

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Juni 2025

684. Amt für Raumentwicklung (Stellenplan)

A. Ausgangslage

Die kantonale Denkmalpflege im Amt für Raumentwicklung erfüllt staatliche Aufgaben in den Bereichen Inventarisierung, Dokumentation und Bauberatung. Grundlage des Stellenetats bildet die Verfügung der Baudirektion von 2008, die damals der Aufgabenerfüllung der Denkmalpflege 12,5 unbefristete Vollzeitstellen zuwies. Seither sind die Bearbeitungsmengen und die Anforderungen stark gestiegen. Um die Arbeitsleistung termingerecht erbringen zu können, sind wiederholt interne Reorganisationen, Prozessoptimierungen und Mittelverschiebungen zwischen Teams vorgenommen worden. Ergänzend sind befristete Überbrückungslösungen über das ordentliche Budget des Amtes sowie über den Natur- und Heimatschutzfonds getroffen worden, die zum heutigen Personalbestand von 25,20 Vollzeitstellen geführt haben. Damit wird heute über die Hälfte der anfallenden Arbeitsleistung mit befristeten Überbrückungslösungen abgedeckt. Dies führt jedoch zu grossem Wissensverlust und erhöhtem Organisations- und Koordinationsaufwand.

B. Aufgaben und Entwicklungen

Die kantonale Denkmalpflege erfüllt ihre Aufgaben in vier Ressorts:

Die Inventarisierung verantwortet die Grundlagenarbeit zur Erfüllung des im Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) verankerten Auftrags des Kantons, Inventare über Denkmalschutzobjekte zu erstellen und nachzuführen. Die Dokumentation stellt sicher, dass denkmalpflegerische Beurteilungen, Stellungnahmen und Schutzenscheide auf einer fachlich gefestigten Grundlage erfolgen. Immer wichtiger wird dabei die Bereitstellung digitaler Daten sowie die Retrodigitalisierung von Plan- und Bildbeständen, die anschliessend den Eigentümerschaften und Planenden sowie der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Die Bauberatung unterstützt die Bauträgerschaften bei der Entwicklung von Bauprojekten und sichert den Auftrag der langfristigen Erhaltung und Weiterentwicklung wertvoller Gebäude und Anlagen im Rah-

men konkreter Vorhaben. Neben privaten Einzelvorhaben gehört die fachliche Begleitung von komplexen, mehrjährigen öffentlichen Grossvorhaben zum Alltagsgeschäft.

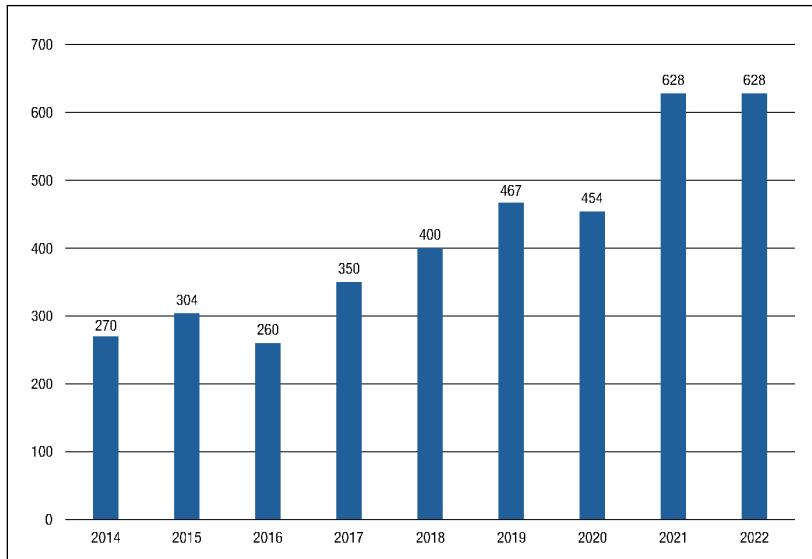
Im Bereich Administration erfolgen die formelle Abwicklung von Baubewilligungsverfahren mit entsprechender Fristenkontrolle und die administrativen und finanztechnischen Vorgänge in Zusammenhang mit denkmalpflegerischen Beitragsleistungen an private Bauträgerschaften sowie die abteilungsinterne Qualitätssicherung.

Die kantonale Denkmalpflege erfüllt überdies weitere staatliche Aufgaben des Kantons, so zum Beispiel die Betreuung von kulturhistorischen Institutionen wie dem Schloss Kyburg oder dem Ritterhaus Bubikon mit wiederkehrenden Betriebsbeiträgen (§ 15 Abs. 3 lit. b Lotteriefondsgesetz [LS 612]) oder die laufende Nachführung des Kulturgüterschutzinventars mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz.

Der Kanton Zürich weist seit Jahrzehnten ein deutliches und anhaltendes Bevölkerungswachstum aus. Die Bevölkerung ist allein von 2000 bis 2024 um über 30% angewachsen. Entsprechend nehmen die Bautätigkeit und damit der Druck auf Bauzonen und Schutzgüter in den historisch gewachsenen Kernstädten, Dörfern und Weilern stetig zu. Die Denkmalpflege ist mit der Aufgabe betraut, Inventare zu historisch wertvollen Gebäuden und Anlagen zu führen, Veränderungen an diesen Bauten fachlich zu begleiten, Baubewilligungen zu erteilen und Schutzausentscheide vorzubereiten.

Planungs- und Baubewilligungsverfahren nehmen jedoch nicht nur in der Anzahl zu, sie werden auch komplexer, weil im Zuge der Siedlungsentwicklung nach innen, des Klimawandels und des Bevölkerungswachstums immer mehr Interessen auf beschränktem Raum aufeinandertreffen und Zielkonflikte zu lösen sind. Allein in den letzten zehn Jahren verdreifachte sich die Anzahl an Baugesuchen in der Denkmalpflege.

Abbildung: Entwicklung der Geschäfte des Ressorts Bauberatung seit 2014



Die Bearbeitungsmengen und die Anforderungen sind seit dem ursprünglichen Stellenetat von 2008 stark angestiegen. Um die Arbeitsleistung fristgerecht erbringen zu können, wurden laufend verschiedene Massnahmen ergriffen (vgl. vorn, Abschnitt A).

Die kantonale Denkmalpflege kann ihre Aufgaben mit den bestehenden Mitteln nicht mehr bewältigen. Sie muss sich neu organisieren und ihre Strukturen anpassen, damit sie ihre Aufgaben auch zukünftig erfüllen kann.

C. Externe Organisationsanalyse

Die kantonale Denkmalpflege wurde deshalb im Auftrag der Baudirektion einer externen Organisationsüberprüfung unterzogen. Die Analyse stellte fest, dass die fehlenden personellen Mittel ein wesentliches Hindernis für eine stabile Organisation und Funktionsweise der Fachstelle darstellen. Es wird empfohlen, die für die Bewältigung der dauernden gesetzlichen Aufgaben geschaffenen befristeten Überbrückungslösungen in den ordentlichen Stellenplan zu überführen. Der Bericht gibt zudem weitere Hinweise auf organisatorische Massnahmen.

Der Fokus der Analyse lag auf der heutigen Situation, der Beurteilung von Arbeitsweisen und der Praxis einschliesslich der massgeblichen Arbeitsabläufe in den Kernbereichen Inventarisierung, Dokumentation

und Bauberatung. Die Ergebnisse der Analyse wurden in einem Bericht dargestellt, der auch Empfehlungen für Optimierungsmassnahmen zur Entlastung enthält. Die Analyse bestätigt der Fachstelle eine Arbeitsweise, die dem Auftrag von Gesetz und Verordnungen entspricht und die Verhältnismässigkeit der Form der Aufgabenerfüllung wahrt. Es konnten keine massgeblichen Hinweise auf einen unangebrachten Mitteleinsatz oder ineffiziente innere Abläufe gefunden werden. Die deutlich gestiegene Arbeitslast ist gemäss der Analyse in erster Linie auf die anhaltend hohe Bauaktivität und die vermehrten Interessenkonflikte im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen zurückzuführen. Eine weitgehende Auslagerung von Aufgaben und Arbeitsleistungen erachtet die Analyse aufgrund des grossen Anteils hoheitlicher Aufgaben als nicht zielführend.

Die in der Abteilung Archäologie und Denkmalpflege als Ganzes und in ihren einzelnen Ressorts bereits in die Wege geleiteten Reorganisationsmassnahmen werden im Bericht in Hinblick auf die Optimierung der internen Prozesse und des Erhalts der Arbeitsmotivation als zielführend betrachtet. Diese fokussieren sich auf eine aufgabenorientierte, durchlässigere Organisationsform, wobei insbesondere eine Bündelung der Kompetenzen im Bereich Daten (Erhebung, strukturierte Ablage, Langzeitsicherung und Bereitstellung) und Sammlungsbeständen sichergestellt werden soll.

Insgesamt werden die zum Zeitpunkt der externen Überprüfung bestehenden personellen Mittel gemäss Stellenplan und den befristeten Stellen für die anstehenden Aufgabenerfüllung beim gegenwärtigen Stand des Inventars als knapp ausreichend beurteilt.

Im Fazit wird jedoch festgestellt, dass die personellen Mittel zu einem überwiegenden Teil mit den Überbrückungslösungen nicht gefestigt sind, was eine stabile Organisation und Planung und damit eine effiziente Arbeitsabwicklung deutlich behindert. Bei den Mitarbeitenden führte diese Situation zu Verunsicherungen, Demotivation und zu hohen Fluktuationen. Die gestiegenen, krankheitsbedingten Personalausfälle sowie die Kündigungen werden als Indikatoren für eine hohe Arbeitsbelastung bzw. eine Überlastung interpretiert.

D. Personalbedarf

Personalengpässe wurden bisher mit befristeten Stellen überbrückt. Die Erledigung der genannten und anstehenden Aufgaben kann aber ohne das bestehende, aber befristet angestellte Personal nicht mehr im gleichen Umfang und in der nötigen Qualität sichergestellt werden. Die befristeten Stellen sollen deshalb verstetigt und in unbefristete Stellen umgewandelt werden.

Inventarisation und Dokumentation

Die Arbeiten an der Inventarrevision dauern länger und sind ressourcenintensiver als ursprünglich bei der Projektentwicklung geplant. In der Inventarisation und Dokumentation wurden deshalb 0,8 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 19 in der Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, geschaffen. Zudem wurden 1,6 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 18 sowie 0,8 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 17 und 0,75 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 16 sowie 1,6 Stellen Techniker/in in LK 14 befristet, finanziert aus dem Natur- und Heimatschutzfonds, geschaffen. Diese Stellen sind in unbefristete Stellen umzuwandeln.

Die Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 18, LK 17 und LK 16 sowie die Stelle Techniker/in in LK 14 wurden von der Fachstelle Lohn des Personalamtes geprüft und die Einreihung als nachvollziehbar befunden.

Bei den 0,8 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 19 handelt es sich um eine Aufstockung bestehender Stellen.

Bauberatung

Seit Jahren steigt die Komplexität der Verfahren und die Anzahl der eingereichten Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Denkmalpflege. Das führt zu erhöhten formalen Anforderungen an die Verfügungen und aufwendigeren Sachverhaltsabklärungen, die einen deutlich höheren Zeitaufwand bedeuten. In der Bauberatung sind zudem persönliche Beratung vor Ort, die Verlässlichkeit von fachlichen Einschätzungen und effiziente Prozessabläufe Erfolgsfaktoren ihrer Tätigkeit und der Akzeptanz der Aufgaben der Denkmalpflege. Hierfür müssen ausreichend personelle Mittel zur Verfügung stehen. Zur Entlastung und Bewältigung dieser Aufgaben wurden deshalb bereits befristet 2,6 Stellen Architekt/in in LK 20 und 2,6 Stellen Architekt/in in LK 17, finanziert über die Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, sowie 1,9 Stellen Technische/r Assistent/in in LK 12 geschaffen, finanziert über die Leistungsgruppe Nr. 8910, Natur- und Heimatschutzfonds. Diese Stellen sind unbefristet weiterzuführen. Es handelt sich um Stellenaufstockungen.

Administration

Aufgrund der Zunahme der Geschäfte allgemein ist auch mehr administrative, koordinative Unterstützung notwendig. In der Administration wurden deshalb bereits befristet 0,6 Stellen Adjunkt/in in LK 16 und 0,1 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in in LK 20, finanziert über die Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, geschaffen.

Insgesamt soll der Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung damit um 14,85 Stellen ergänzt werden. Mit der Anpassung des Stellenplans wird gewährleistet, dass langfristig nachhaltige personelle Mittel für eine qualitätsvolle und effiziente Aufgabenerfüllung in der Denkmalpflege zur Verfügung stehen.

E. Weitere Massnahmen

Gemäss der externen Analyse besteht weiteres Optimierungspotenzial im Bereich der Systematisierung der Organisationsgrundlagen, der Definition der Tätigkeiten und Produkte sowie bei einer Überprüfung der institutionellen Verankerung des Auftrags der Denkmalpflege. Die Denkmalpflege setzt deshalb zusätzlich zur Stellenplananpassung weitere Massnahmen um. Die Reorganisation hin zu einer aufgabenorientierten Struktur mit Stärkung der digitalen Kompetenzen wurde 2024 umgesetzt. Die Dokumentationsprozesse mit BIM (Building Information Modeling) werden weiterverfolgt. Nach Beendigung der Arbeiten in sämtlichen Planungsregionen (mit Ausnahme der Stadt Zürich) soll das Projekt abgeschlossen werden. Mit einem Konzept bis Ende 2026 soll aufgezeigt werden, wie und mit welchem Mittelbedarf danach die Bewirtschaftung und Pflege des Inventars als Daueraufgabe in die kantonale Denkmalpflege integriert wird. Mit Kennwerten und Messgrössen soll künftig eine bessere Nachvollziehbarkeit der denkmalpflegerischen Tätigkeiten ermöglicht werden. Dafür wird eine klar definierte und standardisierte Produktpalette erarbeitet (Inventarblatt, Raumbuch, Objektidentifikation, Bindungsplan und weitere). Der Massnahmenkatalog ist auch in die geplante Änderung des PBG betreffend Bauendenkmäler (Umsetzung der Motion KR-Nr. 153/2020 betreffend Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalpflegegesetz), zu der zurzeit das Vernehmlassungsverfahren läuft, eingeflossen.

F. Finanzierung

Die Kosten für die bisher befristet angestellten Mitarbeitenden der kantonalen Denkmalpflege (6,7 Stellen) betragen jährlich rund Fr. 940 000. Sie werden über die Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, finanziert. Diese Kosten sind im Budget 2025 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 eingestellt. Durch die Anpassung des Stellenplans des Amtes für Raumentwicklung und die Umwandlung der befristeten in unbefristete Stellen kommt es zu keinen Mehrkosten.

Die Kosten für die bisher und weiterhin projektbezogen für die Denkmalpflege angestellten Mitarbeitenden (6,65 Stellen) betragen jährlich rund Fr. 936000. Sie werden über die Leistungsgruppe Nr. 8910, Natur- und Heimatschutzfonds, finanziert. Die Mittel sind im Budget 2025 und im KEF 2025–2028 eingestellt. Da die Anstellung künftig über die Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, erfolgt, wird jährlich eine Verrechnung dieser Kosten zulasten der Leistungsgruppe Nr. 8910, Natur- und Heimatschutzfonds, erfolgen. Es resultieren insgesamt keine Mehrkosten.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung werden mit Wirkung ab 1. Juli 2025 folgende befristete Stellen in unbefristete überführt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,6	Architekt/in	20
2,6	Architekt/in	17
0,1	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	20
0,8	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19
1,6	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18
0,8	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	17
0,75	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	16
1,6	Techniker/in	14
1,9	Technische/r Assistent/in	12
0,6	Adjunkt/in	17

II. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:



Peter Hösli