den Dorfteil R so einzigartig und unverkennbar machen. Die Schlussfolgerung der Fachberaterin Siedlungsentwicklung und Ortsbild BVU, die Solaranlage beeinträchtigt das Ortsbild, ist somit nicht zu beanstanden (AS-Protokoll, S. 6, act. 47, Votum N.). Die Photovoltaikanlage wäre auch von weitem gut einsehbar und würde die Fernwirkung des Ortsbildes von R – insbesondere bei einfallender Sonnenstrahlung – stark beeinflussen. Die Dorfzone von R vermittelt durch die grossmehrheitlich in erdigen Farben gehaltenen Dächer – Tonziegel – ein einheitliches Erscheinungsbild. Die geplante, aus dunklen Solarzellen bestehende Anlage würde sich nicht in die Dachlandschaft von R einfügen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_179/2015, 1C\_180/2015 vom 11. Mai 2016, E. 6.6). Der Fachberaterin Siedlungsentwicklung und Ortsbild BVU ist somit zuzustimmen, dass die geplante Photovoltaikanlage das Ortsbild von R beeinträchtigt. Die verfügten Auflagen der Kantonalen Denkmalpflege BKS tragen dazu bei, dass sich die geplante Anlage – insbesondere farblich – besser in die Dachlandschaft integrieren kann. Auch bezogen auf den Ortsbildschutz sind die verfügten und angefochtenen Auflagen somit gerechtfertigt.

## 5.2

Art. 18a Abs. 4 RPG nimmt das Ergebnis einer Interessenabwägung zwischen Gewinnung von Solarenergie und der Ästhetik vorweg, sofern keine besonderen Umstände vorliegen. Art. 18a Abs. 4 RPG schreibt vor, dass die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten "ansonsten" den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen würden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Photovoltaikanlage in jedem Fall zu bewilligen ist, wenn "nur" ästhetische Interessen dagegen sprechen, sondern dass in einem solchen Fall die Abweisung der Baubewilligung besonders zu begründen ist. Beziehungsweise, dass besondere Umstände vorliegen müssen, die eine Abweisung aufgrund von ästhetischen Anliegen trotz Art. 18a Abs. 4 RPG rechtfertigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_415/2021 vom 25. Februar 2022, E 3.2.2). Diese besonderen Umstände sind vorliegend gegeben. Die Liegenschaft liegt in dem im ISOS eingetragenen Dorfteil R mit dem höchsten Erhaltungsziel A. Zudem befindet sie sich im Perimeter des Umgebungsschutzes eines denkmalgeschützten Objekts und in der Dorfzone, in welcher auf kommunaler Ebene klare Vorgaben zur Gestaltung gemacht werden. Grundsätzlich wird dem Gemeinderat bezüglich Ortsbildschutz ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt. Angesichts der vorliegenden Detaillierung der kommunalen Nutzungsvorschriften und der nationalen Schutzwürdigkeit des Ortsbilds ist der Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörden allerdings wesentlich eingeschränkt. Bei einem Ortsbild von nationaler Bedeutung ist die Gemeinde an den im ISOS definierten Schutzgrad gebunden (vgl. AGVE 2008 S. 164 Erw. 3.7.1). Die Einhaltung der kommunalen Nutzungsvorschriften überprüft der Regierungsrat daher mit voller Kognition. Die Gemeindeautonomie ist kein "Freipass" für die kommunale Exekutive, sich über die Bestimmungen der kommunalen Legislative hinwegzusetzen. Vorliegend sind ästhetische Interessen auf Bundesebene, auf kantonaler und auch auf kommunaler

Ebene betroffen. Demnach ist es im vorliegenden Fall gerechtfertigt, die Nutzung der Solarenergie zugunsten der Ästhetik einzuschränken. Zudem ist der kantonalen Vorinstanz zuzustimmen, dass eine Bewilligung ohne Auflagen eine negative präjudizielle Wirkung für die Folgeentwicklung des Ortsbilds hätte, da gleichartige Projekte ebenfalls zu bewilligen wären (so auch das Bundesgericht in Urteil des Bundesgerichts 1C\_179/2015, 1C\_180/2015 vom 11. Mai 2016, E. 6.6).

### 5.3

Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Nachbarsliegenschaft D. sei mit schwarzen Ziegeln eingedeckt. Schwarze Solarpanels würden sich daher besser in das Gesamtbild einfügen (Beschwerde, S. 6, act. 14). Auch dieser Argumentation kann aus mehreren Gründen nicht gefolgt werden. Einerseits wird die Solaranlage nicht auf der Liegenschaft D., sondern auf der Dachfläche der Liegenschaft C. errichtet. Die Liegenschaft C. ist jedoch mit den ortsüblichen, terracotta-farbenen Tonziegeln eingedeckt. Eine schwarze Solaranlage ist somit besonders auffällig. Hinzu kommt, dass die dunkle Dacheindeckung der Liegenschaft D. – wie die kantonale Vorinstanz zutreffend ausführt – eine Ausnahme in der Dachlandschaft von R darstellt und diese Ausnahme nicht als Referenz für die Farbwahl herangezogen werden darf. Eine solche Vorgehensweise würde weder den Schutzinteressen des ISOS noch den kommunalen Bestimmungen zum Ortsbildschutz entsprechen.

## 6. Verhältnismässigkeit

### 6.1

Die Beschwerdeführenden machen in ihrer Beschwerde geltend, die verfügten Auflagen seien nicht verhältnismässig. Gemäss Baubewilligung seien die Solarmodule in der Farbigkeit der bestehenden Dacheindeckung zu wählen. Dies hätte gemäss den Beschwerdeführenden zur Folge, dass sich die Kosten der Solaranlage um knapp 100 % erhöhten (auf Fr. 25'800.– beziehungsweise Fr. 570.– pro Modul Mehrkosten) und sich die Leistung der gesamten Solaranlage um 25 % reduziere. Aufgrund der Quellenschutzzone seien die Beschwerdeführenden weitgehend vom Strom abhängig. Ein Öltank oder eine Erdsonde sei weder mit den politischen Klimazielen noch mit der Quellenschutzzone vereinbar. Die Auflage laufe auch dem öffentlichen Interesse an der Förderung erneuerbarer Energie zuwider (Beschwerde S. 8, act. 12).

Die Kantonale Denkmalpflege BKS hält in ihrer Beschwerdeantwort fest, es entspreche momentan noch der Tatsache, dass farblich angepasste Module gegenüber herkömmlichen teurer und weniger effizient seien. Gleichwohl seien sie genau für den Zweck entwickelt worden, einen Kompromiss zwischen den ästhetischen Anforderungen an die Dachlandschaft und der Nutzung alternativer Energie zu finden (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 27).

### 6.2

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 514; Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; § 3 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Die Auflage, die Solaranlage sei als integrierte Anlage mit Farbigkeit der Dacheindeckung zu gestalten, ist durchaus geeignet das Ziel einer besseren Einpassung ins Ortsbild zu erreichen. Durch die Farbanpassung wirkt die Anlage weniger auffällig und integriert sich in die Dachlandschaft. Erforderlich ist eine Massnahme, wenn keine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 527). Auch dies trifft auf die ver-

fügte Auflage zu. Eine mildere Massnahme ist nicht erkennbar, da bereits die Auflage einen Kompromiss darstellt. Auch die farblich angepasste Solaranlage wird das Ortsbild und die Wirkung des Baudenkmals in gewisser Weise beeinträchtigen, da auch diese das Sonnenlicht reflektiert und der Materialunterschied zu Tonziegeln erkennbar bleibt. Allerdings ist die Beeinträchtigung durch die Farb Anpassung stark reduziert. Eine Reduktion der Fläche oder ein anderer Standort der Anlage ist nicht zweckdienlich. Ein milderer Mittel mit dem gleichen Erfolg ist also nicht erkennbar. Schliesslich muss die gewählte Massnahme für den Privaten auch zumutbar sein. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht.

Die privaten Interessen der Beschwerdeführenden, welche gegen farblich angepasste Solarmodule sprechen, sind primär finanzieller Natur. Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführenden sind nachvollziehbar. Allerdings sind die ästhetischen Interessen am Ortsbild von R sehr hoch zu gewichten, da sowohl kommunale, kantonale als auch nationale Schutzinteressen betroffen sind. Es trifft zwar zu, dass auch die Förderung erneuerbarer Energie im öffentlichen Interesse liegt. Allerdings geht aus Art. 18a RPG hervor, dass unter besonderen Umständen ästhetische Anliegen das Interesse an der Nutzung der Solarenergie überwiegen sollen. Solche besonderen Umstände liegen hier (wie unter E. 5.2 beschrieben) vor. Würde die Anlage im vorliegenden Fall wie geplant bewilligt, wäre ein Szenario, in welchem ästhetische Anliegen das Interesse an der Nutzung der Solarenergie überwiegen, kaum noch vorstellbar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Solaranlage nicht abgewiesen, sondern unter Auflagen bewilligt wurde. Die verfükten Auflagen sind daher unter Abwägung sämtlicher Interessen insgesamt als verhältnismässig zu qualifizieren. Nicht verhältnismässig scheint hingegen, die Solaranlage aus Gründen des Ortsbildschutzes vollumfänglich abzuweisen (vgl. AS-Protokoll, S. 6, act. 47, Votum N.), wird doch mit den seitens der Kantonalen Denkmalpflege BKS verfükten Auflagen auch den Anliegen des Ortsbildschutzes angemessen Rechnung getragen

## **7. Enteignung**

Die Beschwerdeführenden machen in ihrer Beschwerde geltend, die Auflage würde dazu führen, dass ihnen die Möglichkeit genommen werde, eine Solaranlage auf ihrem Dach zu erstellen. Damit liege eine Enteignung vor (Beschwerde, S. 10, act. 10). Die Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt, sowie die Festlegung einer allfälligen Entschädigung, liegt – wie die Beschwerdeführenden auch selber ausführen (Beschwerde, S. 10, act. 10) – nicht in der Zuständigkeit des Regierungsrats, sondern in der Zuständigkeit des Spezialverwaltungsgerichts (§ 158 Abs. 1 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993). Auf diese Rüge kann deshalb vorliegend nicht eingetreten werden.

## **8. Zusammenfassung und Kosten**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführenden als unterliegende Partei die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (§ 31 Abs. 2 VRPG). Da die Beschwerdeführenden gemeinsam handelten, rechtfertigt es sich, die solidarische Haftbarkeit anzuordnen (§ 33 Abs. 3 VRPG). Parteikosten sind keine zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG).

## **Beschluss**

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 484.90, insgesamt Fr. 2'484.90, werden unter solidarischer Haftbarkeit den Beschwerdeführenden A. und B. auferlegt. Abzüglich des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– haben die Beschwerdeführenden somit noch Fr. 484.90 zu bezahlen.

3.

Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt.