

5601

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 95/2016 betreffend
Beschleunigung des Unterschutzstellungsverfahrens**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2020,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 95/2016 betreffend Beschleunigung des Unterschutzstellungsverfahrens wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. März 2018 folgende von den Kantonsräten Markus Schaaf, Zell, Andreas Hauri, Zürich, und Marcel Lenggenhager, Gossau, am 14. März 2016 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, eine Vorlage zur Revision des Planungs- und Baugesetzes zu erarbeiten, mit welcher das Unterschutzstellungsverfahren von Denkmalpflegeobjekten wie folgt geändert wird:

Wird ein Schutzobjekt neu inventarisiert, so hat die zuständige Behörde von Amtes wegen innerhalb eines Jahres über die Unterschutzstellung zu befinden. Fällt der Entscheid innert Jahresfrist nicht, so gilt das Objekt als aus dem Inventar entlassen.

Für bereits inventarisierte Schutzobjekte sind Übergangsfristen zu erlassen, innert der ein definitiver Entscheid erfolgen muss.

Mit der Inventarisierung geht ein grundsätzliches Verbot einher, am Schutzobjekt etwas zu verändern. Davon ausgenommen sind bereits bewilligten bauliche Massnahmen, energetische und umwelttechnische Massnahmen oder solche im Gebäudeinnern, die zur Herstellung eines zeitgemässen Wohnkomforts notwendig sind.

Vorsorgliche Schutzmassnahmen sind nur zulässig, wenn das Objekt in der schützenswerten Substanz ernsthaft bedroht ist oder dessen Zerstörung droht, dies allerdings auch nur dann, wenn sich die Massnahmen resp. deren Aufwand im Vergleich zum Schutzwert des Objekts als verhältnismässig erweisen.

Bericht des Regierungsrates:

Ausgangslage

Das Postulat gehört zu einer Reihe von drei parlamentarischen Vorstössen, die 2016 eingereicht wurden: Das Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass beim Denkmalschutz, das Postulat KR-Nr. 94/2016 betreffend Denkmalpflege als kantonale Aufgabe und das vorliegende Postulat KR-Nr. 95/2016 betreffend Beschleunigung des Unterschutzstellungsverfahrens. Alle drei Vorstösse fordern Einschränkungen bei den Massnahmen im Bereich des Denkmalschutzes und zielen auf die Beschleunigung von Verfahren ab.

Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 13. Juni 2018 Bericht und beantragte, das Postulat KR-Nr. 93/2016 als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5464). Das Geschäft ist in der Kommission für Planung und Bau pendent. Das Postulat KR-Nr. 94/2016 wurde an der Sitzung des Kantonsrates vom 26. März 2018 abgelehnt.

Zielsetzung des Postulats

Aus dem Postulatstext lassen sich drei Forderungen ableiten:

1. Es ist innert Jahresfrist ein abschliessender Entscheid zu fällen, ob ein neu inventarisiertes Objekt definitiv unter Schutz gestellt werden soll (mit einer Übergangsfrist für bereits inventarisierte Objekte). Ansonsten soll das Schutzobjekt aus dem Inventar fallen.
2. Es soll trotz Inventaraufnahme möglich sein, bereits bewilligte bauliche, konkret energetische, umwelttechnische und wohngqualitative Massnahmen umzusetzen.
3. Vorsorgliche Schutzmassnahmen sollen nur dann zulässig sein, wenn das Objekt ernsthaft bedroht und die Massnahme verhältnismässig ist.

Der Regierungsrat beantwortete erst jüngst zwei Anfragen aus dem Kantonsrat, die vergleichbare Themen aufgriffen: zum einen die Anfrage KR-Nr. 161/2019 betreffend Schulhäuser unter Denkmalschutz und zum anderen die Anfrage KR-Nr. 216/2019 betreffend Inventarisierung der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung: Schiesst die Baudirektion bei der Inventarüberarbeitung übers Ziel hinaus (RRB Nrn. 882/2019 und 911/2019). Die Beantwortungen dieser Anfragen enthielten folgende Kernaussage: Inventarisierte Gebäude sind nicht geschützt. Mit einer Inventaraufnahme wird bloss eine Schutzvermutung dokumentiert und sichergestellt, dass auch die Fachstelle Denkmalpflege in das Baubewilligungsverfahren mit eingebunden ist.

Schutzentscheid innert Jahresfrist

Die kantonale Denkmalpflege wählt nach Möglichkeit stets das mildeste Mittel zur Bewahrung historischer Substanz und erachtet es nicht als zielführend, möglichst viele Gebäude unter Schutz zu stellen. Soweit möglich wird ein projektbezogener Schutzentscheid im Rahmen der Baubewilligung bevorzugt und keine separate Schutzmassnahme durch Vertrag oder Verfügung ergriffen. Somit wird in der denkmalpflegerischen Praxis im Kanton Zürich nach Möglichkeit darauf verzichtet, ohne zwingenden äusseren Anlass einen allumfassenden Entscheid über Unterschutzstellung oder Inventarentlassung herbeizuführen. Jährlich werden nur einige wenige Objekte formell unter Schutz gestellt. Wenn allgemein ein Entscheid über die Unterschutzstellung von Inventarobjekten erzwungen würde, hätte dies zur Folge, dass Eigentümerinnen und Eigentümer ihr Objekt auch dann formell unter Schutz gestellt bekommen, wenn ein blosser Verbleib im Inventar vollauf genügen würde.

Es ergibt bei sehr vielen Bauprojekten auch aus ökonomischer Sicht keinen Sinn, auf Vorrat aufwendige Schutzabklärungen vorzunehmen. Die dafür benötigten Dokumentationen müssten teuer erstellt werden. Denn jeder abschliessende Entscheid über ein Objekt – ob Unterschutzstellung oder Inventarentlassung – muss am Ende ausreichend begründet sein, dies auch im Hinblick auf allfällige Rechtsmittelverfahren.

Eine verfrühte Abklärung ergibt auch deshalb keinen Sinn, weil die kantonale Denkmalpflege schlicht nicht über die dafür benötigten personellen und finanziellen Mittel verfügt. Zudem wäre schweizweit zu wenig Fachpersonal für einen solchen Arbeitsanfall vorhanden. Die Eigentümerschaft hätte ebenfalls unnötigerweise Kosten zu tragen, sei es für (Gegen-)Gutachten oder juristischen Beistand. Die Gerichte wären wegen einer Vielzahl von Rechtsmittelverfahren erheblich belastet und die Eigentümerschaft um ihre Planungssicherheit gebracht. Die

bestehende Praxis beruht auf einer pragmatischen, günstigen und die Eigentümerschaft schonenden Vorgehensweise. Die Forderung im Postulat würde genau das Gegenteil bewirken.

Bauliche Massnahmen trotz Inventarisierung

Sowohl in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 127/2013 betreffend Wer stoppt im Kanton Zürich Heimatschutz und Denkmalpflege? als auch in der Berichterstattung zum Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend Mehr Mass beim Denkmalschutz (Vorlage 5464) wurde ausführlich dargelegt, dass die nachhaltige Erneuerung von Schutzobjekten unter Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Vorgaben möglich ist. Für den langfristigen Erhalt eines Schutzobjekts ist die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Nutzung unabdingbare Voraussetzung. Dabei werden auch die Aspekte eines zeitgemässen Wohnkomforts beachtet.

Mit einer Inventaraufnahme geht kein grundsätzliches Verbot zur Umsetzung baulicher Massnahmen einher. Eine frühzeitige Einbindung der Denkmalpflege stellt zudem sicher, dass gemeinsam und einvernehmlich gute Lösungen geprüft und umgesetzt werden können. Energetische Sanierungen von Schutzobjekten gehören zur täglichen Arbeit der Denkmalpflege. Um nachhaltige und objektspezifische Lösungen zu unterstützen, haben die Kantone Zürich und Bern gemeinsam ein Handbuch «Energie und Baudenkmal» erarbeitet, das sich ausführlich den Themenfeldern Gebäudehülle, Fenster und Türen, Haustechnik und Solarenergie widmet. Die Leitfäden sind abrufbar unter www.are.zh.ch > Archäologie & Denkmalpflege > kantonale Denkmalpflege > Publikationen bzw. unter zh.ch/energie-baudenkmal.

Die einschränkendere Umsetzung solcher Massnahmen bei überkommunalen Schutzobjekten ist dadurch begründet, dass Letztere bloss etwa 1,5% des kantonalen Gebäudebestandes umfassen und hier besondere Sorgfalt im Umgang mit der Substanz und der Wirkung der Objekte angebracht ist. Energetische Massnahmen an oder auf Objekten in kommunalen Denkmalpflege-Inventaren oder in Ortsbildperimetern unterliegen weniger strengen Massstäben. Nichtsdestotrotz ist die kantonale Denkmalpflege darauf bedacht, auch bei überkommunalen Schutzobjekten Lösungen zu finden oder gar einzufordern, wie etwa jüngst beim Hauptbahnhof Zürich.

Vorsorgliche Schutzmassnahmen

Vorsorgliche Schutzmassnahmen werden selten angeordnet, im langjährigen Schnitt sind es fünf bis sechs pro Jahr. Dies ist eine bescheidene Anzahl im Verhältnis zu den über 300 Projekten pro Jahr, welche die kantonale Denkmalpflege begleitet. Eine sehr gute und einvernehmliche Zusammenarbeit mit Eigentümerschaften, Architektinnen und Architekten sowie Handwerkerinnen und Handwerkern ist die Regel. Es wird, wenn immer möglich, pragmatisch vorgegangen, verhältnismässig gehandelt und das mildeste Mittel gewählt. Die kantonale Denkmalpflege versucht, bei Projektentwicklungen und Bauvorhaben so früh als möglich mit eingebunden zu sein. Sie investiert deshalb einen grossen Teil ihrer Arbeitszeit in die entsprechende Umsetzung dieser Leitidee: Vorbesprechungen, Mitarbeit bei Testplanungen, Einsitz in Jurys, Begleitung von Bauvorhaben «von der ersten Idee bis zur Schlüsselübergabe». Sie beabsichtigt, primär als Partnerin auf Augenhöhe und nicht als hoheitlich handelnde Verwaltungsinstanz wahrgenommen zu werden.

Fazit

Der Kanton verfügt über bewährte gesetzliche Grundlagen im Bereich des Denkmalschutzes. Die Baudirektion strebt bereits heute keine Unterschützstellungen auf Vorrat an und sucht stets weniger eingreifende Massnahmen, um inventarisierte Objekte möglichst für kommende Generationen zu erhalten. Die Abwägung der Interessen der Eigentümerin oder des Eigentümers mit den verschiedenen kantonalen Interessen wird sorgfältig vorgenommen und stellt die zeit- und objektgemässe Nutzung eines Gebäudes oder Ensembles sicher, sei es in energetischer, umwelttechnischer oder wohnqualitativer Hinsicht. Vorsorgliche Schutzmassnahmen werden bereits heute in höchst bescheidener Zahl angeordnet. Die Umsetzung der mit dem Postulat gestellten Forderungen würden teilweise das Gegenteil der eigentlichen Absichten der Postulanten bewirken. Deshalb hält der Regierungsrat das bestehende rechtliche Instrumentarium und die bestehende Praxis im Umgang mit Denkmalschutzobjekten für zweckmässig.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 95/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der stv. Staatsschreiber:
Carmen Walker Späh Peter Hösli