

Vernehmlassungsverfahren
Schwyz,

Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz (Kantonales Heimatschutzgesetz, KHG)
Erläuterungsbericht

1. Übersicht

Das kantonale Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern (KNHG, SRSZ 720.110) stammt aus dem Jahr 1927. Es ist aktuell das älteste kantonale Gesetz und vermag in der heutigen Form den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, insbesondere den Belangen der Denkmalpflege, nicht mehr zu genügen. Das heutige Gesetz ist in vielen Teilen lückenhaft und bringt Unklarheiten mit sich, was verschiedentlich zu Verunsicherungen führt, wie das vom Kantonsrat erheblich erklärte Postulat P 4/15 (Rechtssicherheit und klare Rahmenbedingen fürs Bauen) zeigt.

Damit mehr Klarheit und Rechtssicherheit in diesem sensiblen Bereich (v.a. Denkmalpflege) erreicht werden kann, hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 891/2015 das Bildungsdepartement beauftragt, eine revidierte Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Dieses neue Gesetz (KHG) soll im Bereich Denkmalpflege Klarheit bezüglich der Systematik, der Begrifflichkeiten sowie der Verfahren schaffen. Zudem sollen Kriterien für den Denkmalschutz definiert und die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen kantonalen und kommunalen Behörden (insbesondere im Bereich Ortsbildschutz) geregelt werden.

Nebst der Denkmalpflege bedürfen auch die Archäologie und der Landschaftsschutz der klareren rechtlichen Grundlagen. Der Naturschutz hingegen ist bereits im Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich vom 24. September 1992 (SRSZ 721.110) geregelt.

Die Vorlage beinhaltet die folgenden hauptsächlichen Änderungen:

- Im Bereich Ortsbildschutz soll die kantonale Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nur noch dann zwingend beigezogen werden, wenn es sich um Ortsteile handelt, die mit dem höchsten Erhaltungsziel (Substanzerhaltung, sog. «ISOS-A-Gebiete») im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) bezeichnet sind. Bei allen anderen ISOS-Gebieten, wo es um die Erhaltung der gewachsenen Struktur («ISOS-B-Gebiete») oder um die Erhaltung des Charakters eines Ortsbildes («ISOS-C-Gebiete») geht, nimmt

- die Denkmalpflege nur noch im Rahmen des Planungsverfahrens (kantonale und kommunale Nutzungspläne) Stellung.
- Es wird neu ein kantonales Schutzinventar geschaffen. Objekte in diesem Inventar sind geschützt.
 - Daneben gibt es ein Hinweisinventar (ähnlich wie das heutige KIGBO). Dieses Inventar umfasst Objekte, bei denen vor baulichen Veränderungen geprüft wird, ob sie ins Schutzinventar aufgenommen werden oder nicht.
 - Es wird eine Heimatschutzkommission ins Leben gerufen. Diese soll wichtige und Streitige Fragen aus den Bereichen Landschaftsschutz, Denkmalschutz und Archäologie beurteilen. Damit können umstrittene Entscheide breiter abgestützt gefällt werden.
 - Die Stellung der kantonalen Denkmalpflege und der Fachstelle für Archäologie im Baubewilligungsverfahren wird insofern gestärkt, als dass diese Behörden inskünftig (anfechtbare) Nebenbestimmungen (z.B. Auflagen) festlegen können. Bisher konnten lediglich Empfehlungen formuliert werden. Bei deren Nichtbeachtung konnte der Regierungsrat nach der Erteilung der Baubewilligung durch die Gemeinde im Nachhinein aufsichtsrechtlich einschreiten. Diesbezüglich bestand ein Koordinationsbedarf im kantonalen Verfahren, dem mit der vorliegenden Lösung nachgekommen wird.

2. Ausgangslage

2.1 Der Heimatschutzbegriff

Unter dem Begriff (Natur- und) Heimatschutz versteht man im Allgemeinen jene Bestrebungen von privaten und öffentlichen Institutionen, die auf den nachhaltigen raum- und objektbezogenen Schutz der natürlichen und kulturellen Bestandteile der Landschaft ausgerichtet sind. Inhaltlich umfasst der in der schweizerischen Rechtstradition verankerte Begriff des Natur- und Heimatschutzes den Naturschutz (Biotop-, Tier- und Pflanzenschutz), den Landschaftsschutz (Landschaftsschutz und Schutz von Naturdenkmälern bzw. Naturobjekten) sowie den Schutz der historisch bedeutsamen Ortsbilder, geschichtlicher Stätten sowie der Bau- und Kulturdenkmäler.

Sowohl die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) als auch das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) verwenden den Doppelbegriff Natur- und Heimatschutz als Einheit. Die vorliegende Gesetzesvorlage beschränkt sich auf den Heimatschutzbegriff. Dies hängt damit zusammen, dass die Belange des Naturschutzes im kantonalen Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich geregelt sind. Es besteht für diesen Bereich kein aktueller gesetzlicher Regelungsbedarf. Mit dem Begriff «Heimatschutz» werden also die Bereiche Landschaftsschutz, Denkmalschutz (Denkmalpflege), und Archäologie umschrieben.

2.2 Heimatschutz als öffentliche Aufgabe

Denkmalpflege

Der Kanton Schwyz verfügt über eine enorm vielfältige Kulturgeschichte sowie eine reichhaltige Baukultur (Sakralbauten, Herrenhäuser, spätmittelalterliche Holzbauten, Bauernhäuser, Industriebauten). Die schützenswerten Einzelobjekte machen zusammen mit den bedeutenden Ortsbildern einen wesentlichen Teil unserer kollektiven Identität aus. Solche Orte kollektiver Identität sind Denkmäler. Grösstenteils handelt es sich um Einzelbauten, Ensembles, Ortsbilder oder Anlagen (z.B. historische Gärten).

In Anbetracht der Tatsache, dass die Kenntnis der Vergangenheit die Voraussetzung für das Verständnis der Gegenwart und damit Grundlage für die Entwicklung der Zukunft ist, wird die umfassende gesellschaftliche Bedeutung des Erhalts und der Pflege von Denkmälern deutlich. Bau-

denkmäler stehen im öffentlichen Raum, sind Tag für Tag präsent und begleiten unser Leben. Diese Zeugen unserer Vergangenheit sind für die Gesellschaft wichtige Orientierungspunkte in einer schnelllebigen, globalen und zunehmend virtuell geprägten Welt. Sie bestimmen unsere Heimat in wesentlicher Weise mit. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Pflege der Denkmäler als öffentliche Aufgabe betrachtet wird, über welche der Staat legifert. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind öffentliche und wichtige Aufgaben des Staates.

Archäologie

Ähnlich wie die Denkmalpflege widmet sich auch die Archäologie den materiellen Hinterlassenschaften vergangener Generationen und Kulturen. Die im Erdreich erhaltenen Restanzen sind für einen grossen Teil unserer Geschichte die einzige Informationsquelle. Die Archäologie ist in der Lage, ein wenig Licht in das Dunkel der Geschichte zu bringen. Für weite Bereiche und Zeiträume sind archäologische Funde und Befunde die einzige Quelle zur Beantwortung der Fragen nach der Evolution des Menschen und der Entwicklung von Kultur und Gesellschaft. Der Schutz und die Pflege des archäologischen Erbes sowie der Umgang mit archäologischen Funden werden deshalb in kantonalen wie in Bundeserlassen geregelt.

Landschaftsschutz

Der Landschaftsschutz befasst sich mit Erhaltung, Förderung und Gestaltung von natürlichen, kulturellen, kulturhistorischen oder ästhetischen Landschaftselementen und Landschaften in ihrer regionaltypischen Ausprägung. Es sollen Landschaften erhalten werden, die durch ihre Formen, die sie prägenden Natur- oder Kulturobjekte oder ihre traditionelle Nutzung eigenartig und Identität stiftend sind, die sinnlich ansprechen und für die Erholungsnutzung attraktiv sind. In Bezug auf ihre Eigenart sind intakte Landschaften ein wichtiger Teil unserer Heimat und tragen dadurch viel zur Lebens- und Wohnqualität der Bevölkerung sowie zur regionalwirtschaftlichen Wertschöpfung bei. Schutz und Pflege der Landschaft und der für sie charakteristischen Elemente ist deshalb eine wichtige öffentliche Aufgabe.

2.2.1 Rechtsgrundlagen des Bundes

Für den Natur- und Heimatschutz sind gemäss Art. 78 Abs. 1 BV die Kantone zuständig. Gestützt auf Art. 25 Abs. 2 NHG sind die Kantone verpflichtet, Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege zu bezeichnen. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1, NHV) sorgen die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag und sie haben dazu Amtsstellen als Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen. Diese Aufgabe erfüllt im Kanton Schwyz in Bezug auf die Denkmalpflege die kantonale Denkmalpflege, in Bezug auf die Archäologie das Staatsarchiv und in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz das Amt für Natur, Jagd und Fischerei. Weitere Rechtsgrundlagen sind das Schweizerische Zivilgesetzbuch für den Bereich der Archäologie (ZGB; SR 210; insbesondere Art. 724) die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS (SR 451.12), das Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700), die Raumplanungsverordnung (SR 700.1) sowie diverse Bundesgerichtsentscheide.

2.2.2 Kantonale Rechtsgrundlagen

Für den Kanton Schwyz sind die massgebenden Vorschriften einerseits im aktuellen kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetz (KNHG, SRSZ 720.110) und andererseits im Planungs- und Baugesetz (PBG, SRSZ 400.100) zu finden (vgl. VGE III 2014 116 / 129, S. 11, 20 und 21). Bezüglich geltender Praxis sind verschiedene Regierungsratsbeschlüsse und Verwaltungsgerichtsentscheide massgebend.

2.3 Gründe für eine gesetzliche Neuordnung

Die geltende kantonale Natur- und Heimatschutzgesetzgebung aus dem Jahr 1927 bedarf in mehrfacher Hinsicht einer grundlegenden Überarbeitung. Folgende Gründe sprechen für eine vollständige gesetzliche Neuordnung:

- Das heutige Gesetz ist in vielen Teilen lückenhaft. So ergibt sich beispielsweise aus dem aktuellen KNHG keine Zuständigkeit eines kantonalen Amtes oder einer Dienststelle für die Bereiche Archäologie oder Denkmalpflege.
- Die Regelungen des aus dem Jahr 1927 stammenden KNHG sind kaum mehr mit den aktuellen Verfahrensabläufen (z.B. Baubewilligungsverfahren) kompatibel. So kann nach § 9 KNHG der vom Regierungsrat bezeichnete «Fachmann» (die Bezeichnung «Denkmalpfleger» existiert im aktuellen Gesetz nicht) lediglich «Ratschläge» erteilen, was in der Vergangenheit wiederholt zu Konflikten geführt hat. Werden nämlich im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens die denkmalpflegerischen «Ratschläge» resp. Empfehlungen von der kommunalen Baubewilligungsbehörde nicht beachtet, muss der Regierungsrat allenfalls im Nachhinein aufsichtsrechtlich einschreiten und eine kommunal bereits erteilte Baubewilligung im Nachgang aufheben. Dies ist insbesondere für die Bauherrschaft der betroffenen Liegenschaften stossend. Es ist deshalb bedeutsam, dass die Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens – wie andere kantonale Fachstellen – neu auch Nebenbestimmungen i.S. von § 40 VVzPBG formulieren kann (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Pt. 5.1, § 2).
- Des Weiteren bringt das aktuelle KNHG auch Unklarheiten mit sich. Obwohl in § 9 KNHG beispielsweise ein «Inventar der zu schützenden Gegenstände», das heutige KIGBO, erwähnt wird, ist dessen unmittelbare Rechtswirksamkeit im Gesetz nicht geklärt. In der Tat handelt es sich beim KIGBO nicht um ein abschliessendes Schutzinventar (wovon viele Betroffene jedoch ausgehen), sondern um ein nicht abschliessendes, lediglich behördenverbindliches Hinweisinventar. Das bedeutet, dass auch Bauten, die nicht im KIGBO verzeichnet sind, den Schutz von § 6 KNHG geniessen können und entsprechend nicht ohne Bewilligung des Regierungsrates beseitigt werden dürfen. Da im Grundbuch bisher lediglich vermerkt wird, wenn ein Objekt unter Schutz der Schweizerischen Eidgenossenschaft steht, kann es durchaus vorkommen, dass ein Käufer eine Liegenschaft in der Absicht erwirbt, das bestehende Gebäude abzureissen, um einen Neubau zu realisieren, und dann – meist nach bereits erfolgten, kostenintensiven Planungsarbeiten – mit der Tatsache konfrontiert wird, dass es sich um ein schützenswertes Objekt handelt, dass eben gerade nicht abgebrochen werden darf.
- Gemäss Art. 26 Abs. 1 NHV sorgen die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag und sie haben dazu Amtsstellen als Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen. Diese Aufgabe erfordert klare Kompetenz- und Verfahrensregeln im kantonalen Recht, was, wie oben ausgeführt, im aktuellen KNHG nicht der Fall ist.
- Anpassungsbedarf besteht auch aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Entwicklung in anderen Rechtsbereichen, so namentlich auf dem Gebiet des Raumplanungsrechts. Massgeblich für den Baudenkmalschutz ist die Planungs- und Koordinationspflicht aller staatlichen Ebenen (Art. 2 RPG) und der im Rahmen der Nutzungsplanung geforderte Schutz für Baudenkmäler (Art. 17 Abs. 1 Bst. c RPG). Hier ist eine Koordination der beiden Rechtsgebiete unter Berücksichtigung der neuen Lehre und Rechtsprechung erforderlich.
- Viele Unklarheiten, die sich aus dem KNHG ergeben, sind durch Regierungsratsbeschlüsse oder Verwaltungsgerichtsentscheide geklärt worden. Es ist dem betroffenen Bürger jedoch kaum möglich, sich innert nützlicher Frist über die aktuelle Rechtslage, insbesondere im Bereich Denkmalpflege, umfassend zu informieren, da beispielsweise Regierungsratsbeschlüsse einer Schutzfrist von 35 Jahren unterliegen.

Angesichts dieser Fülle von Revisionsanliegen erscheint es der Regierung angezeigt, die kantonale Natur- und Heimatschutzgesetzgebung einer umfassenden Neuordnung auf Gesetzesstufe zu unterziehen. Mit RRB Nr. 891/2015 hat sie die Totalrevision des KNHG in Auftrag gegeben.

3. Ziele und Massnahmen

Mit RRB Nr. 891/2015 beauftragte der Regierungsrat das Bildungsdepartement, eine Revision des KNHG vorzubereiten. Folgende Revisionsziele wurden formuliert:

3.1 Allgemeines

Das neu revidierte KNHG muss Klarheit bezüglich der Systematik, der Begrifflichkeiten, der Verfahren und der Zuständigkeiten schaffen.

3.2 Denkmalschutz

Das neue KNHG soll eine verbesserte Rechtssicherheit bringen. Es soll klare Kriterien für den Denkmalschutz definieren. Als Grundlage für ein eigentliches Schutzinventar, das das heutige KIGBO ablösen soll, wird ein Bau- oder Hinweisinventar geprüft, das ähnlich wie das heutige KIGBO Objekte mit einem schützenswerten Eigenwert verzeichnet. Das Gesetz regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im Denkmalschutz.

3.3 Ortsbildschutz

Gleich wie bei den Einzelobjekten, ist der Schutz der Ortsbilder im neuen KNHG festzusetzen. Die Denkmalpflege übernimmt Aufgaben in der Umsetzung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und der kantonalen Ortsbildinventare auf kantonaler Ebene. Das Gesetz regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im Ortsbildschutz insbesondere gegenüber den kommunalen Behörden.

3.4 Archäologie

Die Aspekte der Archäologie bedürfen einer rechtlichen Regelung im neuen KNHG.

3.5 Natur- und Landschaftsschutz / Raumplanung

Die vom KNHG abgedeckten Bereiche des Natur- und Landschaftsschutzes müssen gegenüber neueren gesetzlichen Regelungen abgeglichen und angepasst werden. Hierfür ist das Wirtschaftsdepartement (Amt für Raumentwicklung) einzubeziehen. Insbesondere für Fragen um das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und das Inventar der Historischen Verkehrswege (IVS) ist zusätzlich das Umweltdepartement (Amt für Natur, Jagd und Fischerei, Amt für Wald und Naturgefahren) beizuziehen.

3.6 Ausführungsbestimmungen

Folgende Bereiche werden im Rahmen der regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zu regeln sein:

- Verfahren, Abläufe
- Aufgaben der Fachstellen
- Bauberatung und -begleitung
- Führung und Bewirtschaftung der Inventare
- Forschung (archäologische Bauforschung, Archäologie) und Dokumentation.
- Öffentlichkeitsarbeit
- Begleitende Fachkommission

4. Aufbau der Vorlage

4.1 Systematik

Die Vorlage umfasst acht Titel:

- Allgemeine Bestimmungen
- Landschaftsschutz
- Denkmalschutz
- Ortsbildschutz
- Archäologie
- Zuständigkeit und Verfahren
- Rechtsschutz, Strafbestimmung
- Schluss- und Übergangsbestimmungen

Schwerpunkte der Vorlage sind die Aktualisierung und Konkretisierung der heimatschutzrechtlichen Belange Landschaftsschutz, Denkmalpflege und Archäologie, die Aufteilung der Kompetenzen auf den Kanton und die Gemeinden, die Festlegung der Kompetenzen der Vollzugsorgane, die Umschreibung der Kriterien für Schutzobjekte, die Regelung der Schutzmassnahmen, die systematische Erarbeitung von Grundlagen (Inventare), die Verankerung des Rechtsschutzes sowie von straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen.

5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Der Zweckartikel umschreibt die wichtigsten Ziele und Grundsätze des Gesetzes. Die Erhaltung, der Schutz, die Pflege und Erforschung der Landschaft, der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten sowie von landschaftsprägenden Naturobjekten und Kulturdenkmälern sollen mit diesem Gesetz als Grundsatz festgelegt werden.

In Abs. 2 wird verdeutlicht, dass das kantonale Heimatschutzgesetz einerseits die Grundlage schafft, die Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz zu ergänzen und andererseits die Voraussetzungen für deren Vollzug regelt.

§ 2 Auftrag

Die in § 2 getroffenen Regelungen verpflichten den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen für die Erhaltung und den Schutz von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Naturobjekten und Kulturgütern zu treffen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe haben sie zusammen zu arbeiten. Dies ist einerseits notwendig, da beispielsweise im Bereich Denkmalpflege nicht nur kleinere Gemeinden auf die Unterstützung und Beratung der kantonalen Fachstelle angewiesen sind. Umgekehrt müssen auch die kantonalen Organe darauf zählen können, dass den Belangen des Heimatschutzes auf Gemeindeebene die nötige Nachachtung verschafft wird. Kanton, Bezirke und Gemeinden haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür zu sorgen, dass die in der Vorlage besonders aufgeführten Schutzobjekte (schutzwürdige Landschaften, wertvolle Ortsbilder, landschaftsprägende Naturobjekte, Kulturdenkmäler, geschichtliche Stätten sowie archäologische Funde) geschont und, sofern deren ungeschmälerte Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, erhalten werden. Näher umschrieben und konkretisiert werden die Schutzobjekte im besonderen Teil der Vorlage.

An Bewilligungen, Genehmigungen, Konzessionen und Beitragsgewährungen können anfechtbare Nebenbestimmungen gemäss § 40 VVzPBG (z.B. Bedingungen, Befristungen, Auflagen,) geknüpft werden. Die Bedingung macht die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig, wogegen die Auflage eine zusätzliche Verpflichtung (Tun, Dulden, Unterlassen) bewirkt. Mit einer Befristung kann eine Ausnahme für eine bestimmte Zeit gewährt werden. Das bewährte und im PBG festgelegte System des Gesamtentscheidendes wird dadurch nicht verändert.

§ 3 Allgemeine Schutzklausel

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden KNHG (insbesondere §§ 1 und 2 KNHG) und soll weiterhin als verbindlich gelten. Während in § 2 der zur Diskussion stehenden Vorlage die grundsätzlichen Handlungsbefugnisse und Pflichten der öffentlichen Organe festgelegt werden, formuliert § 3 in inhaltlicher Sicht die grundlegenden Schutzaspekte des Heimatschutzes: ohne die Bewilligung der jeweils zuständigen Behörde dürfen weder Objekte des Landschaftsschutzes, Ortsbilder und Schutzobjekte der Denkmalpflege, die in einem Inventar der Gemeinden, des Kantons oder des Bundes geführt werden sowie geschichtliche Stätten (z.B. Morgarten) und Gebiete und Objekte von archäologischer Bedeutung beseitigt, verunstaltet, in ihrer Wirkung beeinträchtigt oder der Allgemeinheit entzogen werden. Die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung besteht dann, wenn die Bedeutung und der daraus folgende Schutz für die betreffenden Objekte einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen. Abweichungen von der ungeschmälerten Erhaltung lassen sich durch gleichwertige öffentliche Interessen (zu denken ist an Eingriffe durch Bauten im erheblichen öffentlichen Interesse wie z.B. Spitäler oder Schulen, vgl. VGE III 2014 116 / 129, S. 20) rechtfertigen. Damit ist für die Bereiche Landschaftsschutz, Denkmalpflege und Archäologie der grundsätzliche Schutzgedanke formuliert. Auch hier folgen weitere Konkretisierungen im besonderen Teil der Vorlage.

5.2 Landschaftsschutz

§ 4 Objekte des Landschaftsschutzes

Bei den in § 4 Abs. 1 vom Bund bezeichneten Landschaften von nationaler Bedeutung im Sinne dieses Gesetzes handelt es sich um die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) von nationaler Bedeutung aufgeführten Landschaften. Das betreffende Bundesinventar wurde gestützt auf Art. 5 NHG vom Bundesrat erlassen.

Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.

Die Umschreibung und die kartographische Darstellung der Objekte des BLN sind in einer gesonderten Publikation des Bundes enthalten. Die Schutzziele können von der Umschreibung der Objekte abgeleitet werden. Ganz oder teilweise im Kanton Schwyz liegende BLN-Objekte sind Nr. 1307 „Glaziallandschaft zwischen Lorzentobel und Sihl mit Höhronenkette“, Nr. 1308 „Moorlandschaft Rothenthurm-Alt matt-Biberbrugg“, 1309 „Zugersee“, Nr. 1405 „Frauenwinkel-Ufenau-Lützelau“, Nr. 1406 „Zürcher Obersee“, Nr. 1601 „Silberen“, Nr. 1604 „Lauerzersee“, Nr. 1606 „Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi“ sowie Nr. 1607 „Bergsturzgebiet von Goldau“.

Neben dem BLN des Bundes gibt es im Kanton Schwyz die Inventare der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte, welche die Gemeinden als Grundlage für ihre Schutzzonenplanung erstellt haben. Es gibt kein kantonales Inventar von Natur- oder Landschaftsschutzobjek-

ten. Der Schutz der kantonalen Naturschutzobjekte (Biotop- und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung) ist im kantonalen Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich geregelt.

Ein Naturobjekt ist ein Einzelobjekt mit geringer räumlicher Ausdehnung. Beim Schutz der landschaftsprägenden Naturobjekte geht es um die Erhaltung von geologisch oder geomorphologisch bedeutenden, erdgeschichtlich, naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaftselementen bzw. Einzelobjekten, die entweder für sich allein oder im Bezug zur umgebenden Landschaft erhaltenswert sind. Die in Abs. 2 aufgeführten Naturobjekte und die verwendeten Begrifflichkeiten korrespondieren mit denjenigen des aktuellen KNHG, des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz sowie mit denjenigen kommunaler Schutzverordnungen.

§ 5 Schutzmassnahmen

Die für den Vollzug des Landschaftsschutzes vorgesehenen Schutzmassnahmen richten sich einerseits nach den Planungsinstrumenten und Verfahren gemäss § 5 ff (kantonale Planungen) und § 13 ff (kommunale Planungen) des kantonalen Planungs- und Baugesetzes und entsprechen andererseits einem Teil der gemäss § 5 des Gesetzes über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich vom 24. September 1992 (SRSZ 721.110, Biotopschutzgesetz) anwendbaren Schutzinstrumenten.

Nach § 10 Abs. 1 PBG ist das vom Regierungsrat bezeichnete Departement befugt, Nutzungspläne mit zugehörigen Vorschriften für schutzwürdige Gebiete und Objekte von mindestens regionaler Bedeutung zu erlassen. Das zuständige Departement ist gemäss § 6 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997 (SRSZ 400.111) das Umweltdepartement. Nach § 17 Abs. 1 PBG scheidet die Gemeinde im Zonenplan (Nutzungsplan) die erforderlichen Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Gefahrenzonen aus.

Die für Beurteilung und Zustimmung (im Sinne von § 40 VVzPBG) zu Neubauten, Um- und Anbauten, Terrainveränderungen, die Beseitigung oder Beeinträchtigung von landschaftsprägenden Elementen und Strukturen zuständige Fachstelle ist das Amt für Natur, Jagd und Fischerei.

§ 6 Vorsorglicher Schutz

Besteht die Gefahr, dass ein Objekt des Landschaftsschutzes, für welches noch keine Schutzmassnahme getroffen wurde durch ein Bau- oder anderes Vorhaben beeinträchtigt oder zerstört wird, kann die zuständige Behörde Anordnungen vorsorglichen Charakters treffen, so z.B. Bau-, Abbruch-, Veränderungs- oder Nutzungsverbote. Sie kann dazu auch Planungszonen festlegen. Der vorsorgliche Schutz mit Planungszonen richtet sich nach § 12 (kantonalen Planungen) und § 14 (kommunale Planungen) des Planungs- und Baugesetzes.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit ist ab Rechtskraft der vorsorglichen Anordnung unverzüglich das Verfahren zur Unterschutzstellung mit einer der unter § 5 genannten Schutzmassnahmen zu eröffnen (Abs. 2).

5.3 Denkmalschutz

§ 7 Schutzobjekte

Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen nach der Rechtsprechung allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu

prüfen (BGE 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 119 Ia 305 E. 4b S. 309; 118 Ia 384 E. 5a S. 388 f.; siehe zum Ganzen auch Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, 2008, S. 183 ff.). Dabei erstreckt sich der Denkmalschutz heute nicht nur auf Altertümer und Bauten von überragender Schönheit, kunsthistorischem Wert und geschichtlicher Bedeutung, sondern auch auf Objekte aus neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind (BGE 121 II 8 E. 3b S. 15; 120 Ia 270 E. 4a S. 275; 118 Ia 384 E. 5a S. 388; 109 Ia 257; Urteil 1P.67/1986 vom 2. Juli 1986, in: ZBl 88/1987 S. 538). Bei der Prüfung, ob ein Objekt Schutz verdient, hat gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerkes mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben.» (vgl. BGE 126 I 219 E. 2e S. 223). § 7 Abs. 1 enthält Bewertungskriterien, welche Anforderungen an die sachliche Bedeutung (erheblicher kultureller, künstlerischer oder städtebaulicher Wert) wie auch an die zeitliche Dimension (erheblicher geschichtlicher Wert) eines Schutzobjekts stellen.

Als eigentliche Baudenkmäler, welche als Schutzobjekte im Sinne von Abs. 2 in Betracht fallen, stehen Einzelbauten im Vordergrund. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass ein Gebäude grundsätzlich als Ganzes zu betrachten ist, einschliesslich der Innenräume und auch der historischen Ausstattung. Die Schutzwürdigkeit eines Baus kann durch seine architektonische Besonderheit, sein Alter oder seinen kulturhistorischen Wert begründet sein. Neben Sakralbauten, Herren-, Bürger- und Bauernhäusern sowie Burganlagen können auch landwirtschaftliche Ökonomiebauten, Kunstbauten, Gewerbe- und Industriebauten als schutzwürdig identifiziert werden. Auch die «Umgebung» eines Schutzobjektes kann als Bereich bezeichnet werden, innerhalb dessen sich die bauliche Nutzung von Grundstücken auf das Schutzobjekt auswirken kann. Die Umgebung kann dementsprechend für die Wirkung von Schutzobjekten einen grossen Einfluss haben. Unter schutzwürdigen Gebäudegruppen versteht man Ensembles, deren Bedeutung nicht nur im Einzelbau, sondern in deren Existenz als Gruppe begründet ist. Gleiches gilt für die schützenswerten Ortsbilder.

Das Inventar der historischen Verkehrswege (IVS) wurde zum Schutz der historischen Verkehrswege in der Schweiz ins Leben gerufen. Das Herzstück des IVS bildet ein Bundesinventar nach Art. 5 NHG. In diesem Inventar sind Wege erfasst, welche von nationaler Bedeutung sind und noch sichtbare historische Wegsubstanz aufweisen. Diese Wege stehen unter besonderem Schutz. Mit gestalteten Freiräumen sind beispielsweise Gartenanlagen oder öffentliche Plätze gemeint, die den Kriterien der Schutzwürdigkeit entsprechen.

§ 8 Kantonales Schutzinventar, a) Inhalt

Mit § 8 wird die rechtliche Grundlage für ein eigentliches Schutzinventar geschaffen. Im Gegensatz zum heutigen kantonalen Inventar geschützter Bauten und Objekte (KIGBO), das – entgegen dem Namen – kein Schutz- sondern lediglich ein Hinweisinventar ist, sollen die unter Schutz gestellten Objekte inskünftig in einem Inventar verzeichnet sein. Die Objekte in diesem kantonalen Schutzinventar werden anhand der Kriterien in Abs. 3 in die Kategorien von «nationaler», «regionaler» oder «lokaler» Bedeutung eingeteilt. Der Regierungsrat beschliesst über die Aufnahme und Einstufung (§ 24). Je nach Bedeutungszumessung können im Fall einer Gebäudesanierung finanzielle Mittel aus dem Lotteriefonds an die substanzerhaltenden Massnahmen entrichtet werden (vgl. § 12 Kantonales Gesetz über die Lotterien und Wetten, Lotteriegesetz, SRSZ 542.210). Aktuell betragen die Beitragssätze 25% für national eingestufte Objekte, 21% für regional und 18% für lokal eingestufte Objekte.

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes sollen all jene KIGBO-Objekte, die bereits einmal in den Genuss von Denkmalpflege-Subventionen gekommen sind, direkt ins Schutzinventar aufgenommen werden. Aktuell befinden sich 981 Objekte im KIGBO. Hiervon haben bisher 634 Objekte Subventionsbeiträge erhalten.

§ 9 Kantonales Schutzinventar, b) Unterschutzstellung

Mit § 9 wird die eigentümergebundene Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern durch den Kanton festgeschrieben. Unterschutzstellungen sind Sache des Regierungsrates, der zuvor die Eigentümer sowie die Standortgemeinde anhört. Da eine Unterschutzstellung oftmals mit schwerwiegenden Eigentumseingriffen verbunden ist, darf sie nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden, sondern muss breiter abgestützt sein (vgl. BGE 1C_553/2010 vom 23.2.2011 Erw. 2.1; BGE 135 I 176 Erw. 6.2; 120 Ia 270 Erw. 4a S. 275). Allerdings ist die Frage, ob die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes oder einer Anlage für einen «Allgemeinbetrachter» ohne weiteres erkennbar ist, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein entscheidendes Kriterium für die Bejahung des öffentlichen Interesses an einer Unterschutzstellung (vgl. BGE 1C_55/2011 vom 1.4.2011 Erw. 6.3.2).

Dem öffentlichen Interesse an einer Unterschutzstellung können andere gegenüberstehen, öffentliche wie private. Die Lösung der Interessenkollision erfolgt in jedem Fall durch eine wertende Gegenüberstellung und Interessenabwägung. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. es geht um die Frage eines allfälligen Missverhältnisses zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Wert des mit der Unterschutzstellung angestrebten Erfolgs. Die Prüfung ist in erster Linie aus der subjektiven Sicht des Betroffenen vorzunehmen. Dabei sind zwei Aspekte besonders zu beachten, nämlich, dass die Unterschutzstellung zwar einen erheblichen Eingriff in die Verfügungsfreiheit (z.B. Abbruchverbot) des Eigentümers darstellt, dass ihm aber die wesentlichen eigentumsrechtlichen Befugnisse erhalten bleiben. Rein finanzielle Interessen des Grundeigentümers an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung seiner Liegenschaft überwiegen das öffentliche Interesse an einer Eigentumsbeschränkung im Allgemeinen jedoch nicht (vgl. BGE 109 Ia 263). Gegen die Unterschutzstellung kann sich ein Eigentümer mit dem Ergreifen eines Rechtsmittels wehren (vgl. § 28). Neu sollen Unterschutzstellungen im Grundbuch vermerkt werden (bisher geschieht dies im Kanton Schwyz nur für Objekte, die Bundessubventionen erhalten) wie das der Bund und andere Kantone seit langem machen.

§ 10 Kantonales Schutzinventar, c) Wirkung

Diese Bestimmung dient der expliziten Sicherung des Erhalts von unter Schutz gestellten Bau- und Kulturdenkmälern. In Anlehnung an § 3 (Allgemeine Schutzklausel) dürfen ohne die Zustimmung der zuständigen Behörde weder Änderungen, Beseitigungen oder sonst wie Beeinträchtigungen an Schutzobjekten vorgenommen werden. Zudem soll verhindert werden, dass geschützte Objekte dem Verfall (z.B. bei Unterhaltsmängeln, bewusster Vernachlässigung) preisgegeben werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Erhaltung einer Baute mit einfachen Massnahmen erreicht werden kann. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung des Schutzobjektes ist nur zulässig, wenn den Schutzziele andere gleichwertige Interessen entgegenstehen. Es muss also in jedem Fall eine Interessenabwägung vorgenommen werden: Dazu sind erst einmal alle relevanten Interessen zu ermitteln, zu gewichten und im Entscheid möglichst umfassend zu würdigen. Wenn bauliche Änderungen oder Restaurierungen vorgenommen werden, sind diese vorgängig mit der zuständigen Fachstelle abzusprechen. Die Fachstelle begleitet die baulichen Massnahmen.

§ 11 Kantonales Hinweisinventar, a) Inhalt

Nebst dem Schutzinventar führt der Kanton ein Hinweisinventar, das Objekte umfasst, bei denen eine Schutzvermutung besteht und deren Schutz noch zu erwägen ist. Dies ist ein sehr wichtiges Hilfsmittel, um eine systematische Denkmalpflege betreiben zu können. Erst wenn bekannt ist, was sich in einer Gemeinde alles an potentiellen Schutzobjekten befindet, lässt sich eine wirksame Denkmalpflege betreiben. Mit der Inventarisierung des vorhandenen Bestandes an potentiellen Schutzobjekten wird die Grundlage hierzu geschaffen. Das Hinweisinventar wird jene KIGBO-Objekte umfassen, die bisher noch keine Denkmalpflege-Subventionen erhalten haben. Zudem ist das geplante Hinweisinventar für alle Gemeinden nachzuführen. Seit der Einführung des KIGBO

vor rund 35 Jahren fand noch nie eine umfassende Überprüfung und Nachführung des KIGBO statt. Dieser Prozess wird in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgen.

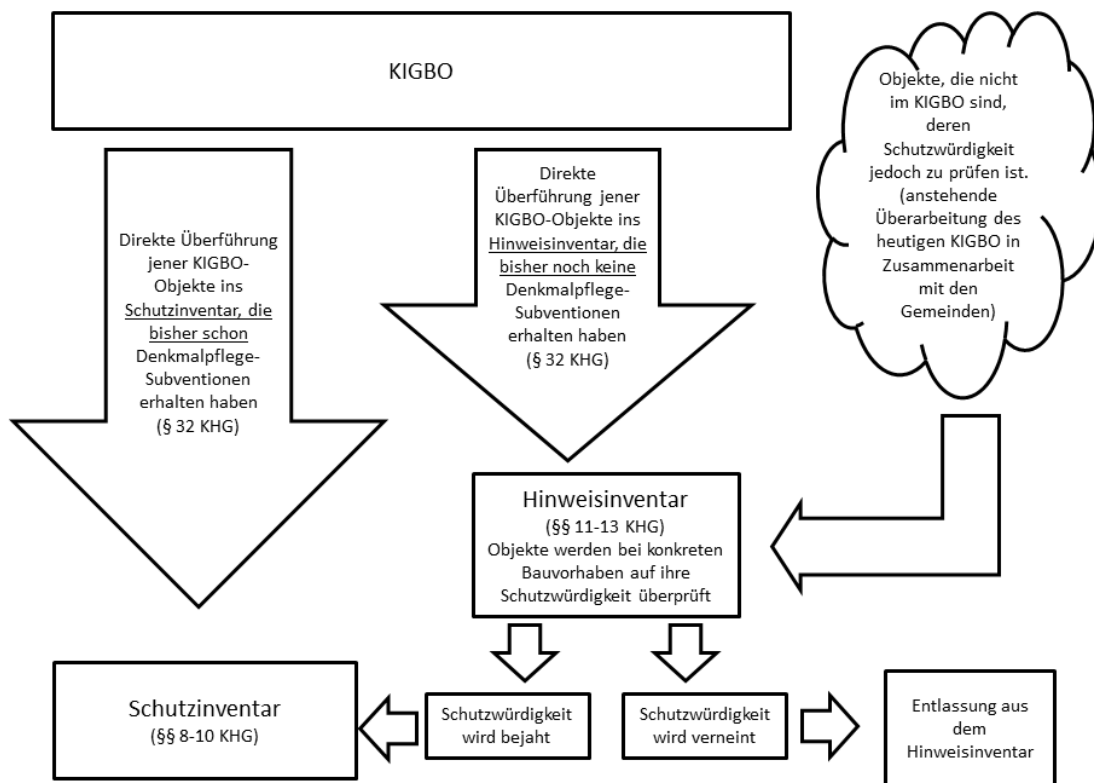
§ 12 Kantonales Hinweisinventar, b) Aufnahme

Die Kompetenz zur Aufnahme eines Objekts ins behördenverbindliche Hinweisinventar wird dem zuständigen Departement übertragen. Bereits heute stellen Aufnahme und Entlassung ins KIGBO keine anfechtbaren Entscheide dar (vgl. VGE III 2009 70, S. 10), da mit der Aufnahme noch keine Rechte und Pflichten der Eigentümer berührt werden. Dies soll auch inskünftig für den Bereich des Hinweisinventars gelten. Bevor ein Objekt ins Hinweisinventar aufgenommen wird, wird die Standortgemeinde angehört. Insbesondere soll auch die anstehende Nachführung des heutigen KIGBO in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgen. Damit ist gewährleistet, dass sich die Gemeinden mit begründeten Anliegen einbringen können. Sowohl die Standortgemeinde wie der Eigentümer werden über die Aufnahme eines Objektes informiert. Sie können jederzeit Antrag auf Aufnahme eines Objektes ins Hinweisinventar stellen.

§ 13 Kantonales Hinweisinventar, c) Wirkung

Die Aufnahme eines Objekts ins Hinweisinventar bedeutet nicht automatisch dessen Unterschutzstellung. Dem Hinweisinventar kommt – ähnlich dem heutigen KIGBO – keine grundeigentümerverbindliche Rechtswirkung zu, es ist aber behördenverbindlich. Soll ein Bauobjekt, das im Hinweisinventar aufgeführt ist, verändert oder beseitigt werden, hat vorgängig die Abklärung betreffend die definitive Aufnahme ins Schutzinventar stattzufinden. Das Hinweisinventar bildet also lediglich den Ausgangspunkt und die Grundlage für die Interessenabwägung, ob ein Objekt unter Schutz gestellt werden muss. Diese Abklärungen haben vor dem Ergreifen baulicher Massnahmen zu erfolgen. Ergeben die Abklärungen, dass ein Objekt nicht ins Schutzinventar aufgenommen wird, wird es aus dem Hinweisinventar gestrichen.

Die nachfolgende Grafik stellt die Aufnahme und Entlassung ins Schutz- resp. Hinweisinventar dar:



§ 14 Notwendige Untersuchungen

§ 14 ermächtigt die zuständige Fachstelle die erforderlichen Abklärungen bezüglich der Schutzwürdigkeit (z.B. bauarchäologische Untersuchung, Dendroproben) zu treffen. Darin eingeschlossen ist insbesondere die Befugnis, die betreffende Liegenschaft für die Durchführung der notwendigen Untersuchungen zu betreten. Bezweckt wird mit diesen Untersuchungen die Abklärung, ob ein bestimmtes Objekt überhaupt den Rang eines Kulturdenkmals im Sinne von § 7 aufweist. Selbstverständlich ist die in Aussicht genommene Besichtigung den Eigentümerinnen und Eigentümern der betreffenden Objekte durch die Fachstelle rechtzeitig anzukündigen. Die entstehenden Kosten der erforderlichen Abklärungen trägt der Kanton (Lotteriefonds).

§ 15 Vorsorgliche Massnahmen

Besteht die Gefahr, dass durch Abbruch oder Umwandlung eines nichtinventarisierten Objektes die Schutzbemühungen unterlaufen werden, kann die zuständige Behörde (vgl. hierzu die Ausführungen zu den §§ 24, 25 und 27) Anordnungen vorsorglichen Charakters treffen, so z.B. Bau-, Abbruch- oder Veränderungsverbote. Bei potentiellen Baudenkmalern können sich solche Massnahmen sowohl auf äussere Teile des Objektes als insbesondere auch auf mögliche «Kostbarkeiten» im Innern einer Baute beziehen. Zu denken ist z.B. an Wandmalereien von ausserordentlicher Bedeutung.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit ist ab Rechtskraft der vorsorglichen Anordnung unverzüglich ein Unterschutzstellungsverfahren zu eröffnen (Abs. 2). In solchen Fällen wird die Voraussetzung nach § 9 Abs. 2 lit. a (Verzeichnung im Hinweisinventar) überflüssig. Der vorsorgliche Schutz wird hinfällig, falls die definitive Unterschutzstellung von der zuständigen Stelle abgelehnt wird.

§ 16 Umgebungsschutz

Als «Umgebung» wird die nähere oder weitere räumliche Situation um ein geschütztes oder schützenswertes Objekt bezeichnet. Das Bundesgericht statuiert, dass «der wirksame Schutz eines Bauwerks oder eines architektonisch wertvollen Ensembles» undenkbar ist «ohne gleichzeitigen Schutz seiner Umgebung» (BGE 109 Ia 185 [Erlach]). Nicht jedes Objekt muss zusammen mit seiner Umgebung geschützt werden. Ob und in welchem Ausmass die Umgebung eines Baudenkmalers zu schützen ist, ergibt sich aus seiner Bedeutung und den potentiellen Gefährdungen, die aus der Umgebung erfolgen können. Der Schutz bezieht sich auf die gebaute und natürliche resp. unbebaute Umgebung. Sein Inhalt und sein Umfang orientieren sich an den Schutzziele des geschützten Objekts. Mit dem Umgebungsschutz wird die davon betroffene Umgebung nicht zum eigentlichen Baudenkmal. Der Umgebungsschutz kann sich in seiner horizontalen räumlichen Abgrenzung auf optisch zusammenhängende Gebietsteile, auf die für die Wirkung wesentliche Umgebung oder einfach auf den näheren Sichtbereich beziehen.

Mit dem Begriff «Umgebung» wird also der Wirkungszusammenhang bzw. der Wirkungsbereich («Aura») eines Denkmals umschrieben, der sich allerdings nicht in Metern ausdrücken lässt. Mit dem Umgebungsschutz soll verhindert werden, dass Schutzobjekte durch bauliche Massnahmen in der für den Schutz wesentlichen Umgebung in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden (vgl. § 3). Sind bauliche Veränderungen in der Umgebung von geschützten oder schützenswerten Bauten und Anlagen beabsichtigt, wird hierfür die Zustimmung der zuständigen Fachstelle im Sinne von § 40 VVzPBG vorausgesetzt.

Während nach § 10 Abs. 1 Schutzobjekte nicht in ihrer Wirkung beeinflusst werden dürfen, werden durch die Bestimmungen von § 16 auch potentielle (im Hinweisinventar erfasste) Schutzobjekte erfasst. Damit wird diese Bestimmung zu einer besonderen Vorschrift gemäss § 56 Abs. 2 PBG.

5.4 Ortsbildschutz

§ 17 Schutzmassnahmen

Die heimatlichen Ortsbilder sind das Abbild der Siedlungsgeschichte mit all ihren mannigfaltigen Facetten. Die alten Ortskerne bilden ein Stück lebendige Geschichte, der man tagtäglich begegnen und die man mit unserer heutigen Zeit und ihren Errungenschaften vergleichen kann. Die Ortsbilder sollen in erster Linie für unsere und nachfolgende Generationen gepflegt werden. Sie stellen aber auch ein Aushängeschild unseres traditionsreichen Kantons dar und bilden zudem einen nicht zu unterschätzenden Faktor für den Tourismus. Feingliedrige Wohnhäuser wie herrschaftliche Repräsentativbauten, enge Gassen wie grosszügige Plätze tragen zum hohen Wohnwert unserer Lebensräume bei, der nicht durch unmassstäbliche Eingriffe gemindert werden darf. Durch planerische und denkmalpflegerische Massnahmen muss versucht werden, diese Werte zu erhalten, indem der alte Baubestand geschont und, wo dies nötig ist, die Neubauten gut proportioniert und gestaltet in die bestehende Substanz eingefügt werden können. Ein Hilfsmittel hierzu stellt das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) dar. Diesem Inventar kommt gemäss Bundesgericht (vgl. BGE 135 II 209) Konzeptcharakter zu. Es ist eine Grundlage für die Planung und muss als solche beigezogen werden. Das ISOS ist jedoch kein Konzept nach Art. 13 RPG. Es zeigt zwar die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht (Bundesinventar) auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Das ISOS dient insbesondere dazu, die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und seine Identität zu bewahren. Es ist ein Planungsinstrument, das in ein räumliches Gesamtkonzept einfließen soll. Idealerweise hat die Interessenabwägung zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und denjenigen einer Siedlungsentwicklung nach innen jedoch bereits vor dem Baubewilligungsverfahren stattgefunden. Das ISOS muss bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, also auch bei der Siedlungsentwicklung nach innen, von Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Zur Durchsetzung des Ortsbildschutzes dienen gemäss Abs. 1 der kantonale Richtplan, kantonale und kommunale Nutzungspläne sowie eidgenössische und kantonale Inventare. In der Pflicht stehen in erster Linie die Standortgemeinden. Sie haben im Rahmen ihrer Baureglemente Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes gemäss PBG zu erlassen (Abs. 2). In Ortsteilen, die im Bundesinventar ISOS mit dem höchsten Ziel der Substanzerhaltung¹ verzeichnet sind, dürfen Neu- und Umbauten von den kommunalen und kantonalen Baubewilligungsbehörden nur mit Einverständnis der zuständigen Fachstelle (im Sinne von § 40 VVzPBG) bewilligt werden (Abs. 3). Zu Ortsteilen, die gemäss ISOS in ihrer Struktur (z.B. Erhalten der Gebäude-Anordnung) oder in ihrem Charakter (z.B. Herstellen eines Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten) zu erhalten sind, nimmt die kantonale Denkmalpflege lediglich im Mitberichtsverfahren zur Nutzungsplanung Stellung.

Mit § 17 Abs. 3 wächst die Verantwortung der Gemeinden im Bereich Ortsbildschutz unmittelbar an. Es obliegt inskünftig zu wesentlichen Teilen den kommunalen Behörden, Sorge zu ihren Ortsbildern zu tragen.

5.5 Archäologie

§ 18 Schutzobjekte

Gesicherte oder vermutete archäologische Fundstellen werden in einem archäologischen Fundstelleninventar (§ 4 Abs. 1 lit. e ArchV, SRSZ 140.611) festgehalten und mit Schutzzonen in den Nutzungsplänen sichergestellt. Während in archäologischen Schutzzonen (zu denken ist an die unterwasserarchäologischen Fundstellen im Gebiet Frauenwinkel/Hurden) keine Eingriffe er-

¹ Darunter versteht man Ortsteile, deren integraler Erhalt (Abbruchverbot, keine Neubauten, Detailvorschriften für Veränderungen) das Ziel ist (sog. ISOS-A-Gebiete).

laubt sind, muss in anderen Zonen, in denen gemäss dem archäologischen Fundstelleninventar mit archäologischen Funden zu rechnen ist, vor Baubeginn eine archäologische Untersuchung stattfinden. Treten hierbei keine Befunde von aussergewöhnlicher Tragweite zu Tage, die eine Unterschutzstellung notwendig machen würden, kann das Gelände nach der Untersuchung zonenkonform genutzt werden.

§ 19 Archäologische Ausgrabungen

Die Archäologie gibt Auskunft über die Geschichte des Menschen, vor allem in Zeiträumen, in denen er noch nicht oder nur lückenhaft über sein Leben und Wirtschaften oder über seine Vorstellungswelt mit Schrift und Bild zu berichten wusste. Es ist deshalb von grosser Wichtigkeit, dass archäologische Ausgrabungen fachmännisch dokumentiert und interpretiert werden, da nach Abschluss der Arbeiten regelmässig die archäologischen Schichten für alle Zeiten zerstört sind. Nur archäologisch geschultes Fachpersonal bietet Gewähr, dass aus den Befunden und Funden im Boden die bestmöglichen historischen Informationen gewonnen werden können. Sämtliche archäologischen Massnahmen sind deshalb der Aufsicht des Kantons zu unterstellen. Die archäologische Fachstelle im Staatsarchiv (§ 4 Abs. 1 lit. e ArchV) trägt dazu bei, dass wichtige Ausgrabungen wissenschaftlich ausgewertet werden können und stellt sicher, dass die Ergebnisse in Publikationen für die Wissenschaft und ein weiteres Publikum (unter Kostenfolge für den Kanton) zugänglich gemacht werden.

Nicht professionell durchgeführte Grabungen (z.B. mit Hilfe von Metallsuchgeräten) sind eine grosse Bedrohung für archäologische Fundstellen. Bei der Suche nach archäologischen Restanzen werden Fundstellen durchwühlt und Schichten und Baubefunde zerstört. Vordergründig unscheinbare Funde werden aus dem Schichtzusammenhang gerissen und so für die Forschung praktisch wertlos gemacht. Vor diesem Hintergrund ist Abs. 2 zu verstehen. Diese Bestimmung wendet sich gegen das zerstörerische Wirken von Personen, die ohne entsprechende Ausbildung Grabungen vornehmen wollen. Ihr Interesse gilt dabei nicht den Befunden, sondern ausschliesslich den Funden.

§ 20 Entdeckung von archäologischen Restanzen

Treten bei Bau- oder Grabungsarbeiten archäologische Funde oder Befunde zutage, hat die Baubewilligungsbehörde einen befristeten Baustopp anzuordnen, wobei bewilligte Bauvorhaben so wenig wie möglich zu verzögern sind. Zudem muss die Bauherrschaft möglichst rasch und umfassend über das weitere Vorgehen informiert werden. Das weitere Vorgehen (z.B. Einleitung einer Notgrabung) ist mit der kantonalen Fachstelle zu koordinieren.

§ 21 Notwendige Untersuchungen

Im Wesentlichen ergibt sich die Pflicht von Eigentümerinnen und Eigentümern, Ausgrabungen und Bauuntersuchungen auf ihren Liegenschaften zu ermöglichen, wenn in diesen Grundstücken archäologische Funde entdeckt oder mit grosser Wahrscheinlichkeit vermutet werden, aus Art. 724 Abs. 2 ZGB.

§ 22 Kosten

Unsichtbar unter der Erde gelegene archäologische Restanzen erfordern für ihren Schutz, ihre allfällige Bergung und Dokumentation besondere Verfahren und Massnahmen, die Kosten verursachen. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass archäologische Restanzen durch ihren ungestörten Verbleib im Boden am besten geschützt sind. Wenn immer möglich, bleiben archäologische Bodendenkmäler und Stätten auf diese Weise auch den künftigen Generationen unge-

stört erhalten. Die vielen Bodeneingriffe der Gegenwart machen aber immer wieder archäologische Grabungen notwendig. Dabei gilt es zwischen zwei Grabungsarten zu unterscheiden:

Forschungsgrabungen haben das Ziel, in einem bestimmten Zeitraum auf einer begrenzten Fläche eine ganz bestimmte Fragestellung zu einem archäologischen Objekt und dessen Umfeld zu klären. Die untersuchten Objekte sind meist nicht in unmittelbarer Gefahr, durch Bauvorhaben o.ä. zerstört zu werden. Forschungsgrabungen werden in der Regel durch die archäologischen Institute der Universitäten oder kantonale Fachstellen durchgeführt. Als prominentes Beispiel ist die Metalldetektorsuche auf dem Schlachtgelände von Morgarten im Jahr 2015 zu erwähnen. Solche Massnahmen sind mit der kantonalen Fachstelle vorgängig abzusprechen und von dieser zu begleiten.

Eine *Rettungsgrabung* muss dann durchgeführt werden, wenn ein Bodendenkmal durch einen Eingriff in den Boden gefährdet ist. Dies kann bei Bauvorhaben aller Art eintreten. Auch wenn bei solchen Rettungsgrabungen die geborgenen Funde erhalten bleiben, werden durch die Grabung dennoch die Originalbefunde, in denen sie angetroffen wurden, unwiederbringlich zerstört. Zwar werden diese zeichnerisch und fotografisch festgehalten, doch handelt es sich dabei immer nur um eine interpretierende «Abschrift» des Befundes.

Werden infolge eines Bauvorhabens archäologische Abklärungen nötig, hat die Bauherrschaft diese Kosten im Rahmen des Zumutbaren zu tragen. Der Grund liegt darin, dass die Bauherrschaft die finanzielle Verantwortlichkeit des Vorhabens trägt, wozu sämtliche Kosten zählen, die durch die Beachtung von behördlichen Nebenbestimmungen entstehen. Wie beispielsweise Brand-, Wärme-, oder Schallschutz, Anforderungen an Baustoffe oder die Beachtung von Unfallverhütungsvorschriften, sind auch archäologische Massnahmen (soweit sie als Nebenbestimmung in der Baubewilligung formuliert wurden) entsprechend von der Bauherrschaft zu tragen. Eine Nebenbestimmung (in diesem Fall die archäologische Baubegleitung) hat den Zweck, ein Bauvorhaben unter Auflagen und Bedingungen zu erlauben, statt es verweigern zu müssen. Wie die Bauherrschaft die Kosten für das Bewilligungsverfahren und auch die Baukosten selbst zu tragen hat, hat sie auch die Kosten zu tragen, die mit einer Nebenbestimmung verbunden sind, die ihr das Bauen (unter gewissen Bedingungen) erlauben.

Wird in Gebieten gebaut, wo mit archäologischen Funden zu rechnen ist, kommt praxisgemäss ein abgestuftes Verfahren zur Anwendung:

In einer ersten Phase wird meistens eine geophysikalische Prospektion («Bodenradar») angeordnet. Mit dieser Methode können Archäologen «unter den Boden» schauen und Befunde sichtbar machen, ohne dabei einen Spaten zu benutzen. Mit Hilfe von digitaler Bildbearbeitung können bereits in diesem Frühstadium Vorstellungen über Aussehen und Ausmasse archäologischer Restanzen gewonnen oder deren Vorhandensein ausgeschlossen werden. Nebst der geophysikalischen Prospektion können auch weitere zerstörungsfreie Prospektionsverfahren zur Anwendung kommen (z.B. die Oberflächenbegehung).

In einer zweiten Phase – sofern überhaupt noch nötig – werden in räumlich begrenzten Testschnitten (z.B. Bohrungen oder Sondagen) die gewonnenen oder vermuteten Erkenntnisse erhärtet.

Erst wenn sich herausstellt, dass die zu bebauende Fläche grossflächig archäologisch untersucht werden muss, kommt es zu einer Rettungsgrabung. Als Beispiel einer solchen grossflächigen Prospektion kann die Rettungsgrabung in Küssnacht (vor dem Bau der Südumfahrung) im Jahr 2014 erwähnt werden.

Während die beiden ersten Massnahmen (geophysikalische Prospektion und Testschnitte) in finanzieller Hinsicht als für die Bauherrschaft zumutbar gelten und erfahrungsgemäss die Höhe

von Fr. 20 000.-- nicht überschreiten, werden die Kosten für eine Rettungsgrabung in einer Höhe ausfallen, die für die Bauherrschaft als nicht mehr zumutbar gelten.

§ 23 Eigentum an archäologischen Funden

Der Eigentumsanspruch an Altertümern von erheblichem wissenschaftlichem Wert ergibt sich aus Art. 724 Abs. 1 ZGB. § 23 konkretisiert und präzisiert diesen im Bundesrecht verankerten Grundsatz in der Richtung, dass als Wissenschaftsgebiet von erheblichem Wert ausdrücklich archäologische Funde bezeichnet werden (Abs. 1). Im Interesse der Forschung, aber auch der allgemeinen Bildung und des Traditionsbewusstseins sollen solche Gegenstände erhalten und geschützt sowie für jedermann, der sich für sie interessiert, zugänglich gemacht werden. Zudem bietet der Kanton Gewähr, dass die Funde fachgerecht untersucht, inventarisiert und aufbewahrt werden.

Wer solche Gegenstände entdeckt und an sich nimmt, ist verpflichtet, sie unverzüglich der archäologischen Fachstelle abzuliefern (Abs. 2). Mit der Behädigung des Gegenstandes erhält die Finderin oder der Finder einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung in Höhe des objektiven Wertes des Fundgegenstandes. Diese Vergütung legt das zuständige Amt fest. Über die Angemessenheit der Vergütung entscheidet im Streitfall das zuständige Departement.

5.6 Zuständigkeit und Verfahren

§ 24 Regierungsrat

Da die Unterschutzstellung von Objekten wie Einzelbauten oder Anlagen weitreichende Eingriffe ins Eigentumsrecht darstellt, ist es richtig, dass der Regierungsrat über die Unterschutzstellung bzw. die Aufnahme eines Schutzobjektes ins Schutzinventar beschliesst. Dasselbe gilt für die Entlassung aus dem Schutzinventar. Er legt gleichzeitig auch die Einstufung des Objektes fest, was Auswirkungen auf allfällige Baubeiträge an substanzerhaltende Massnahmen im Fall einer Restaurierung hat. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion ist der Regierungsrat zuständig, einzuschreiten, wenn die Gemeinden die nötigen Massnahmen zum Erhalt von Schutzobjekten unterlassen. Im Weiteren schliesst er allfällige Programmvereinbarungen mit dem Bund ab, wählt die Kommission für Heimatschutz, bezeichnet die zuständigen Stellen im Kanton und legt deren Aufgaben fest. Für die drei Bereiche des Heimatschutzes im Sinne dieses Gesetzes (Landschaftschutz, Denkmalpflege sowie Archäologie) ist jeweils eine Fachstelle vorgesehen. Diese Stellen sind nicht neu zu schaffen, sondern bestehen bereits in den jeweiligen Ämtern. Ebenso sind die Aufgaben, die ihnen zukommen, nicht neu. Es handelt sich um Aufgaben wie Mitwirkung bei der Raumplanung auf Stufe Kanton und Gemeinden bezüglich Objekt-, Ortsbild- und Landschaftschutz, Beratung in fachlichen Fragen, Beurteilung der Schutzwürdigkeit, Begleitung von Restaurierungsprojekten, Nachführung der kantonalen Inventare.

§ 25 Departement

Die Aufgaben sind den Departementen in der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei (SRSZ 143.111) zugeteilt. Im Rahmen dieser Aufgaben beantragen die Departemente dem Regierungsrat entsprechendes Handeln. Dazu gehören auch Anträge betreffend die Änderung und die Aufhebung des Schutzes von Schutzobjekten und ein allfälliges Einschreiten bei Unterlassungen der Gemeinden. Das zuständige Departement hat indessen auch eigene Kompetenzen, welche hier aufgeführt sind. Insbesondere wird auf Stufe Departement über die Aufnahme und Entlassung eines Objektes ins bzw. aus dem Hinweisinventar entschieden, dies nachdem die Fachstelle Denkmalpflege die Schutzwürdigkeit beurteilt hat und die Standortgemeinde angehört worden ist. Das Departement kann zusätzlich vorsorgliche Massnahmen beschliessen.

§ 26 Heimatschutzkommission

Neu eingeführt wird eine Kommission für Heimatschutz. Diese Kommission ist ein beratendes und begutachtendes Organ in allen wichtigen Fragen des Heimatschutzes. Sie soll aus Fachpersonen und verschiedenen Interessenvertretern zusammengesetzt sein. Der kantonale Denkmalpfleger ist beratendes Mitglied der Kommission ohne Stimmrecht. Das Gremium ist als Bindeglied zwischen den kantonalen Stellen, den Gemeinden und den Privaten (Bauherren, Bevölkerung) zu verstehen und berät und begleitet die Fachstellen in allen wichtigen und streitigen Fragen des Heimatschutzes. Die Heimatschutzkommission soll in diesem Sinn fachliche Beurteilungen abgeben und in der Interessenabwägung eine Mittlerrolle einnehmen. Die Beurteilung der Schutzwürdigkeit von Objekten des Landschafts- und des Denkmalschutzes sowie bei streitigen Fragen des Ortsbildschutzes kann damit über die Fachstellen hinaus breiter abgestützt und die Akzeptanz der Entscheide verbessert werden. Die Heimatschutzkommission hat weder Antragsrecht noch Entscheidungskompetenzen, sie kann jedoch Empfehlungen abgeben. Sie kann von den Entscheidungsträgern (Regierungsrat, zuständiges Departement, Gemeinden) beigezogen werden.

§ 27 Gemeinden und Bezirke

Eine wichtige Aufgabe haben weiterhin die Gemeinden. Sie sind mit den Verhältnissen vor Ort am besten vertraut und sollen auch inskünftig mit der unmittelbaren Aufsicht über die Schutzobjekte betraut bleiben. Somit kommt ihnen eine eigentliche Kontrollfunktion bezüglich Schutz und Pflege der Schutzobjekte zu. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Bauvorhaben in ISOS- oder Landschaftsschutzzonen oder in archäologischen Interessengebieten stattfinden bzw. wenn durch bauliche Massnahmen Objekte aus dem kantonalen Schutz- oder Hinweisinventar betroffen sind. Wesentlich ist zudem, dass die Gemeinden den Anforderungen des Heimatschutzes bereits bei der Ausscheidung von Schutzzonen in den kommunalen Nutzungsplänen Nachachtung verschaffen (vgl. §§ 5 und 17). Dies ist deshalb von Bedeutung, weil dadurch bereits zu einem frühen Zeitpunkt die baulichen Möglichkeiten in einer bestimmten Zone definiert werden und unliebsamen «Überraschungen» zu einem späteren Zeitpunkt vorgebeugt werden kann. So soll beispielsweise das ISOS als Planungsgrundlage berücksichtigt werden und nicht erst im Rahmen der Baubewilligung, bei der lediglich noch überprüft werden soll, ob die geltenden Bauvorschriften eingehalten werden, Diskussionen auslösen.

In Ortsbildfragen haben die Standortgemeinden demnach eine Planungsverpflichtung. Zudem erlassen sie nach § 17 Abs. 2 Vorschriften zum Schutz der Ortsbilder gemäss PBG. Für den Schutz der Ortsbilder sind grundsätzlich die Standortgemeinden zuständig. Nur wenn es sich um Ortsbilder mit nationaler Einstufung handelt, bei denen gemäss ISOS das Ziel der Substanzerhaltung (ISOS A: integrales Erhalten aller Bauten, Anlageteile und Freiräume; Beseitigen störender Eingriffe) verfolgt wird, muss die Denkmalpflege das Bauvorhaben im Sinne von § 40 VVzPBG beurteilen (§ 17 Abs. 3). Eine analoge Bestimmung für den Bereich des Landschaftsschutzes findet sich in § 5 Abs. 3.

Die Gemeinden können dem Regierungsrat bzw. dem Departement Antrag auf Aufnahme und Entlassung von Objekten ins oder aus dem Hinweis- und Schutzinventar beantragen. Dies hängt einerseits wiederum damit zusammen, dass sie die Situation vor Ort am besten kennen und auch für die Interessenabwägung auf kommunaler Stufe prädestiniert sind. Gemäss den §§ 9 und 12 werden die Gemeinden deshalb vor einer Aufnahme ins Schutz- resp. Hinweisinventar vorgängig angehört. Sofern einer Aufnahme ins Schutzinventar gemäss § 9 Abs. 2 lit. b überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, sind insbesondere die Standortgemeinden gehalten, diese aufzuzeigen.

Zusammengefasst kommen den Gemeinden die folgenden Pflichten und Kompetenzen zu:

- Planungspflicht im Bereich der Ortsbilder und geschützten Landschaften (Ausscheiden von Schutzzonen; Erlassen von Vorschriften gemäss PBG);
- Aufsicht über die Einhaltung von Schutzmassnahmen bei geschützten Einzelobjekten und schützenswerten Ortsbildern (einzig ISOS A-Gebiete unterstehen der Beurteilung (i.S. von § 40 VVzPBG) der Denkmalpflege);
- Antragsrecht bei der Aufnahme oder Entlassung von Objekten ins Hinweis- oder Schutzinventar (Darlegung von – entgegenstehenden – öffentlichen oder privaten Interessen);
- Ergreifen von vorsorglichen Massnahmen;
- Anrufung der Heimatschutzkommission.

Die Bezirke sind im Bereich Heimatschutz weniger betroffen als die Gemeinden bzw. Eingemeindegemeinden. Besteht jedoch eine Zuständigkeit (z.B. Fliessgewässer), gilt diese Bestimmung auch für sie.

5.7 Rechtsschutz, Strafbestimmung

§ 28 Verfahren

Neu ist die Unterschutzstellung von Objekten des Denkmalschutzes bzw. deren Entlassung aus dem Schutz ein hoheitlicher, einseitiger und individueller Akt. Mit dieser Anordnung werden Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, abgeändert oder aufgehoben. Es ist daher folgerichtig, dass diese Entscheide auch überprüft werden können und ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Die Aufnahme ins Hinweisinventar entspricht keiner Verfügung, da damit keine konkreten Rechte und Pflichten begründet werden. Dieser Entscheid ist demnach nicht anfechtbar. Das Verfahren richtet sich nach den bestehenden Erlassen (VRP, JG). Als Ausnahme vom Verfahren der VRP wird geregelt, dass Beschwerden gegen die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen keine aufschiebende Wirkung entfalten. Dies entspricht dem Sinn der vorsorglichen Massnahme, die sofort gelten soll.

§ 29 Strafbestimmung

Diese Bestimmung schafft die rechtliche Grundlage zur strafrechtlichen Ahndung von Verstössen gegen direkt anwendbare Gebote und Verbote dieses Gesetzes. Aufgrund des Bestimmtheitsgebots werden die Paragraphen des Gesetzes aufgeführt, gegen deren Widerhandlung eine Bestrafung mit Busse erfolgt. Es wird aber gleichzeitig darauf verzichtet, die einzelnen Tatbestände zu umschreiben. Die Verfolgung von Widerhandlungen und der Bussenrahmen bis Fr. 50 000.-- sind der Schwere der denkbaren Übertretungstatbestände angemessen und für die Durchsetzung des Heimatschutzes notwendig. Die Strafverfolgung verjährt in sieben Jahren, wie das auch die entsprechende Regelung im Planungs- und Baugesetz vorsieht.

Die Duldungspflicht kann mit einer Verfügung und dem Hinweis auf Bestrafung nach Art. 292 StGB durchgesetzt werden.

§ 30 Wiederherstellung

Unabhängig von einem Strafverfahren soll den zuständigen Behörden das Recht eingeräumt werden, vom Verursacher einer widerrechtlichen Beschädigung, Beeinträchtigung, Zerstörung oder Veräusserung (z.B. ein archäologischer Fund) zu verlangen, die getroffene Massnahme rückgängig zu machen bzw. die Kosten zu übernehmen, die aus der Beseitigung des Schadens entstehen. Ist die Wiederherstellung nicht möglich, ist angemessener Ersatz zu leisten. Es handelt sich nicht um eine Strafbestimmung. Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen können unabhängig von einem allfälligen Verschulden des Verursachers angeordnet werden. Dabei kann auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen Rücksicht genommen werden.

5.8 Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 31 Vollzug

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 56 KV). Er wird explizit mit dem Vollzug der Heimatschutzgesetzgebung beauftragt, erlässt die entsprechenden Vollzugsbestimmungen und übt die Aufsicht beim Vollzug aus.

§ 32 Übergangsbestimmungen

Das neue Gesetz sieht ein neues System im Bereich der Schutzinventare des Denkmalschutzes vor. Es ist daher unumgänglich, den Übergang vom jetzigen zum neuen System zu regeln. Im Grundsatz bleiben bisherige Schutzmassnahmen weiterhin rechtsgültig. Das KIGBO wird durch das Hinweisinventar abgelöst. Mit der Wirkung, dass die im KIGBO verzeichneten Objekte, welche bisher noch keine Denkmalpflege-Subventionen erhalten haben, automatisch ins Hinweisinventar überführt werden (aktuell würden 347 Objekte aus dem KIGBO direkt ins Hinweisinventar überführt). Die Aufnahme ins Schutzinventar ist rechtlich verbindlicher, daher werden mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes lediglich diejenigen KIGBO-Objekte direkt ins Schutzinventar überführt, an deren Restaurierung bereits Beiträge geleistet wurden. Es handelt sich dabei um 634 Objekte.

§ 33 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern (KNHG) vom 29. November 1927 kann aufgehoben werden. Alle wichtigen Bestimmungen werden in die vorliegende Vorlage überführt, wo nötig ergänzt und konkretisiert.

§ 34 Referendum, Inkrafttreten

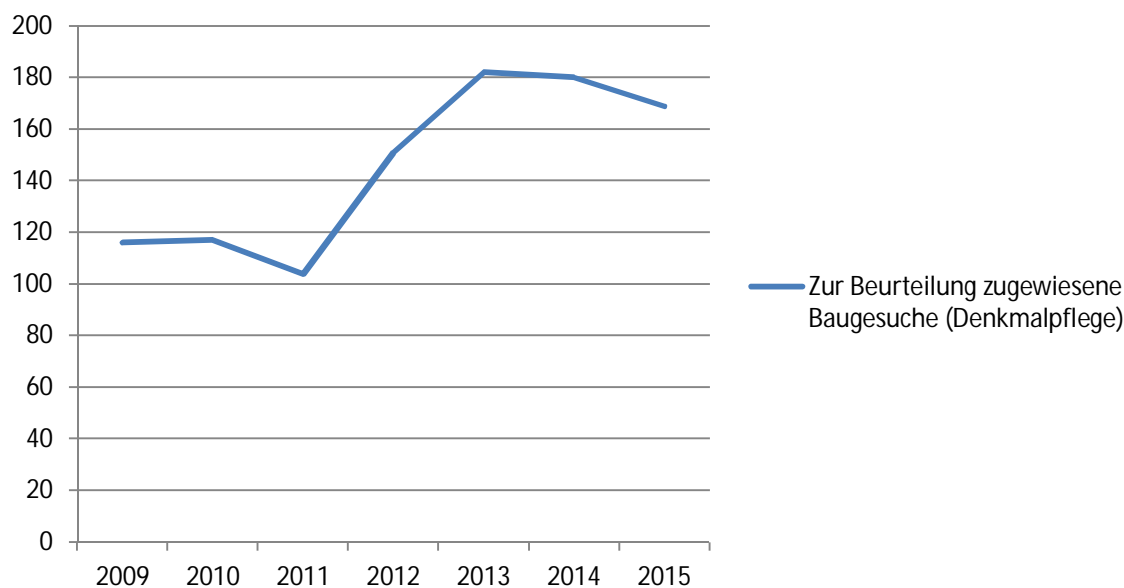
Das Gesetz unterliegt den Referendumsbestimmungen gemäss der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Kanton

Vor dem Hintergrund des grossen Anstiegs an Baugesuchen seit 2012 sowie der aktuellen Anforderungen und Bedürfnisse im Bauwesen (Stichworte: Verdichtung, energetische Ertüchtigung, Solartechnik, Erdbebensicherheit usw.) ist es der kantonalen Denkmalpflege nicht mehr möglich, ihre Aufgaben in der geforderten fachlichen Tiefe zu bewältigen. Diese Entwicklung besteht seit längerer Zeit, hat sich aber im Lauf der letzten Jahre zunehmend verschärft. Der nachfolgenden Statistik kann entnommen werden, wie sich nur schon die Anzahl der zur denkmalpflegerischen Beurteilung zugewiesenen Baugesuche seit 2012 (151 Baugesuche; 2009: 116) sprunghaft zugenommen hat. Dieser Trend ist anhaltend. Nebst diesen Beurteilungen umfasst die Arbeit des Denkmalpflegers aber auch noch die Begleitung von Restaurierungen vor Ort, die Teilnahme an Begehungen, Sitzungen, das Erarbeiten schriftlicher Stellungnahmen ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens wie auch die Kontrollen der angeordneten denkmalpflegerischen Massnahmen und des Subventionswesens.

Zur Beurteilung zugewiesene Baugesuche (Denkmalpflege)



Mit RRB Nr. 955/2013 veranlasste der Regierungsrat deshalb, die Denkmalpflege durch eine externe Stelle prüfen zu lassen mit dem Ziel, Aufgaben, Verfahren und Verantwortlichkeiten zu analysieren und Verbesserungspotential aufzuzeigen.

Mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Analyse beauftragt wurde die BDO AG Luzern, die schon ähnliche Analysen bei innerschweizer Denkmalpflegestellen durchgeführt hat (Kantonale Denkmalpflegen OW und LU). Die BDO AG Luzern kommt in diesem Bericht zum Schluss, dass von insgesamt 275-300 Stellenprozenten ausgegangen werden muss (aktueller Stand: 180 Stellenprozent).

Gemäss Einschätzung des Amtes für Kultur ist aktuell (2016) von einem zusätzlichen Stellenbedarf im Bereich Denkmalpflege von 80 Stellenprozenten auszugehen. Mit RRB Nr. 410/2016 hat der Regierungsrat per 2017 den Stellenplan des Amtes für Kultur um 60 Stellenprozent erhöht. Die restlichen 20 Stellenprozent können amtsintern herangezogen werden. Somit stehen für den Bereich Denkmalpflege ab 2017 260 Stellenprozent zur Verfügung.

Auch in finanzieller Hinsicht bringt die Vorlage verschiedene Auswirkungen mit sich:

- Ein kostenintensives und extern zu vergebendes Projekt stellt die Ausarbeitung des Schutz- und insbesondere des Hinweisinventars dar. Für jede Gemeinde im Kanton sind diese Inventare zu erstellen. Für die Erarbeitung resp. Nachführung des Schutz- und des Hinweisinventars ist je nach Detaillierungsgrad mit Kosten in der Bandbreite von Fr. 200 000.-- bis Fr. 500 000.-- zu rechnen. Aufgrund der bereits sehr hohen Arbeitsbelastung ist es der kantonalen Denkmalpflege unmöglich, nebst dem Tagesgeschäft diese Aufgabe selber zu bewältigen.
- Die Einberufung einer Heimatschutzkommission wird ebenfalls Kosten nach sich ziehen (Taggelder, Vorbereitungsentschädigungen, Spesen etc.). Es ist davon auszugehen, dass die Kommission quartalsweise zusammenkommt. Bei einem Tagesansatz von Fr. 300.-- pro Kommissionsmitglied (gemäss § 3 des Gesetzes über die Entschädigung der nebenamtlichen Richter, Erziehungsräte und ausserparlamentarischen Kommissionsmitglieder, vom 29. Oktober 1997; SRSZ 140.520) ist mit jährlichen Kosten in der Höhe von ca. Fr. 8 400.-- zu rechnen. Diese Kosten werden dem Expertisenkonto des Amtes für Kultur belastet.

6.2 Gemeinden

Im Hinblick auf die Übertragung der fachlichen Verantwortung im Bereich Ortsbildschutz ist mit einem zusätzlichen Aufwand für externe Gutachten zu rechnen.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GOKR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.- - oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

8. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 25. März 2015 haben Kantonsrat Christoph Weber und fünf Mitunterzeichnende das Postulat P 4/15 (Rechtssicherheit und klare Rahmenbedingungen fürs Bauen) bezüglich der Rechtsgrundlagen der Denkmalpflege eingereicht. Mit Kantonsratsbeschluss vom 21. Oktober 2015 wurde dieser Vorstoss erheblich erklärt. Mit dem vorliegenden Gesetzeserlass wird diesem Anliegen Rechnung getragen und das erheblich erklärte Postulat kann als erledigt abgeschrieben werden.