

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Nutzungsplanung:
Änderung von Art. 8 der Bauordnung "Sonnenkollektoren in Kernzonen";
Umsetzung und Abschreibung der Motion betreffend Bewilligung von Solaranlagen
(2007/112)

Anträge:

1. Art. 8 der Bau- und Zonenordnung vom 3. Oktober 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 8 Sonnenkollektoren

¹Sonnenkollektoren sind zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. gute Gestaltung
- b. sorgfältige Einordnung in Dach- und allenfalls Fassadenflächen

²In der Kernzone Altstadt sind Sonnenkollektoren auf Dächern und an Fassaden in der Regel nicht zulässig.

2. Mit diesem Beschluss wird die am 25. August 2008 überwiesene Motion betreffend Bewilligung von Solaranlagen (2007/112) gleichzeitig erheblich erklärt und als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Der Bauausschuss hat die Praxis zu Solaranlagen und Fotovoltaikanlagen am 20. Juni 2007 angepasst und präzisiert. Die seitherige Praxis deckt sich im Wesentlichen mit der Forderung der Motion vom 10. Dezember 2007.

Mit der vorliegenden Weisung beantragt der Stadtrat nun im gleichen Sinn auch noch eine Änderung von Art. 8 der Bauordnung. Die bisherige ungenaue Formulierung betreffend Sonnenkollektoren in Kernzonen ("zurückhaltende Einfügung in die Dachlandschaft") wird mit zwei überprüfbaren Kriterien konkretisiert. Mit dem Festschreiben dieser anwendbaren Kriterien in der Bauordnung wird die bereits 2007 durchgeführte Praxisänderung der Baubehörde für Sonnenkollektoren in Kernzonen definitiv vollzogen und die Forderung der Motion erfüllt: Sonnenkollektoren sind in allen Bauzonen neu grundsätzlich zulässig; einzige Ausnahme bildet die Kernzone Altstadt wegen ihres speziell schützenswerten Erscheinungsbildes.

Das gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) zwingend durchzuführende Einwendungsverfahren zur Änderung von Art. 8 der Bauordnung wird nach der Behandlung des Geschäft-

tes durch die zuständige Sachkommission und vor der Behandlung der Weisung im Grossen Gemeinderat durchgeführt.

2. Ausgangslage

Am 20. Juni 2007 hat der Bauausschuss die Praxis betreffend Sonnenkollektoren und Fotovoltaikanlagen in Kernzonen, in Gebieten mit Sonderbauvorschriften, bei Schutzobjekten und bei Inventarobjekten angepasst. Die wesentlichste Anpassung war, dass neu auf allen Gebäuden und in allen Bauzonen Solaranlagen grundsätzlich zulässig sein sollen.

Am 20. November 2007 informierte der Stadtrat darüber, dass die Stadt Winterthur erstmals mit dem "European Energy Award®Gold" ausgezeichnet wurde. Dies ist letztlich das Resultat des vorbildlichen Energiemanagements, das von der Stadt Winterthur seit längerem betrieben wird. Dies wiederum zeigt, dass sich der Stadtrat der Bedeutung eines sparsamen Umgangs mit der immer knapper (und teurer) werdenden Energie bewusst ist. Verschiedene Aktivitäten in den Departementen Sicherheit und Umwelt (Umwelt- und Gesundheitsschutz), Technische Betriebe (Stadtwerk) und Bau (Fachstelle Energie) helfen das Verständnis der Bevölkerung für die Zusammenhänge zwischen Energieverbrauch, CO₂-Ausstoss, Luftbelastung im lokalen Rahmen und globaler Klimaerwärmung zu fördern und zu vertiefen.

So hat das Departement Bau unlängst, zusammen mit dem Hauseigentümergebiet Winterthur und Umgebung, eine Veranstaltung zum Thema "Umbauen und Energie sparen" durchgeführt, an der anhand verschiedener Beispiele umfassend dargelegt wurde, wie beim Bauen, insbesondere beim Umbauen nachhaltig Energie gespart werden kann. Die Nutzung der Solarenergie ist dabei ein wichtiges Element. Sie ist aber immer im Zusammenhang mit anderen energiesparenden Massnahmen zu sehen.

3. Motion

Am 10. Dezember 2007 haben die Gemeinderäte Jürg Altwegg (Grüne/AL), Jack Würzler (SP), Stefan Fritschi (FDP), Michael Zeugin (GLP) und Martin Hollenstein (CVP) sowie Gemeinderätin Ruth Kleiber (EVP/EDU) je namens ihrer Fraktionen mit 48 Mitunterzeichnenden eine Motion für die Bewilligung von Solaranlagen in allen Bauzonen eingereicht (2007/112). Am 25. August 2008 wurde die Motion mit dem folgenden Wortlaut an den Stadtrat überwiesen:

"Der Stadtrat wird beauftragt, die Bauordnung dahingehend zu ergänzen, dass Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie (im Folgenden kurz: Solaranlagen) im Rahmen der kantonalen Vorschriften grundsätzlich in allen Bauzonen zulässig sind.

Bei Bauten mit Sonderbauvorschriften und Ergänzungsplänen sind Solaranlagen zurückhaltend in die Dachlandschaft einzufügen. Sonderbauvorschriften können Solaranlagen nur ausnahmsweise in den Fällen verbieten, bei welchen die Anlage den Schutzzweck geradezu vereitelt. Eine Beschränkung der Kollektorfläche durch Sonderbauvorschriften ist zulässig, sofern die Funktion der Anlage dadurch nicht übermässig behindert wird.

Begründung

In den letzten Monaten sind verschiedene Bauherren an uns getreten, deren Baugesuch für eine Solaranlage auf dem Dach aus Heimat- bzw. Ortsbildschutzgründen abgelehnt wurde. Dies auch in Quartieren, welche nicht zur Kernzone gehören.

Wir sind der Meinung, dass der ökologische Nutzen ein grösseres Gewicht haben sollte, als die optischen Kriterien. Die Effizienz einer Kollektoranlage zum Sammeln von Wärmeenergie ist unbestritten. So reduzieren solche Anlagen nicht nur massiv die Produktion von CO₂ sondern rechnen sich auch für den Bauherrn.

Auf Bundesebene wurde am 22. Juni 2007 der neue Artikel 18a im Raumplanungsgesetz verabschiedet: «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.»

Ferner gilt in der kantonalen Bauverfahrensordnung unter §1 Ziffer k: [Keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen:] «Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie auf Dächern in Bauzonen, soweit sie 35 m² nicht überschreiten und eine zusammenhängende, die übrige Dachfläche um höchstens 10 cm überragende Fläche bilden; solche Anlagen sind jedoch bewilligungspflichtig in Kernzonen sowie im Geltungsbereich einer andern Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars.»

Aus diesen Gründen bitten wir den Stadtrat, die Bauordnung entsprechend zu ändern und den Bauherren eine ökologische Energieversorgung zu erleichtern."

Bevor nun die Motion erheblich erklärt wird, legt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat – in Anwendung von Art. 66 Abs. 8 der Revidierten Geschäftsordnung des GGR – eine Änderung von Art. 8 der Bauordnung (Beschlussentwurf) vor.

4. Bestehende rechtliche Regelungen

Zur Bewilligung von Sonnenkollektoren sind im übergeordneten und im geltenden gemeindeeigenen Recht folgende Regelungen massgebend:

a) Bund

Auf den 1. Januar 2008 ist Artikel 18a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in Kraft getreten. Dieser Artikel, der im Verlaufe der Beratungen der eidgenössischen Räte zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsgesetzes ins RPG eingefügt wurde, hat folgenden Wortlaut:

Art. 18a Solaranlagen

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.

Praktische Bedeutung erlangt diese Regelung vor allem für das Bauen ausserhalb der Bauzonen: Die für die Erteilung der Baubewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen zuständigen kantonalen Behörden müssen Solaranlagen unter den in Art. 18 a RPG genannten Voraussetzungen bewilligen. Dieselbe Pflicht gilt für die kommunalen Baubehörden für die Erteilung von Baubewilligungen innerhalb der Bauzonen. Da sich im kantonalen Recht weitergehende Regelungen finden, muss die obgenannte Norm zumindest im Kanton Zürich in aller Regel nicht direkt angewandt werden. Sie impliziert aber die generelle Zulässigkeit der Sonnenkollektoren in allen Bauzonen.

b) Kanton

Für die Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen sind die allgemeinen Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften massgebend. § 238 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) verlangt für alle Bauzonen eine befriedigende Gestaltung und Einordnung, § 238 Abs. 2 PBG eine besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes. Keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen - seit dem 1. Januar 2000 - Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie auf Dächern in Bauzonen, soweit sie 35 m² nicht überschreiten und eine zusammenhängende, die übrige Dachfläche um höchstens 10 cm überragende Fläche bilden; solche Anlagen sind jedoch bewilligungspflichtig in Kernzonen sowie im Geltungsbereich einer andern Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars (§ 1 lit. k Bauverfahrensverordnung). Gemäss § 2 Abs. 2 Bauverfahrensverordnung entbindet überdies auch die Befreiung von der Bewilligungspflicht nicht von der Pflicht, die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten. Demzufolge müssen auch nicht bewilligungspflichtige Solaran-

lagen in allen Bauzonen den Gestaltungs- und Einordnungsanforderungen von § 238 Abs. 1 PBG genügen: diese Norm gehört zu den gesetzlichen Grundanforderungen an Bauten und Anlagen. Sie lässt - ausser in Kern- und Quartiererhaltungszonen - keinen Raum für abweichende Regelungen: Die Gemeinden sind bei Erlass ihrer Bau- und Zonenordnung an die Institute, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, sofern es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (§ 45 Abs. 1 PBG).

Ergänzende bzw. einschränkende Regelungen sind nach PBG in Kernzonen und Quartiererhaltungszonen zulässig: Die Bau- und Zonenordnung kann besondere Regelungen über die Erscheinung der Bauten enthalten (§§ 50 Abs. 3 und 50a Abs. 2 PBG).

Ebenso zulässig sind einschränkende Regelungen für Solaranlagen im Rahmen von Sonderbauvorschriften (§ 80 Abs. 1 PBG: "einwandfreie Gestaltung und Einordnung") und Gestaltungsplänen (Praxis zu § 83 PBG). Sie müssen allerdings im Einzelfall nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen und zweckmässig sein (§ 5 Abs. 1 PBG).

Unzulässig sind im Rahmen der generellen Nutzungsplanung, d.h. der Bau- und Zonenordnung, Anweisungen an den kommunalen Gesetzgeber, welche Regeln beim Erlass von Sondernutzungsplänen – Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen – anzuwenden seien. Das zuständige Organ (Stadtrat, Grosse Gemeinderat bzw. der Souverän) hat im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens im Einzelfall zu entscheiden, welche Regelung sachgerecht, d.h. rechtmässig, zweckmässig und angemessen sei.

c) Gemeinde

Die Bauordnung der Stadt Winterthur sieht in Kernzonen vor, dass Sonnenkollektoren sich zurückhaltend in die Dachlandschaften einzufügen haben. Ansonsten sind auf Stufe der Gemeindeerlasse keine weiteren Regelungen zu Sonnenkollektoren vorhanden. Deshalb sind Sonnenkollektoren grundsätzlich schon heute in allen Bauzonen (in der Kernzone mit Einschränkungen Art. 8) zulässig.

5. Änderung der Bau- und Zonenordnung

Nach dem eben Ausgeführten kann eine generelle Regelung für die Zulässigkeit von Sonnenkollektoren nur für Kernzonen und Quartiererhaltungszonen sowie fallweise in Sondernutzungsplänen (seien diese Bestandteil der Bau- und Zonenordnung oder nicht) getroffen werden.

Obwohl es sich bei den Kernzonen um formelle (Ortsbild-) Schutzobjekte handelt, kann die Regelung für die Kernzonen an die bundesrechtliche Formulierung angepasst werden. Dies soll im grösseren Regelungszusammenhang wie folgt geschehen:

2. Vorschriften für die Erhaltungszonen

I Kernzonen

A Allgemeine Bestimmungen

Art. 3 – Art. 7 unverändert

Art. 8 Sonnenkollektoren

¹Sonnenkollektoren sind zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. gute Gestaltung
- b. sorgfältige Einordnung in Dach- und allenfalls Fassadenflächen

²In der Kernzone Altstadt sind Sonnenkollektoren auf Dächern und an Fassaden in der Regel nicht zulässig.

Art. 9 – Art. 10 unverändert

Mit den in Art. 8 neu formulierten Anforderungen ist dem Ortsbildschutz Genüge getan.

Die Altstadt Winterthur ist eine Ortsbildschutzzone von kantonaler Bedeutung. Die Dachlandschaft ist eine der schönsten des Kantons Zürichs und wurde in den letzten Jahrzehnten auch sorgfältig gepflegt. Die Dächer zeichnen sich aus durch einen hohen Bestand an historischen Ziegeln und geschlossene Dachflächen, so dass eine eindruckliche Gesamtwirkung entsteht, die von den umliegenden Hügeln aus gut überschaubar ist. Auf den Dächern der Altstadt Winterthur befindet sich einer der grössten mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Klosterziegelbestände der Schweiz nördlich der Alpen. Die Dachlandschaft der Altstadt gehört zu den wichtigsten bauhistorischen Attraktivitäten der Stadt Winterthur. Da die Altstadt am Fernwärmeverbund angeschlossen ist, besteht eine Alternative, die in ökologischer und energetischer Hinsicht mit Solaranlagen vergleichbar ist.

Für die Quartiererhaltungszonen, die Struktur- und nicht Substanzerhaltungszonen sind, kann auf eine zusätzliche Regelung verzichtet werden: es gelten die Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG.

Im Rahmen von Sondernutzungsplänen muss von Fall zu Fall eine Lösung getroffen werden.

6. Einwendungsverfahren

Eine Änderung der Richt- und Nutzungsplanung - und dazu gehört auch die Bauordnung der Stadt Winterthur - muss vor der Festsetzung öffentlich aufgelegt werden (§ 7 PBG). **Nach der Behandlung des Geschäfts in der zuständigen Sachkommission und vor der Beschlussfassung im Grossen Gemeinderat muss deshalb über die Änderung der Bauordnung das öffentliche Einwendungsverfahren während 60 Tagen durchgeführt werden.** Gleichzeitig würde auch die entsprechende Vorprüfung beim Kanton durchgeführt. Nach der Beschlussfassung der Änderung durch den Grossen Gemeinderat muss die Änderung durch die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigt und festgesetzt werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder