

Vorlage Stadtparlament

Datum	8. Februar 2022
Beschluss Nr.	1398
Aktenplan	731.01: Raumplanung, Baurecht: Rechtliches

Totalrevision des Reglements über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege; Motionsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege gemäss Beilage wird erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss nach Ziff. 1 gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.
3. Die Motion «Mehr Transparenz und Rechtssicherheit bei der Denkmalpflege» wird als erledigt abgeschrieben.

1 Ausgangslage

Das heute geltende Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege (SRS 731.3) aus dem Jahr 1980 entstand in einer Zeit, in welcher Fragestellungen der Denkmalpflege in der breiteren Öffentlichkeit mehr Gewicht erhielten und in der Stadt St.Gallen ein Bewusstsein für das bauliche Erbe der Neuzeit entstand. Im Jahr 1978 trat das Inventar der schützenswerten Bauten und Anlagen in der Altstadt in Kraft, im Jahr 1984 das Inventar für die Gebiete ausserhalb der Altstadt. Das Reglement ging auf eine Motion und ein Postulat zurück. Beide Vorstösse bezweckten, für die wachsenden Aufgaben zur Förderung des Denkmalschutzes sowie zur Erhaltung und Renovation des schützenswerten Baubestands die Mittel bereitzustellen. Das Reglement regelte die Finanzierung und die Zweckbestimmung der zugewiesenen Mittel für die Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege. Aus der Spezialfinanzierung wurden Beiträge an private und städtische Investitionen geleistet. Das Reglement ist seit dem Inkrafttreten vor mehr als 40 Jahren unverändert geblieben.

Die Hauptfinanzierungsquelle der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege ist gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a des geltenden Reglements ein Anteil an der Grundsteuer, dessen Höhe das Stadtparlament jeweils zusammen mit dem Budget für das nächste Jahr bestimmt. Im Jahr 2016 wurde dieser Anteil von vormals fünf auf zehn Prozent erhöht und in den Folgejahren in der Höhe beibehalten. Die Erhöhung wurde notwendig, weil höhere Ausgaben als in der Vergangenheit anfielen.

2 Politische Vorstösse

Am 19. März 2019 wurde im Stadtparlament eine Interpellation «Zeitgemäss Wohnen und Denkmalschutz: Ein Widerspruch?» eingereicht. In der Interpellation wurde unter anderem festgehalten, dass die Kriterien für die Ausrichtung von städtischen Beiträgen an Bauprojekte geschützter Objekte zu wenig transparent seien. Es lägen keine öffentlichen Angaben über die Praxis für die Zuspreehung und Bemessung von Beiträgen sowie über die tatsächlich ausgerichteten Beiträge vor. Der Stadtrat beantwortete die Interpellation mit [Vorlage an das Stadtparlament vom 21. Mai 2019 \(Nr. 3032\)](#). Gleichzeitig kam der Stadtrat dem Postulatsauftrag «Baukultur: Innovation ohne Reue» mit seinem [Postulatsbericht \(Vorlage Nr. 3030 vom 21. Mai 2019\)](#) nach. In seiner Antwort auf die Interpellation hielt er es für durchaus denkbar, das heutige Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege (SRS 731.3) aus Transparenzgründen um die Berechnungsgrundsätze und den Beitragssatz zu ergänzen.

Daraufhin wurde im Stadtparlament am 27. August 2019 eine Motion «Mehr Transparenz und Rechtssicherheit bei der Denkmalpflege» eingereicht. Mit dieser Motion wurde der Stadtrat eingeladen, in einem Reglement die Verfahren der Denkmalpflege insbesondere betreffend Erstellung von Schutzinventaren, Beurteilung baulicher Massnahmen an Baudenkmalern sowie die in-Aussichtstellung und Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen zu regeln. Das Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege aus dem Jahre 1980 sei zudem in das neue Reglement zu integrieren und insbesondere durch die Berechnungsgrundsätze und die Beitragssätze zu ergänzen.

Mit [Vorlage an das Stadtparlament vom 17. Dezember 2019 \(Nr. 3663\)](#) beantragte der Stadtrat dem Stadtparlament, die Motion «Mehr Transparenz und Rechtssicherheit bei der Denkmalpflege» mit folgendem abgeänderten Motionsauftrag erheblich zu erklären:

«Der Stadtrat wird beauftragt, das geltende Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege vom 12. Februar 1980 (SRS 731.3) zu überarbeiten und dem Stadtparlament als Entwurf vorzulegen. Dabei ist das Reglement insbesondere um die Berechnungsgrundsätze, die Beitragssätze und entsprechend die Beitragsverfügung für die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen an die Bewahrung von Baudenkmalern zu ergänzen.»

Der Stadtrat führte in der Vorlage unter anderem aus, es sei zutreffend, dass das heute geltende Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege vom 12. Februar 1980 weder Berechnungsgrundsätze noch Beitragssätze für die Unterstützungsbeiträge der Stadt an Objekte von lokaler Bedeutung enthalte. Im Unterschied zum Kanton kenne die Stadt zudem den Begriff der Beitragsverfügung nicht. Der Stadtrat sei bereit, dieses Reglement zu überarbeiten und um die Berechnungsgrundsätze, die Beitragssätze und entsprechend die Beitragsverfügung für die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen an die Bewahrung von Baudenkmalern zu ergänzen. In diesem Zusammenhang könne das Reglement, welches aufgrund seines Alters mittlerweile in einigen Bereichen auch überholt sei und im Widerspruch zu anderen Erlassen stehe, zugleich einer Aktualisierung unterzogen werden. Eine Festlegung von Grundsätzen für die Erstellung des Schutzinventars, wie es das Motionsbegehren fordere, sei auf kommunaler Ebene aber nicht nötig. Auch der Begriff des Baudenkmals als Schutzobjekt bedürfe keiner Definition auf kommunaler Ebene. Das Stadtparlament stimmte dem oben genannten Antrag des Stadtrats an seiner Sitzung vom 25. Februar 2020 einstimmig zu.

3 Totalrevision Reglement

Der Motionsauftrag wird zum Anlass genommen, neben den in der Motion verlangten Themenbereichen (Berechnungsgrundsätze, Beitragssatz und Beitragsverfügung) auch weitere Themen wie z. B. die Regelung von Zuständigkeiten sowie Verfahrensbestimmungen ins Reglement aufzunehmen und dieses einer Totalrevision zu unterziehen. Inhaltlich orientieren sich die Bestimmungen insbesondere an der kantonalen Verordnung über Kantonsbeiträge an unbewegliche Kulturgüter vom 19. Juni 2018 (VUKG, sGS 277.11; Stand 1. August 2019). Einzelne Bestimmungen lehnen sich auch an das kantonale Kulturerbe-gesetz vom 15. August 2017 (KEG, sGS 277.1; Stand 1. Januar 2018), die Muster-schutzverordnung für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler des Kantons St.Gallen vom 27. Juni 2018 sowie die Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 11. März 1991 (Stand 30. September 2016) an.

Die Artikel des totalrevidierten Reglements der Politischen Gemeinde St.Gallen werden neu nummeriert. Sämtliche wichtigen Themenbereiche sind im Reglement enthalten. Auf separate Ausführungsbestimmungen zum Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege durch den Stadtrat wird verzichtet. Dies hat den Vorteil, dass sämtliche Bestimmungen unmittelbar dem Reglement entnommen werden können. Zukünftige Änderungen des Reglements bedürfen erneut einer Zustimmung des Stadtparlaments.

4 Kommentar zum totalrevidierten Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege

Titel Der Titel des Reglements bleibt gegenüber dem geltenden Recht unverändert.

Ingress Der Ingress wurde überarbeitet. Die überholten gesetzlichen Grundlagen wurden durch die aktuellen Gesetzesgrundlagen ersetzt.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Dieser Artikel umschreibt den Zweck des Reglements und bleibt gegenüber der bisherigen Fassung beinahe unverändert. Es wurde einzig die Präzisierung eingefügt, dass in diesem Reglement die finanziellen Mittel «der Politischen Gemeinde St.Gallen» festgelegt werden.

Art. 2 Die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege mittels eines Anteils an der Grundsteuer (Art. 2 Abs. 1 Bst. a des geltenden Rechts) hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Das Stadtparlament bestimmt die Höhe des Anteils jeweils zusammen mit dem Budget für das nächste Jahr.

Die Finanzierung mittels der Hälfte des Ertrages der Gebühren für die gewerbliche Sondernutzung des öffentlichen Grundes (Art. 2 Abs. 1 Bst. b des geltenden Rechts) soll hingegen aufgehoben werden. Die ursprüngliche Begründung für die Mittelbindung, wonach insbesondere der Verkauf in den Gassen durch die Altstadtpflege habe ausgedehnt werden können, ist heute nicht mehr berechtigt. Die gewerbliche Sondernutzung in den Gassen lässt sich nicht mehr durch die Altstadtpflege, sondern vielmehr durch die jüngsten Umgestaltungen der verschiedenen Gassen, welche aus dem Allgemeinen Haushalt finanziert wurden, rechtfertigen.

Durch die Streichung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b reduzieren sich die zur Verfügung stehenden Mittel um schätzungsweise weniger als zehn Prozent der Gesamtsumme.

- Art. 3 Dieser Artikel wird gegenüber der bisherigen Version um neue Finanzierungszwecke ergänzt. Finanzierungszwecke des bisherigen Reglements, welche sich nicht bewährt haben oder nicht mehr zweckmässig sind, werden gestrichen. Zudem wird im ganzen Artikel grundsätzlich nicht mehr von «schützenswerten Einzelobjekten» gesprochen, sondern von «Baudenkmalen nach Art. 115 Abs. 1 Bst. g des Planungs- und Baugesetzes (PBG) von lokaler Bedeutung», womit z. B. auch Ortsbilder und Baugruppen von den finanziellen Mitteln profitieren können.

In Abs. 1 Bst. a wird neu – analog zum Kanton St.Gallen – die Formulierung «Schutz, Erhaltung, Pflege sowie Untersuchung und Erforschung» von Baudenkmalen verwendet. Bisher wurde einzig von der «Erhaltung» von Bauten gesprochen. Aufgrund der offen gewählten Formulierung bezüglich des «Anspruchskreises» besteht die Möglichkeit, dass auch stadteigene Baudenkmäler weiterhin von der Ausrichtung von Beiträgen profitieren können, sofern es sich um Baudenkmäler von lokaler Bedeutung handelt.

Mittels Abs. 1 Bst. b wird explizit die Möglichkeit geschaffen, Beiträge an den Erwerb eines Baudenkmals von lokaler Bedeutung ausrichten zu können, falls der Erhalt dieses Baudenkmals nur auf diesem Weg erreicht werden kann. Eine solche Situation kann bestehen, wenn z. B. eine Stiftung für den Erhalt eines Gebäudes gegründet wird, welches hauptsächlich aus denkmalpflegerischen Gründen gekauft wird, aber die Mittel nicht ausreichen, um das Gebäude erhalten zu können. Mit der gewählten Formulierung soll sichergestellt werden, dass von dieser Möglichkeit nur ausnahmsweise und in besonderen Situationen Gebrauch gemacht wird. Ebenfalls zulässig ist der Erwerb von Grundstücken oder Teilen von Grundstücken, um den Umgebungsschutz eines Baudenkmals gewährleisten zu können. Die Gruppe der möglichen Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger soll auf die Politische Gemeinde St.Gallen sowie auf Institutionen, deren Hauptzweck der Erhalt des Baudenkmals darstellt, begrenzt werden.

Die Mittel der Denkmalpflege können gemäss Abs. 1 Bst. c des überarbeiteten Reglements neu auch für die Erstellung und Überarbeitung von Schutzinventaren gemäss Art. 118 ff. des Planungs- und Baugesetzes eingesetzt werden.

Art. 3 Abs. 2 stellt sicher, dass die Politische Gemeinde St.Gallen nur dann Mittel sprechen «muss», wenn die erforderlichen Kredite vom Stadtparlament gesprochen werden. Sind die entsprechenden finanziellen Mittel der Stadt nicht vorhanden, d.h. es ist auch kein Geld mehr im Ausgleichskonto, können Dritte keinen Rechtsanspruch auf einen Beitrag geltend machen.

4.2 Ausrichtung von finanziellen Beiträgen

- Art. 4 Die Bestimmung definiert die Voraussetzungen, welche gegeben sein müssen, damit Beiträge nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b dieses Reglements ausgerichtet werden können. Die Voraussetzungen umfassen die Inventarisierung bzw. den eigentümerverbindlichen Schutz des Baudenkmals von lokaler Bedeutung, das Beitragsgesuch, die Ausführung der Arbeiten

sowie – bei Sakralbauten – die Übernahme von mindestens der Hälfte dieses Beitrags durch den Katholischen Konfessionsteil beziehungsweise die Evangelische Kirche. Für Art. 3 Abs. 1 Bst. c gibt das Reglement keine fixen Voraussetzungen vor, da die Stadt St.Gallen selbst Beitragsempfängerin ist. Die inhaltlich-fachlichen Voraussetzungen für die Inventarisierung können dem PBG entnommen werden.

- Art. 5 Dieser Artikel definiert die anrechenbaren Kosten und damit den Betrag, von welchem der finanzielle Beitrag der Politischen Gemeinde St.Gallen berechnet wird. Neben den anrechenbaren Kosten (Abs. 1 und 2) führt der Artikel zudem nicht anrechenbare Kosten (Abs. 3 und 4) auf. Anrechenbar sind die Kosten der Massnahmen, welche für den fachgerechten und zweckmässigen Schutz, die fachgerechte und zweckmässige Erhaltung und Pflege sowie die Untersuchung und Erforschung des Baudenkmals von lokaler Bedeutung erforderlich sind (Abs. 1). Objekte, die nicht einzeln geschützt oder inventarisiert sind, können von der Ausrichtung von Beiträgen profitieren, wenn die vorgenommenen Arbeiten und Massnahmen zu einer wesentlichen Verbesserung der Schutzziele des geschützten Ortsbilds gegenüber dem bestehenden Zustand führen (Abs. 2). Die anrechenbaren Kosten werden – unter Vorbehalt von Abs. 6 – anhand der vom Kanton für die einzelnen Arbeitsgattungen festgelegten Norm-Prozentsätze bestimmt (Abs. 5). Damit für die Bevölkerung bezüglich der Norm-Prozentsätze Transparenz besteht, wird die städtische Denkmalpflege gemeinsam mit der kantonalen Denkmalpflege eine Liste veröffentlichen, welche die Norm-Prozentsätze bzw. gegebenenfalls eine vereinfachte Darstellung abbildet. Zusätzlich sollen schriftliche Ausführungen zur Anwendung sicherstellen, dass die Berechnungsformel für die Anwendenden klar ist.
- Art. 6 Mit Inkrafttreten des neuen kantonalen Kulturerbegesetzes wurden die Arbeiten im Zusammenhang mit der Denkmalpflege entflochten. Der Kanton ist zuständig für Beiträge an Baudenkmäler von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden für Baudenkmäler von lokaler Bedeutung. In diesem Zusammenhang hat der Stadtrat entschieden, den Beitragsatz für lokale Objekte auf 20 Prozent festzusetzen. Diese Praxis hat sich bewährt und soll im Reglement festgeschrieben werden. Bei Sakralbauten wird der Beitrag gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. d von den 20 Prozent der Politischen Gemeinde St.Gallen in Abzug gebracht (Abs. 1). Der genaue Beitragssatz beim Erwerb von Baudenkmälern bzw. Grundstücken (bis 20 Prozent, vgl. Abs. 2) wird auf Antrag der städtischen Denkmalpflege aufgrund des besonderen kulturellen Zeugniswerts des Baudenkmals und des öffentlichen Interesses hinsichtlich des Erwerbs bestimmt.
- Art. 7 Diese Bestimmung sieht vor, dass die Politische Gemeinde St.Gallen die Zusicherung eines Beitrags neben der Erfüllung der vorne beschriebenen Voraussetzungen zusätzlich von der Erfüllung von Auflagen und Bedingungen abhängig machen kann. Es handelt sich um die exemplarische Auflistung von neun Auflagen bzw. Bedingungen.

4.3 Zuständigkeiten und Verfahren

- Art. 8 Beitragsgesuche sind gemäss Abs. 1 auf dem von der städtischen Denkmalpflege zur Verfügung gestellten Formular einzureichen. So wird sichergestellt, dass die städtische Denkmalpflege schon zu Beginn des Verfahrens über die für die Gesuchsbeurteilung notwendigen Informationen verfügt. Abs. 2 soll verhindern, dass die Arbeiten von den gesuchstellenden

Personen bereits vor der Einreichung des Gesuchs bzw. während der Hängigkeit des Gesuchs begonnen werden. Abs. 3 und 4 enthalten Erläuterungen zur Anwendbarkeit der Bestimmungen von Abschnitt 3 des Reglements.

- Art. 9 Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten bei der Prüfung und der Beschlussfassung. Die städtische Denkmalpflege prüft die Voraussetzungen der Gesuche. Sie beschliesst Nichteintreten, wenn diese nicht erfüllt sind, und stellt Antrag auf Gutheissung oder Abweisung des Gesuchs, wenn auf dieses voraussichtlich eingetreten werden kann (Abs. 1 und 2). Zuständig für die Zusicherung von Beiträgen ab einem Beitrag von CHF 20'000 ist der Stadtrat, bis CHF 20'000 die Direktion Planung und Bau (Abs. 3).
- Art. 10 Um die Rechtssicherheit und die Transparenz für die Gesuchstellenden zu erhöhen, wird neu, wie auch im parlamentarischen Vorstoss explizit verlangt, das Institut der Beitragsverfügung eingeführt. Eine Verfügung wird erlassen, wenn der Beitrag zugesichert wird. Wird das Beitragsgesuch abgewiesen oder auf dieses nicht eingetreten, kann die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt eines ablehnenden Briefs den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen (Abs. 2).
- Art. 11 Es ist wichtig, dass die städtische Denkmalpflege über bestimmte «Meilensteine» der Umsetzung der unterstützten Massnahmen informiert wird. Diese sind in diesem Artikel explizit aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.
- Art. 12 Massnahmen im Bereich des Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalschutzes sind häufig komplex und mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Deshalb kann es immer wieder vorkommen, dass die Kosten gegenüber den ursprünglichen Annahmen ansteigen. Art. 12 schafft die Möglichkeit, dass der gesprochene Beitrag erhöht werden kann.
- Art. 13 Die gesprochenen Beträge sind nach deren Verfügung zeitlich nicht unbeschränkt auszahlbar. Die Arbeiten müssen innert drei Jahren nach Rechtskraft der Verfügung begonnen werden (Abs. 1). In jedem Fall erlischt die Beitragszusicherung nach fünf Jahren. Aus besonderen Gründen kann die Frist auf Gesuch hin verlängert werden (Abs. 2).
- Art. 14 Hinsichtlich der Auszahlung des städtischen Beitrags soll der Ablauf, wie bei der Einreichung des Gesuchs, festgelegt werden. Nachdem die Empfängerin bzw. der Empfänger des Beitrags die Abrechnung der städtischen Denkmalpflege zugestellt hat (Abs. 1), prüft die Denkmalpflege die Abrechnung, genehmigt diese, nimmt die Arbeiten ab und ist für die Auszahlung zuständig (Abs. 2). In besonderen Fällen ist eine Auszahlung in Raten möglich (Abs. 3). Die Widerrufs- und Herabsetzungsgründe des Beitrags in Abs. 4 sind im Unterschied zur kantonalen Regelung obligatorisch. Es handelt sich um eine Sanktionierung für Pflichtverletzungen oder andere Beeinträchtigungen des Baudenkmals.
- Art. 15 Unter gewissen Voraussetzungen, welche in diesem Artikel aufgeführt sind, werden die bereits geleisteten Beiträge von der Empfängerin bzw. dem Empfänger zurückgefordert. Im Unterschied zur kantonalen Regelung ist die Rückforderung in den genannten Fällen obligatorisch.

4.4 Schlussbestimmungen

Art. 16 Die Bestimmung zur Buchführung bleibt gegenüber der aktuell gültigen Fassung inhaltlich unverändert. Es werden lediglich geringfügige Änderungen vorgenommen.

Art. 17 Bei Änderungen von Reglementen stellt sich stets die Frage, wie mit hängigen Gesuchen umzugehen ist. Das Reglement sieht die üblichen Übergangsbestimmungen vor. Hängige Beitragsgesuche, über welche die nach altem Recht zuständige Stelle noch nicht entschieden hat, werden nach neuem Recht beurteilt (Abs. 1). Hingegen wird das bisherige Recht angewendet, wenn die Anwendung des neuen Rechts für die Gesuchstellerin bzw. den Gesuchsteller wesentliche Nachteile hat (Abs. 2).

5 Fakultatives Referendum und Inkrafttreten

Dieses Reglement muss gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung (SRS 111.1) zwingend dem fakultativen Referendum unterstellt werden, da es ein rechtsetzendes Reglement ist. Der Stadtrat bestimmt den Vollzugsbeginn.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Entwurf totalrevidiertes Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege
- aktuell gültiges Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege