



PBG-Revision «Solaranlagen in geschützten Ortsbildern»

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. Januar 2023 die Motion «Solaranlagen in geschützten Ortsbildern» (KR-Nr. 429/2020) zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen. Mit der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat die gesetzlichen Grundlagen im Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) zu unterbreiten, damit die Gemeinden in Ortsbildperimetern auf Stufe Nutzungsplanung geeignete Objekte bzw. Dachflächen oder Fassaden bezeichnen können, auf welchen Solaranlagen zulässig sind. Mit dem Vorstoss soll eine erhöhte Planungssicherheit bei Solaranlagen in geschützten Ortsbildern erzielt werden, indem die erforderliche Interessenabwägung, ob und in welcher Form Solaranlagen in geschützten Ortsbildern zulässig sind, wo sinnvoll und möglich, bereits auf Stufe Nutzungsplanung vorgenommen wird. Zur Erreichung dieses Ziels soll zudem in der Verordnung über die Darstellung der Nutzungspläne (VDNP; LS 701.12) die Grundlage für einen Ergänzungsplan zu den Solaranlagen geschaffen werden. Der Regierungsrat kommt mit der vorliegenden PBG-Revision seiner Aufgabe nach, dem Kantonsrat eine der Motion entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

B. Ziele und Umsetzung

Im Sinne der Motion «Solaranlagen in geschützten Ortsbildern» soll im PBG eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es den Gemeinden ermöglicht, in der kommunalen Nutzungsplanung geeignete Objekte bzw. Dachflächen oder Fassaden in geschützten Ortsbildern zu bezeichnen, auf denen Solaranlagen erstellt werden können.

a. Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Anliegen der Motion befindet sich im Spannungsfeld von Ortsbild- und Denkmalschutz, der Förderung erneuerbaren Energie und privaten Eigentumsinteressen. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im PBG erfolgt somit in einem komplexen Umfeld übergeordneter rechtlicher Grundlagen und verschiedener teils gegenläufiger Interessen, die bei der Erarbeitung einer nachhaltigen Umsetzung miteinzubeziehen sind.

Solaranlagen sind weitgehend durch Bundesrecht geregelt. Mit Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG; 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 jedoch 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. Ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt, 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 massgebend. 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.

b. Umsetzungsvorschlag

Mit der vorliegenden Vorlage soll im PBG eine Regelung geschaffen werden, welche die Gemeinden ermächtigt, in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) ergänzende Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung von Solaranlagen in Kernzonen zu treffen.

Der Umsetzungsvorschlag für die Motion Solaranlagen in geschützten Ortsbildern knüpft am planungsrechtlichen Begriff der Kernzonen an. Gemäss kantonalem Richtplan erfolgt auf kommunaler Stufe der Schutz von Ortsbildern in erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne. Dieser Anknüpfungspunkt gewährleistet eine kohärente Lösung betreffend die kommunalen BZO und in der Systematik des PBG. Bei Kernzonen handelt es sich um Schutzzonen gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG, die bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten, sowie Natur- und Kulturdenkmäler umfassen. Bei Kernzonen nach § 50 PBG handelt es sich um überlagernde Schutzzonen, welche zur Grundnutzungszone der Bauzone hinzutritt. Kernzonen umfassen im Kanton Zürich somit schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen.

Mit den ergänzenden Festlegungen zu Solaranlagen wird den Gemeinden eine Positivplanung im Bereich der Solaranlagen in Kernzonen ermöglicht, die geeignete Dachflächen für Solaranlagen grundeigentümerverbindlich ausscheidet. Solche Festlegungen setzen eine umfassende Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung voraus, in welcher sämtliche überwiegenden öffentlichen Interessen, die einer Solaranlage entgegenstehen könnten, namentlich solche des Natur- und Heimatschutzes, berücksichtigt und gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Förderung von Solaranlagen abzuwägen sind. Für die abschliessende Beurteilung, ob einer Solaranlage keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen, 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 aus oder die Dachflächen massgebend, sondern auch die Wahl des Solarmoduls sowie dessen Farbgebung, Anordnung usw. Diese Beurteilungsaspekte sind auf Stufe Nutzungsplanung festzulegen, wobei sich insbesondere die Festlegung erhöhter Gestaltungsanforderungen positiv auf die Beurteilung der Interessenabwägung auswirken

kann. Der Umsetzungsvorschlag sieht vor, dass Solaranlagen auf bestehenden oder neuen Bauten in Kernzonen, die nach Massgabe dieser Festlegungen ausgeführt werden, aufgrund der vorgelagerten Interessenabwägung in der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren keine überwiegenden öffentlichen Interessen mehr entgegenstehen.

Die Vorlage sieht vor, dass die Umsetzung einer Solaranlage nach den Festlegungen für die Bauherrschaft freiwillig ist. Anders gestaltete Solaranlagen sind weiterhin denkbar, sofern ihnen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die Interessenabwägung ist in solchen Fällen wie bis anhin im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen.

Neben den Anpassungen im PBG sind Anpassungen in der VDNP notwendig. Für die ergänzenden Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung von Solaranlagen in geschützten Ortsbildern soll der neue Ergänzungsplan «Solaranlagen» zur Verfügung stehen.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

a. Planungs- und Baugesetz (PBG)

Zu § 50 Abs. 4 VE-PBG

Die Gemeinden können in ihren BZO ergänzende Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung von Solaranlagen in Kernzonen treffen.

Solche Festlegungen setzen eine umfassende Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung voraus, in welcher sämtliche überwiegenden öffentlichen Interessen, die einer Solaranlage entgegenstehen könnten, namentlich solche des Natur- und Heimatschutzes, berücksichtigt und gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Förderung von Solaranlagen abzuwägen sind. In der Interessenabwägung sind insbesondere die Schutzziele bzw. Erhaltungsziele des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung (kantonaes Ortsbildinventar) bzw. des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) miteinzubeziehen. Die Interessenabwägung ist im Raumplanungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) zu dokumentieren. Die Gemeinden können im Rahmen dieser Interessenabwägung Dachflächen definieren, auf welchen Solaranlagen geeignet und möglich sind. Je nach Lage und Bedeutung der einzelnen Baute für das Ortsbild können die Gemeinden dabei unterschiedliche Kategorien von Dachflächen festlegen. Bei den Dachflächen könnte beispielsweise wie folgt unterschieden werden:

- 1.) Dachflächen, auf welchen Solaranlagen einfach umsetzbar sind: Die Gemeinden könnten für diese Kategorie als ergänzende Festlegung in ihrer BZO definieren, dass Solaranlagen auf diesen Dachflächen genügend angepasst im Sinne von Art. 18a Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 32a RPV sein müssen.
- 2.) Dachflächen, auf welchen Solaranlagen mit erhöhten Gestaltungsanforderungen umsetzbar sind: Die Gemeinden könnten für diese Kategorie ergänzende Festlegungen zu Lage, Stellung und Erscheinung in der BZO treffen und dabei erhöhte Gestaltungsanforderungen festlegen, um der Lage und der Bedeutung einzelner Bauten für das Ortsbild hinreichend Rechnung zu tragen. Als erhöhte Gestaltungsanforderungen kommen

beispielsweise Festlegungen bezüglich Anordnung und Farbgebung der Solarmodule oder der Ausgestaltung der Solaranlage als Aufdach- oder Indachanlage in Frage.

3.) Dachflächen, bei welchen weiterhin eine Einzelfallbeurteilung im Baubewilligungsverfahren erforderlich ist. Die Einzelfallbeurteilung umfasst vor allem die kommunalen und überkommunalen Schutzobjekte, bei denen es eine individuelle Schutzabklärung braucht.

Den Gemeinden kommt bei der Anordnung ergänzender Festlegungen ein hoher Ermessensspielraum zu. Die soeben erfolgte Aufzählung möglicher Kategorien von Dachflächen ist beispielhaft. Andere Regelungen sind ebenfalls denkbar.

Diese ergänzenden Festlegungen bewirken keinen Zwang, nach ihnen zu bauen. Wird auf die eingeräumte Umsetzungsmöglichkeit verzichtet, ist § 238 Abs. 4 PBG massgebend, soweit die Solaranlage nicht dem Bundesrecht untersteht. Anders gestaltete Solaranlagen sind somit weiterhin denkbar, sofern ihnen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die Interessenabwägung ist in solchen Fällen wie bis anhin im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen.

Zu § 238 Abs. 5 VE-PBG

Solaranlagen auf bestehenden oder neuen Bauten in Kernzonen, die nach Massgabe der ergänzenden Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung gemäss BZO erstellt werden, stehen keine überwiegenden öffentlichen Interessen mehr entgegen. Im Baubewilligungsverfahren wird demnach nur noch geprüft, ob die geplante Solaranlage die ergänzenden Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung gemäss BZO einhält und im Sinne der Vorgaben richtig ausgeführt ist. Da die Interessenabwägung bereits auf Stufe Nutzungsplanung erfolgt, ist diese im Baubewilligungsverfahren nicht mehr erforderlich.

b. Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP)

Zu § 10 VE-VDNP

Mit § 50 Abs. 4 VE-PBG ist vorgesehen, dass die Gemeinden in den BZO ergänzende Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung von Solaranlagen vornehmen können. Damit die Gemeinde entsprechende Festlegungen zur Lage von Solaranlagen in Form eines Ergänzungsplans machen können, wird mit § 10 Abs. 1 lit. s VE-VDNP der neue Ergänzungsplan «Solaranlagen (EP 19)» eingeführt.

D. Auswirkungen

a. Private

Mit der vorliegenden Vorlage wird für die Bauherrschaft im Baubewilligungsverfahren mehr Projektierungssicherheit geschaffen. Im Baubewilligungsverfahren wird nur noch überprüft, ob die Solaranlagen den Vorgaben in der Nutzungsplanung entsprechen. Wenn die Bauherrschaft eine Solaranlage nach Massgabe der ergänzenden Festlegungen umsetzt,

stehen dieser im Baubewilligungsverfahren keine öffentlichen Interessen entgegen. Die ergänzenden Festlegungen bewirken für die Privaten jedoch keinen Zwang, nach ihnen zu bauen. Wird auf die eingeräumte Umsetzungsmöglichkeit verzichtet, ist §238 Abs. 4 PBG massgebend, soweit die Solaranlage nicht dem Bundesrecht untersteht. Die Privaten haben somit mehrere Optionen bei der Erstellung einer Solaranlage.

b. Gemeinden

Im Kanton Zürich erlassen die Gemeinden nach Massgabe der Richtplanung eine BZO, wobei sie sich an die im PBG eingeräumten Regelungskompetenzen halten müssen. Die vorliegende PBG-Revision schafft unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie die notwendigen planungsrechtlichen Grundlagen und Kompetenzen, mit denen sich die Gemeinden in ihren Planungen mit Solaranlagen in geschützten Ortsbildern auseinandersetzen können. Die Gemeinden können neu in der BZO ergänzende Festlegungen zur Lage, Stellung und Erscheinung von Solaranlagen treffen. Die Erarbeitung entsprechender kommunaler Regelungen ist mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden, die zu mehr Aufwand führen können. Es bedarf der Erarbeitung von umfassenden Plangrundlagen zu Lage und Stellung sowie Gestaltungsanforderungen. Die Interessenabwägung ist im Raumplanungsbericht vorzunehmen. Dabei sind neben den geltenden Kernzonenvorschriften der BZO insbesondere auch die Schutzziele des kantonalen Ortsbildinventars und auch des ISOS zu beachten. Im Baubewilligungsverfahren führt die Umsetzung der neuen Regelung zu einem geringeren Prüf- und Vollzugaufwand, weil die Interessenabwägung bereits vorgenommen wurde und nur noch auf Übereinstimmung mit den ergänzenden Festlegungen geprüft werden muss.

c. Kanton

Für den Kanton wird die Prüfung von Planungen mit der neuen Vorlage aufwendiger. Die Baudirektion muss bei der Genehmigung der BZO neu auch die Recht- und Zweckmässigkeit sowie Angemessenheit von nutzungsplanerischen Festlegungen im Zusammenhang mit Solaranlagen in geschützten Ortsbildern prüfen (§§ 89 bzw. 87a in Verbindung mit § 5 PBG). Der Verwaltungsaufwand wird steigen, weil die Erarbeitung der erforderlichen Planungsgrundlagen in Kernzonen anspruchsvoll ist. Vor dem Hintergrund, dass das kantonale Ortsbildinventar und das ISOS zu berücksichtigen sind, ist bei den Gemeinden ein grosser Informationsbedarf und ein hoher Überarbeitungsaufwand bei den Planungen zu erwarten. Die Einführung der neuen Regelungen wird insgesamt zu einem Mehraufwand führen. Neben den entsprechenden Planungshilfen (beispielsweise Musterbestimmungen zu einzelnen Aspekten) wird auch die Beratung und Information von Gemeinden oder Planungsträgern zu einem Mehraufwand führen. Allenfalls müssen Leitlinien für den Vollzug ausgearbeitet werden. Im Baubewilligungsverfahren würde der Prüf- und Vollzugaufwand des Kantons hingegen sinken, weil die Solaranlagen nur noch auf Übereinstimmung mit den ergänzenden Festlegungen geprüft werden müssen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Teilrevision des PBG ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung



von Unternehmen (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11). Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

Synopse PBG und Synopse VDNP vgl. separate Dokumente