

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 15. März 2017

165.

Schriftliche Anfrage von Andreas Edelmann betreffend Verhinderung von energetischen Sanierungen aufgrund von Vorgaben der Denkmalpflege, Möglichkeiten für eine Entschädigung bauwilliger Eigentümerinnen und Eigentümer sowie für eine Klage gegen die Stadt

Am 21. Dezember 2016 reichte Gemeinderat Andreas Edelmann (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/466, ein:

Immer wieder kommt es zu Interessen-Konflikten zwischen der Denkmalpflege und Bauwilligen, welche energetische Sanierungen ihrer Liegenschaften planen. Energetische Sanierungen von Immobilien dienen ökologischen Zielen im Sinne der 2000-Watt-Gesellschaft, aber auch der ökonomischen Verbesserungen. Dazu muss ein finanzieller Beitrag in das Gebäude investiert werden, um im Laufe der Lebensdauer von tieferen laufenden Energiekosten und selbstredend von tieferem Energieverbrauch zu profitieren.

Die Massnahmen können entweder durch Effizienzmassnahmen (an der Gebäudehülle) oder durch erneuerbare Energieträger (z.B. Wärmepumpen, Fernwärme wo vorhanden) oder durch Eigenenergie-Produktion (Photovoltaik) erfolgen.

Wenn Immobilien-Besitzende aus Denkmalschutz-Gründen daran gehindert werden, ökologisch und ökonomisch sinnvolle Verbesserungen vorzunehmen, ist dies eine markante Einschränkung der Handlungsfreiheit.

Es gibt konkrete Objekte, wo sowohl Gebäude als auch Umgebung geschützt oder inventarisiert sind, so dass weder Massnahmen an der Gebäudehülle noch Erdsonden im Garten erlaubt werden. Solche Objekte mit einem hohen Ölverbrauch generieren auch hohe Nebenkosten für die Mietenden und Nutzenden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Der Stadtrat arbeitet ja ebenfalls mit dem Instrument der Lebenszykluskosten (LCC) für bestehende Immobilien. Gilt dieses Modell auch für geschützte oder inventarisierte Bauten?
2. Ist der Stadtrat der Meinung, dass unter Beachtung von LCC fast alle energetischen Massnahmen und insbesondere ein Energieträgerwechsel weg vom Heizöl vorteilhaft sind?
3. Gibt es Möglichkeiten, dass bauwillige Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Stadt entschädigt werden, wenn nach LCC ökonomisch langfristig rentable (und ökologisch sinnvolle) Massnahmen nicht gebaut werden dürfen?
4. Wenn ja, auf welchen Grundlagen kann eine solche Entschädigung berechnet werden? Wie müssten Bauwillige vorgehen?
5. Können Bauwillige der Stadt Zürich einklagen für verhinderte Sanierungen zur ökonomischen und ökologischen Verbesserung der Liegenschaft?
6. Sind schon Klagen gegen die Stadt geführt worden, resp. sind der Stadt entsprechende Präjudiz-Fälle bekannt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Bauliche Massnahmen zur energetischen Verbesserung sind zu einem grossen Teil im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Eine Baubewilligung ist zu erteilen, sofern die massgeblichen Vorschriften des öffentlichen Baurechts (insbesondere Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 700.1 und Bauordnung der Stadt Zürich, AS 700.100) erfüllt sind. Dazu gehören auch die Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzes von § 203 ff. PBG. Selbst nicht bewilligungspflichtige Bauvorhaben entbinden nicht von der Pflicht, die Bauvorschriften einzuhalten (§ 2 Abs. 2 Bauverfahrensordnung, LS 700.6).

Betrifft ein Bauvorhaben ein inventarisiertes oder ein unter Schutz gestelltes Objekt, wird das Baubewilligungsverfahren mit dem Denkmalpflegeverfahren inhaltlich und verfahrensmässig koordiniert. Je nach Umfang der baulichen Massnahme muss bei kommunalen Inventar-

oder Schutzobjekten der Stadtrat als zuständige Behörde (§ 211 Abs. 2 PBG) Schutzmassnahmen treffen. Bei überkommunalen Objekten ist dafür die Baudirektion zuständig (§ 211 Abs. 1 PBG).

Grundsätzlich schränken sowohl die Baubewilligungspflicht als auch Schutzmassnahmen die Baufreiheit ein, was einen Eingriff in die verfassungsmässig geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) darstellt. Er ist jedoch rechtmässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage basiert (z. B. PBG), im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).

Wie bei allen baulichen Massnahmen findet auch bei energetischen Sanierungen bei inventarisierten oder unter Schutz gestellten Objekten eine Abwägung der verschiedenen Interessen statt, d. h., in diesem Fall der ökologischen und ökonomischen Interessen einerseits und des Interesses am ungeschmälernten Erhalt des schützenswerten Objekts andererseits. Die Denkmalpflege sucht in der Beratung stets nach einvernehmlichen Lösungen mit der Eigentümerschaft, was in der Regel gelingt.

Die meisten schützenswerten Bauten verfügen über reparierbare Bauteile, wenig Gebäudetechnik, und die Erstellungenergie ist grösstenteils amortisiert. Wo nötig, kann oft mit wenig Verlust an Bausubstanz eine energetische Verbesserung erzielt werden.

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

Zu Frage 1 («Der Stadtrat arbeitet ja ebenfalls mit dem Instrument der Lebenszykluskosten (LCC) für bestehende Immobilien. Gilt dieses Modell auch für geschützte oder inventarisierte Bauten?»):

Bei stadt-eigenen Bauten im Portfolio der Liegenschaftsverwaltung und der Immobilien Stadt Zürich werden die Lebenszykluskosten (LZK oder LCC) in die Planung von Neubauten und baulichen Massnahmen bei bestehenden Bauten mit einbezogen (Projekt «Lukretia»). Bei Gebäuden und Gärten, die im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte aufgeführt oder unter Schutz gestellt sind, sind zudem die Denkmalschutzbestimmungen im PBG zu beachten. Gemäss § 204 PBG hat das Gemeinwesen dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälernt erhalten bleiben. Dies kann allenfalls dazu führen, dass nicht alle technisch möglichen Massnahmen zur energetischen Verbesserung umgesetzt werden können.

Privaten steht es frei, bei Planungen das Instrument der LZK anzuwenden. Auch hier gilt die besondere Rücksichtnahme auf schützenswerte Objekte (vgl. auch Vorbemerkungen).

Zu Frage 2 («Ist der Stadtrat der Meinung, dass unter Beachtung von LCC fast alle energetischen Massnahmen und insbesondere ein Energieträgerwechsel weg vom Heizöl vorteilhaft sind?»):

Der Stadtrat nimmt den Volksentscheid zur 2000-Watt-Gesellschaft vom 30. November 2008 ernst und setzt sich für die Energiewende ein. Die Stadt möchte mit ihren eigenen Bauten als gutes Beispiel vorangehen. Bei stadt-eigenen Bauten wird nach den jeweils am besten geeigneten Massnahmen für eine Verbesserung gesucht.

Diese Massnahmen betreffen alle drei Strategien der städtischen Energiepolitik: die Suffizienz, Effizienzmassnahmen und den Wechsel von fossilen hin zu erneuerbaren Energieträgern.

Bei baulichen Eingriffen und bei der Wahl der Energieerzeugung werden Lebenszyklusbetrachtungen standardmässig einbezogen. Aus dem Umstand, dass der Wechsel auf erneuerbare Energieträger und gewisse bauliche Massnahmen unter der Berücksichtigung von LCC oftmals wirtschaftlich sind, kann jedoch keine allgemein gültige Regel abgeleitet werden. Die Massnahmen sind in jedem Einzelfall zu beurteilen.

So haben die Portfolio-Betrachtungen über die Schulen, Alterszentren und Wohnsiedlungen aufgezeigt, dass nicht zwingend bei jedem Objekt ein Maximum an energetischen Massnahmen umgesetzt werden muss, um die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen. Es gilt,

jeweils objektspezifisch ein Optimum unter Berücksichtigung aller Anliegen der Nachhaltigkeit (Nutzerbedürfnisse, Bausubstanz, Denkmalpflege, Wirtschaftlichkeit usw.) zu entwickeln.

Zu den Fragen 3 und 4 («Gibt es Möglichkeiten, dass bauwillige Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Stadt entschädigt werden, wenn nach LCC ökonomisch langfristig rentable (und ökologisch sinnvolle) Massnahmen nicht gebaut werden dürfen?» und «Wenn ja, auf welchen Grundlagen kann eine solche Entschädigung berechnet werden? Wie müssten Bauwillige vorgehen?»):

Bauvorhaben, die gestützt auf das öffentliche Baurecht nicht oder nicht im gewünschten Mass bewilligt werden können, bilden grundsätzlich keine Grundlage für einen Entschädigungsanspruch gegenüber der Stadt Zürich.

Liegt der Grund für einen abschlägigen Bauentscheid in einer denkmalpflegerischen Schutzmassnahme, die ihrerseits eine materielle Enteignung bewirkt, kann eine Entschädigung verlangt werden (§ 214 PBG). Das Verfahren ist in § 214 Abs. 2 PBG i.V.m. § 41 ff. PBG sowie im Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten (LS 781) geregelt.

Es ist jedoch kaum denkbar, dass allein aus denkmalpflegerischen Gründen verweigerte energetische Massnahmen die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für das Vorliegen einer materiellen Enteignung erfüllen (Entzug einer wesentlichen aus dem Eigentum fliessenden Befugnis oder ein unzumutbares Sonderopfer).

Liegt eine materielle Enteignung vor, berechnet sich die Entschädigung aus der Differenz des Verkehrswerts der Liegenschaft mit und ohne die eigentumsbeschränkende Schutzmassnahme.

Bei Sanierungen von Gebäuden, die unter Schutz stehen, können Eigentümerinnen und Eigentümer bei der Denkmalpflege die Ausrichtung von Beiträgen beantragen. Auf die Ausrichtung von Beiträgen besteht allerdings kein gesetzlicher Anspruch. Möglich sind z. B. Beiträge im Falle von Mehraufwendungen bei der sorgfältigen energetischen Ertüchtigung von historischen Fenstern.

Zu Frage 5 («Können Bauwillige die Stadt Zürich einklagen für verhinderte Sanierungen zur ökonomischen und ökologischen Verbesserung der Liegenschaft?»):

Eigentümerinnen und Eigentümer können sich mit folgenden rechtlichen Mitteln gegen baurechtliche Anordnungen wehren:

Sowohl ein Bauentscheid als auch ein Schutzentscheid kann der beabsichtigten Sanierung entgegenstehen. Beide Entscheide können mit Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich angefochten werden. Ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht und schliesslich an das Bundesgericht ist möglich.

Aufgrund von § 6 des kantonalen Haftungsgesetzes (LS 1701) haftet die Stadt für den Schaden, der einem Dritten in Ausübung amtlicher Verrichtungen widerrechtlich zugeführt wird. An der geforderten Widerrechtlichkeit wird es regelmässig fehlen, wenn im Rechtsmittelverfahren gegen einen Bauentscheid oder gegen einen Schutzentscheid die Rechtmässigkeit der Anordnung bestätigt wurde. Wird die Anordnung von den Rechtsmittelinstanzen jedoch als rechtswidrig beurteilt und deshalb aufgehoben, liegt in der Regel kein Schaden im Sinn des Haftungsgesetzes vor.

Kommt es bei einem Inventarobjekt hinsichtlich einer geplanten Sanierung zu keiner einvernehmlichen Lösung mit der Denkmalpflege, haben die Eigentümerinnen und Eigentümer gemäss § 213 PBG das Recht, die Schutzwürdigkeit des Objekts abschliessend klären zu lassen (Provokationsgesuch). Wird das Objekt unter Schutz gestellt, kann der Schutzentscheid, wie bereits erwähnt, angefochten werden. Sofern die Unterschutzstellung zu einer materiellen Enteignung führt, besteht ein Entschädigungsanspruch (vgl. auch Antwort auf die Fragen 3 und 4).

Zu Frage 6 («Sind schon Klagen gegen die Stadt geführt worden, resp. sind der Stadt entsprechende Präjudiz-Fälle bekannt?»):

Es darf davon ausgegangen werden, dass praktisch jede Sanierung auf die ökonomische und allenfalls auch auf die ökologische Verbesserung einer Liegenschaft abzielt. Es kommt immer wieder vor, dass sich die Eigentümerschaft im Rechtsmittelverfahren gegen einen Baubescheid oder gegen einen Schutzentscheid wehrt, der einer Sanierung ganz oder teilweise entgegensteht. Weil die Art und der Umfang der mit einer Sanierung verbundenen baulichen Massnahmen sowie die betroffenen Objekte sehr unterschiedlich sind und jeweils der konkrete Einzelfall zu beurteilen ist, können die Fälle kaum miteinander verglichen werden. Deshalb ist es nicht möglich, spezifische Präjudizien aufzuführen.

Gemäss den uns vorliegenden Informationen musste die Stadt in den letzten rund zehn Jahren im Zusammenhang mit Unterschutzstellungen von Gebäuden keine Entschädigung wegen materieller Enteignung leisten.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti