

#### **4. Änderung der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung**

Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2025 und gleichlautender Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 11. März 2025

Vorlage 6002

*Ratspräsident Beat Habegger:* Eintreten ist gemäss Paragraf 89 litera d des Kantonsratsgesetzes obligatorisch.

*Barbara Franzen (FDP, Niederweningen), Präsidentin der Kommission für Planung und Bau (KPB):* Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, ISOS, steht seit einiger Zeit im politisch-medialen Brennpunkt. Es stellen sich immer mehr Fragen zur Anwendung in der Praxis. Dabei geht es insbesondere um die Direktanwendung des ISOS, das heisst die unmittelbare Berücksichtigung des Bundesinventars bei der Erfüllung von Bundesaufgaben.

Beim Ortsbildschutz geht es grundsätzlich darum, identitätsstiftende Orte, die unseren Kulturraum prägen, zu bewahren und sorgfältig weiterzuentwickeln. Angesprochen sind nicht nur die Bebauungsstrukturen, sondern auch der Aussen- und der Zwischenraum sowie die verkehrsräumliche Situation und die Qualität des öffentlichen Raumes. In diesem Sinne war das ISOS als Instrument für eine Grundlage für eine nachhaltige und qualitätsvolle Siedlungsentwicklung konzipiert worden. Für eine tatsächlich erfolgreiche Anwendung sind indes dringend Anpassungen nötig, insbesondere im Hinblick auf die Direktanwendung des Bundesinventars. Gerade die Direktanwendung, bei der letztlich kein inhaltlicher Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz hergestellt werden kann, führt zu Unverständnis und Ablehnung, ist die Folge der Direktanwendung doch oft eine massive Planungsverzögerung und Planungsunsicherheit.

Es lohnt sich nun ein Blick auf die Frage, was denn eine Bundesaufgabe in diesem Zusammenhang ist: Artikel 2 Absatz 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes definiert das Konzept der Bundesaufgabe, wovon sich als Folge die Direktanwendung des ISOS ableitet. Die Rechtsgrundlagen liefern aber keine abschliessende Aufzählung, was eben unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu verstehen ist. Dies führte dazu, dass das Bundesgericht im Laufe der letzten Jahrzehnte verschiedene Fallkonstellationen als Bundesaufgaben anerkannt hat, so beispielsweise in Bezug auf den Gewässerschutz. Da nun nicht abschliessend geregelt ist, ob bestimmte Aufgaben eine Direktanwendung des ISOS auslösen und in welchem Zusammenhang diese im Einzelfall mit dem Ortsbild stehen, erhöht sich die Rechtsunsicherheit. Bestimmte Bundesaufgaben führen zudem aufgrund ihrer häufigen Anwendungsfälle zunehmend zu Schwierigkeiten in den Verfahren, besonders wenn eben eine Bundesaufgabe vorliegt und dies erst im Rahmen des Bewilligungsverfahrens anerkannt wird.

Überdies wurde das ISOS als Verhinderungsinstrument in Baurechtsfragen in den letzten Jahren instrumentalisiert. So wird angestrebt, die Umsetzung von Bauprojekten mit Hilfe des Mechanismus der ISOS-Direktanwendung zu verhindern, indem gegen die Beurteilung der ISOS-Gesuche rekurriert wird. Der Fall der Stadt Zürich, die sich medial stark für eine Praxisänderung einsetzt, steht sinnbildlich für diese Problematik.

Für den Kanton Zürich hat sich aufgrund der oben geschilderten Fragen in Bezug auf die Direktanwendung erheblicher Mehraufwand ergeben. Dies hängt mit den entsprechenden Planungsprozessen zusammen. Im Falle einer Bundesauflage, zum Beispiel beim Gewässerschutz oder bei der Frage von Solaranlagen in ortsbildgeschützten Örtlichkeiten, gilt das ISOS in unmittelbarer Weise, eben in der Direktanwendung. Wenn nun in diesen Fällen eine erhebliche Beeinträchtigung des ISOS nicht ausgeschlossen werden kann, ist zwingend ein Gutachten bei der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission einzuholen. Zuständig für die Abklärung des Ausschlusses der erheblichen Beeinträchtigung ist und war bislang das ARE (*Amt für Raumentwicklung*) als kantonale Fachstelle für die ISOS-Beurteilungen. Solche Verfahren haben in den letzten Jahren infolge der eben geschilderten dynamischen Rechtsprechung erheblich zugenommen. Um eine Entlastung des ARE einerseits und vor allem auch eine Verkürzung der Verfahrensdauer der Baubewilligung herbeizuführen, beantragt der Regierungsrat nun die vorliegende Verordnungsänderung. Damit soll eine Delegationsmöglichkeit eingeführt werden. Und die Gemeinden, welche über eine entsprechende Fachkompetenz verfügen, sollen auf Antrag hin das Recht erhalten, die ISOS-Beurteilung auf kommunaler Stufe abzuhandeln.

Die KPB zeigt sich überzeugt, dass es die vorliegende Verordnungsänderung dringend braucht, um eben bestehende Zielkonflikte zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz zumindest in Teilen auflösen und die komplexen Verfahren so vereinfachen zu können, dass die Verzögerungen bei Bauprojekten durch eine Vereinfachung verschlankt und leicht verkürzt werden können. Die angestrebte Beschleunigung würde vor allem den Bauherren zugutekommen, die weniger lang auf die Bearbeitung der Gesuche warten müssten. Die KPB beantragt daher einstimmig und nach nur zwei Beratungssitzungen die Genehmigung der Verordnungsänderung. Sie dankt dem Regierungsrat für das rasche Aufgreifen und den raschen Lösungsvorschlag und möchte ihn in seiner Haltung bestärken, auf Bundesebene eine grundsätzliche und nachhaltige Lösung zur Verringerung der Zielkonflikte und Verfahrenskomplexitäten bei der ISOS-Anwendung einzufordern. Es stimmt in diesem Zusammenhang zuversichtlich, dass seitens des Bundes das Thema mit den zentralen Stakeholdern zügig angegangen wird. In diesem Sinne beantragt die KPB einstimmig Zustimmung zur Verordnungsänderung.

*Barbara Grüter (SVP, Rorbas):* Die Ausgangslage haben wir bereits von der KPB-Präsidentin gehört, dazu äussere ich mich nicht mehr.

Der Titel der Vorlage lässt hoffen, dass man hier in den Natur- und Heimatschutzbestimmungen etwas ändert, was diese komplexen Aufgaben des Natur- und Hei-

matschutzes etwas aufbrechen, erleichtern oder vereinfachen würde. Insbesondere wenn die bürgerlichen Parteien dafür sind, dann kann es sich ja fast nur um etwas Positives handeln und im Sinne von Bauherrn und Eigentümer sein.

Leider muss ich Sie enttäuschen, an der Gesetzgebung des Bundes ändert sich nichts. Die Bestimmungen des Bundes bleiben gleich, der gesetzliche Auftrag des Kantons Zürich ebenso. Der Kanton kann aber neu, sofern diese Änderung heute angenommen wird, künftig auf Gesuche einer Gemeinde die Aufgaben der kantonalen Fachstelle an die Gemeinden übertragen, soweit die Gemeinden über die notwendige Fachkompetenz verfügen. Es handelt sich daher lediglich um eine Verschiebung der Kompetenzen der Bundesaufgaben. Dies führt zu einer Erleichterung, insbesondere was die Fristen angeht. Wenn die Baugesuche nicht zuerst noch an die kantonale Fachstelle gesandt werden müssen, können die Fristen erheblich verkürzt werden.

Nun wäre es wünschens- und erstrebenswert, dass auf Stufe Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen Lösungen gesucht und gefunden werden, um die ISOS-Direktanwendungsproblematik einfacher umzusetzen. Oder am besten würde man die Ansprüche in Sachen Natur- und Heimatschutz ein klein wenig herunterschrauben, sodass in der Praxis ein gesunder und vernünftiger, umsetzbarer Schutz wieder möglich ist und wird. Und vor allem muss eingesehen werden, dass der Schutz von Boden, Heimat und Natur mit einer so grossen Zuwanderung, wie wir sie erleben, ein unlösbarer Zielkonflikt ist und bleibt.

Da durch die neue Regelung die Kompetenzen der Gemeinden aber eher gestärkt werden und mögliche Fristen verkürzt werden können, ist die SVP/EDU-Fraktion mit dieser Gesetzesänderung einverstanden. Besten Dank.

*Theres Agosti Monn (SP, Turbenthal):* Wir unterstützen die formale und die inhaltliche Anpassung der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung. Wünschenswert ist allerdings eine gesetzliche Änderung auf Bundesebene. Formal wird die Abkürzung für das Natur- und Heimatschutzgesetz eingeführt, inhaltlich geht es um die Delegation der Zuständigkeit für das ISOS an die Städte und Gemeinden und um eine Entlastung des Amtes für Raumplanung in der Abklärung zur Beurteilung von ISOS-Gesuchen. Zahlen zeigen, dass ISOS-Gesuche insbesondere in der Stadt Zürich stark zunehmen. Die Gründe dafür sind allerdings vielfältig.

Wir begrüssen die Delegationsmöglichkeit. Vorausgesetzt ist die notwendige Fachkompetenz in der Verwaltung. Diese wird durch die Baudirektion auf Gesuch geprüft. Fachkompetenz im Ortsbildschutz setzt architektonisches, städtebauliches und historisches Wissen voraus. Es braucht Personen, die beurteilen können, ob das Bauvorhaben mit den Schutzinteressen vereinbar ist, und es braucht Personen, die sich für die langfristige Pflege der örtlichen Identitäten fachlich einsetzen. Die Delegation an Zuständigkeiten stellt für die Gemeinden einen Gewinn an Verantwortung und Kompetenzen dar. Es ist zu wünschen und zu hoffen, dass eine Vereinfachung der Verfahren resultiert. Ob die Komplexität der Aufgaben abnimmt, da bin ich skeptisch. Zielkonflikte liegen in der Natur von Bauen nach

aktuellen Bedürfnissen und Erhalt schützenswerter Gebäudesubstanz. Die vorgesehenen Verfahren tragen der Abwägung gegensätzlicher Interessen Rechnung. Ein geringerer Aufwand ist beim Kanton zu erwarten, es bleiben die Aufgaben der kantonalen Fachstelle für das ISOS für die Gemeinden ohne Delegation.

Für die SP ist auch bei hohem Verdichtungsdruck die Pflege des baukulturellen Erbes wichtig. Insbesondere in den national bedeutsamen Ortsbildern des Kantons Zürich muss ein sorgfältiges Ineinanderrücken von Alt und Neu zu einer guten städtebaulichen Qualität führen. Dafür braucht es Fachkompetenz. Diese ist nicht nur beim Kanton, sondern auch in grösseren Städten vorhanden. Wir stimmen der Vorlage zu.

*Simon Vlk (FDP, Uster):* Im Kanton Zürich sind aktuell mehrere tausend Wohneinheiten blockiert aufgrund von Einsprachen, Lärmthematiken und vielen anderen Bauhindernissen. Als ob Bauen nicht kompliziert genug wäre, müssen zahlreiche Bauwillige nun je länger, je mehr noch eine weitere Bewilligungshürde überwinden, namentlich das ISOS. Erschwert dieses seit geraumer Zeit immer wieder Bauprojekte, kommt nun zusätzlich immer häufiger eine besonders rigide Auslegung des ISOS zum Tragen. Im Rahmen dessen sogenannter Direktanwendung, sobald eine Bundesaufgabe betroffen ist, wird – Achtung! – Grundwasser zum grossen Wohnbauverhinderer. Seit findige Bauanwältinnen und -anwälte Grundwasser für sich entdeckt haben, als Hebel, um Bauprojekte im ISOS-Perimeter zu verzögern oder gar zu verhindern, stehen Hunderte Wohnbauprojekte auf der Kippe. Ob es angebracht war, dass satte 75 Prozent der Stadt Zürich im Rahmen des ISOS quasi unter die Glasglocke gekommen sind, darüber kann man streiten. Unbestreitbar ist hingegen die Tatsache, dass die Anzahl ISOS-Gesuche insbesondere aufgrund von Grundwasser allein in der Stadt Zürich in kürzester Zeit explodiert ist, von zwei auf 18 auf 290 pro Jahr. Ich glaube kaum, dass die Erfinder des ISOS zum Ziel hatten, Hunderte Bauprojekte jährlich aufgrund von Grundwasser einer zusätzlichen Prüfung unterwerfen zu lassen. Schliesslich gibt es bereits genügend Ämter, welche ein Auge darauf werfen, wenn in Wassernähe gebaut wird, und das ist auch gut so, aber bitte nicht im Namen des Ortsbildschutzes. Denn wie bitte beeinflusst Grundwasser das Ortsbild? Zwischen Grundwasser und den Zielen des ISOS, sprich dem Ortsbildschutz, besteht null Komma null, null, null, null direkter inhaltlicher Zusammenhang. Grundwasser hat schlicht und einfach keinen Einfluss auf das Ortsbild.

In diesem Zusammenhang drängt sich schon etwas die Frage auf, wo der gesunde Menschenverstand in unseren Rechtskonzepten geblieben ist. Was wird wohl das nächste juristische «Buebetrickli» sein, um Bauprojekte im ISOS-Perimeter zu verhindern? Niemand weiss es. Dies deshalb, weil die Liste mit den definierten Bundesaufgaben nicht abschliessend ist, sondern stetig weiterwächst. Der Bund ist mit der Direktanwendung klar über das Ziel hinausgeschossen. Doch wie reagiert das zuständige Amt für Kultur auf die breite Kritik? Statt entschlossen zu handeln, lädt es gemütlich zum runden Tisch, um das Problem in gemächlichem Berner Politempo anzugehen. Oder wie es eine Journalistin der NZZ in einem

Meinungsbeitrag treffend formuliert hat: «Nume nid gschprängt.» Dies, obwohl höchste Eile angebracht wäre, um noch mehr Schaden abzuwenden.

Die vorgeschlagene Verordnungsänderung, über welche wir heute beraten, ist unbestritten. Sie sorgt hoffentlich dafür, dass die zahlreichen ISOS-Gesuche zukünftig schneller durch die Gemeinden selbst bearbeitet werden können und das ARE entlastet wird. Dennoch muss uns bewusst sein, dass die Änderung lediglich zu einer Verlagerung des Problems führt und keinesfalls dessen Lösung darstellt.

Die FDP genehmigt die Vorlage. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Stefanie Huber (GLP, Dübendorf):* Das Geschäft wurde bereits erläutert. Ganz so prägnant wie mein Vorredner werde ich es wahrscheinlich nicht machen, aber die Sicht der GLP möchte ich trotzdem noch einbringen:

Die Kompetenzdelegation in Bezug auf die ISOS-Anwendung ist sinnvoll und unbestritten. Auch wenn nur wenige Städte von der Kompetenzdelegation Gebrauch machen werden respektive Gebrauch machen müssen, ist am Schluss allen damit gedient: dem Kanton mit der Entlastung, wobei die Qualitätssicherung, wie bereits gehört, bei ihm bleibt, den Gemeinden mit weniger Koordinationsaufwand und den Antragstellenden mit kürzeren Wartezeiten. Den grösseren Mehraufwand tragen nun die Städte, die wohl auf einem Teil ihrer zusätzlichen Personalaufwände sitzen bleiben werden. Zu hoffen bleibt, dass sich diese aber in Grenzen halten, weil insgesamt eine Vereinfachung zu erwarten ist. Über eine Ergänzung in der Gebührenverordnung können die Gemeinden zumindest einen Teil weiterverrechnen, haben wir in der Kommission gehört.

Die heutige Neuordnung der Kompetenzen löst nicht das Problem respektive löst nicht die verschiedenen Zielkonflikte auf, sie vereinfacht nur den Umgang damit. Wir danken dem Regierungsrat, dass er sich in diesem Zusammenhang aber vehement in Bern dafür einsetzt, dass Regulierungen abgebaut und damit die Erstellung von Wohnraum sowie die energetischen Verbesserungen vorankommen. Wir stimmen zu und danken allen Beteiligten für die speditive Behandlung.

*Wilma Willi (Grüne, Stadel):* Das Ortsbild meiner Gemeinde Stadel ist mit der ISOS-Nummer 5694 geschützt. Was bedeutet das? Gemäss dem Bundesamt für Kultur (BAK) ist das ISOS das weltweit einzige Ortsbildinventar, das die gesamte Fläche eines Staates abdeckt. Ich zitiere: «Es bildet eine Grundlage für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, sorgt für eine gelungene Verdichtung und trägt zu einer hohen Baukultur bei und fördert somit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Lebensqualität.» Herr Vlk, deshalb ist auch das Grundwasser relevant. Mit diesen Zielen können wir Grünen sehr gut leben. Denn auch wir verfolgen einen zukunftsgerichteten und nachhaltigen Ansatz zum Thema Bauen, der die Umwelt schont, die Lebensqualität verbessert und die Klimakrise bekämpft.

Trotzdem genehmigen wir heute die Änderung der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung; dies, weil das Rekurrieren gegen die Beurteilung der ISOS-Gesuche beim Amt für Raumentwicklung, ARE, zu einem enormen Anstieg des Prüfaufwands führt. Die Abklärungen sind komplex und zeitintensiv.

Mit der Änderung bestünde die Möglichkeit, die Zuständigkeit an Städte und Gemeinden zu delegieren, sofern diese über die nötige Fachkompetenz verfügen. Wir erwarten aber weiterhin eine sorgfältige Prüfung. Auf nationaler Ebene werden zwar Lösungen angestrebt und auch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, BPUG, beschäftigt sich mit dem Problem. Der Bundesrat hat einen runden Tisch zur ISOS-Direktanwendung einberufen, an dem der Kanton Zürich ebenfalls teilnimmt. Noch ist man nicht ganz so weit. Die heute vorliegende Änderung der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung soll das Problem zumindest kurzfristig auf kantonaler Ebene entschärfen. Wir stimmen deshalb mit Überzeugung zu.

*Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch):* Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, kurz ISOS, sind Ortsbilder von nationaler Bedeutung erfasst. Mit der Änderung dieser Verordnung soll die Kompetenz für das ISOS vom Kantonalen Amt für Raumentwicklung an die Gemeinden delegiert werden. Man erhofft sich davon eine Verkürzung der Verfahrensdauer für Baubewilligungen. Mit dem Antrag der Regierung schaffen wir die rechtliche Grundlage dafür, dass Städte und Gemeinden mit ausgewiesener Fachkompetenz künftig die Zuständigkeit für ISOS-Beurteilungen übernehmen können. Damit wird das Verfahren vereinfacht, beschleunigt und besser auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt, ohne dabei den Schutz der schützenswerten Ortsbilder zu schwächen. Obwohl, was zum Beispiel Grundwasser mit einem schützenswerten Ortsbild zu tun hat, entzieht sich meiner Kenntnis, obwohl Wilma probiert hat, das zu erklären. Die Delegation trägt zur Entlastung des Kantons bei, bleibt jedoch unter kantonaler Aufsicht, was durch die Berichterstattung der Städte und Gemeinden geprüft wird. Die Mitte sieht in diesem Vorstoss den grossen Vorteil, die Bauverfahrenszeit zu optimieren, und deshalb genehmigen wir den Antrag. Vielen Dank.

*Regierungspräsident Martin Neukom:* Bevor ein falscher Eindruck entsteht: Das Problem ist nicht das ISOS an und für sich, also das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder, das Problem ist die Anwendung, die Art und Weise, wie dieses Bundesinventar angewendet wird. Und aufgrund der Rechtsprechung ist es aktuell so, dass dieses Inventar immer mehr direkte Anwendung findet. Es ist ein Beispiel aus meiner Sicht, wie die Rechtsprechung nach und nach Spielraum verkleinert und uns teilweise sehr, sehr viel Aufwand beschert, das ist leider eine Realität. Nun, das Problem muss auf Bundesebene gelöst werden, hier im Kanton Zürich können wir in dem Sinne nichts ändern oder übersteuern, ich habe deshalb schon vor einiger Zeit auf Bundesebene interveniert. Der Bund respektive das BAK, das im Lead ist, hat dann einen runden Tisch einberufen, ich war präsent an diesem runden Tisch. Die Resultate sind jetzt noch nicht öffentlich, aber ich kann soweit sagen, dass meiner Meinung nach die besprochenen Lösungsansätze in die richtige Richtung gehen und mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit wirken werden, um unser Problem zu lösen oder erheblich zu lindern. Das ist sehr sinnvoll. Egal wie diese Lösung konkret aussieht, wird es aber noch einige Zeit dauern, bis eine entsprechende Änderung umgesetzt ist. Ich rechne damit, dass es

mindestens ein bis zwei Jahre sein werden. So weit, so gut. Diese Lösung kommt hoffentlich, wenn sie kommt, aber bis es so weit ist, brauchen wir eine schnellere Lösung oder eine Linderung des Problems, denn wir sind im Amt für Raumentwicklung sehr direkt betroffen: Das Amt für Raumentwicklung muss bei jedem Baugesuch in einem ISOS, wo eine Direktanwendung zur Frage steht, prüfen, ob die Beeinträchtigung des Schutzobjektes, also des Ortsbildes, ausgeschlossen werden kann. In ganz vielen Fällen, bei ganz vielen kleinen Baugesuchen kann das ausgeschlossen werden, geprüft werden muss es aber trotzdem. Und diese Anzahl an Baugesuchen, die wir entsprechend prüfen müssen, ist rasant gestiegen. Einfach ein kleines Mengengerüst: 2022 hatten wir zehn solche Gesuche, das konnte meine Fachstelle problemlos bewältigen. 2024 waren es bereits 400. Und wir rechnen damit, dass es dieses Jahr vermutlich sogar noch etwas mehr sind. Und mit gleichem Personal plötzlich einfach 400 zusätzliche Gesuche zu bearbeiten, das ist natürlich nicht möglich, ohne dass es zu Verzögerungen kommt. Und es ist auch verständlich, dass sich dann die Bauherren, die längere Zeit auf ihren Entscheid warten müssen, entsprechend beklagt haben.

Die Linderung des Problems besteht nun darin, dass wir diese Prüfung, diese Kompetenz der Prüfung, die ich gerade beschrieben habe, an die einzelnen Gemeinden delegieren. Zur Auswahl kommen hier primär die grösseren Gemeinden, welche eine professionelle Abteilung haben. Im Fokus dabei steht die Stadt Zürich, denn rund drei Viertel der Gesuche, die wir im Moment haben, kommen aus der Stadt Zürich. Wir können das also der Stadt Zürich delegieren, dadurch entfällt das Hin und Her zwischen den Fachstellen, es wird ein bisschen Aufwand gespart. Natürlich, die Stadt Zürich hat etwas mehr Aufwand, wenn sie das selber prüfen will. Und wenn Sie diese Verordnungsänderung nun genehmigen, dann wird die Stadt Zürich bei uns die Delegation beantragen können und wir können das der Stadt Zürich entsprechend delegieren. Es ist also keine Lösung des Problems, aber es ist eine Linderung des Problems, und da wären wir sehr, sehr froh, wenn wir das so umsetzen könnten.

Deshalb beantrage ich Ihnen im Namen des Regierungsrates, die Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung respektive deren Änderung zu genehmigen. Besten Dank.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

#### *I. und II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.