

Einfache Anfrage Gschwend-Altstätten vom 12. Juli 2011

## **Weltkulturerbe schützen – auch im Boden**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. August 2011

In seiner Einfachen Anfrage vom 12. Juli 2011 erkundigt sich Meinrad Gschwend-Altstätten vor dem Hintergrund der aussergewöhnlichen Funde aus der Blütezeit des Klosters St.Gallen, auf welche die Kantonsarchäologie im Rahmen der Bauarbeiten auf dem Gallusplatz gestossen ist, danach, ob das Weltkulturerbe Stiftsbezirk es aus Sicht der Regierung verdient, in umfassender Form geschützt und für die Nachwelt erhalten zu werden, nach dem Einbezug des Welterbekomitees in die laufenden Arbeiten, nach der Bereitschaft der Regierung, die Voraussetzungen für eine zeitgemässe Kantonsarchäologie zu schaffen und mit der Stadt St.Gallen mit Blick auf die laufenden Bauarbeiten eine Lösung auszuhandeln, welche die drohende Zerstörung von Kulturgut verhindert, sowie danach, wer die Verantwortung im Fall einer Beeinträchtigung oder Zerstörung wertvoller Teile des Weltkulturerbes trägt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Kantonsarchäologie ist im Stiftsbezirk – im Bereich Gallusplatz, Gallus- und St.Georgenstrasse – im Rahmen der Bauarbeiten zum Grossprojekt «Neugestaltung südliche Altstadt» der Stadt St.Gallen auf sehr grosser Fläche auf aussergewöhnlich gut erhaltene früh- bis hochmittelalterliche Schichten aus dem 7. bis 11. Jahrhundert gestossen. Die freigelegten Schichten und Strukturen stammen aus der Zeit, welche den Weltruhm des Klosters St.Gallen begründete. Sie erlauben einen direkten Vergleich mit dem weltberühmten karolingischen Klosterplan. Die Grabungen am Gallusplatz bieten die einmalige Chance, den Plan mit der gebauten Umsetzung zu vergleichen. Damit tragen sie wesentlich zum besseren Verständnis der christlichen Klosterarchitektur und ihrer Entwicklung bei.

Der Status des Stiftsbezirks als UNESCO-Welterbe hat insbesondere für die Vermarktung der Stadt St.Gallen durch St.Gallen-Bodensee Tourismus eine grosse Bedeutung, stellt es doch eine unbezahlbare Werbemassnahme dar. Es verpflichtet aber auch, den Stiftsbezirk authentisch und integral zu erhalten. Dies betrifft auch das archäologische Erbe im Untergrund. Wenn seine Erhaltung nicht möglich ist, müssen deshalb die gefährdeten Schichten vor ihrer Zerstörung fachgerecht ausgegraben, dokumentiert und wissenschaftlich untersucht werden. Mit der Dokumentation wird der Befund festgehalten und so der Wert der Funde vor ihrer Zerstörung für Wissenschaft und Öffentlichkeit erhalten. Aus diesem Grund wurde zwischen Vertretern der Stadt und der Kantonsarchäologie vereinbart, dass die notwendigen Grabungsarbeiten bis Ende März 2012 dauern können und der Zeitplan für die Bauarbeiten am Gallusplatz entsprechend angepasst wird.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung teilt die Meinung, dass aufgrund der zentralen Bedeutung des Stiftsbezirks St.Gallen von Seiten der zuständigen Behörden und betroffenen Grundeigentümer sämtliche möglichen und in ihren Kräften stehenden Massnahmen für dessen Erhaltung, Schutz und Weitergabe an künftige Generationen getroffen werden müssen. Aus diesem Grund unterstützt die Regierung auch das Vorhaben, den Stiftsbezirk von der UNESCO nach Art. 10 ff. des zweiten Protokolls zum Haager-Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten

Konflikten vom 26. März 1999 (SR 0.520.33, für die Schweiz in Kraft getreten am 9. Oktober 2004) unter «verstärkten Schutz» stellen zu lassen.

Zentrale Voraussetzung zur Erlangung des «verstärkten Schutzes» ist, dass das Kulturgut innerstaatlich unter höchstem Schutz steht. Damit dieses Ziel in Bezug auf den Stiftsbezirk erreicht werden kann, sind für verschiedene Bereiche (Denkmalschutz, Schutz der Archive und Bibliotheken, Katastrophenschutz, Sicherstellung und Inventarisierung, Vandalismus) verbesserte Schutzmassnahmen zu treffen.

2. Die UNESCO-Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (WHC. 08/01, Januar 2008; im Folgenden kurz: UNESCO-Welterberichtlinien) sehen vor, dass das Komitee für das Erbe der Welt benachrichtigt wird, wenn in einem aufgrund des Übereinkommens geschützten Gebiet erhebliche Wiederherstellungs- oder Neubaumassnahmen durchgeführt oder genehmigt werden sollen, die Auswirkungen auf den aussergewöhnlichen universellen Wert des Gutes haben können. Das Komitee soll dadurch mithelfen können, angemessene Lösungen zu finden, um zu gewährleisten, dass dieser aussergewöhnliche universelle Wert vollständig erhalten bleibt.

Da die zuständigen Behörden nicht davon ausgegangen sind, am Gallusplatz auf derart bedeutende archäologische Funde zu stossen, konnte das Komitee für das Erbe der Welt nicht über die Massnahmen informiert werden. Die Arbeiten zur Vorbereitung des Gesuchs zur Erlangung des «Verstärkten Schutzes» haben jedoch das Bewusstsein um die mit dem Status des Stiftsbezirks als Welterbestätte verbundenen Pflichten und die bestehenden Mängel hinsichtlich dessen Schutz gefördert. Im Rahmen des in Arbeit befindlichen Massnahmenplans zur Behebung der bestehenden Mängel werden deshalb auch Vorkehrungen zu treffen sein, die sicherstellen, dass das Welterbekomitee (wie in der Richtlinie vorgesehen) benachrichtigt wird, wenn erhebliche Wiederherstellungs- oder Neubaumassnahmen durchgeführt werden, die Auswirkungen auf den aussergewöhnlichen universellen Wert des Stiftsbezirks haben können.

3. Die Regierung ist bereit, im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen für einen wirkungsvollen Schutz der Bodenfunde und dafür, dass archäologische Grabungen und Dokumentationen nach allen Regeln der Archäologietechnik durchgeführt werden, zu erarbeiten und dem Kantonsrat entsprechend Antrag zu stellen. Dem Schutz der Bodenfunde muss heute auf gesetzlicher Ebene die gleiche Sorgfalt gewidmet werden wie jenem der Hochbauten. Die bestehenden Rechtsgrundlagen (Baugesetz [sGS 731.1; abgekürzt BauG]; Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern [sGS 271.51]) genügen den heutigen Anforderungen an eine zeitgemässe, wirkungsvoll handelnde Kantonsarchäologie in keiner Weise. Mit Blick auf eine kurz- bis mittelfristige Verbesserung der rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeit der Kantonsarchäologie soll zudem eine Revision der aus dem Jahr 1933 stammenden Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern geprüft werden. Angesichts der engen personellen und (teilweise auch finanziellen) Verhältnisse der Kantonsarchäologie (vgl. Interpellation 51.09.38 «Aufgaben und Personalbestand der Kantonsarchäologie», schriftliche Antwort der Regierung vom 11. August 2009) ist eine Stellenaufstockung um 200 Prozent vorgesehen, sobald es die finanzielle Situation des Kantons erlaubt. Damit soll eine auch längerfristig sach- und fachgerechtere Betreuung von Fundstellen und Funden sichergestellt werden. Die Kapazitäten der Kantonsarchäologie blieben damit nach wie vor weit unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Längerfristig ist deshalb ein weiterer personeller Ausbau notwendig. Dies auch im Hinblick darauf, dass der Kanton seit Ende Juni 2011 über zwei Weltkulturerbestätten (Stiftsbezirk St.Gallen und neu Pfahlbauten am Zürich- und Obersee), die adäquate archäologische Betreuung erfordern, sowie das Weltnaturerbe Tektonikarena Sardona, verfügt.

4. Wie einleitend dargelegt, haben sich die Vertreter der Stadt St.Gallen und der Kantonsarchäologie zwischenzeitlich auf einen Zeitplan geeinigt, der sicherstellt, dass die gefährdeten Schichten vor ihrer Zerstörung fachgerecht und sorgfältig ausgegraben, dokumentiert und wissenschaftlich untersucht werden, so dass ihr Wert für Wissenschaft und Öffentlichkeit erhalten bleibt.

Die Regierung wird dem Stadtrat zudem darlegen, dass eine erfolgreiche Kandidatur des Stiftsbezirks für einen «Verstärkten Schutz» den Erlass verbindlicher, nicht dem politischen Alltagsgeschäft ausgesetzter, spezifischer Schutzmassnahmen sowohl für die Bauten als auch für die archäologischen Hinterlassenschaften des Stiftsbezirks voraussetzt und die Stadt überdies gesetzlich verpflichtet ist, nicht nur für die Bauten, sondern auch für die archäologischen Hinterlassenschaften des Stiftsbezirks (und für diejenigen in der übrigen Altstadt) Schutzmassnahmen zu treffen (vgl. die Ausführungen in Ziff. 5). Nur über entsprechende Schutzmassnahmen kann sichergestellt werden, dass auch in Zukunft bedeutendes Kulturgut nicht unbesehen zerstört wird.

Im Rahmen der Schutzmassnahmen sind zudem – basierend auf den Erfahrungen mit der Neugestaltung der südlichen Altstadt – konkrete Massnahmen und Vereinbarungen zwischen Kanton und Stadt für die praktische Arbeit zu treffen, d.h. für die Planung und Umsetzung von in den Boden eingreifenden Bauprojekten im Stiftsbezirk (aber auch in der übrigen St.Galler Altstadt). Die Ausgrabungen in den Jahren 2009 bis 2011 haben deutlich gezeigt, dass die bedeutenden Schichten aus der Frühzeit und Blütezeit des Klosters und der mittelalterlichen Stadt weit über den Perimeter des Unesco-Welterbebezirks hinausreichen. Deshalb ist die Einrichtung einer «Pufferzone» notwendig. Eine solche wird auch von den Unesco-Welterberichtlinien verlangt.

5. Verantwortlich für die Erhaltung des Stiftsbezirks sind als Verwalter des Stiftsbezirks die Eigentümer der zu ihm gehörenden Liegenschaften bzw. Bauten und mobilen Kulturgüter (Katholische Administration, Katholische Kirchgemeinde St.Gallen, Stadt und Kanton St.Gallen) sowie aufgrund der ihnen zukommenden hoheitlichen Aufgaben insbesondere die Behörden von Stadt und Kanton St.Gallen.

Die Behörden der Stadt St.Gallen haben bisher noch keine Schutzmassnahmen für die zum Stiftsbezirk gehörenden archäologischen Hinterlassenschaften im Sinne des bestehenden gesetzlichen Auftrag (Art. 98 ff. BauG) erlassen, jedoch Bereitschaft dazu signalisiert. Sie würden im Fall einer Beeinträchtigung oder Zerstörung wertvoller Teile des Weltkulturerbes eine besondere Verantwortung tragen. Eine solche besondere Verantwortung lässt sich auch aus der Rolle der Stadt als öffentliche Bauherrin ableiten. Als solche ist die Stadt auf die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) verpflichtet, gemäss der die Bewahrung und Überlieferung des kulturellen Erbes Staatsziel ist (Art. 11 Bst. b KV). Gemäss Art. 9 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 KV haben die staatlichen Behörden (Kanton und Gemeinden) bei der Erfüllung der Staatsaufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Verwirklichung der Staatsziele anzustreben. Art. 11 Bst. b KV formuliert in Verbindung mit den Art. 9 Abs. 1 und 24 Abs. 2 KV eine Selbstverpflichtung des Gemeinwesens, darauf hinzuwirken, dass das kulturelle Erbe des Kantons gesichert und erhalten wird.

Dem Kanton bzw. insbesondere dem kantonalen Gesetzgeber kommt als Träger der Kulturhoheit, dem nach Art. 78 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) der Schutz der Bau- und Bodendenkmäler obliegt, die (Letzt-)Verantwortung zu, über die kantonale Denkmalschutzgesetzgebung ausreichende rechtliche Grundlagen zum Schutz des archäologischen Kulturerbes im Kanton und damit insbesondere auch seiner besonders bedeutenden Kulturgüter zu schaffen. Als Träger der Kulturhoheit würde der Kanton wesentlich Mitverantwortung dafür tragen, wenn es aufgrund ungenügender gesetzlicher Grundlagen zu einer Zerstörung

von Teilen des Weltkulturerbes Stiftsbezirk kommt. Da der Regierung gemäss Baugesetz zudem die Aufgabe zukommt, Schutzmassnahmen anzuordnen, wenn eine Gemeinde ihre Aufgaben nicht erfüllt (Art. 101 Satz 2 BauG), würden auch die kantonalen Behörden (Regierung, Verwaltung) Mitverantwortung tragen, wenn aufgrund fehlender städtischer Schutzmassnahmen bedeutende Teile des Weltkulturerbes zerstört würden.