

**Auszug  
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 15. Dezember 2010

---

**2059. Schriftliche Anfrage von Markus Knauss und Pierino Cerliani betreffend Umgang der städtischen Baubewilligungsbehörden mit inventarisierten Objekten.** Am 15. September 2010 reichten die Gemeinderäte Markus Knauss (Grüne) und Pierino Cerliani (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2010/391, ein:

Vom Stadtrat wird immer wieder der bauliche Wert der Quartiere beschworen. Gleichzeitig soll der Denkmalpflege der Rücken gestärkt werden. Schlecht zu solcher Selbstdeklaration passt, dass einer Ausschreibung im Amtsblatt des Kantons Zürich vom Freitag, den 13. August 2010 (!) zu entnehmen ist, dass 38 Objekte des erst 1989 festgesetzten Inventars der Gartendenkmalpflege zwischenzeitlich zerstört wurden oder keinerlei Zeugniswert mehr aufweisen. Sie sollen deshalb in Etappen aus dem Inventar entlassen werden.

Bereits am 30. Juni 2010 publizierte der Stadtrat die Entlassung oder Teilentlassung von einundzwanzig Objekten aus dem Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO), weil sie „die Anforderungen an potentielle Schutzobjekte nicht mehr erfüllen“ – also trotz Eintrag im Inventar zerstört oder schwer beeinträchtigt wurden.

Solche Vorgänge werfen Fragen nach dem Wert solcher Inventare, aber auch nach dem Umgang der Baubewilligungsbehörden mit als wertvoll deklariertem Bausubstanz auf. Es scheint Interessierten ungeheuerlich, wenn bei Neu- oder Umbauten bzw. Terrainveränderungen nicht abgeklärt wird, ob bei einem Projekt ein Inventareintrag besteht. Wir stellen dem Stadtrat deshalb folgende Fragen:

1. Wie konnte es dazu kommen, dass bei den Bauentscheiden zu den Objekten, die aus dem Inventar entlassen werden sollen, die Abklärungen unterblieben sind, ob sich die Objekte im Inventar der Gartendenkmalpflege respektive des Naturschutzes befanden.
2. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass in Zukunft solche Fehlleistungen nicht mehr vorkommen.
3. Ist mit den EigentümerInnen das Gespräch gesucht worden, um ihnen den Wert ihrer Inventarobjekte aufzuzeigen und sie allenfalls zu einer Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes zu bewegen und die Zerstörungen rückgängig zu machen.
4. Hat der Stadtrat abklären lassen, ob auch Objekte, die in anderen Inventaren verzeichnet, mittlerweile zerstört worden sind.
5. Welche Bemühungen unternimmt der Stadtrat unabhängig von Inventaren, um den ursprünglichen Quartiercharakter wieder zu stärken und die Bausünden der Vergangenheit zu heilen?
6. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass Bauwilligen und Interessierten der Zugang zu diesen wichtigen Informationen im Sinne des laut neuer Kantonsverfassung geltenden Öffentlichkeitsprinzips geöffnet wird?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

**Vorbemerkungen**

Das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement verfügt über das Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen von kommunaler Bedeutung (GDP) und das Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO). Das Hochbaudepartement verfügt über das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung. Diese öffentlich zugänglichen Inventare, zu deren Führung die Gemeinden nach § 203 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) verpflichtet sind, stellen Sammlungen potenziell schutzwürdiger Objekte dar. Die Festsetzung erfolgte am 19. Juli 1989 (GDP) bzw. 24. Januar 1990 (KSO), für das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung am 26. März 1986.

Gemäss § 203 Abs. 2 PBG erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare. Diese sollen eine Bestandesaufnahme der in Betracht fallenden Schutzobjekte

ermöglichen. Aufnahme in die Inventare sollen daher nicht nur jene Objekte finden, welche mit Sicherheit formell geschützt werden; es geht darum, den gesamten Bestand der schutzfähigen Objekte zu erfassen, ohne Rücksicht auf beabsichtigte Schutzmassnahmen seitens der Behörden (RB 1990 Nr. 72). Das Inventar entfaltet erst bei der formellen Eröffnung der Inventaraufnahme an den Grundeigentümer diesem gegenüber Rechtswirkungen (§ 209 Abs. 2 PBG). Gemäss § 8 der Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (NaturschutzV) sind die Inventare nach Bedarf nachzuführen.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes begründet das Inventar aber immerhin die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte (vgl. dazu auch RB 1990 Nr. 11 = BEZ 1990 Nr. 11) und die Behörde ist verpflichtet, sich in einem förmlichen Entscheid mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen, welcher entweder in einer definitiven Unterschutzstellung oder in einer förmlichen Entlassung aus dem Inventar bestehen könne, wobei Letztere auch in einer Abbruch- oder Baubewilligung mitenthalten sein könne.

Wenn keine drohende Beeinträchtigung des Schutzobjekts oder kein Provokationsbegehren des Eigentümers Anlass zur Inventarentlassung gegeben hat, hat ein diesbezügliches Rechtsmittelverfahren nicht die Anordnung von Schutzmassnahmen bzw. den Verzicht darauf zum Gegenstand, sondern betrifft einzig die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Inventarentlassung erfüllt sind. Trifft dies nicht zu, so ist die Inventarentlassung aufzuheben und das Objekt bleibt im Inventar, ohne dass definitiv über seine Schutzwürdigkeit zu entscheiden ist (Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 19. Mai 2010 betreffend Inventarentlassung in der Gemeinde Gossau, mit Hinweisen, VB.2009.00662).

Betrifft ein Baugesuch ein Grundstück mit einem inventarisierten Objekt, so werden die Auswirkungen des Bauvorhabens auf das Objekt im Rahmen der Ämtervernehmlassung beurteilt. Kann eine Beeinträchtigung des Inventarobjekts durch das Bauvorhaben nicht von vornherein ausgeschlossen werden (was der Stadtrat mit einem Beschluss feststellt), wird das Inventar gemäss § 209 Abs. 2 PBG eröffnet, d.h., dem Grundeigentümer wird schriftlich mitgeteilt, auf seinem Grundstück befinde sich ein potenzielles Schutzobjekt, dessen Schutzwert innert einem Jahr durch einen Beschluss des Stadtrates formell geklärt werden müsse. Während dieses Jahres darf das Inventarobjekt ohne Bewilligung der anordnenden Behörde nicht verändert werden. Gestützt auf die Abklärungen der Fachstellen entscheidet der Stadtrat innerhalb der Jahresfrist, ob das Inventarobjekt ganz oder teilweise unter Schutz gestellt werden muss oder ob auf eine Unterschutzstellung zu verzichten ist, weil das Objekt die Voraussetzungen nicht erfüllt. Nach Rechtskraft des Stadtratsbeschlusses wird das Objekt aus dem Inventar entlassen, denn dieses umfasst wie erwähnt nur potenziell schutzwürdige, keine formell beurteilten Objekte.

Der Stadtrat beschliesst auch Revisionen der Inventare, da diese bei Bedarf nachzuführen sind (§ 8 Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977). Die Nachführung umfasst sowohl die Aufnahme neuer Objekte als auch die Entlassung von solchen, welche die Voraussetzung für die Inventaraufnahme nicht mehr erfüllen. Solche Entlassungen werden ebenfalls publiziert und können von den Verbänden oder betroffenen Nachbarn angefochten werden. Die Eigentümer dagegen sind von einer blossen Inventarentlassung in ihrer Rechtsstellung so wenig betroffen wie von der erstmaligen Aufnahme. Die blossen Inventarentlassung ist kein Hinderungsgrund für eine spätere Schutzmassnahme (VB.2009.00662).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu den Fragen 1 und 2:** Die im Verlauf des Jahres 2010 publizierten Inventarentlassungen mögen den Eindruck vermittelt haben, es seien in den letzten Jahren reihenweise Inventarobjekte zerstört worden. Dieser Eindruck ist falsch. Die beiden erwähnten Inventare von Grün Stadt Zürich, GDP und KSO, umfassen zusammen etwa 1400 Objekte. Davon wurden einige durch bauliche Änderungen zerstört, die zwischen der Inventarerhebung (etwa

1988) und der Inkraftsetzung (1989) der Inventare bewilligt worden waren. Diese Zerstörungen waren somit nicht vermeidbar. Eine weitere wichtige Ursache für den Verlust von Inventarobjekten ist der natürliche Zerfall, gegen den Inventare machtlos sind, denn um Schutzobjekte zu erhalten, braucht es eine formelle Schutzanordnung, die den Unterhalt des Objekts vorschreibt. Nur bei einem kleinen Teil aller zerstörten Objekte wurde während eines Baubewilligungsverfahrens der Inventareintrag übersehen, sodass die Baubewilligung ohne Berücksichtigung des Inventars erteilt wurde.

Im Laufe der Jahre wurde die Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Dienststellen in der Stadt verbessert. Dank des elektronischen Zugangs zu den Inventaren sind solche Versehen heute kaum mehr möglich. Was nach wie vor ein Problem ist, sind einerseits die gemäss PBG bzw. Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV) nicht bewilligungspflichtigen Bauvorhaben, die, obwohl sie definitionsgemäss von untergeordneter Bedeutung sind, gleichwohl erhebliche Eingriffe in ein Inventarobjekt verursachen können. Von diesen Bauvorhaben erfahren die Fachstellen höchstens zufällig etwas. Andererseits können auch kleine, illegale Bautätigkeiten ein Objekt ruinieren. In solchen Fällen besteht aber wenigstens die Möglichkeit, ein nachträgliches Bewilligungsverfahren durchzuführen und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands anzuordnen, sofern die Wiederherstellung technisch möglich und verhältnismässig ist. Bei Gebäuden und baulichen Einrichtungen lässt sich dies durchführen, nicht aber bei Pflanzen.

Im Januar 2011 sollen beide Inventare (GDP und KSO) im Internet zugänglich werden. Zwar sind die Inventare von Gesetzes wegen öffentlich zugänglich (§ 203 Abs. 2 PBG), aber allgemein bekannt sind sie deshalb nicht. Dies soll sich mit dem Zugriff via Internet ändern. Damit nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Inventarobjekte von einer breiteren Öffentlichkeit als solche erkannt werden, und es besteht die Hoffnung, dass sich sowohl Grundeigentümer als auch Nachbarn für die Inventare interessieren und sich im Falle von Gefährdungen bei den Fachstellen erkundigen, ob die drohenden Eingriffe bewilligt sind. Das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung ist bereits seit 2004 im Internet veröffentlicht.

**Zu Frage 3:** Wenn die Gartendenkmalpflege oder die Fachstelle Naturschutz davon erfahren, dass ein Inventarobjekt im Begriff ist, zerstört zu werden, nimmt sie Kontakt mit dem Eigentümer auf und führt gegebenenfalls eine Schutzabklärung durch. Ist das Inventarobjekt jedoch bereits zerstört, kann durch Gespräche nicht mehr viel ausgerichtet werden. Eine Wiederherstellung würde in solchen Fällen eine Rekonstruktion des Zerstörten bedeuten, also im Grunde etwas Neues. Rekonstruktionen von zerstörten Originalen werden aus denkmalpflegerischen Gründen kontrovers diskutiert, gilt es doch das Original zu erhalten, weil nur dem Original die Zeugeneigenschaft zukommt, der Kopie nicht. Anders sieht es beim KSO-Inventar aus. Bei Naturschutzobjekten ist oft die Schaffung von Ersatz eine valable Lösung, die auch gesetzlich vorgesehen ist (Art. 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG] bzw. Art. 14 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz [NHV]). So wurden in den vergangenen Jahren oft Ersatzmassnahmen im Rahmen von Gestaltungsplänen und Baubewilligungen angeordnet, um ein Bauvorhaben zu ermöglichen, aber gleichzeitig die Interessen der KSO-Objekte zu wahren.

**Zu Frage 4:** Das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung wurde 1986 durch den Stadtrat in Kraft gesetzt und erfasst Gebäude, Brunnen, Denkmäler sowie einige weitere Bauwerke wie Stege oder Brücken. 1991, 1992, 1993 und 1998 beschloss der Stadtrat Ergänzungen zum Inventar. Eine systematische Überprüfung des Zustands sämtlicher Inventarobjekte hat bis heute nicht stattgefunden. Hingegen betreibt die Denkmalpflege seit rund zehn Jahren eine aktive Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die inventarisierten Objekte in der Stadt Zürich: Seit 1996 veranstaltet die Denkmalpflege in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Denkmalpflege (mit wenigen Unterbrüchen) jährlich thematische Stadtrundgänge zu inventarisierten und/oder neu restaurierten Objekten. Im

Jahr 2002 erschien der erste Band der neunteiligen Buchreihe «Baukultur in Zürich. Schutzwürdige Bauten und gute Architektur der letzten Jahre». In der Publikation wird, nach Quartieren geordnet, jedes Inventarobjekt mit einem Bild und einem Kurztext vorgestellt. Dank der Zusammenarbeit mit dem Verlag Neue Zürcher Zeitung erreicht die durch das Hochbaudepartement herausgegebene Buchreihe eine sehr breite Öffentlichkeit. Im November dieses Jahres ist der vorletzte Band 8 erschienen, der 9. und letzte ist bereits in Vorbereitung. Schliesslich ist das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte seit 2004 auch im Internet für jedermann zugänglich. Aufgrund all dieser Informationsmassnahmen kann davon ausgegangen werden, dass eine breitere Öffentlichkeit – und namentlich auch die beschwerdeberechtigten Organisationen – ausreichend informiert ist über die inventarisierten und geschützten Objekte in der Stadt Zürich und dass eine Zerstörung oder massive Beeinträchtigung eines im Denkmalpflegeinventar verzeichneten Objekts nicht unbemerkt stattfinden kann.

**Zu Frage 5:** Grundsätzlich müssen Bauvorhaben die Anforderungen von § 238 PBG erfüllen, in dem u.a. eine befriedigende Gesamtwirkung von Bauten, Anlagen und Umschwung gefordert wird. Auf Natur- und Heimatschutzobjekte ist besonders Rücksicht zu nehmen und die Baubewilligung kann die Erhaltung und Neupflanzung von Bäumen und Sträuchern verlangen. Auch die Erhaltung und Herrichtung von Vorgärten und Gebäudeumschwung als Grünfläche kann verlangt werden. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens werden Bauherren und Architekten für diese Anliegen sensibilisiert und auch speziell beraten.

In der Räumlichen Entwicklungsstrategie des Stadtrates für die Stadt Zürich (RES) ist unter der Teilstrategie 4 «Siedlungsstrukturen gebietsspezifisch stärken» die Entwicklungsstrategie «Bewahren» formuliert, mit dem Ziel, die historische Kernstadt, ehemalige Dorfkerne, Blockrandgebiete, urbane Wohnquartiere und durchgrünte Wohnquartiere an Hanglagen in ihrem Charakter zu bewahren.

Mit dem neuen Legislatorschwerpunkt «Stadt und Quartiere gemeinsam gestalten» hat der Stadtrat seinen Willen bekundet, die Entwicklung in den Quartieren vorausschauend anzugehen und mit Gestaltungsprozessen langfristig zu planen. Dabei soll die Räumliche Entwicklungsstrategie (RES) unter anderem mit der Erarbeitung von Quartierentwicklungsleitbildern umgesetzt werden. Wesentliches Ziel der Quartierentwicklungsleitbilder ist es, die quartierspezifischen Merkmale und Potenziale zu benennen sowie Möglichkeiten aufzuzeigen, wie diese unter den heutigen Rahmenbedingungen (z.B. nachhaltige Quartierentwicklung, BZO, Lärmschutz) entwickelt und gestärkt werden können. Grundlage bilden (wie für bisherige städtebauliche Leitbilder oder für die RES Teilstrategie 4) die Ortsbildstudien der Denkmalpflege. Sie sollen auch bei den geplanten Quartierentwicklungsleitbildern einen wichtigen Bestandteil bilden. Ortsbildstudien schildern auf der Grundlage historischer Studien und städtebaulicher Analysen die spezifischen Charakteristika der einzelnen Quartiere, benennen die Wirkung baulicher Veränderungen und definieren Gebiete, in denen sich die Eigenarten eines Quartiers besonders gut manifestieren.

Konkret werden heute schon Leitbilder mit unterschiedlichen Schwerpunkten formuliert. Einerseits sind dies Leitbilder zu Landschaft/Freiraum (z.B. Sihlraum, Burghölzli) bzw. Freiraumkonzepte (z.B. Letzi, Alleenkonzent), durch die wertvolle Freiraumstrukturen gesichert, gestärkt und weiterentwickelt werden können. Andererseits werden städtebauliche Leitbilder erarbeitet zur Entwicklung eines Quartiers (Zürich-West, Schwamendingen usw.) sowie in Begleitung von Planungsinstrumenten (Manegg, Hurdäcker usw.).

**Zu Frage 6:** Die aktive Information der Öffentlichkeit ist ein wichtiges Ziel des Gesetzes über Information und Datenschutz (IDG), welches das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt hat. Besonders wichtig ist dies bei rechtsverbindlichen Inventaren. Um der Allgemeinheit eine möglichst vollständige Information über eine Parzelle zu ermöglichen, sollen die auf Stadtgebiet wirksamen städtischen Inventare über das Internet zugänglich gemacht werden.

Neben der Veröffentlichung der Inventare ist ein weiteres Ziel, die Allgemeinheit über alle auf dem Gebiet der Stadt Zürich bestehenden, öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) zu informieren. Dies soll durch Veröffentlichung der entsprechenden Daten auf «ZüriPlan» (Web-Dienst via Internet) geschehen.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**