

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

23.06.2004

1056. Interpellation von Doris Fiala und Jürg Schüepp betreffend Fragen des Denkmalschutzes – Nutzen/Kosten-Analyse

Am 3. Dezember 2003 reichten Gemeinderätin Doris Fiala (FDP) und Gemeinderat Jürg Schüepp (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/465 ein:

Mit Blick auf die erwartete schlechtere Finanzlage der Stadt Zürich darf es bei der Hinterfragung der städtischen Leistungserbringung keine Tabus geben. Bei aller Würdigung der Bedeutung des Denkmalschutzes für die bauliche Entwicklung der Stadt Zürich darf auch beim Denkmalschutz, inkl. Gartendenkmalpflege, der Aspekt der Nutzen/Kosten-Analyse nicht gänzlich ausser Acht gelassen werden.

In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat gebeten, die im folgenden Text aufgeführten Fragen zu beantworten.

1. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass der Denkmalschutz zwar wichtig ist, dessen Ansprüche im Zeichen finanzieller Engpässe jedoch ebenfalls unter dem Aspekt „Kosten/Nutzen“ zu überprüfen sind? Wäre der Stadtrat gegebenenfalls einverstanden, in diesem Sinne aktiv Schritte einzuleiten?
2. Wie viele Steuergelder wendet die Stadt insgesamt für den Denkmalschutz auf? Auf welche Art kann diese Summe für den Steuerzahler transparent und nachvollziehbar gemacht werden?
3. Kann eruiert werden, wie viel von dieser Gesamtsumme auf nur durch denkmalpflegerische Auflagen entstandene zusätzliche Baukosten entfallen? Wenn ja bitten wir um Bezifferung.
4. Kann der Stadtrat mitteilen, wie hoch die Folge- bzw. Mehrkosten für private Bauherren aufgrund denkmalpflegerischer Auflagen geschätzt werden? Kann auch beziffert werden, wie hoch die Folge- bzw. Mehrkosten innerhalb der Stadtverwaltung sind (z. B. höhere Betriebs- und Unterhaltskosten infolge Höhergewichtung denkmalpflegerischer Anliegen)?
5. Wie viele Bauten sind in der Stadt Zürich inventarisiert und damit potenziell geschützte Bauten? Wie viele Bauten haben Aussicht, bei genauerer Abklärung definitiv unter Schutz gestellt zu werden?
6. Unter welchen Voraussetzungen könnte die Anzahl der Bauten, welche zum Inventar der geschützten Bauten und Anlagen zählen, auf tieferem Niveau begrenzt werden?

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements gestellten Antrag der Vorsteherin des Hochbaudepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zürich verfügt über eine sehr hohe Lebensqualität. Dazu gehört auch eine überaus hohe städtebauliche Qualität. Sie ist unter anderem auch der Verdienst der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege, die dieses Ziel in engem Zusammenspiel mit Ämtern und privaten Bauherrschaften erreichen.

Städtebauliche Qualität heisst, sich in der Stadt wohl fühlen, weil sich Gebäude unterschiedlichster Epochen abwechseln und zu einem lebendigen Gesamtbild vereinen. Sie erlaubt es der Bevölkerung und den Gästen, anhand lebendiger Bausubstanz die Entwicklung der Stadt zu entdecken - von den historischen Wurzeln bis hin zur Neuzeit. Eine tägliche, faszinierende Reise durch viele Epochen, die Bindung, Vertrautheit und Identifikation mit einer Stadt schafft. Mit einer Stadt, die Wertvolles pflegt und dabei laufend Neues entstehen lässt.

Das begeistert Einheimische wie Fremde gleichermaßen und macht Zürich attraktiv zum Leben und zum Arbeiten, attraktiv für Investitionen, attraktiv für Touristen.

Nebst diesem qualitativen Nutzen schafft die Denkmalpflege auch quantitativen Mehrwert, weil ein sorgfältiger Umgang mit der historischen Bausubstanz weit kostengünstiger ist, als sie später wieder herzustellen oder zu rekonstruieren. Dies betrifft sowohl öffentliche wie auch private Bauten.

Zudem werden die Beiträge der Denkmalpflege in hochstehende Handwerksarbeiten investiert. Das schafft Arbeit für einheimische, kleine und mittelgrosse Betriebe mit qualifizierten Fachleuten.

Denkmalpflege ist für den Stadtrat eine lohnende Investition in die Zukunft der Stadt. Er bekennt sich zu dieser äusserst wertvollen Arbeit. Unter dieser Prämisse beantwortet er die gestellten Fragen wie folgt:

Zu Frage 1: Wie der Stadtrat in der Einleitung zum Ausdruck bringt, teilt er die Ansicht der Interpellantin und des Interpellanten voll und ganz, dass der Denkmalschutz wichtig ist. Gleichzeitig stimmt er mit ihnen darin überein, dass der Denkmalschutz, wie alle städtischen Leistungen, laufend unter dem Aspekt „Kosten/Nutzen“ zu überprüfen ist.

Unter dem Kostenaspekt fällt auf, dass die Stadt für die rund 3 Mio. Franken, welche die Denkmalpflege jährlich kostet, ein Vielfaches an Gegenwert erhält. Zürich verändert sich mit grosser Geschwindigkeit. Im Jahr 2002 betrug gemäss Statistik Zürich die Bausumme aller realisierten Bauprojekte (ohne Unterhaltskosten) mehr als 3 Mrd. Franken. Der Aufwand, um in dieser Veränderungsdynamik die wichtigen Bauten zu pflegen und zu erhalten, ist im Verhältnis äusserst bescheiden.

Dennoch blieben die finanziellen Mittel der Denkmalpflege in den letzten Jahren nicht von den Sparanstrengungen verschont.

1989 betrug der Aufwand der Denkmalpflege noch 5,8 Mio. Franken, wobei fast 1 Mio. als Entschädigung für materielle Enteignung ausbezahlt wurde.

Durch verschiedene Optimierungsmassnahmen konnten die Gesamtkosten bis zum Jahr 2003 auf fast die Hälfte reduziert werden:

Bis im Jahr 2000 kam es fast jährlich zu Entschädigungszahlungen für materielle Enteignungen. Dank intensiveren Verhandlungen und gemeinsamen Planungsprozessen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern kamen Entschädigungszahlungen seither nicht mehr vor. Entschädigungszahlungen aufgrund der Unterschutzstellung eines Gartens gibt es ebenfalls seit Jahren nicht mehr. Weiter ging der Sachaufwand von Fr. 800 000.-- im Jahr 1989 auf Fr. 370 000.-- im Jahr 2003 zurück. Dies dank der Nutzung von Synergieeffekten infolge der Zusammenlegung von Archäologie und Denkmalpflege.

Zu Frage 2: Insgesamt hat die Stadt im Jahr 2003 für die Denkmalpflege Fr. 3 042 829.-- aufgewendet. Der Aufwand gliedert sich folgendermassen:

Personalaufwand	1 547 046
Sachaufwand	372 945
Beiträge an Private	1 128 232
Beiträge an städtische Bauten	0
Ertrag	- 5 394
Total	3 042 829

Für die Gartendenkmalpflege hat die Stadt im Jahr 2003 total Fr. 213 500.-- aufgewendet:

Personalaufwand	184 100
Sachaufwand	14 400
Beiträge an Private	15 000
Total	213 500

An Parkanlagen im Besitz der Stadt werden keine Beiträge ausgerichtet.

Die Denkmalpflege kann auf den Antrag der Liegenschaftenverwaltung auch für Umbauarbeiten an städtischen Gebäuden (im Finanzvermögen) Beiträge ausrichten, was 2003 aber

nicht der Fall war. An allfällige Mehrkosten von Bauten im Verwaltungsvermögen werden keine Beiträge ausbezahlt. Der Finanzbedarf für Umbau oder Unterhalt eines Gebäudes im Verwaltungsvermögen ist abgestimmt auf das Budget der Immobilien-Bewirtschaftung und die Bauaufgabe. Die Denkmalpflege arbeitet bei Planung und Umbau innerhalb des vorgegebenen Finanzrahmens beratend mit, was bei der meist überdurchschnittlichen Qualität der städtischen Bauten besonders wichtig ist. Die Kosten von denkmalpflegerischen Massnahmen sind jedoch gering.

Die Beiträge an Private und an die Liegenschaftenverwaltung für denkmalpflegerische Mehrkosten setzen die Denkmalpflege und Gartendenkmalpflege nach einheitlichen Kriterien aufgrund des Kostenvoranschlages und im Rahmen ihres Budgets fest. Der Stadtrat beschliesst sie. Die Beiträge an Private sind an die Unterschutzstellung der Liegenschaft geknüpft.

Die Kosten der Denkmalpflege sind in den jährlichen Budgets ersichtlich.

Die Leistungen der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege sind für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler einerseits in vorzüglichen, nach einheitlichem Konzept erstellten Publikationen nachvollziehbar. Andererseits kann die interessierte Bevölkerung in regelmässig durchgeführten Stadtführungen die Arbeit der Denkmalpflege direkt begutachten.

Zu Frage 3: Wie erwähnt leistete die Stadt im Jahr 2003 Beiträge an denkmalpflegerische Mehrkosten in der Höhe von Fr. 1 128 000.-- (Denkmalpflege) und Fr. 15 000.-- (Gartendenkmalpflege).

Zu Frage 4: Es ist dem Stadtrat leider nicht möglich, allfällige Mehrkosten durch denkmalpflegerische Auflagen – bei städtischen sowie bei privaten Bauten und Gärten – verlässlich abzuschätzen. Um Mehrkosten zu beziffern, müssten Annahmen darüber getroffen werden, in welchem Standard ohne Auflagen gebaut worden wäre. Solche Annahmen sind immer hypothetisch. Die Beiträge der Stadt an denkmalpflegerische Leistungen der Bauherren beziehen sich deshalb auch nicht auf allfällige Mehrkosten, sondern auf die Gesamtkosten von Arbeiten an Gebäudeteilen, die sich im Schutzzumfang befinden. Weiter werden die Bau- und Unterhaltskosten gleichzeitig von anderen Auflagen mit beeinflusst, etwa solchen gestützt auf das Feuerpolizeigesetz, das Behindertengleichstellungsgesetz, das Energiegesetz, die Luftreinhalteverordnung oder die Lärmschutzverordnung.

Entgegen der verbreiteten Meinung kann die denkmalpflegerische Begleitung von Gebäuden und Gärten durchaus auch eine Kostendämpfung bewirken, da die vorhandene Substanz genutzt wird und teurere Eingriffe in die Struktur möglichst vermieden werden. Kostenbestimmend bei Sanierungen und Umbauten ist ohnehin in erster Linie der Standard, den die Bauherrschaft setzt. Interessant ist auch, dass unter Schutz gestellte Gebäude oder solche im Inventar oft hohe bis höchste Verkaufspreise erzielen. Die Nachfrage nach Schutzobjekten ist rege und die potenziellen Käuferinnen und Käufer sind bereit, Preise über dem quartierüblichen Niveau zu bezahlen.

Historische Bausubstanz trägt heute dazu bei, Immobilien besser zu vermarkten. Darum werden heute viele historische Bauten in Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege erhalten, auch wenn diese keine Auflagen macht. Ein aktuelles Beispiel ist die alte Giessereihalle des Puls5 in Zürich West. Zitat „NZZ“ vom 7. Mai 2004: „Diese hätte ursprünglich abgebrochen werden sollen. Kyncl und Gasche Partner schlugen aber vor, den Bau zu erhalten und ihn als eine Art Piazza und Markenzeichen zu nutzen.“ Zitat „Tages Anzeiger“ vom 7. Mai 2004: „Das Faszinierendste an der Überbauung ist ihr von aussen verborgener Kern: die Giessereihalle von Escher Wyss, 1898 erbaut, 1987 stillgelegt und jetzt zur Markt- und Eventhalle umfunktioniert.“ Weitere Anlagen mit Bauten von hoher Symbolkraft, die in enger Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege erhalten werden, sind: Sihcity, das Maag-Areal und das Löwenbräu-Areal. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Zentrum Zürich Nord bedauern, dass auf ihrem Areal der Abbruch sämtlicher Altbauten geplant ist. Sie befürchten, dass sich das Zentrum Zürich Nord zu einem allzu homogenen Neubauquartier entwickelt und möchten deshalb die bedeutendsten Industriegebäude erhalten und umnutzen.

Auch dies zeigt, dass Substanzerhalt nicht nur Kosten verursacht, sondern auch einen Gegenwert erbringt.

Zu Frage 5: In der Stadt Zürich befinden sich 3129 Objekte (entspricht etwa 7900 Adressen) im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte. Über ein Drittel davon befinden sich in der Altstadt und im City-Gebiet. Unter allen Gebäuden in der Stadt Zürich machen die inventarisierten Gebäude etwa 7 Prozent aus. Im Inventar der Gartendenkmalpflege befinden sich 851 Objekte.

Da nicht vorhersehbar ist, wie viele Eigentümerinnen und Eigentümer inventarisierten Gebäude bzw. Gärten in Zukunft umbauen wollen, ist auch nicht klar, wie viele Gebäude in Zukunft von der Stadt unter Schutz gestellt werden. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt aber, dass der Stadtrat pro Jahr etwa fünfzehn bis zwanzig Gebäude unter Schutz stellt.

Der weitaus grösste Teil der Unterschutzstellungen erfolgt im Einvernehmen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, das heisst per Vertrag. Seit 1998 wurden maximal vier Gebäude im Jahr mit Verfügung (also gegen den Willen der Eigentümerinnen oder Eigentümer) unter Schutz gestellt. Gegen die Unterschutzstellungen gibt es wenige Rekurse, die oft zugunsten einer gütlichen Einigung sistiert werden. Zwei bis vier Gebäude pro Jahr werden aus dem Inventar entlassen. Gegen die Entlassungen wird häufiger rekuriert. Doch auch hier werden die Rekurse oft zurückgezogen.

In den letzten Jahren wurde wie folgt unter Schutz gestellt bzw. entlassen:

Jahr	einvernehmlich unter Schutz gestellt	mit Verfügung unter Schutz gestellt	Rekurs gegen Unterschutzstellung	Entlassung aus Inventar	Rekurs gegen Entlassung
1998	22	3	0	3	1 (Rückzug)
1999	17	2	1	2	2 (1 Rückzug)
2000	16	2	1 (sistiert)	2	0
2001	8	4	1	4	2 (1 Rückzug)
2002	19	4	4 (alle sistiert)	3	2
2003	16	2	1	2	2

Zu Frage 6: Eine Begrenzung der Anzahl inventarisierten Gebäude auf tieferem Niveau ist aus der Sicht des Stadtrats nicht sinnvoll, denn sie bewirkt nicht automatisch eine Kostensenkung. Das Amt für Städtebau hat sich gerade letzten November gezielt damit auseinandergesetzt. Daraus die wichtigsten Erkenntnisse:

Die Stadt Zürich ist 1986 der Verpflichtung des Planungs- und Baugesetzes (§ 203 PBG) nachgekommen und hat das Inventar erlassen. Die Festsetzung des Inventars hat gegenüber früher eine wesentliche Verbesserung der Rechtssicherheit gebracht. Das Inventar schafft Klarheit darüber, welche Bauten potenziell schützenswert sind. Die Eigentümerin, der Eigentümer eines im Inventar aufgeführten Hauses weiss somit, dass die Handlungsspielräume frühzeitig mit der Denkmalpflege besprochen werden müssen, bevor Investitionen getätigt werden. Falls das Gebäude aus dem Inventar entlassen wird, ist der Heimatschutz einspracheberechtigt. Ist das Gebäude aus dem Inventar entlassen, kann der Heimatschutz beim folgenden Baugesuch keinen Rekurs mehr ergreifen. Falls der Heimatschutz das Gebäude entgegen dem Willen des Stadtrates erhalten will, muss er also handeln, bevor die Eigentümerin oder der Eigentümer in die aufwändige Projektierungs- und Bewilligungsphase tritt. Die Besitzerinnen und Besitzer von Gebäuden, die nicht im Inventar aufgelistet sind, haben hohe Gewähr, dass sie ihr Bauvorhaben vorantreiben können, ohne später bei der Baueingabe eine Schutzabklärung durch die Stadt oder einen Rekurs des Heimatschutzes riskieren zu müssen.

Bei einer zu geringen Anzahl der Objekte im Inventar sinkt die Rechtssicherheit, da – nach den Kriterien der Inventaraufnahme – auch tatsächlich schützenswerte Gebäude nicht im Inventar enthalten wären. Der Heimatschutz könnte dann versuchen, diese Gebäude zu schützen, indem er gegen Baubewilligungen Rekurs einlegt. Ebenfalls könnte die Stadt selber versuchen, im Bewilligungsverfahren die Schutzwürdigkeit eines historischen Gebäudes abzuklären, da sie ja dann erst mit dem Bewilligungsverfahren Kenntnis von den Absichten der Eigentümerinnen und Eigentümer erhalten würde. Rekurse und Schutzabklärungen wären somit in eine späte Phase des Bauprozesses gelegt, dann, wenn die Bauherrschaft bereits Zeit und Geld für die Projektierung aufgewendet hat. Das heutige Inventar setzt diese Abklärungen an den Anfang des Bauprozesses und sorgt damit für Planungs- und Rechtssicherheit.

Eigentümerinnen und Eigentümer mit Bauabsichten können dank dem Inventar also besser planen. Das Inventar ist öffentlich und ab diesem Sommer auch im Internet einsehbar. Und es wird im NZZ-Verlag in der Reihe „Baukultur in Zürich“ veröffentlicht. Mit Erfolg – das Buch verkauft sich gut.

Bei einer Reduktion der jetzigen Anzahl Bauten im Inventar wäre nicht sichergestellt, dass die „richtigen“ Bauten entlassen werden, also jene, für die tatsächlich Bauabsichten bestehen. Denn es ist nicht möglich vor auszusehen, welche Eigentümerinnen und Eigentümer inventarisierte Gebäude und Gärten wann und in welchem Mass bauen wollen. Auseinandersetzungen über Erhalt oder Abbruch entstehen meist gerade bei jenen Bauten, die unbestrittene Inventarobjekte sind: Landesmuseum, Kongresshaus, Rieterpark usw. Hier entscheidet der Stadtrat bzw. die Baudirektion in Abwägung aller öffentlichen Interessen über das Ausmass des Erhalts bzw. über Erhalt und Abbruch. Zum Beispiel entliess der Stadtrat – in der Höhergewichtung anderer öffentlicher Interessen – das Schulhaus Kornhausbrücke aus dem Inventar, obwohl er es als wichtigen Zeugen und somit als grundsätzlich schützenswert einschätzt. Die gute Zusammenarbeit der Ämter im Hochbaudepartement machte es möglich, dass die Denkmalpflege den Antrag auf Entlassung in Abstimmung mit dem Planungsverfahren stellte. Ähnlich ging die Denkmalpflege bei der Planung eines grösseren Gebietes von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern vor. Im Rahmen des Planungsverfahrens einigten sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zusammen mit der Denkmalpflege frühzeitig darauf, welche Gebäude unter Schutz gestellt und welche aus dem Inventar entlassen werden sollen. Die Denkmalpflege zeigte hier wie auch in anderen Fällen Augenmass, zur Zufriedenheit der Stadt und der betroffenen Privaten.

Eine zu grosse Anzahl Bauten im Inventar hingegen würde heissen, dass die Kriterien zur Inventaraufnahme zu grosszügig angewendet worden wären und die Eigentümerinnen und Eigentümer bei Bauabsichten ohne triftige Gründe in ein zusätzliches Verfahren geschickt würden. Das jetzige Verhältnis der Unterschutzstellungen zu den Entlassungen zeigt, dass das Inventar in der Praxis eine sinnvolle Grösse hat.

Mitteilung an die Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, die Archäologie und Denkmalpflege und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber