

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 9. Juli 2008

839. Schriftliche Anfrage von Andreas Ammann und Corine Mauch betreffend Solaranlagen auf Dächern, Bewilligungspraxis der Denkmalpflege. Am 16. April 2008 reichten Gemeinderat Andreas Ammann (SP) und Gemeinderätin Corine Mauch (SP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2008/185 ein:

Die restriktive Bewilligungspraxis der städtischen Denkmalpflege bezüglich Installationen von Solaranlagen auf Dächern von Gebäuden, die sich in Kernzonen befinden oder im städtischen Inventar eingetragen sind, hat schon verschiedentlich zu Diskussionen Anlass gegeben. Entweder wurden in der Vergangenheit entsprechende Baubewilligungen nicht erteilt, strenge Auflagen gemacht oder bereits in der Abklärungsphase negative Vorbescheide gefällt.

Um diesem aus ökologischer Sicht Missstand zu begegnen, wurde im revidierten Raumplanungsgesetz, das auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, der Rahmen neu definiert. Gemäss Art. 18a sind «in Bau und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

Trotz dieser klaren Grundlage wurden auch im laufenden Jahr Solaranlagen auf Bauten im kommunalen Inventar durch die städtische Denkmalpflege negativ beurteilt. Die Juristen der Denkmalpflege argumentieren dabei, dass unter Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung automatisch auch solche von kommunaler Bedeutung (geschützte oder im Inventar aufgenommene Objekte) zu verstehen sind. Im Endeffekt führt diese Auslegung sogar dazu, dass trotz verbesserter Rechtsgrundlage für solare Anlagen, die städtische Bewilligungspraxis noch restriktiver wird.

Es ist bekannt, dass der Anteil der Gebäude am CO₂-Ausstoss (Heizung und Warmwasser) rund 43 Prozent beträgt. Umso wichtiger ist, dass Eigentümerinnen und Eigentümer, die selber einen aktiven Beitrag gegen die Klimaerwärmung leisten möchten, in einer Stadt, die sich an den Zielen einer 2000-Watt-Gesellschaft orientiert, nicht willkürlich behindert werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Gesuche oder Vorabklärungen für solare Anlagen auf Dächern (oder integriert in Fassaden) wurden von städtischen Stellen im Zeitraum 1. Januar 2005 bis 30. März 2008 beurteilt?
2. Wie viele Gesuche oder Vorabklärungen gemäss Frage 1 wurden auch von der städtischen Denkmalpflege beurteilt?
3. Wie viele Gesuche oder Vorabklärungen gemäss Frage 1 und 2 wurden bewilligt, abgelehnt bzw. positiv oder negativ beurteilt (aufgeschlüsselt in bewilligende Behörden generell und städtische Denkmalpflege)?
4. Hat sich die Bewilligungs- bzw. Beurteilungspraxis auf Grund der neuen rechtlichen Grundlagen im ersten Quartal gegenüber den Vorjahren geändert? Falls nein: Wie wird das begründet?
5. Gibt es zum erwähnten Art. 18a des revidierten Raumplanungsgesetzes eine offizielle städtische Auslegung? Wenn ja: Wie lautet diese? Wenn nein: Wird eine solche erarbeitet und welche Stossrichtung wird angestrebt?
6. Ist der Stadtrat tatsächlich der Meinung, dass ein nicht Behörden verbindlicher Eintrag im kommunalen Inventar einem kantonalen und nationalen Kulturdenkmal gleichzusetzen ist? Wenn ja: Auf Grund welcher rechtlicher Überlegung kommt er dazu? Wenn nein: Welche Abgrenzung (Qualitäten von Gebäuden mit je ca. drei Beispielen) wird diesbezüglich vorgenommen?
7. Ist der Stadtrat bereit, dafür zu sorgen, dass die städtische Denkmalpflege bei der Güterabwägung zwischen Denkmal und Umweltschutz dem Zweiten einen höheren Stellenwert einräumt, so wie dies die neue bundesgesetzliche Vorgabe zum Ziel hat?«

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Grundsätzliches

Der Stadtrat setzt sich stark für die nachhaltige Entwicklung der Stadt ein. Die städtische Entwicklung als Ganzes ist aus seiner Sicht positiv, wenn sie gleichermaßen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sichert, das menschliche Wohlbefinden sowie die soziale Gerechtigkeit stärkt und zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für Mensch, Tier und Pflanzen beiträgt. Um Nachhaltigkeit zu sichern, sucht der Stadtrat ökologische, ökonomische und soziale Perspektiven aufeinander abzustimmen. Für die ökologische Nachhaltigkeit hat er für die laufende Legislatur einen Schwerpunkt festgelegt:

- «Die Nachhaltige Stadt Zürich – auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft»

Im Fokus aller Legislatorschwerpunkte steht die hohe Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner – auch der zukünftigen Generationen. Der nachhaltige Umgang mit den natürlichen Ressourcen ist ein wichtiger Baustein. Auf dem Weg zur «2000-Watt-Gesellschaft» steht beispielsweise ein deutlich geringerer Energieverbrauch mit geringeren Umweltauswirkungen im Zentrum. Das Projektieren, Bauen und Bewirtschaften von Gebäuden ist auf die klare Reduktion des Energieverbrauchs ausgerichtet – bei gleichzeitiger Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien. Die Solarenergie hat dabei in der Stadt Zürich einen wichtigen Platz. Seit 18 Jahren fördert die Stadt über den Städtischen Stromsparmögensfonds die Solarenergie, seit 2005 mit Fr. 300.–/m² (Sonnenkollektoren) bzw. mit Fr. 3000.–/kW peak (Fotovoltaik). Die Förderung der Solaranlagen ist gegenüber dem restlichen Kantonsgebiet bedeutend intensiver.

Auch bei den stadteigenen Bauprojekten wird inzwischen sehr stark auf erneuerbare Energien gesetzt. 2007 betrug der Anteil an erneuerbaren Energien durchschnittlich bei instand gesetzten Gebäuden 35 Prozent, bei Neubauten sogar 65 Prozent. Selbstverständlich werden auch Gebäude im Inventar der Denkmalpflege mit Anlagen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien ausgerüstet. Eingesetzt werden Sonnenkollektoren (Flachdach Sportanlage Sihlhölzli), Solarstrom mit Contracting (Flachdach Schulhaus Auhof), Umweltwärme (Abwasserwärmepumpe Schulhaus Limmat) und Holzpellets (Schulhaus Milchbuck).

Im Weiteren bietet das ewz seinen Kundinnen und Kunden sowohl reinen Solarstrom an (ewz.solartop) als auch Strom aus erneuerbaren Quellen mit einem Anteil Solarstrom (ewz.ökopower). Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich können somit unabhängig von einer eigenen Solaranlage Solarstrom beziehen. Solaranlagen, die Strom für ewz.solartop produzieren, befinden sich auch auf Gebäuden im Inventar der Denkmalpflege (Schulhaus Stettbach, Rote Fabrik, Radio Studio). Um die steigende Nachfrage zu befriedigen, setzt sich das ewz laufend für den Bau weiterer Solaranlagen ein.

Schliesslich fördert der Stadtrat die Qualität unseres Lebensraumes auch durch wichtige Neubauprojekte (Schlüsselprojekte) und die sorgfältige Begleitung der baulichen Entwicklung in den Quartieren mit dem Ziel, die Quartieridentitäten zu bewahren. Die Bewohne-

rinnen und Bewohner sollen sich mit der Stadt und ihrem Quartier identifizieren und sich hier zu Hause fühlen. Die intelligente und haushälterische Nutzung des Bodens, die gut überlegte Steuerung der Mobilität sind für den Stadtrat wesentliche Bausteine einer nachhaltigen Entwicklung. Die Entwicklungsprojekte haben unter anderem auch einen geringeren Energieverbrauch zum Ziel. Der Stadtrat hat zur Förderung der Qualität unseres Lebensraums ebenfalls einen Legislatorschwerpunkt festgelegt:

– «Planen und bauen für die Stadt von morgen»

Dem Amt für Städtebau und der städtischen Denkmalpflege obliegt der sorgfältige Umgang mit der historischen Bausubstanz. Energetisch nachhaltige Überlegungen spielen dabei immer eine wichtige Rolle. Sehr oft sind in Kombination mit einem klugen Umbau historischer Gebäude auch energetische Massnahmen erfolgreich. Solaranlagen werden bei vielen – nicht allen – von der Denkmalpflege begleiteten Bauvorhaben unterstützt. Es geht jedesmal darum, die Synergien zu nutzen, die aus einem sorgfältigen Umgang mit der historischen Substanz erwachsen und im Fall von gegensätzlichen Anforderungen – zum Beispiel historisches Dach gegen Solaranlage – mit Augenmass zu entscheiden.

Unter dieser Prämisse beantwortet der Stadtrat die gestellten Fragen wie folgt:

Zu Frage 1: Das Amt für Baubewilligungen und das Amt für Städtebau verfügen über keinen Datenbestand, woraus Bauverweigerungen oder Baubewilligungen – aufgeschlüsselt nach Themenbereichen (z. B. Solaranlagen) – abgefragt werden könnten. Die Frage 1 kann daher ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht beantwortet werden. Da der Gesetzgeber Solaranlagen unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. § 1 lit. k der kantonalen Bauverfahrensverordnung, BVV) von der Baubewilligungspflicht befreit hat, wäre eine solche Übersicht auch unvollständig. Die BVV stellt – indem Anlagen bis 35 m² keine Bewilligung erfordern – an den Bau von Solaranlagen weniger Anforderungen als an den Bau anderer Gebäudeteile. Sie berücksichtigt damit das grosse öffentliche Interesse an der Realisierung einer umweltverträglichen Energieversorgung.

Zu Frage 2: Die Denkmalpflege hält seit Anfang 2007 die Besprechungen mit Bauherren und Architekten schriftlich fest. Seither führte die Denkmalpflege insgesamt 41 Besprechungen zu Sonnenkollektoren- und Fotovoltaikanlagen. 22 davon betrafen Gebäude im Inventar oder Gebäude, die bereits unter Denkmalschutz stehen. Die anderen Besprechungen betrafen Gebäude, die sich in Kern- oder Quartiererhaltungszonen befinden, aber nicht im Inventar enthalten sind. Hier berät die Denkmalpflege ebenfalls Bauherren und Architekten – nicht in Angelegenheiten einer Unterschutzstellung nach § 203 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – sondern nach den Kriterien der architektonischen und städtebaulichen Einordnung (§ 238 Abs. 2 PBG). Die Denkmalpflege beschäftigt sich intensiv mit den Anliegen erneuerbarer Energien und versucht Solaranlagen, wo immer möglich, mit der architektonischen und städtebaulichen Wirkung der historisch wichtigen Gebäude in Einklang zu bringen.

Zu Frage 3: Wegen der fehlenden Datenlage kann diese Frage nicht vollumfänglich beantwortet werden (siehe Antwort auf Frage 1). Möglich sind folgende Aussagen: In den insgesamt 41 Besprechungen beurteilte die Denkmalpflege sechs Gesuche negativ. Sie konnte

in den sechs Fällen keinen Antrag auf Bewilligung stellen, da die bereits rechtskräftige Unterschutzstellung weitere Dachaufbauten nicht zulässt (zwei Fälle) oder da keine gestalterisch befriedigende Lösung gefunden werden konnte (drei Fälle). Und in einem Fall konnte bei einer bestehenden Anlage in der Altstadt aus gestalterischen Gründen der Neigungswinkel nicht verändert werden. Vier Gesuche befinden sich zurzeit noch in Abklärung. Für alle anderen 31 Anlagen stellte die Denkmalpflege Antrag auf Bewilligung. Dabei erhielt ein Projekt die Auflage, die Fläche zu reduzieren, drei Solaranlagen mussten gestalterisch und baulich verbessert werden.

Alle sechs abgelehnten Gesuche betreffen Gebäude in einem schützenswerten Ortsbild (Kernzone), die zusätzlich im Inventar aufgeführt sind oder die schon unter Schutz stehen.

Seit Anfang 2007 wurden auf dem Gebiet der Stadt Zürich 55 Sonnenkollektoren- und 25 Fotovoltaikanlagen mit einem Beitrag aus dem Stromsparfonds in Betrieb genommen, zusammen also 80 Solaranlagen.

Zu Frage 4: Die rechtliche Tragweite von Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG) ist teilweise noch ungeklärt (siehe Antwort auf Frage 6). Die neue Vorschrift verlangt aber eine «sorgfältige» Integration der Solaranlagen in die Dach- und Fassadenflächen und verbietet die Beeinträchtigung von Schutzobjekten. Auch das Planungs- und Baugesetz (PBG) verlangt in seinem § 238 Abs. 2 eine «besondere Rücksichtnahme» auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes, und zwar für sämtliche Baumassnahmen, während es sich in den übrigen Fällen mit einer befriedigenden Gestaltung und Einordnung begnügt. Ähnliche Anforderungen enthalten die einschlägigen Kernzonen- und Quartiererhaltungszonenvorschriften. Auf die Frage, welche Objekte unter den Schutz von Art. 18a RPG fallen, wird bei der Beantwortung von Frage 6 näher eingegangen. Selbstverständlich fliessen neue Erkenntnisse und Werthaltungen – beispielsweise in Bezug auf erneuerbare Energien – in die Beurteilungs- und Bewilligungspraxis ein. Die Ämter und die Bausektion unterstützen grundsätzlich den Einsatz von Solarenergie stark. Ausgenommen, wenn andere, ebenso öffentliche Interessen überwiegen. Das war seit Anfang 2007 sechs Mal der Fall (siehe Antwort auf Frage 3).

Zu Frage 5: Die Auslegung und Anwendung von Art. 18a RPG im baurechtlichen Bewilligungsverfahren obliegt der Bausektion. Sie ist die örtliche Baubehörde im Sinne des Planungs- und Baugesetzes. Ihre Arbeit erfolgt im Rahmen der Beurteilung von Baugesuchen und kommt im jeweiligen baurechtlichen Entscheid zum Ausdruck. Die offizielle städtische Auslegung ergibt sich aus den baurechtlichen Entscheiden und allfälligen Rechtsmittelentscheiden.

Zu Frage 6: Die Bedeutung und Tragweite der neuen, am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Vorschrift von Art. 18a RPG ist noch nicht abschliessend geklärt. Die hier vorliegende Schriftliche Anfrage greift insbesondere die Frage auf, ob unter «Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler Bedeutung» gemäss Art. 18a RPG auch kommunale Schutzobjekte zu verstehen sind. Die publizierten Materialien zur Entstehungsgeschichte des umstrittenen Gesetzesartikels Art. 18a RPG bringen keine ausreichende Klarheit. Aus den verschiedenen Voten in der parlamentarischen Beratung und der Differenzbereinigung kann kein sicherer Schluss gezogen werden. Vielmehr finden sich Aussagen sowohl für die eine wie für die andere Auslegung.

Soweit heute ersichtlich, gibt es noch keine Rechtsprechung zu der aufgeworfenen Frage. Immerhin hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dieser neuen Bestimmung bereits vor deren Inkraftsetzung in einem Entscheid vom 7. November 2007 (VB 2007.00307) betreffend Blendwirkungen einer Fotovoltaikanlage auseinandergesetzt und in diesem Zusammenhang festgehalten: «Wie sich aus den Protokollen ergibt, ist der Wortlaut dieser Bestimmung offenkundig unter Zeitdruck und nicht mit der gebotenen Sorgfalt abgefasst worden. Er könnte zur Annahme verleiten, integrierte Solaranlagen seien – ausser bei einer Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern – stets zu bewilligen. Aus den Beratungen der Bundesversammlung, insbesondere den Voten des Ständerates vom 19. Juni 2007 und des Nationalrates vom 20. Juni 2007, ergibt sich indessen, dass der Gesetzgeber mit dem neuen Art. 18a RPG im Rahmen der Landwirtschaftsvorlage ein Zeichen zugunsten erneuerbarer Energien setzen, aber damit weder die gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen zustehende Kompetenz zur Raumplanung beschränken noch die Anwendbarkeit des Umweltschutzrechtes bei Solaranlagen ausser Kraft setzen wollte.» In gleichem Sinne hält auch das Bundesamt für Energie (BFE) in einem im Internet aufgeschalteten Dokument zur kostendeckenden Einspeisevergütung gemäss neuem Art. 7a Energiegesetz vom 18. April 2008 fest, dass Solaranlagen alle gängigen Vorschriften, insbesondere des Umwelt-, Bau- und Raumplanungsgesetzes, einhalten müssten. Auch der neue Art. 18a RPG enthebe nicht von der Einhaltung der übrigen Gesetzgebung.

Die verfassungsrechtliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung spricht dafür, dass unter «kantonalen Kulturdenkmälern» gemäss Art. 18a RPG auch kommunale Schutzobjekte zu verstehen sind. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund nur die Grundsätze zur Raumplanung fest. Im Übrigen liegt die Raumplanung in der Kompetenz der Kantone. Sodann erklärt Art. 78 Abs. 1 BV die Kantone ohne Einschränkungen für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Die Bundesverfassung überlässt es somit auch den Kantonen, ob sie ihre Schutzobjekte nach Kategorien weiter differenzieren wollen und nach welchen Kriterien und mit welchen Folgen sie eine derartige Kategorisierung gegebenenfalls vornehmen wollen. Dementsprechend vielfältig sind denn auch die Regelungen in den einzelnen Kantonen. Im Kanton Zürich wird unterschieden zwischen Objekten von kommunaler und von überkommunaler Bedeutung, wobei die letzteren zusätzlich in regionale und kantonale Objekte unterteilt werden. Die Kategorisierung erfolgt im Zusammenhang mit der Regelung der Zuständigkeiten und der Finanzierung und sagt nichts über den Grad der Erhaltenswürdigkeit der Objekte aus. Zumindest in der Stadt Zürich, die im Bereich von Natur- und Heimatschutz seit jeher über ausgewiesene Fachleute verfügt, erfolgte die Zuteilung durch die kantonalen Stellen zur einen oder anderen Kategorie häufig nach sachfremden Kriterien und wirkt mitunter etwas zufällig. So sind beispielsweise das Bezirksgerichtsgebäude kantonal, das Obergerichtsgebäude kommunal, das Zett-Haus kantonal, das Salvisberg-Gebäude am Bleicherweg kommunal, das Amtshaus IV kantonal, das Stadthaus kommunal, die Rote Fabrik kantonal, der Schiffbau kommunal, die Villa Zum Schönbühl an der Kreuzbühlstrasse 36 kantonal, die Villa Zum Kreuzbühl an der Kreuzbühlstrasse 15 kommunal sowie die Maria Lourdes-Kirche in Seebach kantonal und die Markus-Kirche in Seebach kommunal eingestuft. Die Liste liesse sich

verlängern. In anderen Kantonen werden zum Teil andere Unterscheidungen getroffen, z. B. nach dem Grad der Erhaltenswürdigkeit. Teilweise werden aber auch verschiedene Kategorisierungen miteinander kombiniert oder es wird auf eine Differenzierung überhaupt verzichtet. Die Regelungen, wie und ob Schutzobjekte zu unterscheiden sind, ist verfassungsrechtlich den Kantonen überlassen. Eine einheitliche Anwendung des Art. 18a RPG würde aufgrund der verschiedenen kantonalen Regelungen problematisch. Sie würde, falls die Differenzierung zwischen kantonalen und kommunalen Objekten erfolgen müsste, zu unsachlichen Ergebnissen sowie kaum lösbaren Auslegungsproblemen und einer Ungleichbehandlung der Kantone führen.

Völlig schutzlos würden kommunale Objekte allerdings wohl auch bei dieser Auslegung nicht bleiben, da die Frage, ob eine Solaranlage sorgfältig in die Dachfläche integriert ist, im Einzelfall zu entscheiden ist. Bei dieser Beurteilung wären die konkreten örtlichen Verhältnisse und damit auch ein allfälliges Schutzobjekt zu berücksichtigen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Stadt Zürich im Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung aufgeführt ist.

Zu Frage 7:

Der Stadtrat bekennt sich klar zu einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt. Der Umweltschutz, hier im Sinn der Förderung erneuerbarer Energien, ist ein wichtiger Baustein. Seit Anfang 2007 wurden 80 Solaranlagen in Betrieb genommen. Die Denkmalpflege hat für sechs Solaranlagen eine ablehnende Stellungnahme verfasst. Das ist eine äusserst kleine Anzahl. Sie widerspiegelt die Anstrengungen der Stadt, erneuerbare Energien und die Nachhaltigkeit insgesamt zu fördern. Der Stadtrat sieht hier deshalb keinen Handlungsbedarf. Die Absicht des Stadtrates besteht weiterhin darin, alle Massnahmen zu unterstützen, die zur positiven Entwicklung der Stadt beitragen. In der Regel ergeben sich daraus sinnvolle Synergien. Falls Widersprüche aus verschiedenen öffentlichen Interessen entstehen, entscheidet der Stadtrat bzw. die Bausektion, wie bisher, mit Augenmass.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy