

BGer 1C_153/2025 vom 5. Januar 2026

Bundesgericht, 2026-01-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_153_2025

FR: TF 1C_153/2025 du 5 janvier 2026

IT: TF 1C_153/2025 del 5 gennaio 2026

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 150 I 174 E. 1 mit Hinweisen).

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer Bausache, wogegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG).

E. 1.2

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihrer Beschwerde unter anderem auf die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV). Sie ist insoweit zur Beschwerde befugt. Dafür genügt es, dass sie - was hier zutrifft - in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist. Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 146 I 36 E. 1.4 ; 140 I 90 E. 1.1; Urteil 1C_24/2024 vom 18. November 2024 E. 1.2; je mit Hinweisen). Im Rahmen ihrer Autonomiebeschwerde kann die Stadt Winterthur auch Rügen erheben, die mit der Gemeindeautonomie in engem Zusammenhang stehen, was insbesondere auf die Rüge der Verletzung von Verfahrensrechten (insbesondere des rechtlichen Gehörs) oder der Verletzung des Willkürverbots sowie der unrichtigen Feststellung des Sachverhalts zutreffen kann (BGE 139 I 169 E. 6.1 ; 136 I 265 E. 3.2 ; 129 I 410 E. 2.3; Urteile 1C_57/2024 vom 23. Oktober 2025 E. 3.1; 1C_449/2022 vom 8. Juli 2024 E. 2.7; je mit Hinweisen).

E. 1.3

Nach Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen. Mit dem angefochtenen Urteil bestätigte die Vorinstanz den Entscheid des Baurekursgerichts, wonach die Sache an den Bauausschuss der Stadt Winterthur zur weiteren Sachverhaltsermittlung (insbesondere: Einholung einer Stellungnahme des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich hinsichtlich der Frage der Notwendigkeit eines Gutachtens der EKD und/oder der ENHK) und zum Neuentscheid zurückgewiesen wurde. Bei Rückweisungsentscheiden handelt es sich im Regelfall um Zwischenentscheide, da die Hauptsache hängig bleibt und der verfahrensabschliessende Entscheid noch aussteht (vgl. BGE 150 II 346 E. 1.3.4; 142 II 20 E. 1.2 ; 138 I 143 E. 1.2; Urteil 1C_236/2025 vom 9. Juli 2025 E. 2.2.2). Ob es dem Bauausschuss dabei an einem Ermessensspielraum fehlt, sodass der Rückweisungsentscheid wie ein Endentscheid zu behandeln wäre (vgl. zuletzt BGE 150 II 346 E. 1.3.4 mit Hinweisen), kann offenbleiben. Selbst wenn dem

Bauausschuss gestützt auf den Rückweisungsentscheid noch ein Ermessensspielraum verbliebe, wäre auf die Beschwerde einzutreten. Nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist gegen andere (als die in Art. 92 BGG genannten) selbständig eröffnete Zwischenentscheide die Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Der Gemeinde, die sich auf ihre Autonomie berufen kann, ist nicht zuzumuten, einer von ihr als falsch erachteten Weisung Folge zu leisten, um später ihren eigenen Entscheid anzufechten. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil ist deshalb zu bejahen (vgl. BGE 133 II 409 E. 1.2; Urteile 1C_24/2024 vom 18. November 2024 E. 1.3; 1C_449/2022 vom 8. Juli 2024 E. 2.6; 1C_123/2022, 1C_133/2022 vom 3. Juli 2023 E. 2.4; je mit Hinweisen).

E. 1.4

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 1 NHG i.V.m. Art. 23 Abs. 4 der dazugehörigen Verordnung vom 16. Januar 1991 [NHV; SR 451.1]). Ob ein solches Gutachten erforderlich ist, beurteilt die zuständige kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 NHG ; vgl. Urteil 1C_50/2023 vom 19. März 2024 E. 2.1 mit Hinweisen). Beim Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) handelt es sich um ein Inventar im Sinne von Art. 5 Abs. 1 NHG . Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV , Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 NHG). Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind diesfalls nur (aber immerhin) bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (sog. mittelbare Anwendung des ISOS; vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteil 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; je mit Hinweisen; vgl. Art. 11 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Diesfalls findet Art. 7 NHG keine Anwendung, d.h. die Begutachtung ist fakultativ (vgl. Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. d NHV ; vgl. Urteile 1C_262/2024 vom 22. August 2025 E. 3; 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4).

E. 3

Vorliegend ist strittig, ob mit der Baubewilligung für die Erstellung der geplanten Solaranlage auf dem bestehenden Gebäude in der Bauzone und im ISOS-Perimeter mit Erhaltungsziel A die Erfüllung einer Bundesaufgabe verbunden ist, welche dazu führt, dass eine Beurteilung der kantonalen Fachstelle hinsichtlich der Frage der Notwendigkeit zur Einholung eines Gutachtens der ENHK oder EKD erforderlich ist.

E. 3.1

Nach Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund nimmt nach Art. 78 Abs. 2 BV bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Art. 2 Abs. 1 NHG umschreibt in nicht abschliessender Weise, was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu verstehen ist. Dazu zählt insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b) und die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Entscheide kantonalen Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Absatz 1 Buchstabe c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Abs. 2). Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe ist in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist, wobei das betreffende Bundesrecht hinreichend detailliert und direkt anwendbar sein muss. Verlangt wird ferner ein Bezug der Aufgabe zum Natur- und Heimatschutz, sei es, weil die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) dem Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat dient, oder aber der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Ortsbilder oder Landschaften in sich birgt und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sichergestellt werden muss (vgl. Urteil 1C_730/2024 vom 1. September 2025 E. 2.1, zur Publikation vorgesehen; BGE 144 II 218 E. 3.3; 139 II 271 E. 9.4; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG (SR 700) bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Nach Art. 18a Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht bestimmte ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können (lit. a) sowie in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen (lit. b). Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonalen und nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten

den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Nach Art. 32b lit. b RPV (SR 700.1) gelten als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG) u.a. Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A.

E. 3.3

Die streitgegenständliche Photovoltaikanlage ist auf dem Dach eines bestehenden Gebäudes geplant, das im ISOS mit Erhaltungsziel A verzeichnet ist. Somit ist die Photovoltaikanlage nach Art. 18a Abs. 3 RPG i.V.m. Art. 32b lit. b RPV bewilligungspflichtig und darf das betreffende Kulturdenkmal nicht wesentlich beeinträchtigen.

E. 3.4

Während die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, eine gestützt auf Art. 18a Abs. 3 RPG zu erteilende Baubewilligung sei nicht als Erfüllung einer Bundesaufgabe zu erachten, bejahen dies das Baurekursgericht und die Vorinstanz. Zusammengefasst weist die Vorinstanz auf das Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 hin, worin das Bundesgericht Art. 18a RPG als direkt anwendbare Bewilligungsnorm qualifiziert habe, die keiner kantonalen Umsetzung bedürfe. In der Literatur werde mit Blick auf diesen Entscheid explizit vertreten oder zumindest implizit davon ausgegangen, dass die Bewilligungserteilung für eine Solaranlage generell - innerhalb und ausserhalb der Bauzonen - eine Bundesaufgabe darstelle. Es sei nicht ersichtlich, mit welcher tragfähigen Argumentation man hinsichtlich der Frage, ob eine Bundesaufgabe vorliege, zwischen der Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen (mit Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege) inner- und ausserhalb der Bauzonen zu unterschiedlichen Schlüssen gelangen könnte. Mit Verweis auf diverse Voten in den parlamentarischen Debatten hält die Vorinstanz sodann fest, der Bundesgesetzgeber habe sich bei Art. 18a Abs. 3 RPG bewusst für eine abschliessende materiellrechtliche Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen auf Bundesebene entschieden. Art. 18a Abs. 3 RPG sei somit direkt anwendbar.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz sei mit ihrer Beurteilung betreffend das Vorliegen einer Bundesaufgabe bei der Anwendung von Art. 18a Abs. 3 RPG von ihrer bisherigen Rechtsprechung abgewichen. In ihrem Urteil VB.2019.00758 vom 8. April 2020 habe das Verwaltungsgericht die Bewilligung einer Solaranlage in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A explizit als keine Bundesaufgabe eingestuft. Auch das Baurekursgericht des Kantons Zürich und das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hätten bereits so entschieden. Es liege somit ein Verstoß gegen die "Einheitlichkeit und Rechtsgleichheit in der Rechtsprechung" (Art. 8, Art. 9 und Art. 29 BV sowie Art. 11 und Art. 18 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV/ZH; SR 131.211]) vor.

E. 4.2

Wie die Vorinstanz zutreffend bemerkt, war die sich im vorliegenden Verfahren stellende Frage im Verfahren des Verwaltungsgerichts VB.2019.00758 nicht strittig und ist diese auch nicht eingehend geprüft worden. Es wurde zwar darauf hingewiesen, "nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung" werde im Zusammenhang mit der Bewilligungserteilung für eine Solaranlage in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A

innerhalb der Bauzonen keine Bundesaufgabe "im Sinne von Art. 6 NHG wahrgenommen". Im Bundesgerichtsurteil, auf das verwiesen wurde (Urteil 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.3 f.), sei jedoch lediglich festgehalten worden, dass die Aufnahme von Objekten in das ISOS für sich allein noch nicht bedeute, dass ein Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehe. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass aufgrund des zitierten Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich überhaupt auf eine gefestigte Praxis geschlossen werden kann, welche für eine Praxisänderung begrifflich vorausgesetzt wird (vgl. zu Praxisänderungen im Allgemeinen BGE 150 IV 277 E. 2.3.1; 149 II 381 E. 7.3.1; 147 V 342 E. 5.5.1; zur Voraussetzung der gefestigten Praxis insb. Urteil 2C_245/2018 vom 21. November 2018 E. 3.1; je mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin sodann auf Urteile des Baurekursgerichts oder letztinstanzlicher Gerichte anderer Kantone hinweist, ist nicht ersichtlich, inwieweit die Vorinstanz oder das Bundesgericht an diese Beurteilungen gebunden wären. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht ohnehin nicht an die Praxis einer untergeordneten Instanz gebunden ist, wenn es die in der Hauptsache strittige Frage - wie vorliegend - frei prüfen kann. Mit der verfassungsrechtlichen Position des Bundesgerichts wäre eine solche Bindungswirkung einer unterinstanzlichen Praxis unvereinbar (BGE 146 I 105 E. 5.2.2). Als höchstes Gericht der Schweiz (Art. 188 Abs. 1 BV) hat das Bundesgericht für die richtige und einheitliche Anwendung von Bundesrecht zu sorgen (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3; zum Ganzen Urteil 2C_102/2023 vom 18. September 2024 E. 8.1.2 mit Hinweisen). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich daher als unbegründet.

E. 5

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, eine Auslegung von Art. 18a Abs. 3 RPG als abschliessende Regelung ohne Raum für kantonale und/oder kommunale Ausführungsbestimmungen sei nicht mit der Verfassung vereinbar. Soweit die Vorinstanz davon ausgehe, das Ziel der Anpassung von Art. 18a Abs. 3 RPG sei die Festlegung einer abschliessenden materiellrechtlichen Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen auf bundesrechtlicher Ebene gewesen, greife sie zu kurz. Die beabsichtigte Verfahrensvereinfachung bzw. -beschleunigung sei im Resultat offenkundig in Abs. 1 für Solaranlagen zu finden, welche sich nicht auf Kultur- und Naturdenkmälern befinden würden. Für Letztere hingegen werde ausdrücklich an der Bewilligungspflicht festgehalten. Im Gegensatz zu den Ausführungsbestimmungen zu den bewilligungsfreien Anlagen nach Art. 18a Abs. 1 RPG (Art. 32a RPV) erhalte Art. 18a Abs. 3 RPG lediglich eine Ausführung im Hinblick darauf, was unter Kultur- und Naturdenkmälern zu verstehen sei (Art. 32b RPV). Hinreichende Klarheit in Bezug auf die konkreten Ausgestaltungskriterien könne daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Insofern sei nicht davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber mit der Festlegung von Art. 18a Abs. 3 RPG eine auf Bundesebene abschliessende Regelung habe erlassen wollen, welche den Kantonen und Gemeinden die sachgerechte Präzisierung der wertvollen Güter habe untersagen wollen. Eine andere Auslegung wäre klar verfassungswidrig, da dem Bund gemäss Art. 75 BV lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zustehe. Art. 18a RPG sei daher dahingehend zu verstehen, dass die Regelungskompetenzen in Bezug auf die Erstellung von Solaranlagen in ISOS-Gebieten mit Erhaltungsziel A weiterhin beim Kanton verblieben und/oder diesem bzw. den rechtsanwendenden Behörden ein weitreichender Auslegungsspielraum zukomme. Das Vorliegen einer Bundesaufgabe sei folglich zu verneinen. Da somit Art. 18a Abs. 3 BV einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sei, komme Art. 190 BV gar nicht zur Anwendung. Indem die Vorinstanz dennoch vom Vorliegen einer Bundesaufgabe

ausgeht, verstosse sie gegen die Gemeindeautonomie (Art. 50 BV und Art. 85 KV/ZH) sowie gegen Art. 75 Abs. 1 i.V.m. Art. 42 BV und Art. 5a BV .

E. 5.1

Das ARE folgt im Ergebnis der Auffassung der Beschwerdeführerin und hält in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht fest, bei Art. 18a Abs. 3 RPG handle es sich nicht um eine eigenständige Bewilligungsvoraussetzung. Dass eine Solaranlage Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung nicht wesentlich beeinträchtigen dürfe, ergebe sich bereits aufgrund der durchzuführenden Interessenabwägung (Art. 3 RPV) und sei auch in Art. 6 Abs. 1 NHG festgehalten. Unter diesen Umständen sei nicht davon auszugehen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 18a Abs. 3 RPG auf eine Bundesaufgabe schliessen lassen würden. Dies gelte insbesondere für Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, wo der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung nur in untergeordneter Weise gesetzgeberisch tätig sei: Im Vergleich zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, wo das Bundesrecht die Voraussetzungen für die Ausnahmbewilligungen in Art. 24 ff. RPG direkt und abschliessend vorgebe, liege es innerhalb der Bauzonen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone bzw. der Gemeinden, die gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG vorgegebene Baubewilligungspflicht bzw. das -verfahren für die Errichtung von Solaranlagen auf einem Schutzobjekt des ISOS und die dabei einzuhaltenden Vorgaben näher zu regeln.

E. 5.2

Im Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 hatte sich das Bundesgericht bereits mit Art. 18a Abs. 3 RPG und der Frage auseinanderzusetzen, ob bei dessen Anwendung vom Vorliegen einer Bundesaufgabe auszugehen ist. Es hielt dazu namentlich fest, Art. 18a RPG stelle i.V.m. Art. 32a und 32b RPV eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm dar, die grundsätzlich keiner Umsetzung bedürfe. Art. 18a RPG statuiere zusammen mit den Art. 32a und Art. 32b RPV die Voraussetzungen, unter denen Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden dürften. Die Art. 32a und 32b RPV würden dabei näher ausführen, wann eine Solaranlage auf einem Dach genügend angepasst sei bzw. welche Objekte als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten würden. Raum für eine kantonale Ausführungsgesetzgebung bestehe lediglich im Bereich der Ausgestaltung des Meldeverfahrens (Art. 32a Abs. 3 RPV); zudem könnten die Kantone im Sinne von Art. 18a Abs. 2 RPG gesetzgeberisch tätig werden. Das Bundesgericht gelangte daher zum Schluss, dass ein Entscheid, mit dem die Baubewilligung für die Installation einer Solaranlage auf einem Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung verweigert werde, in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehe (vgl. zit. Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 E. 2.4).

E. 5.3

Im Gegensatz zum vorliegenden Verfahren lag dem soeben zitierten Urteil des Bundesgerichts der Bau einer Solaranlage auf einem Gebäude in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A zugrunde, das nicht innerhalb, sondern ausserhalb der Bauzone zu stehen kam. Wie die Vorinstanz zutreffend darlegt und sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, besteht mit Blick auf das Vorliegen einer Bundesaufgabe indessen keine Veranlassung, Solaranlagen auf Gebäuden innerhalb der Bauzone gestützt auf Art. 18a Abs. 3 RPG anders zu behandeln.

E. 5.3.1

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass dem Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 zwar eine Solaranlage auf einem Gebäude ausserhalb der Bauzone zugrunde gelegen hat, diesem Umstand für die Beurteilung des Vorliegens einer Bundesaufgabe indessen keine Bedeutung zugekommen ist. Die Bundesaufgabe wurde darin unmittelbar aus Art. 18a RPG abgeleitet. Sodann hat das Bundesgericht Art. 18a Abs. 3 RPG im Nachgang an dieses Urteil auch für eine Solaranlage auf einem Gebäude innerhalb der Bauzone direkt angewendet, ohne eine Differenzierung hinsichtlich Gebäuden innerhalb und ausserhalb der Bauzone vorzunehmen (vgl. Urteil 1C_26/2016 vom 16. November 2016).

E. 5.3.2

Des Weiteren wurde das zitierte Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 in der Lehre mehrfach aufgegriffen und im Zusammenhang mit Art. 18a RPG generell von einer Bundesaufgabe ausgegangen, ohne im Besonderen zu unterscheiden, ob eine auf einem Gebäude geplante Solaranlage innerhalb oder ausserhalb der Bauzone zu stehen kommt (vgl. SAPUTTELLI/ZÜRCHER, Kompetenzkonflikt Bund und Kantone im Natur- und Heimatschutz, PBG 2024/3 S. 5 ff., S. 9; PETER KARLEN, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, ZBl 124/2023 S. 115 ff., S. 125; THOMAS MERKLI, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in: *Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, 2020, S. 968; PETER HEER, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, BR 2019 S. 189 ff., S. 192; ARNOLD MARTI, Urteilsbesprechung BGer 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016, ZBl 118/2017 S. 624 ff., S. 234; ABEGG/DÖRIG, Koordinationspflichtige Bauvorhaben bei Schutzobjekten, Zur Umsetzung von Art. 25a RPG am Beispiel des Zürcher Rechts, mit besonderer Berücksichtigung der Erstellung von Solaranlagen, 2017, S. 50 Fn. 188). In einzelnen Publikationen fand darüber hinaus eine eingehende Auseinandersetzung mit der Frage statt, ob auch dann vom Vorliegen einer Bundesaufgabe auszugehen sei, wenn die Solaranlage auf einem Gebäude innerhalb der Bauzone geplant ist. So dürfte gemäss CHRISTOPH JÄGER die Bundesaufgabe mit Blick auf die direkte Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 1, 3 und 4 RPG und dem bundesrechtlichen Förderzweck dieser Bestimmung generell gelten, auch innerhalb der Bauzone. Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG ("Sie [Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung] dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen") stelle eine materielle Regelung dar, mit welcher der Bund letztlich über die Zuständigkeitsordnung von Art. 78 BV hinweg eine gesamtschweizerisch geltende Denkmalschutzvorschrift erlassen habe; Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RPG stelle insofern funktionales Denkmalschutzrecht dar (CHRISTOPH JÄGER, in: *Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren*, 2020, N. 52 und 55 zu Art. 18a RPG). Auch THIERRY LARGEY hält dafür, dass die vom Bundesgericht ausgearbeiteten Grundsätze gleichermassen für die Bauzone gelten. Er ergänzt hierzu, dass sich die Kriterien von Art. 18a Abs. 3 RPG auf die Bedeutung der betreffenden Objekte und die Intensität der Beeinträchtigung beziehen würden, unabhängig vom Zweck der Nutzungszone. Dieselbe Bestimmung schreibe vor, dass unabhängig von der betreffenden Zone und der jeweiligen Rechtsgrundlage (Art. 24 ff. oder Art. 22 Abs. 1 RPG) eine Baubewilligung ("autorisation de construire") erforderlich sei. Im Übrigen beschränke Art. 32b lit. b RPV die Objekte, die den Vorschriften von Art. 18a Abs. 3 RPG unterlägen, nicht auf der Grundlage der Nutzung der betreffenden Grundstücke, sondern nach dem Schutzziel. Schliesslich unterwerfe Art. 18a Abs. 1 RPG genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern derselben Regelung, unabhängig davon, ob sie sich in der Bauzone oder in der Landwirtschaftszone befänden

(vgl. THIERRY LARGEY, Urteilsbesprechung BGer 1C_179/2015, 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016; RDAF 2018 I S. 405 ff., S. 408; derselbe, RDAF 2017 I S. 403 ff. S. 406 f.). Dieser einhelligen Lehrmeinung kann gefolgt werden. Art. 18a RPG macht keine Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbaugelände, sondern hält in Abs. 1 ausdrücklich fest, dass die Bestimmung in "Bau- und in Landwirtschaftszonen" (nicht jedoch in Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG; vgl. Urteil 1C_311/2012 vom 28. August 2013 E. 5.3 in fine; siehe auch JÄGER, a.a.O., N. 15 zu Art. 18a RPG) anwendbar ist. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb dies lediglich für die Solaranlagen gelten sollte, welche von der Baubewilligungspflicht befreit sind (Abs. 1) und der Anwendungsbereich für diejenigen, für welche eine Baubewilligung erforderlich ist (Abs. 3), auf Landwirtschaftszonen beschränkt sein sollte. Anknüpfungspunkt für die Anwendung von Art. 18a Abs. 3 RPG ist lediglich, dass die geplante Solaranlage auf einem Kultur- und Naturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung (hier: Gebäude im ISOS mit Erhaltungsziel A gemäss Art. 32b lit. b RPV) zu stehen kommt. Ist dies der Fall, entfällt die Bewilligungsfreiheit nach Art. 18a Abs. 1 RPG und darf die Solaranlage nur dann bewilligt werden, wenn sie die entsprechenden Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigt (Art. 18a Abs. 3 RPG). Art. 18a Abs. 3 RPG stellt eine direkt anwendbare Regelung dar, die grundsätzlich keiner kantonalen Umsetzung bedarf. Der Bund hat damit eine gesamtschweizerisch geltende, materielle Denkmalschutzvorschrift erlassen (vgl. JÄGER, a.a.O., N. 52 zu Art. 18a RPG). Insofern besteht in dieser Hinsicht kein Raum für eine kantonale Ausführungsgesetzgebung (anders im Bereich der Ausgestaltung des Meldeverfahrens [Art. 32a Abs. 3 RPV] oder im Rahmen von Art. 18a Abs. 2 RPG, wo die Kantone zusätzlich gesetzgeberisch tätig werden können; siehe zit. Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 E. 2.4). Dass den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der "wesentlichen Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern" ein Beurteilungsspielraum zukommt (vgl. zit. Urteil 1C_179/2015, 1C_180/2015 E. 6.3), vermag daran nichts zu ändern.

E. 5.3.3

Nicht zu überzeugen vermögen in diesem Zusammenhang die Ausführungen des ARE, wonach sich bereits aus Art. 3 RPV und Art. 6 NHG ergebe, dass eine Solaranlage Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung nicht wesentlich beeinträchtigen dürfe. Es stimmt zwar, dass bei der Beurteilung der wesentlichen Beeinträchtigung von Kulturdenkmälern im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG die Praxis zur ungeschmälernten Erhaltung eines Schutzobjekts gemäss Art. 6 NHG zu berücksichtigen ist: Die Schwere der Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals des ISOS ist demnach im Einzelfall anhand der entsprechenden Schutzziele zu beurteilen. Eine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG liegt vor, wenn eine Solaranlage das Schutzobjekt in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt. Dagegen liegt keine wesentliche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch eine Solaranlage nur unerheblich eingeschränkt wird (vgl. zit. Urteile 1C_26/2016 E. 3.3; 1C_179/2015, 1C_180/2015 E. 6.4; je mit Hinweisen). Aus dem Umstand, dass sich das Bundesgericht bei der Anwendung von Art. 18a Abs. 3 NHG an der Praxis zu Art. 6 NHG orientiert, kann indessen nicht geschlossen werden, Art. 18a Abs. 3 NHG komme keine selbständige Bedeutung zu. Insbesondere lässt das ARE ausser Betracht, dass Art. 6 NHG nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, nicht jedoch im Rahmen der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben direkt anwendbar ist (vgl. JÄGER, a.a.O., N. 43 zu Art. 18a RPG);

JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2. Aufl. 2019, N. 23 zu Art. 6 NHG). Soweit sich somit aus Art. 18a Abs. 3 RPG keine Bundesaufgabe ableiten liesse, wäre auch Art. 6 NHG - wenn keine andere Bundesaufgabe vorliegt - nicht direkt anwendbar. Insofern verfängt die Argumentation des ARE nicht, dass unabhängig von Art. 18a Abs. 3 NHG bereits aufgrund von Art. 6 Abs. 1 NHG gelte, eine Solaranlage dürfe Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung nicht wesentlich beeinträchtigen. Auch die in Art. 3 RPV festgehaltene generelle Umschreibung der Interessenabwägung lässt die Regelung von Art. 18a Abs. 3 RPG nicht obsolet werden. Art. 18a Abs. 3 RPV enthält eine darüber hinausgehende Interessengewichtung, indem nur eine wesentliche Beeinträchtigung des Denkmals durch die Installation einer Solaranlage der Baubewilligung entgegenzustehen vermag und geringfügige Störungen hinzunehmen sind (vgl. JÄGER, a.a.O., N. 53 zu Art. 18a RPG).

E. 5.3.4

Der Beschwerdeführerin und dem ARE ist zwar insofern beizupflichten, als die Verfassungsmässigkeit von Art. 18a RPG fraglich erscheint. Auch in der Lehre wurden wiederholt Zweifel angeführt, ob Art. 18a RPG mit der Grundsatzgesetzgebungskompetenz von Art. 75 BV vereinbar ist (vgl. HETTICH/PENG, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, AJP 2015 S. 1433; JÄGER, a.a.O., N. 8 f. zu Art. 18a RPG ; ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 1. Auf. 2015, N. 43 zu Art. 75 BV [nicht mehr enthalten in 2. Aufl. 2025]; derselbe, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV : Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 20. Februar 2017, S. 35; PIGUET/DYENS, Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portée, RDAF 2014 I S. 499, S. 532). Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass auch einer verfassungskonformen Auslegung Grenzen gesetzt sind (vgl. BGE 151 IV 185 E. 2.4; 148 V 385 E. 5.1). Vorliegend lässt der klare Wortlaut und der Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG keinen Raum für eine Interpretation in dem Sinne, dass das Bundesrecht die Bewilligungen für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern nicht abschliessend regeln soll. Infolgedessen ist die abschliessende bundesrechtliche Regelung in Art. 18a RPG für das Bundesgericht massgeblich (vgl. Art. 190 BV). Zwar handelt es sich bei Art. 190 BV um ein Anwendungsgebot und kein Prüfungsverbot und kann es sich allenfalls rechtfertigen, vorfrageweise die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes zu überprüfen; wird eine solche jedoch festgestellt, muss das Gesetz dennoch angewendet werden. Das Bundesgericht kann in diesem Fall lediglich den Gesetzgeber einladen, die fragliche Bestimmung anzupassen (BGE 144 I 126 E. 3 mit zahlreichen Hinweisen ["Appellentscheid"]). Der Einzelne hat dabei keinen Anspruch darauf, dass das Bundesgericht von dieser Befugnis Gebrauch macht (BGE 146 V 378 E. 4.4). Ob eine Veranlassung besteht, die bundesgesetzliche Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Entscheidend ist, ob ein genügendes allgemeines Interesse an der Feststellung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit und der Einladung an den Gesetzgeber besteht, die umstrittene Regelung anzupassen (BGE 148 II 392 E. 4.2.1 ; 140 I 353 E. 4.1). Vorliegend ist kein entsprechendes Bedürfnis ersichtlich, war sich der Gesetzgeber über die Kompetenzordnung doch im Klaren (vgl. Antrag Fluri, AB 2011 N 1797; ferner CHRISTOPH JÄGER, Solaranlagen, Eine Einordnung des neuen Artikels 18a RPG, Raum & Umwelt, 6/2014 S. 2 ff., S. 17) und hat auch die Beschwerdeführerin einzig eine

verfassungskonforme Auslegung von Art. 18a Abs. 3 RPG verlangt, nicht jedoch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Norm. Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich daher.

E. 6

Zusammengefasst betrifft der hier zugrunde liegende Beschluss mit der Bewilligung einer Solaranlage auf einem Gebäude innerhalb der Bauzone im ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A einen Bereich, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist. Art. 18a Abs. 3 RPG ist sodann hinreichend detailliert, direkt anwendbar und ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz ist gegeben. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Bundesaufgabe sind somit erfüllt (siehe E. 3.1 hiervor). Dementsprechend ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts geschützt hat, wonach die Stadt Winterthur beim kantonalen Amt für Raumentwicklung als Fachstelle eine Stellungnahme zur Frage der Notwendigkeit eines Gutachtens der EKD und/oder der ENHK einzuholen hat (vgl. Art. 7 und 25 NHG ; siehe vorne E. 2).

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Der beschwerdeführenden Stadt Winterthur, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis unterliegt, ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Zürcher Heimatschutz ZVH ist durch ihren Präsidenten vertreten, der über ein Anwaltspatent verfügt. Es liegt damit im Grundsatz ein Fall von Prozessführung in eigener Sache vor, bei welchem nur in Ausnahmefällen eine Parteientschädigung zugesprochen wird. Ein entsprechender Ausnahmefall liegt namentlich vor, wenn es sich um eine komplexe Sache mit hohem Streitwert handelt und die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig macht, der den Rahmen dessen überschreitet, was der Einzelne üblicher- und zumutbarerweise nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat (vgl. Urteil 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021 E. 7 mit Hinweisen). In der vorliegenden Angelegenheit ist kein solcher Ausnahmefall gegeben, der dem beschwerdegegnerischen Zürcher Heimatschutz ZVH einen Anspruch auf eine Parteientschädigung verleihen würde. Ebenso wenig steht der Bauherrin (Genossenschaft A. _____), die sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht hat vernehmen lassen, eine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.