

B1	BAUPLANUNG, NATUR- UND HEIMATSCHUTZ	94
B1.C	Vorschriften, Gesetze, Verordnungen	
	PBG-Revision "Baudenkmäler"	2025-196
	Vernehmlassung	

Ausgangslage

Mit dem Schreiben vom 16. April 2025 informiert die Baudirektion die Gemeinden über die PBG-Revision «Baudenkmäler» und lädt diese ein, bis am 17. Juli 2025 an der Vernehmlassung teilzunehmen.

Mit dieser Revision müssten nebst dem Planungs- und Baugesetz (PBG) auch die Denkmalpflegefondsverordnung (DPFV), die Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK) und die kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) angepasst werden.

Erwägungen

Zusammenfassung PBG - Revision «Baudenkmäler»

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, 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 Interessenabwägung. Dies führt zu langen und aufwändigen Rechtsmittelverfahren.

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

Vernehmlassung

Durch die vorgeschlagenen Varianten würden gleich mehrere Paragraphen des PBG, der NHV, der VSVK und der DPFV eine Änderung erfahren. Nachfolgend werden die einzelnen Änderungen mit ihren Varianten kurz umschrieben und *kursiv* die Haltung der Gemeinde Embrach wiedergegeben.

§ 203 Abs. 1 lit.c PBG

Lit. c beschreibt die Ortsbilder wie im bisherigen lit. c, jedoch ohne Nennung von Beispielen. Die bisher genannten Beispiele werden neu auf Verordnungsstufe in § 23 Abs. 1 KNHV eingefügt. Der Ortsbildschutz zielt auf die äussere Wirkung mehrerer Bauten ab (vgl. § 3 KNHV). Der Ortsbildschutz erfolgt durch planungsrechtliche Massnahmen (z.B. Kernzone), welche grundsätzlich keinen Substanzschutz bewirken.

Die Aufzählung in der KNHV anstelle des PBG erscheint nachvollziehbar.

§ 203 Abs. 1 lit.c^{bis} PBG

Lit. c^{bis} beschreibt die Baudenkmäler wie im bisherigen lit. c, jedoch ohne Nennung von Beispielen (Gebäude, Gebäudegruppen). Diese bisher genannten Beispiele werden neu auf Verordnungsstufe in § 23 KNHV eingefügt. Der Baudenkmalschutz zielt insbesondere auf den Erhalt der Substanz im Äusseren und Inneren ab (sog. integraler Schutz), welche das Zeugnis über die entsprechende Epoche ablegt (sog. Eigenwert).

Die Anforderungen an die Kriterien, welche die Epoche beschreiben, sollen erhöht werden, indem mindestens zwei der genannten Kriterien (politisch, wirtschaftlich, sozial oder baukünstlerisch) kumulativ erfüllt sein müssen. Erhöhte Anforderungen werden auch an den Situationswert eines Objektes gestellt, indem dieser neu «herausragend» und nicht nur «wesentlich» sein soll.

Die Aufzählung in der KNHV anstelle dem PBG erscheint nachvollziehbar. Eine Verschärfung der Anforderungen wird begrüsst. Neu soll ein Baudenkmal mindestens zwei Kriterien erfüllen und als «herausragend» klassifiziert werden. Es soll jedoch definiert werden, was als «herausragend» eingestuft wird.

§ 203 Abs. 2 PBG

Geplant ist, dass der Kanton die kommunalen Inventare erstellt, die Beurteilungskompetenz im Falle einer Unterschutzstellung oder Nichtunterschutzstellung bei der Gemeinde liegt. Der Kanton kann die Aufgabe jedoch auf an Gemeinden delegieren. Eine solche soll insbesondere dann erfolgen, wenn eine Gemeinde über eine eigene Fachstelle mit einer professionellen Denkmalbehörde und entsprechendes Fachwissen verfügt. Eine Delegation kann sich auch als sinnvoll erweisen, wenn eine Gemeinde aktuell an der Festlegung der Inventarobjekte nach geltendem Recht arbeitet.

Grundsätzlich wird eine einheitliche Begutachtung der Baudenkmäler im Kanton begrüsst. Die Gemeinden verlieren jedoch eine gewisse Autonomie, wenn sie ihre Inventare nicht mehr selbst festlegen können.

Gemeinden wären dann angehalten, Schutzentscheide oder Entlassungen auf Basis eines Inventars zu beurteilen, bei welchem sie nicht an der Erarbeitung beteiligt waren. Dies wird als problematisch erachtet, da die Gemeinde bei einer Provokation ihre Denkmalfachperson für

Sitzung vom 16. Juni 2025

ein Gutachten bezieht und je nach Objekt Unterschiede in der Beurteilung auftreten können. Embrach hat beispielsweise das Inventar durch dieselbe Firma erstellen lassen, welche auch als Denkmalpflege bei Provokationsbegehren hinzugezogen wird. Dies vereinfacht vieles und führt zu keinem Wissensverlust, da die zuständigen Personen das Objekt bereits kennen und im besten Falle bereits begangen haben.

*Es wird **beantragt**, dass die Inventare der kommunalen Objekte weiterhin durch die Gemeinden erstellt werden sollen. Sollte dies nicht möglich sein, so wird **zudem beantragt**, dass die volle Verantwortung wie auch Bearbeitung und Umsetzung vollständig beim Kanton zu liegen kommt. Eine Vermischung der Instanzen ist nicht gewünscht.*

§ 203 Abs. 3 PBG

Inventarblätter werden neu online veröffentlicht (vormalig in Abs. 2 geregelt)

Keine Stellungnahme, da keine Änderung.

§ 203a Abs. 1 lit. a. PBG

Oftmals können Baudenkmäler nur erhalten werden, wenn sie einer neuen Nutzung zugeführt und folglich mit dadurch notwendigen baulichen Veränderungen angepasst werden können. Baudenkmäler sollen daher stärker verändert werden können, als dies bisher der Fall war. Auch alte Baudenkmäler wurden über die Jahre stets verändert und erweitert. So sind Baudenkmäler weniger «unverändert zu erhalten» sondern «sorgfältig weiterzuentwickeln» unter Berücksichtigung der Schutzziele. Besondere Beachtung dabei liegt in einer zeitgemässen Nutzung und der energetischen Modernisierung, wie der Nutzung der Solar-energie, der Isolation der Gebäudehülle oder dem Ersatz von Fenstern.

Die Weiterentwicklung von Baudenkmälern im Hinblick auf eine zeitgemässe Nutzung, einer energetischen Sanierung, Solaranlagen etc. wird begrüsst.

§ 203a Abs. 2 PBG

Unterschutzstellungen von Baudenkmälern sollen in der Regel mittels öffentlich-rechtlichen Vertrages, oder falls kein Vertrag zustande kommt, durch behördlichen Entscheid erfolgen. Diese neue Regelung mittels Vertrags stellt im Rahmen eines Unterschutzstellungsverfahrens die Eigentümerschaft und die handelnde Behörde auf die gleiche Stufe und verlangt einen Konsens zwischen beiden Parteien. Unterschutzstellungen von Baudenkmälern sollen, wenn möglich, nicht hoheitlich erfolgen. Entsprechend ausgehandelte Verträge werden durch die Entscheidbehörde mittels Verfügung genehmigt und publiziert. Damit können insbesondere Nachbarschaften von betroffenen Schutzobjekten ihre Rechte wahrnehmen (z.B. bezüglich den Umgebungsschutz, welcher durch ein Schutzobjekt auf ein Nachbargrundstück ohne Schutzobjekt wirken kann).

Bereits heute werden Unterschutzstellungen in Embrach fast ausschliesslich mittels Verträge geregelt. Die Unterschutzstellung mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags wird daher begrüsst. Die Möglichkeit für eine Verfügung als Rückfallebene besteht weiterhin.

Sitzung vom 16. Juni 2025

*Es soll jedoch **geklärt** werden, wie der Fall geregelt ist, wenn Baubewilligungsbehörde und Denkmalpflegebehörde nicht identisch sind.*

§ 206 Abs. 1 PBG

Dies ist ein neuer Paragraph. Er regelt den projektbezogenen Schutzentscheid im Baubewilligungsverfahren. Neu soll, während dem Verfahren mittels Nebenbestimmungen in der Baubewilligung über den Schutz einzelner Elemente entschieden werden, wenn die geplanten Eingriffe die Schutzziele nicht wesentlich beeinträchtigen. Voraussetzungen sind, dass die Baubewilligungs- und die Denkmalpflegebehörde identisch ist und keine schutzwürdige Substanz vom Bauvorhaben wesentlich beeinträchtigt wird.

§ 206 Abs. 2 PBG

Eine wesentliche Beeinträchtigung ist insbesondere gegeben, wenn der erforderliche Schutz mit Nebenbestimmungen nicht gewährt werden kann oder wenn die Beseitigung des Schutzobjekts vorgesehen ist.

Keine Stellungnahme, da Präzisierung zu Abs. 1.

§ 207 Abs. 1^{bis} PBG

Schutzmassnahmen müssen geeignet, das mildeste Mittel und zumutbar sein. Die Interessen am Schutz sowie andere öffentliche oder private Interessen sind gegeneinander abzuwägen.

Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass Schutzobjekte im Sinn von § 203 Abs. 1 PBG aufgrund überwiegender anderer öffentlicher (z.B. Verdichtung) oder privater Interessen (z.B. unzumutbare Einschränkungen) nicht im fachlich erforderlichen Umfang geschützt oder sogar abgebrochen werden können. Zu den zu beachtenden öffentlichen Interessen können verdichtetes Bauen und energetische Verbesserungen gehören (vgl. auch neuer § 203 a PBG). Zu den privaten Interessen gehört eine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit sowie geringe Mehrkosten.

Es wird begrüsst, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Gesetz verankert wird und eine Interessenabwägung stattfinden muss.

§ 217a PBG

Heute besteht keine Pflicht, dass Gemeinden an beitragsberechtigte Kosten von Baudenkmälern finanzielle Beiträge leisten. Es steht den Gemeinden frei, keinen oder auch einen höheren als den minimalen Beitragssatz von 10 % zu leisten. Die Beiträge können an Baudenkmäler in Inventaren wie auch an geschützte Objekte von kommunaler Bedeutung erfolgen. Eine kleinere Anzahl von Gemeinden gewährt für ihre Baudenkmäler bereits Subventionen mit unterschiedlichen Beitragssätzen für substanzerhaltende Umbau- und Sanierungsmassnahmen.

Für die Gewährung für Beiträgen wird davon ausgegangen, dass die meisten Gemeinden entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen haben. Gemäss Übergangsbestimmung sollen ihnen hierfür drei Jahre ab Inkrafttreten der Norm gewährt werden.

Sitzung vom 16. Juni 2025

Eine finanzielle Beteiligung für Baudenkmäler ist eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Gemeinden und bevorzugt nur einige wenige Private.

*Zudem ist es nicht nachvollziehbar, warum die Gemeinden entschädigungspflichtig werden sollen, wenn diese – wie im Moment angedacht – die Inventare nicht selbst festsetzen dürfen. Zudem werden Gemeinden, welche viele oder grosse Schutzobjekte haben, stärker finanziell belastet als solche, die kaum Objekte besitzen. Eine zwingende finanzielle Beteiligung durch die Gemeinden wird abgelehnt, es wird **beantragt**, dass die Kosten durch den Kanton übernommen werden.*

B e s c h l u s s :

1. Der Gemeinderat genehmigt obenstehende Vernehmlassung zur PBG-Revision «Baudenkmäler».
2. Die Abteilungsleiterin Bau und Infrastruktur wird beauftragt, die Vernehmlassung innert Frist dem Kanton via eVernehmlassungen einzureichen.
3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a) B1.C

Für richtigen Auszug aus dem Protokoll.

Embrach, 17. Juni 2025

Gemeinderat Embrach

Rebekka Bernhardsgrütter Derungs
Gemeindepräsidentin

Daniel von Büren
Co-Geschäftsführer / Gemeindeschreiber