



Denkmalpflege, Heimatschutz, Ortsbilder

## **Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten; Erlass eines Nachtrages I zur Bauordnung**

### **Anträge**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Bauordnung der Stadt St.Gallen wird mit dem Nachtrag I gemäss Beilage geändert.
  2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 8 Ziff. 2 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.
- 

### **1 Rechtliche Situation und Inventarisierung der Schutzobjekte**

Die Gemeinden sind aufgrund des übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Rechtes verpflichtet, für die Erhaltung schützenswerter Bauten mit dem dafür zur Verfügung stehenden Instrumentarium zu sorgen. Gemäss Art. 99 des kantonalen Baugesetzes (BauG) können Schutzverfügungen, Schutzvereinbarungen oder – über ein grösseres zusammenhängendes Gebiet – Schutzverordnungen erlassen werden.

Für den Erlass solcher rechtsverbindlicher Schutzmassnahmen sind fachlich fundierte, nach einheitlichen und nachvollziehbaren Massstäben erarbeitete Grundlagen erforderlich. Die frühere wie auch die neue, seit 2006 rechtsgültige Bauordnung der Stadt St.Gallen verpflichtet deshalb den Stadtrat, Inventare für die schützenswerten Natur- und Kulturobjekte zu erlassen. So lautet Artikel 3 der (neuen) Bauordnung:

„<sup>1</sup>Der Stadtrat erstellt für die Verwaltung verbindliche Inventare der schützenswerten Natur- und Kulturobjekte.

<sup>2</sup>Sind solche Kultur- oder Naturobjekte gefährdet, wird das Verfahren auf Erlass von Schutzmassnahmen eingeleitet.“



Der Stadtrat hat vor rund 30 Jahren die Inventare für die Bauten in der Altstadt, ausserhalb der Altstadt sowie für die schützenswerten Bauernhäuser erlassen. Diese Inventare beinhalten die entsprechenden schützenswerten Bauten in der Stadt St.Gallen bis zum Erstellungsjahr 1920. Insgesamt umfassen diese Inventare 772 Bauten, wobei dazu auch Kunstbauten, Industriegebäude und öffentliche Bauten und Einrichtungen gehören. Die Zahl der inventarisierten „privaten Bauten“ beträgt rund 640, davon sind wiederum ca. 240 formell unter Schutz gestellt. Bei den übrigen Bauten stellte sich bisher die Notwendigkeit einer formellen Schutzmassnahme nicht.

Entsprechend der oben zitierten Bauordnungsbestimmung und aufgrund der langjährigen Praxis werden die Schutzobjekte in der Stadt St.Gallen zwar inventarisiert, aber nur im Zusammenhang mit baulichen Veränderungen oder bei einer konkreten Gefährdung formell mit einer rechtsverbindlichen Massnahme (gemäss Art. 99 BauG) geschützt. Dabei wird in der Regel der Weg über die Schutzvereinbarung, also die einvernehmliche Lösung mit der Grundeigentümerschaft, meist im Rahmen eines Bauvorhabens, gewählt. Gleichzeitig wird dann der Schutzzumfang im Einzelnen festgelegt. Eigentliche Schutzverfügungen mussten bisher nur in Ausnahmefällen erlassen werden. Schutzverordnungen bestehen über die Naturschutzgebiete Sitter- und Wattbachlandschaft, Dreilinden, Bildweiher und Wenigerweiher. In diesen Schutzverordnungen wie auch in einzelnen Sondernutzungsplänen sind ebenfalls Natur- und Kulturobjekte formell geschützt.

Eine besondere Regelung gilt für die Altstadt: Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bauordnung sind hier die vor 1920 erstellten Bauten (historische Bauweise) mit den charakteristischen Elementen des Aussenraumes sowie die mit besonderer Verfügung unter Schutz gestellten jüngeren Bauten zu erhalten. In der Altstadt ist somit nur bei neueren, als schutzwürdig zu beurteilenden Bauten eine formelle Schutzmassnahme nötig; die vor 1920 erstellten Altstadtgebäude sind aufgrund der Bauordnung direkt geschützt.

## **2            Motionsauftrag zum Erlass einer Schutzverordnung**

Im Jahre 2001 wurde der Entwurf für ein Ergänzungsinventar der Bauten ab 1920 bis Baujahr 1970 öffentlich vorgestellt. In der Folge entstand zu dieser Thematik eine öffentliche Diskussion, die zu einer vom damaligen Grossen Gemeinderat am 19. März 2002 erheblich erklärten Motion „Bürgerfreundliches Verfahren bei den Schutzinventaren“ führte. Mit dem Motionsauftrag ist der Stadtrat beauftragt, „für die zu schützenden Objekte aus dem Inventar der schützenswerten Bauten 1920 bis 1970 und gleichzeitig auch aus dem Inventar der schützenswerten Bauten ausserhalb der Altstadt sowie der schützenswerten Bauernhäuser eine Schutzverordnung zu erlassen“ .



Aufgrund dieses Motionsauftrages wurden die bestehenden Inventare für die Schutzobjekte ausserhalb der Altstadt vollständig überarbeitet. Die neue Inventarisierung umfasst nun Gebäude mit einem Erstellungszeitraum bis 1970. Die Zahl der als schützenswert beurteilten Kulturobjekte wurde auf 637 (gegenüber 772 in den bisherigen Inventaren) reduziert. Es sind nun noch 511 „private Bauten“ erfasst. Dieses neue Inventar wird durch den Stadtrat derzeit im Einzelnen beraten und bereinigt; die im Ergebnis als schützenswert zu beurteilenden Objekte sollen dann in den Entwurf für die neue Schutzverordnung aufgenommen werden. Bis zum Abschluss dieser Verfahren und bis zur Inkraftsetzung einer solchen Schutzverordnung gelten weiterhin die bisherigen Inventare.

Mit Vorlage vom 3. Juli 2007 an das Stadtparlament beantragte der Stadtrat, die Motion als erledigt am Protokoll abzuschreiben. Der Stadtrat legte in dieser Vorlage einlässlich dar, dass aus verschiedenen Gründen auf den seinerzeitigen Entscheid zugunsten einer Schutzverordnung zurückgekommen werden sollte, auf eine solche Verordnung zu verzichten und das bisherige, bewährte Vorgehen weiterzuführen sei. Mit einer Schutzverordnung würde nur eine vermeintliche Rechtssicherheit geschaffen, da sich die Frage der Schutzwürdigkeit eines Gebäudes nach übergeordnetem Recht richte und vom Stadtparlament ohnehin nicht abschliessend entschieden werden könne. Der bisherige Weg mit den Inventaren und den Schutzvereinbarungen nur im Bedarfsfall sei - auch im Interesse der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer - flexibel und ermögliche rasche Anpassungen an neue Verhältnisse. Die vorberatende Baukommission des Stadtparlamentes beantragte in der Folge nach intensiven Beratungen dem Parlament, dem vom Stadtrat vorgeschlagenen Vorgehen und der Abschreibung der Motion zuzustimmen. Das Stadtparlament jedoch beschloss am 18. März 2008, die Motion nicht abzuschreiben und damit am Auftrag an den Stadtrat zum Erlass der Schutzverordnung festzuhalten.

### **3 Änderung der Bauordnung**

In der erwähnten Vorlage des Stadtrates vom 3. Juli 2007 wurde auch dargelegt, dass mit dem Erlass einer Schutzverordnung über die Kulturobjekte im ganzen Stadtgebiet ein grundsätzlich anderes Vorgehen eingeschlagen werde, als es die gültige Bauordnung festlegt. Eine Schutzverordnung über das ganze Stadtgebiet - ausser der Altstadt - mit einem formellen rechtlichen Schutz aller künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten widerspricht der geltenden Bauordnung. Nachdem das Stadtparlament am Motionsauftrag festhält, muss deshalb vor der Verfahrenseinleitung für die Schutzverordnung die Bauordnung geändert werden.



Die Bauordnung soll mit einem neuen Art. 2bis mit dem Randtitel „Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten“ ergänzt werden; gleichzeitig wird der bisherige Art. 3 über die Inventarisierung auf die Naturobjekte eingeschränkt.

### 3.1 Neuer Art. 2bis

Der neue Art. 2bis lautet wie folgt:

“<sup>1</sup> Das Stadtparlament erlässt eine Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten oder Bauteile.

<sup>2</sup> Es kann den Stadtrat ermächtigen, die Schutzverordnung zu ergänzen, einzelne Bauten oder Bauteile aus dem Schutz zu entlassen oder den Schutzzumfang zu verändern.“

Das Stadtparlament ist gemäss *Abs. 1* zuständig für den (erstmaligen) Erlass der neuen Schutzverordnung und damit für die Festlegung der im ganzen Stadtgebiet ausserhalb der Altstadt als schützenswert geltenden Gebäude. Vorbehalten sind selbstverständlich anderweitige Entscheide übergeordneter Instanzen (Baudepartement, Verwaltungsgericht, Bundesgericht) in Rechtsmittelverfahren. Auf diesem Weg kann die Schutzverordnung geändert werden, sei es durch die Weglassung oder die zusätzliche Aufnahme bestimmter Gebäude.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung von *Abs. 2* wird es dem Parlament beim Erlass der Schutzverordnung ermöglicht, dem Stadtrat die Kompetenz für die Nachführung der Schutzverordnung zu delegieren. Das Parlament kann dann davon Gebrauch machen oder nicht, es kann in den besonderen Bestimmungen zur Schutzverordnung aber auch die Kompetenzdelegation genauer festlegen bzw. einschränken: Ohnehin wird der genaue Schutzzumfang für die einzelnen Bauten nicht unmittelbar vom Parlament, sondern zweckmässigerweise erst im Baubewilligungsverfahren festgelegt werden können. Erst dann steht fest, welche Änderungen an einer geschützten Baute vorgenommen werden sollen und welches die Gründe für diese Änderungen sind. Für einen sachgerechten Verfahrensablauf kann es so dann richtig sein, wenn der Stadtrat nach der Aufnahme eines Objektes in die Schutzverordnung die Möglichkeit hat, für die Festlegung des Schutzzumfanges eine weitere Delegation an die Baubewilligungsbehörden vorzunehmen. Würde jetzt, bei der Änderung der Bauordnung, auf die grundsätzliche Möglichkeit der Delegation verzichtet, müssten künftig ohne Ausnahme alle Anpassungen, Änderungen oder Ergänzungen der Schutzverordnung für jedes einzelne Objekt das parlamentarische Verfahren durchlaufen.

Bei der Unterschutzstellung von Bauten oder Bauteilen ist eine sachliche, auf objektiven Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung und Interessenabwägung entsprechend den Grundsätzen des übergeordneten Rechtes und der Rechtsprechung erforderlich. Diese Anforderungen gelten unabhängig davon, welche Behörde entscheidet. Mit dem Erlass einer



Schutzverordnung beschliesst das Parlament über alle Schutzobjekte im Stadtgebiet ausserhalb der Altstadt, und zwar nach durchgehend in gleicher Weise angewandten Anforderungen. Es ist zweckmässig und im Interesse der Flexibilität und rascher Verfahrensabläufe, wenn die Nachführung der Schutzverordnung mit späteren Einzelentscheiden Sache des Stadtrates sein wird – wobei dann für die nötige Gleichbehandlung aller Schutzobjekte auch der Stadtrat die vom Parlament beim Gesamterlass als massgeblich erachteten Anforderungen beachten muss.

Der Vorschlag gemäss Abs. 2 entspricht auch den seinerzeitigen Beratungen in der Baukommission. Selbstverständlich gilt auch bei der Delegation an den Stadtrat im Übrigen das ordentliche Verfahren mit öffentlicher Auflage und Rechtsmittelmöglichkeiten sowie Genehmigung durch das Baudepartement.

### **3.2 Änderung von Art. 3**

Der bisherige Art. 3 der Bauordnung beauftragte den Stadtrat, für die Verwaltung verbindliche Inventare der schützenswerten Natur- und Kulturobjekte zu erstellen und bei einer Gefährdung solcher Objekte das Verfahren für Schutzmassnahmen einzuleiten. Unter dem Begriff „Kulturobjekte“ wurden dabei vor allem auch die – Gegenstand der Inventare bildenden – schützenswerten Gebäude verstanden. Hier wird künftig die eigentümerverbindliche Schutzverordnung an die Stelle der bisherigen lediglich behördenverbindlichen Inventare treten. Deshalb ist Art. 3 der Bauordnung entsprechend anzupassen und auf die Inventarisierung der Naturobjekte zu beschränken. Der Begriff „Naturobjekte“ ist dabei in einem weiteren Sinne zu verstehen. In dieser Inventarisierung können somit alle naturbezogenen Schutzgegenstände gemäss Art. 98 Baugesetz erfasst werden. Dazu sind neben Einzelbäumen, Gehölzen, Biotopen, Lebensräumen für schutzwürdige Tiere und Pflanzen oder geologischen Objekten z.B. auch geschichtliche Stätten, Naturdenkmäler oder Kulturdenkmäler (ohne Bauten und Anlagen) zu verstehen.

## **4 Verfahren**

Die für den Erlass der Schutzverordnung notwendige Änderung der Bauordnung, wie sie in Ziff. 3 dargestellt ist, wurde anfangs 2009 öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist sind insgesamt fünf Einsprachen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eingereicht worden. Die Einsprachen richteten sich nicht gegen die Änderung der Bauordnung und den Erlass einer Schutzverordnung, sondern ausschliesslich gegen die gemäss dem neuen Art. 2bis Abs. 2 mögliche Kompetenzdelegation an den Stadtrat für spätere Änderungen oder Ergänzungen der Schutzverordnung. Der Stadtrat hat diese Einsprachen abgewiesen.



Nach der Beschlussfassung des Stadtparlamentes und dem Referendumsverfahren werden die Einspracheentscheide eröffnet. Wenn kein Rekurs dagegen ergriffen wird, kann die Genehmigung dieser Bauordnungsänderung und die Inkraftsetzung erfolgen. Anschliessend wird das Verfahren für den Erlass der Schutzverordnung beginnen, wiederum mit einer öffentlichen Auflage der Schutzverordnung bzw. der Liste der für den Schutz vorgesehenen Objekte. Zeitliche Aussagen für den Ablauf dieses Verfahrens, der Behandlung der voraussichtlich zahlreichen Einsprachen, der parlamentarischen Beratungen und Entscheide und der nachfolgenden Rekurs- und Beschwerdeverfahren sind heute noch nicht möglich.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilage:  
Nachtrag I zur Bauordnung

