

Solaranlagen auf Schutzobjekten und in geschützten Ortsbildern: Wie beurteilt man, ob sie denkmalverträglich sind?

Leitlinien des Zürcher Heimatschutzes

1 Worum geht es?

Solaranlagen auf Flachdächern sind aus denkmalschützerischer Sicht kaum je problematisch. Ob Solaranlagen auf Steildächern von Baudenkmalern oder in geschützten Ortsbildern mit den Zielen des Denkmalschutzes vereinbar sind, ist demgegenüber umstritten. Der Bundesgesetzgeber hat – entgegen einer verbreiteten Meinung – Solaranlagen nicht generell die Priorität vor dem Denkmalschutz eingeräumt, sondern den Kantonen einen Spielraum belassen. Der Kanton Zürich hat diesen genutzt und in § 238 Abs. 4 PBG folgende Regelung getroffen:

„Sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integrierte Solaranlagen werden bewilligt, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.“

In verschiedenen Verfahren stellte sich seither die Frage, ob die Interessen des Denkmalschutzes oder der Erschliessung neuer Energiequellen vorgehen. Dabei ist vorweg von einem geringen öffentlichen Interesse an der Eindeckung von Baudenkmalern mit Solaranlagen auszugehen, dies vor allem wegen der geringen Anzahl solcher Objekte. Laut den verfügbaren Angaben des Bundesamts für Statistik sind schweizweit ungefähr 3.5% der Gebäude definitiv und rund 10% provisorisch geschützt (d.h. inventarisiert)¹. Da dieser Anteil im westlichen Landesteil sehr viel höher liegt, dürften im Kanton Zürich deutlich weniger als 10% aller Bauten unter irgendeinem Titel geschützt und damit von allfälligen Einschränkungen bezüglich Solaranlagen (Photovoltaik und Solarthermie) betroffen sein. Berücksichtigt man zusätzlich die nutzbaren Dachflächen, so sinkt der Anteil der zumeist kleinen Schutzobjekte nochmals deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser Grössenordnungen ist die Energiewende durch Solaranlagen auf Baudenkmalern nicht zu schaffen. Dieses begrenzte Interesse ist gegenüber dem Interesse am Schutz der betroffenen Dachlandschaften abzuwägen. Für Fachpersonen, die dieses letztere Interesse als Teil des rechtserheblichen Sachverhalts festzustellen haben, stellen sich damit neue Fragen bei der Begutachtung. Das vorliegende Papier versucht, dazu einige hilfreiche Kriterien zu formulieren.

¹ Bundesamt für Statistik (2018). Denkmäler in der Schweiz – erste Ergebnisse. Daten extrapoliert anhand der Angaben auf S. 6, 10 und 16.

2 Neue Ausgangslage

Das Zürcher Verwaltungsgericht hat die Tragweite von § 238 Abs. 4 PBG in zwei neuen Urteilen vom 9. Mai 2018 i.S. Wil (VB.2017.00623) und vom 28. Februar 2019 i.S. Mettmenstetten (Grossholz 15 VB.2018.00408) präzisiert. Beide Urteile beziehen sich auf *Steildächer* von Inventarobjekten. Das Verwaltungsgericht erwog, dass die gesetzlich geforderte Interessenabwägung zwischen Denkmalschutz und Energiewende nicht beurteilt werden könne, ohne dass die Bedeutung des Schutzobjekts sowie seiner Eindeckung durch ein Gutachten abgeklärt sei. Ohne eine solche Abklärung sei, so das Gericht, der rechtserhebliche Sachverhalt nicht genügend abgeklärt, um die Interessen des Denkmalschutzes gegenüber denjenigen an der Energiegewinnung abwägen zu können. Wörtlich hat es dazu (im Urteil betr. Wil ZH, E. 3.3.2) Folgendes ausgeführt:

„Die Frage nach der Beeinträchtigung überwiegender öffentlicher Interessen im Sinn von § 238 Abs. 4 PBG im Zusammenhang mit der Inventarisierung lässt sich nicht ohne Kenntnis der Qualität des Schutzobjekts beurteilen. (...) Das Inventar begründet (...) die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte und die zuständige Behörde ist verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen. Dieser Pflicht ist der Gemeinderat Wil im Zusammenhang mit der Bewilligung der Solaranlage nicht ausreichend nachgekommen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die von § 238 Abs. 4 PBG vorgesehene Interessenabwägung nicht sachgerecht vornehmen. Weder wurde dem Eigen- und Situationswert des Gebäudes noch der Bedeutung des Gebäudes für das Ortsbild der Gemeinde Wil nachgegangen. (...) Es erscheint als zweckmässig, wenn für die Abklärung betreffend Eigen- und Situationswert des Inventarobjekts sowie betreffend die Bedeutung des Gebäudes für den Ortsbildschutz eine Fachperson beigezogen wird.“

Im Urteil i.S. Mettmenstetten finden sich in E. 3.3.3 und 3.3.4 dazu analoge Ausführungen.

3 Kriterien der Schutzwürdigkeit

Aus diesen Urteilen ergibt sich, dass die Vereinbarkeit von Solaranlagen mit den Schutzzielen von verschiedenen Faktoren abhängt. Es sind dies:

- der Eigenwert
- der Ensemblewert
- der Situationswert
- die Wirkung im Ortsbild
- die Platzierung und Ausführung der Solaranlage

Je höher Eigen-, Ensemble- und Situationswert sind, desto grösser dürfte die Beeinträchtigung der Schutzobjekte ausfallen. Gleiches gilt für die Wirkung im Ortsbild. Ist die Erstellung einer Solaranlage nach sorgfältiger Abwägung von Pro und Contra weiterhin eine Option, so spielt deren Platzierung und Ausführung eine gewichtige Rolle.

Die zur Begutachtung beigezogenen Fachpersonen haben jedoch den Sachverhalt abzuklären und nicht Rechtsfragen zu beantworten. Zu letzteren gehört auch die Frage der Verhältnismässigkeit oder des Vorrangs des Denkmalschutzes gegenüber der Energiewende (oder umgekehrt).

4 Leitfragen für die gutachterliche Beurteilung von Solaranlagen auf Schutzobjekten und in geschützten Ortsbildern

Laut Urteil i.S. Wil ZH ist der Sachverhalt und die Vereinbarkeit mit den Schutzzielen von einer **Fachperson** zu ermitteln. Das Fachgutachten hat sich *am Objekt* und *nicht am Projekt* zu orientieren. Auch hat es sich nicht zur gesetzlich geforderten Interessenabwägung zu äussern. Es kann aber beispielsweise darauf hinweisen, dass von 1'000 Gebäuden in einer Gemeinde nur eines mehr als 300 Jahre alt ist.

➤ Wie hoch ist der *Eigenwert* des Gebäudes?

Bei der Beurteilung des Eigenwerts ist aufgrund der Fragestellung dem *Dach* und *dessen Materialisierung* besondere Beachtung zu schenken. In Rechtsverfahren wird öfters von der Gegenseite das Argument eingebracht, dass die Ziegel nicht geschützt seien. Die Eindeckung des Daches gehört zur äusseren Verschleisschicht und die vorhandenen Ziegel können folglich ersetzt werden. Die grundsätzliche Problemstellung ist deshalb nicht, *ob* die Ziegel ersetzt werden können, sondern *wie*.

Daraus ergeben sich unter anderem folgende Fragen:

- Wie wichtig ist die Eindeckung des Daches für das Erscheinungsbild?
- Wie wichtig ist die Eindeckung des Daches mit Ziegeln, einer bestimmten Art von Ziegeln oder mit anderen traditionellen Eindeckungsmaterialien?
- Wäre beispielsweise eine Eindeckung mit ortsfremden oder modernen Materialien (Schiefersteine, Schindeln, Blech, Realit usw.) aus denkmalpflegerischer Sicht möglich?
- Würde der Eigenwert des Gebäudes resp. die Zeugenschaft des Objekts durch eine Eindeckung mit PV-Modulen vermindert? Wenn ja, wie sehr?

➤ Wie hoch ist der *Ensemblewert* des Gebäudes?

Weist das Objekt keinen allzu hohen Eigenwert auf, muss geklärt werden, ob es *Teil eines Ensembles* bildet. Als Ensemble zu betrachten sind kleine oder grössere Baugruppen, die gebildet werden aus einem Hauptgebäude mit Nebengebäuden oder typologisch und gestalterisch einheitlichen Bebauungszeilen oder –gruppen, eventuell mit abweichender Detailgestaltung. Zu den im Zusammenhang mit der Beurteilung des Eigenwerts aufgeführten Fragen kommen folgende hinzu:

- Ist das Objekt ein wichtiger Teil des Ensembles?
- Beeinträchtigt die Eindeckung mit PV-Modulen die Wirkung des Ensembles?

➤ Wie hoch ist der *Situationswert* des Gebäudes?

Hier spielt die *Einsehbarkeit des Daches* eine ausschlaggebende Rolle.

- Steht das Objekt an einer exponierten Stelle?
- Ist das Dach von öffentlich zugänglichen Positionen oder aus der Ferne gut einsehbar?
- Wird es von anderen Gebäuden verdeckt?
- Wie stark würde das Ensemble durch eine PV-Anlage beeinträchtigt?

➤ Welche Bedeutung hat das Objekt im *Ortsbild*?

Faktisch wird diese Frage oft mit derjenigen nach dem Situationswert zusammenfallen. Im Gegensatz zum Situationswert spielt hier aber die *Gesamtwirkung* und vor allem *die Dachlandschaft*, welche aus der Gesamtheit der das Ortsbild prägenden Bauten gebildet wird, die ausschlaggebende Rolle. Wie auch beim Situationswert spielt hier die Frage der *Einsehbarkeit des Dachs* eine wichtige Rolle und die dort aufgeworfenen Fragen sind zu beantworten. Zu bedenken ist auch die Frage nach der *Schaffung eines Präjudizes*, wenn andere Grundeigentümer in der Nachbarschaft – auf die rechtsgleiche Behandlung pochend – ihre Häuser ebenfalls mit PV-Modulen eindecken wollen. Laut Verwaltungsgericht im zitierten Urteil i.S. Mettmensjetten/Grossholz (E. 3.2) ist diese Frage vor allem in geschützten Ortsbildern ebenfalls wichtig. Daraus ergeben sich weitere Fragen:

- Besteht im Umfeld des Objekts eine einheitliche Dachlandschaft?
- Wird der Wert des Ortsbilds durch die einheitliche Dachlandschaft mitbestimmt?
- Wie stark wäre das Ortsbild tangiert resp. wie stark würde die Dachlandschaft verändert durch eine einzelne PV-Anlage, v.a. unter dem Aspekt der Einsehbarkeit?
- Würde sich der Wert des Ortsbilds durch diese einzelne PV-Anlage vermindern? Wenn ja, in welchem Mass?
- Besteht die Gefahr der Schaffung eines Präjudizes?
- Liegen beim in casu zu beurteilenden Objekt Umstände vor, die es derart von anderen Nachbargebäuden unterscheiden, dass das Argument der rechtsgleichen Behandlung nicht vorgebracht werden kann? Mit anderen Worten, gibt es gute Gründe für eine differenzierte Beurteilung?
- Wie hoch wäre die Beeinträchtigung des Ortsbilds, wenn weitere Dächer mit PV-Modulen eingedeckt würden?

5 Platzierung von Solaranlagen

Im Gegensatz zu Solarthermie-Anlagen sind Photovoltaik-Anlagen nicht standortgebunden und können an jeder geeigneten und zulässigen Stelle innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets errichtet werden. Der dort gewonnene Strom kann ins Netz eingespeist werden und den beteiligten Eigentümern zugutekommen. Die Gemeinde Marthalen mit ihrem national bedeutenden Ortsbild bietet ein hervorragendes Beispiel einer solch kollektiven Solarstromlösung.

Der Zürcher Heimatschutz plädiert deshalb für den Verzicht auf Lösungen auf den Dächern von Schutzobjekten oder in geschützten Ortsbildern und die *Förderung von kollektiven Lösungen* an weniger sensiblen Standorten. Kommt der Anschluss an eine kollektive Lösung nicht in Frage, soll die Anlage wenn möglich auf weniger exponierten *Nebengebäuden* errichtet werden. Gibt es diese Möglichkeit nicht, sind die von verschiedenen kantonalen Denkmalpflegern in Broschüren empfohlenen Platzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Mögliche Alternativen (anderer Standort, kollektive Stromlösungen) können in einem Gutachten aufgezeigt werden. Deren Würdigung im Rahmen der Interessenabwägung ist jedoch Sache der zuständigen Behörde und nicht der Fachperson.

6 Ausführung von Solaranlagen

Nicht nur die Platzierung der Solarmodule, sondern deren *Grösse, Verlegungsart, Verlegungsumfang* und *Farbe* sowie die Ausführung der *Details der Dachabschlüsse* sind ausschlaggebend für die Wirkung der Solaranlage und folglich der Beeinträchtigung des Schutzobjekts oder des Ortsbildes. Abgesehen von wenigen Ausnahmen weisen die Dächer heute eine einheitliche Eindeckung sowohl bezüglich der Materialisierung wie auch der Farbe auf. Besonders störend an den überall anzutreffenden Lösungen ist deshalb die Tatsache, dass die Dächer nach der Installation der Anlage *keine einheitliche Eindeckung und Materialisierung* mehr haben und der gestalterischen *Ästhetik* keinerlei Gewicht beigemessen wird. Sind bereits Lukarnen oder andere Dachaufbauten sowie Dachflächenfenster vorhanden, fügen Solarmodule ein weiteres, die Dachfläche unterbrechendes Element hinzu.

Es sind heute jedoch Produkte auf dem Markt, welche diese Aspekte berücksichtigen und eine schutzobjekt- und ortsbildverträgliche Lösung ermöglichen könnten, die sich an der herkömmlichen Textur der Dächer orientiert. Es ist deshalb sehr hilfreich, wenn in einem Gutachten auf solche alternative Lösungen hingewiesen wird. Auch dies gehört zur Feststellung des Sachverhalts und nimmt die Interessenabwägung durch die zuständige Behörde nicht vorweg.

Solar-Anlagen sind im Rahmen der gesetzlich geforderten Interessenabwägung daher eher denkbar, wenn folgende tatsächlichen Voraussetzungen zutreffen:

- Es handelt sich *nicht um ein hochkarätiges Schutzobjekt* oder ein *bedeutsames Ortsbild*.
 - Es wird *keine wertvolle Substanz der historischen Dachkonstruktion zerstört*.
 - Das Dach wird *vollflächig*, mit *kleineren* oder mit in Tonziegeln eingeschobenen, *wenig spiegelnden* Modulen und *schuppig* verlegt.
 - Die *Farbe* der Module ist an die Dachlandschaft und die Umgebung *angepasst*.
 - Die *Dachabschlüsse* sind *im Detail gezeichnet* und *befriedigend gelöst*.
-

7 Fazit

Der Zürcher Heimatschutz kann der Installation von Solaranlagen auf Schutzobjekten und in geschützten Ortsbildern zustimmen, wenn vorgängig eine sorgfältige gutachterliche Abklärung durch eine in denkmalpflegerischen Fragen versierte Fachperson erfolgte und das Projekt nicht nur technische, sondern auch Aspekte des Ortsbildschutzes berücksichtigt. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn das Projekt nicht nur von einem Solaranlagenbauer konzipiert wird, sondern von einer gestalterisch ausgebildeten und wenn möglich im Umgang mit Schutzobjekten erfahrenen Fachperson begleitet wird.

Zürich, 27.05.2019 / ZVH