

Winterthur, 22. März 2023
Parl-Nr. 2022.25

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Vereinfachung und Beschleunigung des Abklärungs- und Bewilligungsprozesses für Solaranlagen, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern Ch. Maier (FDP), U. Hofer (FDP), A. Gütermann (GLP), Ch. Hartmann (SVP) und M. Bänninger (EVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Vereinfachung und Beschleunigung des Abklärungs- und Bewilligungsprozesses für Solaranlagen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 28. März 2022 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Christian Maier und Urs Hofer im Namen der FDP-Fraktion, Andreas Gütermann im Namen der GLP-Fraktion, Christian Hartmann im Namen der SVP-Fraktion und Michael Bänninger im Namen der EVP-Fraktion mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Stadtparlament am 4. Juli 2022 überwiesen wurde:

«Antrag

Der Stadtrat wird eingeladen, in einem Bericht darzulegen, welche Schritte möglich sind, um den Abklärungs- und Bewilligungsprozess (für Verwaltung und Bauherren) für Solaranlagen weiter zu vereinfachen, mit welchen Kosten hierfür zu rechnen ist und welches Stromerzeugungspotenzial damit realisiert werden könnte.

Begründung

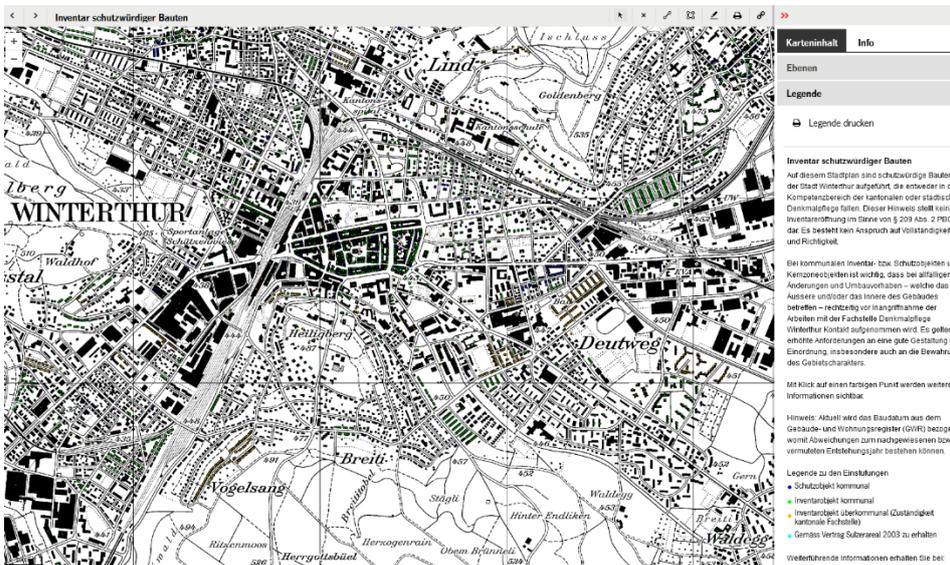
Solaranlagen sind ein einfacher und bewährter Weg der lokalen Strom- und Wärmeproduktion. Die Technik ist ausgereift, die Systeme und Komponenten sind weitgehend standardisiert und werden laufend kostengünstiger. Vor allem bei kleinen Anlagen machen deshalb die Abklärungs-, Planungs- und Bewilligungskosten einen wesentlichen Teil der Erstellungskosten aus. Eine effiziente Förderung dieser nachhaltigen Stromquelle besteht somit in der Senkung dieser Kosten. Potenzial sehen die Postulanten insbesondere in den folgenden zwei Themengebieten:

Reduktion der Abklärungskosten betreffend Eignung:

Wie gut eine Dachfläche durch ihre Exposition und Neigung für eine Solaranlage geeignet ist, kann über den online abrufbaren Solarkataster grob aber einfach beurteilt werden.



Ob ein technisch geeigneter Standort auch bewilligungsfähig ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab, welche teilweise ebenfalls bereits in Kartenform abrufbar sind oder als solche aufbereitet werden könnten. Ein Beispiel hierfür ist das Inventar geschützter Bauten. Ist eine technisch geeignete Dachfläche hier verzeichnet, ist eine Bewilligung schwierig bis unmöglich, sicher aber mit höherem Aufwand für die Besitzer verbunden, welche zur Energiewende beitragen wollen.



Führt man die verfügbaren Informationen über Eignung und Bewilligungsfähigkeit in einer separaten, eigens für den potenziellen Bau von Solaranlagen zur Verfügung gestellten Karte zusammen, die auch stadt-eigene Vorgaben und Restriktionen für Solaranlagen berücksichtigt, so liessen sich die Abklärungskosten für die Bauherren reduzieren.

Baubewilligungsverfahren vereinfachen und beschleunigen:

Bewilligungen für unproblematische Standorte können für Anlagen, welche den Vorgaben von Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (eidgenössisch) und der entsprechenden Verordnung, sowie den diesbezüglichen Ergänzungen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes entsprechen, bereits heute im Meldeverfahren erteilt werden. In einem nächsten Schritt sollte geprüft werden, wie das Meldeverfahren auf kommunaler Ebene auf möglichst viele Anlagen erweitert, weiter vereinfacht, bzw. sogar automatisiert werden kann. Wäre es denkbar, Immobilienbesitzer, welche eine PV-Anlage realisieren könnten, dies aber (noch) nicht getan haben, hierüber zu informieren (inkl. einfacher Anleitung und Berechnungsbeispiel, sowie der Information, dass der billigste Strom jener ist, den man selber erzeugt und verbraucht) oder ihnen ein vorausgefülltes Meldeformular oder gar eine Baubewilligung ungefragt zuzustellen?

Was muss getan werden, damit es bei der Bewilligung von Solaranlagen schnellstmöglich zu einem Paradigmawechsel von "im Zweifelsfalle: Nein" zu "im Zweifelsfalle: Ja" kommt?

Kann sich der Stadtrat vorstellen, eine Ombuds-/Schlichtungsstelle für Bauherren zu bezeichnen, welche Bauherren auf ihre rechtlichen Möglichkeiten hinweist und ihnen eine Rekursunterstützung gegen Verhinderungsaufgaben anbietet?

Wir sind gespannt auf kreative und pragmatische Vorschläge, welche den geforderten Klimaschutz in der Realität auch wirklich ermöglichen und fördern, sowie private Initiativen nicht behindern.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Die Energiewende ist für den Stadtrat ein vordringliches Thema. Dies zeigt sich einerseits in den Legislaturzielen¹, welche den Zubau von Photovoltaik-Anlagen auf städtischen Gebäuden forciert, andererseits aber auch in der Empfehlung, die Änderung des Energiegesetzes für die Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2014 (MuKE 2014) anzunehmen. Dieses geänderte Energiegesetz sieht unter anderem vor, dass bei Neubauten ein Teil des benötigten Stroms selbst produziert werden muss (§10c EnerG).

Vorwegnehmen möchte der Stadtrat, dass mit dem Meldeverfahren (in Kraft seit 1. November 2015) das Verfahren für Solaranlagen bereits wesentlich vereinfacht und verschlankt wurde. Bereits davor, als noch eine Bewilligungspflicht galt, wurde im Übrigen die gesetzlich vorgegebene 30-tägige Behandlungsdauer in der Regel eingehalten und ablehnende Bescheide stellten die Minderheit dar.

Für die Verfahren im Bereich der Baubewilligung ist die kantonale Bauverfahrensverordnung (BVV) massgebend und es besteht kein kommunaler Handlungsspielraum. Diese definiert auch in welchen Fällen ein Meldeverfahren zulässig ist. Daher ist einleitend auf die wichtigsten übergeordneten Änderungen seit der Überweisung des Postulats hinzuweisen:

- Anpassung der Gestaltungsanforderungen an Solaranlagen²
- Inkrafttreten des neuen kantonalen Energiegesetzes auf den 01.09.2022³
- Änderung der Bauverfahrensverordnung (BVV) auf den 01.01.2023⁴

Insbesondere die Änderungen der BVV haben einen wesentlichen Einfluss auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen. Die wichtigsten Änderungen sind namentlich:

- Keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen in Bauzonen steckerfertige Solaranlagen bis zu einer Fläche von vier m² (§ 1 lit. j BVV).
- Solaranlagen an Fassaden in Bauzonen unterliegen der Meldepflicht, wenn sie nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden, kompakt angeordnet sind, parallel zur Fassade verlaufen, nicht über die Fassadenfläche hinausragen und diese im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen (§ 2 a Abs. 1 lit. b BVV).
- Freistehende Solaranlagen in Bauzonen bis zu einer Fläche von 20 m² unterliegen der Meldepflicht (§ 2 a Abs. 1 lit. c BVV).
- In Industrie- und Gewerbebezonen sind Solaranlagen auf Dächern, auch wenn diese nicht nach Art. 32 a RPV genügend angepasst sind, an Fassaden sowie freistehende Solaranlagen nur meldepflichtig (§ 2 a Abs. 1 lit. d und e BVV).

¹ Legislaturprogramm 2022-2026, Parl.-Nr. 2022.88 vom 5.12.2022

² Medienmitteilung vom 29.8.2022 «Einfacher und günstiger zu einer Bewilligung für Solaranlagen»

³ [Bauvorschriften Energie | Kanton Zürich \(zh.ch\)](https://www.bauvorschriften-energie.ch/)

⁴ RRB-Nr. 1406/2022 vom 26.10.2022

- Aussparungen in der Modulfläche für Kamine oder Dachflächenfenster, d.h. Abweichungen von reinen Rechteckformen, sind neu explizit zulässig.
- Bewilligungspflichtig bleiben dabei sämtliche Solaranlagen in Kernzonen, im Geltungsbereich eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars oder im Geltungsbereich einer denkmalpflegerischen Schutzanordnung (§ 2 a Abs. 2 BVV).

Bezüglich Anlagen an Fassaden muss sich noch eine Bewilligungspraxis entwickeln. Es ist aktuell auch unklar wie gross das Interesse an einer solchen Nachrüstung ist. Hierzu können daher noch keine Aussagen gemacht werden, ob und wie sich diese Vereinfachung auswirken würde und ob eine Förderung möglich oder angezeigt ist.

Bei Kernzonen, Inventarobjekten sowie im Geltungsbereich von denkmalpflegerischen Schutzanordnungen hat die Gesetzgeberin u.a. die Unterscheidung zwischen kommunalen und kantonalen Inventarobjekten schutzwürdiger Bauten aufgehoben, die diesbezüglichen Bestimmungen angepasst und die Bewilligungspflicht für diese Vorhaben klargestellt. Dies entgegen der ursprünglichen Vernehmlassung vom 4. Juli 2022. In dieser Variante war das Meldeverfahren in Kernzonen noch vorgesehen, wenn die Solaranlage genügend angepasst ist. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Beibehaltung seitens der Baudirektion bewusst erfolgt ist und keine weiteren Vereinfachungen vorgesehen sind; wie eingangs erwähnt, liegen solche auch nicht in der kommunalen Kompetenz.

2. Solaranlagen auf Kernzonen oder Inventarobjekten

Wie ausgeführt ist die Gesetzgeberin auf kantonaler Ebene bewusst strenger geblieben, wenn es um die Vereinfachung des Verfahrens in Kernzonen sowie bei Inventarobjekten geht. Bei diesen Objekten soll jeweils der Einzelfall in einem Baubewilligungsverfahren abgeklärt werden. Dabei muss jeweils im Bewilligungsverfahren die Eingabe, also die Idee, der Bauherrschaft geprüft werden. Es ist somit nicht möglich in einem GIS Layer darzustellen, welche Restriktionen gelten. Eine solche Darstellung würde nur die gestalterisch verträglichste Lösung abbilden, kann aber nie alle bewilligungsfähigen Lösungen darstellen. Welche Anlagen technisch möglich und / oder sinnvoll sind, ist dabei eine andere Frage. Es ist daher nicht möglich und auch nicht zielführend, den Solarkataster um die vorgeschlagene Ebene zu ergänzen.

3. Mögliche Anpassungen Solarkataster

Die dargestellten Potenziale stammen aus dem Jahr 2015. Eine Aktualisierung aufgrund der baulichen Entwicklung würde allenfalls neues ungenutztes Potenzial aufzeigen. Allerdings ist unklar wie gross das Potenzial wirklich wäre, denn Neubauten weisen schon seit geraumer Zeit häufig Solaranlagen auf. Die Kosten für die damalige Erstellung lagen bei rund 40 000 Franken. Eine Aktualisierung würde wohl ähnlich teuer werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Potenzialkarte auch auf Fassaden auszuweiten und so ein mögliches Potenzial an Fassaden aufzuzeigen. Hierfür könnte der 3D-Stadtplan genutzt werden. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Kosten für diese Erstellung wohl deutlich höher wären. Auch bleibt das mögliche Potenzial unklar.

Es gibt bereits eine nationale Internetseite, um das Potenzial abzuschätzen.⁵ Inwiefern eine Überarbeitung des kommunalen Solarkatasters da noch Sinn macht, ist fraglich.

Zu prüfen wäre, ob man genutzte Dachflächen allenfalls in grün darstellen will und so auch hervorhebt, welche Bauherrschaften ihr Potenzial bereits nutzen. Allerdings kann nur angezeigt werden, ob ein Dach genutzt wird, nicht ob das volle Potenzial ausgeschöpft wurde.

⁵ www.uvek-gis.admin.ch/BFE/sonnendach bzw. [Wie viel Strom oder Wärme kann meine Hausfassade produzieren? \(admin.ch\)](http://www.uvek-gis.admin.ch/BFE/sonnendach)

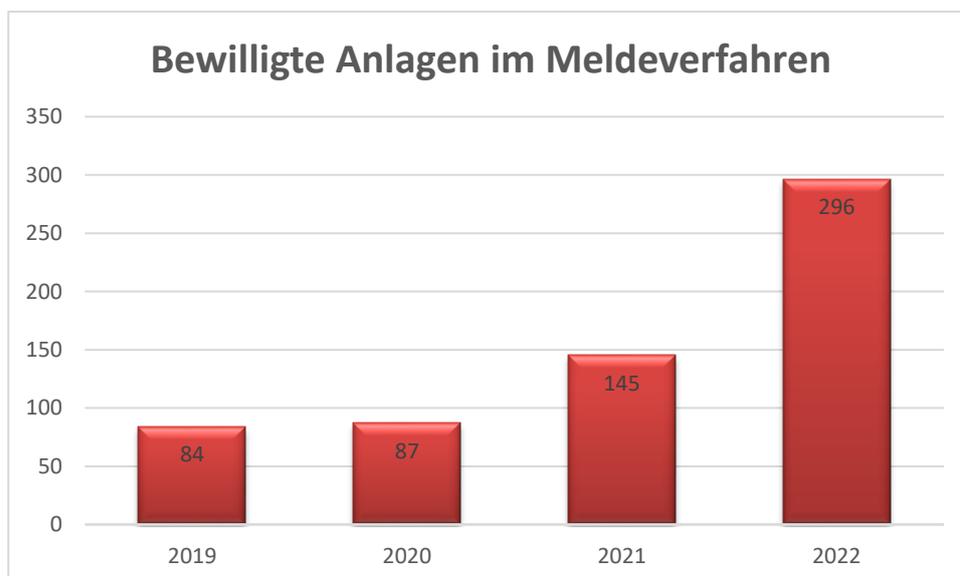
4. Weitere Vereinfachung / Beschleunigungen Meldeverfahren

Zusammen mit der Erweiterung des Meldeverfahrens hat der Kanton Zürich ein neues Tool online gestellt, um Meldungen einfach online zentral zu erfassen.⁶ Dies macht die Meldung für Projektverfassende, welche in vielen Gemeinden unterwegs sind, deutlich einfacher. Die Qualität der eingereichten Unterlagen sowie deren Vollständigkeit ist bei Solaranlagen für das Baupolizeiamt selten ein Problem. Dies führt auch dazu, dass Meldungen innerhalb kurzer Zeit erledigt werden können.

Wie weiter oben ausgeführt, werden im Baubewilligungsverfahren immer Einzelvorschläge geprüft. Ein Erstellen einer Bewilligung auf Vorrat würde also bedingen, dass die Stadt den Modultyp, die Modulbelegung usw. festlegt bzw. annimmt. Lediglich vorausgefüllte Formulare zustellen, würde nur wenig Unterstützung bieten. Das Baupolizeiamt kann zudem nicht gleichzeitig für die Erarbeitung von Projekten und die anschliessende Prüfung bzw. Bewilligung zuständig sein. Zu klären wäre auch die Kostenübernahme in Streitfällen.

Im Übrigen zeigen die direkten Rückmeldungen zum Meldeverfahren, dass in der Praxis meistens weder der Umfang der Meldung noch die Verfahrensdauer, sondern die Lieferengpässe (Module und insbesondere Wechselrichter) für Bauherrschaften die grössten Probleme darstellen. Inwieweit diese Problematik weiter angefacht würde, wenn Bewilligungen auf Vorrat ausgestellt werden, muss offen bleiben. Zudem zeigt sich auch vermehrt in der Solarbranche ein gewisser Fachkräftemangel. Unternehmungen erreichen teilweise ihr Auslastungslimit, oder es ist mit verzögerter Planung und Ausführung zu rechnen.

Die Stadt Winterthur ist im Bereich des Meldeverfahrens gut unterwegs und liegt gemäss einer Studie der ETH auf Platz 1 der Schweizer Städte, was die Nutzung der möglichen Potenziale anbelangt. In folgender Grafik ist ersichtlich, wie viele Gesuche zu Solaranlagen bei der Stadt Winterthur im Meldeverfahren abgeschlossen werden konnten. Für die Zuordnung zum Jahr ist jeweils der Meldungseingang massgebend: Während andere Städte und Gemeinden Gebühren verlangen, wurde das in Winterthur bisher nicht eingeführt um auch so, die Hürden für Bewilligungen möglichst tief zu halten.



⁶ [Meldeverfahren für Solaranlagen, Wärmepumpen und E-Ladestationen | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)

5. Ombuds- / Schlichtungsstelle

Im Postulat wird eine neu zu schaffende Ombuds- bzw. Schlichtungsstelle angeregt. Aus Sicht des Stadtrats erfüllt die bestehende Ombudsstelle diesen Auftrag. Es gibt und gab Einzelfälle von baurechtlichen Entscheidungen, in der Regel (Teil-)Verweigerungen, bei denen die Ombudsstelle vermittelt hat.

Im Fall PV-Anlagengesuche bietet die Energiefachstelle Unterstützung bei der Bereinigung allfälliger Differenzen. Selbiges gilt auch für Solaranlagen, welche zwar im Meldeverfahren eingereicht werden, aber aufgrund von Nicht-Einhalten der diesbezüglichen Bestimmungen in einem Bewilligungsverfahren abgeklärt werden müssen. Hier wird aktuell die Bauherrschaft kontaktiert und auf die erforderliche Anpassung aufmerksam gemacht, um ein Meldeverfahren durchführen zu können. Findet eine Bereinigung statt, so kann nach Überarbeitung der Unterlagen meistens eine Meldung bestätigt werden.

6. Kommunikation

Wie oben ausgeführt, sind aus Sicht des Stadtrats die Verfahren einfach, schlank und schnell. Dass trotzdem öffentlich immer noch Bedenken bestehen, dass das Bewilligen einer Solaranlage, schwierig sei, deutet allenfalls darauf hin, dass die publizierten Informationen noch nicht ausreichend oder nicht zielgruppengerecht sind. Die Stadt wird deshalb eine Energie-Informationsplattform «WinEnerGIS» aufbauen, worauf für Planende und Bauherrschaften das Solarpotenzial verständlich dargestellt werden und auch prominent auf das Meldeverfahren hingewiesen werden kann.

7. Fazit

Zusammenfassend sieht der Stadtrat mögliches Potenzial in der Aktualisierung und Erweiterung des Solarkatasters und in der Überarbeitung der öffentlichen Kommunikationsmittel. Aufgrund eines schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der aktuell hohen Eigenmotivation von Privaten zur Realisierung von Anlagen sieht der Stadtrat aber davon ab, diese Projekte umzusetzen. Zudem sei hier insbesondere noch auf die höheren Rückliefertarife von Stadtwerk sowie auf die gestiegenen Strompreise hingewiesen, welche eine sehr beschleunigende Wirkung bei der Erstellung von PV-Anlagen haben. Weiter verfolgen möchte der Stadtrat aber den Aufbau einer Energie-Informationsplattform «WinEnerGIS» für eine verständliche Darstellung des Solarpotenzials für Planende und Bauherrschaften mit Hinweis zum Meldeverfahren.

Die Energiewende ist für den Stadtrat ein vordringliches Thema. Er ist überzeugt, dass die Stadt gut unterwegs ist und die möglichen Vereinfachungen und Anreize sehr gut genützt hat und von den Bauwilligen sehr gut aufgenommen wurden.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon