



Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 467.02

632.10

Auftrag Tina Gartmann-Albin und Mitunterzeichnende betreffend

Praxisänderung bei Bewilligungen von Solaranlagen in der Churer Altstadt

Antrag

Der Auftrag sei abzulehnen.

Begründung

1. Sonnenkollektoren in der Altstadt

Innerhalb des Baugebiets sind sowohl der Denkmal- und Ortsbildschutz als auch der sparsame Umgang mit nicht erneuerbaren Energiequellen aktuelle und wichtige Themen, welche die Bauwilligen verschiedentlich tangieren. Bei Bauvorhaben in Ortskernen, insbesondere in Schutzbereichen wie der Altstadt, stehen diese beiden Anliegen ab und zu in einem Spannungsfeld. Eine Güterabwägung ist daher unumgänglich. Das Thema Sonnenkollektoren im Verhältnis zu geschützter Bausubstanz wird deshalb auch in anderen Städten aus fachlicher, politischer und rechtlicher Sicht zurzeit intensiv diskutiert.

Sonnenkollektoren oder Solarzellen sind grundsätzlich bewilligungs- oder meldepflichtig (Art. 40 Abs. 1 Ziff. 16 Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden sowie Art. 11 städtisches Baugesetz). Gemäss Art. 78 Baugesetz und Generellem Gestaltungsplan ist die Altstadt von Chur ein Bereich mit generell geschützter Baustruktur und Bausubstanz (vgl. dazu auch Art. 43 der kantonalen Raumplanungsverordnung). Dazu gehören insbesondere Dächer, Fassaden, Gassen, Plätze, Mauern, Hinterhöfe sowie bedeutende Gärten und Pflanzen. Im behördenverbindlichen Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) wird die Churer Altstadt als von nationaler Bedeutung eingestuft. Insbesondere die Dachlandschaft ist im städtischen Ortsbild von mehreren Seiten sehr gut einsehbar. Die



Baubehörde und mit ihr die Baukommission haben denn auch in den vergangenen Jahren immer wieder Wert auf die Qualität der bestehenden Dachlandschaft Rücksicht genommen.

2. Rechtliche Situation

1. Angesichts der vermehrt geführten Diskussionen über Solaranlagen auf schützenswerten Objekten ist per 1. Januar 2008 Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) in Kraft getreten. Er lautet wie folgt:

„In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.“

Somit gelten bundesrechtlich folgende drei Voraussetzungen, damit eine Baubewilligung für eine Solaranlage zu erteilen ist:

- die Solaranlage muss sorgfältig in die Dach- und Fassadenflächen integriert sein,
- das Bauvorhaben muss in einer Bau- oder Landwirtschaftszone liegen,
- die sorgfältig integrierte Anlage darf Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung nicht beeinträchtigen.

2. Die rechtliche Tragweite von Art. 18a RPG ist noch nicht abschliessend geklärt. Einerseits stellt sich die Frage, wie der Begriff „sorgfältig“ im Verhältnis zu kommunalen Gestaltungsvorschriften wie z.B. Art. 78 Baugesetz zu interpretieren ist. Andererseits ist zu klären, ob einzig Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung geschützt sind oder ob auch kommunale Schutzvorschriften unter Art. 18a RPG fallen. Im Einzelnen gilt es Folgendes festzuhalten:

- a. Art. 18a RPG verlangt eine „sorgfältige“ Integration der Solaranlagen in die Dach- und Fassadenflächen. Gemäss Art. 78 Baugesetz wiederum haben sich bauliche Massnahmen an die bestehende Baustruktur oder an die Typologie der Bauten anzupassen. Zudem wird in der Altstadt eine harmonische Einfügung in die Umgebung verlangt und eine Beeinträchtigung der wesentlichen Merkmale des Stadt- und Strassenbilds untersagt. Weitere Bestimmungen des Baugesetzes enthalten ähnliche Anforderungen. Auch in anderen Städten und Gemeinden der Schweiz gibt es unzählige ähnliche Bestimmungen. Nun kann es nicht Sinn und Zweck von Art. 18a RPG sein, in die Zuständigkeiten all dieser Baugesetze einzugreifen, das Niveau der verlangten Gestaltung auf „sorgfältig“ zu beschränken und alle strengeren Bestimmungen auszuschalten. Entscheidend ist die Beurteilung im konkreten



Einzelfall unter Anwendung der jeweils geltenden (kommunalen) Ästhetikvorschriften und allfälliger Schutzverfügungen (so in PVG 1990 Nr. 18). Unter diesen Voraussetzungen kann ein Baugesuch für Sonnenkollektoren aufgrund von Art. 78 Baugesetz durchaus abgelehnt werden. Hält nämlich ein Baugesuch für eine Solaranlage diese Bestimmungen in der Altstadt nicht ein, so kann diese auch nicht als „sorgfältig“ in die Bausubstanz integriert bezeichnet werden.

- b. Weiter stellt sich die Frage, ob unter Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung auch kommunale Schutzbereiche oder Schutzobjekte zu verstehen sind. Aus den Materialien zur Entstehungsgeschichte des Art. 18a RPG lässt sich kein eindeutiger Schluss ziehen. Soweit ersichtlich, besteht auch noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Frage. Immerhin hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid vom 17. November 2007 (VB 2007.00307) betreffend Blendwirkung einer Solaranlage auch mit Art. 18a RPG auseinander gesetzt und in diesem Zusammenhang Folgendes festgehalten:

„Wie sich aus den Protokollen ergibt, ist der Wortlaut dieser Bestimmung offenkundig unter Zeitdruck und nicht in 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 erneuerbaren Energien setzen, aber damit weder die gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen zustehende Kompetenz zur Raumplanung beschränken noch die Anwendbarkeit des Umweltschutzrechts bei Solaranlagen ausser Kraft setzen wollte.“

- c. Art. 18a RPG entbindet nicht davon, die übrige Rechtsordnung und Gesetzgebung einzuhalten. 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 bzw. im Kanton Graubünden bei den Gemeinden, denen insofern eine grosse Autonomie zukommt. Sodann erklärt Art. 78 Abs. 1 BV die Kantone auch für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Die Bundesverfassung überlässt es somit den Kantonen, ob sie ihre Schutzobjekte nach Kategorien weiter differenzieren und nach welchen Kriterien bzw. mit welchen Folgen sie eine derartige Kategorisierung vornehmen wollen. Als Instrument für die Gemeinden im Kanton Graubünden stellt



das Kantonale Raumplanungsgesetz (KRG) insbesondere den Generellen Gestaltungsplan zur Verfügung (Art. 42 ff. KRG). Die Stadt hat diese Vorgaben zum Schutz der Siedlung und der Landschaft sowohl in das Baugesetz (Art. 41 Abs. 3 und Art. 78) wie auch in den Generellen Gestaltungsplan einfliessen lassen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Ortsbild der Churer Altstadt gemäss ISOS als von nationaler Bedeutung eingestuft ist. Dieses Stadtbild wird seit Jahrhunderten entscheidend durch die Kathedrale, das Bischöfliche Palais, die Kirche St. Luzi sowie durch die diese historische Baugruppe umgebenden Rebberge, Strassenzüge und Stützmauern, aber auch durch die Gebäudegruppen, Gassen und Plätze, welche zusammen ein einheitliches Ganzes bilden, geprägt.

Aus der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung ergibt sich, dass unter „kantonale Kulturdenkmäler“ gemäss Art. 18a RPG auch kommunale Schutzobjekte und Schutzbereiche zu verstehen sind. Entsprechend darf eine Solaranlage zu keiner Beeinträchtigung solcher Bauten führen, was wiederum in Einzelfall gestützt auf das Baugesetz und unter Berücksichtigung allfälliger Inventare zu beurteilen ist.

3. Behandlung in der städtischen Baukommission

Um die notwendige Güterabwägung auch im Einzelfall vornehmen zu können, führte die Baukommission im September 2009 eine Grundsatzdiskussion zu diesem Thema. Folgende Fragen standen zur Diskussion:

- *Ist die Abweisung eines Gesuches für Sonnenkollektoren gestützt auf Art. 78 Baugesetz möglich?*
- *Wie ist der neue Art. 18a RPG, wonach in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden, für die Churer Altstadt zu interpretieren?*
- *Ist die Erstellung von Sonnenkollektoren in der Altstadt grundsätzlich zu untersagen?*
- *Sind generelle Kriterien aufzustellen, wonach Baugesuche für Sonnenkollektoren in der Altstadt beurteilt werden können?*
- *Sollen generell Bereiche festgelegt werden, in denen Sonnenkollektoren zulässig oder nicht zulässig sind?*



Die Kommission zog in Erwägung (Auszug aus dem Protokoll vom 30. September 2009):

„Die Abweisung von Gesuchen für Sonnenkollektoren ist gestützt auf Art. 78 Baugesetz möglich. Die gesamte Altstadt ist gemäss ISOS von nationaler Bedeutung. Die verfassungsrechtliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung ergibt, dass unter „kantonalen Kulturdenkmälern“ gemäss Art. 18a RPG auch kommunale Schutzobjekte und Schutzbereiche zu verstehen sind. Entsprechend darf eine Solaranlage zu keiner Beeinträchtigung solcher Kulturdenkmäler wie dem gesamten Schutzbereich Altstadt und sämtlichen schützenswerten Gebäuden führen. Solaranlagen in den zurzeit üblichen Ausführungen und sinnvollen Grössen beeinträchtigen eindeutig den Schutzbereich Altstadt und sind deshalb unerwünscht. Eine Zulassung stünde ebenfalls im Widerspruch zu den stringenten Vorgaben bezüglich Dimensionen und Materialwahl. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Solartechnologie sollen Ausnahmen in Betracht gezogen werden, wenn die Konstruktionen von aussen nicht sichtbar in Erscheinung treten würden.“

Die Baukommission beantragte deshalb einstimmig, dass der Auf- oder Einbau von Solaranlagen auf Dächern und an Fassaden im Schutzbereich Altstadt grundsätzlich zu verbieten sei. Die Zulassung von Warmwasser-Sonnenkollektoren, welche von aussen nicht sichtbar in Erscheinung treten, solle jedoch vorbehalten bleiben.

4. Konzept mit Voraussetzungen für Solaranlagen in der Churer Altstadt

Die Gebäudeflächen in der Altstadt betragen rund 85'500 m², diejenigen in den übrigen Bauzonen total ca. 1'372'000 m². Damit entspricht der Anteil in der Altstadt gerade 6.2 % der Gebäudeflächen innerhalb des städtischen Baugebiets. Da in der Altstadt im Gegensatz zu den übrigen Bauzonen praktisch ausschliesslich Steildächer vorkommen, eignen sich aufgrund ihrer Orientierung im besten Falle die Hälfte dieser Dächer für eine solare Nutzung. Im Anhang zu diesem Bericht wird auf der Basis einer optischen Beurteilung das Solarpotenzial der Altstadtdächer grafisch dargestellt. Da messtechnisch nur die Gebäudeflächen ermittelt werden können und nicht die schräg liegenden Dachflächen, wurden die Gebäudeflächen als Grundlage genommen. Im Gebiet der Altstadt können im besten Fall theoretisch ca. 3 % des denkbaren Solarenergiegewinns auf Churer Dächern realisiert werden. Unter Berücksichtigung der bedeutenden öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung ist der Energiegewinn in der Altstadt somit von untergeordneter Bedeutung.

Trotzdem muss unterschieden werden zwischen solaren Warmwasser- und Photovoltaikanlagen. Nur solare Warmwasseranlagen sind auf einen Standort in unmittelbarer Nähe des Verbrauchers angewiesen. Für diesen Fall sind Systeme in Entwicklung, welche die prak-



tisch unsichtbare Integration in die Dachlandschaft zulassen (z.B. Dachziegel mit integrierter Wasserführung). Die Baukommission behält sich vor, solche nicht störende Anlagen im Einzelfall zu prüfen. Im Gegensatz dazu können Photovoltaikanlagen an jeder geeigneten Stelle innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets errichtet und der dort gewonnene Strom in das Netz eingespiessen werden. Solche Anlagen sind nicht auf einen Standort in der Altstadt angewiesen.

Ein in neuerer Zeit aktuell gewordenes Thema sind so genannte „Solarkataster“. Das sind Karten, die Bauwilligen und Hauseigentümern zeigen, wie gut sich ihre Dachflächen für die Installation von Photovoltaik- oder Solarthermieranlagen eignen. Verschiedene Städte und Gemeinden haben bereits derartige Solarkataster erstellen lassen. Auch für Chur könnte eine entsprechende Grundlage eventuell Sinn machen. Der Stadtrat ist bereit, dieses Instrument zu prüfen und - unter Vorbehalt der Eignung sowie der verfügbaren Mittel - einen Solarkataster für Chur erstellen zu lassen.

Als Energiestadt fördert Chur gestützt auf das Energiekonzept 2020 die nachhaltige Energiegewinnung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Sie behält die technische Entwicklung im Auge und passt die Bewilligungspraxis in der Altstadt laufend den neuesten Erkenntnissen an. Die Grundsätze dazu sind im Energiekonzept 2020 und in den Grundlagen und Zielen zur Energiestadt festgehalten. Die Abwägung der übergeordneten öffentlichen Interessen und der Ziele der Energiegewinnung im Altstadtperimeter führte zu einem klaren Resultat, das mit der schweizerischen Praxis weitgehend übereinstimmt und auch auf der Basis der aktuellen Energiediskussion nach wie vor zutrifft. Ein spezielles Konzept für die Altstadt ist somit nicht notwendig.

Aufgrund dieser Überlegungen bitten wir Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, den Auftrag abzulehnen.

Chur, 15. August 2011

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder



Anhang

Solarpotenzial Altstadtdächer, Hochbauamt Planung, 23. September 2009

Aktenauflage

1. Protokoll Baukommission vom 1. Oktober 2009, Sonnenkollektoren in der Altstadt
2. Solaranlagen, Baudenkmäler und Ortsbildschutz, Positionspapiere 2008 und 2009, Schweizer Heimatschutz
3. Solaranlagen im Orts- und Landschaftsbild, Postulat Nationalrat Roberto Schmidt vom 19. März 2009, abgelehnt am 12. Juni 2009
4. Solaranlagen richtig gut, Richtlinien zur Anwendung von Art. 18a RPG, Kanton Thurgau, Juli 2009
5. Solaranlagen in der Stadt Zürich erwünscht, Medienmitteilung des Hochbaudepartements der Stadt Zürich vom 22. August 2008
6. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates Zürich vom 9. Juli 2008: Schriftliche Anfrage Andreas Ammann/Corine Mauch betreffend Solaranlagen auf Dächern, Bewilligungspraxis der Denkmalpflege
7. Stellungnahme des Stadtrates von Arbon vom 20. April 2009 i.S. Einfache Anfrage vom 10. März 2009 von Andreas Brüscheiler, SVP, betreffend „Solaranlagen vs. Ortsbildschutz“
8. Weisung des Stadtrates von Winterthur vom 4. März 2009 betreffend Änderung Art. 8 der Bauordnung „Sonnenkollektoren in Kernzonen“
9. Bundesgerichtsentscheid betreffend ISOS in Rüti vom 1. April 2009
10. Energie und Baudenkmal, Empfehlungen für die energetische Verbesserung von Baudenkmalen, Bundesamt für Energie und Eidgenössische Denkmalpflege vom 16. Juli 2009
11. Minergie-Objekte unter Denkmalschutz, Geschäftsstelle Minergie, Bern, vom Mai 2009
12. Zeitungsausschnitt vom 22. Juni 2011 zu „Ein neuer Atlas soll der Solarenergie den Weg weisen“

Tina Gartmann-Albin

M. Frauenfelder / Stadtschreiber

SP-Fraktion

Auftrag betreffend Praxisänderung bei Bewilligungen von Solaranlagen in der Churer Altstadt

Versorgungssicherheit und Klimaschutz benötigen zwingend mehr Investitionen in die erneuerbaren Energien. Diesen Forderungen stehen aber des öfters unnötigen Hindernissen im Wege. So werden Gesuche um Anpassung an erneuerbare Energien immer wieder durch Baugesetze, den Denkmalschutz sowie Raumplanungsvorschriften verhindert. So etwa in der Churer Altstadt, auf deren Häusern das Anbringen von Solaranlagen praktisch unmöglich ist. Bereits heute besteht auf Bundesebene eine Bestimmung, welche besagt, dass Solaranlagen zu bewilligen seien, wenn sie sorgfältig in die Dach- und Fassadenflächen integriert werden und keine Kultur- und Naturdenkmäler beeinträchtigen (vgl. Art. 18a RPG).

Aus diesem Grunde fordern wir den Stadtrat auf, ein Konzept zu erarbeiten, welches aufzeigt, unter welchen Voraussetzungen auch in der Churer Altstadt Solaranlagen installiert werden dürfen.

Tina Gartmann-Albin

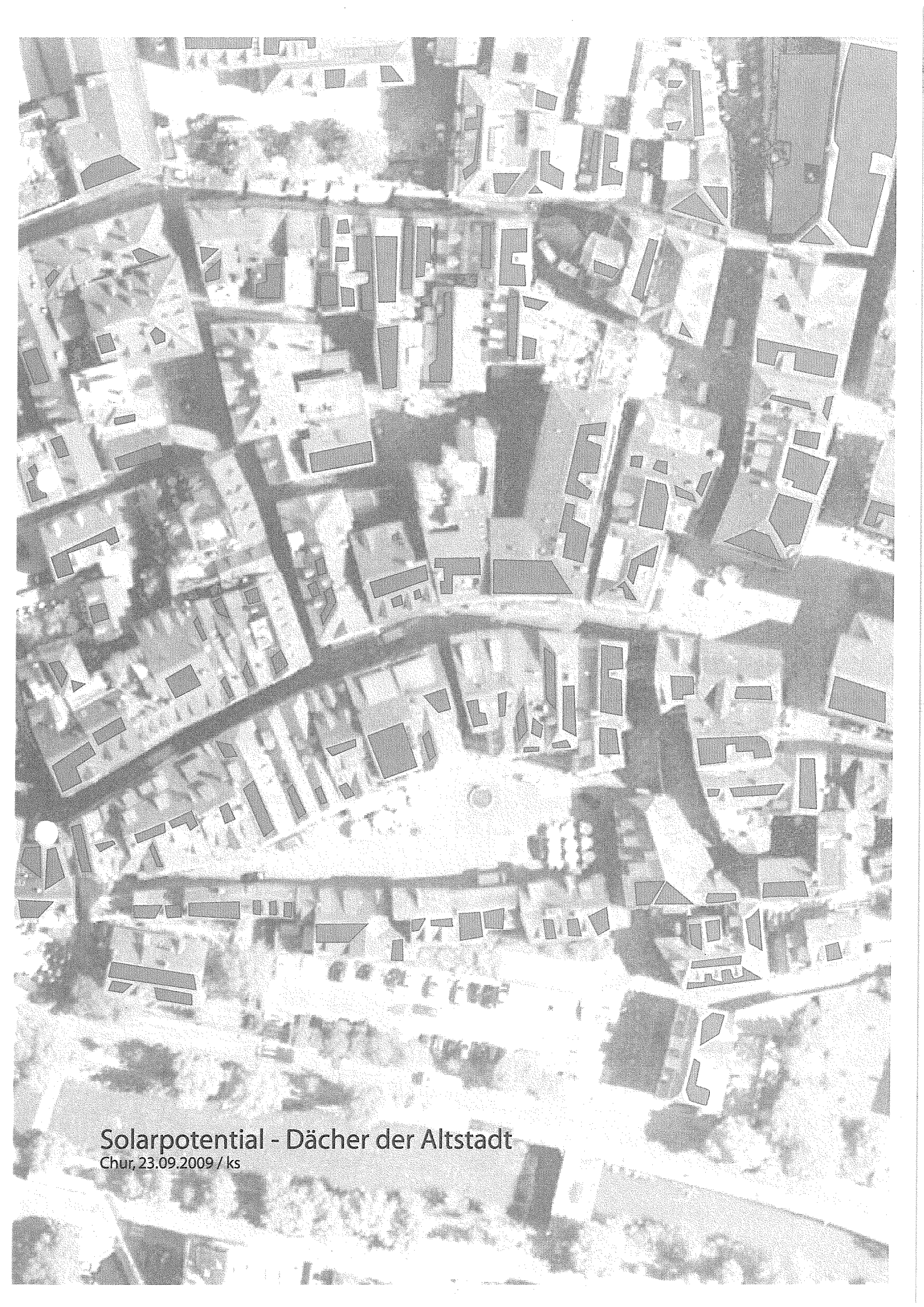
T. Gartmann-Albin

R. Caviglioli

Stadtschreiber

bedenken

Stadtrat

An aerial photograph of a city, likely Chur, Switzerland, showing a dense urban layout. The image is overlaid with a semi-transparent map that highlights the solar potential of various rooftops. The map uses different shades of gray and white to indicate varying levels of solar exposure and potential. The city's layout is characterized by a mix of building heights and a complex network of streets and courtyards. The overall tone is technical and analytical, focusing on urban planning and renewable energy potential.

Solarpotential - Dächer der Altstadt

Chur, 23.09.2009 / ks