

## Vorlage Stadtparlament

Datum 25. Februar 2025  
Beschluss Nr. 182  
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

### Erstellung von Solaranlagen im Einklang mit Schutz- und Klimazielen; Postulatsbericht

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Erstellung von Solaranlagen unter Wahrung des Ortsbildschutzes und um die Klimaziele zu erreichen» wird als erledigt abgeschrieben.

---

Am 28. Februar 2023 hat das Stadtparlament das Postulat «Erstellung von Solaranlagen unter Wahrung des Ortsbildschutzes und um die Klimaziele zu erreichen» mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt:

*«Wir bitten den Stadtrat, die ermöglichende Praxis anderer Schweizer Städte abzufragen und eine Sammlung guter Beispiele von Solaranlagen auf Dächern oder an Fassaden unter Wahrung des Ortsbild- und Objektschutzes zusammenzustellen. Im Weiteren sollen daraus Wegleitungen oder Handreichungen für die Liegenschaftsbesitzenden in der Stadt St.Gallen erstellt und überprüft werden, inwieweit die Denkmalpflege für ihre Entscheidungsfindung mit Energiefachleuten aus der Verwaltung zusammenarbeiten kann.»*

#### 1 Ausgangslage

Die Stadt verfolgt das Ziel, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden. Sie fördert Massnahmen, die dem Schutz des Klimas dienen (Gemeindeordnung, Art. 3<sup>ter</sup>; SRS 111.1). Auf dem Weg zur Erreichung der städtischen Klimaziele ist die Erstellung von Solaranlagen ein wichtiger Baustein. Nicht nur private Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, sondern auch die Stadt mit ihren eigenen Liegenschaften ist angehalten, die Gewinnung von Energie durch Solaranlagen zu erhöhen. Dieser Anspruch steht in gewissen Fällen im Widerspruch zu den Zielen des Ortsbild- und Denkmalschutzes.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erstellung von Solaranlagen sind bundesrechtlich geregelt, insbesondere im Raumplanungsgesetz (RPG), Art. 18a, und der Raumplanungsverordnung (RPV), Art. 32a-32c (vgl. Wegleitung, Anhang IV). Die Interessen an der Nutzung einer Solaranlage auf bestehenden oder neuen Bauten gehen den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Das heisst, bei der überwiegenden Mehrzahl der Vorhaben für die Erstellung von Solaranlagen bestehen keine

besonderen Auflagen, die über die Anforderungen aus Art. 32a RPV hinausgehen – das gilt auch für etliche schützenswerte Bauten und Ortsbilder, solange sie als Objekte von lokaler Bedeutung klassiert sind. Anders verhält es sich einzig bei Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Diese dürfen nach Art. 18a Abs. 3 RPG durch Solaranlagen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Welche Denkmäler dies sind, ist in Art. 32b RPV abschliessend geregelt. Insbesondere handelt es sich um Objekte des Kulturgüterschutzinventars von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar), Objekte des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A, Objekte eines anderen, vom Bund gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) beschlossenen Inventars von nationaler oder regionaler Bedeutung (z.B. SBB-Inventar, Inventar der militärischen Hochbauten HOBIM) sowie Objekte von nationaler oder regionaler Bedeutung, für welche Bundesbeiträge ausgerichtet wurden.

## **2 Praxis in Schweizer Städten**

Ein Vergleich der Praxis zur Bewilligung von Solaranlagen in anderen Schweizer Städten zeigt sehr unterschiedliche Handhabungen.<sup>1</sup>

In der Stadt Basel werden in den historischen Ortskernen sowie auf Objekten im Denkmalverzeichnis Solaranlagen nach dem Grundsatz bewilligt, dass sie vom öffentlichen Grund oder von öffentlich zugänglichen Räumen nicht oder nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden. Für die weiteren Schutzzonen gelten hohe gestalterische Anforderungen.

Die kantonale Denkmalpflege Luzern verwendet aufgrund der rasanten Entwicklung von Produkten der Solarindustrie keine detaillierten gestalterischen Richtlinien mehr. Da jedes Objekt oder jede Schutzzone in einem anderen Kontext steht und unterschiedliche charakteristische Merkmale aufweist, wird ein Aufstellen von Gestaltungsrichtlinien als schwierig beurteilt. Stattdessen wird immer der Einzelfall beurteilt. Auch die städtische Denkmalpflege Luzern verweist in ihrem kurzen Merkblatt auf die in jedem Fall notwendige Einzelfallbeurteilung. In der höchsten Kategorie von Ortsbildschutzzonen sind Solaranlagen nur in Ausnahmefällen möglich, etwa auf wenig einsehbaren Nebengebäuden. Bei den übrigen Schutzzonen und -objekten legt die Stadtluzerner Denkmalpflege ein besonderes Augenmerk auf die Erhaltung der historischen Dacheindeckung und der Dachlandschaft, insbesondere auch der Dachränder, sowie die möglichst vollständige Reversibilität von Solaranlagen.

Die Stadt Winterthur bewilligt in der Altstadt und in Kernzonen grundsätzlich keine Solaranlagen. Auch die Kantonale Denkmalpflege Aargau bewilligt auf Kulturobjekten von kantonaler Bedeutung keine Solaranlagen.

## **3 Neue kantonale Bewilligungspraxis für Solaranlagen**

Das Departement des Innern des Kantons St.Gallen hat im Februar 2023, unter Beizug der Energieagentur St.Gallen sowie des Branchenverbands Swissolar, eine Auslegeordnung zum Thema der

---

<sup>1</sup> Auf eine Umfrage per Mail an die Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Winterthur, Luzern, Bern, Biel und Schaffhausen haben die Denkmalpflege-Fachstellen von Stadt und Kanton Luzern sowie des Kantons Basel-Stadt geantwortet. Mit Nachfragen konnten einzelne mündlich Auskünfte gewonnen werden.

Bewilligung von Solaranlagen<sup>2</sup> in Ortsbildern und auf Schutzobjekten vorgenommen. Der aus Sicht sämtlicher Parteien unbefriedigende Zielkonflikt zwischen Energie- und Kulturerbe-Zielen sollte ausgeräumt werden. Für die Optimierung der Bewilligungspraxis wurde im Herbst 2023 ein Projektausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Anspruchsgruppen (Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP, NetzSG Bau & Umwelt vertreten durch Amt für Baubewilligungen Stadt St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG, Heimatschutz St.Gallen / Appenzell Innerrhoden, Amt für Kultur, kantonale Denkmalpflege und Energieagentur) ins Leben gerufen. Erklärtes Ziel war, eine Vereinfachung und eine Lockerung bezüglich der bestehenden Bewilligungspraxis von Solaranlagen auf Dächern zu erreichen.

Der neuen Bewilligungspraxis im Kanton St.Gallen wurden folgende Zielen zugrunde gelegt:

- schnelle und einheitliche Abwicklung von Gesuchen für Photovoltaik
- Interessenabwägung zwischen Kulturguterhalt und Energiewende mit dem Resultat klarer und einheitlicher denkmalpflegerischer Rahmenbedingungen, Richtlinien und Kriterien, unter Berücksichtigung von Lösungen anderer Kantone
- Gewährleistung einer effektiven und transparenten Kommunikation und Koordination zwischen Bauherrschaften, Vollzugsbehörden, Denkmalpflege und Energiefachleuten
- Reduktion von Ablehnungen dank Lockerung der Vorgaben in gewissen Gebieten und klaren und einheitlichen Rahmenbedingungen
- erhöhte Zufriedenheit der Gesuchstellenden
- Förderung der Realisierung von Gemeinschaftsanlagen: Aufzeigen sinnvoller und wirtschaftlicher Alternativen zu Einzelanlagen auf sensiblen Objekten.

Als Resultat liegt die neue Bewilligungspraxis seit April 2024 vor. Diese orientiert sich im Grundsatz am Wert der Dachlandschaft für das Ortsbild bzw. das Kulturobjekt und funktioniert nach einem Ampelsystem<sup>3</sup>:

- grün für Dachlandschaften mit einem gewissen Wert (betrifft Ortsbilschutzgebiete und Einzelobjekte von lokaler Bedeutung, Umgebungsschutzgebiete, die unmittelbare Umgebung von Schutzobjekten, wenig sensible kantonale Ortsbilder A sowie kantonale und nationale Ortsbilder B): Die Anforderungen nach Art. 32a RPV werden mit einfach realisierbaren konkretisierenden Gestaltungsvorschriften ergänzt. Unter Einhaltung dieser Anforderungen und Gestaltungsvorschriften genügt das Meldeverfahren.
- orange für Dachlandschaften mit einem hohen Wert (betrifft Einzelobjekte von kantonaler Bedeutung, sensible kantonale Ortsbilder A und weniger sensible nationale Ortsbilder A): In diesen Gebieten sollen Solaranlagen unter bestimmten Auflagen grundsätzlich ermöglicht werden. Sie müssen sich hinsichtlich Standortwahl, Anordnung, Form und Farbe sowie Struktur der Dachfläche besonders gut integrieren und dürfen historisch wertvolle Substanz nicht beeinträchtigen. Deshalb ist auch künftig ein Dialog mit der Denkmalpflege notwendig und es ist wie bisher ein Baubewilligungsverfahren erforderlich.

---

<sup>2</sup> Der Begriff Solaranlagen umfasst sowohl thermische Solaranlagen als auch Photovoltaikanlagen, sodass die Ausführungen und Vorschläge zur Bewilligungspraxis beide Arten von Anlagen betreffen. In der Folge wird aber zur Hauptsache von Photovoltaikanlagen gesprochen, da thermische Solaranlagen aktuell kaum mehr realisiert werden und damit kaum betroffen sind.

<sup>3</sup> Gemäss kantonalem Merkblatt zur Online-Karte zur neuen Bewilligungspraxis Solaranlagen ([www.sg.ch/kultur/denkmalpflege/Bauberatung/Bewilligungspraxis-Solaranlagen.html](http://www.sg.ch/kultur/denkmalpflege/Bauberatung/Bewilligungspraxis-Solaranlagen.html)).

rot für einzigartige Dachlandschaften (betrifft die gestützt auf das Bundesrecht der Bewilligungspflicht unterliegenden Einzelobjekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung und die sensibelsten nationalen Ortsbilder): Da die ungeschmälerte Erhaltung der historischen Dachlandschaft im Vordergrund steht, sind Photovoltaikanlagen in der Regel eine zu starke Beeinträchtigung. Ausnahmen sind für Anlagen, die nicht einsehbar sind und sehr gut eingepasst sind, denkbar. Auch in diesen Fällen ist wie bisher ein Baubewilligungsverfahren erforderlich.

Für jede Gemeinde im Kanton St.Gallen wird basierend auf den Schutzverordnungen eine Karte erstellt, welche die genannten Farbkategorien und die geltenden Rahmenbedingungen für die Schutzgebiete und Einzelobjekte einfach darstellt. Die städtische Denkmalpflege hat basierend auf den Empfehlungen der kantonalen Denkmalpflege eine Einstufung der Ortsbilschutzgebiete und Kulturobjekte in grüne, orange und rote Gebiete bzw. Objekte vorgenommen. Die kantonale Denkmalpflege hat diesen Vorschlag der städtischen Denkmalpflege gutgeheissen. Damit sind die Voraussetzungen erfüllt, dass die Stadt die neue Bewilligungspraxis zur Anwendung bringen kann. Eine Überarbeitung des Melde-Formulars und der Erläuterungen dazu, eine Beispielsammlung und eine Zusammenstellung der häufigsten Fragen und Antworten runden die Hilfsmittel für die neue Bewilligungspraxis ab.

Solaranlagen an Fassaden sind weiterhin in jedem Fall bewilligungspflichtig. Eine entsprechende Lockerung für bewilligungsfreie Solaranlagen analog zu den Bestimmungen in Art. 32a RPV für genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern ist auf Bundesebene in Erarbeitung. Im Anschluss an das Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung kann wiederum auf Kantonsebene ein Umgang für Solaranlagen an Fassaden in Ortsbilschutzgebieten und an Kulturobjekten erarbeitet werden.

#### **4 Wegleitung Solaranlagen Stadt St.Gallen**

Auf der Basis der neuen Bewilligungspraxis mit dem Ampelsystem hat die städtische Denkmalpflege eine «Wegleitung für die Erstellung von Solaranlagen auf Dächern in Ortsbilschutzgebieten und an Kulturobjekten» erstellt (vgl. Beilage). Die Wegleitung erläutert die Richtlinien der neuen Bewilligungspraxis für die verschiedenen Kategorien von grünen, orangen und roten Gebieten bzw. Gebäuden und zeigt Beispiele auf, die in den jeweiligen Gebieten bzw. auf den jeweiligen Gebäuden für denkmalpflegerisch gut angepasst und deshalb bewilligungsfähig erachtet werden. Weiter werden die unterschiedlichen Verfahren – Melde- oder Baubewilligungsverfahren – erläutert. Im Anhang der Wegleitung finden sich die für Solaranlagen relevanten gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Kantonsebene.

#### **5 Zusammenfassung**

Mit der neuen Bewilligungspraxis wird eine Vereinheitlichung und Vereinfachung bezüglich Bewilligung von Solaranlagen auf Dächern in Ortsbilschutzgebieten und auf Kulturobjekten erreicht. Zusätzlich erhalten Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer mit den weiteren Unterlagen wie der «Wegleitung für die Erstellung von Solaranlagen auf Dächern in Ortsbilschutzgebieten und auf Kulturobjekten» samt Beispielsammlung sowie mit dem überarbeiteten Meldeformular samt Erläuterungen wertvolle Hilfsmittel für die Planung von Solaranlagen.

Es gilt nach wie vor, eine Balance zwischen dem Kulturguterhalt und der Gewinnung von erneuerbaren Energien zu finden. Neue Produkte, die eine immer bessere Integration von Solaranlagen in historische Dachlandschaften ermöglichen, werden deren Bewilligungsfähigkeit in geschützten Gebieten und auf geschützten Kulturobjekten weiter erhöhen.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilagen:

- Wegleitung für die Erstellung von Solaranlagen auf Dächern in Ortsbildschutzgebieten und auf Kulturobjekten, 25. Februar 2025 (nur digital verfügbar)
- Postulat vom 13. September 2022