Vorwort

Zur Förderung der erneuerbaren Energien hat das Parlament bereits vor Verabschiedung des ersten Massnahmenpakets zur Energiestrategie 2050 einzelne Massnahmen beschlossen. So sind seit dem 1. Mai 2014 Solaranlagen auf Dächern nicht mehr baubewilligungspflichtig, sondern unterliegen nur noch einer Meldepflicht. Unklar ist, ob und inwiefern dies auch für Solaranlagen auf Denkmälern gelten kann. Wir haben diese Unsicherheit zum Anlass für eine Untersuchung genommen, wann und wie baurechtliche und denkmalpflegerische Entscheide nach Art. 25a RPG zu koordinieren sind. Besonderes Augenmerk haben wir dabei dem Kanton Zürich geschenkt. Die Ergebnisse sollten sich aber auch auf andere Kantone und andere Aspekte der Koordinationspflicht übertragen lassen.

Ziel unserer rechtsdogmatischen Untersuchung ist es, Rechtssicherheit herzustellen und damit zugleich Energiestrategie und Denkmalpflege zu fördern. Rechtssicherheit wird aber nicht zuletzt auch den Eigentümern und Bauherren dienen.

Rechtsprechung, Literatur und die Entwicklung der Gesetzgebung wurden für die vorliegende Untersuchung bis Ende 2016 berücksichtigt.

Unser geschätzter Mitarbeiter Kaspar Plüss hat mit wichtigen Anregungen massgeblich zur Untersuchung beigetragen. Von grossem Wert war zudem die Unterstützung von Seraina Fürer. Vielen Dank.

Zur Finanzierung trug die Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) im Rahmen des *Competence Center for Research in Energy, Society and Transition* (SCCER-CREST, KTI.2014. 0114) bei. Allen Kolleginnen und Kollegen in diesem Projekt, und ganz besonders Peter Hettich und Sebastian Heselhaus, danken wir

für die anregende interdisziplinäre Atmosphäre, welche zu zahlreichen Forschungsideen und -projekten geführt hat und noch führen wird.

Andreas Abegg / Leonie Dörig

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung 1

II. Koordinationspflicht von Bauvorhaben und Schutzentscheiden 3

1. Überblick 3
2. Mehrere Verfügungen für ein Bauvorhaben 3
   a. Einzelnes Bauvorhaben 3
   b. Bewilligungshoheit des Kantons 4
   c. Mehrere Verfügungen 5
3. Mehrere Behörden 10
4. Erforderlichkeit der Verfügung für das Bauvorhaben 14
   a. Erforderlichkeit statt «enger Sachzusammenhang» 14
   b. Schutzentscheide, welche für das Bauvorhaben erforderlich sind 15
   c. Entscheide, welche für das Bauvorhaben nicht erforderlich sind 18
   d. Keine Koordinationspflicht bei Schutzentscheiden und Schutzmassnahmen ohne Baugesuch 19

III. Erfüllung der Koordinationspflicht 22

1. Überblick 22
2. Bezeichnung einer Leitstelle (Abs. 1) 22
3. Materielle Koordination (Abs. 2 lit. d und Abs. 3) 23
   a. Übersicht 23
   b. Umfassende Beurteilung 24
   c. Widerspruchsfreie Entscheide 26
4. Formelle Koordination (Abs. 2) 27
   a. Bundesrechtliche Anforderungen 27
   b. Ausnahmen von der Pflicht zur gleichzeitigen Eröffnung 31
5. Umsetzung im zürcherischen Recht 34

IV. Die Erstellung von Solaranlagen auf oder im Umkreis von Schutzobjekten 38

1. Formell-rechtliche Voraussetzungen für die Meldepflicht gemäss Art. 18a RPG 38
   a. Neue Regelungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht 38
   b. Bundesrechtliche Regelung der Meldepflicht 38
   c. Umsetzung der Meldepflicht im Zürcher Recht 41
2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen für meldepflichtige Solaranlagen 45
   a. Anwendbarkeit sämtlicher materiell-rechtlicher Vorschriften 45
   b. Interessenabwägung zwischen Nutzung der Solarenergie und Ästhetik 45
   c. Denkmalschutz und Ortsbildschutz 46
3. Ausgestaltung des Meldeverfahrens für Solaranlagen 46
   a. Meldeformular statt Baubewilligungsgesuch 46
   b. Kurze Behandlungsfrist von 30 Tagen 47
   c. Prüfung der eingegangenen Meldung 48
   d. Keine Aussteckung und keine öffentliche Bekanntgabe 49
   e. Nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit 49
4. Erfüllung der Koordinationspflicht bei Solaranlagen mit Meldepflicht 52
   a. Anwendbarkeit von Art. 25a RPG im Meldeverfahren 52
   b. Koordinationspflichtige Beurteilungen 53
   c. Erfüllung der Koordinationspflicht im Melde-verfahren? 54
   d. Ordentliches Baubewilligungsverfahren anstelle des Meldeverfahrens 56
5. Fazit 57

V. Zusammenfassung 59

Literaturverzeichnis 63

Rechtsprechung 66

Materialien und amtliche Publikationen 69

Rechtsquellen 70

I. Einleitung

Wer einen Neubau erstellen oder ein bestehendes Gebäude verändern will, braucht regelmässig nicht eine, sondern eine Vielzahl von Bewilligungen. Oft sind dabei mehrere Behörden involviert, manchmal sogar solche von Bund, Kanton und Gemeinde. Dies kommt insbesondere dann vor, wenn das betreffende Gebäude geschützt ist oder mit anderen Schutzobjekten in Zusammenhang steht. Mit der vorliegenden Untersuchung soll geklärt werden, *wann und wie die verschiedenen Verfügungen, welche in Zusammenhang mit einem Schutzobjekt stehen, zu koordinieren sind.* Dies erfolgt mit einem besonderen Blick auf die Umsetzung im Kanton Zürich und die neu eingeführten Erleichterungen für Solaranlagen. 1

In einem ersten Schritt soll geklärt werden, *wann eine Koordinationspflicht besteht,* d.h. in welchen Fällen nach Art. 25a RPG[1] die verschiedenen, mit Schutzobjekten in Zusammenhang stehenden Bewilligungen aufeinander abzustimmen sind, um widersprüchliche Entscheide zu vermeiden (nachfolgend Kap. II). 2

Zweitens ist die *Umsetzung der Koordinationspflicht* – mit besonderem Blick auf das zürcherische Recht – zu untersuchen: Im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 75 BV[2]) stellt der Bund mit Art. 25a RPG Mindestvorgaben zur Umsetzung der Koordinationspflicht in den Kantonen auf: Es ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Art. 25a Abs. 1 RPG), wobei die zu koordinierenden Verfügungen insbesondere keine Widersprüche enthalten dürfen (Abs. 3). Die Umsetzung der bundesrechtlichen Grundsätze hat das Zürcher Parlament dem Regierungsrat überlassen, welcher die Koordinationspflichten in Art. 12 BVV[3] mit einem speziellen Blick auf die Bedürfnisse der Bauherren und in wohl bundesrechtswidriger Weise umsetzt (nachfolgend Kap. III). 3

---

1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700).
2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).
3 Bauverfahrensordnung des Kantons Zürich (LS 700.6).

4 Drittens sind die Ergebnisse auf die neuen Regelungen zur *Erstellung von Solaranlagen* anzuwenden: Mit einer Teilrevision der BVV, welche per 1. November 2015 in Kraft getreten ist, hat der Kanton Zürich die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zur Meldepflicht für Solaranlagen (Art. 18a RPG) im kantonalen Recht umgesetzt. Die Interessen des Ortsbildschutzes und des Denkmalschutzes müssen jedoch unabhängig vom anwendbaren Verfahren gewahrt werden. Die Ausgestaltung des Meldeverfahrens für Solaranlagen lässt aber keine koordinierte Beurteilung der gemeldeten Solaranlage zu (Kap. IV).

II. Koordinationspflicht von Bauvorhaben und Schutzentscheiden

1. Überblick

Sind für ein Bauvorhaben mehrere Verfügungen erforderlich, stellt sich die Frage, ob diese Verfügungen untereinander abgestimmt werden müssen. Nachfolgend wird geklärt, wann eine Pflicht zur Koordination verschiedener Verfügungen besteht: Vorausgesetzt ist erstens, dass ein Bauvorhaben vorliegt, welches *mehrere Verfügungen kantonaler oder kommunaler Behörden* erfordert. Insbesondere Baubewilligung und Schutzmassnahmen können solche koordinationspflichtigen Verfügungen darstellen. Dabei gilt die Koordinationspflicht unabhängig davon, welche Behörde für den Erlass der Verfügungen zuständig ist (nachfolgend 2 und 3). Zweitens müssen die verschiedenen Verfügungen für das *Bauvorhaben* erforderlich sein, d.h. einen direkten Einfluss auf die Zulässigkeit oder die Ausgestaltung der geplanten Baute oder Anlage haben (4). 5

2. Mehrere Verfügungen für ein Bauvorhaben

a. Einzelnes Bauvorhaben

Art. 25a RPG verpflichtet die Behörden dazu, Baubewilligungsverfahren und andere Verfügungen, die für das Bauvorhaben erforderlich sind, zu koordinieren. Anknüpfungspunkt ist somit immer ein Bauvorhaben. Ein Bauvorhaben im Sinne von Art. 25a RPG liegt vor, *wenn Handlungen darauf abzielen, eine Baute oder Anlage zu erstellen oder zu verändern*.[4] Der Anwendungsbereich der Koordinationspflicht stimmt insoweit mit jenem der Baubewilligungspflicht von Art. 22 6

[4] Ob die Wirkungen des Bauvorhabens die koordinations- bzw. bewilligungsrechtlich relevante Intensität erreichen, ist eine Frage des Verfügungsbegriffs; dazu unten Kap. II.2.c.

RPG überein.[5] Ausnahmsweise ist die Koordinationspflicht aber auch auf baubewilligungsfreie Anlagen anwendbar, wie Kap. IV zeigen wird.[6]

7 Nicht zur Anwendung kommt Art. 25a RPG bei zwei verschiedenen, voneinander getrennten Bauvorhaben.[7] Zu koordinieren sind demgegenüber zwei oder mehr Bauvorhaben (und allenfalls auch zwei Baubewilligungen), die voneinander abhängen und daher eine *materielle Einheit* bilden. Massgebend ist dabei, ob zwischen den Bauvorhaben ein *enger betrieblicher und funktioneller Zusammenhang* besteht.[8] Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn für einen Neubau ein bestehendes Schutzobjekt abgebrochen sowie ein Bachlauf verändert werden sollen.[9] Demgegenüber fehlt ein enger Zusammenhang, wenn die beiden Bauvorhaben auch getrennt voneinander auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin beurteilt und realisiert werden können.[10]

b. Bewilligungshoheit des Kantons

8 Die Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG richtet sich an die Kantone und Gemeinden;[11] Bauvorhaben, welche der Bewilligungshoheit

---

5 MARTI, Art. 25a RPG, Rz. 15.

6 Siehe Rz. 83 ff.

7 BGer 1C_467/2009 und 1C_373/2009, E. 9; BGer 1A.29/2003 E. 2.1.1; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 297; dazu auch unten Kap. II.4.d.

8 WIEDERKEHR, S. 603 und 605 m.w.H.

9 Die Beurteilung einer Bachverlegung muss grundsätzlich von der bestehenden Überbauung ausgehen. Soll aber eine Bachverlegung und zeitgleich eine Neuüberbauung realisiert werden, so muss auch mit Blick die neue (geplante) Überbauung geprüft werden, ob die beiden Projekte mit den gewässerschutzrechtlichen Vorgaben vereinbar sind: VB.2012.00299, E. 6.6.3.

10 In BGer 1C_14/2011, E. 2.2, stellt das Bundesgericht zwar einen sachlichen Zusammenhang zwischen dem Projekt des Kantons zur Korrektion der Kantonsstrasse und dem Projekt der Gemeinde zur Erstellung einer Fussgänger- und Fahrradunterführung fest. Diesen Sachzusammenhang habe das Verwaltungsrecht aber zu Recht nicht als «eng» bezeichnet, denn das kantonale Vorhaben kann selbständig und ohne Bezugnahme auf die Pläne der Gemeinde auf seine Rechts- und Zweckmässigkeit hin beurteilt und realisiert werden.

11 Vgl. MARTI, Art. 25a RPG, N 5 und 9.

des Bundes unterstehen, sind zwar nicht von der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG erfasst,[12] können aber aufgrund spezialgesetzlicher Vorschrift dennoch einer Koordinationspflicht unterliegen. So muss zum Beispiel gemäss Art. 16 Abs. 3 EleG[13] die Plangenehmigung für Stark- und Schwachstromanlagen auch alle anderen nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen mitenthalten. Die materielle Umsetzung der Koordinationspflicht auf der Ebene des Bundes ist allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags.

c. Mehrere Verfügungen

Eine Koordinationspflicht besteht freilich nur dann, wenn es etwas zu koordinieren gibt: Involviert sein müssen mehrere Verfügungen, welche zur Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlich sind (Art. 25a Abs. 1 RPG).[14] In der vorliegenden Untersuchung interessiert vor allem der koordinationsrechtlich *relevante Zusammenhang von Baubewilligung und Schutzentscheid*.[15] 9

Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG ist für die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen eine Baubewilligung erforderlich. Die Grundsätze der Koordinationspflicht gelten sinngemäss auch dann, wenn einem Bauvorhaben ein Nutzungsplanverfahren vorausgeht (Art. 25a Abs. 4 RPG). In § 309 PBG[16] wird präzisiert, dass auch für Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt (lit. b), sowie beim Abbruch von Gebäuden in 10

[12] Die beschränkte Anwendbarkeit auf die Kantone ergibt sich bereits aus den Überschriften der Art. 25 und 26 RPG.

[13] Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz, SR. 734.0).

[14] Art. 25a RPG ist u.E. auch anwendbar, wenn für ein Bauvorhaben mehrere Verfügungen *derselben* Behörde erforderlich sind oder wenn nur eine einzige Verfügung ergeht, in welcher die Stellungnahmen anderer Behörden eingeflossen sind. Dazu unten Kap. II.3.

[15] Mit dem Schutzentscheid wird über Schutzwürdigkeit und Schutzfähigkeit und infolgedessen über die Anordnung oder Nichtanordnung von Schutzmassnahmen entschieden. Zur Terminologie vgl. §§ 207 und 213 PBG.

[16] Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (LS 700.1).

Kernzonen (lit. c) eine Bewilligungspflicht besteht. Allgemein ist nach Zürcher Praxis immer dann eine Bewilligung einzuholen, wenn *die geplanten Veränderungen aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Umwelt mit den Anliegen der Raumplanung und des Polizeirechtes in Konflikt geraten*[17] *oder Drittinteressen beeinträchtigen könnten*.[18] Im Zweifelsfall hat die Baubehörde ein Bewilligungsverfahren einzuleiten.[19]

11 Um Beeinträchtigungen von Schutzobjekten zu verhindern, erlassen die zuständigen Behörden *Schutzmassnahmen* in Form von Raumplänen, Schutzverordnungen, Schutzverfügungen oder Schutzverträgen (§§ 205 und 207 Abs. 1 PBG). Zur Beantwortung der Frage, ob Schutzentscheide und Schutzmassnahmen als Verfügungen im Sinne von Art. 25a RPG gelten, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

– *Schutzobjekte:* Schutzentscheide und Schutzmassnahmen richten sich auf «Schutzobjekte» (§§ 207 i.V.m. 203 Abs. 1 PBG). Gemeint sind damit zuvorderst jene Objekte, welche bereits mit einer Massnahme nach § 207 PBG formell unter Schutz gestellt wurden, und Inventarobjekte, welche in § 203 Abs. 2 PBG ausdrücklich als Schutzobjekte bezeichnet werden. Über Schutz und gegebenenfalls Schutzmassnahmen ist aber auch bei Objekten zu entscheiden, welche schützenswert erscheinen, aber noch nicht inventarisiert wurden – sei es, weil das entsprechende Gemeinwesen entgegen der klaren Rechtspflicht in § 203 Abs. 1 PBG noch kein Inventar erlassen hat oder weil das Objekt fälschlicherweise nicht ins Inventar aufgenommen wurde.[20]

– *Inventarerfassung:* Die Gemeinden sowie der Kanton erstellen Inventare, welche die kommunalen resp. überkommunalen Schutzobjekte auflisten (§ 203 Abs. 2 PBG). Der Inventareintrag ist behördenverbindlich und begründet eine Vermutung für die

17 VB.2013.00781 E. 3.2.1; VB.95.00149 in RB 1996 Nr. 83.
18 VB.2011.00606 E. 5.2.
19 VB.2013.00781 E. 3.3.1.
20 VB.90/0223 und VB 91/0023 E. 2 in RB 1991 Nr. 3, 9 und 60. Zur damit verknüpften Frage der Beschwerdelegitimation vgl. VB.2009.00424 E. 2.2; VB.2004.00488 E. 3.

Schutzwürdigkeit eines Objekts.[21] Die Inventaraufnahme wie auch die Mitteilung des Inventarinhalts stellen aber keine Verfügung dar.[22] Entsprechend besteht auch keine Koordinationspflicht.

– *Schutzentscheid:* Ein Schutzentscheid ist dann zu fällen, wenn einem Schutzobjekt (regelmässig: einem Inventarobjekt) eine Beeinträchtigung droht (§ 207 PBG), d.h. insbesondere wenn es von einem Bauprojekt betroffen ist. Betroffen ist das Schutzobjekt, wenn das Bauvorhaben Auswirkungen auf Teile des Objekts hat, die erhaltenswert sind oder deren Änderung Gegenstand einer Schutzverfügung sein könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Schutzobjekte auf die für ihre Bedeutung wirksame Umgebung erstrecken (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG) und dass Bauvorhaben Schutzobjekte in der näheren Umgebung tangieren können (§ 238 Abs. 2 PGB).[23] Kann eine Gefährdung des Schutzobjekts durch das Bauprojekt nicht von vornherein ausgeschlossen werden, müssen ein materieller Schutzentscheid gefällt und gegebenenfalls Schutzmassnahmen angeordnet werden.[24] Ist indes von vornherein absehbar, dass die Baubehörde aufgrund von baurechtlichen Mängeln (d.h. unabhängig von der Unterschutzstellung) eine Bauverweigerung aussprechen wird, ist das Schutzobjekt nicht gefährdet. Folglich besteht auch keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzumfang des Inventarobjekts zu entscheiden.[25]

---

21 REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, Rz. 4.90.

22 FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 211. Zur Provokation gemäss § 213 PBG siehe dagegen unten Kap. II.4.d.

23 BGer 1C_26/2016 E. 4.5.

24 Zum Ganzen VB.2012.00298 E. 3.3.3; VB.2012.00374 E. 5.2; VB.2011.00692 E. 2; VB.2011.00370 E. 2.1; VB.2005.00242 E. 4.1; VB.2002.00172 E. 1c/cc; VB.1999.00128, in BEZ 2000 Nr. 22; BRKE I Nrn. 0270 und 0271/2010, E. 7.2.1; BRKE I Nr. 0200/2009, E. 9.1; BRKE IV Nr. 0043/2009, E. 5.2. Ob ein Schutzentscheid erforderlich ist, muss von der Baubehörde von Amtes wegen geprüft werden (ENGELER, S. 359 f.).

25 VB.2012.00374, E. 6.2; BRKE IV Nr. 0043/2009, E. 5.2. Siehe hierzu auch die Ausführungen in BRKE III Nr. 0010/2006, E. 7.4: Verweigert der Stadtrat die Baubewilligung für ein Bauvorhaben in einem überkommunal geschützten Orts-

– *Form der Schutzentscheide:* Schutzverträge als subordinationsrechtliche Verträge unterliegen der Koordinationspflicht wie Schutzverfügungen. Erfolgt der Schutz über einen planerischen Akt, so sind, wie soeben erwähnt, die Grundsätze der Koordination analog anzuwenden (Art. 25a Abs. 4 RPG). Dies gilt auch für Schutzverordnungen, mit welchen regelmässig der Schutz grösserer Gebiete geregelt wird.[26] Zu erinnern ist auch daran, dass das Bundesgericht eine Koordinationspflicht zwischen Gestaltungsplan und Schutzentscheid annimmt: Die Frage der Schutzwürdigkeit eines Areals samt Umgebung sei offensichtlich geeignet, die Beurteilung eines umstrittenen Gestaltungsplans zu beeinflussen. In casu war trotz des nötigen Koordinationsbedarfs weder der nachgesuchte Ensembleschutz abgeklärt worden, noch war der Entscheid zum Gestaltungsplan aufgeschoben worden, bis Klarheit darüber bestand, ob die Ausführung des Projekts das schützenswerte Ensemble beeinträchtigen würde.[27]

– *Eigenständige Verfügung:* Steht fest, dass ein Schutzentscheid nötig ist, so stellt sich die Frage, ob dieser in Form einer eigenen, separaten Verfügung ergehen muss (sog. förmlicher Schutzentscheid). Der Schutzentscheid kann nämlich in die Baubewilligung integriert werden, sofern für Baubewilligung und Schutzentscheid die gleiche Behörde zuständig ist und sich diese anlässlich des Baubewilligungsentscheids mit der Schutzzweckverträglichkeit der geplanten Eingriffe auseinandersetzt.[28] Der Verzicht auf

---

bild, hat er diesen ablehnenden Entscheid direkt der Bauherrschaft zu eröffnen. Eine Genehmigung des Entscheids durch die kantonale Baudirektion ist nicht erforderlich, da aufgrund der Ablehnung der Baubewilligung eine ortsbildmässige Verunstaltung ausgeschlossen ist.

[26] Vgl. zum Beispiel die kantonale Verordnung zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes von Regensberg vom 17. Oktober 1946 (LS 702.665).

[27] BGer 1C_470/2009 E. 3.2. Mit dieser Konstellation vergleichbar ist auch der vom Bundesgericht angenommene enge Sachzusammenhang zwischen einer baurechtlichen Bewilligung für ein Forstwegprojekt (Walderschliessungsstrasse) und den dafür nötigen natur- und heimatschutzrechtlichen Bewilligungen. Vgl. auch WIEDERKEHR, S. 601, mit Verweis auf BGE 116 Ib 309 E. 2c und BGE 117 Ib 42 E. 4a; VB.2008.00540 E. 3.4.

[28] VB.2013.00380 E. 7.4: «Damit kann ein Kompetenzkonflikt ausgeschlossen werden, weshalb die beiden Fragen nicht voneinander losgelöst behandelt werden

einen förmlichen Schutzentscheid entbindet die zuständige Behörde aber nicht von der Pflicht, sich in gleichem Masse mit der Sache auseinanderzusetzen, materiell einen Schutzentscheid zu fällen und, wenn nötig, Schutzmassnahmen anzuordnen.[29] Die Entlassung eines Objekts aus dem Inventar muss immer mit formellem Beschluss erfolgen, weil ein solcher Akt dem definitiven Verzicht auf Schutzmassnahmen gleichkommt;[30] nach einer Inventarentlassung bedarf es sodann keiner formellen Abbruchbewilligung, ausser das Gebäude befinde sich in einer Kernzone (§ 309 Abs. 1 lit. c PBG).[31]

– Unabhängig von seinem Gehalt und der Form muss der Schutzentscheid (Anordnung von Schutzmassnahmen oder Verzicht auf solche) *eröffnet und publiziert* werden, damit die Rechte Dritter gewahrt bleiben.[32]

müssen»; VB.2012.00373 E. 3.1.1; VB.2012.00299 E. 9.1. Das Zürcher Verwaltungsgericht hält solche «projektbezogenen Schutzentscheide» in gewissen Fällen sogar für zweckmässiger als eine vom Bewilligungsentscheid separierte formelle Unterschutzstellung, welcher von Natur aus eine gewisse Starrheit anhafte: VB.2012.00373 E. 3.1.1; VB.2013.00380 E. 7.3; VB.2012.00299 E. 9.1.

29 VB.2013.00380 E. 7.4 ff.

30 VB 90/0172 in RB 1990 Nr. 13; BRKE IV Nrn. 0167 und 0168/2007; BRKE III Nrn. 0216/2009 – 0253/2009, E. 8.1; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 227 f. Demgegenüber hält VB 90/0172 (RB 1990 Nr. 13) fest, dass die Inventarentlassung in einem förmlichen Entscheid bestehen kann oder in einer Abbruch- bzw. Baubewilligung enthalten sein kann.

31 VB.2001.00148 E. 4; VB.98.00194 in RB 1998 Nr. 112. Siehe aber VB.2014.00067 E. 2.6: Zwar kann der Abbruch eines Gebäudes aufgrund von § 309 Abs. 1 lit. c PBG nur in der Kernzone verweigert werden. Allerdings sind auch in den übrigen Zonen die *Modalitäten eines Abbruchs* bewilligungsbedürftig. In VB.2011.00652 E. 4.2 und 5.2 ging das Verwaltungsgericht indes davon aus, die Abbruchbewilligung sei in der baurechtlichen Bewilligung des Ersatzbaus enthalten und zur Bewilligung des Abbruchs müsse kein separater Entscheid gefällt werden.

32 BRKE IV Nrn. 0167 und 0168/2007, E. 8.1 f. Dies in Analogie zur moorschutzrechtlichen Regelung: vgl. Art. 3 Hochmoorverordnung (Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung, Hochmoorverordnung; SR 451.32) und Art. 3 Flachmoorverordnung (Verordnung über den Schutz von Flachmooren von nationaler Bedeutung, Flachmoorverordnung; SR 451.33). Vgl. auch VB.2012.00373 E. 3.1.3: «Für eine rechtskonforme Publikation des Baugesuchs ist auf die Inventarzugehörigkeit des betroffenen Objekts

3. Mehrere Behörden

12 Art. 25a RPG verpflichtet zur Koordination, wenn Verfügungen *mehrerer* Behörden erforderlich sind. In maiore minus hat sich aber *auch eine einzelne Behörde,* welche mehrere Verfügungen im Rahmen eines Bauvorhabens erlässt, an die Koordinationspflicht zu halten.[33]

13 Betreffen Baugesuche kantonale (resp. überkommunale) oder kommunale Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes, sind regelmässig *verschiedene entscheidungsbefugte Behörden* involviert. Diese sind wie folgt mit den Verfügungen bei Bauprojekten, welche Schutzobjekte betreffen, befasst:

14 Über das *Baugesuch* entscheidet die örtliche Baubehörde, soweit durch die Verordnung nichts anderes bestimmt ist (§ 318 PBG). Je nach Ausgestaltung der kommunalen Bauordnung gilt der Gemeinderat (resp. Stadtrat) oder eine eingesetzte Bausektion als örtliche Baubehörde. Für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone ist das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE ZH) oder das Amt für Landschaft und Natur (ALN) zuständig.[34]

15 Welche Behörde für den *Schutzentscheid* zuständig ist, hängt von der Klassierung des Schutzobjekts ab: Betrifft ein Bauprojekt *kommunale Schutzobjekte,* ist der Gemeinde- oder Stadtrat für den Schutzentscheid zuständig. Sind *überkommunale Schutzobjekte* betroffen, fällt diese Kompetenz der kantonalen Baudirektion zu (§ 211 Abs. 1 PBG),

---

hinzuweisen […], wodurch das Verbandsbeschwerderecht gewahrt werden kann.»

[33] So bereits die Botschaft des Bundesrats zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBl 1994 III 1075 (nachfolgend: Botschaft zur RPG-Revision 1994), S. 1085: «Selbstverständlich sind auch dann, wenn die gleiche Behörde für alle Verfügungen zuständig ist, die Gesuche gemeinsam aufzulegen und die Verfügungen inhaltlich abzustimmen und gemeinsam zu eröffnen.» So auch DUSSY, Rz. 7.94; HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 792; MARTI, Art. 25a RPG, N 20; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 23 m.w.H. Anders das Bundesgericht in BGer 1C_98/2012, E. 4, BGer 1C_277/2011 und 1C_412/2009, E. 2.2.2.

[34] § 7 i.V.m. Ziff. 1.2 Anhang BVV. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich allerdings auf Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen.

wobei die Schutzentscheide je nach Art des Schutzobjekts durch das Amt für Raumentwicklung (ARE ZH) oder das Amt für Landschaft und Natur (ALN) gefällt werden.[35] Wichtig sind auf kantonaler Ebene zwei Konstellationen:

– Erstens schreibt Ziff. 1.4.1.4 Anhang BVV für Baugesuche innerhalb des Perimeters eines Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung eine sog. *ortsbildschutzrechtliche Bewilligung* durch das ARE ZH vor, wobei die kantonale Zuständigkeit für die ortsbildschutzrechtliche Bewilligung in den Städten Zürich und Winterthur entfällt.
– Zweitens bedürfen gemäss Ziff. 1.4.1.5 Anhang BVV Baugesuche betreffend Objekte mit überkommunaler Schutzanordnung oder Objekte, die im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung enthalten sind, einer sog. *denkmalpflegerischen Bewilligung* des ARE ZH.[36]

Die *Inventarisierung auf kantonaler oder kommunaler Ebene* sagt nichts über den Grad der Schutzwürdigkeit des Objekts aus, sondern legt lediglich die Zuständigkeiten zum Erlass der Schutzmassnahmen fest.[37] Dabei sind folgende Fälle zu unterscheiden: 16

– Ist *ein und dasselbe Schutzobjekt* im kommunalen wie auch im überkommunalen Inventar unter der *gleichen Schutzobjektkategorie* nach § 203 Abs. 1 PBG[38] erfasst und stützt sich dessen kom-

[35] § 11 KNHV (Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977, LS 702.11) i.V.m. § 211 Abs. 1 PBG, § 7 BVV und Ziff. 1.4 des Anhangs der BVV.

[36] BRGE IV Nr. 0083/2014, E. 4.1.2. Bei dieser Bewilligung handelt es sich ebenfalls um eine Baubewilligung, auch wenn darin das Projekt unter denkmalpflegerischen Aspekten geprüft wird.

[37] BRGE I Nrn. 0086 und 0087/2014: Da der Park des Universitätsspitals sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene inventarisiert ist, war für die denkmalpflegerische Beurteilung des Bauvorhabens ausschliesslich die Baudirektion zuständig (E. 9.4.3).

[38] Das Zürcher Recht nennt in § 203 Abs. 1 PBG folgende Arten von Schutzobjekten: Natur- und Kulturlandschaften (lit. a), Aussichtslagen und Aussichtspunkte (lit. b), Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen und Gebäude (lit. c), archäologische Stätten (lit. d), Naturdenkmäler und Heilquellen (lit. e), wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und

munaler und überkommunaler Schutz auf die *gleichen Gründe,* so konsumiert die kantonale Zuständigkeit jene der Gemeinde. So ging es zum Beispiel im Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2011.00705 um eine Fachwerkbrücke über die Sihl, welche auf kommunaler und auf überkommunaler Ebene inventarisiert war. Beide Inventareinträge fielen unter dieselbe Kategorie (lit. c von § 203 Abs. 1 PBG) und stützten sich mehr oder weniger auf die gleichen Gründe: Es ging um den Schutz des Bauwerks als Zeuge einer wirtschaftlichen und baukünstlerischen Epoche.[39] In dieser Konstellation, in der die kantonale Zuständigkeit für Schutzentscheide die entsprechende kommunale Zuständigkeit konsumiert, besteht somit mindestens ein koordinationspflichtiger Sachverhalt infolge kommunaler Zuständigkeit für die Baubewilligung und kantonaler Zuständigkeit für den Schutzentscheid. Richtigerweise wird indes die kommunale Behörde infolge der nun feststehenden kantonalen Zuständigkeit das Objekt – mit anfechtbarer Verfügung – aus dem kommunalen Inventar entlassen müssen, womit auch dieser Entscheid gegebenenfalls zu koordinieren ist.

– Anders liegt der Fall hingegen, wenn *ein Objekt in verschiedenen Schutzkategorien* nach § 203 Abs. 1 PBG inventarisiert ist oder wenn *mehrere separate Objekte* vorliegen, auch wenn sie sich in Bezug auf ihre Fläche oder ihre Substanz teilweise überschneiden mögen. Dies zum Beispiel, wenn ein Bauprojekt ein kommunal bedeutendes historisches Gebäude (lit. c von § 203 Abs. 1 PBG) sowie die angrenzende archäologische Stätte (lit. d) oder den angrenzenden Garten (lit. f) von überkommunaler Bedeutung betrifft. Oder wenn sich ein kommunal inventarisiertes Bauernhaus im Bereich des inventarisierten Ortsbilds von überkommunaler Bedeutung befindet.[40] Hier bestehen parallele Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinde, zumal *aus jeweils*

Hecken (lit. f) sowie seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen sowie die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume (lit. g).

39 VB.2011.00705 E. 2.2.

40 So im Sachverhalt von VB.2015.00231.

unterschiedlichen, kommunal oder überkommunal abgestützten Gründen[41] je unterschiedliche Schutzmassnahmen erforderlich sein mögen. Zum Beispiel im Fall des alten stadtzürcherischen Kantonsschulhauses zwischen Hirschengraben, Seilergraben und Rämistrasse war dieses vom Kanton lediglich als Gebäude, von der Stadt aber mitsamt Garten und Turnhallen als Ensemble erfasst worden. Beide Inventareinträge stützten sich auf die Schutzobjektskategorie ‚Gebäude und Gebäudegruppe' nach lit. c von § 203 Abs. 1 PBG. Das Verwaltungsgericht liess die Frage der Zuständigkeit in diesem Fall offen.[42] Richtigerweise wird darauf abzustellen sein, ob entweder voneinander getrennte Objekte oder aber zumindest verschiedene Kategorien von Schutzobjekten vorliegen, welche aus jeweils unterschiedlichen – kommunal oder überkommunal abgestützten – Gründen schutzwürdig sind und jeweils eigener Schutzziele bedürfen.[43] Im Fall der parallelen Zuständigkeit für Schutzmassnahmen besteht dann eine Koordinationspflicht zwischen der (kommunal ausgestellten) Baubewilligung, den kommunalen Schutzmassnahmen und den kantonalen Schutzmassnahmen. Hier liegt entweder eine «duale» Koordinationspflicht zwischen Gemeinderat und Baudirektion oder allenfalls eine «tripartite» Koordinationspflicht zwischen der Baubewilligung durch die kommunale Bausektion, den gemeinderätlichen Schutzmassnahmen und den kantonalen Schutzmassnahmen der Baudirektion vor.

41 Z.B. Erhaltung des Gebäudeäusseren zugunsten des Ortsbilds, Absicherung von möglichen archäologischen Fundorten.

42 VB.2008.00481 E. 3.3.

43 Schutzgründe und Schutzziele ergeben sich aus bestehenden Inventareinträgen und Gutachten oder sind, da es sich um wichtige Fachfragen handelt, in aller Regel gutachterlich festzustellen: VB.2003.00195 E. 4.1.1, so auch der unpublizierte BRGE III Nr. 0047/2015, E. 4.1.4.

4. Erforderlichkeit der Verfügung für das Bauvorhaben

a. Erforderlichkeit statt «enger Sachzusammenhang»

17 Vor Inkrafttreten von Art. 25a RPG[44] machte das Bundesgericht die Koordinationspflicht vom Bestehen eines *«engen Sachzusammenhangs»* abhängig. Angewandt wurde die Koordinationspflicht nur auf jene Vorschriften, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen.[45] Es wurde danach gefragt, ob die gesonderte Anwendung der Vorschriften zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen könnte.[46]

18 Mit dem Erlass von Art. 25a RPG hat der Gesetzgeber auf das Erfordernis des engen Sachzusammenhangs verzichtet.[47] Der Anwendungsbereich wurde erweitert, indem nun alle für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlichen Verfügungen von der Koordinationspflicht erfasst werden, unabhängig davon, ob zwischen den Vorschriften ein enger Zusammenhang besteht. Dies mit der Begründung, dass zwischen den Bewilligungsverfahren nicht nur rechtliche, sondern auch *faktische Zusammenhänge* bestehen können.[48] Das Bundesgericht verzichtete in der Folge generell auf das Erfordernis des engen Sachzusammenhangs und verlangte in Übereinstimmung mit dem Wortlaut des neuen Artikels und der Botschaft einzig, dass für ein Bauvorhaben Verfügungen mehrerer Behörden erforderlich sind.[49] Um den Anwendungsbereich der

---

44 Art. 25a RPG ist seit dem 1. Januar 1997 in Kraft.

45 Vgl. grundlegend BGE 114 Ib 344 E. 4. Weiter BGE 116 Ib 50 E. 4b; BGE 116 Ib 309 E. 2c; BGE 122 II 81 E. 6d.Vgl. dazu auch Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1083 f.

46 BGE 116 Ib 50 E. 4b; BGE 114 Ib 125 E. 4. Zum Ganzen m.w.H. WIEDERKEHR, S. 599 ff.

47 Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1084; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Rz. 648.

48 Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1083 f.

49 BGer 1C_529/2014 E. 2.4; BGer 1C_900/2013 und 1C_912/2013 E. 2.3; BGer 1C_390/2013 E. 4; BGer 1C_236/2013 E. 3.1; BGer 1A.175/2003 E. 2.3. In fol-

Koordinationspflicht dennoch sinnvoll zu begrenzen, hat das Bundesgericht gewisse Vorbehalte angebracht.[50] Damit stimmt überein, dass Art. 25a Abs. 1 RPG lediglich jene Verfügungen für koordinationspflichtig erklärt, welche für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage *erforderlich* sind.[51]

b. Schutzentscheide, welche für das Bauvorhaben erforderlich sind

Der Koordinationspflicht unterstehen jene Verfügungen, welche für die Beurteilung des Bauvorhabens erforderlich sind, d.h. jene Entscheide, die einen *direkten Einfluss* auf die Zulässigkeit oder die Ausgestaltung der geplanten Baute oder Anlage haben können.[52] Denn würden diese Verfügungen unabhängig voneinander beurteilt und erlassen, nähme der erste Entscheid möglicherweise den zweiten vorweg (präjudizielle Wirkung).[53] Zudem bestünde die Gefahr widersprüchlicher Entscheide.[54] 19

Es ist nun geradezu der Zweck eines *Schutzentscheids,* direkten Einfluss auf das Bauvorhaben auszuüben. So kann die Baubewilligung für den Umbau eines Denkmalschutzobjekts nur erteilt werden, wenn sich der Umbau als schutzverträglich erweist resp. wenn er das Schutzobjekt nicht beeinträchtigt. Insbesondere kann die Baubewilligung zu einem Ersatzbau erst erteilt werden, nachdem die denkmalpflegerische Abbruchbewilligung vorliegt.[55] Schutzentscheid und Baubewilligung sind deshalb zu koordinieren. Würde dagegen das Bauprojekt ohne Rücksicht auf die Schutzinteressen festgelegt, könn- 20

genden Entscheiden verweist das Bundesgericht aber dennoch auf die alte Rechtsprechung zum «engen Sachzusammenhang»: BGer 1C_236/2013 E. 3.1; BGer 1C_120/2013 E. 3.2; BGer 1C_564/2012 E. 5.1. In BGer 1C_86/2012 E. 2.3 verlangte das Gericht den engen Sachzusammenhang explizit.

50 Siehe insb. BGer 1C_621/2012 und 1C_623/2012 E. 4.2. Dazu sogleich Rz. 25 f.

51 In diesem Sinne auch IVANOV, S. 181.

52 BGer 1C_621/2012 und 1C_623/2012 E. 4.2.

53 Vgl. BGE 126 II 26 E. 5d.

54 BGer 1C_470/2009 E. 3.2.

55 Siehe dazu MARTI, Art. 25a RPG, Rz. 18.

te die Zeugenschaft des Schutzobjekts beeinträchtigt werden; die Natur- und Heimatschutznormen blieben gegebenenfalls wirkungslos. Schutzmassnahmen definieren somit für Bauprojekte gleichsam einen Rahmen, in dem sich die architektonische Gestaltung (unter Erhalt des Schutzzwecks) entfalten kann; die Schutzmassnahmen bilden Kontext und Grenze einer Neugestaltung. Eine Koordination ist hierbei auch deshalb angezeigt, weil nicht nur die Schutzmassnahmen das Bauvorhaben beeinflussen können, sondern auch die Qualität des Bauvorhabens Variationen bei den Schutzmassnahmen ermöglichen kann. Diese Wechselwirkung zwischen Bauvorhaben und Schutzobjekt besteht auch dann, wenn das Bauvorhaben nicht unmittelbar die Substanz des Schutzobjekts verändert: Schutzobjekte erstrecken sich auf die für ihre Bedeutung wirksame Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG), und Bauvorhaben können Schutzobjekte in der näheren Umgebung tangieren (vgl. § 238 Abs. 2 PGB).

21 Durch Koordination zwischen Baubewilligung und Schutzentscheid wird die *Vereinbarkeit zwischen dem Bauvorhaben und dem Schutzziel des Objekts* festgestellt.[56] Folglich ist bei möglicher Gefährdung[57] eines Schutzobjekts ein gleichzeitiger[58] Schutzentscheid erforderlich, oder es ist die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Schutzumfang gemäss vorangehendem[59] Schutzentscheid (resp. Inventarentlassung) festzustellen.[60] Von einer Koordinationspflicht ist bereits dann auszugehen, wenn möglicherweise Schutzmassnahmen zu erlassen sind.[61] Das muss auch dann gelten, wenn Schutzentscheide auf meh-

[56] ENGELER, S. 243.

[57] Oben Rz. 11.

[58] Zu bedenken ist in diesem Fall, dass bei einem Entscheid betreffend Schutzmassnahmen aufgrund eines Baugesuchs bereits mit der Publikation des Baugesuchs die Inventarzugehörigkeit bzw. die gegebenenfalls erforderliche Inventarentlassung kundzumachen ist (vgl. BRKE IV Nrn. 0167 und 0168/2007).

[59] Dazu unten Rz. 49.

[60] VB.2012.00374 E. 5.2; VB.2009.00104 E. 3.3; VB.2005.00242 E. 4.1; VB.1999.00128 in BEZ 2000 Nr. 22. So bereits im Fall einer Inventarentlassung ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG): BRKE II Nr. 101/1997, E. 2.

[61] In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht Zürich im Fall einer verfügten Sanierung der Eigentalstrasse eine Koordinationspflicht bereits angenommen, als die

reren Ebenen zur Disposition stehen: Zum Beispiel mag sich eine kommunale Unterschutzstellung bei einer überkommunalen Unterschutzstellung als hinfällig erweisen oder sich bei einer Inventarentlassung durch den Kanton geradezu aufdrängen.[62]

Dabei ist *unerheblich, in welcher Form* die Schutzmassnahmen erlassen werden: Auch wenn sie mit Massnahmen des Planungsrechts oder mittels vertraglicher Vereinbarung erfolgen (vgl. § 205 PBG), müssen sie mit der Baubewilligung koordiniert werden. Ebenfalls unerheblich ist, ob ein Baubewilligungsverfahren oder ein Nutzungsplanverfahren vorliegt, da die Koordinationspflicht aufgrund von Art. 25a Abs. 4 RPG sinngemäss auch für das Nutzungsplanverfahren gilt.[63] 22

Betrifft ein Bauvorhaben ein Schutzobjekt im Eigentum der Gemeinde, so muss diese in einem Schutzentscheid darlegen, ob sich das Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung mit der *Selbstbindung des Gemeinwesens* vereinbaren lässt (§ 204 Abs. 1 PBG).[64] Da diese Beurteilung einen direkten Einfluss auf das Bauprojekt haben kann, unterliegt sie der Koordinationspflicht. 23

Ebenfalls einen direkten Einfluss auf das Projekt können *Subventionsentscheide* ausüben, da die gesprochenen Beiträge den Empfänger an das von der Behörde gewünschte Verhalten binden – sei es explizit über Auflagen und Bedingungen oder implizit, da die Möglichkeiten des Bauherrn regelmässig von den in Aussicht stehenden Beiträgen abhängen.[65] Subventionsentscheide sind deshalb koordinations- 24

Anordnung von Massnahmen zum Schutz von Amphibien «möglich» erschien: VB.2013.00532.

62 Dazu oben Rz. 16.

63 Dazu oben Rz. 10.

64 VB.2004.00119 E. 2.1 betr. Verzicht auf definitive Unterschutzstellung einer Gebäudegruppe im Eigentum der Stadt Zürich: «Wie beim Entscheid über eine formelle Unterschutzstellung nach § 205 lit. c PBG verlangt die Anwendung von § 204 PBG eine Interessenabwägung, welche die entscheidenden Behörden nach pflichtgemässem Ermessen vorzunehmen haben. […] Dabei ist es Sache des Gemeinwesens als Eigentümer des Schutzobjekts, konkret darzulegen, inwiefern andere öffentliche Interessen der Erhaltung im Weg stehen.» Desgleichen VB.2005.00368 E. 5.2.

65 BGE 116 Ib 309 E. 1a.

pflichtig.[66] Demgegenüber fallen Ausgabebeschlüsse der öffentlichen Hand nicht unter die Koordinationspflicht.[67]

c. Entscheide, welche für das Bauvorhaben nicht erforderlich sind

25 Verfügungen *ohne direkten Einfluss auf das Bauvorhaben* sind für dessen Beurteilung nicht erforderlich und müssen daher nicht mit dem Baubewilligungsverfahren koordiniert werden, denn Art. 25a Abs. 1 RPG verlangt lediglich eine «ausreichende Koordination».

26 In diesem Sinne werden insbesondere *Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung* nicht von der Koordinationspflicht erfasst.[68] Der Schutzentscheid stellt keine solche Spezialbewilligung dar, was für die denkmalpflegerische und ortsbildschutzrechtliche Bewilligung des ARE ZH in der BVV ausdrücklich festgehalten ist: Gemäss § 8 Abs. 2 i.V.m. Ziff. 1.4.1.4 f. Anhang BVV e contrario sind solche Schutzentscheide der Koordinationspflicht nicht entzogen.[69] Gleich muss es sich verhalten, wenn der Schutzentscheid durch eine kommunale Behörde gefällt wird.

---

66 MARTI, Art. 25a RPG, N 19; BGE 117 Ib 42 E. 4.

67 WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 24 und 26; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Rz. 651; Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1086. Sofern dagegen Ausgabenbeschlüsse einen teilweisen Subventionscharakter zugunsten des Schutzobjekts erhalten, ist ein Einfluss auf die Schutzmassnahmen und damit eine Koordinationspflicht zu bejahen: vgl. Fn. 65 f. In BGE 117 Ib 35 E. 3e verneinte das Bundesgericht die Koordinationspflicht zwischen dem Krediterteilungsverfahren und dem Projektgenehmigungsverfahren aufgrund des fehlenden Sachzusammenhangs nach altem Recht.

68 Vgl. HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 792; IVANOV, S. 180; MARTI, Art. 25a RPG, N 17; WIEDERKEHR, S. 603 f.; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Rz. 651. Als Spezialbewilligungen werden genannt: Kanalisationsanschlussbewilligung, Reklamebewilligung, Bewilligung für eine Feuerungsanlage, Typenprüfungsentscheide für Installationen und Kreditbewilligungen. Keine Spezialbewilligungen sind dagegen in der Regel Subventionsentscheide: oben Fn. 65 f., a.M. WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 26.

69 Vgl. WIEDERKEHR, S. 604, Fn. 51. So auch VB.2015.00261 E. 3.2.

d. Keine Koordinationspflicht bei Schutzentscheiden und Schutzmassnahmen ohne Baugesuch

Wie oben erwähnt, bedingt eine Baubewilligung den Erlass von Schutzmassnahmen (oder den Verzicht darauf). Umgekehrt ist dies nicht der Fall: *Schutzmassnahmen* auf einer allgemeinen, nicht projektbezogenen Ebene können und müssen gegebenenfalls auch angeordnet werden, *ohne dass ein Baugesuch vorliegt* – und zwar in folgenden drei Fällen: 27

– Der Eigentümer kann – erstens – mit einem sog. *Provokationsbegehren* die Schutzabklärung herbeiführen (§ 213 PBG). Vorausgesetzt ist, dass noch kein konkretes Bauprojekt vorliegt und dass die Interessenabwägung zwischen Schutzinteressen und Interessen des Eigentümers ohne konkretes Bauprojekt durchgeführt werden kann.[70] Schutzumfang und Schutzmassnahmen werden in diesem Fall unabhängig von einem Baugesuch festgelegt. Schutzumfang und Schutzmassnahmen bleiben aber in dem Sinne provisorisch, als ein späterer Baubewilligungsentscheid die Vereinbarkeit mit dem ehemaligen Schutzentscheid feststellen muss und regelmässig Schutzumfang und Schutzmassnahmen anzupassen und zu konkretisieren sind. Eine solche Prüfung der Vereinbarkeit von Baugesuch und ehemaligem Schutzentscheid entfällt freilich, wenn die Provokation zu einer Inventarentlassung geführt hatte.[71] Gemäss Rechtsprechung kann sich jedoch ein Abstimmungsbedarf (und folglich eine Koordinationspflicht) daraus ergeben, dass dem Situationswert des Schutzobjekts eine wichtige Bedeutung zukommt. Der allfällige Verzicht auf eine

[70] Dies ist der Fall, wenn das Bauprojekt mit Blick auf ein geschütztes Ortsbild in die Interessenabwägung einbezogen werden muss: VB.2008.00404 E. 3. Soll mit Blick auf eine nachgesuchte Entlassung eine Schutzabklärung durchgeführt werden, mag eine Trennung vom Baugesuch angehen. Regelmässig als nicht praktikabel erweist es sich jedoch, wenn konkrete Schutzmassnahmen angeordnet werden sollen. Diese lassen sich häufig nicht vom Bauprojekt und dessen Qualitäten trennen.

[71] Folglich kann auch eine Baubewilligung nachträglich aufgehoben werden, ohne dass sich damit die Inventarteilentlassung als ungültig erweisen würde: VB.2015.00380 E. 3.

definitive Unterschutzstellung muss dann davon abhängig gemacht werden, ob der geplante Neubau für sich allein und in Bezug auf das bauliche Umfeld einen adäquaten Beitrag zu leisten vermag.[72]

– Über Unterschutzstellung und Schutzmassnahmen ist sodann – zweitens – ohne Rücksicht auf konkrete Bauprojekte zu entscheiden, wenn es die *unmittelbare Beeinträchtigung eines Schutzobjekts zu verhindern* gilt. Dies zum Beispiel, wenn – wie im bekannt gewordenen Fall Fröschegrueb in Regensdorf – ein Schutzobjekt einzustürzen droht.[73] Diese Pflicht der zuständigen Behörde ergibt sich explizit aus § 207 PBG.

– Das *geschützte Ortsbild* wird in der Regel durch eine Nichtunterschutzstellung resp. Inventarentlassung nicht beeinträchtigt, sondern erst mit einem konkreten Bauprojekt resp. dem Abbruch einer Baute. Es ist daher – drittens – zulässig, zunächst allein über die Schutzwürdigkeit einzelner Objekte zu befinden, sofern durch die dabei getroffenen Anordnungen die ortsbildschutzrechtliche Beurteilung nicht präjudiziert wird resp. in beiden Verfahren nicht die gleichen Fragen zu beantworten sind.[74] Baubewilligungen dagegen, welche ein schützenswertes Ortsbild beeinträchtigen könnten, sind mit dem Schutzentscheid zu koordinieren.[75]

28 Bei diesen drei Konstellationen handelt es sich nicht um eigentliche «Ausnahmen» von der Koordinationspflicht: Da weder ein Bauvorhaben noch ein Nutzplanverfahren vorliegen, ist Art. 25a RPG von vornherein nicht anwendbar.[76] Daher ist das Anordnen von Schutz-

---

72 VB.2008.00404 E. 3.3.2.

73 NZZ vom 10. August 2015 «Gemeinderat Regensdorf lässt Haus Fröschegrueb abbrechen»; Tagesanzeiger vom 7. Juli 2015 «Sägespuren an einem Baudenkmal?»; siehe zu diesem Fall auch BRGE IV Nrn. 0020/2016 und 0021/2016.

74 Dies ist der Fall, wenn das aus dem Inventar oder Schutz zu entlassende Objekt infolge seiner Bedeutung oder Grösse (z.B. Siedlung) die unmittelbare Umgebung (§ 203 Abs. 2 lit. c PBG, letzter Teilsatz) und das Ortsbild (§ 50 PBG) wesentlich prägt.

75 VB.2013.00337 E. 3 und 4.

76 MARTI, Kommentar zu BGer 1C_397/2011, S. 621.

massnahmen in diesen Fällen, in denen die Schutzmassnahmen nicht mit einer Baubewilligung verbunden sind und ihre Verwirklichung von keinen weiteren Bewilligungen abhängt, nicht koordinationspflichtig. Dies gilt indes nur für diese begründeten (und begründungspflichtigen) Fälle, da es nicht angehen kann, die *Koordinationspflicht durch vorgezogene Schutzabklärungen zu umgehen*.[77]

[77] WALDMANN/HÄNNI, N 30 f. zu Art. 25a RPG. Zu permissiv dagegen VB.2008. 00404 E. 3.4.

III. Erfüllung der Koordinationspflicht

1. Überblick

29 Art. 25a RPG legt Mindestanforderungen an die Koordination verschiedener Verfügungen fest, welche von den zuständigen Behörden zwingend umgesetzt werden müssen.[78] Nachfolgend wird geklärt, *wie diese Mindestanforderungen bei koordinationspflichten Verfügungen, welche mit Schutzobjekten zusammenhängen, umzusetzen sind.* Zu berücksichtigen sind folgende Grundsätze: Es muss für koordinationspflichtige Sachverhalte eine Behörde als Leitstelle bezeichnet werden (sogleich 2). Diese Leitstelle hat erstens für die materielle Koordination zu sorgen, wobei die verschiedenen Entscheide insbesondere keine Widersprüche enthalten dürfen (3). Zweitens sollen die erforderlichen Entscheide auch formell koordiniert ergehen, d.h. die Gesuchsunterlagen sind gemeinsam aufzulegen und die Verfügungen gemeinsam oder möglichst gleichzeitig zu eröffnen (4).

30 Das Zürcher Recht setzt die bundesrechtlichen Vorgaben mit § 319 Abs. 2 PBG und der (BVV) um. Es ist insbesondere zu klären, ob diese Umsetzung den bundesrechtlichen Anforderungen entspricht (5).

2. Bezeichnung einer Leitstelle (Abs. 1)

31 Erste Anforderung des Bundesrechts ist die Bezeichnung einer Behörde, die für ausreichende Koordination sorgt (Art. 25a Abs. 1 RPG). Diese Behörde trifft die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen (Art. 25a Abs. 2 lit. a), sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen, stellt die Gesuchsunterlagen den beteiligten Behörden zu, sammelt die Stellungnahmen resp. die Verfügungen der verschiedenen Behörden und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung (materielle Koordination) sowie für eine ge-

[78] Vgl. DUSSY, Rz. 7.95; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 296; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 43.

meinsame oder möglichst gleichzeitige Eröffnung (formelle Koordination).[79] Zu den konkreten Pflichten siehe sogleich Kap. III.3 und Kap. III.4.

Die Kantone können entweder eine der involvierten Behörden als *Leitstelle* ernennen (System des Leitverfahrens) oder eine spezielle kantonale oder kommunale Behörde, die selber nicht Bewilligungsbehörde sein muss, als *Koordinationsstelle* bezeichnen.[80] Der Kanton Zürich setzt die Koordinationspflicht mit dem System des Leitverfahrens um (dazu unten Kap. III.5). 32

3. Materielle Koordination (Abs. 2 lit. d und Abs. 3)

a. Übersicht

Die Koordinationspflicht soll verhindern, «dass im Hinblick auf die Errichtung oder Änderung von Bauten oder Anlagen notwendige Verfügungen isoliert und ohne Berücksichtigung der anderen massgebenden Rechts- und Sachgebiete erlassen werden».[81] Koordinationspflichtige Entscheide müssen also gesamthaft beurteilt werden. So verpflichtet Art. 25a RPG die Leitstelle, von allen beteiligten Behörden umfassende Stellungnahmen einzuholen (Abs. 2 lit. c) und für eine inhaltliche Abstimmung zu sorgen (Abs. 2 lit. d). Die erlassenen Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Daraus ergeben sich die *zwei zentralen Anforderungen* an die materielle Koordination, nämlich die umfassende Beurteilung als Prozess (nachfolgend b) und widerspruchsfreie Entscheide als Resultat (c). 33

[79] HÄNNI, S. 484 f.

[80] HALLER/KARLEN, Rz. 793; HÄNNI, S. 483 f.; IVANOV, S. 184; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 34 f.

[81] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1084.

b. Umfassende Beurteilung

34 Alle auf ein Bauvorhaben anwendbaren Vorschriften müssen *gesamthaft und umfassend beurteilt* werden. Der Entscheid über die Erteilung einer Bewilligung setzt sich nicht einfach aus verschiedenen Einzelteilen zusammen, sondern muss «aus einer Gesamtschau heraus»[82] gefällt werden. Dieses Erfordernis ergibt sich für Ausnahmebewilligungen bereits aus dem Gesetz (z.B. Art. 24 lit. b RPG),[83] gilt aber auch für ordentliche Baubewilligungen.

35 Um eine umfassende Beurteilung zu gewährleisten, muss die Leitstelle den *Informationsaustausch* unter den verschiedenen Behörden sicherstellen und gemäss Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG von allen beteiligten Behörden *umfassende Stellungnahmen* einholen.[84] Damit soll gewährleistet werden, dass sämtliche anwendbare Vorschriften beachtet und Lösungen gesucht werden, «bei denen alle Regelungen möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen und das Ergebnis doch gesamthaft sinnvoll ist»[85]. Die Leitstelle ist also verpflichtet, die erforderlichen Bewilligungen so zu koordinieren, dass die verschiedenen Interessen umfassend beurteilt und gegeneinander abgewogen werden.[86] Im Zusammenhang mit Schutzobjekten sind das Interesse an der Verwirklichung des Bauvorhabens und das Interesse am Denkmalschutz resp. Ortsbildschutz einander gegenüberzustellen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob und in welchem Umfang vom Bauprojekt betroffene Schutzobjekte schutzwürdig und schutzfähig sind und wie das Schutzobjekt mit Schutzmassnahmen konkret erhalten werden soll; die Baubewilligung ist – gegebenenfalls mit Auflagen und Bedingungen – darauf auszurichten.[87] Im

---

82 BGE 114 Ib 344 E. 4.

83 BGE 119 Ib 174 E. 4; BGE 114 Ib 344 E. 4.

84 Zu den Anforderungen an die «umfassende» Stellungnahme siehe WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 50.

85 BGE 116 Ib 309 E. 2c.

86 BGE 119 Ib 174 E. 4. Zur Interessenabwägung vgl. auch BGE 117 Ib 42 E. 4a und WIEDERKEHR, S. 606 f.

87 Zum Ganzen ENGELER, S. 366 f. Im Idealfall vermögen sich indes ein qualitativ ansprechendes Bauprojekt einerseits und die Schutzabklärung andererseits gegenseitig zu beeinflussen.

BGE 114 Ib 344 (Parkhaus Herrenacker) sah das Bundesgericht die Koordinationspflicht zwischen Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Heimatschutz (insbesondere Ortsbildschutz und Denkmalpflege) gegeben, da

> *«im vorliegenden Fall nicht nur abzuklären ist, welchen Lärm, welche Abgase und Erschütterungen der Bau und Betrieb des Parkhauses für die Anwohner mit sich bringen wird, sondern auch beurteilt werden muss, wie sich dieses auf die Schaffhauser Altstadt als solche, welche kantonalrechtlichen und als Objekt von nationaler Bedeutung auch bundesrechtlichen Schutz geniesst, auswirken wird (vgl. E. 5b in fine). Den Anliegen des Ortsbildschutzes, der Denkmalpflege und der archäologischen Forschung wird im Rechtsmittelverfahren allein das richtige Gewicht beigelegt werden können, wenn sie in eine Abwägung aller auf dem Spiele stehenden öffentlichen und privaten Interessen einbezogen werden.»*[88]

Die Interessenabwägung muss somit gemäss Bundesgericht *umfassend* erfolgen, d.h. sie darf nicht aufgeteilt werden in verschiedene (einseitige) Interessenabwägungen durch verschiedene Behörden; die Untersuchung blosser Teilaspekte genügt nicht.[89] Massgebende Einzelfragen eines Bauvorhabens, welche für die Beurteilung der baurechtlichen Zulässigkeit abgeklärt werden müssen (wie z.B. Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Emissionen, Auswirkungen auf Ortsbild und Landschaft), dürfen nicht in verschiedene selbständig anfechtbare Sonderbewilligungen aufgeteilt werden, sondern müssen zusammen, mit Blick auf die jeweiligen Wechselwirkungen, beurteilt werden.[90] Dementsprechend wird dem Baugesuch entweder 36

[88] BGE 114 Ib 344 E. 4.

[89] BGE 114 Ib 344 E. 4.

[90] Siehe dazu BGE 114 Ib 125 E. 4: Die Baubewilligung einer Schiessanlage ist ganzheitlich zu beurteilen. Die Genehmigung der Schusslinie durch das kantonale Justiz-, Polizei- und Militärdepartement ist keine selbständige Sonderbewilligung, sondern muss ins Baubewilligungsverfahren integriert werden. Siehe weiter BGE 112 Ib 119 E. 4, nach welchem bei einer Kiesgrube zur materiellen Koordination insbesondere die Erschliessung mittels weiträumigen Transportwegen sowie die Abbauvorschriften und Rekultivierung samt langfristiger Wirkung auf Landschaft und Nutzung des Kulturlandes gehörten.

integral zugestimmt oder es wird insgesamt abgelehnt. Die Bewilligungsbehörde darf nicht einzelne Fragen abspalten und in gesonderten Bewilligungen behandeln.[91]

37 Wird die Baubewilligung unabhängig vom Schutzentscheid gefällt, liegt darin in der Regel eine Verletzung der materiellen Koordinationspflicht.[92]

c. Widerspruchsfreie Entscheide

38 Gemäss Art. 25a Abs. 3 RPG dürfen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Gemäss Botschaft sind mit «Widersprüchen»

> *«logische Unverträglichkeiten der einzelnen Verfügungen in sich und vor allem untereinander gemeint: Gleiche Fragen müssen in jeder Verfügung, in der sie sich stellen, gleich beantwortet werden. Kein Widerspruch in diesem Sinn liegt vor, wenn ein Vorhaben nach dem einen Gesetz bewilligungsfähig, nach einem andern hingegen unzulässig ist.»*[93]

39 *«Gleiche Fragen»,* die gleich beantwortet werden müssen, liegen etwa dann vor, wenn verschiedene Behörden für die denkmalschutzrechtliche Beurteilung desselben Objekts oder Objektteils zuständig sind und sich der Schutzumfang überschneidet. Ein Widerspruch und damit ein Verstoss gegen die materielle Koordinationspflicht liegen also nicht bereits dann vor, wenn zwei Behörden aus einem Sachverhalt unterschiedliche Schlüsse ziehen, sondern erst, wenn sie dabei die gleiche Rechtsfrage unterschiedlich beantworten.[94] Die Leitstelle soll verhindern, dass die verschiedenen zuständigen Behörden «gleiche Fragen» ungleich beantworten.[95]

---

[91] Siehe zur Einheit des baurechtlichen Entscheids MÄDER, S. 225 f.
[92] MARTI, Art. 25a RPG, N 39. Zu Ausnahmen vgl. oben Rz. 27 f.
[93] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088.
[94] BGer 1P.222/2000 und 1P.224/2000 E. 3 mit Verweis auf Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088.
[95] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088.
[95] BGE 122 II 81 E. 6d/cc.

Demgegenüber liegt kein Widerspruch vor, wenn *«ungleiche Fragen»* von verschiedenen Behörden unterschiedlich beantwortet werden. Wenn ein Bauvorhaben unter rein baurechtlichen Aspekten als zulässig beurteilt wird, aber aufgrund des Denkmalschutzes nicht bewilligt werden kann, liegt darin kein Widerspruch, der in materieller Hinsicht behoben werden müsste.[96] Gleich verhält es sich, wenn kantonale und kommunale Schutzbehörden die Verträglichkeit des Bauvorhabens mit Schutzobjekten unterschiedlich beurteilen, sofern sich die Schutzobjekte nicht überlappen. Ebenfalls kein Widerspruch liegt vor, wenn die Baubewilligung aus Sicht des Ortsbildschutzes erteilt werden könnte, mit Blick auf ein einzelnes Denkmalschutzobjekt aber verweigert wird; ob das Bauvorhaben ein Schutzobjekt nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG beeinträchtigt und ob es sich ins geschützte Ortsbild einpasst, sind zwei verschiedene Fragen, welche anhand unterschiedlicher Kriterien zu beurteilen sind und damit unterschiedlich beantwortet werden dürfen. 40

4. Formelle Koordination (Abs. 2)

a. Bundesrechtliche Anforderungen

i. Konzentrationsmodell und Koordinationsmodell

Die oben erläuterte materielle Koordination kann auf verschiedenem Weg erreicht werden, denn das Bundesrecht schreibt den Kantonen keine bestimmte Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung vor.[97] Generell gibt es zur Verwirklichung der formellen Koordination folgende zwei Modelle: 41

[96] So auch das Verwaltungsgericht in VB.2015.00261 E. 3.4: Eine Verletzung der materiellen Koordinationspflicht liegt nicht vor, wenn die Beurteilung durch die Baudirektion (kantonaler Ortsbildschutz) zu einem anderen Ergebnis führt als die Beurteilung durch die örtliche Baubehörde (Kernzonenbestimmungen).

[97] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088; BGer 1P.222/2000 und 1P.224/2000 E. 3c.

– Beim *Konzentrationsmodell* werden die verschiedenen anwendbaren Normen durch *eine einzige Instanz* beurteilt, welche in der Folge einen einzigen Entscheid fällt.[98] Dies kann entweder dadurch erreicht werden, dass von vornherein nur eine einzige Behörde zur Beurteilung und zum Erlass des Entscheids zuständig ist, oder aber die verschiedenen Beurteilungen werden durch eine Leitbehörde zusammengefasst und gesamthaft in einem Entscheid eröffnet.[99] So wird erreicht, dass die Interessenabwägung von einer einzigen Behörde vorgenommen wird und in einem einzigen Verfahren erfolgt. Das Bundesgericht hält dies für die bessere Lösung als das Koordinationsmodell.[100]

– Beim *Koordinationsmodell* sind *verschiedene Behörden* für die Beurteilung der koordinationspflichtigen Rechtsfragen zuständig.[101] Die Beurteilungen der zuständigen Behörden müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass mit den verschiedenen Entscheiden qualitativ ein gleichwertiges Ergebnis erzielt wird, wie wenn eine Instanz über alle der Koordinationspflicht unterworfenen Fragen entscheiden würde.[102] In diesem Modell ergehen mehrere getrennt getroffene Entscheide, welche jedoch in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können.[103]

42 Die materielle Koordination soll gemäss Art. 25a Abs. 2 RPG erreicht werden durch gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (lit. b), durch umfassende Stellungnahmen aller beteiligten Behörden (lit. c) und durch möglichst gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der getroffenen Entscheide (lit. d). Die gleichzeitige Eröff-

98 Vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4b.
99 Vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4b.
100 BGE 127 II 273 E. 3d; BGE 122 II 81 E. 6d; BGE 116 Ib 50 E. 4b; BGE 116 Ib 309 E. 2c.
101 BGE 118 Ib 381 E. 4a.
102 Vgl. den grundlegenden BGE 116 Ib 50 E. 4b. Bestätigt in BGE 122 II 81 E. 6d; BGE 118 Ib 381 E. 4a; BGE 117 Ib 42 E. 4a.
103 Vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4b. Zum Vorgehen bei unterschiedlichen Rechtsmittelinstanzen siehe BGE 133 II 181 E. 5.1.4.

nung ermöglicht eine einheitliche Anfechtung nach Art. 33 Abs. 3 RPG.

ii. Koordinierte öffentliche Auflage (lit. b)

Durch gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen soll sichergestellt werden, dass die *Öffentlichkeit und allfällig betroffene Dritte vollständig informiert* werden, sodass nach Ablauf der Auflagefrist alle Einwendungen gegen das Projekt bekannt sind.[104] 43

Betrifft das Bauvorhaben ein inventarisiertes Gebäude, so ist in der öffentlichen Bekanntmachung *auf die Inventarzugehörigkeit des betroffenen Gebäudes hinzuweisen*.[105] Analog muss dies auch für Gestaltungspläne, welche Schutzobjekte tangieren, gelten (vgl. Art. 25a Abs. 4 RPG). 44

iii. Einholung von Stellungnahmen (lit. c)

Die Stellungnahmen der verschiedenen Behörden bilden die Grundlage für die materielle Koordination.[106] Wird im Konzentrationsmodell entschieden, so holt die Leitbehörde von den beteiligten Behörden Stellungnahmen ein, welche sie gesamthaft beurteilt, um anschliessend einen Entscheid zu fällen. Aber auch im Koordinationsmodell müssen Stellungnahmen in Form von Entscheidentwürfen eingeholt werden, damit die verschiedenen Verfügungen inhaltlich koordiniert werden können.[107] Nur wenn bereits von vornherein klar ist, dass eine der erforderlichen Bewilligungen nicht erteilt werden kann, darf die Leitstelle auf die Einholung von Stellungnahmen 45

---

104 Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1086; MARTI, Art. 25a RPG, N 30, WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 46 ff.; BGer 1A.175/2003 E. 2.3.

105 VB.2012.00594 E. 3.2.2.

106 MARTI, Art. 25a RPG, N 33.

107 Vgl. BGer 1A.175/2003 E. 2.3.2. Gemäss MARTI, Art. 25a RPG, N 33 f., ist es den Kantonen überlassen, ob sie Vernehmlassungen oder ausformulierte Entscheidentwürfe einholen. Auf jeden Fall handelt es sich bei den Stellungnahmen nicht um Verfügungen, sondern um behördeninterne Arbeitsinstrumente.

verzichten.[108] Bleibt die Stellungnahme einer Fachbehörde aus, so darf sie nicht als stillschweigend erteilt erachtet werden.[109]

iv. Koordinierte Eröffnung der Verfügungen (lit. d)

46 Für die Eröffnung bestehen wiederum verschiedene Möglichkeiten, je nachdem ob eine oder mehrere Verfügungen eröffnet werden:

- *Gesamthafte Eröffnung («gemeinsam»).* Das Bundesgericht empfiehlt, die getrennt getroffenen Entscheide gesamthaft und zusammengefasst zu eröffnen.[110] Dem entspricht auch der Wortlaut von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG, wonach die Verfügungen «gemeinsam» zu eröffnen sind.
- *Getrennte Eröffnung («gleichzeitig»).* Als weniger zweckmässig, aber dennoch zulässig erachtet das Bundesgericht die getrennte Eröffnung der Entscheide, solange dies inhaltlich und zeitlich koordiniert erfolgt.[111] In den getrennt eröffneten Verfügungen sollten entsprechende Verweise oder Vorbehalte auf die übrigen Entscheide angebracht werden.[112] Auch der Wortlaut von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG lässt eine solche getrennte Eröffnung zu, sofern sie «gleichzeitig» erfolgt. Gleichzeitig bedeutet nicht zwingend, dass die Entscheide am selben Tag eröffnet werden müssen. Zwischen den Eröffnungen darf aber nur so viel Zeit liegen, dass sich die Verfahrensbeteiligten bei der Anfechtung aller Verfügungen ein vollständiges Bild über die Sach- und Rechtslage machen können und im Rechtsmittelverfahren alle Aspekte gesamthaft beurteilt werden können.[113]

---

[108] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1087; HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 796.
[109] BGE 127 II 273 E. 3.
[110] BGE 118 Ib 381 E. 4a; BGE 116 Ib 50 E. 4b.
[111] BGE 118 Ib 381 E. 4a; BGE 116 Ib 50 E. 4b. In diese Richtung äussert sich auch die Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088: «Die verantwortliche Behörde wird ausdrücklich verpflichtet, für eine gemeinsame oder zumindest gleichzeitige Eröffnung [...] zu sorgen.»
[112] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088; MARTI, Art. 25a RPG, N 37.
[113] BGer 1C_529/2014 E. 2.4 f.: Die Baubewilligung der Gemeinde und die feuerpolizeiliche (Zusatz-)Bewilligung der Gebäudeversicherung des Kantons Graubün-

Die Vorschrift zur gemeinsamen oder gleichzeitigen Eröffnung verfolgt vor allem den *Zweck, eine Wiederholung von Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zu inhaltlich gleichen oder gleichartigen Streitpunkten zu vermeiden;* die Beschwerdeberechtigten sollen den Instanzenzug nicht mehrmals durchlaufen müssen.[114] Daraus ergibt sich folglich das Erfordernis des einheitlichen Rechtsmittels: Unabhängig davon, ob die koordinationspflichtigen Entscheide gesamthaft oder getrennt eröffnet werden, müssen sie gemäss Art. 33 Abs. 4 RPG in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können.[115] 47

Sofern keine Ausnahme von der Pflicht zur gleichzeitigen Eröffnung vorliegt (s.u.), müssen der Schutzentscheid und die Baubewilligung also gesamthaft oder zumindest gleichzeitig eröffnet werden sowie mit einem einheitlichen Rechtsmittel anfechtbar sein. Mehr oder weniger kurz vor Erlass eines Bauentscheids eine *separate, formell nicht koordinierte Feststellungsverfügung* zu erlassen, welche festhält, dass das Schutzobjekt vom Bauvorhaben nicht tangiert wird, erweist sich folglich als Verstoss gegen Art. 25a RPG.[116] 48

b. Ausnahmen von der Pflicht zur gleichzeitigen Eröffnung

Gemäss Wortlaut von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG sind die koordinationspflichtigen Verfügungen *«möglichst» gleichzeitig zu eröffnen*. Aus dieser Formulierung folgt, dass auf eine zeitlich koordinierte Eröff- 49

---

den wurden wenige Tage nacheinander eröffnet. Das Bundesgericht verneinte einen Verstoss gegen Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG, da sein Zweck nicht vereitelt wurde. BGer 1C_231/2011 E. 5.3: Wichtig ist, dass die erforderlichen Bewilligungen tatsächlich eröffnet werden; dass der Regierungsrat die koordinationspflichtige Konzession bloss in Aussicht gestellt hat, reicht nicht aus.

114 BGer 1C_236/2013 E. 3.1.

115 So bereits BGE 116 Ib 50 E. 4b. Siehe weiter BGE 118 Ib 381 E. 4a; BGer 1C_236/2013 E. 3.1 m.w.H.

116 Zur Erforderlichkeit eines Schutzentscheids für das Bauvorhaben siehe oben Kap. II.4.b.

nung bisweilen verzichtet werden kann.[117] Das Abweichen von der Grundregel der gleichzeitigen Eröffnung ist in folgenden Ausnahmefällen möglich:

– Auf eine gleichzeitige Eröffnung kann erstens verzichtet werden, *wenn die gegenseitige Beeinflussung der verschiedenen Entscheide nicht so stark ist, dass das Ergebnis des einen das andere präjudiziert.*[118] In diesem Fall darf der Entscheidungsprozess «durch Anordnung einer inhaltlich und ablaufsmässig sinnvollen Reihenfolge»[119] in mehrere Phasen unterteilt werden. Ein *gestaffeltes Vorgehen* ist also auch im Anwendungsbereich von Art. 25a RPG zulässig.[120] Zur Anwendung kommt es insbesondere bei sog. komplexen Bauvorhaben[121]. Wenn hier erst am Schluss des gesamten Bewilligungsverfahrens festgestellt würde, dass dem Projekt zwingende Gründe entgegenstehen, würde dies zu einem unzweckmässigen Einsatz der finanziellen und zeitlichen Mittel führen. Mit einem Grundsatzentscheid müssen in derartigen Fällen alle Aspekte behandelt werden, die in der zweiten Stufe nicht mehr in Frage gestellt werden dürfen.[122] Auch bei diesem Vorgehen muss aber eine umfassende Interessenabwägung (s.o.) gewährleistet sein.[123] Denn wie das Bundesgericht festhält, ist ein gestaffeltes Vorgehen nur zulässig, *«sofern dadurch die erforderliche materielle und soweit möglich formelle Koordination der Entscheide nicht vereitelt*

---

[117] So auch das Bundesgericht in BGer 1A.175/2003 E. 2.3.3.

[118] BGE 114 Ib 224 E. 8.

[119] BGE 116 Ib 309 E. 2c; BGE 114 Ib 224 E. 8.

[120] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1084; HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 791; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 46.

[121] Zum Begriff des sog. komplexen Bauvorhabens s. BRKE I Nrn. 0123-0125/2007, E. 5.2.

[122] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1084 und 1086; BGE 126 II 26 E. 5d; HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 791; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 30; WIEDERKEHR, S. 604 f. m.w.H.

[123] BGE 116 Ib 309 E. 2c. MARTI, Art. 25a RPG, N 17 vertritt zwar die Ansicht, solche Grundsatz- und Vorentscheide fielen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 25a RPG, allerdings seien auch hier sinngemäss die nötigen Abstimmungen gemäss Art. 25a RPG zu treffen. Soweit eine Abstimmung in diesem Verfahrensstadium noch nicht möglich sei, müssten entsprechende Vorbehalte angebracht werden.

wird»[124]. Diese Äusserung macht deutlich, dass bei komplexen Vorhaben zwar in gewissem Masse auf die formelle Koordination verzichtet werden kann, aber dennoch «die erforderliche» materielle Koordination zu erfolgen hat.[125] Obwohl die Entscheide also nacheinander ergehen, müssen sie inhaltlich abgestimmt sein. Folglich kann der Schutzentscheid auch bei einem gestaffelten Vorgehen nicht losgelöst vom Bauvorhaben gefällt werden. Die Integration des Schutzentscheids in den Grundsatzentscheid ist nur möglich, wenn der Detaillierungsgrad in dieser ersten Phase bereits eine umfassende Interessenabwägung zwischen Denkmalschutz resp. Ortsbildschutz und dem Bauvorhaben erlaubt. Nur in diesem Fall kann bereits im Grundsatzentscheid festgestellt werden, dass dem Bauvorhaben keine Gründe des Denkmalschutzes oder Ortsbildschutzes entgegenstehen. Der im Grundsatzentscheid ergangene Schutzentscheid bildet dann die Basis für die Ausarbeitung des beabsichtigten Gestaltungsplans oder der Erteilung einer Baubewilligung.[126]

– Steht zweitens aufgrund eines ausreichend geklärten Sachverhaltes eindeutig fest, dass ein Teilentscheid zu verweigern ist, erübrigt sich eine Abstimmung mit den andern Verfügungen, und der negative Teilentscheid ist – als sog. *Killerentscheid* – vorab zu eröffnen.[127] Ebenfalls nach dem Prinzip des Killerentscheids ist vorzugehen, wenn sich verschiedene Behörden nicht über einen

---

[124] BGE 126 II 26 E. 5d mit Verweis auf BGE 119 Ib 254 E. 9c und BGE 121 II 378 E. 6.

[125] Dem entspricht auch die Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1084, welche ein gestaffeltes Vorgehen zwar zulässt, dieses aber dennoch der Koordinationspflicht unterstellt. Zusammenfassend hält sie Folgendes fest: «Die Koordinationspflicht will also die Grenzen überwinden zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten, nicht aber zwischen den einzelnen Bewilligungsphasen.»

[126] Zum Ganzen vgl. VB.2008.00540 (Zürcher Westumfahrung) E. 3.4; VB.2005.00580 (Güterbahnhof Zürich) E. 5.3.

[127] Ist von vornherein klar, dass dem Bauvorhaben baurechtliche Gründe entgegenstehen, muss gar kein Schutzentscheid gefällt werden, da diesfalls keine Gefährdung für das Schutzobjekt besteht (siehe vorne II.4.d). HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 797; MARTI, Art. 25a RPG, N 23, 38 und 41; WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 56; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Rz. 672. So auch BGer 1A.175/2003 E. 2.3.

materiellen Widerspruch einigen können und die kantonalen Instrumente zur Beseitigung des Widerspruchs ausgeschöpft sind.[128] Wird vorerst nur der negative Teilentscheid eröffnet, kann dieser in der Folge vom Bauherrn angefochten werden.[129] Falls der Rekurrent resp. Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren obsiegt und damit den Widerspruch zu den anderen Verfügungen beseitigt, werden auch die übrigen gutheissenden Entscheide gleichzeitig eröffnet, wogegen nun beschwerdeberechtigte Dritte vorgehen können.[130] Falls die ablehnende Verfügung hingegen in Rechtskraft erwächst, werden die übrigen (genehmigenden) Verfügungen gegenstandslos.[131]

5. Umsetzung im zürcherischen Recht

50 Der Kanton Zürich setzt die bundesrechtlichen Vorgaben mit § 319 Abs. 2 PBG und der (BVV) um.

51 *Leitstelle* ist in der Regel die *örtliche Baubehörde* (§ 9 Abs. 1 lit. a BVV). Sie sorgt für ausreichende formelle und materielle Koordination der Beurteilungen, für widerspruchsfreie Entscheide und für einheitliche Rechtsmittelbelehrungen (§ 8 Abs. 1 BVV). Von der Leitstelle i.S.v. Art. 25a Abs. 1 RPG zu unterscheiden ist die kantonale Leitstelle nach § 9 Abs. 2 BVV. Diese ist verantwortlich für die Koordination zwischen den verschiedenen kantonalen Behörden. Nur wenn keine Bewilligung der örtlichen Baubehörde erforderlich ist, stellt die kan-

[128] MARTI, Art. 25a RPG, N 35.

[129] Siehe auch BGer 1C_236/2013 E. 3.4: Ist die Gemeinde mit der Stellungnahme resp. dem Entscheid einer kantonalen Behörde nicht einverstanden, so muss sie dennoch den Gesamtentscheid eröffnen. Nach Eröffnung des Gesamtentscheids kann die Gemeinde den Entscheid der kantonalen Behörde anfechten, soweit sie dazu befugt ist. Hält die Gemeinde diesen Verfahrensablauf nicht ein, liegt eine Verletzung von Art. 25a RPG vor.

[130] VB.2005.00456 E. 2.3 m.w.H.; MARTI, Art. 25a RPG, N 38.

[131] Botschaft zur RPG-Revision 1994, S. 1088; s.a. WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG, N 68.

tonale Leitstelle gleichzeitig auch die Leitstelle i.S.v. Art. 25a RPG dar (§ 9 Abs. 1 lit. c BVV).

Sind für ein Bauvorhaben sowohl Entscheide verschiedener kantonaler Behörden als auch von kommunalen Behörden erforderlich, läuft der *Entscheidprozess* folgendermassen ab: 52

- Zunächst führt die *kantonale Leitstelle* die der Koordination unterliegenden Entscheide aller kantonalen Stellen in einer einzigen Verfügung, der sog. Gesamtverfügung, zusammen (§ 12 Abs. 1 BVV). Über allfällige Differenzen kann die kantonale Leitstelle im Sinne des Konzentrationsprinzips entscheiden (§ 12 Abs. 1 BVV). Die Gesamtverfügung wird sodann der örtlichen Baubehörde als Leitstelle i.S.v. Art. 25a RPG überwiesen.
- Die *örtliche Baubehörde* als Leitstelle hat nun die Gesamtverfügung mit den kommunalen Entscheiden zu koordinieren. Wie die Leitstelle allfällige Widersprüche auszuräumen hat, ist weder im RPG noch im kantonalen Recht geregelt. Somit besteht im Zürcher Recht keine Kompetenz der kommunalen Leitstelle, Entscheide kantonaler Behörden abzuändern.[132] Das führt insbesondere zu folgenden Konstellationen: Erachtet die kantonale Schutzbehörde das Bauvorhaben als bewilligungsfähig, spricht die Gemeinde aber eine Bauverweigerung aus, so hat die kantonale Behörde keine Kompetenz, die Bauverweigerung der Gemeinde aufzuheben. Dies gilt auch umgekehrt, wenn die kommunale Baubehörde die Baubewilligung erteilen möchte, dem aber ein ablehnender Schutzentscheid der kantonalen Schutzbehörde entgegensteht.
- Sofern die verschiedenen Entscheide keine Widersprüche enthalten, *eröffnet die Leitstelle* die kommunalen Entscheide gleichzeitig mit der Gesamtverfügung der kantonalen Leitstelle.[133] Damit Baubewilligung und Schutzentscheid zeitlich koordiniert eröffnet werden können, wird das Baubewilligungsverfahren

[132] HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 806; WIEDERKEHR, S. 608 f.
[133] Vgl. VB.2013.00476; VB.2012.00594.

häufig sistiert.[134] Kann die Leitstelle die Widersprüche nicht ausräumen, verbleibt ihr nur noch die Eröffnung des ablehnenden Entscheids i.S.d. Killerentscheids.

53 Weitere Möglichkeiten im Umgang mit widersprüchlichen Entscheiden sind in *§ 12 Abs. 3 BVV* unter der Marginalie «Koordination und Eröffnung der Entscheide» geregelt:

> *«Stellt das örtliche Bauamt oder eines der beantragenden kantonalen Ämter fest, dass dem Vorhaben klare Hindernisse entgegenstehen, die sich nicht mit Auflagen oder Bedingungen beheben lassen, teilt es dies unter Orientierung der weiteren Stellen unverzüglich den Gesuchstellenden mit. Ziehen diese das Gesuch nicht zurück oder bestehen sie nicht auf einer vollständigen Behandlung, wird einstweilen nur der ablehnende Einzelentscheid eröffnet. Die weiteren Stellen sistieren das Verfahren, bis die Gesuchstellenden die Wiederaufnahme verlangen oder das Gesuch zurückziehen.»*

54 Dieser Absatz kommt gemäss Wortlaut nur zur Anwendung beim Vorliegen *«klarer Hindernisse»,* welche sich nicht mit Auflagen oder Bedingungen beheben lassen. Über diese muss der Baugesuchsteller informiert werden. Er hat in der Folge die Wahl zwischen folgenden Möglichkeiten:

– Bleibt der Gesuchsteller untätig, wird *nur die negative Verfügung eröffnet.* Gegen diese Verfügung kann der Gesuchsteller ein Rechtsmittel ergreifen. Dritte sind zwar (noch) nicht beschwert, können sich aber beiladen lassen, da die Gutheissung des Rechtsmittels in deren Rechte eingreifen kann.[135] Wird das Rechtsmittel gegen die negative Verfügung gutgeheissen und die diesbezügliche Bewilligung direkt erteilt, so ist das Ergebnis zu

[134] VB.2012.00373 E. 3.1.2: «Kann eine Beeinträchtigung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben nicht ausgeschlossen werden, so ist entweder das Baubewilligungsverfahren zu sistieren, bis der Entscheid der Schutzbehörde vorliegt, oder aber die beiden Verfahren sind koordiniert zu entscheiden.» Siehe dazu auch VB.2011.00692 E. 2.1 und E. 3 und VB.2005.00242 E. 4.1.

[135] Zum Institut der Beiladung vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 454.

publizieren, damit es von beschwerdeberechtigten Dritten (unter Verlust eines Instanzenzugs) angefochten werden kann.[136]

- Der Gesuchsteller kann das *Baugesuch zurückziehen,* womit das gesamte Baubewilligungsverfahren dahinfällt.
- Schliesslich kann der Gesuchsteller gemäss ausdrücklicher Regelung in § 12 Abs. 3 BVV die *vollständige Behandlung des Baugesuchs verlangen.* In diesem Fall werden, trotz des materiellen Widerspruchs, beide Verfügungen eröffnet. Rechtsmittel können sowohl vom Bauherrn als auch von den beschwerdeberechtigten Organisationen ergriffen werden.

Die ersten beiden Wahlmöglichkeiten des Baugesuchstellers entsprechen dem oben erläuterten Prinzip des Killerentscheids und somit dem bundesrechtlichen Mindestmass der materiellen Koordination. Die dritte Variante wird indes von verschiedenen Autoren kritisiert, die in der gleichzeitigen Eröffnung widersprechender Verfügungen einen *Verstoss gegen die bundesrechtliche Koordinationspflicht* sehen. So sind FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF und auch WALKER SPÄH/SEILER GERMANIER der Ansicht, dass diese Bestimmung einer konsequenten Umsetzung der bundesrechtlichen Koordinationspflicht widerspreche, da sie das Minimalprinzip des Killerentscheids missachte.[137] Dieser Meinung ist zuzustimmen. Denn die gleichzeitige Eröffnung zweier verschiedener, sich widersprechender Verfügungen birgt gewichtige Nachteile für beschwerdeberechtigte Nachbarn und Verbände: Wird die genehmigende Verfügung gleichzeitig mit der ablehnenden Verfügung eröffnet, so müsste eine Drittpartei, wenn sie ihre Rechte wahren wollte, gegen die gutheissenden Verfügungen ein Rechtsmittel einlegen, obwohl sie gar nicht beschwert ist und das Endresultat von koordinierten Entscheiden noch gar nicht abschätzen kann. 55

[136] HALLER/KARLEN, 1999, Rz. 797; vgl. auch BGer 1C_68/2009 E. 3.2.
[137] FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 320; WALKER SPÄH/SEILER GERMANIER, S. 33 f.

IV. Die Erstellung von Solaranlagen auf oder im Umkreis von Schutzobjekten

1. Formell-rechtliche Voraussetzungen für die Meldepflicht gemäss Art. 18a RPG

a. Neue Regelungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht

56 Am 1. Mai 2014 sind der *neue Art. 18a RPG* und die dazugehörigen Verordnungsbestimmungen[138] in Kraft getreten. Gemäss diesen Bestimmungen sind genügend angepasste Solaranlagen[139] auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen generell nicht mehr baubewilligungspflichtig, sondern unterliegen nur noch einer Meldepflicht. Art. 18a RPG ist *direkt anwendbar*.[140] Die bundesrechtliche Regelung lässt den Kantonen aber gewisse Freiheiten zur konkreten Ausgestaltung der Meldepflicht.

b. Bundesrechtliche Regelung der Meldepflicht

57 Von der Baubewilligungspflicht befreit und der Meldepflicht unterstellt sind gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG Solaranlagen *auf Dächern* in *Bau- und Landwirtschaftszonen,* welche die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV erfüllen.[141]

---

[138] Art. 32a und 32b RPV, Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1).

[139] Als Solaranlage im Sinne des RPG und des kantonalen Baurechts gelten Sonnenkollektoren zur Warmwasseraufbereitung oder Heizungsunterstützung sowie Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung (vgl. Kreisschreiben der Baudirektion vom 30. April 2014, S. 1).

[140] BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015 E. 2.4.

[141] Die in Art. 32a RPV genannten Kriterien beziehen sich nicht auf Schutzobjekte, sondern sind technischer Art. Genügend angepasst sind sie, wenn sie «a. die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen; b. von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen; c. nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden; und d. als kompakte Fläche zusammenhängen.»

Keine Ausnahme von der Baubewilligungspflicht macht das Raumplanungsgesetz für *Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung:* Für solche Anlagen ist gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG immer eine Baubewilligung erforderlich, unabhängig davon, ob die Gestaltungsvorschriften erfüllt sind oder nicht. Was als Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung gilt, regelt die Verordnung abschliessend in Art. 32b RPV.[142] 58

E contrario liesse sich argumentieren, dass *Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kommunaler und z.T. regionaler Bedeutung* gemäss der bundesrechtlichen Regelung nur noch der Meldepflicht unterstehen. Dies entspricht einzelnen Voten der Parlamentsdebatte: Für solche Schutzobjekte solle keine Ausnahme von der Meldepflicht gelten, da – so das Votum von Ständerat Graber – lokale und regionale Schutzinteressen angeblich in der Vergangenheit allzu oft dazu dienten, Solaranlagen zu verhindern.[143] Dabei kritisierte Graber ausdrücklich den Kanton Zürich, welcher – noch unter Geltung von Art. 18a RPG in seiner ursprünglichen Version – auch Kulturdenkmäler von kommunaler Bedeutung zu den Kulturdenkmälern von kantonaler Bedeutung gezählt habe.[144] In der Ratsdebatte zur Änderung von Art. 18a RPG plädierten mehrere Votanten zudem ausdrücklich dafür, dass Objekte des ISOS[145] nicht als Kulturdenkmäler gelten sollen.[146] Bundesrätin Doris Leuthard wollte dies zwar nicht ganz ausschliessen, räumte aber ein, dass nicht sämtliche Objekte in 59

[142] Besonders relevant für Kantone und Gemeinden sind dabei gemäss Liste in Art. 32b RPV insbesondere Objekte des ISOS mit Erhaltungsziel A, Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für die Bundesbeiträge zugesprochen wurde und Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG bezeichnet werden.

[143] Votum Graber Konrad, Amtl. Bull. SR 2010 903. Ähnlich auch Votum Lustenberger Ruedi, Amtl. Bull. NR 2011 1799, der von einer «regelrechten Verhinderungspolitik» der Denkmalpflege spricht. Des weiteren Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 1182; Votum Nordmann Roger, Amtl. Bull. NR 2012 139.

[144] Votum Graber Konrad, Amtl. Bull. SR 2010 903.

[145] Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz.

[146] Votum Schmidt Roberto, Amtl. Bull. NR 2011 1799; siehe auch Votum Hess Hans, Amtl. Bull. SR 2011 1181 f.

Bundesinventaren als Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung gelten sollen. Sie schlug daher in ihrem Votum vor, die Inventare des Bundes (wie ISOS und BLN[147]) zu überprüfen, um auf Verordnungsstufe zu definieren, was als Kulturdenkmal zu gelten hat.[148] So unterliegen gemäss Art. 32b lit. b RPV nur noch Solaranlagen in jenen ISOS-Objekten der Bewilligungspflicht, welche mit Erhaltungsziel A inventarisiert sind. Tangiert die Solaranlage hingegen andere Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente des ISOS, gilt – zumindest soweit es nach den bundesrechtlichen Bestimmungen geht – lediglich die Meldepflicht gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG. Weiter nimmt Art. 32b RPV Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung von der Meldepflicht aus.

60 Aus den zitierten Bestimmungen und Voten könnte man schliessen, dass der Bundesgesetzgeber Solaranlagen auf kommunalen und z.T. regionalen Schutzobjekten zwingend der Meldepflicht unterstellt. Ausdrücklich in Gesetz und Verordnung festgehalten ist dies aber nicht. Bereits in der Ratsdebatte wurde die Vorschrift mehrmals als verfassungswidrig bezeichnet.[149] Ein verfassungswidriges Bundesgesetz wäre zwar infolge Art. 190 BV anzuwenden. Unter Berücksichtigung, dass Art. 18a RPG und Art. 32a f. RPV den Kantonen einen gewissen Spielraum für entsprechende Regelungen gewähren (vgl. Rz. 61 ff.), dass verschiedene Votanten sich gegen eine zwingende Meldepflicht wandten und der Gesetzgeber keine klare Meldepflicht

147 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler.

148 Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 1182. In einer späteren Debatte hielt Bäumle in seinem Votum für die Kommission fest, dass ISOS-Gebiete nicht als Kulturdenkmäler i.S.v. Art. 18a RPG gelten sollen (Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2012 138). Demgegenüber hielt der französischsprachige Kommissionssprecher Nordmann in seinem Votum fest, dass Solaranlagen in ISOS-Gebieten weiterhin der Baubewilligungspflicht unterliegen (Votum Nordmann Roger, Amtl. Bull NR 2012 139). Die UREK-N scheint also geteilter Meinung gewesen zu sein, was die Bewilligungspflicht für Solaranlagen in ISOS-Gebieten betrifft. Mit der heutigen Regelung in Art. 32b lit. b RPV besteht aber eine klare Regelung hierzu.

149 Es wurde bezweifelt, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung tatsächlich dafür zuständig ist, bestimmte Anlagen von der Baubewilligungspflicht auszunehmen. So die Begründung zum Antrag Fluri, Amtl. Bull. 2011 NR 1797.

statuiert, ist die Aufzählung in Art. 18a Abs. 3 RPG nicht als abschliessend zu verstehen. Die Kantone können somit regionale und kommunale Schutzobjekte weiterhin der Baubewilligungspflicht unterstellen.

c. Umsetzung der Meldepflicht im Zürcher Recht

Neben der Regelung auf Bundesebene verbleiben den Kantonen verschiedene *Gesetzgebungskompetenzen*. Der Kanton Zürich hat diese in § 2 ff. BVV umgesetzt und im Leitfaden Solaranlagen[150] veranschaulicht:[151] 61

Erstens kann das kantonale Recht gemäss Art. 32a Abs. 2 RPV weniger strenge Gestaltungsvorschriften erlassen, sofern sie zur *Wahrung berechtigter Schutzanliegen* verhältnismässig sind. Von dieser Kompetenz hat der Kanton Zürich keinen Gebrauch gemacht, sondern verweist in § 2a lit. a BVV auf die bundesrechtlichen Gestaltungsvorschriften. 62

Zweitens können die Kantone gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG bestimmte *ästhetisch weniger empfindliche Typen von Bauzonen* festlegen, in denen selbst dann lediglich eine Meldepflicht besteht, wenn die Solaranlagen die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV 63

---

150 Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Leitfaden Solaranlagen, Zürich, September 2016 (zit. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen).

151 Bis zum Inkrafttreten der erforderlichen Änderungen des kantonalen Rechts per 1. November 2015 regelte ein Kreisschreiben der Baudirektion die Rechtsverhältnisse: Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 30. April 2014, Inkrafttreten von Änderungen im Bereich des Planungs- und Baurechts (RPG und RPV auf 1. Mai 2014 sowie PBG auf 1. Juli 2014) und ihre unmittelbaren Auswirkungen. Die neuen Bestimmungen der BVV stimmen inhaltlich mit dem übergangsrechtlichen Kreisschreiben überein. Sie wurden mit RRB Nr. 457/2015 ~~Bauverfahrensverordnung~~ beschlossen. Gegen diesen Beschluss sind Rechtsmittel ergriffen worden, die Bestimmungen zur Meldepflicht wurden dabei aber nicht angefochten. Aus diesem Grund wurden vorerst nur die unbestrittenen Bestimmungen in Kraft gesetzt. Von dieser Teilinkraftsetzung, welche der Regierungsrat am 15. September 2015 beschlossen hat, sind auch die Bestimmungen zur Meldepflicht erfasst: RRB Nr. 878/2015 ~~Bauverfahrensverordnung~~.

nicht erfüllen. In diesem Sinne sieht § 2 lit. b BVV die Meldepflicht in Industrie- und Gewerbezonen auch für solche Solaranlagen auf Dächern und an Fassaden vor, welche die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV nicht erfüllen. Somit sind Solaranlagen auf und an Gebäuden in den Industrie- und Gewerbezonen unabhängig von ihrer Ausgestaltung vom Erfordernis der Baubewilligung befreit und unterliegen der Meldepflicht.

64 Drittens kann der Kanton gemäss Art. 32b lit. f RPV *im Richtplan Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung festlegen,* welche gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG weiterhin der Bewilligungspflicht unterliegen. Diese Festlegung ist wie jede Richtplanänderung vom Bund zu genehmigen. Bis zur Genehmigung des Richtplans hat der Kanton Zürich im Sinne von Art. 52a Abs. 6 RPV mittels Beschluss eine provisorische Festlegung getroffen: «Als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes in Verbindung mit Art. 32b Bst. f der Raumplanungsverordnung gelten alle Objekte gemäss Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und der archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung.»[152] Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung werden davon bewusst nicht erfasst.[153]

65 Viertens kann das kantonale Recht gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG *in klar umschriebenen Schutzzonen*[154] *weiterhin an der Bewilligungspflicht für Solaranlagen festhalten.* Gestützt auf diese Kompetenznorm erklärt § 2a lit. a BVV Solaranlagen in folgenden Situationen weiterhin für bewilligungspflichtig:[155]

---

[152] Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 29. April 2015, RRB 458/2015, Ziff. I.

[153] Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 29. April 2015, RRB 458/2015, S. 2.

[154] Gem. JÄGER, S. 4, sind damit nur Schutzzonen gemeint, die eine Bau- oder Landwirtschaftszone überlagern. Die übrigen Schutzzonen werden von vornherein nicht von Art. 18a RPG erfasst.

[155] Es ist fraglich, ob diese Umsetzung im Sinne des Bundesgesetzgebers ist. In den Ratsdebatten ist mehrmals festgehalten worden, dass die Schutzzonen in Bauzonengebieten 15 Prozent nicht überschreiten dürfen. So etwa Votum Bäumle Martin, Amtl. Bull. NR 2012 138. Siehe dazu auch HETTICH/PENG, S. 1430 m.w.H.

- in Kernzonen;[156]
- im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung;[157]
- im Geltungsbereich eines Ortsbildinventars oder eines überkommunalen Denkmalschutzinventars;[158]
- im Gewässerraum und im Uferstreifen.

Diese Solaranlagen *unterliegen in jedem Fall der Bewilligungspflicht,* unabhängig davon, ob sie die Gestaltungsvorschriften von Art. 32a Abs. 1 RPV erfüllen.[159] Die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Solaranlagen im Geltungsbereich von Ortsbildschutz und überkom- 66

[156] SCHREIBER, S. 4 ff., erachtet es als unzulässig, wenn die Kantone gestützt auf Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG Kernzonen von der Meldepflicht ausnehmen. Seiner Meinung nach können nur Schutzzonen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG von der Meldepflicht ausgenommen werden; die Kernzone stelle keine solche Schutzzone dar. Konsequenterweise wären dann kantonale Vorschriften, welche die Kernzone von der Meldepflicht ausnehmen, gemäss Art. 49 Abs. 1 BV nicht anwendbar. Dem ist indes entgegenzuhalten, dass nach zürcherischem Recht (§ 50 PBG) die Kernzone ausdrücklich «schutzwürdige» Ortsbilder umfasst. Nach WIDMER, S. 11, sind Solaranlagen zudem auch in Quartiererhaltungszonen baubewilligungspflichtig, falls gestützt auf § 50a Abs. 2 PBG in der Quartiererhaltungszone dieselben Regelungen getroffen werden wie in Kernzonen.

[157] Als «andere Schutzanordnung» gelten gemäss ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 5, sämtliche Schutzanordnungen i.S.v. § 205 PBG. Immer unter die Baubewilligungspflicht fallen damit Solaranlagen auf Objekten, für welche mittels Planungsrecht, Schutzverordnung, Schutzvertrag oder Schutzverfügung bereits Schutzmassnahmen erlassen worden sind. So sind Solaranlagen auf formal geschützten Denkmälern immer baubewilligungspflichtig, unabhängig davon, auf welcher Ebene (kantonal/kommunal) die Objekte inventarisiert sind (so auch WIDMER, S. 14). Der blosse Inventareintrag stellt noch keine Schutzmassnahme nach § 205 PBG dar, da der Eintrag nur die Behörde, nicht aber den Eigentümer bindet (VB.2009.00662, E. 3.2).

[158] Der Geltungsbereich des Inventars geht dabei über die inventarisierten Objekte hinaus; zu den Schutzobjekten nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG gehört die «für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung» dazu. Siehe oben Rz. 11. So liegt eine geplante Solaranlage auch dann im Geltungsbereich des Denkmalschutzinventars, wenn sie zwar nicht auf einem inventarisierten Gebäude installiert wird, aber aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe einen wesentlichen Einfluss auf die Erscheinung des Schutzobjekts hat. Auch in diesen Fällen muss folglich ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden.

[159] Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 19, 15. Mai 2015, Meldungsnummer 00112247.

munalem Denkmalschutz entspricht der allgemeinen Regel, wonach bewilligungsfreie Bauvorhaben die öffentliche Ordnung nicht stören dürfen.[160] Daher unterstehen auch grundsätzlich baubewilligungsfreie Änderungen der Bewilligungspflicht, wenn durch sie der Schutzwert und das Aussehen des Schutzobjekts wesentlich beeinflusst werden.[161] Es ist richtig und wichtig, dass der Kanton Zürich diese Ausnahmen von der Meldepflicht trifft, denn nur im Baubewilligungsverfahren kann die Erstellung von Solaranlagen auf Schutzobjekten korrekt beurteilt werden. Darauf ist zurückzukommen.[162]

67 Mit seiner Regelung hat der Kanton Zürich zahlreiche Schutzobjekte des Denkmal- und Ortsbildschutzes von der bundesrechtlichen Meldepflicht ausgenommen und unterstellt sie weiterhin der Bewilligungspflicht. In der Konsequenz sind somit *kommunale Denkmalschutzobjekte, für die noch keine Schutzmassnahmen erlassen worden sind und welche sich nicht innerhalb von Kernzonen und geschützten Ortsbildern befinden,*[163] im Kanton Zürich die einzigen Schutzobjekte, bei denen die Erstellung von Solaranlagen noch unter die Meldepflicht von Art. 18a Abs. 1 RPG fallen könnte.[164] Für Solaranlagen auf allen andern Schutzobjekten ist immer eine Baubewilligung nach Art. 22 RPG erforderlich.

68 Die Ausgestaltung des Meldeverfahrens suggeriert, dass dieses Verfahren nur auf solche Bauvorhaben zur Anwendung kommt, die keine *Interessen Dritter* betreffen.[165] Dem wäre allerdings nicht so, wenn – wie soeben aufgezeigt – das Meldeverfahren auch zur Anwendung bei Solaranlagen käme, welche kommunale Denkmalschutzobjekte beeinträchtigen könnten.

---

[160] Vgl. STALDER/TSCHIRKY, Rz. 2.110.
[161] ENGELER, S. 364.
[162] Unten Kap. IV.4.c.
[163] Vgl. oben Rz. 65.
[164] Vgl. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 6; WIDMER, S. 14.
[165] HETTICH/PENG, S. 1438.

2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen für meldepflichtige Solaranlagen

a. Anwendbarkeit sämtlicher materiell-rechtlicher Vorschriften

Auch Solaranlagen, die gemäss Art. 18a RPG nur noch einer Meldepflicht unterliegen, müssen sämtliche *materiell-rechtlichen Voraussetzungen* des Bundesrechts und des kantonalen Rechts erfüllen.[166] Dies ist in § 2b Abs. 2 BVV ausdrücklich festgehalten. Auch der Erläuternde Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung betont, dass die Bewilligungsfreiheit nicht bedeutet, dass die Solaranlage damit automatisch auch materiell rechtmässig wäre.[167] 69

b. Interessenabwägung zwischen Nutzung der Solarenergie und Ästhetik

Art. 18a RPG hat indes einen gewissen Einfluss auf die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für Solaranlagen, nämlich geht gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG bei meldepflichtigen Solaranlagen das Interesse an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor. Mit dieser Bestimmung sind aber nicht sämtliche materiell-rechtlichen Bestimmungen ausser Kraft gesetzt, denn neben der Ästhetik sind noch andere öffentliche Interessen denkbar, welche der Erstellung einer Solaranlage entgegenstehen könnten.[168] 70

---

166 GIOVANNINI, Rz. 5.300; JÄGER, S. 17; PIGUET/DYENS, S. 516 und S. 520.

167 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Erläuternder Bericht, S. 16. Es greift daher zu kurz, wenn das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE ZH) festhält, meldepflichtige Solaranlagen dürfen «ohne weitere Auflagen» gebaut werden (so ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4).

168 Aufgrund von Art. 18a Abs. 4 RPG sind wohl anderslautende kantonale Ästhetikvorschriften auf Solaranlagen nicht mehr anwendbar. So auch SCHREIBER, S. 6 f. Demgegenüber ist § 238 Abs. 4 PBG auch weiterhin von Bedeutung, da diese Bestimmung nicht nur die Ästhetik betrifft, sondern in allgemeiner Weise vorschreibt, dass sorgfältig gestaltete Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 5 und S. 7). A.M. GRIFFEL, S. 155, und WIDMER, S. 20, welche der

c. Denkmalschutz und Ortsbildschutz

71 Die ästhetischen Interessen sind insbesondere von den Interessen des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes zu unterscheiden.[169] Mit dem Denkmalschutz werden neben ästhetischen Interessen auch noch andere Interessen verfolgt, wie insbesondere der Schutz historischer Bausubstanz.[170] Daher schliesst Art. 18a Abs. 4 RPG nicht aus, dass einer geplanten Solaranlage Interessen des Denkmalschutzes oder des Ortsbildschutzes entgegenstehen. In der Parlamentsdebatte zu Art. 18a RPG wurde denn auch mehrfach darauf hingewiesen, dass es *nicht möglich sei, die Berücksichtigung der Bau- und Kulturdenkmäler auszuschliessen*.[171]

72 Fraglich ist aber, ob das Meldeverfahren überhaupt geeignet ist, denkmalpflegerische und ortsbildschutzrechtliche Interessen zu berücksichtigen.

3. Ausgestaltung des Meldeverfahrens für Solaranlagen

a. Meldeformular statt Baubewilligungsgesuch

73 Gemäss Art. 32a Abs. 3 RPV sind baubewilligungsfreie Solaranlagen vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht für zuständig erklärten Behörde zu melden. Die Kantone können die Frist festlegen und bestimmen, welche Pläne und Unterlagen der Meldung beizulegen sind. Der Kanton Zürich stellt ein *Meldeformular* zur Verfügung, welches der Bauwillige zusammen mit den weiteren erforderlichen Unterlagen mindestens

---

Meinung sind, § 238 Abs. 4 PBG habe mit Inkrafttreten des aktuellen Art. 18a RPG keine selbständige Bedeutung mehr.

169 REY, Einordnung und Gestaltung, Rz. 3.472.

170 Vgl. REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, Rz. 4.84.

171 Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1082; Votum Lustenberger Ruedi, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1799; Votum Leuthard Doris, Amtl. Bull. SR 2011 S. 1182.

30 Tage vor Baubeginn der örtlichen Baubehörde einzureichen hat (§§ 2c und 2d Abs. 1 BVV).

Die Beurteilung, ob eine geplante Solaranlage baubewilligungspflichtig oder meldepflichtig ist, *obliegt dem Bauherrn*. Er muss selber einschätzen, ob die formell-rechtlichen Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit erfüllt sind oder ob er doch ein Baugesuch einreichen muss.[172] Angesichts der zahlreichen anwendbaren Vorschriften auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde ist es für den Bauherrn unter Umständen sehr schwierig einzuschätzen, in welchem Verfahren seine geplante Solaranlage zu beurteilen ist. Im Kanton Zürich hat er je nachdem ein kommunales Baugesuchsformular, ein kommunales Baugesuchsformular für das Anzeigeverfahren[173] oder das Meldeformular Solaranlagen auszufüllen und einzureichen.[174] 74

b. Kurze Behandlungsfrist von 30 Tagen

Das Zürcher Recht sieht in § 2d Abs. 2 BVV eine 30-tägige Behandlungsfrist vor, was den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers entspricht.[175] 30 Tage nach Eingang der Meldung darf der Bauherr die Solaranlage erstellen, sofern er von der Baubehörde keinen gegenteiligen Bericht erhält. 75

[172] ARE ZH, Erläuternder Bericht, S. 20. Als Hilfestellung dient dem Bauherrn der Leitfaden Solarenergie des ARE ZH.

[173] Zur Anwendbarkeit des Anzeigeverfahrens für Solaranlagen siehe WIDMER, S. 27.

[174] Die verschiedenen Formulare für die Baueingabe können unter folgender Adresse heruntergeladen werden: http://www.baugesuche.zh.ch/internet/baudirektion/baku/de/formulare-merkblaetter/kommunale-baugesuchsformulare.html

[175] Votum Bäumle Martin Amtl. Bull. NR 2012 S. 138. Eine Meldepflicht ist aber nicht per se mit einer Behandlungsfrist verbunden; es gibt auch meldepflichtige Tätigkeiten, welche unmittelbar nach Einreichung der Meldung ausgeübt werden dürfen. Siehe dazu UHLMANN/KASPAR, S. 139 m.w.H.

c. Prüfung der eingegangenen Meldung

76 Weder aus den bundesrechtlichen Vorschriften und den dazugehörigen Materialien noch aus § 2d Abs. 2 BVV geht hervor, *auf welche Punkte hin die geplante Solaranlage im Meldeverfahren überprüft wird.*[176]

- Nach JÄGER hat die Bewilligungsbehörde neben den formell-rechtlichen Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit auch zu prüfen, ob die gemeldete Solaranlage alle materiell-rechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt.[177]
- PIGUET/DYENS und GIOVANNINI vertreten demgegenüber die Ansicht, die eingegangene Meldung müsse von der zuständigen Behörde lediglich darauf überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Ausnahme von der Baubewilligungspflicht tatsächlich erfüllt sind.[178] Nicht zu prüfen sei, ob die gemeldete Solaranlage die materiell-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt.[179] Daher könne das Schweigen der Baubehörde nicht als Bestätigung für die Rechtsmässigkeit der Solaranlage gewertet werden.[180] Obwohl im Meldeverfahren keine Pflicht zur Prüfung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen besteht, ist die Baubehörde gemäss PIGUET/DYENS auch im Meldeverfahren zu einer materiell-rechtlichen Prüfung berechtigt.[181]
- Der *Leitfaden Solaranlagen des Kantons Zürich* hält fest, die Baubehörde prüfe im Meldeverfahren die projektierte Solaranlage «summarisch auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben».[182] Dabei ist unklar, ob die Baubehörde lediglich die formell-gesetzlichen Vorgaben der RPV prüft oder ob die gemeldete Solaranlage auch auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft wird. Dass der Leitfaden weiter festhält, auch für Solaranlagen in der Landwirtschaftszone sei keine Beurteilung durch die kantonale

[176] Vgl. JÄGER, S. 18.
[177] JÄGER, S. 18.
[178] PIGUET/DYENS, S. 516.
[179] GIOVANNINI, Rz. 5.300; PIGUET/DYENS, S. 515 und 516. So auch WIDMER, S. 26.
[180] PIGUET/DYENS, S. 522.
[181] PIGUET/DYENS, S. 520.
[182] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.

Behörde vorgesehen,[183] spricht aber gegen eine materiell-rechtliche Beurteilung.

Unseres Erachtens ist die zuständige Baubehörde erstens verpflichtet zu überprüfen, ob die formell-rechtlichen Voraussetzungen für das Meldeverfahren erfüllt sind. Zweitens hat die Behörde innert der 30-tägigen Frist zu prüfen, ob dem gemeldeten Vorhaben allenfalls (Schutz-)Interessen entgegenstehen. Dazu weiter unten Rz. 94. 77

d. Keine Aussteckung und keine öffentliche Bekanntgabe

Für meldepflichtige Solaranlagen muss *keine Aussteckung und keine öffentliche Bekanntgabe* erfolgen (§ 2b Abs. 1 BVV).[184] 78

e. Nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit

Mit Erlass von Art. 18a Abs. 1 RPG geht der Gesetzgeber davon aus, dass meldepflichtigen Solaranlagen keine öffentlichen Interessen entgegenstehen und daher kein Bedürfnis einer vorgängigen Rechtskontrolle besteht. *Eine nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit bleibt aber möglich.*[185] 79

Da im Meldeverfahren keine Aussteckung und keine öffentliche Bekanntgabe erfolgen, erlangen beschwerdeberechtigte Nachbarn und Organisationen erst dann Kenntnis vom Bauvorhaben, wenn die Solaranlage bereits erstellt worden ist.[186] Daher haben Dritte erst nach Erstellung der Solaranlage die Möglichkeit, die materielle Rechtmässigkeit der Anlage überprüfen zu lassen und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu verlangen.[187] Das Meldeverfahren sieht zwar kein Rechtsmittelverfahren vor, das Recht auf nachträgli- 80

[183] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.
[184] WIDMER, S. 26. Vgl. auch PIGUET/DYENS, S. 515 und 518.
[185] ARE, Erläuternder Bericht, S. 16.
[186] Siehe dazu auch HETTICH/PENG, S. 1431 m.w.H.
[187] FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 482 f. Vgl. auch PIGUET/DYENS, S. 522

che Überprüfung der Rechtmässigkeit ergibt sich aber direkt aus *Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29a BV:* Demnach verfügen betroffene Nachbarn (möglicherweise aber nicht ideelle Verbände[188]) über einen Anfechtungsanspruch, der es ihnen nach Erstellung der Solaranlage erlaubt, den Rechtsmittelweg zu beschreiten.[189]

81 Das Fehlen einer präventiven Rechtmässigkeitskontrolle im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens verschiebt Rechtsstreitigkeiten auf die Zeit nach der Erstellung der Anlage, was für alle Beteiligten zu *erheblicher Rechtsunsicherheit* führt:[190]

– *Der Bauherr* befindet sich nach Ablauf der 30-tägigen Frist in der unangenehmen Situation, dass er sich nicht sicher sein kann, ob seine Solaranlage rechtmässig ist oder er diese später allenfalls wieder abbauen muss.[191] Sofern die Rechtmässigkeit der Solaranlage im Meldeverfahren nicht überprüft worden ist,[192] kann sich der Bauherr im nachträglichen Verfahren nicht auf seinen guten Glauben und den Vertrauensschutz berufen.[193] Das finanzielle Risiko einer allfälligen nachträglichen Überprüfung der Rechtmässigkeit liegt diesfalls allein beim Bauherrn.[194] Falls die Baubehörde im Meldeverfahren doch eine gewisse materiell-

[188] Das Bundesgericht hat die Frage bisher offengelassen, ob sich «Personen» in Erfüllung einer Staatsaufgabe oder in Ausübung einer Verbandsbeschwerde auf Art. 29a BV berufen können: vgl. WALDMANN, Art. 29a BV, N 9 m.w.H. Ideelle Verbände können sich vermutlich nicht auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, da ideelle Interessen nicht «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK gelten. S.a. HALLER/KARLEN, 1998, Rz. 961c m.V.a. Urteil des BGer vom 27. Juni 1996 1A.142/1995, 1A.262/1995 und 1P. 632/1995 E. 3c. Indes gilt die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 18a Abs. 3 RPG als Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG, womit eine Beschwerdeberechtigung (Art. 12 Abs. 2 NHG) resultieren sollte. Vgl. zur Qualifikation als Bundesaufgabe: REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, S. 333, Rz. 4.68.

[189] Dieser Argumentation steht auch Art. 190 BV nicht entgegen, denn der EGMR würde eine (auch nachträglich) fehlende Anfechtungsmöglichkeit in diesem Bereich, der auch die Eigentumsrechte der Nachbarn betrifft, kaum akzeptieren.

[190] Vgl. GIOVANNINI, Rz. 5.300; MARTI, Baubewilligung, S. 363.

[191] Siehe dazu UHLMANN/KASPAR, S. 140.

[192] Siehe oben Rz. 80.

[193] Vgl. e contrario WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen, Rz. 6.26.

[194] Vgl. PIGUET/DYENS, S. 517.

rechtliche Prüfung durchführt, kann sich der Bauherr entsprechend auf seinen guten Glauben stützen.

– *Beschwerdeberechtigte Nachbarn und Organisationen* können ihre Anliegen nicht mehr gleich durchsetzen, falls ursprüngliche Substanz des Schutzobjekts bereits entfernt und entsorgt worden ist und damit eine Wiederherstellung nicht mehr möglich ist.[195] Zudem ist zu beachten, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Ausnahmefällen auch dann der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entgegenstehen kann, wenn sich der Bauherr nicht auf seinen guten Glauben berufen kann.[196]
– Schliesslich birgt die nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit auch für den *Staat* gewichtige Nachteile. Das Fehlen einer präventiven Rechtskontrolle erschwert die Durchsetzung des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes. Falls Wiederherstellungsmassnahmen trotz fehlender Rechtmässigkeit nicht durchgesetzt werden können, besteht die Gefahr, dass zunehmend rechtswidrige Solaranlagen erstellt werden.[197] Zudem kann den Staat eine Schadenersatzpflicht treffen, falls sich der Bauherr auf seinen guten Glauben stützen kann (s.o.).

Da die nachträgliche Rechtmässigkeitskontrolle für alle Beteiligten mit erheblichen Nachteilen verbunden sein kann, empfiehlt sich die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens und damit einer vorgängigen Rechtmässigkeitskontrolle, falls eine meldepflichtige Solaranlage möglicherweise Schutzinteressen verletzt.[198] 82

[195] Zur Verhältnismässigkeit von restitutorischen Massnahmen siehe WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen, Rz. 6.39-6.42.
[196] FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, S. 485.
[197] Vgl. MARTI, Baubewilligung, S. 367.
[198] Siehe dazu unten Rz. 94.

4. Erfüllung der Koordinationspflicht bei Solaranlagen mit Meldepflicht

a. Anwendbarkeit von Art. 25a RPG im Meldeverfahren

83 Gemäss *Gesetzestext* ist Art. 25a RPG nur anwendbar auf Bauvorhaben, welche «Verfügungen» mehrerer Behörden erfordern. Da im Meldeverfahren typischerweise keine Verfügung ergeht,[199] könnte man sich auf den Standpunkt stellen, die Koordinationspflicht von Art. 25a RPG sei im Meldeverfahren nicht anwendbar. Wie bereits festgehalten, sind aber nicht zwingend mehrere Verfügungen erforderlich.[200] Denn der *Zweck* der Koordinationspflicht liegt darin, die verschiedenen Beurteilungen, welche für ein Bauvorhaben erforderlich sind, materiell und formell aufeinander abzustimmen – und zwar unabhängig davon, ob die Beurteilung in Form einer Verfügung ergeht oder nicht.[201]

84 In den *Materialien* zur Änderung von Art. 18a RPG finden sich ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass die Koordinationspflicht bei meldepflichtigen Solaranlagen keine Geltung haben soll, und auch *systematisch* sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die Koordinationspflicht im Anwendungsbereich von Art. 18a Abs. 1 RPG nicht gelten soll.[202]

85 Ob für die Erstellung von Solaranlagen eine Baubewilligung eingeholt werden muss oder ob lediglich eine Meldepflicht besteht, hat also keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit von Art. 25a RPG: Die ver-

---

199 Zur Frage, ob die Baubehörde im Meldeverfahren eine Mitteilung erstatten oder eine Verfügung erlassen muss, vgl. PIGUET/DYENS, S. 518 f.

200 Siehe oben Fn. 14.

201 MARTI, Art. 25a RPG, Rz. 15.

202 Die Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG steht im 3. Kapitel «Nutzungspläne» unter dem 3. Abschnitt: «Zuständigkeit und Verfahren». Die Regelungen des 3. Abschnitts gelten somit für (mindestens) alle Regelungen des 3. Kapitels, zu welchem neben der Baubewilligung (Art. 22) auch die Meldepflicht (Art. 18a) gehören.

schiedenen erforderlichen Beurteilungen sind formell und materiell zu koordinieren.

b. Koordinationspflichtige Beurteilungen

Wie weiter oben festgehalten, erfolgt im Meldeverfahren keine eingehende *baurechtliche Beurteilung*.[203] Im Kanton Zürich wird die gemeldete Solaranlage dennoch «summarisch auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben» überprüft.[204] Eine eingehende baurechtliche Beurteilung erfolgt erst in einem allfälligen nachträglichen Verfahren. 86

Art. 18a Abs. 1 RPG befreit Solaranlagen unter bestimmten Voraussetzungen von der Baubewilligungspflicht von Art. 22 RPG. Auf das Erfordernis anderer Bewilligungen hat Art. 18a RPG aber keinen Einfluss.[205] Unabhängig vom anwendbaren Verfahren muss die zuständige Behörde immer einen *Schutzentscheid* fällen, wenn ein Schutzobjekt möglicherweise gefährdet ist.[206] Auch wenn im Meldeverfahren keine materiell-rechtliche Prüfung durch die Baubehörde erfolgt, besteht das Erfordernis des Schutzentscheids. Da auch meldepflichtigen Solaranlagen bisweilen Interessen des Denkmalschutzes oder des Ortsbildschutzes entgegenstehen, ist es durchaus möglich, dass auch eine meldepflichtige Solaranlage einen Schutzentscheid voraussetzt. 87

Falls ein Schutzobjekt von einer geplanten Solaranlage betroffen ist, ist folglich ein Schutzentscheid erforderlich, welcher im Meldeverfahren mit der summarischen Überprüfung der übrigen materiell-rechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen materiell und formell koordiniert werden muss. 88

[203] Siehe oben Rz. 76 ff.
[204] ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen, S. 4.
[205] ARE, Erläuternder Bericht, S. 16.
[206] Oben Rz. 11.

c. Erfüllung der Koordinationspflicht im Meldeverfahren?

89 Die Erfüllung der Koordinationspflicht wird im Meldeverfahren dadurch verunmöglicht, dass nach der Konzeption des Meldeverfahrens eine umfassende materiell-rechtliche Beurteilung erst erfolgen kann, *nachdem* die gemeldete Solaranlage erstellt worden ist,[207] demgegenüber aber der Schutzentscheid gefällt werden muss, *bevor* die gemeldete Solaranlage erstellt wird.

90 Die Koordinationspflicht zwischen baurechtlicher Beurteilung und Schutzentscheid kann aber nur dann erfüllt werden, wenn die beiden Beurteilungen zum selben Zeitpunkt erfolgen.[208]

- Würde der Schutzentscheid wie die baurechtliche Beurteilung auf einen Zeitpunkt nach Erstellung der Solaranlage verlegt, könnten die Interessen des Denkmalschutzes möglicherweise nicht mehr gewahrt werden, da wichtige Substanz bereits zerstört worden ist.
- Damit Schutzentscheid und baurechtliche Beurteilung koordiniert werden können, müssen folglich baurechtliche Beurteilung und Schutzentscheid vor Erstellung der Solaranlage erfolgen. Würde man verlangen, dass innert 30 Tagen eine koordinierte baurechtliche und denkmalpflegerische Beurteilung des Vorhabens erfolgt, so müsste die Baubehörde innert Frist die baurechtliche Beurteilung der Solaranlage vornehmen sowie als Leitstelle mögliche Gefährdungen für allfällige Schutzobjekte, welche noch nicht definitiv geschützt sind und sich nicht in Kernzonen und geschützten Ortsbildern befinden,[209] erkennen und die zuständige Schutzbehörde darüber informieren. Die Schutzbehörde hätte das Bauvorhaben dann innert Kürze aus denkmalpflegerischer Sicht zu beurteilen und einen Schutzentscheid zu fällen, damit die Leitstelle diesen mit der baurechtlichen Beurteilung

[207] Oben Rz. 79 ff.
[208] Oben Rz. 41.
[209] Vgl. oben Rz. 67.

> koordinieren und gegebenenfalls eröffnen kann. Das gleiche würde gelten, wenn die Zuständigkeiten für die baurechtliche und denkmalpflegerische Beurteilung in einer Behörde zusammenfallen. Dass die 30-tägige Behandlungsfrist keine sorgfältige Prüfung und Koordination erlaubt, ist offensichtlich.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Koordinationspflicht im Meldeverfahren nicht erfüllt werden kann.

91 Um der Koordinationspflicht im Meldeverfahren dennoch nachkommen zu können, wäre etwa denkbar, dass die Kantone die Länge der Behandlungsfrist so ansetzen, dass vor Ablauf der Frist eine koordinierte, umfassende Beurteilung der gemeldeten Solaranlage erfolgt. Weiter könnten die Kantone auch für meldepflichtige Solaranlagen eine Aussteckung und öffentliche Bekanntgabe vorsehen. Im Kanton Zürich können gemäss § 2b Abs. 1 BVV e contrario auch meldepflichtige Solaranlagen ausgesteckt und öffentlich bekannt gemacht werden. Dabei ist allerdings unklar, welcher Zweck damit verfolgt wird, da für das Meldeverfahren kein Rechtsmittel vorgesehen ist.

92 Derartige Ausgestaltungen des Meldeverfahrens sind aber problematisch, da sie wohl nicht dem Willen des Bundesgesetzgebers entsprechen.[210] Allerdings waren sich die Votanten des Konflikts von Meldeverfahren mit Koordinationspflicht sowie der daraus resultierenden Probleme nicht bewusst.[211] Dennoch erscheint es sinnvoller, das Meldeverfahren so auszugestalten, dass es sich klar vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren und vom Anzeigeverfahren abgrenzt, und in jenen Fällen, in denen eine Koordinationspflicht besteht, *auch für meldepflichtige Solaranlagen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen*. Denn nur im ordentlichen Baubewilligungsverfahren kann die Koordinationspflicht sinnvoll und in Überstimmung mit den Rechtsweggarantien der EMRK erfüllt werden.

---

[210] Siehe etwa Votum Bäumle Martin Amtl. Bull. NR 2012 S. 138.

[211] Siehe die Voten von Stöckli Hans und Grunder Hans, Amtl. Bull. NR 2011 S. 1801.

d. Ordentliches Baubewilligungsverfahren anstelle des Meldeverfahrens

93 Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Koordinationspflicht im Meldeverfahren, wie es der Bundesgesetzgeber in Art. 18a RPG vorsieht, nicht gewährleistet werden kann. Weder Wortlaut noch Systematik des Gesetzes geben Aufschluss darüber, wie dieser Konflikt gelöst werden kann.[212] Damit *obliegt es den Kantonen,* durch entsprechende Ausgestaltung des Meldeverfahrens die Berücksichtigung der Interessen des Denkmal- und Heimatschutzes sicherzustellen. Die einzige sinnvolle Lösung liegt unseres Erachtens in der Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens, wenn eine meldepflichtige Solaranlage Schutzobjekte tangieren könnte.

94 Einerseits kann *die Baubehörde* die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens anordnen: Bei der summarischen Prüfung der eingegangenen Meldung hat die Baubehörde insbesondere auch zu prüfen, ob möglicherweise denkmalpflegerische oder ortsbildschutzrechtliche Gründe gegen die geplante Solaranlage sprechen. Drei Vorgehensweisen sind nun möglich:

- Ist *offensichtlich, dass Schutzinteressen verletzt werden,* geht die Baubehörde analog zu § 12 Abs. 3 BVV vor: Sie teilt dies unter Orientierung der weiteren Stellen unverzüglich schriftlich dem Bauherrn mit. Dieser kann seine Meldung zurückziehen oder auf einer Behandlung bestehen, womit ihm der ablehnende Entscheid als anfechtbare Verfügung eröffnet wird.[213]
- Hält es die Baubehörde für *möglich, dass die Solaranlage Schutzanliegen tangiert,* teilt die Baubehörde dem Bauwilligen innert 30 Tagen schriftlich mit, dass sein Bauvorhaben in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren beurteilt wird (§§ 2 Abs. 2 sowie 2d Abs. 2 BVV). Dies ist insbesondere der Fall bei Solaranlagen

[212] Vgl. oben Rz. 83 f.

[213] Gemäss JÄGER, S. 18, erlässt die Baubehörde direkt eine anfechtbare Verfügung, wenn sie die gemeldete Solaranlage als nicht rechtmässig beurteilt. Seiner Ansicht nach kommt eine Überleitung in ein Baubewilligungsverfahren nicht in Frage.

auf kommunal inventarisierten Denkmalschutzobjekten, für welche noch keine Schutzmassnahmen erlassen worden sind.[214]

– Nur wenn die gemeldete Solaranlage mit Sicherheit *keine Schutzanliegen tangiert*, erfolgt keine schriftliche Mitteilung der Behörde (§ 2d Abs. 2 BVV e contrario). Welche Rechte der Bauherr aus diesem Schweigen der Baubehörde ableiten kann (Vertrauensschutz), hängt insbesondere davon ab, welche materiellrechtliche Prüfungspflicht im Meldeverfahren besteht.[215]

Andererseits ist auch *der Bauherr* berechtigt, die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens für eine an sich meldepflichtige Solaranlage zu verlangen. Dies ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn der Bauherr das Risiko einer allfälligen nachträglichen Überprüfung der Rechtmässigkeit trägt.[216] Die Durchführung eines vorgängigen Baubewilligungsverfahrens garantiert ihm – und auch den anderen Betroffenen – Rechtssicherheit.[217] 95

5. Fazit

Die *Koordinationspflicht* gemäss Art. 25a RPG wird durch die neuen verfahrensrechtlichen Bestimmungen für Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG *nicht ausser Kraft gesetzt*. Da die Koordinationspflicht aber im Meldeverfahren nicht erfüllt werden kann, muss immer dann ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, wenn die Erstellung einer Solaranlage möglicherweise Schutzobjekte beeinträchtigt und folglich einen Schutzentscheid erfordert. 96

[214] Vgl. oben Rz. 67.
[215] Oben Rz. 76 ff.
[216] Oben Rz. 81.
[217] Vgl. MÄDER, Rz. 35, 317; MARTI, Baubewilligung, S. 363, 367 sowie Fn. 76 auf S. 368.

97 Mit der Neuerung von Art. 18a RPG hat das Parlament eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren angestrebt. Soweit *Solaranlagen auf kommunalen Schutzobjekten* auch unter die Meldepflicht fallen, resultieren indes Konflikte mit den bundesrechtlichen Vorgaben der Koordinationspflicht sowie mit dem kantonalen Natur- und Heimatschutzrecht. Damit wurde Rechtsunsicherheit geschaffen, welche nicht zuletzt zulasten des Bauherrn geht. Zwar sind Nachbarn und Verbände berechtigt, die Rechtmässigkeit der Solaranlage nachträglich überprüfen zu lassen. Denkmalschutz und Ortsbildschutz dürfen aber nicht allein in den Händen des Bauherrn und beschwerdeberechtigter Dritter liegen. Daher muss der Kanton das Meldeverfahren so ausgestalten, dass auch bei meldepflichtigen Solaranlagen die Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes gewahrt werden können. Folglich muss Art. 18a RPG so ausgelegt und umgesetzt werden, dass weiterhin die Anforderungen der Rechtsweggarantie nach EMRK und Art. 29a BV sowie von Art. 25a RPG und die Vorgaben des kantonalen Natur- und Heimatschutzrechts eingehalten werden. Wichtig ist, dass die Baubehörden trotz Meldepflicht immer ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchführen, wenn sie bei der Prüfung der Meldung feststellen, dass ein kommunal inventarisiertes Denkmalschutzobjekt möglicherweise tangiert ist. Denn auch hier können sich koordinationspflichtige Sachverhalte ergeben, welche nur im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewältigt werden können.

V. Zusammenfassung

Wird durch ein Bauvorhaben ein Denkmalschutzobjekt oder ein geschütztes Ortsbild tangiert, so ist für die Verwirklichung des Bauprojekts neben der Baubewilligung auch ein Entscheid der zuständigen Schutzbehörde erforderlich. Mit diesem Schutzentscheid befindet die Behörde über die Schutzzielverträglichkeit des Bauvorhabens. Er kann in Form einer Verfügung, eines Vertrags, eines planerischen Akts oder als Schutzverordnung ergehen. 98

Die baurechtliche Beurteilung durch die Baubehörde und die denkmalpflegerische resp. ortsbildschutzrechtliche Beurteilung durch die Schutzbehörde dürfen nicht isoliert erfolgen, sondern müssen miteinander koordiniert werden. Ohne Koordination zwischen diesen beiden Beurteilungen bestünde die Gefahr, dass der erste Entscheid den zweiten vorwegnehmen würde (präjudizielle Wirkung). Würde ein Bauprojekt ohne Rücksicht auf vorhandene Schutzobjekte festgelegt, könnte die Realisierung des Bauprojekts die Zeugenschaft des Schutzobjekts beeinträchtigen; die Natur- und Heimatschutznormen blieben gegebenenfalls wirkungslos. Daher schreibt Art. 25a RPG gewisse Mindestanforderungen vor, wie die verschiedenen für ein Bauvorhaben erforderlichen Beurteilungen miteinander zu koordinieren sind. Durch Koordination zwischen Baubewilligung und Schutzentscheid soll die *Vereinbarkeit zwischen dem Bauvorhaben und dem Schutzziel des Schutzobjekts* festgestellt werden (oben Kap. II). 99

Die Koordination wird in materieller und formeller Weise erreicht (Kap. III): 100

– Die *materielle Koordination* verlangt eine umfassende Beurteilung des Bauvorhabens, um widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Alle auf ein Bauvorhaben anwendbaren Vorschriften müssen gesamthaft und umfassend beurteilt werden; die Untersuchung blosser Teilaspekte genügt nicht. Betrifft das Bauvorhaben ein Schutzobjekt, müssen das Interesse an der Verwirklichung des Bauvorhabens einerseits und das Interesse am Denkmalschutz und Ortsbildschutz andererseits gegeneinander abgewo-

gen werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob und in welchem Umfang das vom Bauprojekt betroffene Schutzobjekt schutzwürdig und schutzfähig ist und wie das Schutzobjekt mit Schutzmassnahmen konkret erhalten werden soll. Wird die Baubewilligung unabhängig vom Schutzentscheid gefällt, liegt darin gegebenenfalls eine Verletzung der materiellen Koordinationspflicht (Kap. III.3).

– Die *formelle Koordination* verlangt, dass die koordinationspflichtigen Entscheide möglichst gemeinsam oder gleichzeitig eröffnet und in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können. Von der Pflicht zur gleichzeitigen Eröffnung kann nur in Ausnahmefällen abgewichen werden, wobei die materielle Koordination der Entscheide stets gewährleistet sein muss (Kap. III.4).

101 Im Baurecht des Kantons Zürich ist die Koordinationspflicht grundsätzlich bundesrechtskonform umgesetzt. Speziell und umstritten ist allerdings die *Regelung von § 12 Abs. 3 BVV,* wonach der Baugesuchsteller die Eröffnung sämtlicher Verfügungen verlangen kann, wenn diese sich materiell widersprechen. Diese Regelung birgt gewichtige Nachteile für beschwerdeberechtigte Nachbarn und Verbände (Kap. III.5).

102 Seit Inkrafttreten des neuen Art. 18a RPG am 1. Mai 2014 sind genügend angepasste *Solaranlagen auf Dächern in Bau- und Landwirtschaftszonen* generell nicht mehr baubewilligungspflichtig, sondern unterliegen nur noch einer Meldepflicht. Gemäss der bundesrechtlichen Regelung gilt dies aber nicht für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung; bei diesen Objekten ist nach wie vor eine Baubewilligung nötig. Darüber hinaus hat der Kanton Zürich auch Solaranlagen auf anderen Schutzobjekten von der Meldepflicht ausgenommen und der Baubewilligungspflicht unterstellt. Dennoch verbleiben gewisse Situationen, in denen gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht eine geplante Solaranlage lediglich der Meldepflicht von Art. 18a RPG unterliegt, obwohl mög-

licherweise ein Schutzobjekt vom Bauvorhaben betroffen ist (Kap. IV).

Der Verzicht auf die Bewilligungspflicht ändert aber nichts daran, dass Solaranlagen *sämtliche materiell-rechtlichen Vorschriften erfüllen müssen;* insbesondere müssen auch meldepflichtige Solaranlagen den Vorschriften des Denkmal- und Ortsbildschutzes entsprechen. Allerdings erfolgt im Meldeverfahren keine umfassende materiell-rechtliche Prüfung, sondern nur noch eine summarische. Dennoch ist immer ein Schutzentscheid erforderlich, sobald ein Schutzobjekt möglicherweise durch eine geplante Solaranlage gefährdet wird. Die Koordinationspflicht von Art. 25a RPG kommt somit auch auf meldepflichtige Solaranlagen zur Anwendung: Ein allfälliger Schutzentscheid muss mit der summarischen Überprüfung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen formell und materiell koordiniert werden. 103

Aufgrund der Behandlungsfrist von nur 30 Tagen und des Verzichts auf Eröffnung und Publikation der Verfügung ist das Meldeverfahren aber nicht geeignet für Bauvorhaben, welche einen Schutzentscheid erfordern und damit i.S.v. Art. 25a RPG koordinationspflichtig sind. Daher ist die Baubehörde gehalten, eingegangene Meldungen immer auch daraufhin zu überprüfen, *ob die geplante Solaranlage Schutzobjekte betrifft und ob allenfalls Schutzinteressen verletzt sein könnten*. Ist dies der Fall, sollte immer ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, da nur so eine sorgfältige und koordinierte Beurteilung des Vorhabens gewährleistet werden kann. Der Kanton Zürich hat entsprechend erkannt, dass das Meldeverfahren nicht geeignet ist, wenn vom Bauvorhaben möglicherweise Schutzobjekte betroffen sind, und hat das Verfahren entsprechend ausgestaltet. So werden Rechtsunsicherheit und unnötige Kosten vermieden, und es wird damit letztlich dem Zubau erneuerbarer Energien zu mehr Akzeptanz verholfen (Kap. IV.3). 104

Literaturverzeichnis

DUSSY DAVID, Verfahren, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 623–667.

ENGELER WALTER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008.

FRITZSCHE CHRISTOPH/BÖSCH PETER/WIPF THOMAS, Zürcher Planungs- und Baurecht, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, Band 1, 5. Aufl., Zürich 2011.

GIOVANNINI MICHELANGELO, Anlagen zur Erzeugung, Übertragung oder Lagerung von Energie, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 479–571.

GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht, In a Nutshell, 2. Aufl., Zürich 2014.

HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Aufl., 1999 (zit. HALLER/KARLEN, 1999).

HALLER WALTER/KARLEN PETER, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Neubearbeitung des vierten Teils der zweiten Auflage des Raumplanungs- und Baurechts, Zürich 1998 (zit. HALLER/KARLEN, 1998).

HETTICH PETER/PENG GIAN LUCA, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, in: AJP 2015, S. 1427–1438.

IVANOV DANIELA, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Aktuelle Rechtslage und Lösungsansätze (Diss.), Zürich 2006.

JÄGER CHRISTOPH, Solaranlagen, Eine Einordnung des neuen Artikels 18a RPG, in: Raum & Umwelt 6/2014, S. 2–23.

MÄDER CHRISTIAN, Das Baubewilligungsverfahren, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts und der neueren zürcherischen Rechtsprechung (Diss.), Zürich 1991.

MARTI ARNOLD, Art. 25a RPG, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010 (zit. MARTI, Art. 25a RPG).

MARTI ARNOLD, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts vom 9. Januar 2014, 1C_397/2011, in: ZBl 116/2015 S. 614–621 2015 (zit. MARTI, Kommentar zu BGer 1C_397/2011).

MARTI ARNOLD, Die Baubewilligung – nicht nur Last, sondern Grundlage besonderer Rechte und wirtschaftlicher Vorteile für Bauherrschaft und Grundeigentümer, in: BELSER/WALDMANN, Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 351–371 (zit. MARTI, Baubewilligung).

PIGUET CHRISTOPHE/DYENS ALEXANDRE, Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portée, in: RDAF 2014 I, S. 499–533.

REY ALEXANDER, Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 232–245 (zit. REY, Einordnung und Gestaltung).

REY ALEXANDER, Ortsbildschutz und Denkmalpflege, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 331–340 (zit. REY, Ortsbildschutz und Denkmalpflege).

SCHREIBER MARKUS, Rechtsfragen der Photovoltaik, in: Jusletter vom 30. November 2015.

STALDER BEAT/TSCHIRKY NICOLE, Bewilligungspflicht von Bauten und Anlagen (Baubewilligung, Plangenehmigung), in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 47–87.

UHLMANN FELIX/KASPAR JUDITH, Meldepflichten im Verwaltungsrecht, in: recht 2013, S. 135–141.

WALDMANN BERNHARD, Art. 29a BV, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. WALDMANN, Art. 29a BV).

WALDMANN BERNHARD, Rechtliches Regime von rechtswidrigen Bauten und Anlagen, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 577–609 (zit. WALDMANN, Rechtswidrige Bauten und Anlagen).

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2006 (zit. WALDMANN/HÄNNI, Art. 25a RPG).

WALKER SPÄH CARMEN/SEILER GERMANIER KATHARINA, Das Wichtigste zur neu(st)en Bauverfahrensverordnung (BVV), in: PBG aktuell – Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht 1999, S. 30–37.

WIDMER IRENE, Melde- und Baubewilligungspflicht von Solaranlagen, in: PBG 2016/4, S. 5–31.

WIEDERKEHR RENÉ, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015, S. 599–609.

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Bern 2001.

Rechtsprechung

Bundesgericht

BGE 133 II 181
BGE 127 II 273
BGE 126 II 26
BGE 122 II 81
BGE 121 II 378
BGE 119 Ib 254
BGE 119 Ib 174
BGE 118 Ib 381
BGE 117 Ib 42
BGE 117 Ib 35
BGE 116 Ib 309
BGE 116 Ib 50
BGE 114 Ib 344
BGE 114 Ib 224
BGE 114 Ib 125
BGE 112 Ib 119

BGer 1C_26/2016 vom 16. November 2016
BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016
BGer 1C_529/2014 vom 13. Oktober 2015
BGer 1C_900/2013 und 1C_912/2013 vom 10. April 2014
BGer 1C_390/2013 vom 16. Juli 2014
BGer 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014
BGer 1C_120/2013 vom 28. Oktober 2013
BGer 1C_621/2012 und 1C_623/2012
BGer 1C_564/2012 vom 19. November 2013
BGer 1C_98/2012 vom 7. August 2012
BGer 1C_86/2012 vom 7. September 2012
BGer 1C_277/2011 vom 26. September 2011
BGer 1C_231/2011 vom 16. Dezember 2011
BGer 1C_14/2011 vom 26. April 2011
BGer 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010
BGer 1C_467/2009 und 1C_373/2009 vom 30. August 2010
BGer 1C_412/2009 vom 7. April 2010
BGer 1A.175/2003 vom 27. November 2003
BGer 1A.29/2003 vom 9. Juli 2003
BGer 1P.222/2000 und 1P.224/2000 vom 22. November 2000

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

VB.2015.00380 vom 21. Januar 2016
VB.2015.00261 vom 5. November 2015

VB.2015.00231 vom 1. Oktober 2015
VB.2014.00067 vom 10. Juli 2014
VB.2013.00781 vom 6. März 2014
VB.2013.00532 und VB.2013.00648 vom 3. April 2014
VB.2013.00476 vom 5. Februar 2014
VB.2013.00380 vom 8. Mai 2014
VB.2012.00594 vom 16. Januar 2013
VB.2012.00374 vom 26. September 2012
VB.2012.00373 vom 27. März 2013
VB.2012.00299 vom 7. Mai 2013
VB.2012.00298 vom 7. Mai 2013
VB.2011.00705 vom 10. Oktober 2012
VB.2011.00692 vom 21. März 2012
VB.2011.00652 vom 21. März 2012
VB.2011.00606 vom 22. Februar 2012
VB.2011.00370 vom 14. September 2011
VB.2009.00662 vom 19. Mai 2010
VB.2009.00424 vom 10. Februar 2010
VB.2009.00104 vom 6. Mai 2009
VB.2008.00540 vom 4. Juni 2009
VB.2008.00481 vom 5. Februar 2009
VB.2008.00404 vom 10. Dezember 2008
VB.2005.00580 vom 23. März 2006
VB.2005.00456 vom 7. Februar 2006
VB.2005.00368 vom 25. Oktober 2006
VB.2005.00242 vom 19. August 2005
VB.2004.00488 vom 3. März 2005
VB.2004.00119 vom29. September 2004
VB.2003.00195 vom 9. Februar 2005
VB.2002.00172 vom 2. September 2002
VB.2001.00148 vom 16. August 2001
VB.1999.00128 vom 17. Februar 2000, in BEZ 2000 Nr. 22
VB.98.00194 vom 10. September 1998 in RB 1998 Nr. 112
VB.95.00149 vom 28. Juni 1996 in RB 1996 Nr. 83
VB.90/0223 und VB 91/0023 vom 1. Juni 1991 in RB 1991 Nr. 3, 9 und 60
VB 90/0172 vom 20. Dezember 1990 in RB 1990 Nr. 13

Baurekursgericht des Kantons Zürich

BRGE IV Nrn. 0020/2016 und 0021/2016 vom 18. Februar 2016
BRGE I Nrn. 0086 und 0087/2014 vom 11. Juli 2014 in BEZ 2015 Nr. 4
BRGE IV Nr. 0083/2014 vom 24. Juli 2014 in BEZ 2014 Nr. 41
BRKE I Nrn. 0270 und 0271/2010 vom 10. Dezember 2010 in BEZ 2011 Nr. 28
BRKE I Nr. 0200/2009 vom 7. August 2009 in BEZ 2009 Nr. 60

BRKE III Nrn. 0216/2009 – 0253/2009 vom 2. Dezember 2009 in BEZ 2010 Nr. 8
BRKE IV Nr. 0043/2009 vom 19. März 2009 in BEZ 2009 Nr. 47
BRKE IV Nrn. 0167 und 0168/2007 vom 13. Dezember 2007 in BEZ 2008 Nr. 10
BRKE I Nrn. 0123-0125/2007 vom 1. Juni 2007 in BEZ 2007 Nr. 54
BRKE III Nr. 0010/2006 vom 15. Februar 2006 in BEZ 2006 Nr. 21
BRKE II Nr. 101/1997 vom 20. Mai 1997 in BEZ 1997 Nr. 27

Materialien und amtliche Publikationen

Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Leitfaden Solaranlagen, Zürich, September 2016 (zit. ARE ZH, Leitfaden Solaranlagen)

Amtl. Bull. NR 2012 138 f.

Amtl. Bull. SR 2011 1180 ff.

Amtl. Bull. NR 2011 1796 ff.

Amtl. Bull. SR 2010 903 ff.

Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 19, 15. Mai 2015, Meldungsnummer 00112247

Botschaft des Bundesrats zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBl 1994 III 1075

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung (zit. ARE, Erläuternder Bericht)

Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 30. April 2014, Inkrafttreten von Änderungen im Bereich des Planungs- und Baurechts (RPG und RPV auf 1. Mai 2014 sowie PBG auf 1. Juli 2014) und ihre unmittelbaren Auswirkungen

RRB Nr. 878/2015 Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 15. September 2015, Bauverfahrensverordnung (Änderung vom 29. April 2015), Teilinkraftsetzung

RRB Nr. 457/2015 Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss vom 29. April 2015, Bauverfahrensverordnung

Rechtsquellen

Bund

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

EleG Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (EleG, Elektrizitätsgesetz, SR 734.0)

EMRK Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen in Rom am 4. November 1950, von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 19742, Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 28. November 1974, In Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (EMRK, SR 0.101)

NHG Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1999 (NHG, SR 451)

RPG Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, Raumplanungsgesetz, SR 700)

RPV Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1)

Verordnung über den Schutz von Flachmooren von nationaler Bedeutung vom 7. September 1994 (Flachmoorverordnung, SR 451.33)

Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (Hochmoorverordnung, SR 451.32)

Kanton

BVV Bauverfahrensverordnung des Kantons Zürich vom 3. Dezember 1997 (LS 700.6)

KNHV Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (LS 702.11)

PBG Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (LS 700.1)

kantonale Verordnung zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes von Regensberg vom 17. Oktober 1946 (LS 702.665)