

Sitzung vom 12. November 2008

**1757. Anfrage (Handhabung Denkmalpflegebeiträge)**

Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, Kantonsrätin Inge Stutz-Wanner, Marthalen, und Kantonsrat Ernst Meyer, Andelfingen, haben am 18. August 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Mit Schreiben vom 4. April 2005 informieren Sie die Stadt- und Gemeinderäte über die neue ab 1. Mai 2005 gültige Kantonale Beratungs- und Subventionspraxis in Bezug auf die privaten und gemeindeeigenen kommunalen, regionalen und kantonalen Schutzobjekte.

Als störend empfinden die Gemeinden, dass die Baudirektion bzw. die Kantonale Denkmalpflege bei den gemeindeeigenen regionalen und kantonalen Schutzobjekten einerseits keine Beiträge mehr bezahlt, andererseits aber nach wie vor bei der Beratung mitwirken und mitbestimmen will. Zudem ist den Gemeinden im Hinblick auf die Budgetierung nicht klar, ob Gemeinden, die im Steuerfussausgleich sind, weiterhin Denkmalpflegebeiträge an private kommunale Objekte bewilligen dürfen oder nicht.

Aufwertungen und Unterschutzstellungen von Objekten durch die Denkmalpflege führen dazu, dass Objekte in den geschützten Ortskernen über längere Zeiträume ungenutzt leer stehen und dadurch Steuereinkünfte verloren gehen. Es erweist sich in der Praxis als äusserst schwierig, unter der Last der einschneidenden Denkmalpflegeauflagen eine potenzielle Käuferschaft zu finden.

Von einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Ortsbildschutz und Denkmalpflege kann bedauerlicherweise keine Rede sein, was sich nachteilig auf die Gemeinden und die betroffenen Bauherrschaften auswirkt. Weshalb werden die Synergien nicht genutzt und diese beiden Abteilungen nicht zusammengefasst?

Für Gemeinden stellen sich folgende Fragen:

1. Wie werden den betroffenen Gemeinden diese Einschränkungen abgegolten?
2. Ist die Beratung bei gemeindeeigenen regionalen Schutzobjekten auch in Zukunft vorgesehen?
3. Können Bauvorhaben bei Schutzobjekten von den Bewilligungsgebühren der kantonalen Baudirektion befreit werden?
4. Können die Gemeinden kommunale und regionale Schutzobjekte selbstständig als Schutzobjekt entlassen?

5. Können Gemeinden im Steuerfussausgleich weiterhin Denkmalpflegebeiträge an private (und kommunale) Objekte bewilligen?
6. Können Gemeinden mit sehr vielen Schutzobjekten diese Last (finanzielle Mehrbelastung) in der Zukunft als Sonderlast finanziell beim Kanton und Bund geltend machen, und mit welchen Mitteln wird die Denkmalpflege finanziert?
7. Wer übt die Aufsicht über das Kosten/Nutzen-Verhältnis bei der Denkmalpflege aus?
8. Wer vergibt die umfangreichen Planungsaufträge und wer kontrolliert, welche Planungen auch tatsächlich umgesetzt werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Inge Stutz-Wanner, Marthalen, und Ernst Meyer, Andelfingen, wird wie folgt beantwortet:

Die Zuständigkeit für Schutzmassnahmen an Objekten von regionaler und kantonaler Bedeutung liegt, unabhängig davon, wer Eigentümerin oder Eigentümer ist, gemäss §211 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) bei der Baudirektion. Die kantonale Denkmalpflege nimmt damit diesen gesetzlichen Auftrag auch bei der Betreuung von überkommunalen Schutzobjekten, die im Eigentum der Gemeinden stehen, wahr. Kanton, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben unterstehen zudem der sogenannten Selbstbindung gemäss §204 PBG. Sie haben für alle Schutzobjekte und unabhängig von ihrer Einstufung dafür zu sorgen, dass diese geschont und, wo das öffentliche Interesse überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Im Gegensatz zu privaten Eigentümerschaften besteht somit eine direkte gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Erhaltung von Schutzobjekten. Für kommunale Schutzobjekte sind die Gemeinden zuständig. Das bedeutet auch, dass sie über einen finanziellen Beitrag an die Erhaltung und Erneuerung kommunaler Schutzobjekte selber befinden können.

Gemäss §217 Abs. 2 lit. c PBG kann der Staat an Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Subventionen bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren, wenn ihnen aus der Selbstbindung gemäss §204 PBG erhebliche Kosten erwachsen. Um die Einnahmen und Ausgaben des Denkmalpflegefonds wieder in Einklang zu bringen, hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 21. September 1994 festgelegt, dass auf die Leistung von Subventionen an Restaurierungen von Gebäuden im Eigentum von Schul-, Kirch- und politischen Gemeinden verzichtet wird. Mit Kreisschreiben vom 4. April 2005 orien-

tierte die Baudirektion die Gemeinden, dass in begründeten Einzelfällen und ausnahmsweise eine Subvention an überkommunale Schutzobjekte in Gemeindebesitz in Erwägung gezogen werden könne. Voraussetzung dazu ist eine erhöhte Schutzwürdigkeit des Objekts; dies kann beispielsweise zutreffen bei Vorliegen von baukünstlerischem Schmuck, insbesondere wertvollen Malereien, und anderen besonders wertvollen Ausstattungen oder auch im Falle von besonders seltenen Baugattungen und sehr bedeutenden Schutzobjekten der Ortsgeschichte.

Die Ursachen der in der Anfrage beschriebenen Leerstände von Gebäuden sind vielfältig. Sie können von vernachlässigtem Unterhalt über uneinige Erbgemeinschaften bis zu nicht marktgerechten Preisvorstellungen der Eigentümerinnen und Eigentümer reichen und sind, wenn überhaupt, nur in den wenigsten Fällen ausschliesslich auf die Tätigkeit der kantonalen Denkmalpflege zurückzuführen. Gleichwohl kommt es vor, dass bei einem Objekt aufgrund der Schutzwürdigkeit nicht die erste gefundene Lösung umgesetzt werden kann und ein erhöhter Projektierungsaufwand erforderlich wird. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bautechnisches Fachwissen zur Renovation und eine finanzielle Beteiligung des Kantons den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Gemeinden von Nutzen sind. Ebenfalls wird das ortsansässige, spezialisierte Handwerk, vorab KMU, unterstützt. Oftmals sind Schutzobjekte auch Liebhaberobjekte. In der Stadt Zürich kann beobachtet werden, dass Schutzobjekte höhere Verkaufspreise erzielen als vergleichbare Objekte, die nicht inventarisiert oder unter Schutz gestellt sind und deren Erneuerung nicht nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten begleitet wurde.

Auf den 1. Januar 2007 sind die bis dahin im Hochbauamt und dort getrennt geführten Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege zusammengelegt und gleichzeitig dem Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) unterstellt worden. Nach langjähriger Praxis ist für überkommunal bedeutsame Einzelschutzobjekte und deren Substanzerhaltung die kantonale Denkmalpflege zuständig; für die Betreuung aller anderen Objekte in einem schutzwürdigen Ortsbild ist die Abteilung Orts- und Regionalplanung zuständig. Dabei bestehen zwischen Ortsbildschutz und Denkmalpflege wichtige Berührungspunkte. Zu berücksichtigen ist, dass die Gemeinden für überkommunal bedeutsame Ortsbilder (ohne überkommunal bedeutsame Einzel-Schutzobjekte) in Planung und Vollzug mit einer hohen Autonomie zuständig sind, insbesondere durch ihre Zuständigkeiten zum Erlass von Kernzonen (§ 50 PBG) und zur Anwendung der entsprechenden kommunalen Bauvorschriften im Baubewilligungsverfahren. Die Nutzung von inhaltlichen

und verfahrensmässigen Synergien zwischen Ortsplanung und überkommunalem Denkmalschutz wird nach der Integration von Archäologie und Denkmalpflege in das ARV weiter optimiert.

Zu Frage 1:

Die «Einschränkungen» der kantonalen Denkmalpflege bei gemeindeeigenen Schutzobjekten in Form der Bestimmung des endgültigen Schutzzumfanges (Auflagen und Bedingungen) sind zulässig wie andere hoheitliche Anordnungen, die das zuständige Organ, gestützt auf eine gesetzliche Grundlage, erlässt, soweit sie im öffentlichen Interesse und angemessen sind. Unabhängig von den Ursachen eines Leerstandes von Liegenschaften, fehlen die gesetzlichen Grundlagen für eine Abgeltung von als entgangen erachteten Steuereinnahmen der Gemeinwesen.

Zu Frage 2:

Die Beratung der kantonalen Denkmalpflege bei gemeindeeigenen, überkommunal bedeutsamen Schutzobjekten entspricht dem dargelegten gesetzlichen Auftrag und ist deshalb auch weiterhin vorgesehen.

Zu Frage 3:

In gezielter Ausnützung der entsprechenden Möglichkeiten nach Finanzhaushalts- und Gebührengesetzgebung wird in langjähriger Praxis der Baudirektion für Bauvorhaben an Schutzobjekten in aller Regel nur die Mindestgebühr von Fr. 150 erhoben. Eine allgemeine vollständige Befreiung von grundsätzlich gebührenpflichtigen staatlichen Tätigkeiten ist nicht vorgesehen, auch nicht im Bereich der Denkmalpflege.

Zu Frage 4:

Unter Berücksichtigung der einleitend dargelegten Zuständigkeiten können die Gemeinden über die kommunal bedeutsamen Objekte in eigener Interessenabwägung entscheiden. Hingegen liegt die Zuständigkeit für regionale Schutzobjekte bei der Baudirektion, welche die Regionen und Gemeinden bei der Überarbeitung und Festsetzung der Inventare anhört und in Kenntnis von deren Stellungnahme entscheidet.

Zu Frage 5:

Im bestehenden Finanzausgleich werden die Aufwendungen der Gemeinden ab einem bestimmten Steuerfussausgleich vollumfänglich vom Kanton übernommen. Dabei bleibt unberücksichtigt, ob die Gemeinden die Aufwendungen selbst verursacht haben oder ob sie dazu verpflichtet wurden. Sofern die kommunalen Regelungen Beiträge an Private vorsehen, können diese daher unter Berücksichtigung des Gesamtbudgets und nach Beurteilung durch die kantonale Denkmalpflege genehmigt werden. Zu beachten ist dabei aber, dass nach § 28 des Finanzausgleichsgesetzes (LS 132.1) Ausgaben und der Verzicht auf Einnahmen nicht anerkannt werden, wenn sie den Grundsätzen der ordnungs- und plangemässen Haushaltführung widersprechen.

Zu Frage 6:

Im Modell zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs ist das Instrument des individuellen Sonderlastenausgleichs vorgesehen. Dieser gleicht übermässige besondere Lasten einer Gemeinde aus, sofern sie von ihr nicht beeinflusst werden können und nicht durch ein anderes Instrument des Finanzausgleichsgesetzes bereits ausgeglichen wurden.

Die Aufwendungen der Denkmalpflege werden gemäss heutigem Stand der Reform mit keinem anderen Instrument ausgeglichen, sodass eine Entschädigung grundsätzlich über den individuellen Sonderlastenausgleich denkbar ist. Zur Beurteilung der Sonderlast soll künftig massgebend sein, inwieweit die Gemeinde für die finanzielle Belastung selber verantwortlich ist. Bei Objekten im Gemeindebesitz sind die Gemeinden nach § 204 PBG zur Schonung und, wo das öffentliche Interesse überwiegt, zur ungeschmälernten Erhaltung des Schutzobjektes verpflichtet. Gemäss § 15 der Verordnung über den Gemeindehaushalt (LS 133.1) haben die Gemeinden zudem ihre Sachwerte laufend so zu unterhalten, dass deren Substanz erhalten bleibt und die Gebrauchsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit gewährleistet ist. Es dürfen sodann keine Personen-, Sach- oder Bauschäden auftreten. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben wird es den Gemeinden möglich sein, Sonderlasten für gemeindeeigene Objekte geltend zu machen, sofern ihre Aufwendungen im kantonalen Verhältnis überdurchschnittlich sind.

Anders verhält es sich bei kommunalen Objekten in Privatbesitz. Da für die Gemeinden keine gesetzliche Verpflichtung zur Leistung von Beiträgen besteht, ist davon auszugehen, dass die Gemeinden die Beiträge selber beeinflussen können. Somit entfällt hier die Berechtigung zur Anmeldung einer Sonderlast.

Subventionen für denkmalpflegerische Massnahmen werden regelmässig durch den Lotteriefonds und den Denkmalpflegefonds geleistet. Dabei handelt es sich nicht um Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt, sondern aus der Landeslotterie.

Zu Frage 7:

Die Finanzkontrolle prüft die Beitragsleistungen des Kantons an denkmalpflegerische Massnahmen, die dem Schutzzweck des Objektes angemessen und fachgemäss ausgeführt worden sein müssen.

Zu Frage 8:

In aller Regel löst die Bauherrschaft den Planungsauftrag aus. Die Denkmalpflege wird erst nach Auswahl des Architekten und häufig erst mit der Baueingabe über das Bauvorhaben orientiert. Solange kein unwiederbringlicher Substanzverlust eines Schutzobjektes droht, entzieht es sich dem Einflussbereich der Denkmalpflege, eine Bauherr-

schaft oder Eigentümerinnen und Eigentümer zur Durchführung einer bestimmten Renovation zu bewegen. Die Umsetzung von denkmalpflegerischen Massnahmen wird in geeigneter Weise und im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch die kantonale Denkmalpflege begleitet.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**