

Sitzung vom 25. September 2019

882. Anfrage (Schulhäuser unter Denkmalschutz)

Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, Kantonsrat Andreas Geistlich, Schlieren, und Kantonsrätin Angie Romero, Zürich, haben am 27. Mai 2019 folgende Anfrage eingereicht:

In vielen Gemeinden (beispielsweise in Birmensdorf und in der Stadt Zürich) herrscht Mangel an Schulraum. Sind Schulhäuser jedoch ins Inventar der schutzwürdigen Bauten aufgenommen worden, ist ein zeitgemässer und sinnvoller Aus- und Umbau nur noch erschwert möglich. Für viele Gemeinden ist es eine grosse finanzielle Belastung, wenn der Bau und Umbau von dringend benötigtem, teurem Schulraum durch Auflagen der kantonalen Denkmalpflege erschwert, verzögert oder gar verhindert werden.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung von folgenden Fragen:

1. Wie viele Schulhäuser sind im Kanton Zürich im Inventar der schutzwürdigen Bauten aufgenommen oder stehen bereits unter Denkmalschutz?
2. In wie vielen Gemeinden sind alle vorhandenen Schulhäuser im Inventar der schutzwürdigen Bauten aufgenommen?
3. In wie vielen Gemeinden sind Schulhäuser aus derselben Bauepoche im Inventar der schutzwürdigen Bauten aufgenommen?
4. Mit welchen Überlegungen würdigt der Regierungsrat bei der Festsetzung der Schutzobjekte die Forderung nach haushälterischem Umgang mit Bodenreserven und innerer Verdichtung?
5. Mit welchen Überlegungen wird die Tatsache miteinbezogen, dass den Gemeinden bei einer Inventarisierung höhere Kosten für den Umbau der Schulhäuser entstehen?
6. Wie steht der Regierungsrat dazu, bei Gemeinden mit höherem Steuerfuss die finanzielle Lage der Gemeinde gegenüber der Denkmalpflege rechtlich stärker zu gewichten?
7. Wie beurteilt der Regierungsrat bei der geschilderten Problematik den Konflikt mit der Gemeindeautonomie?
8. Wie gewichtet der Regierungsrat die Pflicht der Gemeinde zur Bereitstellung von Schulraum gegenüber den Forderungen der kantonalen Denkmalpflege? Hat der Regierungsrat bei Schulhäusern einen anderen Massstab als bei anderen Bauten?

9. Wie ist das Verfahren zur Unterschutzstellung der Schulhäuser und was sind die effektiven Einsprachemöglichkeiten einer Gemeinde (z. B. bei finanziellen Engpässen in der Gemeinde)? Wie wird sichergestellt, dass den Gemeinden effektive sowie unabhängige Rechtswege zur Verfügung stehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, Andreas Geistlich, Schlieren, und Angie Romero, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Es ist davon auszugehen, dass sich die Anfrage auf die laufende Aktualisierung des Inventars der schutzwürdigen Bauten von überkommunaler Bedeutung bezieht. Gemäss Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) sind neben dem Kanton auch sämtliche Gemeinden verpflichtet, eigene kommunale Inventare über die Schutzobjekte zu erstellen und nachzuführen (§ 203 Abs. 2 PBG).

Ein Gebäude gilt nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG dann als Schutzobjekt, wenn es als Zeuge einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig ist. Das PBG geht damit von einem einheitlichen Schutzobjektbegriff aus. Für den denkmalpflegerischen Wert eines Objekts ist nicht entscheidend, ob dieses im überkommunalen oder kommunalen Inventar enthalten ist und ob diesem im überkommunalen Inventar kantonale oder regionale Bedeutung zugemessen wird. Die Zuweisung kommunal/überkommunal hat hauptsächlich Einfluss auf die Zuständigkeitsordnung (Kanton oder Gemeinde) und allenfalls auch auf die Interessenabwägung. Es liegt somit nicht nur am Kanton, sondern ebenso an den Gemeinden, für denkmalpflegerische und schulraumbedingte Aspekte ausgewogene Lösungen zu finden. Der Kanton ist denkmalpflegerisch bloss für eine Teilmenge mitverantwortlich, namentlich für schutzwürdige Schulanlagen von überkommunaler Bedeutung.

Die Erstellung von öffentlichen Bauten, wie beispielsweise Schulhäusern, wurde im Verhältnis zur privaten Bautätigkeit schon immer als repräsentative und damit besonders qualitätsvolle Bauaufgabe der Gesellschaft verstanden. Aus diesem Grund leisten heute Bauten der Kirche, der Justiz, der politischen und der schulischen Behörden einen ganz wesentlichen Beitrag zum Erbe kantonaler Baukultur. Sie sind im Gesamtbild jeder Gemeinde ein wichtiger, den individuellen baulichen Charakter des Ortes prägender Bestandteil. Schulhäuser repräsentieren den Umgang der

Gemeinde mit ihrer Jugend und das Interesse von Gemeinden und Kanton an einer guten Schulbildung – dem Hauptkapital der schweizerischen Volkswirtschaft.

Das kantonale Inventar schützenswerter Denkmalobjekte umfasst neben vielen anderen Baugattungen folgerichtig auch etliche Vertreter des Typus «Schulhäuser». Bereits 2005 erstellte die kantonale Denkmalpflege einen Gesamtüberblick der allenfalls schützenswerten Schulanlagen samt Einstufung. Dieses typologische Inventar war als Reaktion auf den steigenden Druck auf diese Baugattung zu verstehen. Gründe hierfür waren insbesondere die sich rasch wandelnden pädagogischen Anforderung an den Schulhausbau sowie der vielenorts angestaute Sanierungsbedarf. Von den weit über 2000 Schulgebäuden im Kanton waren damals 150 Schulanlagen (zum Teil mit mehreren Gebäuden) für das überkommunale Inventar vorgesehen. Angesichts der Bedeutung der Schulgebäude für die Gemeinden und den Kanton und der zweifelsohne architektonischen und räumlichen Qualitäten ist dies eine angemessene Anzahl. Inwieweit auch die Gemeinden bei der Erstellung und Nachführung ihrer Inventare die kommunal bedeutenden Schulanlagen angemessen berücksichtigen, ist der Baudirektion nicht bekannt.

Schulhausanlagen sind seit der Einführung der Volksschule im Jahr 1832 einem ständigen Nutzungswandel ausgesetzt: Veränderungen im Schulsystem, sich wandelnde Klassengrößen, neue Unterrichtsformen, moderne Gerätschaften und vieles mehr führen fortlaufend zu neuen Anforderungen an den Schulraum. Auf diesen Umstand wurde bisher nicht regelmässig mit Abbruch und Neubau von Schulanlagen reagiert. Vielmehr gilt es, den jeweiligen zeitspezifischen Herausforderungen mit guten baulichen oder auch organisatorischen Lösungen zu begegnen und gleichzeitig Lösungsmöglichkeiten für künftige, noch unbekannte Ansprüche offenzuhalten.

Die kantonale Denkmalpflege verfolgt deshalb bei Um-, Neu- und Ausbauvorhaben an inventarisierten Schulbauten zweierlei Ziele: erstens die Bereitstellung der benötigten Flächen und Kubaturen für die nachgefragten Nutzungen auf dem Areal und zweitens ein möglichst schonender Umgang mit den qualitätsvollen, bestehenden Gebäuden und ihrer Umgebung. Dass sich ein sorgfältiger Umgang mit dem Bestand und die Schaffung neuer Räumlichkeiten für einen modernen Schulbetrieb im gemeinsamen Dialog umsetzen lässt, zeigen verschiedene Beispiele:

- *Schulanlage Reppisch in Birmensdorf*: Die kantonale Denkmalpflege unterstützte das Baugesuch zum Unterhalt und zur Anpassung an neue Anforderungen, ohne eine Unterschutzstellung anzustreben oder einschneidende Auflagen zu formulieren.

- *Schulanlage Brüelmatt in Birmensdorf*: Baudirektion und Schulgemeinde regelten die Unterschutzstellung der Anlage einvernehmlich mit verwaltungsrechtlichem Vertrag. Darin wurden Anpassungs- und Erweiterungsmöglichkeiten der bestehenden Bauten sowie der Perimeter für die Erstellung von Neubauten festgehalten.
- *Schulhaus Wolfsmatt in Dietikon*: Die Stadt plant über ein Konkurrenzverfahren die Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Wolfsmatt im Einvernehmen mit der kantonalen Denkmalpflege.
- *Schulanlage Gutschick in Winterthur*: Ohne Unterschutzstellung und ohne Auflagen gelang es, energetische und brandtechnische Sanierungsmassnahmen und den Einbau von Gruppenräumen umzusetzen.
- *Schulanlage Halde in Opfikon*: Gut eingepasste Ergänzungsbauten mit Wettbewerb
- *Schulanlage Zentrum in Wetzikon*: Denkmalpflegerische Restaurierung der Altbauten 1880/1881 (Schulhaus Bachtel) und der Turnhalle (1906), sorgfältig eingepasster Ergänzungsbau von 2007 zum zugehörigen Schulhaus Lendenbach (1951)
- *Schulanlage Rümelbach in Rümlang (1967–1969)*: Sorgfältige denkmalpflegerische Renovation 2009/2010
- *Schulhaus Kronenwiese (1948/1949) in Adliswil*: Sorgfältige denkmalpflegerische Renovation 2003–2005 mit Unterschutzstellung durch die Baudirektion; neuer, gut eingefügter Gelenkbau

Zu Frage 1:

Der Begriff «Schulhäuser» bezieht sich gemäss der Definition der kantonalen Denkmalpflege nachfolgend auf Schulanlagen (das können mehrere Gebäude sein) der Volksschule, die in der Kompetenz der Gemeinden erstellt wurden und betrieben werden. Heute sind 110 Volksschulanlagen im überkommunalen Inventar verzeichnet. 17 Schulanlagen stehen unter Schutz. Zur Anzahl Schulanlagen in den kommunalen Inventaren verfügt die Baudirektion über keine Informationen. Ebenso wenig darüber, ob alle Gemeinden ihre Inventare periodisch nachführen.

Zu Frage 2:

In den sechs Gemeinden Altikon, Andelfingen, Buch a. I., Höri, Hüntwangen und Lufingen sind sämtliche Schulhäuser im Inventar verzeichnet. Diesen sechs Gemeinden ist gemeinsam, dass sie lediglich über eine einzige Schulanlage verfügen und diese den hohen Anforderungen an ein Schutzobjekt genügen.

Zu Frage 3:

Der Begriff «Epoche» gilt als Bezeichnung für einen Zeitabschnitt, der sich durch grundlegende Gemeinsamkeiten auszeichnet. Eine Epoche gilt je nach Perspektive, Thema und Region für unterschiedliche Zeitabschnitte mit unterschiedlicher Dauer. Der Schulhausbau im Kanton Zürich lässt sich sehr grob in folgende Epochen unterteilen:

- bis 1832: Die Zeit vor der liberalen Kantonsverfassung. Beispiel: Altes Schulhaus Bassersdorf (Vers.-Nr. 1305)
- ab 1832: Jene Phase nach der liberalen Kantonsverfassung von 1831, als der Erziehungsrat den Schulhausbau normierte. Es entstanden die typischen klassizistischen grossen Gemeindeschulhäuser und kleinere Schulhäuser für Ortsteile und Weiler. Beispiele: Primarschulhaus Chilefeld, Affoltern a. A. (Vers.-Nr. 00921), Schulhaus Ebertswil, Hausen a. A. (Vers.-Nr. 00293)
- ab 1900: Beginn der Reformpädagogik, als Singen, Werken und Spielen im Freien in den Lehrplan aufgenommen wurde («vom Schulhof zur Spielwiese»). Es entstanden Bauten im Heimatstil mit spezialisierten Räumen wie Singsaal, Werkzimmern usw., umgeben von Grün. Beispiel: Schulhaus Rifferswil (Vers.-Nr. 00146), Schulhaus Gräslikon, Berg a. I. (Vers.-Nr. 00046), Schulanlage Heiligberg, Winterthur (Vers.-Nr. 02861)
- ab 1930: Schulen in der Folge des Neuen Bauens: Das Schulhaus wurde in mehrere kleine, «kindgerechte» Bauten aufgeteilt (sogenannte Pavillons), oft verbunden mit gedeckten Wegen und nach Altersstufen aufgeteilt (kleine Bauten für Kinder, grössere für Jugendliche). Typische Materialien sind Backstein und Beton brut (Sichtbeton). Beispiele: Schulhaus Wolfsmatt, Dietikon (Vers.-Nr. 02280), Schulhaus Fondli, Dietikon (Vers.-Nr. 02384). Hier gibt es allerdings Gegenbeispiele, indem auch Grossformen des 19. Jahrhunderts weiterentwickelt wurden, wie beim Schulhaus II der Zentralschulanlage Dietikon (Vers.-Nr. 01505)
- ab 1960: Erstellung von grösseren «Schulzentren» ab den 1960er-Jahren, für die «Babyboomer», oft in rationalisierter Systembauweise ausgeführt. Typisch sind hier Bauten mit zweiseitig belichteten Schulzimmern, oft mit Pultdach. Beispiel: Schulhaus Reppisch Birmensdorf (Vers.-Nr. 00583), Primarschulanlage Mettlen Wettswil a. A. (Vers.-Nr. 00268)

In insgesamt acht Gemeinden sind mehrere Schulhäuser aus derselben Epoche aufgenommen: Affoltern a. A., Birmensdorf, Dietikon, Dürnten, Illnau-Effretikon, Richterswil, Schlieren und Wallisellen. In Affoltern a. A. beispielsweise stammen das alte Sekundarschulhaus, das alte Primarschulhaus und zusätzlich das alte Schulhaus in der Aussenwacht Zwillikon (denkmalpflegerisch renoviert 2018) aus derselben Epoche.

Zu Frage 4:

Die Inventarfestsetzung nimmt keine Interessenabwägung vorweg und listet ungeachtet bereits vorhandener oder in ferner Zukunft notwendiger Planungen jene Anlagen auf, die den hohen Anforderungen an ein überkommunales Schutzobjekt genügen.

Die kantonale Denkmalpflege, als zuständige Fachstelle in der Abteilung Archäologie und Denkmalpflege im Amt für Raumentwicklung (ARE) ist ursächlich und eng in die Aufgaben und Zielsetzungen des gesamten Amtes eingebunden. Das ARE setzt die gesetzliche und politische Vorgabe einer haushälterischen Nutzung des Bodens mit verschiedenen raumplanerischen Instrumenten um (Entwicklungsplanungen, Festsetzung kantonale und regionale Richtpläne, Genehmigung Nutzungspläne usw.). Verschiedene Beispiele – wie jenes der genannten Schulanlage Brüelmatt in Birmensdorf – zeigen, dass auch inventarisierte oder unter Schutz gestellte Schulanlagen Verdichtungsmöglichkeiten zulassen und somit ihren Beitrag an den geforderten strengen Umgang mit den endlichen Bodenreserven leisten. Es ist immer das Ziel, im Einvernehmen mit den jeweiligen Bauträgern Lösungen zu finden, die den schulischen, den denkmalpflegerischen und raumplanerischen Anliegen nachkommen, also ein Sowohl-als-auch und nicht ein Entweder-oder.

Zu Frage 5:

Eine gut begründete Inventaraufnahme kann Kosten und Zeit sparen, weil damit alle Beteiligten eine klare, nachvollziehbare Ausgangslage vorfinden und bei nachfolgenden Entwicklungsprozessen die verschiedenen Interessen frühzeitig aufeinander abgestimmt werden können. Es wird mit dem Inventar also Planungs- und damit auch Rechts- und Investitionssicherheit geschaffen. 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. Die kostenlose Begleitung von der Planung über die Projektierung bis zum Bau durch erfahrene Bauberaterinnen und Bauberater der kantonalen Denkmalpflege trägt dazu bei, Fehlplanungen zu verhindern.

Zu Frage 6:

Einleitend kann auf die Beantwortung der Frage 5 verwiesen werden. Gerade für finanzschwache Gemeinden ist es wichtig, kostensparend zu planen, was oft auf Renovationen und (denkmalpflegerisch begleitete) Umbauten hinausläuft anstelle von Abbruch und Neubau. Bei nachweislich besonders hohen Aufwendungen für Einzelmassnahmen können unter gewissen Umständen Beiträge an die Mehrkosten aus dem Denkmalpflegefonds gesprochen werden, welcher aus dem Lotteriefonds und

nicht aus Steuergeldern gespiesen wird. Beispiele: Eglisau, Schulanlage Steinboden, Instandstellung der bauzeitlichen Fenster, oder Adliswil, Schulhaus Kronenwiese, innere Oberflächen usw.

Zu Frage 7:

Die Zuständigkeiten sind in §§ 203–217 PBG eindeutig geregelt. § 211 PBG hält fest, dass die Baudirektion Schutzmassnahmen für Objekte trifft, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt. Vor der Festsetzung der Objekte im überkommunalen Inventar hört das ARE die Gemeinden und die regionalen Planungsverbände an und berücksichtigt im Rahmen der Interessenermittlung deren Argumente. Der Gemeindevorstand trifft die Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung.

Zu Frage 8:

Dem Regierungsrat ist kein Fall bekannt, bei dem eine Gemeinde aufgrund denkmalpflegerischer Massnahmen nicht genügend Schulraum zur Verfügung stellen konnte. Um die Mittel aller Beteiligten zu schonen, wird bereits vor der Baueingabe darauf hingewirkt, dass die Schulraumplanungen der Gemeinden und die denkmalpflegerischen Zielsetzungen in engem Austausch in Einklang gebracht werden. Im Sinne aller Beteiligten betreibt die kantonale Denkmalpflege in der Planungsphase grossen Aufwand. Davon profitieren die Gemeinden und kantonalen Ämter, sowohl im Baubewilligungsverfahren wie bei der Umsetzung der Bau-massnahmen.

Die Baudirektion hat bei Schulhäusern keinen anderen Massstab als bei anderen öffentlichen oder privaten Bauten. Sie behandelt alle Bauträger gleich.

Zu Frage 9:

In aller Regel erfolgen Unterschutzstellungen einvernehmlich, weil der Kontakt zwischen Bauherrschaft und Denkmalpflege frühzeitig erfolgt.

Es ist zu unterscheiden zwischen finanziellen Fragestellungen und – trotz Bemühungen – fehlender Grundlage für eine gemeinsame Projektentwicklung. Finanzielle Belastungen durch eine Unterschutzstellung mit nachweislichen Mehrkosten bei einzelnen Baukostenplan-Positionen können unter gewissen Voraussetzungen durch Beiträge aus dem Denkmalpflegefonds gemindert werden. Die (Schul-)Gemeinde – als Eigentümerin einer Schulliegenschaft – kann gegen eine hoheitliche Unterschutzstellung Rechtsmittel ergreifen (vgl. § 338a PBG).

Die kantonale Denkmalpflege bearbeitet und begleitet gemäss langjährigem Schnitt pro Jahr deutlich über 300 Projekte, Tendenz steigend. Über die Verhältnismässigkeit ihrer Tätigkeit geben folgende Zahlen Auskunft. Durchschnittlich werden etwa 50 Beitragszahlungen an Restaurie-

rungs- und Unterhaltsmassnahmen verfügt, wobei in etwa 90% der Fälle auf eine Unterschutzstellung verzichtet wird, das Objekt aber weiterhin im Inventar verbleibt. Die getätigten Investitionen werden grundbuchamtlich gesichert. Bei etwas weniger als fünf Objekten pro Jahr erfolgen einvernehmliche Unterschutzstellungen mit verwaltungsrechtlichem Vertrag. Hoheitliche Unterschutzstellung (d. h. Schutz durch Verfügung im Sinne von § 205 lit. c PBG) erfolgen rund zwei pro Jahr, wobei gegen diese Verfügungen nicht immer Rechtsmittel ergriffen werden. Im Verlauf der Unterschutzstellungen, ob mit Vertrag oder Verfügung, wägt die Denkmalpflege gemeinsam mit den privaten oder öffentlichen Partnerinnen und Partnern ab, ob keine anderen Interessen die Schutzinteressen überwiegen; bei Schulhäusern z. B. die öffentlichen Interessen an der inneren Verdichtung, an energetischen Massnahmen oder an einem ausgeglichenen Finanzhaushalt. Falls andere Interessen gegenüber den denkmalpflegerischen überwiegen, führt das zur (Teil-)Entlassung des Objekts aus dem Inventar.

Diese Zahlen zeigen, dass in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle eine frühzeitige, gemeinsame und konstruktive Zusammenarbeit zu erfolgreichen Projektabschlüssen führt. Die Ergreifung von Rechtsmittel bildet die Ausnahme, sowohl bei Schulhäusern als auch bei allen übrigen Baugattungen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli