

Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2014

KR-Nr. 25/2012

**5094**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 25/2012  
betreffend Zusammenführung der Ressorts  
«Kantonale Denkmalpflege» und «Ortsbild und  
Städtebau» zu einer Abteilung im Amt für  
Raumentwicklung der kantonalen Baudirektion**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2014,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 25/2012 betreffend Zusammenführung der Ressorts «Kantonale Denkmalpflege» und «Ortsbild und Städtebau» zu einer Abteilung im Amt für Raumentwicklung der kantonalen Baudirektion wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Juni 2012 folgendes von den Kantonsräten Martin Farner, Oberstammheim, und Jörg Kündig, Gossau, sowie Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, am 23. Januar 2012 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, die beiden Ressorts, namentlich die «kantonale Denkmalpflege» der Abteilung «Denkmalpflege» und den «überkommunalen Ortsbildschutz» der Abteilung «Raumplanung», so zu organisieren, dass die Gemeinden und weitere Ansprechpartner wie Eigentümer und Bauherren nur noch einen Ansprechpartner haben.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Zielsetzung des Postulats**

Das vorliegende Postulat lädt den Regierungsrat ein zu prüfen, ob im Amt für Raumentwicklung (ARE) die beiden Ressorts «kantonale Denkmalpflege» (in der Abteilung Archäologie und Denkmalpflege) und «Ortsbildschutz» (in der Abteilung Raumplanung) so zu organisieren sind, dass die Gemeinden sowie Eigentümer- und Bauherrschaften nur noch eine Ansprechperson haben. Nach Ansicht der Postulantin bzw. der Postulanten vereinfacht die Bearbeitung eines Baugesuches durch eine Person im Bereich Ortsbildschutz und Denkmalpflege innerhalb derselben Abteilung des ARE und eventuell am selben Standort den Bewilligungsprozess. Sie erhoffen sich überdies Kosteneinsparungen, eine Verfahrensbeschleunigung sowie eine Einschränkung der «Bewilligungswillkür».

Das Postulat schlägt somit organisatorische Massnahmen für eine Verwaltungseinheit der Baudirektion vor.

**B. Ausgangslage: Aufgaben und Zuständigkeiten**

Schutzobjekte im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) sind einerseits Ortskerne, Quartiere sowie Strassen und Plätze, andererseits Gebäudegruppen, Einzelgebäude und Gebäudeteile sowie Zugehör. Gemäss § 23 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, LS 702.11) sind *Objekte des Ortsbildschutzes* in der Regel grössere Baugesamtheiten; *Objekte des Denkmalschutzes* sind Einzelgebäude und kleinere Gebäudegruppen (§ 23 Abs. 2 KNHV). Der Vollzug beider Sachgebiete liegt im Zuständigkeitsbereich des ARE (§ 2a Abs. 1 KNHV). Bauten und Anlagen im Geltungsbereich von überkommunalen Inventaren sowohl bezüglich Ortsbildschutz als auch Denkmalpflege bedürfen einer Beurteilung durch Fachstellen des ARE (Ziff. 1.4.1.4 und Ziff. 1.4.1.5 im Anhang zur Bauverfahrensverordnung [BVV, LS 700.6]).

In seiner heutigen Organisation weist das ARE weder ein Ressort «kantonale Denkmalpflege» noch ein solches mit der Bezeichnung «Ortsbildschutz» auf. Vielmehr ist es so, dass in der *Abteilung Archäologie und Denkmalpflege* die Ressorts «Bauberatung», «Dokumentation» und «Inventarisierung» der kantonalen Denkmalpflege zugerechnet werden. Bei der kantonalen Denkmalpflege handelt es sich also um eine Fachstelle, die organisatorisch nicht eigenständig gefasst ist. Aufgrund der Zielsetzung des Postulats ist anzunehmen, dass das Ressort «Bauberatung»

gemeint ist, das mit seinen Mitarbeitenden (Bauberaterinnen und -beratern) Eigentümerinnen und Eigentümer von überkommunalen Schutzobjekten berät und sie bei der Erarbeitung von bewilligungsfähigen Bauprojekten unterstützt. In der *Abteilung Raumplanung* werden die mit dem Ortsbildschutz verbundenen Aufgaben von spezialisierten Gebietsbetreuenden (Gebietsbetreuerinnen und -betreuern Ortsbild und Städtebau) wahrgenommen, die vor allem Architektinnen und Architekten, Bauherrschaften und Gemeinden bei der Erarbeitung von Sondernutzungsplänen sowie bei Bauvorhaben im überkommunalen Ortsbildschutz beraten.

### **C. Organisationskompetenz in der Verwaltung**

Der Regierungsrat leitet und beaufsichtigt die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation. Er sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt (Art. 70 Kantonsverfassung [LS 101] sowie §§ 8 und 32 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]). Gemäss § 40 OG RR bestimmt die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion den Aufbau der Verwaltungseinheiten und legt die Geschäftsabläufe fest. Für die Baudirektion bestimmt deren Organisationsverordnung (BDOV; LS 172.110.7), dass die Leiterin bzw. der Leiter einer Verwaltungseinheit (Amt) die organisatorischen Belange regelt (§ 8 Abs. 2 lit. c BDOV).

Die Organisationskompetenz für Massnahmen, wie sie durch das Postulat vorgeschlagen werden, liegt somit beim Leiter des Amts für Raumentwicklung. Über Gliederungsänderungen dieser Stufe entscheidet die Direktion (§ 59 Abs. 3 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR; LS 172.11]).

### **D. Bisherige Reorganisationen**

Im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm 04 (San04) wurden die bisher dem Hochbauamt zugehörigen Abteilungen *Kantonsarchäologie* und *Kantonale Denkmalpflege* nach zehn Jahren der Trennung auf den 1. Januar 2006 als Kompetenzzentrum für das baukulturelle Erbe wieder zusammengeführt und ins damalige Amt für Raumordnung und Vermessung eingegliedert. Seit 1. Januar 2007 sind die beiden Fachstellen in Dübendorf-Stettbach auch örtlich vereinigt. Im Ressort *Bauberatung* wurden auf den 1. April 2006 die Beraterkreise neu festgelegt und eine interne Geschäftskontrolle geschaffen. Auf 1. Januar 2013

wurden das operative Bauberatungsgeschäft vom Bereich Administration und Controlling getrennt. Damit konnten Abläufe vereinfacht und die Qualität der von der Bauberatung verfassten Dokumente wie Baubewilligungen, Beitragszusicherungen und Unterschutzstellungen verbessert werden.

Auf den 1. Oktober 2010 wurde im Amt für Raumordnung und Vermessung eine umfassende Reorganisation insbesondere im Bereich Raumplanung umgesetzt und das Amt in Amt für Raumentwicklung umbenannt. Die bisherigen Abteilungen *Orts- und Regionalplanung* sowie *Kantonplanung* wurden zu einer Abteilung *Raumplanung* zusammengefasst. Ziel war die Bündelung verschiedener Aufgabenbereiche in Fachteams, die in der Sache schon lange zusammengearbeitet haben und darum sinnvollerweise auch organisatorisch als Einheiten gefasst wurden. So war – und darin besteht der Bezug zum vorliegenden Postulat – insbesondere die Bildung von sogenannten Tandems zwischen Gebietsbetreuenden mit Schwerpunkt Richt- und Nutzungsplanung einerseits und solchen mit Schwerpunkt Ortsbild und Städtebau andererseits wichtig, da zwischen diesen Aufgaben inhaltlich und instrumentell grosse Bezüge bestehen. Diese gestraffte, interdisziplinär ausgerichtete Organisationsform ermöglicht eine verbesserte Zusammenarbeit und erlaubt eine umfassende Beratung für Gemeinden, Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie Bauherrschaften in Planungsfragen. Ab dem 1. Juli 2012 wurde zudem die Abteilung *Bauen ausserhalb Bauzonen* in die Abteilung Raumplanung eingegliedert; alle Zuständigkeiten mit planungsrechtlichem Raumbezug für Richt- und Nutzungsplanungen, Ortsbildschutz und Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen sind damit in einer Abteilung gebündelt.

Seit diesem letzten organisatorischen Schritt besteht das Amt neben der Amtsleitung und den Zentralen Diensten aus den drei Hauptabteilungen Archäologie und Denkmalpflege, Geoinformation und Raumplanung. Das Verbesserungspotenzial wurde damit in organisatorischer Hinsicht auf Amtsstufe ausgeschöpft.

## **E. Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit**

Das ARE hat das vorliegende Postulat zum Anlass genommen, die heutige Organisation gemeinsam mit den in den Sachgebieten zuständigen Kadern und Mitarbeitenden vertieft zu analysieren und aufgrund dieser Analyse Lösungsansätze zu entwickeln, die einerseits erlauben, die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben weiterhin sach-, fach- und fristgerecht zu erfüllen, und andererseits dem Wunsch der Postulatin und den Postulanten besser entsprechen. Es hat sich gezeigt, dass die Ziel-

setzung einer konsistenteren Bewilligungspraxis unter sparsamerem Einsatz personeller Mittel erreicht werden kann, ohne dass dafür die beiden genannten Fachstellen des ARE organisatorisch zusammenzulegen wären. Die *Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen* wird im Sinne des Postulats durch folgende Massnahmen verbessert bzw. ist sie bereits verbessert worden:

- Die Herausforderung der Siedlungsentwicklung nach innen als tragenden Pfeiler der künftigen Raumentwicklung kann nur unter Beachtung hoher qualitativer Standards gemeistert werden (vgl. dazu Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung, Vorlage 5027). Die Geschichte und Identität eines Gebietes ist dabei stets zu berücksichtigen und in die zukünftige Entwicklung einzubinden. Dadurch können die Vielfalt und der Charakter von Ortszentren und Quartieren bewahrt werden. Im ARE ist deshalb die *Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Baukultur als Schlüsselprozess* erkannt worden. Der Begriff Baukultur umfasst dabei die Sicherung und Weiterentwicklung des baukulturellen Erbes sowie ein qualitätsvolles Planen und Bauen unter Berücksichtigung der Geschichte, der Umgebung und aktueller Anforderungen wie z. B. Energieeinsparung und haushälterische Bodennutzung.
- Die *Praxisbildung und Qualitätssicherung* der im Baubewilligungsverfahren für Ortsbildschutz und Denkmalpflege zuständigen Fachstellen wird durch entsprechende, wöchentlich stattfindende Sitzungen der Fachstellen («Ortsbildrapport» und «Bauberatersitzung») anhaltend gestärkt. Personenabhängige Einzelentscheide im konkreten Beurteilungsfall werden damit vermieden und eine kantonsweite einheitliche Bewilligungspraxis gefördert.
- Für *koordinationsbedürftige Fälle* mit Berührungspunkten sowohl zum Ortsbildschutz als auch zur Denkmalpflege wurden gemeinsame, zweiwöchentlich stattfindende Sitzungen («Koordination Raum») eingeführt, die seit geraumer Zeit konsequent genutzt werden. Unter der Leitung des Amtschefs wird für Fälle mit Abstimmungsbedarf auf effiziente Weise eine konsolidierte Haltung entwickelt, protokolliert und so zu einer beständigen Praxis beigetragen.

## F. Verzicht auf Zusammenführung der Fachstellen

Nach eingehender Prüfung wird auf weitere organisatorische Massnahmen im Sinne des Postulats – namentlich eine Zusammenführung der beiden Fachstellen – verzichtet. Ausschlaggebend sind dabei folgende Gründe:

- *Zeitliches Element*: Die Reorganisationen und die vorstehend beschriebenen Massnahmen beginnen erst jetzt ihre volle Wirksamkeit zu entfalten, was bei Einreichung des Postulats noch nicht der Fall war.
- *Stand der Technik*: Die heutigen, auch in der Verwaltung üblichen Kommunikations- und Informatikmittel ermöglichen problemlos eine gemeinsame Arbeit an verschiedenen Standorten. Die Fachstelle für die Beurteilung ortsbildschutzrechtlicher Belange und die Bauberatung der kantonalen Denkmalpflege brauchen folglich für eine erfolgreiche Zusammenarbeit nicht zwingend am gleichen Ort tätig zu sein.
- *Fachliches Element*: Die beiden Fachstellen haben – wie bereits bei der Ausgangslage dargestellt – unterschiedliche Objekte als Gegenstand ihrer Beurteilungen. Beim Ortsbildschutz steht der Charakter, das Erscheinungsbild von Siedlungen im Vordergrund; die kantonale Denkmalpflege betreibt Substanzschutz von Einzelgebäuden und Gebäudegruppen. Das zeigt sich auch an den jeweiligen *Inventaren als Arbeitsgrundlage* der beiden Disziplinen (Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung sowie Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung; vgl. dazu das vom ARE herausgegebene Heft *Raumentwicklung aktuell* mit dem Schwerpunkt Inventare vom September 2013) und am *Instrumentarium zur Umsetzung der Schutzmassnahmen*. Denn gemäss § 24 Abs. 1 KNHV erfolgt der Schutz von Ortsbildern in erster Linie mit den nutzungsplanerischen Instrumenten der Kern- oder Freihaltezonen und/oder mithilfe von Gestaltungsplänen. Der denkmalpflegerische Schutz von Einzelobjekten hingegen erfolgt mit Verträgen oder mit Verfügungen, die Vorschriften enthalten über die Zulässigkeit von tatsächlichen Veränderungen, die Pflege und den Unterhalt und allfällige Restaurierungen, um so die Zerstörung, den Zerfall oder die Beeinträchtigung der Objekte und ihrer Umgebung zu verhindern (§ 25 Abs. 1 KNHV).

## **G. Ergebnis**

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die mit dem Postulat angesprochene Problemlage im zuständigen Amt erkannt wurde; sie kann aber auf andere Weise als im Postulat vorgeschlagen behoben werden. Entsprechende Massnahmen wurden eingeleitet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 25/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi