

Katharina Seiler Germanier

vzgv

# Solaranlagen und das ISOS

## 1 Neue Rechtsprechung des Baurekursgerichts

Das Baurekursgericht beurteilte im Januar 2024 die Bewilligung einer Aufdach-Solaranlage auf einem Gebäude am Rand der Altstadt von Winterthur.<sup>1</sup> Das Baugrundstück liegt an der Technikumstrasse nahe beim Bahnhof in der Kernzone von Winterthur,<sup>2</sup> die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A aufgelistet ist. Die Stadt hatte die Bewilligung erteilt ohne abzuklären, ob die Solaranlage dieses Ortsbild beeinträchtigt. Der Heimatschutz des Kantons Zürich legte deshalb beim Baurekursgericht gegen die Bewilligung Rekurs ein.

Das Baurekursgericht kam zum Schluss, dass die Stadt den Sachverhalt nicht genügend abgeklärt habe. Das Gericht hob den Entscheid auf und wies die Stadt an, abzuklären und zu beurteilen, ob die Solaranlage das Ortsbild beeinträchtigt bzw. die «Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten» zu beurteilen. Dazu müsse entweder die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) oder die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) beigezogen werden.

## 2 Begründung des Entscheids

Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wurde zwar zur Förderung der Solarenergie verfasst, indem diese von der Bewilligungspflicht ausgenommen und das sogenannte Meldeverfahren eingeführt wurde. Ausgenommen wurden aber Anlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung, die stets einer Baubewilligung bedürfen. «Die Solaranlagen dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen» (Art. 18a Abs. 3 RPG).

---

**«Eine Abklärung und Beurteilung, ob die Solaranlage das Ortsbild wesentlich beeinträchtigt, ist notwendig.»**

---

Art. 32b der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) definiert Kulturdenkmäler von kantonaler und kommunaler Bedeutung. Zu diesen gehören «Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A» (Art. 32b lit. b RPV), also auch die Kernzone (Altstadt) von Winterthur. Eine Abklärung und Beurteilung, ob die Solaranlage das Ortsbild wesentlich beeinträchtigt, ist demnach notwendig.

Das Baurekursgericht weist aber die Angelegenheit nicht einfach zurück, sondern verlangt auch noch den Beizug von EKD oder ENHK. Dies verlangt es, weil es – gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung – zum Schluss kommt, dass es sich bei der Beurteilung um eine Bundesaufgabe handelt.

---

**«Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Kanton zuständig, so beurteilt die kantonale Fachstelle, ob ein Gutachten durch die ENHK erforderlich ist.»**

---

Eine Bundesaufgabe ist nach der Rechtsprechung gegeben, soweit es um (Teil-) Bewilligungen, Ausnahmen oder entscheidrelevante Gesichtspunkte geht, deren Voraussetzungen das Bundesrecht detailliert und in der Regel abschliessend

regelt und die den notwendigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz haben.<sup>3</sup> Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung zumindest auch den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt. Die Erfüllung von Bundesaufgaben setzt dagegen nicht zwingend ein Bundesverfahren voraus. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Bundesaufgabe auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat.<sup>4</sup>

Art. 18a Abs. 3 RPG ist direkt anwendbar, weil die Bestimmung genügend konkret ist und deshalb nicht kantonal umgesetzt werden muss. Ausserdem weist sie klarerweise einen direkten Bezug zum Landschafts- und Heimatschutz auf. Die Bestimmung will ja verhindern, dass Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung durch Solaranlagen wesentlich beeinträchtigt werden. Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe – wie vorliegend – der Kanton zuständig, so beurteilt gemäss Art. 25 Abs. 2 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NGH; SR 451) die kantonale Fachstelle, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1 NHG). Im Kanton Zürich ist hierfür das Amt für Raumentwicklung zuständig (§ 2a Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV)).

### **3 Bedeutung für die Gemeinden**

Der oben beschriebene Entscheid ist noch nicht rechtskräftig. Unabhängig davon, ob er noch angefochten wird oder nicht, gilt es folgendes zu beachten:

Sollen Solaranlagen in Ortsbildern von kantonaler oder nationaler Bedeutung oder auf bzw. in unmittelbarer Nähe von anderen Kultur- oder Naturdenkmälern von dieser Bedeutung angebracht werden, muss sorgfältig abgeklärt und beurteilt werden, ob diese Denkmäler durch die Solaranlagen beeinträchtigt

werden. Die Gemeinde muss dies nicht selbst tun. Zuständig sind das kantonale Amt für Landschaft und Natur (ALN) oder das Amt für Raumentwicklung (ARE). Ist ein Ortsbild betroffen, das mit Erhaltungsziel A im ISOS aufgenommen wurde, muss bei geplanten Solaranlagen immer das kantonale Amt für Raumentwicklung beigezogen werden.

Geht es um kommunale Schutzobjekte, gelten die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG). § 238 Abs. 4 PBG hält zwar fest, dass Solaranlagen bewilligt werden, dies jedoch nur wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen, wie die Interessen des Natur- und Heimatschutzes, entgegenstehen. Statt der in der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) generell statuierten Meldepflicht gilt für diese Fälle die Bewilligungspflicht: Solaranlagen «sind jedoch bewilligungspflichtig in Kernzonen, im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder überkommunalen Denkmalschutzinventars, im Gewässerraum und im Uferstreifen» (§ 2a lit. a BVV). Zur Beurteilung der Einordnung gilt dann § 238 Abs. 2 PBG, wonach auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen ist. Es empfiehlt sich in diesen Fällen, ein Kurzgutachten zur Frage der Einordnung einzuholen. Damit kann eine zureichende Abklärung des Sachverhalts belegt werden. Der Entscheid, ob die Solaranlagen sich gut einpassen und damit genügend Rücksicht auf das Schutzobjekt nehmen, hat die kommunale Baubewilligungsbehörde zu treffen.

---

**«Ist ein Ortsbild betroffen, das mit Erhaltungsziel A im ISOS aufgenommen wurde, muss bei geplanten Solaranlagen immer das ARE ZH beigezogen werden.»**

---

**Katharina Seiler Germanier,  
lic.iur., Senior Beraterin, Federas Beratung AG**

<sup>1</sup> BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25. Januar 2024.

<sup>2</sup> Hotz Stefan, Solarpanels auf einem Haus der Altstadt von Winterthur etwas vorschnell bewilligt: Richter verlangen ein Gutachten zum Denkmalschutz, NZZ vom 9. Februar 2024.

<sup>3</sup> Vgl. BGE 139 II 271, E. 10.1, direkt aus dem Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung oder aus Art. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes lässt sich dies nicht ablesen.

<sup>4</sup> BGE 139 II 271, E. 9.2 f.; Urteil 1C\_700/2013 vom 11. März 2014, E. 2.2.