



G.-Nr. R4.2023.00161
BRGE IV Nr. 0012/2024

Entscheid vom 25. Januar 2024

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichterin Petra Röthlisberger, Ersatzrichter Florian Poppele, Gerichtsschreiberin Laura Mariani

in Sachen **Rekurrent**
Zürcher Heimatschutz ZVH, Neptunstrasse 20, 8032 Zürich

gegen **Rekursgegnerschaft**

1. Bauausschuss der Stadt X, [...] vertreten [...]
2. Genossenschaft A, [...] vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Bauausschusses vom 27. Juni 2023; Baubewilligung für Photovoltaikanlage, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2023 erteilte der Bauausschuss der Stadt X der Genossenschaft A die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf dem Gebäude Assek.-Nr. 1 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der B-Strasse in X.

B.

Hiergegen erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 28. Juli 2023 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides unter Kostenfolge zu Lasten der Gegenparteien.

C.

Mit Verfügung vom 2. August 2023 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Der Bauausschuss der Stadt X liess sich mit Eingabe vom 4. September 2023 vernehmen und beantragte die Abweisung des Rekurses, unter Kostenfolge zu Lasten des Rekurrenten.

Ebenfalls mit Eingabe vom 4. September 2023 ersuchte die private Rekursgegnerin um Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekurrenten.

E.

Die Parteien hielten mit Replik vom 28. September 2023 bzw. Duplik vom 20. Oktober 2023 an ihren bereits gestellten Anträgen fest. Die private Rekursgegnerin verzichtete mit Eingabe vom 23. Oktober 2023 auf eine Duplik.

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sind gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zum Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse berechtigt, soweit sich diese auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203-217 PBG) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Der Rekurrent erfüllt diese Voraussetzungen unbestrittenermassen. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

3.

Das Baugrundstück liegt in der Kernzone der Stadt X sowie im Perimeter des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A und im Perimeter des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler Bedeutung.

Die private Rekursgegnerin plant nun auf der südlichen Dachfläche die Errichtung einer Aufdach-Photovoltaikanlage auf zwei aneinander gebauten Gebäudehälften.

4.1.

Der Rekurrent hält fest, dass es sich um ein Haus in der äusseren Häuserreihe der Altstadt handle, deren stadtabgewandte Dächer aus grösserer Entfernung besonders stark ins Auge fallen. Vorliegend sei entscheidend, dass

sich das strittige Dach inmitten eines ISOS-Gebiets mit Einstufung A befinde und nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfe (Art. 18a Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes [RPG]). Es sei jedoch in keiner Weise geprüft worden, wie sich die geplante Anlage auf das Ortsbild und die intakte Dachlandschaft der Altstadt auswirken werde. Vorliegend sei weder ein Gutachten zur denkmalpflegerischen Verträglichkeit der geplanten Anlage eingeholt noch sei eine kantonale Fachstelle konsultiert worden bzw. habe sich diese nicht geäußert. Daher könne der rechtserhebliche Sachverhalt nicht hinreichend geklärt werden. Ob somit eine wesentliche Beeinträchtigung zu befürchten sei, lasse sich nicht entscheiden. Dies sei bei einem national geschützten Ortsbild nicht hinzunehmen. Es gehe namentlich darum, das Ausmass der Beeinträchtigung - auch unter Berücksichtigung der Präjudizwirkung bei der Ausbreitung von solchen Solaranlagen auf die Dächer weiterer Liegenschaften im ISOS- und KOBI-Perimeter - zu ermitteln und in die Würdigung der sich entgegenstehenden Interessen einzubeziehen.

Die Berufung der Vorinstanz auf die Gemeindeautonomie gehe zudem fehl, da Art. 18a RPG abschliessend sei und eine kommunale Sonderregelung verunmögliche.

Der Rekurrent hält überdies fest, dass es sich klarerweise um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) handle (mit Verweis auf Jean-Baptiste Zufferey, Kommentar NHG, Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 2 Rz. 43), da sich die Erstellung von Solaranlagen auf Erlasse des Bundes stütze (Art. 18a Abs. 1, 2 und 3 RPG sowie Art. 32a und 32b der Raumplanungsverordnung [RPV]).

4.2.

Die Vorinstanz erklärt, dass es sich um ein Gebäude am Rand der Kernzone angrenzend an die Zentrumszone 6 handle. Dieses sei nicht im Inventar der schützenswerten Bauten der Stadt X verzeichnet und eine Aufnahme desselben in das Inventar sei auch nicht geplant, da das Gebäude die Kriterien nicht erfülle. Es handle sich vorliegend gerade nicht um ein Schutzobjekt. Dementsprechend sei auch klarerweise keine Schutzabklärung zur Ermittlung von Eigen- und Situationswert nötig gewesen. Es gehe hier um die Auseinandersetzung mit der Tatsache, dass sich das Objekt im ISOS A-Gebiet in einer Kernzone befinde. Hierfür sei zu beachten, dass die Bau- und

Zonenordnung der Stadt X (BZO) Bestimmungen für die Kernzone aufweise. Art. 8 BZO bestimme die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Solaranlagen. Diese Bestimmung indiziere, dass eine Auseinandersetzung zur Frage, ob Solaranlagen in der Altstadt grundsätzlich zulässig sein sollen, bereits erfolgt und demokratisch abgestützt sei.

Die Vorinstanz erinnert daran, dass Solaranlagen in ISOS A-Gebieten und in Kernzonen nicht grundsätzlich ausgeschlossen seien, und dass der Gemeinde in Bezug auf die Wesentlichkeit der Beeinträchtigung eigenes Ermessen zukomme. Die Vorinstanz habe dieses Ermessen unter Abwägung und Gewichtung der Interessen des Denkmalschutzes versus die energiepolitischen Anliegen ohne Willkür ausgeübt. Für die Notwendigkeit einer weitergehenden Auseinandersetzung durch den Kanton oder gar den Bund bestehe keine gesetzliche Grundlage und die Stadt X sei befugt, die Beurteilung im Hinblick auf die wesentliche Beeinträchtigung selbständig vorzunehmen.

In ihrer Duplik weist die Vorinstanz darauf hin, dass es für die Einholung eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (ENHK oder KDK) an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage mangle, weshalb dessen Einholung nicht erforderlich gewesen sei. Mit Verweis auf Art. 7 NHG hält sie fest, dass es ferner am Vorliegen einer Bundesaufgabe fehle. Eine Bundesaufgabe bestehe in folgenden Fällen: Bei Bauten und Anlagen für den nationalen Energietransport, wenn Energieanlagen ausserhalb des Siedlungsgebietes sowie im Umfeld von Wald, Gewässern, Biotopen und Moorlandschaften gebaut werden, wenn (grosse) Anlagen eine Plangenehmigung benötigen und bei KEV-finanzierten Projekten. Die Raumplanung im Siedlungsgebiet samt entsprechenden Bewilligungen sei dagegen grundsätzlich eine kantonale Aufgabe, wobei die Bundesinventare immerhin im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht zu berücksichtigen seien. Dementsprechend habe die Vorinstanz über die Zulässigkeit von Solaranlagen in der Altstadt im Rahmen ihres Ermessens entscheiden können, ohne eine externe Begutachtung beizuziehen.

4.3.

Die private Rekursgegnerin weist darauf hin, dass sich das Baugrundstück am Rande der Altstadt, unmittelbar an der vielbefahrenen B-Strasse befinde

und an die Zentrumszone Z6 grenze. Die geplante Solaranlage dürfe das Schutzobjekt nicht wesentlich beeinträchtigen. Es sei jedoch verfehlt zu verlangen, dass ein Gutachten eingeholt und eine kantonale Fachstelle konsultiert werden müsse. Gemäss der Bauverfahrensverordnung (BVV) sei die Vorinstanz (auch) in der Kernzone Altstadt abschliessend für die Beurteilung von Bauvorhaben zuständig. Es seien zudem keine komplexen denkmalpflegerische Fragen zu beantworten gewesen. Demnach habe die Vorinstanz die Solaranlage durchaus in eigener Kompetenz, gestützt auf die städtische Fachstelle, beurteilen können. Es sei zudem die präjudizierende Wirkung zu berücksichtigen, die sich aus einer Bauverweigerung ergäbe. Es gebe in der ganzen Kernzone Altstadt kaum eine Liegenschaft, die sich für eine Solaranlage auf dem Dach besser eigne als das vorliegend in Frage stehende Gebäude. Die gut gestaltete Solaranlage zu verweigern heisse im Ergebnis, dass in der Kernzone Altstadt Solaranlagen auf Dächern generell ausgeschlossen seien. Dies stehe in klarem Widerspruch zu den Bestrebungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Solaranlagen auch in Kernzonen und in geschützten Ortsbildern zu ermöglichen. Die Stadt X habe diese Vorgaben in Art. 8 BZO aufgegriffen und festgehalten, dass in Kernzonen Solaranlagen zulässig seien, wenn sie gut gestaltet und sorgfältig in die Dach- und allenfalls Fassadenflächen sowie in die Umgebung eingeordnet seien.

5.

Im Zusammenhang mit der Bewilligung einer Solaranlage in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A ist vorab zu klären, ob es sich dabei um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt und deshalb die ISOS-Erhaltungsziele gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz direkt anwendbare rechtsverbindliche Vorgaben darstellen, oder nicht. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben entfalten diese nämlich lediglich mittelbare Wirkungen.

5.1.

Gestützt auf Art. 18a Abs. 3 RPG bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung. Ferner dürfen sie solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Da die Altstadt von X, in welcher sich das streitbetroffene Gebäude befindet, vom Bundesrat mit dem Erhaltungsziel A in das ISOS aufgenommen

wurde, betrifft die darin vorgesehene Solaranlage ein Denkmal von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG (vgl. Art. 32b lit. b RPV).

Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes wird gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG dargetan, dass das Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessener Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Diese Schutzbestimmung ist jedoch, wie aus Abs. 2 derselben hervorgeht, nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe (Art. 2 und 3 NHG) anwendbar. Was als Bundesaufgabe zu verstehen ist, wird in Art. 2 NHG in nicht abschliessender Weise ausgeführt.

Das Bundesgericht hat sodann in mehreren Entscheiden klargestellt, dass die blosser Aufnahme eines Objekts in das ISOS nicht bedeutet, dass damit der Schutz dieses Objekts zur Bundesaufgabe wird (zum Ganzen vgl. BGr 1C_179/2015 und 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.2 f.; BGE 139 II 271, E. 9.3 f.; BGE 135 II 209, E. 2.1).

5.2.

Der Begriff der Bundesaufgabe ist sehr weit gefasst und wie erwähnt nicht abschliessend gesetzlich geregelt. Die Rechtsprechung verlangt für die Bejahung einer Bundesaufgabe in einer allgemeinen Umschreibung, dass die Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung zumindest auch den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt. Die Erfüllung von Bundesaufgaben setzt auch nicht zwingend ein Bundesverfahren voraus. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Bundesaufgabe auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat (BGE 139 II 271, E. 9.2 f.; BGr 1C_700/2013 vom 11. März 2014, E. 2.2).

Im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts wie auch im Natur- und Heimatschutz sind gemäss Art. 75 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) grundsätzlich die Kantone zuständig; dem Bund steht nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zu. Demnach belassen

Rahmenbestimmungen den Kantonen Spielraum, eigene kantonale Regelungen zu erlassen, während der Bund lediglich die Grundzüge regelt.

Das Bundesgericht entschied in BGE 142 II 509 (E. 2.5) jedoch, dass Neuzonungen, die gestützt auf den revidierten Art. 15 RPG vorgenommen werden, eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG sind. Dies, da es sich bei Art. 15 RPG um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Bestimmung des Bundesrechts handelt. Damit seien gemäss Bundesgericht alle Voraussetzungen für die Anerkennung einer Bundesaufgabe erfüllt. Demnach handelt es sich bei Bewilligungen gestützt auf Art. 15 (wie auch auf Art. 24 ff.) RPG trotz grundsätzlicher kantonaler Zuständigkeit um Bundesaufgaben, da es sich dabei um direkt anwendbare Bestimmungen handelt, die keiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung bedürfen.

Wo sich das RPG somit auf Rahmenbestimmungen beschränkt (z.B. Nutzungsplanung; Bewilligung von Bauten innerhalb der Bauzone), liegt grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor. Eine Bundesaufgabe ist indessen gegeben, soweit es um (Teil-) Bewilligungen, Ausnahmen oder entscheidungsrelevante Gesichtspunkte geht, deren Voraussetzungen das Bundesrecht detailliert und in der Regel abschliessend regelt und die den notwendigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz haben (vgl. BGE 139 II 271, E. 10.1). Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV nimmt der Bund jedoch 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.

5.3.

So umfangreich die Rechtsprechung zum Begriff Bundesaufgabe im Allgemeinen auch ist, so lässt sich in der (spärlichen) Rechtsprechung zur Frage, ob die Bewilligung einer Solaranlage auf einem Gebäude, welches im ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A gelegen ist, in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergeht, bisher keine klare Antwort finden, weshalb die folgenden Entscheide näher zu betrachten sind.

5.3.1.

Im Entscheid 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 musste das Bundesgericht eine Photovoltaikanlage ausserhalb der Bauzone überprüfen. Die betreffende Scheune war nicht unter Schutz gestellt, lag aber im ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A. Das Bundesgericht hielt fest, dass Art. 18a RPG eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm darstelle, die grundsätzlich keiner kantonalen Umsetzung bedürfe. Zusammen mit Art. 32a f. RPV werde näher ausgeführt, wann eine Solaranlage genügend angepasst sei bzw. welche Objekte als Kulturdenkmäler gelten. Hierbei bestehe lediglich im Bereich der Ausgestaltung des Meldeverfahrens Raum für eine kantonale Ausführungsgesetzgebung (vgl. Art. 32a Abs. 3 RPV). Insofern stütze sich der Entscheid über die Erstellung der Solaranlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone unmittelbar auf Bundesrecht. Soweit er einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege aufweise, liege eine Bundesaufgabe vor (E. 2.4).

5.3.2.

Auch im bundesgerichtlichen Entscheid 1C_26/2016 vom 16. November 2016 ging es um die Bewilligung einer Solaranlage auf einem Grundstück, welches sich in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A befand. Das Gebäude befand sich vorliegend jedoch in einer Bauzone. Hinsichtlich der wesentlichen Beeinträchtigung im Sinne von Art. 18a Abs. 3 RPG verwies es auf den Entscheid 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 (vgl. E. 3.3). Dem Entscheid lässt sich zwar nicht explizit entnehmen, dass das Bundesgericht vom Vorliegen einer Bundesaufgabe ausging. Seine Erwägungen (vgl. etwa E. 3.3 und 4.1 ff.) lassen jedoch auf eine direkte Anwendbarkeit des ISOS und somit auf das Vorliegen einer Bundesaufgabe schliessen.

5.3.3.

Das Verwaltungsgericht musste in seinem Entscheid VB.2019.00758 vom 8. April 2020 eine Solaranlage auf einem Dach eines Schulhauses in einer Bauzone (Zone für öffentliche Bauten) beurteilen, welches im ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A stand. In Erwägung 4.4 kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass, obgleich nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 6 NHG wahrgenommen werde, inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung die ungeschmälerte Erhaltung oder wenigstens grösstmögliche Schonung verdienen.

Es führte jedoch nicht näher aus, wie es zur Schlussfolgerung gelangte, dass keine Bundesaufgabe vorlag bzw. verwies es lediglich auf Erwägung 2.3 f. des Entscheids 1C_700/2013 vom 11. März 2014. In letzterem musste über die Bewilligung eines Gebäudeabbruchs entschieden werden. Es wurde dabei festgehalten, dass die blosser Aufnahme einer Baute ins Bundesinventar nicht bedeute, dass ihr Schutz damit zur Bundesaufgabe werde. Als Objekt von nationaler Bedeutung verdiene es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung. Weiter wurde ausgeführt, dass die Kantone verpflichtet seien, das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Art. 6 bis 12 RPG zu berücksichtigen. Die konkrete Umsetzung des ISOS in der Form einer allgemeinen verbindlichen Regelung des Ortsbild- und Denkmalschutzes bleibe dem kantonalen Recht überlassen, welche auf dem Wege der Nutzungsplanung erfolgen müsse. Daher könne nicht der Schluss gezogen werden, dass, nur weil das Objekt ins ISOS aufgenommen worden sei, der Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sei.

Dieser Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts (1C_700/2013) vermag nicht schlüssig aufzuzeigen, weshalb das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid zum Schluss gelangte, es liege keine Bundesaufgabe vor: Zum einen waren im Verwaltungs- und Bundesgerichtsentscheid unterschiedliche Bauvorhaben zu beurteilen. Zum anderen waren zwar beide Bauvorhaben in einem ISOS-Gebiet geplant, während sich jedoch die Abbruchbewilligung auf kantonales Recht stützte, basierte die vom Verwaltungsgericht zu beurteilende Bewilligung auf Art. 18a Abs. 3 RPG und damit unmittelbar auf Bundesrecht (dazu später). Das Verwaltungsgericht setzte sich in seinem Entscheid auch nicht mit dem vorgenannten Bundesgerichtsentscheid 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 auseinander, obschon ihm dieser Entscheid bekannt war (vgl. E. 4.4, letzter Absatz, Klammerbemerkung).

5.3.4.

Das Verwaltungsgericht Appenzell I. Rh. beurteilte im Entscheid V 7-2021 vom 30. November 2021 die Baubewilligung einer Solaranlage auf einem Gebäude in einer Bauzone. Auch hier befand sich das strittige Gebäude im ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A. In Erwägung 1.3 hielt es fest, dass mit der Baubewilligung der Solaranlage keine Bundesaufgabe wahrgenommen werde.

Auch hier war dem Verwaltungsgericht Appenzell der Entscheid des Bundesgerichts 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 bekannt (vgl. E. 1.3). Es verneinte jedoch das Vorliegen einer Bundesaufgabe mit der Begründung, es sei dann keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG gegeben, wenn sich das RPG auf Rahmenbestimmungen wie zum Beispiel der Nutzungsplanung oder der Bewilligung von Bauten innerhalb der Bauzone beschränke. Der genannte Bundesgerichtsentscheid habe sich sodann mit einer Solaranlage ausserhalb der Bauzone befasst, während von ihm eine Anlage in der Bauzone zu prüfen sei. Da das vorliegende Gebäude innerhalb einer Bauzone liege, sei folglich keine Bundesaufgabe wahrgenommen worden. Dem ist zu entgegnen, dass es zwar stimmt, dass bei einer Rahmenbestimmung und damit einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes keine Bundesaufgabe vorliegt, da die Kantone die Ausführungsbestimmungen regeln. Art. 18a Abs. 3 RPG unterscheidet jedoch nicht, ob die Solaranlage innerhalb oder ausserhalb der Bauzone realisiert werden soll. Mit dem Bundesgericht ist sodann festzuhalten (vgl. BGr 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.4), dass diese Norm direkt anwendbar ist, weshalb der Bund nicht mehr auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz (nach Art. 78 Abs. 1 BV) beschränkt ist.

5.4.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass in Übereinstimmung mit dem Rekurrenten sowie den Bundesgerichtsentscheiden 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 sowie im Ergebnis auch mit BGE 142 II 509 die Bewilligung für die Erstellung einer Solaranlage im ISOS-Erhaltungsgebiet A eine Bundesaufgabe ist. Dies, da die Bestimmung direkt anwendbar ist und keiner kantonalen Umsetzung bedarf sowie den nötigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Aufgrund der direkten Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 3 RPG spielt es sodann auch keine Rolle, ob die Bewilligung einer Solaranlage ein Bauvorhaben innerhalb oder ausserhalb der Bauzone betrifft.

Folge davon ist, dass das ISOS bei der Bewilligung entsprechender Anlagen direkt anwendbar ist und nicht wie im Bereich der kantonalen Aufgabenerfüllung nur berücksichtigt werden muss. Obwohl Art. 18a RPG den Bau von Solaranlagen erleichtern und fördern soll, das Vorliegen einer Bundesaufgabe die Realisation von Solaranlagen im ISOS-Erhaltungsgebiet A jedoch erschweren kann, lässt sich dennoch kein anderer Schluss ziehen. Soll diese

Diskrepanz beseitigt werden, hat dies entsprechend der Gewaltenteilung auf gesetzgeberischer Stufe und nicht auf dem Wege der Rechtsprechung zu erfolgen (vgl. hierzu Christoph Jäger, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, § 18a Rz. 55; Arnold Marti, Urteil 1C_179/2015 und 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016, in ZBI 118/2017, S. 633 f.; Peter Karlen, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in ZBI 124/2023, S. 123 ff.).

Ob die geplante Anlage folglich zulässig ist, hängt von der Beurteilung der Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten ab. Dies hat je nach Intensität eine unterschiedliche Interessenabwägung zur Folge. Dabei müssen auch die präjudiziellen Aspekte auf die intakte Dachlandschaft der Altstadt von X berücksichtigt werden. Um die Eingriffsintensität festzusetzen, braucht es eine Beurteilung von einer Fachstelle im Einzelfall. Diese hat zu beurteilen, ob ein Gutachten der EKD und/oder der ENHK zwingend einzuholen ist (vgl. www.bak.admin.ch -> Baukultur -> EKD -> Auftrag -> Funktionsweise; Jörg Leimbacher, Kommentar NHG, Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 7 Rz. 1 ff.). Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe – wie vorliegend – der Kanton zuständig, so beurteilt gemäss Art. 25 Abs. 2 NHG die kantonale Fachstelle, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1 NHG). Im Kanton Zürich ist hierfür das Amt für Raumentwicklung zuständig (§ 2a Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]).

6.1.

Da vorliegend weder ein Gutachten noch eine Stellungnahme einer kantonalen Fachstelle eingeholt wurde, ergibt sich zusammenfassend, dass der Sachverhalt unzureichend abgeklärt worden ist. In teilweiser Gutheissung des Rekurses ist damit der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Sache ist im Sinne der Erwägungen an die kommunale Vorinstanz zurückzuweisen.

6.2.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu erneuter Abklärung gilt kosten- und entschädigungsmässig als volles Obsiegen (BGE 132 V 215, E. 6.1; BGr 2C_846/2013 vom 28. April 2014, E. 3.2 f.). Demgemäss sind die

Verfahrenskosten dem Bauausschuss der Stadt X aufzuerlegen (§ 13 VRG). Auf eine Kostenaufgabe zulasten der privaten Rekursgegnerin ist angesichts des vorinstanzlichen Verfahrensfehlers gestützt auf das Verursacherprinzips zu verzichten.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimm- baren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimm- baren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'500.-- festzusetzen.

6.3.

Der in diesem Verfahren unterliegenden privaten Rekursgegnerin steht keine Umtriebsentschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

6.4.

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.