

Sitzung vom 6. Mai 2020

469. Anfrage (Mehrkosten und Mehrwert im Denkmalschutz)

Kantonsrätin Arianne Moser, Bonstetten, und Kantonsrat Stephan Weber, Wetzikon, haben am 3. Februar 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Denkmalschutzvorschriften können den Gestaltungsspielraum in Bauprojekten stark einschränken und damit verbunden erhebliche Mehrkosten bei der Realisierung zur Folge haben. Dies zeigt sich gerade aktuell im Zusammenhang mit dem Gebiet Lengg und dem Hochschul- und Spitalareal in Zürich Zentrum.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Zu welchen Mehrkosten haben denkmalschützerische Bestimmungen in den vergangenen 10 Jahren bei Bauprojekten des Kantons geführt (absolut und im Verhältnis zur Bausumme der betroffenen Projekte)? Wie viele Projekte betraf dies? Und wie werden dadurch die Unterhaltskosten beeinflusst?
2. Mit welchen Mehrkosten wird bei den aktuell laufenden Bauprojekten des Kantons aufgrund der Denkmalschutzvorschriften gerechnet (absolut und im Verhältnis zur Bausumme der betroffenen Projekte)? Wie viele Projekte betrifft dies? Und wie werden dadurch die Unterhaltskosten beeinflusst?
3. In wie vielen Fällen ist ein einmaliges Objekt/Unikat betroffen? In wie vielen Fällen gibt es noch weitere Zeitzeugen der gleichen Epoche, des gleichen Baustils oder der gleichen Bautechnik (egal ob in der Umgebung oder andernorts im Kanton)?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Arianne Moser, Bonstetten, und Stephan Weber, Wetzikon, wird wie folgt beantwortet:

«Bauprojekte des Kantons» betreffen ausschliesslich Liegenschaften im Eigentum des Kantons. Im in der Anfrage genannten Gebiet Lengg handeln aber mehrheitlich private Institutionen mit eigenen Liegenschaften bzw. mit der Psychiatrischen Universitätsklinik eine verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalt, die im Baurecht Liegenschaften vom Kanton übernommen hat und entsprechende Bauprojekte selbstständig verwaltet. Auch im Hochschul- und Spitalareal bestehen nur teilweise kantonale Bauprojekte.

Bauprojekte der öffentlichen Hand betreffen immer wieder historische Gebäude mit herausragendem Charakter, weil die öffentliche Hand oftmals mit repräsentativem Anspruch baute. Es handelt sich dabei beispielsweise um Bahnhöfe, Schulhäuser, Gerichtsgebäude, Bauten der öffentlichen Versorgung oder Militär- und Verwaltungsbauten. Es liegt also in der Natur des über 200 Jahre gewachsenen kantonalen Immobilienportfolios, dass sich darin mittlerweile eine grössere Anzahl Objekte befindet, die eine grosse Bedeutung als politische, wirtschaftliche und architektonische Zeugen ihrer jeweiligen Zeit haben. Folgerichtig sind sie in Denkmalschutzinventaren der Gemeinden oder des Kantons aufgeführt. Einzelne weisen schliesslich nationale Bedeutung auf und stehen unter Bundesschutz.

Eine denkmalpflegerische Betreuung von Liegenschaften (insbesondere die Formulierung von Auflagen in Bauprojekten) erfolgt immer durch die jeweils zuständige Fachstelle. Bei Denkmalschutzobjekten von kommunaler Bedeutung sind die Gemeinden zuständig (§ 211 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) – diese Zuständigkeit gilt auch mit Blick auf die Liegenschaften in kantonalem Eigentum. Die Gemeinden beauftragen dafür sehr oft eine Denkmalpflege- oder Heimatschutzkommission oder ein Fachbüro. Bei überkommunalen Objekten ist die kantonale Denkmalpflege im Amt für Raumentwicklung zuständig (§ 211 Abs. 1 PBG).

Art. 103 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101) hält fest, dass der Kanton und die Gemeinden für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie von Naturdenkmälern und Kulturgütern sorgen. In Bezug auf den Denkmalschutz besteht somit auch für den Kanton die sogenannte Bindung des Gemeinwesens oder kurz Selbstbindung. Diese wird in § 204 PBG konkretisiert: Der Kanton, die Gemeinden sowie jene Körperschaften, Stiftungen und selbstständigen Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Der Denkmalschutz ist somit bei kantonalen Bauprojekten gleichermassen wie andere öffentliche Interessen (Brandschutz, Sicherheit, behindertengerechtes Bauen, Umweltschutz usw.) zu beachten.

Sind Objekte anerkanntermassen schutzwürdig, werden Projekte entsprechend den fachlichen Empfehlungen und gegebenenfalls Auflagen der dafür zuständigen Instanzen entwickelt und umgesetzt. Wenn die Erhaltung eines Gebäudes oder Teilen davon unverhältnismässig scheint, oder andere öffentliche Interessen überwiegen, kann dies zur Inventar-

entlassung führen. Aktuelle Beispiele hierfür sind die Inventarentlassung eines Teils des Chemiegebäudes des ehemaligen Technikums Winterthur (heute Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) oder umfangreicher Teile der Spitalanlage von Haefeli/Moser/Steiger auf dem Areal des Universitätsspitals Zürich.

In den kantonalen Bauprojekten besteht eine bewährte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ämtern und Fachstellen auf kommunaler und kantonomer Stufe. Die denkmalpflegerischen Zielsetzungen werden dabei frühzeitig miteinbezogen. Bei der Konkretisierung der Bauprojekte müssen ständig lösungsorientierte Abwägungen zwischen verschiedensten Interessen vorgenommen werden. Die wirtschaftliche Tragbarkeit ist bei der Erfüllung von sich überlagernden Anforderungen in den Bereichen Sicherheit, Energieeffizienz, Umwelt- oder Brandschutz sowie Denkmalpflege stets im Fokus.

Die Erfahrungen des Immobilienamts und des Hochbauamts zeigen, dass sich in aller Regel pragmatische Lösungen finden lassen, die eine wirtschaftlich sinnvolle Umsetzung eines Bauprojekts auch bei geschützten Gebäuden erlaubt. Die im Zusammenhang mit Vorgaben des Denkmalschutzes erforderliche Interessenabwägung findet in der Regel transparent und in nachvollziehbarer Weise statt.

Zu Fragen 1 und 2:

Es werden für die kantonseigenen Bauten keine vergleichenden Kostendaten für inventarisierte Bauten und Bauwerksteile bei baulichen Projekten erhoben oder dokumentiert.

Eine Projektentwicklung, welche die Einzelmassnahmen sowie die Eingriffstiefe einmal mit und einmal ohne denkmalpflegerische Vorgaben vergleichend verfolgen würde, entspräche einer Projektentwicklung von zwei vollwertigen Vergleichsprojekten. Vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen Einsatzes der personellen und finanziellen Mittel wäre eine «Doppelprojektentwicklung» völlig unverhältnismässig.

Eine genaue Definition von Mehrkosten würde im Weiteren bedingen, dass eine klare Referenzgrösse im Sinne einer Standardlösung bestimmbar wäre. In Bezug auf historische Bauten fällt diese Bestimmung sehr schwer. So wäre zu entscheiden, ob an einem Gebäude wie der psychiatrischen Klinik im Burghölzli aus den 1860er-Jahren ein Fassadenanstrich mit Dispersionsfarbe als die Standardlösung zu gelten hätte, gegenüber der ein Anstrich mit von der Denkmalpflege empfohlener langlebiger Mineralfarbe mit Mehrkosten auszuweisen wäre.

Eine solche Vergleichsrechnung müsste zwingend sämtliche Kostenaspekte umfassen, also neben den vordergründigen Investitionskosten auch die Life-Cycle-Kosten (insbesondere Unterhalts- und Entsorgungskosten).

Das Hochbauamt hat in den letzten zehn Jahren über 800 Bauvorhaben projektiert, realisiert und abgerechnet. Es können daraus keine Angaben zu den Mehrkosten bei den einzelnen Projekten entnommen werden. Hingegen zeigen aktuell die Daten, dass der Anteil der Bauprojekte in überkommunal inventarisierten Denkmalpflegeobjekten sowohl bezüglich der Anzahl als auch bezüglich der Investitionssumme unter 10% liegt.

	Anzahl	Investitionen
Alle Projekte über zehn Jahre	856	1522 Mio. Franken
Denkmalpflegeobjekte	80	104 Mio. Franken
Anteil	9,3%	6,8%

Die Kosten für Planerleistungen liegen bei denkmalgeschützten Objekten in der Regel tatsächlich höher als jene bei nicht denkmalgeschützten Objekten. Der Honorarfaktor «für Umbau, Unterhalt, Denkmalpflege» wird fallweise festgelegt und liegt üblicherweise zwischen 10% und 15% des Gesamthonorars, wovon rund 5% auf den erhöhten Zeitaufwand für die Berücksichtigung denkmalpflegerischer Anliegen in der Planung anfallen. Je nach Projektart, -grösse und -komplexität liegen die Gesamthonorare bei rund 10% bis 30% der Gesamtbaukosten. Summarisch kann also festgehalten werden, dass Planerleistungen die denkmalgeschützten Bauprojekte gegenüber den nicht denkmalgeschützten Bauprojekten um rund 0,5% bis 1,5% verteuern.

Bei den eigentlichen Bauleistungen hingegen sind bei baulichen Eingriffen in denkmalgeschützten Objekten alle drei Kostenszenarien möglich: Mehrkosten, aber auch Kostengleichstand oder gar Minderkosten.

Auch bezüglich Unterhaltskosten kann mangels «Doppelprojektentwicklung» nur eine allgemeine Antwort gegeben werden. Denkmalpflegerische Massnahmen orientieren sich in der Praxis stets am mildesten Mittel gegenüber einer Eigentümerschaft und damit auch gegenüber dem Objekt selbst. Der Erhalt und die Renovation von bereits seit Jahrzehnten integrierten, genutzten und im Kontext offensichtlich bewährten Bestandteilen eines Hauses ist einem vollständigen Ersatz aus ökonomischen (Neuinvestition) wie ökologischen (Vernichtung grauer Energie) Gesichtspunkten vorzuziehen.

Die Kantonale Denkmalpflege nimmt Bauzeugen nur sehr zurückhaltend in das Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung auf. Die darin aufgenommenen Objekte sind in der Regel jedoch überdurchschnittlich repräsentative und bedeutsame Zeugen einer Bauepoche, die sehr oft eine qualitätsvolle Innenausstattung aufweisen. Deren fachgerechte Unterhalt, also die Aufwendungen für die angemessene Pflege der Oberflächen, ist in der Regel teurer als eine einfache Pflege von weniger lange haltbaren Elementen. In der Langfristperspektive kann die denkmalpflegerische Variante in einer ganzheitlichen Betrachtung je nach Fall womöglich teurer, vielfach aber kostengleich oder günstiger sein.

Der Begriff «Mehrwert» taucht zwar im Titel der Anfrage, aber nicht mehr in den Fragen selbst auf. Hierzu dennoch ein paar Hinweise:

Das Bundesamt für Kultur führte zwei repräsentative Bevölkerungsumfragen durch, nämlich zum Thema «Heimat – Identität – Denkmal» (Auftragnehmer: LINK Institut, Juli 2015) und zur «Bedeutung des Kulturerbes» (Auftragnehmer: M.I.S. Trend, Juli 2014 [Studien BAK]). Die Ergebnisse sind selbstredend: 95% der Befragten gaben an, dass ihnen die Erhaltung des Kulturerbes von essenzieller Bedeutung sei, es ihnen also wichtig (41%) oder sehr wichtig (54%) sei.

Der historische Denkmalbestand und die authentischen Ortsbilder im Kanton sind ein wesentlicher Aspekt der Standortqualität. Zürich Tourismus bewirbt diese Qualität aktiv. So ist es auch kein Zufall, dass bei der Wahl einer Feriendestination das historische Ambiente und der originale Baubestand im Ortsbild von grosser Bedeutung sind (Studie BAK 2014).

Denkmäler werden von der Bevölkerung als Zeugen verschiedener vergangener Zeiten wahrgenommen. Sie stehen für die Geschichte eines Ortes. Sie haben nicht nur eine gesellschaftliche Bedeutung, sondern spielen auch auf der individuellen Ebene eine wichtige Rolle. Erst durch sie wird ein Ort vertraut, und macht ihn einzigartig und unverwechselbar. Denkmäler wirken identitätsstiftend, vermitteln Heimatgefühle und schaffen Vertrautheit. Der Kanton und die übrigen Gemeinwesen sind gestützt auf die Selbstbindung gemäss § 204 PBG zu strengerer Sorgfaltpflicht bei ihren Bauten angehalten.

Einen solchen Mehrwert in konkreten Zahlen zu fassen, ist kaum möglich. Versuche, dies im Sinne einer Gegenüberstellung von denkmalpflegerischen und volkswirtschaftlichen Werten in Geld auszudrücken, sind umstritten. Wie liesse sich der Mehrwert des Rathauses am Limmatquai oder des Landesmuseums beim Platzspitz gegenüber einem rein funktionalen Neubau quantifizieren?

Zurzeit läuft eine Studie von Domus Antiqua Helvetica, der Schweizerischen Vereinigung von Eigentümerschaften denkmalgeschützter Liegenschaften. In deren Auftrag arbeitet das renommierte Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Economics an einer Untersuchung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Pflege des gebauten Kulturerbes in der Schweiz. Ohne den Ergebnissen vorgreifen zu wollen, lassen sich bereits zwei Aussagen machen: Die Gesamtkosten für den Unterhalt und die Weiterentwicklung der baulichen Zeugen im Kanton belaufen sich bei den privaten Bauherrschaften jährlich im Schnitt auf gegen 40 Mio. Franken. Etwa ein Drittel der Kosten betreffen schutzwürdige Bauteile. Hier sind es sehr viele kleine und mittlere Unternehmen wie Malerinnen, Gipser, Schreinerinnen, Zimmerleute, Spengler, Steinmetze und andere Berufsgattungen, die als qualifizierte Fachleute das Handwerk auf höchstem Niveau pflegen. Bei privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ist hinsichtlich ihrer Investitionen zu berücksichtigen, dass der Kanton an die Sanierung von überkommunalen Schutzobjekten Beiträge von jährlich rund 8 Mio. Franken aus dem Denkmalpflegefonds leistet.

Zu Frage 3:

Im Gebiet Lengg wie auch im Hochschul- und Spitalareal handelt es sich hinsichtlich der im Denkmalschutzinventar aufgeführten Objekte um einmalige Bauten: einmalig wegen ihrer Zeugenschaft und Qualität, aber auch einmalig, weil es kein Duplikat davon gibt, weder in der Umgebung noch im Kanton.

Die Frage impliziert eine gewisse Austauschbarkeit oder Menge an ähnlichen Bauten und entsprechendem Spielraum in der Bewertung ihrer Bedeutung. Eine ähnliche Frage wurde bereits mit dem Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass beim Denkmalschutz aufgeworfen. Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 13. Juni 2018 ausführlich Bericht und beantragte, das Postulat als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5464). Das Geschäft ist bei der Kommission für Planung und Bau pendent.

Der Anteil der kantonalen Bauprojekte, die in denkmalpflegerischem Zusammenhang entwickelt und durchgeführt werden, liegt bei rund 10%. Dieser Anteil liegt höher als der Prozentsatz von Baudenkmalern, die im überkommunalen Inventar verzeichnet sind (rund 1,5%). Das hängt damit zusammen, dass öffentliche Bauten in vielen Fällen mit einem erhöhten Anspruch an ihre architektonische Erscheinung und Bauqualität erstellt worden sind. Deshalb kommt ihnen aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen, städtebaulichen und baukünstlerischen Bedeutung häufiger als bei anderen Bauten das Prädikat des Baudenkmals zu.

Dem Kanton kommt als Bauherr die kulturelle Verantwortung zu, Bauprojekte für besonders herausragende Gebäuden sorgfältig zu entwickeln und die Eingriffe aus einer Langzeitperspektive zu planen und auf nachhaltige Weise umzusetzen. Die allfälligen, im Detail jedoch nicht bezifferbaren Mehrkosten werden durch die grosse Bedeutung der in ihrer absoluten Zahl letztlich wenigen Baudenkmäler aufgewogen und sind mit Blick auf die gesamten Bauinvestitionen des Kantons verhältnismässig.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli