



## Teilrevision Planungs- und Baugesetz (PBG) - Baudenkmäler

### Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassung .....	2
B.	Einleitung .....	3
1.	Denkmalschutz als öffentliche Aufgabe .....	3
2.	Denkmäler im Kanton Zürich .....	4
3.	Politische Vorstösse .....	4
4.	Leitgedanken und Handlungsfelder .....	5
C.	Situationsanalyse .....	6
1.	Rechtliche Grundlagen .....	6
2.	Herausforderungen .....	7
D.	Umsetzung .....	11
E.	Übersicht zu den geplanten rechtlichen Änderungen .....	20
F.	Auswirkungen .....	22
1.	Private .....	22
2.	Gemeinden .....	23
3.	Kanton .....	23
G.	Regulierungsfolgeabschätzung .....	23
H.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	24

## **A. Zusammenfassung**

Der Erhalt von ausgewählten Gebäuden ist wichtig für den Charakter und die Identität von Dörfern und Städten. Die Gesetzgebung zum Natur- und Heimatschutz in der Schweiz reicht zurück in die 1960er Jahre. In dieser Zeit bestand eine starke Befürchtung in der Gesellschaft, dass das schnelle Wachstum zu viele wertvolle identitätsstiftende Bauten zerstören würde. Die Denkmalpflege hat viel dazu beigetragen, wertvolles Kulturerbe in der Schweiz und im Kanton Zürich zu erhalten und damit die Akzeptanz der baulichen Verdichtung an anderen Orten zu steigern.

Mit der Innenentwicklung und der damit zusammenhängenden Verdichtung sowie den energetischen Anforderungen stehen den denkmalpflegerischen Interessen weitere gewichtige öffentliche Interessen entgegen. Weiter können denkmalpflegerische Auflagen kostenintensive Auswirkungen auf Eigentümerinnen und Eigentümer haben. Die Rechtsprechung stellt hohe Anforderungen an die Abklärung des Sachverhalts und die Interessensabwägung. Dies führt zu langen und aufwändigen Rechtsmittelverfahren.

Ziel der Vorlage ist es, die sinnvolle Nutzung, energetische Modernisierung und Weiterentwicklung von Baudenkmalern zu unterstützen, die Prozesse zu beschleunigen und die Stellung der Eigentümerinnen und Eigentümer zu stärken.

Die Vorlage umfasst folgende Änderungen:

### **Weiterentwicklung und sinnvolle Nutzung ermöglichen**

- Die Möglichkeit der sorgfältigen Weiterentwicklung von Baudenkmalern wird gesetzlich verankert.
- Die zeitgemässe Nutzung und energetische Modernisierung sollen durch ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gestärkt werden.
- Die Interessensabwägung als raumplanerisches Grundprinzip wird neu im Gesetz verankert.
- Die Anforderungen an den Begriff des Baudenkmals werden erhöht.

### **Vereinfachen und beschleunigen**

- Der «projektbezogene Schutzentscheid» wird durch ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gestärkt. Kleinere bauliche Änderungen mit unwesentlicher Beeinträchtigung der Schutzziele werden dadurch einfacher möglich.
- Die Unterscheidung zwischen «regionalen» und «kantonalen» Baudenkmalern wird aufgehoben. Neu gibt es nur noch «kommunal» und «kantonal».
- Neu sollen auch die kommunalen Inventare durch den Kanton festgesetzt werden. Das führt zu einer einheitlicheren und rechtsgleichen Handhabung in den Gemeinden und stärkt die Rechtssicherheit. Die Zuständigkeit für Unterschutzstellungen und Schutzentlassungen verbleibt jedoch bei kommunalen Baudenkmalern bei den Gemeinden.
- Die Anforderungen an Pflichtgutachten werden präzisiert.

### **Weitere Änderungen**

- Die Unterschutzstellung durch verwaltungsrechtliche Verträge soll neu vorrangig sein. Das stärkt die Stellung der Eigentümerschaften.
- Eigentümerschaften werden neu über die Inventaraufnahme informiert.

- Gemeinden leisten neu einen Beitrag von 10% der beitragsberechtigten Kosten bei Sanierungen von kommunalen Baudenkmalern.

Mit der vorliegenden PBG-Revision Baudenkmal werden die Motion KR-Nr. 153/2020 von Pierre Dalcher (Schlieren), Sonja Rueff-Frenkel (Zürich), Yvonne Bürgin (Rüti) und Markus Schaaf (Zell), «Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz» sowie das Postulat KR-Nr. 20/2022 «Denkmal- und Heimatschutz kontra Klimaschutz» als erledigt abgeschlossen.

## **B. Einleitung**

### **1. Denkmalschutz als öffentliche Aufgabe**

Das Bundesamt für Kultur (BAK) führte 2015 die Umfrage «Heimat - Identität – Denkmal» durch mit dem Ziel, die Bedeutung von Denkmälern für die Schweizer Bevölkerung zu erfassen. Die Umfrage zeigt, dass der Denkmalschutz in der Schweiz eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz geniesst. Die Bevölkerung betrachtet Baudenkmal als wichtige Ressource, welche wesentlich zur kulturellen Identität und zum individuellen Heimatgefühl beiträgt. Heimat wird von der Bevölkerung überwiegend als das soziale Umfeld und die vertraute Umgebung verstanden, zu der auch spezifische Bauten und der bestehende Ortskern gehören. Eine Mehrheit hält Baudenkmal für schützenswert, da sie einem Ort eine unverwechselbare Identität verleihen. Bestimmte Bauten wie Häuser, Kirchen, Plätze, Brunnen usw. gehören dabei zwingend zur vertrauten Umgebung.

Ein Denkmal ist ein Bauwerk aus einer vergangenen Epoche. Es ist ein Zeuge, wie früher gelebt, gebaut und gearbeitet wurde, unabhängig davon, ob die Erbauenden arm oder reich, bedeutend oder unbedeutend waren. Denkmäler erinnern an historische Ereignisse, künstlerische Leistungen, soziale oder technische Errungenschaften eines Staates, einer Region oder einer Gemeinde. Sie sind daher auch für die zukünftigen Generationen zu erhalten.



*Qualitativer Neubau: Produktions- und Lagerbaute für die Sativa (Rheinau)*



*Sorgfältiger Eingriff: Erschliessungstreppe im Empfang der Musikinsel Rheinau (Rheinau)*

## 2. Denkmäler im Kanton Zürich

Allgemein unterscheidet man zwischen Denkmälern von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung. Im Kanton Zürich rechnet man mit rund 30'000 erfassten Objekten, wovon etwa ein Fünftel eine überkommunale Bedeutung hat. Die Zahlen in den Gemeinden werden nicht systematisch erhoben, es handelt sich daher um grobe Hochrechnungen (vgl. Denkmalstatistik, BFS, 2024).

Nur etwa 10% der erfassten Werke stehen formell unter Schutz und etwa ein Fünftel aller Objekte fällt nicht in die Kategorie «Gebäude». Fachleute schätzen den Bestand der erfassten Objekte auf 3 bis 4% aller Gebäude. Andere Kantone und viele Länder Europas weisen ähnliche Zahlen aus.

Aus der kantonalen Zuständigkeitsordnung ergibt sich, dass die Gemeinden für die kommunalen Denkmäler zuständig sind und somit eigenständig ihre Inventare führen sowie Schutzentscheide treffen. Die Baudirektion trifft die Schutzentscheide für die überkommunalen Denkmäler.

## 3. Politische Vorstösse

### Motion – zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz

Die im Mai 2020 eingereichte Motion KR-Nr. 153/2020 wurde im Oktober vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen und fordert folgendes:

*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.*

### **Weitere politische Vorstösse**

Nachstehende Vorstösse zum Thema sind hängig:

- Parlamentarische Initiative: «Bildungs- und Gesundheitswesen versus Heimat- und Naturschutz, keine Mehrausgaben, die nicht dem Bildungs- und Gesundheitswesen zugutekommen» KR-Nr. 67/2024, eingereicht 4. März 2024;
- Parlamentarische Initiative: «Kantonales Verbandsbeschwerderecht» KR-Nr. 66/2024, eingereicht 4. März 2024

## **4. Leitgedanken und Handlungsfelder**

Der Kanton Zürich regelt den Denkmalschutz im dritten Titel des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1). Die unter denselben Bestimmungen (§§ 203 ff. PBG) erfassten weiteren Schutzobjekte (Naturschutz, Landschaftsschutz, Ortsbildschutz, archäologische Stätten) sind nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision.

Zum Denkmalschutzrecht hat sich seit seiner Einführung im PBG eine reichhaltige Gerichts- und Vollzugspraxis entwickelt, die im Gesetz und in den dazugehörigen Verordnungen nicht direkt abgebildet ist. Mit der Teilrevision soll auch die bewährte Praxis im Gesetz oder in der Verordnung abgebildet werden.

Im Zuge der Teilrevision wurden folgende Handlungsfelder näher untersucht und auf ihren Reformbedarf hin überprüft:

- Inventarisierung: Abläufe, Zuständigkeit
- Unterschutzstellung: Abläufe, Handlungsmöglichkeiten, Vereinfachung
- Zeitgemässe und energetische Anpassungen: Förderung
- Beitragswesen: Unterstützung für Bauherrschaften / Eigentümerschaften
- Sachverständigenkommissionen: Abläufe, Zuständigkeit
- Begrifflichkeiten: Abbildung der Praxis



## **C. Situationsanalyse**

### **1. Rechtliche Grundlagen**

Das kantonale Denkmalschutzrecht ist in das System des übergeordneten Rechts eingebettet. Der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers ist eingebunden in übergeordnete Vorgaben. Diese ergeben sich aus dem Völkerrecht, der Bundesverfassung, dem Bundesrecht sowie aus der Rechtsprechung der Gerichte (vgl. z.B. BGE 147 I 308, Denkmalschutzgesetz Zug, zit. BGE Denkmalschutzgesetz Zug). Ebenso ist die Verfassung des Kantons Zürich zu beachten.

#### *Völkerrecht*

Die Granada-Konvention (SR 0.440.4) verpflichtet die unterzeichnenden Mitgliedstaaten des Europarates zum Schutz des unbeweglichen baugeschichtlichen Erbes, das als Baudenkmäler u.a. herausragende Bauwerke samt zugehöriger Einrichtungen und Ausstattungen wie auch die Umgebung umfasst. Dazu zählen Objekte von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung (BGE Denkmalschutzgesetz Zug, E. 6.3). Die Granada-Konvention verlangt zudem den Erlass geeigneter Vorschriften zum Schutz von Baudenkmalern (Art. 3 Ziff. 2 und Art. 4 Ziff. 2 i.V.m. Art. 1 Granada-Konvention) und verpflichtet jede Vertragspartei, wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren einzuführen (Art. 4 Ziff. 1 Granada-Konvention). Damit soll den zukünftigen Generationen ein System kultureller Bezugspunkte übergeben und gleichzeitig die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Staaten und Regionen gefördert werden.

Art. 7 des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) verpflichtet die Kantone, die ihnen obliegende Umsetzung internationalen Rechts rechtzeitig vorzunehmen (vgl. ENGELER, Das Baudenkmal im Schweizerischen Recht, Zürich 2008, S. 94). Dazu gehört auch die Granada-Konvention, welche für die Gesetzgebung von Baudenkmalern für alle Kantone eine zentrale, zu beachtende Rechtsnorm ist (vgl. BGE Denkmalschutzgesetz Zug, E. 4.3 und 5.2).

#### *Bundesrecht*

Nach Art. 78 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um verfassungsrechtliche Zuständigkeitsnormen. Verfassungsrechtlich tragen die Kantone die originäre Verantwortung, dass das Bundesrecht (mit völkerrechtlichen Verträgen wie die Granada-Konvention) durch sie und ihre Gemeinden eingehalten wird (Art. 49 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 BV). Diese Aufgabenverantwortung haben die Kantone auch wahrzunehmen, wenn sie Aufgaben an die Gemeinden delegieren (Art. 50 BV).

Im Weiteren sind die Ziele und Grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) und die Vorgaben des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) zu beachten.

#### *Verfassung des Kantons Zürich*

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) verlangt, dass Kanton und Gemeinden für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und

Einzelbauten sowie von Naturdenkmälern und Kulturgüter sorgen (Art. 103 Abs. 2 KV; vgl. auch Präambel KV).

Das öffentliche Interesse am Schutz von Baudenkmalern (Denkmälern) begründet sich durch den entsprechenden gesetzlichen Auftrag. Nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG sind (Bau-) Denkmäler als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche zu erhalten. Sie geben Auskunft über menschliches Handeln vergangener Epochen an bestimmten Orten, aus denen sich die bauliche und gesellschaftliche Gegenwart entwickelt hat.

Zudem hat der Kanton Anreize für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energie und für den rationellen Energieverbrauch zu schaffen (Art. 106 Abs. 2 KV). Diese beiden Aufträge der Kantonsverfassung sind gleichwertig, d.h. keine der genannten Aufgabe hat Vorrang gegenüber der anderen.

#### *Planungs- und Baugesetz sowie Verordnungen des kantonalen Rechts*

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) regelt im III. Titel den Natur- und Heimatschutz und bildet die Grundlage für das Denkmalschutzrecht (§§ 203 – 217 PBG).

Die Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, LS 702.11) enthält Ausführungsbestimmungen zur Selbstbindung des Gemeinwesens (§ 204 PBG), zu Inventaren (des Bundes und des Kantons sowie der Gemeinden) und zu Schutzmassnahmen sowie weitere Bestimmungen zum Denkmalschutzrecht in §§ 23 ff.

In der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK, LS 702.111) sind die Kompetenzen und Aufgaben der u.a. für denkmalpflegerische Anliegen gebildeten Kommissionen (Denkmalpflege- sowie teilweise Natur- und Heimatschutzkommission) geregelt.

In der Bauverfahrensverordnung (LS 700.6) sind die Zuständigkeiten im Baubewilligungsverfahren für die überkommunalen Denkmalschutzobjekte geregelt.

*Natur- und Heimatschutzfondsgesetz, Lotteriefondsgesetz und Ausführungsverordnungen*  
Die rechtlichen Grundlagen für das Beitragswesen im Denkmalpflegerecht sind im kantonalen Natur- und Heimatschutzfondsgesetz (LS 702.21), im Lotteriefondsgesetz (LS 612) (Denkmalpflegefonds) und in den dazugehörigen Ausführungsverordnungen geregelt.

## **2. Herausforderungen**

### **Bedeutung der Inventare**

Ein Denkmalschutzobjekt soll als wichtiger Zeuge einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhalten bleiben (§ 203 PBG). Es handelt sich um einen sog. «materiellen» Denkmalbegriff. Es kommt für die Schutzwürdigkeit nicht darauf an, ob ein Objekt bereits formell geschützt ist oder in einem Inventar verzeichnet ist. Entscheidend sind die vorhandenen materiellen Eigenschaften des Objekts.

Kanton und Gemeinden sind verpflichtet, über ihre Schutzobjekte Inventare zu erstellen. Inventare sind im Kanton Zürich grundsätzlich als «Arbeitsinstrumente» oder Grundlageninstrumente für die Behörden konzipiert. Objekte, welche die vom Gesetz umschriebenen Eigenschaften eines Denkmals vermutungsweise aufweisen, werden ins Inventar aufgenommen. Es handelt sich um eine fachliche Einschätzung. Die Frage, welche Qualitäten bei einem bestimmten Objekt vorliegen, ist eine sog. Sachverhaltsfrage. Dazu können auch Gutachten und Fachberichte eingeholt werden. Einträge im Inventar begründen bloss behördenverbindliche Schutzvermutungen, die Objekte sind damit noch nicht formell unter Schutz gestellt. Mit deren Wert muss sich die zuständige Behörde erst auseinandersetzen, wenn ein konkreter Anlass (z.B. Bauabsicht, Provokation) besteht. Für die Eigentümerschaft sind die Inventare nicht direkt verbindlich. Der Eintrag wirkt sich faktisch jedoch auf die Stellung der Eigentümerschaften aus.

Das Führen und Festsetzen eines Inventars gilt als sog. «Amtshandlung ohne Verfügungscharakter». Betroffene können daher eine Aufnahme ins Inventar nicht mit einem Rechtsmittel anfechten.

Ergibt sich bei einem «Inventarobjekt» eine konkrete Änderungsabsicht, kommt es – je nach Art und Umfang der Änderung – zur behördlichen Schutzabklärung. Die Schutzabklärung besteht einerseits aus der Erhebung des Sachverhalts («welche Qualitäten liegen aus fachlich-denkmalpflegerischer Sicht beim Objekt vor?») und mündet in der Feststellung, ob die vorhandenen Qualitäten den Denkmalbegriff des Gesetzes erfüllen. Die Feststellung, dass es sich um ein Schutzobjekt handelt, bewirkt aber noch nicht «automatisch» eine Unterschutzstellung. Diese erfolgt nur dann, wenn sich im Rahmen einer Interessenabwägung zeigt, dass und in welchem Umfang eine Unterschutzstellung angemessen und zulässig ist (v.a. mit Blick auf die Eigentumsgarantie).

Eine Entlassung eines Objektes aus dem Inventar (sowie die formelle Nichtunterschutzstellung) ist möglich, auch wenn die qualitativen Anforderungen des Gesetzes erfüllt sind und damit materiell ein Denkmalschutzobjekt vorliegt, aber entgegenstehende öffentliche oder private Interessen höher gewichtet werden.

Eine vertiefte Abklärung eines Objektes kann auch zur Erkenntnis führen, dass die vermuteten Qualitäten nicht vorhanden sind und damit kein Denkmalschutzobjekt vorliegt. Auch in diesem Fall erfolgt eine Entlassung aus dem Inventar mit einer förmlichen Entscheidung, d.h. mit anfechtbarer Verfügung. Sie beruht auf einer tatsächlichen und einer rechtlichen Würdigung eines Objektes.

Inventareinträge sind zwar nur behördenverbindlich. Sie können sich aber gewichtig auf die Stellung der Eigentümerschaft auswirken, indem sie etwa Verkaufsabsichten erschweren und Bauvorhaben verzögern (vgl. FEY, Die Interessenabwägung im Denkmalschutzrecht, Rz. 83). Die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar erfolgt in der Regel ohne Formalitäten, in Form des verfügungsfreien Verwaltungshandelns. Die Schutzabklärung und das Unterschutzstellungsverfahren, mit dem rechtsgültig über die Schutzwürdigkeit des Objektes entschieden wird, kann dagegen viel Zeit in Anspruch nehmen. Diese Konstellation wird von Betroffenen häufig als Ungleichgewicht empfunden. Tatsächlich erfolgt die Aufnahme ins Inventar zügig und «einfach». Die Abklärung, ob sich die Schutzvermutung bestätigt oder nicht, ergeht in einem längeren, komplexeren Verfahren.

An diesem Ungleichgewicht lässt sich ohne grundlegendem Systemwechsel (Schutz- anstelle von Verdachtsinventaren) wenig ändern, zumal der abschliessende formelle Schutzentscheid nach § 205 PBG dem Verbandsbeschwerderecht zugänglich ist. Dies bedingt jedoch eine grundlegende Änderung des heute geltenden Rechts und hätte auch Auswirkungen auf die übrigen Schutzobjekte (Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutz sowie Archäologie). Ein Systemwechsel wird entsprechend nicht weiterverfolgt.

### **Interessenabwägung**

Für Baudenkmäler wie auch für andere Schutzobjekte besteht kein absoluter Schutz. Betreffen Veränderungen Baudenkmäler, so verlangt die Bundesverfassung (Art. 36 und 5 BV), das Bundesrecht (z.B. Art. 3 Raumplanungsverordnung) wie auch die Verfassung des Kantons Zürich (Art. 2 Abs. 2 KV) eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Schutzinteressen und weiteren öffentlichen Interessen (z.B. Verdichtung, energetische Verbesserungen) sowie privaten Interessen (z. B. zeitgemässe und bedarfsgerechte Nutzung von Bauten) durch die Entscheidbehörde. Baudenkmäler können oftmals nur erhalten werden, wenn sie weiterentwickelt, einer neuen Nutzung zugeführt und entsprechend angepasst werden können. Die Interessenabwägung kann auch dazu führen, dass ein Baudenkmal vollständig abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt werden kann.

Die Gewichtung der verschiedenen Interessen – insbesondere auch des Denkmalschutzes – hängt von der gesellschaftlichen Wertung ab und muss stets überprüft und angepasst werden. Dies bedingt eine fundierte Auseinandersetzung der Behörden mit den aktuellen gesellschaftlichen Bedürfnissen und Forderungen der Bevölkerung.

### **Verdichtung und energetische Verbesserungen**

Verstärkt stehen in den letzten Jahren Denkmäler (Baudenkmäler) und Ortsbilder unter Druck, weil die raumplanerisch erwünschte Innenentwicklung den Erneuerungsdruck auf das Siedlungsgebiet stark erhöht hat.

Hervorzuheben ist jedoch, dass der Baudenkmalerschutz nicht nur eine der zu beachtenden Rahmenbedingungen ist, welche bei der Förderung von verdichtetem Bauen zu berücksichtigen ist. Der Denkmalschutz ist neben dem Ortsbildschutz auch wichtig, um das raumplanerische Ziel der «*qualitätsvollen*» Siedlungsentwicklung zu erreichen. Der Bundesrat ermittelt in seinem Bericht «Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?» (vom 21. Juni 2017) folgende Gründe, die verdichtetes Bauen erschweren können: soziokulturelle, rechtliche, technische und wirtschaftliche (S. 14 ff.; vgl. auch EKD, Verdichtung, Grundsatzdokument vom 22.06.2018). Gerade Altstädte, wie beispielsweise das Niederdorf Zürich, weisen eine sehr hohe bauliche Dichte auf.

Energetische Sanierungen bei Baudenkmälern können anspruchsvoll und aufwändig sein. Solche Massnahmen zur energetischen Verbesserung können auch in einem Widerspruch zur Erhaltung bestehender Bausubstanz stehen.

Massnahmen an Denkmalschutzobjekten zeigen aber auch, wie auch unter hohen Anforderungen qualitativvolles Weiterbauen im Bestand gelingen kann. Unkonventionelle Lösungen etwa für energetische Sanierungen können als Vorbilder für den weiteren Bestand dienen.



*Originelle Verdichtung: Tiny Houses rund ums Chalet Jenny (Langnau a.A.)*



*Hochwertige Verdichtung: Zeughausareal als neues Begegnungs- und Kulturzentrum (Uster)*

## **Verfahrensdauer**

Die Baubewilligungsverfahren dauern länger, wenn denkmalpflegerische Abklärungen notwendig sind. Die Gemeinden ohne eigene Denkmalpflegefachstellen und möglicherweise ohne aktuelles kommunales Inventar der Baudenkmäler müssen bei Baubewilligungsverfahren erstmals fachliche Grundlagen (z.B. Schutzabklärungen aufgrund fehlender oder nicht nachgeführter Inventare) erarbeiten und hierzu externe Fachpersonen beiziehen. Solche wenig routinierte Verfahren bedürfen entsprechend mehr Zeit. Je besser die involvierten Akteure (z.B. Planende, Ämter der Gemeinden) zu einem Sachverhalt der Denkmalpflege schon vor dem Beginn von Planungen dokumentiert sind, desto schneller können entsprechende Verfahren abgewickelt werden. Aktuelle und qualitativ hochstehende Inventare können eine solche Grundlage darstellen. Ebenso können auch Rechtsmittelverfahren zu grösseren Verzögerungen führen

## **Zuständigkeit**

Für die betroffenen Eigentümerschaften ist teilweise die Zuständigkeitsordnung zwischen Kanton und Gemeinden nicht klar. Das gilt insbesondere, wenn ein Objekt in einem kommunalen wie überkommunalen Inventar verzeichnet ist (sog. «Doppelinventarisierung»). Dies führt zu komplexen Verfahren und zu hohem Koordinationsaufwand zwischen den zuständigen Schutzbehörden und den betroffenen Eigentümerschaften.

## **D. Umsetzung**

### **Denkmalbegriff**

(vgl. insbesondere: Synopsen neu § 203 Abs. 1 lit. c und c<sup>bis</sup> PBG)

Nach heutigem Recht werden der Ortsbildschutz und der Denkmalschutz in derselben Bestimmung im PBG geregelt (§ 203 Abs. lit. c). Ortsbilder und Baudenkmäler sind zwei unterschiedliche Schutzobjekte, welche in verschiedenen Inventaren erfasst und sachlich unterschiedlich behandelt werden. Mit der Trennung der beiden Schutzobjekte in verschiedene Bestimmungen wird dieser Unterschied auch sprachlich nachvollzogen. Die Definition des «Ortsbildes» soll dabei materiell unverändert bleiben. Im Gegensatz zu den Baudenkmalern sind Ortsbilder flächig.

Die Definition des «Baudenkmal» soll mit weiteren qualitativen Anforderungen geschärft werden. Es soll zukünftig der Begriff «Baudenkmäler» verwendet werden.

§ 203 lit. c PBG wird neu aufgeteilt in lit. c und lit. c<sup>bis</sup>. Lit. c umfasst die Legaldefinition der Ortsbilder und lit. c<sup>bis</sup> PBG diejenige der Denkmäler, welche neu als Baudenkmäler bezeichnet werden. Der Begriff «Baudenkmal» ist für die geltende Legaldefinition zutreffender und wird in verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen (z.B. Kantone Bern, St. Gallen) sowie der Granada-Konvention (Art. 1 Ziff. 1) verwendet (zum Begriff des Baudenkmal vgl. ausführlich ENGELER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich 2008, S. 5 ff., 25 ff.). Damit soll sich am materiellen Gehalt nichts ändern, die Änderung hat keinen Einfluss auf die Verwendung der Fach- und Rechtsbegriffe (vgl. auch Synopse).

Die beispielhafte Aufzählung baulicher Objekte, die zu den Ortsbildern und Baudenkmalern zählen, erfolgt nicht mehr in § 203 lit. c PBG, sondern neu in § 23 KNHV.

Im Wortlaut verlangt die Motion, dass Baudenkmäler «einen höheren wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen» müssen («zwei von drei Kriterien müssen, wenn möglich kumulativ erfüllt werden»). Diese drei genannten Kriterien entsprechen nicht denjenigen in § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Sie beziehen sich auf den Denkmalbegriff des Denkmalschutzgesetzes des Kantons Zug (BGS 423.11, § 2 Begriff des Denkmals und des Kulturgutes). Die aktuell geltenden Kriterien des PBG sind präziser und haben sich in der Praxis bewährt. Um dem Anliegen der Motion Rechnung zu tragen, sollen aber von den aktuell vier in § 203 Abs. 1 lit. c PBG genannten Kriterien (politisch, wirtschaftlich, sozial, baukünstlerisch) mindestens zwei nachgewiesen werden müssen, damit ein Baudenkmal im Sinne des Gesetzes vorliegt. Damit gehen erhöhte Anforderungen für die Unterschutzstellung eines Objektes einher (erhöhte Argumentationsanforderung).

Zusätzlich sollen auch die Anforderungen an den Situationswert von Baudenkmalern erhöht werden. Ein Baudenkmal muss neu die Landschaften oder Siedlungen in «herausragender Weise» mitprägen und nicht mehr nur «wesentlich», um einen Substanzschutz begründen zu können (zum Situationswert vgl. Urteil 1C\_628/2017 vom 16. August 2017 E. 4.4, Hirzel). Mit «herausragend» wird die Anforderung an den Denkmalbegriff nach der Granada-Konvention verwendet (Art. 1 Ziff. 1). Diese Verschärfung der Anforderungen an den Situationswert soll dazu führen, dass der Eigenwert eines Baudenkmal höher als der Situationswert (Lagewert) gewichtet wird. Dies wird zur Folge haben, dass in den Fällen, in

denen Gebäude «nur» prominent im Ort stehen und keine weiteren Qualitäten aufweisen, nicht der Substanzschutz, sondern der Ortsbildschutz und somit planungsrechtliche Massnahmen im Vordergrund stehen.

### **Inventarfestsetzung**

*(vgl. insbesondere: Synopsen § 203 Abs. 2 PBG)*

Über Schutzobjekte im Sinne von § 203 Abs. 1 PBG sind Inventare zu erstellen. Inventare sind Arbeitsinstrumente der Gemeinden und des Kantons. Sie ermöglichen eine Bestandsaufnahme und Übersicht der allfälligen Schutzobjekte. Ins Inventar werden entsprechend nicht nur Objekte aufgenommen, die mit Sicherheit formell geschützt werden, sondern auch Objekte, die sich erst nach genauerer Untersuchung als Schutzobjekte erweisen. Das heisst, für die Aufnahme ins Inventar genügt eine «Schutzvermutung». Eine vertiefte Abklärung ist noch nicht notwendig.

Es handelt sich somit um behördenverbindliche Arbeitsinstrumente, die dazu dienen, bauliche Massnahmen an solchen «Verdachtsobjekten» zu beurteilen. Denkmalschutzobjekte werden auch bei raumplanerischen Massnahmen (z.B. bei detaillierten Kernzonenplänen mit besonders markierten Gebäuden) berücksichtigt und sind wichtiger Bestandteil entsprechender Planungsschritte. Die Aufnahme in ein Inventar begründet «nur» den Verdacht einer Schutzwürdigkeit.

Nach heutigem Recht haben die für die Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare über die Schutzobjekte zu erstellen. Die Pflicht trifft nach heute geltendem Recht die Gemeinden für die Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung und den Kanton für die Baudenkmäler von überkommunaler Bedeutung. Die Inventare sind ausserdem nach Bedarf nachzuführen. Nicht alle Gemeinden sind dieser Pflicht der Erstellung der Inventare nachgekommen, und eine Vielzahl von Gemeinden verfügen über nicht nachgeführte bzw. aktualisierte Inventare. Zudem bestehen verschiedene Qualitätsstandards und keine einheitlichen Aufnahmekriterien betreffend Führung der Inventare.

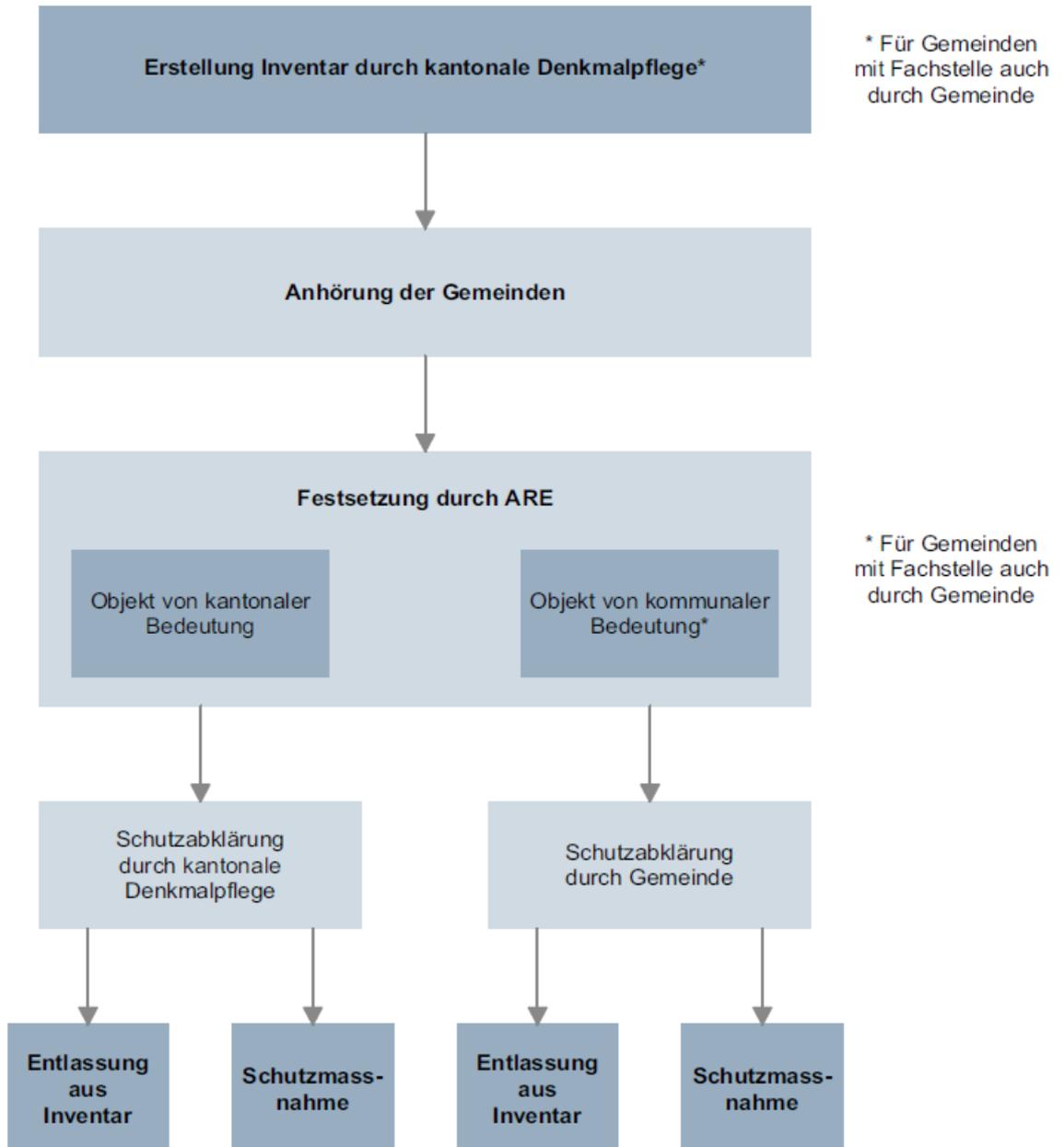
Mit der Revision wird vorgeschlagen, dass der Kanton, nebst den Inventaren der Baudenkmäler von überkommunaler Bedeutung, auch diejenigen von kommunaler Bedeutung erstellen soll (neu § 203 Abs. 2 PBG).

Damit können die Baudenkmäler nach einheitlichen Kriterien über den ganzen Kanton erfasst werden. Dies stärkt die rechtsgleiche Behandlung der Eigentümerschaften in Bezug auf die Inventaraufnahme. Zudem ergibt sich ein Synergieeffekt, da der Kanton zur Erfassung der überkommunalen Objekte diese aus der gesamten Summe der potenziellen Baudenkmäler (d.h. derjenigen von kommunaler und kantonaler Bedeutung) der jeweiligen Gemeinden auswählen muss. Wenn zudem aus gleichartigen Objekten von kommunaler Bedeutung in verschiedenen Gemeinden ausgewählt werden kann, verfügt der Kanton über die notwendige Übersicht (vgl. zum Auswahlermessen, Urteil 1C\_98/2022 vom 12. Juni 2024). Auch kann mit der Inventarisierung der kommunalen Objekte durch den Kanton künftig eine Doppelinventarisierung (Aufnahme in einem kommunalen und zugleich überkommunalen Inventar) vermieden werden.



Die Baudirektion soll aber die Zuständigkeit zur Inventarisierung der kommunalen Baudenkmäler an die Gemeinden delegieren können. Dies beispielsweise, wenn eine Gemeinde über eine professionelle Denkmalpflegebehörde verfügt, oder wenn sie aktuell am Inventar der kommunalen Baudenkmäler arbeitet. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Auswahl der Objekte nach vergleichbaren Kriterien erfolgt.

Die vertiefte Schutzabklärung und der Schutzentscheid sollen weiterhin bei kommunalen Baudenkmälern bei den Gemeinden verbleiben – unabhängig davon, ob das kommunale Inventar durch den Kanton geführt oder an die Gemeinde delegiert wird. Wichtig ist, dass Schutzentscheide der Gemeinden dem Kanton zwecks Nachführung des Inventars zur Kenntnis gebracht werden.





## **Informations- und Anhörungspflicht**

Die Motion verlangt, dass vor der Festsetzung eines Inventars der Baudenkmäler die betroffene Eigentümerschaft darüber informiert ist und bei überkommunalen (kantonalen) Objekten zudem auch die Gemeinde. Ein Einbezug der Eigentümerschaften vor Festsetzung ist aufgrund der Rechtsnatur des Inventars als bloss behördenverbindliches Arbeitsinstrument im Sinne eines «fachlichen Verzeichnisses» weiterhin nicht vorgesehen. Die Festsetzung des Inventars selbst ist eine sog. Verwaltungshandlung ohne eigentlichen Verfügungscharakter. Die Festsetzung kann deshalb auch nicht mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden. Die betroffenen Eigentümerschaften sollen jedoch nach Festsetzung des Inventars über die Aufnahme informiert werden.

Die Gemeinden hingegen sollen wie bisher bei den überkommunalen Inventaren neu die Gelegenheit haben, sich vor der Festsetzung durch den Kanton einzubringen, insbesondere, weil sie weiterhin für die Schutzabklärungen und abschliessenden Schutzentscheide zuständig sind, aber auch mit nutzungsplanerischen Aufgaben betraut sind.

## **Klassierung von Inventarobjekten**

Zur Vereinfachung soll bei Baudenkmälern nur noch zwischen solchen von kantonalen und kommunaler Bedeutung unterschieden werden. Aktuell wird zwischen überkommunalen (kantonal und regional) und kommunaler Bedeutung unterschieden. Bei den übrigen Inventaren werden jedoch weiterhin auch regionale Objekte unterschieden (vgl. Synopse KNHV zu § 5). Inhaltlich und bezüglich Zuständigkeit wirkt sich der Verzicht auf die Kategorie «regional» bei den Baudenkmälern nicht aus. Die Änderung ist lediglich für den kantonalen Beitragssatz bei den subventionierten, die Substanz erhaltenden Massnahmen gemäss Denkmalpflegefondsverordnung (DPFV, LS 612.4) von Bedeutung.

## **Entlassung von Inventarobjekten**

Eine Entlassung aus dem überkommunalen Inventar und dem kommunalen Inventar ist bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen schon heute jederzeit möglich. Dazu bedarf es keiner neuer gesetzlicher Regelungen (vgl. beispielsweise Entlassung Turnhalle Heimplatz, Stadt Zürich, aus dem kommunalen Inventar zur Ermöglichung des Kunsthaus-Erweiterungsbaus aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen; VB.2008.00481 vom 5. Februar 2009 = BEZ 2009 Nr. 23).

Eine Entlassung ist selbstredend auch dann möglich, wenn sich der Schutzverdacht im Zuge der Schutzabklärung nicht erhärtet und also gar kein Schutzobjekt vorliegt.

## **Zeitgemässe Weiterentwicklung von Baudenkmalern**

*(vgl. insbesondere Synopsen: neu § 203a PBG)*



*Kompetentes Weiterbauen und Verdichten:  
Hauptsitz der Zurich (Zürich-Enge)*



*Weiterbauen im Bestand: HB Südtrakt (Zürich-City)*

Baudenkmalern sollen sinnvoll genutzt und weiterentwickelt werden. Der Schutz eines Baudenkmalers liegt nicht im «Einfrieren» eines bestehenden Zustands. Nur mit einer zweckmässigen Nutzung und Anpassung gelingt es, Baudenkmalern langfristig zu erhalten. Baudenkmalern müssen dabei auch heute Bedürfnisse und Anforderungen an die Nutzung übernehmen können. Die mögliche Weiterentwicklung ist im Rahmen der Interessenabwägung zu ermitteln. Auf der Ebene der Bundesverfassung stehen die raumplanerischen Anliegen der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 75 BV mit dem Ziel einer zweckmässigen und haushalterischen Nutzung des Bodens), die Anliegen der Energiepolitik (Art. 89 BV) und des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV) als gleichwertige Verfassungsnormen gegenüber. Da, wo diese verfassungsrechtlichen Grundsätze miteinander in einen Zielkonflikt geraten, hat die Entscheidbehörde diese Konflikte mittels einer Interessenabwägung (vgl. Art. 3 RPV, Art. 5 und 36 Abs. 3 BV) im Einzelfall zu lösen. Wenn die Behörden über Handlungsspielräume bei raumwirksamen Aufgaben verfügen, sind möglichst alle Interessen zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 lit. c RPV).

Die beschriebenen Grundsätze der Interessenabwägung sollen im PBG aufgrund ihrer zentralen Bedeutung normiert werden.



*Vorbildhafter Städtebau: Neue Büro-, Wohn- und Kulturgebäude (Zürich-Industrie)*



*Schonende Umnutzung: Scheune zu Wohnung (Hausen a.A.)*

## **Energetische Verbesserungen**

*(vgl. insbesondere Synopsen: neu § 203a PBG)*

Mit der vorliegenden Teilrevision soll dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass energetische Sanierungen von denkmalgeschützten Objekten besser möglich sein sollen.

In der Bundesgesetzgebung ist verankert, dass die Kantone in ihrer Energiegesetzgebung u.a. den Anliegen des Heimatschutzes angemessen Rechnung zu tragen haben (Art. 45 Abs. 2 Energiegesetz [EnG]). Diese bundesrechtliche Pflicht ist direkt anwendbar (Art. 49 Abs. 1 BV), auch wenn der kantonale Gesetzgeber solche Ausnahmen nicht vorsieht bzw. vorsehen würde.

Der Kanton Zürich beachtet den bundesrechtlichen Auftrag bei Energievorschriften für Gebäude Ausnahmen zugunsten des Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutzes vorzusehen (Art. 45 Abs. 2 EnG). § 238 Abs. 4 PBG sieht bereits die Bewilligung für genügend angepasste energetische Verbesserungen und für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere Solaranlagen, vor, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.

Es bestehen umfangreiche Leitfäden mit bautechnischen Hinweisen, wie energetische Verbesserungen am Baudenkmal gelingen können (vgl. z.B. Kantonale Denkmalpflege Zürich/Bern, Handbuch «Energie und Baudenkmal»). Hilfreich sind auch Dokumente des Bundes (z.B. EKD, Energie und Baudenkmal, Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018). Die bestehenden kantonalen Leitfäden werden im Zuge dieser Revision ebenfalls überarbeitet und mit aktuellen Beispielen ergänzt.

## **Zeitgemässe sowie alters- und behindertengerechte Anforderungen**

*(vgl. insbesondere Synopsen: neu § 203a PBG)*

Die Forderung, Baudenkmäler zeitgemäss umzubauen und zu nutzen, ist auch in der Granada-Konvention enthalten (Art. 11), welche nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung durch den (kantonalen) Gesetzgeber zu beachten ist (BGE Denkmalschutzgesetz Zug). Der Umfang eines Eingriffs hat jedoch stets in Beachtung und Abwägung der Schutzziele zu erfolgen.

Das Gesagte gilt auch für alters- und behindertengerechte Anpassungen von Baudenkmalern. Dazu hält das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) fest, dass der erwartete Nutzen eines Eingriffs nicht in einem Missverhältnis zu den Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes stehen darf (Art. 11 Abs. 1 lit. b BehiG). Art. 6 der Behindertengleichstellungsverordnung (SR 151 31) regelt detailliert, wie die Abwägung der Interessen zu erfolgen hat (vgl. Urteil 1C\_160/2022 vom 7. März 2024).

## **Schutzmassnahmen – Vorrang Vertrag**

*(vgl. insbesondere Synopsen: § 205 Abs. 2 PBG)*

Unterschutzstellungen von Baudenkmalern sollen in der Regel mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags erfolgen; falls kein Vertrag zustande kommt, durch behördliche Anordnung (wie Verfügung, Verordnung). Im Vertrag sollen (wenn möglich) auch finanzielle Beiträge durch



den Kanton bzw. neu auch durch die Gemeinde, geregelt werden. Mit der Form des kooperativen Verwaltungshandelns durch Vertrag, stehen sich der Staat und die betroffene Eigentümerschaft auf «Augenhöhe» gegenüber. Mit der Unterschutzstellung durch Vertrag können zeitlich länger dauernde Rechtsmittelverfahren verhindert werden.

Verwaltungsrechtliche Verträge des Kantons werden mit einer Verfügung genehmigt; die Verfügung wird publiziert. Damit können von den Verträgen betroffene Dritte (z.B. Nachbarschaft oder Verbände) ihre Rechte über entsprechende Rechtsmittel wahrnehmen.

### **Projektbezogener Schutzentscheid**

*(vgl. insbesondere Synopsen: § 206 PBG)*

Die überwiegende Mehrheit der Baubewilligungen für inventarisierte Objekte von überkommunaler Bedeutung werden aktuell mit projektbezogenen Schutzentscheiden erteilt. Auf Gemeindeebene findet der projektbezogene Schutzentscheid dagegen bisher kaum Anwendung.

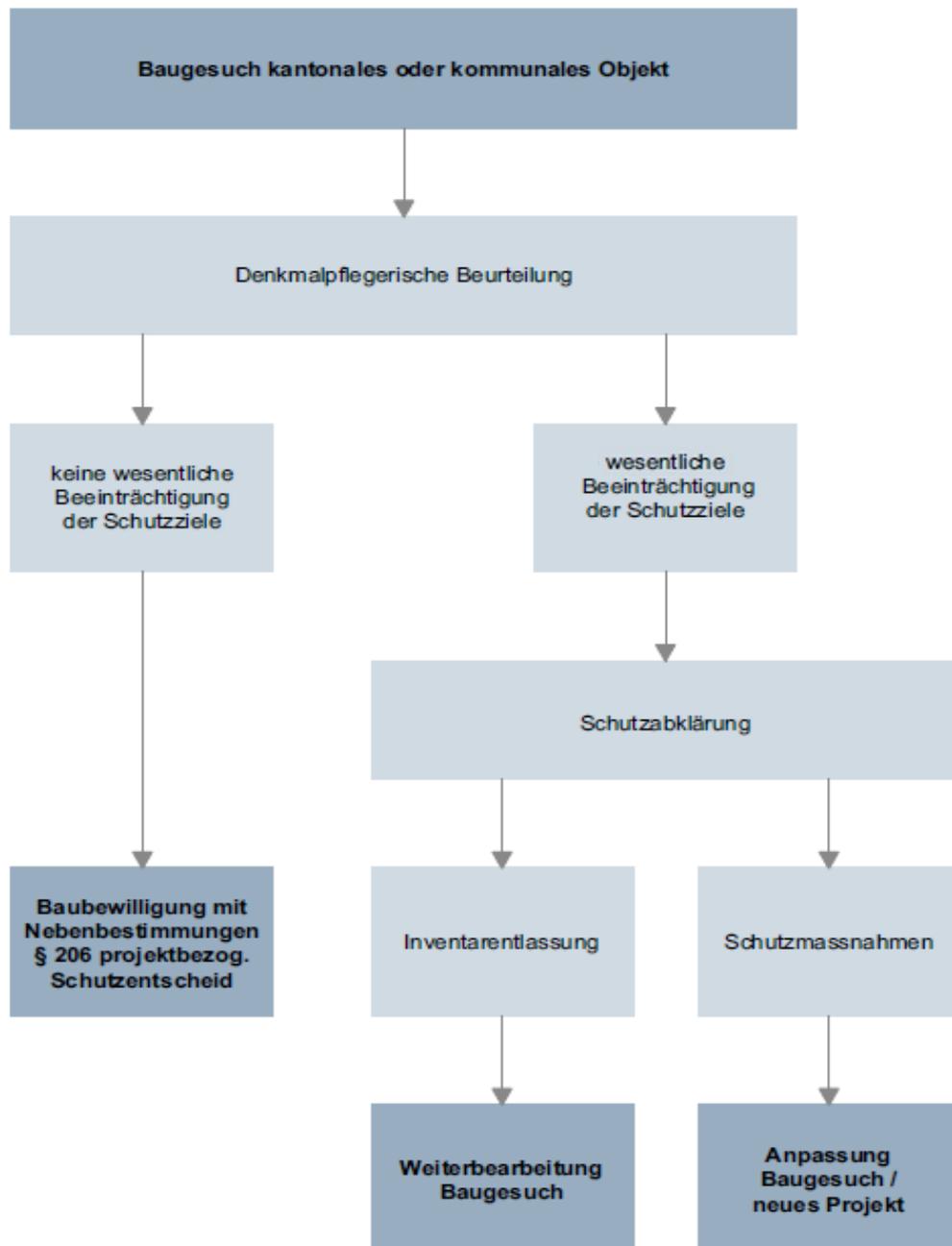
Der projektbezogene Schutzentscheid ist ein wichtiges Instrument für ein möglichst schlankes und einfaches Verfahren bei geringen Eingriffen in ein Schutzobjekt. Wird ein solcher projektbezogener Entscheid getroffen, verzichtet die Schutzbehörde auf die formelle Unterschutzstellung eines Inventarobjekts gemäss § 205 PBG.

In den vergangenen Jahren wurde diese bewährte Praxis verschiedentlich gerichtlich gerügt. Der projektbezogene Schutzentscheid finde demnach dort zwingend seine Grenze, wo sich der erforderliche Schutz mit Anordnungen in der Baubewilligung, namentlich mit Nebenbestimmungen (§ 321 PBG) nicht mehr einwandfrei gewährleisten lasse, weil die geplanten baulichen Massnahmen hierfür zu eingreifend seien, der Schutzzweck des Inventarobjekts nicht mehr gewährleistet oder gar dessen Beseitigung vorgesehen sei. Diesfalls sei der Gefährdung des Inventarobjektes durch ein Bauvorhaben mit einer Inventareröffnung (mit den Rechtswirkungen gemäss § 209 PBG) und einem nachfolgenden förmlichen und umfassenden Schutzentscheid durch die sachlich zuständige Denkmalpflegebehörde zu begegnen. Der förmliche und umfassende Schutzentscheid könne nicht durch einen projektbezogenen Schutzentscheid ersetzt werden.

Aktuell dazu das Bundesgericht in Urteil 1C\_98/2022 vom 12. Juni 2024:

E. 1.2.3. [...] In einem projektbezogenen Schutzentscheid werden in der Baubewilligung auch die Schutzanliegen abgehandelt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020 E. 3.3.3). Beim projektbezogenen Schutzentscheid findet nach dem Verwaltungsgericht keine abstrakte, umfassende Abklärung der Schutzwürdigkeit statt, sondern eine auf die Auswirkungen des konkreten Bauprojekts auf die potenziell schutzwürdigen Bauteile beschränkte. Deshalb wird verlangt, dass vor wesentlichen Änderungen oder einem Abbruch einer inventarisierten Baute oder Anlage vorab ein förmlicher Schutzentscheid getroffen wird; in diesen Fällen bedarf es einer Inventareröffnung oder eines Provokationsbegehrens der Grundeigentümerschaft (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020 E. 3.5.1-3.5.3 mit Hinweis).

Im PBG soll der projektbezogene Schutzentscheid für Eingriffe oder Massnahmen, die die Schutzziele nicht wesentlich tangieren, gestärkt und verankert werden. Damit wird eine bewährte Praxis der kantonalen Schutzbehörde im Gesetz festgehalten, wobei künftig auch Gemeinden davon Gebrauch machen können. Dieses Instrument greift weniger stark in die Stellung der Eigentümerschaften ein als ein formeller Schutzentscheid und beschleunigt die Verfahren.



## **Beiträge an Baudenkmäler durch die Gemeinden**

*(vgl. insbesondere Synopsen: § 217a PBG)*

Denkmalpflegerische Massnahmen liegen immer in einem öffentlichen Interesse (BGE 109 Ia 257 E. 5a). Die Eigentümerschaften von Schutzobjekten tragen in vielen Fällen Kosten aufgrund von Unterschützstellungen, weil die Instandstellung geschützter oder schützenswerter Bauteile oftmals höhere finanzielle Aufwendungen auslösen kann als ein üblicher Ersatz solcher Bauteile. Der Kanton richtet bei überkommunalen Schutzobjekten nach klaren Regeln Beiträge aus. Auf kommunaler Ebene ist eine Beitragspraxis jedoch nur bei einzelnen Gemeinden etabliert. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden im Kanton Zürich richtet keine Beiträge an kommunale Schutzobjekte aus.

Die Gemeinden sollen dazu verpflichtet werden, an beitragsberechtigte Kosten von Schutzobjekten von kommunaler Bedeutung einen Beitrag zu leisten. Der Beitragssatz wird im PBG mit 10% der beitragsberechtigten Kosten festgelegt.

Die Prüfung des Umfangs der zu leistenden Beiträge, d.h. die Prüfung der beitragsberechtigten Kosten, obliegt den Gemeinden als zuständige Schutzbehörden.

Zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Beitragsauszahlung und zu den Modalitäten und Voraussetzungen der Subvention sind die Gemeinden verpflichtet, entsprechende Rechtsnormen zu erlassen.

## **Sachverständigenkommissionen**

Die Regierung hat gestützt auf § 216 Abs. 1 PBG mehrere Sachverständigenkommissionen zur Beratung des Gemeinwesens in Fragen des Natur- und Heimatschutzes bestellt (vgl. § 1 VSVK). Er überträgt Ihnen wichtige Fragen von überkommunaler Bedeutung zur Begutachtung (§ 216 Abs. 2 PBG). In der VSVK wird der Katalog der wichtigen Fragen im Zuge der Revision überarbeitet. Die Pflicht zur Einholung von Gutachten wird angepasst und klarer sowie verständlicher formuliert.

## **E. Übersicht zu den geplanten rechtlichen Änderungen**

### **Planungs- und Baugesetz (PBG)**

Die vorgesehenen Änderungen des PBG beinhalten insbesondere:

- die getrennten Legaldefinitionen von Baudenkmälern und Ortsbildern in § 203 lit. c und c<sup>bis</sup> PBG und die Konkretisierung in § 23 KNHV;
- dass neu die Inventare der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung durch den Kanton erstellt werden sollen, wobei er diese Kompetenz an die Gemeinden delegieren kann (§ 203 Abs. 2 PBG);

- die Einfügung eines neuen § 203a PBG, wonach die Weiterentwicklung von Baudenkmalern ausdrücklich genannt wird und öffentliche Schutzinteressen in jedem Einzelfall anderen öffentlichen und privaten Interessen gegenüberzustellen sind;
- den Vorrang der vertraglichen Unterschutzstellung (§ 205 PBG);
- konkretisierende Regelungen zum projektbezogenen Schutzentscheid (§ 206 PBG);
- dass zeitgemässe sowie alters- und behindertengerechte Veränderungen an Baudenkmalern sowie auch energetische Verbesserungen, unter Beachtung der Schutzziele, möglich sind (§ 207 Abs. 1<sup>bis</sup> PBG);
- dass die Gemeinden neu Beiträge an Baudenkmalern von mindestens 10 % der beitragsberechtigten Kosten leisten müssen (§ 217a PBG).

### **Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV)**

Aus der Teilrevision des PBG und zur Verbesserung von Begrifflichkeiten ergeben sich folgende notwendige Anpassungen und Konkretisierungen in der KNHV, nämlich:

- Verankerung der Information und des Einbezugs der Bevölkerung, um die Bedeutung des baukulturellen Erbes zu vermitteln (§ 2a Abs. 3 KNHV);
- dass die Eigentümerschaft über Inventareinträge von Baudenkmalern informiert werden muss (§ 4 Abs. 3 KNHV) und dass die Gemeinden vor deren Festsetzung anzuhören sind (§ 4 Abs. 2 KNHV);
- dass bei Baudenkmalern nicht mehr zwischen solchen von überkommunaler und kommunaler Bedeutung, sondern nur noch zwischen solchen von kantonaler und kommunaler Bedeutung unterschieden wird (§ 5 Abs. 2 KNHV);
- dass Inventare statt wie bisher Angaben zum Schutzzweck neu Angaben zu den Schutzziele enthalten sollen (§ 6 KNHV);
- dass die Aufzählung einzelner Objekte des Ortsbildschutzes anstelle in § 203 Abs. 1 lit. c PBG neu in § 23 Abs. 1 und die Aufzählung einzelner Objekte des Baudenkmalerschutzes in § 23 Abs. 2 KNHV eingefügt werden.

### **Denkmalpflegefondsverordnung (DPFV)**

Aus der Teilrevision des PBG und zur Verbesserung von Begrifflichkeiten ergeben sich folgende notwendige Anpassungen und Konkretisierungen in der DPFV, nämlich:

Mit der Anpassung in der KNHV, dass anstelle von überkommunalen Baudenkmalern (kantonale, regional) nur noch die Kategorie der Baudenkmalern von kantonaler Bedeutung gelten soll, ist dies auch bei den Beiträgen für Schutzobjekte in § 3 Abs. 3 lit. b DPFV abzubilden. Deshalb wird § 3 DPFV angepasst, der Beitragssatz von 30% gilt neu auch für die Objekte von regionaler Bedeutung.



## **Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK)**

Aus der Teilrevision des PBG und zur Verbesserung von Begrifflichkeiten ergeben sich folgende Anpassungen und Konkretisierungen in der KNHV, nämlich:

Die Aufzählung der «wichtigen Fragen» gemäss § 216 PBG i.V.m. § 3 VSVK wird angepasst. Die Änderung betrifft die überkommunalen bzw. kantonalen Inventare. Detailliert wird die Kommission nur noch zum Inventar der Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung Stellung nehmen (§ 3 lit. a VSVK). Sodann gilt als «wichtige» Frage nicht mehr die Beurteilung der Schutzwürdigkeit von überkommunalen Objekten als solche, sondern nur noch die Entlassung eines Schutzobjektes aus dem überkommunalen bzw. kantonalen Inventar. Lit. d derselben Bestimmung wird dahingehend präzisiert, dass bei Projekten des Kantons oder der Gemeinden eine «wichtige» Frage erst dann vorliegt, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjektes nicht ausgeschlossen werden kann oder sich grundsätzliche Fragen stellen.

### **F. Auswirkungen**

#### **1. Private**

Für Private bzw. Rechtsbetroffene führt die geplante Revision des PBG zur Stärkung der Eigentümerrechte und zur Verbesserung der Planungs- und Rechtssicherheit, zur teilweisen Beschleunigung von Verfahren, wie auch zur finanziellen Entlastung bei Baudenkmälern von kommunaler Bedeutung, indem die Gemeinden für substanzerhaltende Massnahmen Unterstützung in Form von Beiträgen leisten.

Die verbesserte Planungs- und Rechtssicherheit ergibt sich aus den Konkretisierungen zu den Legaldefinitionen des Ortsbildes und Baudenkmals sowie des Situationswertes, der Normierung der Interessenabwägung, den neu formulierten Grundsätzen, dass Schutzobjekte zeitgemäss sowie alters- und behindertengerecht und energetisch verbessert werden können, unter Beachtung der Schutzziele sowie aus der zwingenden Information der betroffenen Eigentümerschaften über den Eintrag eines Baudenkmals im Inventar.

Mit dem Vertrag als vorrangiges Instrument der Unterschutzstellung stehen sich der Staat und die Eigentümerschaften auf Augenhöhe gegenüber. Mit den vorgesehenen Beiträgen an kommunale Baudenkmäler erhalten die Eigentümerschaften zudem eine zusätzliche finanzielle Entlastung und werden damit innerhalb des Kantons in allen Gemeinden gleichgestellt.

Eine Verfahrensbeschleunigung ist durch die Erstellung der Inventare der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung durch den Kanton und durch die Regelungen zum projektbezogenen Schutzentscheid zu erwarten. Eine Beschleunigung wird zudem auch durch einen grösseren Ermessensspielraum der Fachbehörde bei der Einholung von Gutachten bei kantonalen Schutzobjekten – insbesondere im Baubewilligungsverfahren – erreicht.

Zuletzt wird die Inventarfestsetzung durch den Kanton gemeinsam mit den erhöhten Anforderungen an Baudenkmäler dazu führen, dass über den gesamten Kanton eine einheitliche Erfassung der kommunalen Baudenkmäler ermöglicht wird. Dies wird dazu führen, dass die Gleichbehandlung von Eigentümern über Gemeindegrenzen hinaus verbessert wird.

## **2. Gemeinden**

Die Gemeinden werden durch die Erstellung und (Nach-)Führung des Inventars der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung durch den Kanton stark entlastet (zeitlich und finanziell). Die Entscheidung zu Baudenkmälern von kommunaler Bedeutung über Unterschutzstellungen bzw. über Inventarentlassungen oder Nicht-Unterschutzstellung wird von dieser Regelung nicht betroffen und untersteht weiterhin der Gemeindeautonomie.

Dagegen führt die neue Pflicht, mindestens 10 % an die beitragsberechtigten Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung zu leisten, zu einer finanziellen Mehrbelastung. Wie hoch diese pro Gemeinde ist, lässt sich mangels Daten nicht darlegen. Die Gemeinden sind verpflichtet, eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen, sollte sie noch nicht vorhanden sein. Durch die Neufestsetzung des Inventars der Baudenkmäler durch den Kanton wird das Mengengerüst spätestens mit der abgeschlossenen Neufestsetzung vorläufig feststehen.

Dass neu Unterschutzstellungen vorrangig durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen sollen, bedeutet für die Gemeinden eine Umstellung in ihrem Verwaltungshandeln. Auch wenn die Aushandlung entsprechender Verträge mehr Zeit benötigen sollte als der Erlass einer Verfügung, werden weniger Kosten und Verzögerungen für Rechtsmittelverfahren anfallen und zu einer höheren Akzeptanz von Unterschutzstellungen führen.

## **3. Kanton**

Beim Kanton fallen neu die Kosten zur Erstellung der Inventare der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung an. Aktuell lässt sich der zusätzliche Aufwand (personell und finanziell) für den Kanton nicht abschätzen. Insgesamt wird der Gesamtaufwand für die Führung des Inventars der Baudenkmäler jedoch sinken, da beim Kanton ein Synergieeffekt eintreten wird, da dieser bereits das Inventar der Baudenkmäler von überkommunaler Bedeutung führt und das fachliche Know-How bereits vorhanden ist.

## **G. Regulierungsfolgeabschätzung**

Mit der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 i.V.m. § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).



## **H. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der synoptischen Darstellung.



Baudirektion  
25/25