

Einfache Anfrage SP-Fraktion vom 22. September 2020

## **Planungs- und Baugesetz: Standortbestimmung für den Denkmalschutz**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. Januar 2021

Die SP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 22. September 2020 insbesondere danach, wie die neuen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) im Bereich des Denkmalschutzes umgesetzt werden und greifen. Zudem möchte sie wissen, wie die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Bereich der Denkmalpflege funktioniert.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das PBG ist am 1. Oktober 2017 in Vollzug getreten. Mit Einführung des PBG wurden auch die Bestimmungen zum Heimatschutz (Schutz von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern) grundlegend geändert. Wesentliche Neuerungen sind unter anderem die gesetzliche Verankerung des Schutzinventars sowie die Unterscheidung zwischen Schutzobjekten von lokaler, kantonaler und nationaler Bedeutung. Diese Unterscheidung spielt unter anderem bei der Frage der Zuständigkeiten eine wesentliche Rolle: So regelt Art. 122 Abs. 3 PBG zum Beispiel, dass für eine Beseitigung oder Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler oder kantonaler Bedeutung die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich ist.

Diese Änderungen im Bereich des Heimatschutzrechts haben zur Folge, dass die Gemeinden ihre Schutzplanungen überarbeiten müssen. Die Übergangsbestimmungen des PBG regeln diesbezüglich wenig, sehen aber immerhin einen ex-lege-Schutz vor, bis ein Schutzinventar besteht oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre (im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns des PBG) ist (Art. 176 Abs. 2 PBG).

Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes führte das PBG das bestehende bewährte System weiter (vgl. Art. 128 bis 130 PBG). Entsprechend sind die Gemeinden zuständig für das Treffen der erforderlichen Schutzmassnahmen durch Ausscheidung von Schutzzonen sowie durch den Erlass von Schutzverordnungen oder Schutzverfügungen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Keine der 77 Gemeinden verfügt aktuell über eine Schutzplanung, die in Bezug auf den Heimatschutz an das PBG angepasst ist. Folglich hat noch keine Gemeinde planungsrechtliche Grundlagen, in denen die vom PBG vorgesehene Einstufung der Objekte in solche von lokaler, kantonaler und nationaler Bedeutung umgesetzt ist. Für rund 45 Gemeinden im Kanton gilt zudem der ex-lege-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG, da sie entweder eine veraltete oder gar keine Schutzverordnung im Sinn von Art. 176 Abs. 2 PBG haben. Schliesslich haben von 68 Gemeinden mit schützenswerten Ortsbildern von nationaler oder kantonaler Bedeutung etliche Gemeinden trotz dem seit dem Jahr 2013 bestehenden, auf dem BGE 135 II 209 vom 1. April 2009 gründenden Berücksichtigungsauftrag im kantonalen Richtplan das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in ihrer Nutzungs- bzw. Schutzplanung noch nicht berücksichtigt.

Aktuell sind rund 20 Gemeinden daran, ihre Schutzplanungen zu überarbeiten (15 Gemeinden mit neuen Schutzverordnungen, fünf Gemeinden mit Schutzinventaren). Diese Planungsarbeiten sind sehr aufwändig. Sie sind zudem mit der Gesamtüberarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung und den damit einhergehenden vorgelagerten Planungsarbeiten abzustimmen, welche die Gemeinden derzeit stark beanspruchen.

Das durchgehende Fehlen von neurechtlichen Schutzplanungen erschwert den Vollzug von Art. 121 Abs. 2 sowie Art. 122 Abs. 3 PBG. In der Übergangsphase muss in einem zusätzlichen Verfahrensschritt der Kanton zur Bestimmung der Baudenkmäler von nationaler und kantonaler Bedeutung einbezogen werden. Dieser Schritt fällt erst weg, wenn die Gemeinden über neurechtliche Schutzinstrumente verfügen. Für eine Vereinfachung der Verfahren haben die Gemeinden ihre Schutzplanungen deshalb rasch zu überarbeiten. Darüber hinaus werden mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung derzeit auch die Möglichkeiten des Kantons zur Beschleunigung geprüft, wie z.B. ein Programm zur Unterstützung der Gemeinden bei der Inventarisierung bzw. bei der Berücksichtigung des ISOS in der Nutzungsplanung oder ein provisorisches Verzeichnis der schützenswerten Baudenkmäler von kantonaler Bedeutung (Verzeichnis K-Objekte).

Zum Stand der Schutzplanungen im Bereich Natur und Landschaft kann Folgendes festgehalten werden: Das Amt für Natur, Jagd und Fischerei hat im September 2015 die Wegleitung für die Revision von kommunalen Schutzverordnungen im Bereich Natur und Landschaft (ohne Denkmalschutz) samt dazugehöriger Musterschutzverordnung revidiert und veröffentlicht. Die Wegleitung hält die wesentlichen Kriterien für die Erarbeitung einer Schutzverordnung von der Anfangsphase bis zur Genehmigung fest und dient auch als Anforderungsprofil bei der Ausschreibung bzw. bei der Vergabe der Arbeiten an Planungsbüros, damit von Anfang an eine zügige und fachlich einwandfreie Schutzplanung möglich ist.

Eine Aktualisierung bestehender Schutzverordnungen im Bereich Natur und Landschaft ist im Interesse des zuständigen Departementes. Aus diesem Grund besteht ein Austausch zwischen den Gemeinden und dem Amt für Natur, Jagd und Fischerei, um die Revisionen im Sinn der Naturwerte voranzutreiben. Ebenso ist das zuständige Amt bestrebt, mit den beauftragten Planungsbüros die notwendige Qualität der Arbeitsergebnisse sicherzustellen.

Derzeit befinden sich die Schutzverordnungen bei 30 Gemeinden in Revision. Bei der überwiegenden Mehrheit der übrigen kommunalen Schutzverordnungen ortet das Amt für Natur, Jagd und Fischerei Revisionsbedarf.

2. Die Übergangsphase führt dazu, dass die neue Aufgabenteilung beim Heimatschutz nur teilweise vollzogen werden kann. Solange in den einzelnen Gemeinden noch keine aktuellen Schutzplanungen vorliegen, muss die Bestimmung der Kulturobjekte und deren lokale oder kantonale Einstufung bei einem grossen Teil der Baugesuchs- und Unterschutzstellungsverfahren noch im Einzelfall und provisorisch bestimmt werden. Dies führt zu einem wesentlich erhöhten Aufwand, der erst durch neurechtliche Schutzplanungen reduziert werden kann. Hinzu kommt, dass auf kommunaler Ebene das notwendige Know-how für die Ausübung der neuen denkmalpflegerischen Zuständigkeiten der Gemeinden für Objekte von lokaler Bedeutung, die in der alleinigen Kompetenz der Gemeinden liegen, zum Teil noch weiter aufzubauen bzw. zu etablieren ist. Zudem müssen die Prozesse zur Bearbeitung der Baugesuche weiter optimiert werden. Vor allem in Gemeinden mit einer Vielzahl von Baugesuchen, die Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, ist dies bereits erfolgreich realisiert.

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen stellt für alle Beteiligten eine Herausforderung dar. Es bedarf weiterhin einer intensiven Zusammenarbeit aller involvierten Stellen sowie der gegenseitigen Unterstützung. In verschiedenen Bereichen ist angedacht, die Zusammenarbeit weiter zu vertiefen (z.B. durch die nun erfolgte Einsetzung einer gemeinsamen operativen Arbeitsgruppe der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und der kantonalen Denkmalpflege zur Klärung verschiedener Vollzugsfragen).

3. Wie unter Ziff. 2 erwähnt, sind für eine ineinandergreifende Zusammenarbeit der zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen im Bereich Heimatschutz neben den Revisionen der Schutzplanungen auf kommunaler Ebene neue Fachkompetenzen erforderlich, insbesondere in Bezug auf die Objekte von lokaler Bedeutung, die in der alleinigen Verantwortung der Gemeinden liegen (vgl. Art. 119 Abs. 1 Bst. b und Art. 122 Abs. 3 PBG). Um die Gemeinden in ihrer Arbeit zu unterstützen, hat die kantonale Denkmalpflege auf Anfang des Jahres 2019 einen umfassenden Leitfaden erarbeitet. Sie unterstützt die Gemeindebehörden zudem gestützt auf Art. 29 Abs. 1 des Kulturerbesgesetzes (sGS 277.1; abgekürzt KEG) auf Anfrage auch in Fragen der kommunalen Denkmalpflege, was aber die verfügbaren Ressourcen der kantonalen Fachstelle zusätzlich belastet.

Nach Art. 33 KEG ist es Aufgabe der politischen Gemeinden, die Bewahrung von auf ihrem Gebiet gelegenen Baudenkmalern von lokaler Bedeutung durch Beiträge zu unterstützen. Gemäss Kenntnisstand der kantonalen Denkmalpflege wurden nur vereinzelt Beiträge durch die Gemeinden gesprochen. Eine systematische Übersicht fehlt jedoch. Ebenfalls noch in Erarbeitung ist die kommunale Praxis für die Beurteilung und Ausrichtung von solchen Förderbeiträgen.

Das Zustimmungserfordernis der kantonalen Denkmalpflege in Bezug auf die Objekte von nationaler oder kantonalen Bedeutung stellt einen einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug sicher, da einzig der Kanton über eine Übersicht und über eine einheitliche Praxis bezüglich Eingriffe in die entsprechenden Objekte verfügt. Andererseits wird die mit dem Zustimmungserfordernis verbundene Entscheidhoheit und Hauptverantwortung der kantonalen Denkmalpflege von den Gemeinden und den Wirtschaftsverbänden nicht bzw. nur teilweise akzeptiert. Vor diesem Hintergrund wird die Regierung im Rahmen des II. Nachtrags zum PBG prüfen, ob das Zustimmungserfordernis gestrichen und stattdessen eine breiter akzeptierte Ersatzregelung eingeführt werden soll.

4. Die Schutzplanungen liegen in der Verantwortung der Gemeinden. Der Kanton unterstützt diese fachlich, auch mit Merkblättern und Musterinventarblättern (gestützt auf Art. 29 KEG und Art. 121 Abs. 2 PBG) und finanziell bei der Erarbeitung (namentlich Kantonsbeiträge an Inventarisierungen nach Art. 32 Abs. 1 Bst. c KEG sowie Art. 7 und 12 der Verordnung über Kantonsbeiträge an unbewegliche Kulturgüter [sGS 277.11; abgekürzt VUKG]). Er bezeichnet zudem im Rahmen der Schutzinventare und Schutzverordnungen die Objekte von kantonalen Bedeutung und abgestimmt auf die Verzeichnisse und Inventare des Bundes die Objekte von nationaler Bedeutung (Art. 119 Abs. 1 Bst. a PBG). In den Merkblättern zur Inventarisierung ist festgehalten, dass das Inventar durch eine unabhängige, erfahrene Fachperson zu erarbeiten ist und die Inventarisierung bzw. die Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Objekte primär nach fachlichen Kriterien zu erfolgen hat. Schutzinventare bedürfen schliesslich der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle (Departement des Innern). Die Genehmigung wird erteilt, wenn das Inventar die Objekte von nationaler und kantonalen Bedeutung vollständig aufführt (Art. 120 Abs. 2 PBG). Auch eine Schutzverordnung bedarf der Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation).

5. Die vorgegebene Aufgabenteilung kann in Gemeinden und Städten mit vielen Fällen dank des Know-hows der kommunalen und kantonalen Behörden schneller und besser umgesetzt werden als in Gemeinden mit wenigen Fällen. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist noch eine gewisse Übergangszeit erforderlich, bis fachliche und formelle Fragen geklärt, das Know-how allseits eingespielt und die Prozesse nachhaltig vereinfacht und abgestimmt sind.
6. Unter dem neuen Recht wurden die Aufsichtskompetenzen im Bereich Heimat- bzw. Denkmalschutz zwischen dem Baudepartement und dem Departement des Innern neu aufgeteilt.<sup>1</sup> Beim Baudepartement verbleibt insbesondere die Aufsichts- und Genehmigungskompetenz bezüglich der kommunalen Nutzungsplanung einschliesslich der Schutzzonen und Schutzverordnungen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 10 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]) sowie bezüglich Baupolizei (vgl. Art. 25 Bst. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Dem Departement des Innern stehen neu auch Genehmigungs-, Zustimmungs- und Eingriffskompetenzen zu, insbesondere bei Schutzobjekten von nationaler und kantonaler Bedeutung (vgl. Art. 10 Bst. b und d PBV oder Art. 120 Abs. 2 und Art. 122 Abs. 3 PBG sowie Art. 22 Bst. c und I GeschR).

Das Departement des Innern nimmt seine Aufsichtstätigkeit im Denkmalschutz hauptsächlich über vielfältige Formen der Zusammenarbeit (kooperativ und präventiv) wahr, namentlich mittels Beratungen, Bereitstellung von Informationen (z.B. Leitfaden), Vorprüfungen und in Sachgeschäften mittels Genehmigungen/Zustimmungen (z.B. Zustimmungserfordernis nach Art. 122 Abs. 3 PBG) oder Verfahrenseinbezug (Stellungnahmen zu Unterschutzstellungsentscheiden der Gemeinden nach Art. 121 Abs. 1 und PBG). Aufsichtsrechtliche Interventionen stellen aufgrund ihres autoritativen Charakters ein Ausnahmeinstrument dar. Unter dem neuen Recht hat das Departement des Innern noch nie aufsichtsrechtlich eingegriffen, weil eine Gemeinde im Denkmalschutz ihre Pflichten missachtet hat. In Einzelfällen hat die kantonale Denkmalpflege Hinweise an eine Gemeinde gemacht, woraufhin die betroffenen Gemeinden in der Regel der Aufforderung von sich aus Folge leisteten.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu C. Rohner, § 13 Gemeindeaufsicht und ihre Mittel im Heimatschutz, in: B. Ehrenzeller / W. Engeler (Hrsg.), Handbuch Heimatschutz. Internationales, nationales und kantonales Recht, St.Gallen 2020.