

Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2014

KR-Nr. 288/2012

5156

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 288/2012 betreffend
Photovoltaik in Landschaftsschutzzonen**

(vom

Der Kantonsrat,

Nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2014,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 288/2012 betreffend Photovoltaik in Landschaftsschutzzonen wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. Januar 2013 folgendes von den Kantonsräten Hans Egli und Robert Brunner, Steinmaur, sowie Urs Lauffer, Zürich, am 1. Oktober 2012 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu treffen, damit nicht reflektierende Photovoltaikkollektoren mit Absorber in Landschaftsschutzgebieten auf Gebäuden ermöglicht werden.

Bericht des Regierungsrates:

A. Zielsetzung des Postulats

Das vorliegende Postulat beauftragt den Regierungsrat, Massnahmen zu treffen, damit nicht reflektierende Photovoltaikanlagen in Landschaftsschutzgebieten auf Gebäuden ermöglicht werden können.

In der Begründung halten die Postulanten fest, dass mit dem Entscheid des Bundes zur Energiewende auch die Bewilligungspraxis für Photovoltaikkollektoren überdacht werden müsse. Etliche Landwirtschaftsbetriebe lägen in verschiedenen Schutzgebieten, sodass ihnen die Baubewilligung für eine Photovoltaikanlage aus raumplanungsrechtlichen Gründen verweigert werde. Nicht reflektierende Photovoltaikanlagen würden keine Moorlandschaften beeinträchtigen und keinen Schutzziele widersprechen. Die heutige Bewilligungspraxis, die thermische Solaranlagen für Warmwasser und Heizung (Eigenbedarf) erlaube, zeige deutlich den Handlungsbedarf und den Ermessensspielraum der Baudirektion, der eine Änderung der Bewilligungspraxis zuliesse.

B. Bisherige Regelungen und Praxis

Im Zeitpunkt der Einreichung sowie auch der Überweisung des Postulats war noch der alte Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) in Kraft. Die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 (AS 2014, 899) und die damit vorgesehene Änderung von Art. 18a RPG war jedoch bereits bekannt.

Der bis zum 30. April 2014 geltende Art. 18a RPG sah für Bau- und Landwirtschaftszonen vor, dass sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen waren, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt wurden. Mit Solaranlagen sind Sonnenkollektoren zur Warmwasseraufbereitung oder Heizungsunterstützung sowie Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung gemeint.

Die Baudirektion beurteilt alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (Ziff. 1.2.1, 1.4.1.2 sowie 1.4.2.3 Anhang zur Bauverfahrensverordnung, BVV; LS 700.6). Dazu zählen auch alle Solaranlagen. Nach bisheriger Praxis verweigerte das zuständige Amt für Raumentwicklung (ARE) in der Landwirtschaftszone auf bewohnten und unbewohnten, rechtmässig erstellten Gebäuden bzw. Dächern (grössere) Photovoltaikanlagen *in Landschaftsschutzzonen*, insbesondere in Zonen

des Typs IIIA, da solche im Grundsatz die Freihaltung von neuen Bauten und Anlagen verlangen. In Zonen des Typs IIIB sind Bauten und Anlagen erlaubt, unterstehen aber sehr strengen Voraussetzungen, um dem jeweiligen Schutzziel genügen zu können.

Vorliegend betreffen die mit dem Postulat angesprochenen Erleichterungen vor allem das Errichten von Photovoltaikanlagen in der Zone IIIB. Das wesentliche Kriterium der Standortgebundenheit wurde bei *Solaranlagen zur Stromerzeugung* bis anhin als nicht erfüllt angesehen, während *Solaranlagen zur Wärmeerzeugung* dem Eigengebrauch dienen und deshalb auf einen unmittelbaren Standort bei der Verbraucherin bzw. beim Verbraucher angewiesen sind. Sie wurden in der Zone IIIB demnach als standortgebunden bewilligt. Demgegenüber erfüllten Solaranlagen, die der Stromerzeugung dienen und der Verlegung von Leitungen zur Einspeisung des Stroms ins Netz bedürfen, das Kriterium des Eigengebrauchs nicht und konnten folglich nicht bewilligt werden.

Eine Lockerung der vorstehend dargestellten Anforderungen hat bereits stattgefunden. Grössere (kommerzielle) Photovoltaikanlagen in der Landschaftsschutzzone können gestützt auf den Ausnahmeartikel in den Schutzverordnungen bewilligt werden. Die Schwierigkeit im Vollzug besteht jedoch darin, dass nicht jede Schutzverordnung einen solchen Ausnahmeartikel aufweist.

Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung werden durch Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101) geschützt. Darin dürfen weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Eine den Schutzzielen nicht widersprechende Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften ist gemäss Art. 23d Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) zugelassen. Insbesondere können der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen (Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG) unter den Voraussetzungen, dass der Wert der geschützten Moorlandschaft gar nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt wird, die geschützten Moore selber nicht betroffen sind und der Eingriff keine bleibenden Veränderungen bewirkt, als mit dem Schutzziel verträglich eingestuft werden. Gemäss einem jüngeren Entscheid des Baurekursgerichts ist die Aufzählung in Art. 23d Abs. 2 NHG als nicht abschliessend zu verstehen. Somit kann auch die Errichtung von Solaranlagen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Je stärker das Moor oder die Moorlandschaft durch die geplante Errichtung von Solaranlagen auf Gebäuden jedoch beeinträchtigt wird, desto strenger sind die Voraussetzungen für eben diese Errichtung auszu-legen.

C. Neue bundesrechtliche Regelung

Mit der Änderung des RPG vom 15. Juni 2012, angenommen in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013, liegt eine neue Fassung von Art. 18a RPG vor, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig hat der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt die revidierte Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) mit Ausführungsbestimmungen zum neuen Solarartikel in Art. 32a und 32b RPV erlassen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung befreit die neue Bestimmung die Errichtung von Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen von der Bewilligungspflicht, sofern sie *genügend angepasst* sind. In diesen Fällen ist neu bloss eine *Meldepflicht* vorgesehen. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht bei der Erstellung von Solaranlagen entbindet indessen nicht von der Pflicht, die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten (§ 2 Abs. 2 BVV).

Solaranlagen auf einem Dach gelten als genügend angepasst, wenn sie folgende gestalterische Anforderungen erfüllen (Art. 32a Abs. 1 Bst. a–d RPV):

- Sie überragen die Dachfläche um höchstens 20 cm, wobei im rechten Winkel zur Dachfläche gemessen wird.
- Sie überragen die Dachfläche in der Aufsicht («von oben gesehen») und der Ansicht («von vorne gesehen») nicht.
- Sie sind nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt.
- Sie werden als kompakt zusammenhängende Fläche ausgeführt.

Die kantonrechtliche Beschränkung auf 35 m² in § 1 Bst. k BVV für die Befreiung von der Bewilligungspflicht ist nicht mehr massgeblich.

Nicht anwendbar ist das Meldeverfahren für Solaranlagen auf Gebäuden in *Freihalte- und Erholungszonen* (§§ 39f. und 61f. Planungs- und Baugesetz, PBG; LS 700.1), in *Reservezonen* (§ 65 PBG), in *Schutz-zonen* im Sinne von Art. 17 RPG und im *Wald* (Art. 18 Abs. 3 RPG) sowie für Solaranlagen, die freistehend, also gebäudeunabhängig, errichtet oder in Fassaden integriert werden.

Gestützt auf Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG kann das kantonale Recht in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine *Baubewilligungspflicht vorsehen*. Die erforderliche Änderung der BVV ist gegenwärtig in Vorbereitung. Bis zum Inkrafttreten dieser Änderung gilt folgende Übergangsregelung, die den Gemeinden im Kreisschreiben der Bau-direktion vom 30. April 2014 mitgeteilt worden ist:

Werden *Bau- und Landwirtschaftszonen* durch den Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder eines überkommunalen Inventars überlagert (vgl. Ziff. 1.4.1 Anhang zur BVV) oder liegen sie

in einem Gewässerraum bzw. Uferstreifen im Sinne des eidgenössischen Gewässerschutzrechts (vgl. Ziff. 1.6.1 Anhang zur BVV), sind Solaranlagen weiterhin bewilligungspflichtig.

D. Bewilligungspraxis nach neuer bundesrechtlicher Regelung in Landschaftsschutzzonen

Das Meldeverfahren nach Art. 18a Abs. 1 RPG in Verbindung mit den Voraussetzungen gemäss Art. 32a Abs. 1 RPV ist in erster Linie eine *verfahrensrechtliche Erleichterung* beim Bau von Solaranlagen auf Dächern in *Bau- und Landwirtschaftszonen*.

Die mit dem Postulat geforderten *materiellen Erleichterungen* betreffen die Errichtung von Photovoltaikanlagen in *Landschaftsschutzzonen*. Dies sind Landwirtschaftszonen, die von einer überkommunalen Schutzanordnung überlagert werden, aber nicht als Schutzzonen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG qualifiziert werden können und in denen Art. 18a RPG ohnehin nicht anwendbar ist. Schutzzonen nach Art. 17 Abs. 1 RPG umfassen Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer (Bst. a), besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (Bst. b), bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler (Bst. c) und Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Bst. d). Die Landschaftsschutzverordnungen des Kantons Zürich sind andere geeignete Massnahmen des kantonalen Rechts, wie sie in Art. 17 Abs. 2 RPG umschrieben werden.

Der Bewilligung von Photovoltaikanlagen in der *Landschaftsschutzzone IIIB* sollen bei bereits bestehenden Bauten und Anlagen nicht zu strenge Voraussetzungen entgegenstehen. Damit den Schutzziele trotz dem genügend Rechnung getragen werden kann, ist jedoch weiterhin ein Baubewilligungsverfahren zu durchlaufen. Dabei sind dieselben gestalterischen Voraussetzungen nach Art. 32a Abs. 1 Bst. a–d RPV zu erfüllen wie für Solaranlagen, die lediglich einer Meldung im Sinne von Art. 18a Abs. 1 RPG bedürfen. Zusätzlich werden die Bewilligungen regelmässig mit der Auflage erteilt, gesamthaft eine dunkle und nicht reflektierende Materialisierung zu wählen.

Art. 32a Abs. 2 RPV lässt Raum für konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als die erwähnten Anforderungen gemäss Art. 32a Abs. 1 Bst. a–d RPV. Mangels einer konkreten Regelung im Sinne von Art. 32a Abs. 2 RPV ist bezüglich der Landschaftsschutzverordnungen eine geeignete normative Ergänzung zu prüfen.

E. Ergebnisse

Die Einführung des Meldeverfahrens durch den Bundesgesetzgeber bringt eine verfahrensrechtliche Erleichterung für Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen. Im Perimeter von Landschaftsschutzzonen soll jedoch für auf Dächer genügend angepasste Photovoltaikanlagen weiterhin das Bewilligungsverfahren angewendet werden, um deren Schutzzielverträglichkeit überprüfen zu können. Den Anliegen der Postulanten wird mit einer geänderten Bewilligungspraxis Rechnung getragen. Ebenso sollen Photovoltaikanlagen unter Einhaltung strenger Voraussetzungen auf bestehenden Gebäuden in Moorlandschaften bewilligt werden.

Da die laufenden Gesamtrevisionen von Landschaftsschutzverordnungen, die aus unterschiedlichen Zeiten stammen und unterschiedliche Regelungsgehalte aufweisen, gegenwärtig nur langsam vorankommen, ist eine *allgemeine* kantonale Regelung bezüglich auf Dächern genügend angepasster Solaranlagen zu prüfen, um mögliche Widersprüche zum Bundesrecht innert nützlicher Zeit beheben zu können.

Weitere Massnahmen im Sinne des Postulats drängen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 288/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der Staatsschreiber:
Husi