

Beschluss Nr. 892/2015

Schwyz, 15. September 2015 / ah

Rechtssicherheit und klare Rahmenbedingungen fürs Bauen

Beantwortung des Postulats P 4/15

1. Wortlaut des Postulats

Am 25. März 2015 haben Kantonsrat Christoph Weber und fünf Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Das jüngste Verwaltungsgerichtsurteil im Fall Ingenbohl (VGE III 2014 116 / 129 vom 25. November 2014) hat bei Bauherren, Planern sowie Baubewilligungsbehörden erhebliche Verunsicherung ausgelöst. Nachdem die Praxis der Denkmalpflege jahrelang berechenbar war, hat man jetzt den Eindruck, die kantonale Fachstelle für Denkmalpflege sei faktisch zu einer neuen Baubewilligungsbehörde geworden. So kann sie gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts beim Regierungsrat jederzeit die Aufhebung von Baubewilligungen beantragen, wenn sie damit nicht einverstanden ist. Nach § 9 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern vom 29. November 1927 (KNHG, SRSZ 720.110) kommt der Denkmalpflege jedoch lediglich das Recht zu, Inventare zu führen, Gutachten zu verfassen und Ratschläge zu erteilen. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen werden heute viel restriktiver interpretiert als in der Vergangenheit. Wirtschaftliche Kriterien werden oft gänzlich ausgeblendet. Wir fragen uns, ob eine derartige Konzentration von faktischer Macht bei einer Person demokratisch genügend abgestützt ist.

Neben den Anforderungen der Gemeinden an Neu- und Umbauten gibt es für Bauherren und Planer eine Vielzahl von Vorschriften. Jede verantwortliche Stelle versucht jeweils, den eigenen Bereich abzudecken. Dadurch entstehen Zielkonflikte und Widersprüche. Auch die demokratisch zustande gekommenen Baureglemente der Gemeinden werden dadurch teilweise untergraben.

Das Schweizer Stimmvolk hat mit der Zustimmung zum neuen RPG ein klares Bekenntnis zu verdichtetem Bauen abgegeben. Dementsprechend sind die bestehenden Bauzonen und die Dorfzentren intensiver zu nutzen. Es ist in die Höhe zu bauen und dies heutzutage selbstverständlich energieeffizient. Diese Ziele sind zu unterstützen.

Die Denkmalpflege hingegen verfolgt einzig und allein das Ziel der Erhaltung. Dass unsere historische Bausubstanz in den Dörfern erhalten bleibt, ist wichtig. Dazu dient insbesondere das KIG-

BO (Kantonales Inventar geschützter und schützenswerter Bauten). Es gibt aber viele Grenzbereiche, wo eine Erneuerung sinnvoll ist, obwohl ein Bauobjekt inventarisiert ist. Nachdem sich die Denkmalpflege in der Vergangenheit primär auf das KIGBO abgestützt hatte, wird nun zusätzlich auf das ISOS (Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz) Bezug genommen. Dies, obwohl das ISOS aus dem Jahr 1990 stammt und mehrheitlich nicht mehr aktuell ist. Falls ISOS konsequent angewendet würde, hätte dies im Fall von Brunnen sowie in diversen anderen Gemeinden im Kanton, eigentliche Bauverbote für grosse Teile des Dorfes zur Folge.

Aufgrund der aktuellen Verunsicherung ist dringend eine Klärung notwendig. Wir laden daher den Regierungsrat ein, zu prüfen, ob hinsichtlich der obigen Fragen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Es stellen sich betreffend Rechtssicherheit insbesondere folgende Fragen:

- 1. Entscheide der Fachstelle für Denkmalpflege sind für Bauherren und Planer äusserst einschneidend und tangieren die Eigentumsgarantie oftmals empfindlich. Besteht auf Grund von Art. 25 Abs. 2 NHG sowie § 9 KNHG eine genügende gesetzliche Grundlage für faktisch derart weitreichende Kompetenzen der Fachstelle für Denkmalpflege?*
- 2. Sind die Rechtsgrundlagen klar oder ist eine Anpassung notwendig? Zum Beispiel eine klare Definition der Kompetenzen der kantonalen Denkmalpflege in einem demokratisch zustande gekommenen Erlass.*
- 3. Das ISOS stammt aus dem Jahr 1990, also einer Zeit, in der raumpolitische Fragen ganz anders beurteilt wurden, als es heute der Fall ist. Es erscheint daher fragwürdig, ob es richtig ist, immer noch darauf abzustellen. Teilt der Regierungsrat diese Ansicht?»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkungen

2.1.1 Rechtsgrundlagen

Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV). Gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451, NHG) sind die Kantone verpflichtet, Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege zu bezeichnen (Art. 25 Abs. 2 NHG). Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (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. Diesen Fachstellen kommt beim Vollzug des Heimatschutzes eine zentrale Bedeutung zu. Für den Kanton Schwyz sind die massgebenden Vorschriften einerseits im Gesetz über den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern vom 29. November 1927 (SRSZ 720.110, KNHG) und andererseits im Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) zu finden (vgl. VGE III 2014 116 / 129, S. 11, 20 und 21). Weitere Rechtsgrundlagen sind die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12, VISOS) oder die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1, RPV) sowie verschiedene Regierungsratsbeschlüsse, Verwaltungsgerichtsentscheide oder Bundesgerichtsentscheide.

2.1.2 Aufgaben der kantonalen Denkmalpflege

Die Aufgaben der kantonalen Denkmalpflege sind seit etlichen Jahren gleich definiert. Bereits bei der Beantwortung der Interpellation I 9/01 beispielsweise definierte der Regierungsrat die Aufgaben wie folgt:

«Die Denkmalpflege beurteilt die Schutzwürdigkeit eines Objektes, leitet die Objekt-, Kunst-, denkmal- und Ortsbildinventarisierung und führt die entsprechenden Inventare nach. Sie bezeichnet die Objekte des Kulturgüterschutzes und wirkt mit bei der Raumplanung auf Stufe Kanton und Gemeinden bezüglich des Objekt-, Umgebungs- und Ortsbildschutzes. Sie ist verantwortlich für die fachgerechte Restaurierung schützenswerter sakraler und profaner Bauten und Anlagen sowie für die archäologische Bauforschung, legt Restaurierungsdokumentationen an, publiziert die bedeutenden Restaurierungsfälle, bereitet zuhanden des Justizdepartementes die Grundlagen zur Gewährung von Beiträgen an Restaurierungen vor und führt die Kontrolle der Subventionsfälle. Sie betreut die Belange des sog. baulichen Heimatschutzes im Sinne des Objekt-, Umgebungs- und Ortsbildschutzes.»

Hieraus wird ersichtlich, dass dem Ortsbildschutz nicht erst in jüngster Zeit Beachtung geschenkt wird. Festgelegt wurde der Schutz der Ortsbilder zudem bereits im KNHG von 1927 (vgl. § 1 Abs. 2 lit. c). Der Ortsbildschutz ist im Weiteren in § 56 des PBG gesetzlich verankert. Danach müssen sich Bauten und Anlagen so in die Umgebung eingliedern, dass sie das Landschafts-, Orts-, und Strassenbild nicht stören (§ 56 Abs. 1 PBG). Die besonderen Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz werden in § 56 Abs. 2 PBG ausdrücklich vorbehalten. Schliesslich beinhalten gerade auch die Baureglemente der Gemeinden Bestimmungen zum Ortsbildschutz und zu erhöhten gestalterischen Anforderungen etwa in den Kernzonen.

2.1.3 Verdichtetes Bauen und denkmalpflegerische Belange

Der Verwaltungsgerichtsentscheid zu Ingenbohl (VGE III 2014 116 / 129, S. 20) äussert sich zur Frage des verdichteten Bauens unter denkmalpflegerischen Aspekten sehr klar. «Die bauliche Verdichtung kann im Rahmen einer haushälterischen Bodennutzung zwar im öffentlichen Interesse liegen, allerdings hat in unter Ortsbildschutz liegenden Gebieten jeweils eine sorgfältige und ausgewogene Abwägung mit dem ebenfalls im öffentlichen Interesse liegenden Schutz eines spezifischen Ortsbildes stattzufinden. Ein Eingriff in ein Schutzobjekt ist dort gestattet, wo ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert (BGE 137 II 266 Erw. 4); zu denken ist dabei etwa an Eingriffe durch Bauten im erheblichen öffentlichen Interesse (z.B. Spitäler, Schulen), oder bei einer nachgewiesenen Verknappung von Wohn- und/oder Arbeitsraum in bestehenden Bauzonen. Rentabilitätsüberlegungen sind dabei umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger ein Objekt ist (BGE 126 I 219 Erw. 2c). [...] Im Übrigen kann gerade dann, wenn aufgrund einer ersten Interessenabwägung davon ausgegangen wird, dass bauliche Eingriffe und eine Verdichtung in einem unter Ortsbildschutz stehenden Gebiet zulässig sind, auf den rechtzeitigen Beizug der denkmalpflegerischen Fachinstanz nicht verzichtet werden, zumal wenn es um den Eingriff in ein national geschütztes Ortsbild geht [...] .»

Seit wenigen Jahren hat die kantonale Denkmalpflege häufiger als vorher zu Ortsbildfragen Stellung zu nehmen. Dies ist die direkte Folge des aktuellen Trends nach verdichteter Bauweise in Ortskernen und nicht Ausfluss einer Praxisänderung.

2.1.4 KIGBO und ISOS

Die kantonale Denkmalpflege hat bei ihren Beurteilungen sowohl dem Kantonalen Inventar geschützter und schützenswerter Bauten und Objekte (KIGBO), als auch dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) sowie allfällig vorhandener Ortsbildinventare (erarbeitet 1984-1994 im Auftrag des Kantons) Rechnung zu tragen. Seit dem Bundesgerichts-

scheid «Rüti» (BGE 135 II 209) gilt dies insbesondere für das ISOS. Bundesinventare sind nicht nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu berücksichtigen, sondern auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben.

Das Verwaltungsgericht hat sich in VGE III 2014 116 / 129, S. 14, zu den Inventaren KIGBO und ISOS ebenfalls klar geäußert: «Ohne Belang für die Schutzwirkung von durch das ISOS geschützte Objekte ist die Frage, ob es sich um Objekte handelt, welche im kantonalen Inventar der schützenswerten Objekte (KIGBO) enthalten sind. Einerseits hebt die Nichtaufnahme eines Objektes im KIGBO die Schutzwirkung des ISOS nicht auf. Andererseits setzt die Schutzwürdigkeit eines Objektes nicht die Aufnahme im KIGBO voraus.»

2.2 Beantwortung der Fragen

Entscheide der Fachstelle für Denkmalpflege sind für Bauherren und Planer äusserst einschneidend und tangieren die Eigentumsgarantie oftmals empfindlich. Besteht auf Grund von Art. 25 Abs. 2 NHG sowie § 9 KNHG eine genügende gesetzliche Grundlage für faktisch derart weitreichende Kompetenzen der Fachstelle für Denkmalpflege?

Wie unter Ziffer 2.1.1 dargelegt ist und der VGE II 2014 116/129 gezeigt hat, arbeitet die Denkmalpflege verantwortungsvoll auf demokratisch legitimierten Rechtsgrundlagen.

Sind die Rechtsgrundlagen klar oder ist eine Anpassung notwendig? Zum Beispiel eine klare Definition der Kompetenzen der kantonalen Denkmalpflege in einem demokratisch zustande gekommenen Erlass.

Es stellt sich zu Recht die Frage, inwieweit das KNHG aus dem Jahr 1927 den Anforderungen an eine zeitgemässe Denkmalpflege genügt. Es ist in vielen Teilen lückenhaft und unklar. Damit mehr Klarheit und Rechtssicherheit in diesem sensiblen Bereich erreicht werden kann, hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 891/2015 die Totalrevision des KNHG in Auftrag gegeben. Damit sollen die Grundbedingungen für eine Neuausrichtung der kantonalen Denkmalpflege gelegt werden.

Das ISOS stammt aus dem Jahr 1990, also einer Zeit, in der raumpolitische Fragen ganz anders beurteilt wurden, als es heute der Fall ist. Es erscheint daher fragwürdig, ob es richtig ist, immer noch darauf abzustellen. Teilt der Regierungsrat diese Ansicht?

Das Thema Verdichtung bezieht sich auf sämtliche Bauzonen und nicht ausschliesslich auf den Perimeter des Ortsbildschutzes. Auch wenn die Grundlagen veraltet erscheinen und in den letzten Jahren nicht immer beachtet wurden, so erhält das Ziel, das hinter diesen Inventaren – ob ISOS oder kantonale Ortsbildinventare – steckt, gerade im Zeitalter nach geforderter Verdichtung noch grössere Bedeutung.

Wie unter Ziffer 2.1.4 dargelegt, hat das ISOS denn auch mit dem BGE Rüti aus dem Jahr 2009 einen Bedeutungszuwachs erfahren und die Kantone und die Gemeinden haben diesem Inventar Beachtung zu schenken.

Die vom ISOS erfassten Ortsbilder sind über sehr lange Zeiträume hinweg, zum Teil über Jahrhunderte, entstanden. Der Sinn des ISOS ist denn auch der langfristige Erhalt der wertvollen Eigenheiten eines historisch gewachsenen Ortsbildes. Zusätzlich bietet das ISOS Anhaltspunkte für eine nachhaltige Planung, um die bauliche Identität und die architektonisch städtebauliche Qualität der Siedlungen zu gewährleisten. Eine bauliche Entwicklung und Verdichtung kann und muss auf diesen Grundlagen aufbauen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Siedlungsentwicklung nach innen mit den neuen Vorgaben des revidierten RPG eine sorgfältige Analyse des Siedlungskörpers braucht. Diese Aufgabe obliegt den Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung. Der Richtplanentwurf 2015, der aktuell für die öffentliche Mitwirkung aufgelegt wird, nimmt diese neuen Vorgaben auf. Eine flächige Aufzo-

nung über eine ganze Ortschaft oder die Kernzonen beispielsweise wird nicht die Lösung sein, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu erreichen, da sich daraus weitere Zielkonflikte wie etwa eine oftmals nicht hinreichende Erschliessung ergeben können.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Raumentwicklung; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

