

Sitzung vom 14. Oktober 1998

2271. Motion (Zuständigkeit der Schutzmassnahmen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes, der Denkmalpflege und der Archäologie)

Die Kantonsräte Vilmar Krähenbühl, Zürich, und Hans Frei, Regensdorf, haben am 29. Juni 1998 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, § 211 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) dahingehend zu ändern, dass die Zuständigkeiten der Schutzmassnahmen für Objekte gemäss üblichen Finanzkompetenzen für einmalige und wiederkehrende Auslagen geregelt werden.

Begründung:

§ 211 des Planungs- und Baugesetzes regelt die Zuständigkeit der Schutzmassnahmen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes, der Denkmalpflege und der Archäologie. Unabhängig von den einmaligen bzw. wiederkehrenden Folgekosten ist die Baudirektion für die Anordnung der Schutzmassnahmen für Objekte, die eine über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung haben, zuständig. Dies kann im Extremfall Kosten auslösen, auf die weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat Einfluss nehmen kann. Bei der Zuständigkeit für die Unterschutzstellung von Objekten, welche schlussendlich durch die Öffentlichkeit zu bezahlen sind, soll deshalb neu sowohl Regierungs- als auch Kantonsrat mitentscheiden können. Da es sich hier nicht um gebundene Ausgaben handelt bzw. eben ein Spielraum besteht, muss auch der Kantonsrat die Möglichkeit zur Mitsprache haben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Vilmar Krähenbühl, Zürich, und Hans Frei, Regensdorf, wird wie folgt Stellung genommen:

In § 203 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) werden die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes allgemein gesetzlich umschrieben. Die von den kantonalen wie den kommunalen Behörden festgelegten Inventare geben konkret darüber Auskunft, um welche Gebäude, Ortskerne, Naturschutzobjekte, vorgeschichtliche Stätten usw. es sich im Einzelfall handelt. Die Inventare sind zwar nicht abschliessend, da Ergänzungen grundsätzlich jederzeit möglich sind, aber die meisten Schutzobjekte des Kantons Zürich sind aus den Inventaren ersichtlich.

Mit dem Gesetz über die Verwaltungsstrukturen, das in der Volksabstimmung vom 15. März 1998 angenommen wurde, ist die Zuständigkeit für Schutzmassnahmen neu geregelt worden (§ 211 PBG). Die Volkswirtschaftsdirektion trifft die Anordnungen zum Schutze von Naturschutzobjekten, die Baudirektion jene über die Ortsbilder, die schutzwürdigen Landschaften, die Denkmalschutzobjekte sowie die archäologischen Schutzobjekte, sofern den Objekten eine über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt (sogenannte überkommunale Schutzobjekte). Die kommunale Exekutive ist für die Schutzmassnahmen von Objekten von kommunaler Bedeutung zuständig.

Soll ein konkretes Schutzobjekt förmlich geschützt werden, so bedarf es hiezu eines Entscheides der oben genannten zuständigen Instanzen im Einzelfall. Gemäss § 205 PBG erfolgt der Schutz

- durch den Erlass von Planungsmassnahmen (z.B. Quartiererhaltungs- oder Freihaltezonen),
- durch Verordnungen, sofern ein grösseres Gebiet erfasst wird (z.B. Naturschutzgebiet),
- durch Verfügungen, sofern nur ein Objekt betroffen ist (z.B. ein Gebäude) oder
- durch Vertrag, sofern über den Schutz mit dem Eigentümer eine Einigung zustande kommt.

Die Motionäre gehen von der unzutreffenden Annahme aus, dass Schutzmassnahmen immer mit Entschädigungsfolgen verbunden sind. Wie die Erfahrung zeigt, ist dies in der Praxis jedoch keineswegs der Regelfall. Die Schutzmassnahmen der Denkmalpflege kommen – von wenigen Einzelfällen abgesehen – im Einvernehmen mit dem betroffenen Eigentümer auf dem Wege der Vereinbarung zustande. Mittels Dienstbarkeitsverträgen im Zusammenhang mit dem Umbau oder der Renovation von Schutzobjekten werden an die bei-

tragsberechtigten Kosten Subventionen geleistet. Diese Beiträge bewegen sich in der Regel in einer Grössenordnung von Fr. 10000 bis Fr. 100000; höhere Beiträge kommen eher selten vor. Bei Schutzverordnungen des Naturschutzes werden mit den betroffenen Grundeigentümern die Details des Schutzes vorbesprochen und die Konflikte meistens einvernehmlich gelöst. An den Unterhalt und die Pflege von Naturschutzobjekten werden in der Regel wiederkehrende Beiträge gewährt. Gemäss Rechnung 1997 handelt es sich um ein Beitragsvolumen von rund 8 Mio. Franken, das auf mehrere hundert Gesuchsteller verteilt ist.

Daraus wird ersichtlich, dass die zahlenmässig überwiegende Mehrheit der erlassenen Schutzmassnahmen einvernehmlich und mittels Gewährung von Beiträgen zustande kommen, die im Einzelfall überdies relativ niedrige Summen ausmachen. Für diese Schutzmassnahmen bzw. Zusicherung von Beiträgen sind aufgrund ihrer Finanzkompetenzen in der Regel die Bau- oder die Volkswirtschaftsdirektion zuständig. Bei Beiträgen über 1 Mio. Franken, die dem Natur- und Heimatschutzfonds belastet werden, ist der Regierungsrat zuständig. Werden die Subventionen an Denkmalschutzobjekte aus dem der Baudirektion zugewiesenen Anteil am Fonds für gemeinnützige Zwecke finanziert (Konto 3004), der mit dem jährlichen Voranschlag vom Kantonsrat beschlossen wird, ist der Regierungsrat bereits bei Beiträgen von Fr. 100000 und mehr zuständig.

In den weitaus meisten Fällen sind somit Schutzmassnahmen mit der Gewährung von Staatsbeiträgen an die Renovationskosten bzw. an die Pflege von Naturschutzobjekten verknüpft. Das von den Motionären vertretene Anliegen ist somit bei den einvernehmlichen Schutzmassnahmen weitgehend schon erfüllt, da ein Schutz nicht zustande kommt, wenn über den Beitrag keine Einigung erzielt werden kann. Für die konkreten Beiträge sind in den meisten Fällen die Bau- oder die Volkswirtschaftsdirektion zuständig. Sind die Beiträge höher als oben aufgeführt, so entscheidet der Regierungsrat über die Beitragszusicherung.

Die Beitragszusicherung an konkrete Vorhaben fällt als klassischer Rechtsanwendungsakt in die Zuständigkeit der Exekutive. Sache des Kantonsrates ist es, das jährliche Beitragsvolumen für die einzelnen Sachbereiche, wie den Natur- und Heimatschutz, im Rahmen der Beschlussfassung über den Voranschlag festzulegen, soweit die Beiträge nicht als Folge rechtlicher Verpflichtungen geleistet werden und gebundene Ausgaben darstellen. An dieser bewährten Kompetenzverteilung soll weiterhin festgehalten werden. Eine Verschiebung der Subventionskompetenzen von der Exekutive an die Legislative würde überdies im Widerspruch zu den laufenden Bestrebungen der Verwaltungsreform des Regierungsrates stehen.

In den Bereichen Naturschutz und Denkmalschutz kommt es vor, dass die Schutzmassnahmen in Form von Freihaltezonen, Schutzverordnungen bzw. Schutzverfügungen erlassen werden. Dies trifft dann zu, wenn die Eigentümerinnen oder der Eigentümer dies verlangt (§213 PBG) oder über den Schutz keine vertragliche Einigung zustande kommt. Bei solchen Fällen klären die zuständigen Direktionen jeweils vor Erlass der Schutzmassnahmen ab, ob mit allfälligen Entschädigungen wegen materieller Enteignung gerechnet werden muss. Es ist jedoch im einzelnen Fall oft sehr schwierig, die Frage nach der Entschädigungspflicht und der Entschädigungshöhe genau zu beantworten. Gehen die Auffassungen zwischen der zuständigen Direktion und der betroffenen Eigentümerschaft deutlich auseinander, so müssen die Gerichte entscheiden. Im Zeitpunkt des Erlasses der Schutzmassnahme besteht somit über die Entschädigungspflicht sowie die Entschädigungshöhe noch keine Klarheit, und bis der endgültige Entscheid der Gerichte vorliegt, vergehen meist mehrere Jahre. Verpflichtet das Gericht in solchen Fällen den Kanton zur Leistung einer bestimmten Entschädigung, so handelt es sich dabei um eine gebundene Ausgabe.

Da, wie dargelegt, bei solchen Schutzanordnungen die Entschädigungspflicht oft unsicher und die Höhe der Entschädigung noch nicht bezifferbar ist, wäre eine Kompetenzzuordnung und damit auch eine Kompetenzverschiebung an die Legislative gar nicht durchführbar. Sie wäre ausserdem für die Erfüllung der Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes unzweckmässig und läge dadurch auch nicht im Interesse der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 241/1998 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi