

Sitzung vom 3. März 2021

205. Motion (Solaranlagen in geschützten Ortsbildern)

Kantonsrat Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Mitunterzeichnende, haben am 23. November 2020 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, im Planungs- und Baugesetz eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche es den Gemeinden ermöglicht, in Ortsbildperimetern auf Stufe Nutzungsplanung geeignete Objekte bzw. Dachflächen oder Fassaden zu bezeichnen, auf welchen Solaranlagen zulässig sind.

Begründung:

Die heutige Situation ist sehr unbefriedigend, weil erst im Baubewilligungsverfahren Klarheit geschaffen werden kann, ob eine Solaranlage im konkreten Fall und in der konkreten Ausgestaltung realisierbar ist. Auch wenn die zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen eine Bewilligung erteilen, besteht regelmässig die Gefahr, dass dagegen Rekurs erhoben wird. Die – auch aus Sicht der Motionäre – unbestrittenermassen nötige Beurteilung und Güterabwägung im Einzelfall muss aber nach zürcherischem Planungsverständnis nicht zwingend erst in einem Zeitpunkt getroffen werden, in welchem bereits hohe Projektierungskosten angefallen sind, ein Bewilligungsverfahren durchlaufen ist und regelmässig für die Eigentümer- bzw. Bauherrschaft ein grosser Zeitdruck lastet, welcher sie durch Rekurrierende erpressbar macht (Zeitdruck z. B. aufgrund von Verträgen mit Bauhandwerkern oder der vorgesehenen Jahreszeit für die Realisierung).

Die erforderliche Güterabwägung, ob und in welcher Form Solaranlagen in geschützten Ortsbildern zulässig sind, soll deshalb, wo sinnvoll und möglich, bereits auf Stufe Nutzungsplanung getroffen werden können. Als ausdrückliche gesetzliche Grundlage für diesen «Planungsansatz» kommt z. B. eine geeignete Ergänzung des § 49 Abs. 2 lit. e) infrage. Gestützt darauf könnten die Gemeinden im Ergänzungsplan «Kernzonen und Weiler» (EP I gemäss § 10 der Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen, VDNP, in Verb. Mit § 50 PBG) oder einem separat in der VDNP zu regelnden «Ergänzungsplan Solaranlagen» frühzeitig Projektierungssicherheit für die Eigentümer und Rechtsklarheit für alle Beteiligten schaffen.

In formeller und verfahrensmässiger Hinsicht geht der beschriebene «Planungsansatz» nicht auf Kosten einer sorgfältigen Einzelfallbeurteilung und er beschneidet auch die Rechte von rekurslegitimierten Parteien nicht, weil die entsprechenden Festlegungen der Gemeinde und die nötige Genehmigung durch den Kanton anfechtbar sind.

In sachlicher Hinsicht können die im öffentlichen Interesse liegenden Spielräume, wo sinnvoll, ausgeschöpft werden, ohne dass Grundeigentümernschaften in der einleitend geschilderten Art unnötiger und vermeidbarer Ungewissheit ausgesetzt sind. Das Argument, nur wenige Prozent aller Bauten stünden unter Denkmalschutz oder innerhalb eines geschützten Ortsbildes von kantonaler oder nationaler Bedeutung, greift nicht. Konkret bedeutet es für ganze Talschaften mit vielen geschützten Ortsbildern, dass für Neubauten oder Umbauten keine Photovoltaikanlagen auf den Dächern oder Fassaden erstellt werden können. Der Idee, Sonnenstrom mittels kollektiven Anlagen auf freien Feldern gewinnen zu können, stehen bis auf wenige Ausnahmen Landschaftsschutz und landwirtschaftliche Nutzungen entgegen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat begrüsst die Absicht zur Förderung der Solarenergie. Im Zusammenhang mit der Änderung des Energiegesetzes (Umsetzung der MuKE 2014, Vorlage 5614) hat der Regierungsrat dies bereits zum Ausdruck gebracht. Mit der Änderung von § 238 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) soll das öffentliche Interesse an energetischen Verbesserungen und an Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere Solaranlagen, in der Interessenabwägung mit Schutzinteressen deutlich unterstrichen werden. Solaranlagen sind jedoch weitestgehend durch Bundesrecht geregelt. Mit Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (SR 700) hat der Bundesgesetzgeber die Gewinnung von Solarenergie mit dem Ziel erleichtert, schweizweit die Bewilligungs- und Realisierungshürden formell wie auch materiell zu senken (allgemeine Förderung). Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen können grundsätzlich bewilligungsfrei bzw. im Rahmen eines kantonal geregelten Meldeverfahrens erstellt werden, sofern sie die klar umschriebenen Gestaltungsvoraussetzungen erfüllen. Für einen Grossteil der Solaranlagen im Kanton Zürich entfällt damit bereits gestützt auf Bundesrecht ein Baubewilligungsverfahren.

Das Bundesrecht sieht für besondere Fälle erhöhte Anforderungen vor, so beispielsweise für Objekte innerhalb des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A oder für im kantonalen Richtplan besonders bezeichnete Objekte – namentlich Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung. Solaranlagen auf solchen Objekten dürfen diese nicht wesentlich beeinträchtigen und benötigen weiterhin eine Baubewilligung. Die wesentliche Beeinträchtigung ist stets im Einzelfall zu prüfen. Das kantonale Recht unterstellt zudem auch Solaranlagen auf Dächern innerhalb eines Ortsbildinventars oder von Kernzonen einer Baubewilligungspflicht (§ 2a lit. a Bauverfahrensverordnung, LS 700.6). Für solche Solaranlagen sowie Anlagen an Fassaden ist – soweit sie nicht ohnehin den erhöhten Anforderungen gemäss Bundesrecht unterliegen – die Gestaltungsvorschrift in § 238 Abs. 4 des PBG (PBG, LS 700.1) massgebend. Im Rahmen der laufenden Änderung des Energiegesetzes (Vorlage 5614a) soll § 238 Abs. 4 PBG dahingehend geändert werden, dass in Anlehnung an das Bundesrecht genügend angepasste energetische Verbesserungen und Anlagen zur Nutzung von erneuerbarer Energie, insbesondere Solaranlagen, bewilligt werden, sofern nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Obwohl das Anliegen – namentlich die Verbesserung der Planungssicherheit für die Grundeigentümerschaft im Baubewilligungsverfahren – nachvollziehbar ist, bleibt für weitergehende kommunale Gestaltungsvorschriften für Solaranlagen auf Dächern kaum Raum.

Mit § 49 Abs. 2 lit. e PBG ermöglicht der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden zwar bereits heute, Anordnungen zur Erleichterung der Nutzung von Solarenergie zu erlassen. Die bundesrechtlichen Bedingungen setzen solchen Anordnungen jedoch enge Grenzen. Sie bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, müssen sachgerecht und notwendig sein und dürfen die Nutzung von Solarenergie nicht stärker einschränken als die bundesrechtlichen Bestimmungen.

Eine «Positivplanung», die geeignete Dachflächen für Solaranlagen grundeigentümergebunden ausschließt und damit im Umkehrschluss andere ausschliesst, wäre sehr aufwendig und wenig zweckmässig. Zudem sind Solaranlagen gerade hinsichtlich Gestaltung und Effizienz einer stetigen, raschen technischen Weiterentwicklung unterworfen. Eine Anpassung und Reaktion auf den technischen Fortschritt, neue Erkenntnisse über die Schutzwürdigkeit einzelner Bauten oder die bauliche Entwicklung ([Ersatz]Neubauten in Kernzonen) ist nur durch eine aufwendige Änderung der Nutzungsplanung möglich. Ungeachtet der konkreten gestalterischen Einordnung einer Solaranlage können die im Zonenplan

festgelegten Standorte (aber auch die nicht bezeichneten Dachflächen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt werden. Hinsichtlich fehlender Einordnung stünden hingegen auch gegen die Baubewilligung immer noch Rechtsmittel offen.

Solaranlagen auf Dächern von Bauten sind gestützt auf die geltende Rechtsordnung grundsätzlich auch in schutzwürdigen Ortsbildern (meist Kernzonen) zulässig. Für die abschliessende Beurteilung, ob eine Solaranlage bewilligungsfähig ist, kommt es neben der Lage und der Bedeutung der einzelnen Baute für das Ortsbild insbesondere auch auf deren konkrete Ausgestaltung an. Dabei sind für die Beurteilung nicht nur die Ausrichtung des Gebäudes, die Einsehbarkeit der Dachflächen vom öffentlichen Raum oder die Dachflächen massgebend, sondern auch die Wahl des Solarmoduls, dessen Farbgebung, Anordnung usw. Diese Beurteilungsaspekte können nicht auf Stufe Nutzungsplanung generell-konkret festgelegt werden, sondern benötigen eine Einzelfallbeurteilung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Die mit der Motion angestrebte Projektierungssicherheit kann also durch das geforderte zusätzliche Nutzungsplanungsverfahren nicht erreicht werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 429/2020 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli