

Sitzung vom 2. Oktober 2019

911. Anfrage (Inventarisierung der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung: Schiesst die Baudirektion bei der Inventarüberarbeitung übers Ziel hinaus?)

Die Kantonsräte André Bender, Oberengstringen, Markus Bärtschiger, Schlieren, und Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 24. Juni 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Das zwischen 1979 und 1992 erarbeitete Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung wird aktuell im ganzen Kanton überarbeitet. In den Regionen Furttal, Knonauer Amt und Stadt Winterthur ist es bereits überarbeitet und neu festgesetzt.

Die Pflicht zur Erarbeitung dieses Inventars ist im Planungs- und Baugesetz PBG begründet. § 203 PBG verpflichtet, Gebäude und Anlagen, welche als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche, die erhaltenswürdig sind, zu inventarisieren resp. zu erhalten. Im überkommunalen Inventar sind somit Objekte aufzunehmen, die aus regionaler Sicht die gesetzlich geforderte Qualität aufweisen.

Neu umfasst das Inventar auch jüngere Objekte. Die jüngsten Objekte datieren aus den 70er-Jahren. Dadurch vergrössert sich das Inventar markant. Im Limmattal sollen beispielsweise mehr als 200 Objekte neu in das Inventar aufgenommen werden.

Der Denkmalschutz will wichtige Identifikationsobjekte erhalten und die Wiedererkennbarkeit der Siedlung sichern. Das ist wichtig für das Wohlbefinden der Bevölkerung. Denkmalpflege schützt das in Stein gemeisselte Erinnern und vermittelt es an die nächste Generation.

Mit der Inventarisierung und später bei der Unterschutzstellung werden oft Objekte samt Umgebung integral unter Schutz gestellt. Dies kann weitreichende Konsequenzen haben.

Im Zusammenhang mit dieser Inventarüberarbeitung möchten wir folgende Fragen vom Regierungsrat beantwortet haben:

1. Wird der Begriff der Epoche nicht überinterpretiert und werden an die Objekte nicht zu wenig hohe Anforderungen gestellt, um als wichtiger Zeuge zu gelten?

Eine Epoche ist gemäss Definition ein längerer Zeitraum, der sich durch eine oder mehrere grundlegende Gemeinsamkeiten auszeichnet. Es macht nun den Anschein, dass die Denkmalpflege die vielen Facet-

ten und Stile der Bauten nach dem zweiten Weltkrieg je als Epoche auslegt und damit dokumentieren und erhalten will. Die Fragesteller erachten diese Haltung als deutlich zu weitgehend.

Zudem scheint die Baudirektion sich sehr vom Gedanken leiten zu lassen, mit der Inventarisierung eine eigentliche Werkschau von vielen Architekten zu ermöglichen, welche in Wettbewerbsarbeiten erfolgreich waren. Genügt ein solcher Wettbewerbserfolg bereits, um mit einem Objekt als wichtiger Zeuge zu gelten?

2. Hat die Baudirektion nicht bereits bei der Inventarisierung eine Interessenabwägung mit anderen wichtigen öffentlichen Interessen wie z. B. der Siedlungsentwicklung nach innen oder der Schulraumplanung vorzunehmen?

Eine Interessenabwägung erst später bei einer allfälligen Unterschutzstellung genügt nach Auffassung der Fragesteller keineswegs. Dies würde dazu führen, dass viele Betroffene mit einem Entwicklungspotential auf ihren Grundstücken ein Provokationsbegehren nach § 213 PBG stellen müssten, was unwirtschaftlich und zeitraubend ist und zu vielen Rechtsstreitigkeiten führen wird.

Gerade Gemeinden werden bei Inventarisierungen von Schulanlagen ohne solche Interessenabwägungen in ihrer Entwicklung behindert resp. auf eine falsche Fährte geschickt, wenn sie eine solche Inventarisierung akzeptieren, weil sie keine Zeit haben, diese mit einer Provokation zu hinterfragen. Ist dies in einer Zeit der immer knapper werdenden Mittel sinnvoll und tragbar?

3. Sind an die Schutzbegründungen nicht höhere Anforderungen zu stellen?

Viele Schutzbegründungen neu aufgenommener Objekte erscheinen schwammig und vermögen nicht zu überzeugen. Genügt z. B. als Schutzbegründung, dass ein Objekt oder eine Siedlung Zeuge einer Agglomerationsbildung ist? Die Fragesteller sind der Auffassung, dass eine solche Schutzbegründung viel zu allgemein gehalten ist und für eine Inventarisierung nicht ausreicht.

Auch die Verwendung von sozialgeschichtlichen Begriffen zur Begründung eines wichtigen Zeugen wie «wirtschaftlicher Aufschwung und steigender Wohlstand der Mittelschicht während der Nachkriegszeit» ist problematisch und zu wenig spezifisch.

4. Wieso dürfen die Gemeinden sich zu dieser Inventarisierung nicht im Rahmen einer Vernehmlassung äussern? Wie wurden sie in den Prozess einbezogen?
5. Warum werden Liegenschaftsbesitzer nicht über die Aufnahme ihres Gebäudes in diese Inventarliste direkt von der kantonalen Stelle informiert und wieso können sie sich nicht im Rahmen einer Vernehmlassung äussern? Wie beurteilt der Datenschützer dieses Vorgehen?

6. Die nutzbaren Flächen in den Gemeinden und Städten werden immer knapper auch für Infrastrukturbauten zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, gleichzeitig werden diese Bauten unter Schutz gestellt, ohne abzuklären, ob im Kanton Zürich nicht schon in anderen Regionen ähnliche Bauten unter Schutz gestellt wurden. Ist es angedacht, diese Harmonisierung in der Zukunft anzustreben?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Bender, Oberengstringen, Markus Bärtschiger, Schlieren, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Im kantonalen Inventar der Denkmalschutzobjekte sind gestützt auf § 203 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) jene schutzwürdigen Gebäude im Kanton Zürich enthalten, denen eine überkommunale Bedeutung zukommt. Diese Objekte werden beschrieben, und es wird in jedem einzelnen Fall begründet, weshalb eine Schutzvermutung besteht. Zudem wird der jeweilige Schutzzweck formuliert. Gebäude sind dann zu den Schutzobjekten zu zählen, wenn sie gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG «wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche» sind.

Beim Inventar der überkommunalen Schutzobjekte handelt es sich um eine stark begrenzte Auswahl an Gebäuden, die aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Zeugenhaftigkeit die historische Entwicklung des Kantons und die unterschiedlichen baulichen Eigenschaften der Zürcher Dörfer, Städte und Regionen repräsentiert – stellvertretend für viele andere, ähnliche Bauten.

Im Limmattal befinden sich nach der jüngst abgeschlossenen Revision insgesamt 229 Gebäude im überkommunalen Inventar (Zählweise: nach Gebäudeversicherungsnummern). Das entspricht etwas mehr als 1,5% des Gebäudebestandes im Limmattal, oder anders ausgedrückt: über 98% aller Gebäude genügen den hohen Anforderungen an ein überkommunales Schutzobjekt nicht und werden deshalb von der kantonalen Denkmalpflege nicht als schutzwürdig in Betracht gezogen.

Mit der Aufnahme im Inventar wird ein Gebäude nicht unter Schutz gestellt, sondern die bestehende Schutzvermutung dokumentiert. Erst wenn bauliche Massnahmen anstehen, die den vermuteten Schutzcharakter beeinträchtigen könnten, klärt die kantonale Denkmalpflege die Schutzwürdigkeit definitiv ab. Den Entscheid über eine Unterschutzstellung bzw. die Entlassung aus dem Inventar trifft die Baudirektion. Eine Unterschutzstellung erfolgt in der Regel einvernehmlich mit verwaltungs-

rechtlichem Vertrag. Bei einer Unterschutzstellung liegt der Fokus gleichermaßen sowohl auf der zeitgemässen Nutzung der Gebäude als auch auf der Schonung der historischen Substanz. «Integrale» Unterschutzstellungen werden durch die Baudirektion nicht angeordnet.

Zu Frage 1:

Der Begriff «Epoche» gilt ganz allgemein als Bezeichnung für einen Zeitabschnitt, der sich durch grundlegende Gemeinsamkeiten auszeichnet. Der Begriff ist allerdings vielschichtig und deckt je nach Blickwinkel, Thema und Region unterschiedliche Zeitabschnitte mit unterschiedlicher Dauer ab. So bezeichnet die baukünstlerische Epoche der Gotik beispielsweise in Frankreich den Zeitraum von etwa 1100 bis etwa 1500 n. Chr., während sie in der Schweiz 100 Jahre später beginnt und der gotische Stil in einigen Regionen bis weit ins 18. Jahrhundert hinein gebräuchlich blieb. Während sich die Epoche der Gotik über mehrere Jahrhunderte erstreckt, beginnt die Epoche des Jugendstils um 1900 und endet bereits mit Beginn des Ersten Weltkriegs. Trotz dieser verhältnismässig kurzen Dauer handelt es sich auch beim Jugendstil unbestritten um eine wichtige baugeschichtliche Epoche. Das PBG weist in § 203 Abs. 1 lit. c ebenfalls auf die verschiedenen Gesichtspunkte des Begriffs «Epoche» hin; es zählt nämlich politische, wirtschaftliche, soziale oder baukünstlerische Epochen auf.

Entsprechend lässt sich beispielsweise die Nachkriegszeit hinsichtlich des Wohnungsbaus grob in zwei wirtschaftliche und soziale Epochen unterteilen:

- *Die unmittelbare Nachkriegszeit bis Ende der 1950er-Jahre:* Auf das starke Bevölkerungswachstum der Zeit antworteten Gemeinden und Private in der Regel mit baukünstlerisch zurückhaltendem und solidem, konventionellem Wohnungsbau. Was man aus der Vorkriegszeit kannte, wurde verbessert und vervielfacht.
- *Die Zeit ab den 1960er-Jahren bis zur «Ölkrise» von 1973:* Der verstärkte wirtschaftliche Aufschwung beschleunigte die Agglomerationsbildung um die Städte, was den Charakter dieser Gebiete erheblich beeinflusste. Die Agglomerationsbildung wird nun nicht nur in der zunehmenden baulichen Dichte, sondern auch im verstärkten Infrastrukturausbau und in baukünstlerisch neuartigen Bauten ablesbar: Es entstanden zum einen neuartige Miethäuser für die zuziehende Bevölkerung mit tiefem bis mittlerem Einkommen, zum anderen auch Terrassenhäuser – eine Erfindung dieser Zeit, die erst 1965 mit der Regelung des Stockwerkeigentums im ZGB überhaupt möglich wurde. Schliesslich wurden neuartige Einfamilienhäuser errichtet, die aufzeigen, dass die Gemeinden mit sogenannten Landhauszonen planerische Massnahmen im Hinblick auf ein soziales Gegengewicht zum Mietwohnungsbau anstrebten.

Ein solche Einteilung der Baugeschichte der Schweizer Nachkriegszeit in zwei Epochen stellt keine Überinterpretation des Epochenbegriffs dar, sondern entspricht der anerkannten wissenschaftlichen Praxis.

Das überarbeitete Inventar ist nicht als Werkschau bekannter Architektinnen und Architekten gedacht. Der Wettbewerbserfolg einer Baute allein ist kein ausreichender Grund für die Aufnahme eines Objekts in das kantonale Inventar. Von den 229 ins Inventar aufgenommenen Gebäuden des Limmattals können knapp 200 der entwerfenden Architektin oder dem entwerfenden Architekten zugeordnet werden. Davon sind 56 Gebäude von Architektinnen und Architekten erstellt worden, die in der Datenbank «archinform» (<https://deu.archinform.net>) und/oder im Architektenlexikon der Schweiz erwähnt sind. Diese Architekten besitzen eine gewisse Ausstrahlung und haben aufgrund ihrer qualitätsvollen Arbeit einen über den Ort hinausgehenden Bekanntheitsgrad erreicht.

Zu Frage 2:

Bevor überhaupt eine Interessenabwägung vorgenommen werden kann – sei es bei Entscheiden im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen oder bei der Schulraumplanung –, hat die zuständige Verwaltungsbehörde in einem ersten Schritt die verschiedenen, massgebenden Interessen zu ermitteln. Zu diesem Zeitpunkt darf noch keine Wertung der Interessen stattfinden.

In diesem Sinne ist die Inventarisierung eine vorgezogene Interessenermittlung, jedoch noch keine Interessenabwägung. Es geht bei der Inventarisierung darum, den Bestand der voraussichtlich schutzwürdigen Objekte zu erfassen, ohne bereits über Schutzmassnahmen zu entscheiden. Mit der Aufnahme voraussichtlich schutzwürdiger Objekte im Inventar wird sichergestellt, dass bei konkreten baulichen Entwicklungsprozessen frühzeitig die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen aufeinander abgestimmt werden können. Darauf erst sind Entscheide möglich, in wieweit die einen Interessen den anderen vorzuziehen sind. Über eine Unterschutzstellung entscheidet schliesslich nicht das für die Inventarisierung zuständige Amt für Raumentwicklung, sondern die Baudirektorin oder der Baudirektor.

Würde ein Objekt aufgrund einer (verfrühten) Interessenabwägung hingegen nicht ins Inventar aufgenommen, könnten Private und beschwerdeberechtigte Verbände entgegen den Erwartungen der Eigentümerschaft dennoch mit denkmalpflegerischen Argumenten gegen die Baubewilligung rekurrieren. Es wird mit dem Inventar also Planungs- und damit auch Rechts- und schliesslich Investitionssicherheit geschaffen.

Denkmalschutz, Siedlungsentwicklung nach innen und Schulraumplanung widersprechen sich im Übrigen nicht zwangsläufig. Verschiedene Beispiele zeigen, dass insbesondere Schulraumplanung und Denkmalschutz

vereinbar sind. Das Baugesuch zum Unterhalt und zur Anpassung an neue Anforderungen der Schulanlage Reppisch in Birmensdorf wurde etwa von der kantonalen Denkmalpflege ohne Unterschutzstellung und ohne Auflagen unterstützt. Bei der Schulanlage Brüelmatt – ebenfalls in Birmensdorf – regelten die Baudirektion und die Schulgemeinde die Unterschutzstellung einvernehmlich mit verwaltungsrechtlichem Vertrag, in dem bereits auch die baulichen Anpassungs- und Erweiterungsmöglichkeiten der bestehenden Bauten sowie der Perimeter für Neubauten im Siedlungsinnern festgehalten sind. Die Nutzung des Dachs für Solaranlagen ist im Vertrag ebenfalls ausdrücklich vorgesehen. Die Stadt Dietikon plant über ein Konkurrenzverfahren die Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Wolfsmatt gegenwärtig – im Siedlungsinnern – im Einvernehmen mit der kantonalen Denkmalpflege.

Zu Frage 3:

§ 6 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (LS 702.11) bestimmt, dass das Inventarblatt eine «knappe Umschreibung und Wertung des Objektes» zu enthalten hat. Soll das Objekt unter Schutz gestellt oder aus dem Inventar entlassen werden, hat die kantonale Denkmalpflege zur Vorbereitung des Schutzentscheids durch die Baudirektion ihre erste Einschätzung mit einer Schutzabklärung zu überprüfen. Die dabei erarbeiteten vertieften Erkenntnisse führen zu einer Bestätigung der Schutzvermutung, zu einer Revision der Schutzbegründung oder zu einer Entlassung aus dem Inventar.

Die Aufnahme ins Inventar ergibt sich aus Literatur- und Archivrecherchen, einer Besichtigung vor Ort und dem überregionalen Quervergleich mit ähnlichen Bauten. Der Aufwand für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Objekt erfolgt erst, wenn ein konkreter Anlass besteht. Erst dann muss die Schutzbegründung so einlässlich formuliert sein, dass sie als Grundlage für die Verhandlungen mit der Eigentümerschaft zur einvernehmlichen Unterschutzstellung dient und auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren vor Gericht standhält.

Die sozialgeschichtliche Bewertung ist in § 203 Abs. 1 lit. c PBG ausdrücklich vorgesehen und ist ein wesentliches Element für die Zeugeneigenschaft eines Schutzobjekts. Sie steht allerdings selten als alleiniges Argument, sondern ergänzt andere Kriterien des Gesetzes.

Zu Frage 4:

Für die Inventarisierung bestehen bezüglich des Miteinbezugs der Gemeinden keine gesetzlichen Verfahrensvorschriften. Gemäss § 211 Abs. 1 PBG sind Gemeinden und Planungsverbände erst vor der Anordnung von Schutzmassnahmen anzuhören. Das für die Festsetzung des überkommunalen Inventars der Denkmalschutzobjekte zuständige Amt für Raumentwicklung (ARE) stellt den betroffenen Gemeinden und Planungs-

verbänden jedoch auch ohne entsprechende Verfahrensvorschriften die Inventarliste der festzusetzenden Objekte sowie sämtliche Inventarblätter zu und räumt ihnen mindestens drei Monate Zeit für eine Rückmeldung ein. Bei der Anhörung zur Inventarfestsetzung im Limmattal äusserten sich einige Gemeinden sehr zufrieden über das revidierte Inventar, vereinzelt wurde auch vorgeschlagen, zusätzliche Gebäude ins Inventar aufzunehmen. Auf 12 der insgesamt 22 Anliegen aus der Anhörung konnte im Sinne der Gemeinden eingegangen werden.

Zu Frage 5:

Das Inventar ist öffentlich (§ 203 Abs. 2 Satz 2 PBG). Das ARE informiert zudem über Festsetzungen im Amtsblatt, die festgesetzten Objekte sind im Internet auf dem GIS-Browser ersichtlich und sämtliche Inventarblätter können auf Anfrage bei der kantonalen Denkmalpflege eingesehen werden. Den Gemeinden steht es zudem frei, die Eigentümerschaften darüber zu informieren, ob ihr Objekt im kommunalen oder überkommunalen Inventar aufgeführt ist. Auf Anfrage werden die Datensätze zur Verfügung gestellt, um die überkommunalen Objekte auf weiteren Plattformen (Gemeinde-Website, Lokalanzeiger usw.) zu publizieren.

Eine gesetzliche Pflicht zur direkten Information der Eigentümerinnen und Eigentümer inventarisierter Gebäude durch die Baudirektion oder das ARE besteht jedoch nicht. Der Datenschutzbeauftragte bestätigt, dass auch die geplante Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (E-IDG), über die der Kantonsrat demnächst beschliessen wird (Vorlage 5471), keine solche Pflicht bezüglich der Inventarisierung von Gebäuden begründet (vgl. § 12 Abs. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 lit. b E-IDG). Vor dem Hintergrund, dass die Transparenz von behördlichen Datenverarbeitungen an Bedeutung gewinnt, wäre aber eine aktive Information der betroffenen Personen über die Inventaraufnahme aus datenschutzrechtlicher Sicht geeignet, die grundsätzlich geforderte Transparenz behördlichen Handelns herzustellen. Das für die Festsetzung des Inventars der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung zuständige ARE ist bestrebt, die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer inskünftig in geeigneter Weise über die Inventaraufnahme zu informieren. Dabei ist zu beachten, dass diese Mitteilung nicht die Rechtsfolgen von § 209 Abs. 2 PBG auslöst (befristetes Veränderungsverbot und Abklärung der Schutzwürdigkeit).

Zu Frage 6:

Wie in der Beantwortung der Frage 2 dargelegt, besteht kein Widerspruch zwischen denkmalpflegerischen Anliegen und dem Umgang der Gemeinden mit den knapper werdenden Mitteln. Gerade der Erhalt und die Pflege historischer Bausubstanz können in kultureller, ökologischer und ökonomischer Hinsicht im Sinne einer umfassenden Nachhaltig-

keit wirken. Eine Unterschutzstellung erfolgt zudem in der Regel einvernehmlich mittels Vertrag. Die kantonale Denkmalpflege wägt dabei im Einzelfall gemeinsam mit den verschiedenen Fachstellen ab, ob keine anderen öffentlichen Interessen überwiegen.

Die «Harmonisierung» bzw. die vergleichende Wertung historischer Objekte ist bereits eine Kernaufgabe der kantonalen Denkmalpflege. Sie schlägt deshalb grundsätzlich nur Objekte für das überkommunale Inventar vor, deren Wert über die Gemeinde hinaus bedeutsam ist. Die Denkmalpflege klärt dabei nicht nur den Eigenwert eines Gebäudes ab, sondern erhebt vielmehr Anzahl und Erhaltungszustand der Objekte, unterteilt nach Baugattungen, Regionen und Epochen sowie ihre ortsprägenden Qualitäten und ihre Bedeutung für die historische Siedlungsentwicklung. Nur Objekte, die für das Verständnis der Entwicklung einer Region besonders anschaulich sind, können als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche gelten und werden in das überkommunale Inventar aufgenommen. Eine Unterschutzstellung ist damit noch nicht verbunden.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli