

3. Mehr Mass beim Denkmalschutz

Antrag des Regierungsrates vom 13. Juni 2018 zum Postulat KR-Nr. 93/2016 und gleichlautender Antrag der Kommission für Planung und Bau
Vorlage 5464

Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission Planung und Bau (KPB): Ich spreche zu beiden Vorlagen, zu den Traktanden Nummer 13 und 14, also zu den Geschäften 5464 und 5601. Ich ersuche den Präsidenten mir entsprechend mehr Zeit einzuräumen. *(Zwischenrufe)*. Ich beginne mal. Sonst muss ich mich halt nochmals melden, um mein Votum beenden zu können; ich habe das vorher besprochen.

Die beiden Geschäfte wurden auch in der vorberatenden Kommission für Planung und Bau gleichzeitig behandelt. Mit der Vorlage 5464 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend «Mehr Mass beim Denkmalschutz» als erledigt abzuschreiben. Mit der Vorlage 5601 beantragt der Regierungsrat ebenfalls dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 95/2016 betreffend «Beschleunigung des Unterschutzstellungsverfahrens» ebenfalls als erledigt abzuschreiben.

Es handelte sich ursprünglich um drei parlamentarische Vorstösse, die 2016 von Markus Schaaf und zwei ehemaligen Ratsmitgliedern eingereicht wurden. Alle drei Vorstösse forderten Einschränkungen bei den Massnahmen im Bereich des Denkmalschutzes und zielten auf die Beschleunigung von Verfahren ab. Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 13. Juni 2018 Bericht zur Vorlage 5464. Das Geschäft wurde von der KPB jedoch bis zum Vorliegen der Vorlage 5601 ebenfalls sistiert, damit wir beides miteinander behandeln konnte. In seinen Postulatsantworten weist der Regierungsrat darauf hin, dass in unserer Gesellschaft Kulturdenkmäler eine hohe Wertschätzung geniessen. Sie sind identitätsstiftend und tragen zur Standortqualität und einem Zürcher Heimatgefühl bei. Nichtsdestotrotz werden der Schutz und die Pflege dieser Denkmäler oft kritisiert. Hier gibt es denn auch aus Sicht der vorberatenden Kommission ein Spannungsfeld, das nur teilweise gelöst werden konnte. Häufig ist auch der Unterschied zwischen Inventarisierung und Unterschutzstellung nicht klar. Ich erspare Ihnen aber die Erläuterung hierzu, da die Zeit dazu nicht reicht. Im kantonalen Inventar befinden sich lediglich zirka 1,5 Prozent aller Gebäude im Kanton. Dies ist angesichts der Anzahl von Gebäuden ziemlich überschaubar. Zudem gibt es regional grosse Unterschiede.

Im Verlauf der Beratungen der beiden regierungsrätlichen Anträge auf Abschreibung hörte die Kommission auch den Erstunterzeichner Markus Schaaf an. Der Postulant sah zwar nach wie vor einen Handlungsbedarf in diesem Bereich, gab jedoch zu Protokoll, er sei mit der Abschreibung der beiden Vorstösse einverstanden, da zu diesem Thema noch zwei Motionen hängig seien, nämlich die beiden Motionen KR-Nr. 429/2020 und KR-Nr. 153/2020, die sich ebenfalls mit dem Thema Denkmalpflege auseinandersetzen.

Auch die Diskussionen in der Kommission zeigten, dass die Meinungen zur Denkmalpflege nicht einheitlich sind. Während einerseits moniert wurde, es würden zu viele Objekte inventarisiert, wurde auf der anderen Seite davor gewarnt, die Denkmalpflege zu schwächen, zumal aufgrund der Verdichtung der Baudruck kontinuierlich zunehme. Nichtsdestotrotz kam die Kommission für Planung und Bau am Ende zum Schluss, dass die beiden Postulate abgeschrieben werden können. Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen deshalb, den Vorlagen 5464 und 5669 betreffend «Beschleunigung des Unterschutzstellungsverfahrens» zuzustimmen und damit beide Postulate abzuschreiben. Besten Dank.

Peter Schick (SVP, Zürich): Ich darf Ihnen das Votum von Barbara Grüter verlesen, die heute nicht anwesend ist; auch beim nächsten Geschäft werde ich ihr Votum verlesen.

Mit der geforderten Gesetzesänderung würde den Gemeinden die Zuständigkeit für ihre eigenen kommunalen, historischen Bausubstanzen entzogen. Die Zuständigkeit sollte aber – alleine schon im föderalistischen Interesse – bei den Kommunen bleiben. Die Kommunen müssen über das Ortsbild, den planungsrechtlichen und gegebenenfalls substanziellen Schutz urteilen und entscheiden können. Nur eine umfassende und sachgerechte Inventarisierung schafft für alle beteiligten Parteien Planungs- und Rechtssicherheit. Eine selektive Inventarisierung erreicht das Gegenteil und ist im höchsten Masse anfechtbar, weil sie keine vertiefte Grundlage für eine abschliessende Interessensabwägung darstellt. Das bestehende Instrumentarium im Umgang mit Schutzobjekten ist zweckmässig.

Die Problematik besteht höchstens darin, dass die kommunalen und/oder die kantonalen Behörden in ihren Vorgehensweisen und Entschlüssen – insbesondere bei Entlassung aus einem Inventar – einem Rekurs – Verbandbeschwerderecht – zum Beispiel durch den Heimatschutz – als grösste Schweizer Non-Profit-Organisation im Bereich «Baukultur» – ausgesetzt sind. Dies kann zu mühsamen und intensiven baurechtlichen Verfahren führen, die zudem kostspielig sind. Besser und/oder im Interesse aller wäre eine Lösung, welche die Eigentümer finanziell, zum Beispiel mit Subventionen für einen fachgerechten und sinnvollen Schutz, unterstützt. Dies ist heute nur möglich, sofern die Bauten im überkommunalen Inventar aufgelistet und gewisse Bestimmungen erfüllt sind.

Die SVP/EDU-Fraktion beantragt analog dem Regierungsrat, das Geschäft als erledigt abzuschreiben.

Theres Agosti Monn (SP, Turbenthal): Ich spreche auch zu 5464 und 5601. Das bestehende rechtliche Instrumentarium im Umgang mit Denkmalschutzobjekten ist zweckmässig. Die SP ist für Abschreibung der Postulate KR-Nr. 93/2016 und KR-Nr. 95/2016.

Die Verdichtung und energiepolitische Ziele führen zu starker Bautätigkeit. Kommt wirtschaftlicher Druck dazu, kann die Bauqualität leiden. Dazu gehört auch die Qualität des öffentlichen Raumes und die Pflege der Baukultur. Wir alle sind uns bewusst, denkmalpflegerisch wertvolle Bauten sind identitätsstiftend, in-

takte Ortsbilder werden geschätzt. Restaurierte Altstädte und gut weiterentwickelte Altbauten werden bewundert. Gleichzeitig gibt es Bevölkerungsteile, die den Schutz und die Erhaltung von kulturell wertvollen Bauten und Anlagen kritisieren. Die kantonale Denkmalpflege steht in diesem Spannungsfeld. Will der Kanton Zürich seine räumliche Identität stärken, muss er sowohl historisch bedeutsame Baukultur pflegen, aber auch neue Qualitäten schaffen. Hier braucht es einen umsichtigen Städtebau und eine starke Denkmalpflege, die technologische Entwicklungen miteinbezieht. Der Denkmalschutz hat keinen Vorrang gegenüber anderen Interessen. Das Interesse der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers an einer uneingeschränkten Nutzung der Liegenschaft ist in einer Güterabwägung zu prüfen. Aber auch umweltrechtliche, verkehrstechnische Interessen können dem Denkmalschutz vorgehen. Die Güterabwägung ermöglicht angemessene Lösungen. Angesichts des geringen Anteils von Rekursen an den jährlich etwa 450 Geschäften kann von Verhältnismässigkeit und einem guten Augenmass der zürcherischen Denkmalpflege ausgegangen werden. *(Die Redezeit ist abgelaufen.)*

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich): Ich votiere auch zu beiden Geschäften, sollte es aber in zwei Minuten schaffen.

Die FDP wird beide Postulate ebenfalls abschreiben. Wir sind jedoch nicht so enthusiastisch wie der Regierungsrat, dass alles prima sei und dass kein Handlungsbedarf bestehe. In der Stellungnahme führt der Regierungsrat nur Positivbeispiele auf, bei welchen eben alles wunderbar geklappt hat. Es gibt aber auch viele Negativbeispiele. Die haben uns dann zur Motion «Solaranlagen in geschützten Ortsbildern» (KR-Nr. 429/2020) bewogen. Die gesetzlichen Grundlagen sind in diesem Punkt nicht klar genug. Auseinandersetzungen zwischen der Baudirektion und dem Heimatschutz werden auf dem Buckel der Eigentümer ausgetragen. Auf der Stufe der BZO (*Bau- und Zonenordnung*) soll Klarheit geschaffen werden. Beim Punkt «Schutzobjekte und Epochen» ist die FDP auch bereits in der Vergangenheit aktiv gewesen. Ich erinnere an meine Anfrage «Schulhäuser unter Denkmalschutz» (KR-Nr. 161/2019). Es kann nicht sein, dass jede Gemeinde ein Schulhaus unter Schutz stellt. Im Ergebnis müssen auf Pausenflächen Container-Schulbauten erstellt werden, denn eine Unterschutzstellung verhindert oder erschwert eine Aufstockung von bestehenden Bauten. Mit den hängigen Motionen für ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz und ebenso Solaranlagen in geschützten Ortsbildern ist somit auch klar, dass das Thema Denkmalschutz und der Zielkonflikt mit energetischen Massnahmen und innerer Verdichtung uns noch weiterhin intensiv beschäftigen wird. Besten Dank.

David John Galeuchet (Grüne, Bülach): Der Regierungsrat führt in seinem Bericht die Herausforderungen der Denkmalpflege folgendermassen aus: starke Bautätigkeit, energiepolitische Ziele und beschränkte finanzielle Mittel.

Im Rahmen der Kommissionsarbeit wurde mehrfach erwähnt, dass häufig zwischen dem Denkmalschutz, einer Fachabteilung der Verwaltung, und dem Heimatschutz, einem privatrechtlichen Verein, eine Verwechslung oder keine klare

Unterscheidung stattfindet. Ebenfalls wird aufgezeigt, dass die Begriffe «Inventarisierung» und «Unterschutzstellung» nicht verstanden und vermengt werden. Erst wenn es zu einem konkreten Bauvorhaben kommt, wird bei einem inventarisierten Gebäude geklärt, ob eine Unterschutzstellung angebracht ist.

Intakte Dörfer und authentische Altstädte wirken identitätsstiftend und erfahren in breiten Bevölkerungskreisen und von Touristen Wertschätzung. Energetische und umwelttechnische Verbesserungsmassnahmen der Wohnqualität sind auch bei Schutzobjekten möglich. Die Denkmalpflege sucht mit den Besitzern gute und angemessene Lösungen, um alt und neu optimal zu kombinieren. Der Verein Heimatschutz legt bei energetischen Sanierungen hingegen häufig eine radikale Haltung an den Tag, welche den Besitzern die Produktion von erneuerbaren Energien sehr erschwert.

Mit dem Bericht des Regierungsrates sehen wir die Forderungen der Postulanten erfüllt. Die beiden Postulate sind abzuschreiben.

Markus Schaaf (EVP, Winterthur): Es war so, dass damals bei der Überweisung dieser drei Postulate der damalige Kantonsrat Neukom (*Martin Neukom*) vehement gegen die Überweisung gekämpft hatte. So ist es auch nicht überraschend, dass der heutige Regierungsrat Neukom diese Postulate ablehnt.

Ich bin nicht sicher, ob der Regierungsrat beziehungsweise seine Behörde die Problematik, die wir heute bei der Denkmalpflege haben, wirklich ganz verstanden hat. Er muss mir nicht erklären, was der Unterschied zwischen Denkmalschutz und Heimatschutz ist. Das ist mir schon klar. Ich sehe den Handlungsbedarf im Prozess der Inventarisierung. Da, lieber Kollege, haben wir tatsächlich ein Problem; die Inventarisierung ist nicht etwas Harmloses, sondern die Eigentümer eines inventarisierten Objektes werden ab dem Moment der Inventarisierung in der Handhabung ihres Eigentums massiv eingeschränkt, ohne dass sie sich dagegen wehren können. Denn gegen eine Inventarisierung können sie keinen Rekurs machen. Und genau diesen Prozess wollten wir anschauen. Da ist aber die Kommission anderer Meinung. Ich habe mich dem anschliessen können, dass wir hier in der Erkenntnis nicht weiterkommen. Wir haben mit den drei Postulaten drei gezielte Instrumente zur Verfügung gestellt, quasi eine Pinzette und ein Skalpell. Leider sind wir damit nicht zum Ziel beziehungsweise bis zur Eiterstelle durchgedrungen. Das nächste, das jetzt kommt, das sind eben nicht die präzisen Instrumente, sondern das ist der Vorschlaghammer. Und vielleicht kommen wir mit den zwei Motionen, die jetzt unterwegs sind, gezielter und schnell zum Kern des Problems.

In diesem Sinne bin ich mit der Abschreibung einverstanden. Ich kann Ihnen aber versichern, dass das Problem der Unterschutzstellung und das Problem der Denkmalpflege in unserem Kanton noch längst nicht gelöst sind.

Regierungsrat Martin Neukom: Es ist schon ein bisschen paradox, Markus Schaaf: Auf der einen Seite werden die Kulturdenkmäler extrem geschätzt; schauen Sie sich die Broschüren an, mit denen Zürich Tourismus wirbt. Da sind schöne, denkmalgeschützte Gebäude abgebildet. Sie schaffen Identität, Heimat.

Das ist sicher auch ein Standortfaktor und so weiter. Und auf der anderen Seite werden diese Schutzinstrumente immer wieder ganz heftig kritisiert als einen zu starken Eingriff ins Eigentum. Schauen Sie sich die grossen Städte an wie Amsterdam, Paris, Wien, Berlin und so weiter. Das sind alles Städte, die eine Baukultur haben, die auch einen Teil ihrer Identität ausmacht, die definitiv eine Wirkung auf die Menschen und auf die Menschen, die dort leben, hat. Also, eine Bedeutung hat der Denkmalschutz auf jeden Fall. Und natürlich – da bin ich einverstanden mit Ihnen, Herr Schaaf – müssen wir eine Diskussion darüber führen, was wir erhalten und was wir nicht erhalten wollen. Das ist eine politische Diskussion, es ist eine fachliche Diskussion, die wir führen müssen; natürlich werden wir uns nicht überall einig werden.

Zum Inventar: Da besteht aber ein Missverständnis, Markus Schaaf. Das Inventar schützt sie nicht. Also, sollten Sie das Inventar abschaffen wollen, Herr Schaaf, dann wäre trotzdem das materielle Recht, PBG (*Planungs- und Baugesetz*), Paragraph 203, anwendbar. Der Heimatschutz könnte klagen, sollten Sie an ihrem Gebäude etwas ändern wollen, auch dann, wenn es nicht inventarisiert ist. Das heisst, wenn ein sauberes Inventar besteht, dann wissen Sie eben auch, wenn Ihr Gebäude nicht inventarisiert ist, dass Sie es mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ändern können, ohne dass der Heimatschutz klagen kann. Das ist der Vorteil des Inventars; es schafft eine bestimmte Rechtssicherheit.

Noch zur Grössenordnung: Im Kanton Zürich sind 1,5 Prozent der Gebäude im kantonalen oder überkommunalen Inventar. Ich betrachte das von der Grössenordnung her als nicht überrissen.

Ich bitte Sie, dieses Postulat abzuschreiben. Danke.

Ratspräsident Benno Scherrer: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulats vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.