

5464

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass
beim Denkmalschutz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Juni 2018,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass beim Denkmalschutz wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. August 2016 folgende von den Kantonsräten Andreas Hauri, Zürich, Marcel Lengglinger, Gossau, und Markus Schaaf, Zell, am 14. März 2016 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Revision der Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vorzulegen, die folgenden Grundsätzen Rechnung trägt:

Schutzobjekte im Sinne von § 203 [Abs. 1] lit. c PBG und [§§] 23 ff. KNHV sollen nur noch Gebäude und Gebäudegruppen sein, die als wichtige Zeugen gesamtkantonalen Bedeutung einer historischen Epoche oder als herausragendes kunsthistorisches Baudenkmal erhaltenswert sind.

Sind bereits wichtige Gebäude oder Gebäudegruppen als Zeuge gesamtkantonalen Bedeutung einer historischen Epoche oder als herausragendes kunsthistorisches Baudenkmal unter Schutz gestellt, ist die Inventarisierung und Unterschutzstellung von Objekten derselben Epoche oder desselben Baustils nur möglich, wenn weitere Tatsachen

das Gebäude als zusätzlich schützenswert erscheinen lassen, wie z.B. als Wohnort bedeutender Persönlichkeiten oder als Schauplatz kantonal oder überkantonal bedeutsamer historischer Ereignisse.

Energetische oder umwelttechnische bauliche Massnahmen sollen auch nach einer Inventarisierung oder Unterschutzstellung eines Gebäudes ohne strenge Auflagen möglich bleiben. Dasselbe gilt für Massnahmen im Gebäudeinneren, die einem zeitgemässen Wohnkomfort dienen.

Die Erhaltung von Ortskernen und Ortsbildern resp. Plätzen und Strassen ist durch planungsrechtliche Massnahmen sicherzustellen. Unterschutzstellungen sind hierfür nicht erforderlich.

Bericht des Regierungsrates:

Anliegen der Postulanten

In seiner Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 vom 28. November 2014 (Kulturbotschaft) kommt der Bundesrat zur Einschätzung, dass der Denkmalpflege ungerechtfertigt der schlechte Ruf anhänge, sie verhindere zeitgemässe Modernität und mutige Grossprojekte. Wohl auch als Reaktion auf die fortschreitende Globalisierung sei eine eigentliche «Tradierungskrise» zu beobachten: Während die reichen Schweizer Kulturlandschaften, intakte Dörfer, sachgerecht restaurierte Altstädte oder qualitativ gut weiterentwickelte Infrastrukturen als zentrale Faktoren für das gesellschaftliche Wohlbefinden wirkten, identitätsstiftend seien und von breiten Bevölkerungskreisen und ausländischen Gästen grosse Wertschätzung erführen, würden Bestrebungen zu Schutz, Erhaltung und Pflege dieser Schweizer Denkmallandschaft oft als ungebührlich kritisiert oder relativiert.

Eine solche Kritik am Denkmalschutz bzw. seine Relativierung scheint auch dem Postulat zugrunde zu liegen. Unter dem Titel «*Mehr Mass beim Denkmalschutz*» werden drei Forderungen gestellt, nämlich (1) eine Beschränkung der Schutzobjekte auf Gebäude und Gebäudegruppen von gesamtkantonalen Bedeutung, die als Zeugen für eine historische Epoche oder als herausragendes kunsthistorisches Bau- und Kulturdenkmal erhaltenswert seien. Seien bereits solche Objekte unter Schutz gestellt, dürften weitere Objekte derselben Epoche oder desselben Bau-

stils nur aufgrund weiterer schutzbegründender Tatsachen unter Schutz gestellt werden (Einmaligkeit). Für energetische Massnahmen sowie dem zeitgemässen Wohnkomfort dienende Massnahmen seien (2) Erleichterungen vorzusehen. Der Schutz von Ortskernen und -bildern sowie Plätzen und Strassen soll (3) nur durch planungsrechtliche Massnahmen erfolgen.

Inventarisierung und Unterschutzstellung

Die beiden Begriffe «Inventarisierung» und «Unterschutzstellung» sind klar voneinander zu trennen. Eine Aufnahme möglicher schutzwürdiger Gebäude in das Inventar hat unabhängig von möglichen Nutzerabsichten zu erfolgen und einzig fachlichen Kriterien zu genügen. Diese Einschätzung ist konsequent von einer nachgelagerten Interessenabwägung zu trennen, wenn es um ein konkretes Bauvorhaben geht. Erst hier wird eine Unterschutzstellung und der Schutzzumfang oder der Verzicht auf Unterschutzstellung und Entlassung aus dem Inventar vertieft abgeklärt. Bei einer Mehrheit von Baumassnahmen bleibt es bei einer fachlichen Baubegleitung ohne abschliessende Unterschutzstellung. Die im Verhältnis sehr wenigen Rechtsmittelverfahren zeigen, dass weder von einer Behinderung noch von einer unverhältnismässigen Verwaltungspraxis gesprochen werden kann. Entgegen der Begründung des Postulats entstehen durch die Unterschutzstellungen in der Regel keine «exorbitanten Mehrkosten». Stattdessen können durch die Pflege bestehender Bauteile anstelle eines teuren Rückbaus und Ersatzes und dank der fachkompetenten Begleitung zur Vermeidung von Fehlern an der Bausubstanz häufig nämlich Kosten eingespart werden, die sich in der Schlussabrechnung systembedingt unter keiner Abrechnungsposition finden lassen. Die angeführten Begriffe wie «selber Baustil» und «selbe Epoche» sind keine trennscharfen Definitionen.

Denkmalpflege und Raumentwicklung

Der Kanton Zürich verzeichnet seit einigen Jahren ein anhaltendes Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Dieses Wachstum unter der Prämisse einer Siedlungsentwicklung nach innen erfordert höhere Dichten und verstärkt die Konflikte mit dem baulichen Bestand – auch mit dem schützenswerten.

Auf Bundesebene werden in der neusten Kulturbotschaft insbesondere die vielfältigen Identitäten in der Schweiz (Kap. 2.2.3 Baukultur, Heimatschutz und Denkmalpflege) und in diesem Sinne ihre herausragende Bedeutung für unsere Lebensqualität betont. Sinngemäss bezeichnen denn auch die Kantone im Rahmen der Umsetzung des an sie delegierten Auftrags in ihren Erlassen kantonale und auch regionale und kommunale Schutzobjekte. Es kann also nicht darum gehen, stellvertretend einzelne ausgewählte Gebäude zu inventarisieren, weil es um das grosse Ganze geht, also die Abfolge und Summe von geschichtlich gewachsenen Siedlungen und Industrieanlagen. In ihrer Breite und Vielfalt bilden kantonale, regional und kommunal bedeutende Einzelgebäude und Ensembles die unwiederbringliche Qualität der hiesigen Kulturlandschaft.

Denkmalpflegerische Objekte tragen wesentlich zur Identität und Standortqualität bei. Nach der Langfristigen Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich (nachfolgend: LaRES), die der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1377/2014 festgesetzt hat, prägen die historisch bedeutsamen und kulturell wertvollen Bauten und Siedlungen die Ortschaften und Regionen des Kantons. Neuere Bauten richten sich in ihrer Architektur und ihrem städtebaulichen Ausdruck meist an den vorhandenen Siedlungs- und Baustrukturen im Umfeld aus. In der langfristigen Entwicklung entstehen regionale Eigenheiten und Charakteristika, die für die räumliche Orientierung und die Identität der Orte und Gemeinden zentral sind und die kulturelle Vielfalt im Kanton abbilden. Dazu gehören auch die Kulturlandschaften, die durch den Menschen geformt wurden (vgl. LaRES, S. 17).

Die jüngere bauliche Entwicklung hat das charakteristische bauliche «Gesicht» der Dörfer und Städte stark beeinflusst. Bei vielen Bauten steht eine wirtschaftlich optimale Projektrealisierung im Vordergrund, was zu einer sehr zweckdienlichen Bauweise geführt hat. Auch nehmen Bauten teilweise keine Rücksicht auf die Umgebung und beziehen damit bestehende Strukturen zu wenig ein. Auch wenn mit solchen Bauten sinnvolle Beiträge zur Siedlungsentwicklung nach innen geleistet werden, droht in der Summe eine ortsunabhängige Beliebigkeit von neuen Bauten und Quartieren. Bei zunehmender Uniformität im Siedlungsbild gehen die räumlichen Eigenheiten und Identifikationsorte verloren. Gewisse Orte büssen ihren baulich-historischen Charakter sukzessive ein. Wohnorte ohne erkennbare Charakteristika erschweren der Dorf- und Stadtbevölkerung ein «Sich-zu-Hause-Fühlen» (LaRES, S. 50).

In strategischer Hinsicht soll der Kanton Zürich deshalb seine räumliche Identität stärken. Neben dem Erhalt von historischen Bauten und Siedlungen bietet die starke räumliche Dynamik auch Chan-

cen, neue bauliche und landschaftliche Qualitäten zu schaffen, welche die Identität in den Gemeinden und Regionen des Kantons künftig mitprägen. Hier sind Denkmalpflege und Ortsbild/Städtebau gleichermaßen eingebunden. Dabei sind die sich wandelnden gesellschaftlichen Strukturen und die Vorstellungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zu berücksichtigen (LaRES, S. 52).

Ansatzweise hat der Regierungsrat den Bedeutungszusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und historischem baulichem Erbe bereits mit Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung (Vorlage 5027) aufgezeigt.

Schutzobjekte und Epochen

Bereits heute fallen insgesamt nicht mehr als 1,2% aller Gebäude im Kanton unter die Definition als kantonales oder regionales Schutzobjekt nach § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1). Als Schutzobjekte sind diese Gebäude in behördenverbindliche Inventare zu erfassen (§ 203 Abs. 2 PBG), sodass insbesondere bei Bauvorhaben die denkmalpflegerischen Aspekte einfließen. Allfällige Schutzmassnahmen erfolgen erst in einem zweiten Schritt, in der Regel im Zusammenhang mit Baumassnahmen, die konkrete und verbindliche Schutzmassnahmen notwendig erscheinen lassen (zum Unterschutzstellungsverfahren in der Praxis siehe nachfolgend).

Die Gebäude nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG gelten als Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche. Unter Epochen werden geschichtliche Zeitabschnitte verstanden, die über wesentliche Gemeinsamkeiten definiert werden können. Damit können sich Epochen sowohl zeitlich als auch thematisch überschneiden und sind daher nicht immer klar abgrenzbar. Weiter können Bauten erhaltungswürdig sein, weil sie die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen und einen sogenannten Situationswert schaffen.

Die Zeugenschaftigkeit einer Epoche oder eines wichtigen Ereignisses kann weiter kaum je an ein einzeln ausgesuchtes Objekt geknüpft werden. Die prägende Wirkung einer Epoche für den Kanton wird erst dann erkennbar, wenn ihre herausragenden baulichen Leistungen an verschiedenen Orten und in unterschiedlicher Ausformulierung auftreten. Stellvertretend sind es viele verschiedene Elemente, die dem Kanton sein Gesicht geben. Dies können beispielsweise Gegebenheiten sein,

- welche die Bedeutung der Industrialisierung für den Kanton ganz unmittelbar über die vielen verschiedenen Fabrikanlagen, Nebengebäude, Arbeiterwohnsiedlungen, Fabrikantenvillen und die Was-

serkrafanlagen (beispielsweise die Kraftwerkette entlang des Aabachs) erfahrbar machen,

- wo reich ausgestattete Villen und die nicht weniger reichen bürgerlichen Landsitze mit ihren Parkanlagen beidseits des Seeufers in ihrer Summe eindrücklich die über Jahrhunderte anhaltende hohe Baukultur an diesem attraktiven Standort dokumentieren; ebenso wie sie die städtischen Gemeinden mit ihren Bauten prägen,
- wo die zahlreichen Kleinbauten wie Waschküchen, Quellwasser-Reservoirs, Schöpfe, Kleinwasserkraftwerke, Brunnen, Trafogebäude, Bunker eine Kulturlandschaft beleben,
- wo sich der kurz vor der Reformation einsetzende spätgotische Kirchenbauboom durch die Vielzahl an kommunalen und einander durchaus ähnelnden Sakralbauten in der Landschaft zeigt. Welche der zeit- und baugleichen Barockkirchen am Zürichsee (Horgen, Wädenswil, Oberrieden, Hombrechtikon) mit wesensgleicher Ausstattung wäre zu behalten? Und auch baugleiche Pfarrhäuser aus der Mitte des 19. Jahrhunderts können in Egg am Pfannenstil *und* in Buchs im Furttal eine eigenständige Bedeutung haben und deshalb als Schutzobjekt erfasst werden,
- wo auf den ersten Blick unscheinbare landwirtschaftliche Speichergebäude die ganz unterschiedlichen Voraussetzungen für die damaligen Menschen tradieren, hinsichtlich der Ausrichtung auf Produktionsgüter (Getreide-, Gemüse-, Wein- oder Viehwirtschaft) wie auch der Verfügbarkeit von Baumaterial (Konstruktion in Stein-, Holz- oder Mischbauweise),
- wo das Wesen von erstmals standardisierten Bauten wie die Schulhäuser der 1860er-Jahre, die Bahnhofgebäude der Nordostbahn, Transformatorstationen als Denkmäler der Elektrifizierung des Kantons erst in ihrer Vielzahl als serielle Typologie verständlich werden. Gleichzeitig erzeugen sie in den Gemeinden einen hohen Identifikationswert, dem – wie im vorstehenden Abschnitt erwähnt – angesichts der starken Dynamik in der Siedlungsentwicklung eine wichtige Rolle zukommt,
- wo eher unscheinbare Einzelobjekte, aber eben gerade in ihrer Summe, perlschnurartig im Tal stehend, als eindrückliche und nachvollziehbare Zeugen für die starke evangelikale Bewegung im Tösstal stehen. Im Zürcher Oberland wird dies durch eine ganze Reihe von nicht sehr auffälligen Kirchlein und Kapellen inmitten oder nahe bei den Arbeitersiedlungen und Fabrikanlagen des 19. Jahrhunderts repräsentiert.

Eine Erhaltungspolitik, wie sie das Postulat fordert, erscheint als nicht zweckmässig und würde den Zielsetzungen der langfristigen Raumentwicklung, insbesondere dem Erhalt prägender Kulturlandschaften, widersprechen.

Energie und Wohnkomfort

Auf die Frage nach energetischen oder umwelttechnischen Massnahmen ist der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 127/2013 betreffend Wer stoppt im Kanton Zürich Heimatschutz und Denkmalpflege? eingegangen: Wie bei allen übrigen Gebäudekategorien sind energetische, aber auch umwelttechnische Verbesserungsmassnahmen auch bei Schutzobjekten möglich. Sie sind spezifisch auf das jeweilige Objekt abzustimmen, das aber im Übrigen bereits durch seine lange Lebensdauer einen beträchtlichen Beitrag für eine nachhaltige Energiepolitik geleistet hat. Die Massnahmen sind gemeinsam mit den beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Nutzerinnen und Nutzern im entsprechenden Verfahren festzulegen. Die vorgenommenen energetischen Optimierungen erreichen zwar nicht immer, jedoch häufig die geltenden Normwerte, in einzelnen Fällen sogar den Minergie- oder einen gleichwertigen Standard. Das zusammen mit der Denkmalpflege des Kantons Bern geschaffene und im Internet publizierte Handbuch «Energie und Baudenkmal» dient allen Eigentümerschaften, Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planern sowie Handwerkerinnen und Handwerkern als professionelle und kostenlose Unterstützung. Das Handbuch ist in vier Hefte gegliedert, die den Schwerpunkten «Gebäudehülle», «Fenster und Türen», «Haustechnik» und «Solarenergie» gewidmet sind (www.are.zh.ch → Archäologie & Denkmalpflege → Kantonale Denkmalpflege → Publikationen).

Die Ermöglichung von zeitgemässen Wohnkomfort, in Verbindung mit einem einmaligen historischen Ambiente, ist eine denkmalpflegegerisch selbstverständliche Voraussetzung, der im Rahmen der Beratungstätigkeit durch die Mitarbeitenden der kantonalen Denkmalpflege grosses Gewicht zukommt und in der Bewilligungspraxis auch ihren Niederschlag findet.

Der Kanton übernimmt hier eine Vorbildfunktion und zeigt an seinen Gebäuden nach Möglichkeit immer innovative Lösungen und konkrete Spielräume auf; als Eigentümer des 1740 erbauten herrschaftlichen Menzihauses am Lützelsee bei Hombrechtikon wurde das kantonale Schutzobjekt jüngst umfassend saniert und mit moderner Technik ausgestattet. Die traditionelle Beheizung mit Kachelöfen wurde beibehal-

ten, jedoch mit einem modernen Heizsystem in einem der Öfen ergänzt. Die Gebäudehülle wurde rücksichtsvoll nachisoliert, und auf dem nicht einsehbaren Dacheil des benachbarten Stallgebäudes wurde eine Photovoltaikanlage gebaut. Die Sanierung wurde im Juni 2016 mit dem Schweizer Denkmalpreis ausgezeichnet.

Für die Zusammenarbeit mit privaten und kommunalen öffentlichen Eigentümerschaften seien stellvertretend zwei so signifikante wie typische Beispiele genannt:

- Ins Hochpreissegment grossbürgerlicher Wohnhäuser am Zürichsee gehört die Villa «Im Düggele» (Haus «Rudolph») in Küsnacht. Mit einer umfassenden Renovation erhielt das stattliche Haus seine herrschaftliche Würde zurück. Gleichzeitig wurde es an die heutigen Ansprüche ans Wohnen angepasst. Energetische Verbesserungen wurden auf verschiedene Weise erreicht: teilweiser Ersatz durch dünnes Vakuum-Glas, Dämmung des Estrichbodens, gezielte Isolationen und Flankendämmungen im Bereich der Fassaden.
- Eine anspruchsvolle Bauaufgabe ist die Modernisierung von Schulbauten. Für den dem Heimatstil verpflichteten Kindergarten «Gerbe» in Elgg wurden folgende Massnahmen umgesetzt: Teilabbruch, rücksichtsvolle Neubauten mit Aussendämmung, Innendämmung beim Altbau.

Planungsrechtliche Massnahmen bei Ortsbildschutz und Denkmalpflege

Zu den unterschiedlichen Aufgaben und Instrumenten von Ortsbildschutz und Denkmalpflege kann auf den Bericht zum Postulat KR-Nr. 25/2012 betreffend Zusammenführung der Ressorts «Kantonale Denkmalpflege» und «Ortsbild und Städtebau» zu einer Abteilung im Amt für Raumentwicklung der kantonalen Baudirektion verwiesen werden (Vorlage 5094).

Beim Ortsbildschutz stehen der Charakter und das Erscheinungsbild von Siedlungen im Vordergrund; die kantonale Denkmalpflege betreibt Substanzschutz von Einzelgebäuden und Gebäudegruppen. Das zeigt sich auch an den jeweiligen Inventaren als Arbeitsgrundlage der beiden Disziplinen (Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung sowie Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung) und am Instrumentarium zur Umsetzung der Schutzmassnahmen. Denn gemäss § 24 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, LS 702.11) erfolgt der Schutz von Ortsbildern in erster Linie mit den nutzungsplanerischen Instrumenten der Kern- oder Freihaltezonen und/oder mithilfe von Gestaltungsplänen. Entsprechend ist der Orts-

bildschutz in der Abteilung Raumplanung des Amtes für Raumentwicklung (ARE) angesiedelt.

Der denkmalpflegerische Schutz von Einzelobjekten hingegen erfolgt mit Verträgen oder mit Verfügungen, die Vorschriften enthalten über die Zulässigkeit von tatsächlichen Veränderungen, die Pflege und den Unterhalt und allfällige Restaurierungen, um so die Zerstörung, den Zerfall oder die Beeinträchtigung der Objekte und ihrer Umgebung zu verhindern (§ 25 Abs. 1 KNHV). Hierfür ist die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege im ARE zuständig.

Fazit

Siedlungsentwicklung nach innen, starke Bautätigkeit und energiepolitische Ziele sowie beschränkte finanzielle Mittel stellen Archäologie und Denkmalpflege vor besondere Herausforderungen. Denkmalpflegerisch wertvolle Bauten und archäologische Stätten sind Teil des öffentlichen Raumes und tragen zur Identität und Standortqualität bei. Dabei geniesst der Denkmalschutz von Gesetzes wegen jedoch keinen Vorrang gegenüber anderen Interessen oder Ansprüchen. Insbesondere soll der Denkmalschutz wichtige städtebauliche und technologische Entwicklungen nicht behindern. Aber auch umweltrechtliche, verkehrstechnische oder standortpolitische Interessen können dem Denkmalschutz vorgehen. Im Rahmen einer Güterabwägung ist daher stets zu prüfen, ob das Schutzinteresse die Interessen der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers an einer uneingeschränkten Nutzung der Liegenschaft oder andere gegenläufige öffentliche Interessen überwiegt. Diese Güterabwägung ist rechtlich zwingend und ermöglicht eine angemessene Lösung im Einzelfall, sodass geschützte Bauten weiterhin zeit- und objektgemäss genutzt werden können.

Mit der geforderten Gesetzesänderung würde den Gemeinden die Zuständigkeit für ihren eigenen kommunalen, historischen Baubestand entzogen. Nur eine umfassende und sachgerechte Inventarisierung schafft für alle beteiligten Parteien Planungs- und Rechtssicherheit. Eine selektive Inventarisierung erreicht gerade das Gegenteil und ist in höchstem Masse anfechtbar, weil sie keine vertiefte Grundlage für eine abschliessende Interessenabwägung darstellt.

Im Übrigen hält der Regierungsrat das bestehende rechtliche Instrumentarium im Umgang mit Denkmalschutzobjekten für zweckmässig.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass beim Denkmalschutz als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli