

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. April 2025

386. Natur- und Heimatschutzfonds, Unterwasserarchäologie (Abgeltung des Aufwands 2025–2027, Ausgabe, Auftrag)

A. Ausgangslage

Die Gewässer im Kanton Zürich stehen im Eigentum des Kantons. Dieser hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass archäologische Stätten geschont werden und, wo das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (§ 204 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1] und § 1 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung [LS 702.1]).

Seit knapp 50 Jahren übernimmt die Fachstelle Unterwasserarchäologie der Stadt Zürich im Auftrag des Kantons die Aufgaben zum Schutz und zur Dokumentation archäologischer Fundstellen in den Zürcher Gewässern. Die bestehende Zusammenarbeitsvereinbarung soll für den Zeitraum 2025–2027 verlängert werden. Parallel dazu sind Abklärungen vorzunehmen, um die sich rasch verändernden Rahmenbedingungen bei der künftigen Zusammenarbeit berücksichtigen zu können.

B. Kulturerbe unter Wasser

Jungsteinzeitliche und bronzezeitliche Pfahlbauten kommen im ganzen Gebiet um die Alpen vor. Sie sind eine der wichtigsten Quellen zur Erforschung der schriftlosen Vergangenheit in Europa und zählen zu den bedeutendsten archäologischen Kulturgütern weltweit. Unter Abschluss des Luftsauerstoffs konnten sich auch Gegenstände aus organischen Materialien über Tausende von Jahren erhalten. Die Funde und Baureste bieten einen einzigartigen Einblick in die Anfänge bäuerlicher Gesellschaften (Sesshaftigkeit, Ackerbau, Domestizierung von Tieren, Keramikherstellung, Metallverarbeitung).

Die schweizerischen Fundstellen nehmen dabei eine Sonderstellung ein, denn sie werden seit dem 19. Jahrhundert wissenschaftlich erforscht. Seit Juni 2011 zählt eine Auswahl prähistorischer Pfahlbausiedlungen als Stätten von universeller historischer und wissenschaftlicher Bedeutung zum UNESCO-Welterbe. Die serielle Welterbestätte «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» umfasst 111 Fundstellen als Vertreter von über 1000 heute bekannten Pfahlbauten. Darin eingeschlossen sind 56 Fundstellen in der Schweiz. Im Kanton Zürich gehören sieben Areale zum UNESCO-Welterbe, insgesamt sind in den Zürcher Seen etwa 70 Pfahlbaufundstellen bekannt.

Neben prähistorischen Pfahlbausiedlungen umfasst das archäologische Erbe unter Wasser auch Schiffwracks, Fischfang- und Hafenanlagen sowie Brücken späterer Epochen. Seespiegelschwankungen, Wellenschlag, Ufererosion und Wasserbaumassnahmen stellen eine permanente Gefährdung dar.

C. Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich

Mit Beschluss Nr. 5117/1978 genehmigte der Regierungsrat die Vereinbarung vom 22. September 1978 betreffend die Archäologische Tauchergruppe der Stadt Zürich und bewilligte eine jährliche Kostenübernahme. Mit Vereinbarung vom 5. November 2009 (genehmigt mit RRB Nr. 1727/2009) wurde die Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich neu geregelt. Auf dieser Grundlage wurde der jährliche Betrag für die Entschädigung der Leistungen auf höchstens Fr. 580 000 festgesetzt und seither für drei weitere Perioden bewilligt, zuletzt mit RRB Nr. 801/2020 für die Jahre 2021–2024.

Die fachliche Zusammenarbeit mit der Unterwasserarchäologie der Stadt Zürich bei der Betreuung des Kulturerbes in den Zürcherischen Gewässern hat sich bewährt und soll fortgeführt werden.

Der jährlich neu definierte Leistungsbeschrieb orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben (§ 204 PBG) sowie den periodisch aktualisierten Richtlinien der Swiss Coordination Group. Sie ist das Schweizerische Koordinationsgremium der Kantone und des Bundes (Bundesamt für Kultur). Gemeinsam wird der Vollzug des übergeordneten «UNESCO-Managementplans» sichergestellt, einem Planungs- und Handlungskonzept zur Festlegung der Ziele und Massnahmen, mit denen der Schutz, die Pflege, die Nutzung und Entwicklung von UNESCO-Welterbestätten verwirklicht werden sollen.

D. Finanzierung

Bei den Massnahmen der Unterwasserarchäologie handelt es sich als Folge der Selbstbindung des Gemeinwesens nach § 204 Abs. 1 PBG um eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe des Kantons. Gemäss § 2 lit. a in Verbindung mit § 1 lit. a des Natur- und Heimatschutzfondsgesetzes (NHFG, LS 702.21) können Mittel des Fonds zur Finanzierung der vorstehend beschriebenen Massnahmen und Leistungen verwendet werden. Gemäss § 4 Abs. 1 NHFG beschliesst der Regierungsrat über die Verwendung der Fondsmittel.

Für die Finanzierung der Leistungen der Unterwasserarchäologie für die Jahre 2025–2027 ist wiederum ein Betrag von jährlich höchstens Fr. 580 000, insgesamt höchstens Fr. 1 740 000, zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8910, Natur- und Heimatschutzfonds, zu

bewilligen. Die Ausgabe ist im Budget 2025 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 enthalten. Seit 2018 sind diese Leistungen mehrwertsteuerpflichtig. Die Mehrwertsteuer ist im jährlichen Betrag von höchstens Fr. 580 000 enthalten.

Die Kosten für die Unterwasserarchäologie wurden aufgrund der nationalen Bedeutung der Aufgabe durch das Bundesamt für Kultur im Rahmen der letzten beiden Programmvereinbarungen 2016–2020 und 2021–2024 mit 25% subventioniert. Ein entsprechender Beitrag ist im Rahmen der Programmvereinbarung 2025–2028 vorgesehen.

E. Auftrag

Seit Ende der 1990er-Jahre stellt die Unterwasserarchäologie der Stadt Zürich nicht nur die Entwicklung und Umsetzung archäologischer Massnahmen zugunsten der Pfahlbaufundstellen im Kanton Zürich sicher, sondern ist auch im Auftrag weiterer Kantone tätig. Mit der Festschreibung der Pfahlbaufundstellen in den Schweizer Seen als UNESCO-Welterbe 2011 sind die Kantone und der Bund aufgefordert, enger zusammenzuarbeiten sowie zwecks Vergleichbarkeit gemeinsame Standards im Monitoring zu formulieren und einzuhalten. Neue Herausforderungen, etwa die Bedrohung der Unterwasserdenkmäler durch den Klimawandel sowie invasive Pflanzen- und Tierarten, sind dazu gekommen. Beispiele sind der aus Nordamerika eingeschleppte Kamberkrebs oder die aus dem Schwarzeeraum stammende Quaggamuschel, welche die Hölzer der Pfahlbaufundstellen besiedeln und sukzessive zerstören.

Weitere Faktoren wie höhere Sicherheitsvorschriften und Umweltstandards, die Einholung von Bewilligungen, die Mehrwertsteuerpflicht oder die Entwicklung neuer Methoden zur Dokumentation unter Wasser, zur Datenverarbeitung und Archivierung binden stetig mehr Mittel.

Die Baudirektion ist deshalb zu beauftragen, zusammen mit der Stadt Zürich die institutionellen Strukturen und Prozesse zu überprüfen, damit die Feuchtbodenfundstellen auch künftig optimal und effizient betreut werden können.

Folgende Themenfelder sind zu untersuchen:

1. Abklärungen organisatorischer Art: Überprüfung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Vertragspartner, Prüfung der Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit (Zweckverband, Konkordat) und Stellung des Kantons Zürich, Rollenklärung des Bundes.
2. Abklärungen finanzieller Art: Es sind sämtliche Leistungen beider Vertragspartner sowie die anfallenden Kosten zu identifizieren und zu analysieren und diese einander gegenüberzustellen. In einer Umfeldanalyse sind zudem alle tangierten Themen mit finanzieller Auswirkung zu prüfen (insbesondere Mehrwertsteuerpflicht, Umgang mit Teuerung, SUVA-Richtlinien, Vorgaben durch das Archivgesetz, Subventionspotenzial auf Stufe Bund).

Dazu soll dem Regierungsrat bis 30. Juni 2026 ein Bericht mit Empfehlungen vorgelegt werden. Dieser soll als Grundlage für die Erneuerung der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Kanton und Stadt Zürich sowie für die Abgeltung der Leistungen dienen.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Abgeltung des Aufwands der Stadt Zürich für die Betreuung der archäologischen Fundstellen in den Zürcher Gewässern wird für den Zeitraum 2025–2027 eine Ausgabe von jährlich höchstens Fr. 580'000 einschliesslich MWSt, insgesamt höchstens Fr. 1'740'000, zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8910, Natur- und Heimatschutzfonds, bewilligt.

II. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Zürich und dem Kanton im Bereich der Unterwasserarchäologie sowie die Abrechnung der Arbeiten richten sich nach der Vereinbarung vom 5. November 2009.

III. Die Auszahlung erfolgt nach Massgabe der im gegebenen Zeitpunkt geltenden Vorschriften und des verfügbaren Budgets.

IV. Die Baudirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat bis zum 30. Juni 2026 einen Bericht mit Empfehlungen zur künftigen Betreuung der Feuchtbodenfundstellen vorzulegen.

V. Gegen Dispositiv I–III dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

VI. Mitteilung an die Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 14, 8021 Zürich, sowie an die Finanzdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli