

Sitzung vom 28. September 2011

1169. Anfrage (Art. 18a RPG Bewilligung von Fotovoltaikanlagen auf inventarisierten Gebäuden)

Kantonsrätin Judith Bellaiche, Kilchberg, Kantonsrat Jörg Mäder, Opfikon, und Kantonsrätin Barbara Schaffner, Otelfingen, haben am 11. Juli 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen sorgfältig integrierte Solaranlagen bewilligt werden, wenn dadurch keine inventarisierten Gebäude beeinträchtigt werden. Anlässlich der unlängst von der Baudirektion durchgeführten Gemeindeforen «Baubewilligungen» im Juni 2011 wurden die Teilnehmenden instruiert, dass Fotovoltaikanlagen auf Steildächern von Objekten des Denkmalschutzes «in der Regel nicht möglich» seien. Dem Grundsatz nach teilen wir die Auffassung, dass Baugesuche in Zusammenhang mit Solaranlagen auf inventarisierten Objekten mit besonderer Umsicht beurteilt werden müssen.

Dennoch drängen sich in diesem Kontext folgende Fragen auf:

1. Wie legt die Baudirektion des Kantons Zürich Art. 18a RPG aus?
2. Wieso werden Gesuche für Fotovoltaikanlagen auf inventarisierten Objekte negativ präjudiziert?
3. Welche Kriterien müssen beim Bau einer Fotovoltaikanlage auf inventarisierten Objekten besonders beachtet werden, resp. wann gilt sie als sorgfältig integriert?

Auch wenn die Beurteilungskriterien bei Objekten des Denkmalschutzes höher gesetzt sein können, schafft die negative Auslegung von Art. 18a RPG durch die Baudirektion a priori eine aussichtslose Ausgangslage für Gesuche um Fotovoltaikanlagen auf inventarisierten Objekten. Dabei ist zu erwähnen, dass über 4000 Bauten im kantonalen Inventar aufgeführt sind, die überdurchschnittlich oft im Gemeindebesitz sind.

Die Ungleichbehandlung von thermischen Solarkollektoren und Fotovoltaikanlagen ist nicht nachvollziehbar, zumal das Argument der Standortgebundenheit von Solarkollektoren mit dem optischen Erscheinungsbild resp. der Beeinträchtigung des Objekts nichts zu tun hat.

Gerade im Kontext der neueren Entwicklungen in der Schweizer Energiepolitik ist eine unverhältnismässig restriktive Handhabung von Gesuchen nicht opportun. Fotovoltaikanlagen auf Steildächern von inventarisierten Objekten bedürfen nach wie vor einer Einzelfallabwägung, wenn sie sorgfältig integriert sind und das betroffene Objekt nicht beeinträchtigen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Judith Bellaiche, Kilchberg, Jörg Mäder, Opfikon, und Barbara Schaffner, Otelfingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) verlangt, dass Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen zu bewilligen sind, wenn sie sorgfältig in die Dach- und Fassadenflächen integriert werden. Bewilligungen können dagegen verweigert werden, wenn durch die Anlagen Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

Das Verwaltungsgericht hat bereits im Urteil VB.2008.00322 vom 29. Oktober 2008, E. 3.3 (www.vgrzh.ch), festgehalten, dass der Wortlaut von Art. 18a RPG offenkundig unter Zeitdruck und nicht mit der gebotenen Sorgfalt abgefasst worden sei. Er dürfe nicht zur Annahme verleiten, dass integrierte Solaranlagen – ausser bei einer Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern – stets zu bewilligen seien. Vielmehr ergebe sich aus den Beratungen der Bundesversammlung, dass der Gesetzgeber ein Zeichen zugunsten erneuerbarer Energien setzen wollte. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Eigentumsbeschränkungen, die sich aus der Anwendung von Gestaltungsvorschriften ergeben, habe deshalb auch dieses öffentliche Interesse in die Interessensabwägung einzufließen. Im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes wird Art. 18a RPG zurzeit kontrovers diskutiert. Dies kann zur Folge haben, dass der Wortlaut dieser Bestimmung in absehbarer Zeit wieder geändert wird.

Art. 18a RPG gilt gemäss Lehre weder in Schutzzonen nach Art. 17 Abs. 1 RPG noch in anderen Zonen mit Schutzcharakter nach Art. 18 Abs. 1 RPG. Wenn Kultur- und Naturdenkmäler mit Schutzzonen vor Beeinträchtigungen bewahrt werden (u. a. Ortsbilder), ist Art. 18a RPG somit nicht anwendbar und erlangt nur Bedeutung, wenn Kultur- und

Naturdenkmäler durch andere Schutzmassnahmen gemäss Art. 17 Abs. 2 RPG z. B. mittels Schutzverordnungen, Schutzverfügungen oder vertraglicher Vereinbarungen geschützt sind.

Ergänzend zur Bundesgesetzgebung hat der Kanton Zürich in § 1 lit. k der Bauverfahrensverordnung (BVV, LS 700.6) definiert, welche Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie keiner Baubewilligung bedürfen. Diese Bestimmung wird mit Inkrafttreten am 1. Dezember 2012 insofern gelockert werden, als Anlagen, die u. a. die Dachfläche nicht mehr als 20 cm (bisher 10 cm) überragen und eine zusammenhängende Fläche von 35 m² nicht überschreiten, keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen (Änderung vom 6. September 2011, vgl. ABI 2011, 2502).

Die baulichen Kulturdenkmäler des Kantons Zürich sind im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und der archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung enthalten. Die Bauvorhaben, die Schutzobjekte gemäss § 203 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) betreffen, werden im Baubewilligungsverfahren durch die entsprechenden kantonalen Fachstellen geprüft. Dazu zählen auch die Gesuche zur Erstellung von Solaranlagen. Die kantonale Denkmalpflege hat daher im Rahmen von Ziff. 1.4.1.5 des Anhangs zur BVV das Baugesuch hinsichtlich des Grades der Beeinträchtigung des Schutzobjektes zu beurteilen. Führt ein solches Bauvorhaben zu einer wesentlichen Beeinträchtigung eines baulichen Kulturdenkmals, die sich mit einer Überarbeitung des Bauprojektes nicht mindern lässt, ist das Vorhaben nicht bewilligungsfähig und die Bewilligung muss verweigert werden.

Zu Frage 2:

Der Tatbestand von Art. 18a RPG enthält unbestimmte Gesetzesbegriffe, die den Behörden im Bewilligungsverfahren einen breiten Beurteilungsspielraum öffnen. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der Standort- und Projekteigenschaften von einer sorgfältigen Integration auszugehen ist. Im Zusammenhang mit Kulturdenkmäler im Sinne von Art. 18a RPG kann daher nicht von einer negativen Präjudizierung gesprochen werden.

Als Kulturdenkmäler oder Schutzobjekte gelten gemäss § 203 PBG diejenigen historischen Bauten, die von der Gesellschaft als wichtige Bestandteile der kollektiven Erinnerung anerkannt sind. Diese sind möglichst unversehrt den nächsten Generationen zu übertragen. Sie sind zu pflegen und zu unterhalten und vor Beeinträchtigungen zu schützen. Eine wesentliche Beeinträchtigung liegt immer dann vor, wenn ein Bauvorhaben tief greifende Eingriffe in die schützenswerte Substanz erfordert und/oder das charakteristische äussere Erscheinungsbild eines

Baudenkmal massgeblich verändert. Insbesondere stellt im Falle von Steildächern das Anbringen von Solaranlagen (Fotovoltaik und Sonnenkollektoren) in vielen Situationen eine massgebliche Beeinträchtigung der äusseren Erscheinung einer Gebäudegruppe oder eines Einzelgebäudes dar und ist mit dem Verlust des für das Schutzobjekt charakteristischen Dachmaterials verbunden. Auf Flachdächern treten Solaranlagen nicht in gleicher Masse in Erscheinung. Sie werden in der Regel als gut ablesbares neues Element wahrgenommen, das die Authentizität des Schutzobjektes nicht schmälert.

Im Unterschied zur Warmwassergewinnung mittels Sonnenkollektoren, wo die Nähe der Energieerzeugung zur Endverbraucherin und zum Endverbraucher wichtig ist (standortgebundener und objektbezogener Direktverbrauch, Wirkungsgrad der Anlage), gibt es bei der Stromerzeugung mittels Fotovoltaikanlagen keine zwingenden Gründe, diese in unmittelbarer Nähe zur Verbraucherin oder zum Verbraucher, d. h. am Schutzobjekt, anzubringen. Der mittels Fotovoltaik produzierte Strom wird in jedem Fall in das allgemeine Stromnetz eingespeist und gelangt über dieses wieder zur Endverbraucherin und zum Endverbraucher. Im Weiteren können grössere Fotovoltaikanlagen wirtschaftlicher betrieben werden als Kleinanlagen. Fehlt die zwingende Ortsgebundenheit einer Anlage und liegt eine Beeinträchtigung eines Schutzobjektes vor, so ist bei der Güterabwägung im Rahmen des Bauwilligungsverfahren der Unversehrtheit des Schutzobjektes in der Regel der Vorrang zu geben. Der Beitrag zur CO₂-neutralen Energiegewinnung kann dennoch geleistet werden, beispielsweise durch das Ausweichen auf die Dachfläche eines Nebengebäudes oder durch den Einkauf in eine Fotovoltaik-Grossanlage.

Im Sinne der Nachhaltigkeit und zur Entlastung von Schutzobjekten, die für die Erstellung von Fotovoltaikanlagen ungeeignet sind, engagiert sich die kantonale Denkmalpflege aktiv für die Verwirklichung grossflächiger Fotovoltaikanlagen auf dafür geeigneten Dachflächen von Schutzobjekten. An solchen Anlagen könnten sich die Eigentümerinnen und Eigentümer von Schutzobjekten mit Anteilscheinen beteiligen, denen das Erstellen einer eigenen Fotovoltaikanlage untersagt wurde.

Zu Frage 3:

Die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 können auch im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Frage herangezogen werden. Die Kriterien für die sorgfältige Einordnung sind gestalterischer und baulicher Natur. Eine Anlage gilt dann als gut integriert, wenn sie als geometrisch einfache, zusammenhängende Fläche in Erscheinung tritt

und die für das betreffende Gebäude oder die Gebäudegruppe charakteristischen Elemente der Dachgestaltung nicht berührt. In der Regel empfiehlt sich die Anordnung der Anlage als Band im unteren Drittel der Dachfläche, die Verwendung von möglichst nicht reflektierenden Elementen sowie die farbliche Abstimmung der Blechabschlüsse mit der Farbe des Dachmaterials. Baulich ist eine Anlage gut integriert, wenn sie als zugefügtes Element zum Bestandteil eines Gesamtbaus wird (im Steildach z. B. durch bündigen Einbau).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi