



Uster, 10. Juni 2026
Nummer 619/2025
V4.04.71

Seite 1/10

**POSTULAT 619/2025 VON ANDREAS PAULING
(GRÜNLIBERALE), MARCO KRANNER (GRÜNLIBERALE) UND
JOSUA GRAF (GRÜNLIBERALE): «TRANSPARENZ BEI
DENKMALPFLEGERISCHEN ENTSCHEIDEN»; BERICHT UND
ANTRAG DES STADTRATES**

**Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 42 Abs. 1 des Organisations-
erlasses des Gemeinderates vom 8. November 2021, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Dem Bericht zum Postulat Nr. 619/2025 wird zugestimmt.**
- 2. Das Postulat wird als erledigt abgeschrieben.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Richard Sägesser



Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Mai 2025 reichten die Ratsmitglieder Andreas Pauling (Grünliberale), Marco Kranner (Grünliberale) und Josua Graf (Grünliberale) beim Präsidenten des Gemeinderates das Postulat Nr. 619/2025 betreffend «Transparenz bei denkmalpflegerischen Entscheiden» ein.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Stadtrat wird beauftragt zu prüfen und zu berichten, wie die Verfahren, die zu denkmalpflegerischen Entscheiden führen, verbessert werden können, um mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Die Prüfung soll sich sowohl auf denkmalpflegerische Gutachten im Rahmen von Baubewilligungsverfahren als auch auf den Ablauf der Eintragung in das Denkmalschutzregister beziehen.

Konkret soll:

- *der Prozess, welcher zu einem Eintrag ins Denkmalschutzregister führt, dargelegt werden;*
- *aufgezeigt werden, wo in diesen Prozessen die Einflussnahme von Bauherrschaften bzw. Grundeigentümern möglich ist;*
- *der bestehende Handlungsspielraum sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der kommunalen Denkmalpflege, der Stadtbildkommission und der Baubehörde klar benannt und dokumentiert werden (auch in Bezug auf Photovoltaikanlagen und Wärmedämmungen);*
- *ein Massnahmenkatalog zur besseren Einbindung der Bauherrschaften erarbeitet werden;*
- *die Anzahl sowie die Begründung von Rückweisungen von Schutzanträgen der Denkmalpflege durch den Stadtrat der letzten fünf Jahre aufgezeigt werden.*

Begründung

Der Denkmalschutz ist im Grundsatz unbestritten. Die historische Bausubstanz verleiht vielen Gebäuden in der Stadt Uster ihren einmaligen Charakter und muss erhalten bleiben. Mit der Zeit ändern sich aber die Nutzeransprüche und der Erhalt der Bausubstanz wird sehr teuer. Es muss also immer eine Interessenabwägung zwischen Nutzeransprüchen und Denkmalschutz geben.

In letzter Zeit wurden vermehrt Fälle bekannt (z. B. Schulliegenschaften wie im Talacker) wo denkmalpflegerische Auflagen dringend benötigte Umbauten oder Sanierungen stark verzögerten, massiv verteuerten oder sogar fast unmöglich gemacht haben. Die Balance zwischen Nutzer und Denkmalschutz scheint in Schieflage geraten zu sein.

Da die massive Verteuerung auch die Stadtfinanzen spürbar betrifft, besteht ein starkes öffentliches Interesse an der Diskussion, welche Kosten der Denkmalschutz verursachen darf und welche Handlungsmöglichkeiten die Stadt hat. Deshalb soll der Bericht exemplarisch an einigen städtischen Bauprojekten aufzeigen (z. B. Apothekerstrasse, oder Bauprojekt Friedhofgebäude), welche Kosten die Gesamtheit der denkmalpflegerischen Prozesse (Verzögerungen, zusätzliche administrative Arbeiten/Planungen, teurere Bauphase, sowie alle weiteren zusätzlichen Folgekosten) verursachten.

Auch im Prozess der Unterschutzstellung von Objekten soll mehr Transparenz geschaffen werden. Neben dem Prozess und den angewandten Kriterien soll insbesondere auch an konkreten Beispielen aufgezeigt werden, wer beim Prozess der Eintrag in das Register die Kontrollfunktion des Denkmalschutzgremiums wie wahrnimmt. Auch die Rolle der Stadtbildkommission soll in die Erläuterungen integriert werden.»

Anlässlich seiner Sitzung vom 17. November 2025 überwies der Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat. Dieser nimmt dazu wie folgt Stellung:



A. Vorbemerkungen

Wie die Postulanten zu Recht schreiben, ist der Denkmalschutz im Grundsatz unbestritten. Der Erhalt der historischen Bausubstanz der Schweiz leistet einen Beitrag zum Erhalt des kulturellen Erbes der Schweiz und ist in hohem Masse identitätsstiftend. Allerdings steht der Denkmalschutz seit jeher immer wieder und in unterschiedlich starker Form unter Druck, da ihm andere, ebenfalls berechnete Interessen gegenüberstehen. So stellt beispielsweise die aktuelle Raumplanungspolitik der Schweiz die Verdichtung des Siedlungsgebiets nach innen ins Zentrum, dies zum Schutz der noch unbebauten Landschaft. Dies erhöht auch den Druck auf Denkmalschutzobjekte im bestehenden Stadtkörper. Der Denkmalschutz bewegt sich somit stets in einem Spannungsfeld zwischen dem Erhalt des Bestehenden und dem Ermöglichen von Neuem, das immer wieder neu austariert werden muss.

Festzustellen ist auch, dass der gesetzliche Rahmen und die Prozesse im Aufgabenbereich der Denkmalpflege vielen Personen nicht bekannt sind bzw. die Vorstellungen darüber, was die Denkmalpflege leisten kann oder soll und was nicht, teilweise auf unvollständigen oder unzutreffenden Annahmen beruhen.

Das vorliegende Postulat bietet deshalb die Gelegenheit, im Bericht und Antrag eine Übersicht über die Prozesse und Abläufe im Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich der Denkmalpflege vorzunehmen und insbesondere Zuständigkeiten, Handlungsspielräume sowie Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Eigentümerschaften nachvollziehbar darzulegen.

B. Rechtliche Grundlagen

Der Denkmalschutz in der Schweiz basiert auf einer ganzen Reihe von gesetzlichen Grundlagen. Auf Verfassungsebene verpflichtet die Schweizerische Bundesverfassung in Art. 78 Bund und Kantone zum Schutz des Natur- und Kulturerbes. Die Verfassung des Kantons Zürich überträgt in Art. 103 Kanton und Gemeinden die Aufgabe, für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten zu sorgen. Weiterführende Bestimmungen finden sich sodann in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen, wie dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), dem Eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG), dem kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) oder der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV). Diese Bestimmungen bilden die Grundlage für die Tätigkeit der Denkmalpflege und dienen dem Schutz des kulturellen Erbes für künftige Generationen.

Gemäss § 203 Abs. 2 PBG sind die Gemeinden verpflichtet, Inventare über Schutzobjekte zu führen. Diese Inventare gewährleisten eine Übersicht über potenziell schutzwürdige Objekte und dienen als Grundlage für spätere Schutzentscheide. In der Stadt Uster existieren das kommunale Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte (INL) sowie das kommunale Inventar der Denkmalschutzobjekte. Mit der Aufnahme eines Objekts in ein Inventar wird festgestellt, dass für dieses Objekt eine Schutzvermutung besteht. Die Inventaraufnahme ist jedoch nur behördenverbindlich und begründet noch keinen formellen, eigentümergebundenen Schutz. Ein solcher Entscheid wird erst im Rahmen einer Schutzabklärung getroffen, sei dies auf Begehren der Eigentümerschaft oder aus Anlass eines konkreten Bauvorhabens. Zur Klarstellung ist zwischen Inventaraufnahme, Schutzabklärung und formeller Unterschutzstellung zu unterscheiden: Die Aufnahme in das Inventar begründet eine Schutzvermutung, aber noch keinen eigentümergebundenen Schutz; dieser entsteht erst mit dem eigentlichen Schutzentscheid.



Eine weitere zentrale gesetzliche Grundlage bildet § 204 Abs. 1 PBG. Danach haben Kanton, Gemeinden sowie Körperschaften, Stiftungen und selbstständige Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentlichen Aufgaben erfüllen, in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Diese Pflicht gilt nicht nur für den Umgang mit bereits formell geschützten Objekten, sondern auch bei inventarisierten Gebäuden sowie bei behördlichen Tätigkeiten wie Planungsentscheiden, Baubewilligungsverfahren oder der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben.

C. Erstellung des Denkmalschutzinventars

Die Gemeinden sind verpflichtet, ein kommunales Inventar über Schutzobjekte zu führen. Das kommunale Inventar der Denkmalschutzobjekte der Stadt Uster wurde 1980 erstmals erstellt, 2005/2006 revidiert. Inventare sind periodisch zu überprüfen und nach Bedarf nachzuführen. In welchem Zeitrahmen dies zu geschehen hat, ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Das kantonale Recht verlangt jedoch, dass die Inventare regelmässig aktualisiert werden, wenn dies aufgrund neuer Erkenntnisse oder veränderter Verhältnisse angezeigt ist. Im Allgemeinen werden sie im gleichen Rhythmus wie andere grundlegende Planungsinstrumente wie z. B. der Richtplan oder die Nutzungsplanung aktualisiert, also ca. alle 15 bis 20 Jahre.

Eine periodische Überprüfung ist auch deshalb wichtig, weil ein fehlender Inventareintrag nicht in jedem Fall automatisch bedeutet, dass eine Liegenschaft nicht schutzwürdig ist. Gemäss Rechtsprechung sind vorsorgliche Schutzmassnahmen und eine Unterschutzstellung unter Umständen auch ohne vorgängige Inventaraufnahme möglich. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in mehreren Fällen festgestellt, dass bei der Bearbeitung eines Baugesuchs bei einem konkreten Hinweis einer Schutzvermutung auch dann eine denkmalpflegerische Abklärung angezeigt sein kann, wenn kein Inventareintrag vorhanden ist. Ein möglichst aktuelles Inventar trägt deshalb zur frühzeitigen Klärung der Ausgangslage bei, reduziert Planungsunsicherheiten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und leistet einen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit. Aus diesem Grund sollte das inzwischen nicht mehr aktuelle kommunale Inventar der Denkmalschutzobjekte der Stadt Uster in naher Zukunft überprüft werden.

Im Rahmen einer Inventarerarbeitung werden Gebäude systematisch erfasst, dokumentiert und einer fachlichen Erstbeurteilung unterzogen. Dabei werden insbesondere ihre Bedeutung als Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche sowie ihre ortsbildprägende Wirkung geprüft und in einem Inventarblatt festgehalten. Ziel ist es, eine Übersicht über jene Objekte zu schaffen, die potenziell schutzwürdig sind. Über die Aufnahme von Objekten ins kommunale Inventar der Denkmalschutzobjekte entscheidet der Stadtrat.

Das kommunale Denkmalschutzinventar der Stadt Uster ist inklusive aller Objektblätter im Geoinformationssystem (GIS) der Stadt Uster unter maps.uster.ch einsehbar. Die öffentliche Zugänglichkeit des Inventars trägt zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der denkmalpflegerischen Verfahren bei.

D. Prozesse der Denkmalpflege

Der Prozess der Unterschutzstellung von Gebäuden erfolgt im Kanton Zürich in einem gesetzlich klar geregelten Verfahren. Der Ablauf lässt sich vereinfacht in folgende Schritte gliedern:



– Auslösung einer Schutzabklärung

Ein Entscheid über die Schutzwürdigkeit eines inventarisierten Gebäudes erfolgt in den allermeisten Fällen erst bei einem konkreten Anlass, am häufigsten im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben der Grundeigentümerschaft. Die Schutzabklärung im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben dient wie andere fachliche Abklärungen, etwa zu Brandschutz, Gebäudesicherheit oder energetischen Massnahmen, als Grundlage für die Interessenabwägung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens und erfolgt zweckmässigerweise frühzeitig.

Eine Schutzabklärung kann aber auch jederzeit auf Antrag der Eigentümerschaft erfolgen. Diese kann gestützt auf § 213 PBG einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit eines Inventarobjekts verlangen (sogenanntes Provokationsbegehren). In diesem Fall hat das zuständige Gemeinwesen spätestens innert Jahresfrist über die Schutzwürdigkeit und den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu entscheiden; in Ausnahmefällen kann diese Frist um höchstens ein weiteres Jahr erstreckt werden. Mit der Einleitung einer Schutzabklärung wird ein Veränderungsverbot gemäss § 209 PBG ausgelöst.

– Fachliche Beurteilung

Im Rahmen einer Schutzabklärung wird die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes vertieft untersucht. Grundlage bildet ein denkmalpflegerisches Gutachten, das bei externen Fachpersonen in Auftrag gegeben wird. In diesem Gutachten wird die Historie des Gebäudes aufgearbeitet und der historische und baukünstlerische Wert (Eigenwert) des Objekts sowie seine städtebauliche Bedeutung bzw. seine Bedeutung für das Ortsbild (Situationswert) ermittelt. Das Gutachten schlägt sodann einen möglichen Schutzzumfang vor. Zur fachlichen Qualitätssicherung wird das Ergebnis einem unabhängigen Fachgremium vorgelegt. In der Stadt Uster übernimmt diese Aufgabe die Stadtbildkommission. Diese überprüft das Gutachten und gibt eine Empfehlung zuhanden des Stadtrates ab.

– Interessenabwägung

Die Unterschutzstellung setzt eine sorgfältige Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen voraus. Dabei werden insbesondere das öffentliche Interesse am Erhalt des kulturellen Erbes sowie die Eigentumsgarantie und die Nutzungsinteressen der Grundeigentümerschaft gegeneinander abgewogen. Neben der denkmalpflegerischen Bedeutung eines Objekts fliessen auch Aspekte wie Verhältnismässigkeit, wirtschaftliche Tragbarkeit, Nutzungsmöglichkeiten sowie raumplanerische Zielsetzungen in die Beurteilung ein. Die Interessenabwägung erfolgt einzelfallbezogen und bildet die zentrale Entscheidungsgrundlage für Art und Umfang allfälliger Schutzmassnahmen.

– Unterschutzstellung

Der Entscheid über die Unterschutzstellung von Objekten von kommunaler Bedeutung liegt gemäss § 211 PBG beim Stadtrat. Dieser entscheidet gestützt auf die fachlichen Abklärungen sowie unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen über den Umfang von Schutzmassnahmen. Dabei stehen ihm gemäss § 205 PBG mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. In der Praxis kommen dabei vor allem der verwaltungsrechtliche Vertrag und die Schutzverfügung zur Anwendung.

Der Stadtrat sowie die Denkmalpflege bevorzugen grundsätzlich den Abschluss eines gemeinsam mit der Grundeigentümerschaft erarbeiteten verwaltungsrechtlichen Vertrages. Eine Unterschutzstellung mittels Verfügung wird nur dann vorgenommen, wenn mit der Grundeigentümerschaft keine Einigung über einen verwaltungsrechtlichen Vertrag erzielt werden kann.

Unabhängig davon, ob ein Objekt durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag oder durch eine Verfügung unter Schutz gestellt wird, sichert die Stadt Uster der Grundeigentümerschaft, gestützt auf



die «Verordnung über die Ausrichtung von Denkmalpflegebeiträgen», Subventionsbeiträge in der Höhe von 10 Prozent an den denkmalpflegerischen Aufwendungen zu. Zudem wird die Unterschutzstellung im Grundbuch angemerkt und so sichergestellt, dass vereinbarte oder verfügte Schutzmassnahmen auch für allfällig nachfolgende Grundeigentümer rechtlich gesichert sind.

– Inventarentlassung

Im Rahmen einer Schutzabklärung kann sich auch ergeben, dass ein im Denkmalschutzinventar enthaltenes Objekt die Anforderungen an ein Schutzobjekt nicht erfüllt oder dass einem Erhalt andere, überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. In diesem Fall kann der Stadtrat einen Entscheid über die Entlassung des Objekts aus dem Inventar treffen.

– Bilanz der Schutzentscheide und Rückweisungen in den letzten fünf Jahren

Im Zeitraum vom Januar 2021 bis Dezember 2025 wurden in der Stadt Uster sieben Inventarobjekte von kommunaler Bedeutung unter Schutz gestellt. Sechs Unterschutzstellungen erfolgten über einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, eine Unterschutzstellung wurde durch den Stadtrat verfügt. Im gleichen Zeitraum wurden zwei kommunale Objekte aus dem Inventar entlassen. Eine Unterschutzstellung wurde vor dem Baurekursgericht angefochten. Dieses stützte den Entscheid des Stadtrats und verwies auf die gut nachvollziehbare Argumentation der Denkmalpflege.

Im genannten Zeitraum wies der Stadtrat keine Schutzanträge und keine Anträge der Denkmalpflege auf Inventarentlassung zurück.

Der Stadtrat traf seine Entscheide jeweils gestützt auf die fachlichen Grundlagen, die Stellungnahme der Stadtbildkommission sowie die im Einzelfall vorzunehmende Interessenabwägung. Insgesamt spricht dies für eine fachlich fundierte, konsistente und rechtssichere Praxis der kommunalen Denkmalpflege.

E. Mitwirkungsmöglichkeiten und Rechtsmittel der Bauherrschaft (sowie Dritter)

Eigentümerinnen und Eigentümer von inventarisierten Gebäuden haben in den verschiedenen Phasen eines denkmalpflegerischen Verfahrens Möglichkeiten, ihre Interessen einzubringen. Im Zusammenhang mit der Inventaraufnahme besteht jedoch gemäss Gesetz keine Einsprachemöglichkeit für die Eigentümerschaft. Allgemein können die Eigentümerschaften eigene fachliche Stellungnahmen oder Gutachten einreichen. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag wird im gemeinsamen Austausch erarbeitet. Wird eine Unterschutzstellung verfügt, steht der Eigentümerschaft der ordentliche Rechtsweg offen. Ein entsprechender Entscheid kann beim Baurekursgericht und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. So wurde beispielsweise eine der im vorstehenden Abschnitt erwähnten Unterschutzstellungen per Verfügung vor dem Baurekursgericht angefochten, wobei der Entscheid des Stadtrats gestützt wurde. Auch im Rahmen eines nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens besteht die Möglichkeit, gegen Auflagen im Bauentscheid Rechtsmittel zu ergreifen.

Bei Schutzentscheiden können auch Dritte, darunter beispielsweise berechnigte Organisationen wie der Zürcher Heimatschutz, Rechtsmittel ergreifen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn sie den verfügten Schutzzumfang als unzureichend erachten. Auch deshalb ist es wichtig, den gesetzlich vorgegebenen Prozess und die inhaltliche Interessenabwägung korrekt und fachlich fundiert durchzuführen, damit der Entscheid im Fall eines Rekurses auch vor Gericht Bestand hat.



Der Zürcher Heimatschutz hat in den letzten fünf Jahren einen Rekurs gegen einen Stadtratsentscheid erhoben, diesen jedoch wieder zurückgezogen. Ein weiterer angekündigter Rekurs im Zusammenhang mit dem Begegnungs- und Kulturzentrum (KUZU) konnte im Rahmen des fachlichen Austauschs mit der kommunalen Denkmalpflege vermieden werden. Dies spricht dafür, dass die Verfahren nachvollziehbar geführt werden und die Entscheide auf einer verlässlichen, rechtlich tragfähigen Grundlage beruhen.

F. Massnahmenkatalog zur besseren Einbindung der Bauherrschaften

Bauvorhaben an inventarisierten oder geschützten Gebäuden sind aufgrund der Ausgangslage für alle Beteiligten anspruchsvoll. Neben den Anliegen des Denkmalschutzes sind auch funktionale, wirtschaftliche und weitere fachspezifische Anforderungen, beispielsweise in den Bereichen Brandschutz, Gebäudesicherheit oder Energie, zu berücksichtigen. Um Bauherrschaften besser einzubinden und die Verfahren nachvollziehbarer zu gestalten, sind aus Sicht des Stadtrats insbesondere folgende Massnahmen zentral:

1. Frühzeitige Kontaktaufnahme und gemeinsamer Projektstart

Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Bauherrschaften von inventarisierten oder geschützten Objekten wird empfohlen, möglichst frühzeitig mit der kommunalen Denkmalpflege Kontakt aufzunehmen. In einem solchen Austausch können die denkmalpflegerischen Rahmenbedingungen, der Verfahrensablauf sowie mögliche Entwicklungsspielräume frühzeitig geklärt werden. Dies trägt dazu bei, Konflikte, Planungsunsicherheiten und spätere Projektanpassungen zu reduzieren.

2. Frühzeitiger Einbezug der massgebenden Fachstellen

Bei Bedarf sollen weitere Fachstellen und Spezialistinnen bzw. Spezialisten frühzeitig beigezogen werden, etwa in den Bereichen Energie, Brandschutz, Gebäudesicherheit oder hindernisfreies Bauen. So können mögliche Zielkonflikte früh erkannt und auf das konkrete Projekt abgestimmte Lösungen entwickelt werden.

3. Variantenprüfung in einer frühen Projektphase

Gerade in der frühen Phase eines Bauprojekts soll, soweit zweckmässig, in Varianten gedacht werden. Diese sollen die funktionalen, wirtschaftlichen, denkmalpflegerischen und weiteren relevanten Anforderungen berücksichtigen. Die Varianten sind anschliessend anhand nachvollziehbarer Kriterien zu beurteilen, damit eine tragfähige und ausgewogene Lösung entwickelt werden kann.

4. Transparente Kommunikation der Beurteilungen

Die Beurteilungen der zuständigen Stellen und der Stadtbildkommission sollen gegenüber den Bauherrschaften möglichst klar, nachvollziehbar und verständlich kommuniziert werden. Dies betrifft insbesondere die denkmalpflegerischen Zielsetzungen, die wesentlichen Abwägungen sowie die daraus folgenden Anforderungen an das Projekt.

5. Einvernehmliche Lösungen

Die Stadt Uster strebt, wenn immer möglich, ein kooperatives Vorgehen und den Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags an. Dieser ermöglicht in der Regel eine einvernehmliche und objektspezifische Regelung der Schutzmassnahmen und schafft für alle Beteiligten Klarheit über Rechte und Pflichten.



G. Handlungsspielraum im Denkmalschutz

Die Denkmalpflege ist ein fachlicher Bereich, dessen Beurteilungen auf gesetzlichen Grundlagen, fachlichen Kriterien und der Rechtsprechung beruhen. Gleichzeitig unterliegen die Bewertung von Schutzobjekten und die Beurteilung zulässiger Eingriffe auch fachlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Daraus ergibt sich, dass der Handlungsspielraum im Denkmalschutz nicht statisch ist, sondern sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens und der gerichtlichen Praxis weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere dann, wenn neue öffentliche Interessen hinzukommen, etwa im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien. Unverändert bleiben jedoch die Verfahrensschritte: Massgebend sind weiterhin insbesondere die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes, des Natur- und Heimatschutzrechts sowie die Anforderungen an die Einordnung von Bauten gemäss den rechtskräftigen Planungs- und Bauvorschriften. Auch künftig ist deshalb im Einzelfall eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen.

Am Beispiel von Photovoltaikanlagen auf Inventarobjekten oder in Ortsbildschutzzonen lässt sich jedoch zeigen, dass der Denkmalschutz durchaus in der Lage ist, auf neue Anforderungen zu reagieren. Bis vor wenigen Jahren wurde die Zulassung von PV-Anlagen auf Inventarobjekten oder in Ortsbildschutzzonen in vielen Gemeinden, auch in der Stadt Uster, eher restriktiv gehandhabt. Die Interessen des Heimatschutzes wurden dabei höher gewichtet als der rasche Zubau von Photovoltaikanlagen. Dahinter stand die Auffassung, dass das Gelingen der Energiewende primär auf grossen Flächen oder durch die Überdachung bestehender Infrastrukturen wie Parkieranlagen oder Autobahnen erreicht werde und nicht durch den Zubau von PV-Anlagen auf Denkmalschutzobjekten oder in Ortsbildschutzzonen.

In den letzten Jahren hat auf Gesetzesebene jedoch eine Interessenabwägung zugunsten des Zubaus erneuerbarer Energien stattgefunden. Die zuständigen Behörden und Fachstellen reagieren auf diese neuen Voraussetzungen. Insbesondere bei Wirtschaftsgebäuden wird die Energiegewinnung zunehmend als neue, zeitgemässe Form des Wirtschaftens beurteilt. Damit dem Denkmal- und Ortsbildschutz dennoch Rechnung getragen wird, müssen PV-Anlagen im Zusammenhang mit Schutzobjekten erhöhte Gestaltungsanforderungen erfüllen und damit der PBG-Vorgabe nach einer guten Einordnung entsprechen. Wie diese Anforderungen im konkreten Fall erfüllt werden können, ist jedoch weiterhin im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass der Handlungsspielraum der Bewilligungsbehörden im Zusammenhang mit der Denkmalpflege eingeschränkt ist. Bei baulichen Massnahmen wie der Installation von Photovoltaikanlagen oder energetischen Fassadensanierungen erfolgt eine Interessenabwägung zwischen energiepolitischen Zielen, gestalterischen Anforderungen, denkmalpflegerischen und weiteren Anliegen. Grundlage bilden dabei insbesondere die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes über den Natur- und Heimatschutz (§§ 203–209 PBG) sowie die Anforderungen an die Einordnung von Bauten gemäss den rechtskräftigen Planungs- und Bauvorschriften (PBG, BZO, Sonderbauvorschriften). Der Handlungsspielraum der Behörden ergibt sich dabei aus den Interessen des Denkmalschutzes, der Energieeffizienz und -gewinnung, der Gebäudenutzung, wirtschaftlichen Überlegungen sowie weiteren Anforderungen im Einzelfall. Diese Beurteilung erfolgt im Rahmen der Entscheidungskompetenz des Stadtrats. Ziel ist es dabei, Lösungen zu finden, welche sowohl die energetischen Anforderungen als auch die denkmalpflegerischen und andere Anliegen angemessen berücksichtigen. Bei besonderen Verhältnissen können die Anforderungen an die Wärmedämmung auch angemessen herabgesetzt werden (§ 2 Abs. 5 Wärmedämmvorschriften).

Da der Denkmalschutz seit langem eine rechtlich verankerte Aufgabe der öffentlichen Hand ist, hat sich über die Jahrzehnte auch eine entsprechende Gerichtspraxis entwickelt. Diese ist von der Denkmalpflege bei der Bearbeitung von Fällen selbstverständlich mit zu berücksichtigen. Dies liegt nicht nur im Interesse des Denkmalschutzes, sondern auch im Interesse der Bauherrschaft.



Denn auch ihr ist nicht gedient, wenn die Behörden der Stadt Uster den gesetzlichen Rahmen überdehnen, der Entscheid im Streitfall von den Gerichten aufgehoben wird und das Verfahren dadurch von Neuem aufgerollt werden muss.

H. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Stellen

Die Zuständigkeiten im Bereich der Denkmalpflege sind zwischen Fachstelle, beratenden Gremien und entscheidenden Behörden klar aufgeteilt. Die jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– Kommunale Denkmalpflege

Die kommunale Denkmalpflege übernimmt eine fachliche Beratungs- und Antragsfunktion. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere die Führung und Aktualisierung des Denkmalpflegeinventars sowie die Erarbeitung von Schutzabklärungen für potenziell schutzwürdige Gebäude. Darüber hinaus beurteilt sie Bauprojekte im Hinblick auf denkmalpflegerische Aspekte und berät Bauherrschaften und Planende bei Vorhaben an inventarisierten oder geschützten Gebäuden. Die Denkmalpflege begleitet entsprechende Bauprojekte fachlich und stellt dem Stadtrat bzw. der zuständigen Fachkommission Anträge betreffend Unterschutzstellung oder Entlassung aus dem Inventar. Eine eigene Entscheidungskompetenz kommt der Denkmalpflege nicht zu.

– Stadtbildkommission

Die Stadtbildkommission ist ein unabhängiges Fachgremium mit beratender Funktion. Sie überprüft die fachlichen Grundlagen von Schutzabklärungen und beurteilt Bauprojekte mit besonderer städtebaulicher oder denkmalpflegerischer Bedeutung. Gestützt auf ihre fachliche Beurteilung gibt sie Empfehlungen zuhanden des Stadtrats ab. Die Stadtbildkommission hat keine Entscheidungskompetenz.

– Baubewilligungen

Die Leistungsgruppe Baubewilligungen ist für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren zuständig. Sie koordiniert die Stellungnahmen der verschiedenen Fachstellen und prüft Baugesuche im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen. Sie übernimmt die Facharbeit der Baubehörde auf Verwaltungsebene.

– Stadtrat

Dem Stadtrat kommt als kommunale Baubewilligungsbehörde die Aufgabe zu, über Baugesuche abschliessend und gestützt auf die fachlichen Empfehlungen der Verwaltung zu entscheiden. Er ist dabei an gesetzliche Vorgaben gebunden, kann dabei aber das ihm zustehende Ermessen ausüben. In diesem Rahmen nimmt er auch die gesetzlich erforderliche Interessenabwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen vor und legt gestützt darauf Art und Umfang allfälliger denkmalpflegerischer Massnahmen fest. Der Stadtrat hat, wie dies auch gesetzlich vorgesehen ist, Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung im Sinne der Verfahrensökonomie an den Abteilungsvorsteher Bau bzw. Bausekretär delegiert.



I. Kosten denkmalpflegerischer Auflagen für die öffentliche Hand

Die Postulanten verlangen in der Begründung, dass der Bericht zum Postulat an einem städtischen Bauprojekt exemplarisch aufzeigen soll, welche Kosten durch denkmalpflegerische Prozesse ausgelöst werden. Dies ist in dieser Form nicht möglich. Voraussetzung für einen solchen exemplarischen Kostenvergleich wären zwei ausgearbeitete und inhaltlich vergleichbare Bauprojekte, eines mit und eines ohne denkmalpflegerische Auflagen. Solche vergleichbaren Bauprojekte liegen jedoch nicht vor. Wie aufgezeigt, müssen bzw. sollten die denkmalpflegerischen Abklärungen bereits in einer frühen Phase der Planung erfolgen, damit die daraus gewonnenen Erkenntnisse in das Bauprojekt einfließen können. Aufwendungen für denkmalpflegerische Massnahmen stehen aus Sicht des Stadtrats auf gleicher Ebene wie Aufwendungen für die Erfüllung weiterer öffentlich-rechtlicher Anforderungen, etwa in den Bereichen Brandschutz, hindernisfreies Bauen, Energie, Umgebungsgestaltung oder Abstellplätze. Sie sind somit Teil der regulär anfallenden Projektkosten. Wie oben dargelegt, müssen wirtschaftliche Überlegungen jedoch stets in die denkmalpflegerische Interessenabwägung einfließen. Dies gilt selbstredend auch für städtische Liegenschaften.

J. Fazit

Der Stadtrat anerkennt, dass Bauvorhaben bei inventarisierten oder geschützten Gebäuden anspruchsvoll sein können, weil dabei unterschiedliche öffentliche und private Interessen sorgfältig aufeinander abzustimmen sind. Funktionale, wirtschaftliche und weitere fachspezifische Anforderungen treffen dabei auf denkmalpflegerische Anliegen. Diese unterschiedlichen Interessen sind bei der Erarbeitung guter Lösungen ausgewogen zu berücksichtigen. Entscheidend sind dabei klare gesetzliche Grundlagen, verlässliche Verfahren, eine frühzeitige Klärung der Rahmenbedingungen, damit für Bauherrschaften und Eigentümerschaften möglichst grosse Planungssicherheit entsteht. Dabei ist der Stadtrat gewillt, zur Förderung erneuerbarer Energien die bestehenden Ermessensspielräume in Baubewilligungsverfahren zu nutzen. Einer kooperativen Zusammenarbeit zwischen Bauherrschaften, Planenden und Behörden kommt dabei grosse Bedeutung zu. Transparente und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse sowie eine frühzeitige und verständliche Einbindung der Bauherrschaften wie in Abschnitt F. beschrieben sind zentrale Voraussetzungen dafür.

Die Grundsätze und Verfahren in der Denkmalpflege sind gesetzlich weitgehend vorgegeben. Bei der kommunalen Umsetzung erkennt der Stadtrat jedoch Potenzial zur Optimierung, insbesondere hinsichtlich Digitalisierung, Transparenz und mehr Klarheit in den Prozessen. Solches Potenzial wird die Abteilung Bau bzw. der Stadtrat vertieft prüfen und umsetzen.

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpäsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber