

Sitzung vom 3. April 2013

374. Anfrage (Blendwirkung von Solaranlagen)

Kantonsrat Jörg Mäder, Opfikon, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Roman Schmid, Opfikon, haben am 28. Januar 2013 folgende Anfrage eingereicht:

In Gemeinden rund um den Flughafen müssen Baugesuche für Solaranlagen zusätzlich vom Flughafen Zürich bewilligt werden. Dieser kann diese bei Blendwirkung für anfliegende Flugzeuge verweigern. Je nach Grösse des Projektes sind für diese Abklärungen Kosten bis im fünfstelligen Bereich möglich, was die Investitionslust der Bauherren verständlicherweise ebenso stark mindert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gibt es dokumentierte Fälle, bei denen Piloten von Lichtreflexionen von Solaranlagen oder anderen reflektierenden Flächen (Fenster, Gewässer etc.) in einer Weise gestört wurden, die die Sicherheit gefährdeten?
2. Gibt es Stellungnahmen von Piloten (respektive deren Verbänden) zu der Thematik?
3. Auf welcher Rechtsgrundlage beruht die Notwendigkeit einer Bewilligung durch den Flughafen?
4. Im welchem Umkreis (Distanz oder Gemeinden/Gebiete) ist diese Zusatzprüfung notwendig?
5. Gilt diese Regelung auch für thermische Solaranlagen oder andere reflektierende Elemente (Dachfenster und ähnliches)?
6. Gilt diese Regelung für alle Solaranlagen, unabhängig der Grösse, oder gibt es eine Mindestgrösse? Wie gross ist diese? Werden dabei auch andere reflektierende Elemente sowie Anlagen auf benachbarten Grundstücken berücksichtigt?
7. Wie werden Erweiterungen von bestehenden Anlagen behandelt?
8. Liegt die Beweislast tatsächlich beim Bauherrn oder müsste nicht der Flughafen beweisen, dass die Anlage in störendem Masse blendet?
9. Wer trägt die Kosten dieser Abklärungen? Können diese abgewälzt werden?
10. In Bezug auf Gebäudehöhen gibt es seitens des Flughafens einen Sicherheitszonenplan, der die notwendigen Sicherheitsabstände zu den An- und Abflugruten beschreibt. Dieser Plan erleichtert die Arbeit für Bauherren und Behörden massiv.

Wäre ein analoger Plan für Blendwirkung denk- und machbar, damit die Einzelfallprüfungen, wie sie jetzt vorkommen, obsolet werden, oder sie zumindest stark vereinfacht?

11. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass das Bewilligungsverfahren von Solaranlagen möglichst einfach und unbürokratisch erfolgen sollte?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Mäder, Opfikon, Priska Seiler Graf, Kloten, und Roman Schmid, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), der Flughafen Zürich AG (FZAG) und dem Regierungsrat sind keine Fälle von konkreten Gefährdungen wegen der Blendwirkung von Solaranlagen oder anderen reflektierenden Flächen und auch keine entsprechenden Stellungnahmen von Piloten oder deren Verbänden bekannt.

Zu Frage 3:

Über Baugesuche entscheiden die örtlichen Baubehörden, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist (§318 Planungs- und Baugesetz, [PBG; LS 700.1]). Im Anhang zur Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) sind die Vorhaben genannt, die neben oder anstelle der baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde der Beurteilung einer kantonalen Stelle bedürfen (§7 Abs. 1 BVV in Verbindung mit dem Anhang zur BVV). Weitere Prüfungen und Bewilligungen aufgrund der Spezialgesetzgebung des Bundes und des Kantons bleiben vorbehalten (lit. b Ingress zum Anhang der BVV). Für die Errichtung oder Änderung von Solaranlagen in der näheren Umgebung des Flughafens Zürich sehen jedoch weder das Bundesrecht, insbesondere das Luftfahrtrecht, noch das kantonale Recht eine eigenständige Bewilligungskompetenz der FZAG vor. Die FZAG erteilt in der Praxis denn auch keine Bewilligungen.

Bei der Errichtung und Änderung von Solaranlagen in der näheren Umgebung des Flughafens Zürich sind jedoch unter anderem die nachstehenden Grundsätze zu beachten:

Aufgrund der Betriebskonzession des Bundes ist die FZAG verpflichtet, einen sicheren Betrieb des Flughafens Zürich zu gewährleisten (Art. 36a Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 [LFG; SR 748.0]). Flugplätze müssen so ausgestaltet sein, dass die Sicherheit für Personen und

Sachen bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1 Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). Hierfür hat der Bundesrat unter anderem die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Annex 14 zum Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt für direkt anwendbar erklärt (Art. 3 Abs. 1^{bis} VIL). Gemäss ICAO-Annex 14, Empfehlung 4.4.2, sollen Objekte, die Luftfahrzeuge in der Luft in einer bestimmten Zone gefährden und deshalb als Hindernis zu beurteilen sind, nach Möglichkeit beseitigt werden. Die massgebliche Zone entspricht grundsätzlich dem Sicherheitszonenplan gemäss Art. 71 ff. VIL. Ähnliches gilt für die Beurteilung von Lichtern am Boden in der Nähe von Flughäfen. Können solche Lichtquellen die Sicherheit der Luftfahrzeuge beeinträchtigen, sollen Massnahmen ergriffen werden, um dies zu verhindern (ICAO-Annex 14, Empfehlung 5.3.1).

Das Umweltschutzgesetz bezweckt den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche und lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01]). Einwirkungen sind laut Art. 7 Abs. 1 USG unter anderem Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen, wozu auch sichtbares Licht, insbesondere auch die Sonnenlichtreflexion von Solaranlagen, gehört. Da bei Lichtimmissionen anders als bei Lärm- und Luftverunreinigungen keine Grenzwerte bestehen, ist im Einzelfall gestützt auf Art. 11 USG zu beurteilen, ob die Immissionen schädlich oder lästig sind.

Um Solaranlagen bezüglich der potenziellen Gefährdung des Luftverkehrs aufgrund der Blendwirkung beurteilen zu können, ist die örtliche Baubehörde auf das Fachwissen der FZAG angewiesen. Aus diesem Grunde hört sie die FZAG im Baubewilligungsverfahren regelmässig an.

In der laufenden Revision des LFG prüft das BAZL die Einführung von Rahmenbedingungen für Solar- und ähnliche Bauvorhaben, die Blendwirkungen für anfliegende Flugzeuge oder den Tower entfalten können, sowie die Einführung einer Bewilligungspflicht. Es ist seitens des BAZL vorgesehen, das revidierte LFG in der zweiten Jahreshälfte 2013 in die Vernehmlassung zu geben. Mit einem Inkrafttreten der Revision ist jedoch nicht vor 2016 zu rechnen.

Zu Frage 4:

Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die fragliche Solaranlage negative Auswirkungen auf den Flugverkehr haben könnte. Eine klare Grenzziehung ist demnach nicht möglich. Eine Stellungnahme der FZAG dürfte aber in der Regel in den Gebieten gemäss Sicherheitszonenplan des Flughafens Zürich erforderlich sein.

Zu Fragen 5–7:

Grundsätzlich ist es sinnvoll, wenn die örtlichen Baubehörden alle Baugesuche für potenziell reflektierende und störende Elemente der FZAG zur Stellungnahme vorlegen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass sämtliche infrage kommenden Bauten geprüft und damit gefährliche Situationen und kostenintensive Rückbauten von blendenden oder störenden Elementen verhindert werden können. Von einer Prüfung durch die FZAG ausgenommen sind aber durchschnittlich dimensionierte Dachfenster, von denen (auch in zeitlicher Hinsicht) praktisch keine Blendwirkung ausgeht.

Zu Frage 8:

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens haben die örtlichen Baubehörden das Bauvorhaben auf dessen Übereinstimmung mit dem öffentlichen Recht zu prüfen. Bei der geplanten Errichtung oder Änderung einer Solaranlage in Flughafennähe ist insbesondere eine Prüfung der luftfahrt- und umweltschutzrechtlichen Bestimmungen erforderlich (vgl. Beantwortung der Frage 3).

Zwar untersuchen die Behörden den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen und holen demnach auch Gutachten ein (§ 7 Abs. 1 VRG). Hat die oder der Beteiligte allerdings ein Gesuch gestellt, so trifft sie bzw. ihn eine Mitwirkungspflicht (§ 7 Abs. 2 lit. a VRG). Sie oder er hat jene Tatsachen zu belegen, aus denen er Rechte ableitet und hierfür die notwendigen Unterlagen einzureichen. Die Behörden sind diesfalls nicht verpflichtet, die entsprechenden Erhebungen von Amtes wegen vorzunehmen. Im Baubewilligungsverfahren hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller daher alle Unterlagen einzureichen, die für die Beurteilung des Vorhabens nötig sind (§ 310 Abs. 1 PBG). Hierzu gehören auch allfällige Gutachten (vgl. für das Lärmgutachten im Besonderen: § 5 lit. g BVV). Weitere Gutachten können eingefordert werden, sofern die Art des Vorhabens oder die Lage des Baugrundstücks es rechtfertigen (§ 310 Abs. 2 PBG). Es steht den örtlichen Baubehörden frei, Gutachten von sich aus einzuholen.

Ist die Errichtung oder Änderung einer Solaranlage in Flughafennähe geplant, hat die Bauherrin oder der Bauherr demnach unter anderem nachzuweisen, dass von dieser Anlage keine luftfahrt- oder umweltschutzrechtliche Gefährdung ausgeht. Bei komplexeren Anlagen wird dieser Nachweis nur mittels eines Gutachtens zu erbringen sein. Dieses ist entweder von der Bauherrin oder vom Bauherrn oder von der örtlichen Baubehörde einzuholen.

Zu Frage 9:

Die Verwaltungsbehörden können für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen (§ 13 Abs. 1 VRG). Diese sind von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller zu bezahlen und richten sich grundsätzlich nach der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (VOGG; LS 681). Für die Prüfung von Baugesuchen und den Entscheid über das Bauvorhaben können die Behörden eine Gebühr zwischen Fr. 100 und Fr. 20'000 verlangen (§ 1 lit. E VOGG). Stützen sich die Amtshandlungen der Behörden auf Vorschriften des Umweltschutzrechts, sind von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller kostendeckende Gebühren zu erheben (Art. 48 USG in Verbindung mit der Gebührenverordnung zum Vollzug des Umweltrechts vom 3. November 1993 [GebV UR; LS 710.2]). Insbesondere sind Expertisen, die eine Behörde von Dritten ausarbeiten lässt, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller zu den tatsächlichen Kosten zu belasten (§ 8 GebV UR).

Die Kosten von Gutachten bezüglich der Blendwirkung einer geplanten Solaranlage in Flughafennähe sind demnach von der Bauherrin oder vom Bauherrn zu tragen, unabhängig davon, ob sie von dieser bzw. diesem selber oder von der örtlichen Baubehörde eingeholt wurden. Für das Abwälzen der Kosten auf die FZAG besteht dagegen in beiden Fällen keine Rechtsgrundlage.

Zu Frage 10:

Ein Plan analog zum Sicherheitszonenplan bei Gebäudehöhen ist für Objekte mit Blendwirkung nicht vorgesehen und wäre auch nicht zielführend. Ein blendendes Objekt weist je nach Lage und Ausrichtung ein unterschiedlich starkes Blendpotenzial auf. Eine Einzelfallprüfung liesse sich demnach nicht verhindern. Die Einzelfallprüfungen wurden bisher immer innerhalb der von den örtlichen Baubehörden gesetzten Fristen vorgenommen. Der Einbezug der FZAG verlängert oder verkompliziert die Behandlung eines Baugesuchs in der Regel nicht. Mit der geplanten Revision des LFG ist – wie gezeigt – beabsichtigt, eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es ermöglichen soll, Bauten oder Anlagen, welche die Sicherheit der Luftfahrt gefährden, zu beseitigen oder anzupassen (vgl. Beantwortung der Frage 3). In welchem Umkreis von Flughäfen solche Anordnungen getroffen werden sollen und ob ein Perimeterplan erstellt wird, ist zurzeit noch offen.

Zu Frage 11:

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen, das Bewilligungsverfahren für Solaranlagen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Er hat aus diesem Grund bereits die Anlagen zur Nutzung von

Sonnenenergie auf Dächern in Bauzonen von der Bewilligungspflicht befreit, sofern sie eine Fläche von 35 m² nicht überschreiten und eine zusammenhängende, die übrige Dachfläche um höchstens 20 cm überragende Fläche bilden und nicht in einer Kernzone oder im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars geplant sind (§ 1 lit. k BVV). Soweit die Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie bewilligungspflichtig sind, wird das Anzeigeverfahren angewendet (§ 14 lit. k BVV), wodurch immerhin die öffentliche Ausschreibung und die Aussteckung entfallen (§ 13 Abs. 2 BVV). Im Rahmen der Umsetzung der Volksinitiative «Umweltschutz statt Vorschriften» trat am 1. April 2013 ein neuer § 238 Abs. 4 PBG in Kraft, wonach Solaranlagen bewilligt werden, wenn sie sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integriert sind und keinen öffentlichen Interessen entgegenstehen. Mit der anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommenen Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wird die Errichtung von Solaranlagen gar weitgehend bewilligungsfrei möglich sein (Art. 18a revRPG). Die Befreiung von der Bewilligungspflicht entbindet allerdings nicht davon, das materielle Recht, vorliegend also insbesondere das Luftfahrt- und Umweltschutzrecht, einzuhalten (§ 2 Abs. 2 BVV).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi