



Solaranlagen auf Denkmalschutzobjekten

875

IRENE WIDMER*

Frage

Sind Solaranlagen auf Denkmalschutzobjekten zulässig?

Antwort

Solaranlagen auf Denkmalschutzobjekten sind bewilligungspflichtig. Die dafür notwendige Abwägung wird zwischen dem Interesse an der Solarenergie und dem ästhetischen Interesse vorgenommen. Bei Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist das ästhetische Interesse häufig höher zu gewichten. Diese Objekte dürfen durch eine Solaranlage nicht «wesentlich beeinträchtigt» werden. Da bei ISOS-Objekten Dachlandschaft und -eindeckung häufig wesentliche Charaktermerkmale darstellen, wird eine Solaranlage oft verunmöglicht. Bei Solaranlagen auf Objekten in Schutzzonen nach kantonalem Recht gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Die Interessenabwägung darf aber nicht restriktiver sein als die Anforderungen nach Art. 32a Abs. 1 RPV. In beiden Fällen dürfen die Gestaltungsempfehlungen des ARE berücksichtigt werden.

Question

Peut-on construire des installations solaires sur un monument protégé ?

Réponse

Une autorisation est requise pour construire des installations solaires sur un monument protégé. Il faut alors procéder à une pesée entre les intérêts liés à l'exploitation de l'énergie solaire et les intérêts esthétiques. En ce qui concerne les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale, l'aspect esthétique est souvent prépondérant. Les installations solaires ne doivent pas « porter d'atteinte majeure » à ces objets. La configuration du toit et le panorama des toitures étant souvent des caractéristiques essentielles des objets ISOS, le solaire est fréquemment exclu. Quant aux installations solaires sur des objets situés en zone de protection selon le droit cantonal, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. Mais la pesée des intérêts ne peut pas être plus restrictive que les exigences de l'art. 32a al. 1 OAT. Dans les deux cas, il convient de prendre en compte les recommandations de l'ARE.

I. Sachverhalt

A. hat ein Haus, welches im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eingetragen ist und unter Schutz steht. Als er sein Haus umbaut, möchte er eine Solaranlage auf dem Dach installieren. Dies wird nicht bewilligt. A. hat nicht beachtet, dass Dachlandschaft und -eindeckung wesentliche Charaktermerkmale des Gebäudes sind und durch eine Solaranlage beeinträchtigt würden.

II. Diskussion

A. Baubewilligungspflicht

1. Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung

Gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG sind Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler

Bedeutung baubewilligungspflichtig. Eine Solaranlage darf solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Art. 32b RPV listet diese Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung auf.¹ Am wichtigsten sind die ISOS- und BLN-Inventare. Aber auch die Fälle gemäss II.D.2. und II.D.3. fallen in diese Kategorie.

2. Solaranlagen auf Objekten in Schutzzonen nach kantonalem Recht

Gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG kann das kantonale Recht in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen. Gemäss § 2a lit. a BVV/ZH hat der Kanton Zürich Solaranlagen als baubewilligungspflichtig erklärt:

- in Kernzonen;
- im Rahmen von anderen Schutzanordnungen gemäss § 205 PBG/ZH;² in Frage kommt jede formale Schutzmassnahme, welche durch Massnahmen des

* IRENE WIDMER, lic. iur., Rechtsanwältin, Widmer Baurecht, Affoltern am Albis.

¹ Vgl. dazu IRENE WIDMER, Melde- und Baubewilligungspflicht von Solaranlagen, PBG aktuell 2016, 5 ff., 9–10.

² Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung (ARE), Solaranlagen, Leitfaden 09 2016, Zürich 2016, 5.

Planungsrechts, durch Verordnung, Verfügung oder Vertrag³ erfolgt;⁴

- in einem Ortsbild- oder überkommunalen Denkmalschutzinventar;
- im Gewässerraum und im Uferstreifen.

B. Gestaltung von Solaranlagen auf Kultur- oder Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung

Für diese Fälle verlangt Art. 18a Abs. 3 RPG, dass Solaranlagen die Kultur- und Naturdenkmäler nicht «wesentlich beeinträchtigen» dürfen. Eine wesentliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn eine Solaranlage jene Bereiche erheblich bzw. umfangreich verändert, die das Objekt einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde.⁵ Zu beachten ist, dass bei ISOS-Objekten Dachlandschaft und -eindeckung häufig wesentliche Charaktermerkmale darstellen.⁶ Die Schwere der Beeinträchtigung ist gemäss § 238 PBG/ZH dennoch im Einzelfall anhand der entsprechenden Schutzziele zu beurteilen.⁷ Nicht zu beachten ist Art. 18a Abs. 4 RPG, wonach die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen. Anwendbar ist aber § 238 Abs. 4 PBG/ZH, wonach sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integrierte Solaranlagen bewilligt werden, wenn nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Die Gestaltungsempfehlungen des ARE des Kantons Zürich dürfen bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden.⁸

C. Gestaltung von Solaranlagen auf Objekten in Schutzzonen nach kantonalem Recht

In diesen Fällen ist eine Gestaltungsprüfung nach § 238 PBG/ZH vorzunehmen und zu beurteilen, ob die Solaranlage eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht. Das Interesse an der Solarenergie und die ästhetischen Anliegen sind gegeneinander abzuwägen. Art. 18a Abs. 4 RPG ist zu beachten. Die Rechtsprechung hierzu wird in

II.D.1.c.ii. wiedergegeben. Die Gestaltungsempfehlungen des ARE dürfen berücksichtigt werden. Im Zweifelsfall ist zugunsten der Solaranlage zu entscheiden.⁹ Die Interessenabwägung darf zudem nicht restriktiver sein als die Anforderungen nach Art. 32a Abs. 1 RPV.¹⁰

Soll eine Solaranlage auf einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 PBG/ZH erstellt werden, ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben mit dem Schutzzweck vereinbar ist. Dieser Schutzzweck ergibt sich bei vertraglich geschützten Objekten primär anhand des vereinbarten Schutzzumfangs bzw. Schutzzwecks. Haben im Vorfeld der Unterschutzstellung gutachterliche Abklärungen stattgefunden, sind diese konkretisierend heranzuziehen. Falls erforderlich, ist auch die der Unterschutzstellung zugrundeliegende Vorgeschichte zu beachten.¹¹

D. Zusatzanforderungen

Neben den Interessenabwägungen sind teilweise weitere Anforderungen zu beachten.

1. Änderung von Bauten ausserhalb der Bauzone (Art. 24c RPG)

a. Anwendungsbereich

Die erweiterte Besitzstandsgarantie gemäss Art. 24c RPG erstreckt sich auf Bauten, die vor dem 1. Juli 1972 in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt worden sind oder die zwar nach dem 1. Juli 1972 erstellt, aber nachträglich zum Nichtbaugebiet geschlagen worden sind.¹² Nicht unter Art. 24c RPG fallen die nach dem 1. Juli 1972 in der Nichtbauzone als zonenkonform erstellten Bauten und Anlagen sowie altrechtliche landwirtschaftliche Ökonomiebauten, soweit diese nicht an eine altrechtliche landwirtschaftliche Wohnbaute angebaut sind.¹³

b. Nötig für eine energetische Sanierung

Art. 24c Abs. 4 RPG verlangt insbesondere, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild der energetischen Sanierung dienen müssen. Weil der Bund mit Art. 18a

³ BRGE II Nrn. 0164 und 0165/2017, 7.11.2017, E. 5, in: BEZ 2018, Nr. 3; ARE (FN 2), 5; vgl. WIDMER (FN 1), 11.

⁴ NATHALIE MIL/LINA KNAB, Regionalplanung Zürich und Umgebung, Qualitätsvolle innere Verdichtung, Zürich 2008, 13–14.

⁵ BGer, 1C_26/2016, 16.11.2016, E. 3.3; 1C_179/2015 und 1C_180/2015, 11.5.2016, E. 6.4.

⁶ BGer, 1C_26/2016, 16.11.2016, E. 4.1, 4.5.

⁷ Zum Ganzen: BGer, 1C_26/2016, 16.11.2016, E. 3.3; WIDMER (FN 1), 23, 24.

⁸ Zum Ganzen WIDMER (FN 1), 23, 24.

⁹ Zum Ganzen WIDMER (FN 1), 24.

¹⁰ BRGE II Nrn. 0164 und 0165/2017, 7.11.2017, E. 4.2, in: BEZ 2018, Nr. 3; ARE (FN 2), 7.

¹¹ Zum Ganzen BRGE II Nrn. 0164 und 0165/2017, 7.11.2017, E. 6.1, in: BEZ 2018, Nr. 3.

¹² Art. 42 Abs. 1 RPV; HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, Art. 24c RPG N 17.

¹³ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24c RPG N 19.

RPG Solaranlagen fördern wollte, ist dieses Kriterium ohne Weiteres erfüllt.¹⁴

c. Der Identitätsbegriff

i. Im Allgemeinen

Was als massvolle Änderung oder Erweiterung gilt, wird in Art. 42 Abs. 1 RPV präzisiert.¹⁵ Danach gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig.

Erforderlich ist, dass die Baute hinsichtlich des Umfangs, der äusseren Erscheinung sowie der Zweckbestimmung gewahrt bleibt und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt entstehen.¹⁶ Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu. Die Identität beschränkt sich auf die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts.¹⁷

Gemäss Art. 42 Abs. 3 RPV erfolgt die Beurteilung aufgrund einer Würdigung im Einzelfall. Dazu gehören insbesondere das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung, die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt sowie wohl auch die Änderungskosten. Art. 18a Abs. 4 RPG ist zu berücksichtigen.¹⁸

ii. Rechtsprechung zu Art. 18a Abs. 4 RPG

Das Bundesgericht hat sich lediglich in einem Fall mit der Interessenabwägung nach Art. 18a Abs. 4 RPG befasst. Dies erfolgte allerdings zweimal: in den Urteilen 1C_311/2012 und 1C_345/2014.

Das Bundesgericht hielt in 1C_311/2012 fest, dass bei der Installation einer Solaranlage die Beeinträchtigung der Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung – wichtige Anliegen der Raumplanung vorbehalten – mit grösserer Zurückhaltung zu beurteilen sei als bei anderen Änderungen. Auch bei der Interessenabwä-

gung nach Art. 24c RPG ist diesem Gedanken Rechnung zu tragen.¹⁹

Das Bundesgericht konstatierte im Urteil 1C_345/2014, dass die geplante Solaranlage auf dem bestehenden Bootshaus zu Veränderungen in dessen Erscheinungsbild führe. Die Einkleidung einer Dachhälfte und einer Fassade mit Solarzellen betreffe eine Fläche von 38 m² und weise damit einen erheblichen Umfang auf. Die Kubatur nehme aber nur unwesentlich zu, weil die Aufbauhöhe höchstens 15 cm betrage. Das Bundesgericht hielt zudem fest, dass sich mit einer geeigneten Wahl von Farbe und Struktur der Solarzellen (insbesondere der Dachziegel-form für das Dach) ein optischer Eindruck erzielen lasse, der nahe bei jenem des Ausgangszustands liege. Das Vorsorgeprinzip verpflichte schliesslich dazu, Solarzellen mit möglichst niedriger Blendwirkung zu verwenden.²⁰ Auf diese Weise sei es möglich, die zu berücksichtigenden Emissionen zu reduzieren und dem Landschaftsschutz Rechnung zu tragen.²¹

2. Zweckänderungen von landwirtschaftlichen Wohnbauten, die als schützenswert anerkannt sind (Art. 24d Abs. 2 RPG; Art. 32b lit. e RPV)

Vorliegend geht es um schützenswerte Einzelobjekte.²² Art. 24d Abs. 2 RPG ist auf Wohnbauten anwendbar, die nach dem 1. Juli 1972 in der Nichtbauzone als zonenkonform erstellte Bauten und Anlagen erbaut wurden.²³ Diese werden gemäss II.D.1.a. von Art. 24c RPG nicht erfasst. Sie müssen rechtmässig ausserhalb der Bauzonen stehen.²⁴ Die Schutzwürdigkeit der Bauten muss von der Behörde formell geprüft und festgestellt worden sein.²⁵ Die vollständige Zweckänderung schützenswerter Bauten und Anlagen ist nur möglich, wenn und soweit ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

Die Umnutzung ist gemäss den Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG zulässig.

¹⁴ BGer, 1C_311/2012, 28.8.2013, E. 5.3.

¹⁵ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24c RPG N 24.

¹⁶ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24c RPG N 27; BGer, 1C_179/2013, 15.8.2013, E. 2.5.2; BGE 127 II 215 E. 3a.

¹⁷ Zum Ganzen AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24c RPG N 27.

¹⁸ Zum Ganzen BGer, 1C_311/2012, 28.8.2013, E. 5.3.

¹⁹ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24c RPG N 38; BGer, 1C_311/2012, 28.8.2013, E. 5.3; 1C_345/2014, 17.6.2015, E. 3 ff.

²⁰ Zum Ganzen BGer, 1C_345/2014, 17.6.2015, E. 3.4; 1C_177/2011, 9.2.2012, E. 6.5.

²¹ BGer, 1C_345/2014, 17.6.2015, E. 3.4.

²² AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24d RPG N 24.

²³ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24d RPG N 1.

²⁴ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24d RPG N 22.

²⁵ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24d RPG N 23.

3. Nutzungsänderungen bestehender, als landschaftsprägend geschützter Bauten ausserhalb der Bauzone (Art. 32b lit. e RPV; Art. 39 Abs. 2 RPV)

Art. 39 Abs. 2 RPV bildet ein Anwendungsfall von Art. 24d Abs. 2 RPG. Bei Art. 39 Abs. 2 RPV bilden Landschaft und Gebäude eine schützenswerte Einheit.²⁶ Die Voraussetzungen von solchen Nutzungsänderungen richten sich nach Art. 39 Abs. 2 lit. a–d RPV. Gemäss Art. 39 Abs. 3 RPV dürfen Bewilligungen nur erteilt werden, wenn die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.

III. Empfehlung für die Praxis

Bevor auf einem geschützten Gebäude eine Solaranlage errichtet wird, ist genau abzuklären, ob es sich um ein Kultur- oder Naturdenkmal von nationaler oder kantonaler Bedeutung handelt oder um eines aus kantonalem Recht. Gerade bei ISOS-Inventaren sind Dachlandschaft und -eindeckung häufig charakteristische Merkmale. Auch der Wortlaut eines allfälligen Schutzvertrags ist genau zu prüfen.

Besteht noch kein Schutzvertrag, ist bei dessen Erstellung darauf zu achten, dass dadurch Solaranlagen ermöglicht werden. Häufig ist es sinnvoll, in den Schutzvertrag bereits Pläne zu integrieren, welche eine Solaranlage vorsehen.

²⁶ Zum Ganzen AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (FN 12), Art. 24d RPG N 24.