

Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2026

6106

Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom.; Baudenkmäler)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2026,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 203. ¹ Schutzobjekte sind:

lit. a und b unverändert.

c. Baudenkmäler und Ortsbilder, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung, die

1. als wichtige politische, wirtschaftliche, soziale oder baukünstlerische Zeugen erhaltenswürdig sind, wobei bei Baudenkmälern mindestens zwei dieser Kriterien vorliegen müssen oder
2. bei Baudenkmälern: durch ihre Lage die Landschaften oder Siedlungen entscheidend mitprägen;
3. bei Ortsbildern: die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen;

lit. d–g unverändert.

² Über die Schutzobjekte erstellen die zuständigen Behörden Inventare. Sie machen diese öffentlich zugänglich.

§ 203 a. ¹ Baudenkmäler und ihre Umgebung können unter Berücksichtigung der Schutzziele weiterentwickelt und genutzt werden, insbesondere für

- a. die Nutzung öffentlicher Bauten,
- b. zeitgemässe Bedürfnisse des Lebens und Wohnens,
- c. energetische Verbesserungen,
- d. hindernisfreie Nutzungen.

A. Schutzobjekte und Inventare

B. Weiterentwicklung von Baudenkmälern

² Bei der Abwägung zwischen dem Schutzinteresse und entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen werden die Weiterentwicklung und Nutzung von Baudenkmalern hoch gewichtet.

Marginalie zu § 204:

C. Bindung des Gemeinwesens

Marginalie zu § 205:

D. Schutzmassnahmen

I. Arten

E. Projekt-
bezogener
Schutzentscheid

§ 208 a. ¹ Beeinträchtigen geplante Eingriffe die Schutzziele eines Baudenkmals nicht wesentlich, kann im Baubewilligungsverfahren ein projektbezogener Schutzentscheid getroffen werden.

² Die zuständige Behörde prüft dazu vorfrageweise die Vereinbarkeit der geplanten Eingriffe mit den Schutzzielen.

Marginalie zu § 209:

F. Vorsorgliche Schutzmassnahmen

I. Mit Inventar

Marginalie zu § 211:

G. Zuständigkeit und Finanzierung

Marginalie zu § 212:

H. Übernahmeanspruch

Marginalie zu § 213:

I. Ansprüche des Grundeigentümers

I. Anspruch auf Entscheid

Marginalie zu § 215:

J. Übertragung

Marginalie zu § 216:

K. Beratung

Marginalie zu § 217:

L. Kostenanteile und Subventionen

I. Kanton

§ 217 a. Die Gemeinden leisten Eigentümern von formell geschützten Baudenkmalern von kommunaler Bedeutung für Massnahmen zu deren Erhaltung und Pflege Kostenanteile von mindestens 10% der beitragsberechtigten Ausgaben. II. Gemeinden

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Die Motion KR-Nr. 153/2020 betreffend Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz wird als erledigt beschrieben.

IV. Das Postulat KR-Nr. 29/2022 betreffend Denkmal- und Heimatschutz kontra Klimaschutz wird als erledigt beschrieben.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Vorbemerkungen

Mit dem Rechtsetzungsprojekt «Modernisierung der Denkmalpflege-Gesetzgebung (Baudenkmäler)» soll eine Anpassung des Denkmalpfle gerechts im Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) umgesetzt werden. Der Denkmalschutz ist im PBG III. Titel über den Natur- und Heimatschutz (§§ 203 ff.) geregelt. Die Regelungen zum Denkmalschutz werden durch dazugehöriges Verordnungsrecht konkretisiert und ergänzt. Die Anpassungen zur Umsetzung erfolgen im PBG, in der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, LS 702.11), in der Denkmalpflegefondsverordnung (DPFV, LS 612.4) und in der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK, LS 702.111).

Die Anpassungen in den verschiedenen Erlassen werden aus rechtlichen und prozessualen Gründen in unterschiedlichen Beschlüssen und Vorlagen behandelt. Die Änderung des PBG wird dem Kantonsrat beantragt. Die Änderung der KNHV stützt sich die vorliegende Änderung des PBG und muss nach dem Beschluss des Regierungsrates vom Kantonsrat genehmigt werden. Die Änderung der VSVK bedarf keiner vorgängigen Anpassung anderer Erlasse und konnte unabhängig durch den Regierungsrat beschlossen werden (vgl. RRB Nr. 642/2026). Die DPFV bedarf der Anpassung der KNHV und wird dem Regierungsrat nach deren Genehmigung vorgelegt.

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat zudem, das Postulat KR-Nr. 29/2022 betreffend Denkmal- und Heimatschutz kontra Klimaschutz als erledigt abzuschreiben. Mit der Revision erfüllt sind zudem die Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 67/2024 betreffend Bildungs- und Gesundheitswesen versus Heimat- und Naturschutz, keine Mehrausgaben, die nicht dem Bildungs- und Gesundheitswesen zugutekommen.

B. Ausgangslage

1. Motion

Die Motion KR-Nr. 153/2020 betreffend Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz wurde am 3. Oktober 2022 vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen. Mit der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat eine Revision der Bestimmungen des PBG über die Denkmalpflege vorzulegen. Gefordert wird, dass künftig

zwei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein Objekt als Schutzobjekt klassifiziert werden kann. Zudem müsste die Eigentümerschaft eines betroffenen Objekts zusätzlich zur Standortgemeinde zu einer Anhörung eingeladen werden. Darüber hinaus sollen Unterschutzstellungen vertraglich geregelt werden. Schliesslich soll eine gewisse Flexibilisierung hinsichtlich der Verwendung von geschützten Baudenkmalern und der Inventarführung geschaffen werden. Eine weitere Forderung der Motion betrifft die Aufteilung der entstandenen Kosten zwischen Kanton, Gemeinden und Eigentümerschaft.

2. Denkmalschutz im Kanton Zürich

Der Denkmalschutz ist eine öffentliche Aufgabe. Ein Denkmal ist ein Bauwerk aus einer vergangenen Epoche. Es ist ein Zeuge, wie früher gelebt, gebaut und gearbeitet wurde. Denkmäler erinnern an historische Ereignisse, künstlerische Leistungen oder soziale oder technische Errungenschaften. Baudenkmäler sind daher auch für die zukünftigen Generationen zu erhalten. Allgemein unterscheidet man zwischen Denkmälern von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung. Im Kanton Zürich gibt es rund 30000 in Inventaren erfasste Objekte. Davon haben etwa 20% eine überkommunale (d. h. regionale und kantonale) Bedeutung. Ebenfalls 20% aller Objekte fallen nicht in die Kategorie «Gebäude». Die Zahlen in den Gemeinden werden nicht systematisch erhoben, es handelt sich daher um grobe Hochrechnungen (vgl. Denkmalstatistik 2022, herausgegeben vom Bundesamt für Statistik). Nur etwa 10% der inventarisierten Objekte stehen formell unter Schutz. Betrachtet man nur die Kategorie «Gebäude», sind bei einem Gesamtbestand von rund 300000 Gebäuden etwa 8% davon in einem Denkmalinventar erfasst.

Andere Kantone und viele Länder Europas weisen ähnliche Zahlen aus. Im Kanton Zürich sind die Gemeinden für die kommunalen Denkmäler zuständig. Sie führen ihre Inventare und treffen ihre Schutzentscheide eigenständig. Die Baudirektion ist für die Baudenkmäler von überkommunaler Bedeutung zuständig.

3. Herausforderungen

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 dazu beigetragen, das baukulturelle Erbe 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 gewichtige öffentliche Interessen entgegen. Weiter können denkmalpflegerische Auflagen kostenintensive Auswirkungen auf Eigentümerinnen und Eigentümer haben. Die Rechtsprechung stellt zudem hohe Anforderungen an die Abklärung des Sachverhalts und die Interessenabwägung. Dies kann zu langen und aufwendigen Rechtsmittelverfahren führen.

4. Rechtliche Grundlagen

Der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers zum Denkmalschutzrecht ist in übergeordnete Vorgaben eingebunden. Diese ergeben sich aus dem Völkerrecht, der Bundesverfassung, dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung und der Rechtsprechung.

Das Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (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 zugehörigen Einrichtungen und Ausstattungen wie auch die Umgebung umfasst. Die Granada-Konvention verlangt zudem den Erlass geeigneter Vorschriften zum Schutz von Baudenkmalern (Art. 3 Ziff. 2 und Art. 4 Ziff. 2 in Verbindung mit Art. 1) und verpflichtet jede Vertragspartei, wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren einzuführen (Art. 4 Ziff. 1). Damit soll den zukünftigen Generationen ein System kultureller Bezugspunkte übergeben und gleichzeitig die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Staaten und Regionen gefördert werden.

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) bestimmt, dass Kanton und Gemeinden für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie von Naturdenkmälern und Kulturgütern sorgen (Art. 103 Abs. 2 KV; vgl. auch Präambel KV). Das öffentliche Interesse am Schutz von Baudenkmalern ergibt sich aus dem entsprechenden gesetzlichen Auftrag. Baudenkmäler geben Auskunft über menschliches Handeln vergangener Epochen an bestimmten Orten, aus denen sich die bauliche und gesellschaftliche Gegenwart entwickelt hat. Gleichzeitig hat der Kanton Anreize für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energie und für den rationellen Energieverbrauch zu schaffen (Art. 106 Abs. 2 KV).

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

C. Ziele

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 verankert werden.

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. Neben einer terminologischen Schärfung des Denkmalbegriffs (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG) soll die Möglichkeit der Weiterentwicklung (d. h. Veränderung, Umnutzung) im Gesetz verankert werden (§ 203a PBG). Namentlich die Interessen an einer bedarfsgerechten Nutzung öffentlicher Bauten (insbesondere bei Spital-, Bildungs- oder Gefängnisbauten), einer zeitgemässen Nutzung und energetischen Modernisierung sowie am hindernisfreien Bauen sollen durch die ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gestärkt werden und bei der Interessenabwägung stärker berücksichtigt werden (§ 203a Abs. 2 PBG).

Die gesetzliche Verankerung des projektbezogenen Schutzentscheids (§ 208a PBG) ist ein zentrales Instrument zur Verfahrenserleichterung. Kleinere bauliche Anpassungen sollen dadurch einfacher möglich werden. Eigentümerinnen und Eigentümer werden unterstützt, indem die Gemeinden zur Leistung von Kostenanteilen an beitragsberechtigten Ausgaben verpflichtet werden (§ 217a PBG).

D. Ergebnis der Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat die Baudirektion mit Beschluss Nr. 366/2025 ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des PBG samt ausführenden Verordnungen betreffend Baudenkmalern durchzuführen. Die Vernehmlassung und verwaltungsinterne Konsultation erfolgten parallel und dauerten vom 17. April bis 17. Juli 2025. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden nachfolgend kurz zusammengefasst.

Die Auswertung zeigt in quantitativer Hinsicht, dass 183 Rückmeldungen zum Erläuterungsbericht und zu den synoptischen Darstellungen eingegangen sind. In Bezug auf die einzelnen Paragraphen und Absätze sind insgesamt 1145 Rückmeldungen eingegangen. Die meisten Rückmeldungen verzeichnen die Themenbereiche «Inventarfestsetzung», gefolgt vom «Denkmalbegriff» und «Beiträge an Baudenkmalern durch die Gemeinden». Weniger Rücklauf erzielten die Themenbereiche «projektbezogener Schutzentscheid», «Klassierung von Inventarobjekten» und «Vorrang Vertrag».

Das allgemeine Stimmungsbild zeigt, dass die Trennung des Begriffs Ortsbildschutz/Baudenkmal, die terminologische Auseinandersetzung mit dem Begriff «Baudenkmal», die Veröffentlichung der Inventare, die Weiterentwicklung der Baudenkmäler (§ 203a PBG), die Unterschutzstellung mittels Vertrag, der projektbezogene Schutzentscheid und die Informationspflichten gegenüber den Eigentümerschaften als eher positiv beurteilt wurden. Kritisch hingegen wurde die Inventarfestsetzung der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung durch den Kanton und die Beitragspflicht der Gemeinden bewertet. Mit der Inventarfestsetzung durch den Kanton sollte eine konsequente Erfassung der möglichen Baudenkmäler in einheitlicher Qualität über das gesamte Kantonsgebiet erfolgen. Die Vernehmlassungsteilnehmenden beanstandeten in Bezug auf diese Stossrichtung, dass die neue Kompetenzaufteilung die Gemeindeautonomie verletze. Einige Vernehmlassungsteilnehmende beantragten, dass die Pflicht zur Ausrichtung der Beiträge in eine Kann-Bestimmung umgewandelt werden soll und Beiträge nur für formell geschützte Objekte ausgerichtet werden sollen.

Aufgrund der Vernehmlassung wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. Auf die Festsetzung der Inventare der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung durch den Kanton wird verzichtet. Die Gemeinden bleiben weiterhin zuständig für deren Erstellung und Festsetzung. Der Kanton unterstützt die Gemeinden mit Leitlinien und Merkblättern und sorgt dabei für eine einheitliche und qualitative Inventarisierung. An der Kostenbeteiligung der Gemeinden wird festgehalten. Aus Sicht betroffener Grundeigentümerschaften ist nicht ersichtlich, weshalb bei kommunalen Schutzobjekten keine Kostenbeiträge gewährt werden.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Begriffe

§ 203 Abs. 1 lit. c

Nach geltendem Recht werden der Ortsbildschutz und der Denkmalschutz in derselben Bestimmung im PBG geregelt (§ 203 Abs. 1 lit. c). Die Bestimmung soll vereinfacht und zugleich für die Baudenkmäler geschärft werden. Neu soll klar zwischen Ortsbildschutz und Denkmalschutz unterschieden werden. Diese Unterscheidung erfolgt mittels einer Legaldefinition für Baudenkmäler und einer solchen für Ortsbilder. Ortsbilder und Baudenkmäler sind zwei unterschiedliche Schutzobjekte, die in verschiedenen Inventaren erfasst und sachlich unterschiedlich behandelt werden.

§ 203 Abs. 1 lit. c PBG beschreibt die Ortsbilder wie in der bisherigen lit. c, jedoch ohne Nennung von Beispielen. Die Beispiele werden neu auf Verordnungsstufe konkretisiert (§ 23 KNHV). In materieller Hinsicht bleiben der Begriff des Ortsbilds und der materielle Ortsbildschutz unverändert.

Künftig soll der Begriff «Baudenkmäler» verwendet werden. Der Begriff «Baudenkmal» ist für die geltende Legaldefinition zutreffender und wird in verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen (z. B. Kantone Bern, St. Gallen) sowie in der Granada-Konvention (Art. 1 Ziff. 1) verwendet. Die Anforderungen an «Baudenkmäler» sollen mit weiteren qualitativen Anforderungen an den Eigenwert (d. h. die Zeugenschaft) und den Situationswert (d. h. den Lagewert) verschärft werden. Eine Baute oder Anlage muss damit neu höhere Anforderungen erfüllen als nach dem geltenden Recht, um als «Baudenkmal» zu gelten. Der Begriff verdeutlicht vor allem, dass es sich um «gebautes» Erbe handelt. Die beispielhafte Aufzählung baulicher Objekte, die zu den Baudenkmälern zählen, erfolgt analog dem Ortsbildschutz neu in § 23 KNHV.

Die Motion verlangt, 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 des geltenden Rechts 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 geltenden Kriterien des PBG, wonach ein Baudenkmal ein wichtiger politischer, wirtschaftlicher, sozialer oder baukünstlerischer Zeuge ist (Eigenwert), sind präziser und haben sich in der Praxis bewährt. Um dem Anliegen der Motion Rechnung zu tragen, sollen aber von den heute vier in § 203 Abs. 1 lit. c PBG genannten Kriterien (politisch, wirtschaftlich, sozial, baukünstlerisch) mindestens zwei kumulativ erfüllt sein, damit ein Baudenkmal im Sinne des Gesetzes vorliegt (vgl. neuer Abs. 1 lit. c Ziff. 1). Damit gehen erhöhte Anforderungen für die Inventarisierung und Unterschutzstellung eines Objekts einher.

Auf den Epochenbegriff wird neu verzichtet. Es soll damit verdeutlicht werden, dass ein Baudenkmal nicht einer bestimmten geschichtlichen Epoche zugeordnet werden muss. Die Auslegung und der Verzicht auf den Epochenbegriff stehen im Einklang mit der Rechtsprechung, wonach auch Bauten aus einer Übergangsphase oder aufgrund einer über längere Zeit bestehenden Bautätigkeit wichtiges Zeugnis ablegen können.

Ein Baudenkmal liegt weiter vor, wenn es mit seiner Lage die Landschaften oder Siedlungen entscheidend mitprägt (Situationswert; vgl. neuer Abs. 1 lit. c Ziff. 2). An den Situationswert werden neu erhöhte Anforderungen gestellt. Die Lage des Baudenkmal muss Landschaft oder Siedlung neu «entscheidend» mitprägen (gegenüber heute «wesentlich»). Mit der Verschärfung soll vermieden werden, dass Bauten einzig aufgrund einer prominenten Lage innerhalb des Orts (z. B. an einer Kreuzung oder an einem Platz) als Baudenkmäler gewertet werden, obwohl sie nur wenig oder kaum Eigenwert aufweisen. Der Eigenwert soll als entscheidendes Kriterium gestärkt werden, da das denkmalpflegerische Erhaltungsinteresse sich insbesondere auf die vorhandene schützenswerte Substanz stützt. Diese Verschärfung der Anforderungen an den Situationswert wird dazu führen, dass der Eigenwert eines Baudenkmal höher als der Situationswert gewichtet wird. Für Bauten, die «nur» prominent im Ort stehen und keine weiteren Qualitäten aufweisen, stehen der Ortsbildschutz und somit planungsrechtliche Massnahmen (Kernzonen, Volumenschutz) im Vordergrund und nicht der denkmalpflegerische Substanzschutz (Erhalt der Baute). Ziff. 3 hält fest, dass bei den bestehenden Ortsbildern an der bisherigen Anforderung («wesentlich») unverändert festgehalten wird.

Die Voraussetzungen von § 203 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und 2 sind alternativ (nicht kumulativ), d. h., ein Baudenkmal liegt entweder vor, weil es im Sinne des Gesetzes Eigenwert (Ziff. 1) oder entscheidenden Situationswert (Ziff. 2) besitzt.

Inventarfestsetzung

§ 203 Abs. 2

§ 203 Abs. 2 PBG schreibt das «Erstellen» von Inventaren durch die zuständigen Behörden vor.

Inventare sind als Arbeits- bzw. Grundlageninstrumente für die Behörden konzipiert. Objekte, die Eigenschaften eines Denkmals vermutlich aufweisen, werden in das Inventar aufgenommen. Es handelt sich um eine fachliche Einschätzung, die auf einer wissenschaftlich fundierten Grundlage beruht. 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) besteht. Für die Eigentümerschaft sind Inventare nicht direkt verbindlich. Inventare sind ausserdem nach Bedarf nachzuführen.

Nicht alle Gemeinden sind dieser Pflicht der Inventarerstellung nachgekommen. Rund 20% aller Gemeinden im Kanton Zürich haben gar kein Denkmalpflegeinventar und rund 30% verfügen über nicht nachgeführte bzw. aktualisierte Inventare. Zudem bestehen verschiedene Qualitätsstandards und es fehlen einheitliche Aufnahmekriterien.

Die Zuständigkeit für das Inventar der Baudenkmäler von überkommener Bedeutung bleibt unverändert bei der Baudirektion bzw. beim Amt für Raumentwicklung. Bei den Baudenkmälern von kommunaler Bedeutung bleiben die Gemeinden zuständig. Daran soll nichts geändert werden. Damit die Inventare nach einheitlichen Qualitätsstandards erstellt und möglichst vollständig sind, stellt der Kanton Leitlinien, Merkblätter usw. zur Verfügung. Er sorgt dafür, dass nach einheitlichen Kriterien nachgeführte Inventare vorliegen.

Das Gesetz schreibt das «Erstellen» von Inventaren durch die zuständigen Behörden vor (§ 203 Abs. 2 PBG). Das «Erstellen» ist eine Daueraufgabe der zuständigen Behörden, die das «Erarbeiten» des Inventars und dessen «Festsetzung» sowie die «Nachführung» umfasst.

Das Erstellen (Erarbeiten, Festsetzen, Nachführen) von Inventaren gilt als «Amtshandlung ohne Verfügungscharakter». Betroffene können daher eine Festsetzung nicht mit einem Rechtsmittel anfechten. Das Inventar ist jedoch behördenverbindlich.

Es gilt weiterhin der sogenannte materielle Denkmalschutzbegriff. Es kommt für die Schutzwürdigkeit nicht darauf an, ob ein Objekt formell geschützt oder in einem Inventar verzeichnet ist. Entscheidend sind die vorhandenen materiellen Eigenschaften des Objekts.

Dasselbe gilt, wenn noch kein aktualisiertes Inventar durch die Gemeinde erarbeitet wurde. In diesem Sinne bleibt die Rechtslage unverändert, als dass die Schutzbehörde einem Schutzverdacht nachgehen muss, auch wenn kein Inventareintrag vorliegt.

Inventare müssen öffentlich zugänglich sein. Mit der Neuformulierung wird die Regelung des geltenden Rechts modernisiert. Inventare müssen online verfügbar sein, z. B. in einem Geodatenmodell abgebildet werden. Die Gemeinden sind frei, anderweitigen (physischen) Zugang zum Inhalt der Inventare weiter zu gewährleisten. Die Daten betreffend festgesetzte Baudenkmäler sind dem Amt für Raumentwicklung zur Publikation im kantonalen GIS-Browser zu melden (§ 8 Abs. 2 KNHV).

Weiterentwicklung von Baudenkmälern

§ 203a

Für Baudenkmäler wie auch für andere Schutzobjekte besteht kein absoluter Schutz. Betreffen Veränderungen Baudenkmäler, so verlangen die Bundesverfassung (Art. 36 und 5 [SR 101]), das Bundesrecht (z. B. Art. 3 Raumplanungsverordnung [SR 700.1]) wie auch die Verfassung des Kantons Zürich (Art. 2 Abs. 2) eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Schutzinteressen, weiteren öffentlichen Interessen (z. B. Verdichtung, energetische Verbesserungen) und 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. Weiterentwicklung im Sinne des Gesetzes meint die Umnutzung und die (bauliche) Veränderung von Baudenkmalern. Nur mit einer zweckmässigen Nutzung und entsprechenden denkmaladäquaten Anpassungen gelingt es, Baudenkmäler langfristig zu erhalten. Baudenkmäler müssen dabei Bedürfnisse und Anforderungen des heutigen Lebens erfüllen können. Dies ist auch in der Granada-Konvention enthalten (Art. 11) und durch den (kantonalen) Gesetzgeber zu beachten.

Diesem Grundsatz wird mit vorliegender Revision Rechnung getragen. Namentlich für die Bereiche der Nutzung öffentlicher Bauten (insbesondere bei Spital-, Bildungs- oder Gefängnisbauten) (Abs. 1 lit. a), des zeitgemässen Wohnens und Lebens (Abs. 1 lit. b), der energetischen Verbesserungen (Abs. 1 lit. c) und der hindernisfreien Nutzung (Abs. 1 lit. d) sollen Veränderungen am Baudenkmal erleichtert werden. In der Interessenabwägung werden die Weiterentwicklung und Nutzung von Baudenkmalern hoch gewichtet (Abs. 2).

Projektbezogener Schutzentscheid

§ 208a

Die überwiegende Mehrheit der Baubewilligungen für inventarisierte Objekte von überkommunaler Bedeutung werden derzeit mit projektbezogenen Schutzentscheiden erteilt. Dies ist möglich, weil Bewilligungs- und Schutzbehörde beim Kanton zusammenfallen, was die Rechtsprechung für den Erlass eines projektbezogenen Schutzentscheids bis anhin voraussetzte. 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 vorläufig auf die formelle Unterstellung 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 Inventarobjekts 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 (vgl. z. B. Urteil des Bundesgerichts 1C_98/2022 vom 12. Juni 2024, E. 1.2.3).

Im Gesetz soll der projektbezogene Schutzentscheid für Eingriffe oder Massnahmen, welche die Schutzziele nicht wesentlich tangieren, gestärkt und verankert werden. Damit wird eine bewährte Praxis der kantonalen Schutzbehörde im Gesetz geregelt. Dieses Instrument greift weniger stark in die Stellung der Eigentümerschaften ein als ein formeller Schutzentscheid und beschleunigt die Verfahren.

Beeinträchtigen geplante Eingriffe die Schutzziele eines Baudenkmal nicht wesentlich, kann im Baubewilligungsverfahren ein projektbezogener Schutzentscheid getroffen werden. Zuständig ist die Baubewilligungsbehörde (§ 208a Abs. 1 PBG). Sie muss die zuständige Schutzbehörde nach Abs. 2 beiziehen, damit sich diese vor Erteilung der Baubewilligung zur Vereinbarkeit der geplanten Eingriffe mit den Schutzziele äussern kann. Im Gegensatz zur heutigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist künftig nicht erforderlich, dass Baubewilligungs- und Schutzbehörde identisch sein müssen. Eine inhaltliche Koordination zwischen Bewilligungs- und Schutzbehörde reicht zur Sicherstellung der denkmalpflegerischen Anliegen aus.

Voraussetzung der Zulässigkeit eines projektbezogenen Schutzentscheids ist weiterhin, dass die Schutzziele des Schutzobjekts nicht wesentlich tangiert sind: Die Schutzziele sind dann nicht wesentlich tangiert, wenn die Baumassnahmen keine denkmalpflegerisch wertvolle Bausubstanz betreffen – beispielsweise, wenn die wichtigsten Merkmale der inner-räumlichen Struktur bei einem Umbau erhalten bleiben oder wenn das Äussere eines Gebäudes nur geringfügig verändert wird. So können etwa Bauteile aus jüngeren Umbauphasen, die in denkmalpflegerischer Hinsicht nicht bedeutend sind, ohne wesentliche Beeinträchtigung der Schutzziele entfernt oder ersetzt werden. Veränderungen am Grundriss, an inneren Raumfolgen und an einzelnen Räumen sind möglich, sofern sie sich auf Nebenräume beschränken oder zumindest die prägenden Elemente der ursprünglichen Raumstruktur unberührt lassen. Schliesslich tangieren Eingriffe in das Äussere des Gebäudes, etwa der Einbau neuer und die Vergrösserung bestehender Fensteröffnungen oder das Erstellen von zusätzlichen Dachaufbauten, dann die Schutzziele nicht wesentlich, wenn sie punktuell und an untergeordneter Stelle erfolgen.

Kostenanteile für Baudenkmäler durch die Gemeinden

§ 217a

Denkmalpflegerische Massnahmen liegen immer in einem öffentlichen Interesse. Die Eigentümerschaften von Schutzobjekten tragen in vielen Fällen Kosten aufgrund von denkmaladäquaten Baumassnahmen, weil die Instandstellung geschützter oder schützenswerter Bauteile grössere

finanzielle Aufwendungen auslösen kann als ein üblicher Ersatz solcher Bauteile. Der Kanton richtet bei überkommunalen Schutzobjekten nach klaren Regeln Beiträge (Subventionen) aus. Auf kommunaler Ebene ist eine Beteiligung an solchen Kosten jedoch nur in einzelnen Gemeinden etabliert. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden im Kanton Zürich richtet keine Beiträge an kommunale Schutzobjekte aus.

Die Gemeinden werden neu dazu verpflichtet, Eigentümerschaften von formell geschützten Baudenkmalern (d. h. Baudenkmalern mit Schutzmassnahme nach § 205 PBG) von kommunaler Bedeutung für Massnahmen zu deren Erhaltung und Pflege einen Kostenanteil an beitragsberechtigten Kosten zu leisten. Der Beitragssatz wird im Gesetz mit 10% der beitragsberechtigten Ausgaben festgelegt. Die Prüfung des Umfangs der zu leistenden Beiträge, d. h. die Prüfung der beitragsberechtigten Kosten, obliegt den Gemeinden als zuständige Schutzbehörden. Zur Umsetzung müssen die Gemeinden eine entsprechende Gebührenverordnung erlassen.

Zur Frage, welche Ausgaben beitragsberechtigt sind, bietet das Bundesamt für Kultur einen Leitfaden, der in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger erstellt wurde. Er umfasst eine Zusammenstellung der beitragsberechtigten Kosten nach Baukostenplan.

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 und zur finanziellen Entlastung bei Baudenkmalern von kommunaler Bedeutung. Dies erfolgt, indem die Gemeinden für Massnahmen zur Erhaltung und Pflege Unterstützung in Form von Kostenanteilen leisten.

Die verbesserte Planungs- und Rechtssicherheit ergibt sich aus den Konkretisierungen zu den Legaldefinitionen des Ortsbildes und Baudenkmalen sowie des Situationswertes, den neu formulierten Grundsätzen, dass Baudenkmalern unter Berücksichtigung der Schutzziele weiterentwickelt werden können, sowie aus der zwingenden Information der betroffenen Eigentümerschaften über den Eintrag eines Baudenkmalen im Inventar.

Durch die Regelungen zum projektbezogenen Schutzentscheid ist eine Verfahrensbeschleunigung zu erwarten.

2. Gemeinden

Indem die Erarbeitung und Festsetzung des Inventars der Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung in der Zuständigkeit der Gemeinden verbleiben, wird der Gemeindeautonomie Rechnung getragen. Dagegen führt die neue Pflicht, mindestens 10% an die beitragsberechtigten Kosten bei geschützten Baudenkmälern von kommunaler Bedeutung zu leisten, zu einer finanziellen Mehrbelastung. Wie hoch diese pro Gemeinde ist, lässt sich mangels Daten nicht darlegen. Das Amt für Raumentwicklung geht von jährlichen Gesamtkosten für alle Gemeinden von insgesamt rund 3 Mio. Franken aus.

3. Kanton

Beim Kanton fällt ein zusätzlicher Aufwand bei der Überprüfung und Anpassung der eigenen Vollzugspraxis sowie bei der Unterstützung der Gemeinden bei ihren Vollzugsaufgaben an.

G. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Teilrevision des PBG ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 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. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Erlass oder Änderung rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024).

**I. Erledigung der Motion KR-Nr. 153/2020 und des Postulats
KR-Nr. 29/2022**

Mit der vorliegenden Änderung des PBG betreffend Baudenkmäler können die Motion KR-Nr. 153/2020 betreffend Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz sowie das Postulat KR-Nr. 29/2022 betreffend Denkmal- und Heimatschutz kontra Klimaschutz als erledigt abgeschrieben werden.

Die Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 67/2024 betreffend Bildungs- und Gesundheitswesen versus Heimat- und Naturschutz, keine Mehrausgaben, die nicht dem Bildungs- und Gesundheitswesen zugutekommen sind mit der Vorlage erfüllt.

J. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der stv. Staatsschreiber:
Carmen Walker Späh Peter Hösli