

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 153/2020

Sitzung vom 23. September 2020

921. Motion (Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz)

Kantonsrat Pierre Dalcher, Schlieren, und Mitunterzeichnende haben am 18. Mai 2020 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Revision der Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vorzulegen, die den Schutzobjekten im Sinne von § 203 lit. c PBG und Art 23 ff. KNHV in folgenden Grundsätzen Rechnung trägt:

- Objekte müssen einen höheren wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen (zwei von drei Kriterien müssen wenn möglich kumulativ erfüllt werden)
- Vor der Aufnahme eines Objektes in das Inventar der schützenswerten Denkmäler lädt die Baudirektion die Standortgemeinde sowie die Eigentümerschaft zu einer Anhörung ein
- Die Unterschutzstellung erfolgt in der Regel mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags oder falls kein Vertrag zu Stande kommt, durch behördlichen Entscheid
- Geschützte Baudenkmäler können nach den Bedürfnissen des heutigen Lebens und Wohnens für bisherige oder passende neue Zwecke genutzt und unter Berücksichtigung ihres Wertes verändert werden
- Der Regierungsrat kann ein Denkmal aus dem Verzeichnis streichen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies verlangt oder wichtige Gründe der Unterschutzstellung nicht mehr gegeben sind
- Bei Übereinkommen eines Vertrages sollen die Kosten der Restaurierung auf Kanton, Gemeinden und Eigentümer aufgeteilt werden. Kanton und Gemeinden leisten zudem Beiträge an die bedeutenderen Unterhaltsarbeiten

Bei der Revision ist insbesondere auch der Konflikt mit weiteren öffentlichen Interessen wie Verdichtung, Wachstum und energetischen Sanierungen stärker zu berücksichtigen.

Begründung:

Der Kanton Zürich muss sich nach diversen Prognosen in den nächsten Jahren einem weiteren Bevölkerungswachstum stellen. Vor allem die im kantonalen Richtplan bezeichneten Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «Urbane Wohnlandschaft» müssen 80% dieses Bevölkerungswachstums aufnehmen. Für diese genannten Handlungsräume bedeutet dies bereits heute eine grosse Herausforderung, da der notwendige Raum

äusserst knapp bemessen ist. Weiter kommt dazu, dass momentan eine rigide Unterschutzstellung von Gebäuden ohne Rücksprache mit Gemeinde und Eigentümer die Handlungsfreiheit der Besitzer (private wie öffentliche Besitzer) für diese Umsetzung stark einschränkt. Bei einer Revision sollen auch die alters- und behindertengerechte Nutzung und die energetische Sanierung von denkmalgeschützten Objekten berücksichtigt werden und die Verfahren allgemein vereinfacht werden. Weiter soll das Alleinstellungsmerkmal mindestens auf kommunaler Sicht als Ziel angestrebt werden.

Mit einer Erneuerung der Gesetzesbestimmungen für den Denkmalschutz soll eine klare und einfache Richtlinie geschaffen werden, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Kanton, Gemeinden und Besitzern regeln. Dies bedeutet gleichzeitig für alle Beteiligten Planungssicherheit und motiviert mit dem neuen Kommunikationsverhalten und Kostenbeteiligung des Kantons und Gemeinden für eine nachhaltige Betreuung der zu betreuenden Denkmäler. Als Vorbild gilt die kantonale Abstimmung im Kanton Zug vom 24. November 2019 über das «Gesetz Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz», die mit über 65% der Stimmbevölkerung angenommen wurde.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Pierre Dalcher, Schlieren, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die Motion nimmt im Begründungstext direkten Bezug auf eine Gesetzesänderung im Kanton Zug. Gestützt darauf werden in der Folge auch Grundsätze aufgestellt, nach denen die Motionärinnen und Motionäre die Revision der zürcherischen Gesetzgebung im Bereich des Denkmalschutzes anregen. Die Ausgangslage bezüglich der gesetzlichen Grundlagen, der Zuständigkeiten und der Kategorisierung des Denkmalbestandes im Kanton Zug unterschied sich jedoch sehr stark von der Rechtslage und Praxis im Kanton Zürich.

Im Kanton Zürich ist die denkmalpflegerische Praxis durch die seit 15 Jahren bestehende Eingliederung der kantonalen Denkmalpflege in das Amt für Raumentwicklung (ARE) ausdrücklich auf die raumplanerischen Herausforderungen und Strategien ausgerichtet. Die beiden kommunalen Denkmalpflegen der Städte Zürich und Winterthur sind mit der gleichen Zielsetzung im jeweiligen Amt für Städtebau integriert. In diesen Ämtern werden die in der Motion angesprochenen Themen Verdichtung, Wachstum und energetische Sanierungen aus übergeordneter Perspektive behandelt und umgesetzt. So ist das ARE auch für die Erarbeitung des kantonalen Richtplans zuständig und verfolgt mit dem kantonalen Raum-

ordnungskonzept eine Strategie, welche die Verdichtung in den Zentren fördert. Durch diese organisatorischen Verwaltungsstrukturen werden bei allen Projekten innerhalb des ARE Lösungen gesucht, die sämtliche privaten und öffentlichen Interessen (u. a. Verdichtung, Wachstum, energetische Sanierungen, Denkmalschutz) bestmöglich berücksichtigen. In den Fällen, in denen nicht sämtliche Interessen berücksichtigt werden können, wird sodann eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen.

In letzter Zeit nahm der Regierungsrat mehrfach zu politischen Vorstößen betreffend Denkmalschutz ausführlich Stellung, u. a. im Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 93/2016 betreffend mehr Mass beim Denkmalschutz (Vorlage 5464) sowie in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 43/2020 betreffend Mehrkosten und Mehrwert im Denkmalschutz. Sämtliche Fakten, Erklärungen, Beispiele und Argumente haben unverändert Gültigkeit.

In Bezug auf die vorliegende Motion sind vor allem folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

- Eine Inventaraufnahme ist eine fachliche Feststellung und damit eine Interessenermittlung. Sie bietet eine Entscheidgrundlage, die frühzeitig Klarheit über die Interessenlage schafft. Sie ist jedoch keine Unterschutzstellung. Eine Inventaraufnahme ist daher zu trennen von der Ermittlung oder gar Abwägung mit anderen Interessen (Anhörung der Eigentümerschaft); diese Abwägung wird erst bei Entscheiden über eine allfällige Unterschutzstellung vorgenommen.
- Blos 1,5% des kantonalen Gebäudebestandes genügen den hohen Anforderungen an ein überkommunales Schutzobjekt. Überkommunale Schutzobjekte müssen bereits heute mehrere Kriterien (Zeugeneigenschaften) kumulativ erfüllen, um als Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) zu gelten.
- Die Verwechslung der Tätigkeiten der institutionellen Denkmalpfleger des Kantons und der Gemeinden mit derjenigen des Heimatschutzes, einem Verein mit Verbandsbeschwerderecht, erschwert die Diskussion über die Ausübung denkmalpflegerischer Bestrebungen stark. Geraade bezüglich der Notwendigkeit von Unterschutzstellungen unterscheiden sich die Positionen erheblich.
- Die kantonale Denkmalpflege begleitet Bauvorhaben in aller Regel ohne die Notwendigkeit einer Unterschutzstellung (mit dem Instrument des sogenannten projektbezogenen Schutzenscheids). Ist eine Unterschutzstellung unumgänglich oder gewünscht (oftmals auch im Interesse der Eigentümerschaft, im Sinne eines Vermächtnisses an die Nachkommen oder im Sinne der Rechtssicherheit), erfolgt diese in der überwiegenden Mehrheit der Fälle auf dem vertraglichen Weg. 2019 sind von insgesamt sieben formellen Unterschutzstellungen durch die Baudirektion sechs vertraglich umgesetzt worden.

Die zurzeit rund 450 Projekte pro Jahr, die allein die kantonale Denkmalpflege im Rahmen von Baugesuchen fachlich begleitet, werden in einem möglichst engen Dialog zwischen Bauherrschaft und Denkmalpflege umgesetzt. Die Anzahl von Rechtsmittelverfahren ist entsprechend klein.

Damit wird deutlich, dass die Forderungen der Motion im Kanton Zürich grösstenteils bereits bewährte Praxis der Baudirektion bilden und die gesetzlichen Grundlagen dazu in diesem Sinne bestehen. Und auch der Forderung nach mehr Transparenz bei der Inventaraufnahme wird künftig verstärkt entsprochen, indem die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer in geeigneter Weise über die Inventaraufnahme informiert werden sollen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 216/2019 betreffend Inventarisierung der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung: Schiesst die Baudirektion bei der Inventarüberarbeitung übers Ziel hinaus?; Beantwortung der Frage 5).

In Bezug auf die Restaurierungskosten (Spiegelstrich 6 der Motion) ist schliesslich festzuhalten, dass die Baudirektion bei sämtlichen überkommunal inventarisierten Denkmalschutzobjekten einen Beitrag aus dem Denkmalpflegefonds an die Sanierungskosten leisten kann. Der Kanton leistet jedoch keine Beiträge an kommunale Objekte, und die Gemeinden beteiligen sich nicht an den Kosten bei überkommunalen Objekten. Die bewährte Aufgabentrennung zwischen Kanton und Gemeinden sollte beibehalten werden; auch im Hinblick darauf, dass andernfalls die Einlagen in den Denkmalpflegefonds erhöht werden müssten.

Die Bestimmungen unter dem III. Titel des PBG («Der Natur- und Heimatschutz») entsprechen somit bereits weitgehend den Grundsätzen, nach denen die Motionärinnen und Motionäre eine Revision des PBG ausrichten möchten, und ermöglichen eine entsprechende Umsetzungspraxis. Eine Gesetzesanpassung ist daher nicht erforderlich. Der Regierungsrat ist sich jedoch bewusst, dass der Denkmalschutz oftmals eine Eigentumsbeschränkung darstellt, sich auf die Baukosten auswirken kann und kritisch diskutiert wird. Er wäre deshalb bereit, die Anliegen der Motion in einem Postulatsbericht zu prüfen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 153/2020 abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli